

## 编者按

2014年是深入贯彻十八届三中全会精神的开局之年,也是深化财税体制改革、推进财政监督与专员办工作转型发展的关键一年。不久前,财政部召开了全国会计金融监督总结布置会,系统总结近年来全国会计金融监督工作成效经验,深入分析会计金融监督所面临的形势,并明确今后一个时期推进会计金融监督检查工作的思路 and 方向。本期特刊发财政部党组成员、副部长刘昆及财政部监督检查局局长吴奇修在此次会议上的讲话,以期对广大会计工作者及财政监督部门深入认识并切实做好会计金融监督工作起到有效的指导作用。

# 深化改革 加快转型 努力开创会计和金融监督工作新局面

刘昆

## 一、充分认识新时期会计和金融监督工作的重要意义

会计和金融监管是财政部门强化财政管理、维护市场秩序的重要职责。近年来,各级财政部门对会计和金融监督工作高度重视,切实加大检查力度和工作投入,财政部组织各地专员办和地方财政部门采取上下联动的方式,共检查9.8万户企事业单位、290户金融机构和5421家会计师事务所,查处了一批重大典型案例,先后发布了12期会计信息质量检查公告,取得良好效果。

十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,深化经济体制改革,加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系,推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。这些都对会计金融监督工作提出了新的更高要求。在新的历史时期,做好会计金融监督工作具有更加重要的现实意义。

会计信息是现代市场体系重要的基础性信息,也是做好经济和财政管理的基础性信息。会计信息真实与否直接影响资源在市场中的配置效果和效率,直接影响财源财力的组织征收和财政资金的分配使用、政府管理经济和宏观调控的能力水平,也直接影响到国际上对我国市场经济地位的认可和投资环境的信任。因此,加强会计监督,提高会计信息的真实性和透明度,有利于确保税负公平和财政资金合理使用,为财税政策贯彻落实、深化财税体制改革提供基础保障;有利于形成公平

竞争、平等交换的市场环境,保障市场在资源配置中起决定性作用;有利于进一步提高政府宏观调控能力,推进国家治理体系现代化;有利于构建开放型经济新体制,培育国际经济合作竞争新优势。

财政部作为宏观经济管理部门,是国有金融机构的主要出资人,进一步深化和加强财政金融监管,加大对国有银行等重点金融机构的监管力度,有利于促进金融企业规范管理、优化信贷资源配置,强化金融对经济社会发展重要领域的支持;有利于全面建立健全金融风险预警机制,防范金融风险转化为财政风险,确保国家的金融安全 and 经济秩序稳定;有利于促进财政政策与货币政策有效结合,保障金融体制改革和财税体制改革协同推进。

## 二、会计和金融监督工作转型的总体目标和重点

财政部党组从财政管理改革的大局出发,立足财政监督和专员办的长远发展,明确提出财政监督和专员办业务要进行转型。会计金融监督作为财政监督工作的重要组成部分也必须加快实现转型,总体目标是:以全面正确履行市场监管职能、提高会计信息质量、防范化解金融风险为目标,建立健全日常监管和重点检查有机结合的监管机制,进一步完善单位内部监督、注册会计师审计监督和政府会计金融监督“三位一体”的监督体系,在保障财税政策执行、维护金融市场秩序、服务经济发展和保障民生、全面深化改革开放等方面发挥更加积极的作用。在转型过程中,必须重点把握好以下几个方面



(一) 把握好会计金融监督与财政管理的关系，充分发挥服务和保障财政中心工作的作用

按照财政部党组书记、部长楼继伟要求，财政监督和专员办业务应当更好地融入财政主体业务，突显财政管理特色。通过转型，各项财政监督业务与财政管理主业结合将更加紧密。会计金融监督必须坚持以服务财政中心工作为核心，以会计信息真实性和透明度为切入点，及时反映宏观经济运行和财税管理方面的新动向、新问题，有效发挥对财政管理改革的促进保障作用。一是要坚持会计金融监督检查与保障财政政策实施与财政增收节支相结合，严肃查处利用虚假会计信息偷逃国家税收、骗取税收优惠政策、违规使用财政资金等行为，确保财政收入应收尽收和财政资金得到合理使用。二是要坚持会计金融监督检查与推动财税体制改革相结合，透过检查发现的问题，分析根源、寻找对策，为完善财税体制积极建言献策，为推进财政改革提供信息保障。三是要坚持会计金融监督检查与保障和改善民生相结合，密切关注与人民群众切身利益相关的热点难点问题，加大对房地产、医疗、教育、公用事业等行业的检查，促进社会和谐稳定。加强小额担保贷款、涉农贷款增量补贴、农业保险补贴等中央财政补贴资金的审核，引导资金更多地流向小微企业和“三农”。四是要坚持会计金融监督检查与改进国有资产管理相结合，通过对企业会计信息质量和内部控制规范执行情况的检查，帮助企业提高管理水平，增强国有经济主体的活力和竞争力。

