

# 全面参与会计国际治理 持续深化会计国际合作

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之十一

《会计改革与发展“十四五”规划纲要》明确提出要全面参与企业会计准则国际治理体系建设,实现在企业会计准则国际治理体系各个层级中有中方代表参与、在双边多边会计交流合作国际场合中反映中国声音、在支撑参与国际治理的各项基础能力建设中夯实制度基础;持续深化多边双边会计交流合作,积极发展全球会计领域伙伴关系,不断扩大会计国际交流合作范围等。这一目标顺应了国际会计发展趋势和我国会计改革发展实际,既是我国持续深化改革开放和促进资本市场发展的客观需要,也是我国积极参与全球治理体系改革和建设、不断提升我国在国际会计领域话语权和影响力的内在要求。

## 一、“十三五”期间我国参与会计国际治理的主要成绩

“十三五”期间,我国紧紧围绕《会计改革与发展“十三五”规划纲要》确定的目标任务,从服务经济社会发展大局、财政中心工作和会计改革发展的需要出发,持续推进企业会计准则国际趋同和等效认可,积极参与会计国际治理,不断深化会计对外交流合作,会计国际化进程取得新的突破,在国际会计舞台发挥着更为重要的作用。

### （一）全方位参与会计国际治理。

“十三五”期间，我们通过多种渠道和方式进一步巩固和增强我国在会计国际治理各层级各机制中的力量，全方位参与国际财务报告准则基金会的治理结构改革、发展战略调整，以及国际财务报告准则、国际公共部门会计准则等标准制定工作。

一是积极参与国际财务报告准则基金会治理改革。国际财务报告准则基金会监督委员会和受托人是会计国际治理体系中的最高层级，直接引领国际会计发展方向。2016年，我国成为基金会监督委员会成员单位，在基金会治理层的影响力不断提升。同时，我国自2005年起在基金会受托人中拥有中方代表，在基金会治理层的话语权不断巩固。

二是深度参与国际财务报告准则基金会战略制定。近年来国际财务报告准则咨询委员会的职责调整为向基金会和国际会计准则理事会提供战略咨询意见。自2002年以来，我国在咨询委员会中一直拥有席位，自2012年起中方代表增加至2位，全面参与了基金会有关国际财务报告准则制定以及向可持续披露准则领域拓展等重大战略决策的讨论。

三是全面参与国际财务报告准则制定技术讨论。通过多方面努力，目前我国在国际会计准则理事会、国际财务报告准则解释委员会、会计准则咨询论坛等核心技术层均有代表，能够直接参与各项准则制定。同时我国多位会计专家分别加入了全球财务报表编制者论坛、资本市场咨询委员会、国际财务报告准则分类标

准咨询组、中小主体实施小组以及保险合同过渡工作组等，进一步增强了中方在国际财务报告准则制定中的参与度和影响力。

四是多渠道加强国际财务报告准则制定意见反馈。通过邀请国际会计准则理事会来华调研、举办技术圆桌会议、定期会谈等多种形式，继续与理事会保持全方位、多层次的沟通交流。同时，就国际财务报告准则的相关修订，积极组织企业开展测试、广泛听取国内利益相关方的意见，形成中方意见并及时向理事会反馈。此外，积极动员国内企业、学术界等以自身名义向理事会反馈意见，进一步增强中方在国际财务报告准则制定中的声音。

五是积极参与国际公共部门会计准则制定。我国代表在担任国际公共部门会计准则理事会理事、技术顾问期间认真履行职责，就相关技术项目议题充分发表中方意见，就理事会有关战略和工作计划咨询文件在国内组织征求意见并反馈，通过多种方式积极反映我国政府会计改革最新进展，不断提升我国在国际公共部门会计标准制定中的话语权和影响力。参加国际公共部门会计准则理事会圆桌会和能力建设论坛，与各国代表分享交流政府会计准则建设实施经验。组织翻译印刷《国际公共部门会计准则汇编》，在推进我国政府会计改革中借鉴国际经验。

