

使改革试点工作有条不紊地进行。

(七) 切实帮助各部门加强业务培训和财务管理。财政国库管理制度改革, 不改变预算单位的财务管理和会计核算权限, 财政只是提供制度和办法, 控制预算执行, 搞好服务。在收支缴拨方式改变后, 预算单位仍然是预算执行的主体, 因此, 单位的财务、会计管理只能加强、不能削弱。实行国库集中收付后, 财政国库部门是一个大出纳, 会计与出纳原为一个部门制约, 现为两个部门制约, 财务管理监督更透明、更规范、更有力。因此, 必须进一步加强对预算单位的业务培训。财政国库管理制度的推广过程, 很大程度上也是一个培训过程, 只有把培训工作真正做好了, 使预算单位的相关领导和每个财务人员都了解掌握改革的制度规定和管理办法, 改革推进才有可靠的保障。从中央部门的改革试点情况看, 凡是培训工作开展得好的单位, 改革进展就比较顺利; 培训工作做得不够扎实的单位, 改革的困难和矛盾就相对较多。因此, 在推进这项改革的过程中, 一定要把培训工

作作为改革的一项重要基础性工作抓紧抓好。

(八) 努力提高财政国库部门干部的政治和业务素质。财政国库管理工作是一项业务性很强的工作, 对干部的思想政治和业务素质要求都很高。做好这项工作, 首先要求政治上要过硬, 特别是在改革的关键时期, 要有对党对人民高度负责的精神, 勇于创新, 锐意改革; 在业务素质上, 要具备广博的现代财政经济管理知识, 对宏观经济、财政政策、金融管理、信息系统、财务会计等要有深刻的理解, 特别要熟悉财政国库管理制度改革方案和制度办法。现在各地国库机构都是新组建的, 人员来自各个方面, 都面临一个知识更新的问题。财政国库部门的每位同志, 都要进一步加强政治理论学习, 加强业务学习, 加强思想作风建设, 不断提高自身素质; 牢固树立“国库无小事”的观念, 发扬求真务实、紧张严谨、团结协作、忠诚奉献的精神, 勤学多思, 埋头苦干, 为推进财政国库管理制度改革做出自己的贡献。

(《预算管理会计》2002年第9期 略有删节)

理顺注册会计师行业管理体制的几个问题*

廖晓军

一、财政部党组作出理顺注册会计师管理体制的决定, 是贯彻《注册会计师法》、加强会计监管的客观要求

最近, 财政部党组专门研究了注册会计师管理体制问题, 提出要依法界定注册会计师管理的行政职能和行业自律职能, 终止委托行政管理职能, 行政职能由财政部有关司局行使, 中国注册会计师协会负责行业自律管理。财政部党组的决定主要基于以下考虑:

(一) 切实履行《会计法》、《注册会计师法》赋予的职责。《会计法》、《注册会计师法》明确规定, 财政部门履行对注册会计师行业的监管职能, 其中《注册会计师法》规定了财政部门行使的职责共十三项。但在当时行政部门包办行业团体的情况下, 行政部门与行业团体的职责分工没有严格界限, 为了简化程序, 减少中间环节, 将注册会计师管理的行政职能委托注册会计师协会行使, 这一做法是在特定历史条件下所采取的过渡性措施。近年来, 随着法治化进程的加快, 依法行政的氛围逐步形成。要求财政部门管理会计工作必须依法进行, 既不能“越位”, 也不能“缺位”。同时, 由注册会计师协会行使行政管理职能, 出现了一系列法律上的障碍, 制约了行政管理职能的到位。比如: 注册会计师协会作为社会团体承担行政管理职能, 不具备《行政处罚法》规定的被委托资格, 其执法主体和执法人员的资格受到质疑。在这种情况下, 仍由注册会计师协会行使行政管理职能, 不符合市场经济发展要求。

(二) 切实加强会计监管。近一个时期以来, 打击会计造假、加强会计监管已成为世界范围的热门话题。在会计诚信问题上, 除了公司管理层的欺诈、舞弊外, 一些注册会

师也扮演了不光彩的角色。由于注册会计师的执业质量关系会计信息的真伪, 因此, 加强对注册会计师行业的监管, 应当逐步成为会计监管的重点之一。注册会计师协会作为职业组织, 主要任务是维护注册会计师的合法权益、对行业实行自律性的监管、为注册会计师提供技术支持, 由其履行行政管理、监督检查职能, 与注协的实际“身份”不符。从近年来的实际情况看, 注册会计师协会在处理注册会计师和会计师事务所过程中, 往往处于两难境地, 影响了监管工作的深入进行。

