

环境的分析可以看出,在我国现阶段要全面采用国际财务报告准则,时机尚未成熟。

我们认为,当前我国的会计实务从根本上来讲,可以分为四类,对于不同种类的会计实务我们将采取不同的国际化策略:

(一)第一类会计实务是中国的经济交易事项与国际财务报告准则所规范的交易事项相同,而且两者所处的环境也相同,对于这类交易事项的会计处理,中国将积极促进其与国际财务报告准则的趋同,甚至直接采用国际财务报告准则规范的相同的会计原则。

(二)第二类会计实务是中国的经济交易事项在形式上与国际财务报告准则规范的交易事项相同,但是由于中国特殊的会计环境,其经济实质却并不相同。对于这类交易事项,中国就不能简单地照搬国际财务报告准则规范的内容,而应当从实际出发,按照交易事项的经济实质来规范其所应采用的会计处理方法。毫无疑问,这样做的结果有可能会与国际财务报告准则规范的内容不同,但是这样做是与中国当前的会计环境相适应的。

(三)第三类会计实务是国际财务报告准则规范的经济交易事项在西方发达国家可能已经比较普遍,但是在中国目前的发展阶段可能还没有,或者才刚刚起步。对于这类交易事项,我们将展开有关研究,作好相关准备工作,待这些交易事项实际发生或者较为成熟时,可以直接采用国际财务报告准则规范的有关会计原则。

(四)第四类会计实务是中国特有的一些经济交易事项,在西方发达国家是没有的或者在国际财务报告准则中没有规范的。对于这类经济交易事项,中国需要制定其专门的会计处理方法进行规范。

显然,对于上述第一、三类会计实务,中国将积极推进其与国际财务报告准则的趋同,而对于上述第二、四类会计

实务,在中国当前的会计环境下,还无法直接与国际财务报告准则实现趋同,或者还无法从现行国际财务报告准则中找到现成答案。为此,我们一方面将积极争取国际会计准则理事会认可中国特殊的会计环境及其有关会计处理方法,另一方面也将呼吁国际会计准则理事会在制定国际财务报告准则时,能够更多地考虑象中国这样一个处于转型经济时期的发展中国家所面临的特殊会计问题。

2003年10月,国际会计准则理事会主席大卫·泰迪爵士访问中国,与我们进行了非常坦诚的、卓有成效的会谈,会谈中,大卫爵士对我们的意见作出了积极回应,并拟和中国一起成立专门委员会或者专门人员来对中国特殊的会计问题进行研究。此举无疑将大大缩小中国会计准则与国际准则之间的差距,并可以减少中国会计制度的转换成本。也反映了我们对于国际会计协调与趋同的一个基本态度,即不是被动地接受国际准则,而是积极主动地参与其中,以解决中国当前所面临的会计问题作为基本目标。

总而言之,中国已经加入WTO,并且正在以十分认真和负责的态度履行加入WTO时的有关承诺,积极推进各项改革,扩大对外开放。中国经济融入世界经济体系也已经是一个不可扭转的趋势。中国目前已经成为世界上吸引国外直接投资最多的国家,中国的企业也越来越多地走向国外,到境外发行股票、债券、兼并收购、投资设厂等,所以,不仅世界经济的全球化需要有一个全球公认的会计准则,中国经济的发展实际上也迫切需要一个全球公认的、又易于操作的会计准则。为此,中国将一如既往地支持国际会计准则理事会制定全球公认会计准则的努力,财政部作为中国会计准则的制定机构,也将积极参与有关工作,作出我们应有的贡献。

(《会计研究》2004年第1期)

加强业务学习 提高注册会计师行业行政监管水平

冯淑萍

一、加强对注册会计师行业的行政监管,是为了促进和保障注册会计师行业健康发展,更好地适应社会主义市场经济的需要

2002年10月8日财政部党组决定将原委托中注协行使的注册会计师行业行政监管职能归位财政部门,并将其中的行政监督检查和行政处罚职能交由监督检查局行使,以强化财政部门对注册会计师行业的监督和管理。随后,相继下发了《财政部关于进一步加强注册会计师行业管理的意见》和《关于终止中国注册会计师协会行使的行政管理职能的通知》等文件,要求部内相关司局以及地方财政部门根据文件要求,贯彻落实财政部党组的上述决定精神。部党组做出这一决定,主要是出于以下考虑:

第一,强化注册会计师行业行政监管是社会主义市场经

济发展的客观需要。党的十六大报告要求“整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系”。温家宝总理在3月18日会见中外记者时也指出,新一届政府将“解决好三个重大的经济问题:第一个问题是就业和社会保障,第二个问题是财政的增收节支,第三个问题是继续整顿和规范市场经济秩序”。注册会计师在维护市场经济秩序中扮演着十分重要的角色,其执业活动不仅关系到广大社会公众利益的保护,关系到国有企业改革的成败,也与整个资本市场的发育与完善息息相关。加强对注册会计师行业的监督管理,是整顿和规范市场经济秩序的一项重要内容。中国注册会计师行业恢复发展20年来,在完善执业标准建设、开展行业清理整顿、推动执业机构脱钩改制、推进行业诚信建设等方面,开展了富有成效的工作。同时,也应该清醒地认识到,注册会计师行业的发展离市场经济的要求和社会公众的

期望还有一定差距,少数会计师事务所和注册会计师不讲诚信、出具虚假审计报告,损害了社会公众的利益,破坏了市场经济的秩序,造成了不良的社会影响。在这种情况下,加强行业行政监管,提高行业规范化水平,是财政主管部门义不容辞的职责,也是社会主义市场经济发展的客观需要。

