小提示　点击【天健会计师事务所】一键关注订阅

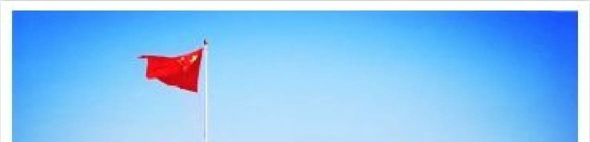
2020年1月13日，习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上发表重要讲话，指出：要以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。这是党和国家最高领导人为新时代完善党和国家监督体系指明了方向，从完善国家治理体系角度对加强财会监督、把财会监督作为完善党和国家监督体系重要组成部分的首次重要论述，把财会监督提高到一个新的政治高度。

经济越发展，会计越重要。马克思在《资本论》中阐述了“簿记”对经济社会发展的作用：“过程越是按社会的规模进行，越是失去纯粹个人的性质，作为对过程的控制和观念总结的簿记就越是必要”。

馬克思
中華蘇維埃第二次全國代表大會秘書處印

在经济社会运行的过程中，会计工作的参与最全面，会计对经济活动的分类和确认最专业，对数量金额的计量最精确，报告和披露最规范。在我国社会主义市场经济体制完善和国家经济社会发展过程中，会计工作发挥了维护社会经济秩序、支持资源优化配置、促进经济效益提高等巨大作用。会计是企业经济

活动的集中反映，是企业经济决策的主要依据；也是国家经济社会管理的重要基础，是处理国家、企业和个人经济利益关系的关键枢纽；更是国家治理体系和治理能力现代化的基础环节。基础不牢，地动山摇。因此，在当前推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求下，加强财会监督，确保企业、国家财会信息的真实性、完整性、准确性和及时性显得尤为重要。其中，企业的财会监督又是整个国家财会监督的重要组成部分。企业的财会监督分为内部监督和外部监督，内部监督包括内部控制、内部审计等；外部监督包括财政、审计、税务、证监等行政主管部门的政府监督、会计师事务所的第三方社会审计监督等。结合当前财会监督工作中的问题和实际情况，就进一步加强财会监督工作、提高财会信息质量，我们提出以下十个方面的建议。



中华人民共和国万岁
世界人民大团结万岁

一、固本强基 构建社会诚信体系

诚信是现代市场经济社会运行的基石。人民有信仰，国家有力量，民族有希望。构建和完善社会诚信体系，是推动社会主义市场经济发展、推进国家治理体系和治理能力现代化、提升国家软实力和整体竞争力的重要基础，也是加强财会监督、完善党和国家监督体系的重要保障。因此，在全社会要大力倡导积极践行富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善的社会主义核心价值观，凝结起全体人民共同的价值追求，凝魂聚气，强基固本。要营造和培育诚信光荣、造假可耻的良好社会氛围，完善守信联合激励和失信联合惩戒的长效机制，推行“失信人”公示和“一处失信、处处受限”的惩

戒措施，推动全体公民自觉守法诚信，推动市场主体“诚信为本,操守为重,坚持准则,不做假账”，为社会治理营造良好的诚信环境。

诚信为本
操守为重
坚持准则
不做假账

二、与时俱进
完善法律法规制度

法律是一切行动的准绳。财会领域的相关法律主要有《会计法》《注册会计师法》《总会计师条例》和《企业财务会计报告条例》。作为指导我国会计工作的最高准则，我国现行的《会计法》是1985年1月由全国人大常委会通过实施，距今已有35年，虽然

分别于1993年、1999年和2017年进行了修订，但历次修订改动的内容较少。同样地，作为注册会计师行业根本大法的《注册会计师法》于1993年10月由全国人大会常委会通过实施，距今也近30年，虽然2014年8月进行了专项修正，但大部分条款已经不能适应和满足注册会计师行业发挥财会监督作用、服务市场经济发展的需要。《总会计师条例》是国务院于1990年12月31日颁布实施，距今已有30年。《企业财务会计报告条例》是国务院在2000年6月颁布，并于2001年1月1日起实施，也已近20年。

