

关政府部门对在《会计法》中引入灵活的会计制度的规定的顾虑。对此, 人民银行、国家税务总局、审计署、银保监会、国家统计局等政府部门均表达了相似的观点。此外, 通过研究发现, 美国、英国、加拿大等欧美发达国家虽未对本国的会计年度进行统一规定, 但大多数企业出于减少管理成本和纳税的考虑, 往往会自主选择与本国财政年度相一致的期间作为其会计年度。因此, 鉴于当前的技术环境和发展需要, 可考虑在《会计法》中引入适度灵活的会计年度的规定, 将现行会计年度条款修订为“单位应当根据其运营情况采用会计年度, 一般自公历1月1日起至12月31日止。确需采用其他会计年度的, 会计年度应当为连续的12个月, 且不能随意更改; 确需变更会计年度的, 应当依据本法及有关法律法规的规定, 履行必要的变更程序并及时进行披露。”

(二) 应抓紧修订总会计师相关规定

总会计师在单位中的重要作用已取得社会共识。现行《会计法》关于总会计师的规定有其时代背景, 应当按照与时俱进的原则, 从加强单位内部会计监督的实际需要出发, 对总会计师的相关规定予以适当完善。为此, 可将现行总会计师相关条款修订为“国有的和国有资本占控股地位或者主导地位的大中型企业必须设置总会计师。国家机关、党政组织以及纳入政府预算的事业单位、社会团体根据需要, 经上级主管部门批准可以设置总会计师。设置总会计师的单位, 不得设置与总会计师职权重叠的班子副职”。同时, 考虑到总会计师的任免程序、能力要求等因单位性质和治理结构不同, 差异较大, 不宜在《会计法》中作具体规定, 可待《会计法》修订工作完成后, 依据新修订《会计法》, 抓紧启动《总会计师条例》修订相关工作, 完善总会计师的能力要求、任免程序、职责范围及其职权保障机制等内容。

(三) 应重点完善会计法律责任体系

在《会计法》中构建责任明晰、权责对等、罪罚相当的会计法律责任体系已取得社会共识。根据大家的意见, 完善的会计法律责任体系, 应主要包括以下几个方面: 一是应建立会计民事责任追偿机制。《中华人民共和国侵权责任法》对侵权民事责任做出了较系统的规定, 但未对会计民事责任作出规定。由于会计民事责任属于技术性、专业性较强的特殊侵权责任, 为保护利益相关者的合法利益, 《会计

法》应当对会计民事责任界定、追偿对象、追偿范围等进行规定, 并建立与《民法通则》《民法总则》的衔接通道。二是应压实单位负责人的会计法律责任。大量会计违法案件证明, 绝大多数会计造假行为都与单位负责人直接相关, 会计人员往往处于身不由己的从属地位。单位负责人作为会计违法行为的最大受益者, 其法律责任应当相应加强。三是应建立更为合理的违法处罚机制。现行《会计法》规定的违法处罚偏轻偏软一直被人诟病, 必须按照罪罚相当的原则, 加大会计违法处罚力度, 增强《会计法》的法律威慑力。为此, 可沿着此工作思路, 继续做好相关研究工作。初步解决方案是: 对各类会计违法行为按照行为动机和社会危害程度进行适当分类, 再按照权责对等的原则, 明确会计违法行为中各行为主体的责任及其主次关系, 并据此确定其法律责任、处罚方式、处罚金额等。

(四) 涉及会计信息质量的内部控制规定应予加强

健全有效的内部控制对于单位会计信息的真实、完整、可靠具有重要的保障作用, 是落实《会计法》关于“保证会计资料真实、完整”这一立法宗旨的重要途径。为此, 在修订《会计法》时, 应当加强关于单位内部控制建设的强制性要求。同时, 从内部控制的发展和功能来看, 内部控制经历了从会计内部控制(即财务报告内控)到全面内部控制的发展历程, 其目标包括财务报告目标(即合理保证单位财务报告真实、完整、可靠)、合规性目标(即合理保证单位经营活动合法合规)、经营目标(即合理保证单位经营目标实现)。其中, 财务报告目标、合规性目标均与会计信息真实性、完整性和可靠性直接相关, 而经营目标则更多属于单位内部运营管理的范畴, 不宜作强制干预。为此, 此次《会计法》修订应在继承现行《会计法》关于会计内部控制有关规定的基礎上, 重点关注单位内部控制的财务报告目标、合规性目标的实现, 增加相应的制度规定。

