



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/COM.2/ISAR/38  
22 August 2007

CHINESE  
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会  
投资、技术及相关的资金问题委员会  
国际会计和报告准则政府间专家工作组  
第二十四届会议  
2007年10月30日至11月1日，日内瓦  
临时议程项目3

审查《国际财务报告准则》的实际实施问题

巴基斯坦案例研究 \*

贸发会议秘书处的说明 \*\*

概 要

国际会计和报告准则政府间专家工作组(会计准则专家组)在其第二十三届会议结束时一致同意进一步研究和审议《国际财务报告准则》(《财务报告准则》)的实际实施问题以便制订实施《财务报告准则》的良好做法指导原则。因此,编写了巴基斯坦、南非和土耳其三个国家的案例研究报告。

本报告介绍了在巴基斯坦进行的案例研究的结果。巴基斯坦特许会计师协会(会计师协会)是巴基斯坦制定准则的机构。它同巴基斯坦的公司部门和股票交易所的管理部门,巴基斯坦证券和股票交易委员会(证交会)紧密合作。会计师协会也同巴基斯坦国家银行紧密合作。近年来,巴基斯坦通过会计界与管理部门的共同努力和紧密合作,在上市公司采用和实施《财务报告准则》方面取得了巨大进展。本案例研究报告讨论了管理框架、会计准则的实施、在转用《财务报告准则》的过程中所面临的挑战、能力建设问题以及在这个过程中取得的教训。

本案例研究的主要目的是:借鉴巴基斯坦争取与《财务报告准则》达成一致的经验,并与成员国讨论有关结果,以便和正在实施《财务报告准则》或准备在今后这样做的国家分享经验。

\* 本文件由贸发会议秘书处编写和编辑,其中采用了南非特许会计师协会技术服务处的 Syed Asad Ali Shah 先生、Shahid Hussain 先生和 Maria Ahmed 女士所提供的大量材料。

\*\* 由于文件处理方面的延误,本文件于以上日期提交。

目 录

	<u>页 次</u>
一、 导言.....	3
二、 监管框架和实施.....	10
三、 能力建设：会计师协会在宣传《财务报告准则》方面的作用.....	16
四、 经验教训.....	20
五、 结论.....	24

## 一、导 言

### A. 概述经济指标

1. 巴基斯坦的人口大约为 1.6 亿。尽管石油价格持续上涨，对其贸易状况产生了负面影响，巴基斯坦的经济又一年(2006/2007)取得了可观的增长(7%)。在过去五年中，该国的国民生产总值的年增长率大约为 7%。这种情况表明，巴基斯坦的经济仍然处于上升趋势，继续保持着与中国、印度和越南同为亚洲经济发展最快国家的地位。

2. 据估计，在 2007 年财政年度，在巴基斯坦的外国直接投资将达到 60 亿美元<sup>1</sup>，而 2006 年大约为 30 亿美元。国际投资者要求竞争外国投资的国家提供可比较的财务信息。这就需要巴基斯坦的公司部门遵守国际公认的财务报告准则。巴基斯坦目前大约有 660 家上市公司，并已建立了管理企业活动的法定框架，其中包括设立了负责实施会计和审计准则的监管机构。为了确保高质量的公司财务报告，也设立了适当的实施机制。

### B. 有关《财务报告准则》实施的规定

3. 在遵守《国际财务报告准则》方面，根据《公司法》第 234 节，证交会有权规定适当的国际会计准则。证交会根据会计师协会的建议公布会计准则。

4. 被认为是适合本国环境的《财务报告准则》(IFRS)一字不改地获得采用。巴基斯坦是最早实施《国际会计准则》(IAS)的国家之一。会计师协会理事会从 1970 年代开始就一直采用 IAS，并且通过其努力使得证交会远在 1986 年就公布了 18 项 IAS。

### C. 巴基斯坦的会计框架

5. 会计师协会在其 2003 年 2 月 24 日第 01/2003 号公告中公布了以下声明，以确保遵守 IAS/IFRS：

---

<sup>1</sup> 巴基斯坦经济和战略展望——全球投资机构所作的研究。

“这些财务报表是根据经核准适用于巴基斯坦的会计准则以及《1984年公司法》的规定而编制的。经核准的会计准则中包括根据《1984年公司法》的规定公布的《国际会计准则》。如果《1984年公司法》的规定或者巴基斯坦证券和股票交易委员会所公布的指引同这些准则的规定发生冲突，均以《1984年公司法》的规定或者有关指引的规定为准。”

6. 在 IFRS 没有涉及本国特有的某些问题或者指导不足的情况下，则制定“会计技术发布稿”。这些发布稿主要是根据 IFRS 的基本原则制定的，尽可能同 IFRS 的规定保持一致。《1984年公司法》还在提交和说明方面作出了规定。此外，负责监管商业银行和发展财务机构的巴基斯坦国家银行也在信贷、预付款以及投资方面作出了关于识别和计算的规定。

#### D. 实施 IFRS 的规定程序

7. 根据《1962年特许会计师法》设立的法定机构会计师协会是巴基斯坦会计行业的监管部门。所有公众公司都必须将其财务报表交由参加会计师协会的特许会计师审计。会计师协会的所有成员都必须遵守会计、审计和道德方面的专业准则。会计师协会 20 多年来一直采用国际会计准则理事会所公布的 IFRS 以及国际审计和保险理事会所公布的《国际审计准则》。会计师协会也采用了国际会计师联合会下属的职业道德委员会所公布的《职业道德守则》。

