

关于浙江省优化会计服务机构审批和 开展会计人员诚信建设试点等工作的调研报告

为深入了解浙江省推进会计领域“放管服”改革情况,研究会计人员监管工作转型升级的政策措施,财政部会计司成立调研组,于2018年3月26日至28日赴浙江省财政厅及义乌、衢州等地开展实地调研。

一、会计人员监管工作转型升级的背景

1990年,财政部在总结河北等地会计证(会计人员持证上岗)试点经验的基础上,印发了《会计证管理办法(试行)》,在全国范围内试行会计证管理制度。1999年,修订后的《会计法》作出明确规定,从事会计工作的人员必须取得会计从业资格证书。财政部门根据发放的会计从业资格证书,确定需要管理和服务的对象,确立了以会计从业资格为基础的会计人员管理体制。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业发展的全局出发,把转变政府职能作为深化经济体制改革和行政体制改革的关键,紧紧围绕处理好政府和市场关系,牢牢抓住简政放权这个“牛鼻子”,按照使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求,深入推进“放管服”改革,加快转变政府职能,加大职业资格许可和认定事项清理力度,大幅降低制度性交易成本。2016年11月23日,国务院常务会议审议通过《国务院关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》,会计从业资格被列为建议取消的职业资格事项。2017年11月4日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国会计法〉等十一部法律的决定》,新《会计法》删除了关于从事会计工作的人员必须取得会计从业资格证书等规定,这标志着施行20多年的会计从业资格管理制度正式取消。

会计从业资格认定行政审批事项的取消,对改进和加强会计人员管理工作提出了新要求,迫切需要会计监管工作转型升级,从以行业事前准入管理为主,逐步向以事中事后监管服务为主进行转变。在彻底“放”的同时,如何精准“管”、优化“服”,是对各级财政部门会计管理机构长期形成的传统管理理念的一大挑战,也是当前和今后一个时期会计管理工作面临的重大课题。近年来,浙江省部分市级财政部门结合自身工作实际,积极推进会计“放管服”改革,优化会计管理服务,推动会计管理转型,尤其在优化会计服务机构审批和会计人员诚信建设等方面,做了一些有益的探索,取得了初步成效。

二、浙江省优化会计管理服务的做法和成效

(一)基本做法

1. 简化申请材料,推动会计管理网络化服务

为深入贯彻浙江省委、省政府“最多跑一次”改革工作要求,深化简政放权、放管结合、优化服务各项工作,加快政府职能转变,浙江省财政厅不断优化会计管理服务,依托“浙江会计之家”网站构建全省会计管理服务的网上办事大厅,充分利用浙江政务服务网上有关企业登记、注册会计师注册信息、会计人员专业技术资格、继续教育等已共享的数据,基本实现了会计服务机构申请设立、变更“最多跑一次”“最好一次不跑”,会计职称评审全部实行网络化。

一是优化会计师事务所审批。将会计师事务所审批纳入浙江政务服务网,变“跑二次”为“零上门”。克服财政会计行业管理网尚未实现与浙江政务服务网的互联互通的困难,改进在线审批流程,申请人可先登陆财政会计行业管理网,提交申请材料,经会计行业管理网数据库审核无误后,再通过浙江政务服务网上传所需申请材料,不再需要申请人跑现场报送书面材料。二是优化代理记账机构审批。通过开发管理系统、优化流程和简化手续实现“零上门”。申请代理记账资格的机构,通过浙江政务服务网和管理系统办理资格申请,同样不再需要申请人跑现场报送书面材料,实现代理记账机构审批项目的网络化管理。三是优化职称网络评审。通过开发高级会计专业技术资格评审管理系统,高级会计师评审全面实行网络化申报、评审。评审对象通过评审系统外网上传相关证明材料,财政部门、人力资源和社会保障部门通过网络审核,评审委员会实行网上评审。申报对象从跑财政和人社部门两次到实现“零上门”,大大简化了办理手续,提高了工作效率。

