

经济法文集 | 主编 徐杰

证券市场信息披露中

注册会计师的

文建秀 著

法律责任



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

证券市场信息披露中

注册会计师的

文建秀 著

法律责任

Legal Liability

Certified Public Accountant



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

证券市场信息披露中注册会计师的法律责任/文建秀著.
—北京:法律出版社,2003.7
ISBN 7-5036-4359-5

I.证… II.文… III.会计师—法律责任—研究—中国
IV.D922.264

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 055122 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王政君

装帧设计/孙 杨

出版/法律出版社

编辑/法学学术出版中心

总发行/中国法律图书公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/9.75 字数/246 千

版本/2003 年 7 月第 1 版

印次/2003 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn 电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn 传真/010-63939622

法学学术出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939685 传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼
(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com 中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4359-5/D·4077 定价:18.00 元

■ 序 言

《经济法文集》(以下简称《文集》)由经济法学的专著组成,是一个经济法专著系列,由中国政法大学经济法研究中心组稿,我负责主编。文建秀同志的《证券市场信息披露中注册会计师的法律责任》是《文集》的第5本专著。

自我国实行改革开放始,我国经济法学者就开始对经济法进行系统的理论研究,历经种种挑战和困难,取得丰硕的学术成果。随着社会经济的发展,经济法在社会经济生活中的作用日益重要,进一步健全和完善经济法体系更为迫切。现实社会经济生活对经济法的需求,在客观上成为推动深入地对经济法进行研究的动力和压力,同时,对经济法基础理论和经济法的具体制度进行专题研究显得更为必要。事实上,我国经济法学者也正顺应着社会经济生活的客观要求,潜心于经济法的学术研究,并且取得了可喜的成绩。

法制的完善离不开学术的支持,需要学术的研究和丰富的学术成果作为理论准备。因此,只有依靠富有学术价值的经济法理论研究成果的铺垫和支持,我国的经济法体系才能更加健全和完善。在这样一个背景下,需要一个学术沟通的天地,需要一个展示学术成果的百家争鸣的园地。为了将经济法学者进行的专题研究的学术成果展示出来,在法律出版社的大力支持下,中国政法大

学经济法研究中心主持编辑了《经济法文集》，将部分优秀的专题研究的学术成果纳入其中，从而推动我国经济法教学和研究工作向更高层次发展，为繁荣我国经济法学、推动我国经济法的立法和实务工作服务。毫无疑问，《文集》上述初衷的实现，在很大程度上取决于我国经济法的理论工作者和实务工作者的支持和帮助。

信息公开制度是证券市场的基石，是保护投资者利益、维护证券市场秩序的保证。信息公开的基本要求是真实、准确、完整、及时，没有虚假、误导性陈述或者重大遗漏。遗憾的是这些年来虚假陈述泛滥，信息公开制度被肆意歪曲，极大地影响了投资者的信心，严重地破坏了证券市场的健康发展。信息公开的核心内容是上市公司的财务会计信息，在声讨虚假陈述的声浪中，我们注册会计师成了众矢之的，遇到了公信力丧失的危机。2001年12月中国证券监督管理委员会作出规定，配股及首次公开发行股票上市公司的审计必须由国际会计师事务所补充审计。但是人们正在质疑外国的会计师事务所真的就那样诚实、正直和可信的时候，美国“安然事件”爆发，作为世界五大会计师事务所之一的安达信在其中虚假陈述的表现着实让人吃惊，享誉世界的国际会计师事务所竟也如此。需要明确的是，保证信息公开的真实，防止虚假陈述的现象，重要的不是在于要不要中国会计师事务所审计上市公司，而在于要加强对虚假陈述法律责任制度的建设。

文建秀同志的《证券市场信息披露中注册会计师的法律责任》一书，针对证券市场上虚假陈述泛滥，市场公正性被严重破坏，投资者权益尤其是小股东权益得不到保护的现象，选择信息公开的核心内容上市公司财务会计信息为切入点，全面深入研究了注册会计师这一本应承担严格的社会鉴证、有效控制虚假信息的行业，在当前虚假信息公开中的行为、作用以及为之所应承担的法律责任。注册会计师法律责任规定不明确、出具虚假报告的责任成本太低，是造成并助长虚假陈述现象的重要原因之一。因此，加强法律责任制度的建设将为减少虚假陈述现象、维护市场秩序、保护投

