

研究报告

RESEARCH REPORT

投资者收益、风险和行为研究

课题研究员 李 学



深圳证券交易所综合研究所

2001.12.3 深证综研字第 0046 号

内部报告 仅供参考
版权所有 翻印必究

本报告仅代表个人观点，不代表所在单位观点。

本期主送：中国证监会、各地证管办、
各会员单位、中国证券报、
证券时报、上海证券报

本期印： 800 份

地址：深圳市福田区红荔西路 203 栋

电话：3203511

传真：3203431

邮编：518028

INTERNET 上的主网址：<http://www.sse.org.cn>

内 容 提 要

一、问题的提出

在我国证券市场上存在的一个亟待解决的问题是上市公司的财务信息失真状况严重。郑百文、琼民源、大庆联谊等典型比比皆是。这些公司有的伪造财务报表,对经营业绩和企业资产进行粉饰和包装,骗取上市资格;有的用虚假信息误导欺诈股民等等。财务信息失真的恶意案件严重地扰乱了证券市场的有效运行秩序,损害了广大投资者的利益,影响了我国市场经济的建设和发展。与世界各国一样,我国也将信息披露作为监管的重点,去年12月证监会印发了《关于完善公开发行证券公司信息披露规范的意见》。

但是,要解决上市公司财务信息失真问题,仅依靠政府加强证券监管等外部机制是不够的,还需要完善公司的内部治理结构,健全公司财务信息的内部监督机制。在这方面,英、美、德、法以及香港等国家和地区在公司董事会中设立审计委员会的制度,被经验证明是一套较为成功的内部监督机制。值得我国借鉴和采纳。

二、审计委员会概况

1. 审计委员会的地位与性质

在英美等国家的公司董事会中,设有提名委员会、薪酬委员会和审计委员会等专业委员会。审计委员会作为专业委员会之一,是公司的内部监督机构,主要负责上市公司有关信息披露过程的监督和控制。一般认为,审计委员会在各专业委员会中是重中之

H617/01

重,为必设机构。

2. 审计委员会在各国的发展

无论是单层制的英、美模式董事会,还是双层制的德国监事会,都设立了审计委员会。即使实行董事会和监事会并列制的日本,也在研究审计委员会制度,准备建立审计委员会制度。

3. 审计委员会的主要职能

审计委员会作为董事会中的监督机构,与监事会的事后监督相比较,在董事会里能够实施过程的监督。

(1)对公司的全年及半年的对外财务报表进行审查,关注报表中信息披露的真实性、完整性和公允性,以及董事会相关报告陈述的恰当性。

(2)审核评价公司内部审计工作,选择聘任外部独立审计,并对外部审计的服务范围进行界定,评价外部审计的工作绩效。

(3)内部控制。监督公司管理层所采纳的风险管理和内部控制是否适当和有效,以保证公司建立健全内部控制机制。

4. 审计委员会中的独立董事制度

为了保证审计委员会的独立性,确保审计委员会成员能够公允地表达对公司的独立意见,许多国家和地区都要求审计委员会成员应该部分甚至全部由独立董事来担任。

所谓独立董事,是指满足独立董事条件,除了担任公司董事职务外,和公司没有任何其他重要关系的董事。独立董事任职审计委员会,大大保证了监督作用的发挥。

三、我国建立审计委员会的必要性

我国的上市公司大部分由国有企业改制而成,受传统国有企业的管理方式影响很大,公司治理结构有较大缺陷,从而出现一些很严重的问题。

1. 会计信息虚假,粉饰作假,损害中小股东利益的现象较为普遍。
2. 上市公司和大股东在人员、财务和资产等方面界限不清。一些大股东利用其控股权,掏取上市公司财产。
3. 关联交易相当严重,成为上市公司和大股东操纵利润的手段。
4. 一股独大导致公司治理结构形同虚设。
5. 内部人控制严重。公司的董事长与总经理兼任的现象比较普遍,作为科学性的公司治理结构重要一环的决策层与经理层的分离无从谈起。

