

加快构建中国特色管理会计体系

财政部部长 肖捷

中国会计的历史源远流长。早在西周时期,就设有专门核算官方财政收支的官职“司会”,并实行“月计岁会”的方法;春秋时期,孔子提出“会计当而已矣”,强调记账要准确、得当;唐宋时期的“四柱结算法”集中归结了中式会计的基本原理,体现了会计平衡管理思想;清代焦循将会计总结为“零星算之为计,总合算之为会”……这些都是会计在宏观与微观管理活动中的生动写照。

改革开放38年来,我国会计制度逐步健全,会计理论日趋完善,会计从业人员队伍不断壮大,会计行业实现了跨越式发展,对促进经济社会持续健康发展发挥了重要作用,为各项基础性改革顺利推进提供了有力支撑。在此过程中,我国会计国际化深入推进,企业会计准则持续国际趋同,管理会计在吸收中国会计历史中的思想精髓、积极引进现代管理会计方法的基础上,也不断取得新进展。

当前,我国经济发展进入新常态,增长速度要从高速转向中高速,发展方式要从规模速度型转向质量效益型,经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举,发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动,必须牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以供给侧结构性改革为主线,提高发展质量和效益。同时,全面深化改革进入攻坚期和深水区,需要提高改革整体效能,扩大改革受益面,发挥好改革先导性

作用。这些都对会计工作提出了新的更高要求。要进一步提高对管理会计重要性的认识,不断加强管理会计工作,激发管理活力,增强企业价值创造力,推进行政事业单位加强预算绩效管理、决算分析和评价,发挥好财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。2014年,财政部印发《全面推进管理会计体系建设的指导意见》,明确了管理会计体系建设的指导思想、基本原则、主要目标和任务措施。2016年出台的《会计改革与发展“十三五”规划纲要》进一步提出,要加强管理会计指引体系建设,推进管理会计广泛应用,提升会计工作管理效能。财政部门应切实履行“领导、引导、指导、督导”职责,锐意进取,通过抓典型案例、定业务规范、建框架结构,加快构建中国特色管理会计体系。中国注册会计师协会也要充分利用组织体系、人才资源、社会认同等方面的优势,为提高中国管理会计总体水平和国际影响力发挥积极作用。

我们开始的是一场发展中国管理会计创新事业的实践。《中国管理会计》杂志的创刊出版,将为这一实践注入强大活力。希望《中国管理会计》杂志坚持正确办刊方向,成为中国管理会计制度建设、实践探索、理论研究、学术交流的重要“平台”和“窗口”,在管理会计改革发展的实践中发挥积极作用。

(注:本文原载2017年7月《中国管理会计》创刊号,略有删减)

围绕协调推进“四个全面”战略布局 开创财政部门会计监督工作新局面

财政部副部长 刘伟

一、党的十八大以来会计监督工作取得显著成效

会计工作是经济、财政工作的重要基础。加强会计监督,是《会计法》和《注册会计师法》赋予财政部门的法定职责。党中央、国务院高度重视会计监督工作,李克强、王

岐山、张高丽等中央领导同志多次作出重要批示。财政部党组3月22日召开的第27次会议专门强调,要把组织开展会计信息质量检查作为每年的常规性工作,规范财务行为,严肃财经纪律。党的十八大以来,各级财政部门围绕经济社会发展和财政中心工作,依法履行会计监督职责,取得

了新的成效。

第一,坚持服务大局,检查重点更加突出。会计监督工作围绕宏观调控和深化改革的重点领域,加大对金融、能源、通信、粮食、医药、房地产等关系国计民生的重点行业的检查力度,严肃查处了一批重大典型案件,为完善宏观调控、推进财税改革、防范金融风险等提出了很多有价值的政策建议;围绕会计审计准则和内部控制规范的实施,通过检查督促企事业单位规范会计核算、加强内部控制,确保准则得到有效执行;围绕强化注册会计师行业监管,推动建立对证券资格事务所“三年轮查一遍”、对中小事务所“五年轮查一遍”的工作机制,有力促进了行业的健康发展。据统计,党的十八大以来,各级财政部门共检查企事业单位和金融机构13.4万户、会计师事务所8500多家,查补税款66.9亿元,追缴财政资金40.7亿元,并向纪检、司法机关移送了一批违法案件和重大线索,有效遏制了会计造假的势头,整个社会的会计秩序正在逐步好转。

