我国企业社会责任规制路径选择分析
——内部控制抑或外部控制*

史 波

(武汉交通职业学院,湖北 武汉 430065)

摘 要:纵观企业社会责任(以下简称 CSR)发展的百年历程,可知 CSR 规则途径无外乎利害关系团体参与所代表的内部控制和以政府法令规制为代表的外部控制。笔者通过考察内部控制和外部控制的交互发展历程得知二者对 CSR 的规制无论理论还是实践并未达成共识。于是笔者通过内部控制和外部控制的交互发展、我国 CSR 规制的特殊情形等方面的分析,对我国 CSR 的践行进行分析总结并提出有益建议。

关键词: 内部控制; 外部控制; 企业社会责任; CSR; 利害关系团体

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2014.04.008

中图分类号: D922.291.91 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-9846(2014)04-0032-05

CSR 的发展挑战公司制度的基本底线,而社会经济矛盾的此起彼伏要求公司法需不断的更新以因应实践中的新变化。于是,内、外部控制的规制手段便应运而生。考察国内学者对 CSR 规制手段的研究,内容多集中于对外国基本的 CSR 定性问题进行理论上的解析;但 CSR 边实践边争论的历史发展轨迹(特别在我国特殊的历史发展阶段)却促使学界不得不面临一个实践性的基本问题:CSR 具体的控制手段该如何落实,也即内部控制的引进吸收乃至于本土化问题。

一、我国 CSR 特殊性及存在的主要问题

有一种观点认为,CSR 和行为准则主要是存在于西方发达国家的现象[1],这显然与我国 CSR 发展的特殊性有关。作为发展中国家的中国又该如何面对 CSR 发展的全球性问题呢?笔者认为,尽管我国 CSR 发展有其特殊性,但我国应当积极融入到 CSR 的发展进程中来,毕竟 CSR 的全球化发展远远超乎了公司或国家的内部问题。比如,一个国际知名外资品牌在中国的代工企业对 CSR 的贯彻需要同时跨越两个 CSR 发展极为不同的地域。我们该如何因应此种潮流?我们对 CSR 的规制手段是否可以遵循西方的历史发展轨迹?对此,本文将先从我国 CSR 的特殊性谈起。

(一)我国 CSR 发展的特殊性

我国 CSR 的历史较早,但与现代意义上的 CSR 又有着本质上的不同。我国计划经济年代"企业办社会"性质的 CSR 显然与自由市场经济发展状态下的 CSR 不是一个类型。此处所谈企业社会责主要是改革开放后我国在借鉴外国先进理念基础上 CSR 发展状况。

第一,我国 CSR 极不完善之窘况。我国建设社会主义市场经济的时间较短,与动辄几百年发展历史的西方发达国家相比,制度可谓是相当不健全,也就意味着我国市场经济基本制度对市场发展规制的无力。"资本的逐利本性使企业具有释放负的外部性的强烈冲动,而不完善的市场经济体制又很难有效的约束企业带来的负外部性"[2]。这就导致了市场经济条件下企业在追逐利益的同时可能由于违法成本过于低廉而罔顾其他相关主体的利益,此种危害环境、身体健康的实

*收稿日期:2014-06-02

作者简介:史 波(1983-),男,湖北枣阳人,武汉交通职业学院航海学院教师,主要从事经济法研究。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

例屡见不鲜。因此,严格意义上讲,我国 CSR 实际上应处于一种原始的状态,所谓的 CSR 内部控制抑或外部控制同样也处于无序状态。我们没有理由逃避国际社会普遍承认的 CSR 标准。

第二,"自上而上"的 CSR 践履之路。我国的市场经济地位有待商榷的主要原因在于我国并未充分实现政府权利的市场领域的退出,也即我国政府的市场管制依旧贯穿于我国市场经济建设的始终。在 CSR 的规制上也概莫能外。因此,"在尚不能完全依靠企业自觉自主来履行社会责任和整个国家的法制建设不够健全的情况下,政府对企业社会责任的强化作用就显得尤为重要"[3]。这一现实决定了我国 CSR 的规制主要体现为"政府主导型"的外部控制,当然此种外部控制本身即是不完善的。

综上可知,我国 CSR 的规制并没有摆脱我国计划经济时代的路径依赖,在新的时代背景下,可能 CSR 建设更具紧迫性。如何把握好我国 CSR 的控制手段已经不是简单的一个主体采取一种控制方式如此的容易。

