

关于举报制度的反思

袁敏

2015年4月22日,美国证券交易委员会(SEC)第二次宣布为某公司合规部门的员工发放超过100万美元的奖金,以奖励其提供信息帮助SEC针对举报者所在公司采取执法行动。事实上,这也是SEC举报奖励制度自2011年实施以来的第17笔奖励,但由于举报人是负责公司合规、审计事务的员工,由此引起市场的关注和评议:举报者应具有怎样的个人品格?合规部、内审部的员工是否可以充当举报者?如何激励和保护举报者的权益?本文拟在分析美国监管部门设立举报奖励制度的基础上,结合我国的审计实践加以探析,以期更好地发挥举报制度在预防、发现和纠正财务舞弊方面的作用。

一、美国设立举报奖励制度的历程

美国社会对举报制度的聚焦和关注始于2002年,在世通公司财务舞弊案中,公司的总审计长辛西娅·库珀(Cynthia Cooper)带领其他内部审计人员于2002年6月发现并报告了大约34亿美元的舞弊,他们揭露的账簿“黑洞”显示:原本应予以费用化计入经营成本、支付给当地电话公司的常规费用被处理为资本化开支,仅此一个手法就将2001年原本

应亏损的6.62亿美元美化为盈利24亿美元。最终披露的财务舞弊总额高达110亿美元,在舞弊公告后世通公司申请破产,成为当时美国的最大破产案。后来披露的库珀受访记录以及反映其世通经历的著作——《异常环境:公司举报者的旅程》中,揭露了作为举报者的库珀当时所面临的巨大压力和两难处境:发现舞弊时,公司没有一个常规的举报热线或路径;告知审计委员会主席所发现的一切时,并没有受到应有的重视、支持或礼遇;举报者往往被看作是告密者、背叛者,带来的坏消息很可能让公司破产、高管锒铛入狱、员工流离失所、投资者血本无归等。在经历过激励的思想斗争后,最终库珀走上了举报者的道路,并成为内部审计、内部控制发展史上的标志性人物之一。

库珀的出现,在某种程度上推动了美国举报制度的健全和完善,并使之日益在舞弊案件中扮演着重要角色。2008年雷曼兄弟破产案中,财务副总裁麦湫·李的举报就引起审计委员会的关注,并启动由内外部审计组成的联合调查组进行调查。根据美国注册舞弊审核师协会(ACFE)的调查,美国资本市场上仅2006年因财务舞弊造成的损失就高达6520亿美元,涉案公司平均每家因舞弊和滥用

职权造成的损失占其收入比重约为5%,其中大约24%的案例导致的损失超过100万美元。在1100多个舞弊案中有34.2%是举报揭露的,美国科索委员会(COSO)、会计师事务所的研究也得出类似的结论。伴随着市场参与者对舞弊关注度的日益提高,监管部门、上市公司均积极推进并有效发挥举报制度在预防、检查和发现舞弊行为中的作用,并设计、实施了包括保密、保护、激励在内的多个配套制度。

在此背景下,2010年7月21日生效的华尔街改革和消费者保护法案(D-F法案)修订增加了《证券法》21F条款——“举报者激励和保护”。此条款旨在“通过提供财务激励、禁止雇员相关的打击报复、提供不同的保密保护来鼓励举报者向SEC报告可能违反证券法的行为”。根据SEC的举报奖励制度,SEC对举报者提供的高质量信息尤其是导致SEC执法行动的信息给予奖励,对罚款超过100万美元的执法案例,将按照罚款金额的10%~30%向举报者发放奖金。自举报奖励制度实施以来,SEC的举报项目累计向17位举报者发放超过5000万美元的奖金。显然,举报已经成为发现财务舞弊的一条重要路径。

二、举报制度的争议

在为数不多的获奖举报者中，并非个个都受到广泛赞誉，其中广受关注和争议的事项体现在以下两个方面：

1. 内审、合规人员能成为举报人吗？

2014年8月29日，SEC宣布为一名在公司履行审计和合规职能的员工提供超过30万美元的奖励，这也是美国举报奖励制度自实施以来首次颁给审计或合规部门的人；2015年4月22日，SEC再次宣布为某公司合规员工提供大约140万~160万美元的奖励。从SEC的公告看，上述员工提供的信息帮助SEC针对举报者公司采取执法行动，并有理由相信该举报对防止即将发生的、可能导致对公司或投资者带来实质性财务伤害的不当行为发挥积极作用。

