

美国会计准则制定体系的嬗变

□ 厦门大学 黄世忠

一、关于会计准则制定效率和制定机构的争论

安然事件引发了关于会计准则制定效率和制定机构的争论,使人们深刻反思美国财务报告制度的缺陷。安然丑闻初露端倪时,在安达信的倡议下,“五大”的首席执行官2001年12月4日发表了联合声明,指出安然事件在一定程度上暴露出美国现行会计准则存在着严重缺陷,亟需反思和改革。他们认为,美国的会计准则至少存在三个方面的弊端:(1)关联交易、特殊目的实体(SPE)、金融工具市场风险(包括能源合同)的披露要求含糊其辞,缺乏明确规范;(2)财务报告制度现代化的进程严重滞后于经济发展步伐。现行的财务报表披露往往十分冗长,但缺乏意义。投资者进行有根据的决策需要许多不同的信息流,而不仅仅是盈利信息,定期提供的回顾式财务报表再也不能胜任传输真实价值和风险的重任;(3)在当今的经济环境下,会计准则制定程序显得过于笨拙和缓慢,准则制定效率必须大幅提高。

不论“五大”发表联合声明是出于何种动机,但联合声明一针见血指出的诸多弊端,确实需要财务会计准则委员会(FASB)深刻检讨美国的会计准则是否适应日新月异的经济环境。一个发人深思的问题是,FASB在90年代不遗余力地制定关于衍生金融工具方面的会计准则,为何包括安然在内的许多上市公司还是能够轻而易举地利用金融工具规避准则的约束?从准则制定效率的角度看,FASB必须决定是制定一个或少数几个基本原则来规范衍生金融工具的确认、计量和报告,还是针对不同的衍生金融工具制定一系列的具体准则,并提供详细的操作指南。FASB已经在衍生金融工具会计准则方面耗费了大量人力物力,但收效甚微,而且严重影响了准则制定的整体效率。如何提高准则制定效率,以应对资本市场创新所带来的层出不穷的问题,已成为后安然时代FASB面临的一个中心问题。

为此,不少有识之士呼吁以安然事件为契机,重新审视美国会计准则的制定效率及其缺陷。SEC前主席阿瑟·莱维特(Arthur Levitt)在“谁来审计审计师”一文中尖锐地指出,美国现行的财务报告制度并不能向投资者提供关于上市公司真实状况的信息,在许多方面已演化为数字游戏。他还指责FASB在制定新的准则方面行动迟缓。为此,他建议从提高效率和独立性的角度,对FASB进行大刀阔斧的改革。为了提高FASB的准则制定效率,他建议大幅增加FASB的人力资源配置,为此应当为FASB提供充裕、独立的资金。至于资金来源,可考虑开征会计信息使用费,不仅应当向上市公司,而且应当向投资者和金融机构(如互助基金、证券公司和商业银行)征收会计信息使用费,因为投资者和金融机构的决策有赖于会计准则所促成的透明度,但它们至今只受益,却不付费。在独立性方面,莱维特主张FASB不应当受制于国会的压力。他指出,每当FASB拟发布的准则可能降低公司的盈利时,势力强大的美国大公司以及其他既得利益集团往往通过国会反对FASB施加不当的压力,这种现象应当制止。

安然事件是市场衰败的典型例证。市场运转正常时,谁也不要政府干预。但发生重大的市场衰败时,社会公众必然会指责政府监管不力,并强烈要求政府介入。因此,安然事件再次引发对美国会计准则制定机构的争论也就不足为奇了。争论的焦点是,会计准则完全由具有民间机构性质的FASB制定是否合适?国会或政府部门(如SEC)是否应当在会计准则的制定方面发挥更大的作用?应当说,这一方面的争论并不新鲜,1994年前后就有一场类似的争论。当时,FASB拟出台一项要求将股票期权作为费用予以确认和计量的准则。由于该准则的出台,将严重损害美国大公司经理阶层的经济利益,为了维护自己的利益,美国大公司不断游说国会,以至于许多国会议员提出了“1994年会计改革法案”,要求“任何新的准则或原则,以及对现行

