

我国企业内部控制评价:问题与对策

蔡俊杰 刘春志

(中国建设银行广州审计分部 广州 510045 中南财经政法大学金融学院 武汉 430073)

【摘要】 内部控制评价是企业内部控制体系的重要环节之一。以 2010 年五部委发布《内部控制配套指引》为标志,我国企业的内部控制制度已基本确立。本文从内部控制评价出发,在分析企业内部控制评价的理论缺陷和实际中的问题的基础上,有针对性地提出对策建议,以期改善我国企业当前内部控制实践效果,推进内部控制理论的实务化进程。

【关键词】 内部控制制度 内部控制评价 监管 实务化

一、问题的提出

内部控制的产生是现代企业经营模式发展和组织效率提高的要求。自 20 世纪 30 年代美国《证券交易法》首次提出内部控制的概念以来,经过半个多世纪的实践,内部控制的内涵和外延均发生了深刻的变化,并且在不断地总结和发展中形成了比较完整的理论体系和实践框架。

21 世纪伊始,安然公司和世界通信公司的会计丑闻陆续曝光,内部控制的无效导致的企业经营失败开始引起全球关注。基于考察企业内部控制体系设计是否合理、内部控制制度执行是否有效的内部控制评价也成为学术界的热点议题。为此,2002 年美国国会发布了《SOX 法案》,规定管理层及企业管理部门和发布审计报告的会计师事务所应当对内部控制进行评价并出具报告。2006 年我国沪深两个证券交易所亦发布了类似规定。2008 年财政部、审计署、证监会、银监会、保监会五部委发布的《企业内部控制基本规范》(简称《基本规范》)和 2010 年发布的《企业内部控制评价指引》(简称《评价指引》),为我国企业内部控制评价作出了明确的规范。

但是,内部控制规范的实施效果还很不理想,企业在实际执行中尚存在不少问题。2010 年 12 月齐鲁银行曝出特大伪造金融票证案,多家银行被卷入其中,涉案金额高达 10 亿多元。2011 年中国在美国的上市公司遭遇信任危机,仅上半年就有 19 家企业因涉嫌财务造假被摘牌或停牌。这些都深刻暴露了我国企业内部控制实际运用中面临的信任危机。内部控制设计和运行效果不理想,除了外部监管的力度不够以外,内部控制评价的不合理运用也是一个原因。

本文从内部控制评价的角度,对我国企业内部控制失败进行溯源,在结合国外先进经验的基础之上,提出合理建议。希望借此改善内部控制评价,利用内部控制评价的能动性,充分发挥内部控制对企业经营和发展的促进作用。

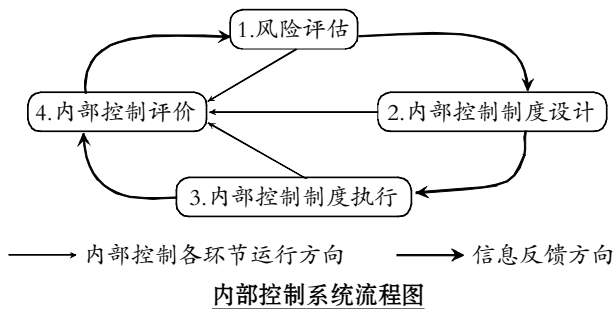
二、内部控制的相关理论和文献综述

1. 内部控制评价的重要地位。内部控制自原始内部牵制发展而来,而现代内部控制理论最初则是从注册会计师行业的实践中总结出来的,然后逐步完善,并推广到企业管理的范

畴。我国对现代内部控制理论的研究始于 20 世纪 80 年代初,最初应用领域是对风险比较敏感的银行业和证券业,以及注册会计师行业,21 世纪初内部控制才开始逐渐被我国企业所重视并应用,成为企业战略管理的重要内容之一。

美国 COSO 报告和我国《基本规范》对内部控制的定义均有如下共识:内部控制是由人实施,通过科学的过程来达到对企业的有效经营而提供的合理保证。这其实是在对企业日常运营和监管的基础之上进行的额外保证,这种保证往往因为诸多因素的掣肘而有限,但是又是十分必要的。

企业内部控制评价是公司董事会或类似权力机构对企业内部控制的有效性进行全面评价,形成评价结论,出具评价报告的过程。内部控制评价是内部控制体系的重要环节之一,一个完整的内部控制流程可以下图表示:



从上图我们不难发现,企业内部控制评价是企业一个会计年度内部控制情况的集中体现,也是进行风险评估的基础。可以说企业内部控制评价是企业整个内部控制体系承前启后的一环,是内部控制体系持续改进过程中的反馈渠道和信息来源。企业良好的内部控制评价能推动整个企业内部控制体系健康持续运行,从而呈现出螺旋式上升的态势。

2. 相关文献综述。国内学者最初对内部控制评价的研究主要集中在内部控制制度设计层面上,朱荣恩等(2003)在介绍美国内部控制评价最新研究成果的基础上提出了我国建立内部控制评价体系应具备的条件;张龙平等(2002)从外部评价角度着重论述了作为社会中介的会计师事务所及其注册会

计师进行内部控制评价应当遵循的方法;陈汉文等(2008)对保证内部控制有效性的评价方法进行了深入研究。

随着内部控制评价在实务中的推广应用,学术界的研究开始从实务操作的完善转向对理论的修正和实证研究。张先治等(2011)尝试结合《基本规范》和实证研究构筑完整的企业内部控制评价系统;池国华(2010)基于管理视角进行了企业内部控制评价系统模式探索;杨有红等(2010)等通过对沪市部分上市公司内部控制评价报告进行分析,指出了我国企业内部控制普遍存在实施不力的问题;杨玉凤等(2010)基于沪市上市公司的数据重点研究了内部控制信息披露质量与代理成本之间的相关性。这标志着在我国内部控制评价领域,实务界和理论界开始进入了相互促进的新阶段。

三、企业内部控制评价面临的现实问题分析

1. 评价活动的目标不够合理。《基本规范》指出,“内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整,提高经营效益和效果,促进企业实现发展战略,评价即对企业达成该目标的程度进行判断”。不难看出,《基本规范》主要是站在监管者的角度,着重强调企业控制过程中的合规性,对战略目标等涉及企业自身利益的问题则尚未关注,这显然是不够全面的。这种传统的基于财务信息的内部控制理论已经不能够适应企业发展的要求,会造成对企业内部控制只是外部监管要求的误解,也很难形成自我控制和主动控制的正确观念。内部控制目标的不确定性势必导致评价工作目标的不合理,这会阻碍内部控制在企业的发展,也会影响评价工作的有效性。

2. 尚未建立完整的内部控制体系。内部控制评价结果在供企业内部改善管理的同时,还应当对外披露以供利益相关者参考,据此了解企业的经营状况和经营水平。因此,建设一个规范的内部控制评价体系是内部控制发展面临的主要问题之一。目前《评价指引》对内部控制评价只是构建了指导性框架,并没有细化的评价规范,提出的评价方法不够具体,对披露内容的深度和广度亦无明确要求,导致不同企业之间的评价报告质量良莠不齐,缺乏可比性。同时,对《评价指引》的执行,五部委仅对上市公司的执行时间列出了时间表,应用面显然较窄,且要求比较模糊。另外,五部委发布的《评价指引》只是部门指导文件,法律层级较低,缺乏权威性和强制性。而美国的内部控制评价体系中既包括层级相对低的COSO委员会《内部控制整合框架》,也包括《SOX法案》等法律法规,从而保证了美国内部控制评价活动的顺利推行。

3. 缺乏内部控制评价的外部监管机制。目前,企业对内部控制的评价及披露仅仅依据财政部的相关规定以及证券交易所的相关文件,并没有明确统一的监管机构,这直接导致了企业的内部控制评价某种意义上成了一种自觉行为。事实上,建立健全评价的外部监管机制,除了在法律制度上应当做出努力以外,相关部门的监督检查也非常重要。因此,利用制度和相关监管主体的双重权威来确保企业内部控制评价的有效性,也是完善企业内部控制评价制度题中应有之义。

4. 企业对内部控制评价认知有限,缺乏积极的态度。在

实施企业内部控制实践中,企业常常因为对内部控制评价认知有限而对其缺乏积极的态度,影响了评价效果。我国内部控制实践起步较晚,理论和法规建设滞后,建设内部控制体系的企业也主要集中在国有企业、上市公司和一些风险比较敏感的行业,尚未形成良好的内部控制氛围。同时,实践经验的欠缺又严重阻碍了企业对内部控制的认知。加之内部控制评价对企业带来的经济效益是隐性而非显性的,缺乏长远眼光的管理者很难对其有足够的认识,因而对内部控制建设普遍缺乏积极性,以致难以将内部控制评价融入企业管理理念和文化,形成的披露报告内容简略,语焉不详,缺乏说服力。

