

# 美国在制定企业公认会计准则方面的经验与教训(下)

● 厦门大学 陈少华

在运作过程, APB 仍然受到社会各界的猛烈批评。这些批评主要包括以下几个方面:

第一, 由于缺乏一套较完整的概念结构, APB 对许多会计问题都是采用就事论事的解决办法。结果是, APB 成员对许多问题的讨论缺乏一个共同的基础, 各个会计准则之间缺乏协调性。除此之外, 相关利益集团也无法预测 APB 对某个会计问题即将采取的措施。

第二, APB 的成员主要来自会计师事务所, 无法广泛代表相关利益集团的利益。随着社会经济的发展, 企业规模日益扩大, 其经营活动对社会的影响不断扩大, 公认会计准则的制定逐渐成为一项公共事业。而 APB 仍被视为会计界自我服务的机构。

作为对社会批评的反应, APB 在 1971 年实行了公证会制度并在起草准则草案前几个月就开始向有关利益集团分发各种讨论备忘录。然而, 由于在制定企业合并会计准则和商誉会计准则方面一直无法达到一致意见, AICPA 在 1971 年成立了两个专门研究小组“会计原则

跨地区、跨行业、跨所有制的大型企业集团, 使其成为乡镇企业中的骨干。

**二、乡镇企业改制中的财政信用管理问题。**乡镇企业改制, 必然涉及财政信用的债务处理和今后的投资方向及管理等问题, 对此, 我们提出以下建议:

(一) 企业改制中, 要认真落实向财政部门借入的各项债款。从目前情况看, 已改制企业的财政信用债务大致归属为以下去向: (1) 村级企业债务, 落实在村民委员会; (2) 镇级企业债务, 或落实在原主管单位(镇工业公司), 或落实在新设立的集体资产管理机构(即镇资产管理公司)。我们认为, 村民委员会是村民自治组织, 无经济来源; 镇工业公司和镇资产管理公司(或资产办)均是空壳单位, 不具备偿还债款的实力。这些财政信用债务大多数是“认帐不认还”。因此, 为了使财政信用债务真正落到实处, 首先, 镇财政所要参与乡镇企业债务落实的全过程, 只有参与才有发言权, 才能提出相应的措施和对策; 其次, 在财政信用债务落实后, 要立即和新单位重签借款协议书, 明确经济责任和具体偿还的时限, 以及相应的风险防范措施。

(二) 改制后财政信用的投向。随着“十五”大精神的贯彻, 乡镇企业改制将加快步伐。企业改制后, 财政信用资金仍然要加强周转, 发挥支持企业发展的作用。投放

制定研究小组”和“财务报表目标研究小组”。“会计原则制定研究小组”由美国证券交易委员会前委员弗兰西斯·怀特领导, 该研究小组在 1972 年发表了一份著名的报告(简称怀特报告), 呼吁对会计准则的制定进行重大的改革。该报告提出以下建议:

1、建立财务会计基金会, 该委员会由 9 名理事组成, 他们的职责是任命财务会计准则委员会(FASB)成员并为准则制定筹措资金。怀特报告在结论中指出:“民间会计准则制定机构的成功取决于企业界、会计师职业界、证券交易会和公众对财务会计准则的接受程度。(1) 会计准则制定机构在实质和形式上拥有无可争议的独立性和客观性。(2) 与财务报告相关的利益集团广泛参与准则的制定过程。(3) 会计准则必须通过公开的程序来制定、颁发, 并确保相关利益集团的意见能够被吸收考虑。(4) 高质量的会计准则必须符合以下几点条件: 令人信服的逻辑与推理依据, 与公认的目标保持一致, 在特定状况下具有职业判断的空间, 对投资者和公众有用。(5) 会计职

