

注册会计师行业监管案例分析与探索

□省财政厅课题组

自从2002年底，财政部终止委托注册会计师协会行使行政管理职能之后，财政部门开始重点抓大案要案的查处，树立政府监管的权威。厦门诚慧联合会计师事务所（以下简称诚慧所）是2003年初福建省财政厅监督检查局重点查处的案例，我们对此案例进行分析，力求对行业自律和行政处罚在实践上予以明确划分，为改进和加强注册会计师行业监管提供有益的依据。

1、诚慧所违规事实简介。诚慧所是经福建省财政厅闽财会（99）2号文件批准，于1999年1月7日正式成立，由林××等三人共同合伙组建，注册资本50万元，负责人兼主任会计师林××。诚慧所在1999—2001年分别为厦门福信集团有限公司、厦门银聚集团有限公司、厦门市第一民用建筑工程有限公司、厦门唐荣房地产开发有限公司、厦门北区建筑工程有限公司等5家公司出具5份虚假验资报告，虚假金额累计达15349.20万元。其主要违规事实在于未按照中国注册会计师独立审计准则的规定实施必要的审验程序并获取重要审计证据以支持发表审验意见，在明知验资事项不实的情况下，故意出具虚假验资报告，在企业持续经营且未涉及产权变动的前提下，以整体资产评估增值转增资本；在未对企业资产及往来款项进行审验的情况下，将个人往来款作为个人出资，增加企业注册资本；同时与企业通同作弊，出具虚假审计报告。

2、监管部门对诚慧所及签字注册会计师的处罚。2001年7月23日至8月30日，福建省财政厅监督检查局对厦门诚慧所进行调查与取证，发现上述违规事实，并于2002年3月提出对诚慧所及违纪注册会计师的处理意见和建议。诚慧所及经办注册会计师在执业过程中没有遵循中国注册会计师独立审计准则，所出具的业务报告虚假金额巨大，扰乱了福建省注册会计师行业的正常执业秩序，在社会上造成恶劣影响，违反了《注册会计师法》第二十一条、二十二条、三十九条规定。为了严肃注册会计师行业法纪，规范注册会计师执业行为，根据《违法注册会计师处罚暂行办法》，对诚慧所予以撤销处罚；对出具虚假报告的签字注册会计师林××、巫××二人予以吊销注册会计师证书处罚；对诚慧所出具虚假报告的收入予以没收，并处以五倍的罚款；对违规出具年检查帐报告的注册会计师聂××予以暂停执业一年处罚；对跨所执业并在出具的业务报告书上签字的注册会计师帅××、胡××予以暂停执业六个月处罚；对在诚慧所兼职并在出具业务报告书上签字的注册会计师梁××予以暂停执业六个月处罚；对明知年检不合格仍在出具的业务报告书上签字的注册会计师林××予以警告处罚。

2002年11月20日，省财政厅将《行政处罚事项告知书》分别送达诚慧所及违规注册会计师林××、巫××和聂××，告知对其行政处罚决定，并告知其听证的权利，可在收到告知书之日起3日内书面向省财政厅提出。2002年12月6日，诚慧所及违规注册会计师林××、巫××和聂××向省财政厅书面送达要求听证告知书，听证会在2002年12月23日举行。听证会上，案件当事人与委托代理人福建嘉铠律师事务所对违法事实提出了不同看法，认为审验报告并未给委托人、第三人或其他利害关系人造成损害，诚慧所根据整体资产评估结果调整被评估企业的帐务是成立的；工作底稿日期滞后于审验报告日期是由于三级复核后要求客户追加提供审计证据造成的，并非在“报告未经验证的情况下，先出具报告，后做工作底稿”；省财政厅的处罚决定书已超过了《行政处罚法》规定的两年的处罚期限，应不再给予处罚。对此双方进行争辩，最后根据财政部《关于对会计师事务所在评估验资中所涉及的部分相关法规及规章问题请示的复函》（财监便（2001）72号）规定，依法对诚慧所作出了撤销的行政处罚，对注册会计师林××、巫××作出吊销执业证书的行政处罚，对注册会计师聂××作出警告的行政处罚，并于2003年3月23日下达了《行政处罚决定书》。之后，被处罚方并未提出行政复议和诉讼。

