

# 会计造假行政处罚“失衡”问题分析

李克亮

(曲靖师范学院经济与管理学院 云南曲靖 655011)

**【摘要】**证券市场会计造假之风盛行,虽然中国证监会频频对违法的发行人、审计师进行行政处罚,但由于处罚存在受罚主体、处罚力度、处罚时间等方面的失衡问题,导致处罚效果较差。本文通过对行政处罚失衡现象的分析来探讨改进行政处罚的思路和方法,以便促进会计信息质量的提高以及证券市场的健康发展。

**【关键词】**证监会 会计造假 注册会计师 会计师事务所 行政处罚

为了规范我国资本市场,提高资本市场运作效率,证监会每年都会检查并对涉嫌会计造假的上市公司(含发行人)及其审计师进行处罚。然而根据南京大学王兵、李晶等学者以2001~2009年被证监会处罚的会计师事务所为样本进行的研究,受罚审计师所审计的上市公司的操控性应计利润没有显著降低,会计稳健性也没有显著提高。轰动一时的万福生科、绿大地会计造假事件刚刚过去,2014年5月以来,资本市场接连又曝出南纺股份、莲花味精、康芝药业、新中基等上市公司会计造假丑闻,可见会计造假的势头并没有得到有效遏制,这就不能不引起我们的深思。除了被广为诟病的行政处罚力度小造成违法成本低的问题外,笔者认为证监会针对会计造假的行政处罚至少存在以下问题:

## 一、行政处罚抓大放小,难及做假账的具体责任人

近几年,证监会加大了对会计造假上市公司的处罚力度,各种行政处罚可谓层出不穷,很多进入公司高管层的财务管理人员,如总会计师、财务总监、财务经理等被给以警告、罚款、市场禁入等处罚。然而各种处罚却基本不涉及具体做假账的会计。这种“抓大放小”的处罚造成大批漏网之鱼,增强了会计的侥幸心理,会让他们产生这样的想法:假账放心做,责任不在我,天塌下来由公司财务负责人和单位负责人顶着。长此以往,行政处罚的效果就会大打折扣,不利于遏制日趋泛滥的会计造假现象。

虽然《会计法》明确单位负责人是本单位会计行为的第一责任人,但这并不是说会计就没有责任。实际上,账册和财务报表是由在会计岗位从事具体会计工作的会计编制的,虽然主谋可能并不是会计,但会计直接实施了会计造假行为,没有理由不承担一定的法律责任。众所周知,上市公司对外公布的财务报告需要财务负责人和单位负责人签字认可,但单位负责人一般不具备太多的会

计专业知识,对会计编制的财务报表可能存在的错报、漏报甚至舞弊问题难以识别,因此,一旦财务报告出现问题,第一责任人是单位负责人,第二责任人是财务负责人,第三责任人就应该是会计。仅仅对前两者问责而不追究会计的责任是根本说不过去的。证监会的行政处罚之所以没有波及会计,笔者想主要有以下几个原因:一是考虑到处罚效率,如果连每个会计具体做了哪一笔假账都查清楚太费时费力了;二是考虑到财政部门和行业协也会对会计进行处罚;三是对会计的处罚相对其他重要角色显得不那么重要。

## 二、处罚效力囿于证监会的“一亩三分地”

证监会作为一个全国证券期货市场的主管部门,其管理领域限于资本市场,其能作出的最重的处罚一般就是“市场禁入”。然而这个禁入的市场只是资本市场,上市公司在公司总数里面仅占一个很小的比例。何况对于注册会计师来说,市场禁入只是意味着不能再用自己的名义出具上市公司审计报告,其他的仍可以照常进行。因此,“市场禁入”的处罚影响范围太小,无法给予造假者和协从者以沉重打击。

会计人员(含审计人员)的主管部门是财政部门,只有财政部门才可以依据《会计法》、《注册会计师法》、《注册会计师注册办法》等法规对严重违规的会计或审计人员进行吊销会计从业资格、吊销注册会计师证书、吊销业务许可等处罚。

