



关于新形势下深化会计改革 和强化会计监管等若干问题的 思考

□ 刘玉廷

随着经济全球化和我国社会主义市场经济体制的完善和发展,特别是加入 WTO 以后,对会计工作产生了重大的影响。这种影响涉及会计法规、会计人员管理、会计的行政监督、会计职业道德建设以及会计理论研究等诸多方面。各级财政部门应当抓住机遇,迎接挑战,全面推进会计改革,努力开创我国会计管理工作的新局面。

一、进一步完善和贯彻实施会计法规体系

90 年代以来,财政部加快了会计改革和会计国际协调的步伐,目前已基本形成了符合中国实际并与国际惯例相衔接的会计法规体系,包括会计法律、会计行政法规、会计规章和会计规范性文件。会计法规体系的完善和实施,始终是各级财政部门会计管理工作的根本任务,面对加入 WTO 以后的新形势和新任务,我们必须深化会计改革,进一步完善并全面实施这一体系。

(一)进一步完善会计法规体系

1、会计法律,指人大常委会通过的法律,比如《会计法》、《注册会计师法》。《会计法》是规范全国会计工作的根本大法。新修订的《会计法》在一些重大问题上实现了突破,其核心是通过法律的手段规范会计行为,保证会计资料的真实、完整,维护社会主义市场经济秩序。新《会计法》已经实施两周年,执法检查结果表明,这一法律在实践中显示了非常重要的作用;但同时也存在有法不依、执法不严等问题,需要加大实施力度。《注册会计师法》是规范注册会计师行业的法律,但在实际工作中,这一行业仍存在很多亟待解决的问题,需要对这一法律进行全面修订。目前,这项工作已经启动。

2、会计行政法规,包括国务院颁布的《企业财务会计报告条例》和《总会计师条例》等。《企业财务会计报告条例》作

为《会计法》的配套法规,为完善和实施企业会计准则和会计制度提供了法律依据。该《条例》对资产、负债、所有者权益、收入、费用、利润六大会计要素进行了重新定义,具有很强的现实性,比如,根据《条例》规定,企业的不良资产不符合资产定义,应当采取积极措施加以消化,但在实际中,这方面的工作仍然是相当艰巨的。《总会计师条例》是国务院于 1990 年颁布的,时隔十年有余,情况已发生较大变化,需要择机进行修订。

3、会计规章和会计规范性文件,财政部以部长令发布实施的会计文件属于会计规章;财政部(不以部长令形式)发布的会计文件,属于规范性文件。现行的财政部门实施会计监督办法、会计准则、会计制度、会计档案管理办法、会计基础工作规范、单位内部会计控制规范等,有些属于会计规章,有些属于会计规范性文件。会计法律、会计行政法规和会计规章具有强制执行的特点;会计规范性文件主要起指导和规范作用。

截止目前,财政部已相继出台了 16 项会计准则,近期改革的目标是:加快完成中国的会计准则体系。会计准则作为国家统一的会计制度的重要组成部分,在其形式、内容等方面,参考和借鉴了国际会计准则和发达国家的会计标准。国家统一的会计制度的另一种形式是由会计科目及使用说明、会计报表及编制说明构成的会计制度,比较适应我国广大会计实务工作者的习惯和要求。计划经济时期,这种形式的会计制度约有 40 多种;1993 年“两则”“两制”(指《企业会计准则》、《企业财务通则》、十三个行业会计制度、十个行业财务制度)改革,修改、合并为 13 个行业会计制度;2000 至 2001 年,财政部相继发布了《企业会计制度》和《金融企业会计制度》,《企业会计制度》于 2001 年 1 月 1 日起、2002 年 1 月 1 日起,分别在股份有限公司和外商投资企业实施;

《金融企业会计制度》暂在上市的金融企业实施。《小企业会计制度》的起草工作正在进行中。2002年7月26日,财政部发出《关于国有企业执行〈企业会计制度〉有关财务政策问题的通知》,要求国有企业从2002年开始,用三年左右的时间逐步推行《企业会计制度》。根据《通知》精神,国有企业执行《企业会计制度》清理出来的资产损失,应当分别不同情况冲减以前年度未分配利润、公益金、盈余公积金和资本公积金。