(二) 把握好政府与市场的关系，进一步完善“三位一体”的会计监督体系

十八届三中全会提出，经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更

好发挥政府作用，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题，并特别强调要全面正确履行政府职能，最大限度减少政府对微观事务的管理。会计监管对象点多面广，我国现有企业数量超过1 500万户，财政部门能直接监管到的仅占很少一部分，不能追求“包打天下”。因此要重点研究如何充分发挥注册会计师社会监督的辐射作用。要坚持会计监督检查与促进注册会计师行业健康发展相结合，通过加强对会计师事务所全方位、多角度的监督，提高事务所核心竞争力和社会公信力，充分发挥事务所的审计辐射作用。要通过强化监管，真正使注册会计师行业成为市场经济的防火墙，充分发挥社会审计监督在“三位一体”会计监督体系中的职能作用。

(三) 把握好维护国家利益和履行国际义务的关系，深入做好跨境会计监管谈判与协作

按照对等互利原则与有关国家和地区开展跨境监管合作，积极推动会计审计监管等效，不仅关系到我国企业“走出去”战略的实施，更关系到维护国家利益和经济信息安全。一方面，我们必须与国际接轨，按照国际公认准则和国际通行的程序开展监管，积极履行有关双边协议，树立国际公信力和影响力，为国家“走出去”战略实施创造良好条件。另一方面，我们必须坚决维护国家利益和相关企业的合法权益，避免检查结果被有关方面不当利用，更不能泄露国家机密。对如何把握维护国家利益和履行国际义务之间的平衡点，必须予以高度重视。首先，要知己知彼，不仅要系统研究境外市场监管规则和运作模式，也要对内地企业在境外上市和事务所执行跨境审计业务的情况进行调查摸底，及时了解有关信息，做到心中有数。其次，在国际监管合作过程中，要做到依法、依规、依序，有理、有利、有节，强化大局意识、法律意识、纪律意识和责任意识，在国际合作的框架下，坚决维护国家利益和我国企业的整体利益。第三，要以开放促改革、以改革谋发展，将开展国际监管合作作为一个学习提高的机会，充分借鉴境外监管机构先进的监管理念和监管方式，争取用3-5年时间，使我国的会计监督工作在机制保障、人员素质、监管手段等方面有一个大的飞跃，整体水平赶上并超过主要发达国家，确立我们在国际上的优势和地位。

(四) 把握好金融创新和协同监管的关系，把防范化解风险作为金融监管工作的生命线

金融组织、金融产品、金融服务正在不断地推陈出新。融资性担保公司、货币市场基金等影子银行系统衍生出大量的新的金融产品和服务模式，互联网金融日益活跃，余额宝、理财通等互联网理财产品不断涌现，给我国银行业带来强烈冲击。随着金融领域向非国有资本开放，由民间资本发起设立的中小型银行等金融机构将会逐渐增多。我国金融市场体系不断丰富和完善，对金融监管的制度创新和机制建设提出更高要

求。财政金融监管要发挥独立性、权威性、公共性的优势，全面关注金融业发展面临的方向性、长期性问题，更加宏观地评价金融风险，积极履行对“一行三会”等行业监管部门再监督的职能，进一步完善金融监管协调机制，做到监管重点各有侧重，监管问题分工协调处理，有效促进金融更好地为经济服务。同时，要以金融企业会计信息质量检查为抓手，把防范化解风险作为金融监管工作的生命线，推动金融企业加强内部控制，规范经营核算，有效防范金融风险，维护国家金融安全。

### 三、当前和今后一个时期重点推进的几项工作

#### (一) 进一步建立健全监管机制

检查是会计金融监督工作的重要手段。要充分发挥财政部统一部署、专员办与地方财政监督机构集团作战的优势，进一步完善对重点行业的上下联动检查模式，实现“全国一盘棋”，形成规模效应和震动效应。要进一步规范检查工作程序，完善检查选户、查前培训、现场检查、查后审理、处罚公告等工作方法和机制，制定一整套明确详细的规章制度和操作指南，进一步提高会计金融监督的科学化、规范化水平。要进一步完善集中审理和风险防范机制，减少检查和处理过程中的随意性，有效控制行政风险和廉政风险。要研究建立责任追究和重大问题通报制度，督促被检查单位整改落实和加大责任追究力度，增强会计金融监督的威慑力。

