

试论内部控制概念的演进

华中农业大学经贸学院 王浙勤

【摘要】 本文以内部控制概念的不断演进为线索,梳理和归纳了内部控制由审计学视野到管理学视野,由内部牵制、内部会计控制和管理控制、内部控制结构和内部控制整体框架到企业风险管理综合框架的不断演进过程,此过程也体现了风险管理导向。

【关键词】 内部控制 价值观 风险管理

一、从内部控制概念到内部控制要素:层次的超越

内部控制的定义是由美国公众会计师协会首先提出的。内部控制包括在组织内部采用的,以保证资产的安全性、核查会计数据的准确性和可靠性、提高运营效率、促进管理政策的贯彻和实施为目的的计划,以及所有与之相协调的方法和措施。该定义以目标为导向,超越了与会计和财务部门直接相关的事务,因而使得审计执业界无所适从。1958年审计程序委员会(CAP)对其重新定义,强调了与目标相关的方法和程序,将内部控制分为会计控制和管理控制两个方面,并明确了各自的含义,但是由于管理控制和会计记录之间的密切联系,在某些情况下,审计人员也要对管理控制予以评价,随

(1)发挥会计准则的导向作用,即对企业财务报告的目标做出明确要求,以经济决策为主要目标,强调会计信息的相关性;以受托责任为主要目标,强调会计信息的可靠性;或者两者兼而有之,进而影响会计主体对“主次问题”的权衡。

(2)发挥会计主体的职业判断,由企业做出“主次问题”的权衡。在现实经济生活中,可靠性与相关性并非绝对的概念。前者存在一个度的问题;后者具有很强的针对性,是对个别经济决策者而言的相关性——不同的会计信息使用者对同一会计信息的相关性会做出不同的价值判断。对于会计信息使用者如此,对于会计信息提供者也同样如此。

世界各国基本上都采取了第一种方案来解决上述主次问题。我国也是如此。新准则第四条规定:财务会计报告的目标是向财务会计报告使用者提供与企业财务状况、经营成果和现金流量等有关的会计信息,反映企业管理层受托责任履行情况,帮助财务会计报告使用者做出经济决策。显然,从行文上理解,我国财务会计报告的目标更侧重于反映企业管理层受托责任履行情况,更强调会计信息的可靠性。这在新准则对会计计量属性选择的规定上,可以得到进一步印证。新准则第四十三条规定:企业在对会计要素进行计量时,一般应当采用历史成本,采用重置成本、可变现净值、现值、公允价值计量的,应当保证所确定的会计要素金额能够取得并能可靠计量。

笔者认为,随着股份制的不断发展,投资主体日益呈现

后CAP通过标准(1973年第一期审计标准)确定了方法,使得审计执业界可以迅速地缩小内部控制检查的范围,这确实可以节约审计成本,但同时又隐藏着一些审计风险因素。

20世纪70年代的“诉讼大爆炸”使会计和审计更受社会公众的关注,许多被曝光的舞弊案件的幕后主使其最高管理当局。1977年美国国会出台了《外国贿赂行为法案》(FCPA),将内部控制提升为公司董事会的责任,对内部控制的范围进行了扩展:内部控制不仅是经营者的控制,更是对经营者的控制。1978年美国审计师责任委员会就曾经建议管理当局提供内部控制报告,内部控制系统受到日益详细的检查,但是由于适合评估内部会计控制效果的准则还不存在,因此内部控

出分散化和多元化趋势,与以往相比,人们开始更多地关注向投资者等信息使用者提供有助于他们做出经济决策的信息,从国际发展的潮流和趋势看也是如此。

二、现实选择

如果考虑我国实际国情,笔者认为作为一种过渡,在实务操作中可以做折中的选择,具体方案如下:

1.会计报表应坚持以历史成本为主要计量属性,通过会计报表附注或者以专门编制附表的形式来全面披露和列示会计报表中相关项目的公允价值,在保证会计信息可靠性的基础上,尽可能多地向人们提供对经济决策有用的信息。

2.通过设置双重账户的方式来全面揭示相关会计要素的公允价值。以公允价值进行计量时,会计既要反映会计要素的公允价值,又要反映其实际成本,因此需要设置双重账户。在会计账户中,除了有反映会计要素实际成本的账户外,还需求有反映公允价值与实际成本的差额账户。如果公允价值大于实际成本,则两个账户同为借方余额;如果公允价值小于实际成本,则实际成本账户为借方余额,差额账户为贷方余额。现行会计制度已经开始了这种尝试,但是这离公允价值的全面应用尚存在较大的差距。以设置双重账户的方式来全面揭示相关会计要素的公允价值,不仅要反映会计要素的减值,还要及时反映会计要素的增值。

