

# 我国会计监管存在的问题及对策

杨海丛 胡慧娟

(湖北经济学院 武汉 430205)

**【摘要】**上市公司定期公布的会计信息是投资者和各利益相关者十分关注的问题,因而上市公司会计信息的质量便成了会计监管的重点对象。本文在阐释会计监管的必要性和分析我国现阶段会计监管工作存在的问题的基础上,提出了健全我国会计法规体系、强化法律责任等完善我国会计监管工作的对策建议。

**【关键词】** 会计监管 问题 对策建议

会计作为一项社会经济活动,其基本职能是反映和监督。反映是指会计通过簿记对经济活动过程加以记录和反映,监督是指会计对经济活动的合法性和有效性进行控制和评价。其中,合法性是指企业的会计工作对会计法规的遵循,是政府监控的主要对象;有效性是指企业运用资金的效率、效果和效益,是投资者及其他相关利益主体关注的主要对象。两者共同构成了企业会计信息的质量。

随着我国社会主义市场经济的深入发展和资本市场的日益活跃,会计信息对于投资决策的作用越来越重要,其质量越来越受到人们的关注。为了保证会计信息的质量,对会计行为的监管工作显得越来越重要。为此,本文特就会计监管的必要性、我国现阶段会计监管工作存在的问题和如何完善我国会计监管工作进行探讨。

## 一、会计监管的必要性

1. 维护市场经济秩序的需要。在会计信息市场中,交易的对象是会计信息,会计信息的需求方是包括投资者(现实投资者和潜在投资者)、债权人、政府以及各类中介机构等在内的利益相关者集合,供给方是企业管理当局。在资本市场上,上市公司定期公布的会计信息是各利益相关者赖以决策的依据,其真实性 and 公允性关乎交易参与各方的利益,因而使得以上市公司会计信息为主要监管对象的会计监管成为市场经济健康发展、良性循环的重要保证。

2. 维系交易各方利益平衡的制度安排。会计监管是由独立的第三方以一系列法律法规为依据,对企业会计信息质量进行鉴证、监督与评价,以保护利益相关者的合法权益,维护市场秩序的制度安排。小约翰·科菲(2002)认为四个方面的原因导致了会计监管、强制披露的存在:①信息具有公共品的性质,越来越多的投资者参与证券市场,使得证券研究具有供给不足的趋势;②规范信息披露,形成集中的信息资源搜寻机制,能减少因经济资源配置不当而造成的社会资源浪费,而缺乏强制披露制度,会造成社会成本的无谓增加;③管理层与股东之间难以实现完美的合作,总存在一些对管理层的利益引诱,若疏于监管,则管理层会通过向市场释放错误信号的方式

从中谋利;④即便在一个有效的资本市场中,理性的投资者仍需要经过验证的信息以优化证券投资组合。

3. 保护利益相关者利益的需要。现代企业制度的两权分离使企业和投资者之间存在冲突,而“搭便车”行为和竞争对手的模仿效应,导致企业产生提供低质量信息的动机,在这种客观环境下,那些缺乏足够资源验证信息质量的信息使用者,必然需要由独立的第三方即注册会计师从事这项工作。因此,注册会计师及其组织便成为传统意义上的会计监管者。

近年来,资本市场出现大量审计失败甚至审计合谋现象,以致“谁来监管监管者”成为社会各界关注的焦点。在这里,“监管者”被默认为独立审计机构,即具有执业资格的注册会计师及会计师事务所。笔者认为这种观点片面强调了审计的监管者身份,而忽视了一个事实,即对于上市公司而言,由于会计师事务所即独立审计机构应该对企业会计报表的可靠程度做出合理保证,因而与企业管理当局一起构成会计信息的供给方。独立审计机构与企业之间的关系既是客户与上帝,又是监管者与被监管者。作为一个自由的职业团体,他们一方面为谋求自身发展难以过分违逆监管对象即企业的意愿;另一方面,又要遵照包括公认会计准则在内的一系列审计标准执业,承担市场经济下各种复杂的利益制衡,维护市场经济秩序之重任,其地位之尴尬是不言而喻的,在相应法律不健全的情况下,一些思想不健康的注册会计师很容易在利益驱动下铤而走险,通过与企业合谋来分享虚假信息带来的利益,资本市场发展以来出现诸多的会计丑闻便是最好的例证。

