

第三,各级财政部门必须切实依法开展会计监督检查。今年是新《会计法》实施的第一年,是十分关键的一年,各项会计监督检查工作必须跟上,而且力度要大。各地财政部门要理直气壮地依法开展会计执法监督检查,以实际行动贯彻实施《会计法》。根据国务院的要求,今年底、明年初,我部将与有关部门在全国范围内组织一次《会计法》执行情况的监督检查,重点检查依法建账情况、对外提供的财务会计报告真实和完整情况、会计从业人员持证上岗情况、总会计师配备情况、会计基础工作情况、内部会计监督制度和内部控制制度建设情况等。希望各地区相应作出安排,结合当地实际制订加强会计监督检查的切实措施,把会计监督检查与整顿会计秩序、会计信息质量抽查等结合起来,把一般检查与大案要案的查处结合起来。对于查出的违法违纪问题,要严格按照《会计法》和有关法律、行政法规的规定进行严

肃处理。属于内部管理不严的,要责令其限期整改并取得成效,逾期未改或整改未见成效的,要通报批评,并追究单位负责人的责任;属于单位负责人授意、指使、强令会计人员编造、篡改会计信息,弄虚作假,危害国家和社会公众利益的,要依法追究单位负责人的法律责任;凡属会计人员执法犯法、通同作弊的,除追究其他责任外,应吊销其会计从业资格证书,不允许其继续从事会计工作。对依法处理的重大典型案例,要公开曝光,以起到震慑教育作用。

同志们,会计工作关系到社会经济生活的方方面面,《会计法》的贯彻实施也需要各方面的支持配合。希望各级财政部门在当地党委、政府的领导下,与有关部门密切配合,共同努力,将《会计法》学习宣传好,贯彻落实好。

(《财务与会计》2000年第7期)

宣传贯彻《会计法》 推进会计改革与发展事业^①

项怀诚

首先向中国会计学会成立20周年表示祝贺;也向《会计法》研修班、全国会计管理工作会议的召开表示祝贺。并通过大家,向全国各条战线的会计理论、会计实务工作者表示诚挚的问候和良好的祝愿。

今天的这个会,是中国会计学会成立20周年的纪念会,又是《会计法》修订颁布以后办的一个研讨班,同时还是全国会计管理工作的一个工作会。中国会计学会是我国社团组织中非常重要的一个学会。我国从事会计工作的大约有1000多万人,是一个很大的队伍,肩负着提供经济数据的重要使命,会计信息是由他们生成的。会计战线太重要了。经济越发展,会计越重要。

这个会议的形式很好,内容既有区别又密切相关,如果说会计学会纪念会是总结过去,展望未来的话,我们的研讨班重点就是在《会计法》修订以后认真学习、研究、吃透这次《会计法》修订的主要精神实质。在消化的基础上要广泛地加以宣传,力争做到新《会计法》家喻户晓。说易做难。现在我们的干部不看报者有之,不读书者有之,或者“看报看个题、看书看个皮”,不看文件的也有之,对有关法律不认真学习的有之,特别是自己主管这个行业的主要法律都不看的也有之。《会计法》修订本身就很不容易,做了大量的工作。我们的经济在发展,情况在变化,对会计的要求也在不断提高,会计本身也有其内在的发展规律和要求。所以我们不断地修订《会计法》,非常非常认真,非常非常重要。但是,有些主管会计工作的财政部门干部水平却不高,有些地方财政局长连会计的基本原理都不懂,会计、出纳都不分设。有一个地方,一个会计一个人拿了会计的章、出纳的

