

我国会计执法制度环境的经济学分析

何立慧

(兰州商学院 兰州 730020)

【摘要】文运用多种经济学理论方法,从主体行为选择的角度对我国企业内部会计执法和企业外部会计执法的制度环境进行分析,并提出了改善我国会计执法制度环境的对策。

【关键词】会计执法 激励机制 制度环境

现代会计是企业财产管理、企业经营管理、企业投资者分配企业收入的基础,同时企业会计为国家税收、国家宏观经济管理提供国民经济运行状况的基本数据。会计信息是经济管理的重要信息资源。通过会计工作为整个国民经济管理的宏观调控提供客观真实的会计信息,使国民经济管理和调控决策建立在真实可靠的基础上,促进社会经济资源的合理配置,提高社会经济资源的利用效率,有利于社会总供给和总需求的平衡,使国民经济协调稳定健康发展。正因为此,会计法律成为现代各国经济法律的一个重要组成部分。

本文所指会计执法,从广义上来说是指所有与履行会计法律法规有关的行为,包括了一般意义上的会计守法和会计行政执法。会计执法环境是一个系统而复杂的问题,就会计执法环境而言,制度环境是极为重要的,其核心是会计执法系统中的主体利益关系的协调与平衡。本文试图通过会计执法环境中关系主体行为的分析来解析和构造我国会计执法的制度环境。

一、会计执法制度环境中的主体

环境与主体相对,是主体所处的情况或条件,是主体以外的不以主体意愿改变的制度因素。本文从特定主体面临环境中相关主体行为的激励分析中构造会计执法制度环境的核心内容。

就会计执法环境中涉及到的利益主体,我们可以将其概括为以下几类:①企业所有者或投资人,包括个人、集体和国家投资人。②会计记录及处理的专业人员,包括会计人员、注册会计师、资产评估师等。③企业经营代理人,诸如经理或董事长等高级管理人员或高级管理层。④会计记录及处理监督专业人员和专业机构,包括注册会计师、审计师及会计师事务所与审计事务所等。⑤企业债权人,包括个人、企业、商业银行及投资基金、社会保障基金等。⑥政府监督管理部门及其工作人员,包括国有资产管理部门、税务部门、证监会、保监会、银监会、中国人民银行、统计部门等政府主管部门。⑦专业资格管理部门,如会计师、注册会计师、审计师等资格的取得与管理部门。⑧国有企业或以国家投资为主企业的主管部门,以及对国有企业委派高级管理人员和监督人员的部门及其工

作人员。

笔者认为,会计执法环境的基本方面是由会计执法涉及的基本利益主体之间的相互关系决定的。权利(或职权)明确、义务(或职责)清楚,相互之间的权力能够平衡和有效制衡的基本主体之间的利益关系格局是良好的会计执法环境形成的一个基本前提。会计执法需要各主体之间的协调、配合,也需要他们相互之间的监督和制约。会计执法环境需要一系列系统的相关的法律制度构成,但这一切都反映在这些相关主体的利益关系上,反映在有关利益关系的主体行为上。

二、企业内部会计执法主体的行为激励机制分析及制度环境构造

对企业内部会计执法环境的制度构造,应当包括对企业内部会计人员、财务主管、经营代理人及企业投资者自觉执行会计法律法规的制度设计几个方面。

1. 企业等组织内部的会计执法人员行为激励机制分析。企业等组织内部的会计执法人员,包括企业的会计人员、出纳人员、财务主管等。如果企业严格按照会计、出纳相互独立的原则设立岗位,再加上财务主管的监督与约束,则一般可以避免会计人员和出纳人员的造假行为。对会计人员而言,制造虚假会计信息的主要激励来自于业主或经营者的奖励措施。例如,企业以高薪为代价要求会计人员在制作会计信息时满足业主或管理者的违法要求;一些企业甚至专门以高薪聘请那些擅长做假账的人员。相应地,提高自己做假账的技术成为一些会计人员为获取高薪而努力的方向。除此以外,会计人员本身不会有主观上的动力去制造虚假会计信息。但是,竞争的存在使得许多会计人员为了获得一个会计岗位不得不满足业主或经营者的非法要求。因此,从会计信息直接制作主体方面来讲,要减少虚假会计信息、强化会计执法,就需要从消除会计人员、业主或经营者制作假账的激励因素着手,主要是加大惩罚力度、增加会计人员及经营者制造虚假会计信息的成本。这样就等于提高了交易谈判中卖方的风险值而降低了买方的风险值,从而大大减少了合作可能带来的剩余。同时,需要加强对会计人员合法权益的保护,并对那些检举企业业主或管理者违法行为的会计人员实施必要而有效的奖励措施,形成对

