

表7 影响《小企业会计准则》执行效果的原因分析(网上调查统计表)

	选项	户数	样本总计	比例
1	宣传培训不足,小企业管理者和会计人员没有足够了解和重视《小企业会计准则》	185	909	20.35%
2	原《小企业会计制度》能够满足核算需要,没有必要改	169	909	18.59%
3	税收征管时没有要求执行《小企业会计准则》	142	909	15.62%
4	执行《小企业会计准则》也享受不到优惠	127	909	13.97%
5	工商登记、年检时没有要求执行《小企业会计准则》	117	909	12.87%
6	不执行《小企业会计准则》也不会受到处罚	101	909	11.11%
7	会计基础薄弱,人员配置不足,没有力量执行《小企业会计准则》	85	909	9.35%
8	银行贷款时没有要求执行《小企业会计准则》	71	909	7.81%
9	代理记账公司水平不足,不能有效帮助企业执行《小企业会计准则》	34	909	3.74%

小企业会计准则服务市场。一是建议考虑通过政府购买代理记账服务、加强市场监管等举措,规范代理记账服务市场,促进其有序运行。二是建议积极探索政府购买财务软件的使用权,提供给小企业使用的有效模式。调查结果显示,对于小企业管理者而言,判断财务软件好坏的标准,往往不是该软件是否符合准则规定,而是该软件的价格;对于基层会计人员而言,“软件是这么定的”比“会计准则是这么定的”可能更有操作性和现实意义。因此,建议推动加强小企业信息化基础服务建设,如通过政府购买服务等方式,规范小企业会计准则软件的设计和升级,推动小企业会计准则的有效实施。我们了解到,上海已经开始通过政府购买小企业代理记账服务,这正是政府探索使用财政资金支持小企业发展的新思路、新方法,值得关注和考虑推广。

(三)进一步加强与相关部门的沟通和合作,强化准则执行的监管合力。一是进一步加强与工商、税务、经信、银

监等相关部门的信息合作。积极与工商、税务等部门沟通,争取早日实现将小企业会计准则执行信息纳入工商年检、税务征管等系统,积极推动部门联动,加强信息共享、资源整合和优势互补,争取相关部门共同打造包括纳税、融资、代理记账、会计信息统计等功能的小企业公共服务平台。二是进一步加强与相关部门的奖励合作。争取与税务部门、银监部门、我部企业司等加强合作,对规范执行小企业会计准则的企业在税收优惠、信贷支持、技改资金等方面做适当考虑。三是进一步加强与相关部门的监管合作。加强与相关部门的监管合作是解决会计管理机构小企业会计准则监管手段不足的有效途径。如,北京市大兴区财政局已计划着手组建有关部门(财政、工商、税务、经信委等)对全区中小企业贯彻执行小企业会计准则的运行监管联合办公机构,拟建立一套切实可行的运行管理监督机制,值得予以关注。

(财政部会计司供稿)

## 我国代理记账行业发展情况报告

1993年,《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)首次肯定了代理记账的法律地位,之后,我国代理记账行业经过了20年的发展。在此期间,我国代理记账行业法律法规体系不断完善、机构数量快速增长、行业规模逐步壮大、服务领域不断扩展,代理记账行业逐步成为一支新兴的会计服务力量,为我国经济社会稳定和发展做出了贡献。但同时,行业发展中也存在一些问题,需要研究解决。为探索促进我国代理记账行业更好更快发展的有效途径和具体措施,2013年财政部在全国范围内组织开展了代理记账机构普查工作,普查范围是截止到2012年12月31日经县级以上财政部门批准设立的代理记账机构,普查内容包括代理记账机构的设立情况、经营状况、服务对象情况等基本信息。到普查截止日,共有12440家代理记账机构按要求填报了代理记账机构基本情况表。根据普查情况,分析我国代理记账行业的发展现状和存在的主要问题,提出有关建议。

### 一、我国代理记账行业发展现状

(一)行业法律法规体系逐步完善。1993年我国修正《会计法》时增加了“代理记账”的规定,允许不具备单独设置会计机构或者配备会计人员条件的单位委托经批准设立的会计咨询、服务机构进行代理记账。1999年修订的《会计法》再次明确规定,不具备设置会计机构或配备会计人员条件的单位,应当委托经批准设立从事会计代理记账业务的中介机构代理记账。为了具体规范代理记账业务,财政部于1994年发布《代理记账管理暂行办法》,2005年发布《代理记账管理办法》,先后对从事代理记账的条件、代理记账的程序以及委托双方的责任和义务等作了具体规定。《代理记账管理办法》发布后,全国有10多个省、市相继出台了实施细则或实施办法,对本地区的代理记账工作进一步规范。这些法律、规章和规范性文件,为代理记账行业的健康发展提供了可靠的法律依据。

