浅探国家财务规范的局限性

武汉　黄晓波　卢　敏

本文所谓的国家财务规范，是指国家有关部门制定的对各级各类企业(主要指国有企业及国有控股企业,下同)的理财活动进行管理、控制的各种制度或规定。在我国经济体制转轨过程中,在企业的激励和约束机制尚未建立或完善、政府职能尚未根本转变的情况下,如果国家委托经营者全权经营国有资本,使经营者独享国有资本的控制权,必然会造成国有资产流失。所以,国家财务规范是十分必要的,也是能发挥积极作用的。

那种认为国外一般没有国家财务规范所以我国也不应有国家财务规范的观点,以及认为应该彻底废除包括《企业财务通则》在内的国家财务规范的主张,忽略了我国与国外社会、经济环境方面的差异,没有充分理解我国经济体制改革的"渐进式"特征和我国经济体制转轨的长期性、特殊性,没有充分认识到任何制度变迁都会有利有弊,都是"两利相权取其重、两害相权取其轻"的过程。

但是，认为国家财务规范是国家作为出资者固有权利的体现因而应长期不变的观点,也是值得商榷的。因为随着我国经济体制改革的深化以及社会主义市场经济体制的建立和完善，国家与企业之间的财务关系正在发生着深刻的变革，最终将会形成平等的投资者与受资者之间的契约关系。在这种变革的过程中,国家财务规范的方式和内容都在相应改变,其作用也越来越小,最后将自动消亡。

一、国家财务规范继续存在的必要性

1993年7月1日起施行的《企业财务通则》在规范企业财务行为、健全企业内部管理制度、加强企业会计核算和财务管理等方面都发挥了积极的作用。2001年4月28日财政部发布的《企业国有资本与财务管理暂行办法》首次提出了"国有资本"概念,实现了从"国营"到"国有"再到"国资"的根本性转变。相应地,政府对企业的管理也实现了一系列转变:从政府对企业的管理转向政府对国有资本的管理；从政府对企业人、财、物的全方位管理转向政府对国有资本投入、运营、收益全过程的价值管理;从直接审批转向间接监督评价。这些财务规范在建立和完善社会主义市场经济体制中发挥了重要作用,对于深化企业改革、加强国有资本营运管理、建立健全企业激励和约束机制、保障国家和职工利益都具有重要意义;这些财务规范是巩固社会主义市场经济体制的基础,必将继续发挥重要作用。

另外，随着我国经济体制改革进入攻坚阶段，政府、市场、企业都将经历更加深刻的变革。在这一变革过程中,企业财务活动将更加复杂多变，其后果将更加难以控制和评价,隐匿国有资产、低价转让国有资产、侵吞国有资产、通过提供虚假会计资料造成国有资产流失等恶性违规行为将会更容易发生。

在这种情况下,为了维护社会稳定和市场秩序,政府部门通过制定权威性、强制性的财务规范对企业财务活动进行指导和监控,无疑是非常必要的。所以,当务之急是不断完善现行国家财务规范的内容,保证国家财务规范的严格执行,而不是取消国家财务规范。当然,国家财务规范也应适应社会、经济环境的变化,逐步从强制性规范转变为指导性规范。

二、国家与企业之间财务关系的复杂性

在我国经济体制转轨过程中，国家与企业之间的财务关系比任何时候都要复杂。在高度集权的计划经济体制下,企业财务是国家财政在企业中的延伸，国家统管企业财务收支和利润分配,企业没有理财自主权。其结果是,一方面,不存在代理成本和严重的道德风险问题;另一方面,国有资本的利用效率极低,资源配置极不合理。

在完善的社会主义市场经济体制下，国家作为社会事务管理者的身份和作为出资者的身份完全分离,政企、政资完全分开,企业所有权和经营权完全分离,企业的法人治理结构趋于完善。国家与企业之间的财务关系变成了投资者与受资者之间的关系(所有权关系),企业与职工之间的关系变成了契约关系。这种财务关系是相对简单的:企业经营,国家收税;企业盈利,国家分享;企业违法,国家查处;一切通过法律进行规范。

但在计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，集权体制下的计划手段的监控作用日益弱化，而适应市场经济体制的监控措施又尚未建立，导致国家与企业之间的财务关系变得较为复杂。

对于企业理财活动的管理,国家难免陷入"两难"困境:若不管,难以保证国有资本保值增值,会使国家利益受损;若管,难以完全克服计划手段的弊端,会有政企不分、政资不分、侵犯企业理财自主权的嫌疑。我国在深化企业改革过程中不断出现的国有资产流失、经营者腐败等问题,正是国家与企业之间财务关系复杂的表现,反映了国家在管理企业问题上的"两难"困境。究其根源,主要有以下方面的原因:

第一，作为管理主体的政府部门和管理对象的企业在国有资本委托代理链中都属于代理人，事实上并不存在真正的所有者财务。而且,由于政府部门相对于企业处于信息劣势地位,又缺乏必要的专业知识,所以政府部门在对专业性较强的财务活动进行管理时,难免会力不从心。

上市公司会计信息虚假陈述民事赔偿额的确定

江西财经大学会计学院　蒋尧明(博士)