(二)我国 CSR 规制存在的主要问题

笔者以两个具体事例来做分析:事例 A:2008 年汶川大地震后,万科股份有限公司宣布捐赠 200 万元,舆论哗然,于是董事会事后紧急补救,捐款一亿元;事例 B:2008 年奥运后,三鹿奶粉事件举国哗然,但紧接着而来的却不是企业主动的弥补己之过错,承担 CSR,反而是官员的引咎辞职,企业强行破产收购,被害人诉讼救济渠道的关闭。通过这两个事例笔者总结出我国 CSR 规制的基本问题,分述如下:

第一,CSR 之概念淡漠与非理性。笔者认为整个社会对 CSR 基本上处于一种茫然的状态,何为 CSR 与政府社会责任的界限,何为 CSR 规制的基本方式,在这个无序市场下已经无法得到体现。这凸显我国 CSR 落实的紧迫性。

第二,CSR 内部控制与外部控制的无力。从企业的内部控制上讲,企业自身的牟利动机并没有受到 CSR 的牵制,反而由于违法成本的低廉而罔顾社会公众利益,于是"片面追求利润的行为已经代替了非理性的个人行为,成为社会共同生活中危险的主要来源"[4]。从 CSR 的外部控制上讲,某些法律条文过于笼统,形同虚设。政府主导解决问题的思路效率不高,企业责任无法落实。

第三,内部控制手段的无序。作为国内治理结构最完善的公司之一的万科,对于慈善机构捐赠的先后两次变化,不禁让人们觉得 CSR 对企业来讲仅仅是发生灾害时的行为,而非一种习以为常的企业行为范式。CSR 是一个长期的行为,而非特定时刻的一种敷衍应时之举,具体到企业自身社会责任的内部控制就需要有详尽的 CSR 发展规划;同时从两百万到一亿,股东的财产已经缩水,如此行为显然置股东的利益于不顾,又如何协调 CSR 与股东利益之间的关系呢,显然作为国内治理结构比较先进的企业也没有先见之明,利益相关团体对 CSR 的制约也就更无从谈起。

第四,政府主导的外部控制模式之缺陷。政府的某些具体法令不符合公司法明文规定的企业应承担的社会责任。相关社会中介组织(如行业协会)监督缺位,社会媒体监督哑然失声。更需明确的是,政府外部控制手段反而更具有滥用的可能。因此,我国 CSR 的规制必须提高紧迫性。

综上可知,我国 CSR 规制已经脱离了现代 CSR 理论的基本范式,有着特殊过渡阶段特点。但也并不是毫无建树,至少在政府导向的 CSR 只要发挥得当也将有利于促进 CSR 的外部控制的强化。笔者认为,我国 CSR 规制的路径应当在我国特殊性的基础上建立一种政府、企业、社会组织,个人协调视角下的内部控制和外部控制交互作用的 CSR 规制之路。

二、CSR 规制的主要路径分析

(一)内部控制分析

CSR 的内部控制指企业社会责任的履行依赖企业内部制度配置,而非依靠外界的力量来监督践行社会责任。由于 CSR 是一个边实践边发展的体系,因此 CSR 恰恰体现于实践中,而非滞后的法律条文中。笔者认为,从具体实践中做简要的制度分析更为有效。考察企业社会责任的发展历史,笔者通过以下两个方面分析内部控制的实施功效:

1. 企业行为守则的贯彻

企业行为守则较具代表的 CSR 运动源于 1980 年代,随着跨国公司的发展,"血汗工厂"的出现对消费者的消费价值观念的冲击加剧了社会各界对跨国公司承担 CSR 的期待,于是跨国公司在相关 NGO(非政府组织)、消费者组织、大学生组织的配合下制定了一系列的公司行为守则。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

CSR 运动以著名的品牌公司为批判对象，借助消费者和新闻媒体的力量，要求公司承担 CSR，并在其全球生产体系中制定“公司行为守则”[5]。基于对此项运动发展的考察，笔者总结如下要点：第一，各公司制定各自的守则以符合社会公众的道德诉求；第二，各公司以自身制定的准则的具体要求来配置自身的产业链，使得其全球产业链上的供应商不能存在不符合 CSR 基本要求的情形；第三，对于企业行为守则的监督则基本由各个公司内部执行。故企业自己制定准则，自己监督自己的产业链条，必然属于 CSR 践行过程中的内部控制体系，是公司迫于消费者压力的行为。

