

中國會計改革八大領域全面推進 (第二部份)

Liu Yuting reviews the progress of Chinese accounting reforms in eight main aspects (Part 2)

財政部企業司司長 劉玉廷

繼 上期刊載從企業會計準則、政府及非營利組織會計、企業內部控制及會計信息化方面推行會計改革後，今期續刊其他領域的分析。

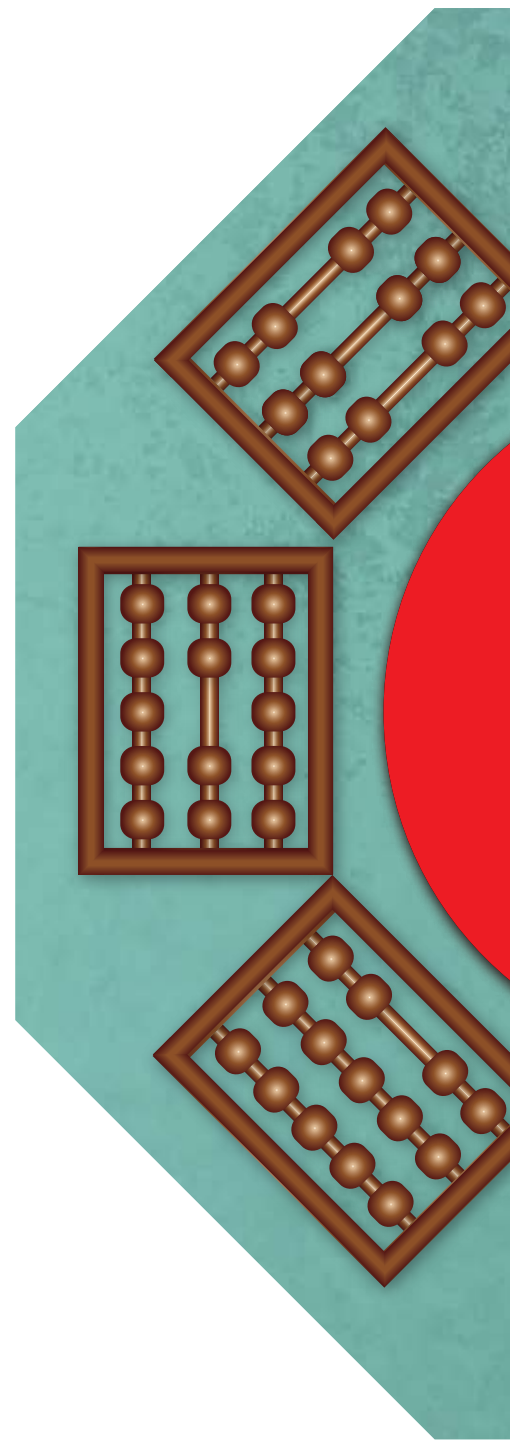
五、註冊會計師行業發展

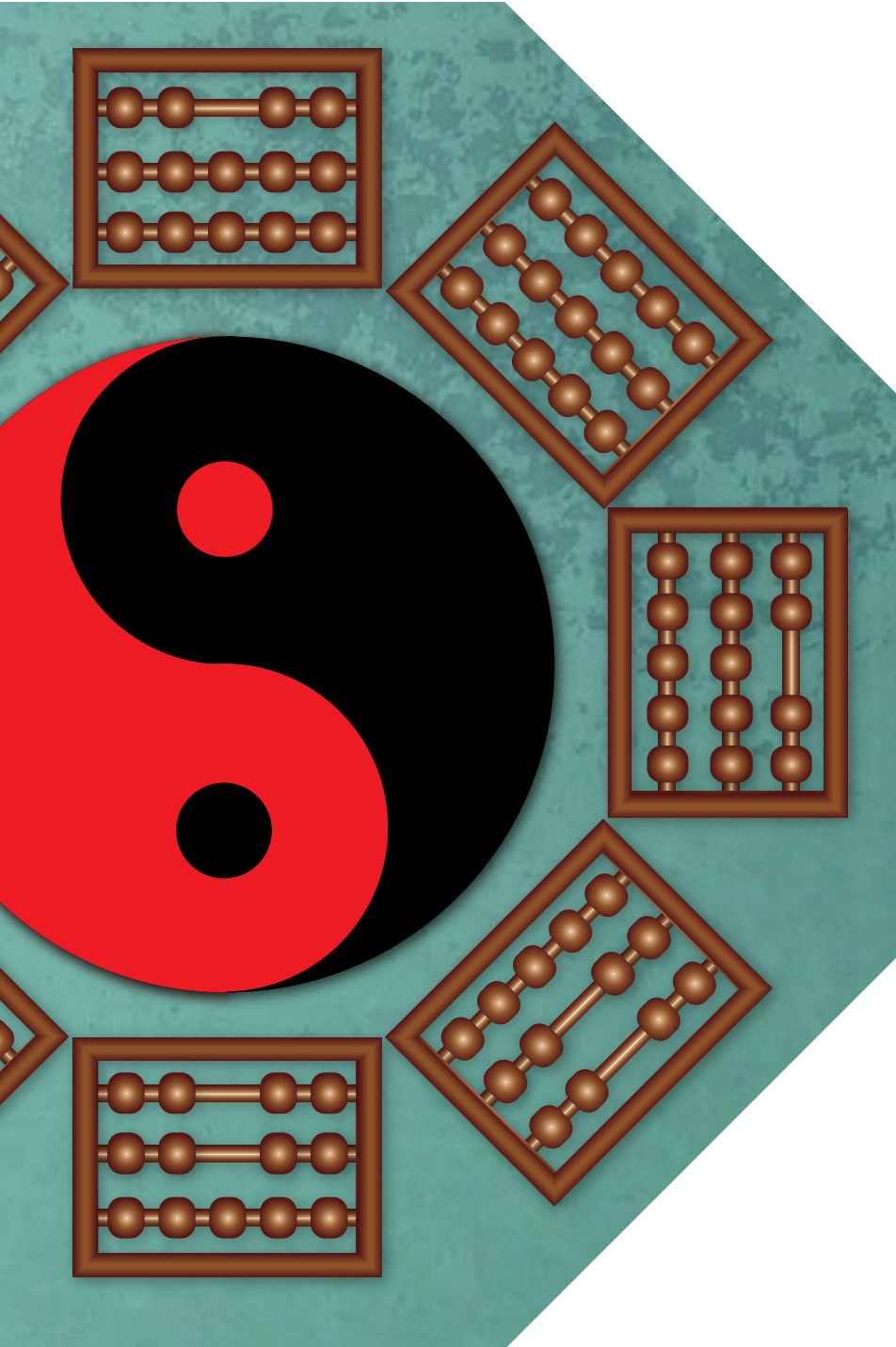
回顧改革開放以後中國註冊會計師行業的發展歷程，從恢復重建到今天發展壯大，經歷了許多風風雨雨和甜酸苦辣，深感推進這個行業發展的艱辛及其與發達國家同行業的差距。時至今日，中國註冊會計師行業總體而言發展成績引人矚目，但仍然是「弱勢群體」，社會地位和職能作用有待進一步提升。2002年在我國香港召開了第十六屆世界會計師大會，同期「安然事件」導致原五大國際會計公司之一安達信倒閉，財政部決定收回對註冊會計師行業的行政管理職能，做大做強和規範發展我國註冊會計師行業成為迫切的客觀需求。近十年來，我和我的同事們嘔心瀝血、奔走呼號，竭盡全力，以忘我的精神致力於推動中國註冊會計師行業加快規範發展。我們是懷著對我國註冊會計師行業的切身體會和深厚感情起草國辦發56號文件的，為此拼搏奮鬥了無數個日日夜夜，旨在對行業發展進行科學總結，確定行業在經濟社會發展中的地位和作用，規劃行業的發展目標，促進這一行業成為受社會尊重的現代服務業，從維護國家經濟信息安全的高度賦予中國註冊會計師的歷史責任感和使命感。國辦56號文件將中國註冊會計師行業提升到了前所未有的高度，是真正指導中國註冊會計師行業發展的綱領性文件。用五年左右時間培育十家左右具有國際競爭力的我國大型會計師事務所是國辦56號文件的重中之重。

在國辦56號文件的徵求意見稿中，我們提出每家大型會計師事務所的年收入規模要在五年內達到30億元人民幣，執業質量、人員質素、組織形式和內部治理要達到國際先進水平。只要牢牢把握行業發展規律，政策有力、方法得當、扎扎實實、多做實事，這一目標是一定能夠實現。我們為此建立並實施了與國際趨同的會計準則體系，徹底解決了中

