

# 政府会计监管论

毕秀玲 著

厦门大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政府会计监管论/毕秀玲著. —厦门:厦门大学出版社,2004.9  
ISBN 7-5615-2259-2

I. 政… II. 毕… III. 国家机构-预算会计-监督管理-中国  
IV. F812.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 095865 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ public. xm. fj. cn

厦门市新嘉莹彩色印刷有限公司印刷

(地址:厦门市前埔东路 555 号 邮编:361009)

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.5

字数:240 千字 印数:1-1 000 册

定价:20.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

## 前 言

综观世界经济舞台,上市公司与证券市场是众所瞩目的焦点,两者共同构成了现代经济活动的脊梁,是市场经济发展的两个轮子,是市场经济中最重要最敏感的中枢神经,是社会经济发展情况的晴雨表,其重要性显而易见。但上市公司和证券市场的发展历程不是一帆风顺的,它经历了许多次重大的欺诈、舞弊和经营失败的侵害,其中,虚假会计信息陈述的消极作用不可低估。自20世纪30年代以来,伴随着凯恩斯政府经济干预论的兴起,政府对证券市场有序运行进而对会计信息市场的规范化作用日益明显。基于此,国外的诸多专家、学者从不同视角阐述了政府监管与会计信息市场规范之间的关系,并形成了较为系统的政府会计监管的理论框架。但安然、世通等会计舞弊案件的发生又促使各国政府反思其监管行为,也引发了理论界的持续思考。

在我国上市公司和证券市场十几年的大发展过程中,以上市公司为轴心,以上市公司会计信息规范为目的,我国政府在会计规范建设、中介机构治理和法律责任强化等方面,做出了不懈的努力,取得了显著的成效。但深圳原野(1992)、海南琼民源(1998)和银广夏(2001)等等会计信息舞弊、欺诈案件还是持续不断发生。结合转轨经济时期的特点,政府会计监管的效率和效果如何?对此,国内的理论研究方兴未艾,由前期的规范研究到目前的实证研究,理论层次日益提高,实践指导意义日益增强。但整体看来,现有的研究还缺乏系统性,未能搭建起比较完善的政府会计监管运

行机制和组织机制框架,而对政府会计监管的风险及规避、适度性等问题则基本未能涉及。上述问题有待于进一步地系统化和廓清。

这说明,无论是在西方国家漫长的历史发展中,还是在我国较短的历史时段里,上市公司会计信息质量始终是困扰证券市场正常运行的一个世界性问题。如何加强上市公司会计信息质量监管是世界各国面临的一个难题,什么是有效的政府会计监管模式?这是各国政府始终共同致力解决的问题。发达国家的政府会计监管需要完善,我国的政府会计监管需要建立和健全。

本书正是在上述动机下写就的。

本书的研究目的在于:搭建一个比较完整的政府会计监管理论框架;为政府实施适度的会计监管寻求理论依据;为政府监管政策的制定和监管行为的规范提供导向;通过对既有研究成果的综合和对相关问题的进一步研究,实现政府监管理论的体系化和本土化;探求适合我国国情的政府会计监管体制。

本书的基本内容是以中国加入 WTO 和经济、政治体制改革为基本背景,以上市公司会计信息规范化与政府监管之间的互动关系为主线,以适度监管为宗旨,构建了一个实现投资者利益保护目标的有序化政府监管组织机制和运行机制,最终目的在于促进政府监管行为的规范化,提高政府会计监管的效率和效果,规避政府监管部门可能面临的诉讼风险和其他风险,维护政府良好的社会形象。主要内容如下:

经济学中有关政府监管的不同观点,诸如公共利益论、寻租论、经济监管论和程序论,从不同的视角为政府会计监管提供了理论依据:公共利益是政府会计监管的出发点和归结点,厂商等的介入使政府会计监管应考虑各利益集团的影响,供求关系可以为政府会计监管有效性分析提供逻辑框架,而政府监管行为的复杂性则突显了政府会计监管行为规范化的重要性。

