

论 公 司 治 理 控 制

杨 清 香

[摘 要] 公司治理与内部控制之间存在着密切关系。从公司治理的视角研究内部控制是现实问题的客观要求,也是内部控制研究的新领域。公司治理与内部控制是耦合关系而不是其他关系,耦合部分即为公司治理控制。公司治理控制是内部控制的最高层次,是解决公司代理问题的有效手段。鉴于目前我国上市公司普遍存在的双重代理问题和治理缺陷,从股东大会、董事会和监事会等治理层面构建双重代理问题控制机制,不失为一种保护包括中小股东在内的全体股东利益的有效制度安排。

[关键词] 公司治理;内部控制;耦合;双重代理问题控制机制

[中图分类号] F234.4 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)04-0484-05

一、问题提出

长期以来,我国的内部控制研究主要着眼于外部审计、管理效率及相应的控制结构与控制机制。受西方内部控制研究关注点转移和近年来公司财务丑闻的启发,我国内部控制理论研究开始转向以公司治理为切入点研究内部控制,从此打开了内部控制研究的新视野。

大量的研究表明,公司治理与内部控制之间有着密切的内在联系,从两者有机结合的角度研究内部控制可能产生根本变革意义的结果。一些学者首先致力于公司治理与内部控制关系的研究。从研究结论来看,可以归纳为三种观点:一是环境观。这种观点将公司治理看作内部控制的环境因素,认为内部控制框架与公司治理机制是内部管理监控系统与制度环境的关系^[1](第 2-14 页)。二是基础观。程新生认为,公司治理是内部控制的源头和基础,并指出实施治理型内部控制有助于治理主体与内部控制主体有效沟通,从而为科学决策和效率经营提供保障^[2](第 14-18 页)。三是嵌合观。嵌合观认为,公司治理与内部控制两个管理系统在主体、目标和内容上有很多重合点,是“你中有我,我中有你”的相互包含关系,二者互相依赖,具有内在结构上的对应性与一致性^[3](第 64-69 页)。另一些学者则从整体效率的角度构建内部控制概念体系^[4](第 36-43 页);基于风险管理构建整合框架^[5](第 37-45 页)等。

尽管研究公司治理与内部控制的文献颇丰,并在某些基本问题上已达成共识。但是,由于需求差异和自身专业领域的限制,现有的理论研究至少存在以下不足:一是对内部控制与公司治理的关系性质认识混乱。虽然绝大多数学者承认公司治理与内部控制的内在联系,但在二者关系的性质上却存在不同的看法。二是多数研究还停留在公司治理与内部控制关系的分析阶段,对二者如何结合、如何作用于内部控制还缺乏深入系统的研究;三是在上述研究中,不管是建立风险管理整合框架还是企业整体内部控制概念体系,都是以传统委托代理理论(下称单一委托代理理论)的公司治理分析框架研究内部控制的结果,这对解决我国和世界许多国家公司中普遍存在的双重代理问题不具有普遍性的指导意义。单一委托代理理论是针对英美国家股权高度分散的上市公司、旨在解决全体股东与经营者之间的利益冲突

问题而提出的一种公司治理分析框架。然而,我国和世界大多数国家及地区上市公司的股权结构不是高度分散,而是高度集中或相对集中^[6](第365~395页),公司所面临的突出问题不仅包括全体股东与经营者之间的利益冲突,而且包括大股东与中小股东之间的矛盾,即双重委托代理问题。因此,如何设计一个最优的治理结构与控制机制,既能促使经营者按照全体股东的利益行事,又能有效防止控股股东或大股东恶意损害中小股东利益,便是我国和世界多数国家公司治理与内部控制所要解决的关键性问题。本文在厘清内部控制与公司治理关系的基础上,针对现实中普遍存在的双重代理问题,从公司治理的角度对内部控制进行探讨,构建双重代理问题的控制机制。