财政信用, 对于下列几方面应当特别关注: (1) 支持股份合作制企业发展。股份合作制是今后乡镇企业中的主力, 财政信用要把支持股份合作制企业放在重要位置上。(2) 扶持私营经济发展。私营经济是国民经济的重要组成部分, 私营经济的税收收入在县镇财政收入中已占相当比重。今后随着私营经济的发展, 可吸收大量劳动力, 为社会稳定和提高人民生活水平发挥作用。对于效益好、有偿还能力的私营企业, 经有实力的经济单位担保, 可以给予财政信用借款。对于私营经济开发区的企业, 只要项目具备偿还能力, 也可以给予财政信用借款。(3) 支持房产开发企业发展。当前, 国家鼓励房地产开发, 以逐步改善城乡居民的居住条件。对于经营管理好、偿还有保证的房地产企业, 可以给予财政信用贷款。

(三) 财政信用资金的风险防范。首先, 要把好资金投放关, 投放中的申请、调研、立项、审定等环节要谨慎细致, 重点放在调研和审定工作上。其次, 掌握好受援单位的结算环节。例如, 对私营经济开发区的资金投入, 要掌握好财政对私营经济开发区税收返回这一结算环节, 保证财政信用资金按时回收。再次, 在资金投入时, 应以财产抵押作为主要形式, 抵押物以不动产、有价证券、承兑汇票等为主, 并经县以上公证部门公证。

业界成员在审核财务信息公允性时支持这些准则。”

2. 建立财务会计准则委员会(简称 FASB)。该委员会由 7 名专职成员组成,负责制定财务报告准则。

3. 建立财务会计准则咨询委员会。该委员会由 20 名成员组成,负责对 FASB 确定的优先处理项目,工作组和对拟议中准则的各种反应进行咨询。(注 3)

这些建议得到 AICPA 的接受,1973 年 6 月 1 日, FASB 正式成立。

根据怀特的报告,财务会计准则委员会的组织结构不同于先前的准则制定机构,它只是独立制定会计准则体系中的一个组成部分,自 1973 年成立以来,这一体系已经过一些修改。财务会计基金会是以从事公益,教育和研究等为目的而设立的非盈利组织,它负责任命财务会计准则委员会成员和财务会计准则咨询委员会成员,筹集运作资金,实施宏观综合监督。1984 年,该基金会还成立了政府会计准则委员会,并拥有类似于对 FASB 的职责。财务会计基金会在表面上是一个独立的组织,然而其理事会成员是由其赞助机构提名的人选组成的。这些理事会成员不但拥有特定的专业知识,并且对财务报告有兴趣。目前,这些赞助机构包括:美国会计学会,美国注册会计师协会,投资管理与研究协会,财务经理协会,政府财务人员协会,管理会计师协会,全国政府审计师、审计员和财务主管协会,证券行业协会。

在理事会的 20 名成员中,还有一些成员不是由这些赞助机构提名,他们分别来自企业界、学术界和会计职业界。财务会计基金会接受捐款并审核 FASB 的预算。目前,基金会收到的捐款中超过一半来自会计师事务所,其他来自企业界和金融界。

财务会计准则咨询委员会负责对 FASB 的议程,项目优先安排,选择和组织项目工作小组和其他一些相关项目进行咨询。目前,该委员会有 30 多名成员,他们广泛代表财务信息的提供者、使用者和审计师。

FASB 的宗旨是建立和改善财务会计和报告准则,以便为包括财务信息提供者、使用者和审计师在内的公众提供指南和教育,会计准则对经济的有效运作起着至关重要的作用,因为有关资源分布的决策在很大程度上依赖于可靠、准确和可理解的财务信息。有关各种主体经营和财务状况的财务信息还有助于公众作出其他方面的决策。由此可见,会计信息对社会经济资源有效使用和相关集团的利益具有重要的影响。会计准则制定机构能否保持独立性成为至关重要的问题。

为了实现其宗旨,FASB 在以下几个方面积极行动:(1)通过积极考虑相关性和可靠性以及可比性和一致性等首要质量特征,改善财务报告的有效性;(2)根据经济环境和企业经营活动的变化,及时制定或修改相关的准则;(3)通过完善准则制定程序及时发现解决财务报告的

重大局限性问题;(4)在改善财务报告质量的同时,促进会计准则在国际间的可比性;(5)改善公众对财务报告信息的目标和性质的共同理解。(注 4)

