

注册会计师行业监管体制改革探讨

湖北经济学院 李长爱(教授)

一、我国注册会计师(CPA)行业监管体制存在的主要问题

1.重部门经济利益,轻监管效率。无论是财政部、审计署、证监会,还是中国人民银行、工商行政管理局等政府行政部门,在管理CPA行业时,均普遍认为CPA行业是块“肥肉”,拥有对其的管理权就拥有了与其相关的经济利益。以至于政府行政部门在对内监管非常不力的情况下,都不愿放弃对CPA行业的监管。每个监管部门都在CPA行业监管上投入了人力、物力、财力,但都没有重视监管效率,浪费了的监管成本最终由国家(实际上是纳税人)承担。实际上在1999年以前,我国中央政府有关职能部门(包括财政部、审计署、人事部、司法部、国家税务总局、国家工商局、中国人民银行总行及其他部、局)几乎都投资创办了会计师事务所,各级地方政府及其职能部门也不例外。政府部门出于保护本部门利益的考虑,指定某些行业或领域的审计业务由某一会计师事务所承接,由于这些CPA服务的需求者本身就是由政府创造出来的,因此政府与会计师事务所有着天然“母子”关系。另外,还有许多部级的大公司也创办了会计师事务所,自己审计自己、检验自己,更是“肥水不流外人田”了。这时行业监管难度较大,监管效果不尽如人意。

2.重行政权力,轻监管责任。《会计法》明确了会计人员、单位负责人的会计责任,《注册会计师法》明确了CPA的审计责任,但没有明确政府监管部门监管CPA行业的监管责任。政府部门对CPA行业实行多头监管、各自为政、互不认账,对会计师事务所反复检查已成为CPA行业发展的一大障碍。财政部2003年7~8月对全国百家会计师事务所进行调查,在问到“当前不同政府部门对CPA行业监管中最为主要的问题”时,会计师事务所反映最强烈的是多头监管、重复检查问题,78.26%的会计师事务所认为存在多头监管,59.78%认为存在重复检查,58.70%认为检查部门标准不一,33.70%认为处罚标准不一。平均一家会计师事务所一年要接受三四个政府部门的检查。多头监管、重复检查增大了监管成本和协调成本,不利于CPA行业的健康发展。

3.重行政管理,轻自律管理。中国注册会计师协会自成立以来,一直充当“二政府”角色,财政部《关于进一步加强注册会计师行业管理的意见》([2002]19号文)发布以前,中国注册会计师协会履行的是政府的行政职能,所谓的行业自律管理一直不到位。1989年2月20日财政部在发布的《关于批准中国注册会计师协会成立的通知》中,就指出中国注册会计师协会是财政部领导下的一个事业单位,《注册会计师法》也

明确规定,国务院财政部门依法对注册会计师协会进行监督、指导。各级注册会计师协会由财政部门领导,各级注册会计师协会负责人由财政部门任命,注册会计师协会因为编制问题使其失去作为独立的行业协会的法律地位而成为财政部门内部的一个事业单位。这样的组织具有太多的政府职能,算不上真正的行业自律组织,也不能独立、客观、公正地监管CPA行业。

4.重中国注册会计师协会作用,轻地方注册会计师协会作用。《注册会计师协会章程》规定,地方注册会计师协会为中国注册会计师协会的地方组织,同时指出,地方注册会计师协会受当地财政厅(局)领导,其章程、职权、组织形式和工作方式等由当地会员代表大会或会员大会讨论后,经财政厅(局)批准确定。由此可见,我国对地方注册会计师协会实行双重领导,地方注册会计师协会既接受中国注册会计师协会的领导,又接受本地财政机关的领导。

