

doi: 10. 3969/j. issn. 1672-0598. 2009. 03. 010

# 当前我国政府会计监管存在的问题及对策<sup>\*</sup>

李渊文

(西南大学 经济管理学院,重庆 400715)

[摘要] 随着经济体制改革的深化和证券市场的进一步发展,政府会计监管的有效与适度对于经济发展的促进作用愈加明显。对政府会计监管的作用、缺陷、和适度性进行了分析,并对当前我国政府会计监管中存在的问题进行了论述,结合现状,提出了完善政府会计监管的相关建议。

[关键词] 政府;会计;会计监管;司法监管;行业自律

[中图分类号] F810.6 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)03-0051-03

## 一、政府会计监管的内涵

政府会计监管就是政府为了保护市场各参与者的利益,促进资本市场和经济的有序发展和运转,通过法律、经济、行政等手段以直接或间接的方式来指导或强制会计主体进行会计信息的生产和披露的行为。本部分将对政府会计监管的作用、缺陷、和适度性进行分析,以此理解政府会计监管的内涵。

### 1. 政府会计监管的作用

(1)政府会计监管可以弥补会计市场的缺陷。会计市场交易的是一种特殊的商品——会计信息。对于会计信息的供给者来说,提供会计信息除与其他商品一样要花费显性成本外,还要承担一些隐性成本,由于双方的信息不对称,供给方就有可能产生舞弊行为。由于会计市场的不完善,政府就有必要介入会计市场,以保证会计信息的质量。(2)政府会计监管能够控制会计信息的经济后果。政府监管部门的一项基本职能是确保上市公司对外披露会计信息的质量。目前,就我国大多数上市公司而言,占绝对控股地位的国有大股东缺位,分散的社会公众股所产生的牵制力量又很弱小,使得公司内部人控制现象非常严重。因此,上市公司会计信息质量的控制不仅有赖于注册会计师审计规范,还有赖于强有力的政府监督和管理。事实表明,加强政府监管对保证上市公司会计信息质量确实能产生很好的效果。进一步加强和完善政府监管,充分发挥监管在会计信息质量控制中的积极作用,对于改变目前我国上市公司会计信息质量的现状有着重要的意义。

### 2. 政府会计监管的缺陷

(1)政府垄断会计规范制定权会导致政府行为的低效率。政府对市场的垄断性同时又形成新的垄断。由于政府的特殊地位,

立法给予了政府会计规范的制定权,却没有明确政府会计规范制定低效或无效时应承担的责任。政府的权利与责任不对等,缺少有效的激励,缺乏监管效率高低的衡量标准,量化上的困难又增大了考核的难度,难以评估政府监管产出的质量和运行效率。(2)政府监管目标的多元取向会导致政府角色的冲突。政府的监管目标是多元的、难以测度的。特别是在经济转轨时期,政府往往既是资产所有者又是管理者,政企难以做到真正分离。以上市公司的会计信息披露而言,政府集会计信息提供者、使用者和监督者于一身,要同时兼顾各方不免会疲于应对。政府的多元利益目标取向使其存在深刻的角色冲突,使政府有可能利用其社会管理者的垄断权力来谋取其所有者的利益,维护政府部门的自身利益而不是社会公众利益,以致违背公平的市场交易原则。(3)政府会计监管部门之间的不协调导致会计监管效率的下降。政府会计监管的政策应是集体协调的结果。群体力量在有效机制的约束下能取得好的效应,否则是负面的抵消效应。1951年以来,财政部一直是我国会计事务的最高权威管理部门。随着资本市场的逐步发展,我国于1992年成立了证券业的权威管理机构——证券监督管理委员会。而财政部与证监会之间的关系在立法上并未理顺,存在着权力上的重叠与交叉,权力上的界定不清导致了部门之间的利益之争,其直接后果必然是会计监管效率的下降。

### 3. 我国政府会计监管的适度性

政府实行适度的会计监管是消除或减轻会计市场失灵的关键。不适当的政府会计监管不仅无助于改善会计市场,还可能加剧会计市场失灵,甚至导致整个会计市场的失败。因此,政府应实施适度的监管,以最大限度地发挥其优势,同时最大限度地规避其

\* [收稿日期] 2009-03-21

[作者简介] 李渊文(1983-),重庆市人,硕士研究生,西南大学经济管理学院。

缺陷。政府监管不足或者过度都可以导致会计监管的低效,因此,不能盲目地将出现的会计信息虚假问题简单地归因为监管不足而不断地强化监管。对具体问题应进行具体分析,针对监管不足和监管过度的领域,分别采取措施辨证施治,才有利于走向适度监管的目标。在当前市场经济条件下,我国的政府会计监管摆脱了计划经济时期对企业全面的、彻底的监管制度,但监管过度的问题依然存在,政府主导下的渐进式会计改革使计划性监管和市场性监管之间的磨合不是短时期能够完成的。在监管不足和监管过度并存的情况下,进行双重取向的政府会计监管改革的难度更大。

