

后危机时期 我国会计信息市场的政府监管

孙炳娜 杜文艳 ■

2008年国际金融危机爆发,有学者认为会计信息市场的监管缺失是引发这场金融危机的重要原因。后金融危机时期,社会公众对会计信息监管的质疑有增无减,要求加强会计准则对会计信息特别是企业风险信息披露的呼声日渐高涨。在此背景下,笔者拟对我国会计信息市场政府监管的现状进行分析总结,揭示其存在的监管问题,并给出相应的政策建议,旨在促进会计信息市场政府监管的良性发展。

一、我国会计信息市场政府监管现状

(一) 财政部会计信息质量检查情况

本文对财政部2007-2011年对企事业单位会计信息质量和会计师事务所执业质量检查情况的数据进行了分析,具体统计结果如表1所示。

从表1可以看出,我国地方财政部门对企事业单位和会计师事务所的检查数量逐年增加,检查范围逐步扩大,会计监管的约束作用逐渐加强。然而值得关注的是,除了2011年地

正深层次原因可以看出,公司会计政策、会计估计变更往往有盈余管理的需要,公司财务报告的内部控制环境存在缺陷,公司发生会计差错更正的原因也多是主观因素,既包括财务人员工作的失误,也包括对政策理解不到位、未严格履行年末结账程序等,反映出公司内控执行不到位的问题。上市公司需建立健全和严格执行财务报告内部控制,切实发挥审计委员会、监事会、独立董事的监督职能,并完善相关问责机制,营造财务报告编报的良好控制环境。

(二) 强化审计机构及保荐机构等中介机构的责任

推动保荐代表人及注册会计师归位尽责,切实发挥持续督导和应有的独立监督作用。首先,保荐代表人应当切实履行发行人发行上市以后的持续督导责任,督促上市公司不断完善财务报告相关内控制度,有效发挥审计委员会、独立董事的监督作用。注册会计师应当提高职业道德水准,保持应有的职业

方财政部门对企事业单位的处罚数量有所降低以外,2008-2011年的处罚数量都在5000家左右,其中被处罚的大多数还是相对比较规范的大中型企业和上市公司。另外,根据2009-2011年驻各地专员办披露的相关检查情况,被检查的全部企事业单位和会计师事务所都或多或少存在一些问题,比如企事业单位编造虚假利润、内部控制形同虚设、会计师事务所质量控制程序不健全等。由此可见,我国会计信息失真的现象依然不容忽视,政府监管还有待加强。

(二) 证监会行政处罚情况

在财政部对会计信息质量检查的同时,证监会也在对上市公司、会计师事务所等机构进行监管,并对违法公司和相关责任人予以行政处罚。本文对证监会2007-2012年公布的行政处罚决定书进行了专项统计,主要从行政处罚对象数量和处罚原因两方面分析,具体结果如表2所示。

为了使统计的数据更加具有针对性,本文在统计时剔除了因个人买卖股票被处罚的情形。根据统计结果可以看出,我

谨慎,客观公正执业,认真履行独立的监督责任。其次,以法律法规形式进一步明确和强化保荐代表人及注册会计师的相关责任,并通过强化监管督促相关中介机构归位尽责,为提高上市公司年报信息披露的质量发挥应有的督导和监督作用。

(三) 推进会计准则体系的完善,加大外部监督检查力度

证券监管部门将密切关注会计实务的发展,及时与会计准则制定机构沟通,推出针对新业务的会计准则解释或者其他相关指导性意见,减少或消除公司蓄意利用会计准则进行会计套利的空间。同时,进一步加大监管机构现场检查力度,增加对公司财务基础工作的关注,督促公司加强财务人员配置,完善财务制度和会计控制程序;加强对公司重大会计差错责任追究制度执行情况的监督,完善投资者追偿机制,充分利用市场和法律机制来遏制财务造假或操纵行为。 ■

责任编辑 张璐怡

表1 企事业单位会计信息质量和会计师事务所执业质量检查情况

实施检查年份	企事业单位				会计师事务所			
	检查数量		处理处罚情况		检查数量		行政处罚情况	
	驻各地专员办	地方财政部门	处罚数量	处罚比率	驻各地专员办	地方财政部门	处罚数量	处罚比率
2007	71	7 628	1 092	14.2%	32	625	215	32.7%
2008	76	13 866	4 701	33.7%	28	686	175	24.5%
2009	78	17 089	4 919	28.7%	43	543	63	10.8%
2010	114	18 553	6 407	34.3%	56	969	69	6.7%
2011	95	23 396	4 926	21.0%	49	1 398	99	6.8%