对 APB 的一个重大批评是其准则制定程序过于封闭,许多问题的讨论都是在内部进行,以致相关利益集团无法参加。FASB 在组织结构上十分注重解决这些问题。根据怀特报告,财务会计准则委员会必须在形式和实质上都不存在与其私人利益和公众利益的冲突。财务会计准则委员会由 7 名委员组成,任期 5 年,可连任两期。在任职期间,这些委员必须保持绝对独立,包括与其过去、现在或将来的就业安排和投资脱离关系。这些委员的背景要求是拥有会计、财务、企业知识和对公众利益的关注。在 1979 年 3 月,FASB 第一次出现非会计职业界背景的成员占多数的境况。

除此之外,FASB 还在会计准则制定过程中贯彻公开性原则,并在制度和具体措施上积极促进,鼓励各种相关利益集团参与会计准则的制定工作。作为民间机构,FASB 在制定会计准则方面的权威在很大程度上取决于其准则的广泛可接受性。通过为相关利益集团提供意见,了解和参与会计准则的制定,FASB 及其准则在相关利益集团中的可接受性大大提高。此外,向社会广泛开放,还可以帮助 FASB 更系统地了解和解决相关的会计问题。通过各种开放制度与措施,FASB 能够更全面及时、深入地确定:(1)存在的会计问题;(2)这些会计问题可能带来的其他问题;(3)解决该会计问题的备选方法;(4)各种备选方法的优缺点;(5)选择较合理的方法。相关利益集团的反馈有助于 FASB 对这些问题的决策,并能够帮助 FASB 避免制定那些实务操作有问题,成本过高,或与基本概念不一致的准则。

财务会计准则委员会在制定准则时必须根据程序规则强制要求的“适当程序”向社会开放,并接受社会的监督。虽然没有采用单一的方式制定所有的会计准则,然而,FASB 的重大项目一般要通过以下适当程序:(1)问题确认;(2)议事日程决策;(3)指定工作组;(4)起草并发表讨论的备忘录;(5)举行公证会;(6)分析各种书面和口头意见;(7)委员会举行会议,审议各种意见;(8)发布、公布草案;(9)委员会再次举行会议,审议对公布草案的修改;(10)委员会通过公告的颁发。

FASB 通过各种途径向相关利益集团征求会计方面的意见,在开展活动中,FASB 遵循以下原则:

1. 在决策中尽量保持客观性并且尽可能保持会计准则的中立性。为了保持中立,信息必须尽可能如实反映经济活动而不能加以粉饰,以便对某一特定行为进行导向。

2. 对有关利益集团对会计概念和准则的观点进行审慎的平衡,对概念和准则的确定最终必须由 FASB 进行

裁定。这些裁定是建立在研究,公众意见和建议,以及对其生成信息的有用性的谨慎考虑的基础之上。

3、只有在预计效益大于预计成本的情况下颁发会计准则。尽管有关成本效益的可靠数据很难取得,FASB仍然努力确定拟议中的准则将满足某一重大需要,并且与其他备选方案相比,实施这一准则的成本也能够从其效益中得到补偿。

4、在进行必要的修改时,尽量减少这些变化对持续报告中实务的干扰。当实行新准则时,建立合理的生效日期及过渡期。FASB认为,会计准则的演变最好能够同时符合相关性、可靠性、可比性和一致性。

5、对已颁发的准则和解释进行再检查,及时修订或更换那些有问题的准则。(注5)

除了组织结构的调整外,针对以前会计准则制定机构所经受的挫折和教训,FASB成立伊始就采用演绎和准政治法(quasi-political)来制定会计准则。例如:CAP和APB遭受最多的批评是就事论事,并由于缺乏统一概念而使会计准则之间缺乏一致性。因此,FASB在制定财务报告准则的同时还重视研究广泛的会计概念。自1973至1996年底,FASB发布了125号财务会计准则公告和一系列的概念公告。所有公告都是以一系列的深入研究为基础的。这些研究有些是由FASB工作人员进行的,有些是由其他团体或个人完成,包括国外和国内的会计准则制定机构。自1978至1985年,FASB利用7年的时间发表了6号财务会计概念公告。它们分别为:第一号“企业财务报告目标”,第二号“会计信息的质量特征”,第三号“企业财务报表要素”,第四号“非盈利组织财务报告目标”,第五号“企业财务报表确认与计量”,第六号“财务报表要素”。其中,第六号取代第三号,同时适用于企业与非盈利组织。

