

济分类科目合并为几个大类,按照合并后的科目控制执行,以增强预算对客观情况变化的机动性、适应性。

2.将预算与决算的名词概念及包含口径调整一致。为预算与决算执行一套通用、统一的名词概念,赋予其一致的口径,并对口径专门加以阐述说明,使决算与预算相互衔接,为分析问题、解决问题创造条件。

3.加快支出标准体系建设。支出标准体系建设是财政管理的重要基础工作。支出标准可以贯通预算编制和预算执行,把资金计划与资金使用衔接起来。为各项经费开支规定明确的标准后,预算部门可以根据支出标准和工作计划安排预算,使预算准确而透明;执行部门可以根据支出标准和实际工作量安排支出,提高支出的合规性和透明度。这是提高预算编制与预算执行工作准确性的重要手段。

4.将非财政拨款收入从预算中剔除。建议比照多数国家的普遍做法,将自愿性、交易性的自有收入从部门预算中剔除,部门预算中只包含财政安排的拨款及其结转结余资金,使各部门预算加总即为政府预算。

5.重新设置财政预算年度。从世界范围看,不少国家和地区都实行跨日历年的财政预算年度。英国、加拿大、日本、印度、中国香港从当年4月1日至下年的3月31日止;瑞典、埃及、澳大利亚、孟加拉国、巴基斯坦、苏丹从当年7月1日起至下年6月30日止;美国、尼日尔、泰国从当年10月1日起至下年9月30日止。为此,建议改变目前按公历年作为预算年度的传统做法,按照国家权力机关工作周期同步设置预算年度。鉴于全国人大表决预算法案时间为每年3月,可考虑将预算年度调整为4月1日至3月31日,使预算编制与业务工作更加契合。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 李丞

加强监督 对标提升行业监管

殷德全

十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》围绕责任设计制度、围绕制度构建体系,集纳了全面从严治党的理论和实践创新成果,是新形势下加强党内监督的顶层设计,其所体现的监督理念、方法和制度措施,对加强注册会计师行业监管具有极其重要的指导意义。

无禁区,坚持信任不能代替监督

《条例》明确规定,党内监督没有禁区、没有例外,信任不能代替监督。注册会计师行业是社会诚信链条的重要一环,通过注册会计师对企业财务信息的外部独立监督,维护社会公众的利益。相关法律赋予注册会计师行业的独立监督职权,国外称之为“不拿工资的经济警察”。党中央国务院明确要求行业紧紧围绕服务国家建设这个主题和诚信建设这条主线,加强诚信建设。中注协始终将行业监管作为行业诚信建设的总抓手、行业业务建设的总枢纽和行业发展质量的总检验,构建健全有效的行业监管体系,通过加强行业监管,巩固社会公众的信心、信任和信赖。

一是行业监管全覆盖。全行业8300多家事务所都在监管范围内,中注协负责证券资格事务所,省级注协负责其他事务所。事务所执行各类鉴证业务均在各级注协的监管范围之内。

二是周期性开展执业质量检查。通过周期性的检查,发现问题、形成震慑,

推动整改、促进发展,发挥行业监管作用。对证券资格事务所,检查周期最长为3年;对其他事务所,检查周期最长为5年。2011—2015年,中注协和各省级注协完成了对全国事务所的一轮周期性执业质量检查,实现了系统风险导向检查的全覆盖。各级注协共检查事务所7617家次,抽查审计项目74063个。对证券资格事务所更短的检查周期,充分体现了越是信任越是要监督的理念。

无例外,运用监督执纪四种形态

《条例》明确规定,党内监督必须把纪律挺在前面,运用监督执纪“四种形态”,经常开展批评和自我批评、约谈函询,让“红红脸、出出汗”成为常态;党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数;党纪重处分、重大职务调整的成为少数;严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数。同时明确,“对下级党组织主要负责人应当平时多过问、多提醒,发现问题及时纠正”。习近平总书记强调,“强化党内监督,重在日常、贵在有恒”。注册会计师行业自恢复重建以来,在部党组的正确领导下,业务监管工作先后经历了“查案子”“查项目”“查系统”三个发展阶段,探索形成了严重违规重惩戒、轻微违规重整改、苗头问题重提示的惩戒帮扶机制。

