

审计师因何失败?

——有效抑或徒劳的举措

[美]约翰·C.科菲* 著

郭 雳** 赵轶君*** 苟晨露**** 译

摘要:审计失败和丑闻屡见不鲜。禁止对审计师向其客户提供咨询等改革措施可能收效不明显,且未解决更深层次问题。需要降低这种关系的代理成本。在事后诉讼追责较不活跃的英国和欧陆,更可行的方法是让投资者有能力选任和解聘审计师。本文提出了一个“两部曲”策略:(1)审计监管机构应以易于比较的方式对审计师进行公开“评级”。(2)使少数股东能够提名备选审计师供股东投票批准。积极股东和分散化投资股东都可能会在不同情况下支持并采取这种策略。

关键词: 审计质量 审计监管 看门人 股

* 约翰·C.科菲,哥伦比亚大学法学院 Adolf A. Berle 讲席教授及公司治理研究中心主任。本文是作者在英格兰和威尔士特许会计师协会举办的“为了更好的市场:财务丑闻的过去、现在和未来”论坛上的主题演讲。作者感谢哥伦比亚大学法学院法学硕士生(LLM)Roy Cohen 和 Amy Burr Hutchings 的研究助理工作。

** 北京大学法学院教授、博士生导师。

*** 上海证券交易所监管执行部员工。

**** 中证中小投资者服务中心有限责任公司员工。

东积极主义 股东投票

接踵而至的丑闻在 2018 年折磨着大西洋两岸的审计业界。^[1] 在英国, Carillion 公司的破产使下议院在一份报告中报告将四大会计师事务所描述为“无法应市场所需, 基于自身独立性而(对发行人)提出挑战的舒适俱乐部”。^[2] 财务报告委员会(FRC)因审计质量欠佳而对毕马威和普华永道会计师事务所处以罚款, 并谴责毕马威。^[3] 在美国, 几位毕马威高管因涉嫌行贿公众公司会计监督委员会(PCAOB)官员, 以获取其检查的机密信息而被起诉(近期已有一人认罪)。^[4] 同样在美国, 司法部近期已对通用电气的会计人员开展刑事调查(这家公司在此前 109 年间始终由毕马威审计)。^[5] 在民事领域, 美国联邦存款保险公司(FDIC)成功起诉普华永道, 追究其未能发现在 2008 年危机后破产的亚拉巴马州 Colonial 银行高达 23 亿美元的欺诈行为。初审法院今年判决普华永道赔偿 6.253 亿美元。^[6] 在其他国家, 南非和

-
- [1] 关于审计丑闻情况的整体评估, see Editorial, *Maybe the Big Four Auditing Firms Do Need to be Broken Up*, Bloomberg Views, June 18, 2018; John Plender, *Accountancy: Big Four Scandals Highlight a Lack of Social Utility*, Financial Times, August 6, 2018.
- [2] See Craig Mellow, *Auditing the Auditors*, Global Finance Magazine, July 17, 2018 (引自英国下议院关于 Carillion 公司的报告)。
- [3] See Patrick Collinson, *Accounting Watchdog Could Ban Auditors from Consultancy Work; FRC also Rebukes KPMG over Auditing of Collapsed Construction Firm Carillion*, The Guardian, October 8, 2018; Michael Kapoor, *Auditors Oversight: Deloitte Under Investigation in Another U. K. Audit Scandal*, BNA Corporate Law & Accountability Report, June 29, 2018.
- [4] 根据起诉书, PCAOB 官员收受贿赂, 并向毕马威提供其哪些审计项目将被 PCAOB 检查的信息。美国媒体将此举形容为“偷窃期末考试试题”。See Maria Armental, *Former PCAOB Inspections Leader, KPMG Executives Pleads Guilty*, Dow Jones Institutional News, October 16, 2018.
- [5] See Thomas Gryta, *G. E. Slashes Dividend, Discloses Criminal Probe; Shares Sink*, The Wall Street Journal Online, October 31, 2018. 在通用电气进行会计变更并宣告 228 亿美元的季度亏损后, 美国司法部开始了调查。
- [6] See George Yacik, *PWC Held Accountable for Bank Failure*, American Banker, July 3, 2018.

丹麦的重大丑闻严重损害了四大会计师事务所在这些国家的声誉。^[7]四大会计师事务所无一幸免地牵涉到这些仍在发酵的丑闻之中。

更重要的是,至少在英国,当前的危机已经超越了对审计人员和审计程序操守的批评。监管机构现在也处于十字路口。潜在的重大结构性改革势头正在英国积聚,一些政治领导人和知名社论作者呼吁“拆分四大”。最值得注意的是,英国政府委托了一项关于英国审计监管充分性的研究(因由 John Kingman 爵士撰写而得名“Kingman 报告”),该研究建议由新的审计监管机构取代 FRC。该监管机构将通过立法授权建立,并有权就其运行成本和费用向持牌审计师征税。^[8]与此同时,英国竞争和市场管理局(CMA)于 2018 年 10 月启动了一项调查,以了解审计市场是否充分竞争、是否具有足够的弹性以维持高审计质量标准。在 Kingman 报告发布的同一天,CMA 也发布报告建议实行彻底的改革。^[9]

与英国表现出的紧迫性相反,美国仍处于特朗普时代,去管制

[7] See generally, Alia Shoaib, *KPMG rocked by South African Corruption Scandal*, *Accountancy Age*, September 27, 2017; Raymond Doherty, *KPMG's South Africa's Leadership Resigns over Gupta Scandal*, *ECONOMIA*, September 15, 2017; Peter Levring & Christian Wienberg, *Danske Auditors in Crosshairs for Missing Dirty Money Clues*, *Accounting Today* (September 27, 2018); <https://www.bloomberg.com/news/article/2018-09-26/danske's-auditors-in-crosshairs-after-missing-dirty-money-clues>.

[8] See John Kingman, *Independent Review of the Financial Reporting Council* (December 2018). 与依赖自愿纳税维持的 FRC 不同,新机构将被命名为“审计,财务报告和公司治理监管局”,它将直接就其运行成本向审计行业征税,向议会负责,并有权对上市公司治理进行监管。John Kingman 爵士对 FRC 的调查是在一系列引人注目的公司丑闻之后发生的,这些丑闻引发了对审计质量和 FRC 表现的质疑。概述参见 ICAEW Representation 92/18, *Review of the Financial Reporting Council by Sir John Kingman*; ICAEW Submission (issued August 6, 2018).

[9] See Competition & Markets Authority, *Statutory Audit Services Market Study* (Update paper 18 December 2018). 该研究提出了两项主要建议:(1)审计监管机构必须对审计师的任命进行更严格的监管;(2)大型上市公司的审计应由两家事务所进行,“其中至少有一家应来自四大以外的事务所。”*Id.* at 7. 这项联合审计要求的目标是培养新的竞争者,以期其假以时日可与四大竞争。此外,CMA 还建议“完全地、结构性地将审计与咨询(及其他非审计服务)分离”,*Id.* at 8. 审计和非审计两大部门可以在同一个“组织伞”下共存,但各自应有“独立的管理、账户和薪酬体系”,*Id.*

(deregulation) 仍是目标。虽然丑闻似乎在美国和英国之间均匀分布，但两国反应的强度完全不同。

为什么会存在这种态度差异？显然，英国公众希望（会计师事务所）得到惩罚（而政治家倾向于向公众提供其想要的东西）。除此之外，英国脱欧的阴影可能也让许多英国人感到紧张，认为如果不加强控制，英国可能会面临失去金融超级大国地位的风险。美国不仅未面临脱欧的挑战，而且其民事诉讼制度可以对表现不佳的审计师进行惩罚。如果审计师在美国行为不端，他们可能会受到富有热情和商业头脑的原告律师的规训，这些原告律师可以（并且曾经）提起导致数十亿美元和解金的证券集团诉讼。

简言之，在美国，私人执法是对公共执法的补充，从而产生（至少在理论上）更多的威慑力。仅举两个 2018 年的例子：原告律师说服美国联邦法院判令普华永道支付联邦存款保险公司 6.253 亿美元的赔偿金，因为普华永道未能在前述的阿拉巴马州银行破产案中发现欺诈行为；^[10] 纽约的一起联邦证券集团诉讼迫使巴西国家石油公司同意一项 30 亿美元的和解方案，普华永道额外支付了 5000 万美元（这仅是为避免原告在针对普华永道的被驳回案件中上诉而付出的代价）。^[11] 在美国，公共执法和私人执法在丑闻出现时可能施加的罚款和赔偿金通常超过英国——时常会高出一个数量级。^[12] 无论充分的威慑力实际上是否源于美式私人执法，美国更大的罚金数额都引人注目。因此，正是由于英国（可能还有欧陆）似乎无法或无意采用美式执法，他们必须找到其他确保审计师可问责性的方法。

[10] See Yacik, *supra* note 6.

[11] See *In re Petrobras Sec. Litig.*, 317 F. Supp. 2d 858 (S. D. N. Y. 2018). 尽管 Rakoff 法官排除了普华永道参与欺诈的可能性，但普华永道仍决定向和解基金支付 5000 万美元，以避免对方上诉并获得解脱。See *PricewaterhouseCoopers; Pomerantz Recovery Reaches \$3 Billion*, *Class Action Reporter*, March 23, 2018.