会计准则和会计制度属于我国两种不同层次的会计标准,它们都对会计要素和经济业务事项的确认、计量、记录和报告作出规定,主要区别在于:会计准则比较原则,会计制度较为具体且操作性强。此外,会计实务工作中存在的某些特殊事项,比如农业企业特有的资产,如林木、生畜等有生命力的资产(称生物资产),会计如何确认和计量,需要制订专业核算办法。对于现实生活中发生的一些紧急事项,用准则、制度规范的条件还不成熟的,可先制定暂行规定。

单位内部会计控制规范属于内部会计监督的范畴,加强单位内部会计监督是《会计法》对各单位的法律要求,具有重要的现实意义。近年来,出现了携款外逃、挪用公款赌博、转移资金炒股等犯罪案件,原因之一是单位内部会计控制弱化所致。我国建立和发展社会主义市场经济体制,必须重视和加强各单位内部会计控制系统,这是管理现代化、科学化的重要标志。因此,财政部于2001年发布了《内部会计控制规范——基本规范》和《内部会计控制规范——货币资金》,明确了单位内部会计控制的原则、内容和方法。比如,加强货币资金会计控制,规定任何单位不得将支付款的所有印章交给出纳一人保管,付款时必须经过有关负责人审核批准等。财政部近期还将发布《采购与付款》、《销售与收款》、《工程项目》等内部会计控制规范,明确单位采购人员的权限不能过于集中,不能一人决定采购物资、采购单位及采购价格,应当相互制约和监督。进一步完善单位内部会计控制规范的基本目标是:加快完成若干项单位内部会计控制规范,形成内部会计控制规范体系。

近年来,会计软件市场已从过去单纯的代替手工记账发展为管理软件,并与单位内部控制相结合,比如,市场较为流行的ERP(企业资源计划)等,已成为企业(或单位)现代化科学管理的一种发展方向和重要标志,也是国际通行做法,受到了企业(单位)管理层的重视。对于会计电算化软件,财政部曾经实行审批的办法,地方财政部门也这样做。这在会计软件的发展初期是必要的,对于促进各单位会计核算手段现代化发挥了重要的作用,但在市场经济条件下,根据转变政府职能的要求,应当停止商品化软件的行政审批,由市场作出选择。1998年政府机构改革,财政部已经停止了对会计软件的审批,地方财政部门也陆续停止了审批会计电算化软件。会计电算化软件向管理软件发展以后,特

别是当企业(单位)的会计乃至整个管理全面实施计算机网络管理后,对传统的手工会计工作带来了全方位的影响,包括会计工作的组织、业务流程、内部控制等,财政部需要对《会计基础工作规范》进行修订,针对各单位的主要业务流程中的薄弱环节,进一步完善单位内部会计控制规范体系,堵塞漏洞,强化监督,防范新情况下失控的风险。

(二)会计法规体系的贯彻实施

我们的目标不仅仅是建立和完善会计法规体系,更重要的是确保会计法规得以贯彻实施。有观点认为,会计法律、行政法规、会计规章和规范性文件等都是人大、国务院、财政部制定的,其他部门和地方无权制定和补充,从而认为会计法规体系建设与己关系不大。这种认识有失偏颇。实际上,其他部门和地方财政部门在完善和实施会计法规体系中,至少有两个方面的工作:一方面是组织对各项会计法规在发布前的征求意见,有关部门各地财政部门应将会计法规发布前的组织征求意见作为会计管理工作的一部分,认真做好意见的汇总、分类和报告。另一方面是组织实施会计法规体系,《会计法》规定,国务院有关部门可以依照本法和国家统一的会计制度制定对会计核算和会计监督有特殊要求的行业实行国家统一的会计制度的具体办法或者补充规定,报国务院财政部门审核批准。县级以上各级财政部门作为《会计法》的执法主体,应通过经常性的《会计法》执法检查、继续教育、考前培训、调查研究、研讨座谈等有效措施,确保已经发布的会计法规体系得以全面贯彻实施。