國註冊會計師不熟悉國際準則的問題。財政部根據國辦56號文件，在2010年連續印發了《會計師事務所分所管理暫行辦法》、《會計師事務所服務收費管理辦法》、《會計師事務所財務管理暫行辦法》、《關於科學引導小型會計師事務所規範發展的暫行規定》、《關於推動大中型會計師事務所採用特殊普通合夥組織形式的暫行規定》等五個文件，並會同國家工商總局圓滿解決了大型事務所轉制的工商登記名稱問題，有關稅收支持政策也在緊鑼密鼓協調之中。根據公平競爭的市場規則取消了不合理的「雙重審計」政策，目前正在全力推進取消H股「雙重審計」工作，努力促使我國符合資格的會計師事務所出具的審計報告得到境外市場的認可。取消H股「雙重審計」的重大意義在於提升約十家大型會計師事務所的國內外市場認可度，促使大型事務所承擔大型客戶的審計和諮詢服務。全力推進取消H股「雙重審計」這一舉措，極大地推動了我國會計師事務所在自願的基礎上實現強強聯合和優化整合，目前已經取得了顯著成效，截至2009年底，已有近十家整合後的會計師事務所的年收入規模達到了五億元人民幣。今年下半年以來，大型事務所都在進行特殊普通合夥組織形式轉制工作，轉制的核心是解決一體化管理問題，只有轉制才能做大做強，為實現大型會計師事務所的發展目標奠定扎實基礎。

做大做強我國註冊會計師行業，在確定了目標、制定了政策、完成了改制之後，接下來要解決的主要矛盾是解決大型事務所承擔大客戶的問題。沒有足夠數量的大客戶作為支撐，具有國際競爭力的大型會計師事務所難以形成。「巧婦難為無米之炊」。目標是在大型事務所轉制之後實現跨越式發展，尤其是承擔H股審計的大型會計師事務所將承擔關係國計民生的國有大型骨幹企業或境外上市公司業務，我們將全力為這些事務所承擔大型客戶相關服務業務創造條件。在這一過程中，大型會計師事務所還將會進行更進一步的強強聯合和優化整合，從而實現良性循環。我們應當繼續緊盯法律修訂、做大做強、規範管理這三大主題，全面深入地





貫徹落實好國辦56號文件精神。可以預計並堅信，在未來一兩年內，我國首批社會廣泛關注的大型會計師事務所將會脫穎而出。

六、會計人才戰略

當今世界，一個國家、一個民族、一個地區乃至一個行業要發展和振興，歸根結底是人才問題。只有重視和加強人才戰略，才能實現中華民族的偉大復興。這就是本人對中共中央、國務院《國家中長期人才發展規劃綱要（2010-20年）》的理解。會計人才是國家人才的重要組成部分。隨著我國社會主義市場經濟的快速發展和經濟全球化，會計工作已經發生了根本性的轉型，由原來的記賬、算賬、報賬發展到今天的經營管理和戰略決策，由現行的收付實現制的預算會計將要逐步發展成權責發生制的政府會計、由會計控制發展到全面風險控制、由會計電算化發展到全面信息化、由中小會計師事務所發展為具有國際認可度的大型會計師事務所、會計理論要求領先於會計改革實踐等等。所有這一切變革都迫切需要培養造就不同類別的大批高端會計人才；與此同時，還要統籌兼顧培養一般會計人才。這就是貫徹國家人才規劃綱要和制定實施《會計行業中長期人才發展規劃（2010-20年）》的主要背景。

財政部歷來重視會計人才建設，改革開放三十年來，針對我國千萬會計人員的實際情況，經過不斷地探索、總結和完善，已經建立了會計人員從業資格制度、會計專業技術資格（初級、中級、高級）考試評價制度、總會計師制度、註冊會計師制度、會計教育制度、會計領軍（後備）人才培養制度、會計人員評選表彰制度、會計理論研究制度等等。會計人才發展規劃在會計人才建設已取得成就的基礎上，提出了著力培養造就60,000名大型企事業單位具有國際業務能力的高級會計人才、2,600名具有國際認可度的註冊會計師、100名具有國際水準的會計學術帶頭人，同時統籌開發其他各類各級會計人才。這是會計人才規劃的主要任務。為落實這些工作任務，我們提出了十大政策措施、確定了六大工程。不難看出，高