5. 内部控制评价的应用存在误区。这主要表现在:①忽略了内部控制评价制度与实际结合。目前,我国许多企业仅仅根据《基本规范》、《评价指引》等相关文件建立了内部控制制度,并以企业内部文件的形式下发。但是,设计的内部控制制度是否适应本企业的现实情况,制度是否得到有效执行,则往往被忽略。这是企业管理者短视、忽视制度建设重要性的表现。②企业内部控制自我评价的主体不明确。在我国企业内部控制评价实践中,大部分企业的评价任务落在了中间管理层和内部审计部门身上,董事会下属的审计委员会和基层员工则参与较少,监事会的作用也没有充分发挥。评价主体不全面,导致评价结果可靠性不强,影响了评价的效率和效果。同时,由于中间管理层也是内部控制的主要执行者,而内部审计部门没有足够的权威,这种自我评价会造成一定程度的袒护和粉饰,直接导致评价结果缺乏客观公正性。

6. 内部评价与外部评价相互独立和脱节。根据财政部相关要求,内部控制的有效性应该由企业进行自我评价,同时也应当聘请有资质的会计师事务所对财务报告的内部控制有效性进行评价,并分别出具评价报告。在实务操作中,企业自我评价部门(内部审计机构)和会计师事务所进行的外部评价工作相互独立相互割裂,导致内部控制鉴定工作重复,对企业来说是一种人力、物力上的浪费,违背了成本效益原则。同时重复的内部控制评估和测试也让相关部门不胜其扰,反而不利于企业效率的提高,也不利于内部控制目标的实现。

四、完善企业内部控制评价体系的建议

1. 确立合理的内部控制目标和评价理念。内部控制目标是内部控制评价的出发点,要使其更加科学、合理,应当至少在以下两个方面作出努力:

(1)充实内部控制目标的内涵。美国COSO委员会2004年在《企业风险管理整合框架》中指出,内部控制的目标是多层次的,应当至少包括战略目标、经营目标、报告目标和合规目标。企业内部控制无疑是为企业目标服务的,而企业最高层次的目标应当是实现其发展战略。因此,内部控制的目标应当将战略目标作为第一位,这样才能体现企业的职能。鉴于我国当前的市场环境,应当着重强调企业合法合规经营,因此合规性应该作为内部控制的第二层次目标,经营目标和报告目标则分列第三、第四层次。同时,还应当丰富经营目标的内涵,着重强调经营活动中的风险防范和应对。

(2)构建基于全面风险管理的评价体系。内部控制评价的

重点是对风险及风险控制措施落实程度的评价,而对内部控制有效性的评价,主要是评价企业现行内部控制是否能预防并减少关键风险点。企业在进行内部控制评价时,不仅要关注各个管理环节和风险的权衡,而且要以风险为导向的方法来防范影响企业长远目标的风险问题。因此,企业在进行内部控制评价时,应当从战略的高度对整个内部控制体系进行评估,将评价和控制的目的落实在更加长远的利益上,从而达到对企业进行全面风险管理的目的。

2. 对内部控制评价的重点关注面进行明确规定。《评价指引》对内部控制评价工作仅进行了原则规范,对具体的操作并没有详细说明。要使内部控制评价在执行和披露中真正达到预期的效果,必须在保持评价的灵活性和自主性的同时,着力做好对重点关注面的评价,具体要做到:

(1)按照《评价指引》要求,评价主体应根据现场测试获取的证据,对内部控制缺陷进行初步认定,并按其影响程度分为重大缺陷、重要缺陷和一般缺陷。评价报告要对重大缺陷和重要缺陷逐条进行分析并予以披露,同时披露缺陷的认定方法和依据。在此过程中尤其应注意组合风险的影响,若多个一般风险组合可能构成重大或重要缺陷,也应以风险组合的形式按照上述要求予以认定和披露。

(2)对所有缺陷包含的风险点进行评价,评价方法视具体情况由企业自行制定,但对重大和重要缺陷的风险点的评价方法不应少于三种且至少有一种是穿行测试。对重大和重要缺陷使用的评价方法和评价结果也应当分条予以披露。

