

会计学论丛

中国开放性会计 监管初探

Research on the Open Accounting
Regulation in China

潘立新 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

会计学论丛

F231.6

59

2006

中国开放性会计 监管初探

Research on the Open Accounting
Regulation in China

潘立新 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

北京市社会科学理论著作出版基金资助

图书在版编目(CIP)数据

中国开放性会计监管初探/潘立新著. —北京:北京大学出版社, 2006. 8
(会计学论丛)

ISBN 7 - 301 - 09844 - 8

I. 中… II. 潘… III. 会计检查 - 研究 - 中国 IV. F231.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 122062 号

书 名: 中国开放性会计监管初探

著作责任者: 潘立新 著

责任编辑: 何耀琴

标准书号: ISBN 7 - 301 - 09844 - 8/F · 1252

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子信箱: em@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

出版部 62754962

印 刷 者: 北京汇林印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 16 印张 242 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

内 容 简 介

“会计信息失真”和“会计监管失灵”已经成为社会各界普遍关注的问题,本书研究的是两个重要难题:一是严格的会计监管与市场资源配置效率之间是否存在真正的关联;二是如何弥合监管制度与监管执行效果之间的差距。书中结合经济学、法学和政治学的研究成果,对会计监管必要性进行了理论诠释;分析了我国政府主导的会计监管的基本特征和适应性;提出了构建“开放性会计监管体系”的政策建议。本书最大的特点是,融合多学科的视角研究会计监管,并以“市场作用”和“政府作用”的替代和互补关系的研究为主线,对会计监管的理论依据和改革方向进行了探讨,具有相当的理论深度和实践操作性。

本书适用于财务、会计及相关专业的本科生和研究生,会计监管研究者,监管部门,企业管理者和注册会计师参考。

作者简介

潘立新,1968年生,湖南浏阳人。会计学博士,北京航空航天大学经济管理学院副教授。师从我国著名会计学专家、中央财经大学李爽教授,从事会计理论与方法研究。在《当代财经》、《财会通讯》等刊物上发表学术论文二十余篇,主要研究方向:我国会计监管问题研究、会计信息与资本市场财务会计研究、国际会计准则与国际会计协调、企业集团财务管理等。

前言

近年来,特别是进入 21 世纪以来,国内外资本市场频繁发生的会计舞弊和审计失责事件,使投资者损失惨重,市场信心降到冰点。我国企业的会计信息失真,甚至已经被称为市场经济的“毒瘤”。加强会计监管成为各国市场管理者的政策之重,会计监管研究在我国也受到前所未有的重视。在这一过程中,有两个问题一直困扰着决策者和研究人员:一是严格的会计监管与市场资源配置效率之间是否存在真正的关联;二是如何弥合监管制度与监管执行效果之间的差距。第一个问题实质上是市场机制与政府作用争论的延续,虽然近年来各国证券市场加强会计监管之势已是必然,但是在“监管失灵”现象反复出现和西方国家普遍放松规制的背景之下,研究会计监管的必然性、寻找政府对会计市场干预的理论支点,具有重要意义。第二个问题尤其针对的是我国日渐健全的会计监管制度与较大范围会计信息失真共存的矛盾,此问题的探索 and 解决对于改善我国的会计监管效果,构建科学的会计监管体系具有重大现实意义。本书的出发点,正出自对上述两个问题的思考。

本书研究的主线是:以多学科的研究成果为基础,对会计监管进行理论分析;以经济学的国家与市场理论为根本指导,构建高效的会计监管体系。

对会计监管必要性的理论诠释,结合了经济学、法学和政治学的研究成果:新古典经济学认为规制是政府出自于公共利益对市场失灵的补救;法学的研究填补了经济学解释的逻辑跳跃,认为规制能很好地解决私人上诉成本和法庭执法滞后问题;政治学将政府规制看作是利益集团的讨价还价的政治过程。按照新古典经济学的思路,公共产品和外部性导致的会计信息供给不足,是会计监管产生的一般原因,而深层原因是信息不对称和负内部性引起的会计信息失真与会计舞弊。