近年来,为促进代理记账机构更好地服务小微企业发展,中央和一些地区采取措施、规范管理、加强监管。一是规范代理记账机构发展。如财政部2013年印发《关于加强和改进基层会计管理工作的指导意见》,要求规范代理记账行为,服务小微企业发展;上海市2012年印发《关于进一步促进本市代理记账行业加快健康发展的指导意见》,积极引导代理记账机构创新业务,督促代理记账机构规范执业,提升代理记账机构的执业质量和社会公信力;安徽省财政部门联合工商、国税、地税等部门2013年共同出台《关于规范全省代理记账机构管理的通知》,通过明确各部门职责、建立“四项制度”、坚持规范和扶持并重,积极引导代理记账机构加快发展;山东省2013年全面清理代理记账机构,统一全省代理记账机构名称。二是制定相关扶持政策。如上海市2012年印发《关于本市财政部门为小微企业购买代理记账服务的办法》,通过财政购买代理记账服务,提高小微企业会计信息质量和资信水平;江苏省扬州市2013年试行财政出资为市区政策性扶持的初期小微企业购买代理记账服务,通过“财政出资、中介服务、企业受益”方式,推动小微企业健康、持续发展。三是加强对机构和人员的管理。如湖北省、浙江省等地区探索开展代理记账机构考核工作,根据考核结果实施个性化监管;江苏省引入了专职从业人员的承诺到岗制度,对专职从业人员进行后续跟踪管理。

(二)代理记账机构数量快速增长。随着我国市场经济的完善和发展,国家对会计工作的不断规范,代理记账需求日益增加,促进了我国代理记账机构数量的快速增长。《代理记账管理办法》发布后,新设代理记账机构数量明显增加,2006年全国新批设代理记账机构1 129户,比上年新设数量增加43.1%;2007、2008年新设数量有所放缓;从2009年开始,新设代理记账机构数量持续快速增长,2012年新设代理记账机构达到2 265户,是2008年新设数量的2.4倍。

2008~2012年新增的代理记账户数主要集中在江苏、广东、北京、上海、浙江等经济发达地区,如江苏2010~2012年每年新增代理记账户数超过400户,广东2010~2012年每年新增户数超过200户,上海2012年新增户数超过200户,北京2010~2012年每年新增户数超过100户,浙江2011~2012年每年新增户数超过100户。

(三)代理记账行业已初具规模。截至2012年12月31日,12 440家代理记账机构注册资本2.2亿元,设立分支机构438家,从业人员68 302人,2012年度实现代理记账业务收入75.2亿元。

参与普查的12 440家代理记账机构中,年度代理记账收入超过1 000万元的机构已有24家,占普查总数的0.2%,年度收入超过100万元的机构达到483家,占比3.9%;年度收入在10万元以上100万元以下的机构达到4 623家,占比37.2%。

在参与普查的代理记账机构中,有9家机构的年度代理记账收入超过2 000万元,3家机构年度代账收入超过3 000万元,2家机构年度代账收入超过5 000万元。

在参与普查的68 302名从业人员中,90.8%为专职从业人员,94.4%取得会计从业资格,26.7%具有初级专业

技术资格,25.4%具有中级专业技术资格,3.5%具有高级专业技术资格;56.9%获得大专学历,27.8%获得本科学历,1%获得硕士研究生及以上学历。

(四)代理记账机构服务小微企业力度不断加大。2012年度,参与普查的12 440家代理记账机构为524 699家单位提供了代理记账服务。这些服务客户中,50%年销售额在50万元以下,20%年销售额在50万~100万元之间,大多属于小型微型企业,主要分布在商业、工业和服务业。由于规模小、人员少,越来越多的小微企业考虑将会计核算等管理工作委托给收费较低的代理记账机构。据统计,参加普查的代理记账机构2012年度新增代理记账客户130 184家,比上年增长30.6%。服务客户中,60%以上的客户每月仅需支付不到500元代理记账费用,大大节约了客户的会计核算成本。代理记账行业的发展,有效地缓解了小微企业会计人员短缺的矛盾,满足了其对会计和财税代理服务的需求,降低了小微企业的管理成本,为推动小微企业健康有序发展作出了贡献。

