

企业内部控制监管:基于过程还是结果

缪艳娟

(扬州大学管理学院 江苏扬州 225009)

【摘要】 本文对企业内部控制监管的必要性进行了探讨,并对基于结果的监管与基于过程监管的优缺点进行了分析,认为对企业内部控制采取“以结果为导向的过程监管”较为合适。

【关键词】 内部控制监管 结果监管 过程监管

自20世纪80年代以来,各国企业财务丑闻频发,企业内部控制受到严峻挑战,对企业内部控制的不同方面实施形式不同的监管已经成为许多国家的现实选择,如1992年英国Cadbury公司的治理准则开始对健全公司内部控制制度提出明确要求。2002年美国《萨班斯—奥克斯利法案》(SOX法案)更是将对企业内部控制的规范上升到法律高度。由于该法案在全球范围内的广泛影响,已经引起世界各国的广泛关注。同时,人们对SOX法案也存在一些争议,争论的焦点在于回答以下问题:为何需要对企业内部控制进行监管?是否应就内部控制的所有方面进行监管?本文将围绕上述问题进行分析 and 探讨,并提出一些建议。

一、对企业内部控制进行监管的必要性

从本质上看,企业内部控制是企业所建立的有助于企业目标实现的风险管理机制。在企业目标实现过程中对各种风险进行控制是以提升企业的效率和效益为基本前提的,也就是说企业自身建立内部控制制度所遵循的原则是效率优先——主要是着眼于本企业及其利益相关者,若企业的利益相关者都能及时对企业的内部控制制度情况进行辨别,并立即采取直接或间接的行动予以奖惩,企业一般就会自动地“内部化”内部控制的建设效应。但内部控制制度是否健全,不同利益相关者的评判标准不一定相同,而且也不是所有的利益相关者都具备专业能力评判内部控制的好坏;另外,即使有专业能力也不一定就有充分的动力(如分散的小股东就存在集体行动的困难)对企业内部控制制度建设提出意见和建议,因而需要由第三方——监管方面面对企业内部控制制度建设进行强制性规范。

企业的社会化程度的提高也是增强企业内部控制监管的另一个原因。经济的全球化和信息技术的迅猛发展加快了企业的社会化进程,这使得企业的内部控制风险具有很强的联动性和扩散性,从而使得单个企业内部控制不健全产生的风险具有外部性的特征,即其产生的风险损失不仅限于企业本身及其利益相关者,还可能会影响整个资本市场甚至一国经济的健康发展。20世纪90年代发生在英国的麦克斯韦尔事件以及21世纪初发生的安然事件都是典型的例证。这些事件的

发生不仅严重损害了本公司利益,更挫伤了投资者的信心,甚至影响了本国资本市场和经济的健康发展。

二、企业内部控制监管方式的选择

对企业内部控制进行监管是因为某些企业所提供的内部控制不能达到社会需求的总体水平,从而影响了社会整体效率。但是社会整体效率的提高也是以企业个体效率的提高为前提的,若不适当的内部控制监管政策是以损害大多数企业的利益为代价,则我们就要反思该项监管政策的合理性及科学性。就企业内部控制来看,究竟是采取基于结果的监管(简称“结果监管”)还是基于过程的监管(简称“过程监管”),不仅涉及到监管者和被监管者共同的利益,还涉及到监管目标能否顺利实现。因此,有必要对这两种监管方式各自的优缺点及适用的情况进行简单分析。

1. 结果监管与过程监管的优缺点。结果监管就是监管政策制定者只规定监管对象应该实现的结果或目标,而没有规定必须通过何种手段来实现目标,监管对象可以就其守法的手段进行选择,这使得他们能够根据自身环境选择效率更高、成本更低的守法手段。由于监管重心转移到结果方面,政府对市场及市场主体的干预减少,也使得监管得以明晰化。但是,由于结果监管往往是在事项对社会造成的负面影响或损失已经发生了的情况下才采取措施,因而是一种“事后补救”,不利于防患于未然。

过程监管则要求企业设计一些流程,确保以系统的方式控制和最小化生产过程中的风险。过程监管主要基于以下思想:在识别风险和设计低成本的解决方案方面,企业比监管当局更有效。过程监管特别适用于风险来源比较复杂、对结果进行事后检验是相对无效或者成本极其高昂的事项。对于监管对象而言,过程监管往往会增加其遵循监管政策的成本。由于要在业务执行过程中达到监管政策的要求,因而企业可能会付出一定的“效率代价”以遵循标准。由于过程监管属于“事中控制”,往往可以将不利事件可能引发的损失遏制在萌芽状态,大大降低了监管者的监管难度。

由此可见,这两种不同的监管方式都存在各自的优缺点。在实际工作中究竟应采用结果监管还是采用过程监管,监管

者应根据所要监管的对象、内容及所要实现的具体监管目标进行综合权衡。

2. 企业内部控制监管方式的选择:结果监管还是过程监管。对企业的内部控制的监管究竟是采用结果监管还是采用过程监管,除了要考虑监管的成本和收益,还取决于监管部门对内部控制功能的认识 and 定位。从上述对内部控制监管必要性的分析可知,监管部门对企业内部控制进行监管主要是由于外部性影响的存在。但引起监管部门对企业内部控制开始关注最为直接的导火索是内部控制制度对财务舞弊行为制约作用的失效。从最早公司财务舞弊案件引发各国通过立法对公司会计记录、账簿设置等方面进行规范的事实来看,其兼具过程监管和结果监管的要求,但主要偏向于结果监管。因为一般而言,在现实中只有当结果——财务报表没有达到监管要求时企业才会遭到严厉的惩处。这样,企业可以根据自身的经营情况和要求设置满足本企业需要的内部控制制度,这样的内部控制制度能在较好地满足监管部门最低要求的前提下,最大程度地满足企业追求经营效率和效益的需要。