上述四部法律法规中的部分条款已经不符合我国

当前的经济社会发展和财会工作实际，主要表现在：一是有的条文已与当前的实际情况严重脱离。例如，《会计法》第四十二条规定，对于不依法设置会计账簿的、私设会计账簿的、向不同的会计资料使用者提供的财务会计报告编制依据不一致的等十种违法行为，由县级以上人民政府财政部门责令限期改正，可以对单位并处三千元以上五万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处二千元以上二万元以下的罚款。罚款金额太小、处罚力度太低，没有威慑力，起不到警示作用，与当前的经济发展状况严重脱节。《注册会计师法》的注册会计师考试条件中的学历要求仍然为大专，随着高等教育的发展与普及，我国高考入取率已经从上个世纪90年代的20%左右提高到现在的80%左右，情况已经发生了很大变化。二是部分现行制度在法律中没有明确规定，缺少法律依据，亟需补充。例如，《注册会计师法》第二十三条、第二十四条规定了会计师事务所的组织形式可以是合伙企业或有限责任公司，但没有对现行的证券资格事务所的特殊普通合伙制作出明确规定。《总会计师条例》只适用于全民所有制的大中型企业及有需要的事业单位，而当前普遍在企业中设置的财务总监却无相应的法规依据。三是有关财会监督

的规定较少，不成体系，亟需完善。例如，《注册会计师法》对注册会计师执业的权利与义务规定过于宽泛，不够具体，不利于注册会计师执业监督职能的发挥。

因此，我们建议，尽快对《会计法》《注册会计师法》以及《总会计师条例》《企业财务会计报告条例》进行全面修订，以适应当前经济发展的需要，为提升财会监督的效率和效果提供法律保障。

此外，2020年3月1日开始实施的新修订《证券法》，对注册会计师行业从事其他证券服务业务监管内容的最新规定是：“从事其他证券服务业务，应当报国务院证券监督管理机构和国务院有关主管部门备案”，即“双备案”。建议财政部和证监会尽快明确从事证券服务业务会计师事务所备案管理办法。

三、以我为主
实施准则国际趋同

会计准则是会计工作遵循的基本原则，是会计核算工作规范。会计是经济活动的反映，会计是国际通

用商业语言，在经济全球化发展的浪潮下，国际会计准则趋同是大势所趋。我国在2005年开始实施国际会计准则趋同战略，明确了趋同四项原则：趋同是进步、是方向，趋同不等于等同，趋同是一个过程，趋同是一种互动。今后在实施国际会计准则趋同战略时，务必要更加全面精确地体现这四项原则的精髓，着重考虑以下三点：第一，准则制定要突出核算从简、管理从严的精神，要充分考虑中国法律经济环境和企业实际情况，对一些符合中国实际，并已行之有效的会计处理方法，敢于提出并保留中国智慧和中国方案，体现准则国际趋同互动原则，并不断增强国际准则制定的话语权。比如商誉准则，对商誉是采取年末减值测试计提准备还是采用年度摊销的会计政策，值得进一步探讨。第二，准则条文中国化，条文陈述要符合中文表述习惯，避免诘屈聱牙、苦涩难懂，以便财会人员更好地理解、学习、贯彻、运用准则。第三，保持会计准则的相对稳定，避免变化太快，徒增学习和普及的成本。总之，准则的制定要以我为主，务实灵活，洋为中用，更多地考虑中国国情，从中国经济发展的实际情况出发，提高准则的实操性，保持准则的相对稳定性，为会计核算和财会监督提供专业标准依据。

四、注重实效 严格法规准则执行

严格法规准则执行是抑制企业财务造假舞弊的重要手段。马克思曾说：“资本害怕没有利润或利润太少，就像自然界害怕真空一样，一旦有适当的利润，资本就胆大起来。如果有10%的利润，它就保证到处被使用；有20%的利润，它就活跃起来；有50%的利润，它就铤而走险；为了100%的利润它就敢践踏一

切人间法律；有300%的利润它就敢犯任何罪行，甚至冒绞首的危险。"处罚力度过低，是当前会计信息失真、财务造假舞弊现象较严重的主要原因。在资本市场巨大的利益驱动下，不少上市公司和IPO企业治理层、管理层铤而走险，编制虚假的财务会计报表以谋求非法不当利益。加之执行缺位，《会计法》颁布实施35年来，绝少闻有类似处罚，法律实施效果不理想。因此，为震慑造假行为、抑制造假冲动，建议在法律和具体执行中加大对财务造假舞弊的处罚力度。修订后施行的《证券法》对造假主体的处罚由原来的三十万元以上六十万元以下的罚款增加至二百万元以上二千万元以下的罚款，正是出于这样的考虑。