8. 会计师协会通过设立各种委员会制定了技术审查和咨询的规定程序。这些委员会审查 IFRS，向其成员和公司部门散发征求意见稿，并且同利益相关的参与者进行协商，然后建议理事会采用某种准则。

9. 在完成规定程序后，会计师协会理事会建议证交会采用某种准则。然后，在经过内部讨论和审议之后，证交会宣布上市公司采用这些准则。

10. 人们可以注意到，巴基斯坦一直通过上述程序在没有对 IFRS 进行任何修改的情况下实施了这些准则。

### E. 理事会关于 IFRS 的战略

11. 为使《巴基斯坦一般公认的会计原则》(GAAP)基本符合国际准则，会计师协会理事会和证交会已经采用了大多数的 IAS。会计师协会理事会现已决定，会计师协会将同证交会和巴基斯坦国家银行合作，确保在 2009 年年底之前使得适用于公众利益实体的巴基斯坦 GAAP 完全符合 IFRS。为此目的，专业准则和技术咨询委员会设立了一个委员会，以便开展详细的差距分析，特别要查明目前法律同 IFRS 规定的不一致之处。

### F. 目前实施 IFRS 的状况

12. 巴基斯坦不仅采用了 IFRS，而且还设立了确保其实施的机制，从而在缩小本国公司财务报告规定同国际准则之间的差距方面取得了很大进展。在过去几年中，这种情况大大改进了公司的财务报告。

13. 在世界银行于 2005 年审查“准则和守则的遵守情况报告”时，除了 IAS 29(恶性通货膨胀经济中的财务报告)、IAS 41(农业)以及 IFRS 1 至 6 之外，所有的 IAS 已经由会计师协会采用，并由证交会宣布上市公司实施。后来，在会计师协会的建议下，证交会还公布实施了 IAS 41、IFRS 2、IFRS 3、IFRS 5 以及 IFRS 6。

14. 关于银行部门，在巴基斯坦银行公会和会计师协会的建议下，巴基斯坦国家银行已经中止实施 IAS 39 和 IAS 40。然而，巴基斯坦国家银行原则上同意会计师协会的意见：这些准则同其他的 IFRS 也将在今后两年中采用，以便确保银行和财务机构的财务报告完全符合 IFRS。

### G. 三层结构和中小企业准则

15. 强制所有公司实施所有的 IFRS 可能会加重中小企业的负担。由于 IFRS 量大和复杂，中小企业不可能保证完全遵守所有的规定。实际上，这些中小企业没有足够的确保遵守复杂的报告规定的技术能力和资源。

16. 多年来，会计师协会一直都在努力实现以下目标：采用和实施用以编制一般财务报表的国际准则。协会同时也认识到中小企业在遵守有关上市公司必须采用全套 IFRS 的规定方面所面临的困难。

17. 为了满足中小企业的需要，会计师协会理事会开展了一个项目，准备根据其它国家所开展的类似工作以及贸发会议国际会计和报告准则政府间工作组所公布的中小企业会计指导方针，为这些实体制订一套单独的准则。会计师协会在其下属委员会就中小企业会计准则进行了几个月的研究之后，制定了两套中小企业准则：《中型实体会计和财务报表准则》和《小型实体会计和财务报告准则》。理事会也制定了一套三层的会计准则框架(见下文第 20 段的说明)。

18. 会计师协会理事会在其 2006 年 7 月 28 日的会议上批准了上述三层结构以及两套中小企业准则。据估计，证交会将很快宣布这些准则和三层结构成为法律，因为这些框架和准则是在同证交会协商后制定的，而证交会也原则上同意将这些规定纳入适用于所有公司的法律。

19. 由印度、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡以及尼泊尔各专业会计机构组成的南亚会计师联合会确认了巴基斯坦有关制定中小企业准则的行动。联合会采用了这些准则，并将其作为该会的准则/指导方针。

20. 会计师协会建议采用表 1 所示的三层结构，并用以实施这些准则。

**表 1. 关于中小企业准则的三层结构**

第一层	公众利益实体(上市实体、大型实体和具有公共受托责任的实体)	这些实体必须实施经会计师协会联合会批准并由证交会公布的全套 <b>IFRS</b>
第二层	中型实体(既不属于公众利益实体也不属于小型实体的实体)	这些实体必须实施巴基斯坦特许会计师协会公布的《中型实体会计和财务报告框架和准则》
第三层	小型实体(营业额和实收资本低于规定起点的小型实体)	这些实体必须实施巴基斯坦特许会计师协会公布的《小型实体会计和财务报告框架和准则》

#### H. 在实施 IFRS 方面的障碍

21. 虽然会计师协会理事会承诺在 2009 年之前实施全套的 IFRS，以便所有公众利益实体毫无保留地遵守国际会计准则理事会所公布的所有 IFRS，但是在实现这个目标方面仍然存在各种障碍和困难，其中包括：

- (a) 从历史上来说，在《1984 年公司法》以及其他本国法律中仍然有某些条款不符合 IFRS 的规定。会计师协会一直在同有关监管部门合作以消除这些不一致之处，而且近年来也取得了一定成功。然而，同监管部门达成一致意见并且通过立法程序修订有关法律需要相当长时间。
- (b) IFRS 的一些准则(例如：IAS 39、IAS 19、IFRS 3 等)是十分复杂的。由于巴基斯坦在理解和解释这些准则并且开展有关培训方面的能力有限，财务报表编制人员在实施这些准则方面需要更多的时间。
- (c) 由于监管部门的能力有限以及关键职位经常发生变动，因此需要相当时间才能说服监管部门采用 IFRS。
- (d) 虽然巴基斯坦国家银行已经同意完全实施 IAS 39 和 IAS 40，一些财务报告的编制单位(一些银行和财务机构)对此仍然没有完全信服。这些利益相关的参与者的抵制可能会进一步推迟 IFRS 的完全实施。
- (e) 缺少负责关于 IFRS 培训和继续教育的工作人员。