企业业主及经营管理人员的有效制约。

对于企业财务主管人员,当其通过会计造假而为企业带来利益时业主可能会对其予以奖励,但需要注意的是,有时业主并无这种奖励,而可能是经理人主动进行会计造假。经理人提供虚假会计信息的激励可能是多方面的,可能是业主高薪的激励,也可能是辞退威胁,也可能是经理人自己从中谋取利益等。这一层相对来说比较复杂。但治理的方法是一样的,如加大惩罚力度、保护投资者合法权益、设置检举奖励、建立执法信用记录并公开信用记录等。其中,在惩罚方面,设置资格罚、加大资格处罚的力度并规定较宽的行业从业禁止,防止出现一些专业人员“此处受惩、他处重新就业”的现象。

2. 企业投资者行为激励机制分析。对于企业投资者而言,应当分两大类:一是业主式的企业投资者;二是股份公司中的中小投资者。对于业主式的企业投资者(包括公司大股东和私人企业主等),他们的行为将受到几种因素的影响:一是违反会计法律法规制造虚假会计信息可以获得的非法收益;二是违法的成本,这种成本受许多因素影响,包括违法的法律责任、被查处可能性、被发现后通过其他非法手段免除惩罚的可能性及成本、采用非法手段或途径而不受查处的可能性及成本等因素的影响。作为理性的企业业主,其选择将被控制在边际效用相等的界限上,即把同样多的人财物投资于生产上还是投资于会计违法上;是在被查处时承担法律责任还是事先贿赂等。因此,对于这类投资者,应加大其通过制造虚假会计信息获取非法利益的成本,使其得不偿失。而这又相应地需要加大会计执法力度,包括机制的完善、人财物的投入、执法人员素质的提高、对会计执法中受贿行为的严格查处等;同时,需要加强对因受贿而选择性执法的执法者的查处和惩罚。

对于股份公司中一般主要是“用脚投票”的中小投资者而言,则机会主义行为更为明显,即他们最关心的可能不是公司是否有会计违法,而是投资盈利。因此,对这类投资者,法律只要充分规定其有权利获得真实、完整、准确、及时的会计信息资料,规定经营者提供真实会计信息的义务,并规定投资者对权利损害和必要诉讼成本的求偿权,就可以有效达到制约经营者制造虚假会计信息的目的。

对于国有企业及以国家投资为主的企业来讲,由于其中并不存在真实的投资者或所有人,因此将这类企业中的所有者代表人归到下面有关代理人的分析中。而对于集体企业的投资人来讲,大部分人的行为与股份公司中的中小投资者行为有一定的相似性。但也有一定的不同,即他们一般不能采用“用脚投票”的方式脱离企业。因此,集体企业投资者的利益与企业本身利益联系更为紧密,企业投资者对企业会计违法行为的态度更容易受到社会整体会计执法环境的影响。如果社会整体会计执法较严,责任较重,则倾向于要求企业内部严格会计执法;相反,则更倾向于默认企业的会计违法行为并从中获得利益。因此,对于集体企业的投资者,可以采用与股份公司相同的会计执法治理方法。

3. 国有企业的经营代理人、国家投资部门和投资机构及其工作人员行为激励。对于国有企业的代理人来讲,除了施以

与非国有企业经营代理人相同的激励外,还有一个重要的问题就是国有企业是国家的财产,所有人监督很难到位,代理人(董事长或经理等)很容易成为真正的控制人。这种代理人控制要比非国有企业中的代理人控制严重得多,也容易得多。这种控制使国有企业的会计信息虚假问题可能更为严重。对代理人而言,通过虚假的会计处理可以使亲戚、朋友等从中获得好处,并进而间接地转化为自己的福利;通过虚假的会计处理,代理人可以使自己在代理过程中享有更多的福利,如高级轿车、大型住房、出国、旅游、关系网络等;通过虚假的会计处理,代理人可制造出一些虚假的业绩,提高自己的声誉,并进而获得级别的晋升、地位的提高等。这些因素都会激励代理人积极地通过虚假的会计处理使自己的福利增加。而这种行为被查处可能性却很小,尤其是通过表面上合法化的形式,以及在并不全部占有经营收益而是大量占有但仍使企业有一定收益的情况下就更难被发现和查处。