端會計人才的培養是會計人才發展規劃的關鍵所在。

如何培養造就高端會計人才呢？根據會計人才發展規劃，在未來期間至少要在以下若干方面實現重大突破：一是建立正高級會計師制度，使會計專業技術資格向著高端升級；二是修訂《總會計師條例》，全面提升總會計師的地位和作用；三是改革會計碩士專業學位（MPAcc）制度，建立高級會計碩士專業學位；四是強化會計人員表彰制度，每年評選表彰全國會計先進工作者並授予「五一」勞動獎章；五是完善全國會計領軍人才制度，嚴格領軍人才的准入、過程培養和退出，使會計領軍人才培養成為長效機制和永久性政策措施。

高端會計人才屬於廣義的領軍人才，應當具備的道德素質、知識結構和能力框架，事關會計事業發展全局和會計人才發展規劃的成敗。本人以為，高端會計人才首先應當強調政治素質、政策水平、職業操守、高尚的人品、廣闊的胸懷、無私的奉獻、具有凝聚力和感召力以及把握全局的能力，極端自私、缺乏奉獻、高傲自大、唯我獨尊是不可能成為高端會計人才的，也不可能被周圍和社會同行所信服。其次，高端會計人才必須要具備扎實的會計專業基礎、精通財務業務、熟悉市場規則，掌握金融、法律、內部控制、信息技術等相關專業知識，具有國際視野、參與經營管理和戰略決策、把握行業發展趨勢、解決複雜經濟問題的能力。第三，高端會計人才應當具備較強的組織協調能力，既有專業才幹又有領導才能，具有多重複合性特徵，要能夠妥善處理上下左右、國內國際等方方面面的複雜關係。

七、小企業和農村會計改革

在我國，小企業具有規模較小、數量眾多的顯著特徵，構成我國國民經濟和社會發展

的重要力量。據有關資料統計，在現有477萬戶企業中，小企業數量佔97.11%、從業人員佔52.95%、主營業務收入佔39.34%、資產總額佔41.97%。黨中央、國務院高度重視支持中小企業發展，先後於2003年出台《中小企業促進法》、2005年出台《鼓勵支持和引導個體私營等非公有制經濟發展的若干意見》，特別是2009年9月，國務院印發《國務院關於進一步促進中小企業發展的若干意見》（國發[2009]36號），提出了進一步扶持中小企業發展的綜合性政策措施。為貫徹落實上述法律和若干意見，結合我國大量中小企業發展和國家有關部門的客觀需求，財政部會計司在原《小企業會計制度》的基礎上，經過廣泛調查研究，於2010年11月1日印發《小企業會計準則》（徵求意見稿），從此拉開了小企業會計標準改革和規範小企業行為的序幕。

制定小企業會計準則是我國會計準則體系建設的組成部分，同時也是促進小企業發展的重要制度安排，徵求意見稿發佈後引起了社會有關方面的密切關注，工業和信息化部、國家稅務總局、金融機構等都對小企業會計準則建設寄予厚望。工信部認為，小企業會計準則有助於貫徹落實國發56號文件精神、強化小企業管理、促進小企業發展；稅務部門認為，小企業會計準則有助於查賬徵稅、提高稅收徵管質量、實現公平稅負；銀行監管部門認為，小企業會計準則是保證小企業會計信息質量、加強銀行對小企業貸款風險管理的制度基礎，小企業的財務報表應當成為商業銀行貸款的重要依據。與此同時，在亞洲-大洋洲會計準則制定機構組（Asian-Oceanian Standard-Setters Group）會議上，我國制定小企業會計準則的基本思路得到了國際有關方面的認同。接下來應當做好更加廣泛和深入的調查研究，確保高質量的小企業會計準則如期出

