

“内部人控制”及其防范

——会计人员委派制的作用

杜兴强

我国在经过成功的经济体制改革以后,目前工作的重点已经转移到企业和其相关领域的改革。从1994年开始,我国实质上处于一种“政企责任分开、明晰产权关系、转换企业经营机制”的经济体制转轨时期。在转轨型经济中,“内部人控制”的现象正在“凸现”。所谓内部人控制是指管理当局的利益在公司的战略决策中得到充分的体现,管理当局实质上掌握着控制权。内部人控制的直接后果就是管理当局往往以牺牲股东的利益为代价来攫取个人私利的最大化,即所谓的道德风险问题。本文拟对“内部人控制”的客观存在性、其存在的根本原因进行分析,并认为目前财政部在某些省份试行的会计人员委派制可以比较有效地防范“内部人控制”现象。

一、“内部人控制”现象的客观存在性

按照现代企业理论,企业可以看作是一组契约的结合。在委托代理关系中,所有者与代理人(管理当局)存在着效用的差异。作为理性的经济人,所有者和管理当局都力图最大化自己的效用——所有者追求剩余索取权,而管理当局追求尽可能多的薪金和红利、尽可能的闲暇等。为了使代理人和所有者的目标尽量地保持一致,以便使代理人在追求自己私利最大化时尽量增加股东的财富(即寻求帕累托效率),所有者设计了各种补偿方案来对代理人进行激励。然而,激励方案的存在仅仅能够缩小但并不能从根本上消除所有者和代理人目标的差异,从而也不可能完全避免代理人的道德风险问题。对这个问题的一个解释是由于任何契约都不可能是完备的,都留有一定的公共领域,而自利的经济人必将围绕“公共领域”内有价值的“租”展开博弈,以此来增加自身效用的攫取。在寻租的过程中,内部人(管理当局)的自利行为将不可避免地会偏离所有者的效用,那么道德风险的存在也就不足为奇了!问题的关键是,在我国转轨经济中,“渐进式”的经济体制改革留下了相当大的“公共领域”,“内部人控制”现象和由此引致的管理当局道德风险行为已经十分严重。有经验数据表明,在随着国家开始“放权让利”并放松对国有企业的控制时,国有企业内部入侵国有资产的事例就屡见不鲜。而且,我国4000多家试点的股份

制企业中,内部人串通内部职工股东已经从他们与国家之间不公平的利润分配中获得了极大的利益,但同时却导致国有资产的大量流失。究其原因就是,我国转轨经济中国有企业委托方的缺位或模糊,导致内部人的行为已经极大地或全部偏离所有者的效用,这具体表现在:(1)过分的利用职权吃喝玩乐;(2)通过变相的股份化,将国有企业的资产秘密转移形成由自己完全控制的公司,或者在合资过程中过分低估国有资产的价值,使得非国有股东获得超额收益借以假公肥私;(3)设置“多本帐”来应付各个会计信息使用者集团的需要,偷税漏税;(4)过分贪功,好高骛远,导致企业投资的短期行为,牺牲了企业日后的发展潜能;(5)向职工支付的工资奖金远远高于劳动生产率的增长水平,侵蚀了企业的利润。

毋庸置疑,所有者按照法律规定拥有对内部人行为进行终极监督的权利。在典型的、股东占据支配地位的经济中,管理当局的道德风险可以通过外部股东强有力的监督机制得以矫正。但是,我国转轨经济中,由于国有资产所有者(委托方)缺位或模糊,导致了不合理的公司治理结构,从而妨碍了其行使法定的监督权利。而其他分散的小股东则抱着一种冷漠的理智态度,缺乏对管理当局进行监督的动力,这些具体因素滋生了管理当局蓄意通过各种途径巧立名目侵吞国有资产。此外由于我国转轨经济中竞争性的资本市场和经理人员、会计人员劳动力市场的稀缺性,使得管理当局在内部已经形成了强有力的控制。管理当局权力的扩张、外部监督机制的弱化和替代机制的“空缺”,使得股东并不能够在其表现不佳或觉察到道德风险时及时解除和转移管理当局对企业的控制。