(五)代理记账机构主要集中在经济发达地区。据统计,12 440户代理记账机构分布在我国36个省、自治区、直辖市、计划单列市,包括1 619个市县级地区。按照代理记账机构户数排序,排前10名的地区依次是广东、江苏、北京、上海、浙江、四川、云南、安徽、天津、湖北,上述地区代理记账机构数量占普查总数的62.6%;按照代理记账从业人数排序,排前10名的地区依次是广东、江苏、北京、浙江、上海、四川、深圳、湖北、云南、安徽,上述地区代理记账从业人员占普查从业人数的65.6%;按照被代理记账客户数排序,排前10名的地区依次是广东、江苏、浙江、北京、上海、宁波、四川、天津、深圳、湖北,上述地区为42.9万家单位提供代理记账服务,占全部服务对象的79.8%;按照代理记账收入排序,排前10名的地区依次是上海、广东、江苏、北京、浙江、深圳、宁波、四川、天津、湖北。可见,越是经济发达、小微企业活跃的地区,代理记账机构越是集中,也更容易形成规模、发展壮大。

## 二、代理记账行业发展中的主要问题及原因分析

代理记账机构产生与发展是市场经济条件下专业化分工的结果,代理记账机构向社会提供代理记账服务,有利于贯彻实施国家统一的会计准则制度,提高小微企业会计信息质量,促进小微企业的税收征收征缴,解决会计人员的就业问题,同时也以低廉的服务收费节约了社会成本。近年来,我国代理记账行业得到了迅速发展,但同时也产生了一些问题,需要进一步研究解决。

(一)行业市场没有充分开发、服务领域未能全面拓展。代理记账服务的对象主要是小微企业,小微企业是我国数量最大、最具活力的企业群体,占企业总量的90%以上,2012年国务院发布《关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》,提出要“切实帮助小型微型企业提高经营管理水平”,国家也相继出台了针对小微企业的减税免税政策,一些地区采取政府购买代理记账服务,支持小微企业发展,这些为代理记账行业创造了良好的政策环境和广阔的发展空间。但从普查情况看,代理记账机构服务小微企业数量占

我国小微企业总量不到10%，且提供的服务大多局限于单纯的会计核算和纳税申报，仅有少数代理记账机构能够提供会计核算、税收筹划、纳税申报、内部审计、财税咨询等全方位会计服务，代理记账市场开发力度、提供服务领域还远远不够。

造成以上情况的原因主要有以下几点：一是代理记账服务对象主要是小微企业和应当依法建账的个体工商户，这些单位数量众多、分布广泛，会计法律法规很难全面渗透到这些单位和个人，许多小微企业、个体工商户对代理记账知之甚少、认识不足、理解不够，应当建账而不建账的现象依然比较普遍。二是有些企业出于对内部经济活动信息安全的考虑，习惯或倾向于招聘专职会计人员开展会计工作，以更好地控制和管理会计活动。三是社会上存有大量未办理营业执照和代理记账许可证的地下代理记账机构和个人兼职会计，低价竞争挤占了合法代理记账机构的发展空间，一些地下机构和个人的不规范经营也扰乱了代理记账市场。四是代理记账机构业务领域与会计师事务所的业务领域存在高度重叠，特别是在会计咨询等领域，代理记账机构难以形成较强的竞争优势。五是大部分代理记账机构的负责人出身于会计，不善于推销和宣传，被动等客上门，没有主动了解市场需求、与客户保持充分沟通，从而造成客户流失。六是税务机关对一些小微企业采用查定征收的形式，在一定程度上也造成了代理记账机构的服务内容单一。

(二)不少代理记账机构微利经营，行业发展动力不足。我国多数代理记账机构还处于起步阶段，内部制度不健全，人员和资金不足，办公场所设备有限，运作困难、发展缓慢，有的甚至难以维持经营。据统计，参加普查的代理记账机构平均年度代理记账收入为60万元，九成以上代理记账机构属于小微企业，45%的代理记账机构处于微利或亏损状态。

造成上述问题的原因主要有以下几个方面：一是代理记账内部制度建设不够。按照《代理记账管理办法》规定，代理记账机构对于从业人员的条件为：3名以上持有会计从业资格证的专职从业人员和主管代理记账业务的负责人具有会计师以上专业技术职务资格。行业准入门槛较低，在资金和人员力量比较薄弱的情况下，代理记账机构的工作重点主要放在开拓市场、提高生存能力方面，在内部制度建设方面等投入的精力不够。二是从业人员整体素质不高。参与普查的从业人员中，未取得专业技术资格或仅获得初级资格的超过70%，代理记账机构工资水平低，难以吸引高素质的会计人才，很多刚毕业的会计人员在积累一段时间的工作经验后，就另择他业，造成代理记账机构人员流动频繁，难以形成有利于行业发展的人才储备。三是代理记账的作业方式落后。一些代理记账机构采取的代理记账手段陈旧落后，据统计，12 440家代理记账机构中有17%的机构仍采用手工记账，54%采用单机记账，会计信息化水平较低，难以为客户提供高效的服务。四是服务行业的各种税费较高，与其他行业相比，代理记账行业很少获得财政支持和享受税收优惠政策，在一定程度上制约了行业发展。五是国家尚未制定代理记账业务的相关服务标准以及价格指导，行业处于“自由”发展状态，过低的收费使许多代理记账行业

