

计师已达到 6 000 多人,会计师事务所已达到 500 家,分支机构 950 家,在会计师事务所工作的全部从业人员总数已有 1 万多人。据不完全统计,1991 年全国会计师事务所按收入额计算的业务量已逾 1.5 亿元,相当于 1988 年的 4 倍。

(二) 举行全国首次注册会计师考试。

按照《注册会计师条例》的规定,经全国统一组织的注册会计师考试合格者(具备规定的考核条件的人员可免于考试),方能取得注册会计师资格。在《注册会计师条例》发布后,由于多方面原因,我国首次注册会计师考试到 1991 年才举行。1991 年年初,财政部组织成立了首届注册会计师全国考试委员会,由张佑才副部长兼考试委员会主任,中国注册会计师协会会长杨纪琬、财政部会计事务管理司司长魏克发兼考试委员会副主任。1991 年 7 月全国考试委员会发布考试大纲,考试科目为会计、审计、财务管理、经济法。同年 12 月 7 日和 8 日,全国 30 个省、自治区、直辖市的 856 个考场同时举行了首次注册会计师考试,实际参加考试的人数达 1 万多人。考生中四科合格人数为 435 人;三科合格人数为 815 人;两科合格人数为 1 017 人;一科合格人数为 1 620 人。凡部分考试科目合格的人员,可在以后连续两次全国注册会计师统考中,免试已合格的科目。凡四科考试全部合格的人员,按规定的条件报经主管财政机关批准注册后,即可执行注册会计师的法定业务。

此外,1991 年还有 12 100 名人员参加了注册会计师考核工作。考核结果,有 9 500 多人考核合格,其中 7 000 多人被批准注册。

(三) 制定《会计咨询业发展方案(草案)》。

根据国务院第 138 次总理办公会议关于“制定加快发展第三产业方案”的决定,财政部起草了《会计咨询业发展方案(草案)》,并于 1991 年 10 月 11 日报送国务院。

(四) 加强质量管理,提高人员素质。

由于注册会计师担负着社会经济监督的重大职责,财政部和中国注册会计师协会始终十分重视注册会计师执业质量的管理和人

员素质的提高。在财政部 1988 年 12 月颁发的《注册会计师检查验证会计报表规则》后,1991 年,中国注册会计师协会又陆续制定了《注册会计师验资规则》、《注册会计师查帐验证工作底稿规则》、《注册会计师查帐验证报告规则》等专业标准和《会计师事务所业务检查办法》、《会计师事务所会计制度》等管理制度。上述专业标准的制定与发布,标志着我国独立审计准则制定工作的开始,对规范注册会计师执业程序和提高执业质量,起到了良好的引导作用。

为了尽快提高注册会计师队伍的整体素质,各级财政主管机关和注册会计师协会十分重视组织注册会计师业务培训。财政部于 1988 年和 1990 年曾先后举办了“查帐业务培训班”和“管理咨询业务培训班”,邀请国际会计公司的专家授课,为各地会计师事务所培训了一批中青年业务骨干。1991 年,中国注册会计师协会又选送 25 人到香港各会计师事务所进行为期一年的实习,并在香港举办了“西方现代财务管理培训班”。

(财政部会计事务管理司、中国注册会计师协会供稿,高一斌、楼申光执笔)

财税改革

1991 年在财税改革方面,认真贯彻执行“八五”计划,积极落实中央工作会议精神,围绕整个经济体制改革的中心任务,协调配套地搞好财税自身改革和其他方面的改革,为进一步增强全民所有制大中型企业的活力,增强国家的宏观调控能力,做了大量的工作,取得了较好的进展。

一、贯彻执行《“八五”财税体制改革规划》

《“八五”财税体制改革规划》是对改革开放以来和“七五”期间的财税体制改革和财政工作进行了全面总结的基础上草拟的。规划的指导思想是:按照计划经济与市场调节相结合的要求,把改革、稳定和发展结合起