准则或原则的修订,只要准备用于根据本法提供的会计报表的编制,只有获得SEC法定委员多数赞成票的情况下,方能生效”(Dennis R. Berford, 1995)。后来,在克林顿总统的干预下,该项法案未予通过。为了避免出现FASB制定准则,SEC批准准则局面的出现,FASB相当“明智”地作出妥协,只要求将股票期权视为费用予以披露,而无需确认。

安然事件后,这种局面是否会重新出现,人们拭目以待。最近,在一些国会议员的倡议下,类似“1994年会计改革法案”的议案又被提出,他们主张国会和SEC更多地介入会计准则的制定。2002年3月7日,参议员克利斯托福J·多德(Christopher J·Dodd)和琼·柯金(Jon Corzine)提出了“2002年投资者对公众会计信心法案(The Investor Confidence in Public Accounting Act of 2002)”,要求只有FASB符合特定条件,SEC才能承认FASB制定的准则为公认会计准则。这些条件包括FASB的经费只能来源于对股票发行公司征收的费用和通过出售其资料和出版物的收入。该法案还要求FASB每年向国会和其他团体提交年度报告。2002年3月14日,众议员约翰D·汀吉尔(John D. Dingell)、艾多福斯·涛恩斯(Edoiphus Towns)以及爱德华J·马基(Edward J·Markey)提出了“2002年会计真相与受托责任法案(The Truth and Accountability in Accounting Act of 2002)”,要求SEC每年对“悬而未决的会计准则问题”进行审查,并就这些问题向国会和FASB提交专项报告。该法案明确要求FASB应就SEC专项报告所采取的措施向国会和SEC报告。2002年4月24日,来自路易斯安那州的共和党众议员、众议院能源与商务委员会主席比利·陶金(Billy Tauzin)透露,他已接近与民主党达成一项加强对FASB进行监督的协议,以促使其提高会计准则的质量。拟议中的这些法案一旦通过,FASB独立自主地制定会计准则的地位将被严重削弱。

维护FASB的独立性是确保FASB制定高质量会计准则的前提,如果因为安然事件而采取“民间机构制定准则,官方机构批准准则”的准则制定模式,未必是明智之举。因为既然安然公司和安达信等利益集团能够影响国会,它们也必然能够影响SEC。从这个意义上说,莱维特最近提出的观点显然有助于防止美国在会计准则制定模式的选择上矫枉过正。然而,在安然事件的冲击下,事态的发展可能是莱维特和FASB所始料不及的。美国国会最近对会计职业界异乎寻常的强硬态度预示着,由民间机构FASB主宰会计准则制定的时代看来气数已尽。

二、关于会计准则制定模式的争论

安然事件引起的另一场争论与会计准则的制定模

式有关:会计准则应当是以具体规则(Detailed Rules Basis)为基础,还是以基本原则(Basic Principles Basis)为基础。目前,FASB选择的是以具体规则为基础的准则制定模式,而国际会计准则理事会(IASB)与其前任一样,选择的却是以基本原则为基础的准则制定模式。两种模式各有利弊。以具体规则为基础的会计准则,其操作性较高,但容易被规避。安然事件表明,以具体规则为基础的会计准则,不仅总是滞后于金融创新,而且企业可以通过“交易设计”和“组织创新”轻而易举地逃避准则的约束。此外,以具体规则为基础的会计准则容易滋长这样一种倾向:凡是规则没有明文禁止的,就一定是对的。这种倾向极易诱导人们只注重交易的形式,而漠视交易的实质,独立的专业判断让位于机械地套用规则。其结果,会计人员和注册会计师可能敷衍了事,认为只要不违反会计准则详细的硬性规定,就是正确的,而对财务报表是否公允反映麻木不仁。另一方面,以基本原则为基础的会计准则,较不易被企业精心策划的“交易设计”和“组织创新”所规避,但要求会计人员和注册会计师在运用准则时具备较高的专业判断能力。如何在这两种准则制定模式中抉择,确实值得FASB和会计界深思。美国的准则既多又细,但上市公司的会计问题仍层出不穷。继安然事件后,SEC目前正对全世界最大的复印机生产厂商施乐(Xerox)公司提出会计舞弊诉讼,指控施乐公司在1997年至2000年期间通过多起“一次性会计行为”,提前确认30亿美元的销售收入,虚增利润15亿美元,以达到或超过华尔街财务分析师达成一致看法的盈利预期。甚至堪称管理楷模的通用电气公司(GE)、国际商业机器公司(IBM)、波音飞机公司(Boeing)等全球著名的公司,也不断传出粉饰报表的丑闻。越来越多的上市公司被SEC勒令重编财务报表。所有这些都表明,美国以具体规则为基础的准则制定模式,并非完美无缺。这确实令向来以详细程度和可操作性著称的美国会计准则处于十分尴尬的境地。

