职业道德指导意见》，组织编写了职业道德培训教材，为在会计领域落实“以德治国”重要思想和“诚信为本、操守为重、坚持准则、不做假账”要求迈出了坚实步伐。

(三) 稳步推进会计集中核算等委派制度试点。举办会计集中核算试点工作座谈会，总结试点经验，研究集中核算与国库集中支付的协调等问题，指导试点工作稳步开展；赴山东、陕西、山西、湖北、河南、浙江等地进行实地调研，撰写调研报告，为财政部领导决策提供参考。

(四) 2002年度会计专业技术资格考试顺利完成。财政部组织签订了会计资格考试责任书；印发了考试考务若干文件；召开了考务工作会议，对如何抓好考务工作进行了部署；在考试期间，组织有关领导巡视和值班，及时处理考试过程中可能发生的突发事件，确保了2002年考试工作的顺利进行。2002年，全国共有123.96万人报名参加会计专业技术资格考试，其中初级资格报考人数为57.54万人，综合平均实际参考率为66.4%，合格率为26.1%；中级资格报名人数66.42万人，综合平均实际参考率为54.8%，一次性通过全科4门考试的占16.46%。

五、推动会计理论研究

2002年10月，中国会计学会召开了第六次全国会员代

表大会暨理论研讨会。项怀诚、楼继伟、冯淑萍出席大会并发表讲话。会议听取并通过了第五届理事会秘书长刘玉廷所作的工作报告；修订了学会章程；选举产生了第六届学会班子，迟海滨连任会长，葛家澍、阎达五、贡化章、谷祺、郭道扬、夏大慰、孙铮等7人当选为副会长，李玉环当选为秘书长。会议期间，还组织了以“会计监管”为主题的学术交流和研讨。冯淑萍分析了我国会计监管中存在的问题及对策，建议从会计报表的功能、审计报告的功能、各个监管部门的职能等方面进行深入研究；同时，强调发挥会计学会的作用，对会计监管进行全面总结和系统研究。来自社会各界的专家学者对会计监管的定义、内容、我国会计监管的现状、会计监管模式的选择等问题充分发表了意见，并提出了若干富有建设性的政策建议，为切实做好会计监管工作、有效提高会计信息质量奠定了理论基础。2002年，会计理论研究和编辑出版也取得可喜成果，中国会计学会遴选23个成果突出的研究项目，作为《财政部重点会计科研课题系列丛书》公开出版；编辑出版了1500万字的《中国会计研究文献摘编（1979~1999）》，对我国会计理论研究成果进行了系统总结；定期编辑《会计研究》、编发《学会动态与法规信息》，推动了会计理论研究。

(财政部会计司供稿 王宏执笔)

会计监督检查工作

为进一步贯彻落实《会计法》，整顿和规范会计工作秩序，2002年财政部继续组织开展了会计信息质量检查工作。为促进地方财政部门加强会计监督，扩大检查规模，提高检查成效，2002年的会计信息质量检查工作方法进行了重大调整，首次采取中央财政与地方财政上下联动的方式，由财政部统一组织驻各地财政监察专员办事处（以下简称专员办）和地方财政部门同时进行。对此，各地专员办和地方财政部门都非常重视，采取了不少行之有效的做法，确保检查成效。一是加强组织领导。不少专员办和省级财政厅局领导亲自挂帅，协调解决工作中存在的问题，确保了检查工作顺利进行。二是加强业务培训。在参加财政部统一组织的业务培训的同时，各专员办和地方财政部门均结合各自实际组织培训，提高了检查人员业务素质。三是采取分级检查与重点抽查、就地检查与交叉检查相结合的方式。各级财政部门在分别对本级所属企业开展检查的同时，上级财政部门均集中力量打破企业隶属关系，集中抽调人员对辖区部分重点企业进行重点抽查，财政部还组织专员办进行了跨省交叉检查。四是加强督促检查和巡回指导，确保检查效果。检查期间，财政部及时组织督查组对专员办检查工作巡回指导，省级财政部门在组织好本级检查工作以外，也派出督查组加强对下级财政部门的工作指导和监督，一些省级财政部门还对下级财政部门的检查质量进行了复查，对检查发现的问题进行了通报。五是注意处理好与审计、税务等部门的工作关