然而,政府规制的不断扩展及“监管失灵”现象的反复出现,引起人们

对规制,包括会计监管的诟病。“捕获论”、“法律的最优阻吓理论”、反对会计监管的实证证据、自愿披露学说以及监管成本论,纷纷提出了对监管制度的质疑。然而,与上述观点所假定的条件相比,现实经济更多体现的特征是不完全市场、不对称信息、不完全契约以及不完备法律。这些特征加深了传统市场失灵对经济效率的影响,在此情况下,个人行为对于其他人来说有无法预料的外部效应,基于此,政府干预市场并把干预的范围集中在较大、较严重的市场失灵是合理的,这就使会计监管得到进一步的解释。

经济学的国家理论与市场理论的发展,是本书研究有效会计监管体系构建的根本出发点:(1)从亚当·斯密到凯恩斯到现在,人们对市场经济中政府作用的认识逐渐深入。政府应该而且可能在经济发展中担当重任,但是必须严格控制干预的领域和干预方式,不然会引起后果更严重的政府失灵。(2)市场与政府这两种资源配置机制并不是截然对立的,政府干预可以进一步划分为“替代”市场和“补充”市场两种作用,相对于政府替代市场的功能,政府补充市场的功能更利于资源配置效率的提高。(3)在政府对市场的干预中,应充分发挥“市场机能的扩张性政策”。发达国家政府采用的市场机能的扩张性政策应着重促进民间协调机制的发展,提高其作用;而对于发展中国家,政府在纠正“市场失灵”的领域中引入市场作用的政策更应被重视。

在上述思想的指导之下,本书首先对我国现行会计监管体制的特征进行了分析。我国会计监管以政府主导为基本特征,财政部、证监会承担了监管者的行政职责。从对这两个部门会计监管政策形成的追溯分析和2001年监管政策的截面分析中,可以看出西方会计、审计和信息披露规范的引入贯穿了我国会计监管制度形成的全过程。但是一定范围的产权不明、国有投资者缺位、公司治理混乱的情况以及资本市场的成熟、地方政府之间的竞争等,使得高质量的会计信息缺乏有效需求。我国会计监管正是在会计信息的供给与需求双重不足的状况下进行的,这就导致了监管制度的强供给性。由于参与会计规范制定的利益驱动不足、知识积累不够,利益相关者对监管规范的制定持“理智的冷漠态度”,会计监管政策制定更多的是一个“理性计算的过程”。强供给型的会计监管制度并不是在博

弈参与人的策略互动中内在产生的,不能被参与人预期,所以自我实施性很差,伴随着监管制度完善而出现的大范围的会计信息失真说明了这一点。

笔者认为,我国会计监管效果的改善,不能仅仅依靠严格监管措施、提高监管力度和加大违规处罚。强供给型监管政策的最后实施,还是要落实到微观经济主体,如果其机制不符合市场要求,那么市场性质的会计规范要么会被这种微观主体拒绝,要么会被滥用。基于此,本书提出了“开放性会计监管”的设想。相对于传统会计监管的强制性、单方性、外生于市场等特征,开放性会计监管强调在政府监管中利用市场的作用,通过被监管主体市场制度的建设,激发会计监管政策实施的推动力;通过企业会计风险的充分披露,使监管政策实施的监督更多地依靠市场约束来进行;在制衡监管权力的同时,扩大利益相关者对监管决定程序的参与,适度引入竞争、程序公开的监管行政制度。具体内容如下:

首先,开放性会计监管的框架包括监管目标、监管主体、监管原则等不同于传统会计监管的特征。本书特别分析了会计监管发展中的一个重要现象——监管主体竞争与更迭的效率,指出从总体而言,监管主体的竞争更迭有利于公共利益的维护。开放性会计监管应选择在我国政府主导的会计监管模式中,增加监管主体的竞争和民间主体的参与。具体地说,在财政部门成立专门主体负责注册会计师行业的行政监管、在会计准则制定中启用民间独立机构、将中国注册会计师协会建成真正的民间会计职业团体。