企业行为守则的发展轨迹显然没有得到理想的结果，反而脱离了消费者期望的初衷，CSR 的践行也大打折扣，内部控制并没有得到实效。笔者分析主要原因如下：第一，企业经营的全球化使得企业不可能充分进行反“血汗工厂”的内部监管，而且规则制定方同时又为规则的执行监督方，就会产生所谓的“狐狸与鸡窝的问题”，“批评者认为，管理者会隐瞒虐待工人的行为而不会将其置于公众审查之下”[6]。第二，劳工问题的全球保护需要劳工自身权利意识的觉醒，而企业行为守则运动的成因则是因为消费者、NGO、大学生道德良知的自觉抵抗，于是作为被保护主体的劳工则被动地接受外界强加的制度安排，以消费者为中心的市场自然导致劳工的边缘化；传统的公会和集体谈判反而并没有起到保护劳工权利的积极作用，因为 CSR 的内部控制并没有起到应有的功效。

2. 利害团体参与公司治理

公司发展需要兼顾其他主体利益，其他主体可以界定为“可以影响到组织目标之实现或受实现目标所影响之群体和个人”[7]，于是将其他主体纳入公司内部治理轨道便成了内部控制的一条捷径。如职工董事制度，此项制度二战后逐渐在欧洲立法上得以确立。此种内部控制制度的确立有以下积极意义：第一，利害相关主体进入公司治理可能限制公司管理层权利的滥用；第二，公司本质发生改变，公司从营利性组织朝社会性组织改变，企业对利害相关主体的社会责任得到更好的履行；第三，公司内部解决问题减少了外在劳务、环境等法律干预的成本；第四，“利害关系团体参与公司治理意味着企业社会责任对象、内容的具体化、明确化”[8]。但“根据调查，对利害关系团体参与说的论点，绝大多数的美国公司实际经营者均表反对”[9]，这动摇了公司的基本属性。笔者认为，利害相关主体参与公司治理为代表的内部控制有以下不妥：第一，股东财产权的问题得不到有效解决，以至于传统意义上的公司无法容纳利益相关团体参与公司治理的先进 CSR 理念。第二，利害关系广泛，即使同一利害关系主体也有不同之利益，因此无法完全融合各个利害相关主体的利益；同时整合利害相关主体的内部成本也必然增加，这也是到目前为止，仅在职工董事方面取得突破的原因。第三，“此一制度新颖，或许将来有实施之可能，但因其已彻底改变公司之本质，故非本世界市场经济体制下所能做到之事”[10]。

通过以上分析，笔者认为，以内部控制为主导的 CSR 控制虽有进步作用但效果有限，企业通过内部可控的方式来实践 CSR 约束力不强，更何况如今的内部控制也不可能打破股东优先主义的公司立法基础。考察我国 2005 年新修订的公司法，除了第五条 CSR 宣示性的条款与职工参与毫无实权的公司治理条款外，并没有打破传统公司法的局限。因此，必须从另一种途径对 CSR 进行具体规制，CSR 的外部控制呼之欲出。

（二）外部控制分析

CSR 的外部控制与内部控制相对应。通过上文分析得知，尝试从公司内部促使企业履行社会责任，效果并不理想，于是“英美法系情愿通过法律从公司‘外部’去解决这些问题，而不是通过将非股东利益相关者纳入公司决策中，从公司‘内部’解决这些问题”[11]。但外部控制并非完美无缺，笔者对此作以下分析：

1. 外部控制的强化

外部控制成为 CSR 规制的主流，笔者认为主要基于以下几点原因：第一，企业承担社会责任意味着企业作为一个公共主体来执行部分公共事务，必然为政府所乐见，“CSR 逐渐成为一些西方国家政府实现其治理目标的一部分，如英国工党通过强化 CSR 来弥补赤字”[12]。第二，相比内部控制，外部控制的效力更为直接、明显，“导致了 CSR 运动的形式不断升级，开始有跨国公司的自我约束的内部生产守则向社会监督的外部生产守则转变”[13]。第三，股东中心主义在《公司法》理念中的不可动摇特性，反而加剧了 CSR 其他社会