第二,坚持开拓创新,监督思路更加清晰。各级财政部门勇于探索、大胆实践,形成了一整套工作机制。坚持会计监督与服务财政管理相结合,围绕预算改革和增收节支,严肃查处虚报冒领财政资金、少缴漏缴税款等财政违法违规问题,为促进财政管理、严明财经纪律提供了重要保障。坚持日常监管与专项检查相结合,进一步完善统一部署、上下联动、集中审理、处罚公告等专项检查机制,积极探索加强日常监管,进一步完善业务报备制度和证券资格事务所监管机制,会计监督的科学化、规范化水平不断提高。坚持会计信息质量检查和会计师事务所执业质量检查相结合,实现了对企事业单位和会计师事务所的双向检查,形成了覆盖全面、运转协调的富有中国特色和财政特点的会计监督体系。

第三,坚持统筹协调,主体地位更加巩固。在财政部统一组织下,专员办和省、市、县财政部门上下联动,每年检查企事业单位在2万户左右,检查深度和广度明显加强,实现了统一部署和“全国一盘棋”,巩固了财政部门会计监督的主导地位。专员办和地方财政部门合理分工、各有侧重,已经形成专员办负责重点监督中央企业、上市公司、金融机构、证券资格事务所,地方财政部门负责全面监督地方国有企业、民营企业、外资企业、行政事业单位、中小事务所的工作格局。财政部门切实发挥主管部门的职能作用,主动加强与审计、税务、金融监管、国资监管等部门的沟通,各有分工、相互协作的跨部门工作机制逐步建立,为会计监督工作持续稳定发展奠定了基础。

第四,坚持公开透明,督促效果更加显现。阳光透明是震慑违法行为的有力手段。各级财政部门坚持依法行政,按照政务公开的要求,主动接受社会公众的监督。财政部已连续发布了37期会计信息质量检查公告,将专员办和地方财政部门检查处理结果向社会公开曝光,人民日报、中央电视台、新华网等主流媒体对公告进行了深入报道,引起全社会的广泛关注,树立了财政部门的监管权威。所有省级财政部门 and 大多数市、县财政部门已实现查前公示和查后公告,取得了良好的社会效果。会计监督的透明度不断提高,保护了人民群众的知情权,加大了社会监督力度,有效遏制了会计

造假行为,为综合治理会计信息失真发挥了重要作用。

五年来,各级财政部门上下联动、认真履职,有力维护了会计秩序、财经秩序和市场经济秩序,进一步推进和深化了财税体制改革,保障了党中央、国务院各项惠民政策的落地。“十二五”期间,财政收入总量稳步增加,中央对地方转移支付规模不断扩大,保增长、调结构、促改革逐步实施,完善的会计监督体系和严格的监督履职是取得上述成效的基础保障。

二、新时期会计监督工作面临的形势和任务

当前,我国已进入全面建成小康社会决胜阶段,所处的重要战略机遇期没有改变,但同时面临着诸多矛盾和风险隐患的严峻挑战。在新的历史时期,我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会以及中央经济工作会议、全国财政工作会议精神,紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局,促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。

经济越发展,会计越重要。总的来看,经济社会的发展形势对我们加强会计监督更加有利,新的形势下会计监督工作大有可为。但同时也要清醒地认识到,会计监督工作仍然面临一些深层次的矛盾和挑战,认识上仍然需要统一,与党中央、国务院的要求,与社会公众的期望还有差距。面对新的形势和挑战,会计监督工作必须明确自身的定位,以服务全面建成小康社会为出发点,紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局,进一步提升会计监督工作的层次和成效。