#### I. 在实施 IFRS 和实施本国法律之间的差距

22. 目前，《1984 年公司法》及其附件四(其中载有上市公司的说明规定)以及证交会指引中的某些规定同 IFRS 的规定发生冲突。

23. 这方面的新情况包括证交会于 2004 年 7 月 5 日公布了对于《1984 年公司法》附件四的修订。在此以后，几乎所有不一致的规定和重复之处均已消除。

24. 表 2 总结了目前仍然存在的在实施 IFRS 和实施本国法律之间的差距。

**表 2. IFRS 与本国法律之间的差距**

<b>《1984 年公司法》</b>	<b>IAS/IFRS</b>
在资产负债表中固定资产重计价盈余列于资本和储备之后。	直接记入重计价盈余项下的股本 (IAS 16.37)。
可赎回优先权归入“已认购股本”，只可从利润中赎回。	如果规定发行人必须在今后固定的或可确定的日期以固定的或可确定的金额赎回，则列为财务负债(IAS 32.22)。

证交会指引	IAS/IFRS
为便于实施经修订的附件四，证交会给予上市公司关于以下项目的过渡期宽限：	
在 2004 年 7 月 5 日之前，上市公司可按照未经修订的附件四处理其递延成本。然而，在此之后，不得再有任何递延成本。	在 IAS/IFRS 中不再存在递延成本的概念。
在 2004 年 7 月 5 日仍有外币贷款未偿债务的上市公司可按照未经修订的附件四将汇率波动引起的收益/亏损化为资本，但以 2007 年 9 月 30 日为限。 2004 年 7 月 5 日以后的外币贷款的汇率收益/亏损不得化为资本。	经修订的 IAS 21(外汇汇率变化的影响，从 2005 年 1 月 1 日起生效)撤消了旧的 IAS 21 中有关允许将货币严重贬值引起的外汇汇率差额化为资本的规定。

25. 除了上述规定以外，巴基斯坦国家银行所公布的《审慎规章》也包括一些不符合 IAS 39 的规定。以下是一些阻碍实施 IAS 39 的实例：

- (a) 银行和发展金融机构必须使用时间标准(拖欠/过期涨价/利息或本金的天数)，以便确定贷款损失准备金，而不是依据 IAS 39 评估预期现金流量。
- (b) 非上市证券作为成本。
- (c) 工作人员贷款记入现金支出，而这种贷款的利息收入则以补贴利率计算。
- (d) 由于许多金融资产必须以未来市场价值进行估价，在利润和亏损方面要承认公允价值的变化，结果是承认尚未实现的收益和亏损。由于承认尚未实现的收益可能会征税，银行和金融机构不愿意采用这种准则。人们认为，这是实施这项准则的主要障碍。

26. 作为其部分战略，会计师协会一直劝说证交会和国家银行消除在实施 IAS/IFRS 方面的障碍。

27. 正如上文所述，会计师协会已经为中小企业制定和公布了两套单独的会计和财务报告准则。目前正在等待证交会宣布这些适用于中小企业的准则。

28. 2006 年 12 月，证交会在会计师协会的建议下，公布了以下的 IAS/IFRS：

- (a) IAS 41—农业；
- (b) IFRS 2—以股票为基础支付方式；



- (c) IFRS 3—企业合并；
- (d) IFRS 5—供出售和终止业务的长期资产；和
- (e) IFRS 6—矿物资源的勘探和评估。

29. 为了确保有效地实施中小企业准则，目前正在修订《1984 年公司法》的附件五(其中就非上市的公共实体和私营实体的财务报表的提交和说明作出了规定)。目前正在努力从该附件中删除所有不符合中小企业准则的规定。

30. 关于其余的 IFRS/IAS(IFRS 1、4、7 和 8 以及 IAS 29 和 IAS 41)的实施，会计师协会确定了以下的战略和行动计划：

- (a) IFRS 1—在所有其他 IFRS/IAS 均已实施之后将予采用。
- (b) IFRS 4—会计师协会曾经决定在国际会计准则理事会的《保险项目》的第二阶段结束以后才予以实施，因为实施必然会引起对于《2000 年保险法章程》的一些修订。然而，最近会计师协会决定，不再等待该项目第二阶段的结束，将考虑该准则的实施。会计师协会的保险事务委员会目前正在积极考虑这项准则的实施。
- (c) IFRS 7—会计师协会批准了实施，并建议证交会予以公布。
- (d) IFRS 8—这项准则适用于 2009 年 1 月以后的会计期，估计会计师协会将很快予以采用，并用以取代已经在该国实施的 IAS 14(分部报告)。
- (e) IAS 29—以前并未实施，因为人们认为它与巴基斯坦的经济环境无关。然而，目前正在积极考虑有关实施 IAS 29 的事项，其前提是有可能发生这样的情况：巴基斯坦的公司在恶性通货膨胀的经济体中营业或与其中的某个实体进行交易；在这种情况下这项准则就可能适用。
- (f) IAS 39—在《2007-2008 年财政法》中，税法进行了修订，其中对银行的财务报表作出了调整，以遵守 IAS 39(财务文件的承认和权衡)的规定；同时允许在计算银行的应纳收入时将 IAS 40(投资性房地产)排除在外。之所以要排除在外，是为了避免银行因未实现收益而被征税，因为上述准则规定必须根据编制资产负债表当日的公允价值计算和权衡财务文件和投资性房地产。

