

我国注册会计师审计 监管制度发展回顾及思考

张 栋(博士)

(郑州大学商学院 郑州 450001)

【摘要】我国注册会计师审计制度的产生和发展是由政府主导的制度创新的产物。代表政府实施监管的财政部、证监会、审计署和司法部门在该制度的发展变革中分享着此消彼长的监管权。在不同监管主体、监管方式的更替中,监管对审计质量的保证程度也必然不同。如何分配不同监管主体的监管权、权衡不同监管方式的优劣,寻求一种适合我国国情的监管模式以最大限度的保证审计质量,是我国注册会计师审计制度和政府监管的发展方向。

【关键词】 审计制度 政府监管 审计质量

一、我国注册会计师审计制度与政府监管关系的回顾

1. 财政部与审计署的监管及其权力分配。党的十一届三中全会以后,改革开放所引发的招商引资的热潮,导致了对注册会计师审计服务的迫切需求。为适应这一经济环境,1980年12月财政部颁布了《中外合资经营企业所得税法实施细则》,其中要求合资企业在纳税年度内向税务机关附送在中国注册会计师登记的公认会计师的查账报告,从而为恢复注册会计师审计制度提供了法律依据。1980年12月23日财政部发布了《关于成立会计顾问处的暂行规定》,规定会计顾问处是由各级财政部门组织成立、不具有独立产权的事业单位,从而标志

着我国注册会计师审计制度开始恢复重建,也确立了财政部作为注册会计师最初直接监管部门的地位。

根据1982年颁布的《宪法》的规定,审计署具有对涉及国有资产的单位进行国家审计的职权,而在社会审计的地位尚没有明确的法律保障的情况下,审计署也天然扮演着对国有单位进行社会审计的角色。在社会审计这个新兴的行业所带来的巨大经济利益的驱使下,审计署在成立之初即着手建立挂靠在审计部门的审计事务所,1987年审计署下发了《关于进一步开展社会审计若干问题的通知》,标志着与财政部领导下的注册会计师提供同样性质服务的另一支队伍——中国注

企业每年末,根据表1第2列数据编制如下会计分录(以第1年末的数据为例):

借:担保余值	2 677
贷:财务费用	2 677

经过以上处理,8年共计息27 462元,“担保余值”账户第8年累积额正好为65 700元(38 238+27 462)。

4. 第8年末,该厂将设备退还给C公司时,相关的会计分录为:

(1)租赁设备实际价格61 000元小于担保余值65 700元,长城厂补付差额4 700元时:

借:固定资产清理	4 700
贷:银行存款	4 700

(2)长城厂将融资租赁设备退还给G公司时:

①注销融资租入固定资产和“担保余值”账户:

借:固定资产清理	65 700
累计折旧	337 978
贷:固定资产——长期应付租赁款	337 978
担保余值	65 700

②注销“长期应付款”和“固定资产清理”账户的余额,并将两者之差计入当期损益,若差额为正数则计入损益类账户

的借方,反之计入贷方。

借:长期应付款——应付融资租赁费	65 700
营业外支出	4 700
贷:固定资产清理	70 400

相比于方法二,方法一最大的优点是核算简便,但由于在计算“应计折旧额”时扣除的是担保余值的现值,使得每月计提的折旧费用增加,降低了承租期内各年的会计利润;将租入的固定资产退还给出租人时,往往会产生金额较大的营业外收入,使得租赁到期时所在年份的利润大幅增加,因此采用该方法易造成承租方的会计利润不稳定,不利于市场租赁业务的积极发展。对此,笔者建议采用第二种方法处理租赁业务,方法二中,企业利用“担保余值”账户的各期增加额冲减当期的利息费用,通过这种方式有效地解决了上述所存在问题,虽然其会计处理比较麻烦,但如今会计电算化在企业日常业务处理中发挥着越来越大的作用,计算机代替手工做账已成为会计发展的必然趋势,所以,在以后的实际工作中,只要安排妥当,该处理方法并不会给相关的工作人员带来过重的负担。

主要参考文献

朱学义.中级财务会计.北京:机械工业出版社,2007;4

册审计师开始筹建。由于我国当时的企业主体主要是国有企业,国家审计和注册会计师审计职能尚不能明确划分,而审计署具有法定权力监督国有资产,因此,在对注册会计师审计的监管权方面,审计署与财政部分庭抗礼。两个部门对该行业分管权的竞争,在一定程度上导致了审计行业经营混乱、审计质量得不到有力的保证。1995年以前,虽然国务院多次调解两部门对注册会计师审计的监管权,但都没有实质性的进展。而审计署和财政部为增强各自“谈判实力”,纷纷大量发展审计人员、设立各自的事务所,审计人员的素质也在彼此盲目的扩张中得不到有力的保证,更不要说对注册会计师审计的监管。