来；着眼于调整和转变机制、理顺关系；处理好激励机制与约束机制、微观搞活与宏观控制的关系；按照政企分开、两权分离的原则区分国家的社会管理职能和所有者职能、区分国营企业的所有权和经营权；重点解决财政经济中突出的“两个包袱”、“两个包干”和“两个效益”问题；按照同步配套的原则搞好财税体制改革与其他各项改革的配套和衔接。规划的目标是：通过治理整顿和深化改革，逐步理顺和规范国家与企业、中央与地方、国家与个人的关系，适当集中财力，逐步提高财政收入占国民收入的比重，提高中央财政收入占国家财政收入的比重，努力减少财政赤字，强化财政的宏观调控职能，促进国民经济的持续、稳定、协调发展。

1991年的财税改革，根据“八五”规划的基本要求和基本内容，全面展开，分步实施。

（一）坚持完善和发展企业承包经营责任制。1990年底，根据大量企业第一轮承包到期，先后进入新一轮承包的情况，要求各地区、各部门在第一轮承包的基础上，本着继续完善的原则，确定第二轮承包的财务体制。对承包期限宜长则长、宜短则短，对承包合同和考核指标作了较大改进，对工业企业增加了一些有关技术进步、资产保值增值、质量、安全等方面的指标。根据国务院《关于进一步改革和完善对外贸易体制若干问题的决定》精神，继续实行并完善外贸企业承包经营责任制。进一步明确各级外贸、工贸总公司的财务隶属关系归口同级财政预算管理、监督；从1991年1月1日起国家取消对外贸出口的补贴，实行新的外汇分成办法，对有偿上缴中央外汇额度实行人民币资金补偿办法，由外贸企业自负盈亏。各级财政、经贸主管部门按财务隶属关系分别核定企业的盈利和亏损承包指标以及企业承包收入的分配比例和办法；继续实行外贸出口奖励。

（二）继续扩大税利分流改革试点。1991年在总结分析税利分流试点情况的基础上批准了13个地区和部门的490户企业进行试点，扩大了试点范围。同时，为了支持企业技术改造和技术进步，增强企业还款能力，

调整了有关政策和税收负担，进一步完善了试点办法。

（三）进一步完善现行税制。经第七届全国人大第四次会议审议通过，将我国原实行的《中外合资经营企业所得税法》和《外国企业所得税法》合并，颁布了《外商投资企业和外国企业所得税法》，为不断扩大对外开放创造了良好的外部环境。开征了固定资产投资方向调节税，扩大了征税面，拓宽了调节、监督范围。同时，按照国家产业政策、产品发展序列和经济规模的要求，依据投资项目的具体性质，设置了差别税率，通过税收的鼓励或者限制，对投资规模和投资结构进行宏观调控。进行税收征管改革，在前几年试点的基础上，从1991年起，在全国范围内推行新的征管模式，即“征、管、查三分离”或“征管、检查两分离”的征管形式，进一步提高了征管工作质量。

（四）改革预算管理制度。根据中共中央《关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中提出的“国家预算实行复式预算制，把经常性预算与建设性预算分开”的要求，通过试编复式预算，研究解决了一些技术性难题，并决定从1991年第四季度起正式编制1992年国家复式预算（草案），提请全国人民代表大会审议。为了进一步规范中央同地方的分配关系，逐步向分税制财政体制过渡，在进行了大量测算并广泛听取各方面意见的基础上，于1991年制定了“分税包干”的财政体制试点方案，为1992年实施试点工作做好了准备。

（五）改进和完善商业、粮食、金融保险企业和农业财务管理。根据国务院《关于调整粮油统销价格的决定》精神，做出了有关财务处理和成本核算方面的相应规定。为了加快金融保险企业财务改革，本着“指标包干、超支自补、节余分成”的原则，对部分金融、保险企业实行综合费用率包干办法，制定下发了《金融、保险企业成本管理办法》和《非银行金融机构财务管理暂行规定》；对人民银行所属印刷公司实行“税利分流、税后还贷、税后承包”基础上的“三保一挂”承包经营责任制。为增强国营农场的抗灾能力，改变传统的政府救济方式，稳定职工生活，保

