

市场 政府与会计监管*

黄世忠 杜兴强 张胜芳

(厦门大学会计系 361005)

【摘要】 本文以经济学中的公共物品理论为基础, 并从社会优化选择的角度, 提出了理性的会计监管是确保资本市场提供充分信息的重要手段。与民间自律相比, 政府主导的独立监管模式在解决市场失灵、提高信息质量方面更具优势。本文最后提出了在我国建立以政府为主导的独立监管模式的初步框架。

【关键词】 公共物品 社会优化选择 会计信息 会计监管 政府管制

长期以来, 主导现代经济的两大力量——市场和政府, 一直在寻找一个适当的平衡点。人们对政府及其管制的失望最终在 20 世纪 80 年代催生了新自由主义的三架马车: 放松管制、私有化和自由化。经历了 20 多年的尝试和辉煌, “自由放任”已经疲态毕露。亚洲金融危机 (1997 年)、长期资本管理公司破产 (1998 年)、安然事件引发的财务丑闻风暴 (2001 年), 均昭示着热衷于新自由主义所付出的沉重代价。“政府”的作用再次得到人们的普遍关注, 人们总是希望在市场失灵的领域看到政府活跃的身影。

资本市场有效运行的基础是具有透明度和充分含量的信息。而在一个非完全有效的资本市场中, 具有“公共物品” (Public Goods) 属性的那些信息的供给一旦缺乏必要的约束就可能会存在市场失灵。会计信息是在市场上流动的众多信息中最重要的一部分, 高质量的会计信息有助于人们区分效益良莠的企业, 降低利益相关者决策过程中面临的不确定性, 促使社会资源的趋利性流动, 最终达到改善资源配置效率的目的。反之, 经过粉饰和操纵的会计信息, 则可能使投资者的利益受损, 尤其是给中小投资者带来灾难性后果, 进而使中小投资者选择“以脚投票”的方式退出资本市场, 最终导致资本市场规模萎缩并影响经济的发展。可见, 透明、充分的会计信息不仅是各种交易, 尤其是投资交易所不可或缺的, 而且在宏观上也具有一定的经济后果。然而, 会计信息的公共物品属性不仅使之潜藏着极易引发市场失灵的因素, 而且直接影响交易者的经济后果, 使会计信息的生产和消费机制经常引起公众和政府及其监管部门的注意, 招致政府管制的介入。

基于以上分析, 本文首先论述了会计信息失灵的根源——公共物品属性及其二重 (管理当局和投资者之间、投资者相互之间) 分布的不对称现象, 指出理性的监管是会计信息市场失灵的缓冲器; 第二部分从社会优化选择的角度分析会计监管在改进社会效益方面的积极意义, 指出会计职业作为信息生产者^① (企业) 和信息使用者 (主要是投资者) 的连结者, 担负了部分信息生产者本应完成的职能, 极易成为监管目标; 接下来评价民间自律难以逾越的利益冲突障碍——行业协会既是“守护神”又是“监管者”, 这

* 2002 年 9 月中国会计学会第六次全国会员代表大会暨理论研讨会交流论文。

^① 广义地说, 会计职业也是会计信息的生产者, 因为审计信息也是会计信息的一个有机部分。虽然审计并不直接“生产”会计信息, 但审计为会计信息提供了鉴证。Watts (1977, P53-75) 认为, 经过审计的会计报表可以实现委托代理关系的均衡, 因此审计报告中的审计意见对会计信息的确证性具有重用的作用。Scott (1997, P329) 在论及会计信息及会计准则时, 也将审计信息视为会计信息的一部分。

是现行民间自律监管模式的致命缺陷，外部监管的比较优势凸显；最后，在前述结论的基础上，提出一个以政府为主导的独立监管模式的初步框架。

一、理性监管——会计信息市场失灵的缓冲器

公共物品领域潜藏着极易诱致市场失灵的因素：消费的非竞争性和非排他性（由此产生公共领域，公共领域内无效的产权配置必然衍生出外部性）、生产和消费不可分（史蒂文斯，1993）、强制性消费（樊纲，1995），给政府介入^②提供了最寻常的理由。从生产者角度看，公共物品具有的外部性特征使私人生产成本偏离社会成本，在交易价格以私人生产成本为基础确定时，私人生产公共物品所得效益（弥补成本后所得）就会偏离社会效益。生产公共物品的私人效益低于社会效益（存在正外部性）时，就会出现生产不足；反之，私人效益高于社会效益（存在负外部性），就会出现生产过剩，这是市场失灵的两种表现形式。从市场的角度看，私人商品可以借助市场机制显示、集合个人偏好，每个消费者根据市场价格，调整自己消费集的构成和数量，使市场能自动达成供需均衡；但公共物品的“消费非排他性”不仅使其交易市场趋于瘫痪，而且其强制性消费性质还使消费者个人不能单方面地调整自己的消费量，这决定了不可能存在市场偏好集合、显示机制（樊纲，1995）。因此，一个不受管制的市场缺乏使消费者为之付费并以此向供给者提供激励的机制，市场趋于无效率地生产有公共物品性质的商品（史蒂文斯，1993）。而一定种类、规模的公共物品供给，如对产权、合同义务的仲裁，是资本市场良好运转不可或缺的。

