

[编者按]《会计法》是我国会计工作的根本规范,自1985年发布实施以来,在规范会计行为、提高会计信息质量、维护市场经济秩序、推进法治社会建设方面发挥了重要作用。但随着我国经济社会的深入发展和经济全球化进程的不断加快,现行《会计法》的部分内容已不能适应新形势下的现实发展需求。不久前,财政部召开《会计法》修订工作领导小组第一次会议,全面启动《会计法》修订工作。聚焦此次修订,会计工作中出现的哪些新情况、新问题、新特点需要在《会计法》中予以反映和规范,如何进一步完善会计责任体系和责任追究机制,如何明确会计监管部门的执法地位和职责权限……《会计法》的修订和完善离不开社会各界的广泛思考和积极献策。为此,本刊特设“《会计法》修订专栏”,以期为此修法搭建起一个沟通和交流的平台。

对《会计法》修订的几点建议

邢绪生 ■

2017年8月,财政部召开《会计法》修订工作领导小组第一次会议,标志着《会计法》修订工作的全面启动。本文结合会计工作中出现的一些新情况和新问题,谈几点对《会计法》修订的建议,希望能为推进《会计法》的完善提供借鉴。

一、总结会计工作经验,将会计工作改革成果纳入法律

近年来,各级财政部门不断探索会计创新,创造性地开展了很多工作,积累了很多改革创新经验,而这些经验在目前的《会计法》中并没有得到体现。

1. 会计准则。现行《会计法》提出要建立“国家统一的会计制度”。我国2006年发布的企业会计准则体系已被广泛应用,但由于其由财政部发布,属于部门规章,法律层级相对较低。如能将其在《会计法》中予以明确,既可体现出我国会计标准建设成果,也势必使会计准则获得更高层级法律的认可,权威性提升,更有利于提高其整体执行效果。

2. 会计信息。会计信息化已成为会计工作发展的必然趋势。随着电算化软件的普及、ERP系统广泛应用以及电子档案管理的规范,各单位信息化水平日益提升,原始凭证已由过去的纸质会计

资料转变为信息系统里的电子数据。考虑到这一现状,笔者建议将会计信息概念引入《会计法》,一方面体现出会计改革的成果,另一方面也体现出信息化的要求和特点。

3. 内部控制。我国先后发布了《企业内部控制基本规范》及其配套指引、《行政事业单位内部控制规范(试行)》及《小企业内部控制规范(试行)》,目前已基本形成了全方位的内部控制体系,《会计法》应明确对企业和行政事业单位内部控制的要求,并进行原则性的表述。

二、体现时代发展要求,将会计改革新领域纳入法律

当前会计工作范围已不仅是传统的核算,而是在不断地转型和升级,领域延伸至管理会计、政府会计等新领域,《会计法》应增加体现这些内容的新元素。

1. 管理会计。财务会计向管理会计转型已是大势所趋。大力发展管理会计,推动会计人才上水平、会计工作上层次、会计事业上台阶,应有法律的权威保障。随着管理会计职能的不断扩展和延伸,法律中还应进一步规范开展管理会计工作的主体、方法、原则等。

2. 会计报告。虽然目前对会计工作

普遍的认识还停留在核算和监督层面,但其早已超越了财务会计报告的范围,更多地向管理会计、内部控制等领域拓展,已形成一个“大会计”的概念。因此,会计工作形成的成果性资料不再局限于财务会计报表及附注等反映会计主体财务状况、经营成果和现金流量的财务会计报告,而是已经涵盖了判断财务报告有效性和可靠性的内控报告,以及行政事业单位财务报告、决算报告等内容,因此建议《会计法》修订时应将原“财务会计报告”的表述调整为会计报告,更能广泛包含会计工作成果。

3. 政府会计。2014年国务院批准发布《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》,近年来财政部也发布出台了《政府会计准则——基本准则》和若干具体准则,政府会计改革的不断推进为编制权责发生制政府财务报告和健全完善政府财务报告体系奠定了基础。因此笔者认为政府会计应在《会计法》中得以体现。

三、理顺会计管理体系,形成全方位管理格局

从会计工作的实际出发,《会计法》应当规范政府部门、企事业单位、社会

团体等所有单位和经济组织的会计行为,以保证《会计法》的统一性和完整性。

1. 分层分级管理。《会计法》中应增加会计管理体系由政府部门、行业自律组织和单位全方位共同管理的格局。随着我国机构改革和政府职能的转变,会计管理的职能应在政府部门和行业组织间合理分配,《会计法》中应增加会计行业组织和学会等机构在会计管理工作中的作用,充分发挥其在会计改革发展中的作用。