二、公司治理控制:公司治理与内部控制的耦合

公司治理是现代公司制企业在决策、激励、监督约束方面的制度和原则,涉及利益相关者之间权责利的分配与制衡以及效率经营与科学决策。按照公司治理的方式,可将公司治理分为内部公司治理与外部公司治理。所谓内部公司治理,是由股东大会、董事会或监事会、经理等组成的用来约束和管理经营者行为的控制制度,包括董事会选举规则及程序、代理人之争、外部董事、报酬激励机制、董事会与经理层权利的分派与划分等。所谓外部公司治理是通过竞争的外部市场(如资本市场、经理市场、兼并市场等)和管理体制对企业管理行为实施约束的控制制度。不论是内部公司治理还是外部公司治理,其目的都是通过建立和实施一套有效的决策、激励与监督机制,来减少经营者的道德风险,降低代理成本。

内部控制是指由企业董事会、经理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而提供合理保证的过程,其整体框架包括控制环境、控制程序、风险评估、信息与沟通、监督机制(COSO, 1992)。按照内部控制作用的层次,可将内部控制分为治理层、战略控制层和管理控制层。其中,治理层和战略控制层是以股东为首的利益相关者,通过制定绩效目标,对经营者激励、监督,促使经营者努力经营和科学决策;管理控制层是指经营者对企业经营活动和财务活动的监控,通过制定作业标准和划分职责来提高经营效率和防止舞弊,从而实现有效管理和绩效目标。

分析公司治理与内部控制的内容、目标与作用层次不难看出,二者在权责分配、激励与监督、战略与控制、信息传递等内容上发生耦合,我们把耦合部分界定为公司治理控制。具体来讲,公司治理控制是以所有权为基础的控制,是内部控制的最高层次。公司治理控制的主要内容包括股东的权利与义务、董事会及监事会的结构与功能、董事长与经理的权利和义务以及相应的聘任、激励与监督方面的制度安排等。公司治理控制的目标在于明确公司的不同参与者(股东、董事会及监事会等)之间的权利和义务的分配,并清楚说明就公司事务进行决策的规则和程序,同时也提供公司目标的确定、实现这些目标的手段和业绩监控的结构。公司治理控制的主要形式是股东大会、董事会、监事会、经理人之间的控制、约束管理,既包括显性的组织结构上的职权分配控制、又包括隐性的各种激励机制。

三、公司治理控制的内容:双重代理问题的控制机制

公司治理控制作为内部控制的最高层次,要求从治理层面构建双重代理问题的控制机制,包括股东大会制度、董事会制度和监事会制度等。

(一)股东大会制度

股东大会是公司的最高权力机关,同时也是公司法或公司章程赋予股东得以控制公司经营者(包括董事会和经理人员)的重要工具^[7](第596页)。在现代公司委托—代理关系下,作为委托人的股东集合体——股东大会构成公司权力结构的一极,而作为代理人的经营管理者的集合体——董事会,则构成了公司权力结构的另一极。公司理论和公司法理念认为,所有权是公司的权力基础,而股东又是公司的最终所有者。因此,股东大会就成为公司的最高权力机构,拥有选择经营者、重大经营管理和资产受益等决策权力,而作为股东或公司代理人的董事会应受股东大会的控制。

股东对公司治理控制方式有两种:一是直接参与股东大会行使对公司重大事务的决定权。二是通

过委派自己的代表进入董事会和监事会,对公司进行间接的“相机控制”。前者表现为股东大会的治理控制,包括决策与监督权力的行使。通常,股东大会主要通过召开一年一次的普通年会和不定期的特别会议来行使其决策权力。在普通年会上,股东大会主要就以下几个议题行使决策权力:(1)决定股息分配方案;(2)批准公司年度报告;(3)决定公司重要人事任免;(4)增减公司的资本;(5)修改公司章程;(6)讨论并通过股东提出的各种决议草案。此外,股东大会还拥有对公司经营者和重大经营活动的监督权力,包括选举和罢免董事与监事、起诉未尽受托责任的董事、查阅公司的财务账目和了解公司经营等。

