

六、加强对会计工作的领导,完善监督机制。各级财政、财务部门要根据治理整顿和深化改革的要求,加强对全民所有制单位和城乡集体经济组织会计工作的管理,加强对会计师事务所的管理。要把会计事务管理工作列入财政、财务管理议事日程,健全机构,配备和充实必要的干部。要及时总结推广会计工作的先进经验,制定加强会计工作的措施,指导本地区、本部门所属单位做好会计工作。各级财政、税务和审计

机关应按国家的法律和有关规定,对各单位会计工作实行监督;各单位应如实提供会计凭证、会计报表等会计资料,对拒绝、隐匿、谎报者要严肃查处。

以上请示如无不妥,请批转各地区、各部门贯彻执行。

财 政 部

1991年5月30日

会计改革与发展纲要

(1995年12月15日 财政部发布)

改革开放以来,我国的会计事业在改革中发展,取得了显著成就。企业会计核算制度进行了重大改革,会计法制进一步完善、健全,注册会计师事业蓬勃发展,会计队伍日益壮大,会计理论研究活跃、深入,会计界的对外交流与合作广泛展开。这些成就的取得是坚持改革开放的结果,是我国会计事业进一步改革与发展的基础。但是,长期计划经济体制形成的会计模式的痕迹尚未完全消除,在一定程度上制约了会计事业的发展 and 整体水平的提高。深化会计改革,推进会计事业的全面发展,更好地为社会主义市场经济服务,是新时期会计面临的基本任务。为了指导“九五”计划期间乃至下个世纪初会计的改革与发展,特制定本纲要。

一、新时期会计改革与发展的 总体目标和基本原则

1. 根据党的十四大、十四届三中全会和五中全会确立的我国经济体制改革总体目标和行动纲领,到本世纪末,我国会计改革与发展的总目标是:建立与社会主义市场经济发展要求相适应的会计模式的基本框架。其基本点是:第一,初步建立以间接管理为主,法律、经济、行政手段并用,有利于改善和加强宏观调控,同时可以充分发挥地方、部门、基层单位积极性和创造性的会计管理体制;第二,初步建立标准科学规

范、内容客观真实、反映迅速及时,满足国家宏观调控和市场运行需要的会计信息管理体系;第三,初步建立以提高经济效益为目标,以强化经济管理为中心,有利于完善经营机制的基层单位会计管理体系;第四,初步建立以注册会计师为主体的社会审计监督和会计咨询、服务体系;第五,初步建立会计人才的评价、选拔和培养体系。

在实现以上目标的基础上,再经过10年左右的努力,形成比较成熟和完善的、社会主义市场经济的会计模式、实现会计的现代化、法制化。

2. 我国会计事业的改革与发展,应当坚持:“一个中心,两个基本点”的基本路线,不断提高会计为经济发展和社会进步的服务水平;坚持强化会计管理职能、促进双增双节、提高经济效益的指导思想;正确处理会计改革与会计发展的关系,做到以改革促进发展,在发展中坚持和深化改革,实现改革与发展的有机结合和统一;坚持会计的科学性和独立性,注意会计改革本身各项措施的配套,保持会计工作的正常秩序;认真总结建国以来以及现实工作中的基本经验,坚持和发展有利于强化会计核算和监督,有利于吸引广大职工群众参与核算和管理的部分,同时注意借鉴国际上科学先进的会计理论和方法,结合国情,为我所用。

二、深化会计管理体制改革

3. 进一步改革会计管理体制。根据《会计法》关于“国务院财政部门管理全国的会计工作。地方各级人民政府的财政部门管理本地区的会计工作”的规定,财政部门对全社会的会计工作实行统一领导和管理。按照“统一领导,分级管理”的原则,结合政府部门机构改革和转变职能的要求,调整中央、地方、部门之间以及各级管理机关与基层单位之间在会计管理方面的权责关系,调动和发挥地方、部门管理会计工作的积极性。要加强各级会计管理队伍建设,健全机构,充实人员、提高素质,完成会计管理的各项任务。