(五) 继续做好修法研究工作

考虑到此次修法工作任务重、涉及面广, 且难点问题多, 应进一步分专题广泛邀请社会各界专家学者, 特别是法律理论界、会计实务界专家参与修法研究, 确保将《会计法》修订成为一部可操作、具权威、能善导的良法、好法。

(财政部会计司供稿)

会计人员管理工作调研报告

为探索新形势下加强会计人员管理工作的有效途径和方法, 财政部会计司成立调研组, 于2018年7月16日至18日赴广东省广州市、珠海市开展实地调研。通过召开座谈会等形式详细了解广东省财政厅、广州市等10家地市级会计管理机构、广东省会计学会等会计行业组织以及格力电器股份有限公司、广东省人民医院等企事业单位会计人员对

于当前及未来会计人员管理工作的意见和建议。

一、基本情况

2017年11月4日, 全国人民代表大会常务委员会修改后的《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)删除了“从事会计工作的人员, 必须取得会计从业资格”等内容,

同时规定“会计人员应当具备从事会计工作所需要的专业能力……本法所称会计人员的范围由国务院财政部门规定。”会计人员范围如何认定？会计人员需要哪些专业能力？会计人员如何管理？财政部紧紧围绕会计人员监管工作迫切需要解决的这些问题，开展此次调研。

（一）关于会计人员认定

1. 会计工作范围

会计人员即从事会计工作的人员。确定会计人员范围首先需要确定什么是会计工作和会计岗位。从此次调研情况看，大家对会计工作和会计岗位的特点看法基本一致。一是该工作或岗位是最终生成真实完整的会计信息必不可少的一个环节。二是该工作或岗位对会计专业能力有一定的要求。《会计法》第十条规定，下列经济业务事项，应当办理会计手续，进行会计核算：款项和有价证券的收付；财物的收发、增减和使用；债权债务的发生和结算；资本、基金的增减；收入、支出、费用、成本的计算；财务成果的计算和处理；需要办理会计手续、进行会计核算的其他事项。根据已经废止的《会计从业资格管理办法》，会计岗位主要包括：会计机构负责人（会计主管人员）；出纳；稽核；资本、基金核算；收入、支出、债权债务核算；职工薪酬、成本费用、财务成果核算；财产物资的收发、增减核算；总账；财务会计报告编制；会计机构内会计档案管理等。从此次调研情况看，大家对于上述会计工作和会计岗位的描述普遍比较认同。

2. 一些特殊岗位的认定

（1）收费员。此次调研中，大家普遍认为超市收银员、医院收费员等只负责简单现金收取业务，不属于会计工作意义上的“出纳”，相关人员不需要会计基础知识就能胜任岗位，因此，收费员不属于会计人员。

（2）财务总监、总会计师等分管会计工作的负责人。此次调研中，大家普遍认为分管会计工作的负责人，如财务总监、总会计师等应当界定为会计人员，主要理由：一是分管会计工作的负责人，承担着对单位经济活动开展财务会计核算的组织领导责任。《会计法》第二十一条规定，财务会计报告应当由单位负责人和主管会计工作的负责人、会计机构负责人（会计主管人员）签名并盖章；设置总会计师的单位，还须由总会计师签名并盖章。二是分管会计工作的负责人，要想履职尽责，真正发挥作用，需要具有相应的专业胜任能力，具备深厚的会计等专业知识。此外，大部分财务总监、总会计师是从基础会计工作做起，逐步实现职业提升，这一过程本身就是会计人员职业发展的过程。

（3）从事管理会计、内部控制（或风险管理）的人员。从此次调研情况看，大家对从事管理会计、内部控制（或风险管理）的人员是否认定为会计人员存在分歧。一部分意见认为，管理会计、内部控制都属于会计工作的扩展或延伸，属于大会计概念，应该纳入会计工作的范畴；另一部分意见认为，管理会计、内部控制与传统意义上的财务会计工作存在区别，其更多地是利用会计信息进行管理决策，并不直接生成会计信息，不应纳入会计工作的范畴；另一部分意见认为，管理会计、内部控制的概念非常大，包括了财务和业

务两方面的内容，开展具体工作时涉及到单位的众多部门和众多方面，应当区分对待，可以考虑将具体工作是以财务会计因素为主要考量指标且具有一定专业能力的人员，认定为会计人员，其他人员不应认定为会计人员。