(一)围绕全面建成小康社会,以监督促进新常态下经济持续健康发展。全面建成小康社会是我们党确定的第一个百年奋斗目标,在“四个全面”战略布局中居于引领地位。全面建成小康社会,必须牢固树立新发展理念,以提高发展质量和效益为中心,引导经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。会计信息真实与否直接影响到资源在市场中的配置效果和效率,直接影响到政府管理经济与宏观调控的能力和水平,不仅是政府判断经济形势、做出决策的重要参考,也是银行是否放贷、投资者是否投资的重要依据。加强会计监督,不仅有利于保障市场在资源配置中发挥决定性作用,形成公平竞争的市场环境,更有利于为宏观调控提供可靠的基础数据,进一步提高政府宏观调控能力,推进国家治理体系现代化,同时有利于促进企业规范核算、强化内控,增强经济主体的活力和竞争力,推进经济发展方式的根本转变。

(二)围绕全面深化改革,以监督促进完善财税管理体制和现代财政制度。财政部党组高度重视中央有关深化改革的要求,及时组织学习和贯彻落实。肖捷部长在全国财政工作会议上强调,财政部门要继续实施积极的财政政策,推动产业结构调整 and 培育发展新动力,并深入推进财税体制改革,进一步加强预算管理,加快现代财政制度建设。会计信息真实与否直接影响到财源财力的组织征收和财政资金的分配使用,直接影响到财政职能作用的有效发挥。财政部门要将会计监督作为财政管理的重要职责和手段,严肃查处利用虚假会计信息偷逃国家税收、骗取财税优惠政策、虚

报冒领资金、违规举债担保等问题，确保财政收入应收尽收、财政资金得到合理使用、财政风险得到有效管控，为完善财税体制、推进财政改革提供基础保障。

(三)围绕全面依法治国，以监督促进“放管服”改革和加强事中事后监管的落实。按照全面依法治国的要求，经济体制改革的核心是处理好政府和市场的关系，必须大力推进简政放权、放管结合、优化服务改革，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位的问题。财政部门作为会计行业主管部门，必须认真贯彻国务院“放管服”改革的要求，切实转变监管理念，通过加强对会计师事务所的事中事后监管，充分发挥注册会计师审计的辐射作用，带动全社会会计信息质量的提升。一方面，必须坚持依法监管，做到法定职责必须为，勇于负责、敢于担当，切实履行好监管职责。另一方面，必须坚持阳光执法，全面推行“双随机、一公开”，确保会计监督的客观、公正、透明，进一步优化营商环境，激发市场活力和社会创造力。

(四)围绕全面从严治党，以监督促进中央政令畅通和党风廉政建设。落实全面从严治党，最根本的就是紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，在思想上政治上行动上与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，这是一条最根本的政治纪律。会计监督必须把确保中央政令畅通作为首要任务，紧紧围绕中央重大决策部署、重大财税政策的贯彻落实，切实履行监督检查职责。同时，会计监督也是严明党的廉洁纪律、从源头上治理腐败的重要手段。谎报夸大业绩、贪污挪用公款、私设“小金库”等腐败行为，往往需要通过会计造假来掩饰，会计秩序混乱对经济犯罪和腐败行为起到了推波助澜的作用。财政部门切实强化会计监督，整顿规范会计秩序，对加强党风廉政建设、推进全面从严治党具有重要意义。

三、新的形势下做好会计监督工作的几点要求

(一)不忘初心，进一步增强会计监督工作的紧迫感、责任感。我们要牢记，财政部门是会计监督的执法主体，监督工作是财政部门的重要职能，也是专员办和地方财政部门的重要职责。各级财政部门要不断增强政治意识，紧紧围绕中央领导关注的焦点和热点，围绕全面深化改革的重点领域，围绕财政中心工作和加强预算管理，不断加大重点领域和行业的监督检查力度，有效整顿和规范会计秩序，促进中央重大决策的贯彻落实。要不断增强责任意识，牢固树立“有重大问题没发现是失职、发现问题不反映不处理是渎职”的理念，善于发现问题，敢于揭示问题，严于处理问题，切实加大对违法违规行为的惩治力度。要不断增强大局意识，将监督检查和管理提升相结合，注重揭示违法违规问题所反映出的制度缺陷和管理漏洞，提出有针对性的意见建议，充分发挥会计监督对促进改革、健全管理的保障作用。

