

建立适合我国国情的内部控制评价体系

厦门大学内控指数课题组 主持人 陈汉文

一、引言

《萨班斯—奥克斯利法案》(Sarbanes—Oxley Act 2002 USA)的颁布引发了全球对内部控制与公司治理的管制热潮。我国中央五部委于2008年颁布了《企业内部控制基本规范》(以下简称“《基本规范》”),2010年颁布了《配套指引》,以加强和规范企业内部控制。上海证券交易和深圳证券交易所于2006年分别制定了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》和《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》并要求上市公司披露内部控制自我评价报告及注册会计师核评价意见。随着一系列内控规范性文件相继出台,企业内部控制强制披露成为趋势,内部控制相关议题的研究在我国蓬勃兴起。

不过,目前中国1671家上市公司的内部控制水平究竟如何?什么样的内部控制才是最佳实践?好的内部控制应当如何体现?企业应当如何建立完善自身的内部控制建设?目前尚无一致看法。这些问题的核心在于建立一套完整系统的内部控制评价体系。我们认为,建立一套适应我国国情的内部控制评价体系,意义在于:观察我国上市公司内部控制现状,助益上市公司管控水平的整体评价与利益相关者的投资及信贷决策;便于政府监管,促进资本市场的完善与发展;指导企业完善内部控制措施,倡导良好内部控制文化;为学界提供内部控制实证数据,提升内部控制研究水平。

二、现有内部控制评价方法

目前研究中使用的内部控制评价方法主要分为三种形式:一是直接根据披露的内部控制评价信息作为指标,如管理层披露的内部控制缺陷、审计师的审核意见等,现有研究大多采用这种方法。这种方法指标单一,无法真实全面地反映内部控制的整体情况。二是通过调查问卷的方式来评价内部控制质量,这种方法虽然可以比较深入地了解企业情况,评价更加准确,但是其局限性在于:调查对象选择或者其行为可能对结果产生较大影响;调查研究适合抽样研究,而难于上市公司全样本。三是通过构造指数来评价内部控制质量。用综合指数评价能够更加全面地反映内部控制质量,不过现有文献做法的局限性在于:指标设计缺乏合适的依据,或者指标数据无法从公开信息获得;有些研究将各指标值累加得出综合评价指数,这样隐含了各指标同等重要的假设,而事实上并非如此,内部控制各要素的重要程度是存在一定差异的,因此,这样得到的指数必然不真实准确。总之,现有的内部控制评价体系还不完善,这制约着内部控制理论与实践的发展,然而内部控制不论是对公司内部,还是对投资者等利益相关者显得越来越重要,因此,设计科学合理的内控控制评价体系为当务之急。

三、内部控制评价体系的构建

(一)内部控制评价体系的构建原则 内部控制评价体系的建立是一个系统工程,根据我国上市公司内部控制实际情况,构建内部控制评价系统需坚持以下原则:1、全面性。内部控制评价体系既要全面反映被测评对象的总体内部控制状况,又要具体反映内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督等具体内控要素的基本情况;既要反映企业的内部控制现状,也要反映企业内部控制变化趋势。2、系统性。内部控制评价体系的构建应当从整体上考虑指标之间的相互关系,使内部控制指数指标既不重复、也不遗漏;指数指标应遵从一定的逻辑关系,对指标进行合理的分层设计。3、重要性。内部控制评价系统应当在全面评价的基础上,关注被测评公司的重要业务单位、重大业务事项和高风险领域。4、可比性。内部控制评价体系既要全面反映上市公司内部的内部控制情况,又要适合不同上市公司之间的对比;既要考虑到指标设计上的可比性,也要考虑到指标计算的可比性。5、定性定量相结合。内部控制评价系统中,涉及到企业的内部控制运行情况的各个方面,既要考虑到内部控制评价的主观性,又要使内部控制评价具有客观性,评价系统构建时要将定性定量两类指标充分结合,最终形成量化指标。

(二)内部控制评价体系的逻辑框架 目前世界上最为权威的内部控制标准体系是《内部控制—整合框架》,其中提出内部控制包括5个相互关联的构成要素,即控制环境、风险评估、控制活动、信