4. 转变管理会计工作的职能。财政部门应当根据不同时期经济发展的要求和会计工作的状况,制定切实可行的、阶段性或地区性的会计工作发展目标。通过法规约束、政策引导、信息服务、组织协调、监督检查等措施,促进会计工作水平的不断提高。应当适应形势发展需要,搞好与业务主管部门的协调配合,并且不断改进管理会计工作的方式和方法。

5. 探索会计的职业管理制度。应当从转变政府职能和会计工作发展的实际需要出发,研究会计职业自律性组织进行自我管理和服务的新机制。会计职业的自律性组织是依照法律和章程设立的社会团体,由政府部门授权对其成员进行业务管理和提供相关服务,接受政府部门的监督和指导。

6. 实现会计管理法制化。要根据会计改革与发展的需要,进一步加强会计法规的建设和管理,保证会计工作有法可依。要有计划、分层次地开展会计法规的宣传教育,使与会计工作相关的人员知法、执法,要研究建立会计法规的执法体系,维护会计法规的严肃性。要定期组织会计执法检查,严肃查处会计工作中有法不依、执法不严、违法不究的行为。

三、建立健全会计信息管理体系

7. 健全会计信息质量监督体系。各单位必

须按照国家统一会计制度的规定,组织会计核算并及时准确地填报会计报表。各单位的行政领导人必须对会计报表和其他会计资料的合法性、真实性负法律责任。各级财政、财务部门和其他有关管理部门,要对会计报表和其他会计资料的合法、真实、准确、完整,依法实施监督。企业和有关事业单位提供给政府部门和投资人、债权人的会计报表要逐步实施注册会计师审计的制度。

8. 实施企业会计准则,实现财务会计信息的规范化。要按照社会主义市场经济对企业会计核算的要求,由财政部统一组织制定适合中国国情、与国际会计惯例接轨、具有法规约束力的企业会计准则。“九五”前期基本完成包括基本准则和具体准则在内的企业会计准则体系的建设工作。企业会计准则要与相关法律相衔接,使之成为企业财务会计工作的基本规范。为了与企业改革的进程相适应,保证会计工作的正常秩序,对企业会计准则的实施采取分批分步到位的办法。要加强对企业会计准则的宣传培训和实施情况的调查研究,保证企业会计准则的顺利实施。

9. 稳步推进预算会计核算制度改革,规范预算会计信息标准。从加强财政预算管理 and 国家宏观调控,促进预算单位改善内部管理、提高资金使用效果的要求出发,对预算会计体系中各级人民政府财政会计、行政单位会计、事业单位会计,由财政部分别制定全国统一的会计制度。为了适应不同类型事业单位的会计核算要求,要抓紧制定事业单位会计准则。

10. 建立会计信息中心,有效利用会计信息资源。要改革会计报表信息口径不一、管理分散的做法,按照“数出一门,信息共享”的目标,建立统一搜集和利用以会计报表信息为基础的会计信息中心,满足国家宏观调控和社会公众对会计信息的需要。财政部负责全国统一会计报表格式的设计和管理,其他部门不得擅自要求基层单位填报全国统一会计报表以外的其他会计报表。一切实行独立核算的单位,都要按全国统一会计报表的格式和填报要求,按规定向

财政部门 and 有关单位报送会计报表。

11. 逐步普及会计电算化。在会计工作中应用电子计算机和现代信息技术,实现会计电算化,是提高会计工作质量和工作效率的重要途径,也是建立会计信息中心、实现宏观经济管理现代化的基础。财政部门要加强对会计电算化工作的组织和指导,通过制定规划、培训人员、推广经验等措施,逐步推行和普及会计电算化,力争到2000年达到有40~60%的大中型企业和某些重要行业在基本会计核算业务方面实现会计电算化。开展会计电算化应当根据工作需要和客观条件循序渐进,一般应首先在会计信息量大、时效要求高、数据处理难度大的单位或有特殊需要的行业推行,从实用性强的会计核算单项业务电算化起步,再实现主要会计核算业务电算化。应当开发会计电算化的管理会计功能,逐步建立以会计数据处理为核心,与其他信息子系统相连,或向其他管理系统渗透的单位管理信息网络。要积极推动技术产业部门和有关单位研制科学、适用的会计软件和计算机硬件,促进会计软件的商品化、规范化,计算机硬件的专门化以及相关服务的社会化。

