



对一起欺诈发行股票案的反思



天津财经大学 张俊民(教授) 黄莎莎

【摘要】 山东巨力公司欺诈发行股票案件再一次暴露出我国企业在内部会计控制及其监管上的诸多不足。本文在分析山东巨力公司欺诈发行股票所暴露出的内部会计控制及其监管问题的基础上,分析研究美国安然事件后企业在内部会计控制及其监管方面所采取的新举措及其对我们的启示,进而探讨完善、强化我国企业内部会计控制及其监管的相关问题,并提出几点政策建议。

【关键词】 欺诈发行股票 案例分析 内部会计控制 监管机制 政策建议

一、案件简况

2005年3月25日,山东省潍坊市奎文区人民法院以欺诈发行股票罪,判处山东巨力股份公司(简称“巨力公司”)罚金160万元;公司原董事长、法定代表人王清华被判处有期徒刑两年缓刑三年;公司原财务处副处长张传胜被判处有期徒刑一年缓刑两年。这是国内首例上市公司及其高层管理人员(简称“高管”)因欺诈配股而被追究刑事责任的案件。经潍坊市奎文区人民法院审理查明,1999年4月至2001年2月,王清华为使公司通过配股达到募集资金的目的,在公司不具备配股条件的情况下,安排财务处副处长张传胜编造虚假会计材料以达到配股要求的条件。张传胜采取原材料少列生产成本、多转在建工程成本、原材料少转生产成本、在产品少转产品成本和将管理费用及财务费用在其母公司山东巨力集团列支的方式,虚增1999年度利润161 457 361.06元。2000年,王清华安排利用上述虚假的会计材料,编制配股申请材料,并在配股说明书中编造虚假内容,骗取了配股资格,于2001年2月在深圳证券交易所实施配股融资。

二、巨力公司案件所暴露出的主要问题

司法介入巨力公司欺诈发行股票案件,为资本市场投资者对于自身利益的保障提供了法律支持,在一定程度上有利于恢复投资者对资本市场的信心。但是,此案件所凸现出来的公司治理、内部会计控制、资本市场会计监管等一系列问题不能不令人深省。

(一)公司治理的缺陷

在国有企业转型时期,不可避免地会出现如“一股独大”等股权结构不合理问题,它造成了企业所有者缺位,管理层成为企业的实际掌控者,这种股权结构缺陷造成的直接后果是股东会、董事会、监事会流于形式。在本案例中,作为董事长的王清华指令安排财务处副处长张传胜通过编造的会计资料虚增利润1.61亿元,从而取得了配股资格。这种事关公司发展的重大决策竟然如此轻松地由董事长一人完成。董事长置董事会于不顾,监事会对重要财务事件失控,股东会、监事会对董事长的会计监管的权力制衡治理机制已形同虚设,巨力公司治理的缺失已经到了十分严重的地步。这种情况说

明,一旦权力脱离了内部控制制衡,企业的命运便会被少数实权人物所掌控,失去监督的权力必定是舞弊、腐败的权力,决策的科学性也会荡然无存。

(二)内部会计控制薄弱

本案例的要害问题是会计造假,财务处副处长张传胜采取原材料少列少转生产成本、多转在建工程成本、在产品少转产品生产成本和将管理费用及财务费用转嫁母公司等手法,虚增1999年度利润161 457 361.06元。这里暴露的问题是财务处副处长为何可以直接从事会计事项办理、会计凭证编制、会计账簿登记、会计报表编制、会计信息披露等全部会计工作,张传胜指使具体会计人员办理这些会计手续和事项,为何没有任何一名会计人员包括具体经办人员和复核人员提出质疑,予以制止?张传胜作为财务处副处长的职权为何失去控制,公司内部会计控制制度为何不起作用?难道该公司这么多领导和会计人员不懂得这是违反《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国会计法》、《会计基础工作规范》、《内部会计控制规范》等一系列法规制度的行为,要受到法律的制裁吗?显然不是,其根本原因是巨力公司缺乏必要的内部会计控制等相关规章制度及其监督执行的措施。

(三)关联方之间存在问题

巨力公司财务主管张传胜将上市公司的管理费用及财务费用在其母公司山东巨力集团列支,说明关联方及关联方交易与事项依然是上市公司粉饰业绩、掩盖劣迹的“手中玩物”,这不仅进一步说明我国国有控股上市公司的“先天弊端”,也进一步说明母子公司之间、关联方及关联方交易与事项的内部会计控制存在严重的问题。

