

# 从内部控制角度谈 建立防治“小金库”长效机制

唐灼

(佛山科学技术学院 广东佛山 528000)

**【摘要】** 本文通过以内部环境为重要基础、以风险评估为重要环节、以控制活动为重要手段、以信息和沟通为重要条件、以内部监督为重要保证,这些要素相互联系、相互促进、反复实施,从而构建防治“小金库”的长效机制。

**【关键词】** 内部控制 小金库 长效机制 内部环境

2008年6月,财政部、证监会、审计署、银监会和保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》,指出内部控制是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的,旨在实现控制目标的过程。《企业内部控制基本规范》是加强企业内部管理,提高企业管理水平的纲领性文件,也是维护市场经济秩序,防治“小金库”问题的重要基本文件。本文拟就内部控制是防治“小金库”的长效机制及针对“小金库”如何加强和完善内部控制制度进行探讨。

## 一、“小金库”问题的根源是内部控制制度的缺失和失效

1. 内部管理机构没有形成制衡机制。监事会和审计委员会没有能力和条件对管理层实施有效的监督和制约,各职能

机构在岗位设置时没有体现不相容职务相分离的要求,给了“小金库”生存的空间。

2. 人力资源选拔、激励和约束制度不合理。主要表现为在选拔高级管理人员和聘用中层及以下员工时,因人设事或设岗,没能遵循公开、公正、公平的原则,选聘人员未能达到岗位职责要求,以及薪酬制度没有与业绩考核挂钩,员工薪酬收入没能与其贡献匹配,没能体现效率优先、兼顾公平的原则。

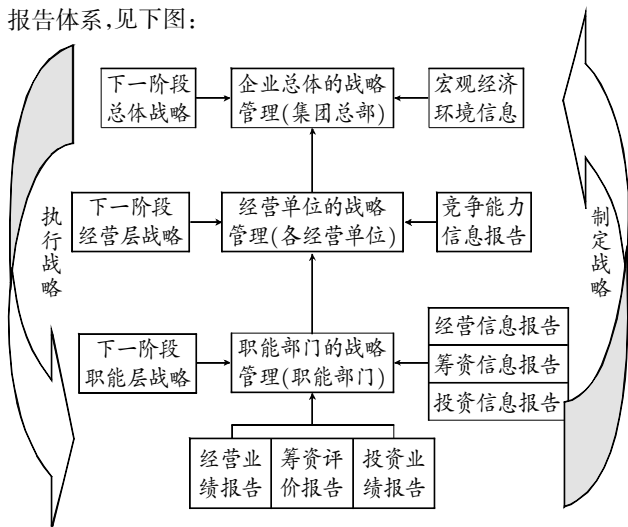
3. 缺乏积极向上的企业文化、诚实守信的经营理念。管理机构对总结企业优良传统、挖掘文化底蕴,提炼出开拓创新、积极向上、遵法守信的文化建设重视不够,导致企业缺乏凝聚力,员工对企业缺乏信心和认同感。

息;应对替代商品策略报告,包括完善产品功能、促销策略等信息;应对潜在进入者威胁策略报告,包括扩大经济规模、联合现有产业竞争者、寻求政府保护等信息。

(3)职能部门层次战略报告。职能层战略是对经营单位内的各职能部门的日常经营活动的战略的确定。各职能部门通常都掌握一定的人力和物质资源,分工协作发挥一定的专业职能。该层次战略的确定侧重于资源的利用,力求做到人尽其才、物尽其用,从而提高企业的整体经济效益。该层次的报告比较具体,主要是用来指导作业层次的战略执行,具体有经营战略报告、筹资战略报告、投资战略报告。经营战略报告包括:采购报告主要包括下一阶段购买的原材料数量、选择的供应商等信息;生产报告,主要包括下一阶段采用的技术与设备,需要的生产工人的技术水平等信息;销售报告,包括下一阶段的具体营销策略,所要实现的利润等信息。筹资战略报告主要包括下一阶段资本成本报告和利润分配报告等。资本成本报告主要提供下一阶段承担的资本成本,拟采用的资本结构、财务结构、负债结构、所有者权益结构等方面的信息;利润分配报告提供下一阶段企业的利润分配信息。投资战略报告主要包括对内投资报告和对外投资报告等。对内投资报告主要包括下一阶段的资本投资项目报告和非流动资产结构报告;对外投资报告主要提供下一阶段的对外投资结构与投资收益等