2003年1月9日,最高人民法院发布了《关于审理证券市场因虚假陈述引发的民事赔偿案件的若干规定》(以下简称《1.9规定》),预示着我国的证券市场赔偿机制真正进入了司法实践阶段,也就是说,包括上市公司在内的相关责任主体有可能因其虚假陈述行为(这里主要是指会计信息虚假陈述行为)而招致投资者的民事诉讼,并承担相应的赔偿责任。在因会计信息虚假陈述引发的证券民事诉讼中,对虚假陈述、侵权责任、揭露日、更正日、基准日等的界定往往易引发争议,但最核心、最困难的工作还是如何计算投资者损失,也就是计算信息披露义务人的赔偿额。本文以证券市场最重要的民事责任主体——上市公司为对象,以《1.9规定》为主要法律依据,分析并给出具有操作性的会计信息虚假陈述证券民事赔偿额的计算方法。

根据虚假陈述证券民事赔偿损失认定的基本原则即损害赔偿的法定性可知,损害赔偿仅限于财产损失,损害赔偿必须具有客观性、可确定性、可补偿性,必须符合损益相抵原则和合理减损原则。依据交易价差法的基本原理,笔者认为,投资者因上市公司会计信息虚假陈述引致的损失赔偿额由投资差额净损失及其相应部分的佣金、印花税和银行同期活期存款利息构成,具体可按以下步骤计算和确定。

1.确定投资差额损失。投资人在基准日及以前卖出证券的,其投资差额损失以买入证券平均价格与实际卖出证券平均价格之差乘以投资人所持证券数量计算。投资人在基准日之后卖出或者仍持有证券的,其投资差额损失以买入证券平均价格与虚假陈述揭露日或者更正日起至基准日期间每个交易日收盘价的平均价格之差乘以投资人所持证券数量计算。计算投资差额损失的基准日是指虚假陈述揭露或者更正后,为将投资人应获赔偿限定在虚假陈述所造成的损失范围内,确定损失计算的合理期间而规定的截止日期。基准日分别按下列情况确定:①揭露日或者更正日起至被虚假陈述影响的证券累计成交量达到其可流通部分100%之日,但通过大宗交易协议转让的证券成交量不予计算。②按前项规定在开庭审理前尚不能确定的,则以揭露日或者更正日后第30个交易日为基准日。③已经退出证券交易市场的,以摘牌日前一个交易日为基准日。④已经停止证券交易的,以停牌日前一个交易日为基准日;恢复交易的,按第①项规定确定基准日。

投资人持股期间基于股东身份取得的收益,包括红利、红股、公积金转增所得的股份以及投资人持股期间出资购买的配股、增发股和转配股,不得冲抵虚假陈述行为人的赔偿金额。对于已经除权的证券,在计算投资差额损失时,证券价格

第二,由于所有者对经营者监督乏力,加上经营者自身责、权、利不明确,导致了经营者严重的逆向选择和道德风险问题。一方面,不努力工作、在职消费甚至以权谋私对于经营者而言可能成为一种收益大、风险小的理性选择;另一方面,经营者缺乏搞好企业财务管理的经济动因。

第三,我国资本市场、经理人市场尚处于发展、完善阶段,还不具备恰当评价企业经营业绩的功能,对在职的经营者尚缺乏足够的约束力。企业兼并、收购、破产重组尽管势头强劲,但还没有形成一种足以影响经理人控制权的市场力量。

三、国家财务规范的局限性

为了遏制企业财务管理中存在的问题,近年来国家有关部门试图通过制定国家财务规范来强化企业财务管理。但从改革的角度来看,国家强制性财务规范具有明显的副作用:

第一,按照建立现代企业制度的要求,国家与企业之间的财务关系应是一种平等的投资者与受资者的关系。企业是一个自主经营、自负盈亏的经济实体,拥有理财自主权,企业法人则拥有法人财产权。

国家作为企业的出资者,只能通过股东大会或董事会按照法定程序对企业的理财活动施加影响,而无权通过制定强制性的财务规范干涉企业的理财活动。国有资产管理部门作为国有资本所有者代表,其主要职能是监督和调控。这种监督和调控只能依法进行,而不能依据自己制定的规则来进行。将现行的国家财务规范法律化,是强化国有资本与财务管理的根本途径,也是发达国家通行的做法。

第二,国家作为企业的出资者,与其他出资者的地位应该是平等的。一方面,国家财务规范表明国家拥有其他出资者所没有的特权,这可能损害其他出资者和企业经营者的利益。所以,国家独享财务规范的制定权是与其维护公平竞争的市场秩序的初衷相违背的。另一方面,企业情况千差万别、金融市场复杂多变、信息不对称和不完全、政府的有限理性等因素决定了国家既难以制定出普遍适用的规范,也难以确保这些规范得到严格执行。而理财活动是一种高度个性化且复杂的活动,如何理财应由每个企业自主决定,并没有普遍适用的理财技术。

第三,会加剧企业业绩考核的不确定性。企业执行国家财务规范是有成本的,国家财务规范制约着企业的财务活动,影响着企业的财务成果,企业可能把财务状况不佳归咎于国家财务规范的存在。