

《萨班斯-奥克斯利法案》： 易被误读的文本

□ 张连起

《萨班斯-奥克斯利法案》出台后,美国各界人士论争迭起。这棵专为美国审计生长的“南橘”,尽管“水土不服”,但还是被美国以外的地方甘冒成为“北枳”的风险纷纷移植,一时好不热闹。恐怕连提案人都出乎意料,该文本竟被读出自律监管与行政监管何者为重的命题,以及自律监管将被终结的隐喻。这就不能不让我们聚精会神,剥茧抽丝,越过“材料是为观点服务”的屏障,重新审视条文背后的内容。

公众公司会计监管委员会(PACOB)的身世与镜鉴

美国于上世纪70年代出现多起审计失败的案例,当时众、参两院讨论如何加强注册会计师行业的自律,美国注册会计师协会(AICPA)遂于1977年成立公共监督委员会(Public Oversight Board,简称POB),旨在监督AICPA证券交易委员会业务部(SEC Practice Section,简称SECPS),而审计17000家公开发行证券公司的会计师事务所皆为SECPS的会员,会计师事务所须定期报送检查报告,SECPS为其会员制定质量控制程序,例如要求会员每3年进行同业复查,POB即担负监督SECPS是否保持同业复查有效性的职责,由此奠定了美国注册会计师行业的自律监管模式。

2002年3月9日,POB主席鲍席尔(Boesher)在参议院所做的报告中,对POB自1977年成立以来的美国注册会计师自律监管制度进行了深刻剖析,他在名为“改革之路”

(The Road Reform)中的报告中指出:

1、会计师事务所通过SECPS控制POB的经费,事实上SECPS一直削减给予POB的经费,致使POB无法有效地独立运作。

2、现有的惩处制度常显迟滞,当一案例逾期若干年后才实施处罚,其结果已无太大实际意义。AICPA所属的职业道德部门(Professional Ethics Division)面对注册会计师个人惩戒事件时,不具足够代表性。SECPS所属的质量控制调查委员会(Quality Control Inquiry Committee)在调查会计师事务所时,由于AICPA没有签发传票与强制作证的权利,亦无法查阅工作底稿,导致调查范围受限。

3、同业互查制度无法有效监督会计师事务所的审计工作,甚至在执行程序上过于宽松,而失去可信度。

4、现有的政府体系缺乏国会授权的支持架构,在发生审计失败与企业舞弊时,没有公正、及时与公开的报告说明其发生的原因、理由以及拟采取或已采取的措施。

“安然事件”的曝光,导致POB解散,会计监管委员会(PACOB)浮出水面。《萨班斯-奥克斯利法案》第101条规定,(PACOB)共有成员5人,此5人须诚实且声誉卓著,愿意致力于维护包括投资者在内的公众利益,并熟悉会计报表编制与审计业务,以及公开发行证券公司的信息披露事项。2003年1月8日宣布由原担任证监会执法机构首席会计师涅密耶(Charles D.Niemeier)担任PACOB之代理主席。

是要1200万会计人员对所有的准则一条条都搞得很明白,这主要是针对中高层次会计人员而言的,因为执业判断主要是由中高层次会计人员来做的。下一步我们要按这样的总体要求对会计从业人员加强管理。另外,注册会计师的市场准入是非常重要的,现在国内“四大”国际会计公司的合伙人没有一个是注册会计师,签字的都是中国的注册会

计师,这样是不行的。加入WTO后,执业也具有国民待遇问题,不管是中国人还是外国人,都必须考试合格才能执业。由于种种原因,现在有的合作所有些不伦不类,没有签字权的合伙人却具有控制权,出了问题后却让签字的中国的注册会计师承担责任,这是不太公平的。现在正在研究,要改变这一现状。

《萨班斯-奥克斯利法案》第102条规定,PACOB有权要求会计师事务所向其申请注册登记;第104条规定,会计师事务所须定期接受PACOB的检查。

正像我国注册会计师协会发生的情形一样,检查与惩戒是协会职能中薄弱的一环。PACOB的诞生,意在改变原有纯粹自律的缺失,锻造独立性刚性,强化预防审计失败的检查功效,切实提升惩戒的权威。可以说,这是为了恢复投资者信心的一种制度安排,并不意味着扭转行业自律监管的总趋势。因为,PACOB依然是法律授权的非政府组织,政府意志不过是透过该机构予以表达和体现罢了。

