

# 8 财务策略 Financial Affairs

审计部门以强化税收审计为出发点,逐步完善对财政审计全覆盖,将会对法治财税的形成和国家治理现代化进程作出贡献。

## 建构现代审计 助推法治财税发展

■ 刘剑文

近日,国务院法制办全文公布了《环境保护税法(征求意见稿)》及说明,公开向社会各界征求意见,这是在落实中央《深化财税体制改革总体方案》背景下,自新《立法法》进一步强调“税收法定原则”后第一部出台的实体税法征求意见稿,也是继《预算法》修改、《税收征收管理法》公开征求意见以来我国在财税体制改革上又一次“重拳出击”,法治财税正在有条不紊的铺开,对与之配套的体制、机制提出了新的要求。去年年底,国家审计署进行了2008年以来审计系统的最大一次结构调整,重新定位、着力加强了财税领域的审计工作,新设立税收征管审计司的重大举措,就是顺应时代发展的典型代表。

国家审计是国家治理的重要组成部分。长期以来,我国审计部门创新审计工作模式,严格履行自身职责,提出了大量高质量的审计报告,刮起了一次次以纠偏为目的、以问责为核心的“审计风暴”,在保障政策落实、监督权力运行、促进国家发展方面起到了重要作用。审计更是法治政府中不可或缺的机构之一,是宪法明文规定和授权的国务院独立收支监督机关。早在1982年,我国宪法便将审计的职能和性质规定于宪法文本之中,历经三十余年,得到了历史的检验,并通过人大审议等实践,在促进政府权力规范化的舞台上发挥着越来越重要的制度引领和推动作用。党的十八届三中全会“决定”都在“权力制约和监督”章节强调了加强

审计制度。以“依法治国”为核心的四中全会“决定”中以专门章节规定了“保障依法独立行使审计监督权”的具体内容,包括审计全覆盖、强化审计领导、审计机关人财物统一管理、审计职业化建设等,并明确审计监督是党和国家监督体系的重要组成部分,与党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、社会监督、舆论监督等共同形成科学有效的权力运行制约和监督体系。

审计活动天然与财税制度密切相关。按照《宪法》第91条规定,审计活动的对象主要包括国务院各部门和地方各级政府的财政收支、国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支。四中全会“决定”进一步将其细化为公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况等四方面的组成内容。其中,对国有资产、国有资源的审计一般为维护国家经济安全、保障重点政策落实、促进经济社会发展,相对而言较为独立,并且随着简政放权以及国有企业一定程度的市场化改革,相应的职能定会有所调整。而对公共资金、领导干部履行经济责任情况的审计,直接关系到纳税人税款的收入、支出、监管的整个过程,是对由纳税人合法让渡私人财产形成的公共财产的捍卫与坚守,关系到财税制度是否能够落实优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的目标,贯穿税收收入、预算执行以及民生支出的各个环节。

因此,强化财税审计,是对审计宪法职能的回归,是建立现代审计制度的基石之举。虽然,就目前的财税体制改革来看,财政

监督的重心在加强人大作用,促进公民参与等外部监督的完善上,但审计监督在信息获取、沟通成本以及专业能力上有着较大的优势,因而宪法要求审计监督在较高层面上发挥作用。

税收征管审计除了具有普通财税审计的监督作用之外,还具有助推财税改革的重要意义。当前,我国财税体制改革分三步走,预算改革奠定基础,税制改革以税收法定为导向稳中求进,政府间财政体制改革在前两者基础上更上一层。在这之中,税制改革是影响范围最为广泛、与纳税人关系最密切的深刻变革,不仅涉及到税制结构的变化,还包括了税收征管制度的转型。例如税收征管法、环保税法征求意见稿中关于纳税人识别号制度、环保税的开征等内容都将对我国纳税人纳税保障、纳税文化建设产生重要影响。如何保障税制改革平稳、健康进行,在保障税款征收到位的同时杜绝过头税、税收减免泛滥等现象的发生,必须特别强化税收征管过程的监督,而具有先天优势、负有监督义务的审计部门对此义不容辞。

事实上,加强税收征管审计的时代需求,是现代财政制度呼唤建立现代审计的一个缩影。现代财政制度下,所有的政府收支活动都要纳入预算的框架,每一笔公共资金的流动过程都需要受到监督;宪法授权下的审计部门“依照法律规定独立行使审计监督权,不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉”,与现代财政制度的要求不谋而合。现代财政制度是法治财税的