(三) 切实改进行业性自律监管, 强化协会的服务功能。随着我国会计市场的逐步开放, 注协的定位和运作方式等也应逐步与国际惯例接轨, 一些本来应由注协承担的工作需要大大加强, 比如, 当前的经济业务发展非常快, 会计业务的复杂性不断增强, 这就要求审计工作与时俱进。从现实看, 我国审计工作整体水平还不高, 需要对注册会计师进行专业培训、技术指导、诚信教育等; 再比如, 近年来对注册会计师的诉讼案件日益增多, 注册会计师们迫切希望注协提供法律援助和技术支持, 但由于注协“角色混淆”, 这方面的工作做得还远远不够。

正是基于上述考虑, 部党组作出了依法理顺注册会计师行业行政管理体制的决定, 经多方面征求意见、调查研究和认真讨论, 形成以下意见:

1. 切实加强注册会计师行业的监管。一方面, 加强对注册会计师审计质量的日常监督, 每年抽查一批审计报

* 本文系财政部副部长廖晓军在2002年11月4日参加第十六届世界会计师大会内地分代表团负责人会议上的讲话。刊登时略有删节。

告；另一方面，对注册会计师出具非标准审计意见的报告，财政部门应当据此线索，跟进对有关企业的会计资料进行深入检查。对检查中发现的问题，依法严肃处理。

2. 理顺注册会计师监管体制，明确行政管理和行业自律职能。按照《注册会计师法》规定将对注册会计师行业监管的行政职能归位财政部门，强化财政部门对注册会计师行业的监管手段和措施；注册会计师协会作为行业组织侧重于行业自律监管和为注册会计师提供服务。从长远看，应在财政部内设专门机构专司注册会计师行业管理；近期可采取过渡措施将注册会计师行业的行政职能分解到有关司局，暂时由有关司局行使，逐步使行政职能归位：一是，批准设立会计师事务所和外国所常驻机构、审批执业准则以及对准予注册的注册会计师实行备案等职能由会计司行使；二是，对注册会计师和会计师事务所的监督检查职能由监督检查局行使；三是，行政处罚决定书的会签及听证等仍由条法司负责。为了保证有关司局行政管理职能的到位，部党组还给会计司和监督检查局，适当增加了编制。

3. 研究具体实施方案。为了贯彻落实部党组会议精神，有关单位专门召开会议，研究具体方案，明确职责分工和工作交接步骤。

二、认真贯彻部党组决定精神，切实做好工作交接

按照《注册会计师法》规定，国务院财政部门 and 省级人民政府财政部门负责监管注册会计师工作。从法律规定和工作职责来看，许多行政管理工作需由省级财政部门落实。省级注册会计师协会行使的行政职能交接，应当在财政厅（局）党组的领导下有序进行。总的原则是，要把思想和认识统一到《注册会计师法》规定和财政部党组会议精神上来，按照《注册会计师法》的规定界定行政管理和行业自律职能，认真做好协调和衔接工作，保证各项工作平稳运行。交接工作原则上应在 2002 年年底之前完成。在此，提出以下要求：

（一）统一认识，做好思想工作。

目前，财政部内部的交接工作正按计划有序进行，各有关方面认识统一，思想稳定，态度积极。但个别地方同志围绕所谓权力的转移和工作方式的适当调整，还有一些不同的看法，对这些认识上的问题，都应引起重视。

我们要正确认识权力，在依法办事的前提下，权力实际上就是服务，是责任，是对社会的承诺，权力运用得好与坏关系到这项事业的成与败，特别是如果权力没有运用好或使用不当，必定要承担相应的法律责任。应当肯定，各级注协在推进我国注册会计师行业发展过程中做了大量工作，近几年，注协围绕行业诚信建设，在增强自律、强化培训、严把入门关等方面进行了积极探索，取得了一定成效。但也应看到由于注协的“角色”错位而出现的两难处境：既是自律组织者，又是行政管理者；既是注册会计师的保护者，又是注册会计师的监管者。这种状况再继续存在和发展下去，将会严重削弱注协在注册会计师队伍中的感召力和凝聚力，削弱甚至动摇财政部门作为行业主管部门的地位和权威。应当看到，注协作为行业自律组织，在密切同政府部门的沟通与联

