企业会计标准体系建设的 又一重大系统工程

杨 敏

一、统一思想，充分认识制定《小企业会计准则》的重要性 and 必要性

(一) 制定《小企业会计准则》是服务小企业健康发展的需要

小企业是我国国民经济和社会发展的力量，大力支持小企业发展，对于提高经济增长活力、有效扩大就业、保持社会和谐稳定、建设创新型国家，具有十分重要的意义。为促进小企业健康发展，财政部门认真贯彻落实中央精神，与相关部门密切配合，先后出台了一系列政策措施，综合运用资金、税收、政府采购、财务会计制度等多项政策工具，不断加大扶持力度；另一方面，着力于从支持小企业数量健康增长、优化小企业结构、引导小企业集聚式发展、提升小企业经营管理水平等方面，推动小企业走上内生增长、创新驱动的发展轨道。

发布实施《小企业会计准则》，是从会计管理方面引导小企业改善其经营管理，规范其会计行为，增强其会计信息的真实性和透明度，是财政部门支持小企业发展的一项重大举措。

(二) 制定《小企业会计准则》是完善企业会计标准体系的需要

会计工作是经济、财政工作的重要基础。围绕中心、服务大局，传承创新、强化管理，加快建立国家统一的企业会计标准体系，是党中央、国务院对财政部门提出的殷切希望，是发展社会主义市场经济的必然要求，也是《中华人民共和国会计法》赋予财政部门的神圣职责。我国于2005年建成的《企业会计准则》自2007年1月1日起在我国上市公司和非上市大中型企业有效实施，得到了国内、国际社会的普遍认可，但《企业会计准则》的实施范围不包括小企业。现行小企业会计制度是2004年制定的，部分内容已滞后于小企业自身业务和市场经济发展的要求。调研结果显示，我国目前小企业执行的会计标准不一，有的执行小企业会计制度，有的执行企业会计制度，有的仍执行分行业会计制度，严重影响了会计信息的可比性。

发布实施《小企业会计准则》，标志着由适用于大中型企业的《企业会计准则》和适用于小企业的《小企业会计准则》共同构成的企业会计标准体系基本建成，为今后统一会计标准、提高会计信息可比性、建立良好的会计秩序奠定了坚实的基础。

(三) 制定《小企业会计准则》是推进会计国际趋同的需要

鉴于中小企业的重要性，一些国际会计组织和国家会计准则机构十分重视中小企业会计的研究。在这一研究过程中，大家普遍意识到，不论企业规模大小，一律执行单一的会计标准并不合理。中小企业由于其规模、组织形式以及产权关系等具有显著特征，表现在会计管理方面，无论在会计目标、会计信息使用者需求、会计机构和人员配置、会计核算水平等均有独特之处。因此，在会计确认、计量、报告上应当适用于不同于其他主体的原则、方法与体系。20世纪90年代以后，一些主要发达国家开始推行差别报告制度，即允许一些会计主体不按照某些会计准则的规定或是整个会计准则体系编制财务报告。差别报告制度主张不同的主体应遵循不同的会计准则，即会计准则的制定要适应不同企业的实际情况。目前，单独制定适用于中小企业或小企业的会计标准，减轻小企业在提供财务报告方面的负担，已成为国际社会的共识。例如，英国早在1997年制定发布了《小型报告主体财务报告准则》，国际会计准则理事会也在2009年7月制定发布了《中小主体国际财务报告准则》。发布实施《小企业会计准则》，是在国际通行做法下的必然选择，是推进会计国际趋同的需要。

需要说明的是，按照我国建成的企业会计标准体系，中型企业执行《企业会计准则》，小企业允许执行《企业会计准则》，这些要求比《中小主体国际财务报告准则》高，这也是从小企业需要发展的角度考虑。《小企业会计准则》内容设计既符合我国小企业发展实际，也符合国际倡导的《中小主体国际财务报告准则》要结合各国实际加以应用的理念。

(四) 制定《小企业会计准则》是保证小企业会计信息质量的需要

自从党的十四大确定建立中国特色社会主义市场经济体制以来，随着经济社会的发展进程，我国小企业会计标准建设大致经历了三个发展阶段：第一阶段发布实施分行业会计制度。1992年“两则两制”改革中，财政部结合各行业生产经营活动的不同特点及不同的管理要求，先后制定了工业企业、交通运输、商品流通、金融、施工、农业企业等13个分行业会计制度。这一阶段，所有企业，不论规模大小，根据所处行业不同，执行相