重要依托,服务于现代财政制度的审计也应当是法治审计。因此,法治审计理应覆盖现代财政制度的各个环节,对关系公共资金流向,特别是涉及民生的公共资金流向给予特别的关注。只有保障了财政资金运转的合法性,才能真正维持资金背后权力运行的廉洁性、尽责性,以及民生、生态文明建设和各项改革措施的系统性、完善性。

建立现代审计制度,不仅要“广撒网”,还要“深挖洞”。法治财税的大发展始终要求税收审计以税收法定原则为核心。税收征管审计不能仅仅停留在预算执行、税收政策的数字层面,还要通过更加深入的调查,细化不同税种的类型和结构,有条件的情况下可以附带审查其他财政收入的内容;税收征管审计也不能与财政支出监管等其他领域的审计割裂开来,要打通公共资金运行的全过程,为预算公开、跨年度预算平衡机制、政府间财政关系等更进一步的财税体制改革措施奠定基石。

“打铁还需自身硬”。在法治财税框架下,优化审计体制机制、强化审计人员素质、提升审计工作能力是时代的必然走向。财税体制改革涉及权力运行的纯洁性,关乎民生福祉实现的物质基础,以现代审计制度助力现代财政制度的发展是审计事业的使命所在,也是法治中国的应有之义。审计部门以强化税收审计为出发点,逐步完善对整个财政审计的专业、全面覆盖,将会对法治财税的形成和国家治理现代化进程作出贡献。

## 金融审计新职能所带来的新亮点

■ 曹远征

作为中国经济新常态的一个重要表征,中国经济开始出现高水平进行和大规模走出去同时并行。2014年中国对外直接投资首次超过外商直接投资可谓标志。

### 国家审计“走出去”

走进是有风险的。作为防范风险的重要手段。审计要跟上。于是,我们看到国家审计开始对走出去的企业和项目实施审计。此次在对金融服务“走出去”业务的审计中,发现其在管理上存在薄弱环节。尤其在涉外融资项目,保险业务市场,均表现出风险识别和管理能力不足的问题。

这些审计发现是可以理解的。因为中国金融服务刚刚迈出国门不久,人地两生,经验不足,但不容忽视。因为中国近来开始由GDP转向GNP,更大规模的涉外经济活动还在后面。从这个角度上讲,这些审计发现的警示意义大于其他惯常的审计作用。

首先,它再一次提示金融机构的核心能力是风险管理。而这是区别于一般工商企业的本身所在,只有苦练内功,练就火眼金睛,才能识别风险,只有建章立制,合规合作,才能管理风险。无论何时何地,金融机构不能忘记这一点,因为这是安身立命之本。

其次,这也提示金融机构绝不能安于现状,毕竟是涉外,法律不同,习俗文化不同,监管不同,需要掌握多种风险管理工具,尤其在境外市场常用的工具,而不仅仅是内保外贷,以一贯之。与时俱进,与地俱进,在公海中有用,在国际市场上筹措,多种投资工具并举,方为上策。审计发现中“走出去”金融服务的风险管理不足并不可怕,不能因此而因噎废食。相反,应振作精神,针对不足,找出对策,提升能力。我想这就达到了对“走出去”金融服务审计的目的。

### 国家审计推动解决融资难、融资贵问题

小微企业融资难、融资贵是中国经济发展的一个瓶颈,也是此次审计署重点审计的领域。与一般的审计不同,除贷款利率上浮外,审计署发现“搭车”收费问题比较普遍。这表明,目前小微企业融资成本主要由两部分组成,即利息成本和非利息成本。从利息成本看,自2004年以来,中国人民银行公布的人民币贷款加权平均利率基本在60%—70%之间。虽然中间有波动,但幅度都不大,同时各银行执行上浮利率贷款,占比略有上升,但影响有限。因此,小微企业的融资贵主要反映在非利息成本上,主要报口担保费、抵押物评估费、登记费、财务顾问费、咨询费、审计费、查询费、通道费、保险费等等名目众多的收费。此外,还可能存在一些隐含费用成本,如银行要求企业存款,购买理财产品,开立账户等,换言之,违规收费是融资贵的症结所在。由于微观而没有标准程序,小微企业摸不着头脑,融资自然就难。因此,促使银行合规经营,也成为解决融资难融资贵的重要抓手,审计署的发现更证实了这一点,它会促进银行进行整改。