2. 因地制宜,支持行业组织自律建设

浙江省市场经济活跃,民营经济发达,会计管理与服务也呈现出不一样的特点。为规范代理记账行业,有效消除低价恶性竞争、只收费不记账、个人非法代账等问题,2017年4月,义乌市成立了浙江省第一家代理记账行业协会,开展代理记账行业自律管理。协会成立以来,已组织各类培训5次,培训相关人员1500余人次,建立各类微信服务群11个,财税部门有效地宣传了财税政策,代理记账机构和人员及时了解了财税政策,提高了财税政策执行效率效果。协会还

创新性地开展延伸服务,在税款征收期间,组织志愿者现场服务纳税人员,为纳税人员答疑解惑,有力地配合了税务部门工作。

(二)初步成效

一是提高了会计管理效率效果。浙江省财政厅主动利用浙江政务服务网已共享的数据,极大地简化会计服务机构审批和会计职称评审所需申请材料,大大减少了会计管理机构和会计人员的重复劳动,提升了会计管理工作的效率效果。在会计师事务所审批方面,申请材料中不再需要报送营业执照复印件、会计师事务所注册会计师证书复印件两项材料,报送材料精简率达25%。在代理记账机构审批方面,申请材料中不再需要报送营业执照复印件、会计从业资格证明、主管代理记账业务的负责人具备会计师以上专业技术职务资格的证明,报送材料由原有6个简化为3个,精简率达50%。在职称评审网络化方面,申请材料不再要求上传高级会计师考试成绩合格证书、近三年参加继续教育情况证明、会计从业资格证书等材料,财政部门、人社部门通过网络审核,评审委员会实行网上评审,评审效率和公正性大大提高。

二是便利了会计服务机构和会计人员。浙江省财政厅推出的优化会计服务机构审批、职称评审网络化等改革,着力践行“以人为本”理念,真正做到“让数据多跑路、让群众少跑腿”。会计服务机构和会计人员从原有“跑两次”到现在“零上门”,申请流程从纸质到全部实行电子化,在办理过程中可以随时关注办理进度。办理成功后,行政许可决定书或执业证书通过快递直接送达。一系列改革举措极大地便利了会计人员和会计服务机构,提升了社会各界对政府服务的满意度。

三是促进了财税政策上通下达。浙江省义乌市财税部门支持建立的会计代理记账协会、各种各类会计服务微信群等,本质上都是一种思想理念的转变,由以往的管理理念向服务理念转变。财政、税务、代理记账机构、会计人员组成的沟通机制,将财税部门“一对一”直接面对纳税人的管理,转型升级为面向代理记账机构或会计人员“一对多”的管理服务模式。财政、税务、代理记账机构、会计人员不再各自为战,而是通过互联网直接交流并解决实际工作中遇到的问题,在交流中财税部门更好地传达了财税政策,代理记账机构和会计人员及时了解了财税政策,并能有效执行政策。

三、浙江省推动会计管理工作转型的做法和成效

(一)基本做法

1. 依托财税联动机制,推动会计人员实名登记

会计从业资格行政许可取消后,会计人员信息采集是个难点。税务部门的金税三期系统包含了庞大的会计人员数据。浙江省义乌市、衢州市、江山市针对财政和地税部门合署办公的特点,打通财政部门的会计人员管理系统与税务部门的金税三期系统之间的连接渠道,实现财政和税务部门之间会计人员信息联动,充分发挥财政和税务部门各自的管理优势,开展会计人员实名登记工作。《国家税务总局关于推行实名办税的意见》明确推出实名办税制度,只有实

名登记过的会计人员、代理记账机构及代理记账人员才能进行纳税申报,促使会计人员、代理记账机构及代理记账人员主动登记相关信息。税务部门登记相关会计人员信息后,通过财政和税务两个系统会计人员相关信息的交换和共享,财政部门的会计人员管理系统中信息得以不断更新和增加。以江山市为例,税务部门登记地区所有会计人员(包括代理记账机构和代理记账人员)及其所服务单位的具体信息,所有登记后的数据传输至财政部门的会计人员管理系统。会计人员实名登记工作在一定程度上有效解决了取消会计从业资格后会计人员基础信息的采集难题,为当地财税部门建立了会计人员基础信息数据库,为会计人员后续管理奠定了基础。