障农场经济的健康发展,在广东农垦系统开展了由保险公司经营,农垦企业参与管理的保险试点。为了解决重点产粮地区财政困难,提高发展粮食生产的投入能力,调整了支农资金的投入结构,改进了投入方法,并选择13个产粮大县进行试点,由中央财政、省级财政和县级财政共同安排一定的资金,用于县级财源建设,举办能够利用当地资源、具有明显增强县级财力的国营和乡镇企业。根据国务院关于一次性处理国营商业、供销合作社、外贸、物资、医药等部门的批发企业库存中的冷背呆滞、质次价高、超储积压商品、物资的决定,做出了相应的财务规定。

(六) 加强国有资产管理。在国营企业第二轮承包中,参与制定了国有资产保值增值的承包指标。在20个省、自治区、直辖市和一些部门试行了产权登记工作,为全面进行国有资产产权登记工作做了必要准备。为了适应深化改革和商品经济的发展,使资产评估制度化,拟定了《国有资产评估管理办法》,报经国务院审定发布。在国务院批准成立的55家企业集团中,进行了由国有资产管理部门授权,把紧密层企业的国有资产交由核心企业经营的试点。

(七) 改革国债发行办法。1991年发行国库券采取了承购包销方式,使国债发行由行政手段向经济手段过渡,加快了缴款进度,缩短了发行周期,培育了国债发行的初级市场。自1991年3月起,对全国地市级以上城市和地区所在的县级市(西藏除外)全面开放了国债流通转让市场,有力地推动了国债工作的开展,加强了国债对证券市场的影响,对于维护国债信誉,增强群众投资意识,发挥了积极作用。

(八) 进行会计改革。制定发布了《会计改革纲要(试行)》,加快了会计核算制度改革步伐。参照国际惯例,草拟了《企业会计准则第1号——基本准则(草案)》。为适应对外开放和转换企业经营机制的要求,在部分省市进行了建立会计信息中心的试点工作。根据国务院和人事部关于职称改革的精神,草拟了《会计专业技术资格考试暂行办法》。为了推动注册会计师事业的发展,提高

注册会计师队伍的整体素质,根据我国注册会计师事业的发展现状,比照国际惯例,组织了注册会计师统一考试。

二、积极落实中央工作会议精神, 制定搞好国营大中型企业的若干财政政策

(一) 适当增提折旧。财政部与国家计委、国务院生产办公室联合发出《关于下达实行加速折旧的部分大中型企业名单的通知》,确定对896户国营大中型企业实行加速折旧,1991年增提折旧30亿元。同时对增提折旧的企业在国家规定的额度内免征“两金”,并会同机械电子工业部对1271户机械骨干企业实行优惠折旧政策。

(二) 增提新产品开发基金。为了增加企业技术开发的资金投入,财政部发出《关于国营大中型企业提取技术开发费财务处理问题的通知》,规定对有技术开发任务和消化能力的国营大中型企业,可按销售收入的1%提取技术开发费,其中对承担国家重点新产品、新技术开发任务重、经济效益好、又有消化能力的国营大中型企业,可再增提0.5%的技术开发费;同时,对企业提取和增提的技术开发费先规定免缴能交基金,后又规定免缴预算调节基金。

(三) 对补充流动资金做出若干规定。1991年9月,财政部会同有关部门下发了《关于部分大中型骨干企业补充流动资金问题的通知》,对103户中央企业和1006户地方工业企业实行按销售收入1%提取补充流动资金的办法;对石化企业规定用调减指令性计划增加议价销售所得的差价收入补充流动资金;另外,规定企业因国家调价造成的库存物资升值应相应增加流动资金,还要求企业的留利要有一定比例用于增补流动资金。