美国社会向来奉“公共服务型政府”为圭臬,自由市场的学说根深蒂固。即使职业服务市场出现外界所认为的政府干预,也是间接的、柔性的,从来不会用行政之“有形的脚”踩住市场之“无形的手”。“官督民办”的PACOB是美国政府影响舆论、重塑信心的产物,是美国分拆政治权力、转嫁危机的工具,远不是1933年的《证券法》与1934年的《证券交易法》那样的革命。断言PACOB的成立是对自律监管体制的根本否定,甚至是政府监管全面介入的先声之说,在逻辑上无法自恰。

提供审计服务的同时不得再提供非审计服务

《萨班斯-奥克斯利法案》第201条中规定,会计师事务所如果为公开发行证券公司提供审计鉴证,则不得对该公司提供任何非审计服务。

1、提供客户簿记或其他会计记录、财务报表相关的服务

注册会计师在为客户提供审计鉴证的同时再代为簿记,通常易引起外界质疑其是否保持独立性。如果注册会计师符合下列情形之一,则注册会计师被认为是不独立的:注册会计师扮演客户管理当局的角色;注册会计师审计的标的即为非审计服务范围;注册会计师扮演建议审计客户的角色。是故,注册会计师先提供簿记或其他与会计记录、财务报表相关的服务,其后执行审计业务,将发生注册会计师审计的财务报表,系自身所记载的会计信息,一旦会计记录有误,注册会计师可能为保住客户,而不报告所发现的错误。

2、设计并执行财务信息系统

注册会计师设计并执行客户财务信息系统的软、硬件,如果所生成的信息对会计报表整体而言系属重大,则注册会计师违反了独立性原则。例如注册会计师若为审计客户设计整合企业资源规划(ERP)系统或其他类似系统,鉴于此种系统对财务报表影响极大,注册会计师将被视为缺乏独立性。

3、提供估价或评估业务,发表公允意见或决策正确性回馈的报告

提供估价或评估业务,包括评估有形资产、无形资产、负债的过程(例如研究开发过程、衍生金融工具等);发表公允意见或决策正确性回馈的报告,实际上是对交易计价的合理性提供意见。由于注册会计师执行审计时,需要复核财务报表中先前对交易所做的重要假设与变化,故产生注册会计师的审计标的即为非审计服务范围的情形,丧失审计应有的独立性。

4、提供与客户财务报表或科目金额相关的精算咨询服务

注册会计师为审计客户提供精算咨询服务,既违反了注册会计师的审计标的不应为非审计服务的范围的原则,又违反了禁止扮演客户管理当局角色的规定。

5、提供客户内部稽核外包服务

客户如果将内部稽核外包给注册会计师,则事实上注册会计师承担了管理当局的责任并成为客户控制系统的一部分,因此,注册会计师提供内部稽核中与内部会计控制、财务报表或与财务报表相关的服务,会损害独立性。但注册会计师依一般公认会计准则提供服务时,因涉及客户内部控制而提出的建议,则不视为内部稽核外包服务。

6、提供管理职能或者人力资源服务

禁止注册会计师以审计客户公司董事、主管或员工身份提供决策、监督的服务,以维系注册会计师的独立性。但注册会计师评估内部会计与风险管理控制所提出的改进建议,则不影响独立性。

7、提供经纪人或者承销商、投资顾问或者投资银行服务

禁止注册会计师代其审计客户购买或处置其投资、保管资产等工作。因为,注册会计师直接或间接购买或处置审计客户的证券,与合理保证财务报表是否公允反映的角色相互矛盾。注册会计师在发现错报和考虑其投资建议是否适当的两难境地间,很容易掩盖对财务报表产生不利影响的错报。

8、提供不属于注册会计师审计业务范围内的法律顾问服务

由于提供法律顾问站在委托人的立场,唯客户利益是从,而注册会计师的终极委托者是社会公众,因此为审计客户提供法律顾问服务将丧失审计的初衷与功能。

9、其他 PACOB 依法规定不允许提供的服务

《萨班斯-奥克斯利法案》是一股脑地限制会计师事务所从事非审计业务吗?不是,注册会计师只有在提供审计意见的同时,再提供非审计服务,即运动员与裁判员兼任时才被禁止。而对非审计客户,注册会计师则可以提供非审计服务。以“四大”为代表的会计师事务所分拆审计与非审计服务,乃是保全客户资源的考虑。《萨班斯-奥克斯利法案》关于维护独立性的上述禁止措施适用于所有审计客户吗?显