资本市场的基本制度安排之一是制定各种信息的生产和消费机制，如新闻媒体上的财经信息、政府统计数据、信息中介分析报告、公司会计信息。这些信息中，有的属于私人商品，存在初级的交易市场，因此市场价格显示机制能使其供需自动趋于均衡，如大部分付费使用的新闻媒体（私人经营部分）财经信息、信息中介分析报告；有的接近公共物品的特性，不存在显而易见的交易市场，也没有价格显示机制控制供需，私人即使有能力也没有兴趣提供这类产品（因为私人无法通过市场交易实现获利目的），但它们又是社会所需的，因此，政府被期望采取措施，即要么政府自己直接生产，要么给予生产者补贴，这方面的例子是政府统计数据；会计信息本质上属于公共物品，但也有学者认为会计信息介于公共物品和私人商品之间（瓦茨和齐默尔曼，1986）。^③另外，会计信息被认为可以帮助投资人及证券市场区分效益不同的企业，前提是会计信息在交易各方之间的分布是对称的。然而，现实中的资本市场存在着会计信息不对称现象（冈蒂尼斯、多普奇和彭曼，1976；冈蒂尼斯，1978）。会计信息的公共物品属性和信息不对称引致了其市场失灵问题^④。

会计信息最显著的特征之一是消费非竞争性和非排他性，即一个信息使用者对会计信息的使用不会排除另一个使用者对它的使用。非排他性消费又进一步产生公共领域问题，进而滋生外部性问题。会计信息的使用者可粗略分为三类（他们之间的界线并非固定不变）：利益相关者（包括潜在投资者）、企业的实际和（或）潜在竞争者、非投资者。企业被假设为有动机，在某种意义上是有义务向利益相关者提供充分的会计信息。至于后两类使用者，尚没有令人信服的证据表明企业有动力为之生产会计信息。企业直接负担生产会计信息的全部成本（披露成本、鉴证成本、投放市场的成本等），获得的效益是降低了

^② 即政府干预或政府管制（政府干预不同于政府管制）是社会优化选择的一种特殊形式。社会优化选择是指由社会成员通过某种政治程序或政府政策这种非市场的方式解决与社会全体成员相关的经济问题的过程。但是，用政府管制的办法来解决经济问题不能忽视：1. 市场解决不好的问题，政府不一定能解决好；2. 即使政府能解决好，也不一定就是十全十美的（樊纲，1995，p. 148）。

^③ 许多学者把会计信息假定为公共物品进行分析，如冈蒂尼斯和多普奇（1974）。一般来说，在目前的经济环境下，人们并不认为会计信息（主要指对外披露部分）是私人商品。本文虽然在一定程度上认同会计信息的双重属性，但在分析会计信息市场失灵时，主要从公共物品属性的角度出发。

^④ 瓦茨和齐默尔曼（1986）还引入了投机问题来解释会计信息市场可能存在的失灵。这似乎假定市场上有发达的信息中介和积极利用信息的投机商为前提的。国内市场目前对信息的真正需求尚少，所以文中未论及投机所致的信息过度耗费（生产过剩）。

与利益相关者的交易成本,如签约成本、监督成本和剩余损失。但从市场或社会的角度看,企业生产信息活动的社会效益还包括后两类信息使用者利用会计信息所带来的效率提高:企业披露的会计信息可能向市场传递其效率较低的信号,从而带来被兼并收购的风险;实际的竞争者将从公开信息中受益,这可能会提高其竞争力;潜在的竞争者则可能受会计信息所示的利润吸引进入市场。这三种情形均有助于促进市场竞争,改善市场效率,即产生正的社会效益。正社会效益的存在,对企业来说并不一定是一件好事。^⑤虽然在一些情况下,如会计信息为非投资者用作投资分析参考时,它不会损害企业利益,但确实有引发兼并收购和加剧市场竞争的可能,因而会直接影响企业的存续,甚至直接危及企业短期的生存能力。进言之,社会效益牺牲了企业的私人效益。因此,现实中企业或许更乐意把一部分正社会效益看成生产会计信息的附加成本。假定企业是个有限理性的“经济人”,那么在生产会计信息给企业带来的私人效益(与利益相关者之间的交易成本降低部分)小于和等于社会效益的情况下,企业在生产每一具体会计信息时便会慎重地权衡其成本,一些能带来社会效益但对企业本身无益和(或)有害的信息便不再生产。换言之,在纯粹的市场条件下,会计信息生产的帕累托最优,甚至帕累托改进都不可能出现。

