

公司治理与内部会计控制

厦门大学 唐予华 李明辉 詹胜兰

编者按：财政部于2001年6月发布了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》和《内部会计控制规范——货币资金(试行)》。为了促进企业内部会计控制建设,加强内部会计监督,本刊将从本期起选登厦门大学会计系的国家社会科学基金项目(01BJY013)“我国上市公司内部会计控制与会计信息质量研究”的系列成果。

1999年党的十五届四中全会提出了建立和完善现代企业制度的新目标,实行规范的公司制改革,其核心是要求公司的股东会、董事会、监事会和经理层各负其责,形成协调运转、有效制衡的公司法人治理结构,实现公司的科学管理。1999年末也据此相应修正了《公司法》。规范的公司制需要严格的内部会计控制,1999年10月第二次修订的《会计法》和其后的配套法规就在公司治理的框架下对内部会计控制提出了明确的要求。从我国的企业改革进程明显看出,发展社会主义市场经济必须走公司治理之路,而建立内部会计控制是强化公司治理的必然要求和重要组成部分。

一、公司环境与公司治理

每一个公司都生存、竞争于一定的社会环境,公司外部的经济、政治、法律、文化等构成了公司的外部环境;公司内部的组织形式、管理体制、管理水平、管理哲学和经营风格、生产规模和科技实力组成了公司的内环境。外环境和内环境都制约了公司治理的规范性和有效性;公司治理又反作用于公司环境。公司环境与公司治理相互依存、相互制约。

公司治理(Corporate Governance)指的是公司所有利益相关者之间为确定、监督和控制各自的责任、权力和利益而作出的制度安排,是公司正常运行的基础和框架。它贯穿于公司成立直至结束清算的整个期间。公司的利益相关者最主要是指公司的所有者,包括控股股东与大量的小股东、公司的债权人、公司的经营者与内部员工等。

委托代理理论和团队生产理论是公司治理的主

要理论依据。公司制企业的主要特征是所有权和经营权的分离,由此形成了所有者和经营者之间的委托代理关系。委托代理理论针对两权分离下的利益冲突、制衡和激励,提出针对合约或信息的不完备性、不对称性,遏制“败德行为”而必须采取的治理措施。通过合理配置公司的剩余控制权和剩余索取权达到协调、约束和激励的目标,实现公司利益最大化。在不同的市场环境和政府政策引导下会有不同的委托代理关系。股票市场、金融市场的发达和规范程度会影响公司与股东、债权人之间的关系;经理市场、劳动力和产品市场则会制约公司与经营者、雇员、顾客之间的关系。政府的宏观经济政策也会直接或间接地影响公司的制度安排以适应市场的要求。因此,在一定的外部环境下,公司内部会形成相适应的组织形式和管理体制,构成相应的公司治理框架。根据团队生产理论,公司只是公司成员之间各种合约关系的集合,不同的合约关系形成不同的组织形式、管理体制以及相应的管理水平、生产规模和科技实力。为了保证合约的履行,合约关系还包含了监督内部成员的“搭便车”和偷懒行为的制度。公司治理是涵盖公司内、外部的一系列制度安排,形成了利益相关者共同治理、保证公司有效运行的治理机制。公司外部的不同市场环境,公司内部在利益上的分享和制衡不同,会形成不同的管理方法和约束制度,出现不同的公司治理结构。

由于所处的内外环境不同,各个国家相应地形成了各自不同的公司治理模式。例如:

美国是外部控制型的治理模式。美国公司环境的特点是股权高度分散,融资主要依赖于股票市场,同时有发达的经理市场和严格的信息披露监管机制。内部治理机制的特点是一元制,即只有董事会而无监事会,董事会下设立主要由外部董事组成的专门委员会(如审计委员会)约束内部人。所以注重外部公司治理是美国公司治理模式的主要特点。

Jensen & Meckling, 1967: Agent Cost and Separation of Ownership and Control, Journal of Law and Economics.

