

证券市场注册会计师管制模式 比较研究

陈秧秧*

摘要:证券市场上注册会计师能带来巨大的经济效应。然而,对注册会计师行业施以严苛管制成为当前国际主流趋势。英、美两国分别确立了以财务报告理事会(FRC)和公众公司会计监督委员会(PCAOB)为核心的独立管制模式,取代行业自治传统。我国多部门管制模式使得监管资源分散,处罚效力不足,且重复管制致使成本叠加。从现实出发,现阶段我国应探寻政府主导下相对独立的管制架构,在会计信息编报、披露以及审计等三个核心领域实现管制整合与突破。

关键词:证券市场 注册会计师 政府管制
自我管理 独立管制

现代证券市场建立在信息披露制度基础上,信息披露的核心内容在于财务会计信息,因此,学界通常认为会计管制是证券市场的基础性设施。没有严格规范的会计管制,证券市场运行将陷入

* 华东政法大学国际金融法律学院副教授,会计学博士,法学博士后,会计法律研究所所长。

一片混乱,其稳健有序发展无从谈起。综观中外证券市场上历次“著名”的动荡以及由此进行的制度修缮也往往与会计管制的调整改进相关。证券市场的良性发展与会计管制构成互动关系。注册会计师是证券市场上信息披露质量的重要“护航人”,有市场“守门员”和“信使”(messengers)之誉。注册会计师提供证券相关的审计、鉴证与咨询等服务,其经济价值会是多少?美国注册会计师协会(AICPA)总裁兼首席执行官麦兰肯曾在安然事件后、萨班斯法出台前无奈地表示,“可惜我们目前的制度并不能告诉你,审计究竟使多少公司避免了安然一样的命运,证券市场因为审计提高了多少效率,注册会计师又有多少次发现了重大问题”。〔1〕就我国证券市场上注册会计师审计对上市公司财务报告质量的影响和审计师对市场健康发展所做的重大贡献而言,学者们已得到以下一些直观的数据:2001~2005年,注册会计师每收1元审计费用带来约470元的纠错成效;通过挤压上市公司利润水分,避免了约5500亿元的股市泡沫;挡住了至少313家公司的配股企图,减少股市“圈钱”约1300亿元;制止至少182家公司虚增利润、甩掉ST或PT帽子的企图;遏制多家企业转微亏为微利的企图,使微利企业减少64家,亏损企业增加160家;为国家追调应收税金高达180多亿元;将700多家上市公司的违规行为以非标准审计意见的方式公之于众;调整的会计利润总额一项即达2500多亿元,相当于宝钢股份、华能国际、四川长虹和南方航空的资产总额之5倍,或等于17个三峡电站的投资。〔2〕然而,注册会计师被赋予的重要角色有时会缺位,或因职业的狭隘性而令市场运行失效,甚至使市场发展出现倒退。近年来对注册会计师行业施以严苛管制已成为一些主要国家的主流趋势。

〔1〕 黄世忠、林启云:《后安然时代如何监管会计职业》,载《中国注册会计师》2002年第3期。

〔2〕 刘峰等:《注册会计师审计在上市公司财务报告中发挥了重要作用》,载《中国注册会计师》2008年第5期。

一、管制与非管制:基于管制经济学的若干概念

谢德仁教授以施蒂格勒(George J. Stigler)所开创的管制经济学理论为基础,从国际比较视角构建了注册会计师行业的典型管制模式,即自我管制模式、政府管制模式、独立管制模式以及前述三种模式中之两者或三者共同参与的混合管制模式。^[3] 依照施蒂格勒的界定,所谓管制,又称政府管制(government regulation)或公共管制(public regulation),指政府在微观层面上对经济的干预,^[4]通常针对各具体行业,运用包括直接或间接提供补贴、通过设置营业许可证或对需求者与供给者资格认定等行业准入壁垒、实行价格控制等管制手段而展开。基于本文讨论的背景,我们将管制界定为某一(些)主体在微观层面上对经济活动的干预,因此,当管制的主体为政府时,即为政府管制。政府管制仅是管制的一种形态,但在本文的讨论中,若无特别指明,单用“管制”一词时均指政府管制。非管制(de-regulation)则是指与政府管制相反,即政府对经济活动(具体为某行业)的微观层面不做任何干预,任其自由发展。非管制不同于无管制(non-regulation),后者指政府连经济活动的宏观层面也不加干预,完全地无为而治,并且行业本身也不存在自我管理秩序与体制,完全由市场自发运行,存在一定甚至相当程度的无序与混乱。非管制可依据行业本身是否存在自我管理秩序与体制而分为两类:不存在自我管理秩序与体制的非管制形态;以及行业本身存在有效的自我管理秩序与体制的非管制形态,即行业的参与者通过组织职业团体等实施行业的自律。后一类型亦被称为自我管制(self-regulation)。非管制还存在一种非常特殊的形态,即行业自身可能不存在自我管理秩序与体制,但行业之外存在一个既独立于政府又独立于行业的机构对行业微观层面实施管制,使行业有序运行。人们将这种

[3] 谢德仁:《注册会计师行业管制模式的比较研究》,载《审计研究》2001年第4期。

[4] [美]G. J. 施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,潘振民译,上海人民出版社、上海三联书店1996年版。

非管制方式称为独立管制(independent regulation)。此外,非管制还可用来描述政府对行业所施加的管制被解除或放松的过程。所以,政府管制与非管制是一对相逆的过程,是在一定程度上可以相互替代、相互竞争的经济管理方式。

在现代市场经济环境中,各国诸多行业的管制都呈现出市场、自我管理、政府管制与独立管制相配合的方式,有的呈现出以自我管理为主,有的以政府管制为主,有的以独立管制为主,有的则以市场自行运作为主。换言之,管制或非管制均存在一个“度”的问题,从纯粹的非管制到严格的管制之间存在一个广阔的灰色空间,存在不同程度的管制,也即存在非管制与管制并存的混合管制(mixed regulation)方式或状态。混合管制方式的具体形态可以多种多样,可能以自我管理为主,也可能以政府管制或独立管制为主,或三者并重等。各国各具体行业的发展就取决于政府与市场(或)行业自律组织等在此灰色空间的分工合作,达成某种状态的管制均衡。本文的讨论将建立在上述管制概念的基础上,诸种管制模式之间存在相互替代与协作、从而相互竞争与协作的关系。

证券市场上注册会计师行业的管制在微观层面上应主要涉及四个方面:其一,关于市场中职业服务供给主体资格的限制,即所谓注册会计师与会计师事务所从事证券期货业务的执业资格;其二,关于市场中职业服务供给主体行为的约束,包括对供给行为的技术标准(即执业技术,如执业程序与方法)、供给主体与需求方及其他利益关系人的交互行为规则方面(即职业道德,如独立、客观与公正要求)的约束;其三,对注册会计师与会计师事务所是否遵循了前两方面的约束进行监督与惩戒,即对执业质量的约束;其四,对注册会计师职业服务市场价格机制的干预。^[5]

由此,注册会计师行业的政府管制模式,是指政府对注册会计师行业实施微观层面的控制,包括通过立法对注册会计师行业从执业资格、

[5] 对于注册会计师及会计师事务所的法定地位(权利)与法律责任,法律一般会给予原则性规定,这是政府对注册会计师行业的宏观层面控制。依据我们对管制与非管制概念的界定,本文不将这一范畴视作注册会计师行业的政府管制。

执业范围、执业技术、职业道德、执业质量的监督与奖惩以及职业服务定价等方面加以严格的规范。注册会计师行业的自我管制模式,是指政府对注册会计师行业不施加微观层面的控制,该行业上述微观层面的管制均由注册会计师职业服务市场自发形成,并最终转化为注册会计师行业的自觉,经由注册会计师职业组织和职业服务市场完成。注册会计师行业的独立管制模式,是指由既独立于政府又独立于注册会计师职业组织的独立机构来进行上述微观层面的管制。注册会计师行业的混合管制模式,则是指注册会计师行业的自我管制、政府管制与独立管制中的某两者或三者共同参与,形成对注册会计师行业微观层面的管制。如前所述,注册会计师行业的混合管制可能呈现以自我管制为主的混合管制形态,也可能呈现以政府管制为主的混合管制形态,或以独立管制为主的混合管制形态等。

以英美两国为例,国内学者通常倾向于将其百余年注册会计师行业的管制传统界定为自我管制与以自我管制为主的混合管制模式,然而,两国均在世纪之交作出重要变革。

二、英国证券市场注册会计师行业管制模式考察

(一)自我管制与以自我管制为主的混合管制模式时期

1999年以前,^[6]英国注册会计师行业管制模式属于典型的政府管制与自我管制相结合、以自我管制为主的形态。但这在1999年发生革命性的变化,这一年英国开始建立以独立管制为主、自我管制与政府管制为辅的新行业管制模式。在以自我管制为主的混合管制时期(截至1998年),英国政府对注册会计师行业宏观层面的管理主要在《公司

[6] 关于英国注册会计师行业管制模式发生变革的时间,不同学者的观察不尽然相同。如复旦大学任明川教授认为,英国会计监管体制改革始于1990年,一些重要的改革建议在20世纪90年代期间陆续确立,并且直至2005年前后新的监管体系框架才开始正式有效地运行起来。参见任明川:《FRC——英国职业自律的“休止符”》,载《财会通讯》2006年第10期。本文关于“1999年”这一时间点分野则主要采纳了清华大学谢德仁教授与中国注册会计师协会的研究观点。