资者权益起到至关重要的作用。

文建秀同志在经济法学的研究上功底深厚,并对会计学进行过系统研究,又积累了法律和会计的实务经验,在这本论著中,她采用比较研究、实证分析、理论结合实践的方法,全面、深入、系统地分析和研究了虚假陈述存在的状况,注册会计师在虚假陈述中的作用,证券市场中注册会计师的信息公开义务、执业内容、风险和专家职责,证券市场会计信息公开制度法律体系,虚假陈述的认定,注册会计师在虚假陈述中行政责任、刑事责任和民事责任,民事责任的性质、归责原则、构成要件、举证责任设置、诉讼时效和赔偿计算,注册会计师责任保险制度等。论著还对我国会计师事务所适用有限责任合伙制和上市公司治理中的审计委员会制度进行了探讨。

全文的主线是,在证券市场虚假陈述中注册会计师应该承担什么法律责任、怎样承担、如何在保护投资公众合法权益和注册会计师承担合理法律责任之间找到平衡点。

论著的选题有重大现实意义,研究成果具有理论意义和实用价值,弥补了证券法律制度研究中的空白。书中提出的诸多建议,如加强虚假陈述中注册会计师的民事责任,尤其是注册会计师对利害关系第三人民事责任的构成要件、归责原则和诉讼救济途径等,对完善我国证券法律制度和会计法律制度具有重要参考价值。

徐 杰

2003年8月19日

■ 内容摘要

在虚假陈述泛滥、信息披露制度被严重扭曲的证券市场中,注册会计师作为信息披露质量控制的最重要一道关卡,在其中起着不可或缺的作用。一系列虚假陈述案曝光之后,世界各国纷纷对注册会计师执业质量发出质疑。审计失败情况屡屡出现的原因究竟是什么?注册会计师行业如何走出公信力危机?证券信息披露制度的严肃性如何落实?证券市场的秩序如何得到维持?

带着这一系列问题,经过对证券市场虚假陈述现象的深入研究,笔者深刻认识到造成这一局面的重要原因之一是注册会计师法律责任不明确,尤其是民事责任缺位、出具虚假报告的法律 responsibility 成本太低。因此,加强对注册会计师法律责任的研究,建立完善的民事赔偿机制,无论是对维护证券市场秩序、保护投资者利益,还是对注册会计师行业重树公信力都至关重要。

论文从分析虚假陈述现象入手,通过比较研究,充分借鉴各方经验,重点探讨了建立健全注册会计师法律责任制度体系的具体问题,并客观地提出了自己的见解。

第一章介绍了当前证券市场中虚假陈述的存在状况,及其与注册会计师的关系。通过分析近年来发生的重大虚假陈述案例,总结了虚假陈述的内容与手段,并通过分析注册会计师的法律特征来分析注册会计师在虚假陈述中的作用。在此基础上,总结了

注册会计师参与虚假陈述的主要原因:审计业务处于买方市场阶段,注册会计师独立性严重不足;法律环境不健全,注册会计师违法的法律责任成本低。并分析指出,法律责任成本太低,是促使注册会计师敢于造假的重要和关键性的因素。因此,加强注册会计师法律责任研究,逐渐建立民事责任制度是我国证券法律所面临的一项重要任务。

第二章介绍了国外对注册会计师法律责任问题的研究现状,以及我国当前存在的问题,并分析了对该课题进行研究的意义。注册会计师的法律责任问题一直是世界各国证券市场中的重要问题。证券市场发达的国家对这一问题有较丰富的研究成果,值得我们借鉴,笔者对此进行了总结,并就我国当前在注册会计师法律责任问题方面的现状进行了简要评析。指出我国无论在法律规定方面,还是在实务中,均存在严重的偏重行政责任的现象,而在真正有效保护投资者权益的民事责任方面较薄弱。仅有的关于民事责任的法律规定操作性差,救济能力有限,因此,开展对注册会计师民事法律责任的基础性问题的研究,如民事责任性质、虚假报告鉴定标准、归责原则、举证责任设置、民事赔偿制度等,是有效解决虚假陈述问题的重要法律手段。将对维护证券市场健康发展、保护投资者权益、重树会计师行业公信力具有非常重要的意义。