法律规定虽严,但财政部门的执行力度并不够。业内人士广为流传的一种说法很贴切:“相关法律往往说起来重要,做起来次要,忙起来不要”。从近几年曝出的重大财务舞弊案来看,财政部门对于因未能勤勉尽责而被证监会处罚的签字注册会计师基本没有追加处罚。对涉案公司里面的会计造假直接责任人也没有进行处罚。因此,要

想改善行政处罚效果,财政部门 and 证监部门必须建立部门联动机制,联合执法,一起对会计造假行为进行重罚。

### 三、重责“签字注册会计师”,轻责“会计师事务所”

《注册会计师法》和中国注册会计师独立审计准则规定:审计报告应当由两名具备相关业务资格的注册会计师签名盖章并经会计师事务所盖章方为有效。当上市公司会计造假案曝光后,审计报告上签字的注册会计师首当其冲受到处罚。这种“一刀切”的做法存在以下问题:

1. 责权利不对等。我国有限责任制的会计师事务所占大多数,这些会计师事务所的主任会计师是会计师事务所的最大既得利益者,但基本不在审计报告上签字,而是让副主任会计师签字。这些签字的副主任会计师很多名义上是会计师事务所的高层,实际上是没有股份的打工者,其承担的责任和收益并不匹配。

2. 是否在审计报告上签字,普通的注册会计师并没有完全的决定权。主任会计师让你签,即便这个项目你根本没有参与也得签;主任会计师不让你签,归你负责的项目你也签不了。有时资深的注册会计师为了规避风险,会让资历浅的注册会计师在自己出的审计报告上签字,后者往往也难以回绝。一旦案发,管理部门统统按“谁签字谁负责”的原则予以处罚,签字注册会计师往往要担全责。

3. 签字的注册会计师可能并无直接责任。涉及上市公司的审计项目一般都比较复杂,一个集团公司下面几十个子公司、孙公司是很常见的。如果碰到像中石油、建设银行那样的巨无霸,几个大型会计师事务所都忙不过来,所以参与审计的注册会计师经常少则十几个,多则几百个,而签字的只有两个。签字的注册会计师往往是总揽项目全局、负责合并会计报表,对下面的具体情况也很难一一把握。审计失败很多时候是局部出现问题,对这个局部进行审计的人员很多时候根本就不是签字注册会计师,甚至两者并不在同一家会计师事务所,所以由签字注册会计师承担所有审计失败的责任是有失公允的。

4. “板子”有时会打在“棉花”上。有些签字的注册会计师是“挂靠”的,有的是快退休的,对其的行政处罚收不到应有的效果。虽然中国注册会计师协会明文规定不准挂靠,但现实中挂靠的不在少数。这些挂靠的注册会计师一般都有比较好的工作,不以独立审计为安身立命之本,所以对其的处罚难有“切肤之痛”。至于那些快退休的注册会计师就更不在乎处罚了,一则本来就快退休了,二则他们的注册会计师资格十有八九是评的而不是考的,来得容易用起来就不心疼。

总之,行政处罚应改变“重师轻所”的做法,由“重师轻所”转变为“重所轻师”,只有让会计师事务所切切实实地负起责任来,它才会重视业务风险和质量控制,也才能坚守独立审计的底线。

### 四、对会计师事务所、上市公司(发行人)的处罚轻重悬殊

在巨大的利益诱惑和不合理的制度安排下,上市公司会计造假已经形成一个黑色的生态链,在这个链条中,发行人、会计师事务所都扮演着关键的角色。一旦“东窗事发”,证监会的处罚就会落到所有参与主体的头上,但孰轻孰重却几无规律可循。笔者摘录了近几年发生的六起大案,证监会的处罚情况如下表所示(当事人均用事发时的简称):

