

---

# 上市公司内部控制自我评价研究

## —以浙江国有上市公司为例

张键            杨忠智

(浙江财经学院 杭州 310018)

**【摘要】** 本文以浙江国有上市公司为例，从内部控制自我评价报告入手对内部控制自我评价状况进行研究，并在分析目前上市公司内部控制自我评价存在问题的基础上提出了政策建议。

**【关键词】** 上市公司；内部控制；自我评价

自 SOX 法案的颁布，到我国《企业内部控制基本规范》的发布，再到 2010 年 4 月 15 日《企业内部控制评价指引》的出台，内部控制自我评价业已成为内部控制研究中的热点。长期以来，学术界对内部控制自我评价研究的主流观点是“管理工具论”。张谏忠、吴轶伦（2005）认为内部控制自我评价作为一种管理工具，需要在实践中得到不断完善和个性化改进。在日后的研究中，内部控制自我评价在实践中还可以和其他管理工作结合开展。戴彦（2006）指出，内部控制评价的指标及其标准设计提供了“量化”和“综合”评价的功能，由此形成的管理标杆可以在不同机构之间做整体或单项业务的比较，从而拓宽了内部控制评价作为一项重要管理工具的适用面。理查德·催特（1995）在《控制自我评估：经验、当前思考和最佳实务》中提到，控制自我评估是各类组织寻求全新了解其业务流程的至关重要的工具，是对员工赋权的较为可取的方法。

虽然学术界针对这一管理工具展开了理论与实证研究，并取得了一定成果，但是专门针对内部控制自评报告进行分析研究的并不多。本文以浙江国有上市公司为研究对象，从其内部控制自评报告入手，分析其内部控制自评状况。

### 一、对内部控制自评报告的分析

1. 内部控制自评报告的披露概况。2006 年上交所和深交所相继发布了《上市公司内部控制指引》，明文规定公司董事会应对内部控制自评报告发表意见，并将其与年度报告同时对外披露。证监会《关于做好上市公司 2007 年度年报工作及相关工作的通知》中提到，鼓励央企控股、金融类及其他有条件的上市公司在披露 2007 年年报时披露董事会对内部控制的自评报告和审计机构对自评报告的核定评价意见。2008 年财政部等五部委联合发布的《企业内部控制基本规范》中也规定了企业应当定期对内部控制的整体有效性进行评价，并编制年度内部控制评价报告。内部控制自评报告作为企业对自身内部控制有效性进行评价之后的最终结果，包含了企业内部控制方面的所有重要信息，是外部投资者了解企业内部治理情况的首选资料。从已发布的《企业内部控制基本规范》、《上市公司内部控制指引》以及 2010 年最新发布的《企业内部控制评价指引》对内部控制自评报告的有关规定来看，我国对内部控制自评报告披露采用的是非强制的方式。本文以 2006 ~ 2009 年浙江国有上市公司为研究对象，从 140 多家在沪深两市上市的浙江企业当中剔除非国有、ST 以及上市时间不在研究范围之内的企业之后，还剩下 29 家。本文的数据主要来源于 CCER 数据库、新浪财经频道、巨潮资讯以及笔者对这 29 家公司年报数据的整理。有关 2006 ~ 2009 年浙江国有上市公司内部控制自评报告的披露情况见表 1。

**表1 浙江国有上市公司内部控制自评报告披露情况**

年份	披露自评报告的公司		未披露自评报告的公司	
	数量	比重	数量	比重
2006	0	0	29	100%
2007	6	20.7%	23	79.3%
2008	14	48.3%	15	51.7%
2009	16	55.2%	13	44.8%

从表 1 中可以看出，2006 年没有一家公司披露内部控制自评报告，但此后两年，披露自评报告的公司数量逐年增加，到 2008 年已有 14 家，比重也上升到了 48.3%，到 2009 年达到了 55.2%。这说明随着国家有关内部控制规范的实施，越来越多的上市公司认识到内部控制评价的重要性，愿意进行内部控制评价并披露自评报告的上市公司也越来越多。作为国有企业，更应积极披露内部控制自评报告，起到示范带头作用。