息与沟通和监控。五要素优化了内部控制的结构与体系,整合了对内部控制的不同理解,构造了一个共识性的概念平台和框架,因此得到了SEC和PCAOB及国际机构等的广泛认可和应用。2008年5月22日及2010年4月26日财政部、证监会、审计署、银监会、保监会等五部委联合发布的《基本规范》及《配套指引》借鉴了COSO的内部控制五要素框架,并结合中国国情进行了创新,提出了内部控制由内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等5个一级评价指标,每一评价指标又由一系列细分的评价指标构成。最终我们的评价体系由四级指标构成,其中一级指标5个、二级指标24个、三级指标43个、四级指标144个。对于5项一级指标,内部环境包含公司治理、内部审计、人力资源、道德修养及胜任能力、社会责任、企业文化及法制观念等6个二级指标,二级指标进一步细化为14个三级指标和52个四级指标;风险评估包含目标设定、风险识别、风险分析和风险应对等4个二级指标,该二级指标进一步细化为7个三级指标和24个四级指标。控制活动包含不相容职责分离及授权审批控制、会计控制、财产安全控制、预算控制、运行分析控制、绩效控制、突发事件控制等7个二级指标,该二级指标对应7个三级指标,进一步细化为18个四级指标;信息与沟通包含信息收集、信息沟通(内部沟通、外部沟通、信息完整性、准确性和及时性)、信息系统、反舞弊等4个二级指标,该二级指标进一步细化为9个三级指标和26个四级指标;内部监督包含内部监督检查、内控缺陷、内部控制信息披露行为等3个二级指标,该指标进一步细化为6个三级指标和24个四级指标。

(三)内部控制评价指数的权重系数确定 内部控制评价指标体系具有系统化、层次化、递归性、定性定量兼顾的特点,适用于层次分析法分析。本系统采用AHP的分析过程如下: (1)构造层次分析结构。内部控制评价指标体系分为五个层次,总目标层、分目标层、准则层、子准则层和方案层,其中总目标层是内部控制质量,分目标层是内部控制五要素,对应一级指标;准则层、子准则层和方案层为分目标层相关要素的进一步细化,分别对应二级指标、三级指标和四级指标。 (2)建立判断矩阵群。从分目标层开始,对每个层次中,隶属上层同一元素的元素进行两两比较,并按其重要程度评定等级赋值,建立判断矩阵。目前,广泛采用的两两比较标度方法是Satty提出的1—9标度法。我们采用德尔菲法来建立判断矩阵群,并按Satty1—9标度方法打分。这种方法可以提高判断的准确性,从而增强结果的可靠性。 (3)计算权重及一致性检验。层次分析法计算权重有很多方式,包括特征值法、对数最小二乘法法和上三角元素法等。内部控制评价体系采用特征值法。 (四)内部控制评价指数的计算与等级 内部控制评价指数是以各个指标观察值为基础,经过一致化和无量纲化后,按照以上方法确定的权重进行加权平均得到结果,计算方法如下:

(五)内部控制评价指数的计算与等级 内部控制评价指数是以各个指标观察值为基础,经过一致化和无量纲化后,按照以上方法确定的权重进行加权平均得到结果,计算方法如下:

(六)内部控制评价指数的计算与等级 内部控制评价指数是以各个指标观察值为基础,经过一致化和无量纲化后,按照以上方法确定的权重进行加权平均得到结果,计算方法如下:

(七)内部控制评价指数的计算与等级 内部控制评价指数是以各个指标观察值为基础,经过一致化和无量纲化后,按照以上方法确定的权重进行加权平均得到结果,计算方法如下:

(八)内部控制评价指数的计算与等级 内部控制评价指数是以各个指标观察值为基础,经过一致化和无量纲化后,按照以上方法确定的权重进行加权平均得到结果,计算方法如下:

日的上市公司公开资料,包括公司年度报告、内部控制自我评价报告、社会责任报告等定期公告、临时公告、公司的规章制度以及处罚和重大事件等。依据的资料主要来源于交易所网站、巨潮资讯网、中国证监会等监管部门网站以及公司主页。对于手工难以找到的数据,辅助查看WIND数据库、CSMAR数据库和CCER数据库。课题组最终收集了1671家样本公司数据。

(二)、上市公司内部控制总体状况 我们首先对样本公司数据进行一致化和无量纲化处理,得到每个指标的分值。然后,采用层次分析法、标志变异系数法确定指标权重。最后,根据权重对指标分值加权平均,得到每家上市公司的内部控制评价指数。

表1为内部控制评价指数的总体情况分布表,描述了我国上市公司内部控制的总体状况。内部控制评价指数(CICP_{90%})表明,分别只有7家公司达到了III级水平、28家公司达到了IV级水平,而处于VI级水平的公司有1493家,占总样本的89.35%。总样本的内部控制评价指数平均数(中位数)也只有38.58分(38.49分),仍处于最低一级水平。这均说明,我国上市公司现今的内部控制仍比较薄弱。

