

## 8 财务策略 Financial Affairs

## 政府会计改革:注会行业将是直接受益者

■ 郝新华 腾娟

5月16日至17日,由中国会计学会政府及非营利组织会计专业委员会主办、中国人民大学和北京师范大学联合承办的第四届“公共管理、公共财政与政府会计跨学科研究国际论坛”暨第六届“政府会计改革理论与实务研讨会”在北京举行。“政府财务报告审计和公开机制研究”也成为此次研讨会的选题之一。

那么,公共部门注册会计师审计制度与政府会计改革之间有什么样的关系?研究中的公共部门注册会计师审计制度能否促进政府购买服务的完善?而推进公共部门注册会计师审计制度,对注册会计师又影响几何?带着这些问题,记者采访了业内专家。

## 背景

## 目前国家审计中存在五大弊端

注册会计师审计连同政府审计、单位内部审计,共同构成我国审计体系中的“三驾马车”,在国家经济监督体系中均发挥着不可或缺的重要作用。

资深注册会计师、江苏省南通市注册会计师协会副秘书长刘志耕在接受《财会信报》记者采访时介绍,政府审计是指国家审计机关对中央和地方政府各部门及其他公共机构财务报告的真实性、公允性、合法性,对运用公共资源的经济性、效益性、效果性,以及提供公共服务的质量进行的审计。从范围上来看,公共部门审计(含高校及医院相关审计)应与政府审计近似,但其实施审计的主体已不一定仅是政府审计机关、国家财政监督部门及公共部门的内部审计,其中还包括了社会中介组织参与的审计监督,即注册会计师实施的社会审计监督。

刘志耕认为,政府审计机关、国家财政监督部门及公共部门的内部审计都属于政府自身的内部监督,而注册会计师的审计则属于外部的、社会的审计监督,其独立性要强于内部审计监督。多年来,我国对公共部门的审计实际上就是政府的内部审计,而从实际执行情况来看,存在着五大弊端,包括:相关审计制度未能建立健全(包括对审计者自身的规范要求),不仅容易使得对已有制度的执行有选择性,而且也很容易使得执行不能到位;审计的目的性有失偏颇或不恰当,不能从维护社会公众利益、推动公共部门信息公开、增强政府预算透明度和公信力的高度实施审计;审计的规范性、透明性、严肃性不足,对审计对象有很大的人为选择性,存在严重漏洞;审计力量、技术不足,审计盲点、漏洞很多,审计独立性、客观性不足,审计的困难、阻力往往较大,易受长官意志影响,对问题定性的自由裁量空间较大,最终的审计处理往往不痛不痒或不了了之,整个审计仅是走过场;审计的效率、效果没有也无法得到最佳发挥。审计往往就事论事,限于财会税处理及财经纪律等问题,很少能从更高的宏观层次揭示问题,提出有效意见。

刘志耕指出,我们对于引入公共部门

注册会计师审计制度的认识这一基础和根本性的问题已基本解决,但仍有三大问题需要重点考虑:

一是认识程度要全面到位。公共部门的日常运作基本上都应该公开透明(除非涉及国家机密),所以,对公共部门引入注册会计师审计的覆盖范围原则上也应该全面、彻底。“一步到位,不留死角,这不仅是一种态度、更是一种决心。”二是制度设计要到位。对公共部门注册会计师各项审计制度的设计,一定要力求规范、完善、恰当,制度对注册会计师不仅要有指导性,而且更要有可操作性,要结合我国政府会计的改革,并针对我国政府会计及相关公共部门的实际情况进行有针对性的设计,不仅要求各方意见,而且还要经过一定范围试点、总结经验并进一步修改完善后再全面推行。三是透明的程度要到位。审计的结果一定要全面、充分和认真考虑,并能体现出对公共部门的审计必须对社会公众负责、公开透明的本质要求。这方面制度的设计难度较大,不仅是对实施全面规范、公开透明预算制度的体现,而且更要能够体现对公共部门绩效评价,需要设计者充分发挥自己的聪明才智。