章,连主管的章也在他手里,根本没有监督制约机制,结果出了大问题、大乱子。没有监督,没有内控,没有制度,没有法律,有的只是无知和贪婪。有的地方的领导是极端的官僚主义,无所事事,吃喝玩乐,结果腐败分子大肆贪污、为所欲为,给国家造成了损失,影响十分恶劣。我们各级财政部门的领导干部,都要引以为鉴戒。领导和会计不懂《会计法》,不懂会计知识,不懂会计原理,一个重要的教训是要认真宣传新的《会计法》。要做到每个干部特别是领导干部人人知晓《会计法》,很不容易,所以这个研讨班很重要,这是个种子班,下一步要把工作重点放到广泛宣传上面来。研讨班主要任务是学习、研讨新《会计法》,并在这个基础上进行广泛宣传,宣传的重点就是这次《会计法》修订的重点。今年全国会计管理工作会议的重点是部署贯彻《会计法》的各项工作。朱镕基总理指出,今年是管理年,会计管理工作内容丰富并且非常重要,必须大大加强。这个会议把三项内容合在一起,这样的会议,紧凑、简朴,值得提倡。这个会的时机也很好,7月1日后《会计法》就要施行,在此之前大体有3个月的时间,这是我们宣传学习《会计法》最重要的一段时间,不是说就宣传这3个月,以后肯定还要继续宣传,但这3个月特别重要。新《会计法》的颁布实施,是我国经济生活中的一件大事,它的修订必将有力地推动会计改革和会计事业的发展,确保会计工作在现代经济管理工作中发挥更加重要的作用。比如说,企业加强管理工作的核心是要加强财务会计管理工作,这就要求准确的会计信

^① 此文为财政部部长项怀诚在2000年3月29日召开的“《会计法》研修班暨中国会计学会成立二十周年纪念大会”和“全国会计管理工作会议”上的讲话。根据录音整理,标题为编者所加。

息、财务数据,以便加强企业的管理。会计学会、从事会计工作的同志,也包括主管会计工作的部门,在宣传工作中负有重大责任,应当采取有力措施,切实地加以贯彻落实。目的就是使得全社会特别是从事经济工作、负责具体会计工作的同志能够知法、守法、用法,这样才能发挥《会计法》的法律规范作用。会计理论界要加强对会计理论的研究,从事会计实务工作的同志要加强会计实务的研究,会计主管部门的同志要加强对会计工作改革和发展的研究,把会计事业推到一个新的发展时期。

党中央、国务院历来重视会计工作,我们党的三代领导集体一直都把会计工作作为加强经济管理的重要手段来抓。江总书记曾讲过,如果我们有30万个合格的注册会计师,那么我们的经济工作就会有一个崭新的局面。朱总理根据这样一个思想,很早就部署在全国要办几个国家级的会计学院,对我们的会计干部和与会计相关的干部同志进行会计教育。朱总理的指示和这方面的工作部署非常重要。国有企业当前存在的许多问题,都与会计管理薄弱、会计信息失真有很大的关系。中纪委四次全会决定实行会计委派制,最近国务院发布了《国有企业监事会暂行条例》,其中第三条规定,监事会以财务监督为核心,监事会不参与、干预企业的经营决策和经营管理活动。条例下发了,具体要派监事时,问题就来了,没有那么多合格的、懂会计的人才。实行会计委派制要求有大批合格、称职的会计人才。现在我们的会计学院建设很快,我从上海回来以前,先去看了上海会计学院的基地,然后听他们的汇报。会计学院建立起来后怎么培训,怎么利用这块阵地来宣传《会计法》,都是非常重要而紧迫的课题。这种培训主要是后续教育,会计工作相关人员都必须接受后续教育,不按规定接受培训和后续教育的就要按规定处理,直至吊销会计执照,就不能执业。会计事业发展得非常快,会计工作和会计人员要不断完善、不断提高,必须有后续教育,至少3年培训一次,不培训就取消资格。后续教育要适当收点费,这是提供学习服务,提供学习的环境,提供研究解决最新会计工作难题的方法。当然,对于有些单位负责人和会计人员,首先要培训的是不能做假账,告诉他们做了假账就要承担什么法律责任。还要对会计相关人员如主管会计工作的副市长、副县长进行培训。培训完了再发现这个地方还有会计与出纳不分的类似情况,你就要负责任了。各级政府部门的人员都向法律负责,要向法律承诺。我们在这方面是有缺陷的。结果导致法不责众,最多罚几个钱,这种做法是不行的。