二、监督弱化是诱发“内部人控制”现象的根本原因

1. 股东缺乏对管理当局进行外部监督的动力

在我国的转轨经济中,国有企业实际上是共同所有制与公众所有制的结合。共同所有制下,企业的财产归国家、政府和公民所共有的特点决定了其财产约束力不强,利益的激励功能偏弱,而且往往由于所有者的缺位而并不能够对企业的经营活动和管理当局实施有效的监督。而对于国有企业的公众股东,

个人持股比例偏低的特点决定了他们仅仅将追求定期的股利收益放在第一位,一旦他们不能够获得预期的股利收益,他们往往采取“用脚投票”的方式,即以“市场退出”的方式来对管理当局的经营低效进行“惩罚”,而并不希冀去撤换、控制或监督管理当局。其实早在公司制度创立的早期,亚当·斯密就曾经在《国富论》中指出“小股东对于公司的经营业务往往一无所知,他们只是心满意足地接受每一年或半年公司分配给他们的股利,而并不找公司管理当局的麻烦”。况且由于股权的高度分散化,使得每一个股东都不能够拥有相当多的股份来发挥法律赋予他们的、监督管理当局的功能,这种情况下,管理当局成为一个不受刚性约束的团体,他们在任职期间并不受到股东的有效监督。此时,控制权就掌握在内部人手中,而不是法律形式上规定的掌握在股东手中即出现了“内部人控制”现象。问题的关键更在于,这些分散的股东理智地认识到,为了对公司的内部人实施监督所引发的成本极可能大于实施监督所带来的利益,因此他们往往会积极地监督内部人持有一种理智的冷漠态度;随之,每个股东都希望其它的股东积极地行使监督权利而自己由于“搭便车”而获得利益,结果由于众所周知的“囚徒困境”原理使得无人行使对管理当局的监督权。因此著名的法学家斯托克作出结论:“在股权十分分散的经济中,希冀股东控制管理当局是徒劳的。”鉴于以上分析,转轨经济中国有企业已经暂时成为无人驾御的“马车”,而由管理当局“信马由缰”!

2. 会计人员不能够对管理当局进行有效的内部监督

我国会计人员一直具有“双重的身份”即会计人员既是企业内部从事经营管理的人员,隶属于内部人的领导,又是代表国家监督企业经营活动和国有资产保值增值的工作人员(如原《会计法》第16条规定“各单位的会计机构、会计人员对本单位实行会计监督”)。在计划经济体制下,会计人员的这种双重身份确实取得了很好的成效;然而在市场经济下,会计人员的双重身份越来越显示出其不适应性,原因主要在于:为了使国有企业获得更好地发展和建立一定的竞争优势,国家逐渐“放权让利”,让企业成为“自主经营、自负盈亏、自我约束和自我发展”的经济实体。随之出现的是经理负责制,如1993年颁布的《中华人民共和国公司法》明确赋予公司经理或内部人任免会计人员的人事权利。在这种背景下,会计相对于内部人是受托方,接受管理当局的领导与指挥,那么当管理中存在着道德风险时,会计人员在其压力和授权下,对会计信息进行粉饰也就不足为奇了。在这种现实面前,会计人员监督国有企业经营活动的职能和身份就形同虚设。

三、会计人员委派制及其对防范“内部人控制”的作用

1. 关于会计人员委派制

由于管理当局努力程度的不可观测性,所以委托方对它的监督是通过某些替代变量如财务报表上反映的盈利数字来进行的,事实上管理当局行为信息的一大部分都包含在会计人员

所提供的会计信息之中。但是,“所有者一般通过盈利数字来衡量管理当局经营业绩”是委托方和代理方的“共同知识”,理性的管理当局必然会授权其代理人——会计人员“粉饰”财务报表上披露的会计信息,使之有利于他们最终效用的攫取。如果会计人员接受管理当局的直接领导,那么就不可能对管理当局实施应有的监督。针对这种缺陷,财政部决定在某些省份试行会计人员委派制,主要向国有企业委派独立的会计人员,借以监督国有企业的经营活动和对管理当局的行为进行监督。