法》中对注册会计师及其职业组织的法定地位加以原则性规范,具体执行该法案的政府部门为贸工部(DTI)。^[7]此外,依据英国《金融服务法》与《破产法》,参与投资业务(如充当财务咨询师)与破产工作的注册会计师还必须受到这两部法律的管制,具体负责执行的政府部门为财政部与贸工部。

英国现行《公司法》规定,由贸工部对可提供法定审计业务的特许会计师职业组织进行认可,成为经认可的监督团体,^[8]只有经认可的职业组织之成员才可以执行公司审计业务。《公司法》授权经认可的监督团体自行制定该职业组织成员的执业资格与执业技术规则。虽然存在多家注册会计师职业组织,且注册会计师的执业资格、执业技术规则与职业道德准则本来均由各协会制定和监督执行,但是,随着注册会计师职业服务市场的发展,这些职业组织之间逐渐建立起既有竞争,又有合作,且以合作为主的关系。注册会计师行业的执业技术规则等相关制度自20世纪90年代以来由业界统一建立,各职业组织在相当程度上整合在一起,联合进行注册会计师行业的自我管制。^[9]依循《公司法》,贸工部实际上获得较大授权来管理注册会计师行业,经认可的监督团体必须向贸工部提交年度报告,报告本年度注册会计师行业自我管制的进展等情况。因此,1999年以前英国注册会计师行业以行业自我管制为主,但受到政府的严格监控,即如贸工部所指出的,在法定审计、投资业务与破产工作三个领域的职业服务受到政府的监督,但仍以注册会计师行业的自我管制为主。历史地看,英国注册会计师行业实行自我管制,乃至以自我管制为主的混合管制方式,是注册会计师职

[7] 英国贸工部(Department of Trade and Industry, DTI),成立于1970年,曾主管公司法、贸易、商业发展、创新、就业法、地区经济发展、能源、科学以及消费者法律保护等九个领域。2007年,该政府部门已为商业、企业与产业战略部(Department of Business, Enterprise, and Industrial Strategy)和创新、大学与技能部(Department of Innovation, Universities, and Skills)两个新设部门所取代。

[8] 特许公共会计师协会(AAPA)、特许注册会计师协会(ACCA)、英格兰及威尔士特许会计师协会(ICAEW)、爱尔兰特许会计师协会(ICAI)、苏格兰特许会计师协会(ICAS)五家职业组织都是经认可的监督团体。

[9] 英国境内六大职业组织联合组建了“会计职业团体协商委员会”(Consultative Committee of Accountancy Bodies, CCAB),在很大程度上代表了英国的会计职业界

业服务市场自然选择的结果。

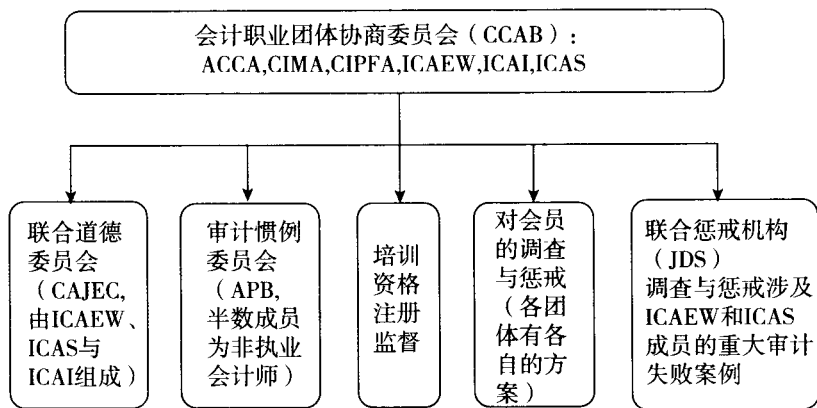


图1 1999年前英国注册会计师行业管制架构:以自我管理为主^[10]

(二) 以独立管制为主的混合管制模式时期

尽管英国的注册会计师职业组织在办理各项事务时已将非注册会计师或非执业会计师的独立人士引入相应委员会(办事机构)与程序中,但英国政府依然认为注册会计师行业的自我管理缺乏应有的独立性,难以保护公众利益。自1997年年初开始,英国工党在其竞选纲领中明确提出,要“保证会计职业有一个独立的管制体系”。随后贸工部表示,用来建立这一体系的基本标准是“有效、独立与透明”,该体系应涵盖注册会计师行业的所有职业服务,而不仅仅是前述受法律管制的公司审计、投资业务与破产工作。1998年11月,贸工部在充分倾听注册会计师业界意见的基础上,发布一份题为《会计师职业独立管制框架》的文件。^[11] 这份文件的基本设想是,对于注册会计师行业的执业技术规则、职业道德准则、执业质量监督与惩戒程序的制定及执行等均由独立管制机构来负责,而注册会计师的培训、执业资格(考试)与注册仍由各注册会计师职业组织负责。就政府管制的领域而言,这份文

[10] 资料来源:中国注册会计师协会专业标准部,《中国注册会计师》2001年第3期。其中,CIMA为管理会计师特许协会,CIPFA为公共金融与会计师特许协会。

[11] The DTI, *A Framework of Independent Regulation for the Accountancy Profession* (A Consultation Document), 1998.

件认为,基于现行法律的授权,只能在公司审计、投资业务与破产工作三个领域实现,而对于注册会计师职业服务的其他领域则无法实施有效管制,且如果独立管制框架能够真正有效、透明与独立运行,政府也无意去谋求政府管制。

独立管制框架的核心在于如何建立独立管制机构,确保其独立、有效与透明运作,从而把公众利益放在第一位。而这关键又在于如何为独立管制机构的运作提供长期充足的资源(资金),同时又使其运作不受资源提供者的影响,即将之与资源提供者有效地“隔离”开来,从而在形式上和实质上均能真正保持独立性。贸工部认为,独立管制模式下大部分资金最现实的来源是注册会计师行业自身,由此必须设计一种制度安排将资金提供者与独立管制机构有效隔离开来。贸工部采用的思路是将基金会(Accountancy Foundation)的所有权与委员构成置于注册会计师行业之外,任何执业会计师不得担任基金会委员,而被任命的委员应当在其各自领域拥有重大影响。事实上,初期贸工部提议由全国消费者理事会、英格兰银行、爱尔兰中央银行、伦敦股票交易所、英格兰产业联盟、机构股东委员会等6家机构来任命基金会的委员,亦注意避免基金会机构过于庞大而演变为一个官僚机构。由此,基金会与其资金提供者之间充分隔离开来。除此之外,上述架构还隐含着一种对独立管制机构运行非常重要的资源投入,即资金资源以外的“管制权威性”资源。在英国现行的法律架构下,政府拥有在前述公司审计等三方面领域的权威,可以转授予独立管制机构,但对注册会计师职业服务的其他领域则无法管制,在这些方面注册会计师职业组织拥有历史形成的权威地位。因此,贸工部提出的独立管制框架才要求与注册会计师职业组织合作,成立“基金会”,该基金会不仅得到注册会计师职业组织的资金支持,还可得到职业组织在自我管制层面的“权威性”资源投入。这样,在政府与注册会计师职业组织双重“权威性”资源的投入下,独立管制机制才能涵盖注册会计师职业服务市场的全部领域。

这一会计基金会架构下的独立管制模式所设立的具体机构包括审查委员会(Review Board)、道德准则委员会(Ethics Standards Board, ESB)、审计惯例委员会(Auditing Practice Board, APB)以及调查与惩戒

委员会(Investigation and Discipline Board, IDB)。其中,审查委员会的职责在于评估独立管制机构的薄弱环节与失败之处,如审议调查与惩戒程序等,在此基础上提出改进及完善建议。它并非充当上诉法院的功能,不审查各具体案件的实质,无权裁决,也无权去指示其他独立管制机构与职业组织采取具体行动,但后两者有责任对前者的建议作出反馈(采纳的情况或不采纳的理由)。这些建议与反馈意见将向社会公众公开。各职业组织和其他特定独立管制机构应当与审查委员会达成协议,允许后者接触相关文件及人员。在基金会所任命的八名审查委员会委员中,只能有一名执业会计师,且不能是任何会计师事务所的合伙人或雇员,也不能被任何职业组织雇用或在其中有职位。

道德准则委员会的职责是在现有道德准则的基础上制定包括注册会计师界、私人部门与公共部门会计师界在内的整个会计师界一致适用的职业道德准则,其委员由基金会任命,其中至少60%的成员应是会计师界之外的人士,以便将其他行业的发展与要求及时地反映到对会计师职业道德的要求中来,更好地保证独立性和保护公众利益。审计惯例委员会负责制定独立审计准则,成员由基金会任命,可吸收执业会计师加入以保证工作效率与效果,但非执业会计师背景的委员应在60%以上,以保证委员会有充分的独立性。调查与惩戒委员会负责调查上述独立管制架构中所涉及的所有人员(涵盖整个注册会计师行业)违反职业道德与审计准则等执业规则的案件,并作出惩戒决定。该委员会由一个执委会管理,执委会成员由基金会任命,其中至少60%必须是会计师业界之外的独立人士。为保证调查与惩戒的独立、透明与有效,贸工部设计了一套调查与惩戒程序,包括立案、调查、审理、听证、裁决与上诉等环节。