系、加强自律性监管、搞好后续教育、提供业务指导和法律援助等方面大有作为。

财政部门对职能调整和工作交接更应当有正确的认识。权力与义务是对等的，权力即意味着责任。把工作交接仅仅看成是得到权力，肯定无法正确行使权力。财政部门的领导、承担注册会计师行政管理的有关职能机构应当充分认识到责任和压力，认识到注册会计师行业监管面临的严峻形势和挑战。工作交接以后，不仅面临熟悉情况、积累知识和经验、调配管理人员、接手处理相关业务问题，更重要的是，应适应社会主义市场经济工作要求，从总体上研究改进和加强注册会计师行业的监管问题。责任重大，任务艰巨。如果掉以轻心，仅看到权力而忽视注册会计师行业监管的使命，放松管理甚至滥用权力，后果不言自明。所以，对此必须有清醒的认识。希望各地厅（局）领导注意做好思想工作，讲清形势，统一认识，注意了解、掌握思想动态，注意工作的方式方法，及时纠正不正确的思想苗头和做法，确保工作交接期间的稳定，为迎接党的“十六大”多作贡献。

（二）积极稳妥地做好工作交接。

对省级注册会计师行政职能的工作交接要强调三点：

1. 按照《注册会计师法》的规定办事。市场经济是法制化经济，政府部门必须做依法行政、依法办事的表率。这次收回委托的行政管理职能也应体现这一精神，依法理顺行政管理与行业自律的界限，依法规范行政管理工作。该由行政管理部门行使的职能，财政部门应认真履行、及时到位；属于行业自律范围的事情，应该放手交由协会去办理。

2. 积极稳妥地做好交接工作。所谓积极，是指态度要积极、认识要统一、工作要主动，不能久拖不决；所谓稳妥，是指要注意工作上的衔接，保证注册会计师行政管理工作不乱、不松、不断。希望财政厅（局）领导抓好协调，把涉及到的有关职能机构如会计、监督、法制以及注协召集到一起研究、协商，制订交接办法和要求，并抓好督促和落实，保证交接工作平稳进行。

3. 加强干部队伍建设，为履行管理职能提供组织保证。当前，注册会计师监管面临的形势很严峻，任务很艰巨。工作交接后，财政部门内部有关职能机构将承担行政管理工作，工作职能、范围、方法等都需要相应调整，工作人员也需要充实和调整。财政部党组在研究职能调整时，给会计司、监督检查局增加了编制，这充分说明了财政部党组对注册会计师行业监管工作的重视。希望财政厅（局）领导统筹考虑，充实管理人员，保证工作交接后的行政管理职能落到实处。同时，希望财政部门的领导继续关心、支持注协的工作，协调好注协与会计管理机构、财政监督机构等方面的关系。工作交接后，注协与行政部门之间的业务联系更趋频繁，应本着团结协作的精神，加强沟通与联系，共同为我国注册会计师事业的发展服务。

（三）要结合工作交接，切实改进和加强会计监管工作。

注册会计师行政管理职能归位财政部门，不是简单的职能调整，而是改进和加强会计监管所采取的重要举措。自 2001 年以来爆发的一系列会计造假丑闻，给证券市场 and 经济发展带来了很大消极影响。从会计角度看，会计人员和注册会计师在会计造假丑闻中起到包庇、纵容和推波助澜的作

用,有的甚至通同作弊。如何加强会计监管,是财政部门面临的重大课题。财政部党组会议对此提出了原则要求,即加大对会计师事务所等社会中介机构执业质量的监督检查力度,在对会计师事务所出具的年度审计报告进行分析的基础上,选择确定检查对象,对会计师事务所的审计质量和被审计企业的会计信息质量进行同步检查,明确区分会计责任和

审计责任,使会计监督向深层次发展。同时,加大对违规问题的处罚力度,将丧失信誉、违法乱纪的害群之马从注册会计师和会计队伍中清除出去;完善行政处罚结果公告制度,扩大会计监督的社会影响。希望各级财政部门结合工作交接,认真研究改进和加强会计监管问题,从根本上扭转会计秩序混乱、会计信息失真问题。