造成会计信息市场失灵的另外一个原因是信息不对称引发的一系列问题。会计信息的信号发送作用激发了企业向市场披露信息的积极性,但信息不对称不仅会削弱前述积极性,而且会减损会计信息的显示能力,从而引起一定程度的信息生产不足或过剩。两大类信息不对称引人注目:一是企业管理当局和投资者之间的信息不对称,二是投资者相互之间的信息不对称。瓦茨和齐默尔曼(1986)认为,“如果经理人员可通过其他渠道获得更多的信息,而不将这些信息提供给市场,那么我们就有理由认为市场不可能像在其他情况下那样,去精确区别出效益高低不同的企业。”在一个缺乏适当管制的市场上,管理人员比外部投资者掌握更多有关公司价值的信息,如果这些信息没有通过适当的渠道公开传递到市场,可能会导致两个后果:1. 管理人员利用信息优势与其他投资者交易获利,因交易引起的价格调整即使事后反映了该信息存在(其他投资者被假定受到有效市场价格机制的保护),但因信息分布不公平引致的资源配置不公平已发生了;2. 受前述潜在利益激励,管理人员更愿选择将信息尽量保留在自己手中伺机获利,信息生产便可能不足。

排除投资者自身禀赋造成的信息不对称,自由市场有时也会加剧信息在投资者之间的不公平分布。譬如机构投资者和中小投资者之间就存在严重的信息不对称现象,因为前者可以利用自己掌握的大量社会资源“要挟”企业管理当局,通过经济学中所谓的“敲竹杠”方式,与企业签定私人契约来索取更多的会计信息。而且,会计信息的披露成本由全部股东按照股权比例分摊,而机构投资者的上述要挟行为在加剧其与中小投资者之间信息不对称程度的同时,还引起信息披露成本的不恰当转嫁!正如管理人员可能会有选择性地向部分投资者披露其拥有的信息,企业也可能有选择地向特定使用者提供更多、更及时的信息。在这两种情况下,会计信息都被作为控制既得利益扩散的手段而生产不足^⑥。

前述关于会计信息生产不足或生产过剩的讨论,忽略了一个基本的问题:会计信息的质量。在企业提供的都是真实信息的前提下,会计信息的公共物品属性引发的外部性,以及其信息不对称现象都可能导致市场失灵。放宽这个假设,即现实中的企业可能出于各种原因而提供不实的会计信息,此时,对会计信息市场的管制范围进一步扩大了,防范作假、惩处作假者也成了管制的目标。

综上所述,在会计信息市场上,纯粹的市场力量难以有效防止信息生产不足或过剩的发生,也无法确保会计信息的质量。政府管制作为市场机制的补充,或许可解决这个问题。当然,牢记史普博(1989)

^⑤ 从长远看,企业也是社会效益的受益者,因此,短期内从事私人效益小于社会效益的行为(如企业在环境治理方面的支出)对企业并非全无吸引力。

^⑥ 管理当局对会计信息信号显示能力的贪恋和投资者利用信息分析进行过度交易均可能导致生产过剩。

的睿智是有益的，即市场失灵应被视为管制介入的必要条件而非充分条件。

二、社会优化选择与会计监管

市场失灵表明，在帕累托法则意义上的政府管制可促使私人产出接近社会最佳量，从而可以改善社会福利。政府在帕累托法则意义上增加社会福利的能力意味着可以诱导一种产出变化，这种变化至少可以改善某人的状况而不会使其他人有所损失，即帕累托改进（瓦茨和齐默尔曼，1986）。蜜蜂和苹果的典例子可用来进一步说明这类管制的意义。养蜂人和种苹果者虽然彼此相邻，但养蜂人只能享受蜜蜂在果树上采蜜的益处，其收益中并没有包括蜜蜂授粉结果子的好处；种苹果者则不能分享花蜜带来的好处。因此，两者在生产决策时都容易忽略自己能给对方带来的正外部性（正社会效益），蜂蜜和苹果的生产都有可能因此而低于社会最优意义上的投入量。现假设有一个第三方，他意识到了这种整体性的效益减损，于是安排一个共享计划，养蜂人和种苹果者互相按对方产量的一定比例分享对方的部分收益。收益互享安排将原先的外部性内部化（至少是部分地内部化），由此激励双方投入更多资源进行生产，达成社会优化选择角度的优化。

如前述，会计信息市场可能出现生产不足或生产过剩，但与蜜蜂和苹果的例子不同，将会计信息市场上的外部性内部化并不现实，因为企业与现实和（或）潜在竞争者、非投资者之间达成协议的成本高昂到使签约行为在经济上不可行，或者企业不应指望能够通过签约直接从这些受益者中得到补偿。史蒂文斯（1993）指出，利用市场提供公共物品和消除外部性是可能的，但其有效性很大程度上取决于交易费用、责任界定和策略行为。相比市场而言，监管虽然不一定在降低交易费用方面有所作为，它在责任界定和策略行为规范上的强制力可能是市场不能相媲美的。此外，从技术性角度看，蜜蜂和苹果的例子中只涉及效率问题，制度安排的目标是提高整体效率，只需顾及单一目标的制度相比需要顾及多个目标的制度更容易获得成功，至少，其效果更容易被观察和评价。试图在一种制度中融合多种目标的制度则要复杂得多。在对会计信息市场进行管制的场合，管制主体被认为不仅应当保证资源在私人及公共部门的有效使用，而且在必要时还要保证经济结果公平和平等。前者正是市场本应完成的职能，但它被市场失灵瓦解了，管制被认为能够弥补市场的不足。至于公平和公正，很容易使人联想到政府，市场在维护公平和公正方面的信任度似乎不比政府高。^⑦ 考虑到会计信息具有的许多潜在后果，会计监管本身的目标虽然看上去比较简单（向市场提供充分的信息），但如果要顾及潜在的经济后果^⑧，会计监管不再是一个仅与信息充分性相关的技术性为主的问题，或许它担负着多重性的目标，这似乎又取决于市场和政府在这场角逐中的力量对比。