[12] 英美两国在证券监管和执法领域投入的预算、人力和取得效果的差异，参见 John C. Coffee, Jr., *Law and The Market: The Impact of Enforcement*, 156 U. Pa. L. Rev. 229 (2007); Howell E. Jackson, *Variations in the Intensity of Financial Regulation: Preliminary Evidence and Potential Variation*, 24 *Yale J. on Reg.* 213 (2017)。即使在调整了 GNP 和市场规模的差异后，英国在证券执法中投入的资源相比美国仍然较少。

尽管存在差异(英国的政治愤怒更大,美国的执法更为严格),但潜在的问题似乎基本相同。在大西洋两岸(及欧陆和其他地方),审计师职业的基本模式始终如一:审计师作为市场看门人,以其数十年间在众多客户处积累的声誉资本承诺,从而使投资者信任发行人财务报告的可靠性。^[13] 这里的前提假设是,理性的审计师不会仅为了从单个客户获得更高的审计费而冒丧失声誉资本的风险。

此处需进一步细化。“看门人”可以指控制“进门权”的人——具有否决权进而发挥监察功能的人。但当下看门人的问题涉及这一术语更广泛的概念。在这种更广泛的视野中,“看门人”是一个市场的重复参与者,为投资者提供认证或验证服务,为有更有欺诈动机的人(如发行人)提供担保。基于此观点,审计师、证券分析师、信用评级机构和其他人都是投资者的代理人,他们作为声誉中介,向投资者保证发行人发送的“信号”的质量。声誉中介通过将其声誉资本“抵押”给公司发行人来实现这一目的,从而使投资者(或市场)能够信赖公司发行人的陈述和披露(如无声誉中介此种承诺,他们可能不会信赖陈述和披露)。至少在美国,受尊敬的法官已经认可了这种模式,认为对于一家大型的审计师事务所而言,容忍欺诈行为是“非理性的”,因为事务所将遭受声誉损失(从而减少未来收益),此种损失远超过从有责发行人处获得的审计费。^[14] 然而,这种“非理性”在今天似乎越来越普遍。如何解释这一现象?在这里,我们遇到了一个基本的悖论:虽然审计师为投资者服务,但他们受雇于管理层。如果投资者和管理层的利益不能紧密契合,那么这种关系就具有固有的高“代理成本”。为了降低代理成本,必须建立机制来增强审计师对投资者的责任。美国对私人诉讼的依赖可能就是这样一种手段。然而,正如后文所讨论的那样,美式诉讼机制并不容易(如果可能的话)转化为欧陆和英国的法律制度。因

[13] 对这一模式的概述,参见 John C. Coffee, Jr., *Gatekeepers: The Professions and Corporate Governance* (2006), pp. 2-3。

[14] 在 *DiLeo v. Ernst & Young*, 901 F.2d 624, 629 (7th Cir. 1990) 一案中,弗兰克·伊斯特布鲁克法官写道:“审计师最大的资产是他的诚实声誉,其次是他的辛勤工作声誉……(审计师)……与……(进行欺诈的被告)联手将是不合理的。”许多文章不同意这一观点,但重点应放在引导审计师充分保护其声誉以使该机制发挥作用。

此,如果某个国家不想利用私人诉讼作为审计师承担责任的主要手段,则必须找到另一种策略。本文建议,将精心设计的股东投票机制作为填补这一空白的替代方法。

一、对问题的诊断

本文首先试图列举各种对审计师失败原因的假设,然后将这些假设与在逻辑上对应的改革措施相匹配。总体而言,我将从四方面归纳审计师如今为何沦为更加无效的守门人的最常见解释:

1. 咨询收入的重要性超过审计收入,促使审计师在审计中更为通融,以便利用其审计师地位,作为招揽顾客的手段和获取新客户的途径,从而最大限度地增加利润更为丰厚的咨询业务收入。

2. 竞争的减少及四大会计师事务所事实上享有的寡头垄断地位可能会使审计师更加急于保护其声誉资本,而将其视为“多余资产”。实质上,当今的审计师可能无须在发现欺诈方面有所擅长并树立专业优势,而是需要更顺从发行人管理层——只要不陷入危及其诚信声誉的丑闻中。

3. 投资者如今可能更不关心经审计的财务信息,而是更多地依赖其他保护机制和/或其他看门人(包括证券分析师,信用评级机构和积极主义对冲基金)。与此同时,普遍使用股权激励计划作为高管薪酬的主要形式,可能会使发行人管理层更加积极地向审计师施压,以使其配合管理层制定的盈利目标。

4. 在某些情况下(确切地说是少数情况),会计师事务所或项目合伙人似乎是欺诈同谋。这些案例可能意味着,会计师事务所由于牵涉先前的丑闻而耗尽声誉资本,通过顺从发行人管理层而存活下来,并且从不或很少践行其职业独立性。

以上观点认为,审计和咨询是不相容的,这也是近期 CMA 报告的基础。然而,本文仍不确定这些关于审计失败的解释是否充分。每种解释都可能是部分正确的,但没有一个是无可争辩的。尽管如此,审计质量的问题看起来的确普遍存在。仅举一个统计数据,2017 年,国际独立审计监管机构论坛(IFIA)的报告发现其成员检查的审计项目中

有40%存在缺陷。^[15]事实上,IFIAR认为这是一个令人鼓舞的现象,因为其相比于2014年47%的比率已有所下降。然而,如果一家医院的审查委员会发现该医院40%的外科手术存在失误,我不认为委员会可能感到鼓舞(即使比几年前47%的失误率有所下降)。可以肯定的是,不存在完美或通用的指标,因为这些百分比取决于每个监管机构的严格程度及所检查审计项目的代表性。尽管如此,这一统计数据为我们提供了一个起点,表明监管机构发现审计错误是很常见的。

我的分析与审计师失败的标准解释略有不同。标准的解释侧重于寡头垄断和利益冲突,来说明审计师表现不佳的原因。但是,审计师也可能正在做其公司客户想要的事情:对发行人的财务报表提供顺从甚至粗略的审查,并且几乎不提出问题。更深层次的问题并非有限竞争抑或对更有利可图的咨询业务的渴望造成了利益冲突,而是客户本身就不希望进行积极的审计,而外部人(包括投资者)无法区分优质与平庸的审计服务。认识到这一点,主要的会计师事务所(或至少其中一些)可能已经认为审计是一种“大路货”业务(commodity service),事务所无法凭借服务质量战胜同行,而只能基于顺从客户和低成本在竞争中取胜。最终结果是,事务所普遍关注成本最小化:事务所如何通过最小化其努力和投资,来最大化其收入?

这是一个严厉的判断,而它提出了一个更困难的问题:什么措施有助于改变这种现状?本文的答案是,我们需要降低围绕审计师/投资者关系的“代理成本”。^[16]尽管可能有多种方法可实现这一目标,但英国(可能还有欧陆)不愿意依赖于基于威慑的战略(当然,这种策略在美国也未成功)。这意味着必须找到一些其他手段来改变会计师事务所的激励机制。为此,本文将评估两个主要方法:(1)让投资者在选择和罢免审计师方面发挥更大作用;(2)引入更透明的监管评估体系,并以

[15] 关于这项发现,See Editorial, *Maybe The Big Four Auditing Firms Should Be Broken Up*, supra note 1.

[16] 此处所指的“代理成本”,在经典经济学意义上被视为监控和约束成本的总和加上因代理人不忠实行为而产生的不可降低的成本。See Michael C. Jensen & William H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*, 3 J. Fin. Econ. 305 (1976).

比现在更清晰的语言公开传达其评估结果。这需要对审计师的工作进行正式评级,并公示这一“评级”。在某种程度上,这还要求审计师以投资者可以理解和评估的方式,行使自由裁量权作出额外的判断。这两项策略并行不悖,因为只有当投资者具有权力和动力选择和撤换审计师时,审计师才会认为他们需要凭借服务质量进行竞争。为了使这一竞争成为“逐顶竞争”(race to the top),而不是“逐底竞争”(race to the bottom),审计监管机构需要对审计师进行评级,并给予股东更大的决策权。如此,审计才会不再是“大路货”业务。

(一) 审计/咨询平衡

几十年来,改革者对审计失败最普遍的解释是,追求利润丰厚的咨询业务使审计师过度配合和顺从其客户的管理层。然而在美国和欧洲,审计师从事咨询业务已被施加了严格限制,导致人们质疑此项因素是否仍是审计失败的主要原因。在美国,安然和世界通信的会计丑闻爆发后,国会颁布了2002年《萨班斯—奥克斯利法案》(SOX法案),禁止审计师向其审计客户提供9项特定的非审计服务,并进一步要求审计师向其审计客户提供其他非审计服务必须由客户的审计委员会特别批准。^[17]最近,欧盟采用了功能相似的方法,将来自任何特定客户的非审计费用限制在不得超过审计费用的70%。^[18]因此,尽管从审计客户处获得有利可图的咨询业务的愿望仍会影响审计师,但来自单个客

[17] 《萨班斯—奥克斯利法案》禁止会计师事务所向审计客户提供以下9项咨询服务：
(1) 与客户的会计记录或财务报表相关的簿记服务；(2) 财务信息系统的设计和执行；(3) 评估或估价服务；(4) 精算服务；(5) 内部审计外包服务；(6) 管理或人力资源服务；(7) 经纪自营商或投资银行服务；(8) 与审计有关的法律或专家服务；(9) 客户董事会认为不可接受的任何其他服务。参见SOX法案第201条,该条修改了《1934年证券交易法》第10A条(15 U. S. C. 78j-1),在其中新增了(g)款。提供其他非审计服务未被禁止,但必须得到客户公司董事会的明确授权。

[18] 在2014年的欧盟审计改革中,一项主要规定是为非审计费用设定上限,使非审计服务的费用不能超过对该实体前三年审计费用平均数的70%。See Regulation No. 537/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Specific Requirements Regarding Statutory Audit of Public - Interest Entities and Repealing Commission Decision 2005/909/EC, 2014 O. J. (L. 158/77) § 4 (EU); see also European Commission Fact Sheet “Reform of the EU Statutory Audit Market - Frequently Asked Questions”, dated June 13, 2016.