这种接受双重领导的地方注册会计师协会组织(在实际运行过程中主要接受地方财政机关的领导)自成立以来就没有很好地发挥其应有的监管作用。在大陆会计师事务所脱钩改制前,每个财政厅(局)都有自己办的会计师事务所,地方注册会计师协会实际上成了财政部门主办的会计师事务所的代表,为自办会计师事务所垄断CPA审计业务而成为CPA行业无序竞争、不公平竞争的推波助澜者。脱钩改制后,地方注册会计师协会逐步摆正了自己的位置,但除了少部分地方注册会计师协会在CPA行业监管中发挥了主要作用外,多数地方注册会计师协会只起到了CPA全国统一考试的一个代办机构的作用。地方注册会计师协会的行业自律监管基本无效,没有哪一家存在会计造假的公司和审计舞弊的会计师事务所是地方注册会计师协会披露出来的。

二、我国CPA行业监管体制改革思路

1.按效能优先理论与和谐理论构建CPA行业的政府监管体制,明确监管责任。对CPA行业实行监管的目标是:提高经CPA审计后的会计报表的质量,尽量降低已审计会计信息的风险,使报表使用者不至于因为信息的可信度而做出错误决策。政府各行政监管部门应围绕这一目标实施监管,尽量整合、集中监管力量,节约监管成本,提高监管效率。各部门应相互配合,共享资源和信息,尽可能避免各自为政、重复检查。目前比较可行的做法是:中国人民银行不再监督承办金融业务的会计师事务所及CPA;工商行政管理局和税务部门尽量简化对会计师事务所的审查程序;考虑到证监会对整个证券市场的相关监管职责过于重大,目前情况下无力

会同财政部门等对从事证券业务的会计师事务所的准入资格进行审查。证监会依照《证券法》及其颁布的信息披露准则对上市公司的信息披露进行监管,若上市公司信息披露存在问题,则有权追查相关会计师事务所;证监会也可定期组织专人评价从事证券业务的会计师事务所的审计质量,凡查出属于会计师事务所和 CPA 应承担审计责任的,均交给财政部门 and 注册会计师协会处理。仅由财政部门一家政府机构实施对 CPA 行业的行政监管,但财政部门必须承担相应的监管责任。

笔者建议,应出台《财政监督法》、《财政部门实施注册会计师行业监管准则》等,明确财政部门实施 CPA 行业监管的以下事项:①在监管内容上,以《注册会计师法》为依据规范监管内容,规定监管范围,明确财政部门对 CPA 行业监管的辅助地位,因为财政部门财政监督任务繁重,CPA 行业监管只是其监督内容的小部分,CPA 行业监管应以行业自律监管为主。②在监管机构与人员安排方面,财政部、财政厅(局)必须设立专门监管 CPA 行业的监管机构,监管人员原则上应通过考试选拔,必须是具有 CPA 知识水平、实务能力强、品行端正、诚信守法的人员。③监管报告要统一规范格式、突出重点、有可比性。④在监管责任方面,与《会计法》、《注册会计师法》相协调,明确会计报表的会计责任、审计责任、监管责任,这三方面责任不可替代,但监管人员有意过失、不作为均要负连带责任。政府应该从过去的只强化被监管者的义务向强化政府的责任转变,从过去只强化政府的权力向强化被监管者的权力转变,建立责任诚信政府。

2. 建立行业自律监管为主、政府行政监管为辅的监管体制。安然事件后,特别是美国公众公司会计监管委员会(PCAOB)对 CPA 行业实行独立监管后,对如何改革我国 CPA 行业监管体制的探讨一度成为我国会计研究的热点问题。主流观点认为我国也应建立独立监管体制,如黄世忠、杜兴强和张胜芳建议在我国构建由全国人大或国务院牵头,人大法工委、财政部、经贸委、中国人民银行总行、证监会、审计署、国家税务总局等权威政府部门的有关领导组成的会计监察领导小组,对 CPA 行业实施独立监管。刘明辉、张宜霞提出可考虑增设由国务院授权,主要由独立的投资者代表、政府司法部门及高校会计学、经济学知名学者组成的公共监督管理委员会,对政府监管部门进行监督与协调。谢德仁认为从逻辑上讲选择独立监管模式无疑是最优的,但从实践上看,只有将政府与市场的力量有机结合起来,将行业自律监管与政府监管有机结合起来才能推进 CPA 行业的管理,而独立监管模式正是这种结合的代表。叶友认为独立监管模式符合政府经济职能和行业协会本质,应积极探索适合我国具体情况的、有中国特色的 CPA 行业独立监管模式。

