

# 论注册会计师行业监管中的家长主义

蒋品洪

(浙江东阳荣东联合会计师事务所 浙江东阳 322100)

**【摘要】** 本文分析了注册会计师行业监管中的家长主义及其表现,分析了家长主义监管的合理性和局限性,认为家长主义是提高注册会计师行业监管效果的重要途径。

**【关键词】** 注册会计师出 行业监管 家长主义 审计质量

## 一、“家长主义”的内涵

谈到家长主义或许会使人想起家长制、专制等任何具有现代法治思想人士所反感和批判的思想和制度。本文所指的家长主义又称父爱主义,意思是指像具有责任心和爱心的父亲或者家长那样,或对待他人像对待孩子一样,而不是从封建家长制的狭隘观念上去理解的家长主义。

注册会计师行业监管中的家长主义,是把监管机关和注册会计师的关系比拟为父母和子女的关系,要求监管机关像父母对待子女一样对待注册会计师。家长主义的核心特征是为了保护行为人的利益而限制行为人的自由。在注册会计师行业监管中,法律、法规和监管机关限制注册会计师行为的现象比较普遍(例如规定了担任会计师事务所合伙人或股东应该具备的条件)。维护社会公共利益、促进社会主义市场经济的健康发展是国家设立注册会计师审计制度的主要目的,因此,行业监管中限制注册会计师行为的理由往往是“维护公共利益”、“维护经济秩序”等强势话语。认为注册会计师的行为必然会影响到涉及其他人的利益,为了保护其他人的利益(特别是公共利益),法律、法规和监管机关应该对注册会计师的行为予以限制。行业监管也因此背上了漠视注册会计师权利、强化注册会计师义务和责任的骂名,被认为不但起不到保障注册会计师执业权利的作用,而且无法保证注册会计师的执业质量。实际上,行业监管的最终目的无非是提高注册会计师审计质量、降低审计风险,促进注册会计师行业健康发展,行业监管的直接目的是维护注册会计师合法权益,避免审计失败导致其承担法律责任。

我们完全可以从家长主义视角为行业监管提供更加合理、更加“和谐”的解释。家长主义首先承认注册会计师有独立或自治的私人空间(例如注册会计师有设立会计师事务所的权利),承认某些行为是自涉性的行为(例如审计失败导致的法律责任是注册会计师的自涉性行为),然后再主张为了注册会计师自身的利益而限制其私人自治空间或自涉性行为(例如为了避免注册会计师因不具备胜任能力而承担法律责任,要求注册会计师达到一定条件后才可以担任会计师事务所的合伙人或股东)。以家长主义解释行业监管对注册会计师行为

的限制,既限制了注册会计师的行为,保护了注册会计师的利益,同时也到达了保护其他人(社会公众)利益的目的。

## 二、注册会计师行业监管中家长主义的表现

家长主义在注册会计师行业监管中的应用范围十分广泛,本文仅对其在若干重要方面的应用进行梳理。

1. 注册会计师执业资格的限制。法律、法规规定了设立会计师事务所(及分所)的条件、担任会计师事务所合伙人或股东的条件,限制不具备胜任能力的注册会计师担任合伙人或股东,防止不能胜任审计工作的会计师事务所的出现,规定了注册会计师注册的条件,限制不具备足够审计工作经验的注册会计师资格拥有者成为执业注册会计师。财政部、证监会还特别规定了从事证券、期货相关业务资格的条件,是因为《证券法》规定了较严格的审计侵权责任(连带责任),一方面限制了胜任能力不足的会计师事务所进入证券、期货相关业务市场,另一方面可以将证券、期货相关业务集中到少数优质会计师事务所,形成卖方审计市场,提高审计独立性和执业质量。