二

新《会计法》已经出台了,我们的认识也要上去,要从战略高度全面、深刻地认识贯彻实施新《会计法》的重大意义。大家都知道,会计管理是一个十分重要的经济管理手段,社会经济生活的各个领域都离不开会计和会计管理。会计工作,对于维护国家经济秩序、规范社会经济生活、优化资源配置、提高经济效益有着不可或缺的作用。

我刚才讲了,党中央、国务院历来重视会计工作。60年代初,党中央提出了“经济越发展,会计越重要”的著名论断。党的十一届三中全会召开不久,我国就开始起草《会

计法》。1985年1月,社会主义中国的第一部《会计法》经六届全国人大常委会第九次会议审议通过,并于同年5月1日起施行,到现在已有15年的历史。这是改革开放以后我国较早颁布的一部经济管理法律,是会计法制建设的重大突破。1992年小平同志的南巡讲话,明确了今后我国社会主义经济发展的目标和方向,极大地调动了全国人民的积极性。当年11月党的十四届三中全会明确提出了建立社会主义市场经济体制的战略目标,1993年3月全国人民代表大会修正通过的《中华人民共和国宪法》,明确我国实行社会主义市场经济。市场经济从小平同志在十二大提出,到十四大形成决议,到修订宪法,完成了法律的程序。我们要从这一大的背景来认识修订《会计法》、改革会计法律制度的历史意义和重要性,只有将《会计法》置于这个大的经济环境中去认识,才能认清《会计法》的重要性和与社会主义市场经济关系的密切性。1992年6月份朱副总理批示财政部党组研究财务会计制度改革思路。他在财政部提供的制定“两则”、“两制”的报告上迅速批示,同意这个思路,请泽民、李鹏同志审阅,泽民、李鹏总理批阅后不久即发布了“两则”、“两制”。这是我国会计改革和发展史上的一个重要里程碑。1993年12月第八届全国人大常委会第五次会议对《会计法》进行了必要修改。第一部《会计法》和修订后的《会计法》实施以来,取得了巨大成绩。建议会计学会对历次《会计法》修订的主要内容制作成一个材料。这个材料实质是体现了我国市场经济发育、发展的过程。

随着改革开放不断深入和社会主义市场经济的进一步发展,我国社会经济环境发生了很多新的变化,会计工作中出现了许多新情况、新问题,《会计法》执行中也显现出一些操作性不强、约束力不够等问题。突出表现在:

一是假账严重。中国经济发展中最大的一个问题就是“假”字,假商品泛滥,假药、假酒、假成绩、假数字、假账,对我国经济发展的危害十分严重。实际一点讲,国际上也有做假账的,在经济转轨国家、法制不健全的国家情况要严重一些,在市场经济发达国家相对好一些,但这只是程度的问题。会计打假是我们长期奋斗的工作。另外,与假有关系的是一些单位为了小团体的利益,在会计数据上做文章,假账真算,真账假算,搞虚盈实亏、虚亏实盈,总而言之,都是达到转移国家资产、偷逃税收、粉饰业绩的非法目的。对我国经济生活中的做假现象要给予足够的重视。

去年,我们对1998年国有企业会计信息质量进行了三次抽查,发现了不少问题,其中很普遍的问题就是虚报资产和利润,搞虚盈实亏。从第三次抽查结果看,100户企业中,有81户存在资产和盈亏不实问题,共虚列资产37.61亿元;虚报利润27.47亿元,比例不低,达81%。有一家粮油食品进出口公司,有32个下属单位,1998年全公司亏损3426万元。但在汇总报表时,只汇总了5家效益较好的单位,结果由亏变盈,报表中反映的是盈利89.75万元。某烟草集团通过往来账户,将关联企业的利润转到自己的账上,将当年巨额财务费用转给关联企业,由实际亏损变成了账面盈利1.5亿元。

