

中国财政部副部长余蔚平

接受香港会计师公会《A Plus》杂志 2015 年 10 月号的采访原稿

问：财政部在监督中国会计行业方面扮演怎样的角色？

答：根据《会计法》和《注册会计师法》的授权，国务院财政部门 and 省级财政部门是会计和注册会计师行业的主管部门。财政部在会计和注册会计师行业管理方面主要履行以下职责：**一是**起草全国性的会计法律、总会计师条例、企业财务会计报告条例等有关行政法规草案，并组织贯彻实施；**二是**制定会计标准（含审计标准，下同），包括企业会计标准、政府和非营利组织会计标准、管理会计标准、企业和行政事业单位内部控制体系标准、会计信息化标准等会计技术标准；**三是**管理和培养会计人才，主要包括面向企事业单位会计人员的会计从业资格管理和会计专业技术职称管理，以及学术类、企业类、行政事业类和注册会计师类等四类高端领军会计人才培养等；**四是**加强行业监管，包括企事业单位会计信息质量监督、注册会计师行业行政监管和会计服务市场管理及对外开放等。

问：财政部推动中国会计行业改革取得了哪些进展？

答：近年来，财政部根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，结合国际宏观经济形势和中国经济发展态势，加快推进中国会计行业改革与发展，取得了一些进展，主要包括：

一是顺应国家治理体系和治理能力现代化的新形势，制定了权责发生制政府综合财务报告制度改革方案，稳步推进政府会计改革，目标是建立并实施一套具有中国特色的，统一、科学、规范的政府会计准则体系和权责发生制政府综合财务报告制度，全面、准确地反映政府资产负债和运行成本，提高政府运行效率，降低财政风险。

二是适应中国经济“新常态”对提高经济运行效率的新要求，全面启动我国管理会计体系的建设和应用，建立了包括香港会计专业人士在内的高质量咨询专家库，充分发挥会计行业和会计职业在服务国家建设、经济发展和企业创新方面的职能作用。

三是进一步强化企业和行政事业单位内部控制体系建设与实施，在各行各业宣传和推广内部控制的理念与技术方法，有效防范微观主体和宏观经济运行的风险，提高经济运行效率效果。

四是适应移动互联、云计算、大数据等信息技术日新月异的新形势，不断健全完善会计信息化政策和标准，大力推进可拓展商业报告语言（XBRL）在我国企业财务报告和内部管理中的运用，加快推进会计资料无纸化进程，促进市场主体利用会计信息化技术手段转型，提升会计服务管理的能力，进一步增强竞争力。

五是不断深化会计国际交流合作，继续推动中国企业会计准则的国际趋同等效，与国际财务报告准则基金会各个层面保持紧密联系，全方位参与国际财务报告准则制定和其他双边或多边国际交流活动，持续增强中国会计行业的话语权。

六是坚持市场化改革方向，切实简政放权，取消和下放了一批涉及会计服务市场的行政审批事项，在保证监管质量的同时，降低了会计服务市场的准入门槛，有效激发了市场主体的活力。

七是加大人才培养力度，通过形式多样的培训机制，全方位培养学术型、领导型、管理型、操作型等不同类型和不同层次的会计人才，鼓励和支持高端会计审计人才参与国际事务、拓宽国际视野、提高国际竞争力。

问：管理会计体系建设有助于推动企业加强管理。请问财政部在推动管理会计体系建设方面有何设想和具体措施？

答：为深入推进会计强国战略，全面提升会计工作总体水平，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展，财政部于2014年10月27日发布了《财政部关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》。《指导意见》作为建设我国管理会计体系的纲领性文件，其内涵丰富，明确了建立与我国社会主义市场经济体制相适应的管理会计体系的总目标，要争取在3-5年内，在全国培养出一批管理会计人才；力争通过5-10年左右的努力，基本建成中国特色的管理会计体系，使我国管理会计迈入世界先进行列。《指导意见》科学创新了一个由理论、指引、人才、信息化加咨询服务“4+1”的管理会计有机发展模式，该发展模式各部分既相互独立，又彼此关联；既自成一体，又彼此促进。

——“**理论体系**”是管理会计体系建设的基础。重点解决目前理论界和实务界对管理会计认识不统一、管理会计缺乏公认的定义和框架等问题。要求强化管理会计理论创新和机制完善，鼓励建立管理会计研究基地，积极推动形成管理会计产学研联盟，构建与时俱进的现代管理会计理论体系。

