

2021全国两会代表委员访谈(上)

【编者按】在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，以习近平同志为核心的党中央以远见卓识和使命担当，擘画宏伟蓝图，团结带领全党全国各族人民向着第二个百年奋斗目标奋勇前进。2021年3月，来自各行各业的全国人大代表和全国政协委员齐聚北京，集众智、聚群力，开新局、谋新篇，奏响了民主、团结、求实、奋进的时代乐章。肩负行业发展新使命的会计行业代表委员们不负重托，主动担当作为，把报国之心、为民之心和履职之能结合起来，在全国两会上提交多份沉甸甸的建议、提案，为行业和社会的健康发展贡献力量。本刊分两期刊发对行业代表委员的采访报道。

贾文勤：加快构建资本市场新发展格局 实现高质量发展

本刊记者■

资本市场“十四五”开好局起好步，加快构建新发展格局、实现高质量发展是全国人大代表、北京证监局局长贾文勤关注的重点。今年全国两会期间，她提交了将精选层股票纳入保险公司、社保基金等专业机构投资者范围，规范银行函证相关工作等多份建议。

将精选层股票纳入保险公司、 社保基金等专业机构投资者范围

经过近八年探索，新三板已成为资本市场服务中小企业和民营经济的重要平台，累计服务1.34万家挂牌公司，近7000家公司合计融资超5200亿元。据贾文勤介绍，2020年以来，新三板设立精选层并配套形成比照上市公司标准的发行交易、信息披露、监督管理等制度，优化投资者准入标准、引入公募基金、转板上市机制等全面深化改革举措陆续



落地，新三板的市场定位更加清晰，市场特色愈发突出，市场结构有所完备，各类制度供给迈上新的台阶，市场发展的基础得到进一步夯实，精准服务中小企业能力进一步增强。

贾文勤坦言，新三板定位于服务中小企业、民营企业，因此中小企业发展中面临的困难会通过各种形式反映到新三板市场中来，市场的融资和流动性问题就是其中的突出表现。在新三板引入长期资金，对于稳定市场预期，帮助民营经济、中小企业缓解融资困难，提高中小企业直接融资比重具有重要意义。早在2013年，《国务院关于全国中小企业股份转让系统有关问题的决定》（国发〔2013〕49号）中即明确，鼓励保险公司、企业年金等机构投资者参与新三板市场。但保险资金、社保基金等长期资金直接投资新三板政策至今尚待明确。

贾文勤认为，精选层系列制度的推出以及公募基金投资精选层的具体实践，已为保险公司、社保基金等专业机构投资者参与新三板奠定了基础。建议相关部委明确保险公司、社保基金等投

资新三板的政策。鉴于新三板股票流动性和投资安全性等方面的因素，具体实施时，可参照公募基金投资新三板的步骤，先将新三板精选层股票纳入保险公司、社保基金的投资范围。

规范银行函证相关工作

银行函证作为注册会计师审计的基础性程序，对于证实货币资金的存在性、抵押担保的完整性、企业收入的真实性等核心审计目标发挥着关键作用，在很大程度上决定了财务报表整体的审计质量，是夯实市场主体会计信息质量、防范金融风险、维护市场秩序的重要途径。然而，近年来康美药业、康得新、金亚科技、九好集团等重大审计失败案件均暴露出现有银行函证存在诸多问题，亟待从根本上加以解决。

财政部、人民银行、银保监会等对银行函证工作高度重视，2020年先后发布《关于进一步规范银行函证及回函工作的通知》(财会[2020]12号)、《关于推进会计师事务所函证数字化相关工作的指导意见》(财会[2020]13号)，进一步加强了银行函证的规范化和数字化进程。但贾文勤通过调研发现，银行函证仍存在如下问题：