户的审计费用总是会超过咨询业务收入。

市场对这些改革的反应是什么? John Pakaluk 在今年进行的一项研究调查了 2017 年美国 and 欧盟公司非审计费用与审计费用的比率。^[19] 具体而言,他比较了标准普尔 1500 指数(其中包括 500 家高市值公司,400 家中型市值公司和 600 家低市值公司)和一个由 1700 家欧洲公司组成的样本(其中包括约 21 个欧洲国家交易所的 38 个大、中、小型股指数)。对欧洲和美国的绝大多数公司而言,非审计费用占审计费用比率远低于 70% 的欧盟法定上限,在大多数存在非审计费用的公司,这一比率都在 10% 以下。确切地说,特别是在美国(非审计费用没有百分比上限),一些公司确实有非审计费用超过审计费用 200% 的情况,但此类案例很少,如图 1 所示:

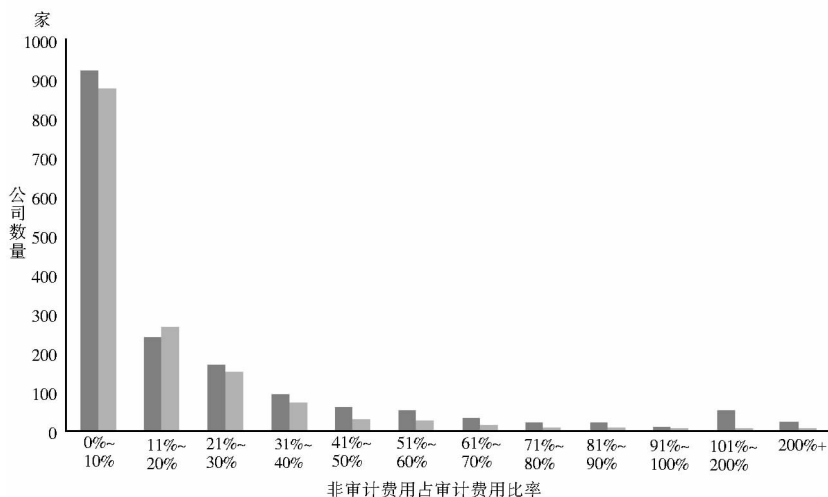


图 1 2017 财年非审计费用占审计费用比例分布
(欧盟 1700 vs 标准普尔 1500)

即使在非审计费用比例没有上限限制的美国,非审计费用与审计

[19] See John Pakaluk, *Comparing Non - Audit Service Fees Between the EU and the US*, Audit Analytics, June 5, 2018, <https://www.auditanalytics.com/blog/comparing-non-audit-service-fees-between-the-EU-and-US>.

费用的比例在 10 年内保持稳定在 21% 左右(如图 2 所示)。^[20]

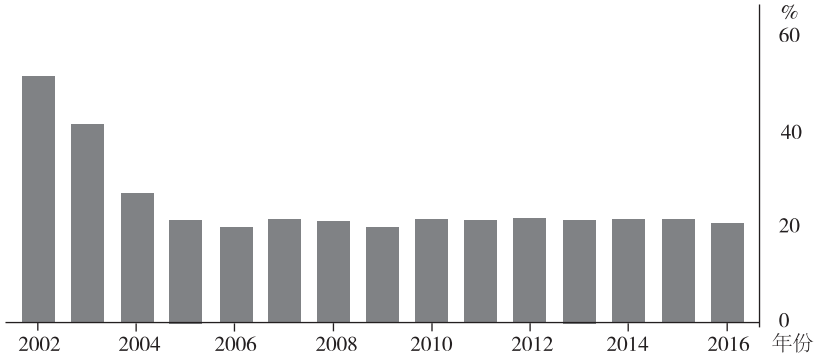


图 2 向审计客户提供咨询服务的减少程度
(非审计费用占审计费用比例)

但这并没有终结争论。近年来,四大会计师事务所通过向其未审计的公司提供咨询服务的方式重新进入咨询业务。如图 3 所示,自 2006 年以来,非审计活动迅速增加,截至 2017 年,占四大会计师事务所总收入的约 70% (较 SOX 法案通过后的 40% 明显增加)。^[21]

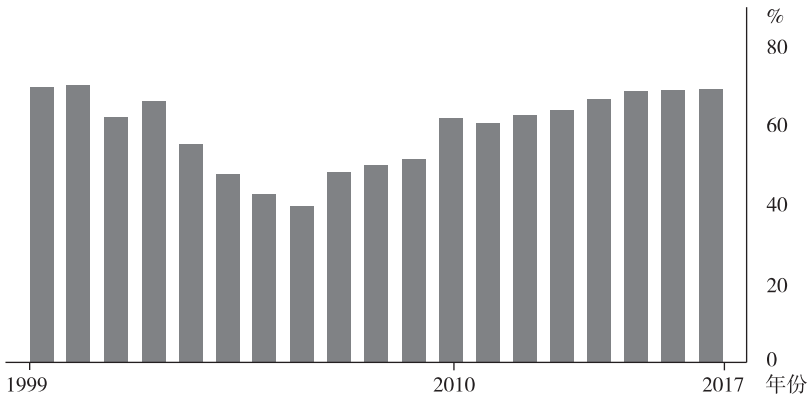


图 3 咨询业务在事务所的复兴
(非审计收入占“四大”总收入比率)

[20] See Editorial, *Maybe the Big Four Auditing Firms Do Need to Be Broken Up*, supra note 1, at 2.

[21] Id. at 3.

这一发现有若干潜在意义。如果四大的咨询业务收入至少占公司收入的 70%,那么咨询部门可能会在这些事务所内部治理决策中占主导地位,而旧的审计文化可能不得不屈从于咨询业的价值观和风格。审计业务的公众“看门狗”角色及其对“专业怀疑”态度的坚守可能因此被牺牲。从咨询部门的角度来看,审计可能被视为低利润的“大路货”业务,故而对审计业务投资更少也是正当的。实际上,审计(至少对咨询部门而言)是一种最能以廉价吸引客户的商品。可预见的是,事务所内的年轻一代会采取这种态度,并尽快逃离审计业务从而奔向咨询业务的“绿色牧场”。

尽管如此,关于咨询收入在事务所总收入中占比重大可能对审计质量产生不利影响的现有经验证据仍很薄弱。在 2017 年的一项研究中,Lisic、Myers、Pawlewicz 和 Seidel 研究了事务所咨询业务收入比例与审计质量之间的关系。^[22] 他们发现,在 SOX 法案通过之前,会计师事务所较高的咨询收入比例会对审计质量和投资者对审计质量的看法产生负面影响。^[23] 而在 SOX 法案通过之后,他们没有发现事务所咨询业务收入与审计质量或投资者对审计质量的看法之间存在任何统计上显著的关联。^[24] 当然,SOX 法案通过后,这些咨询收入大部分来自非审计客户(至少通常如此)。

咨询收入并非可能限制会计师事务所独立性的潜在利益冲突的唯一来源。英国的 CMA 发现,大型上市公司和私人公司中 2/3 的首席财务官都是四大会计师事务所的前员工。^[25] 这意味着审计师个人可能会试图顺从发行人的管理层,以期在发行人处谋取高层职位。

[22] See Ling Lei Lisic, Linda A. Myers, Robert Pawlewicz, and Timothy Seidel, *Do Accounting Firm Consulting Revenues Affect Audit Quality?: Evidence From the Pre – and Post – SOX Eras*, available at <https://ssrn.com/abstract=2460102> (November 2017).

[23] *Id.* at 1.

[24] *Id.*

[25] See House of Commons _ Business, Energy and Industrial Strategy & Work and Pensions Committees, CARILLION; Second Joint Report from the Business, Energy and Industrial Strategy and Work and Pension Committees of Session 2017 – 19 at 79, <https://publications.parliament.uk/pa/cm2017-19/cmselest/cmworpen/769/764.pdf/>.