应的分行业会计制度。第二阶段发布实施《小企业会计制度》。2004年4月,财政部制定发布了《小企业会计制度》,要求全国范围内的小企业自2005年1月1日起开始实施。这一阶段,打破了分行业、分所有制制定实施会计制度的模式,而是根据企业规模和内部管理的特点、外部会计信息使用者的需求不同,分别执行《企业会计制度》和《小企业会计制度》,并且,《小企业会计制度》中对于一些较为复杂的交易事项或者对会计人员职业判断要求较高的处理方法,给予了简化处理。第三阶段是发布实施《小企业会计准则》。在考虑企业规模和内部管理特点基础上,立足于主要满足税务部门、银行等外部会计信息使用者的需求,大大简化小企业的会计处理并且与税法规定保持了协调。

小企业会计标准建设的历程,既是市场经济不断发展的必然要求,同时也是小企业会计信息质量不断提高的要求。

二、集思广益,确保《小企业会计准则》制定的高质量

两年来,我们积极采取措施,大力推进《小企业会计准则》的研究制定工作:

(一) 2009年11月—2010年10月深入开展调查研究

多部门进行沟通交流,先后赴国家税务总局、银监会、工信部等部门调研,了解相关部门信息需求,取得相关部门理解支持配合;多地区开展实地调研,先后赴江苏、河北、上海、北京等地调研,收集大量一手资料;多层面召开座谈会,认真听取税务部门、银监部门、工信部门、银行、小企业的政策建议;多角度着手政策研究,完成了多份国内、国际比较研究报告,包括《关于修订〈小企业会计制度〉的研究报告》、《关于〈中小主体国际财务报告准则〉与〈国际财务报告准则〉的比较研究》、《关于〈个体工商户会计制度〉与〈企业会计准则(2006)〉的比较研究报告》等。

调研中,大家普遍认为,《小企业会计准则》是扶持中小企业发展的重要制度支撑,必将全面提升我国小企业的管理水平,迫切希望尽快发布实施。

(二) 两次广泛征求社会意见

1. 2010年4月—5月第一次征求意见

2010年4月,我们印发了《关于征求〈小企业会计准则〉意见的通知》(财会便[2010]15号),就小企业会计信息需求、《小企业会计准则》的适用范围、与税法的协调、与《企业会计准则》的协调等问题征求社会意见。主要反馈意见有:(1)关于小企业会计信息需求。反馈意见普遍认为,小企业会计报表主要报送对象有税务部门、工商管理部门、统计部门、行业主管部门(如果有的话)、投资者、债权人(银行)、经营者等,小企业会计信息主要应当满足这些使用者的信息需求。(2)关于《小企业会计准则》的适用范围。70%的反馈意见赞同从定性和定量

两个维度界定小企业,30%的反馈意见认为量化指标有难度,建议仅规定定性标准。(3)关于与税法的协调问题。85%的反馈意见认为,为减轻实务操作工作量,在不违背会计确认计量一般原则的前提下,《小企业会计准则》与税法应当尽量协调。(4)关于与《企业会计准则》的协调问题。反馈意见一致认为,《小企业会计准则》应当在《企业会计准则》的基础上予以简化规定,同时还要提供会计科目及使用说明、会计报表及编制说明等内容,以便于小企业财会人员理解和执行。通过此轮征求意见,基本确定了《小企业会计准则》的制定方向和原则。

