

超越

BEYOND

COSO

北京国家会计学院管理经典系列



北京国家会计学院



毕马威会计师事务所

联合推出

强化公司治理的内部控制

Internal Control to

Enhance Corporate
Governance

[美] 史蒂文·J·鲁特 著
(Steven J. Root)

刘霄仑 主译



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

超越 BEYOND COSO

强化公司治理的内部控制

Internal Control to

Enhance Corporate
Governance

[美]史蒂文·J·鲁特 著
刘霄仑 主译

中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

超越 COSO——强化公司治理的内部控制/[美]鲁特著;刘霄仑主译.—北京:中信出版社,2004.5

书名原文:Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance

ISBN 7-5086-0201-3

I. 超… II. ①鲁… ②刘… III. 公司-企业管理 IV. F276.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 033650 号

Steven J. Root: *Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance*

Copyright © 1998 by John Wiley & Sons, Inc. All rights reserved.

Authorized translation from the English language edition published by John Wiley & Sons, Inc.

Simplified Chinese Characters Copyright © 2002 by CITIC Publishing House.

本书由中信出版社与 John Wiley & Sons, Inc. 合作出版, 未经出版者书面许可, 本书的任何部分不得以任何方式复制或抄袭。

超越 COSO——强化公司治理的内部控制

CHAOYUE COSO

著 者: [美] 史蒂文·J·鲁特

主 译: 刘霄仑

责任编辑: 许志玲

出 版 者: 中信出版社(北京市朝阳区东外大街亮马河南路 14 号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限责任公司

承 印 者: 北京牛山世兴印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 19.5 字 数: 324 千字

版 次: 2004 年 8 月第 1 版 印 次: 2004 年 8 月第 1 次印刷

京权图字: 01-2002-5561

书 号: ISBN 7-5086-0201-3/F·723

定 价: 32.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。

服务热线: 010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail: sales@citicpub.com

author@citicpub.com

译者前言

企业内部控制概念是与企业管理理念共同发展起来的，是管理现代化的必然产物。西方学术界在对内部控制制度进行研究时，逐步发现内部会计控制和内部管理控制两者是不可分割、互相联系的。20 世纪 70 年代，美国注册会计师协会在其发布的《审计准则公告第 55 号》中指出：企业的内部控制结构包括为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序，并明确了内部控制结构的三要素——控制环境、会计系统、控制程序及其内涵。与之前的内部控制定义相比，内部控制结构概念将控制环境纳入内部控制的范畴，而且不再区分会计控制与管理控制。内部控制的三个要素的划分不是截然独立的，而且涵盖了企业内部控制的所有内容，所以内部控制结构论贯彻了内部控制的目标，所有的内部控制政策和程序都是围绕着内部控制目标而设计和执行的。

随着企业信息化的高速发展，企业运营过程中面临着越来越多的风险和挑战，内部控制结构的概念已经越来越难以应对高风险环境下的企业管理要求。因此，到 20 世纪 90 年代，对内部控制概念进一步修订和完善的呼声也越来越高。1992 年，美国全美反舞弊性财务报告委员会（又称特雷德威委员会）的发起组织委员会（COSO 委员会）发布了《内部控制——整体框架》报告，并于 1994 年对其进行了增补。COSO 报告将内部控制定义为：内部控制是一个受到企业董事会、管理层和其他人员影响的过程，旨在为下列目标提供合理的保证：（1）经营的效果和效率；（2）财务报告的可靠性；（3）遵守法律和法规。该报告认为，内部控制的整体框架包括控制环境、风险评估、控制活动、信息及沟通、监督五个要素。1996 年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第 78 号》，全面接受了 COSO 报告的内容，并首次把“风险评估”和“信息及沟通”引入到内部控制的要素中，对其进行了理论创新。与以往的内部控制理论相比，COSO 报告更强调对企业进行动态控制，并突出强调了控制环境的重要性。迄今为止，COSO 报告仍是有关企业内部控制的最权威的文献。中国证监会在其于 2003 年修订发布的《证券公司内部控制指