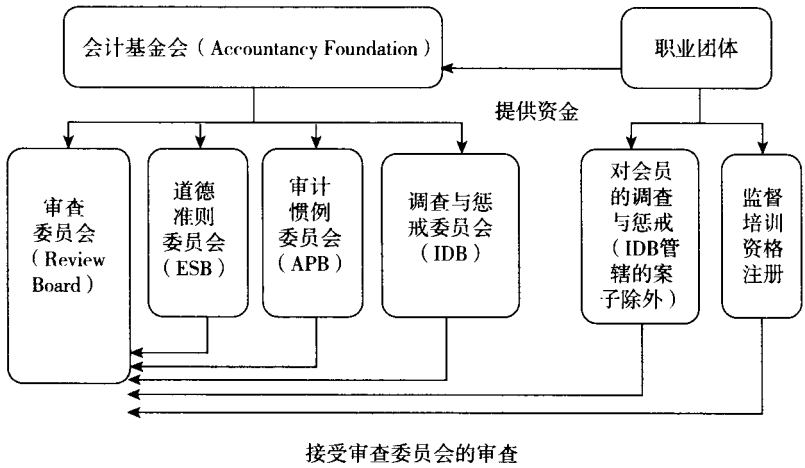


图2 1999年会计基金会架构下的独立管制模式^[12]

在上述独立管制框架中,关于注册会计师的执业资格、注册与培训功能以及对于调查与惩戒委员会管辖之外的案件调查与惩戒功能仍由各职业组织保留。换言之,在独立管制模式下,诸如注册会计师的执业资格与注册等还是实行业自我管制。此外,会计基金会架构下的独立管制机构中有政府所任命的委员参与,因此,严格意义上,英国注册会计师行业的独立管制方式并非纯粹的独立管制,而是一种独立管制与行业自我管制、政府管制相结合的混合管制方式。由于独立管制机构管理职业道德准则与执业技术规则的制定以及有关违反规则的案件调查与惩戒等注册会计师行业的核心事项,并负责审查独立管制机制的运转(包括职业组织的调查与惩戒程序以及所保留的其他事务管理程序),因此,这一混合管制是以独立管制为主的混合管制方式。^[13] 在该管制方式下,注册会计师职业组织的角色又如何界定呢? 职业组织需适应之,向组织成员提供更高质量的服务,如严格执业资格管理,推行职业道德,提供高质量的培训计划,加强管辖范围内的执业质量调查

[12] DTI, A Framework of Independent Regulation for the Accountancy Profession (A Consultation Document), 1998.

[13] 英国贸工部(DTI)在1998年的框架文件中直接将这一管制方式表述为“独立管制”,事实上应属于“以独立管制为主的混合管制”类型。

与惩戒工作,及时与独立管制机构及社会公众、政府沟通,维护本组织成员的合法权益,以使本组织成员为社会提供更好质量的职业服务,从而推动注册会计师行业及其职业服务市场的健康发展。

然而,世纪之交,大西洋彼岸的美国曝出一系列重大公司财务丑闻,令会计管制再次成为舆论的焦点。美国《萨班斯—奥克斯利法案》的通过和注册会计师行业独立管制机构公众公司会计监督委员会(Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB)的成立,促使英国贸工部对此前不久已经提议的独立管制框架作出及时审议。经过反复酝酿,由英国贸工大臣与财政大臣联合任命的审议组公布了审议报告,其主要建议在2003年获得贸工大臣采纳,并于2004年4月正式施行。在日趋国际化的背景下,英国政府与公众对错综复杂的会计管制架构感到晕眩,人们对注册会计师信誉的期待更在一连串丑闻面前不堪一击。因此,审议后的一项建议是对“会计基金会”施以休克,其职能由1990年便已创建的公司会计准则最高决策机构财务报告理事会(Financial Reporting Council, FRC)所取代。改组后的财务报告理事会下设六个专门委员会:会计准则委员会(Accounting Standards Board, ASB)、财务报告审查会(Financial Reporting Review Panel, FRRP)、审计惯例委员会(APB)、调查与惩戒委员会(IDB)、会计职业监管委员会(Professional Oversight Board of Accountancy, POBA)与公司治理委员会(Committee on Corporate Governance, CCG)。其中,会计准则委员会(ASB)负责制定与颁布会计准则,该机构不受会计职业界的控制;财务报告审查会(FRRP)负责审议上市公司与重要的非上市公司有违会计准则的财务报告,其法律效力仅次于法庭裁决;审计惯例委员会(APB)和调查与惩戒委员会(IDB)为原先会计基金会相关职能的承接者,前者负责审计及其他鉴证业务核心职业道德的制定,后者事实上自基金会提议以来一直尚未建立。会计职业监管委员会(POBA)是本次审议之后改革的重头戏,为英国独立管制模式再次注入新的元素,2005年9月,贸工部将其依据《公司法》授权所掌控的会计职业组织两项资格认证职能移交给会计职业监管委员会,即经认可的监管组织与经认可的执业资格。这一授权大大提高了会计职业监管委员会开展独立监管的权威性,令其职能事实上涵盖了会计职业组织的各个方面,包括上

市公司与重要非上市公司的审计质量、会员教育培训、执业标准、职业道德(其中“独立、客观与正直”准则归审计惯例委员会)、职业处罚(重大个案的查处归调查与惩戒委员会)以及注册登记等。

独立管制架构下的经费安排历来是改革的争论点之一,也构成对可行性的一项检验标准。财务报告理事会统一且独立管制模式下资金基本由企业界、会计职业与政府共同承担,按比例分配。理事会的费用分为四类:(1)日常运行费用,主要包括员工薪酬、办公租房、IT支出、专业服务等;(2)审计审核费用,主要因会计职业监督委员会及其下设机构开展工作、监控会计师事务所审计质量而发生的费用支出;(3)调查与惩戒委员会的重大个案查处费用,这部分费用由受查处的个人或事务所所属的职业组织负担;(4)财务报告审查会的违规个案审议费用,主要指公司对审议结论不服而发生的诉讼费用。

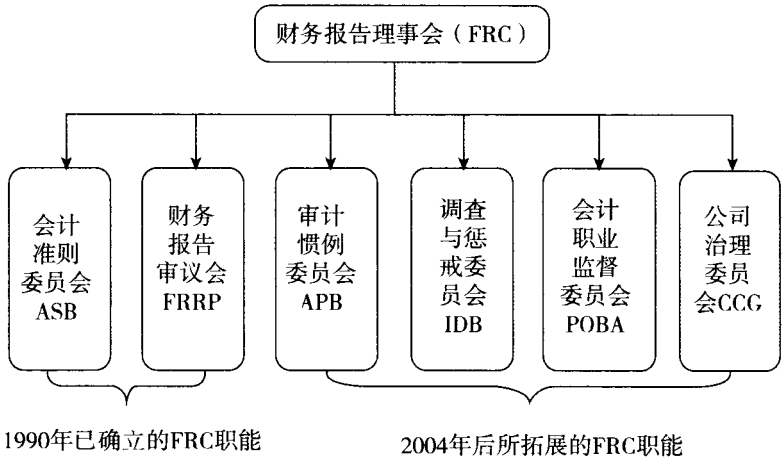


图3 2004年后财务报告理事会架构下统一的独立管制模式^[14]

就注册会计师这一行业而言,英国向来被认为“职业自律之父”“自律程度之巅”,如今职业自律让渡于独立管制,颇耐人寻味。众所

[14] DTI Report on the Public Consultation and the Government's Conclusions, *Reviews of the Regulatory Regime of the Accountancy Profession: Legislative Proposals*, February 2004.

周知,职业自律的优点在于专业的权威性与效率的市场化,但职业的狭隘性是其致命弱点。相反,政府管制具有广泛的代表性,由此享有高度的政策权威性(不同于自律的专业权威性),但其致命弱点在于低效与官僚。在某种程度上,职业自律的败落,其根源在于相对狭隘的职业自律同日益博大的资本市场之间的矛盾。环顾大西洋彼岸的美国,20世纪20~30年代资本市场大崩溃与21世纪初一系列重大公司财务丑闻所分别催生的《1933年证券法》《1934年证券交易法》《2002年萨班斯—奥克斯利法案》《2010年投资者保护与华尔街改革法》,政府先后介入原先注册会计师职业自律的领地,一步步确立起独立管制的框架。

三、美国证券市场注册会计师行业管制模式考察

(一)2002年前美国注册会计师行业管制:自我管制为主

在整个20世纪里,美国注册会计师行业总体上呈现以自我管制主导、政府管制次之、掺杂独立管制因素的混合管制模式。1916年美国的注册会计师们成立一个全国统一的职业组织——美利坚合众国会计师协会,即当前美国注册会计师协会(AICPA)的前身,开始践行行业自我管制举措。这是其注册会计师职业服务市场自然选择的结果。此后,美国《1933年证券法》与《1934年证券交易法》一方面引进上市公司法定审计要求;另一方面也将政府的权威与干预引入注册会计师行业的管制之中。依据《证券交易法》成立的美国证券交易委员会(SEC)对联邦层面的证券市场注册会计师执业行为发挥着重要的监管角色,包括检查会计师事务所的执业质量,对违反独立性原则和其他规定的会计师事务所与注册会计师个人进行罚款、暂停或取消上市公司审计资格以及市场禁入等行政性处罚。此外,美国证券市场民事诉讼与赔偿制度也对注册会计师的审计失败产生较明显的威慑作用。

