

[提要] 本文回顾分析了英国公司治理和内部控制发展历史上三个具有里程碑意义的文献——卡德伯利报告、哈姆佩尔报告和特恩布尔报告，揭示了英国内部控制发展的四大趋势，并结合我国内部控制研究和发展的现状，借鉴英国的经验，对当前我国内部控制理论研究的定位、上市公司内部控制有效性的披露以及内部审计的发展方向等问题提出了若干建议。

## 公司治理和内部控制发展史上的三大报告

历史上看，英国内部控制的发展离不开公司治理研究的推动。20世纪80-90年代，英国的公司治理像今天的美国一样，面临着巨大的信任危机。面对创造性会计（creative accounting）的泛滥、公司经营的失败和连续不断的丑闻、董事薪酬激增以及企业短期行为主义猖獗等一系列公司治理问题，社会公众、监管机构的不满情绪日益升温。这一阶段也就成为英国公司治理问题研究的一个高峰期，各种专门委员会纷纷成立，并发布了各自的研究报告，其中比较著名的有卡德伯利报告（Cadbury Report, 1992）、拉特曼报告（Rutterman Report, 1994）、格林伯利报告（Greenbury Report, 1995）和哈姆佩尔报告（Hampel Report, 1998）。在吸收这些研究成果的基础上，1998年最终形成了公司治理委员会综合准则（Combined Code of the committee on Corporate Governance）。综合准则很快就被伦敦证券交易所认可，成为交易所上市规则的补充，要求所有英国上市公司强制性遵守。这些研究成果从理论和实践两个方面，极大地推动了英国公司治理和内部控制的发展，尤其是卡德伯利报告、哈姆佩尔报告，以及作为综合准则指南的特恩布尔报告（Turnbull Report, 1999），堪称英国公司治理和内部控制研究历史上的三大里程碑。

### 一、卡德伯利报告

卡德伯利报告从财务角度研究公司治理，同时将内部控制置于公司治理的框架之下。其实，1985年“公司法”S. 221条款就规定，董事对公司保持充分的会计记录负责，为满足上述要求，在现实中董事必须建立公司财务管理方面的内部控制制度，包括设计程序使舞弊风险最小化。也就是说，1985年的“公司法”已经对董事确保适当的内部控制制度提出了含蓄的要求。

卡德伯利报告进一步认为，有效的内部控制是公司有效管理的一个重要方面。因此建议董事们应发表一个声明，对公司内部控制的有效性进行详细描述，外部审计师对其声明进行复核（review）和报告，同时规定在董事会认可声明之前，审计委员会应对公司的内部控制声明进行复核。该报告还认为，内部审计有助于确保内部控制的有效性，内部审计的日常监督是内部控制的整体组成部分，会计师职业应在以下方面起到领导作用：（1）开发用以评估有效性的一整套标准；（2）开发董事会报告形式的具体指南；（3）开发审计师用以相关审计程序和报告格式的具体指南。

卡德伯利报告在许多方面开创了英国公司治理历史的先河，它明确要求建立审计委员会、实行独立董事制度，同时将内部控制作为公司治理的组成部分。尽管报告尚存在许多局限性，但它所确认的公司治理的许多原则一直沿用至今。

### 二、哈姆佩尔报告

哈姆佩尔报告将内部控制的目的是定位于保护资产的安全、保持正确的财务会计记录、保证公司内部使用和向外部提供的财务信息的可靠性，同时鼓励董事对内部控制的各个方面进行复核，包括确保高效经营、遵守法律法规方面的控制。哈姆佩尔报告认为，很难将财务控制与其他控制区分开来，并坚信董事及管理人员对控制的各个方面进行复核具有重要意义，内部控制不应仅局限于公司治理的财务方面。该报告全面赞同卡德伯利报告将内部控制视为有效管理的重要方面的观点，并认为董事会应该对内部控制进行复核以强调相关控制目标，这些目标包括对企业风险评估和反映、财务管理、遵守法律法规、保护资产安全以及使舞弊风险最小化等方面。

