



行业发展研究资料 (No.2015—6)

包容 落实 投资

——国际会计师联合会对 2015 年 20 国集团轮值主席的建议

2015 年 20 国集团领导人峰会于 2015 年 11 月 15—16 日在土耳其举行。国际会计师联合会 (IFAC) 于 2015 年 10 月 20 日向峰会提交了建议书, 表示坚决支持 20 国集团领导人峰会设定的包容、落实和投资三大主题, 并就“良好的治理和信任, 全球一致、有效的监管, 公共部门财务管理、透明、问责, 国际税收”四个方面, 提出 12 条建议。

现将该建议编发, 供参考。

中国注册会计师协会编

二〇一五年十二月二十二日

包容 落实 投资

——国际会计师联合会对 2015 年 20 国集团轮值主席的建议

20 国集团领导人峰会将于 2015 年 11 月 15—16 日在土耳其举行，国际会计师联合会（IFAC）提出以下建议，供与会的政府领导人讨论，并寻求支持。国际会计师联合会坚决支持 20 国集团领导人峰会轮值主席设定的重点：包容、落实和投资。以下建议旨在配合和促进为实现这些最高目标而作出的努力。

国际会计师联合会的成员为来自 130 个国家和地区的 175 个会计职业组织，代表着分布在执业界、工商界、政府部门以及教育界等领域的近 280 万会计师。因此，国际会计师联合会旨在提供全球会计职业界的观点。

20 国集团轮值主席工作重点的核心是，通过集体行动实现强劲的、包容的增长。其工作重点反映了“增长仍然缓慢而不均衡，没有提供所需的就业机会”，以及“经济增长潜力下降，世界各地不平等现象仍在增加”这一现状。在 20 国集团许多成员国及其他国家中，这一状况在 2015 年有所加剧。

国际会计师联合会认为，良好的治理以及恢复对关键的公共与私人部门结构、框架、组织及监管安排的信任，是有效应对上述挑战的基础，也是实现 20 国集团“强劲的、包容的增长”这一首要任务的

根本。更重要的是，应创造最为合适的环境，包括正确的金融监管的路径。监管应能够促进和提升领导们展示和强化正确文化的能力，而不应限制或转移为实现这一目标所需要的资源和注意力，这有助于培育对企业和政府的信任和信心。

良好的治理的一个重要方面，是健全的财务管理、透明度和问责。要解决这些问题，20 国集团成员国以及世界其他国家还有大量工作要做。最值得注意的是，公共部门健全的财务管理以及透明、公正、有效的国际税收体系，对于世界经济的良性运转以及为实现强劲的、包容的增长所需的信心和信任，有着至关重要的意义。

良好的治理和信任

1. 对所有部门而言——不论是公共部门还是私营部门，不论规模大小，健全的、道德的治理，由此导致的行为和操守，由此产生的信任和信心，非常重要。对于实现 20 国集团“强劲的、包容的增长”这一首要任务，经济体和组织中的良好治理、真正的信任与信心是不可或缺的。具体而言，良好的治理是实现以下目标的关键所在：

- 重建公众对企业、银行业、市场和政府的信任和信心；
- 促进高质量的财务报告，优化组织报告；
- 打击洗钱和恐怖组织融资；以及
- 反腐败。

2. 人们越来越认识到，在应对上述问题的过程中，具有包括道德行为、操守和自觉在内的优良的文化至关重要。这些因素的缺失会

引发、甚至加剧这些问题。因此，优良的文化必须自上而下加以正确地引导，并贯穿其中。基于合规性的各项措施是一个重要工具，但不能替代“良好的治理和信任”这一更高原则。基于合规性的这些措施应当从成本收益的角度进行衡量。

3. 国际会计职业在治理中发挥着重要作用。在世界范围内，许多治理功能是由职业会计师完成或协助完成的，而作为会计职业基础的报告、咨询和道德规范，对于实现良好的治理是必不可少的。