从不同的视角出发,可得到不同的“政府监管”定义。结合会计的特点,本书认为,“政府会计监管”是为了维护证券市场的有序运转,保护市场各方参与者利益特别是中小投资者利益,由政府有关部门或其授权的会计职业组织或团体,通过制定会计规范、强制性审计和惩戒等措施,对上市公司会计信息处理及披露所进行的一系列规范与制约活动。为此,本书做出如下的概念限定:书中所述“会计”如不做特殊说明,皆指“财务会计”;书中所述“上市公司”指的是公开发行股票的股份有限公司,包括拟上市公司和已上市公司;书中所述“政府会计监管”全称应为“政府对上市公司会计信息的监管”。

由政府会计监管的定义中可见,政府是为了维护正常的证券市场运行秩序而对上市公司会计信息进行监管。上市公司强制性信息披露、市场有效性理论与政府会计监管之间有着内在的联系。市场有效性理论建立于上市公司强制性信息披露的基础上,上市公司强制性信息披露是政府监管的内容和结果,政府会计监管的理论依据和衡量标准又在于市场有效性理论。

有效证券市场的达成难以依靠市场自身的能力来实现,因为市场失灵是市场自身无法克服的现象。相应地,会计信息市场的垄断性、公共物品性和分布不对称性等失灵情况为政府会计监管提供了必要基础。政府监管既有推动会计实务和理论变革、联结委托代理链条正常运转和促进经济转轨顺利实现等方面的优势,也存在监管垄断性导致监管效率降低、监管目标多元化导致政府角色冲突和协调性成本增大等方面的缺陷,从而政府会计监管必须有一个度的选择。在这一方面,有关的博弈分析、供求分析和成本效益分析可从经济学视角上提供政府监管适度的界限。现实中,监管过度和监管不足都是监管效率缺损的表现,其中监管过度由于存在监管部门间的掣肘、较大的设租空间和对其他监管主体作用的限制等而产生着更加严重的负面影响。政府只有做到与非

政府监管主体相互调适才能实现有效监管,诸如上市公司内部控制、职业自律性管理、市场性约束以及媒体监督等。

监管行为有效的前提之一是监管目标的清晰定位。本书认为政府会计监管目标应定位于保护投资者特别是中小投资者利益。该目标是针对上市公司对社会福利最大化即帕累托最优这一终极监管目标的具体化,是对各会计信息相关者(包括社会公众、上市公司和政府)利益冲突的协调与权衡。根据利益集团论,在政府、上市公司和投资者三方利益中,无论是政治影响程度、收益分配份额还是竞争参与能力,投资者利益天然地处于劣势地位。因此,强调投资者利益保护是证券市场发达国家共同的取向。对正处于初始发展阶段的我国证券市场而言,该目标定位更具有其特殊重要的意义,有助于纠正政府不合理的监管行为,校正上市公司不合理的行为取向,促使投资者快速成熟,树立投资者信心等等。

投资者利益保护目标的实现需要有相应的保障措施,政府会计监管组织机制是其中之一。包括会计准则制定权在内的集中统一的证券市场监管模式是证券市场规范化运作和深入发展的组织保障机制。该种模式自20世纪30年代开始为美国所采用,后被英国、日本和韩国等国家效仿。自新中国建立以来,我国就确立了财政部门的会计监管主导地位,然而在证券市场建立和发展的现阶段,却形成了财政部门与证券监管部门并驾齐驱的会计监管局面。采取切实措施加强监管部门之间的协调,最终向集中统一监管模式过渡,许为未来之选择。

政府会计监管运行机制是实现投资者利益保护目标的又一保障措施。会计规范制定、强制性审计和虚假会计信息陈述惩戒是政府会计监管运行机制中的三个基本环节。我国已经建立起比较完整的会计规范体系,但有关的会计规范在某种程度上尚缺乏协调性、科学性和一致性。统一立法和单一监管主体的统一领导,是实现会计规范体系科学化的重要措施;我国注册会计师行业在政