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

监督的作用,促进了《公司法》理念的革新。尽管相当缓慢,毕竟 CSR 内部控制转向外部控制的过程是从社会监督开始,最后才在立法上有所反应。

对应以上内部控制缺陷,外部控制的价值主要表现在如下几个方面:第一,企业行为守则监督的外化,毕竟公司规定、执行、监督一体的初始守则设计不可能从根本上保护劳工的利益,必须加强外部监督。第二,相关一系列国际组织 CSR 标准的规定,典型的如 SA8000。此种标准的制定可能限制了小至一个行业、大至整个贸易体系的公司权力滥用,使得社会责任成为一个基本的市场准入门槛,自然有利于 CSR 规制的有效实施。第三,工会职能的加强。毕竟"政府、社会组织不能监察所有的工厂,CSR 只是补充而不能代替劳动法和集体谈判"[14]。在市场充分发达的情况下,通过工会的集体谈判来维护工人权利比欧洲式的职工参与公司治理更为有效。因此,提升工会的职能将有利于 CSR 的充分实践。第四,立法的强化。立法方面的 CSR 的强制履行首先体现于具体的劳动、环境等法律规范中,而近年来,《公司法》对 CSR 的规定也给予一定突破。这些都有利于 CSR 外部控制的有效实施。

2. 外部控制存在的问题

CSR 的外部控制取代内部控制俨然成为一股潮流,但也不可能真正取代内部控制,外部控制也不是完美无缺。主要基于以下几点原因:第一,外部控制有一定的成本,而且有时候成本颇大。"美国政府处理此一问题的方法,向以颁行法规的方式加以制约。然而必须指出的是,虽然可部分收其成效,多如牛毛且复杂万分的法规,却带给私人企业昂贵的成本负担,往往耗费企业难以计数的金钱损失"[15]。第二,外部控制有其片面性,无法实现全面的有效控制。毕竟企业的负外部性为多方面的,可能在规制时顾此失彼。第三,外部控制一般政府据主导地位,但政府并非完全中立性的,也有其自己的价值取向。第四,政府法令是外部控制的一般形式,但法令会出现滞后于实践发展需要的问题。

内部控制则能克服以上问题。内部控制有助于减少政府以法规为手段的介入,并有益于公司降低遵守各种法规的成本,最终并可增加大众对公司的满意程度[16]。于是是否可以理解为,内部控制可以取代外部控制?笔者认为,内部控制发展到外部控制为 CSR 发展的基本趋势,但需要注意以下几点:第一,内部控制无法取代外部控制,毕竟内部控制的弊端无法克服;第二,外部控制的强化并不意味着内部控制的日渐式微,实际上在诸如慈善等类型的 CSR 的履行中,内部控制比外部控制得到了更好的应用效果。

三、我国 CSR 规制的路径选择

我国 CSR 规制的具体路径选择应当立足我国实际,在各方主体相互协调的基础上达到平衡,并以此为基点完善 CSR 的内部控制与外部控制。笔者分述如下:

(一)主体的界定及平衡

我国特殊的发展情势决定了我国政府主导的 CSR 的规制模式,于是首先我们应该明晰,具体到内部控制与外部控制之间的各个主体基于良性 CSR 规制条件下的定位。对此笔者有如下思考:

第一,政府作为社会公共利益的代表,应当始终秉持此种身份的确定性。通过以上分析了解到,政府作为公共利益的代表,同时也为企业的利益代表,决定了政府利益的双重性。政府保护企业的利益,促进经济发展毋庸置疑,但"企业的负外部性与可能存在的道德风险损害社会利益"[17]时,现实情形下的政府极有可能牺牲公共利益而置企业 CSR 于不顾。此时就存在 CSR 政府主导下的滥用。

第二,企业面临激烈的竞争,但必须保持最低限的 CSR。毕竟企业发展依赖公共资源的持续投入,理应在股东利益与公共利益冲突时,在可承受的竞争幅度内服从公共利益。再者,企业践行 CSR 需要接受政府的指导,时刻接受社会大众的监督。毕竟 CSR 是企业生存常态化的举措,而非是一时紧急的公关。

第三,培育社会组织力量。考察 CSR 的发展历史,不难发现国际组织在推进企业承担社会责任,监督企业承担社会责任过程中的重要作用。他们作为利益相关者的代表制定了一系列的标准对 CSR 的规制起着导向性的作用。在我国,社会中间组织由于历史及政治的原因力量相对弱小,但并不妨碍它对 CSR 外部控制发挥作用。

在以上三种主体达到相对稳定的基本态势下,对 CSR 的规制应当遵循以下几项基本原则:第一,政府位于市场中心的导向作用,因此必须在充分理解我国企业发展的实际情形的基础上让企