与此同时,需要指出的是,审计署的上述审计发现意义还不仅局限于此,它还促使人们从更深层次上反思中国金融体制和结构上的问题。主要体现在两个方面:

一是为什么银行要收费,甚至违规收费?从金融学意义上讲,利息除资金的时间价格外,就是对风险的补偿,即风险溢价。低风险,低利率,高风险,高利率。小微企业可抵押的资产少,从而风险高,因此风险补偿相应要大,即利率相对较高。在贷款利率管制的情况下,利率不能补偿,只好“地内损失地内补”,收费就成为选择。如果不能违规,巧立名目绕规就成为常见现象,这也从一个方面说明了利率市场化的必要性。当银行有了自主定价权,根据客户的风险特征,用利率来覆盖风险,不仅能极大地杜绝违规收费,而且这种规范化操作使整个程序透明,客户明明白白融资,从而有力缓解融资难的问题,进而帮助降低融资成本。

二是什么是有利于小微企业的融资结构?从一般意义上讲,之所以是小微企业,是其资本少,并由此使其难以负债。在中国,贷款通则贵,企业的资本金一般不低于总资产的30%,而很多小微企业恰恰难以凑出这30%的资本金。由此,不仅融资贵,而且很可能是告贷无门。要从根本上解决这一困难,除了负债类(银行)金融机构,诸如知识产权资本化等金融创新外,更重要的是发展股权类金融机构,统购风投、私募、新三板、创业板等直接融资手段的发展,以增加小微企业的资本,并由此改善小微企业的负债能力。从这个意义上讲,推动中国金融结构的间接融资向直接融资转变是非常重要的。

综上所述,我们看到审计署审计的新意义,不仅仅是发现问题,更重要的是通过发现问题来探寻解决问题的办法,这也是中国经济进入新常态后审计的新功能。

## 俄罗斯商务考察团莅临成都伍田食品公司 赞赏“三心”经营希望多方面合作

■ 本报记者 何沙洲  
通讯员 赖于实 刘雨

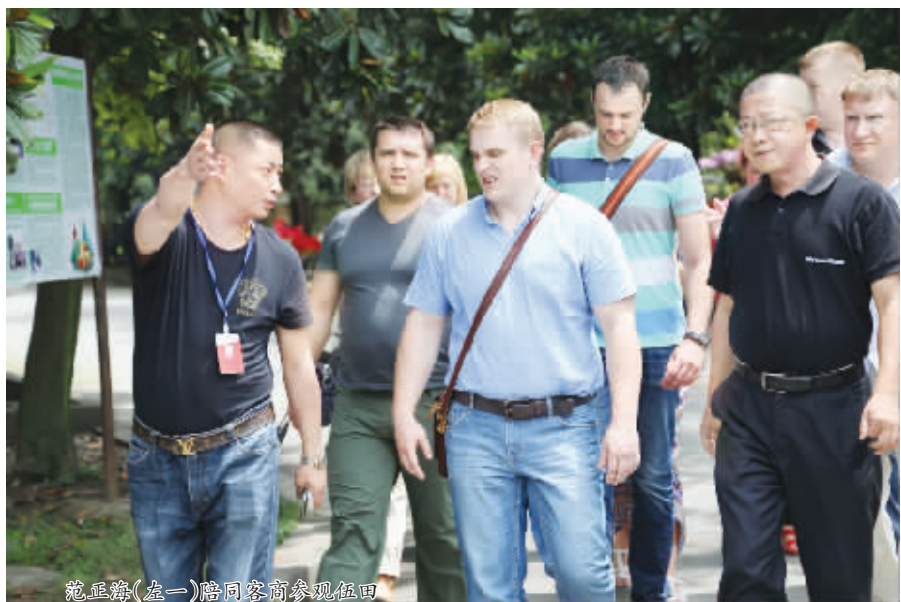
6月24日,来自俄罗斯的一群客商走进了成都伍田食品公司考察调研,在该公司总经理范正海的陪同下参观了伍田的屠宰生产线及食品加工的经营管理。客商对伍田先进的屠宰生产技术和伍田在发展中坚持将“企业凭良心做食品,经销商安心销售食品,消费者放心享受食品”的“三心”经营理念建立在安全、安定、安心的“三安”原则上,落实到人品、企业、产品“三品合一”的建设上表示赞赏,并表示了很浓的合作意向,希望在多方面开展合作。

