

加强会计监管的新举措

——上海市长宁区实施财务会计信用等级管理的做法及启示

□ 金晓绮

上海西部的长宁区“十五”期间地方财政收入总量达到144亿元,比“九五”总量56亿元增长1.5倍,5年年均增速高达26%。随着区域财力不断增强,长宁区在拓展会计管理职能、强化法制意识、夯实会计基础工作、加强会计队伍建设等方面也取得了一定的成绩。但是,在会计工作领域仍存在着会计基础工作不规范、会计核算随意性大、内部控制制度不健全等问题,会计信息质量不容乐观。因此,运用科学手段,制定统一的会计信用评价体系、标准和评价方法,遏制和消除会计信息失真的现象,尤显必要。2002年,上海市财政局出台了《上海市财务会计信用等级管理试行办法》,长宁区在实施财务会计信用等级管理的过程中,进行了有益的探索,取得了一定成效。

一、做法及成效

2002年出台的《上海市财务会计信用等级管理试行办法》适用于全市的企业、事业单位、社会团体和其他组织。2004年经过修订,将国家机关也纳入了财会信用等级的管理。三年多来,长宁区建立健全了财会信用等级评定的机构和工作制度,把财会信用等级评定与预算信用等级评定相结合、与《会计法》执法检查相结合、与会计基础工作规范验收活动相结合、与财政监管工作和各项专项检查相结合、与会计从业资格证书年检工作相结合、与私营企业建账建制工作相结合、与外商投资企业报表核查工作相结合、与小企业贷款担保跟踪管理工作相结合、与中小企业国际市场开拓资金审核工作相结合,坚持以“九个结合”的工作方式,不断推进全区的财会信用等级评定工作。同时还探索财政购买服务等方式,即付费聘请会计中介机构参与单位财会信用等级评定。评定的主要内容包括单位负责人重视、支持财务会计工作的情况,执行财务会计法律、法规和制度的情况,提供财务会计信息的真实性和完整性等情况。单位财会信用等级分A、B、C、D四类,实行百分制考核。实行“一票否决”制,即对于在财经纪律检查中发现存在违法、违纪行为等7种情形之一的单位,不得评为A类单位;对于存在提供不真实、不完整的财务会计报告,账目混乱、财务会计信息失真等6种情形之一的单位,不仅直接列为D类单位,还要依照有关法律法规处罚有关责任人。财会信用等级评定实行统一标准、分级评定、自我推荐与主管财政机关评定相结

合的办法,分类管理,奖优罚劣。同时规定财政机关每年对单位财务会计信用状况进行年检,对不符合评定标准的单位,重新调整其信用等级。

截至2004年底,长宁区1303家企事业单位参加了财会信用等级评定,其中评定为A类的40家,B类的1110家,C类的131家,D类的22家。在评定出的40家A类单位中,行政事业单位16家,国有企业8家,外资企业7家,集体企业6家,民营企业3家。在评定出的22家D类单位中,外资企业12家,民营企业8家,国有、集体企业各1家。不难看出,在A类单位中,行政事业单位和国有企业占了多数;在D类单位中,外资和民营企业占了多数。这一评定结果基本反映了长宁区不同类型单位的会计工作水平的现状。

经过三年多的实践,长宁区在财会信用等级管理方面取得了初步成效:

1、会计责任意识普遍增强。财会信用等级评定的主要内容之一即考核单位负责人是否遵照《会计法》的规定,是否对认真执行《会计法》、忠于职守、坚持原则、做出显著成绩的会计人员给予精神或物质奖励等,且评定的分值占15%—20%的比重,这对能否被评定为A类财会信用等级单位具有较大的影响,所以参评单位的法人对自身所承担的会计责任意识有了普遍的提高。2、会计基础工作得到规范。在财会信用等级的评定内容中,会计基础工作规范情况的评定分占55%—60%,所占的权数最大。为此,主管财政机关加强了对参评单位的财会人员的会计基础工作规范化管理培训,要求参评单位加强内控制度和资产管理,并安排组织参评单位进行自查自纠,使会计基础工作普遍规范。3、为企业发展注入了新鲜“血液”。A类财会信用等级作为一种无形资产,有利于提高企业的核心竞争力。例如有的公司被评定为A类财会信用等级后,银行主动上门提供贷款并给予了手续从简、利率从优、时间从速的优惠,帮助企业解决了购买生产原料资金短缺的难题。

二、存在的主要问题

1、法律依据问题。现在实施的《上海市财务会计信用等级管理试行办法》只是地方主管财政机关制定的一个规范性文件,不具有法律效力。区、县财政机关每年确定参评单位的时

候,总有一些外资、民营企业以种种理由不愿参加评定,而主管财政机关也无可奈何。

2、进度问题。长宁区有近万家企业、100多个行政事业单位。三年来,全区共评定1 303家单位,仅占现有单位的十分之一。按照这个速度,要完成全区所有单位的评定工作,显然还需很长时间。