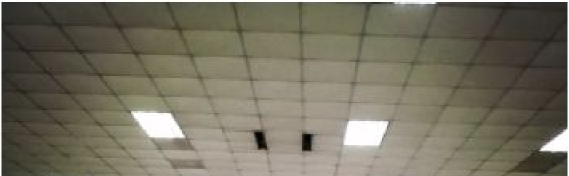
企业会计准则和政府会计准则等相关会计制度均由财政部制定颁布。但在执行过程中，存在其他政府部门随意确定会计处理或对会计制度进行解释的情况。例如，未经财政部批准或会签，有的主管部门或地方财政部门会对某项交易的会计处理给出处理意见。这种情况的存在，导致了会计准则、制度的执行不统一，削弱了会计信息可比性，不利于财会监督工作的开展。建议财政部门切实履行相关职责，在对会计准则解释时，发挥牵头和主导作用，确保不同领域

对准则执行的统一性。对于确有行业特点或特殊要求的，也应明确相关的衔接办法。

五、源头治理 健全企业内控制度

企业内部控制制度和内部审计制度是构建现代企业制度的重要环节，是完善企业内部治理体系的重要基础，也是防范企业财务造假舞弊的关键所在。从当前财务造假舞弊的案例中可以发现，企业的控股股

东、实际控制人、董事长、总经理等是财务造假舞弊获取经济利益的最大受益者，最具有财务造假舞弊的动机，这些人是企业的“关键少数”，要压实这些人的责任。而财务造假舞弊的轻易成功，与企业内部控制制度和内部审计机制不健全、企业财会人员地位较低有很大关系。企业内控制度不健全，监事会、独立董事、审计委员会等机构形同虚设，不能有效发挥监督职能；加之企业财会人员地位低、不受重视、缺少话语权，不能很好地履行法律赋予的职能，难以保证企业的会计工作质量。建议进一步指导企业完善内部控制制度，切实发挥监事会，特别是上市公司独立董事、审计委员会的监督作用，同时在法律层面增加对会计机构负责人、会计主管人员选聘流程的规定，明确公司（企业）会计机构负责人、会计主管人员的任职需经公司董事会等类似机构批准，提高会计部门和会计人员的地位，健全内部控制和内部审计机制，增强会计工作独立性，确保会计工作质量。



六、独立审计
发挥注会鉴证职能

注册会计师审计是财会监督体系中社会监督的重要内容，在国家经济监督体系中具有重要地位，是国家不花钱的“经济警察”，它在完善市场经济体制、促

进经济社会发展、提高经济发展质量、维护国家经济信息安全等方面发挥着重要作用。截至2019年12月31日，全国共有会计师事务所9,393家（含分所1,174家），注册会计师107,654人。注册会计师的审计鉴证业务，最直接的社会功能就是提升财务报告信息的社会公信力。美国前总统里根在给美国注册会计师协会成立100周年贺信中指出："独立审计为企业和政府的会计报表提供可信度。没有这种可信度，债权人和投资者就难以做出为我们的经济带来稳定和活力的决策。没有注册会计师，我们的资本市场将土崩瓦解"。朱镕基同志也曾指出："发展注册会计师事业是为社会主义市场经济奠基，注册会计师发展的好坏关系到国家的前途和命运，大力发展注册会计师是千秋万代的事业"。因此，切实有效发挥注册会计师审计鉴证职能，对于完善财会监督体系、加强财会监督工作具有重要意义。

诚信金鼎

“诚信金鼎”是根据前总理朱镕基先生倡导的“诚信为本、操守为重”的思想所开发设计的。至诚至信是待人处事之基准，注册会计师执业之磐石。以诚铸鼎，以鼎铭信是为人之道、兴业之本。

一方面，建议适当扩展注册会计师行业的执业范围，恢复实施企业设立投入资本的验资制度和企业年检审计制度。实践证明，公司注册资本的实缴并验证制度是一项好制度。当前我国市场诚信体系尚不健全，前几年的商事制度改革，片面强调减轻企业负