二、严格会计人员管理制度

财政部门对会计人员的管理制度主要包括:执业资格、专业技术资格、会计委派以及会计人员继续教育等。

(一)会计执业资格

我国的会计执业资格分为单位会计人员从业资格和注册会计师从业资格两种。

1、单位会计人员从业资格

《会计法》规定,“从事会计工作的人员,必须取得会计从业资格证书”。根据财政部发布的《会计从业资格管理办法》,凡申请取得会计从业资格证书的人员,应当坚持原则,秉公办事,具备良好的道德品质;遵守国家法律、法规;具备一定的会计专业知识和技能;热爱会计工作。对于具备教育部门认可的中专以上会计类专业学历的人员,自毕业之日起两年内可以直接向当地财政部门申请取得会计从业资格。不符合这一条件的,应当参加考试取得会计从业资格。没有会计从业资格证书的人员不能从事会计工作。对于因提供虚假财务会计报告,做假账,隐匿或者故意销毁会计凭证、会计账簿、财务会计报告,贪污、挪用公款,职务侵占等与会计职务有关的违法行为被依法追究刑事责任的人员,终身不得取得或者重新取得会计从业资格。

2、会计师事务所注册会计师从业资格

注册会计师的执业资格全部实行全国统一考试,考试合格经过注册进入会计师事务所,从事审计鉴证及相关业务。在执业过程中,将受到财政部门严格的行政监督,如果违法违规,将被吊销执业资格或追究刑事责任。注册会计师通过加入注册会计师协会成为会员,实行行业自律。在会计师事务所工作的为执业会员,不在事务所工作的为非执业会员。会计代理记账公司亦应属于会计执业市场准入的一种,财政部为此专门下发过文件,对专门从事代理记账的公司为客户代理记账作出相关规定,会计师事务所也可从事代理记账业务。如果一家事务所对同一客户提供代理记账或管理咨询的同时,又为其提供外部审计服务,这种做法与审计独立性原则相悖。这一问题应在修订《注册会计师法》的过程中加以考虑。

3、会计执业人员的管理

财政部门对会计从业人员的管理是强制性的,是政府维护会计和市场经济秩序的重要手段;行业协会对会计人员的管理是行业自律性的。通过行政管理和行业自律,促进会计执业人员管理的科学规范化。在国外,一些国家对会计从业人员的管理,除政府行政管理之外,也有行业自律的要求,如美国、加拿大、英国的管理会计师协会、财务分析师协会等。我国除注册会计师外,各单位的会计从业人员还没有行业自律组织,从发展趋势看,会计从业人员是否需要行业自律,实行会员管理,这是值得研究的。

(二)会计专业技术资格

会计专业技术资格是一种技术职称,不同于会计从业资格,前者表明其达到相应的技术(等级)水平;后者(会计从业资格)与会计技术等级无关,只是一种执业资格。

我国的会计专业技术资格划分为初、中、高三个级别,初、中级从1992年开始实行全国统一考试制度。目前,初级会计资格考试科目为《经济法基础》、《初级会计实务》,考生一次通过;中级会计资格考试科目为《财务管理》、《经济法》、《中级会计实务(一)》、《中级会计实务(二)》,考生可以连续两年考试通过(也可四门一次考试通过)。高级会计师资格仍然实行评审制度,将要改为国家统一考试与评审相结合,以避免高级会计师资格评审的局限性。会计专业技术资格考试已被社会普遍认同,在经济发展中发挥了不可或缺的作用,但在加入WTO后,似应借鉴发达国家的做法,对现阶段会计专业技术资格考试进行系统研究,包括不同级别技术资格应当具备的知识结构、考试科目、题型题量、考试方法、考试工作的组织,等等,使我国的会计专业技术等级考试与国际通行做法相协调。