发展缓慢。六是没有建立行业自律体系，缺乏行业指导和从业规范，未形成有针对性的代理记账业务培训体系，不利于从业人员业务素质和机构管理水平的提升。

(三)部分代理记账机构执业不规范，服务质量难以保证。据了解，我国一些代理记账机构的日常管理和执业质量存在不少问题，如一些代理记账机构存在无证上岗、挂名从业人员、人员配备不足、代理记账业务负责人资质不够等；一些代理记账机构与服务客户之间没有签订书面合同仅有口头协议，或虽签定协议但协议内容不全面、双方权利义务不明确；一些代理记账机构不及时办理变更登记，不参加年度备案；有的代理记账机构因为账实核对不及时，造成账实不符，为了使账实一致，随意调账，严重影响了会计信息质量；个别代理记账机构法制意识淡薄，不能坚守职业道德，出于利益迎合客户造假要求，违规执业。

存在上述问题的主要原因：一是我国缺乏统一的代理记账执业标准；二是对代理记账机构的违规行为处罚不严。

(四)一些地区对代理记账机构的监管缺乏有力手段，难以形成监管合力。政府部门对代理记账机构的监管主要包括工商部门的登记管理和财政部门的业务监管。按照《会计法》和《代理记账管理办法》的有关规定，代理记账机构设立要先经过财政部门的业务资格审批。但有些地区财政部门对代理记账机构常常是“一批了之”，对代理记账机构的监管仅停留在一年一次的材料报备上。有些代理记账机构办理终止经营时，只到工商部门办理注销，不到财政部门办理终止备案。在本次普查工作中，一些地区的代理记账机构普查率不到70%，未参加普查的多是未参加年度备案的机构，对于这些不及时备案的机构管理难度很大。比较典型的是深圳市，深圳市2009年进行行政机构大部制改革后，取消了包括代理记账业务行政审批在内的多项行政审批事项，导致代理记账机构数量迅猛上升，截至2012年年底在工商部门登记的从事代理记账业务的机构达到1867家，但只有248家参与了普查，普查率仅为13%，财政部门对行业监管的难度进一步加大。

究其原因主要有以下几个方面：一是现行的《代理记账管理办法》对代理记账机构设立的准入规定较为明确，但对机构的退出规定较为模糊；对代理记账违法、违规、违纪的处罚力度偏轻，对于未按要求报备变更事项材料的机构，没有相应管理措施。二是很多地区代理记账机构的审批已经下放到市、县级财政部门，市县级会计管理机构人员少，对代理记账机构的日常管理力量不足。三是有些地区的代理记账机构设立审批没有纳入工商部门企业登记注册的前置审批目录，使部分代理记账机构游离于财政监管范围之外。

### 三、有关建议

(一)完善相关法律法规和制度办法。一是研究解决法律法规不相容的问题。《会计法》规定，不具备设置条件的应当委托经批准设立从事会计代理记账业务的中介机构代理记账。《税收征收管理法实施细则》规定，生产、经营规模小又确无建账能力的纳税人，可以聘请经批准从事会计代理记账业务的专业机构或者经税务机关认可的财会人员代

为建账和办理账务。二者规定不一致,导致个人代理记账行为一方面不允许,一方面又合法化。建议通过修改《会计法》或《税收征收管理法实施细则》予以明确,从法律上解决个人兼职会计的问题。二是研究完善代理记账管理相关制度。研究完善《代理记账管理办法》,适度提高准入门槛,增加从业人员规模、专业素质、业务负责人年龄限制等方面的要求;严格备案制度,对于不按时进行备案的代理记账,按照有关规定及时公告或取消其代理记账执业资格,探索实施代理记账许可证书有效期制度,通过换发证书等措施,检查代理记账机构是否符合持续经营的条件;研究制定代理记账管理办法实施细则或联合工商、税务等监管部门制定有关实施意见,研究解决分支机构设立、前置审批、联合检查等《代理记账管理办法》中尚未明确的问题。