(四) 研究对折旧基金免征“两金”。1991年底,财政部会同国务院生产办公室研究确定了1992年全国国营工交企业免征折旧基金部分的“两金”40亿元的方案。

(五) 研究第一批降低所得税率的方案。根据从1992年起用三年时间分批将国营大中型企业所得税率降低到33%的决定,研究确定了1992年第一批降低所得税率并结合降税

实行税利分流的实施方案。

三、积极推进税利分流试点

“税利分流”，是国家与国营企业利润分配的一种形式。税利分流改革的主要内容是，将现行的全额利润承包改为企业实现利润先依法缴纳所得税，在调整并统一现行所得税率、取消调节税税种的基础上，实行所得税后还贷和所得税后利润的多种分配方式。税利分流改革的目的是理顺关系，转变机制，保证国家财政收入和企业留用利润随企业经济效益提高而同步增长。

(一) 调查研究，统一认识，制定试点办法。

自1988年3月七届全国人大一次会议确定要进行税利分流试点以来，财政部和国家体改委等有关部门制定了试点方案，并批准重庆、厦门市率先进行试点。经过两年多的试点实践和理论界研究论证，各方面对税利分流改革基本上达成共识，肯定了税利分流是国家与国营企业利润分配关系的改革方向。

1. 召开第一次税利分流试点分析会。1991年3月，财政部在河南南阳市召开了第一次全国税利分流试点分析会，参加会议的主要是各试点地区的财税部门代表。会议就1990年各地税利分流试点情况进行了全面交流，并就试点中尚待完善的问题进行了广泛的讨论。

2. 正式颁发税利分流试点办法。1991年8月，财政部和国家体改委联合发布了《国营企业实行“税利分流、税后还贷、税后承包”的试点办法》。这是在1989年颁发的试点方案的基础上，经过大量的调查研究工作，综合各方面的意见后制定的。它是目前推行税利分流工作试点的重要文件和依据。

3. 召开税利分流工作研讨会。1991年11月，财政部、国家体改委、国务院生产办公室联合在重庆市召开了税利分流试点工作研讨会，达到了统一认识、推进扩大试点的目的。

4. 进行调查研究和测算分析工作。财政部为进一步完善税利分流试点办法，进行了大量的调查、测算工作。如赴黑龙江、辽

宁、湖南、湖北、河南、四川等地了解试点情况，研究解决试点遇到的具体问题。运用财务普查资料对国营工业、商业和集体企业进行了降低所得税税率、税后还贷等方案的测算工作，为领导决策提供了量化的依据。

(二) 总结经验，推进扩大税利分流试点。

1. 税利分流试点取得了一定的成绩。首先，与面上国营工业企业一样，试点工业企业实现了产值、销售、税金同步增长。上述三项增长幅度，地方企业分别为11.9%、15.9%、13.5%；试点企业分别为10.7%、13.7%、8.4%。

其次，所得税的弹性功能得到体现。实行税利分流后，企业实现利润按规定税率上缴所得税，利多多缴，利少少缴，无利不缴。这样，在经济增长时，国家财政收入和企业的留利都可以相应增长；经济紧缩时，风险由国家与企业共同承担。1991年，财政部批准的试点企业尽管销售收入增长12.7%，销售税金增长7.6%，但因企业利润下降29%，上缴国家部分（指所得税和税后利润，下同）相应下降了23.6%，企业留利也相应下降了16.9%。体现了所得税利益共享、风险共担的弹性功能。

第三，利润分配格局趋向稳定合理。尽管1991年财政部批准试点企业与面上企业一样，实现利润下降，但分配格局与1990年试点企业的情况大体一致。如1990年试点企业上缴国家、还贷、企业留利占实现利润的比例分别为31.1%、28.7%、40.2%；1991年部批试点企业分别为37.6%、28.3%、34.2%，没有出现畸形发展，仍保持较合理的分配格局。