本刊专稿

与股权分散的美国公司不同的是,日本公司的股权高度集中,资产负债率高,企业法人间相互持股,使股票市场的作用受到很大限制。公司内部,在若千个大股东、大债权人控制下,相互持股形成的相互约束,使董事会、监事会的权力都受到了限制,大股东推选的总经理组织了高层管理委员会,对公司实施严密的内部控制和直接治理。所以相关利益主体组成的严密内部治理结构和薄弱的外部治理结构组成了日本式公司治理的主要特点。

韩国公司以家族型企业集团为主,银行与信托投资公司等机构投资者成了公司的大股东,但受制于政府的金融管制,实际上丧失了对公司监控的作用。公司的发起人及其家族虽然自有资本比例不高,但得以用所有者和经营者的双重身份控制。在企业内部,家族直接或间接控制企业,也控制了董事会、总经理。所以,家族型的内部治理结构和不完善的外部治理结构组成了韩国式公司治理的主要特点。

重外部治理的美国式、重内部治理的日本式和家族型内部治理结构,在20世纪末都受到了空前的挑战。只有内外共同治理才是最佳的治理方式。

二、公司治理与公司内部会计控制

严格地说,内部会计控制与公司治理是两个不同的概念。公司治理解决的是股东、董事会、经理及监事会之间的权责利划分的制度安排,主要涉及法律层面的问题。而内部会计控制则是管理当局(董事会及经理阶层)建立的内部管理制度,属于内部管理层面,解决的是管理当局与其下属之间的管理控制关系,其目标是保证会计信息的真实可靠,防止发生舞弊行为。换言之,内部会计控制是在公司治理解决了股东、董事会、监事会、经理之间的权责利划分之后,董事会和经理为了保证受托责任的顺利履行,而做出的主要面向次级管理人员和员工的控制。

但内部会计控制又与公司治理有着紧密的联系。公司治理是促使内部控制有效运行,保证内部控制功能发挥的前提和基础,是实行内部控制的制度环境;而内部控制在公司治理中担当的是内部管理监控系统角色。其联系具体表现在:

1. 公司治理与内部会计控制都统一于实现企业的目标。如前所述,内部会计控制的目标主要是减少虚假会计信息,保护资产的安全和完整,其基本目标乃是保证企业目标的实现。而公司治理的目标是保

证企业在正确的轨道上运行,防止董事、经理等代理人损害股东的利益。因此,内部会计控制和公司治理都统一于企业目标的实现。

2. 良好的内部会计控制是完善公司治理的重要保证。根据控制论原理,良好的公司治理需要完善的内部会计控制。公司经济信息系统需要科学的分级控制,对各个分级子系统予以正确的耦合,按各子系统之间的因果关系逐级确定最佳运行的控制方法。各责任人负责提供各子系统的信息,组成公司内部层层监督的信息流,实现分级控制与整体控制的结合。内部控制的主体是公司法人领导下的全公司管理人员及员工,是一种全员控制。内部控制的客体是公司的各个管理和生产部门的人员及其所进行的管理过程和经营过程,涉及公司人、财、物的所有信息,是一种全过程、全方位的控制。

信息理论和契约理论表明,会计信息对于契约的签订、履行和考核具有十分重要的作用。董事、经理的选择和考核都建立在会计信息的基础上。无论是大股东还是主要依赖于“用脚投票”的中小股东,会计信息都是实现其对经营者有效控制的工具。有效的内部会计控制可以规范会计行为,使真实、公允的信息的产生成为可能,从而可以使所有者正确评价经营者受托责任完成的情况,减少代理人的偷懒行为,降低代理成本。健全的内部会计控制也有利于保护投资者和其他利益相关者的利益。有效的内部会计控制是实现公司内部治理的重要手段。

3. 内部会计控制与公司治理都遵循相互牵制、制衡的原则。内部牵制既是内部控制的一个基本原则也是内部控制的一个基本内容,事实上,早期的内部控制概念就是指的内部牵制。而完善公司治理的目标就是建立董事会、监事会、经理等利益相关者之间的相互牵制、制衡关系。实际上,经济学中也常把内部公司治理称为内部控制机制(internal control mechanism)。

4. 公司治理设定了内部会计控制最重要的控制环境。内部会计控制必然是在确定的外部和内部公司治理结构之下实施的。

5. 从内部控制的方法来看,现代内部控制的方法主要包括组织规划控制、授权批准控制、会计系统控制、预算控制、资产保护控制、人员素质控制、风险控制、内部报告控制、电子信息系统控制、内部审

