

企业内控制度建设中的八大难题与对策（下）

李心合

难题 5. 被复杂的审批程序

审批问题可谓是内控设计中的又一重要难题。这个难题源自于一种常见的错误观念或认识：审批人越多、审批程序越复杂越好。在这种观念的影响下，企业内控中普遍存在审批程序繁琐的问题。以业务招待费为例，多数企业的业务招待费是由三条控制线进行控制的：一是预算控制线。包括业务招待费在内的全面预算从起草到董事会决议通过，经过一套繁琐的程序。二是招待控制线。实际招待时，还要根据具体情况分级审批，许多单位还有请客申请单进行控制。三是报销控制线。曾遇到一家企业，招待费报销要经过“所在部门负责人签字—综合管理部审查—内审稽核部稽核—分管副总经理签字—总经理签字—财务人员复核—出纳付款”的程序。在许多业务的控制中，还要增加一条“合同控制线”，有的企业甚至将合同调整与预算调整捆绑在一起，人为地延长了控制流程和时间。

审批程序真的越复杂越好吗？也许，有一个问题被学界和实务界忽视了，这就是内控的终极目标或根本目标的问题。在相关文献中，内控的基本目标通常被归纳为五大方面，即信息真实可靠、经营活动的效率与效果、资产的安全完

整、法律法规的有效执行及战略的有效实现。实际上，所有这些目标都必须服从于企业的总目标——价值最大化。问题是，企业现有的审批控制程序是支持还是损害企业的价值创造？对现实中企业审批及控制程序的观察不难发现，许多程序是支持企业价值创造的，比如重大决策或事项集体决策、业务或财务审批制度的建立、全面预算、信息化建设、业绩考核等，但损害价值创造的程序也很常见，主要有两种情形：一是控制程序过于简单，尤其是在集团化公司的总公司对分公司、母公司对子公司中最为常见；二是控制程序过于繁琐复杂，导致企业的控制成本加大，工作效率降低，市场反应能力削弱，甚至出现搭便车现象，即前面的会认为后面有人把关，后面的会以为前面已经把关过了，结果出现无人把关的局面。

与审批程序相关的另一种常见现象也被内控设计者们忽视了，这就是交叉或重复审批及多头审批问题。一项业务，预算的编制需要张三审批、业务的经办需要张三审批、招投标需要张三参与、合同需要张三会签、款项的支付或报销也需要张三审批，等等，几乎业务流转的每个环节都要张三参与，这是交叉或重复审批问题。一项业务，在其流转的某一环节需要多个人审批或参与，比如

合同会签、款项支付要经过分管业务的副总裁和分管财务的副总裁等人同时审批，这是多头审批的问题。重复审批和多头审批都不符合审批的一般原则，同时又因程序繁琐而损害企业价值。从一般意义上说，首先，审批主体应当明确、单一，并且审批人及审批权限的安排应符合内部牵制的要求。在高管层面的审批设计上，常见的做法是分管业务的高管既审批业务又审批资金支付，这种做法是否符合内部牵制的要求值得考虑。不过，在设计审批制度时，涉及“三重一大”（重大决策、重大事项、重大人事任免、大额资金支付业务）的事项，在决策层面应实行集体决策审批或联签制度，但在执行环节应回归审批的一般原则进行运作，避免重复和多头审批。其次，常规事项与非常规事项的审批制度设计应有所区别。常规事项的管控应把握事前的预算或计划及事后的考评，中间的执行环节的审批手续和控制程序应尽可能简化或优化。再次，在设计审批制度时，还应关注副总裁层面的直线职权与参谋职权的关系。副总裁在其直线职权范围内有审批权，而其参谋职权的业务或事项的签字属于参与而非审批，这也需要在内控制度设计时明确。最后，审批的先后顺序也需要合理安排。比如资金支付，习惯的做法是“先批后审”，但从财务和

管理控制的效果看,应该是“先审后批”为好。

难题 6. 被推崇的集中管理

论及企业集团内部的管控体制,相关文献中常见的提法有三种,即集中型体制、分散型体制、集中与分散结合型体制。这个提法大致开始于20世纪中期,当时企业规模大型化的趋势明显,计算机尚未被正式应用于企业管理系统中,管理信息系统尚未建立和运行起来。时至今日,IT技术已广泛应用于企业管理中,一体化、网络化信息平台的建立与运行,推动企业集团内部管理朝着集中化的方向调整和转型。迄今为止,国际上已有80%以上的大集团选择集中管理的模式。我国企业集团自20世纪90年代后也纷纷放弃分散管理的运营模式,转向集中管理。尤其是进入新千年以来,集中管理几乎已成学界和实务界的共识。不过,对相关文献和现实做法的考察也不难发现,被人们所推崇的集中管理仍有一些误解需要矫正,一些做法也值得重新探讨。