在中央政府的坚持和协调下,审计署和财政部终于在1995年6月19日对注册会计师审计实行了“两师两会”的合并,财政部最终确立了该行业的统一管理权。随着其他所有制形式的企业数量增多及国家审计和社会审计职能的分化,审计署逐渐淡出对该行业的监管。《审计法》进一步明确了审计署的职能。根据该法的规定,审计署作为主管全国审计工作的政府部门,对于由注册会计师审计的单位依法属于审计署审计监督对象的,有权对该注册会计师出具的相关审计报告进行核查,但对其违规行为不具有独立处罚权。

审计署对注册会计师审计监管的淡出,确立了财政部对该行业监管的优势地位。但是在此期间内,该行业的地位、性质不明确,社会认知度依然很低,行业发展极为缓慢。为扶持该行业的发展,政府部门制定实施了一系列扶持和推进审计行业恢复重建的政策措施。如1986年7月国务院颁布了《注册会计师条例》,对注册会计师资格、会计师事务所设立以及业务范围等做出了规定。这些法规的制定在一定程度上保证了行业初创阶段的审计质量。但是,该期间的注册会计师不具有独立的执业地位,而是挂靠于各政府机关、高校等的事业单位,因此,对该行业的监管尚没有明确的体制,注册会计师的法律责任体系亦不明确,政府对该新生行业更多的是扶持发展,监管则受制于多种因素而没有深入开展。可以说,这一时期的监管混乱是导致之后接连发生证券造假案的主要因素。

1992~1993年,深圳原野、长城机电、海南中水三大案件的接连发生,充分暴露出审计制度的缺陷和对注册会计师的监管不力。为保证审计质量、维护公众利益,1993年颁布的《注册会计师法》对注册会计师资格、会计师事务所设立、业务范围、执业规则、法律责任等做出了系统的规定,明确规定注册会计师违规执业应承担的法律责任,为维护审计质量、促进行业健康发展奠定了法律基础。但是单一一部法规的颁布并不能对审计质量起到有效的保证作用。“旧三案”的余波尚未平息,1997~1998年,证券市场上又发生了更为严重的“新三案”——琼民源案件、红光实业案件和东方锅炉案件,该行业陷入了全面的“信誉危机”。

2. 证监会的监管。1984年我国证券市场的首只股票公开发行,上海证券交易所和深圳证券交易所也相继建立,证券市场快速发展。为保证上市公司审计质量、加强对注册会计师从事证券业务审计的监管,财政部和证监会于1993年联合发布

了《关于从事证券业务的会计师事务所、注册会计师资格确认的规定》,规定由财政部和证监会共同对从事证券业务的注册会计师的职业资格进行审核确认,并对取得资格的注册会计师进行监督。1993年发布的《股票发行与交易管理暂行条例》及1998年发布的《证券法》,明确规定了从事证券业务的注册会计师由于提供虚假审计报告应承担的法律责任。上述法规的颁布实施为加强上市公司审计、提高证券业审计质量提供了有力的法律保障;同时,证监会在审计质量保持机制的权力分配中与财政部分庭抗礼,除具有对从事证券业务注册会计师的资格审核权外,还具有对该部分注册会计师的法律监管权。而实际上,由于证监会也同时监管受审计的上市公司,所以在分享该部分注册会计师的法律监管权时具有权力优势。

证监会作为证券市场的主要监管机构,对注册会计师的监管更加积极深入。在证监会的推动下,财政部和证监会联合,注册会计师与其挂靠单位进行脱钩和注册会计师自身的改制工作全面开展。截至1998年底,全国100多家具有证券相关业务资格的会计师事务所全部与挂靠单位脱钩,并改制成为有限责任制事务所,随后其他事务所的脱钩改制工作也在1999年底如期完成。这一制度变革有力地完善了审计制度,为审计质量的提高奠定了基础。从此,审计事务所成为自主经营、自负盈亏、具有独立产权的法人实体。其独立法人地位的确立,也为政府部门加强审计监管确立了责任主体,有力地推动了对注册会计师法律责任约束的实施。从1998年开始,证监会对提供虚假审计报告的注册会计师的法律制裁陆续进行。