管制被看作一个讨价还价的博弈过程，市场的参与者组成各自的联盟对管制政策及其实施展开谈判（史普博，1989）。会计监管涉及的主要市场参与者是企业、会计职业（注册会计师）、投资者。现有的监管模式是其初始博弈的结果，也是其后重复博弈的基本框架。在这个框架中，会计监管可粗略地分为会计信息披露监管和会计职业监管。其中，会计信息披露监管是解决其生产不足或过剩的重要措施。监管对象主要是企业，监管的基本手段是法规、会计准则及其相关解释等，会计信息披露监管相对来说技术性比较突出。

^⑦ 当然，鼓吹经济自由主义者显然并不这么认为，如德威特·R·李在《自由民》（1986）指出：“单独看来并不公平的经济运行效果却可能是那种全面的、具有长期产出模式的、并且可以产生完全公平的运作效果的经济制度的必由之路”，而由政府帮助人们摆脱由于市场行为造成的失败的政治化经济制度，“根本不能提供成功的经济和诚实的合作所需的基本要素——对经济行为的可负责性和对自由的容忍。”

^⑧ 威廉·比弗（1998）对会计信息的潜在经济后果作了比较全面的分类，包括：个体间的财富分配；累计风险水平与个体间风险分布；累计消费和生产（例如对资本构成率的影响）；企业间的资源配置；专门用于财务信息生产、鉴证、传播、处理、分析和解释的资源；用于规范开发、执行、检查和立法的资源；用于民间机构收集信息的资源。

会计职业的监管比较引人注目。首先,会计职业存在的理由是满足企业和投资者有效利用信息资源的共同需要,并以提供鉴证信息这一专业服务实现之。但企业和投资者之间存在着潜在的(短期性)冲突,企业有提供低质量信息的动机,投资者又缺乏足够的资源验证信息质量,因此需要由独立的第三方即会计职业从事这项工作。会计职业既被迫又自愿地担当起调节者的重任。现行的制度体系试图将一个精密、复杂的利益平衡机制需要实现的功能维系在会计职业这一群尴尬、无权的人们身上,或许有点天真。这也容易诱使人们相信,会计领域的一些失败、丑闻的罪魁祸首非会计职业莫属,他们的行业自律令人怀疑,应让监管之剑时刻高悬其头顶,随时威慑失衡的会计职业群体。其次,会计职业受人监管,却又有意无意地被假定应分担其监管者的部分责任,极易成为企业和监管者的代过者,尤其在法律或监管本身不是很完善的时候更是如此。

尽管如此,会计职业由于其工作的特殊性和不可或缺性,在一段时期内仍将是监管的重心。道理很简单,它已经几乎被公认为负有监控会计信息质量的大部分责任,在监管企业(会计信息披露监管)的边际效率似乎低于监管会计职业的边际效率时(在成熟的市场上可能是这样的),会计职业是最后一个能够被拧得更紧的螺丝钉。会计职业的弱势群体特征由此可见一斑。这也在一定程度上解释了为何会计职业往往成为企业财务舞弊的替罪羊。

当然,在分析比较市场与监管的过程中,自始至终隐含着一个假定,即监管主体会自觉以改进社会效益为终极目标从事监管活动。这也正是监管能够获得一定支持的缘故。或许放松这个假设更加现实,即监管主体的行动是建立在为维护他们自身利益而行使的,那么,值得深思的是,“谁来监管监管者”?政府是经常被纳入考虑范围的人选,但更多时候政府也不那么令人放心(俘获理论清楚说明了这种担心是有理由的)。独立性机构似乎能更胜任地发挥这方面的职能。

三、会计监管模式及其效率评价

1. 会计监管模式的嬗变:美国经验

布罗姆利(1989)认为,制度安排是在有益于社会的范围内对个人积极性进行引导和许可。即使是高度自由的市场,有竞争力的制度安排也离不开对现有经济法律基础的认可和服从,政府确定的政策目标更是对制度的一种硬性约束。有关市场的制度或许也应契合上层建筑,至少它不可能设法使自己在背离上层建筑的情况下还能够长期存续。会计监管方面的制度安排一度被认为是属于市场范畴的,对会计职业的管理一度倾向于以行业自律为主便是这种观念的反映。然而,市场经济本身不能解决所有问题,这同样适用于会计职业。安然事件暴露了根植于市场规则运作的行业自律在急剧变幻的市场中可能会成为会计职业过度灵活地与市场共谋的天然途径。从美国的现状来看^⑨,会计职业似乎连“悔过自新”的机会也丧失了。准政府监管在一个曾经信奉“自由市场经济”社会中得以认可,这本身说明了这场信任危机对这个行业的冲击简直是致命的。行业自律到底错在哪里?