二是会计基础工作和内部控制制度薄弱。有的单位连基本的账都没有,有的内部管理混乱,财务收支失控,有的私

设“小金库”，账外设账，账外吸储，隐匿资产，甚至出现携款外逃的现象。

在最近一次会计信息质量抽查中，发现某局的集团公司自行对外拆借1.1亿元；私设“小金库”，还将国有资产转作私人股本。明目张胆地侵吞转移国有资产到何等程度！我觉得国有资产的蚕食非常严重，会计信息失真也非常严重。总之，管理工作亟待加强。

有些企业内部管理混乱，随意给别人做担保，章子乱盖。最后，被担保的企业垮了，人溜了，提供担保的企业只好来收拾摊子。

三是单位负责人违法干预会计工作。他们指使或者强令会计人员篡改会计数据；受虚报浮夸风的影响，一些地区和部门的领导人也指使、暗示下属单位填报虚假会计报表，以达到粉饰领导政绩等多种目的。领导干预在会计违法违纪和虚假会计信息当中起的作用不可低估。要加强对领导干部的《会计法》培训。

四是会计执法环境差，会计监督弱化。有法不依，违法现象和行为得不到及时有效的制止；会计人员抵制违法乱纪行为，往往受到单位负责人和其他方面的阻力、刁难甚至打击报复。

会计工作和经济工作中出现的问题，引起了党中央、国务院和全国人大的高度重视，果断决定再次修订《会计法》，及时解决会计工作和经济工作中出现的新情况和新问题。《会计法》的几次修订，证明了党中央关于“经济越发展、会计越重要”这一论断的正确性，体现了党中央、国务院对会计工作、会计法制建设的高度重视。通过及时修订《会计法》，才能够确保会计工作不断适应新形势、新要求，更好地服务于改革开放和社会主义市场经济发展的需要，保持会计法律应有的活力和效力。

随着新《会计法》的贯彻执行，会计地位进一步提高，会计的执法环境进一步得到改善，会计领域的歪风邪气可以得到打击。要伸张会计领域的正气，形成会计工作的良好风尚，形成一种可以长久发展下去的优良的职业道德。我们的任务就是致力于会计信息失真的治理。会计信息真实了，一定会使我们整个经济工作发生深刻的变化。贯彻实施新《会计法》的意义很深远，不仅仅体现在有效保障会计工作秩序、强化会计监督、制止会计领域的造假行为、进一步提高会计信息质量上，更重要的是，它对于实现十五大提出的跨世纪发展的宏伟目标，建立和完善社会主义市场经济体制，全面推进具有中国特色社会主义的伟大事业，也有着十分重要的意义。主要表现在：

第一，贯彻执行新《会计法》，是巩固社会主义公有制的重要保障。以公有制为主体、多种经济成分共同发展，是我们必须长期坚持的方针。贯彻实施新《会计法》，规范会计行为，搞好会计监督，强化法律责任，能够有效地起到保护国有资产，巩固社会主义公有制的重要作用。

第二，贯彻实施新《会计法》，是规范社会经济运行秩序，促进经济持续快速健康发展的有力措施。会计信息是重要的社会资源，是进行宏观经济决策和企业微观决策的基础，是评价管理水平和经营情况、防范经营风险和金融风险、检查和监督经济行为的依据，是社会主义市场经济健康

发展的保证。当前会计工作中存在假账泛滥、信息失真、秩序混乱等突出问题，严重破坏了社会经济秩序，制约了会计职能作用的发挥。认真贯彻实施新《会计法》，有助于解决这些问题。只有会计数据真实可靠，才能保证市场经济顺畅运行和经济秩序规范有序；只有会计信息真实可靠，才能为国家及时正确地制定财政经济政策、搞好宏观调控提供依据；只有建立规范的会计工作秩序，真实核算和反映，才能使经济和行政行为置于严格的监督之下。