引》中，也全面采纳了 COSO 报告的框架体系。

但是，COSO 报告依然没有摆脱以往的内部控制概念中的三个固有局限，那就是：(1) 未明确企业战略与企业内部控制的关系，仍将内部控制视做管理的工具而非管理本身；(2) 企业管理当局应在综合考虑控制的成本效益的基础上，建立内部控制制度；(3) 企业的内部控制只能提供合理而非绝对的保证。长久以来，人们对内部控制的这三个局限都认为是天经地义的，对其安之若素。但自安然、世通、帕玛拉特以及银广厦等事件相继发生以来，我们有理由对内部控制的这三个基础性限制进行再思考：我们能否突破这三个局限，建立一种新的内部控制框架体系？史蒂文·J·鲁特的《超越 COSO——强化公司治理的内部控制》正好可以满足我们对内部控制问题进行系统性思考的需要，可谓是恰逢其时。

本书具有以下特点：

1. 结构清晰。全书共分为 10 章，其中：前 4 章是对内部控制背景及相关知识的介绍；第 5 章则专门介绍了 COSO 框架的内容；第 6 章介绍了 COSO 框架之外的其他一些内部控制框架文件，如加拿大 CICA 制定的《CoCo 控制指南》、马尔科姆·鲍德里奇国家质量奖的评价标准，以及内部审计师协会制定的《内部控制指南》；第 7—10 章则是作者对新的内部控制框架所做的有益探索。

2. 分析透彻。本书对内部控制的发展历程，以及在内部控制发展史上对内部控制思想的发展起了重大影响的案件，及其随后的法律及专业规范的完善，都做了详细而清晰的论述。这对于正在完善相应法律以及职业规范的我国会计行业从业人员来说，具有特别重要的意义。以往我们在借鉴国外的相关法律以及职业规范的时候，往往是只知其然而不知其所以然。通过对本书的学习，则可以使我们深入了解隐藏在每项条文背后的思想变迁，以及充斥其中的各相关利益群体的斗争与妥协。

3. 充分揭示了西方国家企业管理制度法律化的指导思想。纵览内部控制制度的发展历程，我们可以很清楚地发现：企业内部控制的发展是与相关法律的完善密不可分的，内部控制的薄弱环节引发了案件，案件的发生则导致了相关立法的出现，而法律的完善又进一步促进了企业内部控制的健全。从 1933 年的《证券法》以及 1934 年的《证券交易法》，到 1977 年的《反国外贿赂法》，再到 1991 年出台的《联邦储蓄保险公司修正法案》(FDICIA)，直至 2002 年的《萨班斯·奥克斯利法案》，无不反映出管理与法律良性互动所带来的积极影响。

除以上特点之外，本书还在附录中例示了内部控制评价问卷，并提供了大量的内部控制文件。这些都为本书增色不少。

本书的初译译者包括：刘强（第1、2章）、万东梅和文霞（第3—8章）、叶友（第9、10章、附录），范小红对第1—8章内容进行了统改和整理，刘霄仑对全书进行了译审和统校。此外，毕马威会计师事务所的合伙人郝荃女士对译稿进行了审阅，并提出了一些宝贵意见，我们对此表示衷心的感谢。

限于译者水平，本书如有漏误之处，肯请读者指正。

刘霄仑

2004年6月

于北京国家会计学院

中文版序

《超越 COSO——强化公司治理的内部控制》一书的翻译出版，标志着北京国家会计学院基础（平台）课程教材开发的第一套系列教材——“财务风险管理”系列教材已经正式完成，第二套系列教材——“管理经典”系列教材已正式启动。

COSO 报告为建立企业的经营活动控制体系奠定了基础。本书以一种自然与社会发展史观的态度来审视人类为组织设计的控制系统，从而透视出 COSO 体系的不足与缺陷，并提出了构建新的内部控制体系的设想。这有助于启发读者进一步深入思考内部控制的本质及其局限性。

以《超越 COSO——强化公司治理的内部控制》为先行的“管理经典”系列教材涉及管理实务的多个领域，通过对这些课程的学习，读者可以掌握多种工具和技能。与此同时，更为重要之处在于，体会这些课程所赖以建立的思想体系、道德体系，以及由这些体系所演进的社会历史进程，这会使实务工作者能够汲取更多有益的经验，深入地把握涉及管理各个领域不同课程的精髓。

