

河南省“九五”哲学社会科学规划项目
项目编号 966120168

地方政府会计管理体制研究

——世纪之交新思考

项 目 顾 问:张鹤喜 徐兴恩 吕育康

项 目 负 责 人:崔建庄

项目主要完成者:李现宗 丁庭选 张学功 侯相恩

赵慧芬 刘建中 王振华 王业珂

张永国 袁 鹏 叶宗明 荆顺利

河南省财政厅会计事务管理处
《地方政府会计管理体制研究》课题组

一九九七年十月十六日

河南省“九五”哲学社会科学规划项目
项目编号 966120168

地方政府会计管理体制研究

——世纪之交新思考

河南省财政厅会计事务管理处
《地方政府会计管理体制研究》课题组

一九九七年十月十六日

目 录

前 言(立题的依据).....	(1)
《地方政府会计管理体制研究》内容摘要	(5)
第一章 会计管理体制的科学内涵及其作用	(11)
一、会计管理的科学内涵	(11)
二、会计管理体制的科学内涵	(12)
三、科学的会计管理体制对发展市场经济的作用	(14)
第二章 建立地方政府新会计管理体制的客观依据及原则	(17)
一、建立地方政府新会计管理体制的客观依据	(17)
(一)以邓小平理论和党的十五大精神为指导思想	(17)
(二)历史的启迪	(19)
(三)现状的分析	(23)
(四)未来的趋势	(26)
(五)国外的借鉴	(28)
(六)与政府职能相适应	(30)
二、建立地方政府新会计管理体制的原则	(33)
(一)借鉴与适应相结合原则	(33)
(二)控制与灵活相结合原则	(34)
(三)稳定与发展相结合原则	(34)
(四)效率与效果相结合原则	(34)
(五)指导性与自主性相结合原则	(35)
(六)政府与职业组织相结合原则	(35)
第三章 地方政府新会计管理体制的设想	(36)
地方政府新会计管理体制模式图	(37)
一、关于地方政府会计管理机构及职能转变	(38)
(一)健全以财政部门为核心的综合会计管理机构	(38)
(二)转变和重新界定地方政府会计管理部门职能	(39)
1、转移一部分职能,解决“一体”的越位问题	(40)
2、重新界定会计管理部门职能,解决缺位问题	(41)
(三)改进工作方式、方法,面向全社会会计管理工作	(42)
(四)关于主管部门对基层单位的会计管理	(44)

二、促进基层单位建立自我约束的内部会计管理体制	(47)
(一)关于基层会计机构职能问题	(47)
(二)关于会计工作规范有关问题	(48)
(三)关于会计人员管理体制问题	(49)
1、会计人员管理上两种对立观点	(49)
2、对两种观点的评析	(51)
3、解决会计人员管理体制的趋向	(55)
三、建立会计师公会 规范注协行为 发挥“两翼”作用	(56)
(一)建立会计师公会,构建自我管理和服务新机制	(57)
1、建立会计师公会的必要性	(57)
2、建立会计师公会的可能性	(58)
3、会计师公会的性质和职责	(59)
4、会计师公会组建及运作问题	(64)
(二)关于注册会计师协会的完善和规范运行	(65)
1、关于注协的性质及行为规范	(65)
2、几个值得研究的问题	(66)
3、改进完善注协工作的意见	(67)
四、“一体两翼”的基本关系问题	(68)
(一)关于“一体”	(68)
(二)关于“两翼”	(68)
第四章 建立地方政府新会计管理体制应注意的几个问题	(70)
一、关于会计管理和经济工作者的观念转变	(70)
二、新会计管理体制要与国家法律体系相适应	(71)
三、新会计管理体制要与中央会计管理体制相适应	(72)
四、建立新会计管理体制要特别注意其发展进程	(73)
结 束 语	(75)
参考文献	(76)

地方政府会计管理体制研究

——世纪之交新思考

前 言

(立题的依据)

