

版报送财政部(会计司)。其他各级部门应当按照同级财政部门的规定按时完成本部门所属单位内部控制报告的审核、汇总及报送工作。

3. 行政事业单位。各单位应当以《管理制度》和《通知》为依据,在单位主要负责人的直接领导下,按照上级行政主管部门的有关要求,在规定的时间内,编制完成本单位2016年度内部控制报告,并按时报送上级行政主管部门。

问: 财政部对《管理制度》和《通知》的贯彻实施有哪些要求?

答: 一是高度重视,精心组织。各地区、各部门、各单位要提高对单位内部控制报告工作重要性的认识,加强组织领导,健全工作机制,强化协

调配合,加大保障力度,加强内部控制人才队伍建设,积极做好内部控制报告编报、审核、分析和使用等工作。

二是数据准确,报送及时。各单位主要负责人对本单位内部控制报告的真实性和完整性负责。各单位应当在认真学习《指导意见》和《规范》的基础上,按照《管理制度》的有关规定,根据本单位建立与实施内部控制的实际情况,并按照《通知》及其附件要求及时编制和报送内部控制报告。

三是强化分析,推动整改。各地区、各部门要坚持问题导向,强化对内部控制重点、难点问题的分析及评价结果的应用。同时,加强对本地区(部门)所属单位内部控制报告工作的监督检查,每年应抽取一定比例的内部控制报告,对报告内容的真实性、

完整性和规范性进行检查,推动所属单位做好内部控制问题整改,逐步完善单位内部控制建设工作。

四是加强宣传,交流经验。各地区、各部门要加大对单位内部控制报告编制工作的宣传推广力度,充分利用报刊、电视、广播、网络、微信等媒体资源,进行多层次、全方位的持续宣传报道。同时,探索建立本地区(部门)内部控制工作联系点制度,选取内部控制工作开展成效突出的先进单位作为本地区(部门)的内部控制工作联系点。通过对联系点内部控制工作情况的总结、提炼形成经验、做法及典型案例,与其他单位分享经验和成果,充分发挥联系点的示范引领作用,全面推进本地区(部门)行政事业单位内部控制建设工作。■

封面图片·封面读说

请用喜悦点亮这些灯笼

王枰



封面图片:福建永定土楼
(图片来源:汇图网)

天地不生屋宇,人以土木筑成,天地也不生文字,人就以智慧造成,惊喜于初始的安居温饱之后,便是漫长到无以复加的寻常生活。

自诩过岁月静好之后,日子仿佛永远一如既往,无挑战,无创新,甚至没有突发的破坏事件让人施展补阙的小小才华,偶来的过客只会艳羡已有的成绩,赠送赞美的词汇,给不出任何可以促进跃升发展的建设意见。

然而就到此为止了么?

一座绝美的古屋,无有现代化楼宇的功能,它只是在时间的流逝里,静静地伫立着,不言,不语,如何面对它,或者如何与它对话?

天地没有它自己的悲喜,人应跟随心灵,自我勉励,哪怕微不足道的进步,也不妨欢欣鼓舞,譬如多年传承的老屋,又一年春来依然坚固,此地走出的人们,早已游历四海,这便是多年经营的持续,真正值得欣然乐之,请用喜悦点亮这些红色的灯笼,以引领周遭所有的欢腾。

这并非教人沉埋现状,而是所有的生活还需要一些仪式感,我们能借此回顾往日成就,以此自我鼓舞,以坚定向前的行进,并且丝毫不必低估,更不必割裂原有的辉煌。

深化改革 激发活力 促进注册会计师行业健康发展

——《会计改革与发展“十三五”规划纲要》解读之六

财政部会计司 ■

注册会计师行业是现代专业服务业的重要组成部分，是完善我国社会主义市场经济体制、维护市场秩序和社会公众利益的重要力量之一。注册会计师行业管理工作是我国会计管理工作的重要内容。扎实推进注册会计师行业各项改革，充分激发会计服务市场活力，服务经济社会发展大局，是贯彻落实《会计改革与发展“十三五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）的重要举措，也是推动我国注册会计师行业健康规范可持续发展的必然要求。

一、深化改革，激发活力，促进注册会计师行业健康发展的重要意义

《规划纲要》以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕经济社会发展 and 财政中心工作，将注册会计师行业管理作为会计管理的重要组成部分，对大力发展会计服务市场、推动注册会计师行业健康发展作出了重大的全局性的规划和安排。

