世界银行贷款“现代财政制度与国家治理”技援项目

子项目“中国会计标准改革与完善”

政府会计准则制度研究工作任务大纲（TOR）

经财政部批准，财政部会计司正在执行世界银行贷款“现代财政制度与国家治理”项目中的一个子项目——“中国会计标准改革与完善”。该子项目的目标包括开展全面修订完善我国企业会计准则体系及其持续国际趋同研究，完善企业内部控制规范体系研究，中国政府会计准则建设相关问题研究，政府部门全面预算管理研究，注册会计师行业国际化发展及监管研究，会计人员职业道德规范研究和开展基于XBRL（可扩展商业报告语言）的应用案例研究。为此，财政部会计司希望聘请咨询顾问，就该子项目下其中一项任务“政府会计准则制度研究”开展研究。

**一、背景**

**（一）关于“中国会计标准改革与完善”子项目**

改革开放以来，会计作为我国财政经济工作的基础和重要组成部分，经历了渐进式的改革历程，我国在会计标准建设与实施等诸多方面，取得了举世瞩目的成就。尤其是近年来，财政部在总结多年来会计改革经验的基础上，根据我国国内企业和资本市场发展的实际需要，全面推进会计标准体系的建设和完善，为维护市场经济秩序、保护社会公众利益、促进经济社会发展发挥了重要作用。当前，经济全球化发展不断加深，国际金融危机后续影响尚未完全消除，金融风险防范能力亟需提高。党的十九大报告明确提出，贯彻新发展理念，建设现代化经济体系。这也对会计改革提出了更高的目标和要求。面对新形势、新挑战，为更好地发挥会计在财政经济和社会发展中的重要基础性作用，我们要积极落实全面深化改革的战略部署，全面推进会计标准体系的改革与完善。

本项目依托数个子课题开展实施，各个子课题针对的实际问题和面对的挑战是（包括但不限于）：

1.企业会计准则体系完整但仍有改进之处，与国际财务报告准则处于持续趋同过程中。

2.内控规范体系在企业中的指导性和适用性不强，部分企业内控体系建设与评价工作存在“走形式”的现象及人为逾越的问题，内控规范体系尚未在广大小企业得到有效实施，金融行业内控失效案例频发并且缺乏相应的内控规范。

3.我国目前的政府财务报告制度实行以收付实现制政府会计核算为基础的决算报告制度，无法全面准确反映政府负债，难以有效防范财政风险，无法完整清晰反映政府资产，不利于强化政府资产管理，无法科学合理反映政府成本费用，不利于降低行政成本。

4.我国注册会计师行业在执业水平、内部治理、品牌管理、人才培养等方面与国际发达经济体相比还有一定的差距，财政部还面临统筹现行开放承诺与国内监管需求、完善注册会计师行业管理、推进审计监管等效战略实施等一系列问题。

5.在从事会计工作的法定准入门槛不复存在的新形势下，目前尚没有建立起一套成体系的《会计人员职业道德规范》，缺乏对会计人员行为的规范和引导，会计信息质量难以得到有效保障。

6.XBRL是一种用来解决电子格式财务报告数据交换问题的计算机语言，推动XBRL的应用是我国会计信息化工作的重要内容，但在推动过程中发现存在企业对于XBRL运用积极性不高，缺乏可借鉴经验等问题。

**（二）关于本任务**

多年来，我国在政府会计领域实行的是以收付实现制为核算基础的预算会计标准体系，主要包括财政总预算会计制度、行政单位会计制度和事业单位会计准则制度等。这一体系是适应财政预算管理的要求建立和逐步发展起来的，为财政资金的运行管理和宏观经济决策发挥了重要的基础性作用。然而，随着经济社会发展，预算会计标准体系难以适应新形势新情况的需要，主要表现为：一是不能如实反映政府“家底”，不利于政府加强资产负债管理；二是不能客观反映政府运行成本，不利于科学评价政府的运营绩效；三是缺乏统一、规范的政府会计标准体系，不能提供信息准确完整的政府财务报告。近年来，全国人大代表、有关专家等纷纷呼吁，要求加快推进政府会计改革，建立能够真实反映政府“家底”、绩效及预算执行情况的政府会计体系，审计署也提出了相关建议。与此同时，国际上一些发达国家都不同程度地进行了权责发生制政府会计改革，取得了较好的效果。