SOX法案关于内部控制的要求就体现了监管方式的这种变化。SOX法案404条款要求管理层对内部控制制度的有效性进行评价并报告,还要求注册会计师对上述报告进行审核并报告。显然,SOX法案的制定者是要对产生可靠财务报告的“过程”——内部控制进行监管,其宗旨就是要弥补原来仅基于“结果”——财务报告监管的不足。监管者是基于这样的认识和期望,通过确保过程的有效对风险提前进行控制,并确保最终结果的有效。尽管监管者也认识到这样的监管肯定会增加监管成本,但也是不得已而为之,这是监管者在面对公司没有很好地配合结果监管的情况下的一种无奈选择。

但是,需要指出的是结果监管与过程监管并不一定是非此即彼的关系,也就是说,在结果监管失败的情况下,采取过程监管也并不一定能达到预期的结果,尤其是对于企业内部控制制度而言。因为内部控制制度与一般客观性较强的技术性标准不同,莫茨、夏拉夫早就指出:“内部控制制度是由人和程序构成的,而检查者往往难以把握和衡量人对程序有效性的影响。”

若对内部控制制度的有效性缺乏客观、合理的判断标准,过程监管将会面临新困境。要执行并落实SOX法案404条款,就得为管理层及注册会计师评价内部控制制度的有效性提供相应的可供参照的规则。但目前已有的关于内部控制评价的框架和指南——在美国主要是指COSO发布的《内部控制整合框架》(简称“COSO报告”),对实施SOX法案404条款的帮助并不大。美国注册管理会计师协会为响应美国证券交易委员会的号召,于2006年第一季度对美国公司实施SOX法案404条款的情况展开调查,调查结果发现:被调查公司一致认为COSO报告不能为公司管理层及注册会计师对内部控制的有效性进行评价提供指导;仅有14%的被调查公司的管理层表示在SOX法案发布之前曾采用过COSO报告,仅8.4%的被调查公司表示其聘用的注册会计师采用过COSO报告。这表明至2002年SOX法案生效前,COSO报告的出现当时对各方

就内部控制制度的意见达成共识是一项突破性进展,但其在公司管理层及内部审计师中的接受程度还很低。只有10%以下的管理层相信COSO报告能为SOX法案要求的有关内部控制有效性评价提供充分指导。大多数管理层认为COSO报告太含糊,不具专门性,尤其对一些主观性项目如控制环境难以衡量。由于没有适合为遵循SOX法案404条款评价内部控制有效性的标准,公司管理层大多试图用美国公众公司会计监管委员会近期发布的2号审计准则(AS2)作为评价内部控制的标准,但AS2是注册会计师用于评价和审计管理层关于内部控制有效性评价报告的,这显然会造成混乱,并使得管理层沿着注册会计师的审计思路去关注内部控制,最终有违SOX法案的立法初衷。由此可见,要实施过程监管,不仅要有与之配套的“过程”规则,而且要使其具有可核查性,监管力量还要能跟上。否则,缺少上述任何一个条件都会使得过程监管流于形式,或者最终可能导致形式上达到了监管政策的要求而实质上没有达到。

鉴于内部控制的特殊性以及监管收益和成本的考虑,笔者认为“以结果为导向的过程监管”应是较为理想的选择,这有助于同时发挥结果监管和过程监管的长处。所谓“以结果为导向的过程监管”也就是在制定监管政策时要明确以下要点:①监管政策直接指向的目标是什么,也就是政策追求的“结果”是什么;②同时规定达到结果的“过程”规则,“过程”规则可以参照执行;③若违背或达不到“结果”,则对具备“过程”和不具备“过程”的企业采取截然不同的惩治政策:对于已经具备过程但没有实现结果的企业的惩治措施可相对宽松,而对既不具备过程也没有达到结果的企业的惩罚要严厉得多。正常情况下,对“结果”予以重点要求和检查,当非常规情况出现时,介入对“过程”的重点检查。如果企业要想获得更多的自主权,避免监管部门对过程的直接干预,企业就应先自觉做好内部控制。这样的监管政策便于将“好企业”与“坏企业”区别对待,并鼓励企业成为“好企业”,而不是采取“一刀切”的做法。

综上所述,由于内部控制的重要性和特殊性,它是企业个体控制自身风险的基础,具有“私”的属性。随着经济和社会的发展,企业内部控制又由于其在控制市场风险和社会风险方面的基础性作用而日益具有“公”的性质,逐渐成为监管的对象。但由于企业内部控制所涵盖的内容已经不再局限于传统的内部会计控制,而几乎包括了企业内部经营管理的各个方面,因此对企业内部控制的监管就要在所要实现内部控制监管目标及可能选择的监管方式之间进行权衡。鉴于结果监管与过程监管各自存在的优缺点及不同的适用情况,笔者认为对企业内部控制采取“以结果为导向的过程监管”是比较恰当的选择。

主要参考文献

1. Michael Power. The Risk Management of Everything: Rethinking The Politics of Uncertainty. London: Henty Banks, 2004
2. 莫茨,夏拉夫著.文硕译.审计理论结构.北京:中国商业出版社,1990