关于《会计法》修订完善的对策建议

吴守峰

《会计法》是会计工作应遵循的基本法律。随着客观环境的变化,《会计法》所涉及的内容、范围和作用渐渐显现出它的局限性和不足。因此，笔者认为，需对现行《会计法》进行修订，在监管体制、监管权限、处罚力度等方面进一步完善，为会计监管提供坚实的法律保障。

（一）构建以财政为主导的会计综合监管体制

修订的《会计法》要明确政府各监管部门的职责权限范围，理顺不同执法部门之间的关系，解决各部门权责不清、职能重叠交叉的问题。因此，应从实际情况出发，将《会计法》的执法主体明确为财政部门。进一步确立以财政部门为主导，税务、审计、银监、证监、保监、工商管理等部门相配合的政府行政监管体制，形成政府监管合力，降低监管成本。此外，还应建立会计行政执法责任制度和联席会议制度，财政部门应与工商管理、税务部门等联手，对会计违法行为，不仅应给予罚款等行政处罚，还应给予不予年检、不予税务登记甚至给予其吊销营业执照和税务登记证等处罚，以增加会计违法者的风险和博弈成本。同时，还应将会计工作管理体制、会计执法监督体制与会计从业资格管理体制充分协调和统一，简化管理，便于《会计法》的有效实施。

（二）完善会计法律法规制度体系

随着改革开放的不断深入和市场经济的发展，以及投资主体的多元化和企业经营的多样化，会计涉及的范围不断扩展，会计业务处理日趋复杂，投资者、债权人和社会公众等对会计信息披露的时效、范围、质量的要求越来越高。会计法律规范作为产权保护法律体系的基础性法律之一，应当在符合《宪法》的前提下为其他法律的执行提供会计专业方面的支持，因此，应建立和完善以《会计法》为母法、具体会计准则为子法的会计法律法规体系。近年来，我国会计市场发展较快，会计师事务所、会计咨询、代理记账等中介机构在维护市场经济秩序中发挥着越来越重要的作用。政府部门既要支持他们做大做强、拓展业务种类、为市场提供多元化的专业服务，又要加强立法、整治会计市场环境、强化中介执业质量监管。因此，还应考虑将《注册会计师法》纳入到《会计法》中，以改变《会计法》整体结构略为单薄而《注册会计师法》又稍显独立的现状。而《会计法》与《税法》、《公司法》、《证券法》等的衔接协调应当按照特殊法与普通法之间的关系进行相应条款的协调与沟通，将《公司法》、《证券法》的相关处罚规定与《会计法》统一起来，统一各监管部门的执法尺度，其他法律制度则应在责任划分（如民事赔偿责任和刑事责任）及法律执行和法律程序上为《会计法》提供支持。

（三）健全会计法律责任机制

加大会计违法行为的处罚力度和会计违法责任的追究力度，特别要加强对会计违法的民事、刑事责任的落实，实施标本兼治，真正树立《会计法》的权威。

一是强化法律约束。当前，市场经

中国财政杂志社

品的成本得到有效控制，提高药品的供应效率。

3.全程质量跟踪，保障药品质量。使用条码技术，借助药品仓储管理（WMS）平台和住院发药系统，实现药品从采购入库到发放至病人手中全过程的无缝监管。具体做法是：从供应商开始，要求供应商送货时提供配送单元的条码（SSCC码），这些条码将与单元内药品批号效期绑定，入库时通过扫码信息系统可以快速获取这些信息，并在上架时实现货位与药品信息的绑定，系统同时记录该批货物的来源、入库日期以及存放的位置。医院内货物调拨时使用SSCC码，发药时系统将准确提示拣货的位置，并通过扫描货位码进行核对后才能发出。这样系统可以随时呈现医院每一品规批次的进货来源、进货日期、库存数量位置以及发药的库房、发药日期和去向，实现药品的追踪和溯源，加强对药品的全过程监控，从而保障药品质量。

4.优化库存管理，降低运营成本。对大库及二级库（药房）进行药品经营质量管理规范（GSP）改造，药品货架重新布局，增设多层货架，合理设置药品货位，实行科学的库存管理方法。一方面，内部设置直配药房，对一级库常备库存中属于结构优化的品种，采取供应商储备的方式，对二级库品种采取供应商直接配送的方式。由此医院不必再设立大型药库，减少了医院的药房管理费用，加快了库存周转。另一方面，利用库存上下限管理和信息统计分析等功能及时对一、二级库的库存情况进行实时监控，遇到库存不足、库存过多、库存为零、季节变化、临床用药变化等异常情况时，系统均能通过不同形式给予分析、提示或报警，为管理人员迅速做出处理决策提供帮助，从而能更加合理地对药品库存进行实时调控，提升库存管理水平。

