

新情况、新问题，完善政策，把握方向，确保上半年圆满完成；紧紧围绕清理整顿的指导思想和目标，重点研究并提出我国经济鉴证类社会中介行业规范管理体制模式及其法制体系建设意见。

2001年的行业改革与发展的任务更加繁重和艰巨，各级协会的责任更加重大，让我们团结起来，认清形势、坚定

信心，统揽全局、把握重点，狠抓落实，共同开创行业建设与发展的新纪元，为建设适应社会主义市场经济发展需要的社会中介服务行业做出我们的贡献。

(摘自中国注册会计师协会全国秘书长工作会议讲话)

(《中国注册会计师》2001年第2期)

## 坚决贯彻国务院的要求 全力以赴搞好清理整顿工作

——在2000年8月24日全国清理整顿经济鉴证类  
社会中介机构工作会议上的讲话

国务院清理整顿中介机构领导小组办公室副主任 财政部部长助理 李勇

今天，我们召开由国务院各部委、各直属机构负责经济鉴证类社会中介行业管理和行业协会（学会）负责人，各省、自治区、直辖市和深圳市清理整顿经济鉴证类社会中介机构领导小组办公室负责人和工作人员参加的全国清理整顿经济鉴证类社会中介机构工作会议，中心议题是：传达贯彻国务院领导关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的指示；部署全国清理整顿经济鉴证类社会中介机构及其脱钩改制工作；研讨规范经济鉴证类社会中介行业管理的思路。以下讲几点意见。

### 一、深刻领会国务院领导指示精神，充分认识当前开展清理整顿经济鉴证类社会中介机构工作的重要意义

(一) 有利于打破多头管理、政出多门、行政性分割市场的格局，解决资格重复设置、业务交叉、市场秩序紊乱等问题

目前，在我国经济鉴证类中介服务市场中，执业资格的部门重复设置、多头管理、政出多门的现象十分突出，造成资格认定标准和资质审查程序不一，鉴证标准和行业规范内容各异，在执业范围和业务内容上互有交叉，而又相互排斥、互不买账的混乱局面。这种状况导致了中介服务市场的行政性分割现象，阻碍了经济鉴证类中介市场的统一健康发展。清理整顿通过行业的归类合并和建立统一、规范的管理体制与法律法规体系，将有利于改变这种现状，有利于统一、规范经济鉴证中介服务市场。

(二) 有利于建立统一的中介服务标准和执业规范，有利于执业队伍整体素质的提高

由于存在多种资格、多重资质标准、多头管理的体制，导致经济鉴证类中介市场的执业缺乏统一的规范。通过对鉴证类中介行业进行清理整顿、归类合并，有利于形成统一的服务标准和执业规范，有利于加强专业资格认定工作，强化专业培训和行为操守的养成，提高执业队伍的整体专业素质和职业道德素质。

(三) 有利于规范政府管理职能，完善行业自律管理机制

经济鉴证类社会中介行业目前的宏观管理现状是：政府管理职能不规范，管得过多、过细，行业组织的自律管理有名无实。通过清理整顿，整合行业，对行业管理组织作出重要调整，不仅有利于政府职能的转变，使其从繁杂的具体管理事务中摆脱出来，更多地关注整个中介市场的宏观管理和调控，而且有利于行业组织更好地发挥自律作用，真正成为政府与行业联系的纽带

(四) 有利于加快经济鉴证类中介市场的整合，促进我国加入WTO后中介市场更快地与国际接轨

与国际上一些大型的，具有较大经营规模和经营能力的中介机构相比，我国经济鉴证类中介机构不仅执业规模小，无力承接大型中介业务，而且执业质量普遍不高，很难适应市场经济不断发展对经济鉴证类中介业务提出的客观要求，更不能适应我国加入WTO后中介市场开放的新形势。因此，这次经济鉴证类中介行业的归类合并，实际上是一次中介市场的整合和中介行业结构的重组，具有重要的现实意义和战略意义。对专业资格进行合理的清理和归类，对中介机构进行整顿和经营范围的调整，必将有利于加快中介市场的发育和规范程度，促进一些有实力的中介机构业务规模和市场份额不断扩大，通过市场竞争，一些中介机构将脱颖而出，迅速成长为具有一定的业务规模，具有良好的社会信誉和具有较高执业素质的大型中介机构，将更有实力参与国内甚至国际中介服务市场的竞争，加快与国际接轨的步伐。