府的扶持下得到了长足的发展,但政府部门重复性监管、过度干预和保护不足等也造就了行业的混乱局面。为此,应理顺各政府监管部门的关系,鼓励和加强注册会计师的行业自律,实行商定审计收费制度,减少许可证名目,允许国际会计师事务所自然介入我国审计市场;对虚假陈述的惩戒既要体现对违法者的惩治,又要体现对投资者损失的救济赔偿,为此须行政责任、刑事责任和民事责任并重。

政府会计监管是一个庞大的课题,涉及的内容还很多,如政府会计监管的风险预警机制、政府会计监管的效果评价、政府监管责任的细化和法律责任追究等。本书研究只是取之一隅,力求深化。限于作者认知能力的限制,书中错误难免,等待在后续的研究中不断修改和完善。恳望读者不吝赐教!

毕秀玲

2004年8月

## 目 录

前 言	
导 论	(1)
一、基本背景	(1)
二、研究现状述评	(5)
三、选题意义	(6)
四、研究方法	(8)
五、内容安排	(9)
第一章 政府会计监管基本理论	(12)
一、经济学中的政府监管理论及对会计的启示	(12)
二、政府会计监管的定义	(18)
三、上市公司强制性信息披露、市场有效性理论与政府会计监管	(24)
(一)上市公司强制性信息披露的意义	(24)
(二)市场有效性理论	(26)
(三)强制性信息披露、市场有效性理论与政府会计监管之间的关系	(28)
第二章 政府会计监管界限分析	(33)
一、政府会计监管的必要性	(33)
(一)会计信息市场失灵	(33)
(二)政府会计监管的必要性	(38)
二、政府会计监管的优势和缺陷	(40)

(一)政府会计监管的优势 .....	(40)
(二)政府会计监管的缺陷 .....	(47)
三、政府实施适度的会计监管 .....	(53)
(一)政府适度监管的模型分析 .....	(54)
(二)我国政府会计监管适度性分析 .....	(59)
(三)政府与非政府监管主体间的调适 .....	(63)
第三章 政府会计监管的历史考证 .....	(74)
一、他国政府对上市公司会计信息监管的历史演变 .....	(74)
(一)无意识监管时期(19世纪40年代以前) .....	(74)
(二)初步监管时期(19世纪40年代至 20世纪30年代) .....	(79)
(三)强化监管时期(20世纪30年代至今) .....	(86)
二、中国对上市公司会计信息监管的历史演变 .....	(91)
(一)萌芽时期(1992年前) .....	(92)
(二)发展时期(1993—1997) .....	(95)
(三)强化时期(1998年至今) .....	(98)
三、基本结论 .....	(104)
第四章 政府会计监管目标 .....	(106)
一、监管目标实现过程的曲折性 .....	(106)
二、政府会计监管的终极目标 .....	(107)
三、会计信息相关者的利益 .....	(111)
(一)公众利益 .....	(112)
(二)政府利益 .....	(116)
(三)公司利益 .....	(118)
四、政府会计监管的次级目标： 利益关系协调基础上的侧重 .....	(121)
五、政府对上市公司会计监管目标定位： 投资者利益保护 .....	(125)

(一)基础:政府会计监管目标的 经济学思考.....	(125)
(二)借鉴:他国政府会计监管目标 导向的考量.....	(128)
(三)反思:对我国政府会计监管目标 导向的评价.....	(134)
第五章 政府会计监管目标实现机制: 政府会计监管组织机制.....	(142)
一、政府会计监管组织机制的基础性作用 .....	(142)
二、政府会计监管组织机制的国别考察 .....	(143)
(一)美国政府会计监管组织机制.....	(144)
(二)英国政府会计监管组织机制.....	(154)
(三)日本政府会计监管组织机制.....	(156)
(四)韩国政府会计监管组织机制.....	(157)
三、对我国政府会计监管组织机制的考察 .....	(158)
(一)对我国政府会计监管组织机制 缺陷的总体分析.....	(159)
(二)对我国政府会计监管组织机制 缺陷的个体分析.....	(162)
(三)案例分析.....	(177)
四、完善我国政府会计监管组织机制的框架构想 .....	(180)
(一)集中监管型.....	(181)
(二)协调型.....	(184)
第六章 政府会计监管目标实现机制: 政府会计监管运行机制.....	(188)
一、会计规范层次 .....	(189)
(一)美国的会计规范.....	(189)
(二)我国的会计规范.....	(192)