## 二、我国会计监管存在的主要问题

我国会计监管工作经过二十多年的发展,取得了一定的成效。目前我国已基本形成一套以《会计法》、《公司法》、《审计法》、《证券法》为主体的包含其他相关法律、部门规章、行业自律性规范在内的多层次、全方位会计监管规范体系,为促进我国会计信息质量的提高和经济活动有序运行提供了保障。但是,随着资本市场规模的逐步扩大,会计信息质量对全社会影响的广度和深度日益加深,资本市场不断出现的会计信息失真问题充分揭示了我国会计监管体制存在着诸多的局限性,

我国会计监管体系尚不能满足我国市场经济发展的需要,尤其不能满足入世以后与国际惯例趋同的需要。

完整的会计监管体系应主要包括会计监管模式的选择、监管主体与监管对象的界定、监管依据与监管标准的完善以及监管实施与监管效果的控制等方面。总体而言,我国会计监管体系尚存在不足,主要有以下问题:

1. 监管力量分散,监管力度不够,监管功效较差。在监管方法上,我国会计监管从形式上看是政府监管模式,政府参与的部门很多,财政部门、审计机关、证监会、工商局、税务局等部门都有监管权。如国家审计部门可以对会计师事务所下达审计检查书,财政部门可以对会计师事务所实施检查,注册会计师协会作为行业组织可以对会计师事务所进行日常检查。由此看出,我国的政府会计监管实质上是多头监管。这种监管模式在一定程度上与我国当前市场经济的发育程度相适应,在市场有效性不足的情况下,能够较好地发挥政府在资源配置决策方面的效率。但由于这种监管模式是政出多门,形成了政府监管分散、社会监管乏力、内部监管薄弱的局面。这种多头监管容易出现以下问题:一是各部门分别监管,会造成部门之间的职能重叠,协调困难,导致监管部门的职能异化,最终导致无效监管;二是由于监管力量分散,导致政府监管效率低下,以致违法者产生侥幸心理,不利于打击会计领域的违法违规行为,造成全社会范围内的会计信息严重失真。

2. 治理结构缺陷导致监管关系不明晰。监管体系中涉及三方关系人:监管委托人、监管对象、监管者。监管委托人与监管对象之间是建立在财产所有权与经营权相分离的委托代理关系基础之上的经济责任关系,其中,监管委托人一般是财产所有者,即代表国家行使职权的相关政府部门(国有资产监督管理委员会)或股东大会(股份公司);监管对象是受托经营的企业管理层。监管者与监管委托人及监管对象之间的关系是派生和服务于上述经济责任关系的。狭义的监管者是指会计师事务所和注册会计师。广义的监管者还应该包括监管标准及监管标准的制定者。监管内容主要是企业受托经营财产、提交财务报告的合法性、公允性及其经营绩效。

在委托代理关系下,企业经营者作为财产受托人,在外部要接受投资者和政府的会计监管,在内部必须承担产权保护责任和公司治理责任。企业代理人是会计规则的主要参与者,也是政府实施会计监管的基本对象。我国目前上市公司的股本结构中国有股占有绝大比例,使得上市公司的公司治理结构存在着固有的缺陷,国有企业的股东、董事会、监事会都是国有产权的代表,但又不是国有资产的所有者,造成国有企业产权主体虚置的状态。就内部监控体系而言,国有企业虽按照规定设置了审计委员会,但由于其缺乏独立性,并没有起到应有的作用。由于受到国有企业改革实际进展的约束,很难严格区分谁是国有资产的委托人,谁是国有资产的代理人。在委托代理关系中不可避免地会遇到“所有者缺位”问题,在监管关系中则往往出现监管委托人与被监管人合一的现象。加之按照传统狭义的“监管者”含义,注册会计师及其组织是独立的监管者,承担了维护会计信息质量的合理保证者的重任,然而

其市场地位又决定其生存与发展有赖于其监管对象,在相应的监督机制存在严重缺陷的情况下,其监管难免流于形式甚至出现合谋,最终导致大范围的会计失真。

3. 相关法律环境不完善。我国的会计规范缺少理论基础。理论指导政策,政策决定效果。我国会计规范的制定缺少理论基础,系统性和连续性不足。具体表现在以下方面:

(1)与会计监管配套的法律法规不健全。政府法规性文件的会计监管包括会计信息的质量控制体系和法律责任体系。而现行会计信息的质量控制体系等法规存在着系统性不强、会计制度和会计准则并存协调性不够等诸多问题。我国目前的法律体系重视对行政、刑事责任的追究,忽视对遭受损害的投资者的民事赔偿。虽然《证券法》规定了民事赔偿责任优先承担的原则,但在司法实践中,由于现有法律缺乏适当的诉讼机制,致使投资者的损失实际上得不到赔偿。