（一）推进注册会计师行业健康发

展是完善社会主义市场经济体制，维护经济秩序的有力保障

注册会计师是市场经济的产物。作为我国经济监督体系的重要一环，注册会计师通过审计鉴证等活动能够有效提高国民经济信息特别是会计信息的透明度和可信度，对维护市场秩序和经济金融稳定、优化社会资源配置具有重要的促进和保障作用。市场经济既是信息经济，也是信用经济。市场经济越发展，注册会计师行业越重要，对行业发展与监管的要求也就越高。自1980年我国恢复重建注册会计师制度以来，伴随着《注册会计师法》及系列配套规章制度的颁布实施，特别是经过20世纪90年代末的脱钩改制和2009年《国务院办公厅转发财政部关于加快发展我国注册会计师行业若干意见的通知》（国办发[2009]56号）（以下简称国办56号文件）的发布及做大做强战略的实施，我国注册会计师行业基本制度体系、行业管理规范体系和行业发展战略体系不断完善，行业管理不断走向制度化、规范化和科学化，行业综合实力和国际影响力显著提升。注册会计师行业已经成为推动我国经济社会发展的重要专业力量。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，需要注册会计师行业在现有基础上进一步做强做实，激发活力，充分发挥保障服务作用。

（二）推进注册会计师行业健康发展是落实党中央、国务院重大战略部署的现实要求

党的十八大以来，国务院在加强资本市场建设、强化审计工作、发展服务贸易、增强外贸竞争新优势、推进大众创业万众创新、深化国有企业改革、加快自贸区建设等文件中对注册会计师基础服务作用的发挥提出了新的更高要求。例如：2014年12月，李克强总理在接见全国审计机关先进集体和先进工作者代表时发表重要讲话，强调要“引入社会力量参与审计，增强审计的公信力”；《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发[2014]20号）提出，“支持会计师事务所、税务师事务所、律师事务所、资产评估机构等依法对企业财务、纳税情况、资本验资、交易行为等真实性合法性进行鉴证，依法对上市公司信息披露进行核查把关”；《中共中央 国务院关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出

“强化对国有和国有控股企业走出去经营活动的监督与管理，加强经营状况审计，完善国有企业境外经营业绩考核和责任追究制度，确保国有资本的安全与效益，防止国有资产流失”；《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》（国发〔2015〕30号）提出“建立行业自律与政府监管相结合的管理体系，完善中介服务执业规则与管理制度，提高中介机构服务质量，强化中介服务机构的责任”；《国务院关于批转财政部权责发生制政府综合财务报告制度改革方案的通知》（国发〔2014〕63号）提出，在2020年前建立具有中国特色的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度，建立健全政府财务报告审计和公开机制。为贯彻落实上述政策、精神，注册会计师行业需要进一步转变思想，健全完善相关体制机制，强化市场监管，不断提高执业质量和社会公信力，为各项经济改革保驾护航。

（三）推进注册会计师行业健康发展是提升行业整体实力实现转型升级的有力支撑

“十一五”和“十二五”时期，注册会计师行业管理牢牢把握贯彻落实国办发56号文件的工作主线，在创新行业管理体制机制、服务行业做强做大、提升行业地位影响等方面实现了一系列突破，推动了大中小型会计师事务所的协调发展。截至2015年年底，全国共有会计师事务所8300多家（含分所），执业注册会计师101221人，行业从业人员超过30万人。2015年，全行业实现总收入656亿元，“十二五”时期实现增长75%，年收入超过20亿元的事务所达6家，过10亿元的事务所达12家。在规模实力增强的同时如何做到更强，如何充分调动各方面的积极性和主动性，激发会计服务市场活力，推进事务所在服务全面小康建设和供给侧改革过程中实现转型升级和跨越发展，是“十三五”时期行业

面临的重大课题，需要在现有基础上继续探索、发展，着力解决制约行业转型升级的深层次矛盾和体制机制障碍。

二、深化改革，激发活力，促进注册会计师行业健康发展面临的风险挑战

虽然注册会计师行业在“十二五”时期取得巨大进步，实现了加快发展，但是由于起步较晚、基础薄弱、外部环境欠佳等多种原因，我国注册会计师行业创新能力不足、国际竞争力不强等问题仍然突出，一些制约行业发展的风险因素仍然存在，行业发展的潜力活力还没有充分释放，行业发展和管理与经济社会发展需求相比仍有一定差距，需要继续大胆探索，奋发作为。

（一）会计师事务所专业服务领域有待进一步拓展

会计服务属于高端服务业，是现代服务业的重要组成部分。加快服务业发展已成为产业结构优化的重要标志。相对于其他服务行业的发展，会计服务市场的活力尚未全面有效激发，仍存在巨大的拓展提升空间。随着我国改革开放的不断深入和资本市场的发展，注册会计师审计鉴证等传统业务的市场容量不断扩大，同时也衍生出大量新型的经济鉴证、社会监督和咨询服务需求，拓展了注册会计师的业务领域。虽然部分会计师事务所在新业务领域作了一些有益的探索，但总的来看，我国注册会计师行业抓住机遇、主动作为的意识还不强，对新业务的研究和开发力度欠缺，在一定程度上还存在“等靠要”的思想。事务所审计业务、企业业务比重畸高的状况尚未根本改变，不仅制约了业务创新和提质增效，而且抑制了注册会计师服务效能的更大体现和更广认同。如何摆脱低端传统业务的制约，尽快开拓新业务、闯出新天地，是事务所转型升级、跨越发展的关键所在。