4. 国际组织已认识到了系统方法在促进诚信治理中的重要性。许多现行举措指出了制度执行的差距——即许多法律和政策工具的要求和设想与实际执行情况的差距。这同时凸显了具体的、详细的法规与守则的局限性，以及全面促进和创建基础建设的必要性，从而为治理方面的道德、诚信和公开奠定基础。

5. 公开和透明可增强信任，而信息披露则是问责的核心所在。使用更及时、更广泛和更一致的信息来作出决策，是组织内部和外部利益相关方的共同需求。财务信息在满足这一需求的过程中极为重要，但仅有财务信息还不够。要想了解绩效、状况与发展前景的全貌，还需要对于实现长期成功非常重要的各种因素的信息，例如，人力和智力资本定义及其与财务指标相关的清晰说明。此外，良好的企业报告应展望未来，而不仅仅只是报告过去的绩效。这些都是国际会计师联合会大力支持的“综合报告（IR）”的核心内容。

6. 国际会计师联合会政策立场公告第 7 号《有效的治理、风险管理和内部控制》详细阐述了国际会计师联合会有关治理的观点。近

期由 20 国集团财长与代表批准的经合组织《企业治理原则》，是另一项重要参考。

7. 国际会计师联合会就实现良好的治理和信任向 20 国集团提出以下建议：

建议 1：清晰认识到，良好的治理和信任是实现 20 国集团的首要任务——强劲的、包容的增长的根本。

建议 2：认识到不断变革的组织报告的重要性，如综合报告，以全面连贯的方式涵盖对实现组织的长期成功与影响非常重要的各项因素。

全球一致有效监管的作用

8. 全球一致有效监管对于实现公平有效的全球经济发展至关重要，而使其发挥有效作用则是永恒的使命。金融危机爆发后，20 国集团金融监管工作的许多方面都取得了显著进步。当前是一个重要的时刻，要考虑不断演变的监管格局如何有机结合，对实现强劲的、包容的增长这一更加重要的目标会产生怎样的影响，以及获得了哪些经验教训。

9. 如前文所述，金融监管的方法需要能够促进公共和私营部门实现良好的治理和信任，而不是限制或转移为实现这一目标所需要的资源和注意力，这一点至关重要。

10. 应对金融危机催生了新的、重大改变的金融监管。沟通和应对全球监管问题的新架构也应运而生。全球化不断发展的步伐表明，

可持续增长的目标也比以往任何时候都更加依赖跨区域合作。

11. 如 20 国集团轮值主席 2015 工作重点中所述，“尽管在全球范围内采取了许多特别措施，但大衰退后并没有出现预期的健康复苏。”虽然这是一系列因素共同作用的结果，但后危机时期金融监管的经济影响和超预期后果与这些问题息息相关，并在全世界经济讨论中日益突显。

12. 在国际会计师联合会开展的“2015 年全球监管调查”¹中，约 2/3 的受访者表示，监管正对自身所在组织的发展机遇与创新产生重要或非常重要的影响。约 4/5 的受访者表示，影响组织的监管规制复杂或非常复杂；过去五年里，监管已变得越来越重要或更加重要；并对组织的运营成本产生重大影响。

13. 不断变化的金融监管环境，对发展中国家的中小企业及基础设施融资所产生的重大影响，已经显现。国际会计师联合会认识到 20 国集团旨在应对这些包容和投资方面的挑战，例如，“全球基础设施中心”和 20 国集团或经合组织“关于中小企业融资的高层次原则”。然而，重要的是，需要更广泛地考虑 20 国集团所做工作的其他方面催生的金融监管带来的影响。

14. 具体来说，对于财务信息和财务报告而言，全球一致有效监管要求在世界范围采用并实施高质量的准则，这种准则应有利于开展跨境活动，促进经济和金融稳定，提升透明度和问责制。

¹ “全球监管调查”对来自企业的 313 名会计、财务及业务专业人士进行了调查，这些企业涵盖中小企业和在六大洲广泛工业部门开展业务的大型企业。该调查于 2015 年 7 月-8 月间开展。