信息。

综上所述,笔者根据战略管理会计要求构建出企业内部报告体系,见下图:



## 主要参考文献

1. 张先治. 基于会计相关性的企业内部报告地位与价值. 会计研究, 2009; 12
2. 余绪缨, 谢灵, 郭丹霞. 管理会计: 理论·实务·案例·习题(第1版). 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2004

4. 信息沟通、交流不畅通和不充分。企业未能弥补信息不对称缺口,未能做到及时、准确、完整从内部单位采集各种信息,促进信息的集成和共享,并使这些信息在各管理层级之间畅通、充分交换,以便监管部门及时、有效和正确地分析使用。

5. 风险意识淡薄。企业没有对可能发生“小金库”风险的业务、岗位、流程等进行全面评估,确定应重点关注和优先控制的风险,并确定相关风险的应对策略。

6. 控制活动不健全。主要表现为会计系统控制和财产保护控制不健全,实际上大多数“小金库”都与此相关。会计系统控制和财产保护控制的缺陷为管理者和个人参与“小金库”提供了闪转腾挪的余地。

7. 监管能力不强,内部审计机构独立性不够。由于监管人员知识欠缺,对于专业性较强的工作,无法判断所做的工作是否符合要求并与报酬相符,这就给从事这方面工作的人员提供了极好的舞弊机会和借口。而内部审计机构的设置和工作人员配备、能力以及工作的独立性不够,缺乏惩罚措施,致使一些内部审计机构形同虚设,给了舞弊者建立“小金库”又能免于惩罚的幻想。

以上各种因素综合分析起来可归纳为缺乏内部控制和内部控制的执行力不足两种情况。缺乏内部控制是指企业单位没有建立有效的内部控制制度,“重管理轻治理”的传统没有得到实质性的改善,如内部出现“小金库”时,就有针对性地加强内部管理,管理的持续性无法得到保证,在一定程度上表明企业的内部控制建设更多的还是一种“救火式”的管理,内部控制建立和完善还处于初级阶段,没有形成一种常态。内部控制的执行力不足是指企业单位虽然建立了内部控制制度,内部控制制度却没有有效运行、真正落实,只重视内部控制制度的建设,而忽视对内部控制制度实施情况的监督,存在规章制度与行动脱节,工作中存在不照章办事的现象。

## 二、建立和完善内部控制制度是防治“小金库”的全面、综合、长效的机制

1. 从内部控制的目标来看,内部控制制度是防治“小金库”全面、综合、长效的机制。

(1) 合规目标是企业作为社会公民在从事经营和其他特定活动时必须遵循适用的法律法规的目标,是企业遵循目标的最低标准。“小金库”违反国家财经制度和纪律,干扰有关财经政策的执行,滋生腐败,违反了法律、法规的规定。

(2) 安全目标是保证资产安全完整的目标,资产是资本赖以存在的自然形态,是形成未来经济效益的经济资源,包括有形资产和无形资产。“小金库”截留收入、套取资金、转移资产,使企业的资产造成损失。

(3) 报告目标是指财务报告所披露的信息应当真实、完整和公允的目标。“小金库”使得会计报表失真,不能正确反映企业的财务状况、经营成果和现金流量,以致不能有效利用财务报告,难以发现企业经营中存在的问题,可能导致企业财务和经营风险失控。

(4) 经营目标包括经营业绩、盈利目标和保护资产避免损失,“小金库”使企业财务报告失真,使得单位不能如实列示收

入、费用和利润,正确反映企业的经营业绩、盈利情况,以及无法考核企业负责人经济责任的履行情况。

(5) 战略目标是指从长远发展的角度,使企业效益最大化或价值最大化。战略目标的层次比其他目标更高,其他目标是战略目标的具体化。

通过对五个目标内涵的分析,不难发现“小金库”的存在与内部控制的目标是格格不入的。可以说,建立和完善内部控制制度,将合规、安全、报告、经营、战略目标作为实施内部控制的起点,其实也是将防治“小金库”纳入实施内部控制的起点,通过选择有效的控制方法,形成实现企业目标的控制系统,达到内部控制的目标,自然也就达到防治“小金库”的目标,形成了长效、全面、综合的防治“小金库”的控制系统。