美国的行业自律史^⑩提供了一些线索。随着时间的流逝,获得自律权的AICPA以及“五大”会计师

^⑨ 2002年7月30日,布什总统签署了《公众公司会计改革和投资者保护法》,决定成立一个五人公众公司会计监察委员会(Public Company Accounting Oversight Board),负责监督上市公司审计,所有会计师事务所为发行证券的公司出具的审计报告,都必须向该委员会备案。这五名委员由证券交易委员会(SEC)经与财政部、联邦储备委员会磋商后任命,其中至多两名来自会计行业,要求超过一半的委员能够代表公众利益。

^⑩ 20世纪70年代,美国出现了自30年代经济危机以来最为严重的一系列重大审计失败案,引发国会参众两院在1977和1978年间,就如何加强注册会计师行业监管等问题举行了一系列的听证会。美国注册会计师协会(AICPA)为了避免政府部门对行业监管的全面介入,向国会提出了允许注册会计师行业实行自律监管的请求。AICPA为此建立了一整套的自律监管机制,特别是与SEC的执法部(The SEC Practice Section)合作,成立了公共监督委员会(Public Oversight Board,简称POB),代表公众利益监督AICPA上市公司业务部(主要是五大会计师事务所)的工作,对注册会计师的独立性和审计质量进行监督和检查(汤圣河,2002)。

事务所逐渐将 POB 视为行业的“盾牌”，而不是独立的监管机构。或许当初似乎应预见到 AICPA 及其会计职业界这样做会把自己置于一个利益冲突的漩涡：行业协会既是“守护神”又是“监管者”。这一体制的潜在弊端短期内可能被经济繁荣掩饰，但并不意味着没有突破口。实际上，最近已经找到突破口而几近崩溃了。角色冲突不仅是自律走向衰败的主要原因，会计信息披露监管（准则制定）滞后于技术革新和市场交易创新引发的问题也不可忽视^①，但本文将这方面的监管归入披露监管之列，不再详述。另一个容易被忽略的重要原因是会计职业执业环境和执业理念的变化，这虽然不是既定的监管框架所能虑及的，但至少应引起人们的注意并设法适应之。现在的情况是，所有的人都曾经对环境和理念变化视而不见^②。就在市场惩罚这种傲慢的冷漠时，会计职业成了最应承担责任的因此承受谴责的倒霉群体。

市场已经用冷酷的事实证明了纯粹行业自律的失败，因为自律毁掉了会计职业赖以存续的重要基础——信誉。独立的外部监管至少在以下方面能做得比自律更有效：1. 人们对会计职业的道德疑虑侵蚀了以之维系的职业信誉时，行业自律的优势（职业道德能够使会计职业的精髓——专业判断和公众责任——得到一以贯之的保护以及利用行业熟悉自己执业环境并因之反应灵敏）不再令人信服。相反，独立监管以独立于会计职业的超然地位（一般来说更容易取信于民），借助监管（法规）的力量强制执行最低程度的职业道德要求，法规的信誉提供了额外的担保，这有利于加速重塑会计职业信誉进程；2. 外部监管者没有利益冲突，执法阻力低。这也是它有别于行业自律最关键的一点。如在美国，与原职业监管机构 POB 相比，依据《公众公司会计改革和投资者保护法案》设立的公众公司会计监察委员会在人选、资金、检查程序等方面作了重大改进，彻底强化了其独立基础和执法能力；3. 与前述第一点相关，独立监管更不易被职业团体俘获。制度的效率减损有两个主要原因：制度不再适应规范对象的需要以及腐败对制度力量的销蚀。在制度更新上，与自律相比，监管似乎处于劣势，但也不是不可弥补，一个尽责的专门委员会可望解决这个问题。腐败滋生又源于制度本身，似乎是个循环问题，尽管监管不可能绝对排除腐败，理论上外部独立的监管条件有助于遏止腐败。

既然监管以不可阻挡之势掀起了取代自律（至少是取代自律的部分职能）浪潮（主要发生在美国，英国也未雨绸缪，酝酿改革），对监管效率的进一步考察或许是必要的。纯粹从技术角度看，会计监管的效益不易观察评价，尽管它通常被笼统地归结为维护市场秩序、保护社会效益不受恶意损害。从监管的成本效益角度考察提供了一个比较清楚的轮廓，瓦茨和齐默尔曼（1999）将其分为直接成本和间接成本两部分。直接成本包括法规和准则的制定成本及执行成本、利益集团的游说成本、会计职业掌握新法规和准则的成本、法规和准则变更和增加可能引起诉讼损失等等。间接成本不是那么显而易见，其中最主要是对企业经营管理决策造成的潜在影响，因而几乎不可能准确估计。或许正是这些难以估量的间接成本使得人们对监管的适当性有所保留。总之，在一片用监管取代自律的呐喊声中，监管的效率似乎不再是其介入市场的障碍了，目前的情况确实如此。

不过，监管毕竟也有鞭长莫及之处，经济学上的监管失灵同市场失灵在一定程度上只是一念之差而已。摆在监管者面前很现实的一个问题是，在监管的同时如何着手改善监管的操作基础，如良好的公司治理、职业道德、信誉，等等。只有在一个有能力执行监管措施的环境里，市场才能不受监管的意外伤害。