中共中央总书记江泽民同志在 1994 年接见全国软科学会议代表时指出：“我现在要告诉大家，会计学太重要了”，改革开放近二十年，我国会计工作的实践充分证明了这一科学的论断，会计理论的研究也日益呈现出百花齐放、百家争鸣之势。从翻阅、拜读和研究多年来会计领域发表的研究成果中不难看出，偏重会计法规制度和核算办法改革与完善的居多，这对于我国会计模式同国际惯例接轨和向市场经济转轨无疑是非常必要的，但系统地研究会计管理体制改革方面的论文却寥若晨星，对地方政府会计管理体制改革的研究几乎是一项空白。笔者从长期的地方政府财政部门组织会计管理工作的实践中，深深感觉到地方政府一级会计管理工作长期存在着诸多越位和缺位问题。在社会主义市场经济条件下，地方政府会计管理体制尚没有清晰的主线，在很大程度上阻碍了会计改革向更深层次发展，从而也严重影响了地方政府会计管理工作的效率和效果，特别是不能有效履行其对提高全

社会会计工作总体水平的责任。令人遗憾的是，我们对此没有充分而自觉的认识，可谓“不识庐山真面目，只缘身在此山中”。我们的广大会计管理工作者几十年来一代又一代无限忠诚于党和国家的会计事业，不舍昼夜地辛勤工作，尚不知在建立和发展社会主义市场经济的今天和明天，现存体制下的思维定式和工作方式已不能适应时代发展的要求，与国际上先进的管理方式相比也有较大差距，这对整个会计事业的发展无疑已成为一种羁绊。

党的十五大进一步指明了深化行政管理体系改革的方向，在邓小平理论和十五大精神的指引下，我们必须尽快进入角色，增强紧迫感、使命感，将深入研究地方政府会计管理体制改革的现实与前沿性课题摆上重要位置，把科学的理论和活生生的会计管理工作实践有机结合起来，吸收和借鉴国际上会计管理的优秀成果，扬弃我们传统的管理方法，设计出地方政府新的会计管理体制；并有破有立、先立后破、边立边破、循序渐进、最终建立我们所设想的有利于调动各方面积极性和创造性的“一体两翼”地方政府会计管理体制（即转变职能后的政府会计管理部门为一体，建立和完善会计师公会和注册会计师协会为两翼）。在这一会计管理体制下，切实把在社会主义市场经济条件下管不了、管不好、不该管的日常事务性工作、社会性工作，放权于基层单位，授权于

“两翼”，重塑会计管理部门宏观指导和间接管理新形象，当好“导演”、当好“裁判”、当好“法官”。立足于综合管理全社会会计工作的广度，着眼于推动会计事业发展的高度、从进一步提高会计工作水平的深度，“导演”出更多、作用更大、社会效果更好的“优秀剧目”！这就是本研究报告的出发点和最终目的。

本研究报告研究的逻辑依据是从科学的会计管理体制对发展市场经济的作用入手，进而对我国会计管理体制进行历史回顾与现状分析，寻找出现行会计管理体制中可以肯定的经验以及与当今市场经济发展不相适应之处；通过借鉴西方发达国家的先进经验，提出一种适合于我国社会主义市场经济发展需要的、科学的地方政府新会计管理体制，并对这种体制的尽快推行和有效运转中需要注意的问题进行较全面的论述，以便为地方政府及有关部门提供切实可行的决策依据。

会计管理体制在国内有一定的研究，但会计工作管理的改革仍然滞后于会计法规的改革和企业改革，因此，如何建立与社会主义市场经济相适应的会计管理体制和运行机制是当前会计研究的前沿课题。地方政府会计管理体制和运行机制的研究则更少，省财政厅、省法制局集中了河南会计界的专家学者，制定了《河南省会计工作管理条例》，但是在理论上研究还不够，因此，进一步加强地方政府会计管理体制的

研究是当务之急。

本课题研究的理论意义和实践意义是：1. 1993 年，我国的《企业会计准则》发布实施，这标志着我国会计模式发生重大变革。1997 年制定的《企业具体会计准则》修订稿，这标志着我国会计准则取得实质性成果，表明了与社会主义市场经济相适应的会计准则改革初步完成。但是我国会计工作管理体制和运行机制却不适应市场经济的发展，滞后于会计准则的改革，严重制约了我国经济的发展。本课题的研究有助于改变这种状况，使会计管理体制和运行机构的改革与会计准则改革相适应。2. 目前，我国会计管理中存在着越位（不该管的管了）和缺位（该管的没有管）的问题，会计信息失真和会计工作秩序混乱是当前会计管理工作中突出的问题。这一问题已引起了我国高层领导的重视，朱镕基副总理亲笔拟写了“整顿会计工作秩序的约法三章。”本课题的研究又有助于落实朱镕基副总理的指示，为整顿会计工作秩序，防治会计信息失真献计献策，有助于企业改革的深化。3. 社会主义市场经济是法制化的经济，而有序的社会主义市场经济必然要求健全会计法律。本课题的研究有助于我省会计法规的建设，从而为建立和维护社会主义市场经济秩序服务。