大力推进行业职业道德建设*

李 勇

作为会计业,面对世界性的诚信危机,应多管齐下,采取各种措施综合治理,其中至关重要是反思和改进会计审计制度、程序和方法,大力加强行业职业道德建设。我们注意到,美国国会两院通过的《萨班斯法案》,国际会计师联合会2001年底发布的注册会计师独立性规则,欧洲委员会今年5月份发布的审计独立性建议文件,以及各成员国都在积极寻求会计业的改革良方。我非常赞赏各国、各地区和各会计师组织在这方面所作的努力,同时建议大力推进会计业的职业道德建设。

一、职业道德建设的重要性

长期以来,各国、各地区一直致力于加强会计审计准则建设和对会计业的监管。完善标准、加强监管固然重要,但所有这些,都应该建立在良好的职业道德建设的基础之上,才能真正发挥作用。否则,准则就会被不当利用,监管也会防不胜防。

会计师是市场经济发展的产物,会计服务是市场经济的需要。在市场经济条件下,会计信息质量非常重要,它直接关系到宏观经济决策的正确性和资源配置的有效性。会计师作为经济信息正确性的鉴证者,是保证会计信息质量的重要一环,也是社会信用链条中的重要一环。因此,会计业的一个显著特征就是通过诚信服务,增强经济信息的可靠性和可信性,向社会承担责任。这就决定了会计师对社会和公众应该提供具有诚信的产品和服务。

诚信不仅是会计师在职业活动中的行为标准和要求,是会计师道德准则、道德情操与道德品质的基本要求和价值体现,也是会计师行业对社会所应承担的责任和义务。诚信体现了社会公众和政府对会计师道德准则的期望和要求。

中国有句古话,叫“人无信不立”。如果我们行业缺乏诚信,就失去了存在的理由。所以,加强会计业的职业道德建设,不仅关系到社会公众对行业的信赖程度,关系到行业生存和发展,而且关系到市场经济运行秩序和运行质量的维护与保障,是行业生存与发展的基础。

二、继续完善职业道德标准

职业道德标准建设是一个不断发展的过程。随着时间的推移和经济的发展,会计师的执业活动会面临更为复杂的经济运行环境和新的考验,社会公众也会提出新的要求。如果

会计师的职业道德标准不能顺应这种变化并及时加以完善,其执业质量将会大大降低,甚至产生重大恶性事件,其社会认可程度将会大大降低。完善职业道德标准包括很多方面,我认为,当务之急要解决以下三方面问题。

(一)切实为公众利益服务。社会公众是会计师的委托人,关注并维护社会公众的利益是会计师不可推卸的责任。在资本市场、证券市场日益发达的今天,公众利益与会计师的工作联系比以往任何时候都更为紧密。投资者的决策和资金流向,金融机构的信贷,政府的税收,无不依赖会计师对会计报表信息的鉴证。

会计师应当处理好客户利益与公众利益的关系。当客户利益与公众利益出现巨大冲突的时候,会计师如何选择;在业务承接前、承接过程中,会计师如何处理发现的问题;对客户保密原则如何理解等,都是职业道德标准必须解决的问题,都需要进行细致的规范。这样,不仅有利于维护公众的利益,同样也有助于保护会计师的权益。

(二)努力提高专业胜任能力。会计师提供的服务与其他服务不同,社会公众很难对其质量作出评判,所以对专业胜任能力的承诺,非常重要。

如何对专业胜任能力作出自我评价,在制定计划和实施审计程序中如何保持应有的职业怀疑和谨慎态度,如何理解和运用审计准则的精神实质,以及如何随着业务、法规和技术的最新发展,加强后续教育、执业实践等,也都需要对会计师加强指导和要求,使会计师的专业知识和技能维持在较高水平,以保证客户能够享受合格的、高质量的专业服务。

(三)会计师应当保持执业的独立性。在会计师的职业道德中,独立性是灵魂,是客观、公正的前提。当前,来自独立性的损害,是对职业道德的最大冲击。近来一系列财务欺诈事件,引发的首先是对会计师独立性的质疑和挑战,政府和社会公众对会计师独立性提出了新的要求。各国各地区和相应的会计师组织,正在加强这方面的规范和约束。

1. 在非审计服务限制方面。一段时期以来,会计业普遍认为非审计业务不会影响审计的独立性,极力吸引各方面专业人才,并以多元化的服务而自豪。安然事件中,越来越

* 本文系财政部部长助理暨亚太会计师联合会主席李勇在2002年11月20日第十六届世界会计师大会“职业道德和审计师独立性论坛”上的演讲,略有删节。