(g) IAS 40—这项准则允许按照成本或公允价值计算投资性房地产。因此，如果银行/发展财务机构选择公允价值模型，它就可以分配由于投资性房地产升值而带来的未实现收益，而监管部门(国家银行)则认为这种做法是不合适的。这个事项已经得到处理：《2007 年财政法》对现有的《1984 年公司法》第 248(2)节进行了适当的修订，规定所有的公司都必须从其已经实现的利润中支付红利(如同联合王国的公司法)。据估计，在这次修订之后，国家银行将不再推迟实施 IAS 40 的实施。

31. 应会计师协会的要求，证交会重新公布了所有的有关 IAS(只有名称和编号)，而以前公布时是印发 IAS 的全文。之所以采取这项措施，是为了避免每次修订 IAS 所引起的公布和实施的冗长程序。

## 二、监管框架和实施

### A. 巴基斯坦证券和股票交易委员会

32. 巴基斯坦证券和股票交易委员会(证交会)是根据《1997 年巴基斯坦证券和股票交易委员会法》设立的，取代了以前的公司法管理局。这项法律将有关证交会的组成、结构、职权和职能的政策决定以法律的形式固定下来，从而赋予证交会以行政权力和执行其监管和法定职责的财政独立权。

33. 证交会于 1999 年 1 月开始运作。起初它只是负责监管公司部门和资本市场。随着时间的推移，它的任务扩大到保险公司、非银行财务公司和私人养老金的监督和监管。证交会还受托监督公司部门和财务部门的各种外聘服务公司和人员，其中包括特许会计师、信用评估公司、公司秘书、经纪人、调查员等。随着任务的加重，证交所面临的挑战也越来越大。

### B. 《1984 年工资法》

34. 《1984 年工资法》主要规定了巴基斯坦所有公司的财务报告要求。《公司法》规定了财务报表的编制、提交和公布，其中包括巴基斯坦所有公司的财务说明和审计。除了有关财务报告的各种规定，《公司法》附件四还规定了上市公

司编制财务报表的形式、内容和某些说明要求，附件五概述了对于非上市公司的同样要求。正如上文所述，《公司法》(包括附件四)的各种规定已经根据 IFRS 的要求修订。

35. 拥有子公司的巴基斯坦控股公司必须根据证交所公布的 IFRS 的规定编制综合的财务报告。

### C. 《2000 年保险法》

36. 《2000 年保险法》监管在巴基斯坦营业的保险公司的财务报告做法。这项法律规定，证交会有权监测和实施适用的法律和准则，其中包括保险公司的会计和审计。所有保险公司的财务报表必须交由参加会计师协会的特许会计师审计。审计师从证交所批准的小组名单中任命。经过审计的保险公司财务报表应在财政年度结束之前的四个月内提交证交会。根据《保险法》，保险公司必须获得精算证明，以保证其储备金足以承担对于投保人的所有义务。

### D. 证交会非银行财务公司部

37. 证交会非银行财务公司部负责监管巴基斯坦的非银行财务机构，其中包括这些机构的会计和报告。这个部门监管投资银行、租赁银行、贴现公司、房屋融资公司以及风险投资公司。

38. 证交会实施和监测部负责实施 IFRS 的规定、调查、督促上市公司遵守有关的法律和规章以及提出起诉(特别公司和保险公司由证交会的特别实施机构负责)。

39. 上市公司必须遵守证交会有关财务报告和说明要求的规定。根据《公司法》(第 234(3)节)授予的职权，证交会公布特别的监管命令，规定上市公司必须实施 IFRS 的规定。

40. 实施和监测部通过定期审查上市公司、非银行财务公司以及保险公司公布和提交证交会的季度和年度财务报表监测实施 IFRS 的情况。一旦查明说明方面的问题或者其他不遵守 IFRS 的情况，实施和监测部对于报表编制人及其审计人处以罚金和其他处罚。在过去几年中，该部已经处罚了一些公司，其中包括将近 25

家审计公司。此外，实施和监测部还将有关伪造帐目的审计师的案件提交会计师协会，以便通过其调查委员会采取进一步的纪律行动。

41. 依据《2003 年非银行财务公司法》的规定，证交会非银行财务公司部有权监测和实施非银行财务机构的会计和审计。非银行财务机构的财务报表必须交由会计师协会的成员审计。

42. 证交会保险司有权监测和实施适用的法律和准则，其中包括适用于保险公司的会计规定和规章。

#### E. 巴基斯坦国家银行

43. 巴基斯坦国家银行(国家银行)是巴基斯坦的中央银行。在 1974 年 1 月 1 日以前，由《1948 年巴基斯坦国家银行法》所规定的体制基本保持不变。在此以后，随着该国银行的国有化，国家银行的职权范围也大为扩展。《1956 年巴基斯坦国家银行法》以及随后的修正案构成了目前国家银行运营的基础。

44. 目前，巴基斯坦国家银行监督着 50 多家金融机构，其中包括：银行、发展金融机构以及小额信贷银行/机构。在该国营业的银行包括公共部门和私营部门的银行以及外国银行的分行。