与刘志耕的观点类似,全国政协委员、众环海华会计师事务所首席合伙人石文先建议,在政府财务报告审计业务的开发上,要根据中央总体部署和安排,逐步从单一到全局,从简单到复杂。建议注会行业在提高政府透明度方面可以加强与政府方面的沟通,先给政府有关部门做些咨询服务,帮助政府夯实有关数据,因为事务所开发政府财务报告审计需要一个过程,可以从部门开始,逐步推进。

## 路径

## 政府购买服务是实现公共部门注会审计的必然选择

财政部会计司在《2015年工作要点》中明确,要推动政府购买注册会计师服务体系建设,制定政府购买服务支持注册会计师行业发展的管理办法,探索推进公共部门注册会计师审计制度。可以说,支持政府购买注册会计师专业服务,是推进实现公共部门注册会计师审计制度的必选路径。政府购买会计服务有利于加快政府职能转变,同时使得市场机制的调节作用得到加强,注册会计师也将获得良好的发展机遇。

此外,财政、审计等政府监管体系尤其是政府购买服务制度改革需要强化注册会计师审计。党的十八大指出,要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》就政府向社会力量购买服务提出总体意见。此后,财政部印发了《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》,要求加快培育一批独立公正、行为规范、运作有序、公信力强、适应社会主义市场经济发展要求的社会组织。近期,又印发了《政府购买服务管理办法(暂行)》,明确将会计审计服务纳入政府购买服务指导性目录。

记者还了解到,财政部、民政部于日前

印发的《关于规范全国性社会组织年度财务审计工作的通知》中明确指出,“除基金会、境外基金会代表机构和其他具有公益性捐赠税前扣除资格的公益性社会团体应当按照《关于加强和完善基金会注册会计师审计制度的通知》(财会[2011]23号)的规定选聘会计师事务所外,其他社会组织可以自主选聘经财政部门批准设立的会计师事务所对本单位的年度财务工作进行审计。”同时,“登记管理机关为履行监管职责对社会组织进行年度财务抽查时,应当根据政府采购制度有关规定选聘会计师事务所,并按照国库集中支付管理制度和合同约定,将审计费用支付给受托会计师事务所。”

有业内人士认为,随着“全覆盖”监管理念的逐步落实,必将加大购买注册会计师专业服务的力度,此举最大的受益者就是会计师事务所。要在完善各类企业注册会计师审计制度的同时,大力推进公共部门注册会计师审计制度建设;要及时总结、推广部分地区试行医院、高校、基金会、行政事业单位注册会计师审计制度的做法和经验,以改革成效“倒逼”有关方面解放思想、创新管理,破解有关领域财务管理薄弱、信息公开不力、群众意见较大的老大难问题;要研究制定政府购买注册会计师专业服务的管理办法,重点明确“谁来买”、“买什么”、“向谁买”和“怎么买”,促进政府购买注册会计师专业服务规范发展。

刘志耕此前接受《财会信报》记者采访时也表示,就目前来看,政府购买社会审计服务进展并不理想。他说,由于目前还处在政府购买注册会计师服务的初级阶段,所以,还存在很多问题,如服务缺乏应有的独立性,购买服务的方式方法不规范,服务要求和操作不规范、服务付费不规范,对服务结果评价没有标准和依据,对服务缺乏有效监督,以及对服务缺乏必要的奖惩机制等。

## 意义

## 公共部门注会审计可保障政府会计改革

随着我国“依法治国”方略的确定,民主法治进程再次提速,加强高效、透明、廉洁的政府自身建设显得日益迫切而紧要。而财务透明是现代法治政府的核心和重要检验标尺,也成为人民群众的热切期盼。

财政部会计司注册会计师处处长王宏此前撰文称,透明政府监管体系尤其是政府综合财务报告制度改革需要强化注册会计师审计。

这一观点也得到了刘志耕的认同。“应该将引入公共部门注册会计师审计制度理解为当前财税体制改革不可缺少的重要组成部分。”他向记者介绍,引入注册会计师开展独立的第三方审计,不仅可以有效弥补现行政府内部审计监督机制的不足,有利于形成科学、有效、完整的全方位监督体系,而且,对配合我国政府正在开展的财税体制改革,对政府实施全面规范、公开透明的预算制度,建立权责发生制政府综合财务报告制度,建立规范合理的政府债务管理及风险预警机制等重大财税体制具有重