俄罗斯客商了解到,伍田创建初期就全面引进了德国、瑞士、丹麦以及日本的先进加工设备,建成世界先进的肉类深加工生产基地和西部地区首屈一指的先进综合屠宰加工基地。公司生鲜屠宰加工基地,产能达到年屠宰10万头牛,40万头猪,

羊,1500万只鸭,200万只鸡的加工能力。伍田肉制品深加工基地是西部肉制品加工技术的领先者,并成功开创肉制品深加工的“中式产品西式化,传统产品现代化”研发、应用的道路,肉制品加工技术的开发与应用多次获得省、市政府奖项。

今年5月,国务院常务会议通过了国家食品安全法(修订草案),将对生产、销售、餐饮服务各环节实施最严格的全过程管理,也将食品安全治理在法治层面提升到了“最严厉”的高程。来宾和伍田食品公司负责人探讨了新国家食品安全法实施,将降低企业经营成本、提高效率,降低企业经营环境不确定性,有利于真正用心诚信经营食品的品牌企业持续发展。

“伍田食品过去、现在和将来,都是按照‘三心’理念做好自己的事。”范正海告诉客商,伍田发展是以满足客户需求为中心,在生产经营和客户合作中,始终将产品质量和服务质量定位在行业制高点上,



范正海(左一)陪同客商参观伍田

将自身的技术优势与社会发展需求紧密地结合,更好地将产品和服务的价值进行增值,从而将企业与客户的共同利益最大化。

俄罗斯客商表示,希望与伍田在合作中实现共同利益最大化。

## 安多公司参加甘南州政府项目专题对接会 计划在兰州新区甘南飞地园区投资建设物流配送中心

■ 付昌入 沙戈

2015年6月25日上午,甘南州人民政府召开了兰州新区甘南飞地园区项目对接会,会议由州政府副州长南部木卡桑结主持,副州长赵四辈、副秘书长杨加登及州委农办、州发改委、州财政局、州农牧局、州经信委、州商务局、州招商局等省直有关部门,全州部分规模以上工业企业参会。

会议指出,甘肃省委、省政府为支持甘南民族经济发展,在兰州新区规划设立了甘

南飞地特色产业园,甘南飞地园区总面积2平方公里,功能定位为甘南商贸物流产业园。甘南州政府鼓励甘南州规模以上、特色加工企业入驻园区,园区准入门槛以兰州新区企业入驻政策为准,甘南州政府负责对接兰州市政府、兰州新区管委会先期开展征地工作,甘南入驻企业享受15万元/亩出让金的用地标准。

安多集团董事长王志荣作为骨干企业代表参加了会议并做了表态发言。安多公司正在着力打造中国青藏高原有机生态肉品

加工供应基地,培育万吨级牦牛藏羊肉屠宰加工能力和冷链仓储能力。目前畜产品加工企业关键是解决出口问题,即产品如何走出去。要大力唱响品牌,通过龙头带动、抱团发展,做大做强甘南高原特色畜产品加工业。加强融资与合作的深度,通过招商引资、股权投资、企业上市逐步解决制约发展的资金问题。安多公司将牵头组建中国牦牛产业协会,筹办世界牦牛产业峰会,实现资源的进一步整合。安多公司计划在兰州新区甘南飞地园区投资建设物流配送中心,占地约

100亩。南木卡桑结副州长在会议总结中指出,全国经济下行压力仍然较大,骨干企业对于全州经济具有拉动作用,各企业要利用甘南州的后发优势,艰苦奋斗,同时要应用科技手段,提升产品科技含量。兰州新区甘南飞地园区是《甘南州牦牛产业发展规划》的重要内容之一,甘南企业入驻园区后将有助于提升企业后劲,改善融资环境,产业升级等。州上首先协调兰州新区拿地,在甘南州财力有限的情况下,园区“三通一平”及基础设施投资主要申请国家及省上资金支持。

## 国际会计准则:架设信息沟通桥梁

当下,日益深化的全球化进程不仅推动了跨国贸易的发展,也催生出通用的商业语言——国际财务报告准则(IFRS)。国际财务报告准则基金会受托人委员会主席米歇尔·普拉达借助上海国家会计学院这个平台,与中国的企业家及其他专业人士一道分享了国际会计准则的相关情况及其最新进展。