#### (二) 进一步完善监管方式方法

继续坚持和完善专员办对证券资格会计师事务所“点对点”监管的制度安排，探索对事务所总分所的联动监管，实现对事务所执业质量、内部治理、财务管理等全方位的监督，根据事务所的规模、业务性质、质量控制进行有针对性的监管。专员办要重点探索建立对中央企业、金融机构和上市公司的日常监管机制，根据国际会计监管的需要逐步将境外上市公司纳入日常监管范围。地方财政部门也要结合各地财政管理改革的需要，将会计师事务所监管与当地大型国有企业、地方金融机构、重点税源企业日常监管结合起来，积极推进综合评价、分类监管等监管方式创新，不断夯实会计金融监督工作基础。

#### (三) 进一步提高监管技术水平

信息化是会计金融监督发展方向，要充分发挥信息化监管手段的作用。要对会计监督检查软件及时升级改造，专员办、省级财政部门要在检查中全面应用检查软件，并积极创造条件推广到市县财政部门。要进一步提升注册会计师行业监管信息平台应用水平，增加业务报备日常分析功能，为日常监管提供有力技术支撑，增强监管的及时性、针对性。要积极推进财政、工商、税务、证监、银监、保监、人民银行等监管部门的信息共享，研究建立会计报表单一来源制度，从源头上解决企业出于不同目的编制多套会计报表的问题，综合治理会计信息

失真。

#### (四) 进一步加强监管队伍建设

包括会计金融监督在内的各项财政监督业务，都必须把推动工作创新发展的着力点放在依靠干部队伍素质的提高上，打造专业化的监管队伍。各级财政部门要多把年富力强、具有专业资格和检查经验的干部充实到会计金融监督岗位上来，进一步强化学习培训，坚持每年举办监督业务培训班，鼓励干部自学考取专业资格，不断提高干部的政策理论水平和业务技能。财政部近期将抽调一批年轻干部到国际会计师事务所实习培训并参加跨境监管检查，各专员办要立足大局予以支持。要善于借助外力，逐步建立外部专家库，聘用社会力量参与监督检查工作，形成政府购买服务的良好机制。要进一步加强廉政建设和作风建设，通过制度建设与监督制衡，确保干部队伍业务精良、作风过硬、廉洁自律，这样才能赢得被查单位的认可，也是对广大监督干部的最好保护。

#### (五) 进一步提升监管成效与品牌形象

会计金融监督要进一步突出重点，紧紧围绕经济社会发展的热点、全面深化改革的难点和中央领导关注的焦点，更有针对性地开展监督检查。要强化检查和处理处罚力度，牢固树立“有重大问题没发现是失职、发现问题不反映不处理是渎职”的理念，善于发现问题，敢于揭示问题，严于处理问题。要更加注重调查研究，将专项检查与政策调研相结合，将处理问题与完善制度相结合，更好地为财政管理改革和中央宏观决策服务。除了必要的监督检查以外，还必须重视对外宣传，树立会计金融监督的品牌和形象。对内要加强公示公告力度，及时将违法案件向社会公开曝光，提高造假的成本，形成全社会关注和支持监督的良好氛围；对外要加强与境外监管机构的沟通协调，积极宣传我国在国际监管方面的理念和成效，树立中国监管机构的国际公信力和影响力。要充分利用跨境监管这个平台，按照国际惯例和通行做法依法开展检查，赢得国际社会和各国监管机构的信赖，提升中国财政部门监管的公信力，打造在国际上有影响力的品牌。

财政部要切实履行好法律赋予的会计金融监管职责，进一步加强与审计、税务、国有资产管理、“一行三会”等部门的沟通协调，建立重大问题相互移送和通报机制，形成监管合力。在财政部门内部，要充分发挥监督检查、法制、会计、企业、金融等职能司局以及行业协会的作用，综合运用各种手段，综合治理会计信息失真问题。专员办和地方财政部门要进一步加强协作配合，合理分工，形成重点突出、覆盖全面的会计金融监督体系。■

(本文系财政部党组成员、副部长刘昆2014年3月25日在全国会计金融监督总结布置会上的讲话，本刊略有删节)

责任编辑 李卓