2. 2010年11月—12月第二次征求意见

2010年11月,我们印发了《小企业会计准则(征求意见稿)》(财会便[2010]65号),网上广泛征求社会意见。反馈意见普遍认为,征求意见稿把准了小企业的基本业务和会计核算特点,能够满足主要会计信息使用者的需求。其中,税务部门认为,征求意见稿基本消除了小企业会计与税法的差异,对税收征收管理工作而言,能够起到促使小企业实行查账征税、进一步提高税收征管质量的重要作用。银行业认为,制定发布《小企业会计准则》有利于规范小企业会计行为、提高小企业会计信息质量,从而为打通小企业与银行的通道、破解小企业融资难的问题奠定制度基础。小企业会计人员认为,征求意见稿在会计处理原则的制定、会计科目和报表项目的设置等方面符合小企业实际,也充分体现了简便易操作的理念,语言通俗易懂,有利于小企业会计人员理解和执行。会计师事务所认为,完善小企业会计准则建设,进一步加强对小企业财务信息的管理,促进小企业更加健康、可持续发展,是社会各界普遍关注的问题。征求意见稿充分考虑了小企业的实际情况,简化了会计处理,提高了小企业会计核算的准确性,具有较强的操作性。会计理论界认为,按照我国企业会计改革的总体框架,在基本准则的框架下,对小企业会计确认计量报告要求作出明确规范,填补了一直以来我国对小企业未有相应准则规范的空白,完善和丰富了我国现有的企业会计标准体系;征求意见稿使得小企业的会计回归简单,不仅有利于规范小企业实务操作、加强相关部门对小企业的监管,而且有助于在会计教学中难易结合、张弛有秩,《小企业会计准则》可构成初级会计学的基本框架。

与此同时,反馈意见还就准则条文提出了具体的修改意见。根据这些意见,我们对征求意见稿进行了逐条修改和进一步完善。

(三) 2010年12月—2011年1月组织抽样模拟测试

为确保《小企业会计准则》体系完整、内容科学、便于操作,下发后能够实现平稳过渡、顺利实施,我们于2010年12月在北京、江苏、河南、云南等地选择了23家小企业进行模拟测试,其中北京2家,江苏14家,河南2家,云南5家。关于测试

小企业的选择,一是地域上涵盖东中西部地区;二是行业上涵盖工业、建筑业、交通运输业、批发零售业、服务业、住宿和餐饮业、计算机服务和软件业、进出口企业、农业等国民经济主要行业;三是具有一定规模的小型企业。

模拟测试结果显示:

1. 参加测试的23家小企业根据征求意见稿的规定,从模拟建账、对测试期间发生业务进行日常账务处理,直至编制财务报表,能够基本顺利运行下来。

2. 与小企业会计制度相比,征求意见稿下小企业所得税汇算清缴时需进行纳税调整的事项大为减少。以南京市11家测试小企业为例,有8家小企业纳税调整事项减少,纳税调整金额合计由小企业会计制度下的296.37万元下降为173.20万元,下降幅度为41.56%。其中,下降幅度最大的企业,纳税调整金额由原制度下的28.41万元下降为3.65万元,下降幅度高达87.15%。

3. 测试小企业从小企业会计制度向征求意见稿能够基本平稳过渡,执行征求意见稿后对小企业财务状况、经营业绩及现金流量影响不大。北京、河南4家小企业根据征求意见稿编制的财务报表与根据现行小企业会计制度编制的财务报表相比,除个别报表项目口径调整外,无差异。江苏省14家小企业根据征求意见稿编制的财务报表与根据现行小企业会计制度编制的财务报表相比,资产总额合计增加5.07万元(增加幅度为0.04%),净资产合计增加307.2万元(增加幅度为5.25%),营业利润合计增加46.34万元(增加幅度为3.75%),利润总额合计增加47.87万元(增加幅度为3.92%),净利润合计增加47.18万元(增加幅度为4.04%),现金流量表无影响。

(四) 2011年2月—7月做好发布实施前的准备工作

为保证《小企业会计准则》质量,确保准则顺利发布实施,我们再次组织江苏、浙江等六个省市会计管理机构,就《小企业会计准则》内容及发布实施等问题开展专题调研,同时组织相关人员赴沈阳、大连召开了三次座谈会,以及会同银监会召开金融机构座谈会,听取各方意见。主要反馈意见有:

1. 关于《小企业会计准则》的发布。各方普遍认为,发布实施《小企业会计准则》对小企业的生产经营不会产生实质性影响。《小企业会计准则》规范并简化了小企业的会计核算,有助于小企业加强内部管理和提高会计信息质量,有助于相关决策者及时掌握小企业经营情况,有助于提高金融机构、税务部门等对小企业会计信息的信任度,从而在一定程度上有利于改善小企业的生产经营环境。另外,也有意见提出,出台一套新的会计准则,短期内会增加小企业的实施成本,包括人员培训和系统升级等,但从长远发展看是有利的。