2. 政府会计与企业会计适当分离。笔者认为在《会计法》修订中,可以提出将政府会计及企业会计行为的管理适当分离,各自的管理目标及要求区别规范。此举一方面从会计行业的内在逻辑出发,可以突出市场对资源配置的重要影响力,另一方面考虑国有资产保值增值,有利于维护最广大人民的根本利益。

3. 会计诚信。诚信是会计工作的核心价值文化,是对会计工作的最高要求,也是最基本的要求。《会计法》中应按照国家关于建设社会信用体系的要求增加会计诚信的内容,研究建立会计诚信档案和会计“黑名单”制度,形成财政部门及各监管部门共同监督和管理的体制,提高诚信意识。

四、充分考虑基层实践工作,确保会计法律切实可行

现行《会计法》在基层执行过程中遇到的问题,及会计管理机构工作中的困惑建议在本次修法中予以明确。

1. 明确专用名词概念。例如,现行《会计法》总则第一条规定“保证会计资料真实、完整”,但却缺少对其含义的法律界定,即未对会计信息的真实性和完整性作出具体的界定。

2. 合理界定单位会计周期。我国的会计年度明确规定“自公历1月1日起至12月31日止”。联系我国目前会计工作现状,这种规定对有些单位的核算造成

了影响,如能采用适度灵活的会计年度核算会更有利于发挥会计工作的经济效益。例如对于一些从事涉外业务的企业来说,灵活确定会计周期,有利于引进外来投资、减少会计人员工作量、方便资本运作。再如,高校如能将学年作为会计年度核算,更有利于生均成本核算和相关数据分析。

3. 与相关法律协调衔接。《会计法》修订时要与近期修订和出台的相关法律步调一致。如参照《行政处罚法》将“一事不二罚”原则体现在法律条文中,与《公司法》《税收征收管理法》中违反会计工作基础规范所承担的法律 responsibility 等相协调,明确适用法律条件,确定违法与处罚相当原则,有效解决“多头监管”等问题,同时避免基层开展监督检查时因适用依据不同导致的处罚矛盾现象。

五、适应简政放权要求,加强“放管服”事中事后监管

《会计法》修订要适应简政放权的要求,为全面深化改革提供助力。简政放权并不代表政府职责的减少,相反意味着责任更加重大。

1. 明确会计人员范围。国务院建议取消会计从业资格后,会计从业资格认定行政审批即将取消。今年,各地财政部门都暂停了会计从业资格考试,会计人员不再等同于取得会计从业资格证书的人员,其概念及工作范围需在《会计法》中进行清晰明确的界定,同时对会计人员所需的专业能力也需制定判断依据,明确单位总会计师、会计机构负责人的任职资格、任命程序和方法。

2. 继续提升会计人员专业素质。随着行政审批的取消,对于会计人员的管理工作也面临着转型,工作重心“从严把入口”转向提升现有会计人员的基本素质。《会计法》修订应从提升会计人员素质,加强继续教育的角度进行规范,做到制度上引导、法律上保障。

3. 建立会计人员自律行业组织。建议《会计法》修订时明确“成立会计人员自律行业组织”,该组织受财政部门指导和监督,对会计人员从业信息及诚信档案进行管理,为单位和会计人员提供会计服务。

六、构建会计监管体系,保障会计人员合法权益

《会计法》修订应对会计监督的概念和职责做出清晰的界定,理顺会计监管机制,整合会计监管资源,形成会计监管合力。对违法行为条款进行修订,有针对性地加强会计人员管理制度建设,切实维护会计人员自身权利。

1. 建立健全会计监管体系。建议明确以财政部门牵头、其他部门配合的会计监管制度,通过健全会计监管部门之间的信息共享机制,减少重复检查,降低监管成本,发挥协同效应。在对处罚条款修订时,应加大对会计机构违规操作的惩罚力度和处罚标准。切实做好单位自身监督工作,强化内部审计制度,在法律层面对创建内部审计制度、机构等做出强制性规定。发挥会计人员在会计监督中的重要作用,将会计人员的监督责任转换成真实有效的工作权力。

2. 赋予会计人员监督权、话语权。《会计法》规范会计人员权利的同时,应增加保护会计人员权益的具体条文,保护坚持原则的会计人员,阻止其他人员干扰会计工作的不良行为,增强会计人员遵循会计准则、正常履行会计职责的信念,杜绝做假账的行为,维护会计信息的真实性。

3. 保证会计人员合法权益。在经济环境越来越复杂的情况下,对会计人员的保护也要有实实在在的措施,增强《会计法》对行业的保护作用,使财务人员无后顾之忧地开展各项会计工作。

(作者单位:山西省财政厅会计处)

责任编辑 张璐怡