2. 职业继续教育形式和学时的限制。为了保持和提升注册会计师胜任能力,注册会计师协会规定了注册会计师职业继续教育的形式(包括有组织形式和其他形式的继续教育)和学时要求,其他形式的继续教育包括“公开出版或发表专业著作或专业论文”等,但是却明确限制其他形式的继续教育单项目的最高学时和总和的最高学时,强调注册会计师必须参加注册会计师协会组织或者认可的“继续教育培训班”才能完成职业继续教育。有的省级注册会计师协会进一步规定“脱产职业继续教育凭证”是注册会计师任职资格年度检查必须提供的资料,否则任职资格年度检查就不予通过或暂缓通过。虽然保持并不断提高胜任能力的主要责任在于注册会计师自身,但是在实践中注册会计师协会也对此做了严格的规定,如要求参加培训的注册会计师必须携带注册会计师证书听课考勤,对冒名培训、报名而不参加培训、网上报名已经确认却随意更换他人的,经省注册会计师协会查实后,取消学时确认,并在省注册会计师协会网站上进行通报等。

3. 审计执业主体的限制。根据注册会计师法的规定,会计师事务所是接受审计业务委托、委派审计项目组、出具审计

报告和收取审计费用以及承担民事责任的主体,而注册会计师只是受会计师事务所指派执行审计业务的工作人员,没有独立执行审计业务的权力。财政部规定会计师事务所不得对同一委托单位的同一事项,依据相同的审计证据出具不同结论的审计报告,注册会计师不能以个人名义执业,也不能一个人完成审计工作的全过程。注册会计师个人不能独立出具审计报告,审计报告应当由两名具备相关业务资格的注册会计师(即项目负责人和主任会计师)签名盖章并经会计师事务所盖章方为有效。以会计师事务所为本位的社会审计制度虽然让注册会计师免于独立承担民事责任,但是限制了注册会计师审计权利,例如内部控制制度限制了注册会计师审计意见决定权、审计报告双签制度限制了注册会计师独立出具审计报告的权利。为了保证会计师事务所有足够的民事赔偿能力,法律规定会计师事务所必须建立职业风险基金,办理职业保险,限制了会计师事务所利润分配。

4. 注册会计师职业判断的限制。职业判断贯穿审计工作全过程,为了限制注册会计师以职业判断为由恣意简化审计程序的行为,审计准则明确规定了一些必须执行的重要审计程序。例如:注册会计师应当假定被审计单位在收入确认方面存在舞弊风险,并对是否多计或少计收入实施审计程序,应当对应收账款实施函证;无论评估的重大错报风险结果如何,注册会计师均应当针对所有重大的各类交易、账户余额、列报实施实质性程序,以获取充分、适当的审计证据。

审计准则还规定注册会计师对需要运用职业判断的所有重大事项均应记录推理过程和 Related 结论。例如:如果不对应收账款函证,注册会计师应当在工作底稿中说明理由;如果认为被审计单位在收入确认方面不存在舞弊导致的重大错报,注册会计师应当将得出该结论的理由形成审计工作记录。

5. 审计师应保持职业怀疑态度。审计准则要求注册会计师以职业怀疑态度、质疑的思维方式谨慎执业。具体而言:①推定财务报表是存在重大错报的,被审计单位提供的会计资料不足以提供充分的审计证据。如果发现某项错报,注册会计师应当考虑该项错报是否表明存在舞弊。不应将错误和舞弊视为孤立发生的事项,需要考虑是否表明在某一特定领域存在舞弊导致的重大错报风险。②对审计程序的有效性保持怀疑。例如在选择进一步审计程序时,应当注意使某些程序不为被审计单位预见或事先了解。又如实施函证时注册会计师对选择被询证者、设计询证函以及发出和收回询证函保持控制等。③对审计证据的有效性保持怀疑。针对同一认定要获取若干审计证据并相互印证,如果审计证据之间存在相互矛盾的,表明其中某项或某几项审计证据不可靠,说明所获取的审计证据还不够充分、适当。