6. 监事会形同虚设

根据公司法,监事会是上市公司的监督机构。但普遍而突出的问题是,监事会没有发挥其应有的监督职能,形同虚设。除了上述原因以外,监事会本身的建设也存在着严重的问题:

第一,公司法虽把监事会赋予与董事会平行的地位,但在现实中监事会的地位远远低于董事会。例如,许多公司的监事会主席由工会主席出任,或由党委副书记兼任,他们一般相当于公司的副职,很难履行对相当于正职的董事长和总经理的监督职能。

第二,大部分上市公司的监事由工会主席、党委书记和职工代表担任,很少有法律、财务等方面的专业人员。监事会成员不熟悉财务会计规则,读不懂财务报告,缺乏财务理解力已经成为比较普遍的现象,没有能力发挥应有的监督职能。

面对这些问题,现行监事会难以发挥监督约束机制。引进审

计委员会制度,改革现行的监督机制,对完善上市公司的监督机制是非常必要的。

四、对我国建立审计委员会的几点建议

在改进上市公司的监督机制时应借鉴审计委员会的模式。但监事会的设制已被写进了我国公司法中,成为我们改进监督机制时必须面对的法律背景。

1. 设立审计委员会的思路,根据我国的具体国情,设立审计委员会有以下几个方案:

方案一:在董事会中设立审计委员会,取代现行的监事会制度

由于现行的监事会制度并没有真正发挥应有作用,一定时期内也难以改变在公司治理中的现状。而且,监事会作为并列于董事会的另一机构,不能参与董事会的决策,其职能只能属于事后的监督,难以形成决策过程中的监督。

借鉴国外经验,在董事会中设立审计委员会,建立起全新的监督机制,形成决策过程中的监督,可以全面改观上市公司监督机制的局面。若改进科学得当,可以达到健全完善上市公司监督机制的目的。

但是,采用此方案需要修改公司法,难度较大,所需时间较长。另外,若一股独大的股权结构没有实质性的改进,还有赖于独立董事制度的建立与完善。

方案二:审计委员会与监事会同时并存

根据这个方案,在同一个上市公司内,除了在董事会内设立审

计委员会外,还要保留经过改进的监事会。

审计委员会与监事会实行双重监督,在监督职能上分工配合:审计委员会履行决策过程中的监督职能,监事会发挥事后监督作用;审计委员会主要负责财务信息披露和审计方面的监督,监事会负责合法合规以及在执行股东会和董事会决议等方面的监督。

这个方案有其可行性:一方面引进了比较有效的审计委员会制度,另一方面又符合现行的公司法律规范,实施难度小。尤其在短期内一股独大和董事长兼总经理等问题不会有很大改观的情况下,能发挥较好的监督作用。

但是,两个监督机构并存履行监督职能,肯定使监督成本过高。从长远看,也没有必要存在双重监督。随着上市公司股权结构、治理结构、独立董事制度等方面的建立和规范,应逐步取消监事会。

方案三:建立一套允许选择的监督机制

考虑到上市公司状况的不同,在遵守现行法律框架的前提下,可以由政府颁布法规,允许上市公司根据本身具体情况从两种监督机制中选择一种适用的监督机制。此种允许选择的方式,欧盟在“关于统一欧盟各国股份公司经营管理机构第5号令”的1983年修改意见中也曾提出过(具体内容与本方案无关)。可供选择的两种监督制度如下:

1. 审计委员会和监事会同时并存的双重监督机制

此方案适用于一股独大(例如,在较大的3个股东之间,2个股东持股数之和小于最大股东持股数)的公司,或者董事长兼任总经

理的公司。

由于这类公司治理难度大,监督困难,需要采用双重监督机制。当然会有较高的监督成本。

2. 在董事会中设立审计委员会,不再设立监事会

此方案适用于股权比较分散(例如,在较大的3个股东之间,任意2家股东的持股数之和大于第3家),同时董事长不兼任总经理的公司。这样的公司监督难度相对小一些,没有必要花费高额成本维系双重监督机制,可以取消监事会。