诚如FASB在概念公告的前言中指出的,概念结构是用于指导财务会计准则委员会制定完善的会计准则,并帮助FASB及相关的利益集团了解财务报告的适当内容及其内含局限性。在制定每一会计准则时,除了要确认,分析各种权威的会计报告,现行的会计实务及相关的研究成果外,FASB还要解决每个会计准则中所包含的基本概念问题。而概念问题的最重要依据则来源于FASB的概念公告。由于概念问题相对比较主观,FASB在讨论备忘录等文件时经常需要占用大量的篇幅探讨相关的概念问题。对许多具体的会计问题来说,其核心问题就是辨认和分析资产或负债,收入和费用的确认与计量问题。一般地说,概念公告提供的财务报表要素的概念,确认与计量标准,财务信息质量特征等为FASB探讨和解决这些问题提供了很大的帮助。

自1972年至1996年底,FASB共颁发了125号财务会计准则公告,100多份解释,几十份技术公告和6号财

务会计概念公告。它在维护美国证券市场的健康发展,促进美国乃至全世界的财务会计理论与实务发展起着重要的作用。作为一个民间机构,FASB的成绩足以令其自豪。然而,FASB本身及其准则制定程序等也存在着诸多不足之处:

首先,由于在制定财务会计准则方面的权威需要得到美国证券交易委员会和美国注册会计师协会的认可,加上依赖自愿捐款作为重要经费来源,FASB有时必须对重要利益集团进行妥协,从而使其独立性受到影响。此外,虽然采取公开政策,但目前只有会计职业界和公司积极对FASB制定的准则施加影响,从而影响FASB对会计准则有用性的评估。

其次,FASB制定的会计准则过于概念化,数量过于繁多。1988年,the Business Roundtable协会对其成员企业所作的调查表明,90%的企业认为FASB的准则过于概念化,最典型的例子是FASB96号公告“所得税会计”。这份公告在概念上虽然合理,但十分复杂,企业执行时十分困难。因此,它一颁发就受到企业的广泛抵制。FASB最后只好进行修改,使其易于操作。另外,在过去10年中,公司年度报告中财务信息披露的内容翻了一翻,并丝毫没有减弱的趋势。过多,过于繁杂的会计准则给企业,特别是中小企业带来较大的负担。1990年3月,Seidler发表的一份分析报告表明,FASB在1985年至1989年期间发表的22份准则中只有6份具有合理的重要性。(注6)FASB制定数量庞大,内容详尽会计准则的原因是与美国社会热衷诉讼以及会计师事务所之间的激烈竞争有关。注册会计师为了在可能发生的诉讼中保护自己,需要依赖详尽的公认会计准则来支持其客户的财务报表。此外,在70年代,会计师事务所之间竞相争取客户,而客户则往往喜欢选择那些在会计处理上有较大灵活性的会计师事务所来审计其会计报表。这种状况促使会计师事务所寻找保护职业道德的途径,以免最终失去客户,详尽的会计准则能够使注册会计师避免在许多会计问题上发表个人意见。

最后,至今为止,FASB的活动主要限制在财务报表上,它在改进整个财务报告上的动作比较缓慢。会计界对此十分不满,并纷纷行动起来,开展各种相关的研究。1993年,投资管理与研究协会(AIMR)发表了“90年代及其未来的财务报告”,1994年AICPA的财务特别委员会发表了“改善企业财务报告——以使用者为中心”,这两份报告都对现存的财务报告实务进行批评,并提出许多改进的建议,这两份报告已经对FASB的准则制定产生重大影响。

注(略)