3、对诚慧所案例的分析。通过对诚慧所违规事实的行政调查与处罚过程分析，我们

发现注册会计师的行业监管存在一些问题，需要作进一步的改进。

(1) 地方保护主义严重，省级财政部门调查取证困难。由于行业监管体制不顺，监管法规、政策及制度不健全等原因，某些政府部门受利益的驱动，凭借其行政权力管制会计服务市场，实行行政干预、部门分割、行业垄断等行为，这不仅加剧了市场竞争的无序，造成一些地方独立审计服务质量低劣，而且直接或间接侵犯了投资者及公众的利益，给财政部门监督检查取证带来很大难度。省财政厅监督检查局对厦门诚慧所的调查取证是通过福建省驻厦门专员办，并联合厦门市审计、税务等部门才得以实现的，并且在调查取证过程中受到了会计师事务所和企业的百般阻挠。为此，必须理顺注册会计师行业监管体制，明确政府监管与行业自律监管之间是相辅相成的关系，明确界定政府各监管部门的职能定位，并通过建立联席会议制度、完善联合监督检查管理机制等，实行相互之间的有效协调和配合。

(2) 行政处罚作为一种事后的监管活动，在时间上具有滞后性，有时无法令公众信服。许多情况下，当监管部门发现会计师事务所及注册会计师的违规行为时，往往已经产生严重后果，结果是无法挽回所造成的损失，更有可能因为超过行政处罚两年的时效而使监管流于形式。诚慧所及违规注册会计师就曾以该事实作为申辩理由，只是由于诚慧所及违规注册会计师出具验资报告出于连续状态，符合《行政处罚法》第二十九条第二款“违法行为有连续或继续状态的，从行为终了之日起计算”之规定，故不属于超过处罚时效不再给予处罚的情形。反之，若诚慧所在此之后就终止了对客户的验资业务，那么就无法对其进行处罚。另外，本案由福建省财政厅监督检查局自2001年7月开始调查，直至2003年3月才正式下达行政处罚决定书，时间跨度大，处罚滞后了两年之久，在此期间，违规注册会计师及会计师事务所仍在继续执业。同时，由于处罚滞后，给行政处罚带来了很大难度。本案件中，对诚慧所的最终处罚决定明显轻于之前的处理意见，取消了没收违法收入、罚款等处罚决定，这在很大程度上会影响行政处罚的公信力。因此，必须提高行政处罚的威慑力。一方面，要建立健全有关监管法规和制度，改变政府行政监管无章可循、无法可依的局面，例如建立事务所定期报备制度，要求会计师事务所定期将其委托人的试算平衡表报备到监督检查局，一来可以确立行政监管的重点，二来有助于构建诚信档案。另一方面，要加大行政处罚的实施力度，例如在处罚实施过程中，强令违规注册会计师及会计师事务所暂停执业，并将其违规行为进行公示，使整个行业和社会公众都明了其违规行为，从而将其排斥在行业之外，给之造成一种无形的压力；还应明确界定案件的经济后果，建立将经济后果明显、对社会造成损害大的案件法定移交行政诉讼的制度，增大违法败德成本。

(3) 协会的自律管理机制薄弱，注册会计师职业界自律意识淡薄。本案发生在1999年，财政部门是于2001年接到相关人士举报后开始调查取证，进而实施行政处罚的。在此之前，注册会计师协会作为行业自律性监管的职能部门和组织机构，虽然拥有对行业的监督、管理权，却未能妥善利用，未对诚慧所的违规行为作出任何形式的处理。诚慧所及违规注册会计师明知自己的行为已违规，却依然对此加以申辩，并拒绝承认，毫无自律意识。因此，协会要不断建立健全行业自律管理体制，不断提高行业自律管理水平，加大对会计师事务所及注册会计师的培训和宣传力度，提高其自律意识，变行业自律为一种自觉行为，同时，必须充分发挥行业自律性惩戒的作用，在不能对违规行为依法进行行政处罚时，对注册会计师行业进行严格监管，维护行业秩序，确保行业健康发展。

4、改进注册会计师行业监管的建议。

第一，以政府为主导，协会和全体从业人员积极参与，致力于良好执业环境的构建。要坚决杜绝不正当竞争，创造公平有效的竞争机制：财政部门可通过限制对某一执业领域、执业区域的垄断和行政干预、地区封锁的制度安排，对与行业垄断相关的共谋、兼并、排他性规定、价格歧视、不正当竞争、欺诈等视为非法而加以限制和处罚等，最大限度限制行业垄断的形成及其所产生的消极作用。同时，还应针对那些不道德、不规范的竞争行为，出台和执行反不正当竞争法及实施细则，建立和规范一系列有关管理措施，以维护正常的行业竞争秩序。要大力加强诚信建设，营造“诚信则共赢”的良好氛围，要普遍开展全方位的诚信教育，建立健全会计师事务所与注册会计师个人的信用评级制度，使诚实守信者受到社会的信任和尊重，不讲信用者受到应有的惩处。