## 二、我国政府会计监管存在的问题

我国在计划经济体制时期,政府会计监管是直接的、全面的、彻底的。经济体制改革后这种纯政府监管模式开始发生变化,但还是不能适应社会主义市场经济的要求。从目前情况看我国的政府会计监管体系存在着以下问题:

### 1. 政府监管分散

目前,我国现有会计和审计制度就技术而言与国际相比差距已不大,但整个会计体系与当前经济发展的差距越来越大。党的十五届四中全会提出“国家所有、分级管理、分工监督、授权经营”的国有资产管理体制的方针,在这一国有资产管理体制下,衍生于国有资产的各种权利分散于政府各相应职能部门,依据我国有关法律、法规的规定,财政、税务、工商、物价、审计、国有资产管理、证券管理等政府部门以及政府派驻国有企业、金融机构的监事会等,都有权借助有关单位的会计信息进行会计监督,这样使得基层单位对政府重复监管、多头监管颇有怨言。而且这种监管格局容易导致各部门相互推诿责任、监管效率低下,不能做到信息共享,严重浪费社会资源。多个机构负有会计监管职责,但在实务中各自为政,从而导致重复监管,甚至在会计监管问题上相互冲突,弱化了政府会计监管的权威性和有效性。随着经济体制改革的深化和证券市场的进一步发展,在现有的监管框架下,财政部与证监会之间的矛盾和交锋会愈演愈烈,因而要么设置相应的协调性机制,解决信息交流不畅等问题,避免监管低效或无效,要么实施重构和整合,集中力量,发挥合力。

### 2. 政府监管过度与不足并存

从本质上说,政府监管应主要针对由于会计产品的外部性所引致的市场失灵,应当严格限制在会计市场失灵而且政府监管能够有效修补的领域。具体来说,政府应致力于高质量会计准则与有关法律法规的制定、监督准则与法规的执行、明确界定财务信息失真的法律责任、依法追究虚假财务信息相关生产方的法律责任等方面。在我国,政府会计监管投入大,但其成效却不理想,原因有二:一是存在监管过度;二是监管不足。尽管这两个原因是异方向的,或者说是矛盾的,但在我国现实中是并存的,其中监管过度产生的后果更为严重。监管过度会泯灭会计主体的自主性和本来应有的信誉机制。政府监管越多,政府官员设租越多,被监管主体

寻租越多,双方获取的利益越大,诚实守信的会计人员越无立足之地,法制和监管部门的权威越低,公平和正义的理念也将消失。

### 3. 法制建设滞后

认真剖析现有的法规,如《会计法》、《公司法》、《证券法》等,就不难发现,会计监管配套的法律法规中还存在不足之处,亟待改善。主要表现为:第一,重视行政及刑事的法律处罚,轻视民事法律责任的调节;第二,缺乏对虚假会计信息认定的法律观念;第三,缺乏对虚假会计信息性质判断的规定;第四,民事赔偿依据模糊;第五,法律责任分担与过失不相匹配。

## 三、我国政府会计监管的对策

政府会计监管涉及的内容十分广泛,包括经济体制、社会制度;历史和现实条件的特殊性;会计信息的质量状况、政府监管行为的规范性;法律规范、伦理道德;会计信息的提供者、需求者;监管下市场的均衡、监管的行政过程等。针对政府会计监管的上述特征及当前我国政府会计监管中存在的问题,作者认为主要应从以下几个方面完善政府会计监管:

### 1. 强化政府会计监管主体

抓好权威性的组织机构建设,实行司法监管模式。构建以政府为主导的会计独立监管模式。这种想法借鉴了目前各国正在构建的政府为主导、职业界为主体、社会各界共同参与的监管思路。为了保证这种监管机制的权威性,可以考虑将其纳入全国人大或国务院的直接领导,成为独立的经济监管部门,直接对人民代表负责,对政府及所辖部门和单位的经济活动进行监管,他们既有监管权,又有处罚权,解决政府会计监管主体自身权力不足和权力不到位的状况。代表性方面可以吸收各有关方面的代表组成会计监管委员会;独立性可由政府聘任专业人士专职,同时积极提倡社会舆论监督。

### 2. 监管机构与运行机制的改进

(1)按照相应财政建制,设置不同等级的会计局。我国目前主要是以会计制度、会计人员、会计检查等和社会机构的会计服务和会计监督为管理对象,而政府在这一领域已积累了一定的经验。财政系统早已形成了完整的纵向机构设置,如果挂靠财政系统建立会计纵向管理机构,不仅能够迅速形成强有力的纵向体系,而且非常有利于横向地设置与会计职业界、民间机构的联系。同时,也可参照现有财政人事管理模式,对会计管理队伍进行管理。由此,可以描绘出政府会计管理机构设置的大致框架:在财政部会计管理机构的基础上设置国家会计总局,各省、市、自治区一直到各地、市按照相应财政建制,设置不同等级的会计局。(2)将会计准则的制定权纳入证监会集中统一监管下,采取由政府间接调控、由民间会计职业团体直接制定、由各方利益团体参与的会计准则制定模式。从未来取向看,财政部门作为国家财政收支和财政政策的管理部门,不具备监管证券市场的专业性和超脱性。当前,为了在短期内解决我国会计监管部门之间存在的问题,可以考虑增设公共