美国注册会计师行业的自我管制主要体现在两个层次上:其一,注册会计师协会有关职业组织的监督管理;其二,会计师事务所内部的质

量控制与教育培训体系等。^[15] 其中,协会逐渐确立起来的同业互查(peer review)制度一直被认为提高审计质量的有效措施,自20世纪60年代以来成为一些会计师事务所提高审计质量的重要手段。1977年会计师事务所管理部的成立,是美国注册会计师协会实行业自律过程中最重要的举措之一。^[16] 20世纪70年代的美国曝出自30年代经济危机以来最严重的一系列审计失败案件,注册会计师陷入社会公众的一片声讨之中,甚至引发国会参众两院在1977~1978年间就如何加强注册会计师行业监管问题举行多次听证会。为了避免政府部门全面介入行业监管,美国注册会计师协会向国会提出允许注册会计师行业实行自律管理的请求。协会为此建立了一整套自律监管机制,包括在协会内创立会计师事务所管理部,专门用于组织和实施同业互查,从事证券业务的会员则需接受质量控制调查委员会的监督,以使公众恢复对注册会计师行业自律的信任。会计师事务所管理部下设两个分部:一是证券交易委员会执业管理部(SEC Practice Section),负责管理执行SEC所管辖公司业务的会计师事务所(主要为当时的“五大”)。从事上市公司审计业务的注册会计师与会计师事务所必须加入该SEC执业管理部。二是非上市公司业务管理部(Private Companies Practice Section),负责管理执行非上市公司业务的会计师事务所。两个分部均设立执行委员会与同业互查委员会,实施会员管理与惩戒,制定同业检查程序与标准,并将检查报告向社会公开。这项安排作为注册会计师行业自律的基础,也保障了AICPA在注册会计师业务监督制度上的话语权。^[17] 会计师事务所管理部还成立公共监督委员会(Public Oversight Board, POB),由POB代表公众利益监督从事上市公司审计业务的五大会计师事务所及其注册会计师的工作,对注册会计师的独

[15] 张立民、陈小林:《审计独立性与注册会计师监管体系——基于安然事件的思考》,载《中山大学学报》(社会科学版)2002年第6期。

[16] 中国注册会计师协会专业标准部:《政府监管与行业自律相结合是注册会计师行业健康发展的有力保证——英美注册会计师管理模式对我国的启示》,载《中国注册会计师》2001年第3期。

[17] 孙丽霞:《美国注册会计师执业质量监督体系研究综述及启示》,载《财会月刊》2017年第15期。

立性和审计质量进行监督和检查。^[18] 虽然在当时美国证券交易委员会(SEC)并不愿放松对注册会计师的监督,但公共监督委员会(POB)在这一时期的工作实质上已经使注册会计师行业自律的可信度大大提高。

然而,由于公共监督委员会(POB)的经费主要来自美国注册会计师协会(AICPA)下会计师事务所管理部的证券交易委员会执业管理部(SECPs)之成员(主要为当时的“五大”)所缴纳的会费,尽管并非来自某一特定组织,POB相对于以五大会计师事务所为代表的注册会计师行业之独立性却日渐削弱。随着时间流逝,获得自我管制权的美国注册会计师协会(AICPA)与“五大”会计师事务所逐渐将公共监督委员会(POB)视为行业的“盾牌”,而不是独立的管制机构。或许当初应当预见到AICPA及其会计职业界这样做会将自已置于一个利益冲突的漩涡:行业协会既是“守护神”又是“管制者”。这一体制的潜在弊端短期内可能被经济繁荣所掩饰,却不意味着没有突破口。角色冲突事实上成为美国注册会计师行业自律走向衰败的主要原因,自律失守毁掉了会计职业赖以存续的重要基础,即职业信誉。

(二)2002年后美国注册会计师行业管制:PCAOB独立管制

2002年7月30日,当美国资本市场深陷由安然、世通、泰科和阿代尔菲亚等知名公众公司会计舞弊与审计失败所引发的市场衰退与信任危机时,国会参众两院先后以绝对优势一致且快速地通过了《萨班斯—奥克斯利法案》。这是一部旨在强化上市公司信息披露质量与责任要求的法案,其立法目的在于通过改进证券法律规制下公司披露的准确性与可靠性来保护投资者权益。为此,萨班斯法专门设立一个监管公众公司审计的独立机构,即公众公司会计监督委员会(PCAOB),于2003年1月开始运行。需指出的是,该机构虽名为“会计监督”,但主要管制审计领域,包括为证券市场提供审计服务的会计师事务所之注册管理权,审计准则(含质量控制、审计师独立性等标准)制定权,已注册会计师事务所的检查、调查及处罚权等,公众公司层面编制财务报告所须遵循之公认会计原则(GAAP)的制定、实施及监督仍由财务会

[18] 黄世忠等:《市场、政府与会计监督》,载《会计研究》2002年第12期。

计准则委员会(FASB)与 SEC 掌控。至此,美国注册会计师行业维系一个世纪之久的会计职业界自治(以美国注册会计师协会为代表,以同业互查与自行制定执业标准为基础)传统宣告终结,美国公众公司的审计师第一次被置于外部独立监督之下。

依据萨班斯法的授权,公众公司会计监督委员会(PCAOB)对美国证券市场注册会计师行业实施四项核心管制权:第一,注册登记权。为美国公开发行证券的公司出具审计报告的会计师事务所必须在 PCAOB 进行注册登记。换言之,未经向 PCAOB 申请注册,为美国证券发行人提供审计服务将违反美国证券法律。^[19] 截至当前,已有超过 2000 家境内外会计师事务所在 PCAOB 注册登记,范围涵盖全球大型国际会计连锁企业及主要资本市场审计师。^[20] 第二,审计准则制定权。PCAOB 可采取规则(Rule)之形式,制定或采用与出具发行人审计报告相关的审计准则、质量控制准则、职业道德准则、独立性准则以及其他准则。这些领域此前几乎为注册会计师行业的自治领地。第三,检查权。依据萨班斯法第 104 条授权和 PCAOB 制定的规则,登记在册的会计师事务所必须接受 PCAOB 的常规检查与特殊情境下的临时检查。其中,大型会计师事务所例行年度检查,中小规模会计师事务所则至少每三年进行一次质量控制复核。同时,会计师事务所必须向 PCAOB 提交包含执业信息在内的年度报告。对注册会计师事务所的检查权是 PCAOB 全部活动的核心,尽管主要围绕美国九大会计师行的审计行为展开,但对来自美国以外登记在册的会计师事务所的国际检查网络已全面铺开。^[21] 第四,调查及处罚权。依据萨班斯法第 105

[19] 当前,《多德—弗兰克法》(2010 年)又将必须向 PCAOB 申请注册登记的会计师事务所拓展至发行人的审计师以外。麦道夫(Madoff)案之后,为了弥补对非公众型证券公司的监管真空,SEC 要求后者必须提交经 PCAOB 注册登记之会计师事务所审计的财务报表。

[20] 参见 PCAOB 主页“当前已注册企业”,载 <https://pcaobus.org/Registration/Firms/Pages/RegisteredFirms.aspx>,2017 年 10 月 7 日访问。

[21] 当前对海外会计师事务所的检查主要通过两个渠道实现:其一,与事务所母国监管者合作,而由 PCAOB 独立实施检查;或其二,以一定程度上依赖母国监管者检查工作的方式实施联合检查,促使海外事务所及其行业管制者面临的义务与监管压力加剧。

条的授权,PCAOB 可以对登记在册的会计师事务所及有关人员展开调查和惩戒程序,以及在正当情形下施以适当处罚。除了上述主要职能,PCAOB 还可以履行自身(或 SEC)认为对提升执业准则和改进登记在册事务所及其有关人员审计服务质量所必要或适当的其他职责或功能,敦促事务所及有关人员遵循萨班斯法、PCAOB 规则、职业准则以及有关出具与发布审计报告的证券法律和 Related 会计师义务与责任。

独立管制模式的核心在于使建立的独立管制机构能真正地将投资者与公众利益置于第一位,因此,成员构成与资金来源成为管制机构独立性机制的两个最重要因素。首先,管制机构应既独立于被管制的对象即注册会计师行业,又独立于政府;其次,独立管制机构的资金提供者不得干预其独立的管制运作。从这两个角度分析,PCAOB 首先是一个独立的非营利性民间机构,其主要成员来自注册会计师职业界以外的公众人士。来自注册会计师行业的成员不得超过 1/3 且最多为 3 人,只为 PCAOB 提供特定的专业技术服务。其次,PCAOB 拥有独立可靠的资金来源。维持该管制机构运作所需的资金由 PCAOB 按一定的标准(如公司规模)向作为会员和附属会员的会计师事务所、上市公司、经纪交易商分摊,这属于一项法定义务,后者不得因提供资金而干预 PCAOB 对行业的管制。

PCAOB 似乎已对会计职业界手握重权,然而,该机构在人事任免、规则制定、执业准则采纳以及年度经费预算等方面均需得到 SEC 的最终确认,萨班斯法将 SEC 确立为 PCAOB 的监督机构。具体地,SEC 对 PCAOB 的监督与执法权主要表现在以下五个方面:^[22] 第一,必需的事前批准,即 PCAOB 提议的规则只有在经过 SEC 批准后才能生效;第二,对 PCAOB 规则的修订权;第三,复查 PCAOB 所展开的执法行动(包括对 PCAOB 有关注册会计师事务所检查报告的中期评估),并对 PCAOB 作出的正式惩戒性处罚进行复查。此处,PCAOB 应当按照 SEC 规定的形式与内容,及时向 SEC 上报针对任何登记在册会计师事务所或任何相关人员的正式处罚,也应当就潜在违反证券法律所展开的任何未决调查通知 SEC,将 PCAOB 的调查工作与 SEC 执行部的工作

[22] Sarbanes - Oxley Act, Sec. 107 (a).

