

新形势下做好大型会计师事务所行政监督的思考

周大锋

注册会计师行业行政监督职责从2004年开始由协会收归至财政部门以来已历十余年,根据分工财政部监督检查局及专员办负责证券资格会计师事务所的行政监督,财政部以《关于进一步做好证券资格会计师事务所行政监督工作的通知》进行细化和明确。随着资本市场的改革和《证券法》即将到来的重大修改,证券资格会计师事务所的概念逐渐为大型会计师事务所取代,同时结合当下专员办职能转型的现实,大型会计师事务所的行政监督面临监管制度设计滞后、监督资源缩减、监督主体内部尚未理顺而监督对象变化较大等新问题。在这种形势下,以往大型会计师事务所行政监督的方向、方法都会受到一定的局限,不利于监督的持续性,也不利于监督事业的发展。据此,笔者建议从以下几个方面着手做好新形势下的大型会计师事务所行政监督:

(一)重新规划制度设计和机制建设,做好顶层设计。《财政部关于进一步做好证券资格会计师事务所行政监督工作的通知》已经滞后,有必要重新配置资源、布置任务。结合即将部署的会计监督信息系统,将事务所的所有签证企业纳入执业质量监督的范围,量化日常监督动作,建立总分所监督的协调机制,尝试开展综合评价。在工作内容上要突出日常工作的基础性地位,对日常监督工作要分门别类制定详细的操作流程并结合信息系统加以辅助和控制。在部内司局职责确定的前提下,可以建立

协调机制,在部机关本级建立起顺畅的监管协调和资源共享机制,出台事务所信息报备的制约措施,同时对协会进行必要的引导,使行业自律能够和财政行政监督互为补充。对外诸如国资、证监、审计等部门也应当有必要的沟通渠道和机制,形成政府监督的合力并避免重复和交叉。

(二)做好事务所行政监督的基础工作,夯实工作基础。资料报备数据库、重点审计客户分析、分工负责等工作是必要的内部基础工作,但从事务所监督的角度来说,推进事务所内控及管理是整个监督的基础性工作。在当下会计师事务所优化整合过程中,虽然通过合并瞬间做大,但在内控和管理上还有差距。要做强,必须在品牌与发展战略统一的情况下,真正做到人事、财务、业务、技术标准、信息管理“五统一”。对专员办来说,根据《会计师事务所分所管理暂行办法》总分所一体化管理的基本原则和主要内容,着力从内控和管理的角度推进总分所实现“五统一”是当下大型会计师事务所监督中的重要基础工作。

(三)主抓事务所质量控制为主导的内控机制建设,履行事前事中监督职能。一是督导证券所贯彻落实风险导向审计理念,督促建立风险导向的审计风险控制制度。评估审计风险是事务所审计风险控制的首要程序,也是审计工作的关键程序,也是属于事前范畴。加强对风险评估程序的监管,也是体现事前监督的一个重要支点。建议安排监管人

员参加证券所审计组实施的审计前期工作,了解审计工作组与被审计单位管理层沟通,掌握审计工作组评估错报风险以及讨论审计计划、确定重要性水平等内容。二是加大对证券所质量控制部门复核工作监督的力度,提高执业质量。质控部对审计的复核工作是质量控制后的一道关键程序,尤其是三复是质量控制的最终关口。加强对质量控制部门的监督工作,抓住了提升执业质量的关键节点,能够突出监督工作重点。建议在推进事务所复核内控制度的前提下,对事务所复核工作就流程、计划、工作开展情况进行监督,专员办也可选择重大项目进行再复核程序,以全面测试证券所质量控制制度执行的有效性。

(四)推进大型会计师事务所诚信体系建设,突出行政监督特色。要建立事务所的诚信体系,根本措施在于解决事务所的独立性问题,也就是改善审计的委托代理关系。目前,很多情况下审计业务的委托人和被审计对象的身份是重合的,事务所不可避免的会出现妥协退让,难以保证执业质量。财务报表保险制度、第三方委托机制等解决方法都曾提及,但在现实情况下可行性不足。建议在力所能及的范围内采取以下措施:一是建立完善的中介服务机构及其执业人员的信用档案。财政部门牵头通过向社会征集和事务所自行申报方式建立完整可靠的信息记录,财政部多年来的监督检查案件也可经过梳理归纳导入信息库。信用档案在恰当时也可