2. 从内部控制的属性来看,内部控制的建立和完善是防治“小金库”全面、综合、长效的机制。

(1) 企业内部控制的主体是企业董事会、监事会、经理层和全体员工,他们都对企业的内部控制执行效果产生直接的影响,企业的董事、监事及其他高层管理人员对企业内部控制的身体力行,对控制方法和程序的遵守,能为企业内部控制的全面执行起到很好的效仿作用,而一般的企业职员对内部控制的执行度则更能体现企业内部控制的执行效果,这表明内部控制是一个全员控制。

(2) 企业内部控制客体是指内部控制的实施对象,体现为企业内部的人、财、物等基本要素及其在经营管理过程中所形成的一系列组合关系和组合方式,主要是企业在经营过程中需要重点管理和控制的业务及流程,从横向看,人、财、物、信息、技术等都是企业内部控制的对象;从纵向看,企业中的各个层次都是内部控制的对象;表现为组织规划、授权体系、全面预算、分工合作、业务记录、财产保全、风险防范、人力资源、审批权限、利益分配等,涵盖了企业的各个方面,这表明内部控制是一个全面、全过程的控制。

(3) 内部控制的手段和方法具有多样性,内部控制的手段和方法是为了实现其目的而采取的各种具有控制功能的方法、程序和措施的总和。针对不同的控制对象和所要达到的控制目的,可以采取不同的控制手段和方法。即使是同样的控制内容,在不同的单位或不同的时期所采取的控制手段和方法往往也有差别。

3. 从内部控制实质来看,内部控制的建立和完善是防治“小金库”全面、综合、长效的机制。内部控制实质是一种内部管理制度,具有以下内涵:

(1) 内部控制的根本目的在于加强企业内部管理、提高企业经济效益,其基础是企业内部分工,核心是一系列具有控制职能的方式、措施及程序,是为了达到经营目的和控制目标而产生的相互制约的手段和一种自我调节、制约和控制机制。

(2) 内部控制在实施过程中既明确管理和控制关系,树立责任意识和风险意识,掌握有效、审慎、全面、及时和相对独立原则,又强调以人为本,调动全体员工的积极性,因此内部控制制度不是单一的制度、机械的规定,而是一个发现问题、解决问题的动态过程。这个过程循环往复,又各具独特内容。

(3)内部控制是在系统理论的指导下,将企业作为一个总体,并将构成总体的各个组成部分看成一个系统。例如,对于一个企业来说,其生产经营活动是一个总体,而构成生产经营活动的人、财、物、信息、技术、供、产、销以及会计、统计、计划、预算、审计等各个因素都是这个总体的所属系统。它通常形成一种经常性的制度,表现为一个科学完整的体系。

(4)内部控制是指企业为了业务活动的有效进行,保证资产的安全与完整,发现、防止、纠正错误与舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定的政策与程序。内部控制实际上是使企业内部各方面、各环节形成一个相互制约的体系,通过该体系,企业内部任何一个方面、一个环节都受到另一个方面或环节的制约,从而达到内部控制的基本目标。

### 三、针对“小金库”问题,加强内部控制的建议和措施

1. 提高对内部环境重要性的认识,根除“小金库”生存的土壤。内部环境是指企业内部的对内部控制有直接或间接影响的要素总和,主要包括治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、企业文化等,它既是实施内部控制的基础,又是防治“小金库”机制的基础。

首先,应建立完善的公司治理架构,以有利于内部控制制度的建立和执行,健全的内部控制机制也将促进公司治理的完善和现代企业制度的建立。分析“小金库”问题的特点,很多问题出在经理这一管理层级,因此,应着重解决监督方面的问题,须明确董事会、监事会、经理层方面的职责权限配置,形成有效的职责分工和制衡机制。

其次,应重视内部审计工作,应健全内部审计机构,配备具有专业知识、技能和经验的审计人员,使其具有足够专业胜任能力和独立性,以对内部控制制度的建立和实施进行持续性的监控,消除既参与“小金库”,又能免于被发现、被惩罚的幻想。