#### F. 《1962 年银行公司法》以及巴基斯坦国家银行 在检测和实施准则方面的作用

45. 《银行公司法》授权国家银行监管和监督商业银行与金融机构，其中包括这些机构的财务报告。《银行公司法》所列的会计和审计规定是在《公司法》的基础上另加的。国家银行规定了财务报表的格式，其中包括每家银行都必须遵守的说明要求。由于金融机构获得豁免而不适用于 IAS 39 和 IAS 40，所以这些格式没有完全遵照 IFRS 的规定。所有银行和发展金融机构都必须公布经过审计的年度财务报表，并提交国家银行。所有银行和发展金融机构的财务报表必须交由证交所掌握的合格审计师名单中的特许会计师公司审计。国家银行根据《银行公司法》第 35(3)节所授予的职权公布审计师指导方针，主要是为了执行审慎规章。银行审计师必须在国家银行视察员开始实地视察之前同视察员举行会议。同时，

视察员在结束视察以后也必须将其关注意见告诉有关的审计师。此外，审计师也必须在公布管理建议书和任何其他致银行管理层的信函之后的一周之内，将这些信函的副本送交国家银行。

46. 银行视察部(视察部)是国家银行的核心部门之一。它的任务是努力建立健全和稳定的财务制度，并且通过符合最佳国际惯例的积极视察保护利益相关的参与者的利益。

47. 为了评估财务机构，视察部定期对包括外国银行和发展金融机构在内的所有计划内银行进行实地视察。定期实地视察是在 CAMELS(资本、资产质量、管理、盈利、流动资金、系统灵敏度以及控制)框架的基础上进行的。CAMELS 是一种有效的评级系统，用以在统一的基础上评估财务机构是否健全，同时用以查明哪些机构需要特别注意。视察的重点通常是：银行的风险评估政策和程序、旨在将附加风险控制在可以接受的限度以内的机制以及法律、规章和指引的执行情况。在视察结束以后，视察员须同外聘审计师进行讨论，以便审查银行的内部控制、实施法律的情况、审慎准则以及有关规定是否适足。视察部同银行监督部的非现场稽核组以及国家银行的其他部门紧密合作。

48. 非现场监督和实施部是根据有关调整国家银行结构的规定，在重组银行监督部的过程中新设立的部门之一。这个部门负责对国家银行监管范围内的金融机构进行非现场监督。该部还确保有效实施监管和监督政策，监测风险概况，评估个别银行/发展金融机构的业绩，同时还对视察部的视察小组在实地审查的过程中所查明的和/或由这个部门的监督人员根据所提交的报表、同财务机构的互动以及市场信息而查明的不遵守本国法律和国家银行所制定的规章的金融机构采取必要的纪律行动。

49. 近年来，国家银行吸收了一些特许会计师和其他专业人员，以便加强对于银行和其他机构财务报告的监督。国家银行还与会计师协会紧密合作，并且征求协会有关会计和审计事务的意见/建议。

#### G. 巴基斯坦特许会计师协会

50. 会计师协会是根据《1961 年特许会计师法》(《会计师法》)设立的一个独立的法定机构。管理协会的是一个由 16 个成员组成的理事会，其中包括 12 名

当选成员和 4 名由联邦政府提名的成员。政府提名的成员是：证交会主席、联邦储备委员会主席、国家税务委员会主席以及联邦私有化委员会书记。根据《会计师法》的规定，协会的基本任务是监管会计专业。为了履行这项职责(其中包括监督公司实体提交可靠的财务报告)，会计师协会一直同政府机构以及证交会和国家银行等监管部门合作。为此目的，会计师协会同证交会设立了联合委员会，并且通常每个季度举行会议。

51. 会计师协会是区域和国际组织(例如：国际会计师联合会、亚洲太平洋会计师联合会以及南亚会计师联合会)的积极成员。

52. 虽然会计师协会建立了强有力的监管机制，巴基斯坦政府在协会理事会的建议下，还是同意对《会计师法》进行必要的修订，以便进一步授权理事会，加强其执行纪律和监管的职权。

53. 会计师协会既是授予特许会计师资格证书的审查机构，又是为公开执业成员颁发执照和对其采取纪律行动的监管部门。2006 年 7 月，协会共有成员 3,864 名，其中 15% 从事公开执业。

#### H. 会计师协会作为会计行业监管机构的实施作用

54. 会计师协会的成员必须遵守协会的《特许会计师道德守则》。这项守则于 2003 年根据国际会计师联合会于 2001 年 11 月公布的《专业会计师道德守则》进行了修订。目前，协会正在考虑采用国际会计师联合会于 2005 年 6 月公布的《国际会计师联合会道德守则》。

55. 会计师协会的成员必须确保遵守 IFRS：协会理事会的 TR 5 号指引规定其担任公司审计师的成员确保其审计的财务报表符合 IFRS 的规定(会计师协会目前正在考虑采用的 IAS 29 以及 IFRS 1、4、7 和 8 除外)。

56. 会计师协会采取纪律行动的程序：《会计师法》规定了处理协会成员违反职业道德以及其他不端行为的程序。公司事务调查处同协会理事会设立的调查委员会合作，共同调查这种违反纪律行为。根据《会计师法》，针对协会成员不端行为的所有指控必须由调查委员会进行调查，然后提交理事会作出最后决定。

57. 2007 年，有 20 个案件提交调查委员会，其中 10 件的处理情况如下：

已经结案	3
指名训斥	2
指名训斥加 1,000 兰特罚款	1
不指名训斥	2
告诫	0
中止成员资格 6 个月	1
提交高等法院(中止成员资格 5 年以上)	1
共计	10