(五) 有利于促进我国社会主义市场经济体制的健康发育

我国社会主义市场经济体制的建设，特别是要素市场的建设，离不开经济鉴证类中介服务市场的健康发展，尤其是在我国市场化程度日益提高，市场化进程迅速推进的形势下。因此，中介市场统一规范的管理体制的建立，将有利于推动和促进社会主义市场经济体制的健康发展。

## 二、国务院清理整顿领导小组及办公室开展清理整顿工作的进展情况

国务院清理整顿领导小组及办公室成立以来，按照国务院关于清理整顿经济鉴证类社会中介机构的要求，积极主动地开展了一系列工作：

### （一）理清工作思路，确定工作步骤

国务院清理整顿领导小组紧紧围绕如何实现清理整顿目标，针对经济鉴证类社会中介机构存在的主要问题，理清了工作思路，确定了工作步骤。即摸底统计，梳理归类，调查研究，摸清情况；制订政策，脱钩改制；提出规范意见，建立规范体系。

### （二）摸底统计，确定清理整顿的范围

按照工作思路和步骤，1999年11月，国务院清整办向国务院各部委、各直属机构发出《关于填报“经济鉴证类社会中介行业情况调查表”的通知》，要求各部门填报其设立、审批中介行业的基本情况。共发出95份调查表，收回61份，其中有17个部门填报有设立中介行业或兴办中介机构的情况。经国务院清整办最后确认，纳入这次清理整顿范围的社会中介行业是：注册会计师、注册资产评估师、注册税务师、房地产估价师、土地估价师、造价工程师、价格鉴证师、乡镇企业资产评估师、农村集体资产评估机构、律师、公证机构、基层法律服务机构、专利代理、商标代理，以及从事上述行业业务的其他称谓的专业服务组织。

### （三）梳理归类，分类调研

根据上报的有关材料，按照专业知识基础基本一致的原则，服务对象、鉴证客体和方法基本一致或相近的原则，符合国际通行做法，便于与国际接轨的原则，把我国经济鉴证类社会中介行业划分为三大专业类别：一是以会计、审计知识为基础的专业服务行业；二是以房地产理论和工程技术知识为基础的专业服务行业；三是以法律知识为基础的专业服务行业。

通过深入的研究和细致的分析比较，我们提出了规范中介行业管理的基本原则：专业相同、相通、相近的实行“归类合并，统一管理”；专业差异大、难以与其他行业合并的，仍独立运作，但要按照清理整顿的有关要求作进一步规范；市场不成熟或有特性、还达不到按中介行业规范程度和专司政府职能的，要彻底退出中介市场。

（四）作出了注册会计师、注册资产评估师、注册税务师三行业合并实行统一管理的决定

为在限期内尽快解决国务院领导最关心的、也是中介行业中比较突出的重点问题，首先把三行业的归类合并作为这次清理整顿工作的突破口。3月14日，中国注册会计师协会和中国资产评估协会根据清整办意见向财政部党组报送了《关于实行“两会”合并的请示》，3月23日，财政部发出了《关于同意中国注册会计师协会与中国资产评估协会合并的通知》。3月底，清理整顿工作领导小组向李岚清副总理报送了《注册会计师、注册资产评估师两个行业合并及其他经济鉴证类社会中介行业清理整顿进展情况的报告》，提出了注册税务师行业与注册会计师行业合并管理的意见。4月4日，李岚清副总理专门就注册税务师行业与注册会计师行

业合并问题，召集财政部、国家税务总局领导听取意见，并决定两个行业合并，实行统一管理。4月7日，国办秘书二局根据4日的会议情况起草了一个意见，提出“建议同意清理整顿办的意见，将注册税务师行业与注册会计师行业按照‘归类合并，统一管理’的要求合并”，李岚清副总理批示：同意，请人庆同志做好同志们的工作。5月23日，领导小组在京举行新闻发布会，向社会通报了注册会计师、注册资产评估师、注册税务师三行业合并实行统一管理的决定，同时召开了三行业负责人会议，就合并工作提出了要求，明确了原则。目前，合并工作正在积极协调筹备之中。

（五）积极开展了评估行业和法律中介服务市场规范管理的调查研究工作

在有关政府部门和执业界的紧密合作与配合下，我们正在积极探讨：房地产评估与土地估价行业实行合并，乡镇企业评估和注册资产评估师合并，价格鉴证行业退出中介市场，法律服务市场实行统一管理等。有些已形成了规范管理意见草案，正在征求有关方面的意见。