| 发行人  | 会计师事务所 | 证监会的行政处罚(不含对个人的处罚)  |                                      |
|------|--------|---------------------|--------------------------------------|
|      |        | 发行人                 | 会计师事务所                               |
| 绿大地  | 鹏程     | 责令改正,给予警告,并处以60万元罚款 | 没收业务收入60万元,并处以60万元罚款,撤销其证券服务业务许可证    |
| 天丰节能 | 利安达    | 警告,处以60万元罚款         | 没收业务收入60万元,并处以120万元罚款                |
| 万福生科 | 中磊     | 责令改正,给予警告,并处以30万元罚款 | 没收业务收入138万元,并处以276万元的罚款,撤销其证券服务业务许可证 |
| 新大地  | 大华     | 警告,处以60万元罚款         | 责令改正,没收业务收入110万元,并处以220万元的罚款         |
| 天能科技 | 大信     | 警告,处以60万元罚款         | 责令改正,没收业务收入60万元,并处以120万元罚款           |
| 南纺股份 | 永华     | 处以50万元的罚款           | 暂无处罚                                 |
| 新中基  | 万隆     | 警告,并处以40万元罚款        | 暂无处罚                                 |
| 莲花味精 | 亚太     | 警告,并处以50万元罚款        | 暂无处罚                                 |
| 胜景山河 | 中审     | 撤销发行许可,退还募集资金       | 出具警示函                                |
| 南京中北 | 永华     | 处以30万元罚款            | 警告、没收违法所得17.50万元,并处以20万元的罚款          |

从上表可以看出,对会计造假这种恶劣、影响深远的违法事件,证监会的整体处罚力度明显偏小,与美国动辄几亿美元的处罚相比是小巫见大巫;对于造假的上市公司,证监会的处罚一般是警告加罚款,而且罚款金额最高不超过60万元,如表中的南纺股份,5年造假3.4亿元仅罚50万元。舆论普遍认为,这不是在惩罚会计造假,而是在鼓励更多人造假!

而与上市公司相比,规模小、资产少的会计师事务所被处罚的力度大得多。如对中磊会计师事务所,罚款加没收的业务收入达到了414万元,还要加上撤销其证券服务业务许可。这种处罚给人的感觉是会计责任偏轻,审计责任偏重。

进入2014年后证监会的行政处罚又有了新特点,即对上市公司进行处罚的同时对会计师事务所却没有处罚,如上表中的南纺股份、新中基、莲花味精案。虽然舆论

大力呼吁应重罚造假帮凶会计师事务所,但证监会一直没有给予回应。

上述种种反映出证监会一方面囿于现行《证券法》等法律限制及部门权力限制,无法对会计造假行为进行重罚;另一方面反映出证监会在执法力度上较容易受社会舆论、领导变化等因素的影响,行政处罚缺乏一贯性和公允性。这也是造成行政处罚效果差的一个重要原因。基于此,证监会应抓紧推动《证券法》、《刑法》、《民事诉讼法》的修改,使对会计造假的惩处并不仅仅依赖证监会的行政处罚。另外,证监会应制定出一套合理公允的处罚规则并公开透明地执行,坚持听证制度并向公众和媒体公开行政处罚听证,使当事人领罚后心服口服。

### 五、处罚内外有别

证监会下属的“股票发行审核委员会”(以下简称“发审委”)重权在握,是公司“IPO”流程中的最关键环节。该部门会请一批专家对发行人及中介机构提交的各种材料进行审核,然后做出通过与否的决定,但当一拨又一拨通过发审委审核的公司曝出会计造假问题时,证监会却从不责怪发审委,而是将问题的责任归给发行人和中介机构并进行各种处罚。

这样的做法不仅难以服众,也让保荐机构和审计机构有了很多同情者,使他们有机会推卸原本自己应承担的审计责任。既然有发审委总揽大权,保荐机构和会计师事务所做的就不是认真审计发行人财务信息的真实性,而是合伙应付发审委的喜好,以及通过一系列反向工程来破解发审委的审核密码。只有发行人成功上市了,才会支付中介机构大部分的“辛苦费”,所以双方是劲往一处使。而发审委就不同了,它的职责是替广大投资者把好关。打个比方来说,想蒙混过关的发行人其实是待嫁的丑媳妇,中介机构是媒婆,发审委是公婆。丑媳妇对媒婆的要求是一定要把自己嫁出去;公婆对媒婆的要求是媳妇一定要漂亮。媒婆靠丑媳妇给的介绍费来生活,公婆提了一大堆要求却不出钱,于是媒婆就不遗余力地帮丑媳妇进行整容和装扮来忽悠公婆。偏偏这公婆又特别自信,认为自己比新郎更聪明更有眼光,可以确保为新郎选一个好媳妇,结果往往事与愿违。