——“**指引体系**”是管理会计体系建设的保障。财政部计划在理论体系建设的基础上，结合我国管理会计实务，系统梳理和总结管理会计工具方法，积极构建由基本指引、若干应用指引和大量实务案例组成的具有中国特色的管理会计指引体系。

——“**人才队伍**”是管理会计体系建设的关键。财政部将推动建立管理会计人才能力框架，进一步完善现行会计人才评价体系，将管理会计知识纳入现行人才培养中；改革会计专业技术资格考试和注册会计师考试，鼓励高等院校加强管理会计课程体系建设和师资队伍建设、与企业 and 行政事业单位合作建立管理会计人才实践培训基地并探索管理会计人才培养的其他形式等。

——“**信息系统**”是管理会计体系建设的支撑。财政部将指导企业和行政事业单位建立面向管理会计的信息系统，鼓励大型企业和企业集团建立财务共享服务中心，通过现代化的信息手段，实现企业和行政事业单位会计与业务活动的有机融合，推动管理会计功能的有效发挥。

——“**咨询服务**”是确保上述四大任务顺利实施推进的外部支持。财政部将积极培育管理会计咨询服务市场；支持、指导、规范包括注册会计师行业在内的会计服务机构开展管理会计咨询服务业务，为企业和行政事业单位提供更为科学、规范的管理会计实务解决方案。

问：世界上许多国家都把财政透明度视为提高公共治理效率的重要方面。请问财政部在推进政府会计改革、提升财政透明度方面有何政策举措。

答：党的十八届三中全会决定提出要“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”，全国人大常委会表决通过修订并于2015年1月1日起施行的《预算法》也明确要求各级政府财政部门应当按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告。根据党中央、国务院的决策部署，在立足我国国情的基础上，财政部研究起草了《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，于2014年12月12日由国务院批转印发。

权责发生制政府综合财务报告制度改革是基于政府会计规则的重大改革，总体目标是通过构建统一、科学、规范的政府会计准则体系，建立健全政府财务报告编制办法，适度分离政府财务会计与预算会计，全面、清晰反映政府财务信息和预算执行信息，为开展政府信用评级、加强资产负债管理、改进政府绩效监督考核、防范财政风险等提供支持，促进政府财务管理水平提高和财政经济可持续发展。

政府会计准则制度是编制政府财务报告的重要依据，是规范政府经济业务和事项的会计确认、计量、记录和报告的标准体系，在权责发生制政府综合财务报告制度改革中具有重要的基础性作用。在建立健全政府会计准则制度方面，财政部有两项重要任务：**一是制定政府会计基本准则、具体准则和应用指南**。基本准则作为政府会计的概念框架，用于指导具体准则的制定，并为政府会计实务问题提供处理原则；具体准则用于规范政府发生的具体经济业务或事项的会计处理；应用指南是对具体准则的实际应用作出的操作性指引。目前基本准则已经完成三轮征求意见，近期还召开了立法论证会，预计在今年内正式发布。**二是健全完善政府会计制度**。政府会计科目设置要实现预算会计和财务会计的双重功能：预算会计科目应准确完整反映政府预算收入、预算支出和预算结余等预算执行信息；财务会计科目应全面准确反映政府的资产、负债、净资产、收入、费用等财务信息。待条件成熟时，财政部将推行政府成本会计制度，规定政府运行成本归集和分摊方法等，反映政府向社会提供公共服务支出和机关运行成本等财务信息。目前，财政部已经启动了政府会计制度的制定工作，力争在今年年底前形成征求意见稿。

为了协调推进政府会计改革，建立健全中国政府会计准则制度体系，财政部专门成立了政府会计准则委员会，由部领导担任主席，会计司、国库司等多个司局参加，办公室设在会计司。在委员会组成上，下一步还将吸收相关部门和单位的人员参与，并将组建咨询专家组，充分发挥专家力量，广泛调动社会资源，形成合力，共同推进我国政府会计改革工作。与此同时，财政部全面启动了公共部门注册会计师审计制度研究，引入注册会计师参与公共部门财务报表审计和有关专项审计，必将促进包括政府机构在内的公共部门提升透明度和治理水平。