党的十八届三中全会《决定》提出了“建立权责发生制的政府综合财务报告制度”的重要战略部署，新《预算法》也对各级政府财政部门按年度编制以权责发生制为基础的政府综合财务报告提出了明确要求。2014年12月，国务院批转了财政部制定的《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》（国发〔2014〕63号,以下称《改革方案》）,确立了政府会计改革的指导思想、总体目标、基本原则、主要任务、具体内容、配套措施、实施步骤和组织保障。《改革方案》提出，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，其前提和基础就是要构建统一、科学、规范的政府会计准则体系，包括制定政府会计基本准则、具体准则及应用指南和健全完善政府会计制度。2015年以来，我部按照《改革方案》要求，已相继出台了《政府会计准则——基本准则》和存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设施、政府储备物资等6项政府会计具体准则和固定资产准则应用指南，以及《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》，政府会计准则体系建设取得积极进展。

当前，为实现《改革方案》中“力争在2020年前建立具有中国特色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”的改革目标，我国政府会计准则制度建设工作仍然有许多任务要完成，也面临许多难点问题。需要进一步跟踪研究国际公共部门会计准则的发展，结合我国实际情况，就相关问题提出适合我国国情的政策建议。为此，拟聘请专业机构开展相关研究，为建设中国特色的政府会计准则制度体系提出意见和建议。

**二、工作目标和范围**

**（一）目标**

深入研究政府会计准则制度体系建设的国际经验，结合我国实际，就中国特色的政府会计准则制度体系建设提出相关政策建议。

**（二）范围**

本任务主要研究以下几方面内容：

1.翻译国际公共部门会计准则等相关研究成果和资料。

2.研究国际公共部门会计准则与国际财务报告准则的差异。

3.研究国际公共部门会计准则对我国的影响和在我国的适用性。

4.借鉴国际经验，为我国政府会计准则制度的制定和完善提供政策建议。

**（三）方法**

 本任务采取的研究方法包括但不限于以下内容：

1.文献研究。咨询机构应收集、整理、翻译国际公共部门会计准则理事会（IPSASB）关于会计准则制定和实施等研究成果。

2.调查研究。咨询机构可通过实际走访、查阅报告等方式，听取财务报告编制者、报告使用者和其他利益相关方的意见。

3.组织召开座谈会。咨询机构可组织召开座谈会，邀请相关方面代表，听取本研究的进展情况，对项目研究提出意见和建议。

4.听取专家意见。咨询机构应参与财政部会计司针对本子课题组织召开的课题评审，充分听取有关专家对课题研究成果的意见和建议，并根据评审意见完善课题研究成果。

**三、专业资历**

拟参与竞争的咨询机构应具备但不限于以下条件：

1.能够组成专门从事该项目研究的高效、稳定的研究团队，研究团队应拥有熟悉我国政府会计准则制度、国际公共部门会计准则等方面的专业人才至少3人。

2.有丰富的课题研究经验和较强课题研究组织能力，过去5年内，承担过政府会计相关课题或类似课题的研究任务。

3.能够及时掌握政府会计准则领域国际发展动态，翻译过会计领域的外文资料。

4.研究团队应保证有充分的时间和精力投入本课题研究。

**四、交付成果及时间计划**

**（一）交付成果**

本任务应向财政部会计司提供以下成果：

1．《国际公共部门会计文告手册（2018）》中文翻译（以下简称中文翻译）初稿、终稿；

2．《国际公共部门会计准则及其对我国政府会计准则体系建设影响研究》（以下简称研究报告）研究提纲、报告初稿、报告终稿。

研究报告应做到观点鲜明且符合实际，内容完整、逻辑严谨、结构清晰、语言精练，并在研究报告的基础上，提炼撰写中英文摘要，且可以脱离报告全文独立成篇。

上述所有成果均应提供中文文本，各提供两份打印稿，同时提供电子版。数据和表格需以Excel文档提供。如有需要，还应提供英文文本。

**（二）时间计划**

本任务开始时间预计不迟于2018年5月31日；

研究报告提纲交付时间不迟于2018年6月30日；

中文翻译初稿和研究报告的初稿交付时间不迟于2018年11月30日；

中文翻译终稿和研究报告的终稿交付时间不迟于2019年6月30日。

上述时间均为预估时间，具体以实际签订合同中的约定条款为准。

**五、合同及付款计划**

中标咨询机构将获得一份总价合同。合同金额将在咨询机构交付质量满意的成果之后分期支付，具体安排如下：交付中文翻译初稿和研究报告初稿后支付40%；交付中文翻译终稿和研究报告终稿后支付其余60%。

**六、监督管理**

咨询机构向财政部会计司报告研究工作进展，并接受财政部项目管理办公室和世界银行项目管理团队的监督。财政部会计司将为开展本任务提供必要的条件。