大意义。

全国政协委员、课题联合研究小组成员、立信会计师事务所首席合伙人朱建弟认为,从国际经验看,政府财务报告需要政府审计和注册会计师审计“双轮驱动”,由政府审计确立经济行为的“合规性”,由注册会计师审计财务报告的“真实性”、“完整性”和“绩效性”。他认为,无论是推行政府购买注册会计师审计服务制度,还是构建独立的公共部门注册会计师审计制度,均为强化注册会计师审计提供了崭新平台和广阔空间。

## 影响

## 注会行业将成直接受益者

不论是推进政府会计改革、政府购买服务,还是引入公共部门注册会计师审计制度,注册会计师都将成为其中的受益者。

正如刘志耕所言,“如果真正全面实施公共部门的注册会计师审计制度,注册会计师将是落实这项制度最重要、最直接的执行者,同时也是最直接的受益者。”他乐观地认为,“这一制度会给我国注册会计师带来有史以来最大规模具有法定意义的业务,其强烈的暖流将一扫目前大多数中小会计师事务所面临的寒冬,并很可能是很多中小会计师事务所未来很长时间内最主要、最稳定的业务收入来源。”他并预测,很多事务所将很可能因此需要增加大量的业务人员。

他同时强调,不管会计师事务所的规模如何,注册会计师都必须有充分的思想认识和精神准备。全体注册会计师及从业人员都必须认真接受对公共部门审计的相关业务培训,不仅要充分领会和掌握对公共部门审计的规定和要求,而且还要确保全面规范、高效高效地完成每年的审计任务。“注册会计师们务必知道,这不是政府给注册会计师行业开拓业务增加行业业务收入的问题,也不是狭隘的经济收益问题,这表示了政府和社会对注册会计师的信任,同时更是一个让社会公众对注册会计师进行全面了解、正确认识的良好机遇,是树立注册会计师社会公信力的绝佳机会,对此要必须不折不扣地做好,只许成功不许失败。千万不能再像以往少数注册会计师那样,审计过程搞形式主义,搞走过场,如果这样,只能是自掘坟墓。”在接受采访时,刘志耕满怀感触地说道。

他直言,公共部门注册会计师审计制度已成定局。现在的问题是,注册会计师该如何迎接挑战、如何抓住战机遇赢得全面胜利。这是对注册会计师行业的考验,更是对每一位注册会计师的考验。

对此,朱建弟在接受媒体采访时也建议,会计师事务所要继续巩固企业审计业务的同时,要为拓展公共部门注册会计师审计做好知识、技能、人才储备,诸如财政预算制度改革与绩效评价、高校医院财报审计、管理会计咨询、破产与重组管理业务等;同时,政府部门应加快顶层设计、政策协调和制度建设,没有财政部门会同相关部门制定政策予以引导和推动,行政事业单位等方面的业务很难落地。

## 清理税收优惠 不搞一刀切

■ 李丽辉

对有些企业来讲,当初是奔着地方政府的优惠政策来的,如果取消了优惠,一些已签订的投资项目就要停下来。而对地方政府来说,当初对企业有优惠承诺,继续执行是违反规定,不执行又面临“违约”风险,陷入进退两难境地。此次政策调整后,一定期限内优惠政策继续执行,给企业增加了必要的缓冲。

清理地方和部门的税收优惠等政策,对于维护公平的市场竞争环境,无疑具有重要意义。从长远看,规范税收优惠政策,填平“税收洼地”是大势所趋。

日前,国务院发布通知,明确地方已出台的优惠政策,有规定期限的,应按规定期限执行;对于去年年底布置的税收优惠专项清理工作,待今后另行部署后再进行。这一根据当前实际情况作出的调整,让地方政府和一些企业“悬”着的心放了下来,并得到了舆论的肯定。

