

的关键风险点,对此有针对性的加大管理力度,解决行业特有问題。

3.注重内控实施效果,加大考评监管力度。结合自身的实际情况,企业应建立起内部控制的考核和奖惩机制,将相关人员对于内控制度的遵循性和绩效相结合,纳入日常考核中,奖惩分明,一视同仁。

4.建立完善的内控审计职能。企业应建立完善的内控审计职能,并成立独立于各业务部门之外的内控审计团队,强化内控审计的有效执行,督促内控缺陷的及时整改。

(三)事务所层面。

1.强化会计师事务所的内部治理制度和业务质量控制制度,树立风险导向和审计质量导向。提升注册会计师的职

业道德,避免恶意“接下家”和低价竞争,提高事务所的独立性,提升审计质量。

2.提高注册会计师的专业胜任能力。注册会计师应当不断加强内部控制专业知识学习,丰富自身知识结构。会计师事务所应加强注册会计师开展内部控制审计业务的继续教育和培训,注重内控审计人才梯队培养。

3.完善内控审计执业流程。会计师事务所应当集中力量研究制定适合自身的内控审计标准和程序,深入贯彻风险导向,应用自上而下的审计程序,包括计划、实施、评价缺陷、取得书面声明并发表审计意见等全过程,全面规范注册会计师进行内部控制审计的执业行为。

(财政部会计司供稿)

关于政府会计准则制度实施情况的调研报告

按照党中央、国务院关于权责发生制政府综合财务报告制度改革的决策部署,政府会计准则制度(以下称准则制度)自2019年1月1日起在全国各级各类行政事业单位全面实施。为了深入了解准则制度实施情况,推进准则制度平稳有效实施,2019年6至8月份,财政部会计司组成调研组,赴教育部、工业和信息化部、水利部、文化和旅游部、国家卫生健康委、中国科学院、中国人民大学等中央部门单位,以及深圳、广西、云南、山西、安徽、辽宁等省(区、市)进行调研,了解了准则制度实施总体情况和存在的主要问题,提出了进一步推进准则制度有效实施的措施建议。

一、准则制度实施情况

(一)整体情况。

根据调研了解的情况,截至2019年6月底,被调研的中央部门和地区绝大多数单位能够按照党中央、国务院的决策部署和财政部门的具体要求扎实推进准则制度实施,已经基本完成新旧制度衔接,并按照新制度核算2019年度的经济业务和事项,准则制度实施开局良好,整体运行平稳。如教育部本级及部属76所高校、文化和旅游部本级及部属41家单位、水利部本级及部属340多家单位、中国科学院本级及所属132家单位全部实现新旧制度衔接。国家卫生健康委本级以及各级卫生健康行政部门及所属(管)医院、基层医疗卫生机构基本完成了新旧衔接。深圳市2364家预算单位全部完成准则制度新旧转换及实施工作,完成率达100%;广西84.06%的单位已经完全或基本按照政府会计制度执行;海南省6844家预算单位中已执行政府会计制度的6824家,执行率99.7%;辽宁省省本级292家、市级1025家预算单位完成准则制度新旧转换及实施工作,分别占比95.7%、84.41%;山西全省23768家行政事业单位,已有超过80%的单位完成准则制度新旧转换及实施工作;安徽全省16个市及100余家省直部门基本完成准则制度转换及实施工作。但是,个别地区和基层单位由于会计人员、信息系统或内部管理等原因,准则制度实施进展相对缓慢。

(二)主要做法。

领导高度重视,财政部门和单位财务部门组织协调得力。如文化和旅游部领导高度重视财务管理及政府会计改革工作,强化顶层设计,大力投入资源推行数据集中管理,推动财务制度与信息技术同步建设。中国人民大学校领导亲自推动将改革任务逐项细化分解至具体职能部门,并建立工作日志制度,要求所属单位和责任部门及时反馈实施情况和结果。海南省财政厅制定实施工作方案,由厅长担任领导小组组长,亲自动员、亲自部署、亲自指导,以全省一盘棋的思路,以会计管理中心为抓手,设置综合组、业务组和系统组,开展政策解读宣传、业务研讨培训、系统建设维护。辽宁省阜新市太平区财政局局领导全程推动全区集中核算系统建设,亲自研究准则制度、建设核算系统、讲解实务操作,指导财政专管员跟踪预算单位准则制度实施情况。