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

业承担起力所能及的 CSR。毕竟大部分企业还是为了生存,特别是劳动密集型的代工企业。第二,CSR 的践行不是一个单线条的政府与企业,企业与社会之间的关系,而是三者之间的合力。因此政府推进 CSR 需要努力培养社会组织生长的良性环境,一些"NGO 在企业与社会之间建立灵活多样的沟通平台和磋商机制,使得企业利益与社会利益的矛盾在民间就可以化解"[18]。第三,必须加强教育和引导。我国企业界、政府、乃至公众实际上在面对 CSR 都是一种盲目状态,而此种态度的破除必须依靠政府的推动、相关组织的配合、企业的自觉。在政府、企业、社会组织三个主体协调推进 CSR 的态势下,从内部控制与外部控制的交互作用着手,方能推进我国 CSR 规定的良性运转。

(二)内部控制和外部控制的交互强化

内部控制与外部控制虽然随着时代的发展而变化,但并没有发生谁彻底的替代谁的问题,应当是二者相互配合,补充各自之不足,共同促进 CSR 落到实处。我国的 CSR 规制尚处于襁褓阶段,故在前述三方主体协调分析的基础上借鉴先进经验具有很强的现实意义。对此,笔者建议如下:

第一,CSR 立法为代表的外部控制必须得到强化。外部控制是监督企业社会责任最有效的工具。"几十年来,美国政府不断通过各式各样的法令,从职场、产品安全、消费者保护、环保、公平竞争等方面用强有力的立法来约束和规范企业的行为"[19],很显然,在市场经济还不完善的我国,企业行为的负外部性相当明显,强制性的法律威慑力必须给予保持;少此外部控制手段,CSR 很难行进下去。同时,笔者也认为公司法中规定过多的 CSR 规范反而不合适,毕竟公司法的立法基础为股东优先主义的理论,更何况世界上也没有哪个国家敢于在公司法中规定过多的 CSR 条款而不至于损毁公司存在的理论基础。再者,CSR 为代表的劳动责任、环保责任、产品安全责任、消费者保护责任等都有明确立法规定,如果脱离了此等立法规定试图在公司法领域里大谈特谈所谓的 CSR 立法就显得本末倒置了,因此,笔者认为应当努力使得既有的 CSR 立法发挥其应有的效力去规范相应的企业行为。

第二,强化工会制度的优势。工会为工人自己的权利组织,工人也有权通过工会的集体谈判来增加与保护自己的权益,企业与工会的和谐共存也是企业积极履行社会责任的体现。我国特殊的政府主导下的工会弱势已经成为 CSR 践行的负累,"以后中国要建立 CSR,将面临的挑战是要为建立符合国际人权标准的遵守劳工组织公约的民主的工会活动创造新的空间"[20]。同时对于职工参与公司治理,笔者并不认同此种理论在立法中乃至实践中大规模推行,毕竟利益相关主体参与公司治理正如上文所分析的一样具有不可避免的负外部性。

第三,继续推行企业的内部控制。笔者认为在社会普及 CSR 理想状态下,继续推行企业的内部控制,使得 CSR 变为企业内部的一种文化,达到企业内部控制的自觉是一个很好的发展方向。但此种 CSR 观念的普及必须依靠社会各方面的充分协力推行方可实现。而企业通过慈善活动履行社会责任则是理想社会主义状态下内部控制的完美追求。

第四,政府职能的精简。我国政府导向型的模式虽然有一定的正面作用,但考察发达国家 CSR 的发展轨迹可知,CSR 的规制都建立在市场自律基础上的政府监管,而政府职能过大反而不利于自律市场的成熟和外部控制措施的建立。

参考文献:

[1] [6] [14] [20] Lance Compa. 企业的社会责任和工人的权利[J]. 吴小村,译. 中外法学,2006,(5):517-522.

[2] [8] [17] [18] 贾生华,郑海东. 企业社会责任:从单一视角到协同视角[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2007,(2):79-85.

[3] [12] [19] 王丹,聂元军. 论政府在强化企业社会责任中的作用[J]. 伦理探索,2008,(2):120-123.

[4] 甘培忠,郭秀华. 公司社会责任的法律价值和实施机制[J]. 社会科学战线,2010,(1):191.

[5] 余晓敏. 经济全球化背景下的劳工运动:现象、问题与理论[J]. 社会学研,2006,(3):188.

[7] [11] 廖永威,陆川. 企业的社会责任在公司法中能够走很远[J]. 同济大学学报(社会科学版),2009,(3):110-116.

[9] [10] [15] [16] 刘连煜. 公司治理与公司社会责任[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001:124,138,121,122.

[13] 刘诚. 公司社会责任的定位[J]. 中外法学,2006,(5):530.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net