监督管理委员会,最好是由国务院授权,主要由独立的投资者代表、政府司法部门、会计专业人士、经济学知名学者组成,有能力而且有权对监管部门之间的扯皮问题做出裁决,分清责任,并责令其限期改正。(3)完善证监会监管工作。证监会对上市公司股票上市的审批和上市公司财务报告中财务信息的披露负有监管责任。目前,证券市场的信息披露仍然存在一系列不足和问题。对此,可采取的相应措施是:首先,提高强制性信息披露的最低标准,将最低标准设置为无规制状态下上市公司自愿进行披露的“临界点”以上。其次,建立电子化信息披露通道和规范信息披露格式。最后,政府与规制部门在规制其他信息源时,应该加强自身的自律,同时建立起对政府部门或者规制机构的规制体系,以保证信息的公平透明和政策及时公布。

### 3. 会计监管立法的健全

会计法规体系是政府会计监管体系的一个重要组成部分。为了加强会计监管工作,国家制定了《会计法》,财政部制定了会计准则、会计制度及其他一系列会计法规,并发挥了重要作用。随着经济体制改革的深化,市场经济的快速发展,现行会计法律、法规还需要补充和完善。第一,在我国的会计规范体系中《会计法》与《证券法》之间相互独立,其各自统率的会计准则和会计信息披露准则在缺乏协调情况下自成体系,难免在某些规定上出现不一致性。消除这种缺乏协调、矛盾的现状就成为当务之急。第二,完善民事责任制度和明确监管者的法律责任。第三,现存法规应赋予广大投资者代位诉讼权。第四,改革我国的诉讼收费制度,建立比较合理的“风险诉讼”制度以及集团诉讼的管理规则。第五,从我国的现状来看,会计规范很大程度上不属于源发的、内生的、主动的,这使得我国的会计规范总是落后于经济发展的需要,总是在不断地进行“改革”。实现这种转变需要结合我国社会经济环境的变化预测会计实务发展的趋势,并结合国际国内的最新发展及时地进行

完善和创新,以构建系统、合理、有效的会计规范。

### 4. 融合政府监管和行业自律

在市场经济中,会计市场机制实质是会计市场中个要素之间的一种函数关系,会计市场的目标是为了实现“帕雷托最优”,或者是约束条件下的“条件极值问题”。从国外的会计监管改革中,我们不难发现,政府监管和行业自律并不互相排斥,两者是相互补充的。一个理想的会计监管框架应该能够融合政府监管和行业自律,使两者有机地结合在一起,只有这样才能实现“帕雷托最优”。政府会计监管和行业自律的相互融合是会计监管发展的方向,如何实现两者的有机结合,取得约束条件下的函数最大值,是创建会计监管实施机制的最终目的和关键问题。

### [参考文献]

- [1] 黄世忠,杜兴强. 市场政府与会计监管[J]. 会计研究, 2002(12).
- [2] 赵芳. 会计信息质量控制与政府监管[J]. 决策探索, 2004(4).
- [3] 胡学定. 会计监督体系中政府部门监督的现状与建议[J]. 财会经济, 2005(10).
- [4] 陈穗红,石英华. 我国政府会计目标选择[J]. 财政研究, 2007(07).
- [5] 应益华. 基于新公共管理理论的政府会计改革[J]. 财会通讯(学术版), 2008(03).
- [6] 张曾莲. 公共财务与政府会计的研究历程与趋势[J]. 南京审计学院学报, 2008(01).
- [7] 陈梦贤. 中国会计[M]. 北京:商务印书馆, 2003.
- [8] 姜维壮. 比较财政管理学[M]. 北京:财经出版社, 2007.

(责任编辑:夏东、杨睿)

## Problems and countermeasures for current China governmental accounting supervision

LI Yuan-wen

(School of Economics and Management, Southwest University, Chongqing 400715, China)

**Abstract:** With the deepening of economic system reform and further development of securities market, the effect and suitability of governmental accounting supervision on promoting economic development become more and more obvious. Based on this, this paper makes analysis of the role, defects and suitability of governmental accounting supervision, expounds the problems in current China governmental supervision, and according to the status quo, puts forwards related suggestions for perfecting governmental accounting supervision.

**Keywords:** government; accounting; accounting supervision; judicial supervision; industrial autonomy