强化督导方式,全程跟踪指导制度实施。如水利部根据实施进度,组织全系统340多家单位召开座谈会进行再动员再部署,并及时推广先进单位典型经验做法供其他单位借鉴学习。海南省通过阶段性现场经验交流的形式,总结初步成效、交流做法经验、梳理探讨问题、听取意见建议,树立典型标杆,演示信息化建设成果,在提升财会人员准则制度实施信心的同时,对准则制度实施做进一步部署。广西统一组织全区行政事业单位填报政府会计改革调研问卷,及时总结分析全区贯彻实施准则制度工作和问题,形成工作建议,促进预算单位按照问题导向,加大工作力度,有针对性地采取工作措施,全面推动准则制度实施到位。深圳市强化跟踪督办,安排专人定期跟进了解全市进展情况,先后制作13期工作简报印发预算单位,不仅起到很好的宣传效果,更激发了各单位形成锦标赛式的你追我赶热情,使进度落后的单位在压力下紧追直赶。

创新培训形式,确保准则制度培训质量。如文化和旅游部通过设置典型业务,组织所有部属单位进行现场模拟新旧转换、模拟核算和报表生成,并对模拟中存在的问题进行交流研讨,制作业务指导视频,实现会计人员和业务环节全

覆盖。国家卫生健康委先后5次举办大规模师资培训班,培训师资2 200余人,派出师资力量赴18个地区组织开展培训,培训学员上万名。广西财政厅创新研修方式,通过视频直播授课,安排自治区、市、县三级政府会计人员分别在主会场和分会场参加培训,参训人员达3 000余人,确保了培训的全面性。云南省丽江市财政局结合脱贫攻坚工作,邀请中国会计学会以支教方式对市、县、乡三级行政事业单位的518名财会人员进行了专题培训,取得了很好的培训效果。

组建专家团队,充分发挥社会各界力量。如教育部组织部属高校专家团队认真对照政府会计制度进行多轮研讨,梳理行业核算特点,研究印发《教育部直属高校会计核算手册》。北京市卫生健康委组织专家团队研究制定统一的政府会计科目体系和卫生健康报表体系,供所属市区两级医疗、卫生等590余家单位使用,以满足行业精细化管理要求。安徽省财政厅从省内全国及省级高端会计人才中聘请准则制度研究实践领域的优秀专家,组建准则制度咨询专家库,公布专家名单和电话,为各级各单位提供培训服务,无障碍解决实施阶段的问题和困惑。辽宁省卫生健康委依托行业学会,组织系统内各医院实务专家组成专家小组,结合卫生系统核算实际,制定了辽宁省医院和基层医疗卫生机构统一的明细科目、新旧会计制度衔接操作手册和新旧会计制度底稿模板,保证了全省医疗卫生机构的会计核算的统一性和可比性。

全面梳理业务,着力规范相关管理问题。如国家卫生健康委食品评估中心以实施政府会计制度为契机,深化内部控制建设,促进单位预算、经费收支、资产、政府采购、合同管理等管理体系不断完善,管理能力不断提升。深圳市规划和国土资源委员会系统通过资产全面清查盘点,完成了多数存在历史遗留问题的基建并账工作,实现了对20年以上无法取得历史成本、按1元入账的322套物业资产的重新评估入账,并计提了折旧等账务处理。海南省财政厅统一部署预算单位开展债权债务清理工作,制定历史挂账债权债务核销意见和方法,提出坏账准备计提参照方法和比例,为权责发生制财务会计核算打下坚实基础。安徽工业大学将内部控制融入业务、财务过程,实现智能化控制,预算控制能够实现项目、支出、经济分类多重控制,审批权限能够跟随审批人员职位变动而变化。

统一核算软件,提高准则制度实施效率。如文化和旅游部立足业财融合的管理模式,制定财务系统建设三年规划,以大数据建设为基础,融合内控、工资、资产等系统,建设财务核算系统,提高基础数据质量,实现财务核算自动化、业务管理一体化,领导决策便利化。海南省财政厅立足财政管理信息系统(GFMIS)框架和机制,新建涵盖全省90%以上单位的集中核算系统,内设13 000多个场景模板,并设计了平行记账自动化处理方案,双分录凭证自动生成率达89.3%。山西省交通厅将全系统289个预算单位使用5种不同单机版财务核算软件一次性纳入统一网络版核算平台,并结合行业特点和个性化需求,对会计科目、报表模板、查询功能进行精细化设置,同时解决了“信息不畅、监管困难”的问题。辽宁省阜新市太平区以集中软件和服务器的模式,