会计人员委派制的出台和试行就是针对会计人员对国有企业经营活动监督弱化的缺陷,按照“国家(国务院)会计局(财政部领导)会计人员(监控)管理当局”逐层委托的设想,主要向各级国有企业中委派独立客观的会计人员来强化对国有企业经营活动和国有资产的监督。然而,会计人员委派制的推行还存在着如下假设:(1)会计人员的双重身份与会计信息失真之间存在着较强的因果关系;(2)会计人员委派制的合法性(后有文讨论),这保证了委派的会计人员工作的好环境,避免出现接受委派的单位对委派会计人员的打击报复和委派会计人员遭到“架空”现象的发生;(3)委派的会计人员自身可以保持客观中立性;(4)委派的会计人员具备一定的专业胜任能力,这个假设保证了委派的会计人员能够尽快地融入到接受委派的企业日常的会计核算活动中去,保证了会计核算的连续性。此外,推行会计人员委派制也是与我国的会计环境相适应的。我国实行的是社会主义市场经济,国有经济仍然占据着相当重要的地位,政府对社会资源配置相当关键,崇尚集体主义,权距较大,对不明朗因素反应较强,决定了我国会计人员管理体制应该实行“集中与立法型”;政府必须采纳一定的措施对会计人员(尤其国有企业的会计人员)进行管理如推行会计人员委派制,以防止会计信息失真带来的国有资产流失。

2. 会计人员委派制与“内部人控制”的防范

所有者对管理当局行为的监督是需要付出代价的,监督力度的强弱与成本的高低直接相关并在一定程度上呈现正相关关系。如果所有者直接对管理当局进行监督,那么,就存在着如下不容忽视的缺陷:(1)国有股东缺位或模糊,而非国有、分散的公众股东并没有动力来进行监督;(2)由于专业技能的限制,股东并不能够对管理当局的行为进行专业化的监督,如果一定要直接监督将会导致巨额的监督成本;(3)管理当局的行为(如努力程度)是不能够或不容易直接观测的,而只能通过一定的替代变量如通过观察企业会计信息所披露的盈余数字来对管理当局的行为进行后验的贝叶斯判断,而事后监督的滞后性往往并不能够挽回业已导致的损失。而会计人员委派制作为一种替代机制,在对管理当局进行监督方面具有以下优势:

(1) 可以解决股东缺乏对管理当局监督动力的问题

会计人员委派制使得会计人员接受所有者的直接领导,这样所有者就可以通过比较低的代价(体现为节约交易费用,包括监督费用、订约费用等),将终极的监督权的相当一部分让渡给独立于企业的专业会计人员,由他们对企业的经营活动和管

理当局的行为进行监督，这解决了股东无动力进行监督的缺陷。也许有人根据现代企业理论质疑说，管理当局（经营方）有权对企业内部的生产者进行指挥，会计人员是会计信息的直接生成者，理应该接受管理中的指挥，无法对管理当局进行监督。笔者对此的一个解释是：对于企业中广泛存在的委托代理关系，委托方是具有绝对权威的，这也是现代企业一个最基本的特征。当然，权威是可以转嫁的，会计人员委派制下委托方（所有者）将一部分监督“管理当局指挥情况”的权威转嫁给独立的会计人员，由后者代前者行使权威。其实，在某些东欧国家（如波兰）的事例可以为笔者的分析提供有力的旁证，管理当局有权指挥工人，而工人组成的工会依照法律或者契约安排享有监督管理当局的权威！当然，委托方将一部分监督的权威让渡给委派的会计人员，必须以法律或明确契约为依据！

(2) 可以低成本地对管理当局进行有效监督。

如果会计人员是企业的内部人之一，此时由于信息不对称的存在，根据企业披露的、业已经过“粉饰”的会计信息来对管理当局的经营业绩进行事后监督是十分困难的。作为非专业人士的外部股东要调整已经被“粉饰”的会计信息至真实状况，成本相当地高昂。高昂的成本势必削弱股东对管理当局的监督力度，如此恶性循环，会计信息失真现象将屡禁不止。但是，我们可以换个角度来思考：如果企业的会计人员隶属于所有者，那么由于会计人员游离于内部人的控制之外，相对而言就能提供真实可靠的会计信息，所有者根据这些信息对管理当局进行监督所花费的成本相应地要小得多。