（二）会计师事务所布局和内部治理有待进一步优化

会计师事务所作为鉴证和增信机构，采用合伙组织形式是国际惯例。经过“十一五”和“十二五”时期的大力发展，我国会计师事务所已基本形成大中小会计师事务所协调发展的合理布局，合伙所占占比逐年提升，由2010年的37%提高到目前的44%，但离合伙所作为行业主流的预期仍有较大差距。由于历史原因和多方面因素，目前有限责任会计师事务所和普通合伙会计师事务所在规模、业务执行等诸多方面存在重叠，既未充分发挥合伙组织形式的优越性，也造成了因责任承担方式不同而形成的不公平竞争。近年来，随着合伙组织形式和合伙文化的大力推广，部分事务所在内部治理方面进行了有益的探索，内部治理和一体化管理水平有了较大飞跃。但整体来看，与国际事务所以及行业发展需求相比仍有较大差距，制约了事务所的健康发展，需要下大力气予以解决。

（三）注册会计师人才队伍建设有待进一步加强

自财政部实施会计人才培养工程以来，我国注册会计师行业人才综合素质不断提升。但是由于一些历史和现实原因，我国注册会计师人才队伍仍然存在着结构性失衡现象，复合型、创新型、国际型人才仍不能满足行业需求。与此同时，近年来会计师事务所人才流失问题突出。据统计，目前年均净增注册会计师905人，大体相当于每8家事务所年均净增1人，而同期行业人才流失率多在15%~20%，有的事务所高达30%左右。注册会计师是行业发展的最大“资本”和核心“资产”，长此以往，行业发展的人才基础和发展后劲将受到影响。

（四）会计师事务所国际化建设与监管有待进一步强化

在做强做大“走出去”战略的引领推动下,我国注册会计师行业的国际化程度和国际影响力有了显著提升,但仍明显滞后于中国资本“走出去”脚步,海外市场拓展能力明显不足,与“一带一路”战略实施后日益增强的国际商业需求形成明显反差。注册会计师行业整体收入水平虽明显提高,但对品牌建设的投入和关注度不够,本土会计师事务所尚不具备参与国际会计服务市场竞争的绝对实力。随着我国会计服务市场开放的不断深入,将会有越来越多的外籍中国注册会计师加入我国会计师事务所,参与事务所经营管理,为我国事务所国际化发展提供重要人力基础和业务拓展渠道,相应也带来了监管风险。如何在推动国际化的同时有效规避市场开放可能带来的新风险新挑战、维护国家和行业利益是未来一段时期行业管理工作必须面对和解决的重要问题。

三、深化改革、激发活力,促进注册会计师行业健康发展的目标任务和措施要求

针对新时期注册会计师行业面临的风险挑战,《规划纲要》提出了“十三五”时期促进行业健康发展的六大主要任务。

(一)加强注册会计师行业法律法规体系建设

具体任务包括:推动《注册会计师法》修订;加紧完成《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部令第24号)的修订,制定非注册会计师担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人管理办法、事务所组织形式转换暂行规定等配套文件,同时做好现有规范性文件的清理和修订工作;完善注册会计师考试、注册、职业保险等制度,提升行业法规制度建设质量。

《注册会计师法》自1993年颁布实施以来,为整个行业的恢复重建和规范

发展提供了重要保障。随着我国市场经济体制的不断完善和各项改革的不断深入推进,许多新情况、新问题逐渐涌现并积累,制约了行业的进一步发展,迫切要求我们从法律层面予以研究解决。2014年8月,全国人大常委会配合行政审批制度改革对《注册会计师法》进行了修订,取消和下放了部分行政审批项目。但这一有限修订远不能满足行业发展与监管的需要。在前期工作的基础上,结合十八大以来党中央和国务院对注册会计师行业的新要求,我们将继续加大对注册会计师职能、地位、业务执行、管理体制等问题的研究,推动《注册会计师法》的全面修订。《会计师事务所审批和监督暂行办法》(财政部令第24号)的修订目前已近尾声,待提交部务会审议通过后即可发布实施。配合实施工作,我们正在抓紧制定非注册会计师担任特殊普通合伙会计师事务所合伙人管理办法、事务所组织形式转换暂行规定等配套文件。24号令修订通过后,我们还将对现有的行业规范性文件进行清理,保证相关条款清晰一致,便于执行。此外,我们还将适时研究完善注册会计师考试、注册、职业保险、特种业务执行等制度,规范注册会计师行为,提高审计质量,为行业持续健康发展提供法制保障和政策支持。