## （二）持续深化多双边会计交流与合作。

“十三五”期间，积极配合“一带一路”倡议实施和提升参与全球治理能力等需要，我们与多个国家和地区的会计准则制定机构及区域性会计组织等建立了对话合作和日常联络机制，多双

边会计交流合作持续深化，为我国全面参与会计国际治理提供了良好环境和有力支撑。

一是推动建立“一带一路”国家会计准则合作机制。2019年4月，在中国财政部的推动下，我国与老挝、蒙古、尼泊尔、新西兰、巴基斯坦、俄罗斯、沙特阿拉伯、叙利亚、越南等10个国家的会计准则制定机构共同发起了《“一带一路”国家关于加强会计准则合作的倡议》。柬埔寨国家会计准则委员会随后加入。自2019年以来，倡议参与各方已成功召开三届“一带一路”国家会计准则合作论坛，该机制成为“一带一路”国家会计交流合作新的重要平台。

二是积极推动新兴经济体国家共同参与国际准则制定。作为国际会计准则理事会新兴经济体工作组副主席国及联络办公室，我国扎实做好联络办公室各项工作，每年组织召开两次年度会议，并于2019年在厦门成功举办国际会计准则理事会新兴经济体工作组第十八次会议，积极协调新兴经济体国家结合自身实际情况，对保险合同、租赁、同一控制下企业合并等技术议题展开深入讨论并提出建设性意见，为国际财务报告准则的修订完善提供有益建议。

三是引领亚大会计准则制定机构组参与国际准则制定。2017至2019年，我国担任亚洲-大洋洲会计准则制定机构组的主席国。在此期间，我国充分发挥主席国及秘书处作用，组织承办各类会议，领导亚大会计组织完善了内部职能、扩充了组织成员，

提升了亚大地区会计准则制定机构能力建设，加深了亚大会计组织与国际财务报告准则基金会及国际会计准则理事会的合作交流，深化了亚大地区对国际财务报告准则应用实施问题的研究等，推动亚大会计组织成为全球统一高质量会计准则制定的重要力量。

四是继续巩固中日韩及其他多双边合作机制。充分利用中日韩三国准则制定机构会议机制，与日本、韩国会计准则制定机构开展定期沟通交流，共享会计准则建设情况，共商热点难点问题，积极协调立场，为国际财务报告准则的修订完善和一致应用建言献策。此外，在继续巩固与美国、欧盟、法国等会计准则制定机构合作机制的基础上，积极拓展中俄、中英、中澳等双边会计交流合作。

### （三）积极稳妥推进会计准则等效互认。

为适应我国持续深化对外开放水平、深入实施“请进来”和“走出去”战略的需要，我们在会计准则国际趋同的基础上，积极开展与世界主要经济体的会计准则等效互认磋商，并取得积极成果。

一是巩固内地与香港和中欧等效成果。自 2007 年内地与香港实现会计准则等效互认以来，两地一直保持密切沟通和合作，不断完善双方会计准则，实现内地与香港会计准则的持续等效。自 2012 年欧盟委员会和中国财政部相互认可会计准则最终等效之后，双方就各自会计准则修订及实施等问题保持密切沟通和联

系，积极巩固等效互认成果，为便利中欧企业到对方资本市场上市、推动双边经贸往来和资本流动提供技术支撑。

二是推动中俄、中英会计准则等效互认。为加强中俄会计合作、促进双方经贸关系发展，在相互评估和多轮磋商的基础上，中俄双方于 2019 年第八次中俄财长对话会议期间签署《中华人民共和国财政部与俄罗斯联邦财政部会计准则合作备忘录》，在跨境资本市场债券发行领域，相互认可对方会计准则实质性等效。2020 年，为积极应对英国脱欧影响，中英双方经沟通协商决定延续中欧会计准则等效成果，分别认可对方会计准则，实现等效互认。

