



## 关于小企业内部控制规范的想法

上海电机学院 靳磊

**【摘要】** 目前,我国小企业普遍存在的内部控制乏力、会计信息失真、内部管理散乱的状况引起了政府管理部门的广泛关注,并出台了一系列的有关法律法规,但就如何规范小企业内部控制,促进其内部控制建设还未制定出指导性的法律规范。本文试就制定小企业内部控制规范的必要性、依据和基本思路谈几点看法,以抛砖引玉。

**【关键词】** 小企业 内部控制规范 必要性 依据 基本思路

### 一、制定小企业内部控制规范的必要性

我国小企业已成为国民经济的重要组成部分。根据《中小企业标准暂行规定》的界定,我国目前小企业数量占工业企业总数的近95%,企业的最终产品和服务的价值占国内生产总值的近50%。小企业在我国社会主义市场经济中发挥了重要的作用。然而,由于小企业规模小、人员少、素质差、机构简单、制度不健全、管理水平低等原因,其普遍存在内部控制乏力、会计信息失真严重和内部管理散乱的现象。

我国小企业内部控制薄弱的现状已引起了政府管理部门、学术界和实务界的广泛关注,政府管理部门近年来先后颁布了一系列的有关法律法规。如财政部颁布了《小企业会计制度》、《内部会计控制——基本规范(试行)》、《内部会计控制规范——货币资金(试行)》、《内部会计控制规范——采购与付款(试行)》、《内部会计控制规范——销售与收款(试行)》等。这一系列指导企业建立健全内部会计控制的规范,为小企业完善内部会计控制提供了标准,对于促进企业建立健全内部会计控制,确保会计报表信息的可靠性以及资产的真实性和完整性起到了十分重要的作用。然而,内部会计控制并不能涵盖内部控制的全部内容,现代企业内部控制应对单位整个运行过程中的所有要素(如人、财、物、信息、技术等)进行全方位的控制。企业应当针对生产经营活动的各个环节与各个作业点全面地制定内部控制,而不能将内部控制仅仅局限于会计系统。因此,结合小企业及其内部控制的特点,将内部会计控制与内部管理控制紧密结合起来,构建小企业内部控制整体框架,制定小企业内部控制规范,对于促进小企业内部控制建设有着十分重要的现实意义。

### 二、制定小企业内部控制规范的依据

**1.理论依据:** COSO报告——内部控制整体框架。1992年美国的内部控制专门研究委员会发起机构委员会(COSO)在进行专门研究后提出专题报告:《内部控制——整体架构》,也称COSO报告。该报告代表了当时世界内部控制理论的最新研究成果。COSO报告认为,内部控制是由企业董事会、经理层以及其他员工实施的,为财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。内部控制整体框架由控制环境、风险评估、控制

活动、信息与沟通、监督五个相互联系的要素共同构成。按照这一框架分析我国小企业及其内部控制的特点,有助于指导我国小企业全方位构建内部控制体系。

**2.法律依据:** 已颁布的有关法律法规。我国政府管理部门自20世纪90年代开始重视企业内部控制。1996年12月财政部发布《独立审计具体准则第9号——内部控制和审计风险》、1997年5月中国人民银行颁布《加强金融机构内部控制的指导原则》、1999年中国证监会发布《关于上市公司做好各项资产减值准备等有关事项的通知》、1999年8月保监会发布《保险公司内部控制制度建设指导原则》的通知、1999年10月修订于2000年7月实施的《会计法》以及2001年后陆续出台的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》等一系列的法律法规为制定小企业内部控制规范提供了重要的依据。

**3.现实依据:** 小企业及其内部控制的特点。在改革开放过程中迅速发展起来的小企业,具有鲜明的特点:所有制结构以私营企业为主;组织形式以有限责任公司和个人独资企业为主;分布广泛,遍及所有行业;用人少,组织和管理比较粗糙;企业家和员工的素质较低,缺乏先进的企业文化和职业道德;小企业的变动率高,寿命不长。与此相适应,小企业的内部控制特点表现在:内部控制意识淡薄,内部控制环境较差,缺乏风险防范意识,未建立科学、有效的风险评估体系;内部控制的方法相对比较单一,主要以交叉审核为主要手段;内部控制主要以内部会计控制为主,缺乏有效的管理控制;内部信息渠道较为畅通,但对外缺乏有效的信息沟通。小企业及其内部控制的特点是制定其内部控制规范的现实依据。

### 三、制定小企业内部控制规范的基本思路

#### 1.小企业内部控制规范制定的基本目标与原则。

(1)制定的基本目标。COSO报告认为,企业内部控制有财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律的遵循性三大目标。这是所有企业共同追求的目标,不仅大、中企业需要,小企业也不可缺少。但小企业的组织机构相对简单,管理系统没有大企业那样复杂,其内部控制的目标主要以确保会计报表的可靠性以及资产的真实性和完整性为主。因此,小企业内部控制的目标,应该在重点保证内部会计控制目标的同时兼顾管理控制的目标,从而建立符合小企业特点

的内部控制目标体系。

(2)制定的基本原则。在制定小企业内部控制规范时应遵循以下原则:①合法性原则。制定的小企业内部控制规范,必须遵循和符合已颁布的国家有关法律法规,如《会计法》、《公司法》等。②合理性原则。内部控制应与小企业的经营范围、业务范围、风险状况及小企业所处的环境相适应,其设置不宜过长、过于复杂,应便于理解和操作。③相互牵制原则。一项完整的经济业务活动必须分配给具有相互制约关系的两个或两个以上的职位分别完成。这是必须遵循的一条基本原则。④整体结构原则。企业内部控制系统必须包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五项要素,并覆盖各项业务和各个部门。⑤成本效益原则。内部控制的收益应大于内部控制成本,否则应该舍弃该控制措施。⑥可操作性原则。制定的内部控制规范应该对经济业务的处理有明确的规定,并要简便易行,便于实际操作和运行。⑦前瞻性原则。制定内部控制,要考虑小企业的未来发展需要,使企业能适应内外部环境的变化。

