

特稿

公司治理、内部控制、风险管理的关系框架

——基于战略管理视角

李维安^{1,2}, 戴文涛²

(1. 东北财经大学, 辽宁 大连 116025; 2. 南开大学 中国公司治理研究院, 天津 3000711)

[摘要]美国萨班斯法案的实施、金融危机的爆发以及《企业风险管理整合框架》的发布,使得内部控制、公司治理、风险管理成为社会公众、政府监管部门关注的焦点和学术界、实务界研究的热点。但时至今日,对三者的关系,理论界、实务界仍未达成共识,甚至存在一些模糊的、不正确的认识。从三者产生的根源入手,深入分析三者之间的区别和联系,并基于战略管理视角构建了三者的关系框架,既厘清了理论方面存在的误区,又为政府监管部门、企业制定和实施有关公司治理、内部控制和风险管理的规定和措施提供指导,为《基本规范》及其配套指引实施后的内部控制评价研究提供支持。

[关键词]公司治理;内部控制;风险管理;关系框架;风险控制;管理控制;作业控制;战略管理

[中图分类号]F235.99 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2013)04-0003-10

一、问题的提出

21世纪初,美国频发的财务舞弊事件催生了萨班斯-奥克斯利(Sarbanes-Oxley)法案(简称SOX法案)。该法案对上市公司治理和内部控制提出的严格要求和限制在美国国内外产生了强烈的反应。美国证券交易委员会在2003年8月发布最终规则,对内部控制报告的具体内容和形式进行了详细的规定,美国“反舞弊财务报告委员会”(即Treadway委员会)下属的“发起组织委员会”(简称CO-SO委员会)重新审视1994年发布的《内部控制——整体框架》存在的问题,于2004年9月正式发布《企业风险管理——整合框架》(简称ERM框架)。世界其他各国和地区相继出台内部控制相关法律法规或内部控制框架、风险管理框架。我国财政部等五部门于2008年6月28日联合发布被誉为中国版的“萨班斯法案”——《企业内部控制基本规范》(简称《基本规范》),并随后发布18项应用指引、《企业内部控制评价指引》、《企业内部控制审计指引》(简称配套指引)。

2008年,美国爆发了持续时间长、影响广泛的金融危机。对于这场危机,一些专家、学者及实务界人士从房地产泡沫破灭、美联储的低利率政策、金融创新过度、杠杆率过高等方面来解释,但随着研究的深入,理论界普遍认为,不合理和不健全的公司治理机制、内部控制,尤其是华尔街投行的公司治理存在严重缺陷才是此次危机爆发的深层次原因^[1-3]。在这种背景下,公司治理、企业内部控制和风险管理质量引起了学者们的重视,相关研究一时成为了研究的热点。

从中国对内部控制的现实需求看,内部控制研究应向两个方向展开:一是研究如何落实《基本规

[收稿日期]2013-03-10

[基金项目]国家社会科学基金重大招标项目(10zd&035)、国家社会科学基金面上项目(12BGL032)

[作者简介]李维安(1957—),男,山东青岛人,东北财经大学工商管理学院教授,博士生导师,经济学博士、管理学博士,全国首批管理学科长江学者特聘教授,从事公司治理、企业集团治理、网络组织、企业管理等方面的研究;戴文涛(1971—),男,江苏徐州人,南开大学中国公司治理研究院、南开大学商学院博士后,博士,从事内部控制、公司理财方面的研究。

①为执行SOX法案,美国的SEC在2003年8月发布了最终规则,对内部控制报告的具体内容和形式进行了详细的规定。美国COSO委员会重新审视了1994年发布的内部控制框架存在的问题,于2004年9月正式发布《企业风险管理——整合框架》(简称ERM框架)。

范》及其配套指引；二是研究《基本规范》及其配套指引实施之后企业内部控制质量是否得到了提升或改善、企业存在哪些内部控制缺陷。第一个方向的研究着眼于企业，偏向于内部控制实务，第二个方向的研究着眼于监管部门、社会公众，偏向于内部控制评价理论。就后者而言，涉及评价目标、评价主体、评价客体、评价指标、评价方法、评价模型等一系列理论问题，其中，评价指标选择、评价指标体系建立是内部控制评价理论中最重要、最核心的内容。为此，必须准确界定企业内部控制的内涵和外延，弄清楚内部控制和公司治理、风险管理的区别和联系（否则无法选择评价指标）。

但遗憾的是，时至今日，理论界和实务界对于三者的关系仍未达成共识，甚至存在一些模糊的、不正确的认识。对于内部控制和公司治理的关系，美国联邦储备委员会理事 Bies 认为，公司治理的前提是落实内部控制^[4]。我国学者杨雄胜认为，没有系统而有效的内部控制，公司治理将成为一纸空文^[5]。大多数学者如吴水澎、陈汉文等、阎达五、杨有红、黄世忠、张安明、李明辉、程新生、黄溶冰、王跃堂等则认为公司治理是内部控制的环境要素之一，是内部控制的前提^[6-12]。还有学者如王蕾、李连华认为内部控制与公司治理是你中有我、我中有你的嵌合关系^[13-14]。对于内部控制和风险管理的关系，大多数研究机构如 COSO 委员会、英国 Turnbull 委员会及少数学者如朱荣恩等认为风险管理包含内部控制，内部控制是风险管理不可分割的一部分，但也有学者如谢志华、钟玮、刘洋、戴文涛、方红星、蒙丽珍等认为，风险管理包含内部控制是根据企业风险管理整合框架与内部控制整体框架的关系来确定的，并没有从内部控制本质角度认识两者的关系，风险管理与内部控制并不是包含关系，而是完全等价的^[15-20]。