(四)外部市场监管不力

1.注册会计师的独立审计问题。按照中国证监会2001年12月30日发布的《公开发行证券的公司信息披露编报规则第16号——A股公司实行补充审计的暂行规定》第二条规定:公司在首次公开发行股票并上市,或上市后在证券市场再筹资时,应聘请具有执行证券期货相关业务资格的国内会计师事务所,按照中国独立审计准则对其依据中国会计准则、会计制度和信息披露规范编制的法定财务报告进行审计。2001年2月

25日中国证监会令第1号《上市公司新股发行管理办法》第五章第二十八条规定:为上市公司发行新股提供服务的中介机构未按照中国证监会的规定履行勤勉尽责义务的,中国证监会给予公开批评并限期整改;在整改期间,暂缓接受有关中介机构出具的文件。巨力公司上述会计信息造假并不诡秘,手段也不算高明,只要将1999年已经披露的会计报表与配股申请所报告的会计资料进行核对,就很容易发现其舞弊行为。然而,如此拙劣的会计造假竟轻易地躲过了会计师事务所的审计监督,可见中介机构的审查是何等大意。难道具有执行证券期货相关业务资格的会计师事务所和注册会计师真的不能审计出这样的问题吗?看来这可能是我们的注册会计师对其“衣食父母”过于“厚爱”了。

2. 证券监管部门、证券交易所的审批监督问题。按照中国证监会1999年9月16日发布的《中国证券监督管理委员会股票发行审核委员会条例》第一章第二条规定:中国证券监督管理委员会设立股票发行审核委员会,依照法定条件审核股票发行申请,以投票方式对股票发行申请进行表决,提出审核意见。2001年2月25日中国证监会令第1号《上市公司新股发行管理办法》第三章第十七条规定:发审委依法审核上市公司新股发行申请,中国证监会根据发审委的审核意见依法做出核准或不予核准的决定。上市公司配股资格即便有如此严格审查的规定,巨力公司的财务造假还是躲过了证券监管部门的层层审查,这既暴露出了监管工作的漏洞,更暴露出了监管工作不得力不到位。

(五)控制权争夺动机不纯

巨力公司此次事发,很大部分源于新旧大股东间的矛盾冲突。2002年11月,巨力总厂将15.2%的股权转让给盛邦投资(巨力公司的大股东之一),五天后,巨力总厂又与具有外资背景的领先实业(巨力公司较大的股东)草签协议,拟向其转让约13.8%的股权,至此,巨力总厂还持有16.35%的股权,仍是公司最大股东,但受让的两个法人股股东之间有着千丝万缕的“内幕”关系,在股权上合起来已超过巨力公司,因而引发了决策权纷争。经调查发现,盛邦入主巨力公司后并未对公司进行资产重组,接受公司欺诈配股所筹集资金投入的两家企业也一直处于亏损状态,而且巨力总厂此时仍欠上市公司9700万元巨款。可见,控制权的争夺动机不纯,并不是为了进行正常决策,决策权的掌控者对“借壳上市”、“盲目圈钱”这些重大问题没有采取应对措施,没有做出正常的决策安排,使公司和广大投资者蒙受了损失,这个教训是极其深刻的。

三、解决问题的对策建议

解决类似巨力公司欺诈事件问题,需要从公司内外部治理上下功夫。公司外部治理的重点是强化资本市场秩序的会计监管,公司内部治理应以强化各管理层的会计监管分权制衡机制为中心。公司内外部治理这些问题都应以强化企业内部会计控制为切入点,完善会计监管制度及实施机制建设。

(一)借鉴美国的监管做法

1. 及时推出加强内部会计控制监管的新举措。美国在安然事件之后,为加强内部会计控制监管工作,及时采取了一系列新举措,其主要内容有:美国国会2002年通过的《萨班斯—奥克斯利法案》,强制要求管理层披露公司财务报告的

内部控制报告,同时要求审计师对管理层的内部控制评估进行认证和报告,内容包括:①在内部控制测试过程中所发现的情况。②对以下方面的评价,即:内部控制是否合理保持了具体会计记录,以保证公允反映资产的交易和处置情况;内部控制是否合理保证交易得以完整记录,以保证财务报告的编制符合公认会计原则。③对内部控制测试中发现的重大缺陷和任何违规行为的描述。