(2)会计法规之间的协调存在问题。目前,作为监管标准的法规主要有:以《会计法》、企业会计准则为主导的会计规范,以《注册会计师法》、《中国注册会计师职业准则》为主导的审计规范,以及《公司法》、《税法》、《破产法》、《民事诉讼法》等相关法律法规。从会计监管的法律环境看,部门立法、部门分割,相互交叉或存在遗漏和抵触现象,没有一个规范的体系,致使监管部门很难对会计违法行为定性。

(3)法规制定缺乏前瞻性和长期规划。会计法规作为经济领域的基础性法规,应该保持其权威性和相对稳定性。美国《证券法》的出台和修改,时间跨度长达42年,而我国的《证券法》从出台到修订仅仅7年,并且修订幅度在60%以上,我国1985年颁布的《会计法》在不过二十年的时间内已经两度修改(1993年,1999年),这一方面反映我国会计法规建设适应了当前市场经济高速发展的需要,另一方面也暴露了我国在会计政策制定方面缺乏前瞻性和长期规划,法规的权威性、稳定性和连续性不足,不利于经济稳定和优化资源配置。

### 三、完善我国会计监管的几点建议

会计监管是一种制度选择。制度是“由非正式约束、正式规则及其实施机制组成的规范体系”,其中,正式规则是约束人们行为关系的有意识的契约安排(如责任、选择空间、惩罚、度量等规则);非正式约束是从未被人有意识地设计过的规则(如价值信念、道德观念、风俗习惯、意识形态等)。总体来说,制度包括三方面内容:①以规则和管制形式对参与者行为施加的一系列约束;②检验参与者行为是否偏离了规则和管制的一系列程序;③一系列的道德和伦理行为规范,它们定义了规则和管制可选择的订立方式和实施方式(诺斯,1981,见刘明辉等,2002)。一项制度能否实现预期效果,首先在于制度参与者的身份认定,其次是制度设计的合理性与有效性,再次是制度的执行效果。从我国会计市场发展的现实情况考虑,当前应重点解决以下几个方面的问题:

1. 改变监管模式与监管思路。从美国的经验教训我们可以深刻地认识到,在当今这样一个极其复杂的多方博弈的市场经济中,仅仅依靠一个行业自律性组织来进行会计监管是不现实的,也是难以奏效的,其结果很难达到资源的最优配

置。只有通过行政监管手段并发挥行业监管的积极作用,才能达到保护投资者利益、维护社会安定的目的。政府在监管体系中的参与力度不应该弱化,而应强调效率和效果,从目前的多头管理中理出头绪,明确财政部、证监会、审计署等部门的职责划分。我国资本市场成立之初是为国有企业脱困服务的,在这样的背景下,政府监管者对于监管对象的国有企业自然会有意或无意地维护。随着资本市场的深入发展,国有企业的控股权逐步分散,社会对保护广大投资者利益的要求越来越强烈,特别是世界经济一体化程度的加深,以及入世以后我国已融入国际经济的大潮,也必须改变监管思路,以维护市场参与者的利益为基本原则,保障市场经济的稳健发展。

2. 建立国家审计、社会审计与内部审计组织体系的资源共享和联动机制。从我国目前审计组织体系来看,国家审计效果显著,社会审计监督乏力,内部审计形同虚设。自1999年以来,国家审计在全国掀起的“审计风暴”共查处问题资金数千亿元,在国有资产的保值增值方面发挥了积极的作用,起到了威慑效果,公众对国家审计的成绩是肯定的。社会审计是随着资本市场的建设逐步建立起来的,由于管理体制和相关法规存在缺陷,社会审计远未发挥应有的作用,前几年我国会计市场暴露的大量虚假财务案件,从一个侧面说明了社会审计监督乏力和内部管理存在诸多弊端的问题。内部审计则几乎形同虚设,虽然大部分上市公司都设有内部监管部门,但由于未建立相应的责权利机制,很难发挥作用。事实上,内部监督部门是最直接的监管组织,内部监管最大的优势还在于可以进行事前、事中、事后的全过程监管,如果能真正发挥作用,可以节约社会资源,极大提高监管效果。当前应充分发挥政府审计的权威性、社会审计的专业性和内部审计的便捷性,建立企业资信档案,实现信息共享,达到资源的合理配置,节约监管成本。可由审计实务界(包括政府审计、社会审计、内部审计)的精英人物与会计、经济理论界的专家学者及公众代表组成独立的会计监管委员会,参与相关法规的制定、行业重大事务的决策并负责行业执业质量的监督工作。