#### （四）适时研究制定资本市场对外开放会计政策。

为满足我国资本市场对外开放和加强境内外资本市场互联互通的需要，我们积极参与资本市场对外开放政策制定，适时研究出台相关会计政策安排。

一是根据人民币国际化和境外机构来华发债的需要，认真研究有关会计准则政策安排，在广泛听取各方面意见的基础上，本着依法依规、互惠互利、规范统一的原则，配合人民银行制定发布了《全国银行间债券市场境外机构债券发行管理暂行办法》，为境外机构来华发债提供便利。

二是与证监会、人大法工委等单位密切沟通，深入试点红筹企业调查研究，协调解决创新试点红筹企业回归 A 股上市的有关

会计问题。积极配合证监会研究推进沪伦通、中瑞通等有关会计准则政策安排。

三是开展中英两国审计准则等效互认评估工作，同时印发《关于认可英国会计师事务所从事沪伦通中国存托凭证相关审计业务有关事项的通知》，规范英国事务所从事沪伦通相关业务。

## 二、我国全面深度参与会计国际治理面临的形势

“十四五”时期，我国参与会计国际治理面临新的形势。随着全球经贸关系发展、资本市场互相开放以及跨境资本流动加速，会计作为国际通用商业语言的基础性作用日益重要，我国作为全球第二大经济体和世界上最大的发展中国家，在持续深化高水平对外开放的同时，也必然要求更广泛深入地参与全球会计治理。

### （一）全面深度参与会计国际治理顺应时势。

一是中国是制定全球统一高质量会计准则不可或缺的重要力量。随着全球经济和资本市场融合的不断加深，会计信息作为公共信息资源和国际通用商业语言的基础性作用更加凸显，建立全球统一高质量会计准则的需求更加迫切。截至目前，国际财务报告准则已被 144 个国家或地区强制要求在上市公司或金融机构中采用，13 个国家或地区允许其国内企业采用，美国允许境外在美上市公司采用，我国企业会计准则自 2006 年以来与国际财务报告准则保持持续趋同。国际财务报告准则成为商业领域的重要基础设施，在促进全球经济健康发展和金融稳定方面发挥了积极作用。我国作为国际财务报告准则的重要利益相关方，过去多

年来全方位参与国际财务报告准则制定，为全球统一高质量会计准则建设作出了重要贡献。当前，新一轮科技和产业革命方兴未艾，新经济、新模式、新业态层出不穷，数据资源、碳排放权等新型交易和事项引发了新的会计问题，需要各国共同研究解决，我国在数字经济、碳交易等方面的领先发展经验将为国际财务报告准则的修订完善提供有益参考。

二是参与会计国际治理是平衡国际趋同与我国国情的迫切需要。2006年，我国建成与国际财务报告准则全面趋同的企业会计准则体系并自此保持持续趋同。在此基础上，我们先后与香港、欧盟、俄罗斯、英国实现会计准则等效互认。企业会计准则国际趋同和等效互认大大降低了我国企业赴境外上市和融资的成本，极大地促进了双边贸易和资本流动，进一步优化了我国的投资环境，推动了我国市场经济的国际化。然而，作为在全球应用的会计标准，国际财务报告准则需要兼顾和平衡不同国家或地区、不同利益相关方的诉求，未必完全符合我国的国情实际。因此，一方面，我们要坚持“趋同不是简单地等同”、“趋同是一种互动”等原则，把握我国会计准则的制定权，保留我国会计准则的灵活性；另一方面，我们要全面深度参与国际财务报告准则的制定，立足我国国情，提出中方主张，推动国际准则修订有利于我，减少我国企业会计准则与国际财务报告准则保持持续趋同的障碍，继续为我国扩大双向开放提供会计技术支撑。