为适应《萨班斯—奥克斯利法案》要求,美国证券交易委员会规定除投资公司外的上市公司在年度报告中应包括一份管理当局从公司财务角度报告内部控制的报告,并对内部控制报告的内容与格式提出了具体要求,指出内部控制报告的内容应包括:①管理当局的声明,表明建立和维护财务报告有关内部控制的责任;②指明管理当局评价财务报告关于内部控制有效性所依据的规则框架;③管理当局对财务报告内部控制有效性的评价,其中还应包括关于财务报告内部控制是否有效的结论性意见;④如果公司财务报告有关内部控制存在重大薄弱环节,必须予以描述;⑤表明负责年度财务报告审计的注册会计师已经对本报告实施了审计。

美国上市公司会计监管委员会在2004年发布了第2号审计准则(AS2)——会计报表的内部审计,要求对管理当局就企业财务呈报内部控制有效性的评价发表意见。AS2规定,实现这一目标将分为两个步骤:管理当局必须对主体的内部控制进行评估并得出结论;审计人员将对管理当局就内部控制有效性的评价是否公允做出评价并发表独立意见。

美国反虚假财务报告委员会在2004年也颁布了新的COSO报告即《企业风险管理——总体框架》(ERM)。ERM不仅引入了新的内部控制概念,而且在内部控制框架、控制要素等方面都有相当大的突破。如ERM的框架要求:经营的效果和效率、财务报告的可靠性、法律法规的遵循性应在“财务报告可靠性”的范围拓展为“内部和外部”、“财务和非财务”等方面,也就是说,它包括了企业的全部报告。ERM的框架将原内部控制五要素(控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控)扩展为八要素:内部环境、目标设定、事件识别、评估风险、应对风险、控制活动、信息与沟通、监督。

美国注册会计师协会(AICPA)于2003年3月18日发布的财务报告内部控制审计的征求意见稿指出,作为一个完整的项目,公众公司对它的审计应包括财务报表审计和财务报告内部控制有效性审计两个部分的内容;应对内部控制设计的有效性和执行有效性进行评价,发表审计意见。

2. 对我国的启示。美国为防止财务造假所采取的上述政策措施对我国具有启示意义:①要加大政府对企业内部会计控制有效性的强制监管,不能仅仅停留在一般性的政策要求上,而应在强化政府对企业内部控制的监管法制建设方面做出更具体、详细的规定。②要多重辐射、立体监管企业内部控制,具体包括公司董事会和管理层、证监会、证券交易所、反虚假财务报告委员会、注册会计师审计监管等。③要强化企业管理当局内部控制有效性的具体责任,包括企业内部控制是否合理保持了具体会计记录、管理当局对财务报告内部控制有效性的评价、管理当局对主体的内部控制进行评估并得出结论等。④强制增加并完善内部控制内容,具体包括内部控制要

素由五个增加到八个,如增加事件识别、应对风险等。⑤将企业内部会计控制纳入国家立法机构的监管范畴,突破政府监管框架,以立法的形式强化企业内部会计控制监管。

(二)完善内部会计控制的几点建议

1.明确各管理层具体实施内部会计控制的目标和责任。实施内部会计控制必须渗透到公司治理的各个层面,做到既要具体落实内部会计控制责任,又要促使完善公司内部治理具体机制建设。明确公司内部各管理层次具体实施内部会计控制的目标和责任,是实现公司治理中分权制衡机制的切入点和基本措施,具体包括七个方面:

(1)股东作为企业资本的出资者享有企业所有权和剩余索取权,在内部会计控制上拥有审查财务账簿和股东大会决议以及监督公司经营管理的权利。股东大会是公司的最高法定权力机构,享有决议权、听取报告权和查核权,股东大会可以查核董事会所编报的财务会计及内部会计控制报告,审查内部监督部门关于内部控制的报告。

(2)董事是对内管理公司事务、对外代表公司同第三者进行交易活动的法定业务执行者。董事会是公司业务执行机构,对业务执行及会计政策选择起决策作用。董事及董事会实施内部会计控制的目标主要是保证计划、投资方案、财务预算方案、利润分配方案、会计处理决策等方案的科学公平合理;保证内部管理机构设置合理;制定高效可行的公司基本管理制度;对企业内部会计控制的有效性负责等。

(3)企业经理人员由董事会委任,具体负责企业经营管理的日常工作,协助董事会制定企业发展战略并负责具体实施,包括:制定企业长短期计划;制定并实施企业财务总战略;制定并实施有关企业预算和内部控制程序,明确经营管理及内部控制目标,及时、准确地掌握信息,做出日常决策;具体管理企业的劳动人事、生产经营、市场营销以及财务事项,对企业内部日常会计控制的有效性负责等。