系，避免了重复检查，提高了工作效率。六是检查与调研相结合，为财政管理服务。各专员办和地方财政部门在检查的同时，对企业社会保险缴费基数等行业财政财务管理中存在的问题进行了深层次调查分析，发现不少管理上存在的问题，提出了改进财政财务管理的意见和建议。由于采取上述行之有效的有效的工作方法，2002年全国会计信息质量检查工作取得了很好的效果。

检查结果表明，所抽查企业的整体会计信息质量仍然不高，大多数企业不同程度存在违规问题，企业操纵利润、弄虚作假等违规行为没有得到遏制，企业会计信息失真的问题尚未得到根本扭转；会计师事务所的审计风险意识、总体审计质量虽然较往年有所提高，但依然存在不少问题。检查工作结束后，财政部和各地专员办对查出的违法违纪问题进行了严肃处理，财政部还向全社会发布了第八号会计信息质量检查公告。

一、企业会计信息失真等违规问题仍相当普遍

2002年财政部共组织专员办对涉及保险、烟草等行业的192户企业2001年会计信息质量进行了检查。检查发现174户企业都存在不同程度的违法违规问题，其中资产不实5%以上的企业有36户，占18.75%；利润不实10%以上的企业有103户，占53.6%；共查出企业资产不实金额115亿元，所有者权益不实金额24.2亿元，利润不实金额24.2亿

元。地方财政部门对涉及医疗卫生、金融保险、建筑施工等行业的6663户企事业单位2001年度会计信息质量进行了检查,查出资产不实金额122.82亿元,利润不实金额23.77亿元。另外,检查还发现企业会计基础工作不规范等问题。

(一)收支核算不实仍较普遍。在专员办检查的192户企业中,有101户企业存在隐匿、少计收入或虚列、多计收入问题,收入不实金额16.69亿元;有148户企业存在少计漏计或虚列多计成本费用问题,成本费用不实金额23.5亿元。如某保险公司总部2001年少计定期存款利息收入3.8亿元,某保险分公司少提责任准备金7533万元。另外,通过关联方交易导致核算不实的问题也很突出,如广州某外商独资企业,通过预付货款、预付代垫费用等名义向关联企业提供巨额免息资金,历年累计少收资金占用费约5.68亿元;上海某上市公司的控股公司为粉饰该上市公司的业绩,承担其控股上市公司2001年生产成本1.02亿元。

(二)部分企业潜亏挂账问题严重。在专员办检查的192户企业中,有36户企业存在潜亏问题,占检查户数的19%,潜亏挂账金额达21.24亿元,其中烟草企业的潜亏问题尤为突出,在被查的37户烟草企业中有9户存在潜亏问题。如某卷烟厂1990~2000年,历任领导均通过少转成本的方式虚增利润,致使累计多计烟叶存货10.58亿元,形成严重潜亏。另外部分金融企业潜亏问题也比较突出,如某国有银行分行未按总行批复要求将1.33亿元呆坏账予以核销,其下属8个支行未按规定将逾期180天利息做冲减收入处理,致使该行报表反映盈利4222万元,实际亏损2560万元,虚增利润6782万元。

(三)固定资产、对外投资核算比较混乱。在专员办检查的192户企业中,有16户企业将已交付使用的固定资产挂在建工程、往来账等科目,未纳入固定资产管理,金额3.19亿元;有14户企业通过挤占成本费用购置固定资产,金额1.47亿元。如某公司将固定资产1.03亿元挂其他应收款账,某股份制银行将收回的抵债资产7188万元列于账外,形成账外资产。不少企业对外投资管理混乱,未按规定区别不同情况正确运用权益法或成本法核算投资,对被投资单位经营状况不清,有投资无收益问题突出。如某烟草公司2001年未按权益法核算长期投资,造成少计投资收益5713万元;某输油管理局通过虚假验资改变所属公司所有制形式,致使所属的资产规模1.37亿元的全资子公司游离于该局会计核算之外。

(四)未按规定编报合并会计报表问题突出。从检查结果看,合并会计报表不规范是大型企业集团存在的共性问题,对部分应纳入合并范围的控股公司,往往只在长期投资中反映,而未按要求合并报表,造成有关数据不准。在专员办检查的192户企业中,有16户企业因该类问题造成少计资产23.50亿元,少计负债22.34亿元,少计所有者权益1.16亿元。如烟草企业2001年普遍未编制合并会计报表,对企业报表数字影响很大;某证券公司未将下属六户证券营业部纳入合并报表范围,造成少计资产5.79亿元,少计负债5.22亿元,少计所有者权益5650万元。