三是参与会计国际治理是我国参与全球治理改革的重要内容。在当前的国际竞争格局中，以“制度规则”协调关系和利益已成为主要方式。推动国际规则重塑、更加公平合理地反映新兴经济体和发展中国家的利益诉求，是全球治理体系改革和建设的重要内容，也是我国参与全球治理的重要目标。会计标准作为国际商业领域的基础性规则，侧重从技术角度切入和解决问题，为各国加强协调合作、共同应对挑战、促进全球经贸发展和资本流动提供了重要平台。

## （二）全面深度参与会计国际治理面临挑战。

一是国际财务报告准则最早由欧美国家主导制定，相关会计处理规定主要针对西方国家或地区的经济、法律环境下的相关交易和事项，会计准则的规范形式及语言表达也更契合西方的思维模式，对发展中国家的情况缺乏充分考虑。由于国际财务报告准则需兼顾各国的实际情况及利益诉求，而且目前其体系已经基本成熟，我们能够积极施加影响的主要是新制定或正在修订的准则项目，并受国际财务报告准则概念框架、体系体例等约束，因此，如何推动国际财务报告准则制定有利于我需要运用更高智慧，作出更多努力。

二是全面参与会计国际治理需要人才、机制等多方面支撑。参与会计国际治理是一项系统工程，涉及诸多基础能力和机制建设。当前，我们与国际财务报告准则基金会和国际会计准则理事会已经建立了多种沟通机制，可以多渠道、多方式、多层面参与

国际财务报告准则制定，但也存在一些短板和不足，如对国际财务报告准则项目研究不够深入、缺乏前瞻性，熟悉我国企业会计准则、具有全球视野、能够熟练运用外语且精通国际财务报告准则及制定规则的专业人才储备不足，企业、行业协会、中介机构、学术界等自主参与国际准则意见反馈的积极性和主动性不高，涉外专家之间的沟通协同不够等，需要从人才培养、机制建设等方面加大力度，全面提升系统性支撑参与会计国际治理的能力。

### 三、“十四五”时期我国参与会计国际治理的主要任务和措施

“十四五”时期，我们将认真贯彻落实党的十九届六中全会“积极参与全球治理体系改革和建设”的要求，继续加强对国际国内新形势的研判，统筹协调各方面力量，加强前瞻性研究，增强参与会计国际治理的主动性和系统性，切实提升我国在会计国际治理中的话语权和影响力。

（一）深化重点准则项目前瞻性研究，提高参与会计国际治理的主动性。

扎根国内实务，加强前瞻性和高质量研究，靠前参与国际准则制定，及时提出反映我国实际、代表中方诉求、含金量高的意见建议。一是对于国内会计实务中存在的较为普遍和突出的问题，充分利用联系点制度、会计准则实施快速反应机制、会计准则咨询专家等收集意见，有针对性地向国际会计准则理事会、国际公共部门会计准则理事会提供和反馈，影响国际准则的制定修订，

变被动应答为提早谋划。二是对于国际会计准则理事会、国际公共部门会计准则理事会发布的讨论稿、征求意见稿等咨询文件，深化前期研究，通过座谈研讨、实地调研等方式广泛听取国内相关方的意见，形成中方意见并及时反馈。三是密切跟踪国际会计动态，加大对国际会计准则理事会及其解释委员会、国际公共部门会计准则理事会等对国际准则相关技术问题研究讨论情况的宣传力度，提早关注国际准则制定动向并加强相关研究。

(二)广泛动员利用各方面技术力量，提高参与会计国际治理的协同性。

在维护和巩固我国在会计国际治理各层级现有代表的基础上，继续广泛动员各方面力量积极参与国际准则制定。一是密切跟踪相关国际职位空缺，鼓励动员更多中方学术界、实务界专家竞聘国际财务报告准则咨询委员会、解释委员会、全球报表编制者论坛、资本市场咨询委员会以及各具体准则项目组等职位，进一步丰富中方参与国际准则制定的渠道。二是积极引导国内利益相关方关注和研究国际准则制定的前沿和热点问题，动员相关企业、行业协会、监管机构、会计师事务所等以自身名义向国际会计准则理事会反馈意见，鼓励学者、专家等对国际准则制定的理论问题、实施效果等开展研究，壮大中方参与会计国际治理的力量。