从政策角度看,任何关于改革的讨论都可以从这样的思考开始:咨询师为何在可以整体退出会计师事务所时(正如埃森哲曾退出安达信)却选择留下。合乎逻辑的答案是,会计师事务所良好的声誉资本使他们留在其中有利可图。简而言之,“四大”的名称家喻户晓,在全球范围内得到认可和尊重。如果咨询端因此希望继续与审计端保持联系,那么这意味着改革策略可利用这种偏好。我们将在稍后对此进行讨论。

(二) 竞争减少(或缓和的竞争)

曾经是“八大”,如今是“四大”。寡头垄断的证据很充分。^[26]事实上,竞争可能比四家这一数字显示的更少,因为“四大”中的每一家都各有专长。一家全球性银行可能认为,“四大”中只有一两家事务所拥有处理其审计业务的规模和专业知识。此外,“四大”中的一家或两家可能已经作为高薪咨询顾问服务于该银行(如果成为该银行的审计机构,则必须放弃利润丰厚的咨询业务)。简而言之,为客户提供利润丰厚的咨询业务的事务所可能不愿意担任其审计师(如果客户决定更换其现任审计师);因此,审计职位的竞争可能非常有限。

但是,这种对有限竞争关注可能会忽视一个更重要的问题:竞争会将会计师事务所推向何方?竞争会让他们更加尽责和不妥协吗?还是对客户更宽容和顺从?如果一家“四大”会计师事务所由来自销售导向的咨询部门的高管管理,他们可能希望利用审计业务作为招揽客户的廉价商品,以便在大公司内立足进而向其提供咨询服务。最终,会计师事务所甚至可以理性地决定不再担任客户的审计师,以便不再受制于欧盟的70%比例限制,并在该限额外推销更有利可图的咨询服务。

换言之,我们不确定,当今审计师不妥协和严谨的声誉究竟是事务所的财富还是负担。如果发行人的管理层主要通过股票和期权奖励(如后文讨论的那样)获取薪酬,那么他就会有巨大的动机来选择那些允许其在收入确认或其他事项上扭曲会计准则以使短期利润最大化的审计师。

[26] 在英国,四大会计师事务所审计了富时350指数中97%的公司。2013年以来更换审计师的41家富时100指数公司中的每一家都选择了“四大”之一作为替代审计师。See Madison Marriage, *Research points to “dysfunctional” Big Four Market*, Financial Times, December 20, 2018 at 17.

从这个角度来看,审计师的强制轮换可能并非最佳的改革方案,因为它可能增加管理层选择最“灵活”和顺从的替代审计师的机会。相反,问题的关键是谁真正选择了候任审计师——管理层、独立董事或股东本身。这反过来引出了如何激励和促使审计委员会对审计师进行更密切监控(及更频繁更换)的问题。

(三)投资者有多依赖审计师?

尽管传统观点认为投资者依赖于审计师提供的信息,但这一论断并不容易证明,因为英国和美国的法律都强制要求制作审计报告(至少对公众公司)。近年来,成熟的投资者可能会更多地依赖证券分析师的预测(这些预测具有前瞻性,因此与公司估值更相关)。可以想象,如果他们的公司似乎陷入麻烦,投资者将更加重视信用评级机构或积极主义对冲基金的建议(这些基金越来越多地提供对发行人业务模式的详细批评,并在代理投票权争夺中寻求其他股东支持以改变董事会构成及其政策)。投资者可能会更关注这些建议,而非财务报表的脚注,因为上述其他顾问提供了明确的选择(并且投资者的投票可能是决定性的)。相比之下,审计报告中暗示财务报告可能存在问题的线索并没有提供这样的选择。

这意味着为了使审计报告更有意义,它需要为投资者的选择提供框架。为实现这一目的,审计报告可以寻求促进与投资者的沟通,首先,可以通过解决一些需要定性甚至是主观答案的问题(例如,“与其他可比公司相比,审计师如何评价公司的内部控制?”)。可以肯定的是,审计师可能被要求公开回应审计委员会、其他董事会成员或甚至某些持股达到特定百分比的股东所提出的问题。我们稍后会回到这个主题。

即使我们认定投资者对审计报告仍非常感兴趣,近年来管理层可能会在要求审计师遵从其在短期内实现收入最大化的愿望时变得更加强硬。这种“短视主义”(当下流行的诊断)似乎最可能源于20世纪80年代后期开始的高管薪酬结构的重大转变。图4显示了1940年至2000年首席执行官和其他高级管理人员薪酬的中位数突然加速增长。^[27]

[27] See C. Frydman and Do Jenter, *CEO Compensation*, 2 Annual Review of Financial Economics 75 (2012).

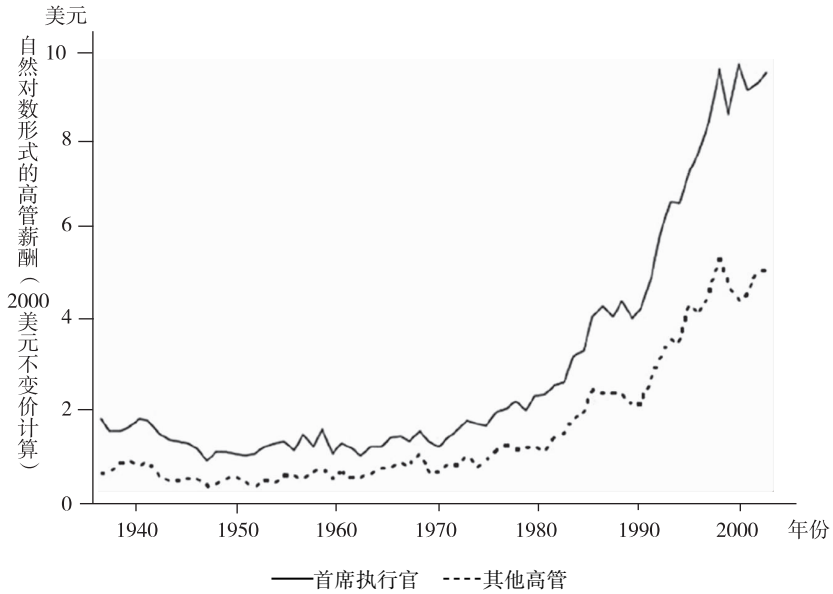


图 4 1936 至 2000 年首席执行官和其他高管薪酬中位数

显然,20 世纪 90 年代是高管薪酬骤增的转折点。这是为什么？

图 5 显示,从现金薪酬向股权薪酬的转变是主要原因。〔28〕

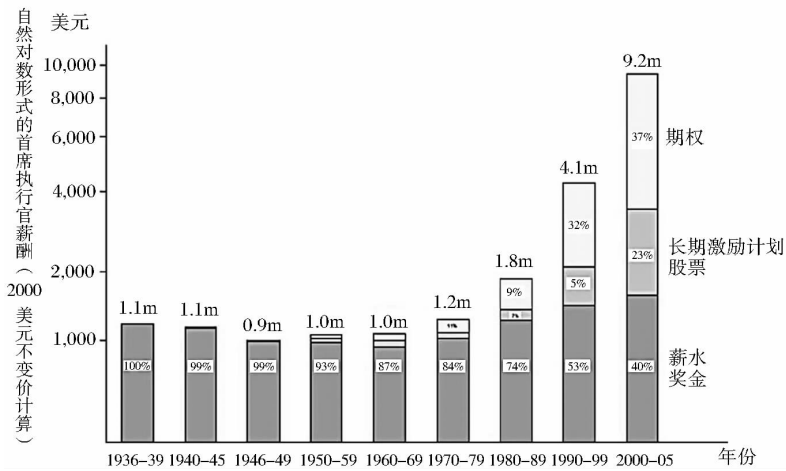


图 5 首席执行官薪酬结构的变化

〔28〕 Id.

专注于高管薪酬领域的咨询公司 Equilar 报告称,截至 2015 年,标准普尔 500 指数公司首席执行官股权薪酬的比例为 60%。^[29]这意味着管理层希望审计师支持其股价(而收到现金薪酬的管理层会觉得这种需求不那么紧迫)。

(四) 委托/代理问题与“流氓审计”

近期丑闻中有证据表明,被审计单位的管理层已迫使审计师个人或事务所(或两者兼有)串通进行欺诈行为。也就是说,审计师个人或事务所并非被指控能力不足或疏忽,而是不忠实和欺骗。

一个醒目的例子今年出现在南非。毕马威多年来一直为 Gupta 家族服务,这是一个与南非政府关系密切的富裕家族。Gupta 家族旗下公司 Linkway Trading 的大额资金(690 万卢比)被挪用,以支付 Gupta 家族成员的婚礼费用。^[30]知悉这种挪用的审计师不能合理地声称其仅是疏忽大意。相反,审计师是公然欺诈的同谋。事实上,在 2018 年初,南非公司和知识产权委员会因此次交易对毕马威南非提起了刑事指控。毕马威南非约 9 名高级管理人员辞职。与此同时,其他南非公司已开始与毕马威断绝业务关系。^[31]

如果这还不够麻烦,毕马威会计师事务所在与南非 VBS 互助银行的业务中也遇到了类似问题。VBS 银行于 2018 年破产,一项调查得出的结论是,VBS“已腐败到根上”,并建议南非金融审慎监管局起诉 VBS。^[32]更发人深省的是,毕马威负责 VBS 审计的合伙人以低于市场利率(毕马威对此不知情)的条件向 VBS 大量贷款。^[33]这至少听起来像是贿赂。

[29] See Equilar, 2015 *CEO Pay Strategies*, at 90 (2016).