绝对的权力导致绝对的腐败,证券监管机构一方面要释放过于集中的权力,把自己的角色从“决断”转向“服务”,从“前台”转向“后台”,加快新股发行从核准制向注册制的转变;另一方面还要把自己的权力关进笼子。我们要建立起一个能够对证监会的权力进行约束监管的制度,这套制度应该包括人大及社会公众咨询制度、工作人员财富与工资收入的阳光化,工作程序的透明化、公开化,相关职级工作人员的问责制等。总之,受到约束的证券监管权力,是我国证券市场繁荣发展的前提条件。

### 六、处罚滞后,惩戒作用有限

南京大学的王兵、李晶等学者以2001~2009年被证监会处罚的会计师事务所为样本进行了研究,他们发现:证监会的行政处罚与会计师事务所违规时间平均间隔为3.37年,因此发挥的作用有限。笔者选取了2009年以来发生的比较重大的会计造假案进行研究,发现会计师事务所违规时间与证监会的处罚时间确实相距较远,具体情况如下表所示(当事人均用事发时的简称):

| 会计师事务所 | 造假公司 | 违规时间       | 处罚时间     |
|--------|------|------------|----------|
| 万隆     | 金荔科技 | 2006年      | 2009年12月 |
| 天健华证中州 | 夏新电子 | 2006年      | 2010年2月  |
| 立信永华   | 南京中北 | 2003~2004年 | 2010年10月 |
| 鹏城     | 绿大地  | 2003~2007年 | 2013年4月  |
| 中磊     | 万福生科 | 2008~2010年 | 2013年10月 |
| 大华     | 新大地  | 2009~2011年 | 2013年10月 |
| 立信江苏分所 | 南纺股份 | 2006~2010年 | 尚未作出     |
| 亚太     | 莲花味精 | 2006~2009年 | 尚未作出     |
| 万隆亚洲   | 新中基  | 2006~2011年 | 尚未作出     |

从上表可以看出,会计造假时间与被处罚时间短则相隔2年左右,长则相隔7年左右。会计造假被发现和处罚得晚,违规者就有时间进行更多、更严重的违规,攫取更多的不正当利益,其舞弊或协助舞弊行为对证券市场和投资者的伤害会更大。由于时过境迁,有的会计师事务所发生了多次合并或拆分,签字注册会计师也可能转所、更换职业,行政处罚就很难落到实处。另外值得注意的是,投资者提起民事赔偿的诉讼时效为两年,且提起索赔诉讼的依据是证监会的行政处罚决定书。如果证监会的行政处罚总是姗姗来迟,因被误导而遭受损失的广大投资者就无法索赔,这就进一步降低了造假者的违法成本。

证监会行政处罚时间滞后的原因一是会计造假发现得晚,二是查处起来耗时长。要想改变这种状况,办法不外乎以下两个:一是建立做空机制,大力鼓励民间力量参与打假。只要证券监管机构做好信息披露的监督审核工作,民间力量动员起来后,各种会计造假就能早暴露,证监会也才能早查处。二是引进独立第三方进行案情调查。证监会人手、知识和经验有限,如果引进比较专业的第三方去进行详细的调查取证,证监会就可以大大缩短行政处罚出台的时间,使造假者尽早得到惩处。

### 主要参考文献

1. 王兵,李晶,苏文兵,唐逸.凡行政处罚能改进审计质量吗?——基于中国证监会处罚的证据.会计研究,2011;12

2. 严丽梅.南纺股份5年造假3.44亿仅罚50万 走出困境待观察.羊城晚报,2014-05-19