因而，这些平台课程虽然可以简单地理解为北京国家会计学院核心课程的先修课程、辅修课程或基础课程，但实务工作者胜任能力最坚实的部分也正是来自这些基础。从这个意义上来说，这些平台课程教材的重要性丝毫不亚于北京国家会计学院所开设的核心课程。

我们希望通过平台课程以及核心课程的建设，来帮助广大的高级财会及管理人才提高自身的职业能力，以更好地适应社会主义市场经济的要求。也希望广大会计职业同行能对我们的课程建设提出宝贵的建议和意见。

陈小说

北京国家会计学院院长
清华大学会计研究所所长

2004年6月6日

英文版前言

COSO委员会（特雷德威全美反舞弊性财务报告委员会的发起组织）在其于1992年颁布的《内部控制——整体框架》的工作总结中，是以这样一句简洁的陈述开篇的：“长期以来，高级执行官们一直在寻求一种能更好地控制他们所经营的企业的方法。”对于COSO委员会这样一个由会计实务界和学术界的五家专业组织联合组成的机构而言，这一论断非同寻常。近几年来，在证券交易委员会的推动下，会计行业一直在努力执行一项看似不可能完成的任务，即试图将与会计程序有关的内部控制（即会计控制）进行细分，以使其能够准确地反映经济事项、保全资产和编制可靠的财务报表。然而COSO委员会的这个论断似乎将内部控制和企业经营放在了同等重要的地位。实际上，企业的高级执行官们通常只有在无法维持企业财务秩序的情况下，才会对会计控制感兴趣。

那么，内部控制是否与企业经营具有同等的重要性呢？经营企业要求首席执行官个人具有很强的领导才能，并应明确企业的愿景或蓝图，使各级管理层能够制定出相应的战略规划，并采取措施去实现企业目标，从而使得持续和先进的核心竞争能力能够转化成更为强大的竞争优势。这将为股东和其他利益相关者带来稳定的积极回报。股东们希望看到他们的股票价值持续上升，这已经不是什么新观念了，它是美国资本主义模式的基石，并迅速地随着自由民主世界的概念的扩展，而被更多的人视为是正确的商业模式。在这方面，新近出现的一个现象就是股东们在公司治理这个明显非民主的领域中的影响日益显著。在如雨后春笋般发展起来的活跃的大集团机构投资者（他们有数十亿美元可用于购并企业）的压力下，独立董事们已经发生了改变，他们不再纵容首席执行官们的任人唯亲，他们对公司业绩的要求也越来越高。正如美国电报电话公司、通用汽车、国际商用机器公司、伊士曼·柯达公司和苹果电脑公司等家族企业的发展所证明的那样，首席执行官和其他高级管理层成员再也不能对糟糕的公司业绩视若无睹了，董事会再也不可能对股东价值受到损害的时候表现得毫无作为了。

究竟COSO整体框架的构建者有没有认识到公司治理中的变革及其重要性，以及他们的这种认识究竟到了什么样的程度，现在都不是很清楚。但可以肯定的

是，尽管 COSO 整体框架在其开篇陈述中有所暗示，但它并没有改变会计人员在财务报告控制中的定位，以及这些控制对于预防财务报告舞弊方面的重要性——这是独立的会计行业赢得优势必须达到的目标。比如说，COSO 整体框架有选择地使其内部控制标准绕开了一些至关重要的公司治理行为，如企业整体目标的确定、战略规划以及风险管理。