同时,为了防止被查处,代理人会积极地与投资部门、投资机构的主管以及委派到企业的监督人员进行利益共享,这会使提供虚假会计信息等会计违法的责任成本更低。这些都是国有企业与非国有企业及公司所不同的,也是代理人在非国有企业或公司难以做到的。

而对于国有投资机构和投资部门而言,只要没有明确的违法行为,就不存在什么大的法律责任成本。因此,只要法律无法查证与追究,而且代理人能做到形式上合法,与代理人共享利益自然是理性人的必然选择了。国有企业及以国家投资为主的企业的主管部门及对国有企业委派高级管理人员和监督人员的部门及其工作人员也将存在同样的激励。如果委派关系人对于故意造成的损失并不负有责任,那么委派就变成了特权而无需再关心委派的后果了。

因此,对国有企业来讲,从代理人和投资者角度,由于产权主体缺位,很难营造一个有效的制度氛围保证国有企业内部认真落实会计法律法规。就目前来看,在代理人选择中引入业绩招投标竞争制度,通过法律强制性规定选择委派人员,可能是一种比较有效的办法。

三、企业外部会计执法主体的行为激励机制分析及制度环境构造

企业外部会计执法环境的制度构造,通过对会计监督机构及专业人员的行为分析、对政府有关部门及其工作人员的行为分析和对债权人及社会公众的行为分析来实现。

1. 会计师事务所等监督机构及专业人员行为激励机制分析。会计监督机构及专业人员,主要包括会计师事务所、审计事务所及其履行社会会计、审计监督职责的注册会计师、审计师等。对于社会会计监督机构及社会专业人员来讲,他们面临两个不同利益的主体,即一面是国家及社会公众,另一面则是企业。而且实质上还可能更为复杂。例如,就企业方面来讲,有时企业会计人员、经营代理人、大股东、中小股东等各自利益也发生冲突。就国家和社会公众而言,政府有时就是由一定的公务人员所代表,政府代表虽然代表的是社会公众的利益,但他们也有自己自利的一面。不管利益关系如何,有一点是确

定的,即会计监督机构及其专业人员的费用将由企业进行支付。对会计专业人员及所在机构的收益来讲,需要审计等的监督,这些监督相应都是由国家法律法规强制性规定的,服务价格也由国家或地区价格部门做了规定。但由于不同机构与专业人员之间的竞争,使得服务价格表面上看来是透明的,但实质上却有很大的模糊性。服务供给的竞争使得信息透明度高的企业对确定的服务支付较低的价格。而对于信息透明度低的企业,则其把注意力更集中在监督主体是否愿意出具符合企业要求、形式上具有法律效力但违背事实的法定文件上。此时,是否严格执法成为不同机构和专业人员之间竞争的焦点。其违法出具虚假鉴定、评估或审计结论可能承担的法律风险与可能被查处的概率的乘积就是成本。而其实际收益和正常情况下的收费与可能得到服务机会的概率的乘积的差额就是收益。成本越高,其要求的费用也就会越高。

同时,要加重对企业收买会计人员行为的处罚力度,增加企业收买会计人员的成本,缩小服务收费的调整空间,减少甚至消除会计、审计监督中非法合作的合作剩余。其中,对于专业机构及其专业人员,除加大对违法执业的查处力度,建立执法信用记录并公开信用记录外,加大惩罚力度,尤其是资格罚,设置较宽的违法后的从业禁止有着特别重要的意义。

2. 政府有关部门及其工作人员行为激励机制分析。政府监督管理部门及其工作人员,主要包括国有资产管理部、税务部门、证监会、保监会、银监会、中国人民银行、审计部门、统计部门等政府主管部门。这些部门分别履行一定的国家职能,但它们的职能的履行都一定程度上影响到企业的会计执法。这些部门的行为是企业能否严格会计执法的一个重要的环境构成因素。