表2 证监会行政处罚对象和处罚原因统计表

公布年份	被处罚对象		处罚原因					
	公司	相关责任人	信息披露违规/虚假	比率	内幕交易	比率	其他	比率
2007	30	183	23	67.6%	1	2.94%	10	29.4%
2008	37	236	20	43.5%	3	6.52%	23	50.0%
2009	37	192	22	44.0%	4	8.00%	24	48.0%
2010	34	188	16	34.0%	11	23.4%	20	42.6%
2011	43	187	19	34.5%	9	16.4%	27	49.1%
2012	27	157	19	44.2%	11	25.6%	13	30.2%
平均数	35	191	20	42.6%	7	14.9%	20	42.6%

表3 上市公司违规处罚情况统计表

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012
违规公司总数	51	27	46	37	46	52
其中：证监会	24	12	17	15	15	13
深交所	13	9	14	14	25	31
上交所	10	4	8	5	3	6
其他	4	2	7	3	3	2
A股上市公司总数	1 527	1 602	1 696	2 041	2 320	2 472
处罚比率	3.34%	1.69%	2.71%	1.81%	1.98%	2.10%

国证监会行政处罚对象以上市公司、高管和股东为主。2007-2011年被处罚公司数都不少于30家，被处罚的相关责任人都不少180人，且信息披露类违法行为占全部违法行为的42.6%，是最主要的违法行为。反观2012年行政处罚的数据，可以看出信息披露违规的比重仍然居高不下，但是被处罚的公司和相关责任人数量却明显减少，长此以往可能会减弱证监会对会计信息市场的规范性作用。

(三) 上市公司违规处罚情况

证监会行政处罚的对象不仅包括上市公司、会计师事务所，还包括期货公司、证券公司以及投资公司等，如果说这一范围过于宽泛，且主要出于证券监管的角度而不能明确反映企业会计信息的具体状况，那么证监会、深交所、上交所以及其他部门对上市公司违规行为的处罚情况将进一步说明我国企业会计信息失真的严重程度。本文对2007-2012年我国

A股上市公司因违规受到证监会、上交所和深交所处罚的情况进行了统计分析，具体结果如表3所示。

由表3可知，自2007年以来违规上市公司总数有起有伏，需要说明的是，本文统计的各个年度的违规公司中有一部分在当年被处罚次数不止一次，且上市公司被处罚一般是由于信息披露违规，如信息披露虚假或严重误导性陈述、未及时披露定期报告及公司重大事项等。同时，表3显示从2010年开始，被处罚的违规公司数的增长速度高于上市公司总数的增长速度，上市公司处罚比率呈现上升趋势。这一方面说明政府部门对上市公司的监管力度在逐渐加大，另一方面也说明上市公司信息披露违规问题日益严重。

(四) 上市公司违规处罚效果分析

政府部门对上市公司违规查处的实际效果，可以通过被处罚公司再次受到处罚的情况来考核。因为对违规公司进行

处罚的主要目的是为了让其吸取教训,不再违规。但是通过分析可知,2007-2012年有部分A股上市公司存在被监管机构多次处罚的情形。在被处罚的204家上市公司中,有43家公司受到两次处罚,10家公司受到3次处罚,6家公司受到4次处罚,合计约有29%的公司受到再次处罚。一般来说,监管部门加大处罚力度,可以降低上市公司再次违规的概率,但如果上市公司出于披露不当信息获利远大于被处罚损失的考虑,依然会铤而走险,披露虚假的会计信息,危害投资者的利益。由此可见,我国会计信息市场政府监管的效果不够乐观。

二、我国会计信息市场政府监管问题分析

(一) 组织结构设计不合理

我国进行会计信息市场监管的政府部门众多,且各监管部门是根据不同时期经济环境的需要设立的,宪法并没有明确界定各部门的监管边界。各监管部门相继发布一系列的法律规范,但由于在制定相关政策时未与其他部门沟通协调,导致出现重复监管和无序监管等现象,引发企业管理者的逆反心理和抵触情绪,导致会计信息失真,现实中不断发生的会计造假案便是证明。