安然事件也引起了IASB的高度关注。IASB主席大卫·特迪爵士(Sir David Tweedie)表示,安然事件有助于推进美国公认会计准则向国际会计准则靠拢。他指出,安然公司不充分的信息披露以及突然发生的破产使SEC和FASB面临对具体规则为基础的会计准则的可靠性提出质疑,这对按照复杂的规则基础制定会计准则的美国人是一个有益的冲击,可促使他们更加迫切地寻求与坚持原则基础会计准则的IASB靠拢(新欣,2002)。可见,安然事件使IASB对基本原则为基础的准则制定模式信心倍增。2002年2月在美国参议院银行、住房和都市事务委员会和2002年4月在英国国会财

政委员会的听证会上,大卫·特迪爵士在评价IASB与FASB准则制定模式的优劣时指出,FASB之所以选择以规则为基础的准则模式,完全是环境使然:公司需要详细的规则,以减少交易设计的不确定性;注册会计师需要详细的规则,以减少与其客户的纷争并在诉讼中自我保护;证券监管部门需要详细的规则,以便于监督实施。但大卫·特迪爵士认为,以规则为基础的准则制定模式容易导致不健康的心态:准则没有明文禁止的,都是对的,都可尝试。其结果,详细的规则往往被别有用心的人和ación通过交易策划所规避。此外,以规则为基础的准则制定模式不利于公司和注册会计师发挥专业判断,可能诱导他们过分专注会计准则的细节规定,而忽略对财务报表整体公允性的判断。大卫·特迪爵士认为,以基本原则为基础的准则制定模式,有助于孕育以专业判断取代机械套用准则的氛围。但他也承认,以基本原则为基础的会计准则是有前提条件的:公司和注册会计师必须能够以公众利益为已任进行专业判断。

三、改进财务报告制度的若干主张

安然事件表明美国现行的财务报告制度已经老化,亟需改革。美国注册会计师协会(AICPA)总裁兼首席执行官巴瑞C·麦肯兰(Barry C. Melancon)在接受《商业周刊》记者专访时指出:“我们要推动会计职业从工业时代向信息时代迈进。今天,我们更加需要在财务报表中适当地反映无形资产和软资产。另外,我们认为持续的信息流将为投资者创造更好的未来,且会减少不期后果的发生(黄世忠、林启云,2002)。”

2002年2月4日,SEC主席哈佛·皮特(Harvey Pitt)在众议院金融服务委员会下属的“资本市场、保险与政府资助企业分委员会”组织的安然事件聆讯会上,就如何对现行披露制度和监管制度进行改进和现代化,提出了10项改革举措,其中前6项举措与会计准则和信息披露有关:

1、“持续”披露制度。投资者需要持续的信息,而不仅仅是定期披露的信息,应明确要求上市公司实时提供和更新毋庸置疑的重要信息。

2、上市公司对重要的“趋势性”和“评价性”资料的持续披露。在披露历史信息的同时,持续提供趋势性和评价性资料,能够帮助投资者在公司发展变化中准确评价公司的财务状况,且可杜绝“呆板僵硬”的披露做法,鼓励上市公司采纳既列示报表项目,又解释公认会计准则披露要求的评价性披露。公司高管人员和银行家藉以作出关键决策的这类信息,应当以不迷惑或误导投资者、不歧视公司的正当权益、不使公司承担不公正责任的方式予以呈报。

3、更新和改进了的定期披露制度。在新的披露要求之外,我们相信投资者有权享有,且我们有意继续保持经过改进的定期披露制度。季报和年报可以披露得更快一些,也可以做得更易理解,并应适当反映风险和报酬。我们有意使它们做到这一点。

4、更加明晰和更有信息含量的财务报表。投资者和公司雇员关心的是如何保全和增加他们的存款和退休金,他们需要能够简明快捷地解读和理解的综合性财务报表。

5、上市公司及其审计师对关键性会计原则的审慎辨别和评估。应要求上市公司及其顾问辨别三至五个能够决定公司财务状况,且涉及最复杂、主观、模糊决策和评估的至关重要会计原则。上市公司应简明扼要地告知投资者这些原则的具体运用,以及这些原则的不同运用可能产生的影响范围。

6、迅捷、简明、准确地反映现时的迫切需要以及商业实际的会计准则制定方式。改进会计准则是当务之急。作为制定会计准则的民间机构,FASB是解决技术问题争端的适当场所。但它必须果断行事。多年来,FASB一直未能制定出特殊目的主体方面的会计准则。面对安然的冲击波,FASB必须且应迅速采取行动,在这方面给予更多的指导。

财务报告制度的改革需要对会计准则的制定进行相应的变革。其中,会计准则的制定模式如何选择,尤其引人注目。2002年5月14日,SEC首席会计师罗伯特K·赫德(Robert K·Herdman)在众议院金融服务委员会下属的“资本市场、保险及政府资助企业分委员会”举行的听证会上,就SEC及FASB在会计准则制定中的作用以及公认会计准则在美国当今经济环境下的相关性作证时,代表SEC表达了对规则基础模式和原则基础模式的评论。他指出,试图对准则的各个运用方面作出极其详细规定的规则基础会计准则,将会在财务报告中助长“翻箱倒柜”式的心态,并在准则运用中弱化专业判断,不利于财务报表编制者和注册会计师就特定准则对财务报告的整体影响进行客观评价。他同时指出,理想的准则制定模式应当是以原则为基础的会计准则,并要求财务报告应当反映交易的实质,而不是形式。原则基础的会计模式,还可遏制财务报告日趋复杂化的势头,并使会计准则对新出现的问题作出快速反应。为此,SEC正与FASB合作,使其准则制定方式更多地转向原则基础模式。当然,由规则基础模式转向原则基础模式,需要公司界、会计职业界、FASB以及SEC的员工更加严于律己。可见,美国的会计准则制定模式正由前安然时代的规则基础逐步过渡到后安然时代的原则基础。

四、FASB的回应及改革动向

针对社会各界对会计准则的责难,FASB主席艾蒙德·金肯斯(Edmund L. Jenkins)2002年2月14日在众议院“能源与商业委员会商业、贸易和消费者保护分委员会”作证时作出初步回应。他就FASB的性质、准则制定程序、合并财务报表和SPE的会计处理要求、关联方及关联交易披露要求、市价标价法等进行详细解释,指出安然的倒闭恰好是没有遵循现行会计惯例的要求,但同时承认,FASB在制定会计准则的效率方面,尚待提高,并承诺提高准则制定效率,尽快颁布合并财务报表、SPE、金融工具公允价值的确定等新准则。