2. 内部控制鉴证报告的披露情况。内部控制鉴证是由企业外聘会计师事务所，专门针对企业内部控制的有效性进行鉴证并发表鉴证意见。由于是来自企业外部的注册会计师对内部控制的鉴证，其相比于企业内部进行的自我评估独立性更强，更能反映企业内部控制的实际情况。同时，注册会计师发表的鉴证意见也能从侧面反映管理层进行内部控制自我评价的效果。

据统计，在 29 家浙江国有上市公司中，2006 年仅有 1 家公司发布了内部控制鉴证报告，2007 年 2 家，2008 年 2 家，2009 年 7 家。2007 年既披露了内部控制自评报告又披露了内部控制鉴证报告的公司只有中大股份和海正药业，2008 年有海正药业和宁波海运，2009 年上升到 7 家。从数量上来看，自愿披露内部控制鉴证报告的上市公司可以说是屈指可数。这说明大多数上市公司不具备披露内部控制鉴证报告的条件或者不愿意披露，究其原因，笔者认为可能有两点是最重要的：一是外因，即国家没有强制披露内部控制鉴证报告的规定；二是内因，即公司认为披露内部控制鉴证报告的成本太高（因为要外聘注册会计师进行鉴证）。

3. 内部控制自评报告披露的方式。内部控制自评报告的披露方式主要有两种：一是作为公司年报的一部分随年报一同披露；二是作为独立的报告单独披露。2007 年在披露了内部控制自评报告的 6 家公司中，有 1 家是单独披露的，其余 5 家都是随年报一同披露。在 2008 年披露了内部控制自评报告的 14 家公司中，有 4 家是单独披露的，剩下的 10 家是随年报一同披露。2009 年则有 6 家是单独披露的，其余 10 家是随年报一同披露。

#### 4. 内部控制自评报告披露的内容。

(1) 对重点业务控制活动的披露。无论是上交所还是深交所，其《上市公司内部控制指引》都将公司的某些经营活动确认为重点关注的对象，如关联方交易、对外担保、募集资金使用、重大投资等。但由于各个公司所处的行业不同，其日常经营活动不一样，导致对内部控制活动的披露也是五花八门。最多的如海正药业在 2009 年的内部控制自评报告中披露了包括关联方交易、对外担保在内的多达 17 项重点业务控制活动，而较少的则只披露了 6 项，有的公司甚至没有说明哪些是重点业务控制活动。披露最多的主要是《上市公司内部控制指引》中规定的项目，具体情况见表 2。

**表2 重点业务控制活动披露情况**

业务活动	2007年		2008年		2009年	
	数量	比重	数量	比重	数量	比重
关联方交易	5	83.3%	8	57.1%	9	56.3%
对外担保	6	100%	9	64.3%	10	62.5%
募集资金使用	4	66.7%	8	57.1%	9	56.3%
重大投资	5	83.3%	8	57.1%	9	56.3%
信息披露	5	83.3%	10	71.4%	9	56.3%

注：这里的“数量”是指在内部控制自评报告中披露了重点业务控制活动的公司数量，“比重”则是指前者占当年披露了内部控制自评报告的公司数量的比重。

从表 2 中可以看出，披露这 5 项活动的公司数量在已披露内部控制自评报告的公司中都占到了半数以上，说明这几项活动乃是公司内部控制需要重点监督和检查的环节。其中，披露对外担保活动的公司数量 2007 ~ 2009 年都较多，可见对外担保活动对大多数上市公司而言都是一个存在重大风险的环节，需要公司高度关注。