第三章介绍了注册会计师在证券市场中的执业内容、风险和专家职责。证券市场引入审计的最根本动机是为了保证信息的真实合法性,并逐步在信息披露制度中确立了法定审计。审计业务主要针对各期财务报告,相应出具的意见有四类:无保留、保留、否定和拒绝表示意见。审计意见的类型与注册会计师是否有过错及承担的法律责任程度有着直接关系,注册会计师审计风险产生的主要原因是发行公司只希望得到无保留意见。以专家身份参与信息披露的注册会计师占据着信息优势,相应对审计报告使用者承担着高度的专家注意义务,这一特点决定了注册会计师的专家职责是:以谨慎性原则为基础,恪尽职守,进行独立的合理调查,发现

依照其执业准则应该发现的重大问题,出具正确的鉴证意见。

第四章归纳了证券市场会计信息披露法律体系,并分析了该体系在注册会计师执业中的法律地位与作用。证券市场会计信息披露法律体系的特殊性在于法律层面只对注册会计师执业作了原则性规定,具体审计业务中更多遵循的是被认为属于行业规定的独立审计准则,由此产生了一个国内外争论不休的问题:即注册会计师能不能以已然严格遵循该信息披露法律体系作为免责抗辩的法律依据。对此,笔者认为会计信息披露制度体系最本质的目的是保护审计报告使用者的利益,审计准则制度体系是被审计信息的供需双方能够达成共识的惟一权威性标准,是对注册会计师恪尽职守的全面性严格规定,也是惟一能衡量注册会计师执业质量的现行法律、法规,所以应该作为注册会计师执业的法律依据。换言之,权利与义务相辅相成,该体系既是对注册会计师的最高限制,也是对注册会计师的最大保护。

第五章在前述各部分的基础上,探讨了构成虚假陈述的法律标准,并提出了虚假审计报告的鉴定制度。虚假陈述的构成标准是法律界和会计界争议不决的焦点问题。本文通过分析借鉴,确立了构成虚假陈述的两个法律要件:一是内容上存在不实、误导或遗漏,二是该不实、误导或遗漏具有重大性。通过对这两个要件的详细分析,笔者在一定程度上疏通了法律界和会计界的分歧,认为二者并不是对立的,而只是在“重大性标准”的判断上,由于运用期间的不同而产生了异议。由此可见,完善注册会计师法律责任,必须加强对注册会计师业务内容与特征的了解,加强法律界与会计界的沟通。基于审计报告的专业性特征,笔者就虚假审计报告鉴定问题提出了“建立独立的审计鉴定人名册制度和具体案件的鉴定人随机选任制度”的建议,以期确保法律的公平和正义。

第六章探讨了注册会计师所应承担的行政法律责任。通过对比世界主要证券市场国家关于注册会计师行政法律责任的规定,就我国在行政责任方面存在的问题提出建议。笔者认为我国过于

倚重行政处罚手段,在行政处罚中又过多使用罚款和警告手段,不能取得理想效果,建议减少对罚款的运用,而加强暂停执业资格、取消证券从业资格、吊销执业执照、撤销事务所和认定为证券市场禁入者等行政处罚手段则更能体现威慑力。同时,笔者就当前证券市场禁入制度在我国法律体系中存在的法律定位问题,建议将该处罚方式按照我国法律制度体系调整,明确其法律地位。

第七章介绍了注册会计师所应承担的刑事责任。本部分主要介绍了主要证券市场国家关于注册会计师刑事责任的法律规定,就犯罪的主观要件认定进行了讨论。认为对于注册会计师在虚假陈述中的犯罪行为,对其主观要求并不限于行为人的直接故意,还包括重大过失所导致的犯罪。在此基础上对我国实务工作中存在的淡化刑事法律责任的情况进行了评析。

第八章探讨了注册会计师的民事法律责任,是本文的重点内容。由于注册会计师与客户间的法律关系比较明确,本部分对此只略着笔墨,主要探讨了注册会计师对利益关系第三人的民事法律责任问题。具体包括:利益关系第三人的概念与范围;注册会计师对利益关系第三人的民事法律责任性质;适用的归责原则及举证责任设置;民事责任构成要件;损害赔偿制度;利益关系第三人获得救济的诉讼方式及注册会计师职业责任保险制度等。