2.小企业内部控制规范的构成体系。小企业内部控制规范应由三部分组成:①组织机构,包括法人治理结构、管理部门设置和岗位分工;②人员管理,包括聘用、考核和奖惩;③业务程序,包括业务循环、处理程序和控制要点等。总的内部控制系统可以划分为组织控制子系统、人力资源控制子系统和业务循环控制子系统。其中业务循环控制子系统在实际工作中的划分及其取舍,主要取决于企业业务特征与需求。通常情况下,它又可划分为下列几项子控制系统,即信息处理控制系统、货币资金控制系统、存货控制系统、固定资产控制系统、成本费用控制系统、销售控制系统、投资控制系统、财务成果控制系统以及预算控制、内部审计控制等控制系统。子控制系统必须结合各行业或各单位的业务特点来进行具体设计。对小企业来说,目前的重点是加强业务程序的内部控制,这有利于提高小企业内部整体控制水平。

3.制定小企业内部控制规范的程序或步骤。小企业内部控制规范(即各个内部子控制系统)制定的程序与步骤一般应包括以下几个步骤:①确定控制目标。这是设计、制定内部控制规范的首要问题,在上述小企业基本目标的基础上进一步确定内部控制各个子系统的的目标。②整合控制流程。控制流程通常同业务流程相吻合,是依次贯穿于某项业务活动始终的基本控制步骤及相应环节,它主要由各控制点组成。应分析小企业的业务流程可能存在的控制缺陷,并根据小企业的控制目标和控制原则加以整合。③鉴别控制环节。可能发生错弊因而需要控制的业务环节,控制点按其发挥作用的程度,可以分为关键控制点和一般控制点。重点是要识别那些在业务处理过程中发挥作用最大、影响范围最广、对控制目标具有至关重要的关键控制环节和关键控制点。④确定控制措施。针对上一步骤分析的各个控制环节和关键控制点,采取各种有效的控制技术和程序,即通常所说的确定控制措施,以预防和发现可能发生的错弊。

#### 四、制定小企业内部控制规范应注意的几个问题

1.注意与现行体制、法律法规之间的协调统一。小企业内部控制规范是指导小企业加强内部控制管理的一项重要法

规制度。它具有很强的综合性,涉及到企业的组织、人事和业务等多方面的管理,因此,在我国现行体制下,需要国家有关部委相互之间加强联系、协调管理,各部委如财政部、审计署、央行、证监会、保监会、经贸委等,在制定有关指导小企业内部控制的法规时,应该相互协调一致。另外,小企业内部控制规范的制定还要和我国已制定颁布的相关法规保持一致,避免各成体系或相互矛盾。

2.注意与小企业内部治理结构的协调。企业内部控制和公司内部治理结构有着紧密的关系:公司治理结构是内部控制系统得以顺利运行的制度基础,又是内部控制有效运行的保证。只有在完善的公司治理结构环境中,一个好的内部控制系统才能真正发挥它的作用,提高企业的经营效率与效果,并加强信息披露的真实性;如果内部控制不能与公司治理结构兼容,则将会增加治理成本。我国小企业的组织形式目前主要以有限责任公司和个人独资企业为主。在独资的小企业中,所有权与经营权是合一的,治理结构与内部控制趋于合一;在有限责任公司的小企业中,内部治理结构发挥重要作用,股东、董事会是监控主体,是公司治理结构和内部控制的核心。因此,在公司制的小企业中建立有效的内部控制系统,必须与企业内部治理结构相协调,即将内部控制和内部治理结构的建设进行统筹规划,使两者成为一个有机的整体。

3.注意吸收国外先进的小企业内部控制管理经验。我国市场经济的发展还处于初级阶段,小企业发展刚刚起步,对小企业的管理还很缺乏经验,如何从法规和制度上规范、引导和促进小企业的健康发展还有许多工作要做。关于小企业内部控制的建设,国外有很多有益的经验可供借鉴,我们应该注意吸收其先进的管理理念和管理方法,结合我国小企业的点,制定出适合我国小企业的内部控制规范,以推动我国小企业快速、健康发展。

4.注意小企业内部控制的局限性。COSO报告认为,不论企业的内部控制制度设计以及执行有多么完善,内部控制都只能为管理阶层及董事会提供达成企业目标的合理保证。这也就是说,内部控制制度不是万能的,它只能提供合理的保证,小企业的内部控制也不例外。由于董事会、管理者决策失误和员工的素质、成本效益及时效性等原因都会影响内部控制的实际效果,所以作为企业经营管理者只有充分认识到其局限性,才能有的放矢地设计有效的内部控制系统。

#### 主要参考文献

- ①楼德华,傅黎璞.中小企业内部控制.上海:上海三联书店,2005
- ②李敏.小企业会计控制.上海:上海财经大学出版社,2004
- ③赵保卿.内部控制——设计与运行.北京:经济科学出版社,2005
- ④朱荣恩,应唯,袁敏.企业内部控制制度设计——理论与实践.上海:上海财经大学出版社,2005
- ⑤阎达五.企业内部会计控制系统.北京:中国人民大学出版社,2004
- ⑥吴水澎,邵贤弟,陈汉文.企业内部控制理论的发展与启示.会计研究,2000;5