

关于会计委派制的理性思考

——兼论治理虚假会计信息的制度选择

邢精平 刘增波

目前对会计委派制的探讨主要着眼于实践中的具体问题，而本文主要分析会计委派制的制度目标、手段、作用的内在机理，同时着重分析可能导致制度变形的因素，以便消除这些因素，顺利实现制度目标。此外，还针对虚假会计信息产生的内在原因分析了治理措施的制度选择。

一、会计委派制的作用

会计委派制是会计委派机构通过向企事业单位委派会计负责人以改变在原有会计人员管理体制下企业领导人轻易操纵会计帐务的弊端，使委派的会计负责人能站在国家、社会公众以及所有者的立场上公正、客观地处理会计事务，从而达到治理虚假会计信息的目的。可以说，推行会计委派制的直接原因是整治久治不愈的会计信息失真。

会计信息失真的原因有多种，首先应分清会计委派制能解决哪一类信息失真问题尤为重要：

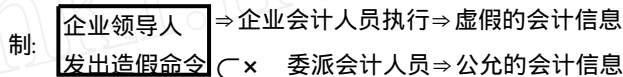
(1) 会计委派制不能解决由于客观因素造成的会计信息失真。造成会计信息失真的客观因素归纳起来有两类：一是现有的会计人员素质参差不齐，有的会计人员素质偏低，不具备从事会计工作的基本技能；二是现有会计规范不够完备，不能适应经济发展的需要，因而影响会计信息的质量。显然，会计委派制不能改变这种客观现状。

(2) 会计委派制仍不能阻止部分行为人蓄意制造虚假会计信息的行为。制造虚假会计信息的行为人主要有企业领导人、会计人员以及经济事务的经办人。当会计人员无法得知（包括主观上确不能得知真象和客观上的过失）他人已在制造虚假会计信息，如企业领导人与经办人合谋以及行为人独自行动时，会计人员无法辨别原始凭证真伪，即便委派会计也不能阻止上述行为。

(3) 会计委派制只能减少会计人员与企业领导人之间被动的合谋。在原会计人员管理体制下，会计人员服务于企业，受企业领导人领导、指挥，对特定企业的依附性很大，会计人员除在企业拿工资，各种福利也一概由企业包下，并且，工资性收入占其总收入比重较小，导致会计人员由于个人利益无法与企业分离而很难退出企业。在这种情况下，当企业领导人向会计人员发出制造虚假会计信息的命令时，会计人员即使很清楚遵循命令处理帐务是不对的，但他不能有效地予以拒绝，也就是平时所说的“顶不住”（其中隐含了想顶的意思）。可见，会计人员是被动地制造虚假会计信息，也就是说会计人员与企业

领导人的合谋是一种被动的合谋。可以说，原有会计管理体制的弊端是企业领导人能轻易操纵会计人员的个人利益，从而达到操纵会计行为的目的。

实施会计委派制，财会负责人由外部委派，以使委派会计人员的个人利益在一定程度上与企业相分离，从而消除会计人员与企业领导人之间被动合谋的可能，以便委派会计人员能公正、客观地处理会计事务。下图是会计委派制起作用的内在机理：



从上图可以看出，会计委派制并不改变企业领导人的行为，而是通过委派会计负责人去阻止两者合谋的途径。在原有会计管理体制下，企业领导人传递与执行命令的成本很低（会计人员与企业领导人是一种上下级的服从关系），而实行会计委派制后，由于委派会计人员的利益与企业在一定程度上得到分离，企业领导人不再能轻易操纵会计行为，委派会计可以与企业领导人共谋，也可以不参与共谋（视个人为此承担的风险与收益而定），企业领导人要委派会计人员参与共谋必需支付代价，这就为企业领导人制造虚假会计信息增加了成本。因此，会计委派制本质上是通过增加企业领导人与会计人员的共谋成本，从而阻止虚假会计信息产生。如果这种成本充分有效，那么，会计委派制就可起到消除会计人员与企业领导人被动合谋而制造虚假会计信息的作用。

二、阻止制度目标实现的因素

会计委派制是通过增加企业领导人与委派会计的合谋成本而阻止合谋行为，因而，合谋成本的有效性是实现制度目标的关键。

首先来看一下企业领导人与会计人员的个人目标。如果企业领导人和会计人员的目标一致，并且，这种目标既符合所有者的意愿，也符合社会公众的利益，显然，此时的会计信息应是公允的，没有委派会计人员的必要。也就是说，只有在他们的行为有可能损害国家、社会公众或所有者的利益时，才有必要委派会计。此时，企业领导人既定的目标不变，而委派会计是代表了国家、社会公众或所有者的利益，由此看来，企业领导人与委派会计之间一定存在着控制与反控制的矛盾。

