

国等多边经济合作框架下的交流与合作,共同维护两国利益,提高新兴发展中国家在国际经济事务中的发言权和决策权。

五、接待拉嘉德部长访华,推动中法在经济领域的务实合作

应财政部部长谢旭人邀请,法国经济、工业和就业部部长拉嘉德女士率法国政府、议会和企业界人士组成的代表团于2009年10月28—30日访华。拉嘉德部长此次访华是中法关系转圜后法国政府重量级官员来访之一。国务院副总理李克强会见了拉嘉德部长,就中法关系、合作应对金融危机、气候变化等共同关心的问题交换了意见。财政部部长谢旭人、人民银行行长周小川、国家发展和改革委员会副主任张晓强、商务部副部长高虎城等有关部门负责人分别与拉嘉德部长进行了工作会谈,就宏观经济政策协调、加强中法经贸合作等与法方沟通与交流。在京活动结束后,拉嘉德部长赴广州拜会了广东省委书记汪洋以及广州市政府有关负责人,并考察了法资企业家乐福。

拉嘉德部长此次率团成功访华,使法方对中国经济社会发展情况有了更加全面的了解,从战略高度和长远角度重视中法关系,深化了双方在宏观经济政策和重大国际经济问题上的交流。法国政府和各界高度评价拉嘉德部长此访的积极作用,认为拉嘉德部长的成功访华为菲永总理同年访问中国、推动中法在经济领域的务实合作奠定了重要基础。

六、举行第三次中印财金对话,强化中印在宏观经济政策方面的交流

2009年1月,在国际金融危机迅速蔓延、世界经济增长面临严峻挑战的重要时期,第三次中印财金对话在印度首都新德里举行。中印两国宏观经济管理部门的高级官员就两国及世界经济形势、促进中印财金合作及G20会议重要议题进行了交流。

双方对由美国次贷危机引发进而蔓延全球的国际金融危机对两国经济造成的影响表示关注,呼吁加强国际社会应对危机的合力,强化国际货币基金组织(IMF)的融资能力,加强对多边金融体系的改革。双方同意进一步加强合作,深化两国经贸关系。双方同意在4个领域加强财金交流与合作:一是建设高效的农村金融体系;二是发展具有包容性的银行体制;三是制定反周期财政政策;四是加强能力建设。双方同意积极落实G20峰会成果,加强中印及同其他立场相同的国家之间的协商,以确保更多的资金流动,满足发展中国家应对危机的需要,使其重新回到可持续发展的轨道。

第三次中印财金对话对推进南南合作进程、维护发展中国家整体利益具有重要意义。并且,在2009年的G20峰会召开前夕,中印双方就共同关心的重大问题上相互通报立场、商讨协作方案,有利于维护中印两国和发展中国家的整体利益,增强发展中国家声音,推动建立公平、公正的国际经济新秩序。此外,对话的成功举行是在印度孟买遭遇恐怖袭击、南亚局势敏感微妙的特殊背景下举行的,中方代表团如期赴印参加对话,彰显了我国对中印战略合作伙伴关系高度重视和愿深化中印财金合作的真诚态度,得到了印方的高度赞赏和积

极回应。

七、成立中巴财金分委会,为中巴拓展经济、金融领域的交流与合作提供重要平台

中国和巴西于2006年建立了中巴财政对话机制,并于当年4月在华盛顿召开了首次中巴财政副手会。2009年,中巴双方同意将中巴财政对话更名为中巴财金分委会,中方牵头部门为财政部,参加部门拓展到包括负责财政、货币政策和金融监管等问题的宏观经济管理部门,纳入中巴高层协调与合作委员会开展工作,议题包括两国宏观经济政策、多边财经事务立场协调、金融货币合作等广泛的财金领域。中巴双方商定,将尽快召开财金分委会第一次会议。

(财政部对外财经交流办公室供稿,张徐、杨凡、李梦岚、王彦荣执笔)

促进我国注册会计师行业 跨越式发展

2009年10月3日,经温家宝总理批示同意,国务院办公厅正式转发了《财政部关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》(以下简称国办56号文件)。国办56号文件奏响了加快发展注册会计师行业的雄浑序曲,中国注册会计师行业从此掀开了跨越式发展的新篇章。