---

二、强制性审计 .....	(205)
(一)重复性监管问题及对策.....	(207)
(二)注册会计师执业资格问题及对策.....	(215)
(三)审计收费问题及对策.....	(221)
(四)政策保护性国际会计师事务所 介入问题及对策.....	(239)
三、事后惩戒 .....	(246)
(一)虚假陈述的界定.....	(247)
(二)虚假陈述的法律责任形式.....	(250)
(三)行政责任.....	(252)
(四)民事责任.....	(263)
附录:政府会计监管情况调查结果汇总表 .....	(274)
结 语 .....	(279)
参考文献.....	(281)
后 记 .....	(290)

# 导 论

## 一、基本背景

本书的研究是以上市公司的会计信息披露为基本背景展开的。之所以选择上市公司会计信息披露作为研究对象,是因为西方国家上市公司几百年的发展历史可为本书的研究提供基本的借鉴,我国上市公司发展中暴露出的会计信息披露质量问题凸现了本书研究的现实性,而提高会计信息披露质量的呼声以及大力发展上市公司和证券市场的目标导向又使本书的研究具有指导性和前瞻性。

上市公司最早出现于西方国家,是自由经济自然发展的产物,是与证券市场<sup>①</sup>同步出现和发展的,两者构成了现代经济活动的脊梁,是市场经济发展的两个轮子,也是市场经济中最重要最敏感的中枢神经。一般而言,证券市场发达的国家同时就是经济发达的国家,如美国、日本和英国等——证券市场的运行状况已经成为经济发展情况的晴雨表。

---

<sup>①</sup> 证券市场是股票和债券等有偿证券及其衍生品如期货、期权等发行和交易的场所。市场经济中的资金融通主要是通过短期金融市场和长期金融市场来完成的,前者称为货币市场,后者称为资本市场,证券市场是资本市场的核心。本书论及的证券市场仅指股票市场。

经过长期的历史发展,上市公司已成为一种相对比较完善的制度形式,表现出多方面的优势,如可以快速和高额融资,有完善的外部市场治理和内部公司治理,通过股票定价、期权和购并等实现强大的激励约束,通过强制性信息披露接受股东和社会的监督,等等。

但上市公司和证券市场的发展历程不是一帆风顺的,它经历了许多次重大的欺诈、舞弊和经营失败的侵害,而在其中,虚假会计信息陈述的消极作用不可低估。围绕着政府要求会计信息规范化与上市公司会计信息虚假陈述而展开的“猫鼠”追逐,成为上市公司和证券市场发展中的永恒话题。西方国家发生的几次影响重大的事件成为政府强化对于上市公司会计信息监管的一个个分水岭,如 1720 年的南海公司事件促使了《泡沫公司取缔法》的出台,1929 年的大危机促使了《证券法》和《证券交易法》的颁布,21 世纪之初美国证券市场上爆出的安然公司(Enron)、世界通讯公司(World Com)和施乐公司(Xerox)的会计系列舞弊案件又催生了《公司改革法案》,等等。

我国证券市场和上市公司是过渡经济的产物,是在由计划经济向市场经济转换的尝试中,在企业改革浪潮催动、各种思想认识模糊不清和政府大力扶持、干预下逐步形成和发展起来的。自 1984 年 11 月出现了第一家比较规范地向社会公开发行股票的公司——上海飞乐音响公司后,<sup>①</sup>1987 年 10 月党的十三大报告对股份制形式给予了充分肯定,1990 年上海证券交易所(简称上交所)

---

<sup>①</sup> 我国最早的股份公司是成立于 1981 年初的武汉市慈惠花木茶股份公司;1982 年,深圳出现宝安、银湖、三和等三家私募发行股票股份有限公司;1984 年 9 月,北京天桥百货有限公司发行了定期 3 年的股票。

