

完善我国企业内部控制的思考

兰州商学院 胡凯 张烜

【摘要】 强化企业内部控制已经成为发达国家治理企业的重要手段。本文通过回顾西方发达国家内部控制理论与实践的发展历程,在分析我国内部控制理论和实践发展状况的基础上,提出了完善我国内部控制的建议。

【关键词】 内部控制 公司治理 企业管理

在现代企业的基本制度中,内部控制系统发挥着重要的基础性作用。其控制目标的实现与企业治理目标具有内在的不可分割的辩证关系。长期以来,我国内部控制理论研究主要集中于会计、审计领域,侧重从会计和审计的角度研究内部控制,其研究成果也主要服务于审计方法的应用、审计成本的节约和审计风险的控制。笔者认为,仅从会计和审计的角度研究内部控制,必然导致视角过于狭窄。事实上,从内部控制理论与实践的发展来看,企业内部控制经历了财务控制、财务控制与管理控制相结合、内部控制与风险管理相融合等几个阶段,其范围不断扩大,早已超出了会计控制的范围。因此,笔者在对内部控制理论发展历程进行认真思考的基础上,总结了企业内部控制制度演进的规律,这无疑对提升我国企业的科学管理水平和推动管理理论的发展具有重要的意义。

一、内部控制理论与实践的发展历程

内部控制的思想产生于18世纪产业革命以后,它是企业大规模化和资本大众化的结果。从历史发展来看,内部控制概念的演变大致可分为四个阶段:

1.20世纪40年代以前,人们习惯用“内部牵制”这一概念。《柯氏会计辞典》提出,内部牵制是指以提供有效的组织和经营,并防止错误和其他非法业务发生的业务流程设计。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工,每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制。设计有效的内部牵制以便使各项业务能完整地经过规定的处理程序,而在这规定的处理程序中,内部牵制机能永远是一个不可缺少的组成部分,一般来说,内部牵制机能的执行大致可分为实物牵制、机械牵制、体制牵制、簿记牵制。

2.1949年,美国会计师协会的审计程序委员会在《内部控制,一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告中,对内部控制首次作了权威性定义:内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产、检查会计信息的准确性、提高经营效率、推动企业坚持执行既定的管理政策。1958年10月该委员会发布的《审计程序公告第29号》对内部控制的定义重新进行了表述,将内部控制划分为会计控制和管理控制。内部会计控制的所有方法和程序与财产安

全和财物记录的可靠性有直接的联系,包括授权与批准制度、从事财务记录和审核与从事经营或财产保管职务分离的控制、财产的实物控制和内部审计;内部管理控制的所有方法和程序主要与经营效率和贯彻管理方针有关,与财务记录只有间接关系。这些控制一般包括统计分析、时动研究(即工作节奏研究)、业绩报告、员工培训计划和质量控制。

3.20世纪80年代以后,西方国家会计界、审计界的研究重点逐步从一般涵义向具体内容深化。1988年美国注册会计师协会发布了《审计准则公告第55号》,首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,指出“企业的内部控制结构包括为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。内部控制结构具体包括控制环境、会计制度、控制程序三个要素。内部控制结构正式将控制环境纳入内部控制范畴,并且不再区分会计控制与管理控制,而统一以要素来表述内部控制。

4.20世纪90年代以后,对于内部控制的研究进入了一个新阶段。1992年,美国反对虚假财务报告委员会的发起组织委员会(COSO)发布了《内部控制——整体框架》,即COSO报告,该报告从理论到操作方法上阐述了一整套完整的内部控制框架,具有广泛的适用性。1996年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第78号》,全面接受COSO报告的内容,并从1997年1月起用它取代1988年发布的《审计准则公告第55号》。该准则将内部控制定义为:由一个企业的董事长、管理层和其他人员实现的过程,旨在为下列目标提供合理保证:①财务报告的可靠性;②经营的效果和效率;③符合适用的法律和法规。该准则将内部控制划分为五种成分,即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。

可以看出,强化企业的内部控制已成为发达国家治理公司的重要手段,西方国家会计界、审计界对内部控制的研究已日渐成熟。三大目标和五种成分构造了内部控制系统的整体框架。三大目标满足不同的需要,并且相互交叉。在操作性目标中,经营的“效果”是根据实际产出与预期计划产出比较而言的;经营的“效率”是根据实际产出与实际投入比较而言的。此外,企业不能为实现经营性目标而不遵从法规,也不能为实现遵从性目标或操作性目标而违反财务和管理信息的可靠性、完整性和及时性。五种成分内容广泛,相互关联。控制环境

是其他几种成分的基础,在规划控制活动时,必须对企业可能面临的风险进行细致的了解和评估;风险评估和控制活动必须借助企业内部信息的有效沟通来完成;实施有效监控能保障内部控制的实施质量。

从内部控制理论和实践的发展历程我们不难看出,会计控制、管理控制、风险管理相融合是内部控制发展的主线,内部控制目标具有多元化的趋势,会计控制(含财务控制)是企业内部控制的核心。