股东大会的表决方式是股东对公司行使决策与控制权力的关键。经济学家认为,“一股一票”原则体现了剩余索取权和控制权的对称分布,因此是最有效率、最能反映资本民主的投票原则。基于这一原则,股东大会的表决方式一般有直接投票、累积投票、分类投票、偶尔投票和不按比例投票等 5 种。其中,直接投票虽然有利于发挥大股东对经营者的监控作用,缓解经营者代理问题,但往往造成明显的少数股压倒多数股的现象,无法保护少数股东的利益,从而引发控股股东代理问题。而累积投票、分类投票等则有助于解决这一问题。因此,为了确保全体股东对公司根本的终局支配以及民主思想的贯彻,在坚持“股权平等”、“一股一票”以及“资本多数决”等原则的前提下,应设计多元化投票制度,建立投票的“相机选择机制”,使中小股东在自己的合法权益受到侵害时,可以相机使用有利于保护自身利益的投票方式。这样做不仅有利于减轻经营者代理问题,同时也有助于抑制控股股东代理问题。

(二)董事会制度

董事会作为公司常设的决策机构和股东大会决议的执行机构,既是股东对经理人员实施控制的制度安排^[8](第 96-118 页),又是大小股东之间的权力平衡机制^[9](第 126 页)。根据现代企业理论以及公司法对公司机关的权力界定,股东大会一般仅保留关系到公司根本的事项的决定权,而将其他管理和控制权力委托给公司董事会。然后,董事会又将多数日常决策权和经营控制权授予公司的经理人员,但保留了对经理人员的最终控制。可见,董事会作为联结股东和经理层的纽带,承担着对管理层实施监督和激励的基本职责。同时,董事会作为全体股东的代理人,其行为不仅要体现大股东的意志,也要体现中小股东的意志。因此,一个具有高度代表性的董事会不仅要防止经营者控制,侵占股东的利益;同时又必须防止大股东侵吞公司资产,损害中小股东的利益。现代大型公司致力于构建以董事会为中心的双重代理问题控制机制,包括董事会的共同决策机制^[10](第 67-71 页)、独立监督机制和多元激励机制。

1. 董事会的共同决策机制。按照决策分工和层级制决策理论,决策机制就是将公司决策权在股东大会与董事会之间、董事会与经理层之间进行配置,形成不同的权力边界,并使得每一权力主体被赋予不同的决策权。董事会作为公司常设的决策机构,行使除股东大会拥有或授予其他机构拥有的权力以外的一切权力,通常包括:(1)制定公司的经营目标、重大方针和管理原则;(2)挑选、聘任和监督经理人员,并决定经理人员的报酬方案与奖惩;(3)协调公司与股东、管理部门与股东之间的关系;(4)提出盈利分配方案供股东大会审议;(5)负责组织股东大会,执行股东大会的决议等。

在决策程序上,董事会的决议不得与股东大会的决议相冲突,否则以股东大会决议为准。董事会决策权的实现方式包括普通会议和特殊会议。不论是普通会议还是特殊会议,只有参加董事会会议的人数符合法定人数,方属合法会议;同样,只有出席董事会会议的董事法定人数中多数通过的决议,才能视为整个董事会的决议。在决策方式上,董事会会议采取一人一票的表决方式,不得委托别人投票,但可以弃权或不出席会议。当董事会投票出现僵局时,由董事长行使裁定权,即进行决定性的投票。

为充分发挥董事会的权力平衡功能,双重代理问题的治理控制要求建立共同决策机制,构建多元化的董事会,包括大股东董事、中小股东董事、职工董事、银行董事。这是因为,在公司所有的利益关系人中,一般而言,公司的控制人——或者是经理、或者是控制股东以及董事——是最强势的利益人,而小股东、债权人和一般雇员是最弱势的利益人。在多数情况下,强化董事会的作用是为了制衡强势利益人从而保护弱势利益人的利益。因此,在董事会中增加中小股东董事、职工董事、银行董事,有助于中小股东及其他利益相关者都有平等的机会参与公司决策,保护其合法权益。此外,为了强化董事会的战略决策