但问题在于，履行内审、合规和法律职能的员工处于反舞弊、反商业贿赂的第一线，他们通常能够无障碍地获得第一手的信息，公司将相关不利信息提供给他们，也是希望他们能够有针对性地提出建设性意见，以避免损失（包括声誉损失）的进一步扩大。尤其是内部审计人员，他们作为公司的第三道防线，主要的任务聚焦于内部控制、风险管理、公司治理方面，具有显著的信息优势。为避免其滥用信息，国际审计师协会颁布的职业道德准则中就明确了“保密”的责任，如果他们出于获得“举报奖励”的目的成为举报人，很可能造成管理层、治理层对内部审计的不信任，长期来看甚至会毁了这个行业。

站在监管部门的角度，SEC当然希望有更多的内审人员参与举报，他们的信息及时、可靠，能极大提高执法行动的效率效果，但站在公司、内

审行业的角度，要充分发挥内审的保证、咨询作用，就应该对获取的信息保密。如何避免这种两难处境，对内审人员而言是一个挑战。

2. 举报制度与公司的保密条款发生冲突怎么办？

2015年4月1日，SEC宣布其第一项针对妨碍举报流程的执法行动，反对公司在其保密协议中使用不当的限制性语言。涉案的是一家位于休斯敦的全球性科技工程公司K，在其与员工签订的保密协议中，明确警告公司员工在没有得到法务部门事先批准的情况下，不得与外部利益相关方讨论相关事务，违者将面临惩罚甚至被解雇。最终K公司同意支付13万美元的罚金与SEC和解，并自愿修订其保密条款，增加内容明确员工可自由向监管部门包括SEC报告可能违反证券法的行为，而无需得到K公司的事先批准或担心受到打击报复。

事实上，很多公司都有K公司类似的做法。比如公司建立反舞弊机制或举报热线，定期从员工处收集他们对公司的投诉、抱怨甚至指控，以发现公司或其关键、敏感岗位员工可能存在的潜在非法或不道德行为。K公司的做法是在得到相关的投诉信息后开展有针对性的内部调查，通常对涉事员工进行面谈。调查过程中，K公司会要求员工签署一份格式化的保密协议，并将其作为业务执行调查程序手册的附件予以存档。

问题在于，公司保密条款可能与现有的法律发生冲突。以D-F法案为例，其21F-17款明确规定，任何人不得采取措施来阻碍个人直接与SEC人员沟通可能存在的证券违法行为。换句话说，法律鼓励个人向监管部门报告，而公司则出于保密要求限制个人向包括监管部门在内的第三方报告。

从内部控制的目标看，合法性是其最低要求。因此，当公司的现有制度与法律发生冲突时，修订公司的制度或做法是必然选择。公司的内控部门、法务部门、业务部门、内部调查部门应持续关注法律法规的重大变更，并结合公司实际对现有的实践或制度进行修订，以避免实际操作上的两难甚至引起执法部门的关注和处罚。

三、对我国举报制度的反思

从理论和制度的角度看，我国并不缺乏举报制度的设计，如：内部控制的核心手段之一“不相容职务相分离”在一定程度上是强调员工的受托责任，要求员工在履行自身职责的同时，对任何非法、不当的行为予以关注和报告；1999年修订的《会计法》第三十条明确规定，任何单位和个人有权举报违反《会计法》和国家统一的会计制度规定的行为，第四十八条则要求，将检举人姓名和检举材料转给被检举单位和被检举人个人的，由所在单位或者有关单位依法给予行政处分等。

从实践的角度看，举报者披露的违法违规违纪行为也不在少数，如中纪委网站披露的案件中就有相当比例的案件线索来自举报，中国证监会的处罚公告中也有不少来自上市公司内部人员的举报，但这些举报鲜有内部审计的参与，更少受到奖励的先例。