本刊专稿

计控制等。公司治理中一些内容也属于内部控制,如组织规划控制、授权批准控制。因此,内部控制的方法与公司治理的方法有共同之处。

公司治理作为公司利益相关者的制度安排,是由一系列的控制制度来实施的。公司的外部治理需要外部控制制度,在股票市场活跃的美国就有一系列从公司外部对上市公司进行控制的证券监管制度。证券交易委员会、会计师事务所、银行,乃至美国国会都直接参与这种外部控制。公司治理的成效在更大程度上取决于内部治理。公司内部治理结构所确定的股东大会、董事会、监事会、专业委员会及股权结构特点决定了公司内部的人事控制制度、财务会计控制制度、供产销控制制度和环保质量控制制度等一系列内部控制制度。内部控制是企业董事会及经理阶层为确保企业财产安全完整、提高会计信息质量、实现经营管理目标而建立和实施的一系列具有控制职能的措施和程序。

内部会计控制与内部控制是平行独立的概念还是从属概念,尚有各种不同认识。但是制度论(内部控制是包括会计控制制度在内的各种管理制度)系统论(为实现目标而建立的包括会计在内的业务系统)协调论(为达到目标而进行的包括会计在内的全部协调方法)都无法把内部会计控制排除在内部控制之外。就字面而言,按中文习惯,内部会计控制也是从属于内部控制的,但内部控制在很大程度上是以内部会计控制为主的。

三、内部会计控制规范的比较研究

美国的公司治理以外部监控为主,长期以来,公司外部的利益相关者及其监管机构不断强化对公司内部会计控制的要求。美国的内部会计控制研究从二点论、三点论发展到五点论,日趋完整和深入。

二点论(独立论)

内部会计控制	与保护资产安全和保证会计资料可靠性和完整性有关的控制	《审计准则公告第1号》(SAS 1),1972年12月由审计准则委员会(ASB)发布。
内部管理控制	与提高经营效率和保证管理部门各项政策得以贯彻有关的控制	

刘明辉:“内部控制纵横谈”《时代财会》2002年1期。
盖地:“试论内部控制与内部会计控制”,2001。

三点论(结构论)

控制环境	管理哲学、经营风格、人员素质、责权利的确定和监控方法	《审计准则公告第55号》(SAS 55),1988年由审计准则委员会(ASB)发布。
会计制度	恰当地确认、计量、记录和编报的方法	
控制程序	经济业务的审批和审核、员工的职责、业务记录和财产保管的控制	

五点论(框架论)

控制环境	人员的道德和能力、经营理念与营运风格、职责划分与人员政策	《内部控制——整体框架》(COSO报告),1992年由COSO委员会提出,1994年补充。《审计准则公告第78号》(SAS 78),1995年由审计准则委员会(ASB)发布。
风险评估	内外风险识别和风险分析	
控制活动	实现经营目标而采取的业绩评价、信息处理、实物控制和职责分离措施	
资讯与沟通	获取内外信息及员工的内外沟通	
监督	监控、评价企业内控的运行与结果	

COSO委员会1992年发布的《内部控制——整体框架》报告和1994年的补篇以及1995年ASB发布的《财务报表查核下对内部控制结构的考虑》(ASB 78)集中体现了美国对内部会计控制研究的最新成果,具有五个方面的特点:(1)广泛性:研究内部控制的众多团体联合进行,研究内容涉及企业董事会到每一个员工,研究对象涉及到企业内部的各个方面,具有广泛性、全员性和全方位性的特点。(2)标准性:重新归纳了“经营的效率、财务报告的可靠性、相关法令的遵循”三大目标,重新认识了内部控制的五个要素,使内控的设计、执行、监控和评价有了明确的标准和依据。(3)重要性:把人作为控制环境列于内部控制的第一要素,内部控制的制定、实施、监控和评价靠人来进行,内部控制的主体和客体本质上都是人,人把内控的主体和客体有机地结合。强调人的作用,提高对人的素质的要求是内部控制的核心。(4)风险性:良好的内部控制可以防范企业的风险,合理地保证内控目标的实现。但内控的设计可能有缺陷,内控的执行可能打折扣,甚至内部串通舞弊导致内控失败。对内控应有合理的预期,既不应低估,也不能高估。(5)动态性:企业内部控制针对经营过程、管理过程而实施,是不断地与经营过程、