在这些部门中,金融企业的会计执法直接受到银监会、证监会、保监会、中国人民银行等的影响;国有企业则直接受到国有资产管理部、审计部门、统计部门等的重要影响;而税务部门则会影响到所有企业的行为。而且由于各方所使用的会计资料的某些具体方面的一致,因而若这些部门能够在履行自己相关职能时严格执法,都将构成企业严格会计执法的重要促进力量。相反,一旦某一部门被突破,其他部门就有可能学习或模仿其在执法上的随意性和松懈性。因为不严格执法可以给他们带来更多的福利,如休闲、吃喝玩乐甚至其他好处。尤其是如果这些部门的工作人员有选择性地执法,那么企业及其相关会计执法主体就会采取应对措施,如进行收买、贿赂等。而对这一问题的处理实质是选择性执法的治理问题。因此,只有通过严格政府部门的经济监督行政执法(包括会计行政执法)从而强化企业会计执法的自觉性,才能为企业内部会计执法及社会会计监督执法建立一个良好的外部会计及经济监督行政执法环境。

另外,一个很重要的部门就是专业人员资格管理部门,如会计师、注册会计师、审计师等资格的取得与管理部。一种职业的专业化程度越高,获取该种职业从业资格的要求就越高,为获得从业资格付出的代价就越高。换句话说,要从事专业化程度很高的职业就需要有高额投入。会计行业中的核

心和中坚,尤其是注册会计师,对社会会计信用评价承担着重大的社会责任。而会计师又是社会会计信息资料提供的主体。我们能否为这些专业人才提供一个严格会计执法的环境,是建立高效会计执法环境的根本。而专业人员资格管理部门对此应当负起基本职责,即进一步使资格获得的条件科学化、专业化,并做好德与才的平衡;通过专业测试水平的控制,把会计专业人才需求与供给控制在一个适当的水平;加强资格获得后的监督与评价及有关档案信息的建立与公开;根据违法严重性或违法次数等,规定和实施资格的取消及一定期限的行业准入禁止,并规定对雇用禁业期间专业人员的责任等。通过这些方面的控制来调整会计专业人员在会计执法中的成本,从而有效消除会计专业人员与企业等违法合作的问题。

3. 对企业债权人及社会公众行为激励机制的设计。企业债权人包括个人、企业、商业银行及投资基金、社会保障基金等。这里社会公众主要是指企业的潜在投资者,包括潜在的所有权投资人(主要是股票购买者)、潜在的债券投资人(主要是债券购买者)。企业债权人中的个人投资者、企业、商业银行、投资基金及社会保障基金等本身都存在着内部的会计执法问题,同时也要面临外部的会计监督问题。但相对于其自身以外的企业来讲,他们可能是债权人或社会公众,从而成为特定会计执法主体的会计执法环境构成部分。

对于债权人来说,他们较为关注的是债权能否得以有效偿还。当会计违法行为影响债务偿还时,法律确认会计违法的直接责任人及负有领导责任的责任人对债权人的债权承担一定程度的连带偿还责任,可能会促进债务人对债权人提供更为可靠和准确的财务会计信息,从而使债权人成为对债务人会计执法监督的重要力量。而且,债权人基于对自身利益的关心会加强对债务人提供的会计信息的真实性的审查。从这个意义上讲,促进我国商业银行、保险企业、证券企业等的企业化进程,本身就构成优化会计执法环境建设的一部分。

对社会公众来说,要促进社会交易,使自身由潜在的投资人变成现实的投资人,法律就要赋予其获得真实的会计信息资料的权利,即要求企业及会计监督机构、会计专业人员和政府部门等严格会计执法。国家还应充分从税收负担、社会公平、宏观调控等角度加大宣传力度,让社会公众充分意识到严格会计执法对公众自身和社会福利发展的重大影响,充分揭示会计违法行为给每一位公众带来的负的外部效应,并设立有效的奖励制度,从而使社会公众成为会计执法环境中重要而有力的监督力量。

四、私营企业与国有企业会计违法的不同特点及对会计执法制度环境的不同要求

私营企业会计违法主要涉及税务部门和内部审计机构;而国有企业则涉及到税务部门、上级主管部门、投资部门和机构、国家审计部门、社会审计机构等。从这一特征来看,私营企业提供虚假会计信息的成本较低,而国有企业的成本较高。私营企业提供虚假会计信息时,贿赂和收买的成本均是私人财富,而对于国家投资企业来讲,经营者不可能拿自己的私人财富进行贿赂,在贿赂的方便性和勇敢性方面,私营企业都有优

财务高管职责变化、 权利边界与财务治理演进

陶锦莉

(金陵科技学院 南京 210001)