其次,开放性会计监管主张依靠被监管者,包括企业、注册会计师和事务所遵从和支持的会计监管的制度建设,来改善监管效果。本书从两个角度探讨了寻求被监管者会计监管支持的路径:其一是以产权改革与公司治理结构的完善构筑企业会计信息质量的保障;其二是以有效需求的刺激和对不当竞争的制止促使民间审计制度作用的发挥。“所有者缺位”和“内部人控制”是我国企业会计违规问题的两大根源,产权改革不仅可以培养市场对高质量会计信息的自发需求,而且结合公司治理结构和内部控制的建设,将形成推动企业遵从会计监管的内部制度。与此同时,受巴塞尔新资本协议的第二支柱的启发,被监管机构高层管理人员在监管执行过程中

的责任和作用必须受到重视。民间审计是市场自发保障会计信息质量的重要制度,审计师的独立性最终取决于审计需求水平及审计市场的竞争状况。相关证据说明了我国审计市场集中度低、恶价格竞争的特征,这是长期不合理的行业环境造成的必然结果。本书认为,培养公平竞争的市场环境应允许行业有一个逐渐成长的过程。为了改变利益相关者,特别是企业管理层对监管政策制定“理智的冷漠态度”,三项措施须被考虑:明晰企业产权,改革经营者的遴选制度和薪酬激励制度;通过市场洗练和市场培养,形成具有强势谈判能力的注册会计师群体;改革监管行政,规范会计监管政策的制定程序。

再次,所谓“会计风险”,是指财务报表不能在所有重大方面公允地反映企业的财务状况、经营成果和现金流量的可能性。它的形成是由于技术、环境、人为和制度等几方面的原因引起的。本书之所以定义会计风险,是希望通过企业对财务报表所蕴涵的会计风险的充分披露,使报表阅读者在避免决策风险的同时,依据企业财务报表的决策效果,衡量对企业的信任度;利益相关者采取一定措施维护自身的利益的同时,将对企业的会计行为产生市场约束,迫使企业选择更加稳健的会计程序。企业会计风险应采用表外披露方式,并在财务报告中集中披露。

最后,开放性会计监管研究将焦点集中在政府监管者的监管行政改革上。我国行政监管的特点是,监管主体与社会公众的委托代理链条不强,社会公众通过立法、行政、司法等渠道对监管决策活动的影响有待加强;行政监管者权力过大,缺乏相应的契约责任制约;在信息不对称情况下,监管者存在背离委托人目标的道德风险,而监管部门多重代理身份的缠绕又使监管行为违背监管目标的可能性大大增加。因而,开放性会计监管对于监管者的要求,应着眼于监管权力的约束与监管责任的重整;政府会计监管效果改善的基本途径在于推进法制监管、责任监管和回应监管。

导论	/1
0.1 问题的提出及选题的意义	/1
0.2 国内外研究现状综述与启发	/5
0.2.1 规制经济学提供的监管研究基础	/5
0.2.2 会计监管的经济学解释	/7
0.2.3 国内近期研究成果及美国会计监管 改革启示	/10
0.3 本书的研究方法与研究框架	/12
0.3.1 研究方法	/12
0.3.2 研究框架	/13
0.4 创新之处与不足	/14
第1章 会计监管理论诠释:有效监管的本质特征	/16
1.1 政府规制的主要解释	/16
1.1.1 新古典经济学的分析框架	/16
1.1.2 法学意义:私人上诉社会成本问题的解决	/20
1.1.3 政治学的解释	/22
1.2 会计监管的经济学意义	/23
1.2.1 会计信息在市场资源配置中的作用	/23
1.2.2 会计监管的必要性及经济意义	/25
1.3 政府抑或市场:监管失灵的困惑	/30
1.3.1 会计监管的质疑	/30
1.3.2 监管的进一步诠释	/39
1.3.3 市场经济中政府的作用	/46
1.4 有效会计监管的本质特征	/51
1.4.1 市场与政府:替代作用与互补作用	/51
1.4.2 市场机能扩张性作用在会计监管中的运用	/55
1.5 本章结论及开放性会计监管的提出	/58

