

收、经济诈骗等严重违法犯罪行为相联系。贯彻执行《会计法》，防止和打击会计违法行为，也是维护正常的社会经济秩序的迫切要求。

从政治上看，严格贯彻执行《会计法》，依法进行会计核算和会计监督，堵住财务管理上的漏洞，不给贪污、挪用公款等经济犯罪行为以可乘之机，有利于防止国有和集体资产的流失，有利于防止腐败奢侈，净化党风、政风和社会风气。

从社会生活看，在市场经济条件下，会计资料已成为一种重要的社会资源，为社会公众所关注。例如，随着证券市场的建立和发展，证券投资者不断增多，广大“股民”迫切需要了解上市公司财务会计方面的真实信息，以进行风险判断，作出投资决策。上市公司及有关的会计师事务所所在会计核算上是否遵守《会计法》的规定，提供真实、完整的会计信息，直接关系到广大股民的利益，关系到社会的稳定。

总之，认真贯彻执行《会计法》，是加强经济管理、提高经济效益、维持经济和社会生活秩序，保障和促进社会主义市场经济正常运行的客观需要，是贯彻实施依法治国方略的一项重要举措，对此，我们各级领导干部、基层单位的负责人、全体会计工作人员，都应当有充分的认识和深刻的理解。

目前我们要确保《会计法》有效地贯彻实施。

首先，要把依法做好会计工作放到经济和企业管理工作的重要位置。事实证明，单位会计工作的混乱，必然会导致经济管理的混乱。造成经济效益低下，以致出现经济犯罪行为。九届全国人大三次会议批准的朱镕基总理的政府工作报告提出，“要保证中央的政策措施和国家的法律法规真正得到贯彻落实，当务之急是‘严’字当头，强化管理。”并提出，要“切实贯彻《会计法》，提高会计信息质量。”各行各业各单位都必须严格依照《会计法》的规定和国家统一的会计制度进行会计核算，实施会计监督，整顿会计工作秩序。要坚决纠正一些单位会计工作混乱、管理松懈的现象，严厉惩处不设账、造假账等种种违法行为。

第二，要认真学习宣传新修订的《会计法》，准确领会和掌握《会计法》的各项规定，这是确保《会计法》得以贯彻实施的基础。对《会计法》的各项规定，有关领导干部、单位负责人、全体会计工作人员和其他有关人员都必须认真学习，准确理解和掌握，严格执行。会计人员如果不熟悉《会计法》的规定，不知道什么是合法的会计行为，什么是违法的会计行为，就不可能做一名合格的会计人员。单位负责人对做好本单位的会计工作负有重要责任，绝不能把学习贯彻《会计法》看成只是会计人员的事。新《会计法》明确规定了单位负责人对本单位会计工作和会计资料真实性、完整性负责的制度，单位负责人，特别是企业的经理、厂长，也必须作为学习《会计法》的重点对象，认真学习和掌握《会计法》的规定，其他领导干部也应当学习了解《会计法》的基本内容，自觉依法办事，保护和支持会计机构和会计人员依法履行职责。总之，通过宣传学习，要使广大干部、群众，特别是会计主管人员和单位负责人，都做到知法、懂法，自觉执行法律的规定。

第三，为保障《会计法》的顺利实施，各有关机关、部门要抓紧制定配套的法规、规章。对原有的法规、规章要进

行清理，凡是不符合新《会计法》规定的，应当及时修改或者废止。

第四，要加强法律执行的检查、监督。财政部门作为《会计法》的行政执法机关，除了必须率先垂范，在本部门的会计工作中认真执行《会计法》的规定外，还要依法加强对会计工作的监督管理，提高行政执法水平，依法行政，严格执法。对违反《会计法》的行为，必须依法进行查处。真正做到有法必依、执行必严，违法必究。对于情节严重，构成犯罪的，司法机关要依法追究其刑事责任。各级人大及其常委会要按照宪法和法律的规定，加强对会计法的执法检查，以确保这部重要法律的有效实施。