美国自律监管模式最大的失败之处就在于其公共监管委员会没有保持应有的独立性。要使会计监管委员会真正发挥作用而不重蹈覆辙,关键在于要保持其形式上特别是实质上的独立性。首先要保持经济上的独立,其经费来源可以考虑由政府专项拨款,并从证券交易费中按适当比例提取,因为归根结底,监管委员会的主要职责是为了维护政府(税金)、社会(经济秩序)和广大投资者的根本利益。

3. 加强法制建设,强化会计监管的法律责任,加大违法处罚力度。要加大信息披露违规行为中相关机构及个人的法律责任,实行行政处罚、民事赔偿和刑事追究“三管齐下”;加大企业管理层、注册会计师及会计师事务所的法律责任。我国近年来对涉及上市公司信息披露违规案件的查处力度加大,一定程度上维护了证券市场的秩序和投资者的信心,如红光实业、蓝田股份等上市公司虚假信息案件中涉及的会计师事务所及其注册会计师都承担了连带责任。最高人民法院审判委员会于2007年6月4日第1428次会议通过的《最高人民

法院关于审理涉及会计师事务所审计业务活动中民事侵权赔偿案件的若干规定》已于2007年6月15日起施行。这对于正确界定会计师事务所的民事责任,保障市场经济的健康发展,保护社会公共利益和广大投资者的合法权益,促进会计监管行业的健康发展等方面将产生积极的影响。

我国《注册会计师法》、《公司法》、《证券法》和《刑法》等虽都有针对责任人刑事法律责任方面的规定,但在对上市公司会计信息虚假陈述严重违法案件的处理中,鲜有刑事处罚。这说明执法既未到位又缺乏力度,对违法、违规者未起到警示作用。因此,要健全法制,严格执法程序,坚决做到违法必究。对严重违法者,不但要没收其非法利润、处以罚款,而且要依法追究其刑事责任。证券市场虚假陈述行为人民事赔偿责任与行政责任、刑事责任的承担是并行不悖的,关键是要根据其行为违法性质和程度而确定。如果相关责任人在虚假陈述案件中触犯了法律法规,不仅应承担民事赔偿责任,而且要承担行政责任甚至刑事责任。

4. 加强会计监管队伍建设,提高执业人员素质,提高监管效率。由于传统文化环境、法制环境及现行管理体制的制约,我国会计监管执行人员存在知识结构单一、习惯思维惰性较强、综合分析能力欠缺、创新能力不足等各种问题,难以适应新形势下监管工作的要求,严重影响了监管效果。当前应当在完善会计监管法律建设及管理体制等大环境的前提下,加强微观建设,提高监管队伍的执业水平。

首先,要提高现有资格认证标准,严格会计监管队伍的资格审批制度。当前的资格认定标准比较单一,以进入技术壁垒严格的注册会计师为例,也仅要求通过会计、审计等五门相关专业课程的书面考试,并有从事审计实务两年以上的工作经验就可以申请注册,因而使得我国注册会计师执业队伍普遍知识结构比较单一,与我国经济建设的发展步伐不能同步,离会计国际化的要求相差甚远,应予努力改善。

其次,强化岗位培训和后续教育。会计监管工作涉及的内容和范围很广,随着我国市场经济的日益发展,特别是跨国公司的大量涌现,各类交易越来越复杂,这就要求监管人员不仅要具备会计、审计、税收等方面的专业知识和良好的职业道德,而且还要具有宏观经济管理知识、政策法规、计算机应用能力、运用外语能力、口头及书面表达能力、综合分析能力等必备素质,还必须具备实际操作技能。要通过岗位培训和后续教育保证监管人员具有先进的知识结构和较高的业务素质,从根本上保证审计效率的提高。

#### 主要参考文献

1. 马骏. 体制不协调与监管瓶颈:我国会计监管体制的演变及路径选择. 会计研究, 2005; 8
2. 方红星. 公司财务会计与报告架构:美国模式的剖析与启示. 会计研究, 2003; 6
3. 小约翰·科菲, 徐菁, 焦津洪. 市场失灵与强制披露的经济分析. 经济社会体制比较, 2002; 1
4. 刘明辉, 张宜霞. 上市公司会计监管制度及其改进. 会计研究, 2002; 12