## 改革不可能一蹴而就,需要在理想和现实间寻找“平衡点”

通知明确,全国统一制定的税收等优惠政策,要逐项落实到位。各地区、各部门已经出台的优惠政策,有规定期限的,按规定期限执行;没有规定期限又确需调整的,由地方政府和相关部门按照把握节奏、确保稳妥的原则设立过渡期,在过渡期内继续执行。各地与企业已签订合同中的优惠政策,继续有效;对已兑现的部分,不溯及既往。

“这次通知带来的最大变化,就是为地方税收优惠政策设置过渡期,清理不再‘一刀切’。”上海财经大学公共政策与治理研究院院长胡怡建认为,这样的改变实事求是,综合考虑了当前经济形势和客观实际情况。

去年12月,国务院下发文件要求全面规范税收等优惠政策。通过专项清理,违反国家法律法规的优惠政策一律停止执行,并发布文件予以废止;没有法律法规障碍,确需保留的优惠政策,由省级人民政府或有关部门报财政部审核汇总后专题请示国务院。

然而在实际执行过程中,地方政府和企业却遇到了难题。对有些企业来讲,当初就是奔着地方政府的优惠政策来的,如果取消了优惠,一些已经签订的投资项目就要停下来。而对地方政府来说,当初对企业确实有优惠承诺,继续执行是违反规定,不执行又面临“违约”风险,陷入进退两难境地。

“在经济下行压力下,企业经营面临不少困难,如果这个时候一下子取消优惠政策,可能会让企业难以承受。”胡怡建认为,由地方政府和相关部门按照把握节奏、确保稳妥的原则,对优惠政策设立过渡期,在过渡期内继续执行,对企业增加有一个必要的缓冲,有利于经济的平稳运行。

胡怡建表示,清理地方和部门的税收优惠等政策,对于维护公平的竞争环境,促进形成全国统一的市场体系,发挥市场在资源配置中的决定性作用,无疑具有重要意义。但现实情况是复杂的,改革不可能一蹴而就,需要在理想和现实之间寻找“平衡点”。

## 克服税收优惠依赖,需要推进税制改革、减轻企业税负

也有不少人担心,暂缓清理税收优惠等政策,会不会造成地方政府滥用优惠政策来招商引资、吸引企业落户?

对此,国务院的通知也作出了明确规定:各地区、各部门今后制定出台新的优惠政策,除法律、行政法规已有规定事项外,涉及税收或中央批准设立的非税收入的,应报国务院批准后执行;其他由地方政府和相关部门批准后执行,其中安排支出一般不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩。

“总体上看,国家对制定税收优惠政策的权限是收紧的。今后地方政府和部门出台优惠政策,不但是要依法依规,还要经国务院批准。”胡怡建表示,专项清理工作虽然推后执行,但从长远看,严格规范税收优惠等政策,填平“税收洼地”是大势所趋。地方政府招商引资和企业投资经营,不能总是依赖优惠政策,而是要利用好这个过渡期。

胡怡建指出,目前我国税制结构是以流转税为主,也就是针对企业收的税多,而对于居民个人的直接税征得少。流转税主要是对企业的生产经营过程征税,而不是对企业的利润征税。这样在经济下行压力下,企业的利润可能大幅“缩水”,但税收负担却没有明显减少。十八届三中全会决定提出,逐步提高直接税比重。从税制改革的角度看,减少对企业生产经营环节的征税,适当增加对居民收入和财产的征税,将有助于改变地方政府招商引资对税收优惠手段的依赖。

## 兴文县县委书记沈军县长张建到交通建设项目组现场办公强调 确保各项目目标任务圆满完成

■ 本报记者 何沙洲 通讯员 张云杉

5月15日,四川省兴文县委书记沈军,县委副书记、县长张建率相关部门到兴文县交通建设项目现场办公,了解全县交通建设项目发展情况,帮助交通项目解决发展过程中遇到的困难和问题,研究交通建设项目下一步工作措施,强调要确保各项目目标任务圆满完成。