贯彻实施新《会计法》 的重大意义

财政部部长 项怀诚

《中华人民共和国会计法》已于1999年10月31日由九届全国人大常委会第十二次会议修订通过，于2000年7月1日起施行。新《会计法》的颁布实施，是我国经济社会生活中的一件大事，必将有力地推动会计改革和发展事业，确保会计工作在现代经济管理中发挥更加重要的作用。我们要采取有力的措施，大力宣传、切实贯彻落实新《会计法》，使全社会特别是从事经济管理工作的人员能够知法守法用法，充分发挥《会计法》的法律规范作用。

一、修订《会计法》是进一步推进改革开放和完善社会主义市场经济机制的迫切要求

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管理。加强会计工作，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。

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。60年代初，党中央提出了“经济越发展，会计越重要”这一著名论断。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，我国的第一部《会计法》经六届全国人大常委会第九次会议通过，并于同年5月1日起施行。这是改革开放以后我国较早颁布的一部经济管理部门法律，是会计法制建设的重大突破。

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以后，为了适应形势发展的要求，1993年12月八届全国人大常委会第五次会议对《会计法》进行了必要修订。

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。随着改革开放不断深入和社会主义市场经济进一步发展，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》执行中也暴露出一些操作性不强、约束力不够等问题。当前会计和经济工作存在的突出问题,一是假账严重。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,达到转移国家资产、偷逃税收、粉饰业绩的非法目的。

1999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,搞虚盈实亏或虚亏实盈。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。

中粮黑龙江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。为了隐瞒亏损,虚报业绩,他们只汇总5家效益较好的单位,报表中反映的是盈利89.75万元。武汉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。有的单位连必要的账都没有,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,甚至出现了携款外逃的恶劣情况。也是在最近一次信息质量抽查中,发现中国建筑一局(集团)有限公司私自对外拆借1个亿;竟然私设“小金库”,将国有资产转作私人股本。有些企业随意给别人做担保,章子乱盖,不顾后果。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往往起主要作用。

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地制止;会计人员抑制违法乱纪行为,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,引起了中央、国务院和人大的高度重视,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》不断进行修订的过程,也证明了党中央关于“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,确保了会计工作能够不断适应新形势、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,保持了会计法律应有的活力和效力。

第一,把规范会计行为、保证会计信息质量明确地作为《会计法》的出发点,进一步明确了会计工作在社会主义市场经济中的地位 and 职能作用。

第二,强调单位负责人对本单位的会计行为负责,明确了单位负责人是会计工作的第一责任人。原来规定会计人员对单位的财务收支和会计核算的合法性进行监督,把会计监督的担子压在会计人员的肩上,而把最应当对会计工作和会计信息质量负责、也最有能力负责的单位负责人放在次要位

置,使会计监督难以落实到位。总结以往的经验教训,结合建立现代企业制度的要求,新修订的《会计法》明确规定,单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。1997年轰动全国的琼民源事件也是一个突出的例子。这家公司1996年年报所反映的利润5.7亿元,竟然有5.4亿元是虚构出来的;所增加的资本公积6.57亿元也是虚构出来的。这几年先后处理的四川东方锅炉、成都红光实业、大庆联谊等公司发生的虚报利润和资产、私分国有资产和股款、挪用募股资金等问题,无一不是在单位负责人的授意、策划、指使下发生的。从最后处理结果看,这些单位包括董事长在内的负责人受到了刑事处罚。教训极为惨痛,极为深刻。这次修订《会计法》,把单位负责人定为会计责任人,正是吸取几年来会计工作的经验和教训。

第三,进一步完善了会计核算规范。除了对会计凭证、会计账簿等程序性规定作了补充规定外,增加了对单位提供的担保,未决诉讼等或有事项的披露要求,增加了对选用会计处理方法、使用会计记录文字的规定,特别是针对虚拟经济业务事项、账外设账、随意改变会计确认标准或计量方法等常见的作假行为,作出了一系列禁止性规定和法律规范。

第四,强化了会计监督制度。进一步完善了由单位内部监督、社会监督和国家监督三位一体的会计监督体系。新《会计法》对单位内部监督,突出了内部控制的要求,体现单位负责人对法律负责、包括会计人员在内的其他人员对单位负责人负责的基本思路、责任层次变得非常清楚。对于社会监督,增加了注册会计师审计和对注册会计师审计质量进行再监督的内容,保证中介机构有效发挥监督作用。对于国家监督,明确了财政部门为会计工作的监督检查部门,并且对财政部门与其他政府部门在监督检查中的职责和分工权限作出了规定。