四、建立单位会计管理体系

12. 建立健全会计管理制度,提高会计信息质量。各单位应当根据《会计法》和国家统一会计制度的要求,结合自身管理需要,建立健全内部会计核算和有关管理制度,规范会计基础工作和会计工作秩序,保证对外提供会计信息的合法、真实、准确、完整,保证及时提供内部管理需要的信息和资料。要强化会计监督,保证单位的各项经济活动和财务收支在法律、法规、规章允许的范围内进行。要使会计监督成为单位内部进行自我约束的机制,保证各项生产经营活动的合理、节约、高效。单位领导人要切实履行对会计工作的领导职责,采取有效措施支持会计工作,保证会计人员依法行使职权。

13. 发挥企业会计的管理职能。应当围绕建立现代企业制度、强化企业内部管理、提高经济效益的要求,发扬吸收职工群众参加理财的

传统,运用现代管理会计理论、方法和技术,建立起以责任会计为主要形式的企业会计管理体系,做到目标明确、责任落实、考核严格、奖惩分明。充分发挥会计的预测、决策、核算、控制、分析和考核功能,严格把关守口,堵塞跑冒滴漏,充分挖掘潜力,合理利用资源;会计机构和会计人员应当参与企业的筹资、投资、技术改造、签订经济合同等重大决策的调查论证和可行性研究。应当加强企业会计机构建设,按规定设置总会计师并保障他们依法行使职权,从组织上保证会计管理职能的实现。

14. 强化预算单位的会计管理。预算单位应当以强化单位预算管理为中心,发挥会计的职能作用,保证预算单位的正常运转和各项工作任务地完成。应当按照预算会计制度科学组织会计工作,统一和强化预算执行情况报告,保证预算执行情况报告的及时完整、真实可靠,满足国家宏观管理和单位管理的需要;应当根据预算单位管理的特点,研究与之相适应的 responsibility 考核制度,通过预算的编制,分配、分析、考核、监督、合理、有效和节约地使用各项资金,提高资金的使用效果。

五、健全和完善以注册会计师为主体的社会审计和咨询、服务体系

15. 统一社会审计体系。按照“法律规范、政府监管、市场引导、行业自律”的原则,统一社会审计管理,积极推进注册会计师事业的发展,保障注册会计师依照《注册会计师法》的规定独立、客观、公正地开展业务。加强注册会计师执业规范建设,制定并实施独立审计准则、质量控制准则、职业道德准则、后续教育准则等制度,建立注册会计师业务监督系统,促进社会审计水平的不断提高。

16. 加强注册会计师队伍的建设。要建立一支业务素质高、公正客观、严格遵守职业道德和执业规范、社会信誉好的注册会计师队伍。严格注册会计师资格管理,逐步完善注册会计师考试制度,实现本世纪末执业注册会计师达到10万人的目标。制定包括学校教育和后续教育

在内的中、长期培训规划,有计划地培训注册会计师,培养注册会计师后备人才,改善注册会计师知识结构。建立具有国际水平的注册会计师全国培训中心,培养注册会计师骨干和师资力量。

17. 建立注册会计师行业自律管理的运行机制,改革会计师事务所的管理体制。会计师事务所依照法律和市场规则自主经营,独立开展业务,承担相应的经济责任 and 法律责任,接受财政部门 and 有关部门的监督、指导,接受注册会计师协会的行业自律管理,不受其他部门、单位和个人的干预。实行会计师事务所与挂靠单位脱钩,发展合伙会计师事务所。会计师事务所的发展要注意规模效益,鼓励开展公平竞争,不断拓展业务范围,提高业务质量。要促进国内规模大、信誉好、质量高的会计师事务所走国际化道路,争取一定数量的会计师事务所成为国际会计公司的成员所。要加强注册会计师协会的组织建设和内部管理制度建设。注册会计师协会在财政部门的监督和指导下,依法加强注册会计师业务建设,维护注册会计师的合法权益,监督检查注册会计师的业务开展情况。