从内部控制结构五要素进一步分析,控制活动和信息与沟通两个处于V级水平,相对其他三个要素质量高。上市公司风险评估最为薄弱,该指数平均值只有18.61分,这反映出我国公司整体的风险评估、防范意识还非常薄弱。内部环境和内部监督水平也较低,而内部环境是企业实施内部控制的基础,内部监督也是内部控制建立健全以及持续有效实施的必要保证条件,因此这方面也需要得到各个企业的重视。

内控等级	公司数	平均数	中位数	标准差	众数	极值
内部控制水平	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61
内部环境	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61
风险评估	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61
控制活动	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61
信息与沟通	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61
内部监督	1671	38.58	38.49	14.93	1493	18.61

(三)、我国各省份内部控制整体状况

我国31个省、直辖市和自治区(未包括香港、澳门地区和台湾省)的经济社会环境存在较大差异,上市公司在各地的分布不均衡,大多数集中在经济发达的省份,如表2所示,北京(120家)、广东(222家)、浙江(136家)、江苏(125家)、经济欠发达省份的上市公司接近个位数,如宁夏(1家)、青海(10家)、西藏(9家)。表2反映出内部控制水平在各省份之间的差异。北京以44.63的平均分数位于省份内部控制水平排行榜首,西藏自治区以29.45分位列榜末。从全样本排名来看,在排名前10的省份中,东部省份占7个,而在排名末10位的省份中,西部有7个,由此东部省份上市公司内部控制水平明显优于西部,中部省份上市公司内部控制水平居于东西部之间。

排名	地区	公司数	内控指数	排名	地区	公司数	内控指数
1	北京	120	44.63	17	河北省	34	36.60
2	福建省	57	42.50	18	宁夏	11	36.56
3	云南省	26	40.91	19	贵州省	17	36.48
4	浙江省	136	40.36	20	新疆	34	36.15
5	广东省	222	40.03	21	吉林省	33	36.11
6	河南省	40	39.57	22	辽宁省	49	35.65
7	天津	29	39.45	23	广西	27	35.13
8	安徽省	59	38.91	24	陕西省	29	35.12
9	山东省	99	38.76	25	重庆	29	34.77
10	上海	155	38.41	26	青海省	10	34.50
11	江苏省	125	38.38	27	内蒙古	18	34.19
12	江西省	26	38.33	28	甘肃省	21	32.25
13	湖南省	49	38.05	29	海南省	21	32.02
14	四川省	69	37.98	30	黑龙江	26	31.47
15	湖北省	63	37.08	31	西藏	9	29.45
16	山西省	28	36.76				

(四)、我国各行业内部控制整体状况 按照中国证监会(CSRC)(1999版)《上市公司行业分类指引》,我国上市公司分为13个行业。内部控制水平在不同行业上市公司上表现出了较大差异。如表3所示,目前金融、保险业上市公司共有32家,该行业内部控制质量最高,达到了IV级水平,各个指标均远高于其他行业平均

水平。金融、保险业由于其自身的高风险的特点,较早受到政府部门的监管,对金融、保险业公司的内部控制起到了积极的促进作用。除金融保险业外,其他行业内部控制水平均处于第VI水平,风险评估和内部监督尤为薄弱。采掘业和建筑业内部控制水平位于二、三位,社会服务业、农、林、牧、渔业以及综合类位于后三位。

排名	行业	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
1	金融、保险业	32	61.80	58.89	58.54	74.18	71.16	42.82
2	采掘业	41	42.48	45.83	23.64	59.87	49.37	28.52
3	建筑业	37	40.98	41.09	26.32	55.35	49.29	29.54
4	交通运输、仓储业	64	42.97	39.38	21.10	55.51	48.84	29.48
5	电力、煤气及水的生产和供应业	66	40.48	40.31	19.89	58.24	48.80	29.32
6	传播与文化业	14	38.52	37.13	20.01	54.72	48.46	29.80
7	信息技术业	106	36.25	36.77	17.12	54.54	50.13	30.17
8	制造业	964	38.53	35.28	16.30	55.30	49.40	30.35
9	批发和零售业	94	37.83	34.71	18.95	54.13	51.76	28.52
10	房地产业	106	37.65	34.71	18.95	54.13	51.76	28.52
11	社会服务业	45	37.58	34.71	18.95	54.13	51.76	28.52
12	农、林、牧、渔业	35	34.62	36.06	14.18	48.93	44.85	24.73
13	综合类	67	33.80	30.38	10.50	45.76	47.71	24.80