截至5月,兴文县交通建设项目组相继召开了交通工作专题会、项目组工作会、宜叙高速公路(兴文段)指挥部协调会、兴文至石海段改建工程施工图设计评审会、一级公路现场办公会和农村公路建设管理养护工作会等会议,对兴文县2015年交通工作作出了全面的安排部署,并严格按《2015年交通建设项目组重大项目工作任务一览表》推进相关工作。

在宜叙高速兴文互通建设现场,挖土机来回穿梭,现场建设正火热进行,宜叙高速是宜宾经叙永、古蔺至贵州习水进出川高速公路的组成部分,全长约114.07公里,总投资约102亿元,预计2016年年底建成通车。宜叙高速兴文段目前除桥梁隧道控制性工程外路基基本贯通,控制性工程中隧道7个,目前扁扁山隧道、石人山隧道、金石石隧道,都良隧道已经贯通,剩余3个隧道预计今年8月内将全部贯通。桥涵完成工程量的60%,隧道完成工程量的70%。

沈军仔细听取了相关负责人对宜叙高速兴文段项目工程推进情况介绍,沈军指出,相关部门、乡镇要高度重视,及时协调解决好项目建设中的实际困难和问题,全力支持项目建设,公路的绿化、亮化、美化带要科学规划,做好预留,景观设计要充分考虑县城形象。

纳黔高速江门互通至兴文石海公路一

期工程,按一级公路标准进行建设,建成后实现光明新城、宜叙高速公路、成贵高铁兴文石海站、兴文工业园区、纳黔高速江门站的无缝衔接。沈军现场查看了纳黔高速公路连接线一期工程推进情况及工程概况,详细了解二级客运站设计情况,并深入古宋镇同心村等处施工点,现场了解工程施工建设、项目施工情况。

“你们制这个梁大概要多少时间?”“这个梁有800多吨一片,一个月大概做的到3-5片梁。”在成贵高铁兴文石海站项目施工现场,沈军与项目负责人详细交谈,充分了解成贵高铁兴文站施工进度和建设情况。据悉,成贵高铁兴文站位于同心村和土红坳村,车站范围占地面积约330亩,设到发线6条,安全线1条,岛式中间站2座,旅客地道2座。

截至目前,成贵铁路兴文段全段开工点116个,其中临时用地建设工程点34个,包括赶场坝制梁场、施工便道28条,28.33公里等。前期建设拌合站、炸药库、钢筋加工场和部分便道等临建工程已完工。红线工程开工点82个,包括隧道15条,工点23处,石梁子隧道已贯通,共计已完成隧道掘进7763.5米。桥梁27座,工点27处,已完成桩基2140根,承台186个。涵洞和路基32处,完成土石方183万方。

在认真听取了项目组负责人的工作汇报后,针对下一步工作的开展,沈军强调,要坚持大项目的建设安排不改变、大力度的融资投入不动摇、大步伐的实施推进不减速、大魄力的化解问题不遗憾、大作为的担当责任不滑头。沈军还希望大家在今后的工作开中要坚持好落实省委市委帮助企业解决困难,确保重大项目顺利推进、定位企业与企业之间行为、确保国有资产保值增值、干部个人不徇私货、授权项目组化解



● 沈军(左二)一行在建设现场办公

矛盾等方面的原则,认真做好本职工作。

沈军最后强调,今年兴文县交通项目组的任务很重,遇到的难题也很多,要用创新的思维解决问题、化解难题、推动发展。一切工作往前冲,多跑、多汇报、多争取,勇于担当,攻坚克难,确保各项目目标任务圆满完成。

张建针对兴文县交通项目在建设发展中存在的问题以及下一步工作推进情况提

出具体要求。

兴文县委常委、常务副县长岳岳东,县人大常委会副主任黄治才参加现场办公,并就进一步推动交通建设工作提出了意见和建议。县委办、县政府办、目标办、纪委监察局、发改局、国土局、住建城管局、交通局、古宋镇等单位负责人参加调研,并结合部门职能职责作了发言。