自然，猖獗的财务报告舞弊现象对依赖于有序的金融市场的自由企业制度来说，是绝不可容忍的。它是资本主义制度的一个毒瘤，必须用现代企业拥有的一切力量来加以祛除。自从麦克森-罗宾斯丑闻以来，股东及其他利益相关者已经由于不道德的管理层以及自满，或与管理层沆瀣一气的董事会内的帮凶而不断地蒙受损失，而这些损害往往在发生以后才被外部监督者发觉。与此同时，另一个毒瘤（也是更为常见的毒瘤），则是由于管理层经营失败而不可避免地导致股东价值的下跌。失败的原因可能在于其糟糕的战略、无法保持核心竞争力，或是竞争优势的销蚀。然而现在，当股东价值被损害的时候，公共退休基金会正在想方设法来弥补损失。所采取的方法包括通过起诉董事或高级管理层来迅速地获取赔偿。例如，保健业的巨擘——哥伦比亚/HCA（Columbia/HCA）的董事就因其管理层在追求企业整体目标及战略时的不良措施而招致了大量的诉讼。联邦调查局的审查以及其他与公司业务有关的信息的披露引发了不良的市场反应，股东们集体遭受了超过 60 亿美元的股票价值损失。该公司遭到了保健行业史上联邦政府以及州政府的史无前例的地毯式调查。在该公司的年报中，包含由 COSO 委员会所倡导的用以证明公司内部控制水平能够合理保证资产安全的管理层报告，但这对于股东们来说，并没有起到多少安慰作用。和解所有的诉讼将使公司花费 10 多亿美元。包括首席执行官和总裁在内的许多高级管理层成员都因为该丑闻而被迫离职。如果哥伦比亚/HCA 公司是一个前车之鉴的话，那么高级执行官们在设法增加股东价值时，就需要并且应当有比 COSO 整体框架所提倡的原则更为有力的标准。这样做并不仅仅是为了保住他们的工作。

用 COSO 整体框架来评价内部控制是否适当的问题愈加显得重要。这是因为 COSO 委员会正努力使整体框架成为评价企业内部控制的公认方法，而且全球会计界和财务管理层也都公认，与之前的内部控制标准（如《反国外贿赂法》中包含的会计控制）相比，COSO 整体框架是一大进步。这使得越来越多的公司开始按照全球会计界和财务管理层的要求采用 COSO 整体框架。

当我刚开始考虑写一本关于 COSO 整体框架的著作时，我本想写的是如何具体地运用该整体框架，我认为这样写的话将会对那些想运用整体框架原则的公司起到一个更好的指导作用。毕竟 COSO 整体框架确实缺乏清晰的内部控制标准，

这已不是什么秘密了。它只提供了由三个既定目标组成的宽泛定义，并辅之以五个内部控制要素。因此，还有充分的空间可以编写指南，以帮助人们合理运用该整体框架。我曾经做过公司高级财务管理层的成员、曾是《财富》500 强企业中某一国防承包公司的首席内审师，同时还曾作为内部审计准则委员会的成员为内部审计界提供过服务。这些经历使我有许多机会思考内部控制标准（COSO 及其他），以及它们在评价内部控制方面的适当性。因此我认为我能够胜任这一工作，即提供一个比 COSO 整体框架更为详细的指南。然而随着研究和调查的深入，我越发认为 COSO 整体框架可能并不是帮助高级执行官们判断内部控制充分性的最适当的标准，并且开始质疑这些内部控制措施，如强调合理保证、判断内部控制行为的成本—效益原则，以及内部控制是否涵盖大部分（而不是所有）管理任务等概念的合理性。

后来，当我意识到内部控制概念起源于历史上的某一时期，而这一时期的市场惯例与当今的金融市场惯例存在着巨大差异，同时其市场结构也与当前推动美国财富的经济引擎的结构截然不同时，我就更加确信应当根据现有的良好的公司治理模式的优势，发展出一套比 COSO 整体框架陈述的更好、更有效的标准，来对企业的内部控制情况进行评价。因此我改变了计划，开始着手论述我为什么这么想，并论述我认为应如何做才会达到更好的效果。

长期以来，我一直认为只有当组织内最高层中负责监督内部控制的关键成员理解什么是内部控制，明白其组织内部的控制层次并且愿意接受内部控制的固有风险时，才有可能实现最有效的内部控制。然而研究、分析和调查却使我得出这样一个结论，即许多（如果不是全部的话）上市公司都远远没有达到通过内部控制监督程序来整合内部控制和公司治理目标的最大能力。换言之，在这方面还有很大的改进余地。

我在研究中发现的另一个问题是，即使是在最好的控制环境中，内部控制崩溃的灾难也是无法避免的。我在互联网上碰巧看到了“混沌理论”，这使我很自然地得出如下结论，即对董事会成员、高级经理、职业会计师，尤其是投资大众来讲，他们所接受的关于内部控制灾难不可避免性的教育还很不够。社会大众认为（同时许多内部控制专家也持这种观点），有能力的管理层可以通过敏锐的预防、监测和纠错机制来避免灾难的发生。然而混沌理论却认为，重大的后果都源自难以觉察的与预期相背离的偏差和变化的积累。我认为，在董事会成员、管理层、财务和会计师协会成员的头脑中，对于内部控制的理解应当有所转变，他们应该接受市场必然会定期发生人为灾难这一事实。在理解管理层报告中包含的类似哥伦比亚/HCA 的高级副总裁和总会计师所做的保证时，这种认识是必不可少的。这