一是集中管理的范围。过去流行一种说法,即人、财、物、供、产、销“六统一”,现在看来,“六统一”的说法还不能完全概括现代企业集团内部的集中管理体制。总结国内外企业集团的实践经验,信息化条件下的集中管控的范围可以是“全口径集中”,也就是集中的范围可以(也应该)覆盖集团内部所有的业务和职能。具体地说,包括三大集中系统:
①财务集中,诸如账户集中、资金集中、核算集中、会计政策管理集中、发票集中、纳税集中、人员集中、审计集中等。
②业务集中,诸如研发集中、供应集中、物资集中、销售集中、招投标集中、生产集中(订单式生产)、运营集中等。
③管理工具集中,诸如战略集中、预算集中、风控集中、制度集中、考核集中、信息系统集中等。如此集中,集团下属的分、子公司实际上就变成一个执行机构或业务单

元。值得注意的是,对于集团内部上市的子公司,母公司的集中管控应符合证券法律法规的要求,尤其是在资金和信息领域,以不侵占上市子公司的资金利益和维护股东平等的信息权为前提。

二是集中管理的方式。子公司的功能与活动是多元的,不可能采取一刀切的管控方式。子公司有些业务或功能,如投资、融资、资金、担保、研发、采购、营销等,可以采取集中运作、集中管理的方式;有些功能或业务,如人力资源、制造、运营等,可以采取分散运作、集中管控的方式;还有一些业务或活动可以选择分散运作、分散管理的方式,如小额的物资采购、零星的费用支出等。至于会计核算业务,可以分散核算、集中管理,也可以集团集中分户核算和管理的方式,具体选择何种集中方式要综合考虑母子公司管理层的人员素质、信息化水平和制度机制建设情况而定。

流程延伸控制是常见的集中管控方式。所谓流程延伸,也就是将子公司的业务活动流程延伸到母公司的职能部门甚至是决策层,由母公司直接决策和管理。子公司业务事项的管理流程延伸至母公司的方式有审批制、核准制和备案制三种。从程序上说,审批制与核准制是有差别的:审批制一般要经过批准“项目建议书”、“可行性研究报告”和“开工报告”三个环节,而核准制只有“项目申请报告”一个环节。相对而言,审批制要比核准制和备案制的集中程度大。一直以来,学界和实务界都有一种误解,认为下级上报给上级的事项不是审批就是备案,实际上,在子公司有独立董事会的情况下,重大事项的决策流程延伸的方式可以选择核准制,以协调母子公司董事会的关系,同时又体现母公司对子公司的控制关系。实践中,哪些事项采取审批制、核准制或备案制,须根据企业集团内部的具体情况来定。当三种方式同时采用时,集团母公司的内控制度需要明确各自适用的具体范围和流程。

三是单体公司内部的功能集中。很多人认为集中管理概念仅仅是针对企业集团而言的,而事实上,非集团化的单体公司内部也存在集中管理的问题。对现实企业内部运作机制的调研不难发现,企业内部的许多功能或活动是分散运作和分散管理的。以物资采购为例,供应、基建、设备、制造、办公室等部门都有物资采购和管理职能;以制度为例,采购制度由采购部门管,财务制度由财务部门管,人力资源制度由人力资源部门管,营销制度由营销部门管;以数据管理为例,财务数据由财务部门管,采购数据由采购部门管,营销数据由营销部门管,人力资源数据由人力资源部门管;以外包为例,工程外包由工程部门管,管理咨询外包由公司管理部门或办公室管,财务或会计外包由财务部门管,等等。一类的功能或活动被切割成若干块,分属不同部门分散运作和管理,其运作和管理机制是否恰当也值得考虑。

难题 7. 被简化的信息系统

现实地看,越来越多的企业重视信息化建设,既适应了信息化社会发展的需要,又搭建了更先进的内部控制平台。不过,信息系统建设中存在的种种不合理简化问题,大大削弱了信息系统的功能作用,表现在三个方面:

表现之一:断裂了流程再造与信息化的联系。如果把信息化视为一种生产过程,这个过程的第一道工艺也许就应该是流程再造。但许多上了系统的企业没有首先进行流程再造,就仓促按照现有业务及管理流程设计和运作了系统。实际上,信息化的本质就是流程再造。一方面,流程再造是信息化的前提或前置程序。缺少这道程序,不合理的流程都会再现在信息系统中,也就失去了信息化的真正效果。因此,企业需要对现有业务和管理流程进行调研分析,采用合并、简化、细化、删除等方式进行科学的流程再造。另一方面,信息化本身就