会计专业技术资格考试的组织管理是一项庞大的系统工程,每年初、中级报考人数都在100万人以上,责任大、任务重,是我国各专业技术资格考试中规模最大、人数最多的

考试。根据财政部、人事部联合发布的会计专业技术资格考试暂行规定,财政部门具体组织实施,人事部门监督指导。各级财政部门应当在人事部门的监督指导下,切实履行会计专业技术资格考试的组织管理职能,努力做好会计专业技术资格考试的组织、协调、管理和服务工作,逐步完善和规范我国的会计专业技术资格评价体系,为社会输送更加优秀的会计专业人才。

(三)会计委派制

会计委派制是我国各地在实践中自行探索和创造的强化会计监督和从源头上防止腐败的一种有益尝试,而且涉及会计人员管理体制的改革。经过多年的实践,很多地区的会计委派已经形成规模,委派形式多样,对本地区的经济发展发挥了积极的作用,取得了显著成效。由于会计委派制度涉及面广、政策性强,试点工作中,一般是由地方政府直接组织,财政部门负责会计人员管理、资格认证、业务指导等,从而构成财政部门会计管理工作的一部分。财政部、监察部2000年9月联合印发了《关于试行会计委派制度工作的意见》,对各地的会计委派进行了宏观指导。在近年会计委派制度的试点中,也存有一些值得研究的问题,比如,会计委派制度与公司治理、会计委派制度(集中核算)与国库集中支付制度、委派会计与单位会计的关系等。我们认为,当前仍应根据两部的指导意见,进行深入的调查研究,抓好试点,总结经验,不断提高。

(四)会计人员继续教育

会计人员继续教育的重要性已越来越被人们认识和重视,因为这是在会计人员更新知识的必经之路。中国有上千万在职会计人员,包括会计从业人员、取得会计专业技术资格的人员、注册会计师、总会计师(或财务总监)等,都必须接受继续教育,否则,知识老化,跟不上市场经济发展的需要。财政部1997年发布了会计人员继续教育暂行规定,对有关问题提出了要求。各级财政部门也从此将会计人员继续教育列为会计管理工作的重要内容,进行规划、组织、协调和管理。但是,我国有计划地组织实施会计人员继续教育制度起步较晚,实践中尚有很多需要改进的问题,比如:不同层次会计人员应当具备的知识结构、课程的设置、教材开发、教学方式、条块结合、学时安排和认定、收费和培训管理、学员考核,等等。

近年来,会计用书和会计培训市场中存在一些不正常现象,主要表现在:一些不法书商以高额回扣的办法,推销质次价高的会计用书,损害广大会计人员的利益;一些单位和个人不具备办学条件,却散发欺骗性广告,诱导会计人员受骗;有的培训班名不符实,教学质量低劣,游山玩水,甚至传授误导性知识;有的单位以办班为由搞创收、乱收费;等等。上述行为,扰乱了会计用书和会计培训市场的正常秩序。

财政部门应当在完善会计人员继续教育体系、规范会计用书和培训市场中,努力做好组织规划、政策指导和对培训单位、培训市场的监管等工作,净化会计用书和会计培训市场。首先,应当充分发挥正规培训单位的主渠道作用,逐步形成会计培训网络体系;其次,要加强会计培训教材的建设和管理;第三,要做好正面宣传工作,应当禁止不法书商等带有欺骗性的会计图书和会计培训广告,对伪造财政部门印章或假冒财政部门领导、工作人员名义散发培训图书订单、推销会计图书等欺骗行为,应当坚决抵制并依法查处,确保会计人员继续教育向着规范化的方向发展。

三、强化会计的行政监督

强化会计的行政监督是解决当前会计造假问题的关键,因为市场经济运行的好坏在很大程度上是作为经济运行主体的企业与政府监管部门博弈的过程,如果监管者的监督和处罚的力度大于造假者的造假行为,使造假成本远远大于其所获得的利益,造假行为将会大为减少;反之,如果造假者的手段高明,监管者缺乏强有力的措施和手段予以制止,造假行为将会越来越盛行。