(二)营造良好的发展环境。加大对《会计法》《代理记账管理办法》等法律法规的宣传力度,通过宣传代理记账的积极意义和重要作用,增强小微企业、个体工商户及其他小型经济组织对代理记账的认识,进一步提高代理记账的社会认可度。对于管理规范、执业能力强、信誉度好的代理记账机构,可以在政府网站和相关媒体予以宣传,在全社会营造促进行业发展的良好环境。

(三)强化日常监督管理。一是加强与工商、税务等部门的协作,鼓励各级税务部门引导小微企业、个体工商户实行代理记账,对凡符合查账征收的纳税人一律实行查账征收,推进小微企业的建账工作。二是建立健全定期检查和年度备案制度,对未通过检查或年度备案的代理记账机构,采取多种方式进行处理,进一步规范代理记账机构及其从业人员的行为。三是探索代理记账机构信用等级管理,建立代理记账机构的信用档案,记录机构的基本情况、经营业绩、良好行为、不良行为等内容,定期公布信用等级,鼓励社会力量参与监督。四是建立全国代理记账机构管理系统,实现代理记账机构网上申请和审核,与会计人员管理系统对接,有效防止专职会计人员挂名、兼职等行为,建立代理记账机

构管理系统与工商、税务等监管部门系统的对接,实现监管资源共享。

(四)加大行业扶持力度。财政部门应联合相关部门,研究制定代理记账行业的相关扶持政策,适时出台一定的财税优惠政策,如对创业初期的小微企业或高新技术企业,实行财政出资为其购买代理记账服务;对代理记账机构为委托单位办理纳税服务时,给予更为便捷高效的办理通道等。加强行业指导,引导代理记账机构拓展业务领域,从传统的代理记账、纳税申报逐步向财务管理、税收筹划、管理咨询等领域延伸。

(五)探索实行行业自律管理。行业协会是同业内自我管理、自我约束,维护行业合法权益以及对外沟通的机构。建议一些发达地区可以探索成立区域性的代理记账行业协会,由行业协会研究制定具体的执业标准、组织开展业务培训、交流行业执业经验、制定服务收费标准、搭建行业沟通平台,遏制低价竞争,规范行业秩序,维护合法权益,提升行业整体执业质量和服务水平,促进行业健康发展。

(六)加强代理记账机构自身建设。一是注重品牌宣传,拓宽服务领域。代理记账机构应该走出去,深入小微企业、个体工商户等,宣传代理记账的方式和优势;运用专业的方法和技术,帮助企业开展税收筹划、财务分析等工作,逐步扩大服务范围,拓展服务空间,提升服务层次。二是健全内部制度,推进信息化建设。严格执行有关法律法规,制定内部控制制度和具体操作规范,形成代理记账业务的标准流程;建立健全复核检查制度,明确经济责任,减少会计差错,保证服务质量;加强会计信息化建设,升级代账手段、创新工作方式。三是加强业务培训,提高人员素质。组织从业人员进行相关法律法规和业务知识的培训,鼓励从业人员通过学历教育、会计人员继续教育等渠道,提升专业水平和执业能力,强化从业人员职业道德意识,培养一支遵纪守法、会记账、记真账、水平高的代理记账队伍。

(财政部会计司供稿)

## “四大”中外合作会计师事务所 本土化转制调研报告

四家原中外合作会计师事务所(以下简称“四大所”)于2013年年初全部转制为特殊普通合伙组织形式,向着真正的本土化之路迈出了坚实的一步。为继续贯彻落实《中外合作会计师事务所本土化转制方案》(以下简称《转制方案》),认真研究解决四大所特殊普通合伙转制后出现的新情况新问题,推动四大所尽早实现本土化,财政部会计司于5月28日在财政部召开中外合作会计师事务所本土化转制工作调研座谈会。工商总局外资局、财政部税政司、北京市财政局、四大所和部分本土所共约20名代表参加会议。调研工作座谈会会议由会计司司长杨敏主持,副司长刘光忠作总结。

### 一、四大所本土化转制工作的进展情况及下一阶段工作安排

四大所主要负责人于会上分别介绍了本所本土化转制工作的进展情况及下一阶段工作安排。截至2013年底,四大所均已经完成特殊普通合伙转制工作,在本土化转制过程中取得了一些成效:

一是业务基本实现平稳过渡。四大所转制后,客户基本保持稳定,资本市场反应平稳,事务所业绩较去年同期有所增长,转制后四大所的年度总收入达到人民币106亿元,业务收入年均增幅超过6%。