(五)、不同控股方性质上市公司内部控制整体状况 根据CCER数据库,按照上市公司的最终实际控制人性质,上市公司分为7种类型,即国有控股、民营控股、外资控股、集体控股、社会团体控股、职工持股会控股、无实际控制人。如表4所示,我国目前外资控股公司内部控制水平高于国有控股公司,国有控股公司内部控制水平高于民营控股公司。具体来看,国有控股公司在风险评估和内部监督方面有待加强;外资控股公司的内部控制各要素指标均高于国有控股和民营控股;民营控股公司在信息沟通与内部监督方面高于国有控股公司。

表4:不同控股方性质上市公司内部控制水平排行榜

排名	股权性质	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
1	社会团体	13	45.28	41.54	24.15	60.77	60.43	39.09
2	无实际控制人	3	44.52	40.33	21.26	67.92	56.33	34.96
3	外资控股	8	43.79	40.82	30.77	59.51	52.69	34.13
4	集体控股	14	43.81	43.24	23.94	62.27	50.76	36.63
5	国有控股	977	38.82	37.79	19.73	54.31	47.74	29.46
6	民营控股	644	37.99	35.67	16.61	54.68	50.71	30.47
7	职工持股会	12	38.36	36.45	11.45	49.15	46.01	27.08

五、分类数据分析

(一)、交叉上市与内部控制分析 此处交叉上市是指公司除在境内上市之外,还在境外上市(比如香港、美国,未包括B股)。交叉上市的公司既要遵守我国企业内部控制规范,也要遵守上市地相关内控法律法规,如在美上市公司遵守SOX法案,因此,相对于仅在境内上市,交叉上市公司的内部控制水平会存在差异。如表5所示,交叉上市公司在内部控制水平、内部环境水平、风险评估水平、控制活动水平、信息与沟通水平以及内部监督水平方面均高于仅在境内上市的公司。

表5:交叉上市公司与非交叉上市公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
交叉上市	73	49.84	55.45	31.32	62.32	58.17	34.55
非交叉上市	1598	47.91	55.76	30.74	63.27	54.36	32.01
纯境内上市	1598	38.07	36.26	18.03	54.18	50.05	29.75
		38.07	34.95	17.39	54.12	48.94	29.47

(二)、风险管理部门设置与内部控制分析

风险评估是内部控制的重要要素之一,有助于“企业及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险,并合理确定风险应对策略”(财政部,2008,《基本规范》)。风险管理部门设置是指公司成立专门负责风险管理的机构或部门,如风险管理委员会、风险管理部等。在我们的样本中,有146家公司设置了风险管理部门,占总样本的8.74%,其风险评估指数均值(中位数)为42.20分(39.28分),未设置风险管理部门的公司风险评估指数均值(中位数)为16.36分(14.78分),仅为前者的1/3。可见,公司设置风险管理部门能够提高风险评估水平。同时,从表6中还可发现,设置风险管理部门的公司的其他内部控制指标也优于未设置风险管理部门的公司。

表6:设置风险管理部门公司与未设置风险管理部门公司内部控制比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
有风险管理部门	146	49.84	47.82	42.20	62.74	59.52	35.69
无风险管理部门	1525	37.51	36.07	16.36	53.74	49.53	29.41

表6:设置风险管理部门公司与未设置风险管理部门公司内部控制比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
有风险管理部门	146	49.84	47.82	42.20	62.74	59.52	35.69
无风险管理部门	1525	37.51	36.07	16.36	53.74	49.53	29.41

(三)、社会责任与内部控制分析

《上市公司治理准则》第八十六条规定“上市公司在保持公司持续发展、实现股东利益最大化的同时,应关注所在社区的福利、环境保护、公益事业等问题,重视公司的社会责任”。财政部等五部委制定了《企业内部控制应用指引第4号——社会责任》,引导企业制定安全生产、产品质量、环境保护与资源节约、促进就业与员工权益保护相关制度,做到经济效益与社会效益、短期利益与长远利益、自身发展与社会发展相互协调,实现企业与员工、企业与社会、企业与环境的健康和谐发展。2009年,有506家上市公司披露了社会责任报告,占到总样本的30.28%。表7比较了披露社会责任报告的公司与未披露的公司之间内部控制的差异,结果表明,披露社会责任报告的所有内部控制指数均高于未披露社会责任报告的公司。

