

《内部会计控制规范——基本规范》 的理论突破与修订建议

李明辉 唐予华

2001年6月22号,财政部发布了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》(以下简称《规范》)。该规范的发布,对于促进企业建立健全内部控制,改变我国目前企业内部控制乏力、会计信息失真严重、企业内部管理散乱现状,具有积极的意义。但是,客观地讲,该规范还存在一些不足。本文拟对该规范进行简要的评价,以期对进一步完善我国内部控制规范有所裨益。

一、《规范》的理论突破和现实意义

《规范》是在《会计法》的指导之下制定的,体现了《会计法》中关于内部会计监督的要求。它对内部控制的定义、目标、原则、方法、内容等基本问题做出了规定,

*本文是国家社科基金项目《我国上市公司内部会计控制与会计信息质量》的阶段性成果,批准号01BJY013。

这些游离于表外的项目对企业的财务状况和经营业绩起着非常重大甚至生死攸关的影响,使表面上“风平浪静”的资产负债表“危机四伏”。许多重大案例都已经说明了这一点。

金融工具的公允价值信息比历史成本信息对财务信息使用者更具有相关性。财务报告的基本目标是为投资者和债权人提供有助于预测、比较和评价未来现金流的数量、时间和不确定性的信息。因此,如果报告所提供的信息能有助于使用者在该方面的评价或区分各公司在这方面的差异,这种信息就具有相关性。对于金融工具而言,除了现金和股票外,都是契约的形式,其终止的最后手段都是各方收到现金或支出现金。而公允价值反映的是在当前(报告日)的市场环境和其他条件下交易双方对金融工具将会产生的现金流量的最合理的判断,理论上是目前所能预见的未来现金流量的现值。历史成本反映的是根据过时的(交易日)的事项和其他条件所作的判断,理论上是当时所能预见的未来现金流量的现值。对于处于瞬息万变的金融市场中的金融工具,显然,公允价值是会计所能提供的最为相关的计量属性。

会计原则中对公允价值挑战最大的是可靠性,然而对于金融工具而言,公允价值在可靠性方面同

对建立适合我国国情的内部控制体系具有里程碑的性质。

1.《规范》为企业内部控制的建立确立了基本的原则和方法,将据以指导具体项目(包括货币资金、实物资产、对外投资、工程项目、采购与付款、筹资、销售与收款、成本费用、担保等经济业务)内部控制规范的制定。可以说,《规范》奠定了我国内部控制体系的基本框架。

2.《规范》对内部控制的方法和内容作了较为全面的规定。《规范》颁布之前,1996年发布的《会计基础工作规范》仅仅对内部控制的部分内容(内部牵制、内部会计管理体制、稽核制度等)作了简单规定;1997年5月中国人民银行颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》仅仅是一个行业性的规定,且过于简单化。而《规范》则较为全面地对内部控制方法做出了规定。

样优于历史成本。由于衍生金融工具的买卖不须用标的资产,因此,其历史成本无法确定,所以成为表外项目,使历史成本的可靠性大打折扣。对于已经在资产负债表中确认的金融工具,为了规避金融风险,在历史成本下采取了计提准备、折价或溢价摊销等方法,这些方法都缺乏可靠的依据,因而提供的信息并不可靠。而根据现行市场中的交易价格确定的公允价值,在可靠性方面显然优于历史成本。固然无活跃市场金融工具的公允价值的确定还存在着许多难题,但可靠性方面存在的困难不应该成为历史成本对抗公允价值的理由。

目前,证券管理委员会国际组织已经向它的成员组织正式推荐国际会计准则委员会的核心准则(包括金融工具的披露和列示以及金融工具的确认和计量)并主张跨国上市的公司实施。越来越多的国际组织和国家已经接受甚至直接采用国际会计准则。中国作为世界经济的重要参与国和国际会计准则委员会的观察员国,在准则制定方面也一向注重尽量向国际会计准则靠拢。因此,国际会计准则委员会对金融工具会计的研究成果也必定会对我国的准则制定产生深刻的影响。

3. 《规范》较多地吸取了西方关于内部控制的经验,一开始就具有较高的起点。在内部控制的目标、方法、内容上,吸收了西方特别是COSO报告的成果。如强调风险控制,要求“树立风险意识,针对各个风险控制点,建立有效的风险管理系统,通过风险预警、风险识别、风险评估、风险分析、风险报告等措施,对财务风险和经营风险进行全面防范和控制”。

4. 克服了原先的内部控制的定义仅仅着眼于审计的局限性。1996年12月财政部发布的《独立审计具体准则第9号——内部控制和审计风险》规定:“内部控制,是指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程序。内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序。”

上述定义是从制度基础审计的角度出发的,相应地对内部控制的目标等规定也着眼于审计。事实上,内部控制是企业内部管理的一部分,应当从企业管理控制本身来认识。《规范》克服了这一缺陷,从企业本身的角度对内部控制进行了规范。