(二)统筹规划，建立健全会计监督长效机制。一是要进一步完善会计监督体系。着力推动各单位健全内控制度、强化内部监督，为提高会计信息质量创造基础条件；逐步扩大注册会计师审计的覆盖面，不断提高整体执业质量，充分发挥注册会计师经济警察的作用；切实履行政府会计监督

职责，重点加强注册会计师行业监管，通过以点带面，提高全社会的会计信息质量。二是要形成齐抓共管、综合治理的工作局面。财政部门要发挥牵头作用，主动加强与相关部门的沟通协调，建立重大问题相互移送和通报机制，有效形成监管合力，综合运用各种手段治理会计信息失真。三是合理统筹监管资源，将日常监管、随机抽查和重点检查有机结合起来，专员办和地方财政部门作为会计监督的两支基本力量，要加强协作配合，合理分工，形成重点突出、覆盖全面的会计监督体系。

(三)统筹兼顾，依法全面履行会计监督职责。财政部门要根据《会计法》的规定，全面履行对各类主体的监督职责，不断扩展会计监督的领域。一是增强风险防范意识，加强金融行业会计监管。财政是维护金融安全的最后防线，对金融风险承担着最终的兜底责任，要以会计信息质量检查为切入点，切实加大对金融领域的重点环节、重点问题、重点机构的检查力度，有效防范和整治金融乱象。二是围绕加强预算管理，强化行政事业单位检查。将会计信息质量检查与财政收支和预决算报表检查结合起来，督促预算单位切实完善会计基础工作，强化内部监督控制，规范收支管理核算，为加强预算管理和推进财税改革奠定坚实基础。三是深入推进政府会计改革，积极探索开展对政府资产、负债真实性、公允性的检查，掌握第一手情况，为全面编制政府会计报表、促进国有资产保值增值和完善现代财政制度提供有力保障。

(四)适应开放，积极推动跨境会计监管合作。按照平等互利原则开展跨境监管合作，关系到统筹国际国内两个大局和保障“一带一路”战略的实施，必须引起高度重视。一方面，我们必须与国际接轨，按照国际公认的标准和程序开展监管，切实履行监管合作协议，树立国际公信力和影响力。另一方面，我们必须坚决维护国家利益和企业合法权益，高度重视经济信息安全。一是要树立法律意识、大局意识，在监管合作中做到依法、依规、依程序，坚持有理、有利、有节。二是要知己知彼，不仅要系统研究境外市场监管规则，也要对内地企业境外上市和跨境执行审计业务情况进行调查摸底，做到心中有数。三是在人员安排、资源分配等方面，向跨境监管工作予以倾斜，确保在机制保障、人员素质、监管手段等方面有一个大的飞跃，树立中国财政部在国际社会的良好监管形象。

(五)以人为本，进一步加强监管队伍建设。会计监督直接面对市场主体，具有知识更新快、检查周期长、社会关注度高、行政风险大等特点，是财政监督中最具有技术含量和挑战性的工作，需要以精益求精的“工匠精神”扎实做好每项基础工作，把着力点放在依靠干部队伍素质的提高上。一要发挥骨干作用。要把年富力强、专业水平好的干部充实到会计监督岗位，队伍要保持相对稳定，并在检查经费、信息化建设等方面加大投入力度。二要提高培训质量。坚持每年举办会计监督业务培训，完善专员办与地方财政联合组队的检查方式，充分发挥“传、帮、带”作用，不断提高干部专业水平。三要发挥中介机构作用。充分运用社会资源，通过聘用中介机构补充检查力量，邀请外部专家参与审理论证，