(3)针对所有缺陷的评价结果,分别制定应对措施。同样对重大缺陷和重要缺陷的应对措施分条予以披露。

(4)注重评价活动的连贯性。应当对上年度认定的重大和重要缺陷单独予以重新评价并披露评价结果,以检验企业风险应对措施是否有效,并予以披露。

3. 规范企业内部控制评价主体与监管机制。《评价指引》指出,企业内部控制评价应当由“董事会或类似权力机构”承担,并且对评价结果负责。这样的表述不是很明确,企业在执行过程中往往容易产生误解。

根据内部控制评价的内涵,不妨对内部控制评价进行这样的解读:评价的责任方应当是董事会,董事会根据实际情况可将决策权赋予监事会,并由董事会下属的审计委员会对评价工作进行全程监督。监事会确立评价的总体思路,并将主要评价工作交由内部审计部门执行,由其牵头其他相关部门进行评价。值得注意的是,要保证内部控制评价工作的可靠性,就需要将内部控制活动中的所有参与者均作为评价主体执行评价工作,形成全面评价的良好氛围。为调动员工的积极性,可尝试将评价结果纳入员工绩效考核系统。

针对我国内部控制评价监管缺失的问题,我国相关部门可以在适当时机尝试确立内部控制评价的监管主体机构,并且出台相应的监管政策,明确监督机构对企业内部控制评价效率和效果进行监督和检查的职责。

4. 充分发挥内部控制评价和披露的双向推动作用。内部控制评价信息的披露是内部控制评价主体对企业内部控制进

行全面评价获得的评价结果,即对内部控制情况及其有效性作出判断,并将该结果以适当的载体进行揭示的行为,是内部控制评价结果的具体体现。对企业内部控制评价信息予以披露,既是信息提供者的价值取向要求,也是信息需求者的利益取向要求。事实上,对内部控制评价进行披露,不仅能够增进外部信息使用者对企业的了解,有利于化解信息不对称带来的不信任感,增强投资者的投资信心,而且能反向推动企业加强内部控制建设,改善经营管理,实现双赢。陈汉文等(2011)对企业内部控制评价的积极作用进行了研究,在他们选取的1891家上市公司中,2010年有将近75%的上市公司进行了内部控制自我评价,并披露了内部控制自评报告。其中,出具内部控制自评报告公司的内部控制指数均值比未披露公司高出约10分。因此,企业应当定期披露企业内部控制评价报告,充分发挥内部控制评价和披露的双向推动作用。

5. 适当借鉴注册会计师的审计评价报告。一般看来,注册会计师进行的外部评价只是其开展审计工作的一个步骤,且通常仅包括财务报告内部控制评价,无论全面性还是可靠性都存在不足,因此其内部控制评价报告往往被企业所忽视。但我们也应当看到,注册会计师通常具有较高的职业素养和专业胜任能力,其进行内部控制评价时采用的方法亦经过了实务的检验,尤其是注册会计师在评价报告中指出的应当注意和改善的方面,企业应当充分评估并借鉴。因此对注册会计师的外部评价报告,企业应当认真进行研究,认真采纳其提出的建议,通过内外双重监控为企业筑起防范风险的双道墙。企业出于审慎性的要求,可以尝试对内部和外部评价均认定为一般缺陷(重大和重要缺陷必须由企业独立执行评价工作)的部分,沿用注册会计师的工作成果,出具评价意见并说明原因,但企业应当对引用的部分独立承担责任。

推动内部控制评价的发展,必须强调评价理念的规范化和评价方法的科学化。本文对评价过程的建议着重于解决现实问题,是否能够有效施行尚有待于实践检验。

【注】本文系国家社会科学基金项目“金融企业内部控制优化与会计舞弊防范研究——山西票号历史经验剖析与现实借鉴”(项目编号:11BGL021)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 陈汉文,张宜霞.企业内部控制的有效性及其评价方法.审计研究,2008;3
2. 池国华.基于管理视角的企业内部控制评价系统模式.会计研究,2010;2
3. 戴彦.企业内部控制评价体系的构建——基于A省电网公司的案例研究.会计研究,2006;1
4. 杨有红,陈凌云.2007年沪市公司内部控制自我评价研究——数据分析与政策建议.会计研究,2009;6
5. 杨玉凤,王火欣,曹琼.内部控制信息披露质量与代理成本相关性研究——基于沪市2007年上市公司的经验数据.会计研究,2010;1
6. 张龙平,朱锦余.关于注册会计师对内部控制评价的理论思考.审计研究,2002;2