本刊专稿

管理过程相磨擦、相耦合的被控制过程,是不断地修正和更新的动态过程。

我国的公司治理目前仍以政府为主导,通过政府颁布的法规从外部要求公司进行内部控制规范。

·《会计法》及配套规范

内部会计监督	记录与审批相分离、决策与执行相分离、实物控制和内部审计	《中华人民共和国会计法》,1999年10月修订发布
会计控制方法、措施、程序	主要项目的控制内容及方法、检查与评价	《内部会计控制规范——基本规范(试行)》2001年6月发布

·《公司法》、《证券法》及配套准则

职责划分	股东会、董事会、监事会、经理的职权及责任	《中华人民共和国公司法》,1999年10月修正通过
上市公司治理	股东、董事、监事、经理之间的责权与控制,利益相关者的权利,披露信息,以接受外部监督	《上市公司治理准则》,2002年1月发布

·《注册会计师法》及审计准则

内部控制评价	研究评价内控制度、发现内控缺陷	《中华人民共和国注册会计师法》,1993年10月公布。《独立审计基本准则》1996年12月发布
控制环境	经营理念和方式、组织结构及权责划分、控制系统	《独立审计准则第9号——内部控制与审计风险》,1996年12月发布
会计系统	交易和事项的记录、报告及会计处理	
控制程序	授权及职责划分、会计记录与资产控制、独立稽核	

从上可以看出,短短的10多年,我国内部控制规范从无到有,体现了以下几方面的发展特点:内部控制的概念更广泛了,从内部会计控制结构发展到主次明确的以内部会计控制为主的内部控制;规范的立足点和出发点由信息披露和审计的角度转移到内部控制的主体——企业;强调风险控制;关注内部控制环境;突出企业内部的全面控制。虽然我国目前的规范与美国九十年代的内部控制理论相比还有不少差距,但已经开始从公司治理的高度来规范企业内部会计控制,适合我国现阶段正在建立社会主义市场经济的需要。中美内部会计控制规范可以从以

下几方面比较:

1. 形成机制上的比较。西方发达国家的主要做法是广泛吸收社会各界参与制定准则,在程序上提高透明度,贯彻民主化决策原则。例如,美国COSO报告就是由多个专业团体发起组织了COSO委员会提出的。与发达国家相比,我国内部会计控制规范形成机制具有鲜明的中国特色:(1)主要是政府有关经济管理职能部门参与制定过程;(2)专家和教授的影响较大;(3)以征求意见方式,而非民主投票方式最终定稿。

2. 性质上的比较。美国内部控制规范是非官方的职业自律组织负责制定和发布的,其性质相当于职业界的自我管理和自我规范,是一种自律性的标准。我国内部会计控制规范的主要制定者为财政部会计司、证监会和中注协等,是一种兼有自律和它律双重性质的标准。

3. 内部控制定义的比较。COSO报告中指出:“内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成提供合理保证的过程。”在一定程度上突破了以往内部控制仅从会计、审计角度研究的狭隘性,扩展到企业管理以及企业的治理,从一个更高、更系统的角度给出了内部控制的一个框架体系。在我国,财政部在新发布的《内部会计控制规范——基本规范》中只是定义了内部控制。中注协、证监会、国家审计署、中组部、中纪委等部门以及各类组织的相关文件中所提到的内部控制,概念上并不统一,都只侧重于某一个方面,没有涵盖内部控制的全部内容。

4. 目标的比较。我国内部控制的目标主要包括:保证业务活动的有效进行,保护资产的安全和完整,纠错防弊,保证会计资料的真实、合法、完整等,与COSO报告相比,没有包括经营性目标。

5. 基本构成形式和设置方式的比较。按照COSO报告,内部控制的基本构成是以五大要素形式存在的。我国的内部会计控制基本规范中并没有明确内部控制的构成要素,而是直接列出了内部会计控制的九项内容,在一定程度上也就限定了内部控制的设置是按照业务项目来进行的。

COSO, 1992: Internal Control—Integrated Framework, Executive Summary.

