

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

算结余资金处理的有关规定》，明确了预算单位年终结余资金的具体内容，按照有关财政、财务制度的规定，核准预算跨年度结转使用的五项结余，包括行政事业单位经费结余、政府采购资金结余、留归预算单位使用的项目经费结余、基本建设竣工结余等。对其计算方式、确定程序、会计处理以及下一年度预算会计如何处理都作出了明确规定。

自 2001 年《财政国库管理制度改革方案》发布并实施以来，业务主管部门已制定并发布了一系列的财政收入和支出资金管理的新制度，一个全新的财政国库管理的制度体系基本建立。

二、积极做好改革试点的前期准备和组织实施工作

(一) 根据公开、公平、公正的原则，招标选择了代理银行。

(二) 召开了两次动员会和两次试点部门座谈会，详细介绍改革试点的主要内容，认真听取试点部门的意见，统一思想认识，坚定各部门推进改革的决心和信心。

(三) 实施国库支付管理制度改革试点。

1. 制定“两下两上”操作程序，并据此划定 2002 年新增加两批支付改革试点部门实行财政直接支付与财政授权支付的资金范围及纳入试点的预算单位级次。

2. 做好改革试点部门零余额账户的开立、变更撤销和预留印鉴等账户管理工作，为下达授权支付额度提供准确依据。

3. 建立预算指标及用款计划管理的台账制度以及人工台账与国库集中支付的对账制度，强化预算指标及用款计划管理，严格财政资金支付程序。

4. 做好会计核算工作，保证国库改革集中支付资金的复核、账务登录、查询、对账等工作的正常进行。

2002 年共分两批组织实施了中央部门支付管理制度改革试点。中央 38 个试点部门 762 个预算单位，纳入改革试点的资金共计 623 亿元，完成了年初提出的工作目标。

(四) 实施预算外资金收入收缴管理制度改革试点。

1. 制定规范、有序的中央财政汇缴专户开设程序，初步建立收入收缴账户管理体系。

2. 制定票据发放内部操作程序，印制有关票据，保证了收入收缴改革试点单位票据的及时发放。

3. 确定各试点部门收入收缴的方式和范围，对各执收单位进行清理和统一编码，在系统中对所有项目统一编码并设定项目标准。

4. 按照非税收入收缴记账“科目到项级，项目到一级，单位到二级”的原则，做好账务处理工作。

(五) 做好改革试点前的业务培训。2002 年对 38 个试点部门、35 个专员办、代理银行和地方财政厅（局）等，先后举办了六期培训，共 800 多人次。培训的主要内容有《财政国库管理制度改革试点方案》、《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》、《预算外收入收缴管理制度改革试点办法》、有关会计核算办法以及有关的业务操作规程等。

三、积极指导和推进地方财政国库管理制度改革工作

(一) 及时召开会议，对改革提出明确的目标和要求。为了使财政国库管理制度改革试点向全国各地推开，预算会计业务主管部门及时组织召开了全国国库工作会议和全国财政国库管理制度改革工作会议。会议系统地总结改革和各项工作的经验，提出下一阶段的目标和主要任务，增进了相互业务交流和沟通。4 月 27 日财政部副部长肖捷在讲话中指出，要按规范的改革方案实行，会计集中核算要逐步向国库管理制度改革转换过渡；7 月 29 日财政部副部长楼继伟在全国财政国库管理制度改革工作会上指出，改革必须按科学、系统、完整的方案和办法逐步推进，要注意把握正确的思想和原则，即财政国库管理制度要坚持“三不变”原则（不改变预算单位资金使用权，不改变预算单位预算执行主体和会计核算主体）。7 月底召开的全国财政国库管理制度改革工作会议，选择了较早实行财政国库管理制度改革试点的安徽省召开现场会，这种现场操作示范传授经验的做法，对推进地方进行财政国库管理制度改革试点发挥了促进作用。此外还深入调研，指导并帮助解决试点中存在的问题，派人去地方帮助设计集中支付系统软件。为加大这次改革的宣传力度，业务主管部门专门编辑出版了《财政国库管理制度改革专集》，并通过一些报刊、杂志及时宣传关于国库制度改革的精神，重要法规文件的介绍及国内外改革的经验，及时沟通了信息。

(二) 地方改革的进展情况：2002 年共有 13 个省份在本级实施了改革试点，有的正在向地市级推进。一些地方根据总体改革方案并结合本地实际，对工资、政府采购资金、基本建设等部分专项资金实行了财政直接拨付。福建、内蒙古、甘肃、陕西、江苏、湖南等 6 省区，已先后在省本级全面实施了财政支出支付改革试点，四川、安徽、重庆较早实施了改革，正在进一步深化和扩大改革的范围，绝大部分的省、市已进行了预算外资金收入收缴改革。财政国库管理制度改革正朝着“十五”期间在全国全面推行的目标前进。

四、继续加大中央总预算会计的监管力度

清理整顿中央行政事业单位银行账户，实行账户规范管理，是加强中央总预算会计对财政资金的监管、推进国库管理制度改革一项基础性工作和重要的配套措施，是从源头上预防和治理腐败的重要举措。在 2001 年对中央预算单位银行账户清理整顿的基础上，自 2002 年 3 月起，再次开展了对中央预算单位银行账户的清理整顿工作。

(一) 修订《中央预算单位银行账户管理暂行办法》。此办法修订后于 2002 年 9 月 29 日由财政部、中国人民银行、监察部、审计署联名发布，它为 2002 年清理整顿银行账户提供了依据。同时，对中央预算单位银行账户的开立、变更、撤销，实行审批备案制度作出具体规定。