与控制功能,还应适当增加战略、法律、金融、财会等专家董事。

2. 董事会的独立监督机制。以董事会为控制中心的现代公司,董事会对经理人员的监督主要表现为聘任和解雇,或者是通过制订重大和长期战略来约束经理人员的行为。为保证董事会对经理人员的监控效果,就必须做好如下制度安排,以提高董事会的独立性,建立真正的独立监督机制:(1)增加独立董事的比例。虽然内部董事参与公司董事会可以使决策过程更有效率,但内部董事的数量增多,会降低董事会的独立性,从而不能客观公正地评价公司管理层的业绩^[11](第301-326页)。而独立董事与公司管理层的关联比较少,又具有维护自身市场声誉的动机,因此可以提高对管理层的监督效能,并公正地评价管理层业绩。(2)采用二元领导权结构,即公司的董事长与公司经营“一把手”(CFO)由不同的人担任。从法理上讲,董事长领导整个董事会对股东负责,而公司的经营班子对董事会负责,董事会和经营班子之间的关系是决策和执行、监督与被监督的关系。如果董事长和CEO两职合一,就容易形成内部人控制,从而大大削弱董事会的监督职能(Jensen, 1993)。因此,按照内部控制职责分工的基本原理,公司的董事长不应担任CEO,即公司应采取二元领导权结构。此外,还要建立董事会(主要是审计委员会)与内部审计之间的信息沟通机制;由独立董事为主组成的审计委员会选择会计师事务所并评价注册会计师的审计质量,以确保审计的独立性和审计质量评价的独立性等。

3. 董事会的多元激励机制。激励机制是为解决委托人与代理人之间关系的动力问题的机制,激励的核心是将经理人员对个人效用最大化的追求转化为对公司利润最大化的追求。有效的激励机制包括报酬激励机制、控制权与剩余支配权激励机制、声誉激励机制等。一般而言,报酬激励包括固定薪金、股票与股票期权、退休金计划等。其中,固定薪金稳定但缺乏刺激性;奖金与企业绩效挂钩,虽有一定的风险和激励作用,但容易引发经理人的短期行为;股票和股票期权使经理人享有一定的剩余索取权,激励作用和风险都很大,同时也容易诱发经营者进行盈余管理。美国安然、世通等公司的财务丑闻,就证明了这一点。相比之下,退休金计划解除了经营者的后顾之忧,有助于激励经营者的长期行为。控制权使得经营者具有职位特权、享受职位消费,给经营者带来正规报酬激励以外的物质利益满足;而剩余支配权向经营者适度转让或倾斜,有助于激发经理人员的努力程度和创新能力。声誉激励机制是报酬、权力激励机制的重要补充。根据马斯洛的需求层次论,良好的职业声誉和荣誉激励,可以使经营者获得社会的赞誉,从而产生成就感和心理满足感。同时,声誉、荣誉及地位也意味着未来的货币收入,即良好的声誉可能使经营者获得较高的现期和未来收入,而较差的声誉则可能使他获得较低的未来收入。

为保证对经理人员的激励效果,需要分析各种激励机制的特点(如物质性与非物质性、短期性与长期性等)及其之间的内在联系,建立多元化的激励机制。组织行为学家的研究表明,在一定的物质基础条件下,精神激励(声誉)比物质激励(报酬)更有效;正强化激励(表扬、奖励)比负强化激励(批评、惩罚)更有效。因此,必须根据激励与风险分担的最优替代原理,设计与选择适合公司情况和行业特点的最优激励机制组合,以最大程度地调动经理人员的主观能动性,防止偷懒、机会主义等道德风险。