本刊专稿

6. 内容范围的比较。美国 COSO 报告的五大要素,包含的内容十分广泛。而我国内部会计控制的内容却主要集中于会计领域。例如,内部会计控制基本规范主要是从会计控制的角度来规范内部控制;《独立审计准则第9号》中对内部控制的定位也是着重于企业的会计责任方面。

四、建立公司治理机制,强化我国公司内部会计控制

适应社会主义市场经济发展的需要,我国公司迫切需要建立公司治理机制,从公司治理入手来强化内部会计控制。

1. 与市场经济同步发展,完善外部治理机制。公司治理与内部会计控制都需要逐步完善公司的外部市场,包括商品市场、人才市场、金融市场都需要发展和完善。公司治理与内部控制规范要随着外部市场的发展而同步发展。目前我国并未形成竞争性的经理市场、产品市场、资本市场,因而上市公司缺乏必要的外部制约机制。

2. 完善内部治理。完善公司治理的核心是建立股东大会、董事会、监事会与经理之间的相互制衡关系。具体而言,首先,要改变目前国有股一股独大的现象,使国有股流通。其次,增强股东大会的机能,引入累积投票制、关联股东表决排除制等,制约股东行为,避免股东大会成为大股东的橡皮图章。第三,完善董事会,增加董事会中外部董事的比重,减少内部人控制和大股东控制。但必须解决好外部董事的聘任、薪酬、责任等问题,使之保持独立。可以在董事会下设立主要由外部董事组成的专门委员会,如审计委员会、战略委员会、提名委员会、薪酬和考核委员会等。第四,强化监事会对财务报告等的监督,减少管理层对财务报告的操控,为内部会计控制创造良好的内部环境。

3. 联合制定内部会计控制规范。根据我国公司的内外环境,在公司外部市场逐步建立的过程中,仍然以政府部门制定公司内部会计控制规范,从外部

向公司内部施加压力。改变一个部门只从自身的要求去发布一个单行规范的状况,可以借鉴美国 COSO 委员会由多部门联合制定的经验,由财政部牵头,会同证监会、人民银行等部门共同组成专门小组,制定一个有权威性的、理论严谨、内容广泛,兼有可操作性的公司内部控制规范,在条件成熟时,还可以由国务院发布《公司内部控制条例》。

4. 加强对公司治理基本理论的研究。由各部门联合制定内部控制规范,就可彻底改变单行规范只从某一侧面来规定内部控制的低档次现状,用新的全面的公司治理理论来强调、指导内部控制规范。从内部控制结构论提升到内部控制框架体系论是大势所趋,是市场经济的内在要求,把对内部控制方法的评价提升到对经营效果和经营业绩的评价,实现公司治理和内部控制的最终目标。

5. 按业务循环来规范内部会计控制的内容。目前按九个项目来界定内部会计控制的内容,是从简单的形式上来界定的,应改为企业经营流程控制。COSO 的经验值得借鉴:先分为进货、营运、出货、营销及销售、顾客服务等五个基本价值链(value-chain)作业;再将价值链作业分为管理、人力资源、研究开发、采购四个基础作业;管理细分为财务管理、企业治理管理、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;财务管理划分为货币资金、应收账款处理等多个控制作业点,各作业点再制定相应的控制子目标、合适的风险控制。把各层次可操作的控制作业面组成环环相扣的有耦合作用的控制体系,较好地避免了按项目制定造成重复的麻烦。

6. 引进和探索有效的内控评价、监控方法。国外已有成功的内部控制评价、监控方法,如控制的自我评估(CSA)等,我们可以充分引进、逐条消化与改进,建立适合中国公司的内控评价、监控方法,保证内部会计控制的建立、运行都处于科学的评价、监控之下。

(上接第9页)

起来,为居民多元化投资创造条件。同时,国家应当放宽对并购企业和金融机构的融资限制。此外,应发挥投资银行、保险基金的作用,拓宽 MBO 的融资渠道。

总之,MBO 在国外得到了成功、广泛的运用,它对我国同样具有借鉴作用。然而,当前人们在讨论 MBO 的优点

时,却很少涉及存在的问题。而事实上,企业运用 MBO 既有其利,也有其不足处,它是企业并购的一把“双刃剑”:运用得当,就能大大提高企业的绩效,加速企业的发展壮大;运用不当,反而会使企业陷入亏损加剧的泥潭。希望我国当前借鉴西方 MBO 经验的企业能加以重视。

(作者单位:福州大学会计系)

上海会计 2002. 077