《规划纲要》各项任务目标的实现离不开政府部门、行业协会、会计师事务所和注册会计师的共同努力。各级财政部门要配合做好修法基础研究,深入了解本地区注册会计师行业发展历史、现状和趋势,梳理制约行业发展的关键因素,探索促进行业发展的有效措施,为修法提供建设性意见建议;要未雨绸缪,加强领导,通过广泛宣传、现场解答、政策解释、跟踪实施效果等多种方式,认真组织好本地区24号令的培训和贯彻落实工作。会计师事务所要

牢固树立法制观念和规则意识,根据24号令及其配套文件的要求,主动排查问题,依法依规执行业务,不断增强执业责任意识和风险控制水平,在守法的基础上实现自身品牌的跨越发展。

(二)大力拓展注册会计师业务领域

具体任务包括:不断拓展会计师事务所业务领域,支持会计师事务所拓展涉税服务、管理会计咨询、司法会计鉴定等新型业务;研究建立公共部门注册会计师审计制度;研究制定政府购买注册会计师专业服务制度等。

近年来,按照党中央、国务院部署要求,财政部大力推动注册会计师行业开拓新业务、新领域,在企业内控审计与咨询、医院高校基金会审计、管理会计咨询、预算绩效评价等方面取得积极进展,但与经济社会发展要求和行业自身发展需求相比还有较大差距。为此,一要结合国家战略和财政中心工作,抓紧研究建立以政府综合财务报告为主线的公共部门注册会计师审计制度,增强配套制度安排的严肃性和约束力,从法制体系和体制机制上破除注册会计师实施公共部门审计的准入障碍;二要细化落实政府购买注册会计师专业服务管理制度,拓宽服务领域,规范购买程序,夯实经费保障;三要切实加强注册会计师专业胜任能力建设,做好人才队伍储备,鼓励和引导会计师事务所加大研究培训力度,提高技术和专业服务能力。

各级财政部门要加大对注册会计师行业技术创新和产业升级的政策扶持,推动行业拓展高端型、高技术含量、高附加值业务,实现执业范围逐步覆盖经济社会重点领域。同时,根据当地情况制定完善有利于事务所吸引和留住优秀人才的政策措施,提高事务所核心竞争力。会计师事务所要在巩固做好传统审计鉴证业务的基础上开拓新的业务领域,加大新业务研究与开发力度,密切关注经济转型和产业升级对专业服务的

需求,不断优化服务产品结构,提升专业服务供给能力,同时切实履行行业人才培养义务和社会责任,培养招揽高端复合型注册会计师人才,加大人才建设投入,培养高素质专业团队。

(三) 完善会计师事务所组织形式

具体任务包括:大力推广合伙组织形式,推动大中型会计师事务所广泛采用特殊普通合伙组织形式,鼓励小型会计师事务所优先采用普通合伙组织形式;适当、适度限制有限责任会计师事务所从事关系公众利益的高风险业务,维护市场公平竞争环境,保障社会公众利益。

根据《合伙企业法》和国办56号文件精神,财政部自2010年开始推动大中型会计师事务所采用特殊普通合伙组织形式。截至2013年年底,40家证券资格事务所全部改制为特殊普通合伙组织形式。实践证明,特殊普通合伙组织形式有利于事务所做强做大、优化治理、增强风险意识和提高执业质量,符合大中型事务所持续健康发展的需要,已得到行业和社会普遍认可。为推动大中型事务所广泛采用特殊普通合伙组织形式,正在修订的24号令在原普通合伙和有限责任的基础上正式增加了特殊普通合伙组织形式,明确了申请条件和审批程序,预计将有相当数量的中型事务所采用或改制为特殊普通合伙组织形式。与此同时,根据《注册会计师法》第二十四条有限所设立相关规定,依据风险与责任承担相匹配的原则,拟适当适度限制有限所业务范围,如不能从事证券服务等关系公众利益的高风险业务等。

各级财政部门一是要继续大力宣传合伙制,引导和鼓励新设事务所采用合伙组织形式;二是要根据财政部正在制定的改制细则做好有限责任事务所改制为特殊普通合伙或普通合伙组织形式相关工作,符合改制条件的,要提供便利、加快办理,保证事务所业务和经营的连

续性;三是要加大对合伙所的政策扶持,形成重大业务优先选择合伙所的市场氛围。会计师事务所要根据自身定位和发展需要,从战略高度认真选择组织形式。有限责任制转为合伙的,不仅是形式的转换,更是管理理念和模式的转换,要结合改制契机大力培育人合、事合、心合、志合的合伙文化,不断优化治理,提高执业水平。

(四) 优化大中小会计师事务所协调发展合理布局

具体任务包括:指导会计师事务所加强内部治理和总分所一体化管理,完善大中小会计师事务所合理布局,进一步推动大型会计师事务所做强做大,促进中小型会计师事务所健康、规范发展。