(3) 可以快捷地对管理当局进行有效监督。

在现行财务报告披露体制下，内部人向股东披露的会计信息是具有时间阶段性的，一般是按照年度或者半年为单位进行提供。而管理当局的道德风险行为却是随机地、离散地分布于企业持续的经营活动的各个时点。到了会计期末，纵使股东耗费高额的成本了解到了管理当局的道德风险行为，但此时可能“木已成舟”，已经给股东带来极大的损失——时间上滞后的事后监督事倍功半。但是应该注意到，管理当局的道德风险带来的损失存在着时间上的残滞性——即从道德风险的萌芽到道德风险带来实际的损失之前存在着一个时间差，在这个时间差里，内部人道德风险的损失只是潜在的！因此，如果会计人员属于内部人之一，那么就不可能及时地防止和控制道德风险带来的潜在损失，会计人员的监督作用仅仅是一种形式而已。但是，如果会计人员游离于内部人控制之外而隶属于委托方，他们就能够从原始凭证开始对国有企业的经营活动实施监督，这是一道坚实的屏障，它可以在很大程度上保证期末的会计信息的可靠性。此外，会计人员隶属于委托方还有如下优点：首先管理当局的道德风险不能够在财务报表上得到粉饰而蒙骗股东，其次会计人员可以将实际监督到的管理当局的道德风险行为向委托方及时地披露或报告，以便委托方能够采取相应的措施解除管理当局对企业的控制，挽回可能的损失。

(作者单位：厦门大学会计系 厦门 361005)

(责任编辑：余玉苗)

(上接第 115 页) 我们不必急于讨论出哪种制度最可行，只需因地制宜地选择会计人员管理体制。

对于国有重点大型企业，因为国家从这些企业中获取的税利巨大，有些企业关系着国计民生，应重点管理。政府可直接对单个企业派遣稽察特派员，实行直接委派，直接管理。1998 年 4 月 28 日，国务院正式任命了首批 21 名国有重点大型企业的稽察特派员，标志着稽察特派员制度在国有企业监管上开始进行。

对于非重点国有大中型企业，因为财务总监制与企业制度有良好的协同性，且不需对会计组织机构进行大的变革，现阶段可在大型企业中广泛推行。深圳市的国有资产经营公司在 1995 年率先对 6 家国有大型企业派出了第一批财务总监，在实践中取得了良好的效果。

在现阶段，会计委派制主要在国有中小型企业、集体企业、乡镇企业中试行，并在实践中创新了一些具体的运行模式。如湖北省仙桃市对乡镇企业实行“三制一楼”管理，对村级账务实行“村账站管”；这些方法收效显著并得到广泛推广。相对于前两种管理模式，会计委派制应是一种范围更广的、层次更深的、更彻底的会计人员管理体制改革模式，只有它的大规模实行，才能强化所有企业的会计内部监督职能，才能改善整个社会的会计环境，因此笔者相信：待我们已经积累了必要的经验后，会计委

派制可以在各种企事业单位得到大规模实行，并且随着我国现代企业制度的完善，企业产权关系的逐步明晰，会计委派制将向着自律性会计人员管理体制演变。那时，会计行业实行自我管理，我国会计职业的社会地位将大为提高，会计对社会经济的促进监督作用将得到充分发挥。

注释：

林国民、赵德龙：《外国民商法》，211 页，北京，人民法院出版社，1996。

范雪玲、范先国：《对于会计委派制的疑义》，载《财会月刊》，1998（10），17 页。

张承芳：《会计委派制不可行》，载《财会通讯》，1997（1），64 页。

田间：《湖北省会计委派制试点工作会议综述》，载《财会通讯》，1998（6），17 页。

高言：《对会计委派制试点情况的调查》，载《财会通讯》，1998（3），15 页。

(作者单位：华中理工大学博士生、武汉大学会计学系
武汉大学硕士生 武汉 430072)

(责任编辑：成林)