6. 审计质量控制制度。审计质量控制制度包括会计师事务所的内部审计质量控制制度和监管机关组织的业务质量检查制度。

会计师事务所内部控制制度强调项目负责人对审计业务总体质量负责,项目负责人应当:①按照法律法规、职业道德规范和审计准则的规定指导、监督与执行审计业务;②根

据具体情况出具恰当的审计报告。实行项目质量控制复核制度,项目负责人应评价:①项目组作出的重大判断;②项目组在准备审计报告时得出的结论等事项。实行内部监控制度,会计师事务所定期选取已完成的审计业务进行检查,以保证质量控制制度有效运行。内部控制制度更加强调注册会计师出现意见分歧的应该由会计师事务所协调解决,统一意见后才能出具审计报告。

业务质量检查包括省级以上财政部门组织的会计信息质量检查和注册会计师协会组织的执业质量检查。检查的内容包括会计师事务所、注册会计师是否遵循审计准则、质量控制准则、职业道德规范等情况的检查。对检查中发现的注册会计师不谨慎执业,甚至故意出具虚假审计报告的违法行为给予严厉惩治。

7. 树立良好的职业形象。根据法律、审计准则和职业道德的规定,注册会计师是独立、客观、公正的专业人士,而不是谋取经济利益的商人。为了树立良好的职业形象,必须限制注册会计师的商业化行为:①在执行审计业务时要从形式上和实质上保持独立性,不得因任何利益关系影响其客观性。注册会计师与被审计单位有利害关系的(例如买卖被审计单位的股票、债券,购买被审计单位或者个人的其他财产),应当回避。②不得恶意压价竞争,或以任何名义支付业务介绍费、回扣或其他形式的好处费。③索取、收受委托合同约定以外的酬金或者其他财物,或者利用执行业务之便,谋取其他不正当的利益。④接受委托催收债款。⑤允许他人以本人名义执行业务,同时在两个或者两个以上的会计师事务所执行业务。⑥夸大宣传提供的服务、拥有的资质或者获得的经验,贬低或者无根据地比较其他注册会计师的工作。

### 三、注册会计师行业监管中家长主义的价值

我国企业会计信息失真情况比较严重、财务报表不能为社会公众所信赖,注册会计师审计质量不容乐观,审计未能充分发挥在社会经济活动中的鉴证作用、未能有效提高财务报表可信赖程度。我国公民对政府较为信赖和依赖,当前“和谐社会”、“科学发展观”等理念增加了这种期待和依赖的程度。在这种背景下,社会公众很自然地将规范注册会计师执业的希望寄托于监管机关,期望监管机关能够采取有力的措施督促注册会计师谨慎执业,限制和消灭其出具不实审计报告的行为。规范注册会计师审计业务是当前行业监管的重要任务,实践证明没有监管机关的主导,仅靠社会监督和注册会计师自律是难以达到这一目标的。因此,注册会计师行业监管中的家长主义和社会公众思维方式是相契合的,有其存在的合理性。

1. 家长主义监管可以提高注册会计师胜任能力。被审计单位业务以及财务信息的复杂性,决定了注册会计师审计是项专业性强、难度高的工作,注册会计师胜任能力不足,缺乏必要的认知能力和判断能力,容易导致审计质量低下,风险和责任加大。限制执业资格、强制职业继续教育,可以保证注册会计师的胜任能力。而审计执业主体的限制、审计报告双签制度和审计质量控制制度可以减少注册会计师判断失误的几率,督促其提高胜任能力。强调职业怀疑态度强化了对注册会