经过分析,笔者认为注册会计师法律责任所指向的利益关系第三人大致包括公司公开发行证券的买卖者、证券抵押人、发行公司的债权人等,本文重点针对公开发行证券的买卖者进行讨论,结论同样适用于其他利益关系第三人。注册会计师对利益关系第三人的民事法律责任属于侵权责任,归责原则适用过错责任原则,在适用中应采用“过错推定”方法,相应应在推定信赖关系的基础上采纳“举证责任倒置”的证明责任设置方式,以确保证券法律制度的可操作性与公正性。

注册会计师对利益关系第三人的民事责任有四个法律要件,即构成虚假陈述、注册会计师有过错、有损害事实、损害事实与注

册会计师过错间有因果关系,分别探讨了各构成要件的具体含义与判断标准,并在此基础上讨论了注册会计师的免责理由。关于注册会计师对利益关系第三人的损害赔偿,笔者认为只能适用补偿性损害赔偿,不宜采用惩罚性损害赔偿,并就损害赔偿范围的确定和赔偿额的计算进行了具体的分析讨论。

关于利益关系第三人寻求法律救济的途径。针对虚假陈述案原告主体广泛、人数众多且属于弱势群体这一特点,认为最好的救济方式是群体诉讼。通过比较我国代表人诉讼制度与集体诉讼制度的异同与优劣,针对我国市场特点对代表人诉讼制度提出了修订建议。

此外,为了确保受害者的损失得到补偿,笔者探讨了注册会计师职业责任保险制度在各国地开展情况,分析了责任保险的功能效用,并阐述了我国应该尽快加大对职业责任保险的推广力度的必要性和紧迫性。

第九章讨论了会计师事务所的组织形式。组织形式是承担法律责任能力的一个基本前提,我国会计师事务所目前以有限责任公司制为主,合伙制为辅的状况显然对充分承担法律责任不利。本部分介绍了当前世界各国适用的组织形式、我国会计师事务所组织形式的演变过程、各种组织形式的特点,并重点介绍了当前国际会计公司普遍采用的组织形式——有限责任合伙制,就该种组织形式在我国的适用可行性进行了讨论。认为我国应加快会计师事务所组织形式改革,充分引入有限责任合伙制,减少有限责任公司制。

第十章讨论了审计委员会制度。审计委员会制度是上市公司治理的一个重要内容,是确保上市公司信息披露真实性的一种管理手段。本部分介绍了审计委员会制度的发展过程、职责、与注册会计师审计的密切关系及在我国的应用。从各国的应用情况来看,审计委员会制度是保证注册会计师独立性的重要方法,是防止财务舞弊,促使财务报告体系健全的重要机构,因此对我国具有重

要的借鉴意义。

最后在本文的研究结论综述部分,笔者总揽全文,提纲挈领地归纳了本论文的主要研究成果。

关键词:信息披露 证券市场 注册会计师 法律责任 审计 民事责任

■ Abstract

Certified Public Accountants are functioning as the most important gate – keepers in the process of assuring the quality of information disclosure in the current securities market, in which the information disclosure system has been severely distorted by the flood of misrepresentation. Shocked by a series cases about misstatement, especially the Enron case and the case of “Yinguangxia”, most countries around the world began to question the credibility of the Certified Public Accountants. What are the reasons of the frequent occurrence of failure of audit? How can the industry of Certified Public Accountants survive from the crisis of public trust? How can the solemnity of security information disclose system be guaranteed? And how can the order of the securities market be maintained?

Facing with these problems, I conducted this thorough study of the phenomenon of misrepresentation in securities market, and found that one important reason of this phenomenon is that the legal liability of Certified Public Accountants is not clear, especially that the civil liability is in default and the liability cost for false audit report is too low. It is important to re – construct the credibility of

the industry of Certified Public Accountants, for both maintaining the order of securities market and protecting the interest of investors.

This paper started from the fact analysis, through summarizing relevant preferences, fully considered experiences of all concerned parties, and focused on the specific issue of the legal liability of Certified Public Accountants. This paper consisted of ten chapters.

The first chapter introduced the current situation of the existence of misrepresentations in the securities market. It summarized the general contents and means of the misrepresentation through analysis of the important misrepresentation cases occurred in recent years, and analyzed the role which Certified Public Accountants played in these misrepresentation through the analysis of the legal features of Certified Public Accountants. Chapter 1 summarized the main reasons of the participation of Certified Public Accountants into misrepresentation as follows: the audit business is at the stage of buyer - market; the independence of Certified Public Accountants is materially inadequate; the total legal environment is not sound; and the liability cost of Certified Public Accountants for illegal acts is too low, among which the last one is considered to be a very important and key reason why the misrepresentation and false audit report of Certified Public Accountants have occurred so frequently. It is therefore an important mission of the security legislation of China to improve the study of legal liability of Certified Public Accountants and to impose the civil liability on Certified Public Accountants for concerned misrepresentations.