地方政府会计管理体制研究

(摘要)

对地方政府会计管理体制比较系统的研究，目前在会计理论界几乎是一个空白点，这与我国长期在计划经济体制下以“条条”直接管理为主的背景是分不开的。笔者从地方政府部门财会管理工作的实践中，体会到地方政府需要强化宏观会计工作的科学管理，更有必要正确处理地方政府各级、各有关部门和基层单位的权责关系。当前，地方政府对会计工作的管理缺乏基本的框架和明确的主线，会计管理部门的工作方式、方法存在着诸多的越位和缺位现象，因而无暇顾及全社会会计工作的规范化、法制化、现代化等重大方向性问题。本着分析问题先内后外的原则，主观自责，在一定程度上，这也是导致近几年会计信息失真、会计基础工作薄弱、会计法规执行不力、会计人员基本素质较差等诸多原因之一。

在社会主义市场经济条件下，转变地方政府会计管理部门事务俱细的直接管理工作方式、方法，建立以间接管理为主，经济、法律、行政手段并用，调动各级、各有关部门和基层单位积极性和创造性的新会计管理体制已是刻不容缓的当务之急！对地方政府一级来讲，在坚持中央统一领导的原则下，尤为必要的是研究出间接管理的具体实现形式，而不

是务虚或纯理论研究。

本文在坚持邓小平理论和服务于地方政府管理经济工作的前提下，借鉴、吸收西方主要发达国家会计管理工作的先进经验，提出了一种地方政府新会计管理体制模式，并将其概括为“一体两翼”模式。本文对这一模式中有关要素的职责权限作了界定与释义；对当前会计管理部门客观存在的越位和缺位现象，进行了初步调整理顺；对加快实施新体制需要注意的几个原则性问题予以提示。同时，针对当前会计理论界争鸣的会计人员职责双重性等问题发表了独立思考的观点。

全文包括前言、正文四章等三万七千余字：

第一章：会计管理体制的科学内涵及其作用

重点从一般意义上对会计管理体制的科学内涵进行了揭示，明确了会计管理体制的三个特征和四个组成部分。会计管理体制是一个科学体系，必须完整的、全面的去把握，忽视任何一部分，仅仅强调某一部分，都不是科学的态度，都将给现实工作环境带来负面影响。同时从会计管理体制对经济管理体制、法制建设、公有制占主导地位、公平竞争、合理分配和对外开放等不同侧面，说明科学的会计管理体制对发展市场经济的关联作用，提出了地方政府选择何种会计管理体制的重要性。

第二章：建立地方政府新会计管理体制的客观依据及原

则

重点从历史启迪、未来展望的时间上和我国现状分析、国外借鉴的空间上，多侧面、多角度地总结评析我国会计管理体制的经验、教训、存在差距和改革完善旧体制的紧迫性；强调改革旧体制应当以邓小平理论和中共十五大精神作为指导思想，坚持与地方政府职能转变相适应；在理清思路明确客观依据的前提下，提出了建立新会计管理体制应当遵循的六个原则；通过第二章的论述，为构建地方政府新会计管理体制奠定“基石”。

第三章：地方政府新会计管理体制的设想

1、提出建立地方政府新会计管理体制的“一体两翼”模式。即以转变职能后面向全社会的地方政府会计管理部门作为宏观综合管理的主体；以地方政府会计管理部门监督指导下的注册会计师协会和会计师公会为主体的两翼。设想地方政府通过注册会计师协会监督下的注册会计师对基层单位监督检查实现其外部他律，通过会计师公会行业组织对具备一定条件的会计专业技术资格人员实行职业自律。通过“一体两翼”新会计管理体制的建立和完善，转变地方政府会计管理部门的职能，最终解决会计管理工作的规范化，并逐步促进会计工作水平走向现代化。“一体两翼”模式，将可能是我国地方政府最终实现对全社会会计工作间接管理的理想选择。

