

## [编者按]

“十二五”时期是我国经济社会发展的重要战略机遇期，也是我国加快经济结构调整、转变经济发展方式的关键时期。2011年9月9日，财政部发布了《会计改革与发展“十二五”规划纲要》，这是指导未来五年我国会计改革与发展的纲领性文件，它确立了“十二五”时期会计改革与发展的指导思想、总体目标和任务措施，对于进一步深化会计改革，推动会计事业持续稳定健康发展，更好地发挥会计在促进经济社会发展中的基础性作用，具有十分重要的意义。故此，财政部会计司从不同角度对《会计改革与发展“十二五”规划纲要》进行了全面、深层次的解读，本刊特设“十二五”规划解读专栏分期予以刊发，以飨读者。

# 坚持依法行政依法理财 不断健全完善会计法律法规体系

——《会计改革与发展“十二五”规划纲要》解读之一

财政部会计司

近期，财政部印发了《会计改革与发展“十二五”规划纲要》（以下简称《规划》）。《规划》明确提出要加强会计法律法规建设，不断提高会计管理工作法制化和规范化水平。健全完善会计法律法规体系是“十二五”时期会计改革与发展的一项重要任务，也是促进会计行业科学化、规范化、制度化建设的重要保障。

## 一、健全完善会计法律法规体系的重要意义

市场经济是法治经济。会计活动作为经济管理活动的重要组成部分，会计行为的规范化、法治化已成为市场经济条件下会计工作的必然要求。胡锦涛总书记在“七一”讲话中指出：“要全面落实依法治国基本方略，在全社会大力弘扬社会主义法治精神，不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，实现国家各项工作法治化。”“十二五”时期是我国经济社会发展的重要战略机遇期，是我国加快经济结构调整、转变经济发展方式的关键时期，加强会计法律法规体系建设具有重要意义：一是深化经济体制改革，建立和完善社会主义市场经济体制的内在要求。会计法制化是市场经济发展的客

观要求，也是我国会计改革实现其服务市场经济目标的重要手段。深化经济体制改革，建立和完善市场经济体制需要有完备的会计法律体系保驾护航，没有健全的会计法制，也不可能有健全的市场经济体制。二是推进依法治国、依法行政、依法理财的必然要求。会计法律体系是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，建立完备的会计法律体系是依法治国、依法理财的基础环节。依法治国的核心是依法行政，体现在会计工作上就是要依法理财、依法管理会计，要根据法律的要求，管理会计工作、规范会计行为。三是夯实财政管理基础、实现财政科学化精细化管理的重要支撑。会计工作作为推动财政科学化精细化管理的重要内容和基础工作，紧紧围绕服务财政经济发展这一中心，会计工作的开展必须严格按照法律法规行使权力、履行职责，这就要求不断推进和完善会计法律法规体系。

## 二、我国会计法律法规体系建设取得的成绩

改革开放三十多年的改革探索和发展完善，我国已基本建立了以《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）、《中华人民共和国注册会计师法》（以下简称《注册会计师法》）为中

心,体现以人为本、依法行政特点的、较为完善的会计法律法规体系,对规范会计行为,保证会计信息的真实、完整,强化经济管理,维护社会主义市场经济秩序,发挥了极其重要的作用。

1985年1月21日,第六届全国人大常委会第九次会议通过了《会计法》,自1985年5月1日起施行。《会计法》的诞生标志着我国的会计工作进入了社会主义法制化的新时期。为适应改革开放和经济发展的要求,1993年和1999年全国人大常委会先后两次对《会计法》进行修订。依据《会计法》,国务院制定发布了《总会计师条例》、《企业财务会计报告条例》等会计行政法规。此外,财政部还陆续制定发布了《会计基础工作规范》、《会计从业资格管理办法》、《代理记账管理办法》、《会

计档案管理办法》等一系列会计规章和规范性文件。1993年10月31日,第八届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《注册会计师法》。