3. 司法部门的监管。1998年人民法院审理了首例股东诉讼注册会计师案件,开启了注册会计师因审计失败承担民事责任的先河。注册会计师由于出具虚假验资报告和虚假审计报告而承担民事责任的案件不断出现,人民法院在保护投资者合法权益、惩治违规注册会计师、维护审计质量方面发挥了巨大的作用。2003年最高人民法院颁布了《最高人民法院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》,2007年颁布了《最高人民法院关于审理涉及会计师事务所所在审计业务活动中民事侵权赔偿案件的若干规定》,上述法规明确规定了利害关系人因使用注册会计师出具的不实报告而导致其遭受损失的,有权向人民法院提起民事诉讼,要求注册会计师承担民事赔偿责任。法院是被动执法者,对注册会计师的监管是事后监管,也即只有当利害关系人提起对注册会计师的民事诉讼时,法院才能涉入对注册会计师的法律监管中。但由于法院执法对利害关系人具有经济补偿作用,能大大提高民众的监督意识和积极性。因而,司法部门在注册会计师的法律监管体系中也具有非常重要的作用。

二、对我国注册会计师审计制度与政府监管关系的思考

1. 政府监管主导注册会计师审计制度的发展。综上所述,我国审计制度的产生和发展并不是基于市场经济的自发需求,而是由政府主导的制度创新的产物,其制度变迁具有路径依赖性,政府监管一直是该行业的主要监管模式。

根据郭道扬(2003)的研究,注册会计师监管主要涉及如下方面的内容:注册会计师职业资格认定、执业规则的制定、审计责任约束、审计质量控制和检查。2002年财政部发布的《财政部关于终止委托中国注册会计师协会行使的行政管理职能的通知》,进一步明确了注册会计师行业协会的监管职责主要包括:拟订执业规则;负责会员注册及管理;组织考试和继续教育;对会员进行监督检查和内部惩戒等。对于执业规则的最终审批权、对审计质量的监督检查和对违规注册会计师的法律制裁等职能则归属于政府监管;同时,对于注册会计师从事证券、期货及金融相关等特殊审计业务的资格认定也是由政府部门进行审核确认并进行监管。由此可见,对于注册会计师监管中的具有决定性的权力归政府所有,而辅助性的权力则归行业协会所有,从而形成了我国以政府监管为主的监管模式(郭道扬,2003)。

关于注册会计师行业的监管模式,其他国家有不同的选择。根据谢德仁(2001)对监管模式的国际比较,英国与美国之前的监管模式可归纳为以自我管制为主的混合管制方式,德国与日本注册会计师行业监管可归纳为政府监管模式,将英国和美国行业监管模式的最新变革归纳为以独立监管为主的混合监管模式。而我们国家对注册会计师行业的监管一直是以政府监管为主、行业协会监管为辅的监管模式。

那么,该如何评价我国以政府监管为主的监管模式呢?

李长爱(2008)研究了2002年财政部收回“三权”对我国注册会计师监管效率的影响。作者的研究表明,自财政部收回行政监管权后,新的监管体制使得审计质量比之前有显著的提升,但主要是对非“四大”事务所而言有显著提升,对“四大”事务所影响不显著。

潘立新(2003)的研究表明,政府监管是我国注册会计师行业监管的特色,这源于我国市场进程及社会发展的现实选择,而目前法律和监管体系自身的缺陷造成了政府监管下的会计市场无序,他建议应通过完善法律和制度创新来提高注册会计师行业政府监管的效率。

谢德仁(2002)从形式上的独立性、实质上的独立性与公众利益保护、权威性与约束力等方面对自我监管、政府监管与独立监管等模式进行了理论上的比较分析,认为仅从逻辑上选择,独立管制模式无疑是最优的。但作者进一步强调,理论逻辑上最优的机制也是由有限理性的人来执行的。他还进一步指出,各国注册会计师行业选择何种管制模式,取决于各国的历史、市场经济理念与具体社会经济环境。从这个意义上讲,各种监管模式之间并没有高下之分。各国选择哪种监管模式,其标准不在于哪种管制模式缺点最少或优点最多,而是在于它是否与本国情相符,运行起来是否顺畅,能否降低管制成本,提高管制质量与效率,从而能最大限度地保护公众利益,促进注册会计师职业服务市场的持续健康发展。

因此,我国现行的监管模式是否最优,还需要论证和经验证据的支持。在我国注册会计师审计制度的发展过程中,我们应努力寻求一种适合我国国情,能够降低管制成本,提高管制质量与效率,从而能最大限度地保护公众利益的最优的监管