第三，贯彻实施新《会计法》，是加强廉政建设的重要基础条件。中纪委四次全会与财政有关的有三个方面的决定，是财政部门要认真贯彻执行的，一个是实行收支两条线，一个是实行政府采购制度，一个是实行会计委派制度。这三项决定是从机制上解决当前经济生活中的腐败现象的重要措施。会计工作要自觉地贯彻反腐倡廉的精神。会计是一道“关卡”，如果单位会计基础工作完善，内部控制制度健全，私设“小金库”、以权谋私、贪污受贿等行为就没有可乘之机。以法律手段保证会计信息真实、完整，就可以有效地制止违法违纪活动，促进廉政建设。因此，贯彻实施新《会计法》，将为开展反腐败工作创造更为有利的条件。

第四，贯彻实施新《会计法》，是建立现代企业制度、改善和加强企业管理的重要措施。无论是转换企业经营机制、建立现代企业制度，还是完成党中央和国务院提出的国有企业三年脱困目标，都要求改善和加强管理。作为企业管理的一个重要方面，新《会计法》的贯彻实施至关重要。当前，一些企业经营困难，亏损严重，很重要的一个原因就是没有建立一套严格的管理制度，责任不清，监督不严，决策随意，纪律松弛，管理不善。贯彻实施新《会计法》，必将有力地发挥会计工作在预测经济前景、落实经济责任、考核经营业绩、控制经营风险等各个方面的作用，推动企业加强会计管理工作，建立健全内部控制制度，提高领导能力和决策水平，加快建立现代企业制度步伐，实现国有企业脱困目标。朱总理在政府工作报告中充分强调了管理工作在国有企业改革和改制中的重要作用，把今年定为管理年，是一项英明决策。会计工作应当积极为加强管理、提高企业管理水平作贡献。

三

会计工作很重要。这既为国际经验所证明，也为我们自己的经验所证明，既为历史经验所证明，也为我们当前的现实所证明。会计工作看起来是一个企业、一个单位、一个机关的事情，实际上与整个经济运行有着密切的关系，对政治稳定、社会发展和人民生活都有直接、间接的影响。会计工作做好了，会计信息真实了，会计监督到位了，经济运行的透明度大大提高，经济责任就能得以明确和落实，官僚主义、瞎指挥、贪污浪费就能得到有效制止。反之，会计工作秩序混乱，会计信息失真，什么制度、纪律、法律都将失去基础，成为空中楼阁。从财政部门来说，会计的作用更加明显，离开会计工作、离开会计所提供的信息，财政工作几乎运转不起来。财政工作许多领域和环节都具有会计工作的性质。当前搞预算改革、搞收支两条线，一样都离不开会计工作的配合。有一位财政厅厅长说得好：会计工作做好了，财政

工作就做好了一半。我认为这句话非常正确。我一直很重视会计司,做财政工作的同志一定要懂会计,否则,基础不扎实。中华人民共和国财政部一成立,就明确了国家所具有的会计行政管理职能,并且交给财政部管,后来制定和修订《会计法》,一直明确肯定财政部管理全国的会计工作。这体现了党中央、国务院和全国人大对会计的重视,对会计规律的重视。我们不能辜负党中央、国务院和全国人大对财政部门的期望和信任,认认真真、兢兢业业地把会计工作抓起来,做出成效。新《会计法》即将施行,贯彻《会计法》是当前会计管理工作中的头等大事,也是当前经济工作中的一件大事。我们要以贯彻《会计法》为中心、为契机,全面推进会计改革、会计发展、会计理论研究和会计工作其他各项事业。重点我想强调以下几点:

第一,把贯彻实施《会计法》与依法治国、依法理财结合起来。各级财政部门要切实履行好《会计法》赋予的各项职责,创造性地做好贯彻实施《会计法》的各项工作。当前,重点抓好三项工作:一是要抓好新《会计法》的宣传和培训工作。前一个阶段各地宣传培训工作做得不错,还要继续利用好各种媒介和手段,向全社会,特别是向各级领导同志进行广泛、深入的宣传。二是抓紧建立健全会计法规体系。对现有法规中与新《会计法》不相适应的方面加以修改,对不够完善的方面加以完善,特别是重视搞好国家统一会计制度的建立和完善。三是抓好新《会计法》落实情况的检查工作。督促各单位依法设置会计账簿,严格执行国家统一会计制度,督促注册会计师及会计师事务所客观、公正地开展社会审计业务,督促会计人员持证上岗和依法做好会计工作。