历经改革开放尤其是近年来的政策引导和加快发展,我国注册会计师行业已经形成大中小事务所服务对象和执业领域各有侧重的协调发展局面。在此基础上,大体形成证券所与非证券所有序发展、齐头并进的竞争格局。在证券所行列,包括“四大”在内的11家H股资格事务所和其他证券所之间又呈现出新型竞争关系。随着行政审批制度改革推进以及合伙制的推广,当前以证券资格为标志的竞争格局将发生一定变化,需要我们及早谋划,做好政策引导。一是继续扶持大型会计师事务所做强做大。要进一步加强对H股资格事务所的后续管理,给予一定政策倾斜,鼓励大型事务所以从事H股审计业务为契机,不断提升综合实力和品牌知名度。二是积极促进中型会计师事务所健康发展。中型事务所是行业稳定与发展的重要基础,要稳步扩大中型所数量和规模,在行业内形成200家左右具有较高专业胜任能力和综合服务水平的第二梯队。三是科学引导小型会计师事务所规范发展。引导和督促小型事务所规范管理运作、严格质

量控制,创新发展模式、服务方式和技术手段,深化专项领域服务,使小型事务所成为面向小规模企事业单位提供优质服务的主体力量。

各地事务所的规模数量与本地经济发展水平密切相关,各级财政部门在做好促进本地区大中小事务所协调发展、公平竞争的同时,要有大局意识,对在本地执行业务的外地事务所或外地事务所在本地设立的分所一视同仁,做好监管与服务。会计师事务所要进一步强化质量控制和内部管理,全面加强总分所一体化管理,切实做到在人事、财务、业务、技术标准和信息管理等方面的实质性统一。

(五) 加强注册会计师行业行政监管

具体任务包括:落实行政审批制度改革和简政放权要求,简化会计师事务所设立审批和变更备案,健全会计师事务所退出机制;研究探索改进会计师事务所选聘方式和审计费用支付方式,着力增强独立性;改进中央企业审计轮换制度,探索大型企业集团“主审+参审”审计模式;适应金融改革和多层次资本市场发展要求,完善会计师事务所从事证券期货审计业务管理制度;加强政策协调,研究解决对会计师事务所多头检查、重复检查等问题,探索联合监管机制,形成监管合力,提高监管效能。

财政部高度重视注册会计师行业监管工作,多年来财政部门 and 行业协会相互配合,形成了一套较为完备和科学的涵盖事务所设立退出及业务执行全过程的监管制度,有力推动了行业的规范发展。十八大以来,改革开放的不断深入对行业监管提出了更高要求,需要监管部门狠抓落实。一是配合行政审批制度改革,进一步简化事务所审批和备案事项,激发市场活力。2014年以来,财政部已取消境外事务所设立代表处审批,下放境外事务所临时执业审批,下一步拟取消事务所跨省迁移审批、放宽

准入条件、大幅简化审批和备案材料,严格事中事后管理。二是强化独立性要求,提高执业质量和行业社会公信力。研究探索改进事务所选聘方式和审计费用支付方式,确保事务所独立于被审计单位,公平公正发表审计意见。着力研究改进中央企业审计轮换制度,在保证独立性的前提下,适时、适当延长审计轮换期,降低轮换成本,保证执业质量。同时探索对大型企业集团试点“主审+参审”审计模式,鼓励适当充分竞争。三是改进完善事务所从事证券服务业务监管。配合金融改革和多层次资本市场发展要求,全面加强会计师事务所和注册会计师从事证券服务业务的全过程监管,进一步完善证券审计业务监管体制机制,探索建立首席合伙人主体责任和签字合伙人(注册会计师)登记管理制度,持续提升行业诚信度和公信力,维护经济金融稳定。四是协调有关部门解决事务所多头监管、重复检查等问题。理顺事务所监管体制,分清各部门监管责任,探索建立联合监管机制,形成资格管理和业务监督、行政监管与自律管理相互配合、各有分工的监管网络,形成监管合力,提高监管效能。五是升级完善财政会计行业管理信息系统,提高行业管理信息化水平;继续完善系统对内的审批、备案等日常管理业务功能,强化系统对外的查询、业务申办等功能,满足服务对象和信息公开需求。探索利用现有系统建立完善注册会计师、会计师事务所诚信档案,相关记录通过适当方式纳入全国信用信息共享平台。

各级财政部门要根据谁审批谁监管的原则切实发挥监管职责。一是严格市场准入。按照行政许可法和行业法规要求,切实履行合伙人(股东)、会计师事务所及其分支机构资格管理职责,认真做到程序合法、过程公开、结果透明,通过多种方式畅通与当地工商部门的联