计师胜任能力的要求。以具体审计程序和记录推理过程约束注册会计师职业判断中的轻率行为,可以使注册会计师不敢承接无法胜任的审计业务。

2. 家长主义监管符合注册会计师根本利益。行为经济学研究成果挑战了“理性经济人”的假设,提出了“有限理性”的概念(赫然、元晓鹏,2010)。人人都有难以抗拒诱惑的时候,一个经常为人们所观察和体验到的现象是,即使是智力正常的成年人也会做出一些急躁冒失乃至非理性的行为(黄文艺,2010)。当前会计师事务所是依靠收取审计费用维持生存的营利性组织,合伙人(股东)是会计师事务所的所有者,享有利润分配权,合伙人(股东)将自己看成“老板”,将审计业务看成是商业活动,在经营、管理会计师事务所和执行审计业务中以获取利润为唯一目标。利润最大化目标决定了某个审计项目收费一定的情况下,项目组成员越少、所花时间越少,审计成本就越低,利润也就越高;决定了员工人数一定的情况下,完成的审计项目数量越多,会计师事务所业务收入和利润越高,追求审计质量就必定要在一个审计项目上花更多的时间,这样能完成的审计项目数量就变少;因此在审计业务报告使用人不关注审计报告质量的情况下,追求审计质量是与会计师事务所的盈利目标相冲突的,是与利润最大化的目标冲突的。“个人未必在任何情况下都知道自己的最大利益”(孙笑侠、郭春镇,2006),合伙人(股东)对眼前利益的关注,选择“重商业利益,轻业务质量”的经营模式,忽视了其长远利益和注册会计师行业整体利益。提高审计质量和审计公信力,才是注册会计师行业的根本利益。在注册会计师难以抗拒金钱诱惑,明知不谨慎执业会导致承担法律责任却利欲熏心、唯利是图时,规定一些必须执行的重要审计程序以防止注册会计师恣意简化审计程序,实行业务质量检查以监督注册会计师谨慎执业,维护注册会计师行业良好职业形象是符合其本意的。实行内部质量控制制度,对胜任能力不足的项目组成员给予指导和监督,修正其不当或者错误的行为,并没有违背其真实意志,反而是符合其真实意志的。

3. 家长主义监管可以维护注册会计师执业权利。注册会计师有自主决定审计程序、独立发表审计意见等执业权利。这些权利也是责任,注册会计师不能随意处分,更加不能转让或放弃。我国长期存在重人治、轻法治的思想,政府机关权力本位意识很浓厚。实践中政府机关干涉审计程序、指定审计报告内容和格式、限制审计意见类型和收费标准的情况普遍存在。完善审计准则关于重要审计程序的规定、规定审计报告的内容和格式、进行业务质量检查等监管措施可以减少政府机关的干涉。禁止恶意压价竞争,限制降价收费,维护了注册会计师的获取报酬权。审计市场供求关系处于供大于求的不平衡状态(买方市场),与被审计单位比较,注册会计师是弱势群体,很大一部分注册会计师为了生存不得不迎合被审计单位的意志出具不实审计报告。通过业务质量检查处罚审计质量低下的注册会计师,表扬审计质量高的注册会计师,引导被审计单位委托职业道德和胜任能力高的注册会计师执行审计业务,消除注册会计师间的恶性竞争,这也是家长主义监管的社

会经济基础。

#### 四、注册会计师行业监管中家长主义的局限性

原本意义上的家长主义,是父母为了保护未成年子女的利益可以对其进行监护、管束乃至惩戒。以未成年人为对象的家长主义建立在两个假定基础上:一是未成年人缺乏独立的判断能力和行为能力,二是家长基于血缘和亲情关系最有可能替未成年人的利益着想。但是家长主义实践并不一定完全符合两个假定,现实中有不少悲剧式的家长主义,例如父母对子女婚姻的强行包办而制造出诸如梁祝那样的婚姻悲剧(黄文艺,2010)。行为经济学提出的人的“有限理性”不仅适用于注册会计师,同样也适用于监管机关及其工作人员。监管措施的制定和执行也是“有限理性”的现实人的行为,家长主义的监管可能由于政府机关及其工作人员的有限理性(例如监管措施本身不完善或者监管执行出现偏差)而具有反效果。监管措施是否能够有效实施,是家长主义监管面临的突出问题。影响监管有效性的因素很多,例如违法行为的隐秘性、社会公众协助监管的积极性、监管机关的工作积极性和工作能力等。