模式。

2. 以提高审计质量为目标政府监管。在政府主导的制度变迁中,从政府制定执业规则等法律法规以保证注册会计师执业的规范性,到政府对违规注册会计师的惩治;从对“旧三案”、“新三案”的制裁,到政府主导的脱钩改制,事务所上规模、上水平为主要内容的合并浪潮。这些监管措施的实施无不反映出政府以提高审计质量为目的的监管导向。

保证高质量的审计是政府监管的目标,政府监管是注册会计师审计质量的重要保证机制,一定时期内审计质量的高低也在很大程度上反映了政府监管的效果和效率。那么,政府监管注册会计师行业的监管效果究竟如何呢?

T.J.Wong(2000)等人研究了1993年独立审计准则的颁布对我国证券市场的审计质量及不同事务所市场份额的影响。研究发现,审计准则发布后,注册会计师签发非标意见的概率比之前提高了9倍,但是代表高质量审计的四大事务所的市场份额却随之下降。从而提出了审计质量的提高与审计市场背离的结论。王跃堂和涂建明(2006)研究了2003年度新修订的审计报告准则中取消对公司财务报告“一贯性”的审计要求后,对注册会计师行为的影响,作者的研究表明,审计报告标准的改变对审计行为有显著影响,注册会计师签发非标意见的概率大幅度下降。

王跃堂和陈世敏(2001)分析了脱钩改制对注册会计师独立性和审计质量的影响。作者研究的表明,脱钩改制显著地增强了注册会计师的审计风险意识,从而使其独立性提高,但注册会计师在市场竞争的压力和缺乏对高质量审计需求的市场环境下,有可能操纵审计意见,从而导致低质量的审计服务。作者的研究表明,要提高注册会计师的执业水平,审计行业自身的改革是不够的,还要培育和改善对高质量独立审计的需求,如改革公司产权机构、完善公司治理、改进监管等。

李爽(2003)考察了2001年以前政府的监管政策对审计报告行为的影响。作者的研究表明,尽管脱钩改制对审计质量有积极的促进作用,但从整体上看,我国审计质量低下,并且存在较为明显的审计变通行为,而行政监管的效果存在很大的局限性。即使在号称“证券市场监管年”的2001年,注册会计师审计质量也并没有明显的改善。

朱红军(2004)的研究表明,受到证监会处罚的事务所,其市场份额会受到不利影响,但受罚3年后其对事务所的审计市场份额就没有影响了。吴溪(2008)通过比较不同监管方式下审计质量的变化,认为特定监管方式——重师轻所,由于不符合常规处罚原则所导致的涉案事务所的道德风险,其监管效果甚至是负面的;当对处罚后的事务所进行观察表明,这种负面效果更严重。该文重在评价特定监管方式所产生的监管效果,从侧面反映了政府监管的效果。Michael Firth和Raymond M.K.Wong(2008)研究了证监会的监管处罚对注册会计师独立性的促进作用。作者对1996~2002年受到证监会处罚的27例注册会计师及配对样本签发非标意见的概率进行了比较,结果表明受处罚的注册会计师在处罚前签发非标意见的可能性显著低于未受到处罚的事务所,而在受到处罚

罚后其签发非标意见的可能性提高,从而提供了证监会监管有效的经验证据。Chien-Heng Jennifer Chang(2008)实证检验了注册会计师受处罚后,事务所的审计质量是否提高。来自台湾的经验证据表明,注册会计师受处罚后,只有四大事务所的审计质量得以提高,非四大会计师事务所的审计质量并未提高,而针对单个事务所的检验结果表明,并非每个四大事务所都会在受罚后提高审计质量。方军雄(2009)以1999~2005年受到证监会处罚的会计师事务所为声誉受损样本,考察声誉受损对事务所的市场份额及审计收费的影响。结果发现,声誉受损的事务所在处罚公告公布后,其市场份额和审计收费明显低于其他事务所。

已有文献从对审计市场份额、审计质量及审计收费的角度探讨了政府监管的市场效果。但关于政府监管效果,特别是对审计质量的影响并没有一致的研究结论,笔者认为主要原因在于:我国政府监管的内容包括多个方面,如制定准则、实施行政处罚等,而已有文献很多只是选择了某一特定的监管措施进行研究,如T.J.Wong(2000)研究的是1993年发布的独立审计准则对审计质量及审计市场的影响,吴溪(2008)选择的是特定年份具有一定特征的处罚案例进行研究,重点探讨处罚方式对审计质量的影响。