系,严格防范未取得事务所执业许可进入市场的情况。二是强化后续监管。切实扭转“重审批,轻监管”现象,转变管理理念,改进监管方式,强化事务所事中事后监管。要充分利用行业信息管理系统,做好对事务所的动态监管,提高日常监督的针对性和有效性。三是严格执法。加大实地检查力度,对事务所执业资格、执业质量、一体化管理等开展日常及专项检查,切实做到有法必依、执法必严、违法必究,加大惩治力度,主动公开检查结果,接受社会监管。


(六) 推进会计服务市场开放

具体任务包括:坚持平等互利原则,抓好双边、多边会计服务市场开放谈判和跨境审计监管合作;鼓励会计师事务所开展跨境服务,规范会计师事务所跨境执业行为,发挥会计师事务所在中国企业、中国资本“走出去”过程中的积极作用;指导支持会计师事务所以成员所模式为主流构建国际网络、参与国际竞争,重点扶持大型会计师事务所创建民族品牌国际会计网络或在加盟的国际会计网络中日益发挥重要影响。

多年来,财政部秉持平等互利、合作共赢的原则认真开展会计服务市场对外开放和磋商谈判,不断深化注册会计师行业国际交往与合作,维护行业和国家利益。我国会计服务市场开放较早,且开放水平较高,但进出失衡,国际市场空间拓展不足等问题依然存在。为此,一是在会计服务市场开放谈判磋商中积极争取优惠或保障政策,畅通我国会计师事务所“走出去”途径,不断拓展国际市场;二是协调相关部门继续研究完善支持会计师事务所“走出去”的系列配套政策,在专业人员流动、外汇、税收等方面提供便利,引导国内“走出去”企业优先选择国内事务所;三是按照“准入前国民待遇+负面清单”的原则,允许取得中国注册会计师资格的境外人员来境内执业并担任会计师事

务所合伙人(股东),支持其在中国发展兴业;四是继续支持大型事务所以成员所模式构建国际网络、参与国际竞争,提升民族品牌;五是深入跨境审计服务研究,规范跨境审计服务与监管。经济全球化和会计国际化趋势下,跨境审计业务的数量和形式日益增多,既包括国内事务所跨境执行的审计业务(如为国内企业境外上市提供服务),也包括境外事务所跨境执行的审计业务(如来境内临时执业),需要分类研究,加强监管,保护国家经济信息安全和投资者合法权益。

各级财政部门一是要严格按照《境外会计师事务所在中国内地临时执行审计业务》和《会计师事务所从事中国内地企业境外上市审计业务暂行规定》开展审批、备案和后续监管工作,并做好相应的统计分析和上报工作;二是认真开展外籍中国注册会计师在境内设立事务所或成为事务所合伙人(股东)相关事项的审批和备案工作,强化后续监管,维护有序竞争市场秩序;三是鼓励和支持本地事务所与具有地缘优势的境外事务所依法依规开展业务合作,提升国际化水平。会计师事务所要苦练内功、固本强基,在做强做大国内所的基础上谋划全球网络布局,认真做好战略筹划和人才储备,打造民族品牌,同时要注重与“走出去”企业及其他专业服务机构,如律师、信用评级机构的业务协同,切实为中国企业走出去提供优质服务。

深化改革、激发活力,促进注册会计师行业健康发展,是一项长期而艰巨的任务。各级财政部门和会计师事务所一定要按照《规划纲要》及解读的要求,认真抓好各项目标任务和政策措施的贯彻落实,不断更新管理理念、创新管理方式、提高管理效能,推进我国注册会计师行业全面进步,为继续深化改革、服务国家建设而不懈努力! 

山东：以《规划纲要》为指引 大力推进会计改革与发展

王晶

《会计改革与发展“十三五”规划纲要》(下称《规划纲要》)站在新的历史起点上,系统总结了“十二五”时期会计工作成绩,深刻分析了“十三五”时期会计工作面临的形势,全面勾画了“十三五”时期会计事业宏伟蓝图,指明了未来五年我国会计改革与发展方向。贯彻落实好《规划纲要》意义重大,使命光荣。山东省各级财政部门将把学习好、贯彻好《规划纲要》作为一项重要任务,结合实际采取有力措施,切实抓紧抓实、抓出成效。

一、坚持服务发展,大力推进会计转型升级

随着经济发展的转型升级,信息技术的快速发展,会计工作面临许多新机遇、新挑战,迫切需要加快工作转型。一是积极推进会计工作从以核算为主向核算与管理并重转型。二是积极推进会计工作手段向信息化、网络化和集成化模式转型。实施“会计+信息化”,拓宽会计信息服务领域,使会计管理在服务经济社会发展中发挥更大的作用。下一步,山东省财政厅将研究建立会计信息资源共享机制、会计资料无纸化管理制度等,为会计与互联网深度融合提供有力保障。同时,认真抓好财政部印发的《企业会计信息化工作规范》等制度的落实,不断提高会计信息化水平,特别是推动基层单位会计信息系统与业务系统