一是效率不高。现有银行函证普遍采用会计师事务所邮寄纸质函证函至企业银行账户各开户行的营业网点，再由营业网点确认后回寄至会计师事务所的方式进行。银行函证要经过打印、邮寄、交换、保存等过程，明显滞后于当前银行业务高度信息化的现状，不但效率低下，而且经常出现银行延迟回函甚至不予回函、回函不准确等问题。从目前相关政策实施情况看，银行函证数字化工作进展仍较为缓慢，回函质量和回函效率仍有较大提升空间。

二是社会成本较高。根据各银行官网披露的函证服务价格，每份在200元至1800元不等。据某会计师事务所的

近期调研，按照2019年年末全国企业法人2109万户、每家企业平均发放12份函证、每份函证平均300元测算，全年产生的社会总成本高达759.2亿元。有的大型集团公司银行账户较多，每年年审期间的银行函证费用高达几百万元。同时，现有银行函证需要会计师事务所到现场跟函、函证催收、函证邮寄、函证控制等方面投入大量人力物力，据某大型会计师事务所测算，每份纸质函证的收发管理成本高达60元。另外，当前已有部分银行上线函证数字化平台，但个别银行拟同时向企业和会计师事务所双向收取函证费用，可能会进一步加大函证成本负担。

三是极易滋生舞弊。现有银行函证普遍由银行营业网点回复，通常营业网点与企业关系密切，一旦营业网点管理不善、工作人员合规意识淡薄，可能出现银行与企业串通出具虚假回函的问题，直接或间接引发审计失败，同时银行函证缺乏集中管理也极易为企业提供舞弊机会，资本市场此类案件屡见不鲜。

四是不实回函的民事责任追究规定不明。目前，是否可以将已确认存在违法违规行为的银行列为证券虚假陈述责任纠纷案件的适格被告，并进一步追究其民事赔偿责任尚存在法律规定不明确、各地各级司法实践不一、追究责任困难等实务问题。即使在虚假陈述案件中能够将银行业金融机构列为被告的前提下，对于银行业金融机构应承担的民事责任，除针对验资业务中金融机构提供虚假资金证明发布的司法解释外，对于普通审计业务中银行提供不实回函的民事责任承担问题，尚无具体的司法解释。

为解决银行函证中存在的问题，贾文勤建议：

一是加快推进银行函证数字化。建议主管部门会同有关部门加大政策扶持力度，积极支持会计师事务所建立函证

中心，推动银行建立函证集中化数字化平台，将会计师事务所函证中心和银行函证集中化数字化平台相互联通，确保银行函证数字化进程平稳安全落地。

二是开展专项治理，降低银行函证收费。为贯彻落实党中央、国务院减税降费、支持实体经济发展的有关决策部署，切实减轻企业负担，建议行业主管部门对银行业金融机构收取高额函证服务费的问题开展专项治理，将银行函证服务价格纳入政府定价或政府指导价范畴，合理确定函证收费标准，切实降低企业和会计师事务所负担。

三是完善不实回函的民事责任追究。建议最高人民法院会同金融监管部门，及时完善对有关银行业金融机构提供不实回函等情况的民事责任追究相关司法解释和制度建设。

完善大城市住房租赁供给体系

近年来，党中央、国务院高度关注住房租赁市场发展，党的十九大报告提出“加快建立多主体供给，多渠道保障，租购并举的住房制度”，国务院接连出台《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》等多项政策，各地、各部门围绕推进“租购并举”做了大量探索，住房租赁体系建设明显加速。2020年中央经济工作会议进一步提出，以加快完善住房租赁体系建设为核心、解决好大城市住房突出问题为2021年的重点任务之一。

贾文勤表示，解决住房租赁问题第一阶段的核心是以供给端“补砖头”为主，在供给缺口基本补足后，再转变为以需求端“补人头”为主。鉴于当前我国大城市住房租赁市场的核心问题是供给，建议以供给侧为聚焦，采用多种手段强化租赁住房供给能力，尽快形成一定规模的保障性租房供应，调节引导市场化租赁，构建完善大城市住房租赁体系。

一是尽快加大租赁(下转第18页)