2. 关于《小企业会计准则》的内容。各方提出了一些具体修改意见。根据这些意见,我们对准则条文再次进行了完善。

3. 关于《小企业会计准则》的实施。各方建议:一是加强《小企业会计准则》的宣传培训工作,宣传培训对象应包括小企业会计人员、小企业所有者和经营者、中介机构从业人员、税务人员、银行信贷人员等;同时,将《小企业会计准则》纳入会计人员继续教育体系以及会计从业资格考试和初级会计职称考试内容。二是建立多部门协同机制,共同推动《小企业会计准则》的实施工作。三是清理我国现行企业会计制度,尽快结束目前多套准则制度并存的局面,建立全国统一的企业会计标准体系。四是做好新旧制度转换的配套工作,包括出台配套讲解和新旧衔接规定、指导开发统一的小企业会计核算软件、修订《会计基础工作规范》以进一步规范小企业会计基础工作等。这些意见,我们将在下一步工作中统筹考虑。

目前,财政部、工信部、国家税务总局、银监会、国家工商总局等五部门联合发布了《关于贯彻实施〈小企业会计准则〉的指导意见》,各部门根据各自的职责范围就准则实施提出要求 and 布置落实。与此同时,我们还组织编写了配套讲解,并与会计软件开发公司沟通,指导其开发出符合《小企业会计准则》核算要求且与企业纳税申报相衔接的会计软件。

三、求实创新,确保《小企业会计准则》有可为行

《小企业会计准则》的主要内容可以概括为:形成一个体系,统一一个范畴,服务两个对象,协调三大关系。

(一) 形成一个体系

基于“内容完整、通俗易懂、便于操作、强化监管”的要求,同时借鉴企业会计准则体系的制定经验,小企业会计准则体系由小企业会计准则和应用指南两部分组成。《小企业会计准则》主要规范小企业通常发生的交易或事项的会计处理,为小企业处理会计实务问题提供具体而统一的标准。采用章节体例,分为总则、资产、负债、所有者权益、收入、费用、利润、外币业务、财务报表、附则共十章,具体规定了小企业会计确认、计量和报告的全部内容。应用指南主要规定会计科目的设置、主要账务处理、财务报表的种类、格式及编制说明,为小企业执行《小企业会计准则》提供操作性规范。

(二) 统一一个范畴

关于什么是小企业的问题,在征求意见过程中主要存在两种不同的观点:一种观点是建议从定性和定量两个角度界定小企业,其中,定性标准参照《中小主体国际财务报告准则》中“不承担公众责任”的概念,定量标准参照国务院发布的中小企业划型标准。另一种观点是建议仅从定性角度界定小企业,不给出量化指标,以避免量化标准可能带来的“一刀切”问题。

综合考虑各方面因素,我们采纳了第一种观点,规定《小企业会计准则》适用于在中华人民共和国境内依法设立的,经营

规模符合国务院发布的中小企业划型标准所规定的小型企业的标准的小企业。但是,有三类小企业排除在外:一是股票或债券在市场上公开交易的小企业;二是金融机构或其他具有金融性质的小企业;三是企业集团内的母公司和子公司。前两类小企业承担了社会公众责任,从满足广大会计信息使用者的需求角度出发,我们要求这些小企业应当执行《企业会计准则》。第三类小企业作为集团内母公司或子公司,从统一会计政策编制合并财务报表的角度出发,我们要求这些小企业也应当统一执行《企业会计准则》。

此外,我们赋予了小企业会计政策选择的权利,即符合条件的小企业可以执行《小企业会计准则》,也可以选择执行《企业会计准则》。考虑到小企业的发展变化,我们还规定了何种情况下已执行《小企业会计准则》的企业应当转为执行《企业会计准则》。

(三) 服务两个对象

据调研,小企业外部会计信息使用者主要为税务部门和银行。税务部门主要利用小企业会计信息做出税收决策,包括是否给予税收优惠政策、采取何种征税方式、确定应纳税额等,他们更多希望减少小企业会计与税法的差异;银行主要利用小企业会计信息做出信贷决策,他们更多希望小企业按照国家统一的会计准则制度提供财务报表。

发布实施《小企业会计准则》,就是要规范小企业会计确认、计量和报告行为,要求其提供能够满足会计信息使用者需求的高质量信息,从而有助于税务部门根据小企业的实际情况征税,有助于银行根据小企业真实的偿债能力做出融资决策。

