

内部控制有效性问题探讨

朱彩婕 张代宝

(山东财政学院, 山东 济南 250014)

[摘 要] 建立健全有效的内部控制,主动防范经营和财务风险,已经成为企业发展壮大必须之举。影响内部控制有效性的因素主要包括:内外部控制环境不利;企业各部门责权不对称,内控监督和相互约束不力;缺乏一套真正适合自己的内控管理方法和内控管理工具,因此必须建立有效内部控制的措施:逐步健全内外部控制环境;建立内部控制有效性评价指标;明确内部控制有效性评价的时间范围,通过法律法规的形式对报告内部控制有效性评价进行强制性规定等。

[关键词] 内部控制;有效性;评价;措施

[中图分类号] F275

[文献标识码] A

[文章编号] 1000-971X(2007)05-0045-03

一、内部控制有效性及其评价

内部控制的有效性有两层涵义:一是指企业的内部控制政策和措施与国家的法律法规没有相抵触的地方;二是指设计完整、合理的内部控制在企业的生产经营过程中,能够得到持续的贯彻执行并发挥作用,为实现提高经营效率效果、财务报告的可靠性和法律法规的遵守提供合理保证。

内部控制的评价,是指对内部控制制度“设计”和“执行”两个环节的完整性(健全性)、有效性和合理性进行测试和评价。评价是内部控制循环过程中一个非常重要的环节,它是内部控制得到持续改进的基础。在评价内部控制的有效性时,第一层涵义即不与国家法律法规相抵触是前提,只有满足了这一点才能考虑其执行的效果。而第二层涵义对企业来说则是根本性的,也是企业追求的目标。如果只满足了合法合规的前提,而在实际中根本不予执行或执行起来达不到预计的效果,则内部控制对此企业来说就相当于不存在。

内部控制有效性评价应以其完整性和合理性为基础,完整性与合理性则以其有效性为目的。若不具有完整性与合理性,则内部控制的有效性无从谈起;同理,若没有了有效性,则内部控制的完整性与合理性就丧失了基本的意义。有效性要求内部控制制度能有效地更正错误与舞弊的发生,产生效率和效益。这不仅仅需要内部控制在总体上是有效的,而且需要各项具体制度也要有明确的目的并发挥其自身的作用。因此,内部控制系统要相互协调,决不能顾此失彼,自相矛盾。既要有制约作用,又要有协调机制,以有利于整体功能的发挥。这也就是效率问题。控制要适度,过严会使管理活动失去生机,影响职工积极性的发挥;过宽又会引起运行机制失调,达不到控制目的。任何制度都要有利于管理者

和职工群众的理解和执行,因此要简明扼要,方便易行,讲究实效。

有效性是内部控制的精髓,是内部控制真正发挥作用的关键所在。如果内部控制不能实现企业经营和财务活动的“有效控制”,则内部控制就失去了存在的价值。现在,我国企业中普遍存在着缺少行之有效的、高效率的内部控制,内部控制建设流于形式,不注重控制环境的建设,内容上不顾条件的照抄照搬,并且缺乏强有力的外部监控措施,使不少企业风险剧增,“中航油”公司因缺乏有效的内部控制造成巨额国有资产损失就是一个典型案例。

二、影响内部控制有效性的因素分析

由于我国内部控制制度建设和规范起步比较晚,又经历了从计划经济体制向市场经济体制转型的特殊过程,所以有许多因素制约着内部控制有效性的发挥,具体体现在以下几个方面:

(一) 内外部控制环境不利。

控制环境是内部控制生存的土壤,是内部控制赖以发展的基础,它直接关系到企业内部控制的执行和贯彻,对建立、加强或削弱特定政策程序及其效率产生重大的影响。我国现有大多数企业特别是多数中小企业中,管理者整体素质普遍不高,企业管理者素质达不到建立有效内控的要求;部门设置不合理导致管理层人员内部控制意识薄弱,不少企业仍然沿袭着计划经济体制下的部门设置,企业普遍存在机构臃肿、管理层次多、工作效率低下的问题,再加上企业在部门的设置中对横向间的协调缺乏足够的重视,导致同级各部门间缺乏必要的交流,信息相当不对称;企业相配套的机制和制度不健全,一是企业缺乏相应的激励与约束机制。二是人事

[作者简介] 朱彩婕(1973—),女,山东沂南人,山东财政学院会计学院讲师,硕士研究生。主要研究方向:财务管理。

政策和实务不完善,企业没有一套行之有效的招聘测评员工的方法,所以在雇佣人员时就难免会有过失,招聘的员工达不到单位的要求。三是企业制度不全面,没有针对企业经营的各个环节、各个部门制订出相应的规章制度,顾此失彼现象十分严重。这些因素都影响到企业内部控制的执行效果。