担，设立公司注册资本从实缴制改为认缴制，并取消企业设立验资程序和企业年检审计制度，容易导致公司虚报注册资本，“皮包公司”趁机兴起，使得交易对方无法分辨该等公司的真实资金实力，一旦被骗，作为交易对方的债权人的利益完全没有保证。公司为确保交易顺利，需要加大对该等公司的前期尽职调查，这实际上增加了双方的交易成本。一家资不抵债公司，通过美化编造会计报表，四处融资，会给社会带来极大的金融风险。恢复实施对投入资本的验资制度和企业年检审计制度，充分发挥注册会计师行业的财会监督作用，从长远和全局看，有利于减轻企业负担、降低市场交易成本、确保交易双方的合法权益。同时，建议增加对社会公益平台、非营利性组织的第三方审计，比如各种公益基金会、互助筹款平台等，强化对这类平台组织的外部财会监管，提高其财会工作规范化水平和资金收支透明度，不断增强这类平台组织的社会公信力。

另一方面，建议改革会计审计服务市场的招投标制度和层层入围制度。必须明确，会计师事务所的审计鉴证服务与一般商品、服务不同，后者仅涉及交易双方，而前者不仅与交易双方有关，还涉及诸如政府部门、投资者、银行、社会公众等诸多利益相关者。不仅如此，审计鉴证服务领域并不遵循“价廉物美”的市场法则。“劣币驱逐良币”市场乱象的产生，很大程度上与低价竞争有关。采用招投标的方式、特别是采用最低评标价法选择审计鉴证服务，可能达不到节约成本的初衷，反而因为低价竞争而导致执业质量的降低和对专业胜任能力的忽视，进而影响服务质量。因

此，建议要结合会计审计市场的特点与特性，废除以招投标方式选择会计师事务所的做法，或者对现行招投标制度完善管理，科学合理地设计招投标的评价体系，降低收费价格权重，坚决取消最低价中标，引入中位价或平均价得最高分的评标原则，避免低价竞争带来的审计服务质量下降的情况。同时，在政府部门、行政事业单位、国有企业等对会计审计专业服务需求日益增加的此背景下，需要会计审计专业服务的财政、审计、国资、教育行政、保险、银行等政府主管部门、行政事业单位和大型国有企业等建立了会计师事务所的入围制度。会计师事务所通过分别申请进入不同的审计机构库后方能承接业务。此外，政府主管部门、行政事业单位和大型国有企业通过入围制度确定可提供服务的会计师事务所后，有的部门和单位，特别是央企等大的集团公司还要继续对已入围的会计师事务所再进行筛选，重新入围后才可以承接业务。这样不仅加大了会计师事务所申报入围的成本和精力，而且容易造成个别单位、部门和国有企业自定标准、自立门槛，尤其是量身定做的入围条件，更容易导致权力寻租，滋生腐败。因此，建议取消层层入围制度，各主管部门通过公平合理科学的方式确定入围的会计师事务所后，其管辖的部门、行政事业单位

和国有企业即可从入围的会计师事务所中直接进行选择。或者将注册会计师协会行业前百家会计师事务所信息排名与政府、行政事业单位和国有企业遴选会计师事务所的入围制度相结合。

七、形成合力 完善政府行政监督

财会的政府行政监管也是一个系统工程，需要从多个方面、多个角度采取措施，综合施策，形成合力，方能取得事半功倍的效果。现行《会计法》第七条规定：国务院财政部门主管全国的会计工作。第三十三条又规定：财政、审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门应当依照有关法律、行政法规规定的职责，对有关单位的会计资料实施监督检查。会计工作的多头管理给被监管对象带来了诸多不便，多头监管势必带来重复检查，这既增加了监管成本，又导致监管对象疲于应付检查，不利于提高财会监督工作的质量和效率。建议明确各监管机构财会监督的职责范围与边界，由主管部门负总责，做到财会监督有分工、有协作、有重点，在提高会计信息质量的同时，探索完善联动监管、综合监管机制，增强监管实效，提升监管权威。总之，开展联合检查，避免多头交叉，重复检查，既节省会计监管资源，又提高会计

监管工作效率。

中华人民共和国
财政部

八、归位追责 会计审计责任

会计责任是指企业在经济管理活动中,为保证资产的安全完整和会计资料的真实可靠而应负的直接责任；审计责任是指注册会计师按照审计准则的要求出具审计报告，对出具审计报告的真实性、合法性所承担的负责。会计信息失真、财务造假舞弊首先属于会计责任。虽然审计是对会计的再监督，但注册会计师受审计范围、时间、手段所限，难以查出所有的财务

