

政府会计改革丛书

市场经济 会计监督

主编 陶良虎 贺茂清



经济科学出版社

中国审计学会理事

市场经济 会计监督

王德 周永发 周永发

中国审计学会理事

政府会计改革丛书

市场经济与会计监督

主 编	陶良虎	贺茂清
副主编	张友棠	邹德文
	杨 波	秦文婷

经济科学出版社

责任编辑：周秀霞

责任校对：杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

市场经济与会计监督

主 编 陶良虎 贺茂清

副主编 张友棠 邹德文

杨 波 秦文婷

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

华中师范大学印刷厂印装

880 × 1230 32 开 10.875 印张 280000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7 - 5058 - 4277 - 3 / F · 3553 定价：24.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济与会计监督 / 陶良虎、贺茂清主编. —北京:
经济科学出版社, 2004. 8

(政府会计改革丛书)

ISBN 7 - 5058 - 4277 - 3

I. 市... II. ①陶... ②贺... III. 会计检查 - 研究
- 中国 IV. F231.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 070764 号

前 言

会计监督是会计实践活动过程中的基本职能，是经济正常运作的重要保障机制，体现了会计管理的基本属性，也是会计管理的重要组成部分。

入世以后，我国经济与世界经济的联系日益加强，国内外市场竞争日益激烈。经济全球化的发展，对我国政府和企业提出了新的挑战。要求我国市场规则尽快与国际惯例接轨。一方面，作为传统会计管理制度深层内核的会计核算与会计监督，与构建完善的企业经营机制产生了激烈碰撞，加大了政府运行成本，以及企业运行的摩擦系数，影响了我国经济体制改革的深入发展。这就迫切要求政府和各种经济组织必须尽快建立健全有效的会计监督机制，提高经营管理的效率，以便在激烈的国际竞争中立于不败之地。另一方面，会计作为国际通用的商业语言，更要遵循国际统一的规则 and 标准。因此，无论是政府还是企业单位，作为从事会计实践活动的会计核算单位，都应该遵守这一“游戏规则”，特别是处在市场经济最前沿的企业更应建立内部会计控制和监督约束机制，提供真实的会计信息，在更高层次上满足投资者、债权人、管理者、社会公众的不同需求，这对于约束和引导政府与企业行为，提高经济效益至关重要。

近些年，为解决上述矛盾，在理论研究方面，人们对构建会计监督体系进行了各种有益探索，对会计监督在社会主义市场经济执法体系中的地位 and 作用、会计监督的基本属性和特征、会计监督的目标和原则、会计监督的基本方式和方法等方面的认识正

在逐步深化。同时,社会各界,尤其是广大会计理论和实践工作者,对会计监督理论研究的积极性与日俱增,研究的广度和深度正日益扩展,研究成果越来越丰富。本书的写作从我国的会计监督现状出发,以“三个代表”重要思想和党的“十六大”精神为指导,运用哲学、经济学基本原理,借鉴国内外最新科研成果,采用先进的科学分析方法。首先,系统地研究了会计监督理论,为构建适合中国国情的会计监督模式提供理论依据。其次,分析了目前我国会计监督中存在的突出问题及原因。再次,构建政府与市场内在统一、协调一致的会计监督体系,即政府主导型的会计监督体系。这种监督模式的特点是以政府监督为主导,以单位自我监督为基础,以社会监督为补充,充分体现了法律规范、政府监管、行业自律的基本思想。最后,提出加强会计监督的对策建议。本书力求在新的历史环境中,从市场经济多角度重新审视我国的会计监督,把会计监督体系的研究上升到一个全新的高度。本书对市场经济体制下我国的会计监督体系进行了较全面、系统的研究,具有一定的创新性、前瞻性、理论性和实践性,是迄今为止国内关于市场经济条件下的会计监督研究专著,体现了作者们求真务实的工作作风,也是科学的发展观在会计研究领域的具体体现。

本书是“政府会计改革丛书”之一,由“市场经济条件下的会计监督”课题组经过近两年的探索研究完成,是集体智慧的结晶。课题组由从事经济理论研究的专家教授和多年从事会计实务工作,具有丰富实践经验的人员组成。主编陶良虎、贺茂清为全书确定了核心概念,设计和构筑了全书的理论框架,统筹了全书内容,并为全书的定稿工作付出了辛勤的劳动。陶良虎、秦文婷撰写第一、二、九、十一章,贺茂清撰写第八章,邹德文、倪燕钢撰写第三章,罗莉撰写第四章,张友棠、严碧容、成瑛撰写第五、十章,杨波、张奇撰写第六、七章。