目 录

引言	1
一、审计委员会制度	4
(一)审计委员会的概念	4
(二)审计委员会的职能	5
(三)各国上市公司审计委员会模式	6
(四)审计委员会的作用	9
(五)审计委员会的产生与发展	13
二、部分国家和地区有关审计委员会制度的具体规定	19
(一)审计委员会制度中关于独立董事资格的规定	20
(二)审计委员会中独立董事职数与比例的规定和内部组成 ...	24
(三)审计委员会在组织结构中的地位与角色	26
(四)审计委员会的其他规定	28
三、审计委员会在公司治理中的作用	30
(一)审计委员会的职能与作用	30
(二)审计委员会在董事会中的地位	35
(三)审计委员会与经理人员的关系	37
(四)审计委员会与内外部审计的关系	40
四、审计委员会的建立	44
(一)审计委员会的规模和组成	45
(二)审计委员会任职资格	47

(三)审计委员会的权责规定	49
五、发挥审计委员会作用的因素.....	52
(一)审计委员会的信息支持机制	52
(二)审计委员会绩效评价	54
(三)审计委员会的报酬制度	54
六、对中国上市公司设立审计委员会的建议.....	57
(一)对中国上市公司监督机制的分析评价	57
(二)改进上市公司监督机制的思路	62
(三)审计委员会的建设	66
(四)现行监事会制度的改进	71
(五)设立审计委员会制度需要解决的其他问题	72
参考文献	75

引 言

上市公司作为现代企业的重要形式之一,是一个国家证券市场的基础,其存在和发展及其公司治理的状况,关系到证券市场运行质量与运作效率,对一个国家的经济发展和经济秩序稳定有着重大和深远的影响。

上市公司具有规模巨大和股权高度分散的特征,在社会上涉及领域宽,影响很大。作为社会公众公司,被一些学者认为具有“一定的公共团体性质”。而由其特征决定的委托代理制度使所有权和经营权发生分离,一般股东很难对公司管理阶层实施有效的监控。委托代理产生的信息不对称,很容易产生公司管理层“内部人控制”的问题,损害股东和社会利益。因此,各国非常重视对上市公司的治理和监管。

在中国证券市场上,上市公司的监管和治理状况并不如人意。其中一个重要的表现就是上市公司财务信息失真状况严重,恶意损害中小股东权益的案件不断发生。郑百文、琼民源、大庆联谊、ST猴王等典型比比皆是。这些公司有的伪造财务报表,对经营业绩和企业资产进行粉饰和包装,骗取上市资格;有的任意挪用募集资金,“掏空”上市公司;有的利用公布信息误导欺诈股民等等。这些案件有的是由于工作水平的原因引发,但相当多数是恶意决策造成的。这些案件严重地扰乱了我国证券市场的有效运行秩序,损害了广大投资者的利益,也影响了我国资本市场的完善和发展。

我国证券市场上出现这些问题的原因的探究可从上市公司的外部 and 内部两个方面来分析。在上市公司外部环境和机制方面,一是政府监管力度不足,对虚假财务信息等舞弊行为制裁不力;二是证券市场上的社会中介机构,如会计师事务所缺乏独立性,审计质量低下;三是过去执行的配额式的上市审批制度,造成上市公司壳资源稀缺,壳价值高昂,上市公司不会倒闭,从而,使股东们对公司财务信息不大关心,对信息的需求不强烈;四是我国证券市场上尚未建立起一套完善的退出机制,致使股票价格与价值严重脱节,投资者对所持股票没有风险和危机意识,不大关注上市公司的财务信息质量。在这些方面,政府已经开始采取了一系列措施。

而从上市公司的内部治理情况分析,上市公司内部治理结构不健全是造成财务信息虚假,产生恶意决策的重要原因。据上海证券交易所统计,我国绝大部分上市公司由国有企业改制而来,尚未上市流通的国家股和国有法人股比重平均高达 50%,有的甚至高达 80% 以上。“一股独大”的状况使得内部人控制严重,董事会、监事会、内部审计等内部治理机构形同虚设,成为产生虚假信息和恶意决策的温床。