(二) 法律规范建设不完善

我国现行的相关法律规范体系存在以下缺陷:一方面,与会计监管配套的法律法规不完善,缺乏相应的实施细则和配套指引,致使监管政策的可操作性不强;另一方面,我国会计规范体系缺乏协调性。此外,现行会计规范体系缺乏对投资者民事赔偿责任的规定,我国《会计法》等法律主要对行政责任和刑事责任进行了规定,但未提及民事责任问题。

(三) 行业自律的作用不强

作为重要的会计行业自律组织,中注协自1988年成立至今已有20多年的历史,但中注协不但在业务上接受财政部的监督,在组织上也仅是隶属于财政部的一个司局级单位,在检查惩戒时也是借助财政部和证监会的法定权威,对会计信息市场的监管略显力不从心。2002年财政部发文,收回中注协审批设立会计师事务所、调查会计师事务所违规问题以及行政复议的权力,更削弱了中注协对行业的监管能力。

(四) 缺乏对监管机构的监督制约

我国目前还没有形成有效的政府监管效果的评价机制和监管责任追究制度。不对政府监管的效果进行评价,就无法知道政府监管的好坏,更不能对政府监管工作形成督促和激励。另外,我国现有法律规范一般侧重于对被监管者行为的约束,而缺乏对于政府监管不力时如何追究其责任的相关规定,以致出现监管低效和监管人员腐败等问题。现有法律条款只规定了监管人员滥用职权构成犯罪的要依法承担责任,但对

犯罪程度和处罚程度并没有做出明确规定,致使政府监管部门在很少承担监管不力的责任,造成严重的权责不对等。

三、我国会计信息市场政府监管的完善建议

(一) 合理设计组织结构

为了切实解决各监管部门之间的矛盾并加强对监管部门的监管,笔者建议由国务院牵头建立以国家立法机关为依托、以会计监察工作委员会为主导、其他政府部门相协调的监管框架。会计监察工作委员会的职责主要包括以下三个方面:第一,建立清晰的监管责任分工体系,使各部门都能在其职责范围内实施监管,避免重复监管和无序监管;第二,建立政府各监管部门之间的信息共享系统,如果某个监管部门出具的检查结论能够满足其他部门的需要,其他部门就无需再进行检查;第三,设计制定政府监管部门的绩效考核标准和检查惩处办法,以督促监管部门依法行政。

(二) 完善相关法律规范

首先,应增加与会计监管法律相关的实施细则和配套指引,提高监管政策的可操作性。其次,各监管部门在制定监管政策时要向会计监察工作委员会审批备案,通过会计监察工作委员会来协调各监管部门制定政策的权限,以保证法律法规之间的衔接性和统一性。此外,还应健全民事赔偿机制,尽快制定《民事责任赔偿法》并在《证券法》、《注册会计师法》等相关法律中增加涉及民事责任的条款。

(三) 促进行业自律组织的发展

中注协能否有效发挥行业自律作用主要取决于注册会计师发现违规企业的概率以及依法报告违规企业的概率这两个方面,前者取决于其执业能力,后者则取决于其独立性和客观性。注册会计师的执业能力可以通过培训教育进行加强,但若要使其保持客观独立,则要改革现行会计师事务所的聘请和收费方式。笔者建议可以改由政府监管部门来选择对企业进行审计的会计师事务所并对其支付审计费用,接受审计的客户定期向监管部门上缴监管费用。

(四) 加强对政府监管的监督制约

政府监管也存在失灵,只有对其监管行为进行监督制约,才能使政府部门真正致力于维护会计信息市场的公平与高效。首先,建议全国人大制定和修改《会计法》、《证券法》、《公司法》和《刑法》等方面的基本法律,为政府部门监管会计信息市场提供法律依据和行政制约。其次,鼓励社会公众参与到监管政策的制定过程中,以听证会等形式,实现监管者与被监管者之间的信息沟通。最后,通过新闻媒体对监管人员的腐败行为进行曝光,可起到警示作用,促使其依法行政。■

(作者单位:东北财经大学会计学院)

责任编辑 鲍双双