二、我国内部控制理论和实践的发展状况

长期以来,我国内部控制理论研究主要集中于会计和审计领域,侧重于从会计和审计的角度研究内部控制,其研究成果也主要服务于审计方法的应用、审计成本的节约和审计风险的控制等方面。仅仅从会计和审计的角度研究内部控制,必然导致视角过于狭窄。1996年财政部颁布的《独立审计具体准则第9号——内部控制和审计风险》对企业内部控制的定义、目标和局限性等进行了阐述,认为内部控制是被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保护资产的安全和完整,防止、发现、纠正错误与舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序。不过,这里所指的内部控制概念在英国、美国等国已过时,其作用也仅限于对注册会计师从事审计业务提供具体指引。

第九届全国人大常委会第十二次会议通过的《会计法》是我国第一部体现内部会计控制要求的法律,该法第二十七条提出:各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。这一规定仅限于会计控制,且要求较为简单。2001年财政部颁布的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》是目前我国内部控制领域内最具权威性的标准,也是上市公司进行内部控制实践的标准,但该规范仍局限在内部会计控制领域。而国际上内部控制的发展,经历了财务控制、财务控制与管理控制相结合、内部控制与风险管理相融合等几个阶段,其范围不断扩大,早已超出了会计控制的范围。2002年1月,我国证监会颁布了我国第一部公司治理准则——《上市公司治理准则》,对公司治理的诸多方面进行了规范,但该准则并没有涉及内部控制方面的内容,这使得该准则自诞生之日起便带有明显的缺陷。公司治理与内部控制之间本应形成良性的互动关系,内部控制的发展离不开公司治理的推动,公司治理的优化也离不开有效的内部控制作为保障。笔者认为,这两者之间的关系应该在会计(审计)准则中得到反映。

理论的不完善导致了实际工作的重大缺陷。这主要表现在:①观念落后,缺乏“把内部控制与企业管理联系在一起”的意识。许多企业对内部控制的认识还停留在内部牵制阶段,还有许多人认为内部控制就是内部监督,就是一堆手册、文件和制度,企业大多把内部成本控制、内部资产安全控制等视为内部控制。②风险意识不强,没有将内部控制与管理风险融合在一起。环境控制和风险评估是提高企业内部控制效率和效果的关键。从我国企业现状来看,其风险意识并没有上升到应有的高度,企业管理人员的思想中缺乏风险概念,许多企业没有设置风险管理机制,因此抗风险能力低下。③企业内部责任不清,缺乏内部监督,内部控制形同虚设。有的企业虽有为数不

少的财会规章制度,但仅仅是纸上谈兵,流于形式,得不到切实的贯彻执行,更不用说去检查执行的结果了。

三、完善我国企业内部控制制度的思考

根据上述分析,笔者认为,目前首要的任务就是要不断完善我国的内部控制规范,在此基础上进一步指导企业的实践活动。具体应从以下几方面考虑:

1.关于内部控制规范的体系。目前,我国内部控制规范还缺乏一个完整的体系。在内容层次上,虽已制定了几部法律与规范,但从完整性来看,还远未达到社会主义市场经济对内部控制规范体系的要求。在构建我国内部控制规范体系时应注意多层次协调,同时兼顾原则性与可操作性。

2.关于内部控制规范目标。COSO报告将内部控制的目标定位为“财务报告的可靠性、经营的效率效果以及法律法规的遵循性”。我国内部控制的定位还局限于保证业务活动的有效进行,防错纠弊,保证会计资料的真实、合法与资产的安全和完整等方面。这种目标定位与我国现实的经济发展和企业状况确实相符合,但从长远来看,随着经济的不断发展和企业状况的不断改变,目标定位应有相应的提高。

3.关于内部控制规范的内容范围。我国内部控制规范的内容主要集中于会计领域。《会计法》、《内部会计控制规范》等法律法规主要是从会计控制的角度来规范内部控制的,独立审计准则中的定位也是着重于企业的会计责任方面。随着社会主义市场经济的进一步发展,处于社会主义市场经济初级阶段的我国企业,其内部控制内容范围的确定要慎重,既不能照搬国外企业的要素理论,也不能局限于现有的内容范围。从我国现有的内部控制法规来看,作为企业外部条件的控制环境与风险评估部分相对较弱,在今后内部控制规范的制定过程中应对其加以强调。

4.关于内部控制设置方式。一般来说,内部控制设置方式与内部控制的基本构成联系在一起,内容条款也能决定相应的设置方式。在内部控制的设置方式上,可以借鉴COSO报告的做法,按业务循环来设计,以便于按规范流程及重点环节来进行内部控制。

5.关于内部控制评价规范。内部控制评价是对内部控制执行有效性的检测。对企业内部控制进行评价,需要谨慎考虑以下问题:应该执行哪些评价程序,遵循什么样的评价标准,用什么样的评价形式;如果需要注册会计师对企业内部控制的评价承担相应的法律责任,在什么情况下承担责任,承担什么责任等。目前我国企业内部控制的评价体系尚未建立,而只有建立一套完善的、符合实际的、具有可操作性的评价指标体系,内部控制制度在实践中才具有现实的可行性与有效性。

主要参考文献

- ①吴水澎,陈汉文,邵贤弟.企业内部控制理论的发展与启示.会计研究,2000;5
- ②阎达五,杨有红.内部控制框架的构建.会计研究,2001;2
- ③于增彪等.现代企业内控制度:概念界定与设计思路.会计研究,2001;11
- ④张砚.内部控制历史发展的组织演化研究.会计研究,2005;2