“十一五”时期以来,在我国大力推进依法治国基本方略的大环境下,在财政部要求加快推进依法理财依法行政的要求下,我国会计法规制度建设取得了突出的成绩:2006年正式建成了与国际财务报告准则趋同的中国企业会计准则体系,并自2007年1月1日起在上市公司范围内施行;2008年财政部、审计署、证监会、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》,2010年五部委又联合发布了《企业内部控制配套指引》,具有中国特色、融合国际先进经验的企业内部控制规范体系基本构建完成;发布可扩展商业报告语言(XBRL)技术规范系列国家标准和企业会计准则通用分类标准,会计信息化建设取得了重大突破;推动国务院办公厅转发财政部《关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》(国办发[2009]56号),连续发布《会计师事务所分所管理暂行办法》、《会计师事务所服务收费管理办法》等规章制度,推动注册会计师行业发展;制定发布《会计行业中长期人才发展规划(2010-2020年)》、《全国会计领军(后备)人才培养十年规划》,印发《会计从业资格管理办法》、《全国先进会计工作者评选表彰办法》,推动会计行业科学发展。

### 三、“十二五”时期会计法律法规体系建设的目标和任务

随着我国社会主义市场经济的建立和不断完善,客观环



境发生了深刻变化,会计法律法规体系在一些方面出现了与现实不相适应的问题。这主要是由于近二十年来,我国实现了由计划经济向社会主义市场经济体制的转变,基本建立起了现代企业制度,特别是近年来我国大力推进科学发展、调整经济结构、转变经济发展方式,会计法律法规体系中出现了诸如部分条款内容滞后、某些法规操作性不强等问题。

比如,随着市场发展、经济运行以及新情况、新问题的不断产生,现行《会计法》部分条款存在的问题和不足日益凸现,近年来,财政部陆续收到了全国人大代表提出的修订《会计法》的议案。2010年财政部组成了调研组赴地方有关单位,就议案中提出的一些问题进行了调研,听取了有关单位对《会计法》的修改意见。如:进一步明确单位负责人的会计责任,增加对其的法律制裁;进一步修改会计核算内容,增加内控制度的规定;进一步完善会计监督体系,发挥会计信息使用者的监督作用;进一步完善法律责任,加大对会计违法行为的处罚力度等。再如,《总会计师条例》于1990年颁布实施,二十多年来内外部环境的深刻变化使《总会计师条例》在总会计师岗位职责、任职条件、任免程序等诸多方面存在问题,总会计师已不能再局限于传统计划经济体制下的角色,而需要肩负新的更大的使命,更加深入地参与单位的经济管理和战略决策,因此,《总会计师条例》亟待修订。又如,近年来,信息技术的飞速发展和广泛应用对企业的经营管理模式产生了深远的影响,也因此导致会计基础工作的内涵和外延发生重大变化。而现行《会计基础工作规范》和《会计档案管理办法》中关于会计核算流程、岗位设置、会计人员的知识结构、会

计档案管理等的规定已不能很好地适应信息化时代要求,甚至在一定程度上还制约了企业向集约化、精细化管理的发展,修订工作刻不容缓。

针对当前会计法律法规建设中存在的问题,在认真分析“十二五”时期我国会计改革与发展所面临形势的基础上,《规划》提出了“十二五”时期会计法律法规体系建设的主要目标,即加强会计法律法规建设,不断提高会计管理工作法制化和规范化水平。同时,也提出了“十二五”时期会计法律法规建设的主要任务:

(一)完善会计法律法规体系。坚持树立法治理念,推动《会计法》、《注册会计师法》、《总会计师条例》等的修订工作,制定注册会计师法实施条例、持有中国注册会计师证书的境外人员担任境内会计师事务所合伙人或股东的管理办法,做好会计从业资格管理办法、会计师事务所审批和监督暂行办法、注册会计师注册办法、代理记账管理办法等规章的修订工作,加强会计规范性文件的制定、完善和管理,提高会计法规制度建设质量。

(二)夯实会计基础工作。健全会计基础工作制度体系,完善会计基础工作规范、会计信息化工作规范和会计档案管理办法,规范会计工作秩序,提高会计工作规范化水平。加强对代理记账机构的监督和指导。