作相协调或者移交给后者,并在必要情形下配合 SEC 所展开的调查活动;第四,修正 PCAOB 处罚或裁决的权利,即当 SEC 认为 PCAOB 的处罚没有必要或不适当,或者针对所执行的处罚,其发现或基础过分、不公、不充分或不适当时,SEC 可以对 PCAOB 作出的针对事务所或任何相关人员的处罚进行强化、修改、取消、减轻或要求豁免;第五,在极端情形下,基于公共利益、投资者保护以及萨班斯法与其他证券法律之目的,SEC 甚至可以废除 PCAOB 在执行遵守萨班斯法任何条款、证券法律、PCAOB 规则或职业准则领域的任何职责。由此,SEC 对 PCAOB 的监督角色,不仅令美国证券法律监管架构下对会计职业与审计服务的管制更加严密,也使 SEC 在证券执法过程中,尤其是针对发行人会计与审计舞弊调查中觅得一位专业且强势的一致行动人:PCAOB 致力于审计师行为的检查与调查,而 SEC 专注公众公司及其管理层或其他关联方的调查,SEC 甚至可接管 PCAOB 的审计师调查职责而令后者的调查活动延后或服从于 SEC。

历史地看,SEC 在证券市场的管制进路上较为崇尚“双重管制”(two-tier regulation)理念。^[23]以财务报告管制这一注册会计师行业发展密切相关但不尽然等同的领域为例,1973 年 SEC 授权一民间机构财务会计准则委员会(FASB)来全面制定企业会计准则,自身则通过发布会计系列公告(Accounting Series Release, ASR)保留准则制定的监督权、优先权和最终否决权,这使准则制定机构 FASB 与身为监管者的 SEC 之间关系极为微妙复杂。在证券市场注册会计师执业活动管制的演变中,SEC 再次运用了“双重管制”理念,作为独立管制机构的 PCAOB 将在 SEC 的严格监控下运行。也即,一方面 PCAOB 需要从 SEC 那里获得相应的“权威性”管制资源投入;另一方面,作为管制权威性提供者的 SEC 为避免其代理人(PCAOB)对管制权威的滥用,对 PCAOB 实施严格监管将成为一种必然。至此,美国注册会计师行业已从自我管制模式为主、蕴含独立管制因素的混合管制模式,演变成为一种美国式的独立管制模式。相较于英国,美式独立管制模式的独立性似

[23] 裘宗舜等:《美国注册会计师行业管制模式的最新嬗变——公共会计责任委员会框架引介》,载《审计研究》2002 年第 10 期。

乎弱一些,政府管制色彩相对浓一些,甚至可以称为一种政府间接管制模式。^[24]

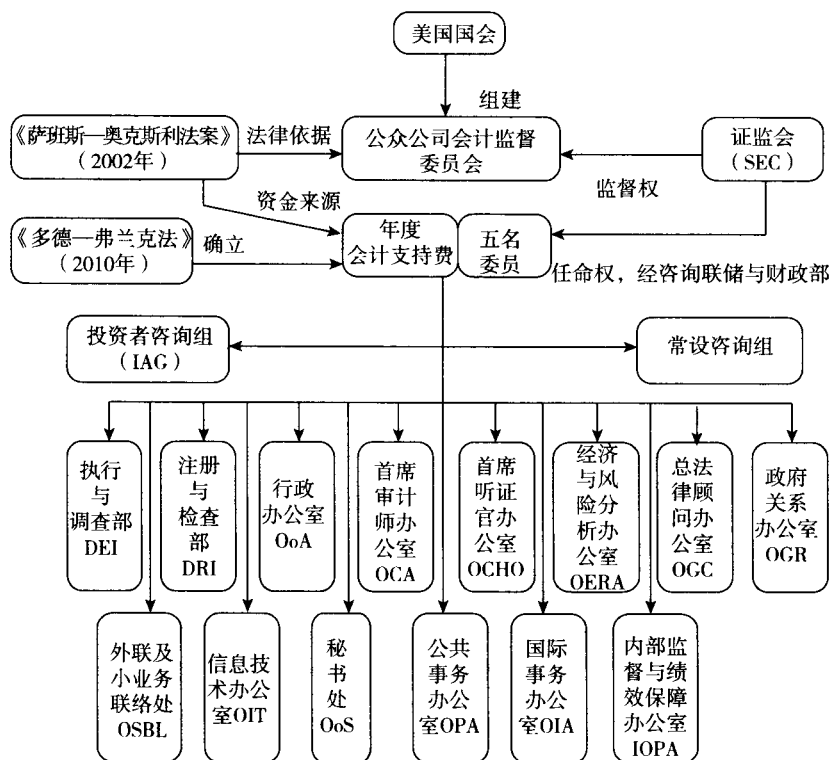


图4 美国公众公司会计监督委员会 (PCAOB) 组织架构^[25]

伴随着美国证券市场上注册会计师行业管制模式的变革,学术界对这一独立管制模式的有效性及其影响给予较多关注,并展开大量实

[24] 谢德仁:《注册会计师行业管制模式:理论分析》,载《会计研究》2002年第2期。

[25] 说明:(1)证监会通过批准 PCAOB 所制定的法规、准则与预算而对其进行监督;(2)常设咨询组 (SAG) 就审计与相关职业惯例标准的制定而向 PCAOB 提供建议,成员包括审计师、投资者、公众公司高管及其他人士;(3)投资者咨询组 (IAG) 就 PCAOB 的工作对投资者产生影响的广泛政策问题及其他事务而向 PCAOB 提供建议;(4)内部监督与绩效保障办公室 (IOPA) 对 PCAOB 的程序与运作进行内部监督,以确保其活动的效率、效益和统一性。资料来源:美国公众公司会计监督委员会网站, www.pcaob.org, 2017年10月7日访问。

证研究。

首先,关于 PCAOB 管制的有效性。PCAOB 工作人员(尤其检查与调查人员)是否具备作为“审计师的审计师”之必需的知识、技术与能力,直接影响 PCAOB 管制工作的有效性。这些因素引起研究者对 PCAOB 工作人员的关注。Blankley 等(2012 年)^[26]通过分析会计师事务所对 PCAOB 检查及调查活动的回复函发现,虽然绝大部分会计师事务所支持 PCAOB 着力于改善审计质量的目标,并相信检查程序会带来高质量的证券审计,然而,其对检查结果并不完全认同。会计师事务所更倾向于将 PCAOB 所枚举的执业“问题”之原因归结于工作底稿记录不充分或者检查人员对会计原则的错误应用,而非真正的审计缺陷。Newman 与 Oliverio(2010 年)^[27]对 115 家接受 PCAOB 检查的会计师事务所进行问卷调查,发现大部分受访事务所认为检查报告中出现缺陷的原因在于 PCAOB 检查程序的不充分,或者检查人员对一般公认会计原则(GAAP)的了解不足。Houston 与 Stefaniak(2013 年)^[28]通过对每年接受检查的大型会计师事务所合伙人分别对 PCAOB 检查人员和 AICPA 强制性同业互查人员的看法进行调查后发现,多数合伙人认为,PCAOB 检查人员对审计方法的理解不如同业互查中注册会计师协会会员,PCAOB 检查人员的反馈对于改善审计质量的帮助也不如后者。

其次,PCAOB 管制对审计质量的影响。PCAOB 对会计师事务所实施检查后对审计质量所产生的影响可通过审计市场结构是否发生变化来观察。DeFond 与 Lennox(2011 年)^[29]发现,萨班斯法颁布后至 PCAOB 正式履行检查职责之前,近半数小型会计师事务所迫于监管压力下的成本上升而选择退出审计市场。而继任的会计师事务所比选择

[26] A. I. Blankley, D. N. Hurtt, J. E. MacGregor, *Abnormal Audit Fees and Restatements*, *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, Vol. 31, 2012.

[27] B. H. Newman, M. E. Oliverio, *PCAOB Triennial Inspections of Small firms-perceptions of No-deficiency Reports*, *The CPA Journal*, Vol. 80, 2010.

[28] R. W. Houston, C. M. Stefaniak, *Audit Partner Perceptions of Post-audit Review Mechanisms: An Examination of Internal Quality Reviews and PCAOB Inspections*, *Accounting Horizons*, Vol. 27, 2013.

[29] M. L. DeFond, C. S. Lennox. *The effect of SOX on Small Auditor Exits and Audit Quality*, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 52, 2011.

退出的会计师事务所更有可能对客户的持续经营状态发表保留意见,这表明继任事务所接手后审计质量得到显著改善。Daugherty 等(2011年)以每三年接受一次 PCAOB 检查的会计师事务所为研究样本,考察 PCAOB 所实施检查与审计客户变更之间的关系,发现 PCAOB 作出会计师事务所存在缺陷的检查报告与客户强制性解聘会计师事务所之间具有相关性,并且客户在解聘存在质量控制缺陷的会计师事务所后会倾向于聘用未被公告检查缺陷的会计师事务所。Carcello 等(2011年)^[30]以客户异常应计作为审计质量的衡量尺度,检验“四大”会计师事务所的审计质量在 PCAOB 实施检查之后是否得到显著改善。他们发现,在 PCAOB 实施检查的第一年客户异常应计出现显著下降,并且,在 PCAOB 实施检查后的第二年客户异常应计较之第一年又有进一步下降,由此认为 PCAOB 的检查程序是抑制上市公司盈余管理的有效工具。Lennox 与 Pittman(2010年)^[31]则发现,市场份额与 PCAOB 检查报告不相关,但与 AICPA 所强制要求的同业互查报告相关,意味着客户普遍认为 PCAOB 检查报告对于显示审计质量的信号作用不如行业协会之同业互查报告。研究人员解释,这一方面可能源于 PCAOB 检查报告只披露执业缺陷,而同业互查报告还同时披露会计师事务所的质量控制情况;另一方面则可能源于 PCAOB 检查报告并不对会计师事务所整体审计质量作出综合性评价,而同业互查报告需要最终发表“无保留、保留或者否定”的执业质量评价意见。

四、我国证券市场注册会计师行业的管制

(一) 注册会计师行业恢复重建与财政部的管制路径

1980年,为了适应对外开放,尤其是发展中外合资企业的需要,以

[30] J. Carcello, C. Hollingsworth, S. Mastroli, *The effect of PCAOB Inspections on Big 4 Audit Quality*, *Research in Accounting Regulation*, Vol. 23, 2011.