### （六）起草了脱钩改制意见

我们进行了广泛的调查研究，借鉴有关行业脱钩改制的成功经验，综合各中介行业的差异与共性，与近20个部门反复协商和征求意见，形成了《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制的意见》，报经国务院同意，已批转各地、各部门执行。

（七）组织进行了规范经济鉴证类社会中介行业发展的专题研究工作

为把握好清理整顿工作的方向，做好理论研究和宣传工作，我们会同国家宏观政策研究部门、科研单位和业内专家开展了规范中介行业未来发展模式、框架和方向等方面的研究工作。为吸收和借鉴国际上中介行业发展的成功经验，今年6月我们在北京举办了题为“中介服务与市场经济发展”国际研讨会，会议达到了预期目的，取得了良好的社会效果。在清理整顿后期，最迟到年底，我们将根据清理整顿和课题研究的成果，向国务院提交一个关于规范经济鉴证类社会中介行业管理与发展的专题报告，为国家今后一段时期内规范经济鉴证类社会中介行业的发展，提出意见和建议。

## 三、清理整顿下一步工作安排及要求

### （一）完成归类合并，实现规范管理

1. 尽快完成注册会计师、注册资产评估师、注册税务师行业的合并管理工作。第一，要尽快完成中国注册会计师协会、中国资产评估协会和国家注册税务师管理中心的合并，各地方注册会计师协会、资产评估协会、注册税务师管理中心要按照中央的模式进行合并，最终形成三行业的全国统一管理。三行业管理体系与全国不一致的个别地区，同样要按照全国的统一模式进行合并实行统一管理，不得实行区域内的分立管理。第二，各级财政、国资、税务部门要从三行业发展的长远出发，从健全中介行业服务、管理体系出发，按照清理整顿领导小组《关于抓紧落实注册税务师、注册资产评估师、注册会计师行业合并统一管理工作通知》要求，积极创造条件并支持三行业合并统一管理工作。第三，三行业合并工作要贯彻“承认现状，平稳过渡”的原

则。一是“三师”合并管理不是搞谁吃掉谁，要承认现状，考虑到“三师”业务之间的相通与区别的关系，保留注册会计师、注册资产评估师、注册税务师执业资格和执业机构，各自仍可在原业务范围内执业；二是要按照“先统一，后规范”的步骤，实行平稳过渡。统一管理是手段，不是目的，目的是要实现管理的规范化，提升专业服务水平，促进行业健康发展。

2. 按照国务院清理整顿领导小组对其他经济鉴证类社会中介行业的清理整顿规范意见，落实相关行业的归类合并或规范管理工作。目前，其他中介行业的规范管理意见正在形成或基本完成，正在征求有关方面的意见，一旦报经国务院批准由国务院清理整顿领导小组作出合并或保留的决定后，各行业主管部门和行业协会必须尽快行动进行落实，各地方清理整顿领导小组及办公室要按照国务院清理整顿领导小组的决定，负责对地方行业协会的合并和规范工作进行领导和监督。

3. 各地方清理整顿领导小组及办公室，要对地方性的中介资格设立情况进行清理。国务院清整办在第一阶段开展的资格摸底统计工作，主要是针对全国性的资格认定和管理。目前，在不少地方，还有地方性的资格认定和审批，各地方清理整顿领导小组及办公室要对本地区的资格设立情况进行摸底和清理。基本原则是，对地方设立的涉及经济鉴证类中介机构的资格认定和市场准入，一律予以取消。

(二) 严格按照 51 号文件精神如期完成中介机构脱钩改制工作

脱钩改制是实现这次清理整顿工作目标关键措施。各地、各部门要严格按照国办发 51 号文件的要求和原则，认真组织好脱钩改制工作。经济鉴证类社会中介机构必须与政府部门在人员、财务、业务、名称等方面脱钩并实行改制；改制的组织形式只能是合伙制和有限责任制；发起设立的主体是由专业执业资格人员；完成脱钩改制的最后期限是今年 10 月 31 日。各行业的脱钩改制工作由行业主管部门和行业协会统一领导并组织实施。地方清理整顿领导小组及办公室负责监督、检查本地区中介机构脱钩改制的进度，以及是否符合 51 号文件的要求，制定本地区中介机构脱钩改制操作程序的规范性意见，协调相关部门开展工作。下面，就有关工作明确以下要求和原则：