问：内地与美国就审计文件查阅问题的磋商有何最新进展？

答：2009 年以来，财政部会同证监会与美国公众公司会计监督委员会（PCAOB）一直保持沟通，就审计监管合作问题进行了多轮磋商和会谈。目前，在与美国审计监管合作方面，内地区分日常检查和执法调查，采取了不同的合作方式。在**日常检查方面**，内地主张在互相尊重主权和法律的基础上开展监管合作，采取务实、灵活的态度，就会计师事务所的日常检查开展对话、增进互信，努力就审计监管合作方式达成一致。在**执法调查方面**，根据财政部、证监会于 2013 年 5 月与美国 PCAOB 签署的执法合作备忘录，我方通过执法合作渠道向其提供审计工作底稿。

问：内地与香港在跨境审计监管合作方面有何进展？

答：内地与香港于 2010 年签署跨境审计监管合作备忘录，正式建立了相互依赖的监管合作机制。按照上述协议，2013 年至 2014 年间，财政部根据香港方面提出的协查请求，先后对 15 家内地在港上市企业及其为其出具审计报告或参与审计业务的内地会计师事务所进行了重点检查，并将检查结果及会计师事务所整改情况向香港方面进行了通报。

应香港监管机构的请求，财政部还与香港方面就香港会计师事务所内地执行审计业务的监管问题进行了多次磋商。针对香港会计师事务所入境执业形成的审计工作底稿的保管和出境问题，财政部与证监会、国家保密局、国家档案局等有关部门进行了充分沟通，拟在履行行政许可、保密审查等法定程序的前提下，通过监管合作安排有条件地允许审计工作底稿出境接受检查，以满足香港监管机构的合理需求。

问：财政部在推动内地与香港会计交流合作方面有何进展？

答：多年来，财政部在 CEPA 框架下不断扩大对香港会计服务市场的开放，形成了全方位、多层次、有深度、高质量的开放格局，同时积极促进内地与香港会计行业的合作和交流。过去一段时期以来主要做了以下几项工作：

（一）推动两地会计准则持续趋同等效。自 2007 年两地实现会计准则等效后，财政部与香港会计师公会等有关方面建立了趋同等效会议机制，就两地准则及国际财务报告准则进展等共同关心的问题一直保持着密切的

交流与合作。近年来，财政部根据《中国企业会计准则与国际财务报告准则持续趋同路线图》的要求，对内地会计准则进行修订与制定，并与国际财务报告准则项目保持同步，在此基础上，进一步优化与香港会计准则保持持续等效的合作机制。与此同时，两地利用中日韩、亚大等会计准则制定多边或双边机制，共同参与国际财务报告准则的制定，扩大中国会计的国际影响力。

(二) 推动会计服务贸易自由化。财政部配合商务部开展 CEPA 框架下会计服务市场开放磋商，形成 CEPA 框架下《内地在广东与香港、澳门基本实现服务贸易自由化的协议》中的会计负面清单，认可香港专业人士的香港审计经验，积极回应了香港会计界的这一重大关切。

(三) 加强会计专业领域合作。财政部重视与香港会计界的业务联系和专业合作，2014 年共聘任 14 名香港会计专业人士担任财政部管理会计咨询专家或内控咨询专家，持续引入香港会计专业优势为内地会计发展提供助力。

(四) 开展 H 股所执行 H 股企业审计业务阶段性总结。按照与香港有关方面的约定，财政部于 2014 年底召开内地事务所从事 H 股企业审计业务阶段性情况总结工作座谈会，协助解决 H 股所开展 H 股企业审计业务的一些现实难题，着力提高 H 股所在香港资本市场的执业质量。

(五) 做好临时执业审批下放衔接。根据党中央和国务院关于“简政放权，进一步释放市场活力”的改革精神，财政部指导省级财政部门做好香港会计师事务所来内地临时执行审计业务审批工作，为香港会计师事务所申请临时执业许可提供更多便利。

下一阶段，财政部将一如既往地推动 CEPA 框架下会计服务自由化进程，聘任更多资深的香港会计专家担任内地咨询专家，在准则修订、跨境监管等问题上与香港保持密切沟通和协同合作，继续通过定期互访、经验交流、工作会谈等多种形式深化合作、扩大交流。欢迎香港会计界同仁来内地发展兴业，与内地会计行业在交流、交往、交融中共同提升专业水平，共同提升服务能力，共同开拓国际市场。