形成政府购买服务的良好机制。四要严明党纪政纪。严管即是厚爱，队伍建设要坚持“一岗双责”，加强党性教育、廉政教育，把纪律和规矩挺在前面，不触碰纪律的“红线”和“底

线”，这是对广大监督干部的最好保护。

（注：本文系刘伟2017年5月8日在全国会计金融监管培训班上讲话的主要部分）

认真学习贯彻政府会计准则制度 加快推进政府会计改革

财政部部长助理 赵鸣骥

近日，财政部印发了《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》（以下简称《制度》），这是继《政府会计准则——基本准则》（以下简称《基本准则》），存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设施、政府储备物资等6项具体准则以及固定资产准则应用指南出台以来，政府会计改革工作取得的又一重要成果，标志着具有中国特色的政府会计标准体系初步建成。

一、充分认识制定发布《制度》的重要意义

党的十九大报告明确提出，要加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。这对政府会计改革工作提出了新的、更高的要求。政府会计改革是财政改革的重点内容之一，财政部高度重视，始终作为一件大事来抓。2015年以来，财政部按照《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》（以下简称《改革方案》）要求，积极推进政府会计标准体系建设工作。制定发布《制度》，是财政部全面贯彻落实党的十九大精神和《改革方案》的重要举措，是服务全面深化财税体制改革的重要基础，是建立统一、科学、规范的政府会计标准体系的重要内容，在我国政府会计发展进程中具有划时代的里程碑意义。

（一）制定发布《制度》，是规范政府单位会计核算，提高政府会计信息质量的迫切需要。长期以来，我国政府部门实行的是以收付实现制为核算基础的预算会计体系，主要反映部门预算执行情况，对准确反映预算收支情况、加强预算管理和监督发挥了重要作用。随着现代财政制度的逐步建立，仅仅实行预算会计，难以满足新形势下全面加强政府资产负债管理、防范财政风险、促进政府财务管理水平提高和财政经济可持续发展的需要。另一方面，现行预算会计体系基本形成于上世纪90年代末，内容相对滞后，在所反映的经济业务、确立的核算方法等方面不能完全适应当前改革的需要。此外，当前规范政府单位会计核算的制度达十几项之多，各项制度在会计科目、报表结构和政策标准等方面

存在一定差异，导致不同政府单位所提供的会计信息可比性不高。因此，迫切需要对现行预算会计制度进行改革。《制度》在完善传统预算会计功能基础上强化了政府财务会计功能，有机统一了现行政府单位各项会计制度，有利于系统、完整规范各部门、各单位的会计核算，提高政府会计信息的准确性、全面性、相关性、可比性和及时性，从而全面提升政府会计信息质量。

（二）制定发布《制度》，是推进政府会计改革，建立现代财政制度的内在要求。党的十八大以来，党中央、国务院对于建立现代财政制度做出了一系列重要部署和安排，对于完善政府预算体系、推进预算公开、加强预算执行，以及规范地方政府债务管理等提出了一系列要求。党的十九大报告从全局和战略高度，再次强调要加快建立现代财政制度。政府会计准则制度是财政管理的重要基础，是现代财政制度的重要组成内容。因此，建立现代财政制度，必须加快推进政府会计改革，构建统一、科学、规范的政府会计标准体系，适度分离政府财务会计与预算会计、政府财务报告与决算报告功能，全面、清晰反映政府财务信息和预算执行信息，为开展政府信用评级、加强资产负债管理、改进政府绩效监督考核、防范财政风险等提供支持，更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。

（三）制定发布《制度》，是准确反映政府运行成本，全面实施绩效管理的重要基础。构建科学的政府绩效评价体系是加快转变政府职能，推进服务型政府建设的有效途径，也是我国推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。准确核算政府运行成本，是科学评价政府绩效和实施绩效管理的重要基础工作。中共中央、国务院印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》中明确提出，要“推进政府会计改革，进一步健全会计制度，准确核算机关运行经费，全面反映行政成本”。党的十九大报告更是明确提出要全面实施绩效管理。为此，需要在政府会计核算中引入成本、费用、绩效等理念和方法，合理归集、反映政府的运行费用和履职成本，以科学评价政府、部门和单位耗费公共资源的情况以及提供公共服务的行政效率。《制度》在财务会计核算中引入