在实行会计委派制后，企业领导人仍有实现自己的目标（制造虚假会计信息）的内在动机，而会计委派制为其和委派会计的合谋设置了障碍，增加了成本。在这种情况下，企业领导

人有可能放弃自己的目标,也有可能支付合谋成本或绕开合谋成本而达到制造虚假会计信息的目的。相应地,会计委派制将面对以下几方面挑战:

其一,企业领导人可以贿赂委派会计,改变他的收益函数,诱使其参与共谋。在推行会计委派制后,贿赂委派会计人员的行为有可能趋于严重,而会计委派制本身并不具有防止贿赂的内在机制。

其二,企业可以让委派的会计“真帐真做”,同时,寻找一个内部会计,继续保持“第二套帐”,以此绕开委派会计的监督。如果这种绕开行为一旦发生,现有的外部监督实际上并不能有效地制止。原因是,假如外部监督是高效的,能很容易查出企业的“第二套帐”,那么,接下来只是处罚力度的问题,只要处罚力度足够,就能有效地杜绝第二套帐,并没有委派会计去企业的必要。实际上,第二套帐较普遍正说明审查与处罚都是低效的,而会计委派制并不能改变这种低效。此外,现实生活中大量现金交易的存在为这种绕开行为提供了方便。

其三,使委派会计人员的利益与企业分离实施起来较困难,而不彻底的利益分离将使合谋成本的壁垒被削低。一方面,委派会计人员的工资虽可以由委派部门支付,但具体的福利待遇仍与企业有千丝万缕的关系。特别是在目前的分配体制下,工资性收入只占总收入的一小部分,因而,仅仅用工资手段是很难使委派会计人员利益与企业分离;另一方面,会计委派部门对委派会计的工作业绩的评价主要看他是否对企业会计事务实施了有效的监督,而会计部门是一个企业的内在职能部门,它服务于企业,因而,委派会计人员的工作业绩也离不开企业对委派会计的评价。显然,委派机构对委派会计人员评价部分地依赖于企业领导人对他的主观评价。这一点将束缚委派会计的手脚,使他很难不带有任何顾虑去处理会计事务。上述两点决定了原有会计管理模式的弊端仍很难消除。

三、会计委派制带来的一些相关问题

1. 关于制度的施行成本问题

不管以什么名义来设置会计委派机构,本质都是政府和管理委派会计人员,实际上就等于新增一个庞大的政府机构(如会计局)。一方面财政部门去管理这个庞大的机构需较高的成本,除工资福利外,还有大量的外部协调成本,同时,财政部门仍需设法监督委派会计,需支付一定的监督成本,此外,庞大的机构容易滋生官僚主义,降低效率;另一方面,会计人员的工作深入到企业的每一个角落,贯穿于企业的生产全过程,它需要会计人员非常熟悉企业的生产特点和工艺过程,会计核算才能适应企业自身的特点,而会计委派机构对此缺乏充分的信息,他不清楚哪个会计人员适合于哪个企业,最终可能使不能胜任的会计人员走上岗位。

从企业的角度看,在委派会计和企业领导人的目标不一致的情况下,就为他们在深层次上协调工作带来很大的困难。并且,委派会计属外来人员,是企业的异己,除非他能被企业同化(改变目标),否则很难想象由他所领导的会计部门能与其它职能部门甚至普通工作人员(包括企业原有会计人员)协同工作,这将为企业正常运营带来巨大的磨擦成本,降低企业效率。

以组织行为的原理看,目标协同原则、统一指挥与协商相结合的原则以及组织内外相沟通的原则都是保证一个组织活动正常进行和有效实施管理的基本前提,而会计委派制很难满足上述要求。在现实生活中,几乎所有的企业在招聘财会负责人时除要求有相应的专业技能,还要有较好的公关能力和协调能力。

2. 履行会计的职能和激励问题

在我国,很多人把会计工作看成仅仅记帐、算帐和报帐,这仅是会计的反映职能。相对而言,会计的反映职能比较容易规范,并且,职能的履行好坏也能找到一些客观的考核标准(如信息是否公允),而对于会计的其他职能,如控制、预测、参与决策以及考核分析等需发挥会计人员主观能动性的职能的执行情况就很难找到客观的评价标准。在这种情况下,合理的激励机制尤为重要。可以说,任何一项经济政策的基本任务就是对个人行为形成一个激励集,由此鼓励勤奋、创新以及对别人的信赖并与别人合作,而目前很难为委派会计人员设计一套激励机制。