3. 不同监管主体的监管权此消彼长、相互牵制。财政部、证监会、审计署、司法部门在注册会计师监管权的分配中此消彼长,各主体围绕监管权展开的博弈将一直贯穿于行业发展。

不同主体享有的监管权、监管内容和监管方式都不同,从而共同构筑了我国注册会计师行业的政府监管体系。但是,通过进一步考察相关法规及各监管主体的性质,我们会发现,各监管主体间监管权力的分配不稳定,监管权限的划分没有明确的法规予以确定,这就可能出现一方面多头管理、重复监管等现象十分普遍,另一方面却是许多问题无人过问,对监管出现的纰漏和问题没有明确的问责主体。

在我国目前监管权的分配中,财政部和证监会具有主导地位,因此,注册会计师主要承担行政责任,而由于我国民事责任体系不健全,司法部门在该行业的监管地位上不凸显,注册会计师由于出具虚假审计报告而承担民事责任的可能性还很小。

文光伟(2002)认为,从责任形式上看,行政责任、民事责任和刑事责任三种责任形式的区别在于:①法律强制程度不同。刑事责任和行政责任的强制程度较强,具有制裁的现实性。而民事责任的强制性相对较弱,仅具有制裁的可能性,允许当事人以庭外和解的方式解决。②责任的功能性质不同。刑事责任和行政责任有明显的惩罚性,其直接目的在于惩处注册会计师的犯罪行为或行政违法行为。而民事责任适用的直接目的在于补偿注册会计师民事违法行为所造成的损失,从而具有明显的补偿性。③确定责任的原则不同。注册会计师的刑事责任和行政责任的确定一般以罪罚相当为原则,其经济制裁并不是以行为所造成的损失为主要标准。而民事责任的

确定责任以恢复原状和等价赔偿为原则。④责任承担的方式及承担责任的财产去向不同。注册会计师的民事责任多为财产责任,注册会计师所赔付的财产最终都会交付给相关受害人。而注册会计师的行政责任和刑事责任则有多种承担方式,如罚款、撤销职业资格等。即使有些是以财产来承担责任的,但这些被处罚的财产一律都要收归国家所有。

随着我国证券市场的完善和审计制度的发展,代表政府对注册会计师实施监管的不同主体在监管权的分配中扮演着不同的角色,各主体的监管内容、监管方式、监管手段等都不同,注册会计师承担的法律形式的形式、程度等也会有所不同。根据许成钢(2002)的法律的不完备性理论,不同的非市场干预力量(专门的立法机构、法庭、行政部门)在执法时间和程序方面的差异,以及在特定情况下由不同特征的执法机构分配剩余立法权和执法权可能获得不同的干预效果。由于各监管主体及其监管方式会产生不同的监管效果,所以在注册会计师政府监管主体及承担的责任形式的变化中,也必然伴随着政府监管效果的改变。

目前,还没有充分的文献论证我国现行的政府监管及其内部权力分配是否最优。但在,在我国注册会计师审计制度的发展变革中,如何寻求一种适合我国国情、能最大限度地保护投资者利益、保证审计质量的监管模式将是政府监管的发展方向。

主要参考文献

1. 方军雄.注册会计师声誉损害的代价.商业经济与管理,2009;8
2. 郭道扬,吴联生.论注册会计师审计质量保持机制——兼论我国注册会计师审计质量保持机制的改进.审计研究,2003;5
3. 李长爱,申慧慧.我国注册会计师行业监管效率研究.审计研究,2008;5
4. 李爽,吴溪.中国证券市场中的审计报告行为:监管视角与经验证据.北京:中国财政经济出版社,2003
5. 王跃堂,陈世敏.脱钩改制对审计独立性影响的实证研究.审计研究,2001;3
6. 王跃堂,涂建明.审计报告标准改变的经济后果——来自资本市场的经验证据.财经研究,2006;12
7. 文光伟.注册会计师的法律责任(第1版).北京:企业管理出版社,2002
8. 吴溪.监管处罚中的“重师轻所”及其后果:经验证据.会计研究,2008;8
9. 谢德仁.注册会计师行业管制模式的国际比较.审计研究,2001;4
10. 谢德仁.注册会计师行业管制模式:理论分析.会计研究,2002;2
11. 朱红军,夏立军,陈信元.转型经济中审计市场的需求特征研究.审计研究,2004;5