2. 自律和监管：一个融合性框架

我们知道，审计活动内涵着外部性。信任了经过审计但仍存在重大错报漏报的财务报表而作出错误

^① 美国准则制定者已在考虑以原则为基础而非详细规则为基础制订准则。后者很容易被企业特别设计的交易形式规避。

^② 黄世忠（2002）指出，适应环境变化而引起的审计模式嬗变，改变的决不仅是审计方法，也必然影响审计理念，并有可能使审计由一门高尚职业（其精髓由专业判断和公众责任所组成）沦落为一种惟利是图的生意（其核心是风险与报酬的权衡与抉择）。

决策并最终给报表使用者带来损失,可以看作是一种典型的、与审计活动相伴随的(负)“外部性”。该外部性源自对审计质量的信息不对称以及预防道德风险所采取措施的不可观察性。任何理性的经济行为都受制于成本效益原则,会计职业的行为也不例外。基于成本与效益的权衡,注册会计师往往选取符合“边际审计成本等于边际审计效益”条件的审计质量。这对于会计师事务所而言是最佳的,但对投资者乃至社会整体而言未必是最佳的。为此,对会计职业进行外部监管的终极目标是矫正审计外部性产生的根源以达到最大化社会效用。而矫正审计外部性的最佳方法是将其内部化(Internalisation)。所有与某项审计相关的代理人都可以看作是一个假设的企业的各方,那么外部性的内部化就可以通过最大化诸多代理人的联合效用(Joint Utility)而实现。而这等价于最大化社会福利。对审计业务进行外部监管的目标函数可以表达为(转化为)最小化审计成本和最小化负外部性。

$$\text{MinSC}(q) = \text{AC}(q) + E(q) \cdot P(E|q)$$

其中, q 代表审计质量, 审计质量是指确保注册会计师免于因重大失误而受到诉讼的临界水准。 $\text{SC}(q)$ 代表社会成本。 $\text{AC}(q)$ 代表审计成本, 审计成本与审计质量正相关。 $E(q)$ 代表注册会计师的审计意见给报表使用者带来的损失额(外部性), 它依存于审计质量; $P(E|q)$ 代表注册会计师审计意见给报表使用者带来损失的概率(可能性)。 $E(q) \cdot P(E|q)$ 代表实际的损失额, 负相关于审计质量。这样, $\text{SC}(q)$ 对于 q 而言就是一个严格凹性(Strictly Convex)的函数, 必然存在着一个审计质量 q^* , 使 $\text{SC}(q)$ 达到同时也是最小值点 $\text{SC}(q^*)$ 。因此, 当实际审计质量 $q < q^*$ 时, 对审计市场的管制使 $q \rightarrow q^*$ (使 q 向 q^* 逼近)。即对会计职业进行外部监管的存在实现了使审计成本 $\text{AC}(q)$ 的 q 向 q^* 移动, 这是一项福利改进(welfare-improving)行为。

我们认为, 从行业自律和外部监管的依据和优缺点来看, 外部监管和行业自律并不相互排斥, 行业自律和外部监管应该相互补充。具体来讲, 关于注册会计师审计技术性层面和职业道德方面的规范, 应该实行严格的外部监管, 由外部监管机构制定, 但可以吸收注册会计师的广泛参与。这体现了外部监管和行业自律的有机结合。

(1) 注册会计师审计具有技术性很强的特点, 所以技术性的规范应该是外部监管的重心。具体来讲, 就是由外部监管机构事先制定审计准则, 来约束注册会计师严格按照独立审计准则来执行审计业务。外部监管机构制定的独立审计准则在本质上具有一般性和通用性, 着眼于事先修正注册会计师的审计行为, 旨在为注册会计师履行其职业责任、保证其审计质量(胜任性和独立性)提供指南。但是, 考虑到效率原则, 注册会计师由于其专业知识和对委托方经营情况的了解而相对于信息使用者和监管方面而言具有信息优势, 所以独立审计准则一般应该广泛吸收既有理论修养, 又有丰富执业经验的注册会计师参与制定。简言之, 独立审计准则的制定应当体现以外部监管为主, 注册会计师行业积极参与的思路。

(2) 对职业道德规范进行外部监管的原因在于: 在现代资本市场上, 由于注册会计师的审计责任已经扩展到所有相关的报表使用者, 而不再局限于委托方, 那么一旦注册会计师违背其“诚信”原则导致审计失败, 不仅导致的损失金额非常庞大, 而且将影响到更多的利益相关者。况且注册会计师不当审计报告的危害也许并不能够立即凸现, 往往需要相当长的一段时期才能够显示出其危害, 那时“木已成舟”。所以必须事先对注册会计师的职业道德规范进行外部监管。在外部监管的威慑下, 注册会计师往往会内部化预期的损失, 并因此采纳相应的预防措施来生产出恰当审计质量的审计报告。但是, 对注册会计师职业道德的外部监管要比独立审计准则技术层面的外部监管要困难的多, 为此不仅需要外部监管, 而且在职业道德方面注册会计师的行业自律将发挥更大的作用。