第二，健全行业监管法规制度，创建完善的制度环境。要构建一个全方位、多层次的行业监管法律制度体系，完善监管制度，强化依法行政，防止监管失效，包括及时总结我国行业监管的经验，并参照WTO协议等国际规范，抓紧修订完善《注册会计师法》，抓紧修订与行业监管有关的会计、证券、司法等方面的法律、法规，适应当前经济全球化和会计国际化的要求，抓紧修订、补充并完善现行的审计准则及规范体

系,以便为加强行业监管提供技术支持等。

第三,建立联席会议制度,协调各部门的处罚行为,提高政府监管功效。我国诸多法律、法规以及规章都对注册会计师行业的行政处罚权作出了设定,明确了执行行政处罚权的部门和处罚范围。这种做法在某种程度上有利于扩大行政监督和行政处罚的范围,填补行政处罚的盲点和空白点,但也造成了在处罚过程中“多头”管理的弊端。对于同一种违法行为,各执法部门可能存在不同的处罚意见,而行政处罚法又明确规定,同一违法行为不得给予多次处罚,一旦首次处罚过轻,其他部门又无法给予追加处罚,从而达不到效果。因此,协调好有处罚权各部门的行为,或者采取各部门联合执法的做法,更有利于提升监管水平,强化监理质量。

第四,完善行政处罚的听证制度。《行政处罚法》首次确立了听证制度,受处罚的注册会计师或会计师事务所可以利用这一程序上的权利,切实行使陈述权、申辩权,并要求行政机关履行说明理由、听取意见等方面的义务。但《行政处罚法》并没有赋予所有受处罚的注册会计师或会计师事务所听证的权力,只是给予责令停产停业、吊销许可证或者执照以及较大数额罚款等程度比较严重的行政处罚案件,受处罚人才享有要求听证的权力,从而为受处罚的注册会计师或事务所设置了限制,应当在注册会计师法的修改过程中进行适当放宽。《违法注册会计师处罚暂行办法》也没有规定听证的程序,建议财政部应就此进行细化,明确行政处罚的听证程序,规范注册会计师行政处罚听证程序的实施,保护注册会计师和会计师事务所的合法权益。此外,《行政处罚法》没有规定当事人或者其代理律师可否查阅或者复制调查人员的指控材料。如果当事人没有查阅案卷的权利,他们就不可能充分有效地行使申辩权,从而影响到行政处罚的合法性和适当性,难免使听证制度流于形式。

参考文献

- 1、徐经长:《证券市场会计监管研究》,北京:中国人民大学出版社,2002.5。
- 2、黎军:《行业组织的行政法问题研究》,北京:北京大学出版社,2002.5。
- 3、萨缪尔森:《经济学》(第14版),中译本,北京:北京经济学院出版社,1996。
- 4、吴世农、沈艺峰等译:《公司理财》,北京:机械工业出版社,2000。
- 5、斯蒂格利茨:《经济学》,中译本,北京:中国人民大学出版社,1997。
- 6、(美)道格拉斯·R·卡迈克尔等著,刘明辉、胡英坤主译:《审计概念与方法:现行理论与实务指南》(第6版),大连:东北财经大学出版社,2000。
- 7、(美)H·T·麦吉尔等著,耿建新、周芳等译:《注册会计师职业:机遇、责任和服务范围》,北京:世界图书出版社,2001。
- 8、Arens Loebbecke: "Auditing: An Integrated Approach", Eighth Edition, 北京:清华大学出版社,2002.3。
- 9、黄世忠、杜兴强、张胜芳:《市场、政府与会计监管》,载《会计研究》,2002(12)。
- 10、谢德仁:《注册会计师行业管制模式:理论分析》,载《会计研究》,2002(2)。
- 11、刘永泽、陈艳:《政府监管与行业自律导向的现实选择》,载《会计研究》,2002(1)。
- 12、高子宏:《注册会计师行业监管:模式、WTO、问题及对策》,载《审计研究》,2003(2)。
- 13、裘宗舜等:《美国注册会计师行业管制模式的最新嬗变》,载《审计评论》,2002(4)。

课题指导:王球球

课题组组长:林波(执笔)

课题组成员:畅守忠 杜向东

曾艳霞 刘秋明