5. 从现实的角度来看,我国许多企业内部管理松弛、控制弱化,缺乏完善的内部牵制和监督制约机制,导致浪费严重、效率低下、会计信息严重失真、贪污盗窃行为横生。《规范》及其他据以制定的项目内部控制规范,对一些容易产生舞弊行为的环节的控制做出了规定,指导我国企业完善内部控制,治理目前严重存在的会计信息失真、管理松弛、损公肥私、贪污等现象具有重大意义,为落实《会计法》有关会计监督的规定提供了保障。

6. 《规范》认识到内部控制是一个动态的过程。内部控制具有时效性,今天有效的内部控制明天不一定有效。同时,内部控制也是一个精益求精的过程,内部控制总归是不可能很完善的。因此,企业要定期评估内部控制是否有效,以发现控制中的缺陷,采取措施加以补正。《规范》要求应由专门机构或者指定专门人员具体负责内部控制执行情况的监督检查,在对内部控制进行检查和评价的基础上,写出检查报告,对涉及会计工作的各项经济业务、内部机构和岗位在内部控制上存在的缺陷提出改进建议,确保内部会计控制的贯彻实施。并规定可以聘请注册会计师对内部控制进行评价,提出书面报告。这样,有利于发现内部控制存在的不足和缺陷,从而不断地完善内部控制。

二、《规范》的不足之处

1. 关于《规范》的范围。值得注意的是,《规范》的范围仅限于内部会计控制,而不是通常所讲的内部控制。在其规定的内部会计控制的内容中,没有包括组织结构控制和人员素质控制等内容。财政部印发《规范》的通知中,

指出该规范“以单位内部会计控制为主,同时兼顾与会计相关的控制。”

内部会计控制的概念最早产生于1958年,美国会计师协会下属审计程序委员会(CAP)发布第29号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》,将内部控制分为会计控制和管理控制。前者的目的是保护企业资产,检查会计数据的准确性和可靠性;后者的目的是提高经营效率,促使有关人员遵守既定的管理方针。之所以将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制,是为了划分注册会计师审计责任,即注册会计师只负责审查内部会计控制,包括与财产安全和会计信息可靠性相关的授权批准、职务分离、实物保护和内部审计,并提出相关的审计意见。

但是,就企业本身的内部控制建设而言,内部控制是一个全方位的整体,贯穿于整个企业的生产经营管理过程,是从总经理到监督人员的每个主管的职能,会计只是内部控制的一个方面。要真正起到良好的控制作用,实现防止错弊、保证遵循法律法规等目标,需要会计和各种管理手段相互配合。因此,企业应当针对采购、生产经营、销售、财务管理、研发、人力资源等各个作业点全面地制定内部控制,而不能将内部控制仅仅局限于会计系统。同时,由于企业中各项业务都与会计有关,内部会计控制和内部管理控制这两者是不可分割、相互联系的,要严格分清哪些事项的控制是内部会计控制还是内部管理控制,既很困难又无多大实际意义。事实上,1949年,美国注册会计师协会(AICPA)就承认内部控制系统不仅仅局限于直接与财务和会计有关的事项。1988年AICPA发布的第55号《审计准则公告》(SAS 55)以及1992年的COSO报告,均已经放弃了内部会计控制的提法。

从财政部制定《规范》的动因来看,主要是为了解决目前企业会计信息失真严重的问题。但是,单单内部会计控制并不能从根本上解决问题。例如董事会、监事会、经理之间的制衡关系,经理与次级管理者之间的授权关系,不属于会计控制的内容,但是对于会计信息质量具有重大的影响。因此,《规范》现在仍定位于内部会计控制,似乎并不可取,也难以达到治理会计信息失真的初衷。

2. 关于内部控制的目标。《规范》第6条规定:“内部会计控制应当达到以下基本目标:(一)规范单位会计行为,保证会计资料真实、完整。(二)堵塞漏洞、消除隐患,防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为,保护单位资产的安全、完整。(三)确保国家有关法律法规和单位内部规章制度的贯彻执行。”与西方(如COSO)关于内部控制目标的论述相比,《规范》没有提及内部控制提高经营效率,促进企业经营管理,实现企业的经营性目标。与此相适应,《规范》在内部控制的方法和内容上更多地着眼