主要参考文献

陆建桥.关于会计计量的几个理论问题.会计研究,2005;5

制管理报告在很长一段时期内是上市公司自愿进行披露的。

二、从内部控制要素到内部控制结构:制度的超越

20世纪80年代一系列的金融破产案使得审计执业界备受指责,在此情形下业界重新审视独立会计师在财务舞弊中的作用,成立了由五个职业团体组成的“Treadway委员会”,该委员会对迄今为止财务报告舞弊的作用因素进行了全面回顾,并于1987年提交了报告,报告发现在所研究的欺诈性财务报告案例中,约有50%是因为内部控制失效,1988年美国注册会计师协会(AICPA)下属的美国审计准则委员会(ASB)将重新整合的内部控制概念框架公之于世。该报告废止了原来的将内部控制分为会计控制和管理控制的“两分法”,将“控制环境”作为一项独立要素,提出了以控制环境、控制程序、会计系统为内容的“三要素”说,并解释了管理层应该对内部控制三要素进行持续的监督。其后经过不断完善,形成了1992年美国反欺诈性财务报告委员会(COSO)公布的以控制环境、控制程序、会计系统、信息和沟通、风险评价“五要素”为内容的内部控制整体框架。

该框架体现了会计职业团体的倾向,突出了财务报告的相关内部控制,将控制目标确立为三类:经营效率和效果,财务报告的可靠性,遵守相关法律和规章。该目标关注财务报告的公允性、合法性以及被审计单位的持续经营能力。概念中增加了“信息和沟通”与“风险评价”,与以往相比更加系统化,其重大突破在于:由原来的对内部控制静态三要素的评价上升到对内部控制动态作用过程的评价,使得在评价内部控制系统时,不仅要关注偏差出现的次数予以事后测定,更重要的是关注该系统的信息传递过程,在研究方法上由测定输出数据的“黑箱法”转向打开黑箱研究其作用过程的“白箱法”。

“风险评价”使得评价不仅仅局限于既定经营目标下的内部控制,而在一定程度上将目光转向对外部环境的反应,势必会扩展到对目标本身的评价上,但经营目标并未确定为内部控制评价内容,显然是考虑到了职业风险的扩大。在新的框架中除了制度和程序等相关内容,还包括了组织中人的特性,如诚实、道德观以及胜任能力等,并且将其放在首位。这一系列的演进标志着内部控制已经突破了原有的制度框架,融合了许多制度以外的因素。将制度作为研究对象,同时考虑到对其作用的各种主、客观的变量因素。正如哈耶克所说,组织在这里遇到了任何试图把复杂的人之活动纳入秩序之中的努力所会遇到的问题:组织者肯定希望个人以合作的方式去运用该组织者自己并不拥有的知识。只是在最简单的那种组织中,人们才可以想象由单一的心智来支配所有活动的一切细节。然而,毋庸置疑的是,任何人都未曾成功地对如此复杂的社会中所展开的所有活动做到全面且刻意的安排。

内部控制归根结底是对人的控制,也是依赖于人的控制,承认人的复杂性并正视它是一种现实的态度,它有助于我们克服机械、教条的做法,有效地完成公司的内部控制。而如何运用好制度化管理和人性化管理也是现代管理科学的前沿课题。但是COSO也遗留了一些长期以来难以突破的问题:一是在内部控制有效性的评价标准上,COSO称其是主观的,也是动态的,既然如此,内部控制的评价标准便无法明确化。尽

管如此,由于目前还没有更好的被普遍接受的标准,COSO的五要素评价法仍然被广泛应用。二是从内部控制的构成内容来看,仍然有明显的缺陷,因此有人对COSO带有明显功利性的内部控制框架和目标持有异议,怀疑其对公司控制评价的客观性和系统性。