(二) 制发了《重新清理和规范中央财政国库管理制度改革试点部门银行账户的通知》，对中央试点部门的原有账户进行了调整和重新规范。

(三) 通过清理整顿进一步摸清了各单位银行账户的开

设情况,强化了各中央预算单位银行账户财务统管,加强了资金调度,提高了财政资金的使用效益。通过清理整顿,制止了违反规定多头开户和私设小金库的现象,规范了开户行为,从制度和管理机制上加强了对财政预算资金的管理监督。此次清理整顿对40个中央行政事业单位银行账户进行

了重点检查。同时,结合清理整顿工作,预算会计业务主管部门全面开展了对中央一级预算单位银行账户的审批工作,新建了中央预算单位银行账户管理系统,对中央预算单位的银行账户的开立、变更、撤销等情况实施了动态监控。

(财政部国库司供稿 金介辉 黄达孝执笔)

国家财务管理工作的

企业资产与财务管理工作

2002年,企业资产与财务管理工作认真贯彻党中央、国务院关于深化国有企业改革的各项方针政策,充分发挥财政职能,积极推动国有企业战略性改组改制,全面加强制度建设,切实加强财政资金的监督检查,认真研究探索国有企业改革发展中的重大政策问题,企业资产与财务管理工作取得了新的进展,迈上了一个新的台阶。

一、积极推动国有企业战略性改组改制,支持企业改革发展

(一)积极参与国有企业的重大改革。2002年,按照中央的决定,积极参与电力、电信两大行业体制改革和民航企业联合重组,初步完成了三大改革涉及的资产划分、资本(股权)确定、违规股权清退以及相关税收政策的制定工作,并就改革对地方财政利益的影响进行了专题研究,及时办理了相关资产财务划转手续。

(二)积极支持国有企业的改制重组。2002年,共审核批准了拟上市的89家国有企业股份制改造国有股权管理方案,12家境外上市公司国有股权确认批复工作,115家上市公司国有股转让方案,11家中央企业控股的上市公司国有股东认购配股方案。参与中国汽车工业总公司重组工作,完成了11户下放地方企业有关隶属关系变更和资产划转工作。参与中国包装总公司、中国通用技术集团、中国对外贸易运输(集团)总公司、中国工艺品进出口总公司、中国五金矿产进出口总公司等直管企业的重组改制工作,妥善解决了重组改制过程中有关贷款担保、债务危机、局部破产、注资等问题。参与军队保障性企业移交工作,对军队保障性企业移交所需补助的资金13.5亿元全部拨付到位。

(三)积极支持国有经济的结构调整。针对关闭破产中基层单位反映的某些费用补助标准不足的问题,认真开展调查研究,进一步完善了有关政策办法。2002年对79户中央及中央下放地方企业实施了政策性关闭破产,中央财政拨付破产补助资金125.61亿元,妥善安置关闭破产企业职工38.46万人。凡列入破产计划并经司法程序宣告破产的企业,中央财政补助资金全部到位,保证了国有经济结构调整

的顺利进行和社会的稳定。

(四)支持外贸出口和实施“走出去”的发展战略。坚决贯彻党中央、国务院的统一部署,积极应对,并采取有效的措施办法,支持我国企业的外贸出口,支持企业实施“走出去”的发展战略。经国务院批准,于2002年初启动了对外承包工程保函风险专项资金,有效缓解了长期困扰企业的资金短缺状况,促进了对外承包工程业务的发展,带动了国产材料的出口,取得了良好的经济效益和社会效益。

二、全面加强制度建设,积极推进依法行政

(一)规范国有资本重组财务政策,促进国有经济结构调整。一是制定《企业公司制改建有关国有资本管理与财务处理的暂行规定》,明确了企业公司制改建的原则和程序。二是与原国家经贸委等部门制定《利用外资改组国有企业暂行规定》,对利用外资改组国有企业的形式、原则、要求、程序以及外国投资者条件、转让价款支付等做出了具体规定。三是配合原国家经贸委、劳动和社会保障部等部门制定《关于国有大中型企业主辅分离辅业改制分流安置富余人员的实施办法》,明确了国有大中型企业改制分流的原则、范围、形式以及资产处置、债权债务关系、劳动关系处理等政策。

(二)规范企业财务行为,维护国有资本权益。一是制定《关于企业实行财务预算管理的指导意见》,对企业财务预算的组织机构、预算内容、编制方法、编制程序、执行控制、分析考核等,作出了具体规范。二是制定《关于国有企业执行〈企业会计制度〉有关财务政策问题的通知》,规定了企业申请执行新会计制度必须做好财产清查、审计及相关财务处理工作。三是制定《关于建立健全企业应收款项管理制度的通知》,明确要求企业应建立应收款项的台账管理制度、催收责任制度、年度清查制度和坏账核销管理制度。

(三)按照先制定办法,后安排资金的原则,加强财政资金管理制度建设。先后制定出台了《企业财会信息资料统计补助经费管理办法》、《库区建设基金征收使用管理办法》、《三峡库区地质灾害防治资金管理办法》、《技术更新改造项目贷款贴息资金管理办法》、《对俄森林资源的采伐与木材加工合作项目贷款贴息资金管理办法》、《对外承包工程保函风险专项资金管理暂行办法》、《出口产品研究开发资金管理办法》、《出口信用保险扶持发展资金管理办法》、《外商投资环境建设补助资金管理办法》等管理办法,不断改进和加强对