



谈证券市场会计信息披露 法律监管体系的缺陷

山东工商学院 王金凤 王如燕

【摘要】 目前我国立法部门正在进行《证券法》、《公司法》等有关法律的修改,重点是如何保护中小投资者的利益、如何规范做空机制、如何完善民事诉讼制度以及如何增强《公司法》的创造性、竞争性与可操作性等方面。在《证券法》、《公司法》修订出台之前,笔者就会计信息披露的规范问题谈一些自己的看法。

【关键词】 证券市场 会计信息披露 法律监管

目前,我国在对会计信息披露的规范方面尚存在不少问题,现分析如下:

一、立法滞后,造成无法可依或有法难依

由于我国证券市场起步较晚,还很不成熟,仍处于改革和不断完善的过程中。例如,《证券法》偏重于指导性而不是操作性,虽然制定了具体实施细则与之配套,但那是在1993年颁布的,对其后出现的许多新情况和新问题的规定还分散在各个通知及法律文件中,应急立法现象严重,且有些治标不治本的规定经常变动,既不易掌握,又不易执行。

二、法律法规之间存在冲突,缺乏统一性

1. 证券规范中某些规定相互之间不协调。《股票发行与交易管理暂行条例》(以下简称《暂行条例》)规定,招股说明书应当披露经注册会计师审计并出具审计意见书的公司下一年的盈利预测文件,此处盈利预测属于强制性披露内容。而在内容与格式方面,相关准则对招股说明书的内容与格式的规定是:“如果发行人或其财务顾问或其承销商认为提供盈利预测数据将有助于投资人对发行人及其所发行的股票做出正确判断,且发行人确信有能力对最近的未来期间的盈利预测情况做出切合实际的预测,则发行人可在招股说明书中提供盈利预测数据”,此处盈利预测属于自愿披露内容,前后两者规定不一致,确实不利于具体操作。

2. 会计准则法律地位不明确。我国会计准则包括两个部分,即基本准则和具体准则。首先,关于基本准则的地位。基本准则对会计核算的基本前提、一般原则及会计要素的确认、计量与报告等提出了原则性的要求,并在总则中明确指出“制定企业会计制度应当遵循本准则”。因此,笔者认为它对制定具体会计准则和具体会计制度应起到指导作用。但实际上它不仅与具体准则界限不清,而且《企业会计制度》只是提到根据《会计法》及国家其他有关法律和法规制定本制度,并未明确提到基本准则的指导作用。另外,在《会计法》中也没有明确基本准则的法律地位。因此,基本准则在会计规范体系中的位置似乎悬在空中,上下不靠。其次,具体准则的法律地位也不明确。《会计法》多次提到会计核算需符合“国家统一的会计制度”,并对“国家统一的会计制度”做出解释,即“国务院财政部门根据本法制定的关于会计核算、会计监督、

会计机构和会计人员以及会计工作管理的制度”。这一解释似乎包括了会计准则,但没有突出和明确会计准则在我国现行会计规范体系中的地位和作用,与我国当前以准则建设为核心的会计改革方向不太一致,这无疑也影响到整个会计规范体系的协调和统一。

3. 缺少规范分部信息披露的具体会计准则。证监会对上市公司披露分部信息早有要求。1994年1月,在证监会颁布的有关内容与格式方面的准则中,对年度报告的内容与格式的规定就已对公司的分部信息披露作了模糊的定性规定。1995年12月,发布了对该准则的第一次修订稿,并在以附件形式颁布的《财务报表附注指引》中规定了分地区、分行业资料的披露格式。1997年12月证监会发布了再次修订的第二号准则,对分部信息提出了新的强制性要求。同时,1998年财政部颁布的《股份有限公司会计制度——会计科目和会计报表》也规定股份有限公司须编报“利润表”和“分部营业利润和资产表”(均为年报)。尽管2001年1月1日起实行的《企业会计制度》取代了《股份有限公司会计制度》,但其中规定的企业向外提供的会计报表中仍包括分部报表,并且在《企业会计制度》中规定了股份有限公司编报“利润表”、“分部报表(业务分部)”和“分部报表(地区分部)”(均为年报)的格式。但迄今为止,我国尚未制定和颁布专门规范分部信息披露的具体会计准则,因此不能详细具体指导上市公司对分部信息的披露,不能与证券规范及会计制度相照应,这确实是一个遗憾。

4. 与《刑法》不衔接。《证券法》规定:“证券交易内幕信息的知情人员或者非法获取证券交易内幕信息的人员,在涉及证券的发行、交易或者其他对证券的价格有重大影响的信息尚未公开前,买入或者卖出该证券,或者泄露该信息或者建议他人买卖证券……构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这与《刑法》中内幕交易罪相比,增加了行为人实施“建议他人买卖证券”的犯罪情形。这是《证券法》新增加的罪名,无法从《刑法》中找出可对应的条款,造成实践中有法难依。

三、某些法律法规条文规定不明确或不科学

这主要表现在某些条文规定不符合制度的形式科学性原则。条文规定虽属形式问题,但制度的形式是制度内容和价值的具体体现,形式上的问题必将影响制度在内容甚至价值上

是否符合相应的制度原则的问题。

1.信息披露的重要性问题。《证券法》规定：“重大事件是指可能对公司股票交易价格产生较大影响而投资者尚未得知的情况”，并列举了11种属于“重大事件”的情况。这一定义存在下列问题：①怎样才算是“较大影响”，必须达到何种程度，无据可依，给实践增加了判断难度，实际上仍未明确重要性标准；②“可能”二字更增加了概念的模糊性和不确定性；③有些事件如果上市公司不披露，则难以判断该信息是否对股价造成重大影响，况且影响股价的因素很多，难以判断股价与某事件之间是否存在必然联系。《证券法》过分强调事件与股价之间存在联系的必然性，却忽略了信息与投资者之间的联系。