1. 已经纳入脱钩改制范围、尚未开展行业脱钩改制工作的，除未实现自收自支，仍依靠财政补贴的国资律师事务所律师暂不进行脱钩改制，以及经国务院清理整顿领导小组确认不列为中介行业的不实行脱钩改制的外，其余均必须严格按文件要求，进行脱钩改制。需要进行脱钩改制的行业主管部门应根据所属行业的实际情况，依照国办发 51 号文件精神和原则，制定具体的实施办法并报经国务院清整办批准，同时做好全行业脱钩改制的宣传动员工作。

2. 已经按有关规定完成脱钩改制或正在进行脱钩改制以及没有挂靠单位的中介机构，都要按 51 号文件精神进行规范。已经完成或已经部署行业脱钩改制的部门，要将已制定实施的行业脱钩改制意见报国务院清理整顿领导小组办公室，同时对照 51 号文件精神对存在的原则性政策差异提出规范办法。

3. 中介机构脱钩改制工作，原则上由全国行业主管部门和行业协会统一组织，省级行业主管部门及行业协会负责实施，行业规模较小的，也可由全国行业主管部门和行业协会具体组织实施；地方清整办负责监督、检查本地区各行业脱钩改制的进度和政策执行情况。在规定的时间内，地方各行业的主管部门或行业协会，将所属中介机构脱钩改制的完成情况报送上级主管部门和地方清整办。各行业的中央主管部门要汇总全行业脱钩改制情况，报国务院清理整顿领导小组；各地方清整办要汇总本地区中介机构脱钩改制情况，报国务院清整办。

4. 挂靠事业单位、企业、社会团体或其他机构、组织的经济鉴证类社会中介机构，应完全按照 51 号文件对挂靠政府部门的经济鉴证类社会中介机构实行脱钩改制的要求，与挂靠单位脱钩实行改制。

5. 为确保工商登记环节的顺畅，目前，国务院清理整顿领导小组正会同国家工商局制定中介机构脱钩改制工商登记办法，办法出台后，各地方清整办要加强与工商部门的协调，加快脱钩改制工商登记有关工作的进度，确保如期完成脱钩改制工作。

#### 四、搞好清理整顿工作需要强调的几个问题

(一) 要把清理整顿经济鉴证类社会中介机构作为一项严肃的政治任务认真对待

清理整顿工作中的资格清理、机构撤并、体制改革，不可避免地要触及一些部门、单位和个人的既得利益，必然会受到来自方方面面的不同程度、不同方式的压力和阻力，各地清整办、各行业主管部门一定要下定决心，毫不动摇，坚决按照国务院文件的要求，不折不扣地做好各项工作。参与这次清理整顿工作的每一个部门、每一个行业，一定要从有益于中介市场的规范、有益于政府职能的转变、有益于企业改革的深化、有益于资本市场的健康发展、有益于社会主义市场经济体制的建立与完善出发，摒弃部门之见、行业之争，求同存异，齐心协力，统一行动，顺利完成这一重要的历史任务。

(二) 要充分认识到清理整顿工作的艰巨性，做好打攻坚战准备

一是难度大，这次清理整顿涉及的中介行业多、主管部门多，必然要触及不同行业、不同部门的利益，打破现有的利益格局，必然会遇到这样或那样的阻力；二是要求严，这次清理整顿的基本要求是“清理、整顿、甚至关闭”，决不是走过场，决不是刮阵风，而是要动真格；三是任务重，不仅要经济鉴证类社会中介机构进行清理、归并，而且要完成所有机构的脱钩改制工作，提出未来中介行业规范发展的意见。对此我们一定要有足够的思想准备，有足够的估计，既要有勇气和决心，也要有智慧和手段，要有打攻坚战准备和信心。

(三) 资格清理既要防止漏报、瞒报，又要防止边清边设

从社会反映的情况看，各部门上报的经济鉴证类社会中介机构尚不完全，可能还存在漏报、瞒报的情况，对此我们将会同工商部门在清理整顿后期进行清理，对于漏报、瞒报未进

行清理整顿和脱钩改制的,甄别情况,该停业的一律停业,该撤销的一律撤销,确保清理整顿工作的严肃性。同时,要防止一边清理又一边新设情况的发生,有关部门要按照国务院清理整顿领导小组《关于暂停审批、成立经济鉴证类社会中介机

构和行业管理组织的紧急通知》要求,严格把关,未经国务院批准,任何部门不得设立新的中介行业和执业资格。

(《中国注册会计师》2000年第9期)