理论由一系列相互联系的概念构成，概念是人们认识事物的最小单位和基本工具^[21-22]。上述众多观点及概念的存在不但导致了理论上的混乱，而且还影响了内部控制评价理论研究（如科学、合理的评价指标体系如何建立）和内部控制评价实践（如内部控制评价实施之后是否还要进行企业风险管理评价、中央企业是执行《中央企业全面风险管理指引》还是执行《企业内部控制基本规范》）。为此，有必要从公司治理、内部控制、风险管理产生的原因入手，深入分析三者之间的区别和联系，然后依据相关理论对其进行整合。这有利于厘清理论和实务中存在的一些问题和不正确认识，指导政府监管部门及企业制定和实施有关公司治理、内部控制和风险管理的规范和措施，也为《基本规范》及其配套指引实施后的内部控制评价研究提供支持。

二、公司治理、内部控制、风险管理的产生及实质

（一）公司治理的产生及实质

公司治理概念最早是在 20 世纪 80 年代出现在经济学文献中的，在这之前，威廉姆森提出的“治理结构”概念，可以说与公司治理的概念已相当接近。

与公司治理概念不同，公司治理问题的出现要早得多。斯密在《国富论》中谈到股份公司时说：这些公司的董事会与其说是自己货币的管理者，不如说是他人货币的管理者，因此，不能期待他们像无限公司的合伙人小心翼翼地像监视自己的货币那样来监视他人的货币……在这些公司的业务运营中，经常存在着或多或少的怠慢或浪费。斯密这段精辟的论述实际上已经涉及了公司治理的核心问题，即公司经营者与所有者之间存在着利益不一致问题。

Hart 等认为，只要存在以下两个条件，公司治理就必然在一个组织中产生^[23]。第一是代理问题，或者说是组织成员之间存在利益冲突；第二是交易费用之大使得代理问题不可能通过契约解决。Hart 等所指出的这两个条件是同时存在的，而满足这两个条件的企业形态就是公司制。因此，公司治理的产生与公司制这种企业组织形态紧密地联系在一起，并且随着以股份有限公司和有限责任公司为主要形式的现代企业制度形成而越来越受到人们的重视。

早期建立的股份有限公司如英国 1600 年成立的东印度公司，由于股东较少，而且多数股东对公司业务一无所知，他们接受股东会每年或每半年分配给他们的红利，不找董事的麻烦，公司治理问题没有成为关键问题。但是现代公司以大规模生产和销售、复杂的工艺创新和层级管理著称于世。以

两权分离为特征的公司制形式,在实物资本和人力资本两个方面保证了这种技术作用的发挥和提高^[24]。此种情况下,众多中小股东逐渐脱离公司的管理,成为股票市场的投机主义者,而那些具有人力资源特性和占据内部信息优势的经营者逐渐成为事实上的控制者。Berle 和 Means 在 20 世纪 30 年代初对美国最大的 200 家公司调查后发现,这些公司股权分散,股东不能对经理实施重要的控制。他们指出“现代公司的发展使它们从受所有者控制改变为受经营者控制,在这些公司中所有权和经营权出现了分离。”^[25]

所有者和经营者是两个不同利益的主体,所有者追求利润最大化或股东权益最大化,经营者追求工资及工资衍生品最大化,公司经营者在控制了公司之后,有可能以损害股东利益为代价追求个人目标。因此,对经营者的行为进行适当控制,充分保证剩余和企业价值最大化,成为公司治理的目标之一。Baumol、Williamson 和 Galbraith 等后续研究者认为,现代公司的股权分散,每个股东只拥有公司很小比例的股份,他们既没有能力也没有激励对经理的行为进行监管,因此需要一套法律和制度上的设计来保护投资者的利益^[26-28]。

因此,从经济学的角度看,公司治理起源于所有权和经营权的分离,其实质是解决因所有权与控制权的分离而产生的代理问题^[29]。公司治理的目的是减少代理成本,实现企业价值的最大化。

(二) 内部控制、风险管理的产生及实质

内部控制是由内部牵制演变而来的。虽然早在公元前 3600 年的美索不达米亚文化时期,就出现了内部牵制活动,但由于当时的内部牵制活动管理目的单一,基本不涉及会计信息的真实性、可靠性和经营活动的效率、效果,因此,内部牵制并不能算作真正意义上的内部控制。真正意义上的内部控制出现在 20 世纪,并且经历了内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架和企业风险管理整合四个阶段。

20 世纪 40 年代末期,股份有限公司迅速发展,市场竞争日趋激烈,企业迫切需要在管理上采用更为完善、有效的控制方法。此外,为了适应股权分散的需要和保护投资人的利益,西方国家纷纷以法律的形式强制要求企业披露真实的会计信息。此时,传统的内部牵制已无法满足企业管理和会计信息披露的需要,真正意义上的内部控制的产生成为了必然。

1938 年,美国发生了一件震惊全国的商业丑闻——麦克森—罗宾斯公司造假案,对该案件的调查结果促使美国会计师协会组建了审计程序委员会(CPA)。该委员会在 1949 年出版的专著中对内部控制首次进行了定义:“内部控制包括组织机构的设计和企业采取的所有相互协调的方法和措施,这些方法和措施都用于保护企业的资产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动企业坚持执行既定的管理政策”。这个定义是有关内部控制的第一个比较权威的定义,但是过于宽泛,不便于指导外部审计师对被审企业内部控制的关注程度。后来,该委员会在《审计程序公告第 29 号》、《审计程序说明第 33 号》中对该定义进行了修订和阐述,并规定注册会计师主要考虑与会计有关的内部控制。由此可见,内部控制以一种系统或制度的概念最早形成于审计界,主要目的是为了满足不同需要。