在本书研究和写作过程中,我们对部分政府机关、非营利组

织以及企业进行了调研，掌握了大量的第一手资料，同时参阅和吸收了国内外有关会计监管、会计监督方面的学术观点和技术方法，有关专家和学者提出了宝贵的意见，在此一并致谢。

本书虽经我们潜心研究、精心撰写、细心修改，但由于水平有限，加之我国市场经济正处在逐步完善之中，与此相适应的会计监督理论、体系、技术与方法尚处在探索之中，书中提出的观点、思路和具体方法难免存在诸多不足，有待进一步推敲和完善，恳请读者不吝赐教。

编者

2004年7月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究会计监督的背景与动机.....	1
第二节 会计监督的发展历程.....	7
第三节 本书的逻辑主线及章节安排	13
第二章 会计监督的理论评介	18
第一节 会计监督的理论依据	18
第二节 会计监督的内涵	25
第三节 会计监督的特点	32
第四节 会计监督的职能	36
第五节 会计监督的体系	42
第三章 市场效率与会计监督	49
第一节 市场效率的会计学理论分析	49
第二节 会计监督不力导致市场失效的现状	59
第三节 实施会计监督 提高市场效率	65
第四章 公平竞争与会计监督	74
第一节 经济学的竞争理论和监督理论	74
第二节 会计市场的不公平竞争与会计监督	81
第三节 建立市场公平竞争的会计监督制度	92

第五章 法制经济与会计监督	104
第一节 会计监督的法学渊源.....	104
第二节 会计监督法律体系的框架内容.....	112
第三节 完善会计监督法制体系.....	122
第六章 内部会计监督	132
第一节 内部会计监督的基本范畴.....	132
第二节 内部会计监督的实施.....	137
第三节 内部会计监督的局限性.....	154
第七章 社会会计监督	162
第一节 社会会计监督的必要性.....	162
第二节 社会中介的会计监督.....	164
第三节 社会审计风险的控制.....	168
第四节 社会审计机构及注册会计师执业的监督.....	173
第五节 社会公众的会计监督.....	181
第八章 政府会计监督	190
第一节 财政监督.....	190
第二节 审计监督.....	201
第三节 税务监督.....	205
第四节 保险监督.....	208
第五节 银行监督.....	212
第六节 证券监督.....	215
第九章 会计监督中的博弈	220
第一节 博弈理论与会计监督.....	220
第二节 信息提供者与信息使用者之间的博弈.....	225
第三节 经营管理者与会计人员之间的博弈.....	232

第四节	监管者与经营管理者之间的博弈·····	235
第五节	社会中介机构与经营管理者之间的博弈·····	239
第六节	监管者与社会中介机构之间的博弈·····	249
第十章	会计监督新体系的建立·····	254
第一节	现行会计监督体系存在的主要问题·····	254
第二节	建立会计监督新体系的理论基础·····	259
第三节	会计监督新体系建立的基本原则·····	262
第四节	会计监督新体系建立的模式选择·····	265
第五节	会计监督新体系建立的主要途径·····	274
第十一章	会计监督典型案例分析·····	284
第一节	安然事件：美国市场监管的失败案例·····	284
第二节	巴林银行事件：英国金融监管的失败案例·····	293
第三节	“五大”诚信危机：社会中介监督未尽 其责·····	302
第四节	国内十大审计失败案例·····	308
	参考文献·····	328

第一章

导 论

会计监督缘由会计的产生而产生，伴随经济的发展而发展。市场经济的建立和发展，使得经济活动日趋复杂，从而赋予会计监督更为重要的历史使命。在会计改革进程不断深入的同时，会计监督也取得了长足发展，逐步形成一个独立于会计核算体系之外的监督体系。中国经过 20 多年的改革开放，目前正处于一个新的历史时期，社会主义市场经济体制逐步完善，中国经济逐步迈向国际化。这一新的历史时期给会计监督工作提出了不断完善的新课题。我国的会计监督虽有发展，但仍存在大量理论和实践上的问题亟须解决，传统的会计监督难以适应经济体制的深化改革和社会经济的不断发展。因此，迫切需要将会计监督问题的研究上升到一个新的高度，本课题力求在新的历史环境中，即从市场经济的角度重新审视我国的会计监督。本章将首先对会计监督的研究背景与动机、会计监督的发展历程以及本书的逻辑主线、章节安排做一概述。

第一节 研究会计监督的背景与动机

建立市场经济体制从会计的角度讲，就是要正视现行会计制度与市场经济的摩擦和冲突，树立起与市场经济相适应的新型会计理论。会计工作是市场经济大厦的一块重要基石，会计信息作为利益分配的“尺度”越来越受到各方重视，其质量如何直接