15. 根据 20 国集团轮值主席对落实的重视，当务之急是监督和强调为应对金融危机而采取的监管措施的综合影响。特别是：

- **碎片化：**不仅指未达成一致的全球协议，还应包括，由于不同区域的落实缺乏一致性及共识，全球或区域范围内达成的监管和改革面临碎片化风险；以及单边主义或区域监管方法产生的域外效应，可能会对经济的增长和稳定性构成威胁。

- **复杂性：**监管的综合影响会造成过度复杂性，可能降低效率、加剧系统性风险，而非缓解这些风险，这不利于建立更有韧性的金融体系。

- **适度性：**监管的平衡性对经济增长和投资会产生全面影响，例如，金融监管改革可能会影响流动性以及中小企业、基础设施和其他长期投资的融资渠道。

16. 更重要的是，监管活动和监管机构的透明度应与监管程度和改革的步伐保持一致。在一个复杂的、相互关联的金融世界，以及处于变革进程中的金融市场和更广经济环境中，监管机构有效的透明度，是增强市场参与者、监管机构、中介机构、专业人士之间的信任度与合作的先决条件。

17. 国际会计师联合会立足于沟通政策制定者、监管机构和相关组织，正在就上述课题开展研究，探讨不断变化的监管环境的影响。这是我们的一项重要工作。我们很高兴能够向 20 国集团通报这方面的进展，并与各位就这项工作如何帮助 20 国集团实现其工作重点，尤其是“强劲的、包容的增长”实现互动。

18. 国际会计师联合会就全球一致有效监管向 20 国集团提出以下建议：

建议 3：制定并推动采用高质量监管的清晰原则，包括实施方法，可将其作为评价监管机构表现的基准。如以下监管原则：

- 符合公共利益的清晰目标；
- 监管适度并到达平衡；
- 基于证据；
- 制定和执行中的透明；以及
- 接受系统的评估。

基于透明的重要性，国际会计师联合会建议 20 国集团建立专门的工作组，制定强化的监管机构透明度原则并推动对其的采用。

建议 4：呼吁所有国家和地区采用并实施以下原则或准则：

- 《国际财务报告准则》（IFRS）；
- 《国际审计准则》（ISAs）；
- 国际会计师职业道德准则理事会发布的《会计师职业道德守则》中所规定的审计师独立性要求；
- 《国际公共部门会计准则》（IPSASs）。

建议 5：在各国家和地区实施金融监管和全球认可的准则的过程中，呼吁大幅提升全球一致性；特别是认识到在以下方面实现一致性的迫切需要：

- 《巴塞尔协议 III》及相关改革；
- 后危机时期审计和会计监管改革；

- 采纳并实施金融稳定理事会（FSB）认可的准则，这些准则被视为健全金融体系的基础设施；以及

- 其他后危机时期金融监管改革。

建议 6：建立专门的工作组，监督并分析金融监管的成果、复杂性、适度性和超预期影响，特别是对强劲的、包容的增长、投资、基础设施发展的影响。

公共部门财务管理、透明度和问责

19. 健全的财务管理、透明和问责有赖于良好的治理和信任。在许多国家，公共部门财务管理不力、政府透明度和问责不足仍然是一个重大问题。这可能会导致决策失当、稀有资源分配不当，甚至造成社会动荡。