台，在此基礎上，扎實做好宣傳培訓和測試準備工作，促進小企業會計準則在全國範圍內有效實施。

農村財會工作涉及到「三農」問題和新农村建設。近年來，隨著農村集體財務管理規範化建設的推進，農村集體財務管理工作取得了明顯成效，但一些地方村級財務管理不規範、制度不健全、核算不準確、公開不完善、監管不到位等問題仍有不同程度的存在。為加快解決農村會計工作呈現的突出問題，財政部先後印發了《村集體經濟組織會計制度》、《農民專業合作社財務會計制度》、《新型農村合作醫療基金財務會計制度》等，為規範農村會計核算和監督提供了制度保障。2010年2月8日，中紀委、財政部、農業部、民政部聯合印發《關於進一步加強村級會計委託代理服務工作指導意見的通知》（財會[2010]4號），要求強化村級會計委託代理機構建設，完善工作規範，落實工作經費，把做好村級會計委託代理服務工作作為推進農村集體財務管理規範化建設，加強農村集體資金資產資源管理，促進農村黨風廉政建設、基層民主政治建設和社會主義新农村建設的一項重要工作。同時強調，「有條件的地方，可以聘請會計師事務所承辦村級會計委託代理業務」。這一通知出台後，受到了社會廣泛重視。各地財政部門與有關職能部門協調溝通，紛紛出台了適用於本地區情況的政策、辦法，並組織實施，大力推廣村級會計委託代理服務工作。

村級會計委託代理服務取得了顯著成效：一是為加快農村和諧穩定發展奠定了重要基礎。會計委託代理服務工作在維持村集體資金所有權、使用權、審批權和監督權不變的情況下，通過村民會議、村民理財小組、村民委員會等組織方式，邀請村民廣泛參與村集體經濟組織財務收支預算審批、日常村級開支審核、一般項目建設決策等村財務管理的全過程，實現了村集體經濟的財務決策民主化，財務狀況公開化，財務監督制度化。「給百姓一個交代，選幹部一個清白」，消除了可能引發農村社會不穩定的因素，化解了因財務信息不透明而引起的幹群矛盾，促進了農村的和諧穩定。二是為深化農村黨風廉政建設提供了制度保障。通過健全村民民主理財制度，引入社會中介機構參與村集體資金、賬務管理，進一步規範了銀行賬戶、銀行存款、現金、債權債務、票據使用和會計檔案等的管理，健全了財務預算決算、開支審批、審計監督制度，有效避

高端會計人才屬於廣義的領軍人才，應當具備的道德素質、知識結構和能力框架，事關會計事業發展全局和會計人才發展規劃的成敗。

通過健全村民民主理財制度，引入社會中介機構參與村集體資金、賬務管理，進一步規範了銀行賬戶、銀行存款、現金、債權債務、票據使用和會計檔案等的管理，健全了財務預算決算、開支審批、審計監督制度，有效避免了村集體資金被貪污、擠佔、挪用等腐敗行為。

免了村集體資金被貪污、擠佔、挪用等腐敗行為。三是為促進社會主義新農村建設發揮了積極作用。通過集中核算，有效減少了鄉村行政開支，減輕了農民負擔，鞏固了農村稅費改革成果；通過資金直達農戶，為全面實現村資金直達農戶和項目單位提供了保證，促進「三農」政策等各項惠農政策的落實；通過代理服務平台，實現了政府職能由徵管型向服務型的轉變，加強了基層組織建設，有力地促進了農村各項事業的發展。

八、會計教育和會計理論研究

隨著企業會計改革的不斷深化，我國會計教育和會計理論研究相對滯後，世界銀行在對中國會計準則與實施情況進行評估後也有類似結論。世界銀行認為，在財政部的領導下，中國改進會計審計準則和實務質量的戰略已成為良好典範，並可供其他國家仿效，同時也指出我國的會計教學在一定程度上滯後於會計改革實踐。這一問題應當引起教學單位和有關方面的高度重視，採取多種有效措施加以解決，教育主管部門積極推進專業學位教育制度是解決這一問題的重要舉措和制度安排，將在「十二五」期內對現有研究型學位數量的一半轉為應用型專業學位。會計碩士專業學位教學指導委員會可抓住這一有利時機，加快制定教學培養方案，切實解決我國會計教學滯後於會計改革實踐的問題。與此同時，改革現行的會計碩士專業學位制度，積極促進高級會計碩士專業學位（EMPAcc）和會計博士專業學位（DPAcc）的出台，並解決三家國家會計學院的學位授予權問題，在此基礎上，經過不懈努力將會計學科提升為一級學科。會計學位改革可考慮同會計職稱或執業資格掛鉤。經過評估之後，獲得學位的畢業生報考註冊會計師和會計職稱，可考慮免考部分科目；