(四) 协调三大关系

1. 协调了《小企业会计准则》与《企业所得税法》的关系

关于如何处理《小企业会计准则》与《企业所得税法》的关系问题,在征求意见过程中主要存在两种观点。一种观点坚持以税法为导向的原则,制定《小企业会计准则》应当与《企业所得税法》尽可能协调一致。主要理由有:以税法规定为基础制定《小企业会计准则》,可以最大限度地消除会计与税收之间的差异,减少小企业在计税过程中涉及的纳税调整事项,同时减少税务部门对企业的计征成本、提高征管效率,有利于促进小企业实行查账征收。另一种观点坚持会计与税法适当分离的原则,制定《小企业会计准则》应遵循原有的会计原则,而不应过多地考虑税法规定。主要理由有:一是税收与会计的目标不同,适当分离是必要的,虽然小企业主要的会计信息使用者是税务部门,但会计以提供真实完整的会计信息为前提,税法以确保税金的强制征收为前提,两者目的、意义、原则均不相同;二是新的所得税法实施以后,税法与会计的差异已大为减少,会计上的很多理念已被税法中所采纳,加之小企业本身业务单一,需要纳税调整的事项不多;三是与税法一致,可能

导致一些会计处理偏离基本准则的原则要求。

综合考虑各方面因素,我们采纳了第一种观点,以满足小企业会计信息使用者(主要为税务部门)的需求为根本出发点,最大限度地消除小企业会计与税法的差异。这样,既有利于提高会计信息的有用性,也有利于在保证会计信息真实可比的前提下降低会计核算和纳税申报的工作量,符合成本效益原则。

与此同时,《小企业会计准则》减少了职业判断的内容,强化了有关资产项目、未决诉讼、未决仲裁、对外提供担保事项、纳税调整过程等信息披露的要求。

2. 协调了《小企业会计准则》与《企业会计准则》的关系

关于《小企业会计准则》与《企业会计准则》的关系问题,同样存在两种观点。一种是独立观,认为《小企业会计准则》应当作为一套较为完整的、可独立实施的准则,涵盖各类小企业各项经济业务的会计处理。另一种是发展观,认为《小企业会计准则》只需规定小企业主要业务或常规业务,非日常业务的会计处理可以参照《企业会计准则》的规定。

为便于小企业会计人员能够快速掌握和应用《小企业会计准则》,我们采纳了第二种观点,主要对小企业常见业务的会计处理原则予以了规范,不涉及投资性房地产、资产减值、企业年金基金、股份支付、企业合并、中期财务报告、合并财务报表、每股收益、关联方披露等内容。《小企业会计准则》与《企业会计准则》之间是合理分工与有序衔接相结合的关系。具体体现有:已执行《小企业会计准则》的小企业所发生的交易或事项如果在《小企业会计准则》中未作规范的,可以参照《企业会计准则》的相关规定进行处理;已执行《小企业会计准则》的小企业一旦公开发行人股票债券或因经营规模或企业性质变化而成为大中型企业或金融企业的,应当转为执行《企业会计准则》;小企业转为执行《企业会计准则》时,应当按照《企业会计准则第38号——首次执行企业会计准则》等相关规定进行会计处理。

3. 协调了《小企业会计准则》与《中小主体国际财务报告准则》的关系

我们在制定《小企业会计准则》过程中充分借鉴了《中小主体国际财务报告准则》的简化理念。这一理念贯穿于《小企业会计准则》有关确认、计量和列报的规定,符合我国小企业量大、面广、质量参差不齐、会计基础较为薄弱的现状。

但是,《小企业会计准则》与《中小主体国际财务报告准则》适用范围不同。具体来讲,我国主要从企业规模角度进行划分,《企业会计准则》和《小企业会计准则》分别适用于大中型企业和小企业;国际会计准则理事会则主要从公众受托责任角度划分,《国际财务报告准则》和《中小主体国际财务报告准则》分别适用于上市公司和非上市公司。换句话说,与《国际财务报告准则》相趋同的《企业会计准则》在所有大中型企业范围内实施,