造假舞弊。要有效解决会计信息失真、财务造假舞弊问题，建议要归位追责，准确区分会计责任与审计责任，分清主次，管控源头，以加大企业主体的责任、解决其违法成本和违法收益不对等为重点。

在追究审计责任时，要实行师所分离，实事求是，公平合理，各自承担责任。从事证券服务业务的会计师事务所的组织形式为特殊普通合伙制，这一制度安排就是为了改变事务所的风险承担方式，既强调风险责任，又区分责任主体，对过错合伙人实行无限责任，对无过错合伙人及不存在系统性管理风险的事

务所给予适当保护，这也是特殊普通合伙组织形式中“特殊”两字的要义。建议区分机构和个人进行处罚，即：因个人原因出现审计失败，而所在机构不存在系统性风险的，个人不得从事证券服务业务，情节恶劣的，给予终身禁入，不株连个人所在机构；因机构存在系统性风险而导致审计失败的，机构承担相应责任，情节严重者，给予不得从事证券服务业务、甚至责令解散的处分。

同时，建议成立会计审计责任鉴定机构，完善会计审计责任追究机制。会计审计责任的认定及各主体责任承担的划分是一个专业且复杂的过程，要做到公正合理，就需要成立一个专门的责任鉴定机构。因此，我们建议由财政等监管部门牵头，吸收高校、企业、会计师事务所、律师事务所等学术和实务界人士成立会计审计责任鉴定委员会等类似机构，提高会计审计责任鉴定的科学性、公正性、合理性。

九、行业自律 发挥协会监管职能

社会组织是参与社会治理的重要载体。目前，除中国注册会计师协会外，各省市区都成立了注册会计师协会，有的市地也成立了注册会计师协会。管理着

全国10万执业会员和16万非执业会员。注册会计师行业协会是行业的自律组织，发挥着服务、监督、管理和协调的四大职能，确保会计中介机构和执业人员体现自律性、公正性、专业化方向发展要求。在行业监管方面，经过多年的探索和实践，注会行业协会已经建立了相对完善的体系，包括执业质量检查、诚信档案制度、自律惩戒制度等。为进一步加强行业监管，净化执业环境，提高自律水平，当前尤为急切的是要对极少数以低价、回扣手段争揽业务、执业不讲质量、坐卖审计报告的恶劣行为予以严厉的行业惩戒。

为加强对会计师事务所的科学有效监管，建议借鉴现行证券公司分类监管体系，在总结现有监管模式经验的基础上，建立对会计师事务所的分类监管体系。以质量管理和风险控制能力为基础，结合市场竞争力和持续合规状况的分类监管体系是相对科学、合理的体系。对会计师事务所实行分类监管，建立公开透明的评价程序，设置简明科学的评价指标，体现扶优限劣，对列入白名单的，减少监管频次甚至免检，对列入黑名单的要重点监管。这不仅具有可操作性，而且可以合理配置监管资源，做到精准监管，提升监

管的有效性。

中国注册会计师协会
中共中国注册会计师行业委员会

十、进德修业
加强从业队伍建设

人才是一切事业发展的基础。一支具有高度责任意识、敬业勤勉精神，且专业训练有素、职业道德优良的财会审计人才队伍是加强财会监督工作的根本之所在。目前全国会计专业技术人员达2,000万名。对此，建议不断完善财会审计从业人员的继续教育，创新培训方式，健全培训体系，形成“专注专业、崇尚学习”的良好氛围，推动从业人员专业技术和职业操守两手都要抓，两手都要硬。要与时俱进，特别重视财会审计从业人员对新模式、新业态、新技术、新政策的学习，以及财经运用文写作、IT学科知识等的学习，提高专业胜任能力和综合素质。要改革完善会计审计人员专业技术评价机制，让优秀专业人员脱颖而出，服务经济社会。同时要加强财会审计从业人员的职业道德建设，明是非，知荣辱，敢担当，引导其恪守诚信、独立、客观、公正的职业操守，增强职业敏感性和鉴别力，敬业乐业，崇尚操守，善于监督，敢于斗争，自觉肩负起财会监督的使命，为加强财会监督工作打下坚实的基础。

诚信 公正 务实 专业