2. 实行会计执业信用记分管理,加强会计信用监管

以会计实名登记取得的信息为基础,浙江省义乌市、衢州市、江山市财税部门陆续出台会计人员信用档案建设相关文件,开展会计人员执业信用记分和考核工作,建立会计人员信用档案,逐步完善会计人员信用档案管理和使用机制。

以衢州市为例。一是建立协作机制。建立了财政、国税、地税部门共同参与的会计人员执业信用管理部门协作制度,出台《衢州市会计人员执业信用管理办法(试行)》,建设会计人员信用档案管理系统,对会计人员及所在单位的信用信息实行记分管理。二是细化记分内容。信用信息记录内容分为3个加分项目、12个扣分项目,其中扣分项目分为7个会计管理项目、5个税务管理项目。加分项目如会计人员获得省部级荣誉加8分,市级荣誉加5分等。会计管理扣分项目如违反《会计法》第四十二条所列行为之一的,每项扣3分;情节严重的,视情况扣5-10分等。税务管理扣分项目如未按规定进行纳税申报,每次扣2分;未按规定接受税务机关检查,每次扣5分等。所有加分和扣分项目均有明确标准和具体分值。三是规范采集流程。记分采用电脑采集和手工记分相结合方式,电脑采集依托税务征管系统进行相关数据信息的自动采集,手工记分由各会计管理工作协作部门的工作人员按照信用信息的记分标准录入记分意见,报本部门领导审批后生成。四是明确申辩程序。记分一经确认,将通过信息化短信平台,以电子通知书的方式发送到当事人及所在单位。当事人对信用记录有疑义的,可以在接收到电子通知书后7个工作日内向财政部门提出申辩,财政部门根据核实情况作出进一步处理。五是探索使用机制。当会计人员年度扣分累计超过20分以上的,须参加培训学习;超过30分以上的,还将被列入会计人员执业信用风险预警名单,财政部门将对其进行约谈;单位的信用记录也将在年终进行综合评估排名,作为财税等部门管理的参考依据。用人单位可凭单位证明向财政部门申请查询所需会计人员的执业信用情况。

义乌市、江山市的做法与衢州市总体类似,但也体现了地区特色。如义乌市,结合本地区小微企业众多、对代理记账机构需求较大的特点,特别强调对代理记账机构的会计信用管理。财政部门直接负责代理记账机构的记分管理,年终对所有代理记账机构记分情况进行排名,严重违法法律

法规有关条款和记分排名末10位的机构列为信用黑名单,纳入财政税收重点监管对象。再如江山市,进一步细化了会计信用具体考核指标,其中包括个人扣分考核指标31个、单位扣分考核指标36个、自动扣分考核指标87个,以及加分考核指标8个,具体操作性更强。

(二)初步成效

浙江省探索建立的以财税联动方式为基础的会计人员管理模式,以会计人员实名登记和会计信用档案建设为抓手,加强会计人员事中事后监管,虽然起步不久,但已成效初显。

一是提高了税务部门税收征管绩效。通过会计实名登记,为财税部门和会计人员建立了联系,会计信用档案建设为会计人员依法从事会计工作、依法纳税等提出了负面清单。会计人员、纳税主体更加主动了解并自觉履行纳税义务,税收日常申报率等税收征管指标持续提升,极大改善了税收征管绩效。在2016年全国纳税人满意度调查中,义乌市地税局在全国414个县市局中名列第9位,彻底改变了义乌市以往年度倒数几名的窘境。

二是营造了良好会计诚信环境。部分企业管理者认为会计诚信体系建设考核工作帮助他们发现了会计管理方面存在的诸多不足。一些企业积极主动开展自查自纠,使单位的会计基础、财务会计、内部控制等方面工作越来越规范。部分会计人员收到扣分信息后,主动联系会计管理部门,咨询了解相关情况。在互动交流过程中,会计人员不仅得到了警示,而且增强了遵守《会计法》等法律法规和会计职业道德规范的自觉性和主动性。会计人员信用档案建设提高了企业和会计人员的诚信意识,让他们不敢不愿失信,在给当地市场提供了会计执业负面清单的同时,也注入了风清气正的“正能量”。