影响到经营者、投资人和社会公众的利益，影响到国家宏观经济政策的制定和整个社会经济秩序。因此，在当前的背景形势下，会计监督不可避免地成为经济正常运作的重要保障机制，促进市场主体有序竞争和资源有效配置；同时，实行有效的会计监督，规范会计工作，也正是市场经济为会计研究提出的一项异常必要和紧迫的课题。

一、市场经济呼唤会计监督

21 世纪初，国内外资本市场接二连三地爆发了银广夏、安然、施乐等一系列会计造假事件，会计信息失真、假账真做、真账假做，又到了一个新的波峰期，已经危及到市场经济建设，影响到国家的长治久安。

从 1997 年的琼民源、红光，到 2001 年银广夏、麦科特、黎明股份的案件曝光，牵连出了相关的中天勤、华鹏、华伦等会计师事务所，也引发社会各界对诚信问题的极大关注。会计舞弊案的发生既说明加强会计监督的重要性和迫切性，又对如何在制度、技术上不断强化和完善会计监督提出了更高的要求。为解决这一问题，我国对现行的会计、审计体制进行了整顿治理，一系列会计、审计准则相继出台，证监会针对上市公司颁发了一系列信息披露规则、准则，《会计法》也进行了大修改。国家为规范会计工作秩序，提高会计信息质量采取了各项有力措施，会计监督问题被再次提上议程。从国际上来看，美国安然、施乐、世通、默克制药、泰科、通用电气等国际性大型上市公司，不断传出不同程度的财务状况的虚报丑闻，引起美国公众对现有注册会计师自律制度的不满。会计领域的这些失败、丑闻，暴露了根植于市场规则运作的行业自律在急剧变幻的市场中可能会成为会计职业过度灵活地与市场共谋的天然途径。单靠会计行业自律令人怀疑，加强会计监督势在必行，监督之剑应时刻高悬于会计领域。

上方,以保证各项经济活动的合法性、合理性和效益性,恢复会计承担的社会责任和社会公众对会计监督的信心。

在会计职业被日益看好的今天,会计信息质量却每况愈下,会计造假事件层出不穷。从经济学的角度来看,纯粹的市场力量 and 行业自律难以有效防止信息的公共产品和外部性带来的会计信息生产不足或过剩,以及信息不对称带来的会计信息质量、数量和时间上的任意性。事实证明,市场这一“看不见的手”也有失灵的时候,必须加强对会计信息披露和会计职业的监督,会计监督问题的研究理所应当成为目前市场经济工作的当务之急。

二、会计监督职能弱化

会计监督这一会计基本职能,在维系单位经济秩序,揭示营运状况和业绩,推动社会进步和发展等诸多方面都具有独特的魅力和功效,长期以来,人们对它寄予厚望。但在实施过程中,尤其是这几年的会计工作实践中,会计监督的职能并没有真正发挥其应有的作用,反而呈现出不同程度的弱化趋势,成为市场经济工作的一大顽症。在现实工作中,会计监督职能弱化主要表现在以下几个方面:

1. 会计原始凭证失真,基础数字不实。原始凭证混乱是当前存在的极其严重的问题,使会计真假难辨而难于监督。这种现象大致可分为两种情况:一是为了掩盖不合法的经济内容编造原始凭证,从而形成表面上完全合法的经济内容;二是虚构经济内容,随意填报发票内容,凭假发票报销,为成本计算提供的有关数字如材料消耗、工时、人员工资等数据,存有相当的水分。对此,会计人员在实际工作中就显得无能为力。

2. 会计监督效力低下,国有资产流失严重。据有关统计资料表明,近几十年来,我国国有资产平均每天大约流失1亿元。

部分经营管理者为谋取局部、小团体和个人利益，千方百计地侵占国有资产：在新旧体制转轨和产权变动过程中，有意少计国家资本金，低价出售国有土地所有权和房产；在进行中外合资、合作和股份制改造时，低估或不评估国有资产价值；在生产经营过程中，搞虚盈实亏或虚亏实盈，甚至利用手中权利转移、侵占国有资产，参与炒股和期货等活动，造成国有资产的大量流失，并发展到非解决不可的程度。当然，这一严重问题的出现，与相应法律、法规尚未健全，国有资产产权不清等问题有关，但不能否认，会计监督未能有力执行其职能也是一个重要因素。

3. 领导带头违法，会计无法监督。事实表明，大量会计方面的违法行为是单位领导、企业法人为谋取自身利益，不顾国家财经法纪，弄虚作假，并利用自身有利条件和权利唆使、强令会计人员进行违章操作。另一方面，会计人员隶属于本单位，其人事、经济利益等各方面直接受单位领导人支配，会计人员在行使职权过程中往往顾虑重重，无法充分实施监督职能，而最终导致会计工作的依附性，使会计监督丧失效力。