（作者单位：江苏省人民医院资产处）

责任编辑 刘黎静

济发展中出现的会计秩序混乱、会计信息失真等问题，迫切需要通过强化会计法律手段加以解决。会计信息失真从浅层看，会误导经济行为，损害各方利益；往深层说，会影响经济资源的合理分配。因此，应把“提供准确的会计信息”提到《会计法》的立法宗旨这一层面上来，完善对虚假会计信息具体认定的法律规定，对虚假会计信息行为是因故意还是过失造成的做出具体的处理规定等，特别是对民事责任承担以及会计法律责任分担问题要做出详细规定。

二是建立民事赔偿机制。应在《会计法》中补充民事责任制度的内容。对会计违法行为应当承担的民事责任标准、范围、举证责任、诉讼时效等做出具体的规定，确立民事赔偿责任相对于行政、刑事责任承担的优先性，采取救济措施，弥补会计违法行为给受害者造成的损失。

三是强化刑事责任的制裁。在《刑法》中增加有关惩治会计犯罪的相应条款，对违法行为给予相应的制裁，尤其是刑事制裁。对于任何人以任何方式在会计业务当中弄虚作假或指示、要求、教唆、帮助他人弄虚作假、情节严重的行为，如采用虚假凭证入账、设立虚假账册，提供虚假财务报表或报告、提供虚假会计证明文件等一切虚假会计行为，均应纳入《刑法》的调整范围，依法进行定罪处罚。

四是明确单位负责人的法律责任。单位负责人是会计法律责任承担的第一责任人，应当而且也必须承担主要责任，因此《会计法》应对其规定较一般会计人员、直接负责的主管人员和其他直接责任人员更重的处罚措施。如果是会计弄虚作假，说明他用人不当，也需承担相应的领导责任。至于单位负责人与其他责任人员的分工，完全是单位内部的责任分解，由其单位规定。对于管理当局的董事会、监事会的高级管理人员，《会计法》应明确规定这些主体的具体会计职责，以及违反这些职责应承担的法律责任。各单位要依照《会计法》规定各高管所应分担的会计法律责任，明确会计人员承担的内部职责，而外部责任（对外报批的会计信息质量）应由单位负责人独立承担。将会计人员原来承担的监督职责定位于控制职责，即会计人员除进行会计核算外，还应当以单位经营管理目标为依据，对单位的经济活动实施内部控制。

（四）制定与《会计法》相配套的实施细则

《会计法》是会计法律制度中层次最高的法律规范，应更注重于对会计工作进行宏观的、整体的以及全局的把握和管理，以系统性、普适性、原则性、稳定性、前瞻性、科学性为指引，在监管体制、监管权限、处罚力度等方面进一步完善，为会计监管提供坚实的法律保障。要制定与《会计法》相配套的实施细则，形成一个环环相扣的体系。具体来说，在《会计法》及其实施细则中，要注意调整以下内容：

一是对会计改革与发展的规定。①在《会计法》中增加“会计准则”一章。鉴于会计准则在规范会计核算、强化会计监督等方面发挥着越来越重要的作用，应在《会计法》中增加会计准则方面的内容，以保证会计准则和《会计法》的协调一致，体现《会计法》是会计领域基本法的地位。②增加会计电子数据安全保障的条款。要求使用电子计算机进行会计核算的单位应当建立会计数据备份制度和灾难数据备份系统，杜绝会计资料遭受灭失的隐患。

二是对会计机构人员的规定。①增加单位总会计师、会计机构负责人的管理和任用规定。不仅应对有关单位任用总会计师、会计机构负责人（会计主管人员）的程序和方法做出明确规定，而且对不按照规定条件、程序和方法任用总会计师、会计机构负责人（会计主管人员）如何进行处罚，也应当做出明确规定。②增加会计人员回避制度的条款。即与单位负责人有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲关系及近姻亲关系的，不得担任本单位总会计师、会计机构负责人、会计主管人员和出纳；与总会计师、会计机构负责人、会计主管人员有上述关系的，不得担任本单位的出纳。③增加对会计人员继续教育规定的条款，尤其应把会计人员的继续教育与会计人员评优表彰和会计专业技术资格考评挂钩，使会计人员继续教育政策落到实处；同时，对非国有单位会计人员继续教育得不到时间和经费保障的情况，应提出明确要求的条款。

三是对会计技术性细则的规定。①会计概念术语的释义。对在《会计法》条文中无法说明或者容量有限不能充分说明的问题，应在实施细则中进行规定和说明，如：对会计工作的基本术语进行含义解释和界定，应明确解释会计、会计机构、会计人员的含义；对“真实”、“完整”做具体的解释与说明；有关“责令限期改正”中“限期”的上限和下限；不同类型的单位使用什么原则设置账簿等。②对会计信息及虚假会计信息直接作出规定。结合会计界、法律界专业人员的意见与建议，应明确规定，只要符合了会计准则与制度，会计信息就是“真实”而“完整”的。技术性的业务操作应尽可能归入实施细则之内。■

（作者单位：福建省福鼎市财政局）

责任编辑 刘黎静

中国财政杂志社