第四，试点企业借款规模、还贷总额、贷款余额等三项指标呈同比例发展。据统计，1991年部批试点企业的上述三项指标比上年增长幅度分别为43%、32.4%、33.4%。其中，用利润归还贷款额，在当年利润大幅度下降的情况下，与上年基本持平，占利润的比重由上年的24%上升到28%。企业用留用资金包括更新改造资金等还款比上年增长44%，其占还款总额的比例为28.4%，比上年提高了两个百分点。这些

情况说明,企业还款责任感加强了,试点达到了促进企业合理使用留用资金和促进生产发展、抑制消费过多增长的目的。

第五,1991年税利分流的配套政策给部批试点企业增加了技改能力。如:规定新借款利息可以计入成本(费用),当年已落实262万元;企业留用资金还款部分可免缴“两金”,当年已落实5455万元,相当于增加了企业5.3%的还款能力;新投产固定资产的折旧可免缴“两金”,当年已落实598.5万元,相应增加了企业进行技术改造的能力。

2.进一步扩大了试点面。1991年,在巩固原有试点的基础上,又批准了13个地区和中央单位共490户企业进行了税利分流试点,使试点面进一步扩大。截至1991年底,全国已有33个省、自治区、直辖市、计划单列市和5个中央部门进行了税利分流改革试点,试点的企业共计2200户。其中工业企业1109户,商业企业361户,其他企业730户;经财政部批准试点的地区和中央单位达21个,试点企业为1700户。

(三)税利分流试点存在的问题和推进的难点。

税利分流试点虽然有了一定的进展,并取得了初步成效,但由于各种因素的影响,试点还存在一些问题,推进难度较大。据统计,目前试点的国营工业企业户数只占全国国营工业企业的2%左右;有12个省、市、自治区和计划单列市仍是空白;已上马的试点地区,由于种种原因,有的变通了试点办法,有的搞空运转继续搞全额利润承包,有的退出试点。经分析,推进税利分流有以下几方面的难点和问题:

1.外部环境较差。由于产业和产品结构失调以及企业效益低下等问题未见明显好转,亏损和微利企业较多,不少企业无利润可分,企业对33%的所得税率和税后还贷的适应能力较弱。由于实行财政包干制度,各地财政担心企业效益不好影响收入而对试行税利分流有畏难情绪。

2.点面政策不协调。分流试点与面上承包相比较,还贷机制一硬一软(试点企业规定税后还贷,面上承包企业允许税前还贷),企业借款和银行放贷的一紧一松(对税利分

流企业控制严);有些地区在贯彻中央搞好大中型企业的精神时,超出中央规定的12条措施,自行向企业开了一些减税让利的口子;有的甚至还承包了流转税,扩大了点面利益差,从而对试点造成了不良的影响。

3.配套改革滞后。目前,由于计划体制、投资体制、金融体制、财政体制和企业经营机制等有关方面未能及时配套,给税利分流试点也带来了很大困难。

4.试点办法有待完善。如怎样更好地解决还款问题,如何改进税后利润的多种分配方式,等等。需要进一步研究,尽快解决。

四、开展调查研究,探索深化改革的思路

(一)对“财税改革如何坚持计划经济与市场调节相结合”进行专题研究。1991年初,根据国家体改委的要求,在广泛收集资料 and 进行典型调查的基础上,结合财政部门的工作实际,对财政改革如何坚持计划经济与市场调节相结合的问题进行了专题研究,提高了认识,明确了方向。

(二)调查增值税“价税分流”试点情况。增值税“价税分流购进法”(以下简称“价税分流”)从1988年开始,试点已三年。由于试点中存在一些问题,有关部门对试点工作也有不同看法。为了进一步分析和研究试点问题,1991年财政部与国家税务局组成联合调查小组,赴湖北省襄樊市和陕西省咸阳市对“价税分流”试点情况进行专门调查,具体了解了各个方面的不同看法,综合分析了利弊、得失,为下一步进行这项改革试点提供了决策依据。