4. 管理制度不健全，内部监督松弛。改革开放以来，部分单位和企业片面理解搞活开放的政策，放松甚至放弃了管理工作，导致内部管理的规章制度不健全、责任不明，致使会计监督无从入手。有的单位没有严格的内部监督制度，甚至根本没有建立内部牵制制度；有的单位没有有效的管理办法，虽建有规章制度，却落实困难又不加考核，内部控制制度形同虚设，大大削弱了会计监督职能。

5. 社会监督乏力，政府监督分散。近年来，注册会计师事业迅速发展，为维护公众利益和投资者合法权益，促进市场经济的健康发展，起到了重要作用。但在僧多粥少的严酷现实面前，会计师事务所举步维艰，竞争激烈，一些会计师事务所为了承揽业务，违背职业道德、放弃审计标准，对客户违纪行为视而不见，甚至共同作弊，出具虚假审计报告，丧失独立性，注册会计

师及其事务所的社会监督软弱无力。按照会计法, 财政、审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门, 应依据有关法律、行政法规规定的职责, 对有关单位的会计资料实施监督检查。但是在实施过程中, 这些部门未能按照各自的职责对会计工作实施监督, 而是权责不清、职能重叠交错、多头监督、重复检查, 使基层会计人员疲于应付, 多有怨言; 同时容易造成政府部门之间相互推诿, 效率低下, 严重影响了政府监督作用的发挥。

有效的会计监督是加强经济管理和财务管理, 提高经济效益, 维护社会经济秩序的重要保证。随着经济体制改革的不断深入和市场经济的进一步发展, 会计工作中出现了许多新情况、新问题, 严重影响了会计监督职能的发挥, 使会计监督落实不到位。监督职能弱化, 导致有章不循、有法不依、腐败现象滋生蔓延, 国家、社会及企业等各方面利益均遭受到巨大损失, 尽管国家采取了诸多整顿措施, 但未从根本上解决问题, 会计监督改革的呼声日益高涨。

三、会计理论界的争论

如同经济生活中的其他经济监督一样, 理论界对会计监督也一直存在两种截然不同的观点:

一种是“监督论”。持此观点者认为应该对会计进行监督。目前, 由于会计信息的公共产品与信息不对称, 在会计信息形成过程中, 仅靠市场自身的力量无法确定最优的会计信息披露方式与内容。市场经济的客观原因使得会计信息披露的真实可靠性得不到保障, 若不进行会计信息披露监督, 自利的经营管理者将不会披露真实和公允的信息, 而只披露那些他们想让外界知道的信息。这就使利益相关者无法利用会计信息来实现资源的最优配置; 相反, 信息持有者则利用其信息优势进行“逆向选择”, 产

生“道德风险”，进而导致违法犯罪行为的滋生蔓延，阻碍到整个社会经济活动的正常运作。为了体现市场经济的效率性、竞争性和法制性，必须加强会计监督，以更系统、全面的法律来规范会计工作，打击违法犯罪，保证会计信息质量，为利益相关人及国家宏观调控提供真实、准确的会计资料，为维护社会经济服务。

另一种相悖的观点是“反监督论”，对会计监督持保留态度。其中具有代表性的观点主要有三类：第一类是“市场调节论”。认为会计信息有信号作用，管理者为取得利益相关者的信任，以降低资本成本，就有动机披露能够详细可信地说明目前状况和未来态势的真实会计信息；审计师提供的鉴证服务也是一种信号，进一步保证会计信息的真实可靠性^①。因此，市场可以确定会计信息的最佳披露，而无须对会计信息的披露进行监督。第二类是“会计监督失灵论”，认为会计监督不可能真正发挥其作用。首先，监督会带来很高的成本，在实施会计监督的过程中必然会权衡其成本和收益，因而不能客观公正地进行监督；其次，监督者也是在信息不完全的情况下制定监督政策的，往往会造成一刀切的现象，或是缺乏可行性，达不到最初目的；最后，监督机构并不一定真正关心社会福利的提高，某一政策的出台往往是各利益集团博弈的结果，会计监督并不是实现最佳社会效益的均衡点，会计正在逐渐失去其监督职能，最终将被专业监督部门和机构所取代。第三类“会计回归企业论”认为会计应回归企业，取消会计工作的核算和监督双重职能，会计对经济业务只核算不监督。

“监督论”与“反监督论”的争论主要是对市场作用于会计职能的争议，不能仅从某一观点的某一方面对其加以断言，必须

^① 阎达五、支晓强：《论会计管制》，载中国会计学会编：《会计监管专题》，中国财政经济出版社 2003 年版。