58. 会计师协会有权对被认定行为不端或者玩忽职守的成员进行处理，可予以处罚、训斥或者终止其成员资格。处罚的性质取决于有关成员行为不端的性质和严重程度。

#### I. 质量控制审查

59. 会计师协会下属的专业准则实施和评估处对于从事公司审计工作的会计事务所进行质量控制审查。质量保证委员会监测协会的质量控制审查计划，根据计划审查审计工作文件，同时确定有关审计师是否遵守 ISA/IAS。如果发现存在严重偏离或者不遵守规定的情况，则将有关案件送交调查委员会以便对有关成员采取进一步行动。

60. 对于会计事务所进行质量控制审查具有双重目的。首先是为了确定有关事务所是否具有令人满意的质量控制审查的评级(评级的基础是评价是否依据 ISA 开展审计工作)，是否可以对有关的上市公司进行审计。其次，会计师协会努力帮助没有获得令人满意的评级的事务所，并且指导它们发展适当的知识和技术基础，以便达到规定的水平。

#### J. 质量保证委员会

61. 会计师协会下属的质量保证委员会成立于 2005 年 9 月，取代了以前监测协会质量保证计划的质量控制委员会。组成质量保证委员会的各个利益相关参与

者包括：证交会、国家银行、中央储备委员会以及卡拉奇股票交易所的代表。委员会主席是一名非执业的特许会计师。

62. 质量保证委员会建议修订协会理事会于 2006 年 9 月 12 日批准的质量控制审查框架。经修订的框架的主要特点如下：

- (a) 今后将是每隔两年半(而不是每隔两年)对会计事务所进行一次质量控制审查。
- (b) 质量控制审查必须包括会计事务所至少 25% 的审计伙伴。
- (c) 将以整个事务所(而不是分部)为基础公布质量控制审查报告。
- (d) 如果一份档案被评为“不遵守”适用于巴基斯坦的 ISA, 其他档案也将受到审查。
- (e) 在结束审查之前, 将把有关档案列入名单。

63. 目前, 质量保证委员会正在设法将国际质量控制标准 1 纳入会计师协会的质量控制审查计划之中, 同时考虑到中小会计事务所面临的实际困难。

### 三、能力建设：会计师协会在宣传 IFRS 方面的作用

#### A. 便利监管部门

64. 应监管部门的要求, 会计师协会为联邦税收委员会、证交会、国家银行等部门的工作组单独举办有关 IFRS 和 ISA 的研讨会和讲习班。

65. 这些计划实际上弥合了会计师协会同监管部门在观念方面的差别, 同时帮助了这些部门更好理解有关准则, 从而顺利地执行 IFRS 和解决与此相关的问题。

#### B. 指 导

66. 会计师协会严密监测在 IFRS 和 ISA 方面的变化; 为了指导其成员, 协会在准则制定机构公布新的 IFRS 和 ISA 时都组织研讨会和讲习班。协会下属的技术服务处满足其成员的需要, 特别是在执业方面的需要。服务处以技术发布稿和公告的形式就本国问题向协会成员提供指导。会计师协会无权作出解释, 只有国际财务报告解释委员会才有权公布解释。



### C. 宣传计划

67. 会计师协会不断组织宣传活动，以便更好地实施几乎包括所有问题的 IFRS 规定。在会计师协会所组织的首届南亚会计界领导人会议上，国际会计准则理事会等公认机构的著名学者应邀到会，前来讨论全球会计行业所面临的各种问题，特别是巴基斯坦所面临的问题。

### D. 成员信息和教育系列

68. 考虑到其成员的需要，特别是从事工业会计的成员的需要，会计师协会已经出版了“成员信息和教育系列读物”。这项行动受到协会成员的普遍赞赏。

### E. 说明要求清单

69. 会计师协会还拟定了财务报表说明清单，以便报表编制人员和审计师实施 IFRS 以及本国监管部门的说明要求。该清单试图向作出财务报告的公司及其审计师提供有关说明规定的指导，以便他们根据已经获得批准的会计准则(证交会公布的 IFRS)以及《1984 年公司法》的规定，在编制的财务报表中作出说明。

### F. 为中小会计师事务所举办讲习班

70. 2006 年，会计师协会专门为中小会计师事务所组织了一系列的培训讲习班。这些事务所的反应十分热烈。令人感到鼓舞的是：他们十分愿意改进自己的程序和做法，并且作出努力使之符合国际审计和鉴证委员会所公布的 ISA。

71. 会计师协会计划今后每个月都继续在巴基斯坦全国举办这种培训班。协会希望，这些讲习班将提高审计质量，并且使得各个会计事务所的工作发生积极的变化。

### G. 能力建设措施

72. 能力建设对于巩固以前的成绩，对于改进财务报表的编制人员和审计师的知识基础以及对于加强旨在确保遵守适用的准则和守则的检测和实施机制都是

十分必要的。能力建设包括：提高监管部门和专业机构的能力、开展以实际运用 IFRS 和 ISA 为重点的会计教育和培训、公布和散发有关适用准则的实施指导、拟定简化的中小企业财务报告规定、改革向专业会计师和审计师颁发执照的程序以及加强继续专业教育。

## H. 会计师协会的能力建设

73. 会计师协会承诺实施国际会计联合会有关成员义务的 7 项准则。实际上，协会理事会已经开展了一项差距分析，以便在最近的将来完全实施这些准则。虽然会计师协会过去在采用和实施国际会计和审计准则方面发挥了积极的领导作用，但是协会将继续作出努力，以便进一步加强自身能力，为了公众利益完成自己依据国际最佳做法监管会计行业的职责。会计师协会也已证明自己是国际会计师联合会、南亚会计师联合会以及亚洲太平洋会计师联合会的积极成员，并且积极地参加了各项国际活动。协会的管理结构也被认为是符合其他国际机构所遵循的最佳做法。此外，近年来，会计师协会也大大增加了在其下属各个部门工作的合格人才，例如，协会所聘用的特许会计师的人数已经增加到 25 名，而在 2005 年是 17 名。