再次,制定科学、合理、规范的人力资源考核与薪酬政策,包括员工的聘用、辞退与辞职,员工的薪酬、考核、晋升与奖惩等方面,以吸引人才、留住人才、激励人才,使每个勤于工作、积极向上的员工都能得到其应有的回报,“小金库”出现的各种借口也被化解于无形,实现所谓的“软控制”。

最后,培育爱岗敬业、诚实守信、遵纪守法的企业文化,以有助于管理层和全体员工树立正确的价值观念、道德观念、管理观念、法律规章制度观念。管理层应率先垂范,在企业文化建设中发挥其主导作用。

提高对内部环境重要性的认识,实质上是提高对控制主体在内部控制中工作环境重要性的认识,努力为控制主体在其工作的各个方面创造良好的工作环境和平台,让各个控制者在一个科学规范、相互制衡、职责权限清晰、监督到位、能激发全体员工工作积极性、提倡诚实守信经营理念的环境工作。

2. 全面进行“小金库”风险评估,梳理各控制活动,进行风险识别、风险分析和风险应对。进行“小金库”风险评估,实际上是对控制客体,特别是重点岗位和重点环节,对发生“小

金库”风险的可能性,进行全面、彻底摸底、排查,做到心中有数。

首先,识别出可能导致发生“小金库”问题的风险因素,包括内部风险和外部风险。内部风险如经理层的操守、监督层的能力、内部的组织结构、各经营部门的重点风险岗位、管理能力和业务流程等;外部风险如经济形势、融资环境、资源供给、技术进步等。

其次,根据监督部门以往查处“小金库”案件的情况及审计部门开展审计的情况,组织建立防治“小金库”的数据库,以利于识别“小金库”问题的风险因素,识别风险后由有关职能部门和业务单位共同进行风险分析,以衡量风险对防治“小金库”目标的影响程度。这不仅要针对梳理出来的各种风险,还要注意其延伸的风险,辨认其来源,分析其性质,以及发生的可能性、引起的后果和严重程度。

再次,风险应对策略,对“小金库”风险应采取积极主动的风险降低策略,降低风险发生的可能性或影响程度。

3. 全面加强控制活动,确保防治“小金库”的政策和程序贯穿于企业所有层次和职能部门。控制活动就是根据风险评估的结果,采取诸如不相容职务相分离控制、授权审批控制、会计系统控制、财产保护控制、预算控制、运行分析控制和绩效考核控制等控制措施,以确保风险应对策略的落实,它是防治“小金库”的重点和落脚点,为控制主体创造好的环境和风险评析都是为了更好开展控制活动,达到控制的目的。

4. 建立和完善信息沟通、交流机制,确保信息沟通畅通。应弥补信息不对称缺口,建立全面、系统、持续的信息收集系统,以使监管部门及时、准确、完整得到单位内部经营管理的信息,同时加强信息技术的运用,促进信息的集成和共享,使监管部门及时、有效和正确地使用这些信息。

建立定期信息报告和投诉人、举报人保护制度,是信息收集系统中的重要组成部分。投诉是信息自下而上沟通的重要形式,企业员工处于经营活动的第一线,能够及时发现经营活动及内部控制实施过程中存在的不足、问题及缺陷以及舞弊行为,并能够就完善内部控制体系提出合理化建议和改进意见,为此企业应当建立举报投诉制度,设置举报专线,明确举报投诉处理程序、办理时限和办结要求,确保举报、投诉成为企业掌握信息的重要途径。同时,企业要建立举报人保护制度,保护投诉人的积极性,维护举报人的合法权益。

5. 内部监督和外部审计并举,形成合力。监督机制是防治“小金库”必不可少的环节,失去监督和制约的内部控制可以说是失效的,因此,应建立以企业为主体、以政府监管为促进、以中介机构审计为重要组成部分的内部控制监督实施机制。

### 主要参考文献

1. 池国华.内部控制学.北京:北京大学出版社,2010
2. 胡为民.内部控制与企业风险管理.北京:电子工业出版社,2009
3. 程新生.内部控制理论与实务.北京:清华大学出版社,2008