当前,大多数的企业财务工作没有与会计工作分离,会计部门(财务部)兼做着财务管理以及成本管理工作。这也为施行会计委派制增加了难度。

3. 关于政府角色问题

企业制造虚假会计信息有可能损害两方面的利益,一是所有者利益,如贪污、私分企业财产等,二是损害国家(如偷税、损害正常的经济秩序等)和社会公众利益(如欺骗贷款人、债权人)。如果企业制造虚假会计信息的行为损害了所有者的利益,那么,作为国有企业的所有者,国家希望通过委派会计对企业行为进行监督,以保护自己的利益,但作为所有者,国家已委派了企业领导人,而恰恰就是这些委派的企业领导人在损害着所有者的利益;如果企业的行为将损害国家和社会公众的利益,国家作为社会经济的管理者,也有制止损害行为的必要。但如果采用会计委派制,随着委派会计进入企业,政府职能机构也随之延伸至企业。这显然与当今一再强调要实行政企分开、减少国家对经济的直接干预、建立现代企业制度、市场经济是法制经济等一系列原则背道而驰。此外,会计委派制也与间接管理为主以及实现会计管理的法制化的会计改革与发展的总目标不一致。

四、治理虚假会计信息的制度选择

会计委派制着眼于企业领导人与会计人员合谋制造虚假会计信息现象,相应的治理措施是阻止两者合谋的途径,而没有探及出现这种现象的原因。可以说,会计委派制对虚假会计信息的防治只是停留于表面上,是治标而不治本之策。

制造虚假会计信息的动机无非是为了谋取不正当收益,相应地,行为人将为此承担可能受社会惩罚的成本(下文称之为违法成本),这里的收益及成本既可能是物质的,也可能是精神的,有时两者兼而有之。一种行之有效的犯罪行为理论认为违法只是经济学常用选择理论的扩展,可以用相应的违法收益与违法成本来解释,而无需归咎于职业素质低下、社会信用危机以及道德颓废等。与之相对应,虚假会计信息大量存在的主要原因就是行为人违法收益大于为此承担的成本,致使违法行为有利可图。因此,从理论上讲,治理虚假会计信息的根本途径

是增加受益者受惩罚的风险,降低其预期收益。

增加行为人的违法成本主要涉及现行的会计立法与司法效率。相比而言,立法(这里指所有要求行为人为或不为一行为的会计规范,包括行政手段和法律手段等)的效率问题比较容易满足。管理者很容易新增或修改对某一类违法行为的处罚措施,以确保行为人相应的违法成本大于违法收益。从行为人的角度看,当违法的处罚措施在各类条文都作了明确的规定时,他面对的是一种确定的违法成本。至于提高司法效率(与立法的范围相对应)就比较困难。首先,它受制于违法行为被查出的可能性大小;其次,被查出的违法行为受惩罚力度的大小。如果社会查出违法行为的可能性很大,而后的处罚力度就比较容易掌握;而如果社会的审查力量有限,同时,审查的效率又较低,导致违法行为被查出的概率较低,若与此同时,社会对违法的惩罚力度被各种因素削弱(现实生活中的有法不依,执法不严)。这样,尽管确定的违法成本很高,但违法者预期的成本并不高,致使违法行为最终得不到有效的制止。

例如,假定法律对贪污1千元的行为将处以5千元的罚款,即贪污1千元确定的违法成本为5千元。如果贪污行为被查出的概率仅为30%,同时,贪污者又可以通过各种途径(如人情关系网)使罚款降为2千元,那么,贪污1千元的预期违法成本为6百元($2 \times 30\%$),预期净收益为4百元。此时,贪污行为是理性的选择。

就目前而言,我国对违反财经法令法规行为的打击力度可以说年年在加码,而实际执行结果要大打折扣。正如财政部会计司司长冯淑萍在一次讲话中说:“刑法规定偷税一万元就判刑,可每年大检查查出100多亿元,没听说判了几个人。有的地方都有些庸俗化了,屡查屡犯,查出来是你的,查不出来是我的。”这种现象至少可以说明我国在处罚违法违规行为的方面是低效的。而这种低效便造成了违法者预期的违法成本很低。精明的违法者在选择违法时是根据预期的违法成本,而不是确定的违法成本。当违法的收益大于这种违法的预期成本时,制造虚假会计信息等违法行为便是“较合算”的选择。