一、明确加快发展注册会计师行业的重大意义,强调发挥行业职能作用

国办56号文件充分肯定了注册会计师行业在经济社会发展中的重要地位和作用。文件指出,加快发展注册会计师行业,是建立和完善社会主义市场经济体制的必然要求,是贯彻中央“走出去”战略的重要举措,是应对国际金融危机、促进经济平稳较快发展的迫切需要。文件强调,加快发展注册会计师行业,要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持解放思想、开拓创新,坚持科学发展、规范管理,坚持诚信为本、质量第一,全面总结行业发展经验,针对当前困扰行业发展的突出问题,着力从体制机制上深化改革、开拓创新,加强行业监管,推动诚信建设和组织建设,通过必要的扶持政策和鼓励措施,引导会计师事务所协调发展和走向国际,不断扩大执业领域和执业范围,全面提升执业质量和服务能力,大力改善执业环境和内部治理,促进注册会计师行业又好又快发展。

二、把握加快发展注册会计师行业的基本原则,科学规划行业发展目标

国办56号文件明确提出了加快发展注册会计师行业必须坚持的基本原则,即必须坚持解放思想、开拓创新,必须坚持科学发展、规范管理,必须坚持诚信为本、质量第一。结合注册会计师行业的客观形势,国办56号文件提出了今后5年左右的发展目标,即把优化会计师事务所规模结构作为重中之重,把大幅度拓展会计师事务所执业领域作为突破口,把显著

改善会计师事务所执业环境作为紧迫任务,把改进会计师事务所组织形式、治理机制和管理制度作为强基之举,把显著提高注册会计师职业道德水平和专业胜任能力作为治本之策。

三、注重部门协调配合,加大注册会计师行业发展扶持力度

国办56号文件要求,财政部门会同有关部门切实加大促进注册会计师行业发展的政策扶持和引导力度。一是进一步建立健全促进注册会计师行业加快发展的支持政策,在优秀人才引进与合理流动、从业人员培养培训、外事外汇、税收政策、规范执业收费、优化发展环境等方面给予支持。二是把注册会计师行业作为发展现代服务业的重要内容来抓,更好地发挥其在经济社会发展中的服务职能。三是建立健全有关法规制度和行业管理制度,为注册会计师行业加快发展提供坚强法制保障。四是坚持统筹兼顾、分类指导。境外上市企业,金融、能源、通信企业,以及其它关系国计民生的大型骨干国有企业,应当优先选择有利于保障国家经济信息安全的大型会计师事务所提供相关服务。鼓励大型会计师事务所通过收购、合并等方式在境外设立成员所或分所,重视发挥其窗口和平台作用,为增强境外业务竞争力创造必要条件。为大型会计师事务所“走出去”提供便利条件,在境外投资促进、扶持、保障、服务、核准等方面给予支持,并在资质认可、信息咨询、市场考察和对外联络等方面予以帮助。促进中型会计师事务所业务范围不断拓展和服务能力不断提升,支持小型会计师事务所扩大代理记账、税务代理、外包业务、IT支持、个人理财、社区事业等咨询服务领域,积极承办社会主义新农村建设中“村账乡管”代理记账业务。

四、各地政府重视注册会计师行业发展,因地制宜提出本地实施意见

(一)各地政府研究制定本地地区的实施意见和扶持政策。国办56号文件发布后,各地的实施意见和扶持政策在深入研究本地区注册会计师行业现状和特点的基础上,结合本地区经济社会发展要求制定的,较好地体现了本地特色。如,云南省在实施意见中提出,要充分利用面向西南开放桥头堡的特殊区位优势,结合建设绿色经济强省、民族文化强省的战略要求,大力拓展南亚、东南亚的国际会计审计业务。福建省提出,要紧紧抓住海西经济区建设的大好机遇,加强两岸注册会计师行业交流合作,鼓励有条件的会计师事务所选派注册会计师到台湾实习培训、开展业务等。

(二)因地制宜推出一系列扶持政策。各地按照国办56号文件的要求,在扩大注册会计师执业范围方面,山西、福建等省明确将医院学校,各类学会、研究会、协会和慈善机构等非营利组织以及住房公积金等纳入注册会计师审计范围。在人才培养方面,福建等省提出,由省级财政设立注册会计师领军人才培养专项资金,并由省注册会计师协会建立人才培养奖励基金。在专项政策支持方面,山东省要求将会计师事务所纳入服务业发展规划,每年从支持服务业发展专项资金和行业会费中拿出部分资金,用于大中型会计师事务所实施信息化改造补助。在财政资金激励方面,福建等省提出,对本省进入

全国综合评价排名前100位的会计师事务所,由省级财政给予一次性奖励。在税收优惠方面,云南等省提出,要结合国家西部大开发的有关政策安排,按规定给予注册会计师行业一定税收优惠等。上述扶持政策的推出,受到了注册会计师行业的欢迎。