和深圳证券交易所(简称深交所)成立<sup>①</sup>,1991年和1993年成功发行B股和H股。1992年邓小平同志南巡讲话<sup>②</sup>后,上市公司数量迅速增多,证券市场迅速扩大,产生的社会影响急剧上升,这从上市公司数量、总市值金额及总市值占国内生产总值(GDP)的比重逐年变化中可窥一斑,见表0-1。加快发展证券市场、规范上市公司行为,已是并将继续是我国经济的发展目标,也是我国立于世界强国之林的必要选择。

表 0-1 我国境内上市公司发展情况基本数据

年份	年末数量	本年新增	市价总值(亿元)	市值/GDP(%)
1990	10	10	—	—
1991	14	4	109	—
1992	53	39	1 048	3.93
1993	183	130	3 531	10.20
1994	291	108	3 691	7.89
1995	323	32	3 474	5.94
1996	530	207	9 842	14.52
1997	745	215	17 529	23.44
1998	851	106	19 506	24.52
1999	949	98	26 471	32.32
2000	1 088	139	48 091	53.79
2001	1 160	72	43 522	45.76
2002	1 224	64	38 329	37.43
2003	1 287	63	42 458	36.38
2004	1 346	59	40 408	—

注:表中数据根据 www.csrc.gov.cn、各年统计年鉴和有关文章资料整理;2004年数据截至2004年6月。

① 上海证券交易所于1990年11月26日宣告成立,12月9日正式营业;深圳证券交易所于1990年12月1日试运作,次年7月3日正式营业。1608年荷兰建立世界上最早的证交所——阿姆斯特丹证券交易所;英国伦敦证券交易所成立于1733年;美国纽约证券交易所成立于1817年。从时间上看,我国证券市场的成立远远落后。

② 1992年邓小平南巡讲话:“证券、股市,这些东西究竟好不好,有没有危险,是不是资本主义的东西,社会主义能不能用?允许看,但要坚决地试。”中共十四大正式确立了社会主义市场经济体制的改革目标。证券市场搁置了关于意识形态的争论,调动了方方面面积极性投入股市建设,使中国新兴的证券市场得以迅速扩张。

以上市公司为轴心,以上市公司会计信息规范为目的,我国政府做出了不懈的努力:如对上市公司会计信息的规范建设经历了从无到有、从简单到复杂、从支离破碎到渐成体系、从独具“特色”到与国际协调的发展过程;对注册会计师业的治理经历了从扶持挂靠、治理整顿到规范发展的过程;对证券市场的监管经历了从中国银行监管、各部委联合监管到证券监督管理委员会(简称证监会)监管的演变过程;对会计信息虚假陈述的法律责任追究经历了由重视行政责任,到进而兼顾刑事责任,再到并入民事责任的发展历程,等等。政府对上市公司会计信息监管的力度是巨大的,取得的成效也是显著的——我们用十几年的时间走完了发达国家需要几百年才能走完的路程。但即便如此,深圳原野(1992)、北京中诚(1993)、海南中水(1994)、海南琼民源(1998)、成都红光实业(1998)、四川东方锅炉(1999)、大庆联谊(2000)、蓝田股份(1999)、郑州百文(2001)和银广夏(2001)等会计信息舞弊、欺诈案件还是不断爆出,对证券市场造成了不小的震荡,给投资者造成了巨大的经济损失,同时也掀起了学界的持续思考和探讨。社会各界不断地在问:上市公司,你怎么了?政府,你在做什么?投资者特别是中小投资者,你应何去何从?