【摘要】 本文回顾了财务高管职责的变化、财务高管权利边界的演变和企业财务治理的演进,并对其进行了评述,以期
为相关研究提供参考。

【关键词】 财务高管 职责变化 权利边界 财务治理

财务治理是企业治理的核心。财务治理权的不同配置直接影响企业财务治理。因此可以说,企业财务治理首先是财务治理权的分配与分布问题。这样,财务高管作为企业财权的监控者,其职责设定、权利边界与财务治理有着密不可分的联系。从我国企业财务高管职责变化、权利边界演变可以看出企业财务治理演进的清晰轨迹,有利于我们揭示其变化的内在逻辑,并判断其发展方向。

一、财务高管职责变化——从内部生成到外部导入

我国企业财务高管职责变化经历了内部控制到外部监管再到内外兼治这一过程。大体可以分为三个阶段:

1. 从行政性规定到制度安排——完善内部控制要求下的总会计师制度职责设定。20世纪50年代,我国大型国有企业普遍借鉴前苏联“一厂三师”的管理模式,即“厂长、总工程师、总经济师和总会计师”模式。但这种模式并没有在法律的角度进行推广,而是在体制内部系统中的一项行政性要求。我国一些大型国有企业陆陆续续设置了总会计师这一职位。在高度集权的计划经济管理模式下,企业的生产、分配、交接和消费

势。但从另一个侧面来看,国有企业的财产是国家的财产,就借助于合法的形式掩盖非法的贿赂目的而言,国家企业却又有优势。因为私营企业在贿赂中成本和收益的承担者是同一的,必须充分考虑贿赂的成本与收益的关系,收益必须大于成本,否则将得不偿失;而国有企业则不一样,国有企业经营者在贿赂时损失的是国家资本,而收益却是自己的,因此国有企业经营者在贿赂时可以不计成本地进行,只要这些成本能以合法的形式进行掩盖。

同时,国有企业还有很多方便之处,如国有企业决策机制中的集体领导制,本来是出于私利,但在决策形式上可利用集体决策的形式,因为集体决策的形式使真正受益者可不承担自己决策对企业不利的后果;即使是有可能受到处罚,处罚也均较轻。作为投资者的国家“有名无实”,主体缺位,代位者就是违法者,只要掩盖,无人再努力追究,而一般公众在现行制度下又无法定权利可以代替国家追究。

都按计划指标来完成。在厂长领导下,能够按计划指标完成任务的生产技术指导的总工程师和能进行计划执行情况分析的总经济师在企业中占据举足轻重的地位。相反,作为主要对企业耗费进行事后核算的总会计师,其职能只能作为生产的附属,其地位无法与总工程师、总经济师相提并论。

20世纪80年代以后,随着改革开放进程的加快,企业自主性不断增强,企业面向市场已经势在必行。在这种趋势下,企业成为独立法人的市场主体并且朝着“自主经营、自我运行、自负盈亏、自我约束”的方向行进。1990年,财政部颁布的《总会计师条例》规定:全民所有制大中型企业需要设置总会计师。这说明在参与竞争的市场环境中,成本约束与利润约束已经成为影响国有企业生存的重要因素。市场环境的变动与企业生存的需要促使总会计师职位设置成为国有大中型企业的一项普遍性的制度安排。《总会计师条例》将总会计师制度作为一项内部控制制度进行了法律上的规定。从职位设置的权力架构和财务治理目标上看,总会计师职位属于企业内部行政管理职位,其权利和利益与企业息息相关。因此,总会计师

另外,私营企业提供虚假会计信息主要是为了通过逃税来增加私人业主的收益;而国有企业则不一定,国有企业经营者有可能通过资产转让、资产评估、资产折旧、产品销售、资产出租、人员雇用等各种手段和途径实现占有国家资产、减少国家税收、增加经营者私利的目的。但国有企业经营者不会把减少税收作为主要方式,这与私营企业又有所不同。因此,从这一点上来讲,私营企业会计信息的监督相对比较容易实现,国有企业则难度很大。只有配合政治、人事体制等的有效改革,将国有企业干部任命制中的“上级任命——集体决策——上级评价”体制真正转变成“由公众评价的能力竞争聘任——独立决策独立负责——公众评价”机制,国有企业的有效治理才可能实现。

主要参考文献

托马斯·S·尤伦,罗伯特·D·考特著,张军等译.法和经济学.上海:上海人民出版社,1994