(3) 行业自律和外部监管的相互补充和有机结合是目前世界范围内对会计职业进行规范的主流。英国从1999年已经由原来纯粹的行业自律模式过渡到行业自律和外部监管相结合的模式, 并且不断探索外部监管和行业自律的有效结合。美国2002年的《公众公司会计改革和投资者保护法案》尽管十分重视政府在会计监管中的作用, 但并没有全盘否定行业自律。可以说, 外部监管和行业自律相结合是未来的发展

方向。

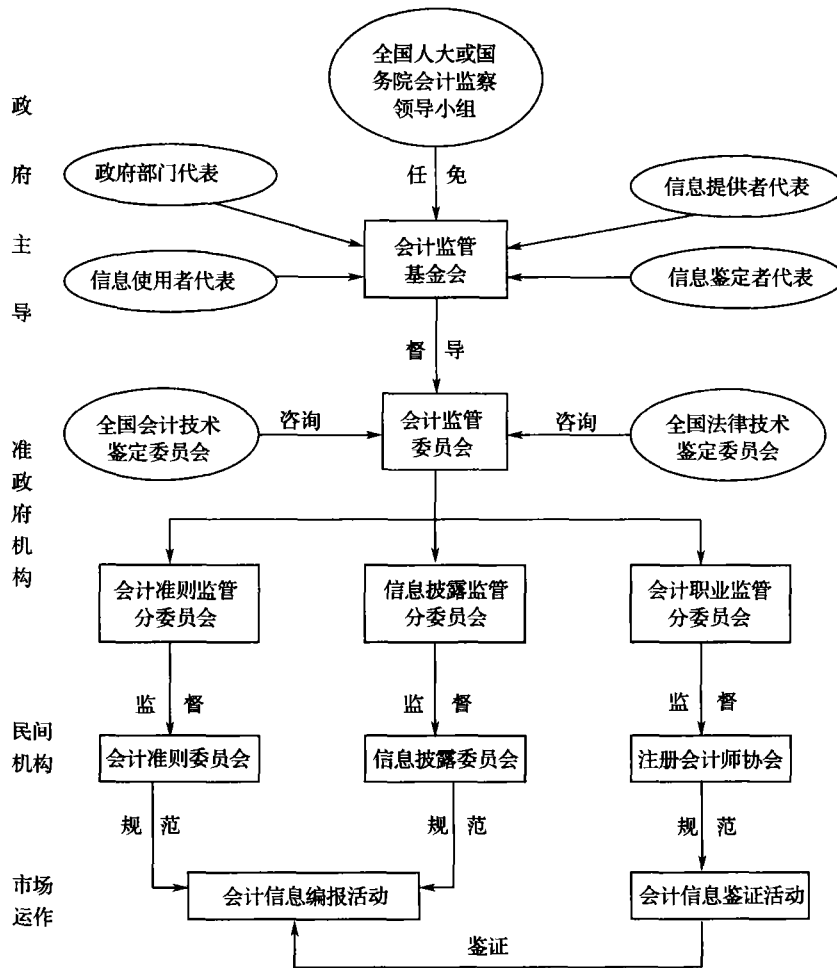
四、初步结论——构建以政府为主导的独立监管模式

上述以经济学理论为基础的分析表明,要抹杀政府的作用,建立一个“只有市场”的社会,这纯粹是一种幻想。要使现代经济高效运转,需要建立制度安排等基础设施,其中涉及大量的公共物品(如会计监管体系),而一个不受约束、没有政府的市场是根本不可能提供这些公共物品的。既然会计信息具有公共物品的特性,完全依赖民间自律型的市场力量进行会计监管,显然不能带来经济学意义上的社会效益最大化。

然而,我们也不赞同会计监管模式选择上的极端主义倾向——从“只有市场”的极端走向“只有政府”的另一个极端。市场不是万能的,政府也不是救世主,不切实际地夸大政府的作用,同样不利于高质量会计信息的产出。我们认为,在会计监管问题上,政府的主要作用是弥补市场机制的不足,而不应成为市场的替代。如何使政府监管与市场机制相得益彰,是选择会计监管模式的关键。为了在短期内从根本上解决我国会计信息市场失灵的问题,我们建议借鉴美国“公众公司会计监察委员会”的思路,建立以政府为主导的独立监管模式。在构建这种监管模式时,应当确保监管机构的权威性、代表性和独立性。就权威性而言,可考虑将监管机构直接纳入全国人大或国务院的直接领导下,如设立“全国人大(或国务院)会计监察领导小组”,小组成员由人大法工委、财政部、经贸委、人行总行、证监会、审计署、税务总局等权威政府部门的有关领导组成;代表性可通过吸收政府部门、信息使用者(股权和债权资本提供者)、信息提供者(各种所有制企业)、信息鉴定者(注册会计师)的代表组成会计监管基金会,负责监管委员会的人事任免和经费审批;独立性要求监管委员会的全体成员由专职、高薪的专业人士组成,经费单列,独立进行决策,但会计监管基金会保留否决权。我们设想的政府主导型独立监管框架如图所示:

这种监管模式有四大特点:(1)在组织设计上,由全国人大或国务院牵头,形成会计监管的合力,避免对会计和会计职业的多头监管,有助于克服行政部门的本位主义和权力之争,降低对企业 and 会计师事务所重复检查所带来的社会资源浪费;(2)在监管标准上,设立全国性的会计和法律技术鉴定委员会,向会计监管委员会提供专业标准方面的支持,避免不同部门按照各自标准进行监管形成相互矛盾的结论,提高监管和惩处的权威性;(3)在监管制度安排上,明确政府在会计监管方面的行政权力,如对会计信息质量提出总体要求的权力以及对会计服务市场的行业准入和退出加以限制的权力;(4)在监管方式上,采用例外管理原则,既不完全信赖市场力量,也不滥用政府权力。当社会公众对会计信息质量和会计服务市场没有太多抱怨时,政府不宜过多介入,日常的监管由民间机构负责。当会计信息质量或会计服务市场发生系统性信任危机或发生重大审计失败时,政府应积极果断地介入,采取直接监管和间接监管的策略。直接监管表现为行使诸如处罚或吊销从业资格等行政权力;间接监管表现为对报表编制企业和行业自律组织施加影响和压力,迫使它们改进监管、处罚违规的会计人员或注册会计师。

从经济学的角度看,以政府为主导的独立外部监管模式,其蕴涵的理念是:市场失灵应被视为政府管制介入的必要条件,而非充分条件。其优点是既保持政府的主导地位,维护行政权力的权威性,又不使政府陷于繁杂的日常监管事务。从会计服务市场上看,这种监管模式主张剥夺注册会计师行业协会的监管权和准则制定权(但可吸收其成员参与制定程序),将其收归政府部门,以克服行业协会角色冲突(保护者与监管者)所带来的弊端,避免行业协会过多地偏袒会员而损害公众利益,从制度安排上确保政府在维护社会公众利益的地位。此外,这种监管模式还可调动行业协会的积极性,充分发挥行业协会熟悉执业环境及其技术专长的优势,提高监管效率。



主要参考文献

黄世忠. 2002. 安然丑闻及其审计失败的深度剖析. 中国财政经济出版社
 樊纲. 1995. 市场机制与经济效率. 上海: 上海三联书店 上海人民出版社
 吴敬琏 主编. 2002. 比较·第一辑. 北京: 中信出版社
 张育军. 1993. 美国证券立法与管理. 北京: 中国金融出版社
 乔·B. 史蒂文斯 著. 1993. 杨晓维译. 1999. 集体选择经济学. 上海: 上海人民出版社
 丹尼尔·W. 布罗姆利 著. 1989. 陈郁等译. 1996. 经济利益与经济制度——公共政策的理论基础. 上海人民出版社
 上海三联书店
 罗斯·L. 瓦茨 杰罗尔德·L. 齐默尔曼 著. 1986. 黄世忠等译. 1990. 实证会计理论. 北京: 中国商业出版社
 詹姆斯·L. 多蒂, 德威特·R. 李 编著. 1991. 林季红等译. 2000. 市场经济——大师们的思考. 南京: 江苏人民出版社
 美国 2002 年公众公司会计改革和投资者保护法案 (概要). 中国证券报. 2002-08-07
 休·史卓顿, 莱昂内尔·奥查德 著. 1994. 费昭辉等译. 2000. 北京: 经济科学出版社
 威廉·H. 比弗 著. 1998. 薛云奎等译. 1999. 财务呈报——会计革命. 大连: 东北财经大学出版社
 William R. Scott. 1997. Financial Accounting Theory. Prentice Hall
 Peter Taylor and Stuart Turley. 1986. The Regulation of Accounting. Oxford OX4 1JF, UK: Basil Blackwell Inc

English Abstracts of Main Papers

Market, Government and Accounting Supervision

Huang Shizhong , Du Xingqiang and Zhang Shengfang

Based on the theory of public goods in economics and from the perspective of social optimal choice, this paper proposes that reasonable regulation is a vital means by which capital market can furnish adequate information. The independent regulatory model in which government plays a dominant role is more advantageous than self – discipline model in preventing market failure and providing high – quality information. A tentative regulatory framework for establishing independent accounting supervision model in China is outlined in the last part of the paper.

Auditing Market in China and Auditor s Selection: A case analysis

Liu Feng , Zhang Liming and Ray Carroll

The paper examines selection of auditing firms in 2001 for 63 ex – Zhongtianqin clients. Two patterns are suggested: more than two – third clients selected local accounting firms as their auditors and nearly two – fifth clients selected the same firm as their signing auditors or partners. These patterns will be inconsistent with the assumed patterns of quality auditing. The paper finds that the Big 5 adopts quite similar behavior with domestic firms in capturing ex – Zhongtianqin clients. The findings in this paper tend to challenge DeAnglo’s assumption, at least in China auditing market, that agency cost contact auditor size which, if strong enough, in turn, challenge DeAnglo’s proposition that the size means quality.

The Empirical Analysis between the Net Earnings in Accounts and Cash flow Data ——An alarm indicator of financial reporting fraud

Geng Jianxin , Jason Xiao and Xu qin

The paper analyzed the relation between the Net Earnings in Accounts and Cash flow Data through both fraud and no predicting loss companies, the conclusion of the paper is that the difference between the net earnings in accounts and operating cash flow can be an alarm indicator of financial reporting fraud and the decreasing of cash flow can be an alarm indicator of companies performance declining.