我们认为,尽管今天的虚假会计信息蔓延有体制上的原因,会计人员管理制度的创新有助于抑制其蔓延,但会计人员管理制度本身只能降低会计立法与司法的成本,并不能取代立法与司法效率。因而,治理虚假会计信息的制度选择,一方面应从立法上保证确定的违法成本大于违法收益,另一方面,司法上应从违法被查出的概率和惩罚的力度两方面确保预期的违法成本也大于违法收益。而当司法效率提高后,如果已能使违法成本高于违法收益,行为便主动放弃了选择违法,虚假会计信息便得到了有效治理。

五、结束语

会计人员服务于企业,听从企业领导人的指挥本身并没有错,但它又客观上造成了企业领导人操纵会计行为的弊端。我们认为,这种弊端的出现的原因:一是目前的制度环境使会计人员的个人利益完全依附于特定的企业,当企业领导人要求会计人员合谋制造虚假会计信息时,由于退出共谋成本巨大,这样会计人员为减少可能的损失而不得不冒险承担违法成本;原因之二是目前立法与司法的效率较低,缺乏足够的威慑力,致

使违法的收益大于了违法的成本。在这种情况下,企业领导人产生了制造虚假会计信息谋利的动机,基于同样的原因,会计人员才宁愿以承担违法成本去减少不参与共谋可能带来的损失。

会计委派制使委派会计利益与其所服务的企业相分离,消除会计人员退出共谋的成本,帮助会计人员改变被动参与共谋的处境。但从本质上看,会计委派制并没有从根本上制止制造虚假会计信息的源,而只是通过增加两者合谋的成本阻碍企业领导人向委派会计人员发出制造虚假会计信息的命令。尽管会计委派制已在实践中取得了一些成果,我们仍很难推定把会计人员与企业强行分离以阻止虚假会计信息产生是“帕累托有效率”的。

实践中,实施会计委派制的方式不一,有的是委派会计负责人,有的是统管统聘会计人员,但不管形式如何,它们的制度目标是一致的,所使用的手段也大致相同,并且,政策起作用的内在机理也是一样的。总体上来说,统管统聘会计人员在革除原有会计人员管理体制弊端上尚不如委派会计负责人彻底,因而,本文对委派会计负责人的分析同样有助于分析会计人员统管统聘。

注释:

会计人员拒绝合谋的后果是将可能受到企业领导人的打击报复,这种打击报复可能是潜在的,因而仅是一种风险。会计人员避免损害的途径有两条:一是寻求法律保护,而目前的法律采用的是“法定主义”,不可能对所有的损害行为作出限定,同时,更不可能对损害的风险作出限定;二是退出企业或岗位,由于利益无法分离,因而,退出成本巨大。上述两点决定会计人员很难拒绝企业领导人制造虚假会计信息的命令。

我们之所以称之合谋,是因为不管出于何种原因(是积极主动还是被迫无奈),会计人员至少是清楚制造虚假会计信息是违法违纪的,并且,客观上讲,虚假会计信息终究是出于会计人员之手,也就是说他选择了与有关人员共同制造。

成本的充分有效是指企业领导人不愿为制造虚假会计信息而支付这种成本,即可能获得的收益小于这种成本。同时也假定企业领导人不选择其他途径来规避这种成本。

实际上,委派的人员已很多,包括厂长、党委书记、副厂长以及总会计师,连财务负责人的聘用也得征得主管部门的同意。

关于犯罪行为的原因论,传统理论有社会学理论、生物学理论以及精神病学和心理学理论等。而“白领犯罪”的概念出现对那种历来认为造成犯罪的根源只能解释为异因素在起作用的观点提出了挑战。与此不同的是,经济学家把犯罪看作一种“产业”,它的生产水平(或称活动水产)取决于相应的违法收益与违法成本,犯罪率取决于风险与收益的命题通常也被称为“威慑假说”。我们认为,尽管经济学家的观点尚有待在实践中进一步完善,但用收益与成本来分析当前制造虚假会计信息等违法违纪行为有可取之处。

尽管会计委派制已取得了一定的效果,但如果社会把推行会计委派制的资源用于其它治理方法,或许能取得更好的效果;从另一方面看,会计委派制可能降低企业效率以及增加社会成本等因素尚未被人们充分认识,因此,现有的评价不能算是全面客观的。

(作者单位:西南财经大学 成都 610074)

(责任编辑:余玉苗)