表7:披露社会责任公司与未披露公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
披露社会责任报告	506	46.42	51.61	20.14	63.27	51.46	32.26
未披露社会责任报告	1165	34.94	30.61	15.99	50.98	48.85	28.27
		34.65	31.16	13.37	49.82	47.74	27.78

(四)、处罚与内部控制分析

公司董事、监事及高级管理人员是内部控制的核心内容,其道德修养及价值观直接影响公司文化,其违法违规行为反映出公司高层的思想与行为状态。我们收集了2009年董事、监事和高级管理人员受到证监会、交易所、司法部门以及政府部门的处罚的公司,如表8所示,共计72家。受到处罚的公司内部控制指数比未受处罚的公司略低9分,差异主要来自于内部环境、控制活动以及信息与沟通等三个要素,分别相差13.92分、10.70分和5.45分。这反映出公司董事、监事及高级管理人员对公司内部控制的建立和有效执行有重要影响作用。

表8:受处罚公司与未受处罚公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
未受处罚	1599	39.04	38.13	18.68	54.99	50.64	29.95
受处罚	72	28.54	14.21	17.26	44.29	45.19	30.01
		28.72	14.58	17.29	42.82	44.26	28.61

(五)、审计意见与内部控制分析 在全部样本中,有117家公司的财务报告被出具了非标准审计意见(含保留、否定、无法表示和带强调事项段的无保留意见),约占总样本的7%。如表9所示,非标准意见公司在内部控制五要素方面均劣于标准意见公司,其中内部环境和控制活动的差异占总差异的55.9%。这表明,被出具非标准审计意见的公司在以上两方面亟待加强。

表9:被出具标准意见与非标准意见内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
标准意见	1554	39.47	38.24	19.21	55.74	51.09	30.47
非标准意见	117	27.00	22.12	10.88	38.62	41.46	23.34
		27.23	21.12	8.82	37.57	40.67	21.84

(六)、财务报表重述与内部控制分析 财务报表重述是指企业在发现并纠正前期财务报告的差错时,重新表述以前公布的财务报表。上市公司财务报表重述可能导致财务信息传递的扭曲,因此成为监管部门关注焦点之一。如表10所示,从全部样本看,约有11.9%的公司在2009年中发生了财务重述,从内部控制总体状况看,非财务重述样本整体优于财务重述样本,两者的差异主要体现在信息沟通方面,这反映了财务重述公司的信息沟通是其内部控制的整改重点。

表10:财务报表重述公司与未重述公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
未重述	1472	39.03	37.36	18.82	54.98	51.74	30.06
财务重述	199	35.28	35.07	17.02	51.25	40.50	29.19
		35.03	32.60	17.39	51.18	38.10	29.85

(七)、自我评价报告与内部控制分析

内部控制自我评估报告是企业结合内部监督情况,定期对内部控制的有效性进行自我评价的报告。因此,是否出具内控自评报告反映了企业对于自身内部控制有效性的认定以及企业内部监督情况的好坏。从表11所示,从全样本来看,出具了自我评估报告的企业内部控制总体情况优于未出具自我评估报告的企业,是否出具自评报告的公司的内部控制差异主要集中在控制活动和内部监督方面。

表11:出具自评报告公司与未出具自评报告公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
出具自评报告	1184	42.03	40.67	20.99	58.61	52.12	35.19
未出具自评报告	487	30.19	28.36	12.81	44.62	46.21	17.23
		29.63	29.44	9.71	43.26	45.24	16.63

(八)、内部控制鉴证报告与内部控制分析

内部控制鉴证反映了注册会计师对于企业财务报告相关的内部控制有效性认定的审核意见。从全样本看,约有34.4%的上市公司披露了内部控制鉴证报告。如表12所示,总体来看,出具了内部控制鉴证报告的公司的内部控制水平优于未出具内部控制鉴证报告的公司,两者的差异主要体现在内部环境、控制活动和内部监督方面。

表12:出具内部控制鉴证报告公司与未出具鉴证报告公司内部控制水平比较

	公司数	内控指数	内部环境	风险评估	控制活动	信息与沟通	内部监督
鉴证报告	575	44.95	43.63	21.84	64.45	54.32	37.27
非鉴证报告	1096	44.38	43.03	18.85	65.05	51.73	36.88
		35.24	33.65	16.90	49.32	48.35	26.12
		34.29	32.36	14.32	47.32	47.08	24.94

(九)、