尽管哈姆佩尔报告所提出的准则，将公司治理向前推进了一步，但并未满足普遍的要求，其主要的批评意见集中于该报告的内容缺乏新意、委员会主要由既得利益者组成、有关原则难以付诸实施、责任不够明确等。当时贸易与工业部的负责人玛格丽特·贝凯特就认为，报告在受托责任与透明度方面仍有不足。

### 三、特恩布尔报告

卡德伯利报告和哈姆佩尔报告都程度不同地对公司内部控制提出了要求，作为集大成者的综合准则在“最佳实务准则（Best Practice Code）”中对内部控制提出了综合性和原则性的规定。尽管综合准则要求公司董事会应建立健全内部控制，但是该准则并未就如何构建“健全的内部控制”提供详细的指南。因此，英格兰和威尔士特许会计师协会（ICAEW）与伦敦证券交易所达成一致，为上市公司执行准则中与内部控制相关的要求提供具体指南。1999年ICAEW组成的以尼格尔·特恩布尔（Nigel Turnbull）为主席的十人工作小组公布了《内部控制：综合准则董事指南》，即特恩布尔报告。作为指导企业构建内部控制的指南，该报告的意义在于，它为公司及董事会提供了具体的、颇具可行性的内部控制指引。其主要内容是：

董事会对公司的内部控制负责，应制定正确的内部控制政策，并寻求日常的保证，使内部控制系统有效发挥作用，还应进一步确认内部控制在风险管理方面是有效的。在决定内部控制政策，并在此基础上评估特定环境下内部控制的构成时，董事会应对以下问题进行深入思考：（1）公司面临风险的性质和程度；（2）公司可承受风险的程度和类型；（3）风险发生的可能性；（4）公司减少事故的能力及对已发生风险的影响；（5）实施特殊风险控制的成本，以及从相关风险管理中获取的利益。

执行风险控制政策是管理层的职责，在履行其职责的过程中，管理层应确认、评价公司所面临的风险，并执行董事会所设计、运行的内部控制政策。公司员工有义务将内部控制作为实现其责任目标的组成部分，他们应集体具备必要的知识、技能、信息和授权，以建立、运行和监督公司内部控制系统。这要求对公司及其目标，所处的产业和市场以及面临的风险有深入的理解。

合理的内部控制要素包括政策、程序、任务、行为以及公司的其他方面，这些要素结合在一起，对影响公司目标实现的重大的商业性、业务性、财务性和遵循性风险做出正确反应，以提高公司经营的效率和效果。其中包括避免资产的不当使用、损失或舞弊，并保证已对负债进行了确认和管理。

公司的内部控制应反映组织结构在内的控制环境，包括：（1）控制活动；（2）信息和沟通程序；（3）持续性监督程序。特恩布尔报告指出了健全的内部控制所应具备的基本特征：（1）它根植于公司的经营之中，形成公司文化的一部分。换言之，它不仅仅是为了取悦监管者而进行的年度例行检查；（2）针对公司面临的不断变化的风险，具有快速反应的能力；（3）具有对管理中存在的缺陷或失败进行快速报告的能力，并且能及时地采取纠正措施。

对内部控制有效性进行复核是董事会职责的必备部分。董事会应在谨慎、仔细地了解信息的基础上形成对内部控制是否有效的正确判断。董事会应限定对内部控制复核的过程，包括一年中复核的范围、收到报告的频率以及年度评估的程序等，这也将在公司年报和记录中的内部控制声明提供适当的支持。

#### 内部控制发展的若干趋势

##### 一、对内部控制有效性进行报告的要求日趋减弱

卡德伯利报告建议，董事应就内部控制的有效性进行报告，并要求审计师对董事会报告进行复核。由此产生了一系列问题，其中之一就是审计师应向谁进行报告、是否应将其复核报告公开。在