(4)监事由公司股东大会选任并对股东大会负责。监事会对董事会、董事和经理人员等管理人员行使监督职能的机构,其主要职权是对公司规章制度和执行行政法规的监督及对财务会计的监督。监事及监事会实施企业内部会计控制的主要目的是对企业经营管理决策、日常经营管理活动及财务会计工作和会计资料实施监督。

(5)财务负责人(或主管财务的副总经理或财务总监)与其他副总经理一样由总经理提名、董事会聘任或者解聘,单位财务负责人,既要向总经理负责,又要对董事会负责,但最终或主要是对董事会负责。企业财务负责人实施内部会计控制的目标主要是实现董事会的内部会计控制目标,工作的效果要接受监事会的监督。

(6)企业会计人员及会计机构实施内部会计控制的主要目标是认真实施会计监督、履行自身职责,对财务负责人负责。

(7)内部审计是企业内部会计控制的基本内容和方式,对企业董事会或总经理负责。其主要目标是对内部控制制度执行情况进行检查,监督单位内部各项规定的落实和执行情况,了解执行中存在的问题并及时反馈,促进单位领导及时改进工作,完善制度。

2.强化内部控制报告披露制度。应建立健全多重的全方

位的内部会计控制制度和正常检查监督制度及披露制度。巨力公司在申请配股的报告中,如果同时披露相应内部会计控制及其有效性情况,并披露注册会计师关于内部会计控制,特别是有关董事会、监事会、管理当局、内部审计等监督层在决策配股过程中的监督作用的报告,王清华、张伟胜的造假手法和目的就很难得逞,其本人也许不至于被判刑。

3.完善内部会计控制的多重辐射立体监管体制。巨力公司顺利通过虚假申报配股申请,与公司内部、证监会、证券交易所、注册会计师等缺乏必要的内部会计控制及其有效性监管和报告机制有关,如果这些部门能够对内部会计控制制度及其有效性进行必要的检查,就不会让只有董事长和财务处副处长经办审批而缺乏内部控制程序的配股报告通过审查。因此,建立完善我国资本市场的多重辐射立体监管体制是当务之急,特别是建立独立的、专门的反虚假财务报告委员会机构,更是值得研究和借鉴的举措。

4.丰富细化内部控制中有关风险识别、风险应对内容。在巨力公司案件中暴露出该公司对配股风险、盛邦和领先实业两公司对投资风险缺乏全面准确的评估与预测等问题。因此,借鉴美国的相关做法,应在内部控制内容中增加并细化关于风险事件的识别与评估及监管条款。比如在《内部会计控制规范——基本规范(试行)》第二章第六条内部会计控制基本目标中应将风险事件识别、评估、防范作为基本目标之一。同时应制定有关事件识别、风险识别、风险评估与防范应对的具体内部会计控制规范。

5.加大内部会计控制责任的处罚力度。上述案例中,法院以欺诈发行股票罪,判处巨力股份有限公司罚金160万元;公司原董事长、法定代表人王清华被判处有期徒刑二年缓刑三年;公司原财务处副处长张传胜被判处有期徒刑一年缓刑二年。这一判罚在许多法律界人士看来,无论是对公司的处罚,还是对主要负责人的判罚都明显过轻。同时,没有看到对有关监管部门疏于监管而造成的严重失职后果的处罚。按照我国《刑法》第一百六十条规定,犯“欺诈发行股票罪”处5年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处非法募集资金金额1%以上5%以下罚金。可见,法院依据现行法律对巨力公司欺诈发行股票罪的处罚太轻。这要从两个方面来看:一是法律规定的处罚本身就比较轻,二是量刑过程中对欺诈发行股票所产生的后果目前还难以准确量化,因此实际处罚就比较轻。由此笔者认为,可以考虑加大法律处罚力度和扩大、增加对相关监管部门及责任人监督内部会计控制失职、渎职而造成严重后果责任的处罚条款,以弥补法律之不足。

主要参考文献

- ①杨有红,胡燕.试论公司治理与内部控制对接.会计研究,2004;10
- ②朱荣恩,应唯,袁敏.美国财务报告内部控制评价的发展对我国的启示.会计研究,2003;8
- ③陈少华.内部会计控制与会计职业道德教育.厦门:厦门大学出版社,2004;3~19
- ④张俊民.企业内部会计控制目标构造及其分层设计.会计研究,2001;5