[30] 泄露的电子邮件显示,毕马威南非办公室已同意将 Linkway Trading 支付的婚礼费用作为该公司的业务费用。See Lucy Skoulding, *Ex - KPMG Auditor Faces Six Charges over Gupta Wedding Scandal*, *Accountancy Age* (August 6, 2018); Joseph Cotteril and Madison Marriage, *South Africa Businesses under Pressure to Cut KPMG Ties*, *Financial Times* (September 12, 2017), <https://on.ft.com/2CJk5Wp>.

[31] See Raymond Doherty, *KPMG South Africa's Leadership Resigns over Gupta Scandal*, *Economia*, September 15, 2017.

[32] See Terry Motau, *The Great Bank Heist: Investigator's Report to the Prudential Authority* (October 10, 2018). See also Madison Marriage, *KPMG under Fresh Attack in South Africa over "Great Bank Heist"*, *Financial Times*, October 11, 2018.

[33] Motau, *supra* note 30, at Paragraph 23.9.

二、处方：什么措施可能有效？

看门人失效并非一个新现象。在 2000 年和 2001 年美国 IPO 崩盘后，国会得出结论认为，证券分析师和审计师都未能保持其专业独立性，并在 SOX 法案中采取各种措施。就审计师而言，国会通过新的公共监管机构——公众公司会计监督委员会（PCAOB）取代私人自律监管。在 2008 年金融危机之后，美国国会将注意力转向信用评级机构，并在 2010 年的《多德—弗兰克法》中制定了改革措施。今天，由于作为看门人的审计师模式地基上的裂缝似乎正在扩大，我们需要重新思考审计师的角色。人们不能再充满信心地断言审计师是一个声誉中介，以其声誉资本向投资者保证发行人财务报告的可靠性。尽管这一判断可能合逻辑，但它不是实际的证据，而且观念必须得到事实验证。

客观地看，审计师作为声誉中介的理论可能因各种原因而被证明是过于理论化和虚幻的，包括：

1. 今天的投资者可能不再依赖于审计师，因为：（1）他们认为审计师被发行人“俘获”，因此只能在名义上独立；（2）投资者可能不关心历史财务数据，而更关注证券分析师的前瞻性估计和预测。

2. 投资者可能无法区分优质审计与劣质审计，因为整个过程是不透明的。

3. 某一会计师事务所可能已经因为不断涉及丑闻而耗尽其声誉资本，仅仅依靠其低成本和顺从发行人的审计方式而存活下来。

4. 由于英国上市公司的审计服务市场类似寡头垄断，理性的事务所可能只需要确保其声誉不会落后于少数几个竞争对手；这意味着对会计师事务所最重要的仅是声誉的相对下降，而非声誉的整体实力。

人们在将这些可能性中的任何一种作为一般命题时都应谨慎。年轻和规模较小的事务所未能成功与“四大”竞争的事实表明，四大仍然拥有丰厚的声誉资本。客户聘用“四大”（并向他们支付更高的费用）以满足投资者（他们仍然对不太知名的事务所持怀疑态度）。此外，很明显，当审计师确实在一个国家遭遇重大或重复丑闻时，他们的一些客

户会将其解聘,这表明声誉资本可能已经耗尽,丑闻确实使事务所付出了丧失客户的代价。^[34]

如果认为投资者对审计过程失去信心,一个可能的解决方案是使这个过程更加公开透明,也更加严谨:一方面是通过终结目前对发行人简单的“通过/不通过”式评级来支持对发行人财务状况进行更全面的评估;另一方面是通过审计监管机构自己对审计师表现的评估,作为其他制裁措施的触发因素(包括会计师事务所的强制轮换)。如果认为个别审计合伙人因忠诚于客户而违反了事务所自己的政策,那么较有限的补救措施,例如审计合伙人的强制轮换,可能更为合适。

目前,FRC 确实公开其审计质量检查结果,但由于评级相对简单,因此显示的信息很少。^[35] 提供更全面的评估可能会让投资者对审计监管机构和审计师的诚信更有信心。

尽管如此,还有一种更为严峻的可能性需要更全面的改革加以应对:会计师事务所可能已经认为审计是一种“大路货”业务,他们无法根据服务质量进行竞争,因为相比于专业品质,客户更需要的是他们的顺从。如果这种观点有说服力,那么,唯一可行的补救办法就是让股东在选择审计师方面发挥更大的作用。

(一) 欧美审计监管比较

英国的 FRC 和美国的 PCAOB 大致是可比机构,负责监督上市公司发布的会计信息质量及上市公司和其他主要公共实体(PIE)的审计质量。^[36] 它们均是独立审计监管机构国际论坛(IFIAR)的成员,该论坛是一个致力于加强全球审计监管的独立非营利组织,于 2006 年由来

[34] See text and notes supra at notes 30 to 33.

[35] See www.frc.org.uk/auditors/audit-quality-review/audit-firm-specific-reports. 例如,“需要有限的改进”(这是标准等级之一)这一等级告诉投资者的信息很少。除非说明具体应改进的内容,否则它是不透明的。关于现有评级体系,see *infra* at note 55.

[36] FCA 概况参见 *The FRC and Its Regulatory Approach* (FRC Publication dated January 2014). See also <https://www.frc.org.uk/auditors/professional-oversight/oversight-of-audit/respective-roles-of-government-the-frc-and-the-ac>. 最大的区别是 FRC 不是立法创设的,也没有法定权力。这似乎是 Kingman 报告建议将其取而代之的主要原因。

自 18 个司法管辖区的审计监管机构在巴黎成立,现已拥有来自全球的 53 个成员。^[37] 欧洲审计监管机构和审计程序受欧盟法定审计指令的约束,该指令于 2006 年首次通过,最近一次于 2014 年修订。^[38] 因此, FRC 是大多数欧洲审计监管机构的代表。

尽管存在许多相似之处,但 FRC(以及类似的欧洲机构)与 PCAOB 在行使监管权力方面存在差异。FRC 通过与“公认的监管机构”,特别是英格兰和威尔士特许会计师协会(ICAEW)签署的一系列授权协议行使权力。ICAEW 据此向大多数会计师事务所颁发执照(包括“四大”)。^[39] 所有审计上市公司的英国会计师事务所都要接受 FRC 的审计质量检查。较大的事务所每年都要接受检查。这一在欧洲普及的流程基本上与 PCAOB 进行的审计检查相似。

然而也存在差异。美国上市公司必须对其内部控制进行年度审计,PCAOB 也会对此审计进行监督。PCAOB 还具有比 FRC 更广泛的执法权力(2018 年,ICAEW 在其向 John Kingman 爵士主持的针对 FRC 的持续审查项目提交的文件中,也承认这一点)。^[40] 除了这些差异,美国依赖私人执法的程度比英国或任何欧洲国家都要大得多。

[37] IFIAR 概况见 IFIAR, *Shaping the Future of Audit Regulation: Annual Report 2017*。除 FRC 和 PCAOB 外,IFIAR 成员还包括法国 [Haut Conseil du Commissariat aux Comptes (“HBC”)], 德国 [Auditory Oversight Body (“AOB”)], 日本 [Certified Public Accountants & Auditing Oversight Board/Financial Services Agency (CPAAOB/FSA)] 以及荷兰的 [Autoriteit Financiële Markten (AFM)] 审计监管机构。

[38] 法定审计指令(2006/43/EC)于 2006 年由欧洲议会和欧盟理事会批准,并要求欧盟成员国在 2008 年 6 月之前实施。在 2008 年金融危机之后,它于 2014 年被 2014/56/EU 号指令进一步修订,为所有法定审计制定框架,加强对审计专业的公共监督,并改善欧盟主管当局之间的合作。See European Commission, *Auditing of Companies Financial Statements*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/auditing-companies-financial-statements_en。与我们的主题特别相关的是,《法定审计指令》(修订版)第 32 条要求每个成员国设立一个有权公共机构,该机构拥有批准法定审计师和会计师事务所登记及对其进行监管的最终权力。第 32 条还允许成员国授权或允许其监管机构将其任务委托给其他机构(如 ICAEW)。

[39] See ICAEW Representation 92/18, *Review of the Financial Reporting Council by Sir John Kingman*: ICAEW Submission (August 6, 2018)。

[40] *Id.*, at 5.