[31] C. Lennox, J. Pittman, *Auditing the Auditors: Evidence on the Recent Reforms to the External Monitoring of Audit Firms*, *Journal of Accounting and Economics*, Vol. 49, 2010.

财政部颁布《关于成立会计顾问处的暂行办法》为标志,我国注册会计师制度开始恢复重建。会计顾问处由注册会计师组成,^[32]独立承办会计公证、咨询等业务,受省级财政部门的业务监督,这就是后来会计师事务所的前身。及至1985年,会计师事务所承办大量涉外与国内经济往来中的会计公证与会计咨询业务,其委托单位与业务范围逐渐地从利用外资的各种企业,拓展至国营、集体与个人企业,对我国经济活动的间接控制和提高企业经营管理水平起了积极作用。^[33]由此,为了明确注册会计师与会计师事务所的法律地位及作用,并进一步规范、促进其业务发展,《会计法》(1985年)与《注册会计师条例》(1986年)相继发布。其中,《注册会计师条例》根据《会计法》第5条与第20条而制定,^[34]是《注册会计师法》的前身。^[35]这两项立法分别确立了财政部作为全国会计工作和注册会计师、会计师事务所管理机构的法律地位。^[36]《注册会计师条例》(1986年)对这一早期阶段注册会计师行业发展的管制举措主要体现在提高注册会计师资格门槛(通过考试或考

[32] 有观点认为,1918年我国已有注册会计师及相应法规出现,及至1933年国内注册会计师规模达1200多人,会计师事务所从北京发展到上海、南京等十多个大中城市。参见董世淳:《回顾与展望——关于我区建立注册会计师制度基本情况的汇报》,载《广西会计》1990年第4期。20世纪80年代初,具备以下条件之一的人员,经考核批准,可以取得注册会计师资格:(1)在企业、行政、事业单位从事财务会计工作,并已取得高级会计师、会计师技术职称的人员;(2)担任财务会计专业教授、副教授、讲师,并具有一定财务会计工作经验的人员;(3)熟悉财务会计制度,担任查账等工作三年以上,适合从事注册会计师工作的人员。参见财政部:《关于成立会计顾问处的暂行规定》第2条第1款,1980年12月发布,转载于《会计研究》1981年第3期。

[33] 财政部会计事务管理司四处:《适应经济形势发展需要大力发展我国注册会计师业务》,载《财务与会计》1985年第12期。

[34] 参见国务院:《注册会计师条例》(国发[1986]68号)第1条,1986年7月。

[35] 1993年8月,第八届全国人大常委会第三次会议审议《注册会计师法(草案)》时,时任财政部部长刘仲藜在草案说明中指出,《注册会计师条例》(1986年)乃根据《会计法》(1985年)第20条第2款而制定,即“经国务院财政部门或者省、自治区、直辖市人民政府的财政部门批准的注册会计师组成的会计师事务所,可以按照国家有关规定承办查账业务”。

[36] 《会计法》(1985年)第5条规定:国务院财政部门管理全国的会计工作。地方各级人民政府的财政部门管理本地区的会计工作。《注册会计师条例》(1986年)第4条规定:注册会计师和会计师事务所的管理机关,在全国为财政部,在各地为省、自治区、直辖市财政厅(局)。

核两种方式),^[37]强化财政部门对注册会计师执业与会计师事务所业务的监督与惩戒,以及准许成立行业组织注册会计师协会,以加强行业自律性管理。注册会计师行业协会的组建对我国资本市场发展之初提升注册会计师执业水准与保证会计信息披露质量发挥了积极作用。

作为全国性注册会计师职业组织的中国注册会计师协会成立于1988年11月。^[38]尽管协会章程将自身定义为社会团体,根据财政部对协会成立所作批复,中注协事实上是财政部领导下的一个事业单位,^[39]并开始行使财政部所转授的部分行政职责,包括负责审批注册会计师与会计师事务所的执业登记,对会计师事务所(含注册会计师)开展的业务进行监督与管理,组织全国注册会计师的统一考试等。^[40]中注协与财政部之间的隶属关系以及由职业组织代为履行政府机构行政管理职责这两点在后来受到较多诟病,但从当时社会环境与制度背景来看,事实上却体现了很多合理成分。^[41]首先,中注协作为财政部下属事业单位之机构属性,与当时经济组织形式、市场发展水平以及国家干部管理体制等更相吻合。且注册会计师制度恢复时间不久,协会亦刚建立,行业经验十分缺乏,财政部直接领导则更有利于协会开展工作。此外,组建行业协会的法律依据《注册会计师条例》(1986年)将会计师事务所界定为“国家批准的依法独立承办注册会计师业务的事业单位”,故将作为注册会计师行业组织的协会同样确定为事业单位

[37] 相较于1980年《关于成立会计顾问处的暂行规定》,1986年《注册会计师条例》增加了“考试”作为取得注册会计师执业资格的方式之一,且所保留的“考核”方式之标准亦有所提高。诚如国务院在《关于发布〈注册会计师条例〉的通知》中所指出的,“各地区建立会计师事务所,应当根据实际工作需要和具体条件,有步骤、有重点地进行,取得经验后再逐步推开,不要一哄而上”,令人对80年代初注册会计师行业整体执业水准形成不太乐观的印象。事实上,时任财政部部长刘仲藜在1993年8月《关于〈注册会计师法(草案)〉的说明》中明确指出,“我国注册会计师队伍素质不高、年龄结构不合理”。因此,当1993年《注册会计师法》颁布时,立法上只保留一种注册会计师执业资格取得方式,即通过考试,考核方式则被取消。

[38] 财政部发出《关于批准中国注册会计师协会成立的通知》的时间为1989年2月20日,但注册会计师业界通常将中国注册会计师协会成立之年追溯至1988年。

[39] 参见财政部:《发出关于批准中国注册会计师协会成立的通知》,1989年2月20日,转载于《注册会计师通讯》第1期,1989年5月10日。

[40] 参见《中国注册会计师协会章程》(1989年),第四章职责之第4条、第5条。

[41] 《中国注册会计师协会章程的说明》,载《注册会计师通讯》1989年第1期。

也较为合适。其次,关于财政部向新成立的行业协会转授行政管理权,是基于对当时国外会计师组织职责的考察与借鉴而作出的。当时的经验表明,不同国家的会计师组织职责互有差别,但一般均包含两方面的任务:一是属于自我管理的职责,如维护职业权益,解决同行纠纷,保持和提高专业水平等;二是由政府主管机关授权办理的事项,如管理执业登记,制止执业中的不良行为等。由此,财政部与职业组织将协会的职责界定为“协助政府部门进行注册会计师和会计师事务所的管理”、经授权代政府部门行使相关行政管理,以当时国内外注册会计师管理与执业经验而言也无明显不当。

随着国内经济改革的深入发展尤其是资本市场的建立,公众对市场主体可信赖财务信息和注册会计师独立、客观、公正之审计鉴证服务的需求更加迫切。注册会计师行业发展也亟待进一步规范。在这一背景下,《注册会计师法》于1993年8月颁布。这部立法赋予财政部对注册会计师行业广泛的管制权限,包括执业准入审定与撤销、执业准则与规则最终审定权、执业违法行为处罚权等,其中多项职权由财政部随即转授予中国注册会计师协会。例如,1994年7月,财政部在明确各司职责范围的“三定方案”时,授予中注协行使以下行政管理职责:(1)负责审批会计师事务所和批准注册会计师工作,监督和管理其业务工作;(2)审批外国会计组织在我国设置常驻代表机构,并对其活动进行监督;(3)组织注册会计师全国统一考试等。^[42] 1998年9月,财政部在上述“授权”基础上又委托中注协负责起草有关注册会计师与会计师事务所的法律法规等规章制度。^[43] 及至2000年8月,财政部进一步明确中注协对注册会计师行业的行政管理职责,包括:(1)审批会计师事务所与注册会计师,并监督、管理其业务工作;(2)拟定注册会计师执业准则、规则与职业道德守则,并对其执业情况进行监督和检查;(3)受财政部委托,依法对注册会计师行业违法违规行进行处罚等。由此可见,中注协成立之初的十余年间一直“协助”且事实上“代替”财