20 世纪 70 年代,美国发生“水门(Watergate)事件”,随着调查的不断深入,国会发现不但众多的美国公司存在贿赂行为,而且承担独立审计职能的注册会计师深陷其中。为此,美国国会在 1977 年全票通过《反国外贿赂法》,该法案将未能保持充分内部会计控制系统的情形视为违法,并使内部控制不再隶属于会计部门,而是由董事会负责。美国《反国外贿赂法》的颁布不但使内部控制研究重点逐步从一般含义向具体内容深化,而且使内部控制由制度阶段正式向结构阶段转变。

20 世纪 80 年代,美国新一轮财务失败事件导致大量的金融机构破产。调查发现,几乎所有的案件都与注册会计师的失职有关。为此,美国组建了“全美反舞弊财务报告委员会”(即 Treadway 委员会),专门研究舞弊的财务报告对财务报告真实性的破坏程度。该委员会在 1987 年发布的一份极具

影响的报告中指出,虚假财务报告的形成,50%是由于内部控制的失效所致,并建议整合各种各样的内部控制理论和解释。1992年,Treadway委员会下属的“发起组织委员会”(即COSO委员会)发布具有里程碑意义的《内部控制——整体框架》,并于1994年进行了修改完善。21世纪初,随着安然、世通等一连串财务舞弊事件的爆发,美国强力推出了以公司治理和内部控制为核心内容的SOX法案。为配合该法案的实施,COSO委员会在审视1994年发布的《内部控制——整体框架》的基础上,于2004年9月正式推出《企业风险管理——整合框架》。

从上述内部控制的发展历程可以看出,内部控制起源于企业财务舞弊、财务失败事件的不断发生,内部控制的发展与美国公司会计造假、破产倒闭事件周期性的发生有着密不可分的关系,每一轮的公司财务舞弊、破产倒闭事件都促进了内部控制理论的发展。内部控制发展到今天,已经演变成一种过程,内化于企业的各个流程、各个环节,和企业的各类人员相联系,但从内部控制的对象和目标来看,其本质并没有发生变化,依然是一种风险控制活动。在内部控制制度阶段,内部会计控制的目的是防止财产损失和财务舞弊风险。在内部控制结构阶段,内部控制的目的除了防止财产损失和财务舞弊风险外增加了防止效率低下风险。在内部控制整体框架和企业风险管理整合框架阶段,内部控制的目的是控制企业全面风险^[18]。

三、公司治理、内部控制、风险管理的关系

从公司治理、内部控制、风险管理产生及实质的论述中,尽管我们可以粗略看出三者之间的区别和联系,如公司治理起源于所有权和经营权的分离,其实质是解决因所有权与控制权的分离而产生的代理问题。内部控制起源于企业财务舞弊、财务失败事件的不断发生,其实质是一种风险控制活动,保证内部控制目标或风险管理目标的实现。但要彻底厘清公司治理、内部控制、风险管理三者之间的关系,还需要作进一步的分析。

(一) 公司治理与内部控制的区别与联系

公司治理与内部控制存在以下区别:(1)构成内容不同。关于公司治理,据朱义坤的考证,解释多达几十种^[30]。但仔细梳理,便可发现,众多的学者基本上都是从狭义和广义两个角度对公司治理进行了不同的解释。从狭义的角度看,公司治理是指有关公司董事会的功能、结构和股东权利等方面的制度安排^[31],著名学者吴敬琏认为,狭义的公司治理是由股东大会、董事会和高层管理人员组成的组织结构^[32]。从广义的角度看,公司治理是指有关公司控制权或剩余索取权分配的一整套法律、文化和制度安排^[31]。根据狭义和广义的公司治理内涵,我们认为,公司治理是通过一套正式或非正式的、内部或外部的制度或机制来协调企业与所有利益相关者之间的利益关系,包括内部治理和外部治理两部分。内部控制包括的内容与公司治理不同,按照COSO的定义,它包括以董事会为主体的公司治理控制,以经营管理层为主体的管理控制和以操作管理层及公司员工为主体的任务控制或作业控制^[33]。(2)结构不同。公司治理结构也分为狭义的公司治理结构和广义的公司治理结构。狭义的公司治理结构也称内部治理结构,是指公司的所有者与经营者和员工之间建立的权利与利益的分配与制衡关系及规制决策体系。广义的公司治理结构是用来协调公司所有的权益主体之间的制衡关系体系,包括公司外部治理结构和内部治理结构。单凤儒认为,公司治理是由公司外部治理结构和内部治理结构两个线性结构组成(见下页图1)^[34]。内部控制的结构与公司治理结构不同。根据COSO的研究报告,内部控制是一个塔形结构,其中,内部监督处于塔尖,控制环境处于塔基,风险评估和控制活动是塔身(见图2)。(3)采用的方法不同。公司治理是协调企业与所有利益相关者之间利益关系的制度安排,通常采用规则、守则、指南、制度和程序进行公司治理。这些规则、守则、指南可以由政府监管部门如美国的SEC、中国的证监会制定,也可以由国际组织如OECD或社会团体制定。制度和程序通常由企业制定,如公司章程、议事规则等。与公司治理采用的方法不同,内部控制除使用制度、