在完善和强化会计监督过程中,可聘请会计师事务所协助,会计师事务所作为独立审计的中介机构,以会计准则和会计制度作为执业标准,对我国的会计法规体系比较熟悉,是贯彻实施会计法规的一支重要力量。但是,过分地强调注册会计师的外部审计作用也有失偏颇。会计师事务所作为中介机构,应当客观、公正、独立,但其本身也是利益群体的一部分,有时也会受到利益的诱惑,在某些情况下丧失独立性,这就需要政府财政部门对其执业质量进行再监督。因此,必须研究强化会计的行政监管问题,使造假者在严格监管和严厉处罚的威慑下不敢造假。

我们应当积极研究和探索新形势下的会计行政监督的体制、机制、制度和方式,切实履行会计的行政监管职能。强化会计的行政监管的主要目的是提高会计信息质量,确保会计法规体系的贯彻实施,遏制和打击会计造假行为,维护社会主义市场经济秩序。通过强化会计的行政监督体系,全面提高会计管理工作水平,促进会计秩序的根本好转。

四、重视会计职业道德建设

市场经济应有赖以运行的游戏规则,但仅仅有法规制度约束是不够的,当巨大的经济利益与严肃的道德规范发生碰撞时,只有诚信教育才能使天平倾向道德规范。因此,会计诚信教育已成为当务之急。江总书记提出“以德治国”与依法治国并重,朱总理2001年视察了上海和北京国家会计学院,并为上海国家会计学院题写了“不做假账”的校训,为北京国家会计学院题写了“诚信为本,操守为重,坚持准则,不做假账”的校训。贯彻领导指示,应全面开展诚信教

育,创造诚实守信和会计职业道德的社会氛围,在此基础上,建立和发展会计职业道德规范体系。在新形势下,财政部门应当将会计职业道德建设列入会计管理工作的重要内容。近期,一些地方的财政部门已经进行了尝试,效果很好,比如,上海市财政局开展的会计信用等级评级制度、辽宁省财政厅与辽宁省电视台组织的会计诚信论坛等。希望各地财政部门抓住有利时机,探索各种形式,加大宣传力度,将会计诚信教育生动、活泼地开展起来。

五、积极开展会计理论研究

理论来源于实践,又反过来指导实践。我国的会计理论研究已经初步形成了具有中国特色的会计理论与方法体系,在深化会计改革和强化会计监管过程中,仍然需要会计理论的支持。中国会计学会、各专业会计学会以及各地的会计学会作为会计理论研究的学术团体,也是学会会员、会计理论工作者与各级政府财政部门之间的桥梁和纽带。财政部门应当积极支持会计学术团体开展工作,通过会计学术团体,将会员、会计理论工作者组织起来,为会计改革和强化会计监管等实践服务。会计学术团体也应当积极主动地与财政部门沟通,做到会计理论研究与实际相结合,避免会计理论研究和会计改革实践脱节的“两张皮”现象。实践证明,缺乏理论指导的会计改革会迷失方向,脱离实际的会计理论研究也是没有生命力的。

总之,财政部门在深化会计改革和会计监管等项工作中,应当发挥主导作用,因此,重视和加强会计管理机构人员素质的建设是当务之急,各级财政部门必须配备与新时期会计改革和会计管理工作相适应的公务员队伍。一般情况下,一个地区的会计改革和会计工作如何,在很大程度上取决于这一地区财政部门会计管理机构人员的素质和水平。在深化会计改革中,还应当正确地处理好借鉴国际惯例和考虑中国国情的关系,借鉴国际惯例,不等于照搬照抄;考虑中国国情,也不是闭关自守。我国属于转型经济国家,许多问题在发达国家是没有先例的,我们必须紧密结合中国实际,通过自身的努力,积极探求解决现实问题的方法和途径,同时也要学习、参考国外的先进经验,少走弯路,积极、稳妥地进行会计改革。我们还应当密切关注国际会计动态及发展趋势,积极参与国际会计事务、国际会计准则(已改为国际财务报告准则)改革,在国际会计事务中发表意见、争取发展中国家的利益。中国的会计改革已得到国际会计界的广泛认可,已有“转型经济国家会计改革成功典范”的赞誉,我们完全有信心和能力在国际会计舞台上展现中国会计改革的成果,同样也有义务为国际会计的发展作出贡献。

(本文作者为财政部会计司司长)

责任编辑 袁庚