(五)账外设账问题仍屡禁不止。少数企业领导和会计人员法制观念淡薄,为了小团体或个人私利,通过将资金体

外运营、隐匿各类收入、虚列费用套取现金等手段设置账外账,造成会计信息严重失真,并严重扰乱了财经秩序。如在专员办检查的192户企业中,有22户存在账外设账问题,涉及金额1.17亿元。如某卷烟厂从1997年起未将保险公司返还的代理手续费437万元入账,形成“小金库”;某证券公司及自办实体以单位或个人名义私设“小金库”1485万元;某保险公司通过截留收入、虚假赔案、违规退费等方式形成账外资金1226万元。

(六)会计基础工作不规范。检查发现,部分企业会计基础工作不规范,集中表现为:原始凭证不真实,账账、账表、账证、账实不符,内控制度不健全,执行会计政策前后不一,现金管理混乱,部分会计人员无证上岗等。在专员办检查的192户企业中,存在原始凭证不真实问题的企业有115户,占60%,如有的用虚假发票、白条等入账;账、证、表不符的企业有73户,占38%;内控制度不完善的企业52户,占27%;有26户企业78名会计从业人员无证上岗。检查还发现,广州某外商独资企业成立14年以来一直未执行《会计法》关于外商投资企业必须使用中文记账的规定,没有使用中文记账。

二、注册会计师行业执业质量仍存在不少问题

各专员办经对注册会计师审计过的116户企业所涉及的91户会计师事务所进行检查,发现在会计师事务所出具的116份审计报告中,无保留意见报告64份,保留意见报告49份,否定意见报告1份,拒绝发表意见报告2份。从审计报告情况看,标准无保留意见审计报告较过去有所减少,非标准无保留意见的审计报告有所增加,会计师事务所的风险意识在提高,但检查结果表明,事务所执业质量仍不容乐观,主要存在以下问题:

(一)执业不规范问题普遍。专员办检查发现,64户会计师事务所(占70%)未严格按照《独立审计准则》的规定进行审计,执业不规范。其中,未按要求编制审计计划的30户,占检查户数的33%,其中有3户会计师事务所甚至无审计计划;缺乏对重要性水平和审计风险的评估或重要性水平运用不当的有23户,占检查户数的25%;审计程序不到位,未取得充分适当的审计证据而发表审计意见的有59户,占检查户数的65%;对审计差异事项调整不全面不充分的有28户,占检查户数的31%;审计工作底稿内容不完整、标识不全、结论不明确、复核不到位的有52户,占检查户数的57%;对重要事项关注不够、披露不充分、存在审计遗漏问题的有64户,占检查户数70%。另外,检查还发现,外资会计师事务所普遍未使用中文编制工作底稿,及部分会计师事务所使用铅笔书写工作底稿的问题,需要从制度上予以明确。

(二)压低收费,恶性竞争,影响审计质量。压低收费标准争取客户是有关法律法规明确禁止的行为,在有些地区物价部门核定的收费标准已比较低的情况下,有些会计师事务所仍然一方面压低标准收费,另一方面为了节约审计成本,没有执行必要的审计程序,从而影响了审计质量。在专员办检查的116份审计报告中,有67份审计报告的审计费用低于当地物价部门核定的最低收费标准,占57.8%。如

上海某会计师事务所对资产规模 17 亿元的某国有大型企业进行会计报表审计,按规定最低收费 2.88 万元,但其实际收费为 5 000 元,仅派出 3 名助理人员从事 4 天外勤工作,未编制总体审计计划,未对内部控制制度进行了解,未对审计重要性进行评估,在缺乏必要审计证据的情况下,出具了与事实严重不符的“无保留意见”审计报告,致使该公司为所属上市公司负担费用 1.02 亿元、虚增投资收益 1.21 亿元等重大问题未被发现;深圳某会计师事务所审计某股份有限公司(资产 1.4 亿元)年度会计报表,按规定最低收费 5 万元,实际收费 8 000 元,该事务所未编制审计计划,未实施必要的审计程序,未获取充分的审计证据,使该公司资产不实 3 095 万元、利润不实 603 万元的问题未被发现,但该事务所仍然出具了“无保留意见”的审计报告。