(三)参与有关股份制试点工作的调查研究。配合国家体改委,先后对深圳、上海两市拟定的股份制试点暂行条例提出了修改意见。为了规范试点工作,在深圳召开了小型座谈会,了解深圳、上海、江苏、广州等地区股份制试点的情况,研究加强股份制企业财务管理的有关问题,为起草股份制试点企业财务管理规定作了准备。

五、继续进行并改进财税普查及资料运用工作,更好地为改革服务

为了切实掌握企业微观经济情况,研究国家与企业的分配关系,为财税体制改革的宏观决策提供可靠依据,从1983年起,每年都运用电子计算机技术对全国大约8万户预算内国营工业企业、商业大中型企业、县以上集体工业企业和部分乡镇企业进行财务税收情况调查,积累了一套连续多年度的分户企业的财务税收数据资料,在近几年的财税改革中发挥了重要作用。

1991年,主要做了以下几方面的工作:

(一) 普查和整理1990年的财税资料。在各级财税部门、中央各工业主管部门领导的重视支持下,经过广大财税干部和企业财务干部的共同努力,顺利完成了企业代码的修改、普查数据的填报、审核、微机录入和净化工作。当年共汇集37 293户国营工业企业和33 432户国营商业企业1990年的财务决算普查资料,58 750户国营和集体工业企业的78 315个产品的税收数据资料,21 182户城镇集体工业企业财务数据资料和1 600户乡镇工业企业财务税收数据资料。

(二) 总结财税普查工作,评选表彰先进单位。为了进一步推动财税资料普查工作,促进工作质量的不断提高,对1990年的普查工作进行了自下而上的总结,在此基础上,按照《财税资料普查工作考核评比办法》,评选出了1990年度财税资料普查工作先进单位。

(三) 应用财税普查资料为改革服务。1991年,利用财税普查资料对一些财税改革方案进行了测算,对涉及财税改革方面的情况和问题进行了研究分析。完成的分析资料主要有:1987年至1989年《预算内国营工业企业税利大户情况分析》,1987年至1989年《预算内国营工业企业亏损大户情况分析》,《234户“双保企业”财务情况分析》,1987年、1990年《全国最大的四百多户国营商业企业经济效益情况分析》,1990年《国营、集体工业企业产品税、增值税税收负担情况对比分析》,《1990年全国国营工业企业产品税、增值税减免税情况分析》。

(四) 完善税收普查软件,进行微机应用的培训。为了更好地适应微机处理普查资料

的要求,1991年,在1990年软件开发工作的基础上,对税收普查资料管理系统的用户功能进一步进行了开发,新增了分析和产品代码维护两大功能。使软件的系统功能更加完善,税收普查资料数据的运用更加灵活和方便。与此同时,编辑发行了《产品税、增值税、资源税普查资料管理系统使用手册》;并在江苏省无锡市举办了税收普查资料微机培训班,使从事普查工作的单位和业务人员,能够系统了解和掌握财税普查工作的基本规定,正确收集、整理和应用财税普查资料,掌握税收普查资料管理软件的使用方法。

(财政部财税体制改革司供稿,王征、王晓峰、刘跃国、朱振民、张驰、余志华、李继刚、曾铁兵、谢春山、王长福、方霞、张东华执笔)

财政监察

1988年经国务院批准的财政部机构改革“三定”方案,决定恢复财政监察司。财政监察司恢复后,各地也相继成立了财政监察机构,并按照职责开展了工作。截至1991年底,全国44个省、自治区、直辖市及计划单列市财政厅(局),除西藏外均成立了财政监察处(室);全国323个地、市、市财政局已有308个设置了财政监察科,占95.4%;2 833个县(市)财政局中,已有1 838个设置了财政监察股,占64.9%。

1991年,各级财政监察部门克服了各种困难,积极、主动地开展工作,取得了很好的效果。

一、积极开展执法监察工作

1991年,全国财政监察部门根据财政部颁发的财政监察工作要点,结合各地的实际情况,继续深入开展执法监察,在广度和深度上,都有新的进展。

(一) 继续开展县级财政预决算的审查工作。据统计,全国共检查了20个地(市)、