第2章 我国会计监管的困境分析:外生性会计监管 的证据	/ 61
2.1 我国会计监管制度概览	/ 62
2.1.1 我国会计监管的制度体系	/ 62
2.1.2 我国会计监管的主体	/ 64
2.1.3 行业自律在我国会计监管中的地位	/ 67
2.2 对财政部、证监会监管思路的考察	/ 69
2.2.1 财政部的会计监管:政策追溯与监管 主线分析	/ 69
2.2.2 证监会的会计监管:“在发展中规范” 的一个印证	/ 74
2.2.3 2001年会计监管规范的截面分析	/ 78
2.2.4 我国会计监管政策制定的特征总结: 会计监管规范强制性供给的弊端	/ 83
2.3 现行会计监管体系的适应性分析	/ 89
2.3.1 我国会计监管的需求分析:利益相关者 的态度	/ 90
2.3.2 大范围的会计信息失真:会计监管的 政府失灵	/ 98
2.3.3 监管失灵:新兴市场与成熟市场的 根本区别	/ 106
2.4 本章结论及我国会计监管的特征归纳	/ 107
第3章 开放性会计监管的框架构筑	/ 109
3.1 开放性会计监管的经济学、行政学基础	/ 109
3.1.1 市场经济理性的二分与整合	/ 109
3.1.2 “激励相容”理论与机制设计原理	/ 110
3.1.3 从消极行政观到民主行政观:开放性监管 的行政学解释	/ 113

3.2 开放性会计监管的目标层次	/ 116
3.2.1 现有会计监管的目标研究	/ 116
3.2.2 开放性会计监管的目标层次	/ 118
3.3 监管主体的竞争与更迭	/ 122
3.3.1 会计监管主体及不同市场的监管模式特点	/ 122
3.3.2 监管主体竞争更迭的意义	/ 127
3.3.3 开放性会计监管模式与主体的选择	/ 134
3.4 开放性会计监管的对象、内容与原则	/ 138
3.4.1 开放性会计监管的对象与内容	/ 138
3.4.2 开放性会计监管应体现的原则	/ 139
3.5 会计监管的博弈均衡的实现	/ 140
3.5.1 开放性会计监管:多元博弈形成的 结构平衡	/ 140
3.5.2 利益相关者谈判与内生性监管制度 的形成	/ 142
3.6 本章结论	/ 147
第4章 寻求被监管对象的会计监管支持	/ 149
4.1 会计监管自觉遵从的可能性分析	/ 149
4.1.1 降低代理成本与融资成本:自觉遵从监管 的动力之一	/ 149
4.1.2 激发审计需求与获得垄断利润:自觉遵从 监管的动力之二	/ 151
4.2 被监管对象的深层激励:完善企业制度与改善 审计业竞争环境	/ 153
4.2.1 企业遵从会计监管的内部保障:产权改革 与公司治理结构的完善	/ 153
4.2.2 民间审计监管作用发挥的关键:有效需求 的刺激和不当竞争的制止	/ 160

4.3 管理层的作用	/ 167
4.3.1 公司管理层在监管执行中的作用:来自 《巴塞尔协议》的启发	/ 167
4.3.2 《萨班斯-奥克斯莱法案》对公司 管理层的要求	/ 169
4.3.3 针对管理层的激励与会计监管	/ 171
4.4 被监管者对会计监管政策制定的参与	/ 173
4.5 本章结论	/ 177
第5章 依赖市场约束的监管工具选择:会计风险 的充分披露	/ 180
5.1 会计风险及其成因	/ 181
5.1.1 定义“会计风险”	/ 181
5.1.2 会计风险的形成原因	/ 182
5.2 会计风险的充分披露	/ 191
5.2.1 透明度:企业会计风险披露的依据	/ 191
5.2.2 企业会计风险披露的内容	/ 194
5.3 会计风险披露的形式与条件	/ 200
5.3.1 表内揭示还是表外披露:会计风险披露 的形式	/ 200
5.3.2 会计风险充分披露的条件	/ 204
5.4 本章结论	/ 206
第6章 监管者的权力约束与责任重整	/ 208
6.1 从监管主体谈监管失灵	/ 208
6.1.1 监管主体与社会公众:委托-代理关系 的现状	/ 208
6.1.2 信息不对称下监管者的道德风险	/ 210
6.1.3 监管失灵与监管制度改革	/ 212
6.2 法制监管:会计监管的法律依据和监督救济	/ 213
6.2.1 法制监管的内涵	/ 213