(三)企业未按注册会计师要求调整审计差异,影响审计效果。专员办检查发现,接受注册会计师审计的 116 户企业中,有 41 户企业未对会计师事务所提出的审计差异进行调整或只进行了部分调整。由于缺乏明确的政策支持,使会

计师事务所的审计效果受到影响。

注册会计师行业产生上述问题,除了少数注册会计师自身素质不高等主观因素外,主要原因:一是企业经营者自行委托审计,影响审计独立性。这次检查发现,国有企业经营者自行委托会计师事务所的现象比较普遍,所付费用高低和支付也是由企业的经营者决定,严重影响了注册会计师审计的独立性,造成了坚持独立审计的事务所不被企业接受、而不承担责任的事务所反而受到企业欢迎的不正常现象。这种制度上的缺陷使国有企业会计报表审计在很大程度上流于形式。二是对国有企业报表审计的风险意识淡薄。由于一般国有企业会计报表报送范围小,关注者少,一般不会出现类似上市公司那种被投资分析人员从会计报表信息中分析发现问题的情况,淡化了会计师事务所的审计风险意识。三是对注册会计师审计质量的监督检查和行政处罚不够,注册会计师违规执业被查处的机率不大。

(财政部监督检查局供稿 晁晖执笔)

国家预算会计管理工作

2002 年是实施财政国库管理制度改革的第二年,也是此项改革试点进一步扩大和不断深化的关键性一年。根据社会主义市场经济体制下建立公共财政总体框架的总体要求,预算会计业务主管部门在认真做好总会计等日常国库管理工作的同时,积极、稳步地推进财政国库管理制度改革,进行制度创新,继续强化对中央财政收入和支出资金的监督管理,通过对中央行政事业单位开展银行账户的清理整顿工作,规范了财政资金的管理,提高了财政资金的使用效益,增强了财政对经济的宏观调控能力。

一、初步建立了现代国库管理制度体系

(一)制定发布《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》和《中央单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法》。收入收缴管理制度改革是继财政国库支付制度改革之后的一项重要改革。为了加强预算外资金收入收缴管理,实行规范化的收支两条线制度,根据《财政国库管理制度改革方案》总体部署,由财政部、中国人民银行联名发布的《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》和《中央单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法》(简称“改革方案”和“办法”)于 2002 年 6 月 28 日正式发布,“改革方案”和“办法”改变了过去非税收入通过各主管部门及其所属单位多重设置收入过渡存款账户,层层收取汇集、资金流经环节多的做法,基本形成了非税收入收缴管理制度改革的框架和制度体系,为预算外收入及时、准确缴入库提供了制度保障。这项改革是建国以来财政收入管理方式的根本性变革和制度管理的重要创新。

(二)进一步修订和完善《中央单位财政国库管理制度

改革试点资金支付管理办法》(简称“支付管理办法”)。“支付管理办法”是推行国库集中支付制度必须配套的基本制度,也是对财政资金资金管理的重要创新。原“支付管理办法”对国库单一账户体系中各类账户的功能、设立程序、管理要求、支付方式、用款支付的原则以及财政直接支付和授权支付的具体操作流程都作了明确规定。经过 2001 年第一批试点部门实施改革的实践证明,这种库款直达的支付方式基本适应了改革的需要,保证了改革的顺利实施。2002 年,业务主管部门针对改革试点中的情况和存在的问题,对账户的设置、用款计划的编报及支付审核的操作方式作进一步细化,在原“支付管理办法”的基础上作进一步修订和完善,新的“支付管理办法”于 2002 年 5 月 22 日由财政部和中国人民银行重新发布。

(三)制发《国库存款计付利息管理暂行办法》。国库存款计付利息是财政国库管理制度改革中的一项重要内容,是对建国以来国库办理的财政资金管理方式的根本性突破。采用这种对财政存款计付利息的管理方式,能够加快财政资金运转,克服财政资金在运转中出现层层占压、流转不畅的现象,适应了社会主义市场经济的需要。为了保证这项财政资金管理新办法的顺利实施,业务主管部门在深入调研的基础上,注重与中国人民银行及有关方面的协商沟通,就国库存款计息的范围、利率、方式、管理要求、职责、权限以及计息对银行成本的核算、中央与地方财力分配的变动等问题达成一致意见,《国库存款计付利息管理暂行办法》于 2002 年 12 月 23 日发布实施。

(四)制定了改革试点部门的年终结余处理办法。2002 年 3 月 14 日,财政部发布《财政国库管理制度改革试点预