（4）从事会计信息系统设计和维护的人员。随着科技的不断进步，人工智能的不断发展，传统手工记账人员逐渐被智能化的财务软件所替代。从此次调研情况看，对从事会计信息系统设计和维护的人员是否认定为会计人员存在分歧。一部分意见认为，从事会计信息系统设计和维护的人员，主要职责是以会计信息系统的开发和维护为目的，其工作更多地是提供技术上的支持，与会计人员通过使用会计信息系统进行会计核算、生成会计信息的主要职责不同，因此，应归类为IT人员，不应认定为会计人员；另一部分意见认为，单位内部从事会计信息系统设计和维护的人员，如果其主要工作就是为本单位或本部门设计财务软件，并在平时工作中能够根据会计政策对财务软件进行更新和维护，解决会计工作中遇到的问题，其需要具备深厚的会计专业知识，本质上属于财务软件背后的实际控制人，相当于智能会计岗位，应当将其认定为会计人员。

（二）关于会计人员专业能力认定

1. 会计人员应具备的专业能力

从此次调研情况看，大家对会计人员应具备的专业能力看法基本一致。会计人员是特殊从业人员，需要具备一定的专业能力，主要包括：一是掌握专业理论知识，包括会计、税收、金融、经济、管理等基本知识。二是拥有专业技能，包括会计核算、分析判断、参与管理等。三是具备良好的综合素质，包括沟通协调、自我提升、创新能力等。

从此次调研情况看，大家普遍认为，不同性质单位、不同岗位层级的会计人员应具备侧重点不同的专业能力。从单位性质来看，行政事业单位、企业会计人员的会计工作特点有所区别，对会计人员的专业能力要求不完全一样；从岗位层级来看，初级、中级、高级会计人员分别承担着基础核算、分析判断、参与决策的职责，其专业能力要求必然越来越高。此外，预算会计、税务会计、涉外会计等特殊岗位对会计人员的专业能力要求侧重点也不尽相同。

2. 会计人员专业能力认定

从此次调研情况看，大家对会计人员专业能力如何认定看法基本一致。主要认定方法包括：一是通过会计类学历教育认定，即取得大专以上学历学历证书的人员认定其具备一定的专业能力。二是通过会计类专业资格认定，通过注册会计师考试、会计专业技术资格考试并取得证书的人员，认定其具备相应的专业能力。三是通过会计人员继续教育、用人单位工作业绩考核证明等，对会计人员专业能力持续提升、工作情况进行评价和认定。

从此次调研情况看，企业、医院等用人单位在招聘会计人员时，均有一套完整的招聘流程，对拟招录人员的专业能力进行认定和评价。用人单位首先会结合本单位岗位需要，提出人员招聘需求，明确招聘人员条件。其次，对申请人员的简历进行筛选，通常会结合申请人员的毕业学校、在校专业成绩、是否具有会计类专业证书等进行综合考量，决定入

围下一轮考察程序的人员。再次，对入围人员进行会计等专业知识的笔试，进一步考察入围人员的专业水平，按照一定比例进入下一轮面试。最后，对入围人员进行面试，重点考察语言表达、沟通协调等综合素质，确定最终录用人员。

（三）关于会计人员管理

1. 关于会计专业技术资格考试改革

会计专业技术资格考试承担着对会计人员进行水平评价的重要职责，是会计人员管理工作的一项重要内容。会计从业资格认定行政审批事项取消后，初级会计资格考试人数大幅增加，广东省2018年初级会计资格考试报名人数达37.4万人，比2017年增长96%。从此次调研情况看，目前初级会计资格考试工作中存在一些问题：

一是考试机位越来越紧缺。因为考生人数众多，目前初级会计资格考试批次多，周期跨度长。不少学校考点因为考试周期太长担心影响学校正常教学秩序，不愿承担会计资格无纸化考试任务安排，使得考试机位变得更加紧缺，增加了考务工作难度。

二是每年仅组织一次考试无法满足考生就业择业的需求。会计从业资格认定行政审批事项取消后，初级会计资格成为会计人员期望持有的最基本的证书，也是用人单位对会计人员专业能力进行认定的一个最直接有效的手段。特别是初级会计资格考生中，有相当一部分人为在校学生，他们迫切需要通过考试获得初级会计资格证书，以帮助其就业。