(二)企业各部门责权不对称,内控监督和相互约束不力。

在许多企业中内控部门形同虚设,失去了监督的作用。目前我国内部审计只是服务于企业负责人。这就造成内部审计既不能监督上司,也不能监督同级,再者财务与会计分工不明确,难以发挥各自职能,一是服务对象不明。财务监督的服务对象是企业的所有者,而会计监督的服务对象是企业内、外部利害关系人,将服务对象和灵活性程度不同的两项工作合并一处,必然导致服务对象模糊,财务管理的灵活性会干扰会计的公允性。二是财会部门不堪重负,应由财务部门负责的投资、筹资和收益分配事项,涉及时间跨度大(包括过去、现在与将来),采用的方法特殊(如分析、考核等)。特别是在市场经济条件下,企业的财务事项必将日趋复杂,关系到企业的存亡。三是违背不相容职务分离原则。由财会部门的主管人员既管理财务收支又进行会计信息处理,极易导致基于财务收支需要而捏造会计信息。

(三)缺乏一套真正适合自己的内控管理方法和内控管理工具。

虽然各个公司的管理基于不同行业模式而有所差异,但在内部控制方面都存在管理功能缺乏,明显缺乏良好有效的管理工具及内部控制工具的问题。在实践管理过程中许多工具和技术并没有获得公司管理人员的执行或是运用,比如预算管理、关键业绩指标、内部控制标准、财务预警机制等。在公司实际管理过程中,财务人员也耗费了大量的精力和时间在财务数据收集、整理、核算、编制财务报告方面,并没有在财务数据分类、成本削减、业绩管理、预算控制、战略管理等过程中发挥积极的作用,而是退缩于只是提供数据和信息的支持者的角色。

三、建立有效内部控制的对策

在知识经济和经济全球一体化的浪潮下,对任何一个企业来说,从企业整体运行而不从资金运行,从引导与约束并重而不是以约束为主的角度来考虑,建立科学有效的内部控制系统至少做到以下几点:

(一)逐步健全内外部控制环境。

1. 培养良好的人员素质,加强高层管理当局对公司内部控制系统的责任。

企业的全体员工都是本企业内部控制有关方面的塑造者,其诚实状况、敬业精神、业务知识、工作技能和创新能力等方面素质的优劣是内部控制科学有效与否的重要决定因素。企业应当针对自己的生产经营特点、员工素质和外部环境状况,根据企业发展战略的需要,在员工录用、职业道德教育与业务培训、岗位轮换、考核、提拔、处罚等方面,明确条件并建立有效机制,以保证员工素质不断适应有效内部控制的

需要。管理层必须承担公司内部控制有效性的责任,并运用恰当的控制标准(如COSO标准)来评价公司内部控制的真实性、对形成的评估结果有足够的证据支持,同时签署一份关于公司内部控制有效性的书面申明。

2. 建立恰当的组织机构,配以恰当的权利和责任。

组织机构也是内部控制的重要载体,在整个管理系统中起着“骨架”作用。建立恰当的组织机构,即科学合理的设置内部机构与岗位、确定机构与岗位职责以及各个机构、各个岗位间的相互关系,是对人流、物流、信息流实现有效内部控制的基本前提。恰当组织机构的确定,应当以本企业的生产经营特点、企业员工的素质、企业所处的文化背景、企业最高管理当局的管理哲学与经营战略等因素为依据。应当在分析这些因素的基础上,合理设置组织体系;对各个机构和岗位,分别授予其完成任务所必需的权利、分清各自的职责,使每一项业务的各个环节都有相应的机构和员工负责。

3. 建立有效的激励与约束方法。

要使企业的内部组织、岗位乃至整体的行为及其结果始终保持与企业的目标相一致,就必须采用一系列有效的激励与约束的方法。不同的企业,或者相同的企业在不同的内外环境下,所采取的激励与约束方法也应有所不同。常用的方法应当包括:科学的业绩评价,科学的目标管理,科学的授权,科学的财务管理、会计核算与统计。首先,制定并督促实施科学合理的财务政策、会计政策和费用政策。其次将财务政策具体化,制定出可操作性强的一系列财务制度。其三,根据会计政策制定符合本企业实际的科学合理的会计制度,并严格按这些制度处理会计事项。

4. 塑造实用的企业文化。

企业文化是长期的生产经营过程中形成的区别于其他组织的本企业所特有的价值观念和精神风貌,以及保持这些价值观念和这些价值风貌得以持久的制度等措施。它形成和变化的决定因素是董事会及其战略决策委员会的管理观念,最高管理当局成员尤其是经营者的管理观念与经营方式。因此,这些决定企业文化的人重视企业内部控制并努力去营造有利于内部控制的企业文化,则是内部控制科学、有效的关键因素。