总之,无论是在西方国家漫长的历史发展中,还是在我国较短的历史时段里,上市公司会计信息质量始终是困扰证券市场正常运行的一个世界性问题。如何加强上市公司会计信息质量监管是各国政府始终在共同致力于解决的问题。发达国家的政府会计监管需要完善,我国的政府会计监管需要建立和健全。历史的经验已经证明,合理的借鉴是快速发展的捷径。立足于我国证券市场和上市公司发展的现状,考虑未来发展的前景,考察他国的历史和现状,吸取已有的教训,借鉴成功的经验,与国情合理结合并加以发展和完善,是提高上市公司会计信息质量的有效途径。本书是在这一背景下展开研究的。

## 二、研究现状述评

自 20 世纪 30 年代以来,西方国家政府对经济的干预时紧时松,持续不断,凯恩斯、斯蒂格勒、植草益、丹尼尔·F·史普博等人从经济学的角度对监管进行了深入的研究,形成了公共利益论、寻租论、经济监管论和程序论等各种不同的监管理论观点,指出了监管的出发点和归结点、监管中涉及的利益集团的影响、监管的供求关系以及由于政府行为的复杂性而应对政府行政程序的特别关注等。因此,经济学的发展极大地推动了政府会计监管的研究。泰勒和特利(Peter Taylor & Stuart Turley,1986)就政府会计监管目标、会计信息披露要求、法律框架、会计准则制定机构、经济后果等方面,对监管进行了比较系统全面的研究;瓦茨和齐默尔曼(Ross L. Watts & Jerold L. Zimmerman,1986)从有效性市场假设的角度评述了早期的信息披露监管观点,阐述了市场失灵、监管成本、股价效应以及监管目的等问题;沃克(Harry I. Wolk,1997)分析了会计监管的经济学原理;迈克林(Stuart Mcleay,1999)展示了监管体系的复杂框架,从欧共体区域角度探讨了政府在推动会计协调中的作用等等。

在国内,对政府会计监管的研究方兴未艾:江川(1997)研究了有关利益关系人及其动机对会计准则制定的影响;庄丹(1999)、陈国辉和李长群(2000)从经济学的角度研究了政府会计监管的必要性;薛祖云(1999)从经济学视角构建了一个分析会计信息监管的理论框架,包括会计信息供求关系、会计监管主体行为、监管性质和过程等问题;刘峰和林斌(2000)、谢德仁(2001)研究了政府监管对注册会计师业发展的促进和影响;陈汉文、林志毅(2001)系统地研究了政府监管下的会计信息披露框架;张俊民(2001)对会计监管中的诸多问题进行了初步性的比较系统的研究,并提出了建立

政府会计监管学的设想；徐经长(2002)研究了证券市场会计信息的监管主体、监管对象和监管目标，并分析了具有代表性的几个案例；葛家澍、黄世忠(2002)从对安然事件的分析入手对美国的监管运行机制进行了反思；黄世忠、杜兴强、张胜芳(2002)以博弈论为基础，分析了会计监管的模式及其效率，并搭建了一个以政府为主导的独立监管模式；夏冬林(2002)分析了美国的会计监管实践模式和会计监管的成本效益，等等。而对相关经济领域如证券市场、金融市场等的监管研究更是风起云涌。

已有的政府会计监管研究成果为会计理论增添了新的血液。但相对于浩如烟海的基本会计理论研究成果，对这一部分的理论探讨还是凤毛麟角，特别是针对上市公司会计信息披露的政府监管组织机制、运行机制和适度界限等问题的系统研究还比较缺乏，已有的理论观点也存在某些值得商榷之处，例如加速制定会计规范问题、政府会计监管不足问题、会计确认与计量准则的制定主体问题以及政府会计监管的目标定位问题等。因此，既有的研究需要深化，理论上的争执需要廓清。

政府会计监管是一个涉及内容十分广泛的课题，它既涉及经济体制，又涉及社会制度；既涉及市场经济的一般性，又涉及所依托的历史和现实条件的特殊性；既涉及会计信息质量状况，又涉及政府监管行为的规范性；既涉及法律规范，又涉及伦理道德；既涉及会计信息的提供者，又涉及会计信息的需求者；既涉及监管下市场的均衡，又涉及监管的行政过程。笔者也只能取之一隅，力求将其深化和逻辑化。

### 三、选题意义

政府会计监管是世界各国面临的一个重大课题，而安然、世通等会计舞弊案件的爆出又促使各国政府反思其监管行为。对于处