6.2.2 我国行政法制建设对会计监管的影响	/215
6.3 责任监管:监管者的行为控制与业绩考评	/218
6.3.1 责任监管的内容	/218
6.3.2 会计监管执法责任实施的前提	/221
6.4 回应监管:会计监管的公众参与	/222
6.4.1 会计监管政策制定的充分程序	/223
6.4.2 会计监管政策的充分解释	/227
6.4.3 会计监管执法的充分披露	/229
6.5 本章结论	/230
参考文献	/233
后 记	/243

导 论

0.1 问题的提出及选题的意义

近年来,国内外资本市场发生的一系列会计欺诈和审计失责事件,让各国政府、投资者和社会公众充分意识到,会计舞弊与会计信息失真问题已发展到足以动摇市场公平和效率的基础、干扰社会经济有效运行的地步。从安然事件、世界通讯事件、施乐事件,再到美国在线与时代华纳的“世纪并购”事件,美国投资者已为一连串财务丑闻付出了惨痛代价。2002年10月初,道·琼斯、纳斯达克和标准普尔三大指数均跌到多年以来的最低点,消费者信心指数也跌到9年以来的最低点;美国证券交易委员会(SEC)委员保罗·阿特金斯估计,2002年美国家庭的股市财富损失高达5万亿美元(白卫涛,2002)。我国证券市场形成时间虽短,但从1997年琼民源案发,到红光实业、东方锅炉、大庆联谊、郑百文、蓝田股份、黎明股份、亿安科技、银广厦事件,市场的成长和投资者信心正经受着严峻考验。实际上,资本市场的会计舞弊还只是我国企业会计信息失真的一个缩影,范围更大的、对国家经济影响更深的会计违规遍布各类企业。

加强会计监管已成了国内外市场管理者和公众的共识,美国总统布什曾在多次公开场合中,呼吁制定更加严格的会计准则和更加强硬的信息披露规定,要求公司管理层必须向投资者和社会负责。我国前总理朱镕基早在1994年第四次全国会计工作会上,就提出整顿会计工作秩序、改善会计信息质量的约法三章;2001年4月和10月,在视察上海国家会计学院和北京国家会计学院期间,朱总理亲题校训“不做假账”。安然事件后,美国动作迅速地着手立法改革。布什总统签署了《公众公司会计改革和投资者保护法案》,成立公众公司会计监督委员会负责上市公司审计监督;SEC依照该法出台了多项新法规,内容涉及审计市场的重新规范、上市公司审计委员会的独立、资产负债表表外安排等各个方面。英德等欧洲发达国家的政

府和行业组织也通过立法加强了对社会审计和企业会计的监管,英国进一步加快了对独立监管机构会计基金会及其下设机构的完善,德国也把建立独立监管机构财务复核小组和公共检查委员会提到了议事日程。在我国,2001 年被称为证券市场的“监管年”,也是会计、审计和信息披露规范颁布和执行最密集的一年。财政部就颁布或执行了 15 项会计规范。针对上市公司年度财务报告的信息披露和审计,证监会出台了 18 项相关的政策措施,此类监管措施在其后年度又得到进一步加强。