18. 培养和发展会计咨询、服务市场。适应经济发展的需要,大力拓展会计咨询、会计服务、会计信息业务,依法开展管理咨询、代理记账、设计制度、培训人员等方面的业务,实现会计咨询、服务社会化、产业化;要加强对会计服务市场的管理和监督,建立规范的会计服务市场秩序,保证公平交易和平等竞争,保护各方面的合法权益;我国的会计市场实行有序开放,反对地区、部门的分割、封锁和行业垄断;鼓励会计咨询服务行业参与国际会计市场的竞争。

六、建立科学的会计人才评价、选拔和培养体系

19. 实行会计人员岗位资格管理制度。继续实行并逐步完善会计人员岗前培训、持证上岗制度,严格《会计证》的发放管理,到2000年基本达到会计人员持证上岗;坚持并完善会计专业技术资格考试制度,通过考试选拔不同层次的会计人才;完善高级会计专业技术资格评

定制度,培养一批高级会计人才。逐步建立会计人员业绩考核、奖励、评价机制,鼓励会计人才成长,调动会计人员的积极性、创造性。

20. 实行会计人员在职教育制度。要制定会计人员在职教育规划和实施措施,有计划、有步骤地进行会计人员在职教育,不断提高会计人员的素质,实现到2000年国有企事业单位和县以上集体所有制单位会计人员中有80%达到中专以上水平、其他经济组织会计人员中有40%达到中专以上水平的目标。会计人员在职教育在财政部门统一规划和指导下进行,在确保教育质量的前提下,发挥中华会计函授学校综合培训基地功能,同时鼓励具备条件的业务主管部门、教学单位和社会各界积极支持和参与。会计人员在职教育要以知识更新性教育为主,同时要研究制定会计职业道德规范,加强会计职业道德和职业纪律教育,全面提高会计人员素质。各单位应当合理安排在职会计人员的业务培训,每人每年至少有12天的时间用于业务培训和学习。

七、加强会计理论研究

21. 建立具有中国特色的会计理论方法体系。现阶段会计理论研究的目标,是在总结我国会计工作丰富经验和已有理论研究成果的基础上,在涉及社会主义市场经济会计模式的一批重点研究课题上取得突破,争取用5~10年的时间,基本形成适应社会主义市场经济要求、具有中国特色的会计理论方法体系。要结合会计改革与发展中提出的重大理论和实际问题,分期分批地拟定和发布重点科研课题规划,采取适当措施,落实课题责任,如期取得成果。各级财政部门、业务主管部门和会计管理机构都要重视和加强会计理论研究,要指导和加强会计学会的建设,充分发挥会计学会在开展会计理论研究中的组织、推动使用。

22. 要建立会计理论研究成果的评价、奖励机制,促进高水平科研成果的涌现。要重视对世界各国会计理论、方法和实践经验的研究,为我所用。会计理论研究要坚持理论联系实际。为

我国会计改革与发展服务。要在发展传统理论研究方法的同时,推行实证研究等现代研究方法。要倡导理论工作者、教育工作者和实务工作者的联系与合作,抓好理论研究成果的实际应用。在会计理论研究中,要解放思想,实事求是,不唯上,不唯书,贯彻百花齐放,百家争鸣的方针。

八、加强组织领导

23. 各地区、各部门要加强对会计工作的领导。要加强规划和组织协调,及时解决会计改革与发展中出现的问题,推动本地区、本部门会计事业的发展。要采取切实措施,重视和支持会计工作,保障会计人员依法行使职权;对忠于职

守、做出显著成绩的会计人员,要给予精神的或者物质的奖励。

24. 加强协调配合,保证会计改革与发展目标的实现。会计改革与发展是一项系统工程,牵涉到财政经济工作的各个方面,为了顺利完成会计改革和发展的任务,应当组织各方面的大量参加,并进行适当的分工和协作。要加强财政部门与有关部门和社会团体之间、财政部门内部各业务部门之间、各地区之间以及会计理论工作者、教学工作者与实际工作者之间的密切配合与协作,共同研究会计改革动向和前进中遇到的问题,及时总结经验,把握会计改革的主动权,推动会计事业的健康顺利发展。

中国财政杂志社