于监督而不是着眼于企业的内部管理。

内部控制是管理控制系统的一部分,其根本作用在于衡量和纠正下属人员的活动,以保证事态的发展符合计划的要求。它要求按照目标和计划,对工作人员的业绩进行评价,找出消极偏差之所在,采取措施加以改进,以提高企业的经营效率和效益,防止损失,以保证企业预定目标的实现。内部控制的目标包括兴利与防弊两个方面,兴利是最主要的。内部控制除了财务报告目标和遵循性目标之外,还有经营性目标等方面。防止会计信息失真虽然是内部控制的一项重要目标,但内部控制最本质的作用乃是提高经济效益,实现企业的目标。实际上,即使是内部会计控制,对于加强企业内部管理、提高经营效率也具有重要意义。因而,《规范》不提内部控制的经营性目标是不妥当的。

3. 关于内部控制环境。控制环境包括员工的诚实性和道德观、员工的胜任能力、管理当局的管理哲学和经营风格、董事会或审计委员会、组织结构、授予权利和责任的方式、人力资源政策和实施等。控制环境构成了一个单位的氛围。内部控制环境是内部控制能否生效的重要因素之一。即使设立良好的内控制度也会因执行者的能力不足或道德败坏而达不到应有的效果。不论其他控制要素是否存在,管理部门缺乏诚实性或内部控制不感兴趣,都会导致内部控制失效。

遗憾的是,《规范》对于内部控制环境只字未提。其原因可能还是在于《规范》的制定者只打算涉及会计,而不愿涉及其他。实际上,企业及各项业务过程当中,总是或多或少地存在控制的,只不过有些控制是无形的、潜意识的。有些单位并非没有专门的内部控制制度。目前企业内部控制失效,根本原因不在于没有内部控制制度,而在于内部控制环境的不完善。例如公司治理不完善,董事会、监事会、经理之间没有形成相互制约的制衡机制,导致少数管理者权力过分集中;管理层对内部控制不重视,或带头越过内部控制;员工素质低下,对企业的内部控制不了解,或由于违反内部控制并不会导致严厉的处罚因而对内部控制抱着无所谓的态度;企业制定了内部控制但没有真正落实;等等。

4. 关于内部审计。内部审计是企业内部控制的重要方面。内部审计受企业最高管理当局委托,对企业的经营绩效、财务报告、资产安全完整、法规遵循性进行评价,因此,是管理者用来监督和控制其下属行为,评价企业经济活动的效果和效率,从而避免偷懒、盗窃行为,提高经营效率的内在控制机制。同时,现代内部审计已经扩展到风险管理,成为内部控制的重要手段。另一方面,对内部控制进行评价又是内部审计的一个重要内容,它可帮助企业最高管理当局监督其他控制政策和程序的有效性,为改进内部

控制提供建设性意见,因此,内部审计在某种意义上讲是对其他内部控制的再控制。《规范》没有提及内部审计,似有不足。

5. 关于中小企业。中小企业具有行业分散、业务单一、个体规模小、直接集权控制多于分权、机构和人员较少等特点。这决定内部控制不能像大中型企业那样。《规范》并不像其所要求的那样适合于“国家机关、社会团体、公司、企业、事业单位和其他经济组织”,其规定基本上面向大中型企业,而没有对中小企业的内部控制做出必要交待。

三、对进一步完善《规范》的建议

1. 建议放弃内部会计控制的提法,借鉴一体化内部控制思想,不再区分内部会计控制和内部管理控制。《规范》改称《企业内部控制规范——基本规范》,从企业的角度对内部控制做出原则性的规定,而不再仅仅局限于会计领域。相应地,方法上应包括组织结构控制、授权批准控制、人员素质控制、内部审计控制。

2. 建议按照业务循环而不是项目来制定具体内部控制规范。COSO将企业经济活动分为进货、营运、出货、营销及销售、顾客服务五个基本价值链(value-chain)作业。价值链作业又受基础(infrastructure)作业支持,基础作业包括管理、人力资源、研究开发、采购。而管理作业又分为财务管理、企业活动管理、外部关系管理、行政管理服务、信息技术管理、风险管理、法律事务管理、企划等子作业。财务管理作业又划分为应收账款处理等若干个控制作业。然后针对各个作业制定控制目标、风险、注意焦点。这样做的好处是可以形成一个连贯的控制体系,避免按项目制定控制出现相互重复的缺点。

3. 关于规范的制定机构。笔者认为,内部控制是管理当局的责任,如何制定内部控制完全是企业管理当局管理职能以内的事,法律法规只能要求企业建立健全内部控制;如果企业内部控制混乱,导致会计信息失真、贪污盗窃等行为,可以追究管理者的管理失职行为,但却不能对内部控制的具体制定做出强制性规定。同时企业情况各异,内部控制应当根据自身特点制定。因此,从理论上讲,财政部并没有制定强制性的内部控制规范的权利,但从我国现实来讲,要保证规范的权威性,只能由官方机构制定。为了保证规范的全面性和权威性,可借鉴COSO的组成,由财政部、证监会、人民银行等共同组成专门机构研究制定内部控制规范。同时,规范只应当作为指导性的指南,不应具有强制性,不能作为行政法规。在表现形