纵观历史,会计信息失真给经济发展和市场秩序带来巨大冲击,其后反而促进了监管改革和会计体系的进步已有先例。20 世纪 30 年代美国股市全线崩溃,痛定思痛后人们将其主要原因归责于会计失实,继而成就了有史以来最完备的美国公认会计准则体系与审计准则体系,在 1933 年《证券法》和 1934 年《证券交易法》的统驭下,更形成了以美国注册会计师协会(AICPA)为主导的、让美国人引以自豪的自律会计监管模式;20 世纪 70 年代,美国出现了继 30 年代经济危机后最严重的一系列审计失责案,国会听证会的关注不仅使 AICPA 组建了公众监督委员会(Public Oversight Board, POB),而且促使《统一会计师法案》的出台,依据该法案,州会计事务委员会承担监督管理会计职业的行政职能,因此形成了国家法律授权独立机构联合会计职业组织进行会计监管的格局。^① 故而,此次财务丑闻的出现,似乎也给人们提供了一个严格会计监管、完善会计体系、改善会计信息质量、提高市场资源配置效率的机会。

但是,有两个问题一直困扰着决策者和研究人员:其一,严格的会计监管政策与市场资源配置效率之间是否真正存在关联;其二,如何弥合监管制度建设与监管执行效果之间的差距。第一个问题实质上是市场机制与政府作用争论的延续,虽然规制经济学理论和学说从弥补市场失灵的角度,对政府监管的起因进行了解释,但是更严重的政府监管失灵一直困惑着世人,20 世纪 70 年代以来西方国家普遍放松政府管制的成果,更为反对监管的人士提供了有利佐证。在会计监管领域,对于证券市场强制性会

^① 但当时《统一会计师法案》的实施,还是借助行业自律、同业互查来实现。安然事件发生后,对自律组织监管弱化的批评如潮,《公众公司会计改革和投资者保护法案》的实施彻底改变了这种状况。

计信息披露管制的市场效果,一直有学者不断在进行实证验证。其中较早的三项怀疑证据最有代表性:1964年,诺贝尔奖得主斯蒂格勒(Stigler)对美国1933年《证券法》颁布的管制效果进行了研究,指出会计信息监管不能说毫无效益,但效益并不显著;本斯顿在1969年和1973年针对《证券交易法》的研究也表明,会计信息披露监管没有给证券市场带来明显的效益;周(Chow)在1983年的研究则从另一侧面指出,监管会增加企业个别成本和社会成本。^①以上三项研究的结果和研究过程虽然招致了不少质疑和批评,但是对会计监管是否真正能够提高市场资源配置效率,却一直没有定论。有学者甚至认为,普遍看来,我国市场失灵的原因始于政府监管失灵。因而,即使金融领域的政府监管始终为各国政府所强调,并且全球证券市场上加强会计监管已经形成了共识,进一步研究会计监管的必要性,从理论上厘清市场失灵与政府会计监管失灵之间的关系,揭示多重目标下中国政府会计监管的特殊形态,仍具有重要意义。本书的出发点之一,就是从经济学、政治学和法学的研究及成果中,寻找会计监管的理论支点。

日渐健全的会计监管制度与较大范围的会计舞弊共存的矛盾,使会计监管效果问题成为世人关注的焦点,在中国尤其如此。第二个问题的研究与思考对于加强我国会计监管体系的建设、完善市场经济制度具有重大的现实意义。中国会计学会第六次全国会员代表大会“会计监管问题研究”综述总结了我国现行会计监管体制存在的问题:“一是政府监管分散。多个部门负有会计监管职责,这些政府部门在企业监管上分工不明确,职责重复,实务中各自为政,从而导致重复监管,甚至在会计监管上相互冲突,弱化了政府监管的权威性和有效性。二是社会监管乏力。社会对会计的监管由于监管人员进入门槛低,素质不高,影响了会计监管的效率和质量。三是内部监管薄弱。一些单位缺乏应有的内部治理结构,所有者、经营者、管理者角色错位、利益失衡、关系不顺、单位规章制度或不全或流于形式,会计人员既无认真执行制度的动力,又无严格执行制度的保障;内部审计只是例行政府审计的公事,未真正发挥内部控制的积极作用。”实际上,以

^① 有关这三种论述详见陈汉文,《证券市场与会计监管》,中国财经出版社2002年版。