些保证都不过是事后诸葛亮。也许这本书可以加快人们接受这种认识的速度。

接受这种风险的必然性并不意味着管理层可以不用再设计并维持一个高效的内部控制系统。相反，本书所倡导的管理理论对于董事会成员、高级经理、内部控制部门以及组织内的每一名员工来说，都是一个比 COSO 整体框架更大的挑战。这种挑战实际上是一种不懈的道德追求，即必须为了股东和其他利益相关者的利益而永不停止地发掘公司的竞争优势。这种挑战远比 COSO 整体框架中所确定的预防财务报告舞弊的目标更为苛刻。应对这一挑战需要董事会的监督委员会、首席执行官、其他高级管理人员、高级内部审计师和公司员工的通力合作、交流和协调。而这种合作、交流和协调在现在的许多公司里并没有得到充分的发挥。在许多情况下还需要员工们实现角色转换，这是一个巨大的挑战，因为推行角色转换可能会招致员工的强烈抵触。但同时，这种改变的回报也会很大。的确，灾难可能无法完全避免，但公司可以尽量做到减少灾难发生的频率和降低损害程度。

在我的职业生涯中，我曾有幸与许多博学之士有过合作。他们使我的思想得到完善，从而能够开始本书的写作。这些合作来自我曾经参与的财务经理人协会（FEI）和内部审计师协会（IIA）等职业团体，也来自我作为非上市公司中最佳财务部门中的成员的地位。这些团体和部门有很多很多，这里就不一一列示了。而且我肯定还无意遗漏了某些曾对我提供过帮助的团体和部门。在此，我谨向所有曾同我分享过宝贵才智的人表示感谢。

还有一些人对本书的贡献十分突出，有必要特别指出。首先，吉姆·威尔森（Jim Willson）先生不但贡献出了他的商业知识财富，还帮助我改进了写作技巧；其次，尼尔森·吉博（Nelson Gibb）先生敏锐的思维帮助我修正了本书许多方面的问题及理论基础；迪克·沃弗（Dick Waugh）先生以其丰富的领导经验向我提供了许多灵感，并提供了他在任 Northrop Grumman 公司首席财务官期间，关于严格遵循股东价值法则所得到的实务操作结果的大量先例。

我还要感谢 John Wiley & Sons 公司的谢克·乔（Sheck Cho）、他的助手圣安妮·布鲁尼尔（Anne Brunell）和罗宾·高德斯坦（Robin Goldstein），感谢他们杰出的编辑工作。他们帮助我把最后的作品塑造成可读性很强的一本著作。最后，还要感谢我的爱妻简（Jan），她在我需要鼓励的时候给了我勇气，并照顾家庭，使我能够有足够的时间来完成这本著作。

目 录

中文版序	启示	45
译者前言		
英文版前言	第3章 历史背景	48
	目的	49
第1章 概述	概论	50
目的	起源	51
讨论	会计原则的发展	56
主题	审计准则	59
本文结构	麦克森-罗宾斯丑闻	59
商业判断规则	内部控制的最初定义	62
最后的思考	后来的定义	63
	反国外贿赂法	64
第2章 对内部控制概念的理解	特雷德威委员会	67
目的	内部会计控制概念的废止	68
概论	COSO委员会的反应	70
内部的含义	联邦储蓄保险公司修正法案	72
控制的含义	会计师面临的诉讼危机	74
什么是内部控制	在全球范围的发展及其含义	76
内部控制和混沌理论	另一个丑闻：金融衍生工具	77
内部控制概念中混沌理论	可供学习的经验	80
的含义		
对内部控制的理解		
影响内部控制的力量		
内部控制和不断变化的		
环境		