五、发挥行政管理优势,推进注册会计师行业发展

国办56号文件发布实施以来,财政部结合会计师事务所学习实践科学发展观活动和行业党建工作努力做到“两手抓、两不误、两促进”,切实促进注册会计师行业加快发展。

(一)着力推进会计师事务所优化整合、做大做强,重点扶持10家左右具有核心竞争力的大型会计师事务所加快发展。“力争通过5年左右的时间,重点扶持10家左右具有核心竞争力、能够跨国经营并提供综合服务的大型会计师事务所”。这是国办56号文件的核心内容和主要发展目标之一。

为培育我国大型会计师事务所,使其能够承担涉及国计民生和国家安全的大型骨干企业的审计及相关业务,财政部会同有关方面,通过推进H股审计等政策措施,促进国内会计师事务所公平自愿前提下进行了前所未有的大规模优化整合。此前,内地企业赴港上市只能由“四大”审计,2009年10月,财政部会同证监会印发了《内地会计师事务所从事H股企业审计业务试点方案》,确定了力争从2010年起由内地符合条件的会计师事务所从事H股审计的目标。在这一强有力政策的引导下,本土会计师事务所纷纷采取行动,加大了强强联合和优化整合的力度。经过这一轮优化整合,截至2009年10月31日,年收入超过3亿元的本土会计师事务所已达12家,其中年收入超过5亿元的有5家;本土最大5家会计师事务所注册会计师平均人数达到710人,与“四大”平均每家764人大体持平。整合后,证券期货资格会计师事务所由过去的105家降至54家。这次整合呈现出政策推动、自愿整合、强强联合、彻底合并的显著特征,整合后被合并的会计师事务所均按试点方案要求及时交回了证券许可证和执业证书,不可能再走回头路以原有资格执业,这在我国注册会计师行业发展史上是从来没有过的。会计师事务所通过优化整合加快发展,也是国际会计公司做大做强的历史经验。

(二)着力研究解决会计师事务所内部治理尤其是分所管理中的突出问题,积极促进会计师事务所实现由大到强的飞跃。为解决会计师事务所内部治理问题,财政部制定发布了《会计师事务所分所管理暂行办法》(财会[2010]2号,以下简称《暂行办法》)。这是优化会计师事务所内部治理,提升会计师事务所竞争力和可持续发展能力,促进我国会计师事务所由大到强的重要举措。

会计师事务所的总所与分所在法律上是一个法人,如果分所出现执业质量问题,总所要承担法律责任。目前,我国会计师事务所大都属于有限责任公司组织形式,本轮优化整合的10家左右年收入在3亿元以上的本土会计师事务所以及200家中型会计师事务所,绝大部分在异地设有分所,其中较大规模的会计师事务所设立的分所一般在20—30家左右,基本遍布全国各地。严格控制分所执业风险、切实加强分所的管理,成为影响行业健康发展的突出问题。在这种情况下,必

须通过行政管理手段予以强有力的推动,促进会计师事务所实行一体化管理,从而实现由大到强的飞跃。在人员管理一体化方面,《暂行办法》规定,会计师事务所应当制定统一的人力资源管理制度,包括聘用、定级、培训、考核、奖惩和退出标准等,并在全所范围内有效执行;分所负责人应当由总所统一委派、监督和考核。在财务管理一体化方面,《暂行办法》规定,会计师事务所应当对全所的业务收支、会计核算、利益分配、资金调度等进行统一管理并集中控制;分所收入、费用应当纳入会计师事务所统一核算,收益应当按照会计师事务所统一的分配制度进行分配。在业务管理一体化方面,《暂行办法》规定,会计师事务所应当制定统一的业务承接和管理制度,在全所范围内执行统一的业务风险评估制度和分类分级管理制度。在技术标准一体化方面,《暂行办法》规定,分所必须实行与总所统一的执业标准和质量控制制度,总所应当统一委派质量控制负责人和主审人员、轮换复核人员、亲自审定高风险业务报告。在信息管理一体化方面,《暂行办法》规定,会计师事务所应当结合自身发展战略和经营管理需要,不断提高在业务管理、财务管理、人力资源管理等方面的信息化水平,并运用信息化手段加强对分所执业质量和管理状况的实时监控。上述规定,大大增强了《暂行办法》的科学性、针对性和指导性,必将有效地促进总所与分所之间的一体化管理,全面提高会计师事务所内部治理水平,促进会计师事务所在苦练内功的基础上做大做强。