的有机融合。三是积极推进管理会计的广泛应用。山东省财政厅将以《管理会计基本指引》为指导,进一步建立和完善省级行政事业类、企业类管理会计案例库,为各单位采用管理会计工具提供借鉴。同时,成立省级管理会计专家咨询委员会,搭建“产学研”平台,鼓励单位企业通过与科研院所合作等方式,应用、推广管理会计经验。鼓励企业建立管理会计信息系统,实现会计与业务活动的有机融合,加快会计职能从核算到理财、管理和决策的转变。

二、坚持创新引领,积极服务财税改革

党的十八届三中全会对深化财税体制改革做出了一系列重要部署。会计作为财政工作的重要组成部分,是发挥

市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的重要抓手,必须主动服务财政中心工作,更好地发挥其对财税改革的支撑作用。一是主动服务财税改革。会计工作与预算管理改革、税制改革、国库改革等重大财税改革密切相关,会计改革能否积极配合、及时跟进,直接决定了财税改革成效。二是积极服务供给侧结构性改革。为支持供给侧结构性改革,财政部专门研究下发了《规范“三去一降一补”有关业务的会计处理规定》,为规范企业行为,确保政策落实提供了制度保证。山东省财政厅要抓好各项政策的执行,及时发现和解决改革过程中出现的问题,结合实际不断完善政策,积极为改革提供政策支持和服

出台了《山东省注册会计师行业与资产评估行业转型升级实施方案(2016-2020年)》，全面推进行业转型升级，确保行业规模、服务水平、竞争能力走在全国前列；研究出台了《促进全省会计师事务所和资产评估机构做大做强若干政策措施》，自2017年起，以执业机构年度综合评价排名、业务收入等指标为基本依据，对发展快、进位大的执业机构，山东省财政择优给予资金奖励，鼓励执业机构做大做强。同时，加强对会计师事务所清理整顿力度，对不符合设立条件的会计师事务所下发整改通知，对限期未完成整改的将下达撤销设立许可告知书，规范行业秩序。下一步，山东省财政厅还将结合行政审批制度改革，加强与工商等部门的协调配合，落实后置审批“双告知”制度，加强事中事后监管，促进注册会计师行业健康发展。

三、坚持依法管理，深入贯彻会计准则制度

坚持依法管理是推进会计改革与发展的重要保障。近年来，财政部加快会计改革步伐，密集出台了一系列会计准则制度，山东省财政厅结合省情，创新形式，积极探索适合本省会计准则制度贯彻的路子。下一步，要进一步抓好《会计法》以及会计准则制度的贯彻实施。一是抓培训打基础。“十三五”时期，财政部将加快制定政府会计具体准则及应用指南和政府会计制度，山东省财政厅要进一步加大培训力度，对每个会计准则、制度都通过“横向到边、纵向到底”的培训，夯实执行基础。同时，按照“试点先行、总结经验、稳步推进”的原则，充分发挥试点单位示范带动作用，确保各项法规制度落地生根。二是抓联合推动。加强与审计、国资、经信、金融办等相关部门的配合，发挥各自职能作用，共同推动准则制度有效实施。山东省财政厅将探索建立准则、制度贯彻实施考

核评价制度，对各级各部门单位的实施情况进行考核和评价。三是抓会计监督检查。认真开展《会计法》及会计准则、制度执行情况的监督检查，严肃查处违法会计行为，主动公开检查结果，建立和完善会计诚信档案和会计“黑名单”制度，进一步规范会计执业行为。

四、坚持全覆盖，全面加强内部控制规范建设

《规划纲要》提出，按照分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗，强化内部流程控制，防治权力滥用的要求，完善内部控制规范体系。从2014年开始，山东省财政厅在全省行政事业单位实施了内部控制规范建设。2016年11月，召开全省行政事业单位内部控制建设经验交流会，总结交流推广内控工作经验。比如，山东省公安厅以资金管理为源头，以网络技术为手段，沿资金运行轨迹的全程监控的做法；山东省地震局建立的“可控、可查、可追溯、可评估”的内控体系等。山东省各级财政在加强工作指导的同时，带头实施内控规范建设。截至2016年6月底，全省16个市（不含青岛）、169个县（市、区）的财政部门已全面完成内控制度体系建设。为评价单位内控建设成效，按照财政部统一部署，结合实际，积极开展了内部控制基础性评价工作，通过“以评促建”的方式推动内部控制水平的整体提升。下一步，山东省财政厅将联合审计部门加强对评价工作的督导，尤其对前期工作进展缓慢的单位进行重点指导，加快工作进度；对已建成的单位，要不断完善制度，确保内控制度运转顺畅、高效。