针对国会拟通过的“2002年投资者对公众会计信心法案”和“2002年会计真相与受托责任法案”,2002年3月19日,金肯斯代表FASB发表评论,在对国会议员为保持和提高FASB独立性所作的尝试表示理解和感谢的同时,也对国会拟对FASB行动自由实施限制深表忧虑。他指出,即使这两个法案对FASB的限制条款是有限的,且出发点是好的,也有可能使FASB在独立性方面作出妥协。国会及行政部门对FASB的活动干预越大,在准则制定程序中施加有害政治压力的可能性也就越大。过去的经验表明,这种政治压力妨碍了对重要财务报告问题进行客观、中立和及时的解决。以独立的方式解决会计问题对于保持和提高全世界最高质量的会计准则是至关重要的。

针对社会各界对FASB未能及时制定有关SPE准则并最终导致安然公司倒闭的批评,FASB宣布,将提高SPE的并表要求,发起人或受益人应当将任何缺乏充分独立经济实质的SPE的财务报表予以合并。只有在其整个存续期间,SPE能够独立地筹措经营活动所需要的资金,而不需要依赖其发起人或受益人,才可以认定该SPE具有充分独立的经济实质(Sufficient Independent Economic Substance)。此外,拟议中的规则还要求独立的外部投资者至少应当提供占SPE全部资本10%以上的出资额,该SPE方可不纳入发起人或受益人合并财务报表的编制范围。

此外,为了切实提高准则制定效率,缓解安然事件的压力,FASB内部也进行了改革。其中,最引人瞩目的是人事变动、机构设置和投票规则的改变。财务会计基金会(FAF)最近宣布,原在IASB担任兼职委员的罗伯特·赫兹(Robert Herz)将从2002年7月接替任期已满的金肯斯,出任FASB主席。FAF还授权赫兹对FASB的结构和程序进行全面审查,并就如何提高准则制定效率和及时性提出建议。此项工作必须在今年底之前完成。

FASB内部的机构设置也进行了调整,充实了研究

部门的力量,以提高对证券市场相关重大会计问题和财务报告问题做出快速反应的能力。在准则的立项方面,更多地考虑证券市场的需要。2002年4月,FAF与FASB商讨并通过了对FASB的研究及技术部门的重组方案。根据这一重组方案,FASB的研究和技术部门按三个领域进行划分:(1)主要项目及技术活动;(2)技术运用及实施活动;(3)计划、制定和支持活动。按这三个领域组成的研究和技术部门的主任,直接对FASB的主席负责和报告。

为了建立一个高效、透明和严格的会计准则制定体系,2002年3月,FAF就如何提高FASB的效率,完善其准则制定程序发布了征求意见稿。该征求意见稿主张将FASB的委员人数由7人裁减为5人,以简单多数票表决制取代绝对多数票表决制,并缩短准则征求意见的时限。经过对征求意见稿反馈信息的充分讨论,FAF决定保留FASB的7个委员规模,但正式对外发布会计准则的表决制度,由过去的绝对多数票(7名委员至少5名赞成)改为简单多数票(7名委员只需4名赞成),以尽可能缩短准则制定冗长的程序和周期。FAF和FASB希望表决制度的改革,既能提高会计准则的制定效率,又不损害制定高质量会计准则所必需的恰当程序。

主要参考文献:

- 1、葛家澍、黄世忠,《安然事件的反思》,《会计研究》第2期。
- 2、新欣,《国际会计准则理事会关注安然事件》,《中国注册会计师》第3期。
- 3、黄世忠、林启云编译,《后安然时代如何监管会计职业》,《中国注册会计师》第3期。
- 4、Dennis R. Beresford, “How Should the FASB Be Judged?”, Accounting Horizon, June 1995.
- 5、Robert K. Herdman, 2002, “Testimony Concerning the Roles of the SEC and the FASB in Establishing GAAP”, www.sec.org, May 14.
- 6、Harvey L. Pitt, 2002, “Testimony Concerning Legislative Solutions to Problems Raised by Events Relating to Enron Corporation”, www.sec.org, February 4.
- 7、David Tweedie, 2002, “Written Evidence of Sir David Tweedie Chairman, International Accounting Standards Board to the Treasury Committee”, www.iasb.org.uk, April 5.