第五,实行会计从业资格管理制度。新《会计法》规定,会计人员必须取得会计从业资格证书,才能从事会计工作,有利于把住进入会计队伍的关口,确保会计队伍素质的不断提高。

第六,明确了处罚手段,加大了对违法行为的惩治力度。新《会计法》详细列举了会计违法的各种情形以及适用处罚,增强了处罚规定的操作性;规定了包括刑事处罚和行政处罚在内的各种处罚手段;对会计违法行为的惩治力度大大加强。出什么问题,怎么处罚,是没收财物、罚款,还是拘役、坐牢,每一条都规定得很清楚,这是新《会计法》的又一重大突破。

另外,新《会计法》在借鉴和吸收市场经济国家的会计法律制度方面前进了一大步,在许多方面体现了市场经济对会计工作的共性要求。

二、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

贯彻实施新《会计法》的意义,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,而且还要深刻认识到,它对于实现十五大提出的跨世纪发展的宏伟目标,完善社会主义市场经济机制,实现依法治国,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。

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。只有确保公有制经济的主体地位，才能防止两极分化，实现共同富裕，从而保证我们的政权巩固和稳定。国有企业的财务状况、经营成果，国有资产的完整、保值和增值等等，都要通过会计反映出来。如果会计工作混乱，会计信息失真，国有资产“家底”不清，去向不明，就会造成国有资产流失。特别是在所有制结构趋向多元化的情况下，如果管理不善，国有资产很容易被私吞、转移和侵占。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的规范有序；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，实施严格的会计监督，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。反腐败是关系党和国家生死存亡的严肃政治斗争，是我们党和国家的一件大事。加强制度建设，建立健全制约机制，在反腐败工作中起着基础性的作用。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、实现国有企业脱困任务的重要措施。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，建立健全内部监督制度，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。

三、广泛宣传，扎实工作，贯彻落实好新《会计法》

新《会计法》即将实施。做好新《会计法》的贯彻落实

工作，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。社会各有关方面，特别是各级财政部门、单位负责人、广大会计人员、注册会计师，要切实履行《会计法》赋予的职责，把新《会计法》各项规定落到实处。

第一，各级财政部门要切实履行好《会计法》赋予的各项职责。当前，财政部门要重点抓好三项工作：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，特别要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，单位负责人要对本单位的会计工作切实负起责任。一是要认真学习和领会新《会计法》的有关规定，了解和熟悉自身对会计工作负有哪些责任，牢固树立法制观念；二是要加强制度建设，建立健全包括内部控制制度在内的各项监督制度，加强单位内部的会计监督；三是要学习会计知识，不仅要看懂“三张表”（资产负债表、损益表、现金流量表），而且要学会自觉利用会计信息进行经济管理；四是注意发挥会计工作和会计人员在加强经济管理、提高经济效益中的作用，支持会计机构和会计人员的工作。

第三，会计人员要知法守法用法。新《会计法》规定单位会计行为由单位负责人负责，并不意味着会计人员不再承担任何责任。在会计管理和监督工作中，会计人员仍然责任重大。所以，广大会计人员要充分把握实施新《会计法》这一机遇，进一步做好会计工作。一是要加强学习会计理论和会计知识，掌握会计法律，学习计算机和其他相关领域的知识，努力成为行家里手。二是提高法律意识和职业道德素质。单位负责人作为会计工作第一责任人以后，会计机构和会计人员更要注意提高法律意识和职业道德素质，不能仅仅满足于洁身自好，而是要继续发扬主人翁精神，自觉抵制和制止违法乱纪行为，这既是法律要求和职业道德要求，也是对单位负责，对国家负责。三是主动参与管理，参与决策。要善于发现经营管理中的漏洞，及时提出加强管理的建议，促进企业提高经济效益。

第四，注册会计师要充分发挥监督作用。前面讲到，财政部最近抽查的100家企业，有82家经过社会审计机构审计，出具了92份审计报告，竟有61份发表了无保留意见。企业问题那么多，无保留意见从何而来。我们从中也可以看出问题的性质。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除了认真学习执行《注册会计师法》以外，还要十分重视掌握和遵守新《会计法》，要独立、客观、公正执行业务，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较好地完成法律赋予自己的职责。