20. 打造健全公共部门财务管理、提高透明度和问责的措施包括：

- 高质量的、及时的、经过独立审计的公共部门权责发生制财务报告；

- 公开关于政府财务状况、绩效、预算以及拨款等内容的详细的、透明的报告，以便监督，尤其在选举前；以及

- 制定明确、公开的财政管理和控制原则，并充分清晰地表明这些原则得到遵循。

21. 国际会计师联合会已启动了“问责：立即行动”运动，包括旨在提升公共部门透明度和问责、提高认识、建立伙伴关系的全球合作。

22. 国际会计师联合会就公共部门财务管理、透明度和问责向20国集团提出以下建议：

建议 7：积极鼓励和促进政府和公共部门采用权责发生制会计，理想的情况是，采用《国际公共部门会计准则》这一全球认可的公共部门会计准则。

建议 8：开展紧迫的相关基础工作，研究公共部门财务管理所需的制度改革的性质，以保护购买政府债券的公众和投资者的利益，促进提高透明度和问责。

建议 9：关于金融稳定理事会：

- 明确要求该理事会的职责包括公共部门安排；
- 在理事会架构内建立一个工作组，专门负责研究加强公共部门财务报告、提高透明度和问责，包括赤字开支的透明度；以及
- 该理事会已经指定了一系列准则作为稳健金融体系的基础设施。指导该理事会将《国际公共部门会计准则》纳入其中，并予以优先实施。

国际税收

23. 透明、公平且有效的国际税收制度对于实现强劲的、包容的增长目标所需的信心与信任至关重要。

24. 现行税收制度在全球化和数字化背景下继续受到挑战和冲击。以合作与协调来应对这些挑战具有至关重要的意义，这有助于确保实现有效性，重建并保持公众对税收制度公平的信心，同时避免使

其全面倒退到双重征税，该问题被经合组织描述为“全球税收混乱”。

25. 20 国集团目前开展的国际税收工作的范围和速度，使解决许多长期存在的问题成为可能，但这同时也会带来严重风险，如果不能得到及时缓解，则可能加剧复杂性、不确定性、差异和分歧。

26. 国际会计师联合会对经合组织代表 20 国集团推动上述工作的行动表示赞同，包括税基侵蚀和利润转移（BEPS）项目，以及信息共享举措；并对在 2015 年 10 月前完成 BEPS 项目的一揽子工作表示赞赏。国际会计职业寻求从一开始通过广泛地提供专业意见来支持这项工作，并致力于实现使 BEPS 项目为政府、纳税人及公众服务的目标。

27. 如 20 国集团轮值主席工作重点中所述，由“制定”向“落实”的转变已迫在眉睫。在合作实施 BEPS 项目的过程中，要求 20 国集团成员国及其他国家之间开展合作的强有力的高层指令，是确保项目顺利实施的重要条件。这对于缓解不断加剧的复杂性、不确定性和分歧带来的风险也至关重要。特别是，在 BEPS 项目实施的整个磋商环节，以及建立资源充分的争端解决机制，也要求加强合作。

28. 国际会计师联合会对 20 国集团在监督 BEPS 项目的过程中强调“包容”的重要性表示欢迎，并强调在制定未来的项目和组织实施的过程中，发展中国家的观点也应予以重视。此外，在 BEPS 项目第 11 项议案“改进 BEPS 分析”中，掌握并考虑 BEPS 项目对发达国家及发展中国家的经济影响是关键所在，也符合 20 国集团对增长与投

资的关注。而在发展中国家，对投资的潜在影响不容忽视，包括对跨境基础设施投资的影响。

29. 国际会计师联合会就国际税收问题向 20 国集团提出以下建议：

建议 10：就实施 BEPS 项目注重“合作及包容性”发出倡议。

建议 11：启动紧急工作，以掌握并考虑 BEPS 项目在其实施前、实施过程中以及实施后的经济影响。

建议 12：紧急考虑就建立资源充分的争端解决机制达成国际协议的必要性。

国际会计师联合会期待进一步参与并推动上述建议，同时协助 20 国集团实现这些目标。

（本文由中国注册会计师协会国际及港澳台事务部组织翻译）

未经中国注册会计师协会许可，任何单位或个人不得将本资料用于商业目的。
作其他目的引用时，请予注明。
网址：<http://www.cicpa.org.cn>
责任编辑：研究发展部 冷继凤

地址：北京市海淀区西四环中路
16 号院 2 号楼
邮政编码：100039
电子邮箱：yjzl@cicpa.org.cn