第二,强化注册会计师行业行政监管是依法行政的必然要求。《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行政监管职能。但在原来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,将注册会计师行业行政监管职能委托注册会计师协会行使,这是在特定历史条件下所采取的过渡性做法。近年来,随着法治化进程的加快,依法行政的氛围逐步形成,要求财政部门管理注册会计师行业必须依法进行。因此,财政部门收回注册会计师行业的行政监管职能,体现了依法行政的要求。

第三,强化注册会计师行业行政监管是注册会计师行业规范发展的内在需要。注册会计师行业的规范发展,很大程度上有赖于行业组织的自律作用。注册会计师协会作为职业组织,应该对行业实行自律性监管,为注册会计师提供技术支持,维护行业的整体利益。随着我国注册会计师行业的不断发展和会计市场的逐步开放,对协会的自律性服务和监管工作的需求越来越多,要求越来越高。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,而注册会计师审计的整体水平还不高,需要对注册会计师加强专业培训、技术指导、诚信教育、自律约束等;再比如,近年来对注册会计师的诉讼案件日益增多,广大注册会计师迫切希望行业协会提供法律援助和技术支持。因此,将原由注册会计师协会行使的行政监管职能收归财政部门,有利于注册会计师协会集中精力加强行业自律建设。

二、加强注册会计师行业行政监督检查是全国专员办和地方财政监管机构的光荣使命

全国专员办系统拥有1 000多人的监督检查队伍,地方财政部门监管机构也有一支相当规模的监督力量。多年来,全国专员办和地方财政监管机构在财政收支和会计信息质量监督检查中发挥了重要作用,积累了丰富经验。把对注册会计师行业的行政监督检查和行政处罚职能交由监督检查局行使,是对全国专员办和各级财政监管机构的充分信任。

目前,财政部监督检查局为履行新职能,设置了专门机构,工作已经逐步走向正轨。不少地方也已完成职能划转和交接工作。对于如何做好注册会计师行业行政监督检查工作,我提出以下几点建议:

第一,行政监督检查要以促进和保障注册会计师行业的健康发展为出发点。中国注册会计师行业恢复发展只有短短20多年,目前4 000多家事务所只有执业注册会计师5万多名,无论是质量还是数量,离社会主义市场经济发展的要求还相去甚远。注册会计师行业需要大力加以规范,也需要社会的理解和支持,需要政府部门为其创造良好的外部环境。各级财政部门对注册会计师行业开展各项监督检查和行政处罚工作,都要紧紧围绕这一出发点。

第二,要抓好重点案件,树立行政监督检查的权威。行

政监督检查应该做到有所为、有所不为,合理配置和充分利用监管资源,以查促管,以点带面,充分发挥优势,强化监管效力,树立行政监督检查的权威性和威慑力。严格按照法律要求和法定程序,积极稳妥地处理好情节严重、社会影响大的重点案件。为提高办案质量,可吸收资深注册会计师、会计专家和法律专家等参加案件的处理过程,充分听取专家意见,科学认定相关事实和问题,合理确定处罚标准,确保依法行政。

第三,要大力协调部门关系,努力构造畅通有效的协作机制。强化注册会计师行业行政监督检查工作,建立顺畅高效的注册会计师行业行政监督体系,要求相关政府部门通力合作,形成监管合力,提高监管效率,避免多头监督和重复检查,降低监管成本。为此,财政部监督检查局不仅要努力协调好与审计署、证监会等相关部门的协作关系,还要搞好与各地专员办、地方财政监管机构的分工协作,共同做好注册会计师行业行政监督检查工作。

第四,从长远考虑,行政监督检查不应该将工作重点放在对举报和其他部门移交案件的查处,而应该重在监控、重在预防。要研究注册会计师行业监控分析机制,通过与有关方面的相互配合,建立全国会计师事务所和注册会计师的诚信档案记录,跟踪注册会计师为上市公司和国有大型企业出具的审计报告,实现对会计师事务所的实时监控和分析评价。

第五,要充分利用各种宣传渠道,加强行政监督检查的宣传力度。注册会计师行业行政监督检查与处罚工作,影响面比较大,社会关注度相当高。要充分利用各种宣传渠道,密切与新闻媒体的沟通与联系,大力加强注册会计师行业行政监督检查工作的宣传力度,加大对违法违规行为的曝光,增强行政监督检查的影响力、威慑力和社会效果,达到严惩少数、教育多数、弘扬正气的监管目的。

三、注册会计师行业行政监督任务艰巨,责任重大,要求我们加强业务学习和培训

加强注册会计师行业的政府监管,是我国财政部门面临的一项新任务和新挑战。即使在西方发达国家,这也是一项新的课题。美国、加拿大等市场经济发达国家,也都是在安然事件后才真正重视和确立对注册会计师行业的政府监管。因此,注册会计师行业政府监管目前尚无成熟的国际惯例可资借鉴。要做好此项工作,任务艰巨,责任重大,不仅要有战胜困难的信心和勇气,具备开拓创新的精神和力量,更要拥有解决问题的能力、思路 and 办法。注册会计师行业专业性强,许多问题的解决都要依赖于专业判断,技术含量比较高,因而对政府监管者的专业素质提出了更高的要求。为此,必须通过加强培训和学习,提高对注册会计师行业政府监管工作的认识,了解注册会计师审计实务的最新发展,熟悉注册会计师行业政府监管的国际趋势,强化相关法律法规知识,掌握当前开展注册会计师行业行政监管的工作思路和工作重点,进一步提高依法行政的水平。

(本文系财政部部长助理冯淑萍2003年4月7日在注册会计师行业行政监管业务培训班上的讲话,刊登时略有删节)