1. 注册会计师违法行为较强的隐秘性制约了家长主义监管的效果。只有当执法机构能够搜集到有关违法行为的证据时,才能认定和追究行为人的法律责任(黄文艺,2010)。对注册会计师执业资格限制的监管中,规定了注册会计师注册的条件是“从事审计业务工作2年以上”等,规定会计师事务所合伙人或者股东的条件是“取得注册会计师证书后最近连续5年在会计师事务所从事审计业务”等,但是审计执业年限长短与胜任能力之间没有必然的联系。尽职尽责、善于思考、勤于实践的人胜任能力提高得快,即使未到达规定的执业年限也完全具备相应的胜任能力。有的注册会计师勤奋学习、善于总结经验教训、笔耕不辍,发表了多篇专业论文,极大地提高了专业素质,由于未参加注册会计师协会组织的培训班而未能完成职业继续教育学时,有的注册会计师虽然积极参加培训班,但是怠于学习、不认真听课,未能及时更新专业知识,却符合职业继续教育的要求。

有的会计师事务所未有效执行内部质量控制制度,工作底稿形式上有复核记录,实际上未进行复核,审计报告形式上有主任会计师签字,实际上主任会计师未履行质量控制职能。有的会计师事务所实际上不是审计执业主体,而仅是按审计费用的一定比例(如30%)收取“管理费”后即在审计报告上盖章。有的注册会计师以应付业务质量检查的思维执行审计业务,根据审计程序表机械地执行通用的审计程序,而不是根据被审计单位实际情况执行有针对性的审计程序;审计中发现重大错报的,不予记录,或者将记录了重大错报的底稿予以撤换,形成未发现被审计财务信息重大错报的假象。注册会计师是否在实质上保持独立性,监管机关无从认定,支付业务介绍费或者回扣给被审计单位会计人员、索取或收受委托合同约定以外的报酬或者财物,口头扩大宣传自己或者贬低其他注册会计师,更加具有隐秘性而难以查实。监管机关难以发现注册会计师隐秘的违法行为,也就无从查处这些违法行为,无法达到家长主义监管的效果。

2. 社会公众没有协助监管的积极性,导致家长主义监管失败。在当前我国没有真正的审计市场需求、审计报告使用者不关心审计质量的情况下,注册会计师违法行为的受害者是不存在的。审计委托人只要拿到形式上符合规定的审计报告,即使该审计报告是没有胜任能力的注册会计师签署的、有重大错报未被披露的,也是符合法律规定的、可以使用的审计报告。有的审计报告使用者需要注册会计师提供虚假的审计报告,以满足其特定目的。即使审计报告使用者是真正意义上使用审计报告(即依赖审计报告做出有关经济决策),也不会立即受到或者必然受到实质性损失,而是要等到被审计单位经营失败、倒闭破产(这种情况实际很少发生)后才能发现自己的损失是使用了虚假审计报告引起的(而且该损失可以通过合同、担保等制度受偿,不一定需要追究注册会计师的法律责任)。由此,提高注册会计师胜任能力的监管措施(包括执业资格的限制、职业继续教育的规定等)、提高审计质量的监管措施(约束职业判断、要求以职业怀疑态度执业、审计报告双签制度、审计质量控制制度等)都不能达到预定的效果,导致家长主义监管的失败。

我们知道,制度有效实施的重要机制是受害者、知情人的控告和举证。没有受害者举报,监管机关便不知道注册会计师违法行为,也没有人提供注册会计师违法行为的证据。即使如前所述被审计单位破产后审计报告使用者知道了自己是虚假审计报告的受害者,此时受害者关注的是通过民事赔偿制度补偿损失,而不是向监管机关举报要求处理注册会计师违法行为。注册会计师违法行为的知情人往往是会计师事务所内部员工和后任注册会计师,在当前审计执业环境恶劣、注册会计师违法行为具有普遍性的情况下,注册会计师之间都相互抓着对方的“把柄”,不敢站出来举报(除非法律明确规定将举报作为“立功”处理,可以减轻或免除举报人自身违法行为的处罚)。随着匿名举报方式的增多(如匿名信、匿名电话和电子邮件等)以及匿名程度的提高(如电脑打印的信件就比手写信件的匿名度高),会计师事务所内部员工可能会因为内部矛盾举报其他注册会计师的违法行为,会计师事务所会因业务竞争关系举报其他的注册会计师的违法行为,但是匿名举报可能是诬告。如果监管机关重视匿名举报,则会导致注册会计师乱举报,以匿名举报方式扰乱监管机关和其他注册会计师的工作秩序,如果监管机关不重视或者不受理匿名举报,则会导致无人举报,从而无法执法。另外,注册会计师是不会主动向监管机关报告自己违法行为的,也不会要求监管机关前来检查自己的违法行为的,否则等于自投罗网(除非监管机关明确规定“自首”可以减轻或免除处罚)。