[42] 佚名:《财政部确立中国注册会计师协会职责范围》,载《注册会计师通讯》1994年第7期。

[43] 参见财政部:《财政部各司职责范围暂行规定》,1998年9月。

政部对注册会计师行业实施政府管制。

沿用本文第一部分所界定的行业管制概念及类型,中注协为政府部门(财政部)下设之事业单位,在较长时期里受政府部门直接领导,所履行之职责以政府部门委托授权的行政管理责任为主,辅之以部分自律性管理,与英美国家独立发展起来的职业组织及其自我管制功能差异迥然。因而,我国注册会计师行业的管制应属于政府管制或以政府管制为主的模式,而不能认定为自我管制或以自我管制为主的模式。在这一管制模式下,行业协会在职业组织自律与政府行政职能延伸二者角色的重叠性,并未能形成良好的行业自律性管理实践。然而,与这一时期政府管制机构向职业组织高度授权、进而注册会计师行业在形式上充分自治、行业整体规模快速增长极不协调的是,1998~2002年,我国资本市场上公司财务丑闻与审计失败案件频出。^[44]以证监会对会计师事务所或注册会计师个人的行政处罚为例,五年间平均每年多达八件,而1997年及之前三年间,合计仅四例。尽管没有充分的经验研究显示,由职业组织代行行业管制与审计质量下降、审计失败多发之间存在直接相关性,中注协代为履行财政部注册会计师行业行政管理职权的历史则戛然而止了。2002年11月,财政部发布《关于进一步加强注册会计师行业管理的意见》(财会[2002]19号,以下简称“19号文”),将原委托于中注协行使的行政管理职能予以收回(收回“三权”),统一由财政部相关职能机构行使。其中,会计管理机构(会计司)负责批准设立会计师事务所、注册会计师注册备案,监督检查机构(监督检查局)负责对会计师事务所、注册会计师的监督检查与行政处罚,以及财政法制机构(条法司)负责行政处罚事项的听证、行政复议等。在这份规范性文件中,注册会计师协会被要求作为行业自律性组织,在财政部监督指导下,提升执业标准建设、职业道德规范以及注册

[44] 刘峰教授与林斌教授认为,20世纪90年代中期以前,会计师事务所与注册会计师人数快速增长,与事务所“挂靠”制度以及财政部门与审计部门以放宽条件为代价、加快审批速度所展开的竞争存在直接关联;而挂靠制度与行业规模迅速扩张是我国注册会计师市场混乱的一个重要因素,也使其在发展初期失去了形成自我约束机制的机会。参见刘峰、林斌:《会计师事务所脱钩与政府选择:一种解释》,载《会计研究》2000年第2期。

会计师考试与后续教育制度等,凸显并强化行业自律服务功能。^[45]此后不久,中注协在修订的协会章程中亦强调自身为社会团体法人。^[46]客观上,财政部收回对注册会计师行业的行政管理权,厘清政府机构管制与行业自律管制的边界,有助于降低注册会计师与会计师事务所执业过程中的利益冲突,提高行政监管的严肃性与权威性。经验研究亦显示,财政部收回“三权”、厘清财政部门政府管制与注册会计师协会自律管制边界后,新的管制模式使审计质量比之前有显著的提升,管制效率亦得到显著提高。^[47]

(二) 证券市场发展与证监会对注册会计师行业的管制路径

证监会作为我国证券市场主要的集中统一管制部门,^[48]对我国证券市场的发展与完善发挥了极其重要的积极作用。证券法明确授权证监会在对证券市场实施监督管理的过程中,履行对会计师事务所(含注册会计师)等证券服务机构从事证券服务业务的资格审批、执业过程的监督管理、检查调查与行政处罚等职责。此外,证监会还通过一些具体管制政策对证券审计收费、审计报告格式等机制安排进行规制,对审计质量提升产生重要影响。^[49]由此,证监会对注册会计师行业的管制几乎已涵盖前文第一部分界定的微观层面证券市场注册会计师行业管制所主要涉及的四个方面(准入限制、执业行为约束、监管与惩戒以及价格干预)。

[45] 参见财政部:《关于进一步加强注册会计师行业管理的意见》(财会[2002]19号),2002年11月14日。

[46] 参见《中国注册会计师协会章程》(2004年11月2日中国注册会计师协会第四次全国会员代表大会通过)第2条。

[47] 李长爱、申慧慧:《我国注册会计师行业监管效率研究》,载《审计研究》2008年第5期。

[48] 《证券法》(2014年修订)第7条第1款规定:国务院证券监督管理机构依法对全国证券市场实行集中统一监督管理。

[49] 例如,在2001年12月24日证监会发布《公开发行证券的公司信息披露规范问答第6号——支付会计师事务所报酬及其披露》以前,我国证券审计市场收费制度始终没有公开,致使不少会计师事务所在执业过程中存在低价揽客的恶性竞争行为,审计质量难以保证。证监会认为,公开会计师事务所的报酬,不仅是上市公司股东应予以知晓的信息范畴,亦有助于监管部门考察会计师事务所的独立性及其遵守职业道德的情况。

从注册会计师从事证券业务的资格管制角度,自我国建立证券市场并确立证监会的市场主管地位以来,注册会计师与会计师事务所证券业务资格审批始终由财政部与证监会联合审定。这一执业准入资格管制的制度安排是1993年2月由财政部与证监会联合发布的《关于从事证券业务的会计师事务所、注册会计师资格确认的规定》[(93)财办字]确立。^[50]这份部门规章对于当时诞生不久的证券市场上注册会计师行业的管制具有重要意义,不仅确立了两部委共同审定注册会计师证券业务执业资格准入的初始管制架构,同时涵盖了注册会计师行业在执行证券业务期间的定期执业报告、执业依据以及两部委对行业的监督与处罚权力。证券业务资格审批曾一度改称为“证券许可证”安排(可参见1996~2003年间两部委一系列发文),但2007年后又恢复采用“证券资格”这一表述,且在当前政府放松行政审批改革背景下依然属于国务院认为“确需保留的行政审批项目”范围之列。

信息披露是现代证券市场运行的基石,由此证券市场会计信息披露质量始终是证监会对市场管制的核心领域。一项对1994年1月至2000年12月这一证券市场早期阶段证监会行政处罚公告的研究显示,合计约346件违反证券法律法规的行为之中,因中介机构提供虚假证明与上市公司披露虚假财务报告而作出的处罚比例达19.1%。^[51]2001年曾被财经媒体普遍称为中国证券市场“管制年”,证监会在查处一系列重大会计信息虚假陈述案件的背景下,在当年底密集出台多份与证券资格注册会计师执业密切相关的管制举措,引起证券市场的极

[50] 需指出的是,在我国推行股份制企业试点之初,由于全国性证券管理机构及其功能尚未完全确立,对申请执行公开发行股票和股票上市公司业务的注册会计师与会计师事务所,其资格由主管财政机关审核、财政部批准,符合条件的注册会计师与会计师事务所可发放执行股份制企业业务的许可证。参见财政部、国家体改委:《财政部、国家体改委关于印发〈注册会计师执行股份制试点企业有关业务的暂行规定〉的通知》[(92)财办字第24号],1992年9月17日,第5条第1款。对于这部分已持有执行股份制企业业务许可证的注册会计师与会计师事务所,在补充提交相关资料后,可由财政部与证监会联合复核而审定其执业资格。参见财政部、证监会:《关于从事证券业务的会计师事务所、注册会计师资格确认的规定》[(93)财办字](1993年2月),第7条。

[51] 游士兵、吴圣涛:《中国证券违法犯罪的实证研究》,载《证券市场导报》2001年第6期。

大关注。^[52]然而,从上市公司财务报表审计失败案例之审计责任认定的视角而言,经验研究却发现,相较于1999~2002年间,证监会在2003~2006年间对会计师事务所或签字注册会计师的审计责任认定显著呈现趋于缓和与稳健的特征。^[53]研究人员将其解释为,第二阶段管制者在认定审计责任时表现出更强的选择性,而管制者的选择性更多地考虑了审计工作面临的重大限制,也更注重提出具体的处罚依据,由此表现出更强的稳健性。事实上,自2002年开始,证券管制工作理念逐渐发生转变,特别是管制重心从融资转向持续信息披露,并加大对公司管理层的责任界定与公司治理机制建设,这些转变可能有助于缓解注册会计师审计责任的压力。对这一现象还有另一种解释。如前所述,2002年11月财政部收回原委托中注协代为行使的注册会计师行业行政监管权,进一步强化对注册会计师行业的政府管制。此后的最初几年间,证监会在对上市公司信息披露进行监管时,凡涉及注册会计师与会计师事务所的执业质量问题,大多“一揽子”交由财政部门或中注协处理,^[54]故而证监系统发布的证券资格注册会计师审计责任较前一时期呈现缓和趋势。然而,由于我们并未能从财政部门获取相关会计师事务所或注册会计师个人是否得到惩戒或处罚等更多信息,较难评估后一期间审计失败案件中的责任主体是否受到财政主管部门的适当或充分惩戒。

那么,整体上证监会对证券资格注册会计师与会计师事务所的管

[52] 例如,2001年12月22日,证监会发布《公开发行证券的公司信息披露编报规则第14号——非标准无保留审计意见及其涉及事项的处理》;2001年12月24日,发布《公开发行证券的公司信息披露规范问答第6号——支付会计师事务所报酬及其披露》;2001年12月31日,发布《公开发行证券的公司信息披露编报规则第15号——财务报告的一般规定》;2001年12月31日,发布《公开发行证券的公司信息披露编报规则第16号——A股公司实行补充审计的暂行规定》。

[53] 该项研究发现,在1999~2002年间的审计失败样本观测中,88.2%的审计师遭到处罚;而2003~2006年间的审计失败观测中仅有23.6%的审计师遭到处罚;即便在控制了审计失败观测的公司受处罚严厉度、舞弊期跨度、舞弊期间审计意见类型以及审计师规模后,仍能检测到后一期间审计责任认定的显著缓和趋势。参见吴溪:《审计失败中的审计责任认定与监管倾向:经验分析》,载《会计研究》2007年第7期。