(三)加强人才培养和完善制度机制，增强参与会计国际治理的支撑力。

全面深度参与会计国际治理是一项系统工程，需要强有力的人才支撑和机制保障。一是大力推进国际化高端会计人才培养工程，优化人才选拔、完善培训机制，积极拓展境外研习渠道，助力学员积累参与国际会计标准制定的实践经验。加强财政部会计司和会计准则委员会人才队伍建设和岗位锻炼，提升参与会计国际事务的经验和能力。二是健全完善涉外工作沟通协调和保障机制，鼓励涉外专家组建工作团队，广泛收集国内相关企业、行业的意见，动员涉外专家所在单位对其履职给予有力支持；加强我部与涉外专家以及涉外专家之间的沟通联系，分享相关经验和最新情况，形成中方参与会计国际治理的合力。

(四)持续推进多双边会计交流合作，提升参与会计国际治理的影响力。

一是继续深化“一带一路”国家会计交流合作，维护好、举办好每年一度的合作论坛，不断增加论坛吸引力，为“一带一路”国家会计准则制定机构搭建互通、共享、交流建设和实施能力，更好地参与全球统一高质量会计准则的制定。二是充分利用国际会计准则理事会新兴经济体工作组这一平台，就新兴经济体特有会计问题开展研究，力争形成协调一致的意见并向理事会反馈，推动其更多考虑新兴经济体的实际情况。三是积极参与并引领亚洲-大洋洲会计准则制定机构组等区域机制的政策性和技术性工作，以整合的声音表达主张和关切，增强对国际准则制定的影响力。四是继续巩固与美国、欧盟、法国、俄罗斯、英国等会计准

则制定机构及监管机构的沟通机制，就全球统一高质量会计准则建设、国际财务报告准则制定实施等交流经验和交换观点。五是配合我国持续深化对外开放和促进境内外资本市场互联互通的需要，稳步推进会计准则等效互认磋商，探索扩大与其他国家或地区的会计交流合作。

（五）积极参与国际可持续准则制定，抓住参与会计国际治理新机遇。

2021年11月初，国际财务报告准则基金会在第26届联合国气候变化大会期间宣布新成立国际可持续准则理事会，旨在制定一套全球普遍认可的高质量可持续披露准则，助力全球共同应对气候变化等可持续发展问题。基金会的这一决定对会计国际治理带来深远而重大的影响。作为全球最大的发展中国家和新兴经济体，我国积极参与国际可持续准则理事会筹建、治理和准则制定工作，有利于推动基金会充分考虑发展中国家和新兴经济体的实际情况，确保其制定的可持续披露准则具有广泛的代表性和认可度，并为全球统一的高质量可持续披露准则的制定贡献中国力量。“十四五”时期，一是要全面参与国际可持续准则治理体系，充分发挥中方代表作用，加强我方参与国际可持续披露准则制定的影响力。二是研究国际可持续披露准则，密切跟踪国际可持续披露准则各阶段文稿，组织国内公开征求意见并形成中方反馈意见。三是根据国际可持续准则制定相关工作进展，研究制定我国的因应策略，构建我国可持续准则体系的实现路径。

当前国际会计格局正面临重大调整，《会计改革与发展“十四五”规划纲要》对指导我国全面深度参与国际会计治理、持续深化扩大对外开放指明了方向、目标和任务。“十四五”期间，我们要继续坚持国际趋同的策略，立足国内实际情况，深度参与国际财务报告准则和可持续披露准则的制定，持续深化会计国际交流合作，全面提升我国参与会计国际治理的能力，更好地满足我国经济社会发展需要，切实维护国家利益。