无论出于何种原因,当下英国公众舆论弥漫着(用 FRC 的话来说)“对审计业务及其有效性的信任衰退”。^[41] 这导致 FRC 和 CMA 提出禁止会计师从其审计的发行人处获取利润丰厚的咨询费。^[42] 这将以简单的禁令直接取代欧盟 70% 的上限规定。在美国,对审计师提供咨询服务的禁令仅适用于数量有限的法定非审计服务(审计师可能已找到方法来规避其中一些禁令)。^[43]

FRC 的建议至少与目前有限的经验证据一致,而且不寻求禁止审计师从非审计客户获得咨询业务收入。当然,有些人可能会争辩说,这种普遍禁令会鼓励审计公司之间更激烈的竞争,因为今天作为发行人咨询师的会计师事务所可能不想成为其审计师(因为这需要牺牲咨询收入)。但是,如前所述,几乎没有令人信服的证据表明非审计客户的咨询费会影响对审计客户的审计质量。^[44]

因此,总结美国和英国之间存在的差异,PCAOB 的执法权力比 FRC 强一些;美国审计师会审计客户内部控制的充分性;美国的法律体系允许对审计师提起广泛的“声明退出”制证券集团诉讼,从而激活了私人执法。相比之下,英国可能很快会采取比美国更有预防效果的规则,禁止会计师事务所从审计客户处收取任何咨询费用。尽管如此,英国监管机构缺乏美国证券交易委员会的执法权力(特别是监管发行人董事和管理层的能力)。

(二) 还可考虑哪些措施?

鉴于目前的证据表明,美国和英国的大多数发行人在很大程度上并未将其审计师同时用作咨询师,^[45] FRC 关于禁止审计师担任审计客

[41] 2018 年 10 月 8 日,FRC 提出了一系列改革措施,以解决“对审计业务及其有效性的信任衰退”。See <https://www.frc.org.uk/news/october-2018/frc-sets-out-new-strategic-focus-to-ensure-audits-s>.

[42] See Patrick Collinson, *Accounting Watchdog Could Ban Auditors from Consulting Work*, *The Guardian*, October 8, 2018; <https://www.theguardian.com/business/2018/oct/08/accounting-auditors-consulting-frc-kpmg>.

[43] 关于九类被禁止的非审计业务,see *supra* note 17. 根据 Pakaluk 的调查,美国和一些公司确实向审计师支付非审计业务费用,这些费用超过审计费的 70% 甚至 100%,但这种情况较为罕见。See text and note *supra* at note 19.

[44] See Lisic, Myers, Pawlewicz and Seidel, *supra* note 22.

[45] See text and note *supra* at notes 19 to 20.

户的咨询师的提议即便是可取的,也不会产生任何革命性的变化。换言之,限制咨询业务收入这一改革措施可能已经达到了收益递减的临界点。如果是这样,那么应该考虑哪些其他改革措施(这些措施可能是补充而非替代)?

1. 诉讼。显而易见的可选项是采用美国式证券集团诉讼,但这远远超出 FRC 的权力范围。此外,它需要在英国法律体系中进行痛苦的变革,该体系不仅未授权“声明退出”制集团诉讼,而且还禁止风险代理,并强制要求采用转移费用的“失败者付费”规则(这两项规则都与美国通过集团诉讼进行私人执法的模式极为不同)。^[46] 可以预见,英国律师协会将大力抵制任何此类变革。因此,私人执法作为增强审计师可问责性的手段目前尚不现实。

2. 加强投资者在选择审计师方面的作用。让我们从现实中的前提出发:(1)实际上选择审计师的并非股东,而是管理层;(2)许多管理层更愿意进行敷衍的审计,而不允许审计师干涉或质疑他们的判断。如果是这样,可能的解决方式是让股东在选择审计师方面发挥更大的作用。一种方法是允许持股达到特定比例的股东提名备选审计师,以供其他大多数股东在代理投票权争夺中选择。假设持股 10% 的股东每年可以在特定日期之前提名审计师,他们会这样做吗?在许多情况下,这不太可能;分散化投资股东不愿意承担相应成本(特别是其他未负担成本的股东也会受益),从而在许多情况下持消极态度。

但情况并非总是如此。尽管分散化投资股东(如大型资产管理公司和共同基金)倾向于不参与特定公司相关的议题(因为他们的大型投资组合使这种参与成本太高),但他们可能积极参与在其投资组合的公司中普遍出现的议题。因此,当今美国最大的资产管理公司和共同基金(如贝莱德、道富银行和先锋集团)积极参与涉及气候变化、董事会多元化或公司治理的议题,因为这些是他们的投资组合中以类似形式不断出现的问题。故而他们可以以低成本制定一般性政策,来实

[46] 美国允许风险代理(在美国很普遍)。尽管律师费用可能会转移到一方,但因法院可能认定此举不当,这种费用转移在美国并不常见,这有利于建立双方各自承担自己法律费用的“美国规则”。See *Alyeska Pipeline Service Co. v. Wilderness Society*, 421 U. S. 240 (1975) (解释了诉讼费用负担的“美国规则”)。

现规模经济效应。选择审计师也是类似的问题,因为分散化投资者可以轻松获得关于数量有限的会计师事务所的充分信息。

即使分散化投资者仍处于消极状态,部分其他类型股东也更倾向于积极主义。在今天的美国,有超过 100 家大型对冲基金,其商业模式是专注于股东积极主义。通常,他们会寻找表现不佳的公司,认为管理和/或经营策略的变化会导致这些公司短期股价上涨。确定目标后,他们购买大量股份(通常接近 10%),征集盟友共同行动(从而组成所谓的“狼群”),然后寻求董事会席位。通常他们的目标是迫使公司出售、剥离或合并资产。对冲基金最终的成功取决于说服分散化投资机构支持他们的能力,但至少当他们赢得主要投票咨询机构(ISS 和 Glass Lewis & Co.)的支持后,在近期取得了极大成功。这里特别重要的是投票咨询机构的态度。在列举其 2019 年十大优先关注事项时,ISS 将“市场不确定性和审计质量”列为第三大事项。^[47]最近的所有证据都表明,积极股东对上市公司的干预正在加速,且已不仅限于美国,而是向全球范围延伸。^[48]

假设陷入困境公司的股东经历了重大报表重述或其他与会计相关的危机。再假设一个积极股东认为,在其为自己及盟友获得董事会席位的更广泛行动中,寻求替换审计师可能是一种有用的策略。最后假设积极股东说服主要的投票咨询机构支持它。目前提名新审计师的低门槛(如持股 10%)提供了一个真正的机会。此外,有证据表明当下的

[47] See Kosman Papadopoulos, *ISS Lists Top 10 Corporate Governance Topics to Watch in 2019*, Columbia Blue Sky Blog, January 11, 2019. 其中注意到 2018 年爆发的一系列“重大会计丑闻”以佐证其对审计质量的关注。

[48] 截至 2018 年 12 月 21 日,全球共有 284 家市值超过 5 亿美元的公司,在 2018 年受到积极股东干预,而 2017 年全年共有 252 家。这些公司中有 148 家是非美国公司。总体而言,这些行动在 2018 年(截至 2018 年 12 月 21 日)为积极股东赢得了创纪录的 194 个席位,比 2017 年增加了 42%。See Cara Lombardo, *Investor Activism Picks Up Speed*, The Wall Street Journal, December 27, 2018, at 1. 有关积极股东策略及其影响的更广泛概述,参见 John C. Coffee Jr., Darius Palia, *The Wolf at the Door: The Impact of Hedge Fund Activism on Corporate Governance*, 41 J. Corp. Law 545 (2016)。重要的是,积极主义对冲基金希望以股东权利倡导者的面目示人,而寻求替换长期评级不佳的审计师将为他们提供机会。

股东将投票罢免表现不佳的审计师。^[49]

目前,英国《公司法》规定股东有权批准董事会或审计委员会选择的审计师,并在分别赋予董事会和股东在不同情况下任命审计师的权力。但其对股东投票更换审计师未置一词。^[50] 鉴于此,公司章程中规定股东更换审计师(基于指定的提名程序)的权力似乎不违反公司法。即使英国《公司法》被解读为授予董事会否决股东选择的审计师的权力,但罕有董事会敢于推翻自己股东的决定(特别是当积极主义对冲基金在幕后虎视眈眈时)。

股东可以找谁作为替代审计师? 一家“四大”会计师事务所似乎不太可能同意挑战另一家“四大”同侪,这样做会引起他们自己客户的反弹。此外,成为该客户的咨询师而不是审计师可能更有利可图。然而,“四大”以外的事务所可能迫切希望审计提供服务。实际上,这可能是缓解审计行业当前寡头垄断局面的一种途径。

这里的关键点是,为获得投资者(而非管理层)青睐的竞争,似乎是一种可引导会计师事务所不再将其核心业务(审计)视为“大路货”业务的变革。这种竞争鼓励审计师对其严谨而不妥协的声誉资本进行投资。确切地讲,在一些股东通过投票更换审计师之前,现状不可能发生根本转变。尽管如此,这是一场可以产生逐顶竞争而非逐底竞争的改革。

3. 评级。如今,FRC(可能在 ICAEW 的协助下)对审计师进行审计

[49] 例如,在 2018 年 5 月,一家陷入困境的英国建筑产品公司 SIG plc 的股东拒绝再次任命德勤作为其审计师,该公司的财务报表和审计受到质疑。See Kapoor, *supra* note 3.