### I. 改革向专业会计师和审计师颁发执照的程序

74. 会计师协会正在努力改革向专业会计师和审计师颁发执照的程序。这项行动涉及其内部章程的改革，涉及制定更为严格的颁发执照和更换执照的规定以及加强实际培训。

75. 只有具有令人满意的质量控制审查评级的会计事务所才有资格对上市公司进行审计。根据质量控制审查框架，所有对上市公司进行审计的特许会计师事务所都必须获得令人满意的评级，至少每两年半进行一次评级。

76. 为了加强实际培训，已经制定了新的培训规章。这些规章包括国际教育准则 5(实际经验要求)所规定的要求。

77. 会计师协会目前正在拟定审计公司联网的指导方针。这项行动将帮助中小会计事务所增加其资源，从而提高审计工作的质量。

#### J. 加强继续专业教育

78. 会计师协会的继续专业发展计划已经开始执行，其目的是要使得协会会员了解国际会计和审计准则的变化以及其他有关问题。这项计划是根据 IES 7 制定的，继续专业发展计划委员会以及区域委员会定期组织关于 IFRS、ISA 以及有关本国准则的研讨会和讲习班。协会成员必须每年参加这些讲习班和研讨会至少 40 个小时。计划进一步加强这一进程，并在全国普及。

79. 为了实现这个目标，会计师协会于 2006 年组织了首届南亚会计界领导人会议。参加会议的全球准则制定机构的高级代表包括：国际会计准则委员会主席 David Tweedie 爵士、南亚区域主要的会计组织的官员以及巴基斯坦会计行业的领导人。

#### K. 拟定简化的中小企业报告准则

80. 会计师协会希望在实施中小企业准则方面向这些企业提供实际帮助，为此目的，协会正在拟定解释性的财务报表和说明要求清单。

#### L. 通过国际财务报告解释委员会所公布的解释

81. 国际财务报告解释委员会(或其前身常设委员会)所公布的关于 IAS/IFRS 的解释都被认为是已经通过的。会计师协会并不正式通过委员会所公布的任何解释，因为这些解释总是涉及某些准则(IAS/IFRS)，而且被假定作为准则的修订随着准则的通过而自动通过的。

#### M. 培训规章

82. 培训规章从 2006 年 4 月开始实施。这将进一步加强各个方面的实际经验的获得。这些规章一般包括国际会计联合会所公布的要求 IES 5(实际经验要求)规定的要求。这项准则是为了确保今后的成员获得为适应会计行业的活力而必须具备的技术和价值观。

#### N. 教育研究委员会

83. 2006 年，会计师协会重新设立了以一名全职主席为首的教育研究委员会。这个委员会的职责包括：教育研究和发展、课程说明、拟定教学大纲和课程概要、确定建议阅读的书籍以及编写学习资料。

84. 设立了一个咨询委员会，其成员来自各个专业领域与不同的利益相关的参与者，以便就各种事项向该委员会提出建议。

#### O. 巴基斯坦会计研究基金会

85. 2006 年 3 月，会计师协会理事会原则上批准了设立巴基斯坦会计研究信托基金会。这个基金会是为有关会计行业以及相关服务业的教育、研究和发展而设立的，是个非营利机构，其主要的职能包括：

- (a) 建立一所现代化的会计和财经大学；
- (b) 向参加研究和发展的人员提供财务和专业方面的支持；
- (c) 努力提高会计行业的水平、
- (d) 安排本国学生和外国留学生之间的协调；和
- (e) 安排信息的双边交流等。

### 四、经验教训

86. 在巴基斯坦，公司部门和金融部门的监管机构以及代表会计行业的会计师协会都坚定地认为，公众利益实体的财务报表应当符合国际财务报告准则，以便提供有针对性的、可比较的、前后一致的以及透明的高质量财务信息，从而满足利益相关的参与者的需要。在这一方面，会计师协会对于行业的积极领导以及同监管部门合作的方法明显提高了根据国际准则编制财务报告的质量。此外，会计师协会在过去二十年中所采用的实施(而不是改编)IFRS 的战略也有助于财务报表编制人员和用户对于 IFRS 的接受、理解和实施。这个过程涉及：为了确保在该国顺利实施 IFRS，必须克服诸如技术资源有限、能力问题、以及同监管部门的协调和有效宣传等困难。在这个过程中所记取的主要的经验教训将在下文中讨论。

#### A. 一字不改地实施 IFRS

87. 从一开始，会计师协会就使用一字不改地实施 IAS/IFRS 的方法，而不是修改准则的内容，使之符合本国的监管和企业环境。这个方法是为了使得监管规定适应 IFRS，而不是相反。虽然这个方法在采用和实施准则的初期遇到了很大困难，协会也因此受到批评，有时甚至遭到协会成员的批评，但是从长远来说，这种方法符合行业 and 国家的利益，因为现在大多数人都认为，由于使用这种方法，巴基斯坦现已能够编制高质量的财务报告。而且，巴基斯坦将在今后两至三年中全面实施 IFRS，估计不会遇到太多困难。