出口退税负担机制改革的影响与思考

王文清

出口退税是国际贸易中通常采用的、意在鼓励各国出口货物公平竞争的一种税收措施。按照原有出口退税分担机制，超基数部分由中央与地方共同负担，企业出口的越多，地方财政负担就越重，导致部分地区出口退税负担不均衡。对此，为深化财税体制改革，理顺中央与地方收入划分，促进外贸稳定发展，国务院下发《关于完善出口退税负担机制有关问题的通知》，明确从2015年1月1日起，出口退税（包括出口货物退增值税和营业税改征增值税出口退税）全部由中央财政负担，地方2014年原负担的出口退税基数定额上解中央。新常态下机制运行所遇到的问题以及对地方经济发展产生的影响，是当前值得深入研究的一个重要课题。

我国出口退税负担机制改革的背景与必然

2004年，出口退税实行中央与地方财政共同负担机制，以2003年出口退税实退指标为基数，对超基数部分的应退税额，由中央与地方按75:25的比例分别负担，对此之前累计拖欠出口企业的退税款全部由中央财政一次性偿还。虽然，当时做到了“老账要还、新账不欠”，

但是随着外贸出口的高速增长，基数之外地方负担25%退税的财政资金却严重不足，地方拖欠退税的现象再次显现。鉴于此，2005年8月国务院下发《关于完善中央与地方出口退税负担机制的通知》，对原出口退税负担机制进行改革，中央与地方超基数部分退税划分改按92.5:7.5，并要求地方政府自行制定省以下出口退税分担办法。

2005年出口退税负担机制改革降低了地方分担比例，财政压力得到了缓解，10年来的机制运行证明，我国对外贸易经济有了稳步提升，出口增量大幅提高，但也出现了一些新问题。一是过高的出口依存度带给地方退税负担压力过重。出口是拉动国家经济增长的“三驾马车”之一，10年来外贸出口快速增长，出口退税也随之日益增长。二是出口退税负担地区间分布不均衡。各地出口情况极不均衡，特别是沿海口岸城市出口基数大、增长快，地方财政退税负担压力大。三是出口商品增值税纳税地与退税地不一致，采购地政府获得增值税收入，而出口地政府却要承担退税负担，不平衡因素诱导地方政府行政干预，地方保护主义加强，阻碍了地区之

间资源合理配置和商品的自由流动。

机制改革对地方经济发展的积极影响

中央在坚持与地方共同负担出口退税的前提下完善现有机制，规定由中央全额支付退税，并由中央统一退库，相应取消中央对地方出口退税基数返还，2014年地方负担部分年终专项上解。可以看到，改革进一步减轻了地方政府的财政压力，保证了出口退税资金及时足额到位，符合继续实施积极财政政策的要求，对地方经济发展将起到积极的促进作用。

（一）有力缓解地方财政负担，确保退税资金到位。取消中央和地方出口退税财政共同负担机制，最显而易见的“利好”是地方财政压力得到了缓解。新旧机制在质上有了一个大的变化，原来地方负担较重，对于出口大省来说“收益的只是名而没有利”。主要原因在于中央与地方财政分担在扣除基数上是固定不变的，从而使地方财政随着出口退税额的逐年递增而产生越来越大的承担。如以某市2008—2014年出口退税负担为例，2008年该市实现出口退税

接入社会征信系统。二是推动信用信息的共享。信用信息的公开共享是加强市场诚信体系建设的前提，有利于减少市场主体交易过程中的信息不对称和信息不完整。在完善诚信记录的基础上，建立市场诚信信息共享制度，探索建立全

国统一的市场诚信信息平台，实现跨地区、跨部门的市场诚信记录联网，真正使那些失信的市场主体寸步难行、无处立足。三是加强对信用的管理，形成赏罚分明的信用市场。结合日常监管，综合采取信用记录、警示告诫、公开曝光、

经济处罚、行业禁入等措施，严肃查处各类违法违规经营行为，切实维护公平有序的市场竞争环境。□

（作者单位：浙江省宁波市财政监察专员办事处）

责任编辑 雷艳