五、实施人才战略，进一步加强会计队伍建设

《规划纲要》提出要“健全会计管理队伍的选拔、培养和使用机制”，山东省财政厅要以贯彻落实好《规划纲要》为

契机，不断完善会计人才培养机制，为会计行业发展奠定坚实基础。一是深入实施高端会计人才培养工程。山东省从2011年实施高端会计人才培养工程以来，已累计选拔9个班536人，已毕业4个班225人。下一步，山东省财政厅将继续推动高端会计人才选拔培养工作，改进培养方式，探索联合集中培训、各类别融合培养的有效途径，加强高端人才后续培养，不断提高人才培养质量，着力打造会计人才培养的“精品工程”。二是加强会计从业资格管理。在坚持“考评结合”的基础上，全面修订高级会计师评价办法，完善评价条件，积极开展正高级会计师评价试点工作，形成初级、中级、高级（含副高级和正高级）等层次清晰、相互衔接、体系完整的会计专业技术资格评价制度。同时，进一步完善会计从业资格管理系统，增强安全性，方便用人单位对会计人员的信用情况、继续教育等进行查询。三是加强会计人员职业道德建设。弘扬会计诚信理念，“不做假账”，严格行业自律，加强监督检查，不断提高会计人员的职业素养，进一步提高会计社会公信力。四是加强会计管理队伍建设。目前，会计管理队伍与会计改革与发展的要求相比还有不小差距，尤其是基层会计管理人员存在知识层次不高、业务素质偏低、年龄结构偏大的情况。山东省财政厅要进一步加强会计管理队伍建设，不断完善选拔、培养和使用机制，真正将作风正、责任心强、业务素质高的干部充实到各级会计管理队伍中来。同时，加强干部培训，指导、督促会计管理工作者加强学习，改进作风，强化理论业务修养，进一步增强“四个意识”，勇于改革，敢于担当，不断提高服务能力和水平，推动全省会计工作迈上新台阶。□

（本文作者系山东省农业综合开发办公室主任）

责任编辑 陈利花

中国煤科：学习落实《规划纲要》 助力集团提质增效

蒋占华

《会计改革与发展“十三五”规划纲要》(下称《规划纲要》)对未来五年我国会计改革与发展做出了总体部署。作为从事会计工作三十多年的中央企业总会计师,我认真研读并组织集团会计人员学习了《规划纲要》。《规划纲要》提出,随着我国经济结构调整和发展方式转变,会计工作面临许多新情况、新问题,要求会计法制、会计标准必须适应环境变化不断完善、强化实施,会计从业人员必须转变观念、开拓创新。具体到中国煤炭科工集团有限公司(下称中国煤科),我们应以《规划纲要》为指引,抓住契机,通过建立健全以“管资金、降成本、控风险、强队伍、建体系”为重点的五位一体财务管理体系,进一步提高集团公司财务工作的价值创造能力和资源调控能力,助力中国煤科提质增效,做强做优。

一、管资金

一是完善多元化融资渠道,优化融资方式。中国煤科坚持“制度化管理,市场化运作”资金集中管理的总体思路,实现集团资金“能集中、敢集中和收益最大化”,通过集中管理全覆盖,采取内部借款利率下浮、内部存款利率提高的办法,节约财务成本,持续提高资金管理效率和效益。二是积极开展与各主要商业银行总行的战略合作。中国煤科分别与12家银行合作,累计获得500亿元

的授信额度。同时,适应市场形势的变化,通过优化债券、银行贷款、上市公司定向增发等融资安排,保障经营和发展需要。三是加强流动性管理。一方面优化资金支付流程,部署应用资金监控平台,实时监控各级资金收支情况,保障资金支付安全有序;另一方面充分发挥资金杠杆作用,减少上下游企业之间的资金占用,降低资金使用成本,提高资金配置效率。

二、降成本

一是运用管理会计的作业成本法等工具方法,进一步推进成本对标工作,统一对标口径,建立动态标准库,开展包括盈利能力、成本控制等多维度的对标,实现对标工作信息化和常态化。尤其要加强对关键环节的成本管控,通过全面预算管理引导生产运营、投资计划、人力资源等部门,加强对关键环节和重点成本费用的管控,提高资产使用效率。二是利用市场倒逼机制测算成本底线,通过推进精细化管理,引导企业从源头降成本,包括降低生产单耗,压缩外包费用,压缩可控成本。三是开展低效无效资产的清理工作,对资产的取得方式、用途、使用情况进行统计,制定低效无效资产清理和处置方案,提高无效资产管理水平。

三、控风险



一是认真评估生产经营业务、投融资业务的风险,详细报告企业的高风险业务、业务高风险环节,财务工作要介入企业的生产经营和投融资活动中,尤其对于重大经营项目和重大投资项目,财务要做到全过程参与,实现风险防范措施前移。二是总体控制负债规模,重点监管高债务的风险企业,加强对子企业债务规模、债务结构、偿还能力的分析和评估,做好资金风险应对工作。同时要完善风险检测防范机制和重大风险应急机制,提前做好风险防范预案。三是通过完善制度和流程加强对生产经营、投