但笔者认为,我国现阶段不宜采用独立监管模式,因为由民间机构选拔独立监管人员不具有权威性,由政府机关选派独立监管人员还是会回归到政府监管模式上去。实际上,PCAOB 的运行效果如何,是否优于美国注册会计师协会(AICPA)对 CPA 行业的自律监管等,都有待实践的检验,我国不宜盲从。为此,笔者建议,建立以行业自律监管为主、政府行政监管为辅的监管体制。行业自律监管由中国注册会计师

协会和地方注册会计师协会实施,政府行政监管由财政部门执行。

财政部门对 CPA 行业的行政监管与中国注册会计师协会对 CPA 行业的自律监管是相辅相成的关系,其目的都是促进 CPA 行业的健康发展和维护社会公众利益。在此基础上,应分清两者的监管责任;注册会计师协会对 CPA 行业实行日常监管,负责拟定并落实准则,指导、督促 CPA 公正执业,为会员提供专业支持和法律援助等;财政部门对 CPA 行业实行例外监管、理性监管,负责会计师事务所的批准设立,对会计师事务所和 CPA 的执业情况进行监督检查和行政处罚,同时监督注册会计师协会行业自律监管职责的履行情况。当会计师事务所和 CPA 出现执业质量问题时,财政部门 and 注册会计师协会应承担监管责任和连带责任。

3. 摆正行业自律监管协会的位置,进一步明确行业自律监管的职能。财政部门是 CPA 行业的行政监管部门,注册会计师协会是 CPA 行业的业务监管组织。按照独立、客观、公正的基本原则,注册会计师协会首先应该是独立于政府部门的职业组织,不应再是财政部门下属的事业单位,其次应是一个不具有政府行政职能的民间职业团体。注册会计师协会作为一个民间职业团体,其人员配备应主要由会员选举产生,不能由财政部门或其他政府机关指定,主要领导不应由政府官员担任。财政部门与注册会计师协会的关系是指导与被指导、监督与被监督的关系,而不是领导与被领导的关系。

自中国注册会计师协会成立以来,各级注册会计师协会一直在努力履行财政部门委托的监管职能,为我国 CPA 行业监管做出了巨大贡献。所采取的监管措施如:将会计师事务所变更作为行业监管突破口,对上市公司审计中“炒鱿鱼,接新家”予以重点关注;将监管重心前移,积极推动业务报告制度和谈话提醒制度;建立上市公司年报审计工作事前、事中警示制度和技术援助制度;发布《注册会计师、注册资产评估师行业诚信建设纲要》、《中国注册会计师协会关于加强行业人才培养工作的指导意见》等,为健全行业自律监管、提升 CPA 行业国际化水平发挥了重要作用。但是,为进一步强化监管,还应采取以下措施:

(1) 中国注册会计师协会和各地注册会计师协会应完善自身的自律体制建设,建立会员大会、理事会、秘书处三方相互制衡的内部治理体系;加强专门委员会的建设,严格选拔人才,尽快充实监管力量。中国注册会计师协会对省级注册会计师协会实行垂直一体化业务领导,自上而下设立监管部门,建立有效的监管制度。

(2) 拟定质量标准和职业道德规范并敦促其执行。财政部门利用行政手段监督会计师事务所和 CPA 执行行业规范的情况,中国注册会计师协会通过制定行业规则监督会计师事务所与 CPA 遵循行业规范的情况。

(3) 实行同业互查制度。各省级注册会计师协会成立统一要求,统一标准的同业互查组,建立以执业会员为主、非执业会员为辅的同业互查队伍。我国目前共有执业会员 6.3 万人,非执业会员 7 万多人。利用非执业会员的力量进行同业互查,一方面可缓解现有 CPA 力量的不足,另一方面可使非执业会员具有更强的独立性。○