包括上市公司和非上市的大中型企业，其实施范围远大于其他国家或地区将《国际财务报告准则》应用于上市公司的范围。

据了解，目前采纳或计划采纳《中小主体国际财务报告准则》的部分国家或地区，也并非将其应用于真正意义上的小企业，而是根据本国国情来决定实施国际准则的范围。例如，英国会计准则委员会(ASC)在2010年10月份研究报告中提出本国企业会计改革的基本构架，大致分为三个层次，一是负有公众受托责任的企业(例如上市公司)，执行《国际财务报告准则》(EU IFRS)；二是不负有公众受托责任的规模较大的企业，执行依据本国公司法等法律法规进行调整后的《中小主体国际财务报告准则》(FRSME)；三是不负有公众受托责任的小规模企业(职工人数50人、营业收入低于650万英镑且资产总额低于326万英镑的小企业)，执行本国制定的《小型报告主体财务报告准则》(FRSSE)。

四、精心组织，确保《小企业会计准则》宣传培训的高质量

目前《小企业会计准则》已经发布，准则的学习培训已是当务之急。各级财政部门会计管理机构、中介机构以及各高等院校等有关单位，应当从提高会计信息质量、促进市场经济发展的高度，扎扎实实做好准则的学习和培训工作。

一是制定方案，层层培训。由于我国小企业涉及面广、数量众多、管理水平参差不齐，《小企业会计准则》的宣传培训必须依靠各级财政部门通力协作，层层培训，层层传达。各地财政部门要结合本地实际，统筹规划，通盘考虑，制定具体细致的培训方案，省里要采用“一竿子到底”的方式尽快组织对地、市、县财政部门进行师资培训，县里要采用“横向到边、纵向到底”的方式组织《小企业会计准则》的培训。

二是部门协作，扩大影响。《小企业会计准则》不仅涉及到小企业、代理记账公司、会计师事务所等会计信息提供者，还涉及到税务人员、银行信贷人员等会计信息使用者。因此，各级财政部门要主动出击，积极协调，会同当地工业和信息化主管部门、中小企业主管部门、税务部门、银监局、工商行政管理局等部门制定联合培训的方案，对小企业负责人、小企业会计人员、银行贷款人员以及财政、工业和信息化、中小企业管理、税务、银行业监管部门相关人员进行系统培训，提高全社会对准则的认知度。

三是交互培训，深化提高。《小企业会计准则》培训的过程同时也是统一思想、打消各方面畏难情绪、扩大准则宣传的过程。因此，培训过程中不仅要对小企业各项业务的会计处理进行全面、细致的讲解，而且要突出《小企业会计准则》通俗易懂、减少职业判断、与税法协调的特点，提高一线财会人员及早实施《小企业会计准则》的积极性。大家可以一边培训，一

边讨论，一边研究问题，相互交流、相互碰撞，做到你中有我，我中有你，共同学习，一起提高，确保培训内容有的放矢，培训质量达到最佳效果。

四是统编教材，方便学习。我们目前正在抓紧撰写《小企业会计准则讲解》，将对准则的制定背景、难点重点、业务举例、账务处理、报表列报等进行全面、系统和深入浅出的诠释，可以作为学习和培训《小企业会计准则》的统编教材、辅导资料，帮助大家吃透准则的内容，了解准则的意图，指导准则的应用与操作。

五是形式多样，深入人心。各地要加大《小企业会计准则》的宣传力度，通过召开动员大会、座谈会、经验介绍会等形式，采取电视、报纸、网络等多种宣传手段，向广大小企业宣传《小企业会计准则》的重要性，使《小企业会计准则》逐步深入人心，积极引导小企业按时执行准则，鼓励有条件的小企业提前执行准则，从而及早从准则执行中受益。

五、统筹规划，确保《小企业会计准则》实施的高质量

为了提高《小企业会计准则》实施效果，我们拟采取以下措施：

一是明确范围，区别对待。根据我国小企业实际情况，现阶段仅要求符合条件的小型企业执行《小企业会计准则》，微型企业则参照执行，从而有效减轻微型企业的负担。

二是搜集反馈，注重应对。准则发布以后，我们要加强与媒体的沟通与联系，密切关注有关《小企业会计准则》的宣传报道和媒体反映。准则实施后，我们更要及时了解准则对小企业业绩、财政税收、持续发展、社会经济生活等的影响，尽快尽早尽可能较全面地掌握执行中可能会出现的问题，抓住重点，深入研究，积极应对。各地财政部门要会同当地中小企业管理部门、国家税务局、地方税务局、银监局、工商行政管理部门等成立《小企业会计准则》实施情况工作组，对本地区《小企业会计准则》的实施工作做出统筹安排和具体部署，随时掌握本地区执行《小企业会计准则》过程中的有关情况，对存在的问题和情况要及时加以解决和协调，无法解决的，应当立即上报财政部。