[50] 英国《2006 年公司法》第 489 条规定了在上市公司任命审计师的两个原则:首先,根据第 489(3)条,董事可以在公司首次讨论审计事项的股东会前的任何时候任命审计师,并且可以填补审计师职位的临时空缺。其次,根据第 489(4)条,股东可以在讨论审计事项的股东会或者董事未能另行任命审计师时以普通决议任命审计师。因此,公司的章程可以规定,除非紧急情况,审计师应由股东在股东会上任命。根据 FRC 编制的《英国公司治理准则》(2016 年 4 月)，“审计委员会应主要负责就任命,续任和罢免外部审计师提出建议”(Section C 3.7)。然而,即使必须由审计委员会提出建议,这并不意味着股东或董事会必须接受他们的建议。此外,鉴于 FRC 已批准英国公司治理准则,它可以至少修改准则,以便建议审计委员会认真考虑股东的任何提名(如持股 10% 的股东请愿提名候选人)。

质量评级。^[51] 但是这一评级实效如何? 发行人的审计委员会可能会注意并进行讨论,但公众能够从当前模糊评级中获得的信息很少。合格/不合格评级传递的有效信息很少。这提供了改革的契机。

对此可以做什么? 这里可追求多个目标。首先,附有 FRC 解释的更全面评级可能引导发行人审计委员做出更适当的回应,或在评级披露时,FRC 与审计委员会之间的对话可能会导致投资者对审计更感兴趣。其次,评级的发布可以作为有效的制裁手段,促使审计师提升其审计的严格性,即使这样做会冒犯其发行人客户。

如果优先考虑制定有效的制裁措施,那么该规则不仅要求完全披露评级和相关评估,而且可将不良评级(可能连续多年)与其他各种制裁措施联系起来。例如,重复的不良评级可能导致:(1)会计师事务所的强制轮换;(2)审计合伙人的强制轮换;(3)以来源不当的理由退还部分审计费用;(4)预防性禁止事务所提供咨询服务(无论是对审计客户还是其他人)。实际上,最终的死刑判决可能是告知有缺陷的审计师,其在指定的年限内不能接受新的审计客户。这里的策略应是设置一系列不断升级的制裁措施,从而迫使审计师更加谨慎和勤勉地进行审计。实际上,禁止咨询业务的威胁(即使对非审计客户也适用)也会导致会计师事务所内的咨询部门出于自保而敦促进行更强有力的审计。用约翰逊博士的话来说,意识到若再次获得低评级则会被禁止从事咨询业务有助于迫使审计师“将头脑精神集中”——就像一个人知道自己将在两周内被绞死一样。

确切地说,即使没有这些选项,FRC 也可以简单地吊销审计师的执业资格。但在一个只有四大事务所的世界中,这可能会减少竞争,甚至对审计服务市场产生不利影响。因此,较轻但不断升级的制裁措施可能更容易实施。这里的细微差别在于,评级的方法将为事务所知悉,从而使其有强烈的动力来改善其与特定客户的互动。为说明这种差异,想象一下针对某个特定客户的审计项目连续两年被评为“存在缺陷”,但审计师对其他客户的审计完全令人满意。此时吊销牌照似乎显得过分,而强制轮换等制裁措施更有可能只施加在有责之人身上。在审计

[51] See text and notes, *supra* at notes 35 to 36.

师对众多客户的审计失败时,吊销牌照可能仍然适用,但是关注审计师与特定发行人的关系更有意义。

4. 与发行人审计委员会对话。审计师可能会(至少在某些情况下)感到发行人不希望进行有力的审计(并且不愿意为有力的审计付费)。因此,即使在 FRC 的压力下,审计师也可能继续提供相对敷衍的审计。如何才能将更大的压力集中于审计委员会?一种可能的方法是,将 FRC 对审计师的年度评估发送给客户的审计委员会,并在评估显示审计存在缺陷时,要求审计委员会进行答复。实际上提出的问题是:你打算怎么做?

如今,FRC 缺乏监管发行人董事的权力。但 Kingman 报告中的建议会改变这一情况。FRC(或其继任者)可以被赋予权力,以确定董事是否具有足够的经验和技能来担任审计委员会的成员。他们如何回应 FRC 的询问可能是评估的一个主要因素。

需澄清的是,这里没有建议 FRC 可取消董事的任职资格(这似乎是股东的特权),但它可以认定特定董事(或整个审计委员会)履职能力不足。在这种情况下,FRC 可要求公司选择新的审计委员会。

5. 与投资者对话。更具争议性的选择是 FRC 向公众披露其对审计报告和审计委员会的回应(如有)的全面评估。如果并非所有审计项目都由 FRC 审查,这种路径会引发反对意见,因为所发布的审计报告不具代表性,而且可能导致处境类似的审计师面临完全不同的曝光度。不过,随着时间的推移,这些差异将被平均,而且投资者将获得有价值的信息。披露 FRC 的评级及其更全面的评估,意在促使发行人(特别是其审计委员会)认真对待 FRC 的意见并作出回应。结果是提高了审计监管机构的影响力。

另一个可预见的反对意见是,审计监管机构发布审计不够充分的批评意见将会引发市场震动,从而损害投资者利益。但这种观点存在两方面谬误:若发行人意识到监管机构对审计报告的负面评论将向投资者发布,且此类披露或影响股票价格,其迫使审计师接受可疑会计处理的动机可能会减少,并认识到需要进行独立审计。从事前的角度来看,这会减少会计违规行为。

6. 拓展审计师的角色。许多人认为英国需要在脱欧的阴影中加强

其上市公司的内部控制,以维持金融超级大国的地位。其他人则认为审计师的角色已经减弱并且流于形式。还有一些人关注审计师功能在美国的拓展(审计师审查和评估上市公司的内部控制),并认为英国应当效仿(至少在一定程度上)。从这些角度来看,可要求审计师对发行人的内部控制进行某种类型的评估(尽管不一定是全面审计)。

这种变化会带来什么影响?当然,这会给发行人带来额外的成本(并且会增加审计师的收入),但最近上市公司内控失效的丑闻证明这一步骤是合理的。其次,这将提高审计师的专业地位,使其成为更真实的“看门人”。可以说,投资者将更多地依赖审计师,因为它现在不仅仅是一个“核数师”(bean counter),而是一个成熟的风险评估者。

当然,一些人的回应是可以预见的:如果审计师连“核数”都不能胜任,凭什么认为他们会更好地评估内部控制?面对发行人,他们是否会再次变得消极和顺从(特别是考虑到发行人将支付更多费用)?对此有几个合理回答:一个答案可能是,如果FRC可将审计师的两类职能(财务和内控审计)均评定为有缺陷,且准备在一段时间的表现不佳后要求强制轮换审计师,审计师将面临更严重的威胁(因为现在有更多的利害关系),因此不能过于顺从发行人。另一个答案可能是,在这种升级的机制下,如果投资者更关注审计师的工作,他们也会更关心审计师的身份(并且可能就审计师选任和轮换对审计委员会施加更大的压力)。如今,审计师之间的竞争似乎很弱,因为:(1)审计师几乎没有竞争欲望;(2)投资者几乎不掌握关于审计师表现的信息。简而言之,随着我们提升审计师的地位并提供更多有关其表现的信息,我们也提升了投资者(对审计)的兴趣和判断能力。

最后,考虑到会计师事务所70%以上的收入来自咨询业务,咨询人员很可能主导事务所的管理,有些人可能认为审计是一种不值得投资的、低利润的“大路货”业务。他们可能会问自己:当客户(发行人)确实只想要快速和顺从的审计时,我们为什么要花费更多的财力、时间和精力,去寻找微小的差异或有争议的判断?然而,美国的经验表明,增加内部控制审计使审计业务更加有利可图,因此可以证明付出更大努力来保护事务所声誉资本的正当性。当且仅当执法力度也得到加强时,这一论点才有效,以便有朝一日不再需要审计师拓展的职能。

(三) 什么措施可能徒劳？

Kingman 报告和 CMA 都提出了新的改革措施,但这些措施不一定能回应客户不希望进行严格独立审计这一深层次潜在问题。^[52] 鉴于此,让我们简要回顾一下在当前的讨论中某些经常出现的观点:

1. 联合审计。这种措施的倡导者认为,其将训练“四大”以外的小型事务所,以便他们能够尽快加入竞争并成为大公司的审计师。但会产生这种效果吗? 同样可能的是,“四大”与小事务所将基于后者不会挑战前者地位的隐含共识而形成事实上的伙伴关系。据了解,法国自 20 世纪 60 年代以来一直采用联合审计,而法国发行人的审计费用比英国发行人明显更为沉重。^[53]

“联合审计”的建议并不存在明显的思路错误(因为审计监管机构最终可能会坚持在强制轮换时使用较小的事务所)。但对审计师来说,这似乎不是一项改革,而是一项全面就业法案。

2. 审计监管机构对审计师任命的监管。这个想法在 CMA 报告中也得到了相当的重视,但意义并不明确。如果这意味着审计监管机构将选择替代审计师(如在强制轮换时),则会提出一个问题,即监管机构是否是比股东更好的决策者。此外,如果引导股东依赖审计监管机构,他们可能没有动力自己承担这一责任。

审计监管机构很可能只关注在强制轮换时聘用新审计师。相反,股东可以在任何年度任命不同的审计师。

实际上,官僚机构并不总是朝乾夕惕。当一项新的改革措施出台时,他们最初可能会专注且积极。但随着时间推移,他们会逐渐恢复到一切照旧的节奏。

理想情况下,审计监管机构和股东都应将审计师的选择视为他们希望参与的重要决策。最重要的是,审计监管机构需要鼓励股东积极参与,而不应作为其替代者。

3. 强制轮换。虽然这是任何“一揽子”改革的必备手段(如今在美

[52] 这里绝不是批评 Kingman 报告中建立更加富有权限和资金支持的独立审计监管机构的建议,此举无疑非常重要。

[53] See Brooke Masters, *Auditing Needs a Fiercer Watchdog, and More*, Financial Times, December 19, 2018 at 11.