笔者认为，我国证券监管部门和上市公司如何认识举报制度、借鉴美国的经验并真正发挥举报制度的作用，还有很长的路要走。

首先，应正确认识举报制度的积极作用。自1987年COSO发布首份舞弊性财务报告的研究成果以来，举报制度就得到很多公众公司的关注，很多跨国公司都建立了匿名举



图 / 刘文卿

报热线，人们普遍认为，举报制度的良好运行能够有效处理公司管理层凌驾于内部控制之上进行舞弊的事项。在世通、雷曼等影响广泛的舞弊事件之后，大公司为避免举报制度的潜在不足，对相关制度进行了完善，如：要求董事会审计委员会负责监控；鼓励公司建立一种积极的文化，将举报看作是对公司控制环境的一个有价值的正面举措；为举报者提供保密保护，消除其被报复的心理忧虑，并通过董事会的强有力领导以确保举报者的关注事项得以恰当解决等。站在公司的角度看，应塑造积极的氛围，鼓励员工、客户、供应商等利益相关者对关注到的任何非法、不当行为进行反映，让大家把举报看做是一种对公司文化、价值有贡献的积极行为。

其次，应建立良好的内部沟通路径和问题解决机制。事实上，无论是库珀的早期举报，还是SEC举报激励中受奖励的内审、合规人员，他们并非一开始就站到公司的对立面，而是在与CEO、CFO乃至审计委员会成员沟通之后，问题无法得到重视或解决，才向监管部门举报。他们面临

着巨大的压力，最初面临的质疑是他们的陈述是否准确，是否纯粹是情感宣泄（如对工作不满或晋升受阻），然后是举报事实带来的公司价值减损、相关人员受罚、个人投资者遭受巨额损失等。因此，公司应建立严格的保密制度，建立举报者对公司、对举报流程的信任，相信他们的行为会预防、发现或纠正舞弊，是在“做正确的事”。美国的《萨班斯法案》第301.4款明确要求，公众公司的审计委员会应建立程序来接收、保存并处理公司所收到的有关会计、内部控制或审计事项的举报，同时要求审计委员会建立程序秘密地处理这些抱怨，建立员工匿名提交抱怨的路径。这种做法一方面将举报制度的责任方提高到治理层的高度，另一方面提供了审计委员会解决问题的思路，如通过内部审计、外部审计甚至独立第三方努力来解决问题，形成有效的反舞弊防线。

再次，应充分发挥内部审计的作用。随着我国内部控制基本规范和配套指引的全面推行，内部审计的作用日益凸显。从现有的法律法规看，内部审计自身处于舞弊的监控

地位，也是能够接触到真实信息的第一线，行政上、职能上的双重报告关系，决定了内部审计人员受到治理层和管理层双重重视的地位，他们理应在保证、咨询服务领域发挥更重要的作用，为企业提供价值增值。但这一职能的发挥显然建立在治理层、管理层信任的基础上，他们愿意将独特、及时可信的信息提交给内部审计人员，在面临困难时愿意寻求内审的帮助。这就要求内审人员除了具有高超的技能之外，还要具有良好的职业道德。除此之外，内审人员还应具有莫大的勇气和信心，能够清晰地表达其关注和争议，能简洁、有效地表述关键事实和观察，并提供充分、适当的支撑证据，为决策者提供建设性意见。

最后，公司应建立健全相应的配套制度，以消除举报者可能面临的障碍。除了前文所述积极、健康的企业文化之外，公司还要建立制度为举报者提供保密服务，及时提供反馈信息让举报者了解所关注事项的调查、整改进展，甚至借鉴美国SEC的经验，为其提供数目可观的经济奖励。考虑到举报者可能面临的心理压力，公司还可以考虑为举报者提供心理咨询和举报建议，如客观表述事实，避免不成熟、仅依赖怀疑或情绪的举报，收集尽量多的证据或事实，更好地与其上级沟通，寻求法律保护等。

站在监管部门的角度，则可以借鉴SEC的做法，将对涉案公司违法行为的处罚金额拿出一部分来作为奖励基金，给予举报人员经济上的奖励；同时加大对上市公司的监管执法力度，对那些打击、报复举报者的行为予以调查、公示、处罚，将《会计法》中的保护举报者条款落到实处。

（作者单位：上海国家会计学院）

责任编辑 刘黎静