三是政策扶持，积极引导。我们要积极引导小企业建立健全内部会计核算制度，提高会计信息质量，积极探索建立小企业财务报表报备系统和小企业会计数据库，为财政支持小企业发展提供决策依据。与此同时，还将积极发挥代理记账机构、会计师事务所等专业化小企业服务机构的优势，帮助小企业严格按照《小企业会计准则》的规定进行会计核算，提高财务会计管理水平。

四是监管联动，形成合力。《小企业会计准则》不仅进一步

推进实施企业内部控制规范体系 全面提升企业管理水平和风险防范能力

——《会计改革与发展“十二五”规划纲要》解读之三

财政部会计司

内部控制是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的旨在实现控制目标的过程。实践证明,健全有效的内部控制可以合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整,提高经营效率和效果,促进企业实现发展战略。“十一五”时期,我国已建成了由《企业内部控制基本规范》和18个应用指引、1个评价指引、1个审计指引组成的企业内部控制规范体系。“十二五”时期,我们将重点抓好企业内部控制规范的贯彻实施。《会计改革与发展“十二五”规划纲要》(以下简称“《十二五”规划》)提出,要完善内部控制规范体系,稳步推进内部控制规范体系有效实施。

一、推进实施企业内部控制规范体系意义重大

加强和完善企业内部控制已成为当今世界资本市场发展的基础性工作。回顾我国企业的发展历程,建立健全内部控制是提升企业经营管理水平和风险防范能力、切实维护资本市场健康稳定发展的重要举措,也是调整经济结构、转变发展方式的重要抓手。根据我国市场经济发展要求和国务院领导重

要指示精神,财政部牵头,会同审计署、证监会、银监会、保监会等部门,在科学总结我国企业先进的管理实务,系统借鉴发达市场经济国家或地区相关规范的基础上,分别于2008年、2010年发布了《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制配套指引》,构建了一套内部环境优化、风险评估科学、控制措施得当、信息沟通迅捷、监督制约有力的企业内部控制规范体系,并要求自2011年1月1日起在我国上市公司和大中型企业分步实施。

推进实施企业内部控制规范体系,对于继续有效应对国际金融危机,促进企业转变经济发展方式,促进会计工作更好地服务经济社会发展大局,具有重要意义:一是有助于企业树立正确的经营理念,不断提升经营管理水平和可持续发展能力。随着经济全球化趋势的不断发展,企业正处于改革和发展的关键时期,面临的内外风险因素增多,需要探索改进内部管理的有效途径和方法。加强内部控制,有助于企业及时识别国内外经营环境急剧变化形成的各类风险,有助于企业不断健全在战略风险、财务风险、合规风险、安全生产风险、环境风

规范了小企业会计行为,也涉及到小企业宏观政策扶持、税收征管、工商年检、银行信贷等。因此,《小企业会计准则》的贯彻落实,财政部门义不容辞,同时也需要工信部、国家税务总局、工商总局、银监会等相关部门支持配合,形成合力共同推动,切实提高小企业管理水平和会计信息质量。目前,财政部、工信部、国家税务总局、工商总局、银监会已联合发布实施指导意见,各省、自治区、直辖市、计划单列市相关部门要按照实施指导意见的要求进行细化分解,明确工作职责和进度安排,扎实有序地推进该意见的实施。今后一段时间,财政部驻各地财政监察专员办事处、各地财政部门财政监督检查机构要把小企业使用财政专项资金情况作为财政监督和会计信息质量检查工作的重点之一,并对小企业执行《中华人民共和国会计

法》和《小企业会计准则》情况进行专项检查或调研。

五是系统支撑,提高效率。我们将指导相关会计软件开发公司开发出支持《小企业会计准则》的会计软件,全面满足小企业会计核算、纳税申报和财务管理的需要。通过推进小企业会计信息化,既有利于提高小企业内部会计管理效率,也有利于规范小企业会计行为,督促小企业编制符合《小企业会计准则》的财务报表。另一方面,财政部将积极探索建立小企业财务报表报备系统和小企业会计数据库,进一步提高中小企业财政专项资金的使用效益和决策效率。■

(本文系财政部会计司司长杨敏2011年11月在《小企业会计准则》全国师资培训班开班式上的讲话,本刊略有删节)

责任编辑 卢天杰