已經考取註冊會計師或會計職稱的人員報考MPAcc研究生，也可給予加分待遇。各種類型的MPAcc都有自己的個性化培養方案，包括入學如何考試，學生如何學習，導師如何指導，如何實現產學研結合，如何建設企業、會計師事務所實踐基地等等。上述內容已經列入會計行業人才發展規劃。

理論指導實踐，實踐豐富理論。回顧中國會計改革近十年來的發展史，企業會計準則、政府會計改革、企業內部控制、會計信息化、註冊會計師行業發展、會計職稱制度等諸多領域都是以理論研究為先導的，通過中國會計學會設置大批重點或重大科研課題，組織我國會計理論和實務界的專家形成強大的研究力量，推出若干高質量的研究報告，為會計改革提供強而有力的技術支撐，這是被實踐證明的成功做法和寶貴經驗，從這個意義上說，中國會計學會為我國會計改革與發展做出了重要貢獻。未來的會計改革任務艱巨，會計理論和教育界參與其中責無旁貸，現行的工作機制和方式可以延續和借鑒。關於會計理論的研究方法，應當引起各方面尤其是會計理論界的高度重視。當前有一種比較極端的看法，認為只要採用以數學模型為基礎的實證研究就代表學術水平高，甚至出現為實證而實證、根據結論需要修改模型和數據等做法。我不反對實證研究方法，歷來主張規範研究方法和實證研究方法並重，並以能否解決實際問題作為檢驗研究方法優劣的唯一標準。實際上，以數學模型為基礎的研究方法只是實證研究方法的一種，而寫好規範研究的論文也非易事。中國會計改革前期所進行的大量科研課題的研究報告，幾乎都不是通過數學模型為基礎的實證研究得出的，同樣為會計改革與發展提供了理論支持。關於會計理論研究的內容，要國內國外並重，著力解決中國的實際

問題。中國的會計改革成果舉世矚目，國外會計同行都在紛紛研究中國，中國的會計理論研究工作應該將中國會計改革的實際情況如實地向國外推薦，以此為基礎形成的會計理論研究成果爭取在國外的會計理論領域佔據應有的地位，力爭使中國的會計理論研究具有與我國經濟和會計改革發展成就相匹配的國際影響力。

中國會計學會是凝聚著全國會計理論和實務工作者的權威性組織，肩負著支持會計改革與發展、培養高端會計人才，及會計研究國際化的重任。為了更好地履行職責，中國會計學會正在打造系列高端平台：一是高端會計研究平台，緊密結合我國會計改革與發展的實踐，不斷開展重點或重大科研課題研究、一系列專業委員會的學術活動、資深會員論壇、《會計研究》雜誌編輯出版等工作，充分發揮引領研究方向、服務改革與發展的高端研究平台的作用。二是多層次會員服務平台，通過高質量的服務不斷發展正式會員、高級會員和資深會員，使不同層次的會員不僅能夠及時了解國內外會計的最新動態，更重要的是採用多種服務方式實現會員的知識結構和能力框架不斷提升。三是高質量的專業培訓平台，主要針對會計改革的社會需求，通過網絡培訓、現場培訓等方式，開展全社會範圍內中高級會計人員的高質量培訓，形成高端培訓品牌，確保學員學有所值、學有所獲，切實解決實際工作中遇到的各種疑難問題。上述高端平台的建設在很大程度上需要通過網站加以實現，目前正在完善和改進學會網站，目標是建成一流網站，通過現代化手段力爭促進中國會計學會的會計研究、會員服務和專業培訓等達到或接近世界先進水平。

綜上所述，中國會計改革八大領域的任務是艱巨的，責任重大，需要財政部及各地財政部門牽頭引領，會計學會、註冊會計師協會、國家會計學院、會計資格評價中心、會計報等報紙雜誌相關媒體的積極配合協同作戰，相關部門、企事業單位、會計師事務所等有關方面的大力支持，才能在現有改革的基礎上實現會計改革八大領域全面推進和拓展，為促進我國經濟社會的協調可持續健康發展做出應有的貢獻。

（全文完。）



Liu Yuting is director-general of the Ministry of Finance's state equity and corporate finance department.