(三)强化会计执法检查。组织开展《会计法》执法检查,做到会计工作有法必依、执法必严、违法必究,提高《会计法》遵从度。规范会计行政许可事项,树立会计服务意识、责任意识。

#### 四、贯彻落实《规划》要求,不断健全完善会计法律法规体系建设的措施

“十二五”时期,我国经济社会发展仍处于重要的战略机遇期。会计工作既面临难得的历史机遇,也面临诸多风险挑战,推进会计改革与发展的任务艰巨而繁重。相应地,加强和推进会计法律法规建设的任务也更加艰巨和复杂,需要采取以下措施:

(一)适应发展需要,积极修订会计法律法规。积极推进现行会计法律法规,如《会计法》、《注册会计师法》、《总会计师条例》、《注册会计师法实施条例》等的修订及制定工作。财政部已将《会计法》实施相关问题研究作为2012年的会计重点课题,并组织相关单位进行重点研究,全面、深入了解《会计法》实施的情况和问题,为修订《会计法》做准备。目前《注册会计师法(修正案)》草案已递交有关机构研究讨论审议,同时,财政部将紧锣密鼓地启动《注册会计师法实施条例》的起草工作,对修正案有关条款进行必要的细化,为顺利贯彻落实《注册会计师法》奠定扎实基础。今年财政部已组织相关单位开展

了总会计师制度框架研究的课题工作,对《总会计师条例》的修订提出了很多建设性意见,为今后修订完善《总会计师条例》打下了基础。

(二)应对环境变化,加快完善会计规章制度。密切结合我国加快经济结构调整和转变经济发展方式的实际,充分考虑我国会计工作发展需要,加快制定和完善相关会计规章制度。抓紧完善和制定《会计从业资格管理办法》、《会计基础工作规范》、《会计档案管理办法》、《代理记账管理办法》等会计规章以及其他会计规范性文件;逐步完善适应经济社会发展需要和与国际惯例协调的会计准则和会计制度体系、内部控制规范体系以及会计信息化标准体系,并推进全面、平稳、有效实施;推进完善注册会计师管理相关规章制度体系建设等。

(三)加强宣传教育,营造依法管理会计的法治环境。通过报刊网络等平台及时发布会计法律法规和规章制度、组织开展学习培训、将会计法律法规知识纳入会计人员继续教育、印发宣传读本等有效形式,弘扬会计法治精神,增强会计人员学法、知法、守法的观念和意识,积极引导广大会计人员通过合法渠道反映利益诉求和维护自身权益;通过开展会计法律法规知识竞赛、有奖征文、表彰先进等多种活动,广泛宣传依法管理会计、依法开展会计工作的重要性,增强会计人员的法律素质和诚信意识,营造良好的会计法治环境。

(四)强化执法检查,保证会计法律法规的实施效果。法律的生命在于执行,再完备的法律如果得不到执行,等于一纸空文,甚至比没有法律影响还要坏,其结果不仅会损害法律的尊严,也将损害人民群众的利益,损害政府的权威。因此,必须做到有法必依、执法必严、违法必究。会计法律法规和规章制度是开展各项会计工作的根本保证,各级会计管理部门要依法履行好《会计法》赋予的职责和义务,建立健全会计法律法规监督检查制度,不断探索推进会计法律法规实施的新举措和新方式,加强会计法律法规贯彻执行情况的监督检查,确保会计法律法规的贯彻落实。对违反会计法律法规的行为要严肃处理,加强对违法单位的后续管理和必要教育,针对执法检查中发现的问题,督促有关单位健全制度,加强管理,堵塞漏洞,确保整改工作落实到位。要健全会计执法机构,加强会计执法队伍建设,配备政治素质好、业务水平过硬的会计执法人员,加强执法人员继续教育和业务培训,提高会计执法人员的综合素质。

会计管理工作是一项专业性、政策性较强的工作。坚持依法行政、依法理财是做好各项会计管理工作的出发点和立足点。“十二五”时期,要持续深入推进会计法制建设,更好地提高依法管理会计工作的水平,为实现会计管理法治化、规范化,开创会计事业新局面作出新的更大贡献! ■