## 充分借鉴国际惯例 完善和发展我国独立审计准则

——在第四届财政部独立审计准则中方专家咨询组  
暨外国及港澳台专家咨询组会议上的讲话摘要

财政部部长助理 中国注册会计师协会秘书长 李 勇

独立审计准则是规范注册会计师的权威性标准,也是衡量注册会计师业务质量的尺度,直接关系到注册会计师行业的生存和发展。中国注册会计师协会非常重视独立审计准则的制定工作,从1995年到1999年,财政部发布实施了35个独立审计准则项目,基本上建立起了中国独立审计准则体系。长期以来,在座的各位专家一直支持中国独立审计准则的研究和制定工作,为中国独立审计准则的发展作出了积极的贡献,我借此机会对诸位所做的工作表示衷心的感谢。

下面,我就独立审计准则制定中的有关问题谈几点看法:

### 一、充分借鉴国际惯例

经济全球化和资本的跨国流动,要求各国的独立审计准则与国际惯例接轨。近年来,世界银行及其他国际组织极力促使国际会计师联合会(IFAC)更加关注公共利益问题,以代表国际职业界扮演监管角色。国际会计师联合会对此给予了积极的回应。1999年,国际会计师联合会决定取消会员委员会(Membership Committee),成立遵守委员会(Compliance Committee),并于2000年5月在英国爱丁堡召开的国际会计师联合会代表大会上修改了章程。遵守委员会的主要职责是确保所有会员组织履行其会员义务,使得国际会计师联合会能实现“以协调一致的准则,在世界范围内更快地发展会计职业,为公共利益提供最高质量的服务”的目标。为此,国际会计师联合会加强了与世界贸易组织(WTO)、最高审计机关国际组织(INTOSAI)、证券监管委员会国际组织(IOSCO)、世界银行等国际组织的合作,以促进国际审计准则等技术公告在世界范围内得到广泛采用。同时,国际会计准则委员会(IASC)在推广国际会计准则方面也已见成效。巴塞尔银行监管委员会在2000年4月已经完成了对国际会计准则的全面评估,表示全力支持国际会计准则在各国得到采用。证券监管委员会国际组织在2000年5月公布了对国际会计准则的评估结果,建议其团体会员允许企业在跨国招股和上市时使用“国际会计准则委员会2000年准则”(IASC 2000 Standard)。可以预计,在不久的将来,各国证券监管机构都将接受符合国际会计准则的企业

财务会计报告。同样,各国的注册会计师也应当按照国际审计准则的要求执行审计业务,否则各国证券监管机构就会拒绝接受其出具的审计报告。

随着我国加入WTO,对外开放的领域和规模将进一步扩大,投资环境也将进一步改善。中国加入WTO后,将对WTO成员国开放会计、法律、税务、管理咨询等专业服务市场,放宽有执照的专业人员进入中国市场的限制,并在操作过程中遵守透明程序。我们正按照服务贸易总协定的要求,对现行涉外法律法规进行清理和修订,尽快建立符合国际惯例和符合中国国情的法律体系。在制定独立审计准则时,我们也应该尽量采用与国际审计准则一致的做法,对国际审计准则中的基本原则和必要程序,对国际上已有的成文准则、习惯做法、专业术语,如果没有足够的理由予以否定的,就应当尽可能吸收借鉴。

### 二、跟踪国际审计准则的新发展

国际会计师联合会目前有六个委员会,即国际审计实务委员会(International Auditing Practice Committee)、遵守委员会(Compliance Committee)、教育委员会(Education Committee)、道德委员会(Ethics Committee)、财务和管理会计委员会(Finance and Management Accounting Committee)、信息技术委员会(Information Technology Committee)。最近,各委员会都制定了一系列新的技术公告,尤其是国际审计实务委员会制定的《可信性业务国际准则》(International Standard on Assurance Engagements,简称“ISAE”),为注册会计师从事可信性业务提供了总体框架,引起各国会计职业组织的关注。所谓可信性业务,就是注册会计师通过评价某一对象(如历史财务报表、非财务信息等)在所有重大方面是否符合既定的标准,以增强有关该对象的信息的可信性。按照可信性业务准则中引入的可信性(Assurance)的概念,注册会计师发表意见的对象不仅包括历史财务报表和其他财务信息,还包括非财务信息(如公司治理结构、统计数据、环境)、系统和过程(如内部控制、环境管理系统)、行为(如遵守既定标准、人力资源管理)等。可信性业务准则为注册会计师从事审计以外的其他业务提供了指南,注册