另外，《暂行条例》规定：“上市公司有充分理由认为向社会公布该重大事件会损害上市公司利益，且不公布也不会导致股票市场价格变动的，经证券交易所同意，可以不予公布。”该条款给予上市公司的选择权过大。如果把上市公司应公开的信息分为好坏两类，那么几乎任何一个坏消息的公布都不利于上市公司，而好信息的公布有时也不利于上市公司（如有价值的商业秘密的公布）。如果重大事件不予公布，那么在大多数情况下自然会导致股票价格的变动。因此，如果法律不限制上市公司可以不予公布的重大事件的范围，上市公司基于自身利益就会倾向于扩大该范围，重要性原则由此将不能实现。

2.缺乏对“虚假会计信息”的界定。在涉及信息披露的各种法律法规中多次提到不得披露虚假信息，但何为虚假信息，尤其是何为虚假会计信息，有关法律法规在涉及时总是比较模糊，一直未做出明确的界定。对于虚假会计信息的界定，专业人士和非专业人士可能有不同的标准。专业人士是以专业标准为依据，认为只要符合专业标准，不管会计信息反映的内容与事实是否有出入，都不能将其界定为虚假会计信息。而非专业人士的界定是以事实为依据的，认为同事实有出入的信息就是虚假信息。简而言之，专业人士强调会计程序，而非专业人士强调会计结果。对虚假会计信息的界定标准不一致，容易导致司法部门、上市公司信息使用者及会计专业人士之间在信息披露的真实性问题上出现分歧。

3.信息披露的及时性问题。《证券法》规定了上市公司提交中期报告、年度报告的时限，同时对临时报告强调即时提交。可是问题在于：中期报告于每个会计年度前6个月结束后的2个月内编制并披露，年度报告于每个会计年度结束后的4个月内编制并披露。规定披露的时间间隔较长，极有可能使所披露的信息失去时效性，同时也会助长一些小道消息的滋长蔓延。况且在实践中，大多数上市公司到4月中下旬才迫于无奈提交其年度报告，其中多数为业绩较差的公司。目前，证券交易所可以通过其交易系统发送上市公司的信息，但还没有建立起上市公司向证券交易所发送信息的电子系统。投资者获得沪深证券交易所上市公司的信息主要是通过报刊。电子信息服务机构提供的信息使用费较高，且规范不统一，这与美国依据《1934年证券交易法》建立的EDGAR系统的强大功能和规范水平相差很远。遗憾的是，在《证券法》中并未提到促进先进信息技术的应用，包括由国家建立电子系统为上

市公司提供证券信息公开的服务。尽管证监会曾发出《关于建立中国证券期货业信息系统的通知》，但这毕竟属于行政法规，还没有上升到法律高度。

四、制度的公开与执行的透明度不高

有的信息披露规范由于颁布得较早，当实践中出现新的做法时，却未形成成文制度对外公布。证监会在监管工作中已就普遍存在的具体信息披露问题形成了结论性意见，但一直未成文公开。这不仅违反了制度的形式科学性原则，也不符合制度运行规律，即制度的稳定性、连续性与及时创、改、废相结合的制定原则。

在监管和执法方面，口头意见代表法律法规的现象严重，法随人意，法随人变，给人造成“政策多变化”的错觉。如在1993年“宝延风波”中，证监会要求持有延中公司5%以上股份的大股东宝安公司将短线交易的利润归延中公司所有，但在1998年“琼民源”案件中，证监会却没有要求持有琼民源公司38.92%股份的民源海南公司将其短线交易所获的6 551万元利润归琼民源公司所有，而是要求将利润上缴国库。另外，证监会对案件的处理也缺乏透明度。如根据《中国经济年鉴》记载，1997年证监会共调查处理案件53起，先后有28家上市公司因违反证券法律法规受到处罚或被处理，罚款总计为3 595万元，但这些数字并没有在证监会的对外公告中得到全面反映。在对外公告中反映的是，1997年证监会共处理了18起案件，其中13家上市公司受到处罚，罚款总计为2 960万元。从这两个资料可以看出，证监会对15家上市公司的处罚没有公开，只是给予内部通报批评和口头警告甚至电话通知。这不仅给执法监督造成困难，而且容易滋长执法不公甚至腐败。从制度的制定原则分析，执法的随意性和处理过程的不透明不利于为上市公司营造公平、公开、公正的竞争环境，不利于保护投资者的利益，因此不符合公平和公众利益的原则，也不符合遵循市场经济客观规律的原则。同时，以上问题的出现也是由于对监管机构实行监管权缺乏约束和规范，因此也不符合权利制约的原则。

目前我国立法部门正在进行《证券法》、《公司法》等法律的完善工作，我们只是针对有关上市公司会计信息披露方面的法律规范的完善问题，发表自己的一些看法。我们怀着十分期盼的心情，期盼着各部法律的完善，从而使我国的证券市场更加完善。

主要参考文献

- ①郑顺炎.证券市场不当行为的法律责任.北京:中国政法大学出版社,2000:153~154
- ②齐斌.证券市场信息披露法律监管.北京:法律出版社,2000
- ③中国证券监督管理委员会.中国证券市场信息披露规范2001.北京:中国财政经济出版社,2001
- ④陈汉文.证券市场会计监管.北京:中国财政经济出版社,2001
- ⑤李东方.证券监管法律制度研究.北京:北京大学出版社,2002