原则之外,更多的是采用具体方法。按照朱荣恩、戴文涛等学者的研究,内部控制常用组织规划控制、授权批准控制、全面预算控制、实物保护控制、文件记录控制、内部审计控制等多种具体方法^[35,18]。(4)控制的侧重点不同。公司治理注重于对企业整体的把握,控制侧重于董事会、监事会、高级经理层的权责设置、有效运作和战略管理方面,内部控制侧重于公司战略的实施以及经营活动的效率、效果方面。如果将经营活动的有效性目标看做是组织的战略目标,则内部控制是指管理者影响组织中的其他成员以实现战略的过程,内部控制的目的是使战略被执行。

公司治理与内部控制存在以下密切联系。(1)从管理学的角度看,公司治理与内部控制的目的相同,都是为了控制企业风险。企业风险尽管按照不同的分类标准存在多种多样的风险,但从企业管理的角度看,企业风险一般包括公司治理风险(包括战略风险)、经营风险、财务风险、其他风险。其中公司治理风险属于公司治理的对象,经营风险、财务风险属于管理控制的对象。公司治理通过强化公司内部组织的功能与有效运作,实现事前、事中的监督,有效地避免了公司治理风险。内部控制通过内部环境、

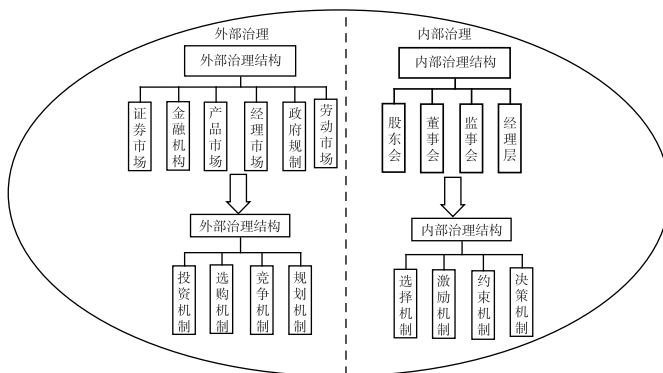


图1 公司治理结构

目标设定、事项识别、风险评估、风险反应、控制活动等程序,保证了企业战略目标和经营目标的实现。公司治理与内部控制的协调配合有效地控制了企业风险。(2)公司治理中的内部治理是企业内部控制的重要组成部分或顶层设计。内部控制包含公司内部治理主要有三个理由。①按照韦伯词典,“内部”的基本含义是“位于某事物的范围之内和表面”,还有一个含义是“和一个组织机构相关的”。因此,企业内部控制应当控制所有属于企业内部范围内的重要事项,即不仅控制企业范围内的重要事项,还要控制与企业相关的重要事项如关联交易、银行借款、企业往来款项等。

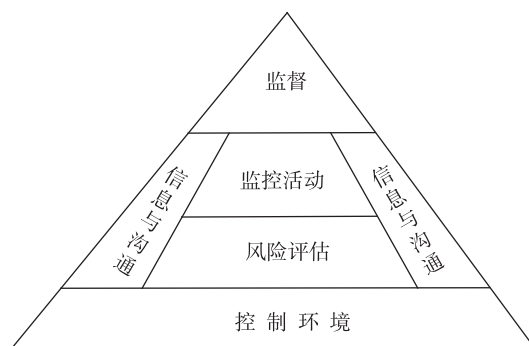


图2 内部控制结构

公司股东大会、董事会、监事会、经理层等相关机构设置及权责划分等都属于公司内部最重要的控制事项,公司内部治理应当属于企业内部控制。②COSO委员会的《内部控制——整体框架》和我国的《基本规范》都把内部环境界定为内部控制要素(构成内部控制必不可少的成分),公司内部治理是内部环境的重要组成部分,应当包含在内部控制中。③公司治理包括公司外部治理和公司内部治理,内部控制既然是企业的内部控制,那么公司的外部治理自然不属于内部控制。(3)内部控制中的主要内容——管理控制是公司治理内容中关于企业战略方面的进一步延伸和具体化。《基本规范》将战略目标定为内部控制的最高目标和终极目标。管理控制是管理者影响组织中其他成员以实现战略目标的过程^[36]。因此,管理控制是企业内部控制的核心。

(二) 内部控制与风险管理的区别与联系

任何偏离企业目标的重大行为都意味着风险,都需要对其进行控制。企业在进行内部控制时,首先进行目标设定,识别影响目标实现的各种潜在风险,然后测试企业内部各项管理制度与业务流程的合理性和有效性,识别并评估风险,最后设计出相应的控制措施来降低或规避风险。因此,内部控制就是控制风险,控制风险就是风险管理,内部控制和风险管理仅是风险控制两种不同语义表达形

式,并不存在本质上的区别^[16]。中国五部门联合发布的《企业内部控制基本规范》借鉴了 COSO 报告的 5 要素框架形式,在内容上体现了其风险管理 8 要素框架^[15],从性质和作用看,相当于 COSO 的《企业风险管理——整合框架》,我国《基本规范》中界定的内部控制实际上就是风险管理。

既然内部控制和风险管理的本质是一致的(即为了控制风险或进行风险控制),甚至是同义词,那么,COSO 委员会为什么在发布了《内部控制——整体框架》之后还要发布《企业风险管理——整合框架》,并认为内部控制是风险管理不可分割的一部分?