国尚不存在),但它并非包治百病。当然,危险在于如果管理层在轮换过程中占主导地位,那么其可以在众多候选人中寻找最为“包容”和顺从的替代审计师。为解决这个问题,审计监管机构应该与重要的机构股东进行沟通,看看他们是否希望在此过程中发挥作用,并享有发言权(或许可以鼓励这些机构股东对备选审计师进行面试)。

三、结论

重申本文核心观点:看门人与信赖他们的投资者之间存在委托—代理关系,但通常是管理层雇用和解雇审计师。这种错配为本文的主要改革措施奠定了基础:为了降低高代理成本,需要让投资者在选择和撤换审计师时发挥更大的作用,从而使审计师对投资者更加负责。然而,最近的改革尝试更多集中于减少看门人遇到的利益冲突。这些措施很有用,但忽视了赋予真正的委托人以选择权的更迫切需求。在过去,这方面的改革被忽视了,因为股东被认为是分散、被动的,无法集体行动。随着机构投资者积极主义的兴起,情况已发生改变。我们需要利用这支新力量。

什么手段可能徒劳?虽然禁止会计师事务所向其审计客户提供咨询服务也许可取,但此时此类改革可能收效甚微。限制咨询业务的收效可能已达到收益递减的临界点。在会计师事务所可凭借审计服务质量进行竞争之前,还需要做更多的工作。在这里,审计师并不是唯一需要关注的。无论看门人是审计师、信用评级机构还是其他人,都需要严肃的改革,以期作为这些服务预期受益者的投资者在选择看门人方面发挥更大的作用。^[54] 否则,审计师之间竞争的加剧甚至可能适得其反。例如,2008年金融危机前几年,信用评级机构之间的竞争加剧导致严重的“评级通胀”,因为评级机构担心如果没有给予发行人有

[54] 信用评级机构与审计师的处境非常相似。在2008年金融危机前的这段时间内,寻求向投资者出售住房抵押贷款支持证券的发起人和承销商可以让当时的3家主要信用评级机构相互争夺,以获得他们的夸大评级,虽然审计师的处境在某些重要方面有所不同,但“四大”会计师事务所构成了类似的寡头垄断。

利评级,会导致客户流失。^[55] 只有当看门人满足投资者才能留任时,它才会忠诚地为投资者而非发行人管理层服务。

广而言之,合理的改革需要结合“胡萝卜”和“大棒”。也就是说,要求审计师评估发行人的内部控制(可能每年,或每两年)为审计师提供了一根“胡萝卜”:会计师事务所增加了收入(这证明了增加审计业务投资的合理性)。这种变革也使审计师的回应更透明,使投资者有更强的能力来判断审计师之间的差异。然而,只有其他变革措施可以鼓励股东参与选择审计师时,这种提供“胡萝卜”的策略才有意义。允许持股 10% 的股东提案更换审计师的低门槛,将有效地使一个或两个积极主义对冲基金提议更换审计师。在美国,积极主义对冲基金有动力进行公司治理竞赛,并将其作为获得董事会席位更广泛行动的一部分。在英国,如果简化治理规则,这样的竞赛似乎是可能的(也是可取的)。在这两个国家,投票咨询机构(ISS 和 Glass Lewis)可以发挥决定性作用,因为分散化投资的机构投资者在投票时倾向于依赖它们。

这些提案中对应的“大棒”是 FRC 更严厉的评级政策,且持续的低评级将触发新的制裁措施。这种平衡的政策可能包含以下要素:

1. 终结现有的及格/不及格式评级方法,并使用具有多个等级的扩展评级体系,将审计师的表现评为优秀、令人满意、存在缺陷、失败,评定为后两个等级应附有具体解释;^[56]

2. 如果审计师的表现规定期限(如 3 年)内持续低于标准,则以特定发行人为基础公布审计师的执业质量评级;

3. 强制轮换审计持续失败的审计师(该审计师同时失去了替代其他被惩戒性强制轮换的审计师的资格);

4. 加强 FRC 对发行人审计委员会的审查和两者间的对话(可将替换审计委员会作为备选项);

5. 如果审计师在个别审计项目中表现不佳,则将公开谴责作为最低限度的制裁手段;

[55] See John C. Coffee Jr., *Ratings Reform: The Good, The Bad, and the Ugly*, 1 Harv. Bus. L. Rev. 231 (2011).

[56] 现有的评级系统将审计师评为:(1)良好;(2)需要有限改进;(3)需要改进;(4)需要重大改进,这种方式不太理想,显然需要补充说明。

6. 如果事务所收到规定数量的低评级,则不得(在规定的期限内)接受新审计客户。

由 FRC(或任何继任机构)进行更严格的评级,不应仅作为制裁措施,还应作为引导积极股东提名新审计师的催化剂。毫无疑问,这样的政策会给发行人带来更大的成本,并且需要大幅增加对 FRC(及其授权机构)的资金支持,以便他们能够对审计师进行详细的评估。为了论证这种更高成本的合理性,人们可以辩称,当今的投资者尽管间接承担了高额审计费,但仅能获得微不足道的可靠信息。至于增加对 FRC 的预算支出,真正的问题是,即使法律授权和指示 FRC 成为一个强硬的评级者,他们能否胜任。“评级通胀”不仅发生在学术界,也存在于其他各处。更直言不讳地说,“老男孩俱乐部”(FRC)是一个独特的英国机构,它往往更喜欢温和的私下谴责。

在这一更全面的问责政策中,其他要素也是必需的,包括:

1. 要求大型世界级会计师事务所(“四大”和其他几家)对其他司法管辖区的兄弟所承担责任。换言之,如果一家四大事务所审计某个假设的发行人(Amalgamated Widgets 公司),并依赖其意大利运营机构对发行人意大利业务的审计,其整体等级应受该兄弟所表现的影响;换句话说,主要事务所不应(至少出于监管目的)将自身划分为十几个或更多独立事务所,并且不对兄弟所的审计失败或表现不佳承担任何责任;

2. 对主要会计师事务所的失败制定应急计划至关重要。如果一家大所失败了(就像 15 年前的安达信一样),其合伙人不应该直接转投另一家四大会计师事务所。这只会造成“三大”的局面,并进一步减少竞争。相反,只有规模较小的事务所才可以从这样的失败事务所中“招募难民”,这或许会让小事务所成长为真正的竞争者。

所有这些步骤看起来都很小,但有统一的主题:未来的审计师必须不仅仅是一个“核数师”,而应进化成为监测系统性风险的“看门狗”。如果 2008 年的危机曾带给我们教训,那就是需要这样一个“看门狗”——特别是在金融公司。

在未来,审计师的角色要么衰退,要么拓展。随着计算机实现人工智能,作为老式簿记员的审计师变得越来越无关紧要,因此可能会退出

历史舞台。审计师的角色也可以拓展,因为其承担了新的职能。鉴于此,随着时间的推移,审计师将处于更为重要的地位,因为其被要求监督发行人内部控制,有时还需要对新的敏感问题进行更具自由裁量色彩的判断,如发行人的杠杆率是否过高以至不能承受可能的危机?高管薪酬的结构是否会让高管倾向于承担过高的风险?这些是需要评估的问题——但不是以及格/不及格评级的方式。相反,对这些问题应进行更全面和审慎的评估。然而,为了确保对审计师的问责,评级成绩应当符合一定分布规律(grading curve),不能让所有审计师获得“A+”等级。此外,评级需要量化(如一到五个等级)。这些评级将使投资者对审计感兴趣,方便其在审计师之间进行比较,并鼓励投票咨询机构提出建议。

不可否认,一些审计师可能不愿承担这种拓展的角色,并希望继续顺从于发行人管理层。但其他审计师(部分是担心被股东替换)可能会寻求培育独立性声誉。如果审计师承担这种角色,未来他们可以成为关键的看门人。但首先,我们在选择审计师时需要竞争,以便将如今可能经常出现的逐底竞争转变为逐顶竞争。

(编辑:翟玉涛)