统一全区75家预算单位网络版核算软件,与国库集中支付系统有效对接,实现财务软件、会计科目、报表格式、会计档案打印格式、财政性资金管理的“五统一”。

结合行业特点,探索公共基础设施入账方法。如山西省交通厅部署公路系统组成由相关技术部门参加的价值核定小组,通过聘请第三方机构或单位领导集体决策的形式,以重置成本法计量各公路资产价值,顺利将公路系统负责管养的12 033公里国省干线公路资产纳入公共基础设施进行核算,解决了存量交通基础设施价值入账的问题。云南省公路局引入专业会计咨询团队,研究公路资产会计核算实施细则和成本核算管理方法,并结合公路资产系统软件开发,将公路资产成本核算整个过程嵌入到资产管理信息系统中,力求实现全过程的成本分摊和核算。深圳市交通局成立解决路隧改革资产历史遗留问题领导小组,委托事务所对资产进行清查,完成了交通公用设施道路、桥梁、枢纽场站等8大类、1万多条条目、2 600多亿元资产价值、2万多项明细项目的信息梳理工作,拟定了资产入账清单。

二、准则制度实施取得的初步成效

通过准则制度实施,被调研的中央部门和地区已经初步取得以下成效:

显著提升了政府会计信息质量。尽管此次改革引入了新的会计核算模式,新旧准则制度内容变化较大,但被调研的中央部门和地方绝大多数单位基本都实现了顺利平稳的新旧衔接,并能够按照新制度核算2019年度的经济业务和事项,普遍反映新准则制度下核算产生的会计信息质量得到显著提升,会计信息内容更加丰富,更能够完整、准确地反映单位的财务信息和预算执行信息,为单位内部管理以及编制高质量的政府财务报告和决算报告奠定良好数据基础。

进一步摸清了政府资产负债家底。在新旧制度转换过程中,大部分地区和单位通过资产核查、往来款项分析、存量资金清理、基本建设会计并账等工作,清理了一大批历史遗留问题,使结转结余数据更加准确,大量未入账国有资产得以入账,进一步摸清政府资产负债家底情况。特别是,一些地区和单位克服公共基础设施普遍存在的管理维护主体不明确、分类不规范、价值难以计量等现实困难,强化责任、主动担当,根据准则制度要求并结合各地各行业实际,探索形成一批成功经验,将长期以来政府支出形成的大量未入账公共基础设施加以入账核算,为编制政府综合财务报告和行政事业性国有资产报告夯实价值数据基础。

有力促进了行政事业单位管理水平提升。绝大多数单位利用实施新制度的契机,重新梳理现有业务流程和相应的财务管理要求,进一步规范了相关制度和业务处理,有力促进了单位预决算、内部控制、成本绩效等管理水平的提升。很多部门和单位升级改造后的会计信息系统不仅能够很好地实现财务会计和预算会计自动化“平行记账”功能,大大提升会计核算工作效率,而且打通了会计核算与预算管理、决算管理、资金收付、资产管理、合同管理、政府采购、工资发放等信息化业务模块数据的连接,将内部控制程

序整合、嵌入信息系统,明显提升了业务管理工作效率和内部控制水平。

财务会计人员的素质和能力得到明显提高。长期以来,行政事业单位基层财会人员总体上存在观念陈旧、知识结构单一、对会计新技术、新理念和先进核算方法跟进缓慢、难以接受等问题。在本轮政府会计改革的推动下,通过开展大量学习培训、业务梳理、信息系统升级改造等新准则制度衔接和实施工作,一些中央部门和地区的财会人员逐步树立起权责发生制理念、掌握先进的会计核算方法、接受会计信息化的新技术和新模式,人员素质得到明显提升。有些单位的财务骨干甚至在本轮改革中成长为精通会计专业、财务管理和会计信息化的专家人才,并走上讲台广泛宣讲,发挥了有力的辐射带动作用。

三、准则制度实施中存在的主要问题

调研过程中,各部门、单位反映比较集中、普遍的问题主要包括如下几个方面:

基层会计人员队伍较为薄弱。在人员配备方面,受制于编制条件,有些基层单位会计机构设置不健全、会计人员配置不到位,甚至由非会计专业人员兼职。在能力素质方面,基层单位会计人员专业素质能力较低,部分基层会计人员仍然存在对新制度理解不到位、学习不透彻和权责发生制业务运用生疏等情况。在能力建设方面,部分基层单位缺乏行之有效的培训机制,培训机会少、师资水平不高、针对性不强、实操性不足,影响基层会计人员对核算业务的准确把握。