(三)监事会制度

监事会是公司内部的专职监督机构,以出资者代表的身份对董事会和总经理行使监督权,并对股东大会负责。监事会一经股东大会授权,就完全独立地行使监督权。为保证监督的独立性,按照内部控制职责分工的基本原理,董事、经理人员不得兼任监事。

监事会监督的专职性,要求公司建立全过程、全方位的监督机制。首先,监事会不仅要进行事后监督,而且还要进行事前和事中监督(即计划、决策时的监督)。这意味着监事会成员必须列席董事会会议,监督董事会决策的全过程,同时对业务活动的全过程进行监督,随时要求董事会和经理人员纠正违反法律、章程的越权行为。其次,监事会不仅要进行会计监督,而且还要进行业务监督,包括:(1)审核董事会编制和提供给股东大会的各种报表,并将审核意见向股东大会报告;(2)随时调查公司的财务状况,审查账册文件,并有权要求董事会向其提供情况;(3)通知经营管理机构停止其违法行为;(4)当监事会认为必要时(如公司出现重大问题等)提议召开股东大会。此外,还要建立监事会与股东大会的信息沟

通机制,使监督情况能及时向股东大会报告,为股东大会进行重大决策提供必要的信息。

为充分发挥监事会的专职监督功能,双重委托代理问题的治理控制要求建立监事会的共同监督机制,构建多元化的监事会,包括大股东监事制度、中小股东监事制度、员工监事制度和银行监事制度,以便相互制约和监督,保护自身权益免遭他人侵害。

公司治理控制是公司治理与内部控制在要素上的耦合,是内部控制的最高层次。从股东大会、董事会及监事会等治理层面构建双重代理问题的控制机制,不仅在理论上拓展了内部控制的空间和视野,为公司治理理论提供了更加坚实的微观基础,而且在实践上为我国上市公司从内部控制入手解决双重代理问题提供了理论依据。

[参 考 文 献]

- [1] 阎达五等:《内部控制框架的构建》,载《会计研究》2001年第2期。
- [2] 程新生:《公司治理、内部控制、组织结构互动关系研究》,载《会计研究》2004年第4期。
- [3] 李连华:《公司治理与内部控制的链接与互动》,载《会计研究》2005年第2期。
- [4] 张宜霞:《企业内部控制的范围、性质与概念体系》,载《会计研究》2007年第7期。
- [5] 谢志华:《内部控制、公司治理、风险管理:关系与整合》,载《会计研究》2007年第10期。
- [6] Faccio, Mara & Larry Lang. 2002. "The Ultimate Ownership of Western European Companies," *Journal of Financial Economics* 65 (3).
- [7] Paul, L. Davies(ed). 1997. *Gower's Principles of Modern Company Law*. London: Sweet & Maxwell.
- [8] Hermalin, Benjamin E. & Michael S. Weisbach. 1998. "Endogenously Chosen Boards of Directors and Their Monitoring of the CEO," *American Economic Review* 88(1).
- [9] Tricker. 1994. *International Corporate Governance*. NY: Prentice Hall.
- [10] 张兆国:《试论我国上市公司财务共同治理机制》,载《中国软科学》2005年第3期。
- [11] Fama, Eugene F. & Michael C. Jensen. 1983. "Separation of Ownership and Control," *Journal of Law and Economics* 26(2).

(责任编辑 邹惠卿)

On Governance Control of Corporation

Yang Qingxiang

(Business School, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, Hubei, China)

Abstract: There is a close relationship between corporate governance and internal control. Study on internal control from corporate governance is objective requirement of the practical problem and a new field of internal control study. Coupling of corporate governance and internal control is defined as governance control of corporation, which is the highest level of internal control and an effective means for resolving agency problem. For the ubiquitous double agency problem and deficiency of corporate governance in public companies of China, from governance level including shareholders' meeting, board of directors and supervisor board to establish control system for restraining double agency problem is an effective institutional arrangement for protecting interest of all shareholders.

Key words: corporate governance; internal control; coupling; control over double agency problem