### 财务报告是一种沟通手段

“我曾见证并参与了会计和会计准则的诸多争论。各方观点各异。这通常源于他们对会计在全球经济中应发挥何种作用有着不同的看法。”普拉达说,一些人认为会计就是传统的簿记,记录交易,提供制衡,为企业的有序管理提供帮助。而另一些人则将会计,特别是财务报告视为沟通手段,认为其为投资者和其他市场参与者提供了高品质、有助于决策的财务信息。当然,现实情况是会计同时服务于上述两种需求。在中国,情况尤其如此,私营企业与上市公司使用同一套中国会计准则。

“但第二种需求即财务报告作为财务信息沟通的渠道,才是全球会计准则发展的主要驱动力。”他坦言。随着技术的进步,人们身处全

球化的世界经济中,这意味着曾经各自孤立的

市场现在已完全互联互通,近年爆发的金融危机就印证了这一点。数十年以来,全球性资本市场已成为世界经济的重要特征。现如今,它愈发重要。这是因为每个国家都在寻求保持一定的经济增长水平,寻求为全球金融危机创伤提供更多的治愈时间,寻求推动经济持续复苏。发挥市场的作用是世界各国政府的经济政策目标所在。这也是中国2020年改革方案的核心。它确立了市场的决定性作用,并要促进海外公司进入中国以及中国企业向海外扩张,其中也包括了会计和审计。

欧洲同样也将关注重点放在了市场上,将其作为金融危机解决方案的一部分。目前,新一届的欧盟委员会已经宣布计划建立一个资本市场联盟,以此来实现银行主导型融资与市场主导型融资之间的平衡,进而释放欧洲的经济增长动力。在这一背景下,会计将发挥更加重要的作用。

就像万维网提供了全球性标准来推动信息经济发展一样,普拉达说,政策制定者们正越来越多地寻求帮助,期望我们能作为财务信息制定全球性准则,从而推动全球经济的发展。

投资方和吸收投资方可能身处世界任何地方。他们之间的沟通方法必须予以标准化。各个司法管辖区会计规定之间的差异,即便是细微的差异,也会给全球经济带来摩擦。它们阻碍了资本的有效配置,而这正是全球经济增长不可或缺的重要因素。

“这就是为什么我认为这项工作如此重要。我们正在携手开拓财务信息的全球性语言。经济的持续繁荣将越来越多地依赖于此。这就是为什么二十国集团领导人、国际货币基金组织、世界银行、金融稳定委员会和国际证监会组织多次对IFRS基金会制定全球会计准则的工作表示支持。”普拉达分析说。

### IFRS 席卷全球之势

普拉达告诉记者,令人欣慰的是,自2001年启动这项工作以来,IFRS基金会已在全球准则的推广上取得了卓有成效的进展。

10年前,最先开始采用IFRS的国家和地区仅有澳大利亚、欧洲、中国香港和南非。但现在,IFRS的身影遍及全球。据最新的分析显示,在138个接受调查的国家中,已有114个国家要求所有或大部分上市公司使用IFRS。

也就是说,在接受调查的国家中,五分之四的国家现在强制要求使用IFRS。在全球大多数行业领域中,IFRS已成为重要的报告制度。

“这些统计数据具有显著意义,因为在10年前,还没有任何一个主要经济体要求采用IFRS。”他说。当然,剩下五分之一的国家还未要求将IFRS用于国内,其中包括一些非常重要的国家,如中国、印度、日本和美国。

例如中国,它的国内准则已与IFRS趋同,但仍存在着一些差异。然而,即便在这些尚未采用IFRS的司法管辖区中,IFRS基金会仍不断看到它们向着IFRS和全球准则稳步迈进。

普拉达表示,公允地讲,IFRS在美国的进展情况低于预期。然而,IFRS在美国的使用状况已经远远超过许多人的认知。美国投资者已广泛使用IFRS财务报表。

他们持有的外国资产超过8万亿美元,其中大部分采用IFRS进行报告。此外,美国证券交易委员会(SEC)负责监管在美上市近500家国际公司。它们均按照IFRS编制财务报表,其总市值高达数万亿美元,这对美国投资者而言是一个重要的投资市场。

(中会)