[54] 李长爱、申慧慧:《我国注册会计师行业监管效率研究》,载《审计研究》2008年第5期。

制效率如何呢? 尽管不少经验研究发现证监会对会计师事务所或签字注册会计师的行政处罚有助于提高审计质量, 但研究结论并不一致。譬如, 王兵等人以 2001 ~ 2009 年被证监会处罚的会计师事务所为样本, 分别从会计师事务所与注册会计师个人两个层面检验行政处罚对审计质量的影响, 发现在被证监会处罚后, 受罚会计师事务所或注册会计师所审计的上市公司操控性应计利润没有显著变化, 会计盈余稳健性也没有显著提高, 并且, 行政处罚力度的差异对上市公司的操控性应计利润和会计盈余稳健性也无显著影响, 由此认为证监会对违规会计师事务所与注册会计师的行政处罚并未显著改进上市公司的审计质量。研究人员给出的解释之一是, 证监会行政处罚力度有限, 会计师事务所与注册会计师的违规成本过低, 即便屡次违规的会计师事务所亦未受到取消证券从业资格的最严厉处罚。^[55] 由此, 我们似乎可以得到一项政策启示, 即证券市场上注册会计师执业的双重(两部委)管制架构是否构成当前证券审计法律风险过低的原因之一。^[56] 与之相反, 刘笑霞与李明辉以 2008 ~ 2010 年间证监会对会计师事务所的处罚案例为对象, 以操控性应计的绝对值作为审计质量的替代变量, 发现在受到处罚后, 受罚会计师事务所客户的操控性应计的绝对值会显著下降, 且显著低于未受罚会计师事务所的客户, 表明行政处罚有助于促使相关会计师事务所提高审计质量, 因而是有效的; 在受罚前年份, 对受罚会计师事务所的客户而言, 其操控性应计的绝对值显著高于比对样本, 表明受处罚的会计师事务所审计质量确实较低, 由此认为证监会的处罚制度是适当的。^[57] 另一项基于更长时间跨度(1993 ~ 2009 年)的证监会对会计师事务所从事上市公司年度报告审计相关工作的行政处罚公告的经验研究则认为, 证监会在进行审计监管时会同时考虑事务所的

[55] 王兵等:《行政处罚能改进审计质量吗? ——基于中国证监会处罚的证据》, 载《会计研究》2011 年第 12 期。

[56] 刘峰等从诉讼主体资格、诉讼门槛及成本和赔偿责任三个角度论证并得出现阶段我国证券市场审计服务法律风险很低的研究结论。参见刘峰、许菲:《风险导向审计、法律风险与审计质量——兼论“五大”在我国审计市场的行为》, 载《会计研究》2002 年第 2 期。

[57] 刘笑霞、李明辉:《行政处罚能提高审计质量吗? ——基于中国证监会 2008 ~ 2010 年行政处罚案的经验研究》, 载《证券市场导报》2013 年第 6 期。

客户质量和事务所的专业性,显示出较高的监管水平,由此应支持其继续加强、扩大审计监管活动。^[58]

五、初步结论与建议

从现有法律法规梳理中可推定,财政部门对我国会计市场管制负总体责任,但财政部门对注册会计师行业的管制尚未形成科学有效的机制,以下方面可作推敲:其一,没有设置专门机构、配备专门人员致力于注册会计师行业管理。截至2016年年底,我国执业注册会计师人数逾10.5万人,会计师事务所多达7408家,^[59]而财政部门统管全国财经事务,注册会计师监管只是其职责中较小的一部分,难以从有限的人力配置上给予专门且充分关注。^[60]2002年以来,财政部收回“三权”,会计师事务所的审批权、违规调查权与行政复议权分属三个部门拥有,无形中增加了横向部门间协调成本与纵向地区间协调的难度。其二,管制方式尚不能规范化与透明化。这主要体现在财政部门在监督的程序与方式、检查与调查结果的公开公告形式上尚未形成明确且统一的制度安排。目前的公开信息通常限于财政部发布的会计信息抽查公告,被抽查的会计师事务所及注册会计师也只涉及检查范围、违规情况和处罚的总体描述,对违规个案的审理公告,特别是典型案例的调查、听证、审理与处罚情况没有以公开刊物或特定公告制度对外发布,不仅降低了惩戒违法的警示作用,亦不利于衡量监督工作效果,公众对其执

[58] 陈晓等:《会计师事务所受监管部门处罚的因素分析——来自中国资本市场审计监管的经验证据》,载《财经研究》2011年第6期。

[59] 参见财政部条法司:《财政部有关负责人就修订和实施〈会计师事务所执业许可和监督管理办法〉答记者问》,2007年8月30日。

[60] 2017年5月8日,财政部副部长刘伟在全国会计金融监管培训班上也指出,随着经济的发展,会计监督中存在的一系列问题也日益凸显。面对点多面广的会计监督对象,以及复杂隐蔽的舞弊手段,财政部门监督力量有限,且监管队伍整体素质还有待提高。

法过程与结果认识模糊。^[61]

从尚不完整的文献梳理中也可发现,当前证券市场注册会计师行业在两部委双重管制架构下,并未“收获”双倍的管制效果,相反,事实上存在管制资源分散、管制程序不协同、管制结论不一致、管制效率削弱的现象,这对证券市场审计鉴证服务质量提升、可靠财务信息的及时传递乃至市场资金的充分有效流动带来显著的负面影响。因此,当前政府管制架构下不同机构之间在监管标准上亟待统一与提升。各管制主体基于部门本位主义与路径依赖规则,多倾向于采用各自标准进行管制,由此形成相互矛盾的结论,不仅有损市场监管的严肃性与权威性,更严重影响市场交易的效率与预期。尽管政府部门很早就呼吁建立专门的技术鉴定委员会,吸收具有社会公信力的会计、审计、法律、证券、税务等专业领域人员成立专家库,为加强注册会计师行业监管提供技术支持,但类似机构迟迟却未能建立起来。

为了在短期内从根本上解决我国证券市场信息披露质量与会计管制效率的问题,建议借鉴英国财务报告理事会(FRC)与美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)的思路,建立以政府为主导的相对独立管制架构,确保证券市场会计管制的权威性、代表性和独立性。从权威性角度,可考虑在现有财政部与证监会之外寻求更高层级如全国人大或国务院直接领导之会计监察工作组的“管制权威性”资源投入;代表性问题可通过吸收政府部门(含现阶段会计准则制定机构)、信息使用者(股权与债权资本提供者)、信息提供者(上市公司)、信息鉴定者(注册会计师)等多元背景成员代表而努力达成;独立性则要求管制架构下的全体成员由专职且高薪的专业人士担任,其经费单列,且独立决策。这一管制架构的另一重要变革还体现在注册会计师行业执业标准制定权转移,将其从职业组织即中注协收归政府部门主导下的独立机构,以克服行业协会角色冲突所带来的弊端,避免行业协会过多地偏袒会员

[61] 需指出的是,2017年8月20日发布、10月1日起施行的《会计师事务所执业许可和监督管理办法》(财政部令第89号)已明确要求建立并完善财政会计行业管理系统。该系统预计将覆盖会计师事务所与注册会计师执业许可、执业活动(含签字CPA、审计意见及审计收费)、行政处罚以及年度汇总报备等综合信息,将可促进跨部门之间的管制信息共享。

而损害公众利益,也由此从制度安排上进一步明确政府维护公众利益的地位。

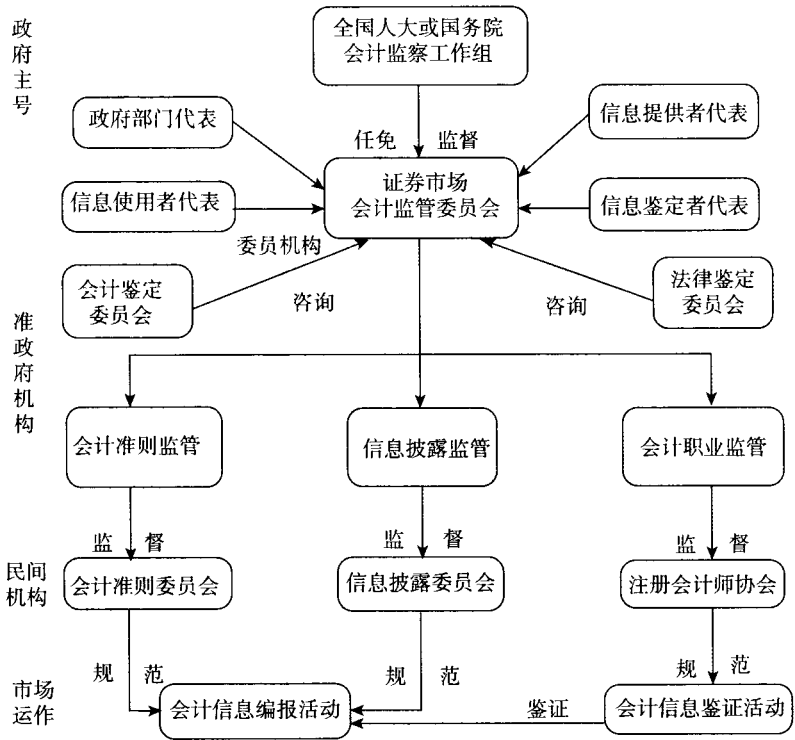


图5 我国证券市场信息披露与会计管制架构设想