

美国在制定企业公认会计准则方面的经验与教训(上)

● 厦门大学 陈少华

美国是目前世界上市场经济最发达的国家,它在制定企业会计准则方面已经有几十年的历史。其会计准则不但对维护其国内资本市场的健康发展起着极为重要的作用,而且促进了整个世界会计实务与理论的发展。目前,我国正在大力开发资本市场,并加紧建立规范资本市场所需的法规体系,包括企业会计准则。在资本市场的有效运行中,会计准则起着至关重要的作用。因为,有关投资与管理的决策在很大程度上取决于可靠、准确与可理解的财务信息。本文主要分析美国在制定会计准则方面的一些经验与教训,以供会计界同仁参考。

在美国,企业会计准则的来源渠道十分广泛,既包括民间会计组织制定的会计准则,也包括政府机构颁发的有关法规。然而,至今为止,美国的企业会计准则主要是由会计职业机构或民间团体制定的。1992年,美国注册会计师协会(AICPA)在其发表的第69号审计准则中把公认会计准则(GAAP)分为五个层次:(1)财务会计准则委员会(FASB)财务会计准则和解释,会计准则委员会意见书,会计研究公告;(2)FASB业务公告,AICPA的行业审计与会计指南和它的立场公告;(3)FASB紧急工作组的一致意见,AICPA的实务公告;(4)AICPA的会计解释,FASB工作组的问题与解释以及广泛流行的行业实务;(5)其他会计文献。值得注意的是,负责管辖美国证券市场的证券交易委员会(SEC)的会计公告却没有包括在公认会计准则中。其主要原因是,这些公告属于行政法规,其权威性超越执行中的公认会计准则,类似情况包括内政部(IRS)、联邦储蓄委员会等其他政府机构制定的会计法规。这些政府机构颁发的会计法规被称为“优选会计准则”,它们不属于公认会计准则的组成部分。

由会计职业组织或民间团体负责制定企业公认会计准则的原因与证券交易委员会采取的策略有关,由于没有联邦公司法,美国许多州为了吸引投资纷纷试图减轻公司在信息披露上的负担。因此,联邦证券立法对公司信息披露的管理就显得特别重要。SEC是根据1933年证券法成立的,负责管理证券市场的独立政府机构。根据证券法,SEC有权制定在其注册公司的财务会计和报告准则,并对相关审计准则和程序具有监督权。自成立

以来,SEC的策略是允许民间机构制定会计准则,而自己则保留着裁决权,这种安排既可充分利用民间雄厚的会计力量,减轻自己在制定会计准则方面所需的人力物力负担,又可迎合美国社会厌恶“政府干预”的心理需要。最后,它还可利用最终裁决权来主导企业财务会计和报告实务的发展方向。

目前,美国的公认会计准则主要是指受SEC认可,并针对受证券法及证券交易法管辖的大约12000家大中型公司的有关会计准则,这些公司虽然只是美国3700万公司的一小部分,但它们主宰着美国证券市场,代表美国经济主流,对其社会经济发展起着举足轻重的作用。这些公司必须根据SEC认可的GAAP编制财务报表,并聘请注册会计师进行审计,除了受SEC和其他政府机构管制的企业之外,剩下的大部分企业一般都不必要对外提供财务报表。然而,这些企业可能根据银行贷款协议或合资协议等编制财务报表,这些协议中经常含有与会计有关的规定,如最低营运资本额,负债对所有者权益比率,收益对利息比率等,这些规定一般还明确指出,上述比率的计算必须以公认会计准则为基础。此外,在法律诉讼中,法院一般也要求企业的财务报表以公认会计准则为基础进行编制。因此,公认会计准则的作用十分广泛。

企业公认会计准则的发展大致可以分为三个阶段,第一阶段(1900—1933),简称自由发展阶段,在这一阶段里,企业管理当局几乎可以完全控制年度财务报告中披露的内容。第二阶段(1933—1973)称为会计职业界贡献阶段,换言之,会计职业界在这一时期的会计准则发展中起着重要作用。第三阶段(1973—至今)称多方协商阶段,财务会计准则委员会(FASB)与相关利益集团相互影响,共同促进会计准则的发展。

1900年之后,以股份有限公司形式组建的企业在美国社会经济发展中发挥日益重要的作用。然而,由于企业所有权分散,股份制造成企业所有者与经营者相分离,在当时缺乏有效的外部规范的情况下,企业管理当局能够控制财务信息披露的内容与形式。管理人员的特点是只考虑急迫的会计问题,并采取就事论事的办法解决问

题,其结果是,大部分会计问题从实务操作方面考虑。此外,管理人员主要关注所得税收益确定问题和所得税费用最低化问题。他们往往回避复杂问题,对会计问题的选择也是以收益均衡化为导向。这一阶段最突出的问题是,企业管理当局对会计信息进行操纵,使人们对会计信息的可信性产生怀疑。此外,不同企业采用不同的方法处理同一个会计问题,也造成企业之间的财务报表缺乏可比性。在20年代,这种状况引起广泛不满,1929年发生经济大危机以后,许多企业纷纷破产倒闭,投资人和债权人遭受重大损失,社会各界纷纷要求改进企业财务报表,以保护投资人的利益。