COSO 委员会在 1994 年发布《内部控制——整体框架》时虽然对原有框架进行了修改和补充,但仍然存在以下不足。(1)从控制目标维度看,COSO 内部控制的经营有效性目标在与控制流程,特别是其中的风险评估与控制活动相衔接时,存在着逻辑跳跃或者说逻辑断层。而从控制流程维度看,COSO 内部控制框架流程的落脚点是对风险的控制而非对企业目标的落实^[37]。(2)框架缺乏可操作性。内部控制框架仅仅提供了一些原则,并没有为管理层提供诸如如何建立控制文档、如何进行内部控制测试等方面的指南,也没有为管理层提供如何识别出控制缺陷方面的指南^[15]。(3)目标体系不完整、内在逻辑不严密。内部控制整体框架包括三个内控目标,目标之间是怎样的逻辑关系并没有明确界定。而且该框架对财务报告目标的重视程度太高(排在第一位),企业经营者、股东及其他利益相关者很难接受财务报告的可靠性比其他信息比如企业战略方面的信息更重要的观点。(4)有效性评价标准不充分。内部控制 5 要素及其范围主要是基于提供给企业管理者的自我评估模型需要而归纳出的^[38]。内部控制框架以董事会和管理层了解企业经营目标的实现程度、公布的财务报告的编制是可信赖的、使用的法律法规得到了遵循作为判断内部控制有效性的标准,这种评价标准有可能会给企业带来风险。

内部控制框架存在的上述不足使得 SEC 迄今为止一直没有采纳将其作为内部控制强制性标准的建议(尽管美国公共监督委员会建议证券交易委员会要求上市公司将内部控制框架预设为评价企业内部控制有效性的标准),也使得 COSO 委员会委托普华永道会计师事务所重新研发了一个能被管理层用来评价和改进企业风险管理的框架,即企业风险管理整合框架。该框架增加了一个战略目标,从而使内部控制目标形成一个整体^①。增加目标设定、事项识别、风险应对要素,不但使企业风险管理目标与风险管理过程联系起来,而且还构建了一个完整的风险管理过程^②,真正达到了控制目标、控制手段和控制方式的统一。

毋庸置疑,企业风险管理框架的推出具有里程碑式的意义。它拓展和细化了内部控制,形成了一个更全面、更有力的有关风险的概念^[39],是内部控制理论研究的最高成就。在企业风险管理框架中,风险管理将风险作为一个特定的要素进行管理^③,是从风险控制的目的说明风险控制的,而在内部控制整体框架中,内部控制是从风险控制的方式和手段说明风险控制的^[16]。另外,企业风险管理整合框架没有取代内部控制框架,而是将内部控制框架纳入其中,构成企业风险管理的一个组成部分。因此,COSO 委员会认为企业风险管理包含内部控制。这主要是从《内部控制——整体框架》与《企业风险管理——整合框架》的关系角度确定内部控制与风险管理的关系。但是,由于内部控制采用的风险控制方式和手段内含了风险控制目的(没有控制目的的控制方式和手段是毫无作用的),而风险控制目的也内含了风险控制的方式和手段(没有控制方式和手段的控制目的是无法实现的),所以,内部控制和企业风险管理并无本质上的区别,只是风险控制的两种不同语义表达形式^[16]。COSO 委员

①内部控制整体框架中的三个目标之间缺乏有机联系,增加战略目标后各目标与企业目标形成了一个完整的整体。其中,战略目标与企业使命相联系的最高目标,经营目标是战略目标的分解、细化与落实,报告目标是经营目标的成果体现与反映,合规性目标是实现经营目标的有效保证。

②新增加的“目标设定”、“事项识别”要素将企业风险管理目标与风险管理流程联系起来,新增加的“风险应对”要素与目标设定(风险的容忍度)、风险识别、风险评估共同构成一个完整的风险管理过程。

③既然把风险作为一个特定的要素进行管理,就必然对风险管理过程进行细化,因此,风险管理整合框架增加了目标设定(风险的容忍度)、风险识别、风险评估和风险应对等要素。

会将内部控制整体框架升级为企业风险管理整合框架,也说明了企业实施内部控制最重要、最根本的目的在于控制风险。

四、基于战略管理观的理论分析与关系框架

由于对企业内部控制状况进行评价可以确定审计范围、提高审计质量和审计效率,加之内部控制理论研究人员主要来自会计和审计业,这使得内部控制理论研究一直带有“审计导向”的烙印。尽管 COSO 委员会希望 1994 年发布的《内部控制框架》能为企业董事会、管理层评价企业内部控制系统的的有效性提供一种标准,但仍然没有摆脱“审计导向”倾向。大量的公司失败、财务舞弊事件带来了加强风险管理的呼声,也使得 COSO 委员会委托普华永道会计师事务所研发了一个用来评价和改进企业风险管理的标准模型——《企业风险管理——整合框架》。按照该模型,企业实施内部控制的首要目标是实现战略目标,企业管理层应选择企业战略,制定企业战略目标,并在此基础上采用自上而下的方式设定具体的目标。我国的《基本规范》设定了 5 个内部控制目标,但这些目标并不是孤立的,而是一个相互联系、相互依存的完整目标体系,其中,促进企业战略目标的实现是内部控制的最高目标和终极目标。

任何组织都有目标,一般认为企业目标是企业价值最大化,为了实现这个目标,企业通常会制定企业战略。由于企业战略往往是指指导企业未来相当长一段时期内经营活动的总谋略和总方针,因此,需要通过战略规划将其细化,形成战略目标。战略目标的实现以战略的实施为前提,需要进一步的分解和落实,形成年度经营活动计划,同时需要对企业的各种经营活动或业务进行有效的管理和控制。因此,企业战略目标定位的准确程度和战略实施状况决定了企业目标的实现程度,企业战略目标的定位和实施是贯穿企业经营活动的主线。