然不是,只有在审计客户为公开发行证券公司的条件下,才具有约束力。

签字注册会计师的轮换与旋转门规定

《萨班斯-奥克斯利法案》第203条规定,对审计鉴证负有主要责任者(Lead or coordinating audit partner)或复核其审计结果的注册会计师,禁止连续逾5年对同一发行公司提供审计业务。

现代审计理论与实务的发展证明,如果注册会计师一贯秉持应有的职业谨慎,审计质量较高,客户的财务报表难以不实反映。只有当企业的财务报表长期由某一签字会计师审计鉴证,注册会计师渐生懈怠,或因习惯未尽应有之关注的情形下,才会引致审计失败。于是,定期轮换注册会计师的创意应运而生。

但如此规定的局限性十分明显:愈临近轮换截止日,注册会计师愈缺乏动机披露审计中发现的错报;因定期轮换增加的新客户,使注册会计师了解客户经营、架构与风险的深度降低,发生审计失败的概率高,反之,注册会计师的任期越长,审计失败的概率越低。职业界不禁要问:定期轮换是否有其必要性?在一些审计不发达的国家和地区,硬性植入定期轮换制度,是否就能有立竿见影之效?有论者认为,我国在取消证券审计业务行政审批的前提下,推行签字注册会计师定期轮换制度,可能是一种最优的制度安排。其实,即使在美国,业内人士对此条款的作用也是满腹狐疑的。

《萨班斯-奥克斯利法案》还制定了旋转门的条款,禁止注册会计师受雇担任客户首席执行官、首席财务官、财务总监、会计主管或类似职位的人员。为此,《萨班斯-奥克斯利法案》设置了“冷却期”,即审计工作开始的1年内,上述人员原所在的会计师事务所不得为客户执行任何审计服务,以规避注册会计师离职到发行公司担任高级职务,原会计师事务所再从事审计业务所带来的利益冲突。

《萨班斯-奥克斯利法案》的关键是执行证券业务的会计师事务所向PACOB申报登记,这在我国早已有之,如果说有什么不同,那就是我国的证券业务准入资格更为严格(除会计师事务所必须具备相应条件外,还实行注册会计师特种资格考试制度)。漠视我们已有的改革成果,妄自菲薄地强调“借鉴”,有些“惟美主义”的意味。至于审计业务与非审计业务的兼容,由于我国非法定业务市场发育缓慢,尚难以构成对审计独立性的挑战。换言之,还不能成为一个核心话题。

《萨班斯-奥克斯利法案》充其量是对美国原有纯粹自律监管模式的修正,在一地尚不能权衡其利弊的情况下,赋予其普遍意义无疑是激进的。何况国际惯例是一个含混的语词,中国特色的监管之路无论如何非此词语所能涵盖,管他劳什子“法案”,我们的路我们走!顺便说一声,别让一片树叶挡住透视真相的瞳孔。

(作者单位:中瑞华恒信会计师事务所)

责任编辑 王教育

·建议·

注册会计师行业收费标准急需明确

□ 厦门专员办

目前,注册会计师行业出现了压价招揽业务、忽视执业质量的现象,影响了审计报告的质量和行业的整体形象。具体问题体现在以下方面:1、无统一的收费标准,采用市场定价方式。2、同业无序竞争,存在以降低收费招揽业务、恶意压价扰乱市场的行为。3、职责不明,监督管理乏力。

针对上述问题,笔者建议:1、规范收费标准,实行政府指导价。由于行业特有的财务信息鉴证功能,注册会计师在维护市场经济秩序中扮演着十分重要的角色,其执业活动关系到广大社会公众的利益和资本市场的发育和

完善,因此,不能简单地将会计师事务所视为具备市场充分竞争条件的中介机构,而仅以市场调节方式定价。建议制定同《违反注册会计师法处罚暂行办法》相配套的收费标准,对会计师事务所的收费实行政府指导价,同时保留一定的价格浮动空间。在制约会计师事务所进行价格竞争的同时,允许事务所根据审计成本在一定范围内调节价格。2、明确监管职责,提高监管效率。会计师事务所收费监管涉及财政、物价等部门,应明确界定各个部门的不同监管职责,协调好部门间的关系,避免多头监管和重复检查。

责任编辑 孙蕊