三是促进了社会信用体系建设。《国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见》明确提出建立会计人员诚信记录。会计人员诚信建设是社会信用体系建设的一个重要组成部分,在加快会计人员信用档案建设的同时,有效推动了社会信用体系建设工作。如衢州市,在衢州市政府推动信用衢州建设的背景下,财政部门在加快会计人员诚信建设工作的同时,正在同当地发展改革委等部门沟通协调,拟将会计人员信用数据与个人信用信息共享平台对接,尽快将会计人员诚信建设纳入到整体社会信用体系建设中,健全实施守信联合激励和失信联合惩戒机制,为建设信用衢州贡献力量。

四、工作建议

(一)加强顶层设计,完善相关法律法规

会计从业资格认定行政审批事项取消后,会计人员管理工作面临转型升级,即由原有通过行政许可进行会计人员准入管理,转变为通过强化会计人员执业监督和信用管理进行事中事后管理。新《会计法》虽然取消了会计从业资格的相关内容,但是在对会计人员事中事后监管方面和会计职业道德建设方面,特别是对会计违法行为的处罚方面,仍有许多需要改进和完善的地方。建议加快《会计法》的修订

步伐,增加会计人员执业监督和信用管理的相关内容,明确对失信会计人员的监督和处罚机制,使财政部门对违法人员的处罚有法可依、有据可查。

(二)完善会计管理服务各项机制

一是进一步优化会计服务机构审批服务。优化会计服务机构审批已经“迈出一大步”,如浙江省已经实现会计服务机构和会计人员“零上门”。但是从浙江省调研情况看,会计师事务所申请设立需要先登录财政会计行业管理网站,递交相关申请材料,申请材料经审核确认无误后,申请人再通过浙江政务服务网上传所需申请材料,整个过程共需要申请人进行两次材料上传操作,一定程度上增加了申请对象的网上操作工作量。建议研究解决中央和地方两个系统的对接方案,打通“最后一公里”,减少行政相对人的重复劳动,进一步优化会计服务机构审批。目前,财政部会计司已就相关问题开展研究,争取建立中央和地方两个系统间的衔接通道,探索解决“最后一公里”问题。

二是探索建立会计人员行业自律组织。会计从业资格认定行政审批事项取消后,会计人员不再需要去财政部门“领证”,有会计人员反映“感觉没了娘家”。会计人员属于特殊的职业群体,一方面会计人员为社会公众提供会计信息,属于特殊产品;另一方面《会计法》对会计人员在专业能力、职业道德两方面有明确的要求和约束,需要有相应的行业自律组织,并发挥行业自律组织的自律管理职能。会计人员行业自律组织是联系会员与政府的重要桥梁,既维护会员权益,又对其会员进行自律性监管。因此,从长远来看,应当鼓励成立会计人员行业自律组织为会计人员提供会员服务。建议借鉴国外会计行业自律组织的做法,研究建立会计人员行业自律组织的可行性和实现路径,不断健全我国会计人员管理体制。

(三)强化会计人员事中事后监管

一是加强会计人员继续教育。会计从业资格认定行政审批事项取消后,加强会计专业技术人员继续教育是做好新时期会计人员管理工作的一项重要内容,也是从制度上引导、督促会计专业技术人员履行继续教育义务、提高业务素质和专业胜任能力、最终提高会计信息质量的有效途径。建议按照《会计法》及《专业技术人员继续教育规定》(人力资源和社会保障部令25号)有关规定,研究完善会计人员继续教育制度,引导、督促会计人员参加继续教育,不断提高专业胜任能力。

二是建立会计人员信用档案。会计人员诚信建设是国家社会信用体系建设的重要环节,也是经济社会发展和适应会计人员管理转型升级的迫切需要。浙江省先行试点地区在会计人员信用档案建设方面做了很好的尝试,已经开始取得初步成效,但也存在会计人员范围过窄(主要是财务负责人和办税人员)、各地对会计人员诚信记分考核制度不尽相同、具体记分项目和标准不一致、使用机制不明确(仅限于政府部门内部使用,尚未向社会公开)等问题。建议尽快总结试点地区的经验,对会计人员诚信建设进行统筹谋划,在出台《关于加强会计人员诚信建设的指导意见》后,尽快研究明确会计人员信用信息采集、记分、管理、使用等