在企业中,制定公司战略是董事会的职能,但是战略定位是公司治理层需要实施的控制,战略实施由经营管理层、操作管理层和一般员工来进行。因此,从控制的主体看,企业内部存在三个层级的控制:一是以董事会为主体的公司治理控制;二是以经营管理层为主体的管理控制;三是以操作管理层和一般员工所实施的作业控制^[33]。在这三种类型的控制中,公司治理控制处于最高层,其控制对象和内容是战略目标制定形成过程、公司治理结构设置、权责划分等,控制目的是降低或减少由战略决策风险等组成的公司治理风险;作业控制处于最底层,其控制对象和内容是企业战略实施过程中的各种具体业务或事项,控制目的是降低或减少影响企业战略目标实现的各种作业风险;管理控制处在战略控制与作业控制中间,是管理者影响组织成员以实现组织目标的过程^[36],其控制对象和内容是战略实施过程中的各种经营活动、财务活动,控制目的是降低或减少影响企业战略目标实现的各种经营风险、财务风险。在这三种类型的控制中,公司治理控制目标着眼于企业战略定位和战略实施监控,管理控制关注战略实施,促进战略目标实现,作业控制针对具体业务和事项,围绕资产安全、经营效果、财务报告、合法合规等目标进行控制。企业正是通过高效利用其资源、保障信息真实、合法合规经营等一系列措施实现了企业战略^[40]。企业进行财务舞弊,很大程度上是由于企业战略目标没有实现而引起的经营业绩不佳,内部控制应从财务报告导向转到价值创造导向^[41]。所以,COSO 报告和《基本规范》在内部控制目标体系中引入战略目标,并将其作为首要的和终极的目标,从战略管理的角度看,公司内部治理(即公司内部治理控制)应属于内部控制,内部控制与风险管理应合为一体。

基于上述研究和分析,我们提出图 3 的关系框架来解决理论上的认识误区和分歧问题^①。

^①关于公司治理、内部控制、风险管理,有专家认为,风险管理是目标,内部控制和外部治理是手段,内部控制和外部治理合称公司治理。但我们认为,公司治理侧重于机制层面,是内部控制的顶层设计,将内部控制和外部治理统称为公司治理,这种观点与公司治理理论、内部控制理论不一致,也缺乏合理的理论解释。

图3中,内部控制包括三个层级(或部分),即公司内部治理控制(简称公司内部治理)、管理控制和作业控制;公司内部治理处在最高层,管理控制处在中间位置;高层级控制与低层级控制之间存在控制关系,低层级控制对高层级控制具有反作用关系。公司内部治理以董事会为控制主体,其控制对象是公司治理风险(含战略决策风险)。管理控制以经营管理层为控制主体,其控制对象是企业经营风险、财务风险。作业控制以操作管理层和企业员工为控制主体,其控制对象是具体业务或事项中的作业风险。公司治理风险对经营风险、财务风险有影响关系,经营风险、财务风险对公司治理风险有反作用关系。公司治理风险(含战略决策风险)、经营风险、财务风险及作业风险是内部控制各部分的控制对象,也是风险管理的具体内容。内部控制和风险管理是控制风险(或风险控制)的两种不同语义表达方式,并不存在本质上的区别。两者的控制目标都是为了合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、提供经营效率效果、财务报告信息真实完整,促进企业战略目标的实现。

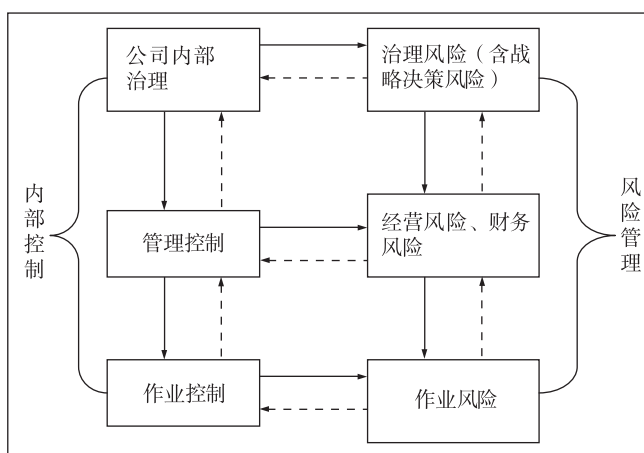


图3 公司治理、内部控制、风险管理关系框架

注:实箭头表示存在控制或影响关系,虚箭头表示存在反作用关系

图3的关系整合框架符合经济学对企业本质的假定。按照新古典经济学的观点,企业具有“生产”和“规制”两种属性。从“生产”看,企业是一个生产性知识集合,从“规制”属性看,企业是以股东利润最大化为目的的契约组织。企业的本质特征是“生产”和“规制”两重基本规定性的统一。图3的关系整合框架,企业的“生产”属性直接与管理控制、作业控制相对应,“规制”属性直接与公司治理相对应,充分体现了经济学对企业本质的假定。