第4章 商务道德及价值观	83	第6章 超越COSO：其他框架文件.....	131
目的	83	目的	131
概论	84	概论	131
什么是商务道德	87	内部控制指南：加拿大的	
局限：人类自身的状况	89	观点	134
道德败坏的原因	89	鲍德里奇评价标准	137
风险和后果	90	内部审计准则委员会的内部	
遏止丑闻的发生	91	控制整体框架	140
道德意识	93	启示	143
行为规范	93		
危机管理	94	第7章 内部控制：一种管理方法 ...	146
道德和内部控制	98	目的	146
机会	99	概论	147
		内部控制管理方法的要素 ...	155
第5章 COSO框架文件	101	启示	188
目的	101		
概论	102	第8章 内部控制监督程序	190
背景	103	目的	190
方法论	105	概论	191
COSO框架文件中关于内部		公司治理职责	196
控制的定义	106	内部控制监督程序概述	200
内部控制的构成要素	108	主要参与者	202
控制环境	110	需要考虑的事情	211
风险评估	112	启示	215
控制活动	116	建议的指南	215
信息及沟通	118		
监督	119	第9章 内部控制监督难点	220
保护资产安全：一场论战		目的	220
.....	121	概论	220
其他困难	124	各参与者的职责	221
启示	127	自我评价	237
		外包	239

沟通问题	241	改善管理层报告的案例	261
混沌理论的应用	243	内部报告	266
第10章 内部控制报告	246	最后一个短评	271
目的	246	附录A 内部控制评价问卷样本	274
概论	247	附录B 参考资料	289
管理层对外报告	248	附录C 中英文对照表	292

第 1 章

概 述

内部控制指南是近年来一个备受关注的话题。自从特雷德威全美反舞弊性财务报告委员会的发起组织（即 COSO 委员会）于 1992 年颁布《内部控制——整体框架》以来，相关的内部控制指南就在全世界范围内大量出版。而且这些指南总是由像 COSO 委员会那样的，其成员是由在职业界及学术界享有盛誉的专家和学者组成的专门委员会发布的。它们的报告通常都是建立在细致的研究、调查、访问、研讨、分析和公开论证等工作的基础上。

在许多人的心目中都有一個似乎是不可動搖的理念，它激發了人們對內部控制的興趣。這個理念就是：有效的內部控制是防止公司資產遭受非法或不當行為侵害的最終力量，無論這些非法或不當行為是由管理層、員工造成的，還是由其他人造成的。我們的世界不幸見證了這些非法或不當行為總是以我們無法承受的頻率發生着，並造成了數百億美元的巨大損失。當然，這些損失最後都由大眾承擔了。這裡的大眾，可以是員工、納稅人、投資者或退休人員，甚至是上述人士的組合。人們都在期望着更好的結果，也都有權利要求更好的結果，而商界也正在對此做出反應。

同時，近年來另一股同樣重要的力量正在影響着對董事會、首席執行官們及高級管理層的過失責任進行懲罰的方式。這股力量就是機構投資者代表的日漸強大的行動主義。這些機構投資者們掌握着大多數大型上市公司的大量股票。他們的行動主義已

经迫使许多巨型上市公司，诸如通用汽车（GM）以及国际商用机器公司（IBM），从根本上改变它们传统的公司治理模式。

实际上，这些大股东们的利益与其他所有股东的利益都是一致的。然而其他股东缺乏这些大股东们所具有的影响力。过去，公司的事务是由首席执行官以及由其挑选的执行管理层的成员来主宰的，他们往往选用那些大力支持首席执行官的人员来充实董事会。而董事会存在的价值仅仅表现为在内部管理集团制定的战略、目标、计划、薪酬及业绩报告上盖章。现在，机构投资者的客户和所有者越来越多地是普通老百姓，机构投资者存在的意义就在于为客户和机构所有者赚取超额回报。简言之，资金将流向在竞争中胜出的公司。这个市场规律使得众多如加州公务员退休基金（California Public Employees Retirement and Savings, CALPERS，美国最大的公共退休基金）这样的机构投资者严格审查其所投资公司的业绩。他们认为，超额回报来源于更好的公司治理。如果这一看法是正确的话，那么这些活动家们的努力就将帮助他们所投资的公司以更大的可能性赚取超额回报。这就意味着他们将要得到比在不付出努力的情况下更高的股价回报。当一天的工作结束之后，这些活动家们希望通过这些努力来实现超过市场平均水平的绩效。