经济大危机以后,广大公众对企业财务报表的疑虑不断加重。在这一背景下,美国会计师协会(AIA,1957年后改为美国注册会计师协会,AICPA)和纽约证券交易所开始着手共同研究解决公司财务报表问题。1938年,AIA成立会计程序委员会(CAP),以便通过消除不良会计实务来减少公司财务报告中的差异。CAP由21人组成,他们分别来自各个会计师事务所。CAP最初也设想制定一套系统的会计准则,以便作为解决各个具体会计问题的指南。然而,其大部分成员认为,制定一套这样的准则至少需要5年的时间。届时,证券交易所将失去耐心。因此,CAP只好仍采用就事论事的办法,并对那些可能被接受的会计方法进行推荐。换言之,CAP主要采用归纳法来制定会计准则,即从当时流行的会计实务中选择那些较优秀的会计处理方法。然而,CAP在成功地消除有异议的会计事务的同时却没有系统总结基本会计准则,因而受到会计界的强烈批评。人们认为,CAP制定的准则缺乏充分的社会调查和理论推理依据。1957年,在AICPA的年度会议上,其委员会成员Alvin发表了一个具有历史意义的演讲,他呼吁对AICPA进行改组,以便加快和完善会计准则的制定。他强调把理论研究作为会计准则制定程序的组成部分,会计界对Alvin的建议十分支持。AICPA随后成立一个特别委员会,不到一年的时间,该委员会就提出一份研究报告。该报告指出,“制定所有的会计准则都需要充分的研究,有关会计问题的公告都必须建立在独立研究调查的基础上,基于这一原因,准则制定机构需要配备充足的人力资源——研究或调查报告应该谨慎进行并全部存档,这些文件应该全部向会计界和社会开放。”(注1)

尽管受到猛烈批评,CAP作为美国会计职业界第一次在制定可操作会计准则方面的尝试,仍然值得称道。自1938年至1958年,CAP颁发了51份“会计研究报告”(ARSs),对许多会计事项和交易的处理提出建议,这些建议得到美国证券交易委员会和证券交易所的支持,从而成为美国当时唯一的“公认会计准则”。

自第二次世界大战后,美国的社会与经济环境发生

重大变化,各种新的融资手段,新交易方法层出不穷,会计准则的作用日益增加。1959年,AICPA成立会计准则委员会(APB)取代CAP,以便促进公认会计准则的发展。在形式上,APB与CAP略有不同,它拥有18至21名成员,他们虽然都是AICPA的会员,但分别来自会计师事务所、学术界和企业界。除此之外,AICPA还成立会计研究分部,专门从事会计研究工作,其成果以会计研究报告(ARS)形式发表,根据章程,APB应以ARS为基础制定会计准则(称双轨制定法)。

在成立初期,APB的运作充满了艰辛。由于与当时流行的会计实务差距太大,根据章程进行的会计研究报告没有得到会计界的接受。第一号ARS“会计基本假设”没有引起会计界的反映。第三号ARS“企业广泛会计原则初步结论”在各个方面都受到猛烈批评。在APB第一号公告中,APB对这两份研究报告进行表态。APB指出:“本委员会认为,虽然ARS1和ARS3对会计思想具有有益的贡献,它们与现存公认会计原则差异太大,因此目前无法接受。”(注2)

APB的这一声明严重削弱了会计准则的双轨制定法。尽管如此,APB在以后的准则制定过程中仍然注重以ARS3为依据。例如,APB第8、9号立场公告(Opinion No.8, No.9)就分别把ARS8和ARS9作为原始文件。由于ARS1和ARS3的失败,会计研究分部又开展了另一项研究,旨在讨论会计原则的基本概念和归纳现存认可的会计原则和实务。这项研究最后以ARS7“公认企业会计原则总汇”(Inventory of Generally Accepted Accounting Principles)发表。

这份报告同时采用归纳法和演绎法。它首先汇总了现存认可的各种会计公告,然后从中演绎出一套会计准则。这份报告受到会计职业界的普遍欢迎。由于APB没有完成其原计划会计原则的制定工作,APB下属的一个特别委员会强调,APB应在尽可能早的时间里,提出财务报表的目的和局限性,确定认可的会计原则,并对公认会计原则进行定义。为了完成这一任务,APB组织的一个委员会利用5年的时间,发表了APB第4号公告“企业财务报表的基本概念和会计原则”,这份报告在1970年得到APB的批准。这份公告有两个基本目的:(1)为评估现存会计实务,解决会计问题和指导财务会计的未来发展提供依据;(2)帮助理解财务报告的目标,财务报告程序的性质及其原因,以及财务报表在提供所需要的信息方面的潜力和局限性。虽然APB第4号公告的内容较为广泛,但它在很多方面与ARS7类似。由于该报告只是一般公告而非立场公告,因此,APB第4号公告仍然缺乏约束力。此外,该报告在系统性方面也有一些欠缺。