是流程再造的一种方式。通过信息化将内控体系嵌入到信息系统之中,实现手工控制向信息化系统自动控制转型,是内部管控方式的一种革命性进步。

表现之二:信息分析缺位。致使许多建立了信息系统甚至是ERP系统的企业,信息沟通依然不畅,需要的信息无法从系统中获取,不需要的信息则提供了很多。信息分析主要解决四个问题:第一,信息需求分析。结合部门和岗位职责,对各部门和岗位履行职责所需要的信息进行分析。第二,信息供给分析。结合部门和岗位职责,对各部门和岗位履行职责所能提供的信息进行分析。第三,信息缺口分析。将信息需求与供给分析相结合,对部门和岗位履行职责需要依赖的“外部信息”及其结构进行分析,在此基础上设计更有效的信息搜集与传递机制。第四,合理设置信息权限。在信息分析与规划的基础上,对各部门和岗位的信息权限进行设计,这也是信息系统设计的重要内容。

表现之三:重视信息生成、轻视信息利用。系统设计人员嵌入了很多表格,提供了很多数据信息,问题是这些数据如何进一步地开发利用,让使用系统的人员感到茫然。我们无法想象让一个系

统产生大量信息而使用者却不知道这些信息如何更好使用会是一种怎样的情形,但有一点应该很清楚,设计者本人如果不清楚系统生成信息的用途及其使用方法,那么系统生成的信息注定会与公司运营管理的需求错位。因此,系统设计者也许更应该关注运营管理的息需求,在此基础上分析数据或信息的相互联系及其转化关系。

最后,即使信息化建设中兼顾了流程再造、信息分析、信息开发利用的问题,如果信息系统还是出于“孤岛化”状态,系统的功能作用依然会受到限制。因此,企业还需要对各种系统模块进行有效的整合。

难题 8. 被僵化的制度表达

很少会有人关注或研究内部控制制度的表现形式,实际上它是影响内部控制制度有效实施的重要因素。现实地看,很多企业的制度缺乏有效的执行力,其原因无疑与制度的表达形式有关。一方面,制度过于零散,缺乏应用的层次性且名称混乱;另一方面,与国家的法律法规一样,总是乐于选择条文的表达方式,以致于制度冗长,篇幅较大。制度的不清晰和不透明是制度流于形式、执行

力差的重要原因,事实上这是困扰企业的一大问题,只是许多人没有意识到这是个问题而已。

内控制度的表达方式应有三种,即条文、流程图和控制表。尽管实际工作中企业乐于选择条文的形式,但实际上这也是最不清晰的表达方式,不容易被制度执行者理解。选择条文式也许是受政府制定法规的格式影响,因为政府的法律法规都是采取条文的表达方式,但实际上企业完全可以不受政府法律法规的影响而选择更灵活、更清晰、更容易理解和接受的表达方式。制度表达方式的选择应考虑制度的层次结构。一般而言,可以把企业内部控制制度分为三个层次,即内控大纲、分业务模块的管理办法及操作细则。内控大纲自然是条文形式的,分业务模块的管理办法可以是条文与流程图结合形式的,操作手册则可以选择控制表形式。条文和流程图形式已在实践中被广泛接受,控制表形式还比较鲜见。根据我们的经验,控制表的设计既能涵盖内部控制的五大要素,又能涵盖条文形式表达的内部控制制度的具体内容。■

(作者单位:南京大学会计与财务研究院)

责任编辑 陈利花

● 词条

5W2H分析法

5W2H分析法又叫七何分析法,是二战中美国陆军兵器修理部首创。该方法简单、方便,易于理解、使用,富有启发意义,广泛应用于企业管理和技术活动,对于决策和执行性的活动措施非常有帮助,同时也有助于弥补考虑问题的疏漏。发明者用五个以W开头的英语单词和两个以H开头的英语单词进行设问,发现解决问题的线索,寻找发明思路,进行设计构思,从而搞出新的发明项目,这就叫做5W2H法。① WHAT——是什么?目的是什么?做什么工作?② HOW——怎么做?如何提高效率?如何实施?方法怎样?③ WHY——为什么?为什么要这么做?理由何在?原因是什么?造成这样的结果为什么?④ WHEN——何时?什么时间完成?什么时机最适宜?⑤ WHERE——何处?在哪里做?从哪里入手?⑥ WHO——谁?由谁来承担?谁来完成?谁负责?⑦ HOW MUCH——多少?做到什么程度?数量如何?质量水平如何?费用产出如何?如果现行的做法或产品经过七个问题的审核已无懈可击,便可认为这一做法或产品可取。如果七个问题中有一个答复不能令人满意,则表示这方面有改进余地。如果哪方面的答复有独创的优点,则可以扩大产品在这方面的效用。