3. 监管机关的工作积极性和工作能力是影响家长主义监管有效性的关键因素。徒法不能以自行,法律的有效实施在很大程度上取决于执法机构是否有足够的执法积极性。如上所述,注册会计师违法行为缺少受害者、知情人的控告和举证,家长主义监管只能依靠监管机关的执法行动来落实。影响监管机关积极性的因素很多,例如严格查处注册会计师违法行为,会影响注册会计师行业整体形象、损害审计的公信力,

令社会公众对审计制度产生怀疑,同时被处罚的注册会计师较多也表明监管制度本身存在问题、监管工作的有效性值得质疑,又如监管机关工作人员被违法者收买也会影响监管机关积极性,再如有的会计师事务所本身是监管机关工作人员开办的或者实际控制的,当然也就没有监管自己的积极性。监管机关的权利与义务应该相匹配,如果监管机关利用权力之便不作为、乱作为甚至沦为自私自利的“经济人”,则必须承担相应的责任。建立注册会计师监管责任追究制度,确定以监管机关义务为本位的思维,增强对监管机关违法行为的追究力度,扩大监管机关责任的实现方式,是提高监管机关的工作积极性、保障家长主义监管措施有效推行的重要举措。

为提高工作能力,监管机关应该树立实质性监管的思维方式:①学习专业知识努力程度不同、实践审计业务的积极性不同,具有相同执业年限的注册会计师的胜任能力也会不同,监管机关在审批注册会计师注册、会计师事务所设立时要在实质上审查注册会计师的胜任能力,而不仅仅只是审查其执业年限等形式上的条件。要防止出现重审批、轻监管等现象,要及时跟踪了解注册会计师有关信息和动态,监督注册会计师审计业务活动和胜任能力。②同一个审计项目,有的注册会计师去审计可能一点问题也没有发现,有的注册会计师去审计却能查出很多问题,这不仅仅是判断能力的问题,还有是否尽职尽责、以职业怀疑态度执业的职业道德问题。监管机关在业务质量检查中,要避免误导注册会计师为迎合检查而机械实施程序,要尊重注册会计师的职业判断,引导注册会计师在实质上遵守审计准则,将审计重点放在如何获取充分、适当的审计证据上,引导注册会计师提高胜任能力、发挥主观能动性创造性地开展审计工作。③在对违法行为的处理方面,监管机构应该重点追究会计师事务所而不是签字注册会计师的责任,引导会计师事务所领导层树立质量至上的意识,制定和严格执行内部质量控制制度,真正落实审计报告的“双签字”制度。④针对注册会计师违法行为比较普遍、监管阻力较大的现实,监管机关一方面要重视改善注册会计师执业环境,例如大力开拓审计业务范围、改革审计委托人(由财政、工商机关委托审计)以增强审计独立性;另一方面要健全行业监管跨部门沟通协调机制,建立财政和工商、税务、审计、银行等监管部门的信息共享制度,特别是建立审计报告上网公布制度以督促注册会计师规范执业,不断提高监管效能。

#### 主要参考文献

1. 孙笑侠,郭春镇.美国的法律家长主义理论与实践.法律科学,2005;6
2. 孙笑侠,郭春镇.法律父爱主义在中国的适用.中国社会科学,2006;1
3. 王一行.从伦理到法律的抉择——西方家长主义理念嬗变.中南林业科技大学学报(社会科学版),2009;5
4. 黄文艺.作为一种法律干预模式的家长主义.法学研究,2010;5
5. 王利红,蒋品洪.论注册会计师的执业权利.财会月刊,2009;17