两种相互交融的发展趋势——即内部控制指南的颁布和对公司业绩更多的关注——为公司创造了脱离传统实务的机会，这种传统实务是在《反国外贿赂法》（Foreign Corrupt Practices Act, FCPA）宣布了不完善的企业内部会计控制为非法行为之后形成的。COSO 委员会关于有效内部控制的标准是建立在一个比 FCPA 更为宽广的概念基础之上的。COSO 整体框架向着正确的方向迈进了一步，但这一步迈得还不够大，对公司治理和业绩的关注意味着需要一个比 COSO 整体框架所包含的概念更为宽广的理论。

目 的

本书的目的是为众多的美国公司指明可以获取超额业绩的方向，这可以通过超越现有内部控制指南的方法来达到。但超越现有的指南绝不是一项“简单任务”，因为具有影响力的利益相关者在相关的问题上存在着一定程度的思维定势。这些利益相关者包括由美国注册会计师协会（American Institute of Certified Public Accountants, AICPA）、五大会计师事务所、众多首席财务官、总会计师和首席法律顾问领导的职业会计界。此外，还因为证券交易委员会（Securities and Exchange Commission, SEC）、审计总署（General Accounting Office, GAO）以及其他政府监督机构都已经习惯了 COSO 框架文件确定的整体框架的方法，审计委员会和其他董事委员会可能并不乐意改

变它们现有的内部控制监督方法。

讨 论

为什么要考虑 COSO 委员会推荐之外的标准呢？产生于 20 世纪 90 年代早期的 COSO 整体框架是长期努力的结果。COSO 委员会一直都是由来自 AICPA、美国会计协会 (American Accounting Association, AAA)、内部审计师协会 (Institute of Internal Auditors, IIA)、管理会计师协会 (Institute of Management Accountants, IMA) 和财务经理人协会 (Financial Executives Institute, FEI) 中知识渊博的代表组成的。它们的成果被 GAO 和美国律师协会 (American Bar Association, ABA) 等组织贯彻到商业法案之中。COSO 委员会通过诸如访问、调查、研讨、征求对意见草案的公众评议，以及主持听证会等方式，从广大商界中听取意见。永道会计师事务所义务从事了许多工作并撰写了报告。

在 1992 年的 COSO 整体框架颁布之后，大量事实表明该指南确实是非常有效的。事实上，整体框架中设定的内部控制标准已经赢得了广泛的认同。其中一个证明来自 ABA 商务法案部的观察报告，这篇报告最早发表在 1994 年 2 月期的《商务律师》(the Business Lawyer) 杂志。该报告宣称，COSO 框架文件（即上述的 COSO《内部控制——整体框架》，下同）可能会成为确定内部控制及其相关组成部分、评价内部控制有效性的良好标准。¹

对内部控制整体框架的广泛认可，在很大程度上要归功于 COSO 成员组织的努力。每个成员组织都在努力使该整体框架得到更为广泛的认可。例如，公共监督委员会 (Public Oversight Board, POB) 于 1993 年专门为此文件发布了推荐公告。POB 是 AICPA 上市公司业务部下属的独立监督委员会。POB 继特雷德威委员会 1988 年发出的倡议之后，建议 SEC 应当要求上市公司在其包含年度财务报表的公司年报中，提交管理层对与财务报告有关的企业内部控制系统有效性的声明。² 在该推荐公告中，将 COSO 内部控制标准预设为评价企业内部控制有效性的标准。一旦 SEC 颁布这样的命令，COSO 整体框架自然就会成为内部控制的强制标准。如果是这样的话，进一步的指南也就变得没有必要了。但是迄今为止，SEC 仍未采纳该建议。

为什么 SEC 没有将 COSO 报告中设定的内部控制指南颁布成为一项强制性的标准呢？首先，让我们看看 COSO 委员会的构成。从成员构成比例上看，该组织很明显受到来自财务、会计、审计等领域的代表们的观点的左右，其中最具影响力的观点来自公共会计职业界。而公共会计师的困境在于：在满足公众利益和从业者自身的利益之间，存在着矛盾和冲突。以“五大”为代表的会计师事务所当时正深受不断加重的法律责任的困扰，这些法律责任的产生，是由于投资者和其他利益相关者因信赖了其