图3的关系整合框架符合内部控制理论^①,也体现了当代公司治理理论研究前沿。全球金融危机的加深和蔓延以及丰田汽车发生的召回门事件,使得以马克利教授为代表的“圣加伦管理学派”的管理理论被管理学界和工商界所推崇。该学派认为,“今天意义上的公司治理虽然已被讨论得很多,但在最近的企业管理上却多数是错误的做法……今天的公司治理必须重新定位,在一些重要方面还需进行入深彻底的改革……公司治理必须转变为高效的管理”;“公司治理必须在内容上涉及指挥角度和领导角度,不涉及当前在公司治理原则中惯用的法律和金融条规。这些条规是必要的,但是不够”^[42]。本文构建的关系框架将公司内部治理整合到企业内部控制中,并作为内部控制的顶层设计,揭示了公司治理转化为高效管理的途径。

图3的关系整合框架符合内部控制理论^①,也体现了当代公司治理理论研究前沿。全球金融危机的加深和蔓延以及丰田汽车发生的召回门事件,使得以马克利教授为代表的“圣加伦管理学派”的管理理论被管理学界和工商界所推崇。该学派认为,“今天意义上的公司治理虽然已被讨论得很多,但在最近的企业管理上却多数是错误的做法……今天的公司治理必须重新定位,在一些重要方面还需进行入深彻底的改革……公司治理必须转变为高效的管理”;“公司治理必须在内容上涉及指挥角度和领导角度,不涉及当前在公司治理原则中惯用的法律和金融条规。这些条规是必要的,但是不够”^[42]。本文构建的关系框架将公司内部治理整合到企业内部控制中,并作为内部控制的顶层设计,揭示了公司治理转化为高效管理的途径。

五、结束语

鉴于SOX法案的实施、《企业风险管理——整合框架》和《基本规范》的发布对社会公众、政府监管部门、学术界、实务界产生的巨大影响,以及理论界和实务界对公司治理、内部控制、风险管理的关系意见不一,甚至存在一些模糊的、不正确的认识等原因,本文从公司治理、内部控制和风险管理产生及实质入手,分析了三者之间的区别和联系,并基于战略管理视角构建了三者的关系框架。

^①按照权威的内部控制定义(内部控制是由企业董事会、管理层和其他员工为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循等三个目标提供合理保证的过程),内部控制按控制主体可分为董事会控制、管理层控制和员工控制。由于董事会控制、管理层控制和员工控制分属于公司治理控制、管理控制和作业控制,其控制的对象分别是公司治理风险(含战略决策风险)、经营风险、财务风险和作业风险,而这些风险构成了企业风险管理的内容,因此,本文建立的关系框架符合内部控制理论。

从中国对内部控制的现实需求看,内部控制研究应向两个方向展开,一是如何结合企业控制情况实施内部控制规范及其配套指引(此方向的研究着眼于企业),二是《基本规范》及其配套指引实施之后企业内部控制质量是否得到了提升或改善、企业存在哪些内部控制缺陷等(此方向的研究着眼于监管部门和社会公众)。就后者而言,涉及内部控制质量评价问题。虽然《基本规范》的发布结束了我国没有内部控制框架的局面,但其过于原则和抽象,远不足以指导企业对内部控制进行逐条、逐项的评价^[15]。在不追究法律责任或法律责任追究不严的制度环境下,导致企业内部控制自评和注册会计师内部控制审计流于形式,评价结论泛泛而谈^[43],企业内部控制质量并没有显著提高。只有实施独立第三方(政府监管部门或外部非盈利性机构)的内部控制综合评价,才有可能解决上述问题(内部控制综合评价的实施可以引导两个方向的研究:一是内部控制质量影响因素,二是内部控制质量信息披露经济后果。内部控制评价结果的发布可以对公司形成强有力的声誉制约,有利于公司及时地发现内部控制缺陷,提高内部控制质量)。而要进行内部控制综合评价,最重要、最关键的环节是根据内部控制理论、相关法律法规建立评价指标体系,这必然涉及内部控制的内涵和外延,涉及内部控制和公司治理、风险管理的关系。本文研究公司治理、内部控制和风险管理之间的区别和联系不仅仅是为了厘清理论方面存在的误区,更重要的是为了政府监管部门、企业制定和实施有关公司治理、内部控制和风险控制的控制规范和控制措施提供指导,为《基本规范》及其配套指引实施后的内部控制评价研究提供支持。既然公司内部治理是企业内部控制的一部分,内部控制和风险管理都是风险控制的同义语,那么,企业内部控制综合评价中就应当选择公司治理方面的评价指标,企业风险管理评价就不应当再实施,我国政府监管部门也不应当制定三种不同的规范,而应该将已经存在的、性质相同的规范比如《中央企业全面风险管理指引》、《企业内部控制基本规范》、《上海证券交易所上市公司内部控制指引》、《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》等整合成一种统一的规范。在我国《基本规范》已经颁布并体现了风险管理框架实质的情况下,我国也不应当按照 COSO 的做法再制定和发布企业风险管理规范,以避免政出多门、企业无所适从、企业控制成本剧增等情况的出现。

参考文献:

- [1] Hashagen J, Harman N, Conover M. Never again? Risk management in banking beyond the credit crisis[R]. KPMG International, 2009.
- [2] Kirkpatrick G. The corporate governance lessons from the financial crisis[R]. OECD, Paris, France, 2009.
- [3] 王宏,张婷. 公司治理与内部控制[M]. 北京:法律出版社, 2011.
- [4] Bies S S. Current issues in corporate governance-effective risk management vital speeches of the day[C]. 2004:4-26.
- [5] 杨雄胜. 内部控制理论研究新视野[J]. 会计研究, 2005(7):49-55.
- [6] 吴水澎,陈汉文. 企业内部控制理论的发展与启示[J]. 会计研究, 2000(5):2-8.
- [7] 阎达五,杨有红. 内部控制框架构建[J]. 会计研究, 2001(2):9-14.
- [8] 黄世忠. 强化公司治理、完善控制环境[J]. 财会通讯, 2001(1):33-34.
- [9] 张安明. 从美国的财务危机看 COSO 报告[J]. 会计研究, 2002(8):61-62.
- [10] 李明辉. 内部公司治理与内部控制[J]. 中国注册会计师, 2003(11):22-23.
- [11] 程新生. 公司治理、内部控制、组织结构互动关系研究[J]. 会计研究, 2004(4):14-18.
- [12] 黄溶冰,王跃堂. 公司治理视角的内部控制[J]. 中南财经政法大学学报, 2009(1):100-105.
- [13] 王蕾. 内部控制与公司治理[J]. 上海会计, 2001(10):10-13.
- [14] 李连华. 公司治理结构与内部控制的链接与互动[J]. 会计研究, 2005(2):64-69.
- [15] 朱荣恩. 企业内部控规范与案例[M]. 北京:中国时代经济出版社, 2009.
- [16] 谢志华. 内部控制、公司治理、风险管理:关系与整合[J]. 会计研究, 2007(10):37-45.
- [17] 钟玮,刘洋. 内部控制信息披露制度的选择与优化——以公司效率为分析视角[J]. 审计与经济研究, 2011(1):57-63.
- [18] 戴文涛. 内部控制学科体系构建[J]. 审计与经济研究, 2010(2):80-86.
- [19] 方红星,池国华. 内部控制[M]. 大连:东北财经大学出版社, 2011.
- [20] 蒙丽珍. 内部控制与风险管理[M]. 大连:东北财经大学出版社, 2011.

- [21] 葛家澍. 财务会计理论研究[M]. 厦门:厦门大学出版社,2006.
- [22] 王化成. 财务管理理论结构[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006.
- [23] Hart O, Moore J. The governance of exchanges: members' cooperatives versus outside ownership[J]. *Oxford Review of Economic Policy*, 1996, 12(4): 53-69.
- [24] 费方域. 企业的产权分析[M]. 上海:上海人民出版社,1998.
- [25] Berle A, Means G. The modern corporation and private property[M]. New York: Harcourt, Brace and World, Inc. 1932.
- [26] Baumol W J. Business behavior, value and growth[M]. New York, 1959.
- [27] Williamson O. Corporate finance and corporate governance[J]. *Journal of Finance*, 1988, 43: 566-592.
- [28] Galbraith J K. Designing complex organizations[M]. USA: Addison Wesley Publishing Company, 1973.
- [29] Shleifer A, Vishny A. Large shareholders and corporate control[J]. *Journal of Political Economy*, 1986(95): 599-617.
- [30] 朱义坤. 公司治理理论[M]. 广州:广东人民出版社,1999.
- [31] Blair M M. Ownership and control: rethinking corporate governance for the twenty-first century[M]. The broking institution, 1995.
- [32] 吴敬琏. 现代公司与企业改革[M]. 北京:中国展望出版社,2000.
- [33] 张先治. 内部管理控制论[M]. 天津:天津人民出版社,1994.
- [34] 单凤儒. 管理学基础[M]. 5版. 北京:高等教育出版社,2008.
- [35] 朱荣恩. 建立和完善内部控制的思考[J]. *会计研究*, 2001(1): 19-23.
- [36] 罗伯特·安东尼. 管理控制系统[M]. 赵玉涛,译. 北京:机械工业出版社,2004.
- [37] 刘霄仑. 风险控制理论的再思考[J]. *会计研究*, 2010(3): 36-43.
- [38] Kelly T P. The COSO report: challenge and counterchallenge[J]. *Journal of Accountancy*, 1993, 176(2): 10-18.
- [39] 方红星,王宏译. 企业风险管理整合框架[M]. 大连:东北财经大学出版社,2007.
- [40] 池国华. 企业内部控制规范实施机制构建:战略导向与系统整合[J]. *会计研究*, 2009(9): 66-71.
- [41] 李心合. 内部控制:从财务报告导向到价值创造导向[J]. *会计研究*, 2007(4): 54-60.
- [42] 马克利. 正确的公司治理[M]. 朱健敏译. 北京:机械工业出版社,1994.
- [43] 刘玉廷. 《企业内部控制基本规范》导读[J]. *会计研究*, 2010(5): 3-16.

[责任编辑:高 婷]

Corporate Governance, Internal Control, Risk Management: A Framework of Relations: Based on the View of Strategic Management

LI Weian^{1,2}, DAI Wentao²

(1. Northeast University of Finance and Economics, Dalian 116025, China;

2. Institute of China Corporate Governance, Tianjin 300071, China)

Abstract: Implementation of the Sarbanes-Oxley Act in the United States, the breakout of financial crisis and the release of Enterprise Risk Management—Integrated Framework made internal control, corporate governance and risk management become focus of the public and government regulators and research focus in both academe and practice. But to this day, academia has not yet reached a consensus, and even there are some vague and incorrect understandings about the relationship of the three. This paper starts with the root causes of the three, deeply analyzes the differences and connections between them, and a framework of relations is established based on view of strategic management, which not only clarifies the misunderstanding existed in the theoretical aspects, but also provides guidances for government and enterprises developing and implementing norms and measures relating to corporate governance, internal control and risk management and support for internal control evaluation research after implementation of basic norms of enterprise internal control and its supporting guidelines.

Key Words: corporate governance; internal control; risk management; framework of relations; risk control; management control; job control; strategic management