第二,把贯彻实施《会计法》同推行会计委派制结合起来。搞会计委派制度,是反腐倡廉、深化行政管理体制改革的重大举措,中央十分重视。中纪委、国务院对推行会计委派制度提出了具体要求。《政府工作报告》明确要求推行会计委派制度。当前要把推行会计委派制度与贯彻《会计法》结合起来。通过贯彻《会计法》,明确和强化单位负责人的会计责任,要求单位负责人对会计秩序和会计信息真实性负责,从而有助于强化单位负责人的法律意识,在经营管理中自觉遵守《会计法》,按《会计法》办事。这既实现了法律规范的作用,同时也是强化单位的内在约束机制。通过推行会计委派制,向行政、事业、企业单位派出会计人员,又是从外部对一个单位遵纪守法情况进行监督,内外结合,就能使会计法治和会计工作秩序提高到一个新水平。要提高对会计委派制度的认识,认真组织,搞好协调,制定政策,选派德才兼备的会计人才,尽快到位,做出实效。

第三,把贯彻实施《会计法》同加强管理、建立健全内

部管理制度结合起来。实践证明,管理工作好坏,直接影响甚至决定着一个单位内部秩序的好坏。制度齐备,职能到位,责任明确,奖惩分明,就为做好工作奠定了坚实的基础,反之,事倍功半,甚至为违法乱纪大开方便之门。分析最近一个时期出现的大案要案,有许多与缺乏行之有效的内部控制制度直接相关。财政部门要加强对各单位内部管理工作的指导和管理秩序的监督,督促各单位做好内部管理制度建设。内部会计控制制度有开展得好的,比如沙市的经验,我们宣传了,也发过简报,推广过,就是缺乏检查。宣传不能停留在纸上,不能停留在口上,不能停留在墙上,必须落实到行动上。要防止形式主义,表面文章,要抓到实处。当前要抓紧内部控制制度的制定工作,并组织实施。

第四,把贯彻实施《会计法》同加强注册会计师业务监管结合起来。注册会计师在保证会计工作秩序和会计信息质量方面有着重要作用,被西方国家誉为“不拿国家工资的经济警察”,党中央和国务院领导同志十分重视注册会计师在市场经济体系中的作用。注册会计师在发挥会计监督和管理咨询方面也确实发挥了很大作用。但也有不尽如人意之处。希望社会审计机构严格自律,吸取教训。注册会计师和会计师事务所一定要以《会计法》和《注册会计师法》为依据,独立、客观、公正地执行业务,要讲究职业道德、提高自身素质、加强依法审计,在经济发展和会计工作中完成法律赋予自己的职责。财政部门也要按照《会计法》的要求,对注册会计师独立审计进行再监督。

第五,把贯彻实施《会计法》同深入开展会计理论研究、提高会计理论水平结合起来。改革开放以来,我国的会计理论研究在探索会计理论问题,普及会计理论和知识,培训会计人员和会计队伍方面是发挥了很大作用的。在这方面,中国会计学会发挥了重要的组织和领导作用。要继续努力。像其他各项工作一样,中国会计有自己的特殊的环境和问题,希望大家密切关注中国的国情,在认识和分析中国国情的基础上,全面学习、消化和借鉴发达国家会计工作经验,并运用到中国实践中。尤其是要学习和研究其他国家在会计法制建设和发展中的经验和方法;关注和研究新技术革命条件下会计工作的新课题,未雨绸缪,提出对策。中国会计学会和会计理论工作者要发挥优势,积极参与《会计法》的宣传和培训;密切关注和认真研究《会计法》贯彻实施中出现的新情况和新问题,提出完善会计法制的建议和意见。同时,广大会计理论工作者要重新审视自己的理论。会计理论建设要有时代性和针对性,要有自己的系统性,从而形成系统的理论。要在根据中国国情,参照国外经验的基础上,形成自己的体系,以更好地指导会计工作。

(《会计研究》2000年第4期)