(2) 对内部控制中存在的问题与整改措施的披露。由于 2006 年这 29 家上市公司均未披露内部控制自评报告，笔者只对 2007 ~ 2009 年上市公司内部控制自评报告进行了统计与分析。分析发现，上市公司对内部控制中存在的问题与整改措施的披露情况可以归为三类：①不认为或未发现公司的内部控制存在重大缺陷。这类公司在 2008 年披露内部控制自评报告的 14 家公司中有 8 家，披露语言多为“内部控制制度是有效的”，“不存在（或未发现）公司存在内部控制设计或执行方面的重大缺陷”。但这只是来自企业自己的评价，如果能有外部审计师的评价意见就更具说服力了。遗憾的是，这 8 家公司中只有 1 家（宁波海运）聘请会计师事务所对公司该年度的内部控制情况进行了核实评价。2009 年属于这一类的公司数量为 10 家，比上一年略有上升。②认为公司的内部控制存在不足之处，但未披露具体问题，也未提出整改措施。这类公司在 2008 年披露内部控制自评报告的 14 家公司中有 2 家，披露语言为“虽然仍存在一些不足，但整体而言，能够有效控制经营风险，能够保证财务报告的可靠性”。这两家公司都承认了公司的内部控制存在不足，但未言明，也未列出改进方案，只是说明了今后工作的努力方向。2009 年属于这一类的公司只有 1 家，仍是这两家中的一家。③披露了公司内部控制中存在的问题并提出了整改措施。2007 年 6 家披露了内部控制自评报告的公司均属于这一类，2008 年和 2009 年均均为 3 家。这类公司都对内部控制中存在的问题和不妥之处进行了分析和披露，而且列出了实际的环节，如海正药业 2007 年披露了货币资金管理中对款项收付稽核及审查的力量还较薄弱。此外，这类公司还说明了完善内部控制制度的措施，如中大集团 2008 年披露的修改授权体系等措施。在这三类公司当中，第三种公司的内部控制自评报告信息含量较高。

(3) 对监事会与独立董事意见的披露。从《企业内部控制基本规范》对内部控制的定义中可以发现，监事会是内部控制的实施主体之一，对股东大会负责，并对董事会建立与实施内部控制进行监督。《企业内部控制评价指引》提出由董事会负责实施内部控制评价并出具报告。对于独立董事而言，这项制度的设计最初是为了防止大股东和管理层的内部人控制，为了公司的整体利益，独立董事应当对内部控制的设计和运行发表意见，这也才能体现独立董事制度在现代公司治理结构中的重要性。另外，深交所的《上市公司内部控制指引》第六十二条明文规定：公司董事会应依据公司内部审计报告，对公司内部控制情况进行审议评估，形成内部控制自评报告；公司监事会和独立董事应对此报告发表意见。经笔者统计，在已披露内部控制自评报告的浙江国有上市公司中，同时对监事会与独立董事意见进行披露的情况如表 3 所示。

**表3 监事会与独立董事对内部控制自评报告意见的披露情况**

披露情况	2007年		2008年		2009年	
	数量	比重	数量	比重	数量	比重
披露	3	50%	4	28.6%	3	18.75%
未披露	3	50%	10	71.4%	13	81.25%

通过表 3 可以发现，披露监事会与独立董事对内部控制自评报告意见的上市公司数量并不占多数，这说明大多数公司的监事会和独立董事对内部控制未尽全责。经笔者进一步分析发现，所有披露了监事会与独立董事对内部控制自评报告意见的公司都是在深交所上市的，而在上交所上市的公司均未披露。这可能是因为在深交所上市的公司有强制性披露的规定，而上交所没有。而《企业内部控制基本规范》及《企业内部控制评价指引》也未明确规定是否要披露，这就导致了前面“一边倒”的局面，各上市公司选择执行其所在交易所的规定。

5. 内部控制自评报告披露的格式。虽然上交所和深交所的《上市公司内部控制指引》鼓励披露内部控制自评报告，但并未给出具体格式，只列出了报告至少应该包括的内容，二者对内容的要求也不尽相同，《企业内部控制基本规范》也规定由企业根据自身的特点确定披露的方式、范围等。由于没有相关的文件规定统一的格式，目前已披露的内部控制自评报告的格式也是多种多样。经过比较和分析，笔者发现可将这些已披露的内部控制自评报告的格式分为两种：一是先做内部控制的综述，即介绍内部控制的基本情况，然后说明公司的重点控制活动，接着指出内部控制中存在的问题并介绍整改措施及建议（不认为公司存在重大缺陷的没有这一部分），最后对内部控制的有效性进行总体评价。第二种跟第一种类似，只是在说明内部控制活动时不是按照重点业务控制活动来说明，而是按照 COSO1992 规定的内部控制五要素的顺序来介绍的，接着也是有问题则列出，无问题则直接进入内部控制有效性的总体评价。