(三)着力促进各省级财政部门加强行政监管,科学引导小型会计师事务所规范发展。我国小型会计师事务所分布广、数量多,在全国6800多家会计师事务所中,除10家左右大型会计师事务所、200家左右中型会计师事务所外,绝大多数是小型会计师事务所。按照国办56号文件要求,财政部除负责全国注册会计师行业发展总体规划布局和宏观政策制定外,侧重于对210家大中型会计师事务所的行政监管;各省级财政部门负责6000多家小型会计师事务所的行政监管。如何科学引导小型会计师事务所规范发展,不仅关系到全国会计师事务所的合理布局和有序竞争,而且关系到整个行业全面、协调、可持续发展。科学规范小型会计师事务所,已成为我国注册会计师行业行政监管的一个重要领域,也是各级财政部门特别是省级财政部门面临的一项艰巨任务。

财政部在充分调研的基础上,制定发布了《关于科学引导小型会计师事务所规范发展的暂行规定》,引导小型会计师事务所在规范管理运作、严格质量控制的基础上,创新发展模式、服务方式和技术手段,不断挖掘市场需要,深化专项领域服务,要求各地研究在支持小型会计师事务所扩大代理记账、税务代理、外包业务、IT支持、个人理财、社区事务等咨询服务领域的政策措施。

(四)着力拓展会计师事务所执业领域,为促进我国注册会计师行业加快发展提供支持。财政部分别与银监会、保监会进行沟通,宣传贯彻国办56号文件精神,积极推动我国大型会计师事务所承接金融保险审计业务。通过多种形式和渠道与国资委沟通,为我国大型会计师事务所优先承接关系国计民生的大型骨干国有企业审计业务创造有利条件。大力推行企业内部控制审计和医院、高校财务报告注册会计师审计制

度。在财政部会同审计署、银监会、证监会、保监会联合制定的《企业内部控制基本规范》中,明确规定要在上市公司和先行执行的中央企业实行内部控制自我评价制度和注册会计师审计制度,聘请具有证券资格的会计师事务所进行审计并出具审计报告。这一制度的实质意义在于通过外部力量和市场约束促进企业全面提升经营管理水平和风险防范能力,同时也为拓展会计师事务所执业领域、加快注册会计师行业发展提供了新的增长点,实现企业和会计师事务所的双赢。医疗和教育一直是中央高度重视、社会各界瞩目的重大民生问题,也是社会事业发展的薄弱环节和财政加大民生保障的重点投入领域。财政部加快了医院、高校会计制度改革步伐,印发了医院、高校会计制度征求意见稿,拟在新的医院、高校会计制度中明确要求引入注册会计师审计,即可以促进两个制度有效实施,提高财政资金使用效益和财政科学化精细化管理水平,同时也将为注册会计师行业开拓新的服务领域,促进服务对象和业务范围逐步由企业扩展到非营利组织。

(五)着力推进注册会计师法修正工作并健全相关配套办法,为行业发展提供法律保障。现行的《注册会计师法》颁布于1993年,对规范注册会计师行业管理发挥了重要作用。但历经16年的发展变迁,特别是建立和完善社会主义市场经济体制的新形势,对加快发展我国注册会计师行业提出了很多新要求,迫切需要通过修法加以解决。经过不懈努力,目前《注册会计师法》(修正案草案)已上报国务院法制办。财政部将继续与有关单位加强沟通协作,推动《注册会计师法》修正案早日颁布。

收费问题是困扰本土会计师事务所发展的主要矛盾之一,其中定价原则和机制是关键所在。在积极推动修订《注册会计师法》的同时,财政部会同发展与改革委员会,加紧制定《会计师事务所服务收费管理办法》。先后在北京、四川、广东等地开展了深入调研,并多次召开了不同规模的会计师事务所座谈会,在充分征求各方意见的基础上,发布了《会计师事务所服务收费管理办法》,同时指导各地根据本地区经济社会发展实际制定具体收费标准,破解本土会计师事务所长期收费偏低、低价竞争的难题。

(财政部会计司供稿,刘玉廷、刘光忠、王宏、杨国俊执笔)

“小金库”专项治理工作

在全国范围深入开展“小金库”治理工作是党中央、国务院作出的一项重要决策部署。2009年4月份以来,各地区各部门按照《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深入开展“小金库”治理工作的意见〉的通知》和《中共中央纪委 监察部 财政部 审计署关于印发〈党政机关和事业单位开展“小金库”专项治理工作的实施办法〉的通知》有关要求,加强组织领导,周密安排部署,创新方式方法,加大治理力度,历经动员部署、自查自纠、重点检查、整改落实4个阶段有序有力推进,全国“小金库”专项治理工作取得了阶段性成果。截至2009年底,全国自查自纠和重点检查共发现“小金库”23702