#### B. 同 IFRS 的修订/适应性修正保持一致

88. 目前，国际会计准则理事会对于 IAS/IFRS 的修订和适应性修正已经成为经常性事务，因此，了解个别的修订/修正是否已被采用和公布就更具挑战性。

89. 会计师协会出于战略考虑而决定：一旦某项准则为协会所采用并为证交所公布，除非另有规定，国际会计准则理事会随后对这项准则的修订/适应性修正应被视为已经通过。

90. 这项战略帮助了我们同准则的最新动态保持一致，因为，限于有限的技术资源，如果每一项修订/修正都要通过的话，情况就会变得十分困难。

#### C. 某些 IFRS 规定的实施——一种逐渐的过程

91. 采用 IFRS 并不仅仅涉及会计事务。这种过渡需要包括报告编制人员、审计师以及用户在内的所有利益相关的参与者的参与和支持。人们在采用和实施 IFRS 的过程中应当考虑这样一个事实：在某些情况下，实施准则可能会给行业带来很大的困难，至少在初期是这样。例如，由于上文所讨论过的能力以及其他相关问题，巴基斯坦的银行业当时没有准备好立即实施 IAS 39 的规定。必须采取过渡措施(包括给予足够的时间)，才能逐步实施标准。

#### D. 采用同监管部门合作的方法

92. 从一开始，会计师协会就在采用、宣传和教育以及实施 IFRS 方面发挥了关键作用。取得这种成功的一个主要因素就是会计师协会出于公众利益采取了同主要的公司和财务监管部门进行合作的方法。

#### E. 处理 IFRS 同法律方面的差异

93. 作为一个建议采用财务报告准则的机构，会计师协会认识到，如果各项准则所规定的会计处理方法同有关的法律规定发生冲突，协会的作用就会变得格外重要，因此必须从国家和广大利益相关的参与者的最高利益出发，同时平衡自己作为国际会计师联合会成员义务规定的签字单位的责任。由于有关问题的性质和严重程度各不相同，所采用的处理方法也是不同的。

##### 1. 根据会计规定修改法律

94. 由于巴基斯坦大多数的商业和公司法律都是来自几十年前所制定的法令，在大多数情况下，这些法律并不符合公司部门的财务报告需要。因此，会计师协会在大多数情况下致力于说服有关的政府官员和监管部门，使他们认识到必须对法律作出必要的修正，使其符合国际准则。

##### 2. 规定某些会计要求不适用于一些经济部门

95. 虽然在大多数情况下，需要修订法律和规章使其符合 IFRS，但是在某些情况下，立即采用 IFRS 可能会产生反效果，因此会计师协会采取了一种比较实际的办法：或者给予更多时间，或者为某些部门提供豁免。例如，就 IAS 39 而言，会计师协会支持银行业有关给予更多时间和推迟相当一段时间才采用准则的要求。同样，考虑到独立发电商由于 IFRIC-4 而面临的实际困难(必须将所有的实体转为租赁公司)，会计师协会支持将 IFRIC-4 的实施推迟到 2009 年。

#### F. IFRS 并不适用于所有实体

96. 会计师协会认识到，强制所有公司采用所有的 IFRS 是不现实的，必须在全国全面实施 IFRS 之前为中小企业制定单独的准则。

97. 考虑到准则的量度和复杂，中小企业不可能保证全面实施所有的规定。实际上，这些企业缺乏足够的技术能力和资源，无法确保实施复杂的财务报告规定。因此，会计师协会主动为中小型企业制定了两套单独的财务报告准则，预期证交会很快予以公布。

#### G. 利益相关的参与者在采用和实施准则的过程中的参与

98. 为了宣传和确保利益相关的参与者的参加，会计师协会在采用和实施 IFRS 的过程中一直举办研讨会、圆桌会议以及讲习班，争取利益相关的参与者的大力支持。这种方法被认为是有效实施所必需的。

#### H. 质量保证委员会在提高审计和财务报告水平方面的作用

99. 质量控制审查计划除了确保实施准则以外，还具有教育作用。在过去的一些年中，协会下属的专业准则实施部在质量保证委员会(前称质量控制委员会)的监督下定期开展了有效的质量保证审查，从而不断提高审计质量，也改进了 IFRS 的实施。

#### I. 在有关 IFRS 的培训和教育方面的投资

100. 人们认为，广泛和有效的培训和教育计划对于适当了解和实施 IFRS 是十分必要的。具体来说，一些复杂的会计准则(例如：IAS 39 和 IAS 36 等)需要在培训和教育方面作出很大努力，才能理解和实施这些准则。虽然会计师协会一直在为其成员和其他利益相关的参与者开展继续教育计划，但是仍然需要在这个领域中作出进一步的投资。

101. 随着新的会计准则的公布或者在 **IFRS** 的基础上对现有准则的修订，各种新的概念(例如：公允价值概念)正在不断引进，因此必须对报告编制人员、审计师、分析人员和其他用户进行足够的培训和教育。

## 五、结 论

102. 由于三大因素(实施、监管框架以及质量保证)得到了正确的处理，巴基斯坦已经上了轨道，可以争取根据会计师协会理事会所批准的 **IFRS** 战略在今后两三年内全面实施 **IFRS**。

103. 全面实施 **IFRS** 的目标日期是 2009 年 12 月，也就是说，从 2010 年 1 月 1 日起，在巴基斯坦编制的财务报表均应实施 **IFRS** 准则，这样所有向公众负责的实体均能以毫无保留的方式实施 **IFRS**。

104. 会计师协会质量控制审查计划承诺进行不断和持续的改进。这项十分重要的监管和教育计划的最终目标是要保持和提高这个受人尊重的行业的信誉和形象。

-- -- -- -- --