三、超越COSO:评价者价值观的超越

史蒂芬·J·鲁特在《超越COSO——强化公司治理的内部控制》一书中,不仅对内部控制的演进历程进行了详尽的回顾和分析,而且介绍了其他三个框架文件:加拿大特许会计师协会(CICA)下设的控制准则委员会(COCO)发布的《控制指南》;MBNQA的评价标准;国际内部审计师协会(IIA)制定的作为内部审计准则一部分的内部控制指南。COCO于1995年发布了“控制指南”,该指南的制定机构聚焦于“社会公众期望”,倾向于使用“控制”而不是“内部控制”,将控制目标扩大到了与财务报告相关的内部控制之外的管理领域,其概念更为广泛。其涵盖了COSO有意忽略的目标设定、战略计划、风险管理和纠错行动。其做此扩展的原因之一在于:此前,加拿大已经要求上市公司公开财务报告内部控制效果的报告,如果内部控制被评价为有效,报告使用者就会推测目标设定、战略计划、风险管理等均为有效,因此扩展的内容有助于注册会计师扩大关注,进而减轻被起诉的危险。将目标设定纳入概念范围的第二点理由是:尽管舞弊导致了数百万美元的损失,但是更多的损失源于经营战略的失败。

此外,COSO没有提供“有效性”的具体标准,而COCO却制定了20条内部控制目标的20条具体标准。这20条具体标准分为四大类:目的——把握企业发展方向的评价标准;承诺——认同感和价值感方面的标准;能力——胜任能力方面的评价标准;监督和学习——企业发展的标准。这20条具体标准使得内部控制评价易于操作。从其内容可以看出:①该指南不仅明确要求评价组织管理等硬环节,还非常看重参与主体的身份、道德、能力等软控制,并且将监督纳入控制范围,强调控制过程中应不断学习和改进。在经济运行过程中,每个人的目标都不同于其他人的目标,并且每个人的目标会随时间和外部环境的变化而变化,有时这些目标追求在行为主体之间是冲突的,因此需要制度对相互冲突的行为进行协调,该指南注重主体因素体现了认识上的升华。②COCO标准更确切地反映了企业的组织和运行方式。它将控制看做企业要素的一部分,将这些要素结合在一起实现企业的目标,③它对COSO的补充体现在:加入了两个对企业成功影响重大的因素,即保持企业发现和利用机遇的能力;保持企业的反应能力。COCO并不赞同将太多精力花在风险防范上,因为危机并不是经常发生的,而机遇是随处可见的。

事实上在企业内部对“内部控制”的突破早已开始,IIA制定的作为内部审计准则一部分的内部控制指南,其制定主体IASB在属于的选用上也用了“控制”,而不是“内部控制”,因为所谓“内部”是对于注册会计师这个外部主体而言的,其视野过于狭小,“控制”一词更能反映管理层的兴趣和职责范围,由于身份不同,内部审计着眼于内部管理水平和经营效率的提高。在内部控制的目的上,它与COSO没有重大差异。IASB将内部控制概念予以进一步扩展,将管理层为实现目标

而采取的任何行为都归结为控制,计划、组织、指导都是为了控制,而在此之前,关于管理原则的著作只是将控制作为管理层活动的一个方面。正如斯蒂芬·J.鲁特在《超越COSO——强化公司治理的内部控制》一书中精辟的总结:内部控制的概念随着表述者的利益着眼点的变化而变化。但是由于IIA有限的影响力,其概念框架未得到广泛应用。

四、特恩布尔指导手册

特恩布尔指导手册是英国“公司内部控制工作组”于1999年9月发表的一份报告,其所列举的健全内部控制的要素包括政策、进程、任务、行为和公司的其他方面。在内部控制的目标上,特恩布尔指导手册所设定的控制目标为:使公司能对重大的商业风险、经营风险、财务风险、合规性风险以及其他风险做出反应,这些风险会阻碍公司实现其商业目标,同时还要防止公司资产被人盗用、丢失,并且要保证公司负债的确认和管理;保证准确的记录和流程有助于保证公司内部和外部报告的质量,这些记录和流程可以从内部和外部资源中获得及时、相关、可靠的信息;有助于保证公司的商业活动不与现行法律规范相抵触,并且与其内部政策也完全保持一致。

与COSO相比,特恩布尔指导手册的目标设定有以下特点:①以商业目标的实现为核心。②以企业内外风险为评价切入点,内容表述得更加具体。③建立分级报告责任。董事会至少每年一次对公司内部控制系统的有效性进行检查并向股东汇报有关情况,董事会要定期接受并研究高级经理提交的报告,以及内部审计部门和其他专业人士提交的报告,这体现了股东至上的价值观。④涵盖了COSO所缺乏并因之受到批评的“资产安全和完整性”这一目标。在内部控制职责划分上也非常明确:在公司内部风险管理的职责分配上,董事会负责制定政策和定期检查公司内部制度的有效性,管理层执行董事会制定的风险和控制政策,负责内部控制的执行和监控,雇员具体操作内部控制制度。而董事会对内部控制有效性的检查涵盖公司所有的控制制度,包括财务控制、经营控制、合规性控制以及风险管理。这里的内部控制概念显然也超越了公共会计师视野的“内部控制”,是迄今为止内容最丰富的“内部控制”概念。在该报告中规定了对于控制过程中已经确认的重大失误(显性的),以及控制制度的明显缺陷(隐性的)应及时向管理层报告。但同时又规定,董事会对公司内部控制制度的运行负有最终责任。该报告也指出了内部控制的局限性。