(二)建立内部控制有效性评价指标内容,建立统一科学的内部控制评价标准。

目前我国理论与实务界没有对内部控制评价的内容形成一致的意见。独立审计师对财务报告内部控制有效性进行审计时,主要是针对财务报告形成过程中所有重要的内部控制有效性进行评价,因此在确定内部控制评价的内容时,一方面应根据注册会计师与委托人达成的业务约定书内容,另一方面,还需要考虑审计师在审计初期确定的审核标准。同时,鉴于我国在控制环境方面存在的严重问题,加入对组织规划控制的评价将促进机构设置和责任分工的有效性。因此,需要我们必须统一目标,确定标准,寻找一套评价内部控制的有效性和效率的指标内容。

美国的相关法律条款和实务都对在内部控制评价的早

期确定科学的评级标准提出了要求,认为应采用诸如 COSO 报告提出的内部控制完整框架的公认标准,作为财务报告内部控制有效性评价的标准。目前我国内部控制评价实务中,管理层建立健全有效的内部控制,一般是参照财政部发布的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》进行的,内容主要是以单位的内部会计控制为主,同时兼顾与会计有关的控制,独立审计师内部控制审核业务则是根据中国注册会计师协会发布的《内部控制审核指导意见》进行的。结合于此投入一定的人力、物力、财力,建立一套完整的、公认的内部控制评价体系,使内部控制有效性的评价不能只流于形式,要和财务报告审计中的内部控制评价明显区分开来。

(三)明确内部控制有效性评价的时间范围,通过法律法规的形式对报告内部控制有效性评价进行强制性规定。

在确定我国内部控制有效性评价的时间范围时,应借鉴国外的有益经验,针对一段时间内的内部控制的有效性进行评价,并在管理层关于财务报告内部控制的申明中明确报告的期间范围,对超过一定期限的内部控制评价结果,还需要取得额外的证据来支持最终的评价结果。

目前,仅有 2001 年 10 月证监会发布“关于做好证券公司内部控制评审工作的通知”中对内部控制评审提出了明确的规定,即要求证券公司根据“证券公司内部控制指引”的要求聘请有证券执业资格的会计师事务所对公司内部控制进行评审,会计师事务所应当向证券公司提交内部控制评审报告。而在其他规范中,没有对管理层进行财务报告内部控制有效性评价提出强制性规定。我们应借鉴国外的经验,在相关法律法规中对内部控制评价提出明确的要求,以将财务报告错误表述的风险降低到一个恰当的水平。

(四)设计一套科学的行动指南,为管理层进行内部控制有效性评价提供指引。

充分利用社会监督的资源,设计一套科学的行动指南,为管理层进行内部控制有效性评价提供指引。可以借鉴 KPMG 和 McGladrey & Pullen 会计师事务所报告中的做法,在单位内部组建由高级管理人员组成的专门小组,分步骤有计划地对内部控制的设计和执行情况进行检查和评价。单位可以聘请年报审计的注册会计师之外的中介机构或有关专业人员协助对本单位的内部控制的建立健全及有效性进行评价,并对评价过程中发现的重大控制缺陷或重要控制弱点进行必要的改进,保证财务报告的编报质量,降低财务风险。从内部控制的起源研究判断,内部控制的产生其实是企业发乎内心的真切需要。即使在早期的业主制组织中,由于所有权与经营权两权合一,业主出于保护自身资产、防范错误和舞弊的考虑,便已设置诸如账款分离、定期盘点等关键控制点,因此外部力量对推动内控质量的改进尤显必要。

四、结束语

综上所述,科学有效的内部控制体系并非这些要素的简单相加,而是由这些相互关系、相互制约、相辅相成的要素,按照一定的结构组成的完整的、能对变化的环境作出动态反应的一个系统。内部控制有效性的提高是一个企业管理的

灵魂,对于企业内部控制的管理,提高企业的经济效益有很重要的意义。但是在日趋激烈的现代化市场竞争中,内部控制系统不可能是以上要素的简单罗列,只有这些也是远远不够的,还需要各企业的管理层和员工不断的探索,不断完善内部控制系统,建立符合自己企业特点的高效率的内部控制系统。

参考文献:

- [1]陈玲.关于内部控制垂范建设的思考[J].会计研究,2001,(08).
- [2]何红渠,姚刚.改善我国企业内部控制环境的思考[J].财会通讯,2002,(05).
- [3]吴水彭等.企业内部控制理论的发展与启示[J].会计研究,2000,(05).
- [4]阎达五等.内部控制框架的构建[J].会计研究,2001,(02).
- [5]杨琳,宾红.浅谈企业内部控制建设[J].商业经济,2005,(10).
- [6]杨有红.企业内部控制框架——构建与运行[M].杭州:浙江人民出版社,2001,P67-78.
- [7]刘长翠.审计学[M].北京:经济科学出版社,2001,P122-145.
- [8]覃伟.内部会计控制规范实施指南[M].长春:吉林科学技术出版社,2001,P69-78.
- [9]Steven J. Root. 加强公司内部治理的内部控制[M].北京:清华大学出版社,2004,P56-71.
- [10]Sarbanes-Oxley section 404. management assessment of internal control and the proposed auditing standards, KPMG, March 2004.