COSO是Treadway委员会赞助组织美国会计学会(AAA)、美国注册会计师协会(AICPA)、内部审计协会(IIA)、管理会计师协会(IMA)、财务经理协会(FEI)等组成的委员会。

会计和审计中重要性概念的再思考

刘冬荣 杨 琼

重要性是指在特定环境下,可能影响会计报表使用者判断或决策的错报或漏报的严重程度。重要性原则的运用,对会计信息披露和审计意见的形成,对经济活动和经营决策有重大影响的关键性问题的核算,对简化核算工作、提高会计工作效率、保证会计信息质量,以及实施以评审内部控制为基础的现代审计方法等,均具有十分重要的意义。本文就会计和审计中重要性概念的定义及其在实务中的运用与联系进行了剖析,以求更好地理解其内涵及对实务的深远影响。

一、重要性概念的定义

1. 会计重要性概念定义。对会计中的重要性概念,有很多种定义和描述。国际会计准则对重要性概念的描述为“如果资料的省略或差错会影响报表使用者根据会计报表采取的决策时,资料就具有重要性”。美国财务会计准则委员会把重要性定义为:“考虑到一定周围环境,会计报表中存在的一项错误或漏报的会计信息,可能使一个有理性的报表使用者受其影响而改变其决策的程度。”我国会计准则没有给重要性明确的定义,而要求会计核算过程中对经济业务或会计事项,应区别其重要程度采用不同的会计处理方法和程序。具体来说,对会计主体的经济活动或会计信息使用者相对重要的事项应分别核算,分项反映,力求准确,并在会计报告中作重点说明。而对于那些次要的会计事项,在不影响会计信息真实性的情况下,则可适当简化会计核算手续,采用简化的会计处理方法,合并反映。

2. 审计重要性概念定义。重要性也是现代审计理论的一个非常重要的概念,国际审计界对它的定义多源于会计理论中对重要性的定义。根据《国际审计准则——审计重要性》的说明,“重要性”是指“信息的错报或漏报足以

式上可以采用“一般原则+典范”的方式。

4. 建议在《规范》中对内部控制环境做出基本的规定,如公司治理的一般原则、组织结构与权责分派、内部审计、人力资源政策等。

5. 增加对中小企业内部控制的基本规定,并在具体规范中提供中小企业内部控制规范指南。

6. 建议在内部控制基本规范中对内部控制的总体评价和控制环境评价做出规定,在具体规范中对具体作业的内部控制评价标准做出规定,以便为企业管理当局评价和改

影响使用者根据财务报表所作出的经济决策,那么该信息是重要的”。我国《独立审计具体准则第十号——审计重要性》给重要性所下的定义为:“重要性是指被审计单位会计报表错报或漏报的严重程度,这一程度在特定环境下可能影响会计报表使用者的判断和决策。”

二、重要性概念在实务中的运用

1. 重要性概念在会计实务中的运用。重要性原则作为会计要素确认、计量基本原则的一种修订性惯例在会计核算中采用的必要性是显而易见的。在会计核算中运用重要性原则首先会涉及重要性的判断问题,但对于不同的会计主体和会计事项来说,重要与不重要是相对的。但一般来说,重要性可以从性质和数量两个方面判断:就性质而言,只要该会计事项一发生就可能对决策产生重要影响,则属于具有重要性的会计事项;就数量而言,当某一会计事项发生额达到一定数量就可能对决策产生影响,则应将其作为具有重要性的会计事项处理,但不同规模的企业在判断某一会计事项是否重要时,量的标准是有很大差异的。比如一个资产总额一亿元的企业和一个资产总额一百万的企业,判断某一项支出是否属于重要性事项,其数量标准就可能有很大的差异。在实务中,成本控制中的例外原则,选择现金等重要资产作为内部控制制度的重点,存货管理中的ABC法等都可视为重要性原则的灵活运用。具体的运用标准可根据我国各类会计准则、规章和国际先进惯例中的规定,合理选用。

2. 重要性概念在审计实务中的运用。重要性概念对审计实务有广泛影响,审计人员对重要性的判断直接影响审计范围、审计程序和审计风险。会计人员运用重要性概念,是对会计信息是否单独提供或揭示进行首次判断;而审计是对会计信息进行鉴证,其对重要性所需的判断力高

进内部控制提供依据,也为注册会计师审核内部控制提供依据。

7. 建议增加对内部控制信息披露的要求。内部控制信息披露有利于促进管理当局发现内部控制中的缺陷,改进内部控制,提高会计信息质量。但是,现有的关于内部控制信息披露的规范尚不够系统、缺乏可操作性,导致上市公司的披露流于形式。《规范》应当对内部控制信息披露提供基本的框架,以便指导上市公司的披露实务。

(作者单位:厦门大学会计系)