Chapter 2 introduced the current development of foreign countries in the field of the study on legal liability of Certified Public Accountants, and the problems China is facing, and analyzed the

importance of the study of this issue. The legal liability of Certified Public Accountants has always been an important issue in the securities markets all over the world. The achievement of those countries that have an advanced securities market is of great reference importance to us. With regard to the problems in China, the seriously unbalanced emphasis on administrative liability exists in both legislation and practice, whereas the civil liability which is regarded as the best protection of interest of investors, is virtually in default. The only few legal provisions concerning the civil liability is essentially useless due to lack of feasibility. For the above reasons, to conduct study on some basic issues concerning the civil liability of Certified Public Accountants, such as the nature of civil liability, review standard of false audit report, standard of duty of Certified Public Accountants, burden of proof, etc, is important legal means to effectively resolve the problem of misrepresentation and will be very important to assure the health growth of the securities market, protect the interest of investors, and re-construct the credibility of the industry of Certified Public Accountants.

Chapter 3 focused on the content, risk, and professional responsibility of Certified Public Accountants to practice in the securities market. The essential motive of introducing audit into the securities market is to assure the truthfulness and legality of information. The statutory requirement of audit is therefore gradually established in the information disclosure system. The audit mainly focused on various financial statements, and the audit opinion accordingly issued can be classified into four types: unqualified, qualified, disagreement and disclaimer. The type of audit opinion is directly related to whether Certified Public Accountants is liable and what legal liability to be imposed on. The main reason of the risk for

audit is that issuing companies only want unqualified opinion, which means the financial report is acceptable and fair. As expert – participants of information disclosure, Certified Public Accountants have the information advantage, and accordingly have a high duty of care as experts toward the users of the audit reports. And this feature determined that the professional responsibility of Certified Public Accountants is due – care, which means accountants should use imprudence and diligence when conducting reasonable independent investigation, discover important problems which should be discovered under the professional standard, and give correct audit opinion based on the investigation.

Chapter 4 focused on the accounting information disclosure system of the securities market, and analyzed the legal status and functions of the system in the practicing of Certified Public Accountants. The specialty of the legal system of accounting information disclosure of the securities market is that there are only general principles in legal aspect for the practice of Certified Public Accountants, while in the specific auditing activities, the more utilized and followed standard is the independent auditing standards, which is regarded as industry custom. It therefore raised the problem, which has been argued for long in the whole world, i. e. whether strict compliance with the requirement under the legal system of information disclosure could be used as defense against lawsuit by Certified Public Accountants. My view is that the basic purpose inherent in the accounting information disclosure system is to protect the interest of users of audit reports, while the audit principle is the only authoritative standard which could be agreed by both parties of auditing, as the overall strict requirement of the diligence duty of Certified Public Accountants, therefore it should be

regarded as the legal standard for the professional practicing of Certified Public Accountants. In another word, rights and obligations are related to each other. The audit principle system is not only the highest restriction on Certified Public Accountants, but also the highest protection of certified Public Accountants.

Chapter 5 focused on what constitute misrepresentation, and proposed the review system of false audit reports, based on discussions in preceded chapters. What constitute misrepresentation is a key issue which has been argued for long by both legal and accounting professionals, and reached no result so far. I suggested two elements for determining misrepresentation, the first one is untrue, misleading statement, or omission in content; the second one is the untrue, misleading statement or omission is material. I believe these two elements to some extent mitigate the disagreement between legal and accounting professionals in that this standard recognized that the two points are not totally in , but merely disagrees about the “materiality” because different period of using it. Therefore, it is necessary to improve the communication between legal and accounting professionals, and to strengthen the understanding of the content and features of the business of Certified Public Accountants, in order to develop legal liability system of Certified Public Accountants. I also suggested, based on the special features of audit reports, to establish a name list of independent audit reviewers, and the system of random selection of reviewer in specific cases, to assure the justice of law.

Chapter 6 focused on the administrative legal liability of Certified Public Accountants. I gave some suggestions about the problems exist in China concerning administrative liability, through comparison with the system of administrative liability on Certified