## 二、上市公司内部控制自评报告披露中存在的问题

经过前面的统计和分析，我们可以大致了解浙江国有上市公司内部控制自我评价的基本情况。总的来说，还存在以下一些问题：

1. 评价标准不统一，导致披露的内容和方式不一致。我国有关内部控制的文件很多，如 2001 年的《内部会计控制规范》、2006 年上交所和深交所的《上市公司内部控制指引》以及 2008 年的《企业内部控制基本规范》等。这些法规在内容上既有重合之处也有完全不同的地方，例如在内部控制自评报告的内容规定上，上交所规定至少包括其所列出的七项内容，深交所列出了四项，而《企业内部控制评价指引》则列出了八项。由于缺乏统一的标准，上市公司披露的内部控制自评报告在内容上各不相同，有的披露监事会意见，有的不披露，有的按内部控制五要素的顺序来披露，有的按照重点业务控制活动来披露，这样不利于进行横向比较。

2. 披露的成本过高，效益不明，导致自愿披露的公司数量不多。SOX404 条款要求公司管理层对内部控制的有效性进行评价并出具评价报告。根据 FEI2005 ~ 2007 年对上市公司执行 SOX404 条款的成本的调查显示，上市公司执行 SOX404 条款的总成本平均下来每年达 360 多万美元。这样高额的成本对于一般上市公司而言是不小的负担，而市场又会对这样的报告做出怎样的反应？欧洲会计师联合会的专家通过调查发现，投资者并不关心管理层提供的关于财务报告内部控制信息的可靠性，而只关心审计师对财务报告的审计意见。因此我们可以看到，由于目前披露内部控制自评报告的成本太高而收效甚微，很多公司放弃了对内部控制自评报告的自愿性披露。

---

3. 内“忧”外“患”，导致披露的内部控制自评报告信息含量不高。从统计分析的结果可以发现，在已经披露内部控制自评报告的上市公司中，披露了内部控制缺陷的不多。即使是在这些披露了缺陷的报告中，我们也没有发现公司对重大缺陷的定义、查出重大缺陷所采用的方法以及披露造成缺陷或问题的责任人。从公司内部的角度来看，公司可能出于自身利益考虑将重大缺陷“内部消化”，或者因自我检查能力不强，未查出重大缺陷，而只是披露一些无关痛痒的小问题。从公司外部的角度来看，缺乏强制披露的支持，也缺乏强有力的法律对重大内部控制缺陷隐瞒不报的惩罚，导致披露的内部控制自评报告的信息含量不高。

### 三、政策建议

1. 统一报告披露的基本标准。从《企业内部控制基本规范》的规定可以看到，虽然其要求企业披露自评报告，但是对披露的方式、范围、程序等都没有做确切的规定。笔者认为，各家公司所处的行业虽有所不同，上市的交易所也不一样，但是在披露的内容上完全可以《企业内部控制评价指引》为主，以各交易所的《上市公司内部控制指引》为辅，前者有规定的按照前者执行，前者未规定而后者有规定的也要执行，即求同存异、主次分明。

2. 提高内部控制自评报告的市场影响力。众所周知，完全按照规定一丝不苟地完成一份自评报告的成本不低，而且收效甚微，即使做到了也不符合成本效益原则。只有让投资者多关注内部控制自评报告，让其市场影响力增强，上市公司才会意识到披露的重要性，自然就会进行自愿披露了。鉴于财务报告的市场地位，可以将自评报告作为财务报告的一部分列入审计师对年报可靠性发表意见的范围。

3. 增强执行力。再好的基本规范和评价指引，如果不能有效执行，也只是一纸空文。执行力是一套系统化的流程，包括对方法和目标的讨论、坚持以及对责任的具体落实。只有具有较强执行力的上市公司，才能将《企业内部控制基本规范》和《企业内部控制评价指引》中的一条条规定转化为实实在在的有利于完善公司内部控制和投资者决策的信息。这样就能解决当前自评报告中信息量不足的问题，在操作上则可以从战略、人员和运营上着手，增强对内部控制法规的执行力。

#### 参考文献：

- ① 张谏忠，吴轶伦．内部控制自我评价在宝钢的应用．会计研究，2005；2
- ② 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
- ③ Keith Wade, Andy Wynne 著．李海风，林小驰译．控制自我评估理论及应用．北京：中国财政经济出版社，2008
- ④ 骆良彬，王河流．基于 AHP 的上市公司内部控制质量模糊评价．审计研究，2008；6
- ⑤ 韩传模，汪士果．基于 AHP 的企业内部控制模糊综合评价．会计研究，2009；4