一是严重违规重处理。中注协在开展行业监管中,将违反法律法规、职业道德守则、业务准则的,列入违规惩戒

范围,主要是对直接责任人予以惩戒,情节严重的对事务所实施惩戒,并向社会公告,发挥违规惩戒的警示作用。

二是坚持系统风险导向检查。2011年初,我国注册会计师行业监管体系与欧盟审计监管体系实现等效认可。为保持我国审计监管体系与国际的持续趋同,中注协于2011年改革执业质量检查制度,建立起“以周期性检查为基础、防范系统风险为核心、体现独立监管要求、与国际普遍认可监管制度趋同”的事务所执业质量检查制度。在检查中,就事务所存在的系统性风险提出建设性建议,寓帮扶于检查之中。在检查处理工作结束后,向质量控制体系和业务执行中存在问题的事务所发出改进建议书,跟踪检查,督促改进。

三是探索抓早抓小。2016年开始,中注协按照“四种形态”的理念,创新地开展了针对“常态”“大多数”的执纪形态,针对监管中发现的苗头性、倾向性问题,及时开展函询、约谈,督促事务所对相关情况作出说明,要求“说清楚、谈透彻”发挥提醒告诫作用,防微杜渐,谨防发生大案要案或重大风险。下一步,中注协将进一步扩大“常态”“大多数”的监管措施,全面贯彻落实党中央国务院关于加强事中事后监管的一系列决策部署。

无特殊,重点抓住关键少数

《条例》规定,“党内监督的重点对象是党的领导机关和领导干部特别是主要领导干部”“党内监督必须加强对党组织主要负责人和关键岗位领导干部的监督”。中注协在开展行业监管中,注重对事务所关键少数的监管。

一是明确事务所的质量控制领导责任。中注协发布的事务所质量控制准则明确规定了主任会计师或首席合伙人应当对质量控制承担最终领导责任,要求主任会计师通过清晰、一致、经常的行



动示范和信息传达,培育以质量为导向的内部文化。

二是在开展执业质量检查中关注领导责任落实情况。在行业监管实践中,尚缺乏对领导责任的全面问责机制。审计服务市场上存在的不正当低价竞争现象,一定程度上与缺乏抓关键少数的问责制度相关。由于缺乏领导责任的问责,审计业务的实际控制人可以不在出具的审计报告上签字,可以带着业务跳槽,既损害注册会计师独立性,也降低审计质量,成为行业健康发展的顽疾。接下来,将按照抓住关键少数的思想,研究建立对事务所主任会计师和相关审计业务实际控制人的问责机制,强化责任意识,切实落实其最终领导责任。

无遗漏,条条有整改、件件有着落

《条例》规定,“党组织应当如实记录、集中管理党内监督中发现的问题和线索,及时了解核实,作出相应处理”“党组织对监督中发现的问题应当做到条条有整改、件件有着落。整改结果应及时报告上级党组织,必要时可以向下级党组织组织和党员通报,并向社会公开”“加强对履行党内监督责任和问题整改落实情况的监督检查”。习近平总书记强调,要以党内监督“增强党自我净化、自我

完善、自我革新、自我提高能力”,“把党内监督作为党的建设的重要基础性工程,使监督的制度优势发挥出来”。

注册会计师行业于2007年开始,首次建立了针对检查发现问题的整改制度,针对检查发现事务所质量控制体系和业务执行中存在的不足,向事务所发出整改通知书(改进建议书),要求限期汇报整改情况,并对整改不力者进行复查。同时,通过检查回访、专题研讨、分类培训、书面沟通等方式,切实帮助事务所找准问题、整改到位。结合学习六中全会精神,中注协对2011—2015年发出整改通知书、收回整改报告的情况进行了梳理,发现存在个别事务所整改报告不全面、未逐条报告的情况,已经要求相关事务所重新上报。下一步,按照《条例》整改结果“向社会公开”的规定,研究公开披露事务所规定期限内未整改事项的可行性,并探索整改后续监管措施,督促事务所不断完善质控体系,提升执业质量。在开展注册会计师行业业务监管中,中注协也创造性地开展了一些监管探索,如系统风险导向检查、重程序、重工作底稿等,将加强研究运用,不断提高党内监督的效率和水平。□

(作者单位:中国注册会计师协会)

责任编辑 雷艳