三是多批次考试给考试安全工作带来一定隐患。目前，初级会计资格考试实行多批次考试，每批次考试试题内容相同。此次调研发现，一些社会培训机构在考试期间安排专人参加考试，对试题进行汇总归纳后，再对拟参加后几批考试的考生进行相关知识的培训，破坏了考试的公平公正性，给考试安全工作带来一定隐患。

2. 关于会计行业组织建设

从广东省会计行业组织建设情况来看，广东省会计学会等行业组织已经逐步在承担会计专业技术资格考试、组织会计人员继续教育、加强会计人员沟通交流等方面发挥了一定作用，但是与国外会计行业组织相比，无论是作用发挥还是影响力方面都存在差距。从此次调研情况看，大家普遍认为加强会计行业组织建设非常必要，会计行业组织是会计人员会计职业发展沟通交流的平台，在会计人员管理方面起到补充作用。具体表现在：一是作为企业与企业、企业与高校等交流的媒介，促进会计人员提高专业水平。二是作为企业与政府沟通的桥梁，向下传达政策措施，向上反映会计人员诉求。三是作为培训基地，加强会计人员职业教育。四是建立优秀会计人才档案库，为国家和企业提供专业人才选择。

二、政策建议

（一）加快《会计法》修订步伐，充实完善会计人员管理相关内容

会计从业资格行政许可取消后，会计人员管理工作面临转型升级，由原有通过行政许可进行会计人员事前管理，转

变为通过强化会计人员执业监督和信用管理等来进行事中事后管理。《会计法》虽然取消了会计从业资格的相关内容，但是涉及会计人员管理方面的相关法律法规条款，已经不适应当前经济发展和会计人员管理的需要。建议加快《会计法》的修订步伐，明确会计工作涵盖的范围，为会计人员的认定提供法律依据；增加会计人员执业监督和信用管理的相关内容，明确对失信会计人员的监督和处罚机制；进一步细化会计人员违法行为，使财政部门对违法会计人员的处罚既有法可依，又有一定现实操作性。

（二）加快会计人员管理制度建设，明确会计人员管理相关措施

会计人员管理工作面临转型升级，相关管理制度需要根据新情况进行相应修订或制定。建议研究制定会计人员管理办法，充实完善会计人员管理相关措施。一是明确会计人员范围。从此次调研情况看，随着经济社会的快速发展，会计工作和会计人员的边界越来越模糊，对会计人员的界定宜粗口径描述，不宜规定过细，在会计人员认定上应给予用人单位一定的自主权。二是明确会计人员专业能力要求。根据不同层级会计工作岗位规定不同的专业胜任能力，逐步建立会计人员职业胜任能力基本框架。三是明确会计人员监管工作重点。加强会计人员诚信建设，建立严重失信会计人员黑名单；强化会计人员继续教育，持续提升会计人员能力；加强会计人员执业情况监督检查，与税务、证监等部门建立协作机制，打造会计监管大数据。四是完善全国和地方会计人员管理系统，夯实会计人员管理基础。

（三）深化会计专业技术资格考试改革，推动初级会计资格考试管理权限下放

针对目前会计专业技术资格考试尤其是初级会计资格考试中存在的问题，需要尽快完善会计专业技术资格考试相关制度，深化会计专业技术资格考试改革。一是逐步推行初级会计资格考试一年多考制度，满足日益增长的考生参加考试的需求，减轻地方财政部门考务组织工作压力。二是逐步下放初级会计资格考试管理权限予以省级财政部门，给予地方财政部门在考试时间和次数上一定的自主权。三是加快建立全国会计初级资格考试题库，在题库容量、题型设计、知识点考核、组卷程序设置等方面进行科学规划，并根据每年知识增减情况对题库进行更新。

（四）完善会计人员管理体制，探索会计人员行业自律组织建设

在当前我国“放管服”改革的背景下，会计从业资格认定行政审批事项取消后，财政部门不再对会计人员进行事前认定和许可，但是，会计人员属于特殊的职业群体，需要具备相应的职业道德和专业能力，会计人员管理要真正做到放管结合、优化服务，不仅需要财政部门加强会计人员事中事后监管，也需要专业性的行业组织对会计人员进行自律管理、提供专业服务。从长远来看，建议借鉴国外欧美发达国家成熟的会计行业自律组织做法，研究建立我国会计人员行业自律组织的可行性和实现路径，进一步完善我国会计人员管理体制。

（财政部会计司供稿）