比尔·维特在《风险管理与危机解决》一书中将风险管理的程序大体分为三步:确认风险、风险排序、管理风险。为了便于风险确认,使风险描绘流程变得顺畅,笔者对风险做了以下分类:战略风险、财务风险、运营风险、声誉风险、雇员风险、IT风险、环境风险、健康及安全风险、管制风险。风险测定的方法,最简单的就是划分级别,但是不精确。结构化的方法是采用2×2(识别概率及影响)风险矩阵,更高级和数量化的方法给予发生概率的风险评级表,对财务、声誉、运营、战略等进行评级构成多变量矩阵。风险管理的策略分为:承受风险(与公司偏好一致)、转移风险(参加保险)、消除风险(退出计划)、缓解风险(加强内部控制)、分担风险(合作)和规避风

险(取消风险活动)。

五、企业风险管理综合框架

进入21世纪以来,美国频频发生的财务丑闻使得公司内部问题再次成为焦点,2002年的《萨班斯—奥克斯利法案》(简称萨班斯法案)对财务呈报程序产生了十分重大的影响。其中,404条款要求公众公司管理当局对企业内部控制的有效性进行披露报告,注册会计师必须对该份报告进行审计。继英国和加拿大之后,美国的内部控制有效性报告成为上市公司披露的一项法定内容。

董建华、刘素英合著的《从内部控制到风险管理》介绍了2003年以后COSO的《企业风险管理框架》,该框架继承并包含了原有的内部控制一体化的内容,同时增加了三个要素,内部控制风险要素变为八个,即内部环境、目标设定、事件识别、风险评估、风险对策、控制活动、信息与沟通、监督。这个框架旨在为各国提供一个统一术语与概念体系的指南。

该报告中特别引人注目的是风险部分,其认为企业风险管理是一个过程,是由企业的董事会、管理层以及其他人员共同实施的,贯穿于企业的战略制定以及企业各层的活动,旨在识别可能影响企业的各种潜在因素,并按照企业的风险偏好管理风险为企业的目标实现提供合理的保证。该框架不仅在原有要素的基础上增加了三个要素,而且使原有要素的内涵也更加丰富。“内部环境”除了包含原来的控制环境的七要素之外,又加入了风险管理偏好、风险文化、风险偏好三项内容,认为在风险评估中,要考虑内在风险与剩余风险,提出风险的可度量,考虑时间偏好及与风险之间的关联作用。在信息沟通方面强调过去、现在和未来信息的分析处理,规定了信息的深度和及时性。风险管理提出了风险组合与整体风险管理的新概念,要求企业从总体上把握分散与企业各层次、各部门的风险暴露,以及统筹考虑风险对策,防止部门分散考虑应对风险,考虑风险的相互影响。

从新的框架中我们可以看到特恩布尔指导手册浓重的影子,同时新框架将目标设定、战略制定纳入其中,并且将风险管理作为其核心,这又与COCO的“重机遇、轻风险”形成了明显的区别。

管理学领域有关控制问题的研究也有许多新思想,肯尼思·克洛克等在《管理的终结》一书中指出,被动的、等级制的管理已经走向终结,彼得·德鲁克式的自我管理和引导式管理才是未来管理的发展方向。西蒙斯在《控制》一书中对未来控制的发展做出了展望,提出了集中战略控制概念。随着第三次经济浪潮的到来,企业技术创新能力日益增强,具有了更强的生存力,但同时也置身于更加激烈的竞争环境中,关乎企业生存的长期目标必然超越产生正现金流等的现实目标,为达到长期目标,企业应制定相应的战略,并把包含战略的长期目标转化为具体的决策和行动。这些概念的提出都为我们研究内部控制问题提供了崭新的视角。

主要参考文献

- ①迈克尔·C.杰克逊著,高飞,李萌译.系统思考——适于管理者的创造性整体论.北京:中国人民大学出版社,2005
- ②罗伯特·西蒙斯著,鲜红霞,郭旭力译.控制.北京:机械工业出版社,2004