3、动态管理问题。根据现行规定,目前每年只对评定为A类和D类的单位及需要调整等级的B类和C类单位的财会信用状况进行年检,而大量不作信用等级调整的B类和C类单位则不属年检的范围,这些单位的经营行为如发生变化,不主动申报,主管财政机关对其财会信用状况的管理就显得被动和乏力。

4、效果问题。目前,虽然对A类财会信用单位有一定的鼓励措施,但总体感觉是荣誉很高,“实惠”不多;而对C类、D类单位的管理措施也不能有效发挥警示作用,无法完全体现“守信收益、失信惩戒”的评定宗旨。

5、权威性問題。目前财会信用等级评定工作虽然已在全市全面展开,但由于评定标准过于笼统,可操作性不强,弹性过大,难免造成区域之间评定质量的差异。

6、行政风险问题。由于评定工作是由市财政机关组织实施的。各区县财政机关具体承担评定工作,不能排除潜在的行政风险,对评定质量负有较大的行政责任。

三、对策

1、加快财会信用等级管理的立法步伐。对于财会信用等级评定的立法工作,在目前的情况下,笔者建议分两步走:第一步先由市政府发布《上海市财务会计信用等级管理试行办法》,将这一规范性文件上升到地方政府规章,使其具有法律效力;第二步,在条件成熟时,提请上海市人大讨论,升格为地方性法规,以确保财会信用等级评定工作的有效性和长期性。

2、完善财会信用等级的分类监管办法。在日常财务检查中,对A类财会信用单位,一律免除日常检查和专项检查;对D类单位,应建立跟踪监管制度,加大经常性的监管力度,并限期整改存在的财务管理混乱的问题,实行全过程监督。在享受财政优惠政策方面,对A类单位的财政事项,如中小企业担保申请等予以优先考虑;设置专项基金,对A类单位的贷款给予贴息;开辟绿色通道,为A类单位的纳税申报、企业年检、进关出关等提供快捷、优质服务。而对D类单位,除依照《会计法》的有关规定予以相应的经济处罚外,在税务检查、银行贷款、海关通关、工商年检等方面应加强监管,加大D类单位的“失信成本”。在对单位负责人的考核奖惩上,笔者建议财政部门设置财会信用奖励基金,用以对被评定为A类单位的负责人、财会人员进行奖励。对评定为D类单位的单位负责人,除根据《会计法》有关法律规定的规定进行相应的行政处分和经济处罚外,在其单位信用等级未升级之前,不得提拔重用。在对单位财会人员的考评奖惩上,建议在评选财会工作先进单位和财会人

员申报高级会计师专业技术资格和财务总监任职资格时,把是否评定为A类财会信用等级作为一项重要条件。对D类单位的财会人员,在会计从业资格证书年检时,应视其整改情况处以暂缓年检或吊销会计从业资格证书的处罚;而且,对D类单位的财会人员,不论其学历多高,均应暂缓其享有高级会计师专业技术资格的评定资格。

3、细化财会信用等级的评定标准,加强评定的可操作性。建议按照企业规模和类型,制定不同的财会信用等级评定标准,细化评定内容,如大、中型企业会计岗位的设置,内部监管制度的建立、完善,财会人员的专业培训等;对行政事业单位则区分行政机关和事业单位,结合预算信用等级的评定,对其预算执行、专项资金的合理有效使用、事业发展任务的完成情况等进行评价。

4、完善监管模式,防范行政风险。应当完善会计中介机构准入机制和资质认定体系;建立健全评定质量控制体系,包括评定质量评价标准、复核制度、审计质量检查、考评制度等。同时,应结合财政部门及其他部门对评定单位的日常监管信息,实行对会计中介机构信用评定质量的动态监控,构建优胜劣汰的市场化竞争模式。当财会信用等级管理的总体规划、法规制定、行业监管和失信惩戒制度逐步完善以后,财会信用等级评定应逐步实行市场化运作,交由行业协会、社会中介等专业机构进行第三方认证,政府的角色应从直接评审转为间接管理,即对从事评定的机构进行质量监督和资格认定。还应结合电子政务建设,提高税务、银行、海关、工商等监管部门的数字化、网络化水平,以解决评定的进度和动态管理的问题。

(作者单位:上海市长宁区财政局)

责任编辑 刘黎静

·广告·

一个管理会计师胜过一打经济学家!

CEO:当今微利时代,如何提升企业利润?怎样降低成本?如何提高企业整体绩效,实现公司战略?

CFO:从所有市场经济国家的经验来看,管理会计师能帮助我们提供全面解决方案!最近,我在网上用Google搜索了“管理会计”,发现新大陆——CMA—China 中国管理会计网专业提供管理会计的培训、咨询及软件。

CEO:那我们赶快让员工去参加培训,最好是请管理会计网的专家来公司作内培和咨询实施!

CMA—China 中国管理会计网,专业提供成本管理与控制、作业成本、平衡计分卡、全面预算等管理会计的培训、咨询及相关软件与资料。

2005 中国管理会计应用研讨会 火热报名中!

上海 11.16-18 广州 12.16-18

电话:010-8813 7161,8811 1078

详情请登录:www.CMA—China.org 管理会计