会计信息化建设水平参差不齐。在调研中发现,尽管中央部门和一些地区已实现会计业务自动处理,预算、核算、决算实时一体化,但是仍有部分基层单位限于单位规模和经费,信息系统功能难以满足需求,影响了准则制度的有效实施。如有的部门或行业没有做好信息系统建设统筹规划,造成资源投入浪费;有的系统建设缺乏顶层设计和需求沟通,造成无法自动实现财务会计和预算会计“平行记账”,影响会计核算工作效率和会计信息质量;有的县(区)所用的软件公司的规模、经验、能力不足,造成软件系统功能达不到新制度核算要求。

对改革的意义认识不到位、对改革要求理解和落实不到位。个别地区和预算单位对改革的背景和意义理解不够透彻,对准则制度的推行不够重视,主体责任落实不到位。有的安于现状,对权责发生制会计存在畏难情绪,一味强调客观原因;有的存在“新官不理旧账”的现象,对已竣工建设工程转固、资产清查结果批复、历史挂账等不及时处理;有的存在消极抵触心理,以清查难度大、入账主体不明确、入账价值评估难、入账方法把握不准等原因,对公共基础设施、政府储备物资等资产未及时进行入账处理。

受单位资产管理和相关政策不配套等原因影响实施进度稍缓。调研中了解到,由于历史等原因,很多基层单位的资产管理工作基础相当薄弱,资产管理与会计核算存在“两张皮”现象,资产账实不符的情况普遍存在,给固定资产计提折旧、无形资产计提摊销、应收账款计提坏账准备等会计

核算工作带来很多现实困难。另外,很多被调研的单位反映,政府会计准则制度在核算模式、核算基础、会计要素概念和确认计量标准等方面与现行财务制度存在一定差别,新准则制度形成的报表与现行决算报表和试点阶段的财务报表不完全一致,也给准则制度实施带来诸多不便,在一定程度上影响了实施进度。

四、进一步推进准则制度实施的措施建议

为了进一步完善准则制度体系,推进准则制度平稳有效实施,根据调研情况,提出以下措施建议:

继续跟踪推动准则制度实施。通过工作推动和广泛宣传等形式,引导各行业主管部门和各地财政部门从落实党的十八届三中全会决策部署的高度,从健全“国家大账”的高度,充分认识贯彻实施准则制度的重要性,切实提高政治站位,进一步增强使命感、责任感,发挥统筹协调作用,抓好准则制度贯彻落实工作。充分发挥准则制度实施工作联系点单位和政府会计准则委员会咨询专家的作用,积极了解和反馈准则制度实施中的问题并及时加以指导。加强对准则制度实施相对落后地区的跟踪指导,因地制宜、实事求是解决有关准则制度实施中的现实问题。

采取多种方式加强宣传培训。第一,积极开展和指导对新准则制度的培训,协调推动行业系统内深入交流,使广大会计人员学习领会好准则制度的内容和要求。第二,引导有关行业主管部门和各级财政部门通过建立专家咨询团队,建立业务交流群等方式答疑解惑、开展交流,近距离、有针对性解决实务中的问题。第三,通过网站、报纸、杂志等渠道,积极宣传推广调研中发现的政府会计实施典型经验做法,通过学习先进典型促进准则制度的全面有效贯彻实施。

加强会计信息化建设的指导。对调研中了解到的单位自行开发一体化信息系统、主管部门统一软件、开展集中核算等政府会计信息化模式及其适用性进行研究,为相关各级各类行政事业单位的信息化建设提供指导和建议。同时,结合当前财政核心业务一体化系统建设,研究提出会计信息化建设的相关规范,并积极实现会计核算与预算、决算、政府财务报告、资产管理、绩效管理等财政业务系统的融合共享。

进一步完善准则制度体系。梳理分析调研中反馈的实务操作中存在疑惑或不同理解的问题,研究形成新的一批准则制度解释,为准则制度有效实施提供指导;根据实务亟需规范的问题,研究制定相关准则、应用指南和解释,例如,研究制定政府和社会资本合作(PPP)安排准则,规范PPP业务政府方会计处理,保障PPP模式健康发展;研究制定行政事业单位成本核算基本指引,推进建立行政事业单位成本核算体系;研究解决工会经费、党费、团费等会计核算问题,厘清政府会计准则制度实施边界范围。

加强协调推进相关配套制度完善。积极做好与有关方面的沟通,积极配合推进相关财务制度、资产管理制度、部门预决算制度等修订工作,加强会计核算与部门预决算、政府财务报告制度、行政事业性国有资产报告等工作的协调。

(财政部会计司供稿)