因此,要解决我国证券市场上市公司财务信息失真问题,一方面要依靠政府加强证券监管,建立良好的公司治理外部机制;另一方面是完善公司的内部治理结构,健全公司董事会的职能结构,完善公司财务信息的内部监督机制。在这方面,一些国家和地区在公司董事会中设立审计委员会以及采取独立董事的制度,取得了很好的治理效果,是值得我国借鉴和采纳的一种有效的内部监督

机制。

本报告将对各国上市公司的审计委员会制度进行比较分析,并借鉴国外经验对我国引进审计委员会的问题展开研究,力图为我国上市公司建立有效的审计委员会提出具有操作性的具体建议,旨在为我国有关决策部门在改善上市公司的治理方面提供参考。

值得可喜的是,审计委员会制度存在和发展的一个重要前提——独立董事制度,已在我国上市公司治理中拉开了序幕,中国证监会已经在2001年8月发布了《关于在上市公司建立独立董事制度的指导意见》。引入独立董事制度将为在我国上市公司设立审计委员会奠定良好的基础。

本文共有七个部分,第一部分为引言;第二部分介绍各国上市公司审计委员会制度的发展;第三部分比较部分国家和地区审计委员会制度的有关规定;第四部分分析审计委员会在公司治理中的作用;第五部分研究各国审计委员会建立的有关事宜;第六部分探索有效发挥审计委员会作用的措施;第七部分研究我国引进审计委员会制度的相关问题,试提出我国建立审计委员会的具体建议。

一、审计委员会制度

许多国家上市公司的董事会中设有审计委员会,对加强上市公司的监督,提高信息披露质量和完善公司治理发挥着重要的作用。了解国外审计委员会制度对改善我国上市公司信息披露失真状况和健全公司治理结构、发展我国的审计委员会制度具有重要的借鉴意义。

(一) 审计委员会的概念

美国注册会计师协会对审计委员会的定义为:审计委员会是董事会里的一个主要由非执行董事组成的专业委员会。在许多国家,审计委员会作为上市公司董事会中的一个专业委员会,是一个内部监督机构,主要负责上市公司有关财务报表披露和内部控制过程的监督。

但是,审计委员会不同于公司管理职能部门中的审计部门和会计部门。这个区别主要表现为:首先,审计委员会代表的是股东的利益,要对股东大会负责,并且,审计委员会代表股东对公司管理层履行其监督职能,从而会减少因信息不对称而带来的公司管理层“内部人”控制的弊端。而公司职能部门中的内部审计等部门则要服从于公司 CEO 等管理层的领导,在工作中较难保持真正的独立性。其次,审计委员会并不自行进行审计等监督工作,而是依靠审计委员会的工作程序来保证公司内部审计和外部独立审计的有效性。通过在上市公司建立审计委员会,从公司董事会内部对公司的信息披露、会计信息质量、内部审计及外部独立审计建立起一个控制和监督的职能机制。审计委员会成员一般由具有丰富的

财会专业知识和技能的公司非执行董事或独立董事来担任,而且各国对审计委员会里独立董事的比例和数目都有严格的规定,并有不断上升的趋势。上市公司设立审计委员会的宗旨主要是为了加强对上市公司财务信息的监督,提高公司对外信息披露的质量。

(二) 审计委员会的职能

审计委员会制度,是伴随着公司治理的发展过程而出现的。一般而言,各国审计委员会制度的建立都是为了改变上市公司财务信息失真状况,加强证券市场公平信息披露机制而产生的。例如,美国1970年—1980年,有400多家美国公司涉嫌财务犯罪^①。1978年,美国纽约证券交易所要求其所属的上市公司都必须在董事会中设立审计委员会。

审计委员会的职能主要是通过审计委员会的一系列有效运行机制来保证公司进行有效的内外部审计活动,提高内外部审计活动的质量和有效性。审计委员会通过参与董事会的相关活动,保证公司董事会对外公布的财务报告及其相关信息的真实性、准确性和完整性。

审计委员会一般需要履行以下职责:

第一、审查财务及相关方面的报告。审计委员会要对公司的半年及全年的对外财务报表进行审查。关注公司对外报表中信息披露的真实性、完整性和公允性,以及董事会相关报告陈述的恰当性。帮助公司董事会更好地理解公司的财务政策、核算体系和财务报告等。

第二、负责内外部审计活动。审计委员会要评价公司内部审

① Corporate Directorship Practices: The Audit Committee. The conference Board Report, No. 766, 1979

计的工作内容和工作业绩,选择及聘任外部独立审计,对外部审计的服务范围进行界定,评价外部审计的工作绩效。审计委员会有权解聘外部审计,并向董事会和股东大会报告。

第三、内部控制。审计委员会代表股东的利益监督公司管理当局所采纳的风险管理和内部控制是否适当和有效,以保证公司建立健全内部控制机制。

第四、其他监督职能。审计委员会还可进行董事会指定项目的审核。

通过审计委员会职责的履行,在审计委员会和董事会、经理层、内部审计人员、外部注册会计师之间建立起通畅、透明的信息流和制衡机制。

(三) 各国上市公司的审计委员会模式

在不同国家的上市公司里,公司治理的模式不尽相同,公司的组织结构也各异,因此,所表现出来的审计委员会与董事会的关系也不一样。从世界范围来看,审计委员会的模式大致可分为以下几种类型:

第一种模式是单层董事会制。这样的模式可称为英美模式,又称为盎格鲁撒克逊模式,被以英国、美国、加拿大、澳大利亚等为代表的世界上大多数的普通法系国家所采用。在这种公司治理模式里,董事会内设立执行委员会、审计委员会、提名委员会、薪酬委员会、公共政策委员会等专业委员会来分别履行不同的职责。审计委员会是公司董事会下设的专业委员会之一。单层制模式见图1。

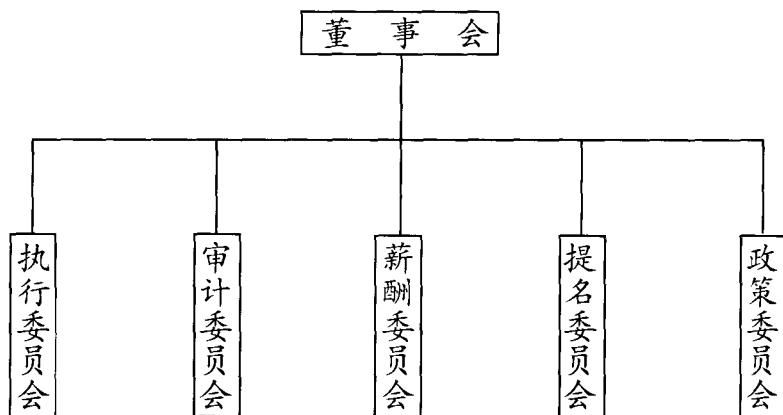


图 1 单层董事会模式

第二种模式称作双层董事会模式。这种模式以德国为典型代表,在欧洲大陆法系国家较为常见,如奥地利、荷兰、法国的部分国家^①等。在这种模式下,公司首先由股东大会和工会选举出第一层董事会——监督董事会,通常也称作监事会。然后,监事会负责提名组成第二层董事会——管理董事会,并对其进行监督。监事会对公司实行全面的监督职责:任免管理董事会成员、监督管理董事会工作、评价管理董事的工作业绩,决定管理董事会成员的报酬。监事会不履行具体的管理职能。管理董事会负责公司的日常经营管理,并定期向监事会汇报经营决策变化、公司的盈利水平、重大决策等等。在双层董事会制度中,监事会和管理董事会分别履行监督职能和执行职能,各自分别独立,两会成员不得相互任职。在这样双层董事会的公司治理模式下,监事会内设审计委员会、薪酬委员会、提名委员会等专业委员会。监事会完全独立于管理董事会,作为监督机构来发挥作用。德国模式的双层董事会模

① 法国公司治理模式较为灵活:法国的商事公司法规定,公司可以选择单层董事会制或双层董事会制,采用哪一种体制由公司章程来规定,而且可以由一种体制变为另一种体制。