2、论述了会计管理部门、业务主管部门、基层单位如何进行职能转变。明确提出地方政府会计管理部门应当转移一部分职能；重新界定在新体制下的行政职能和工作范围；改进传统的工作方式，以期解决越位和缺位问题。对会计人员职责双重性问题所引发的学术界两种对立观点，表达了搁置争论，应兼容共性，根据中国国情，继续强化必要会计监督的观点。

3、对会计师公会的性质、基本职责以及组建中应注意的问题予以初步明确，对注册会计师协会运行中同样存在的越位和缺位问题进行评点并提出了解决的思路。

4、初步概括了“一体两翼”模式中各部分之间的相互关系和“两翼”之间相比较的共同点和不同点。我国幅原辽阔，地区差异很大，会计人员众多，会计活动纷繁复杂，法制完备和社会主义市场经济的建立及完善的道路坎坷而又漫长，因此，会计监督单纯依赖和寄托于注册会计师对基层单位的外部他律是远远不够的。强调建立会计师公会等职业自律性组织是改革完善地方政府会计管理体制的必走之路。

第四章：建立科学的地方政府新会计管理体制应注意的几个问题

提出在建立新体制的过程中要注意同会计工作者和经济工作者的思想观念转变、与国家法律体系以及国务院会计管理部门及会计自律性组织等要求相适应。同时强调，建立新

体制需要一定的进程，不能毕其功于一役。要注意搞好同原体制的衔接并扬弃其传统做法。为保证新体制的建立和完善，一定时期采取必要的行政手段，强化会计管理是一种积极的探索，应当予以支持、引导，不能简单全盘否定。

地方政府会计管理体制 研究报告

(正文部分)

第一章

会计管理体制的科学内涵及其作用

“办经济离不开会计，经济越发展，会计越重要”，这是被历史所证明了的。从当今我国建立社会主义市场经济体制的进程来看，会计的巨大作用更是显而易见。它为国家 and 地方政府实施宏观调控的重要战略决策提供了丰富的价值信息源，是现代企业制度的重要组成部分，是提高社会效益的中心环节，并极大地促进了市场经济的法制建设，为防止腐败树立了第一道防线。因此，会计工作越活跃、越发展，越离不开科学的管理和相配套的管理体制。

一、会计管理的科学内涵

会计管理为构建会计管理体制奠定基础，它为会计管理体制的建立提供了核心的内容和范围，同时也决定着会计管理体制的结构和形式。任何形式的会计管理体制都必须围绕会计管理来确立。同时，相对会计业务活动而言，会计管理作为一种较高层次的会计行为，对于规范和促进会计事业的发展有着极为重要的现实意义。目前，人们对会计管理从不同的应用角度有两种认识：一种是指一个国家或一个地区的政府或其他组织，出于宏观管理的需要而对会计活动的各个方面进行有效的组织、协调、指导和约束。它是对会计工作或会计活动进行的必要干预，其性质是政府行为。另一种是指对会计这门学科的本质定位，即会计是一种通过运用会计

方法对经济活动进行的管理活动。本研究报告以第一种认识为前提。

会计管理与会计事业的发展具有密切关系,它对于规范、约束会计工作具有至关重要的意义。不同的会计发展水平,对会计管理提出不同要求;而会计管理水平的高低,反过来又影响着会计发展。历史证明,在古代,会计发展水平十分低下,很难谈起会计管理问题,即使进行会计管理,也只是在局部范围的一种下意识行为。在近代,会计有了一定的发展,成为一种相对普遍的社会活动,因而对会计管理的要求就相应提高,出现了对局部会计活动进行管理或引导的现象。在现代社会中,由于所有权和经营权的分离,会计已发展到相当高的水平,会计活动真正成为一种社会现象,不同利益主体对会计提出了不同要求,这就使会计管理工作日趋必要,会计管理也逐步走向科学化、系统化和规范化,逐渐形成一整套的会计管理体制,对会计管理体制科学化研究的要求也日益增强。所以,会计需要管理,会计越发展,会计管理工作越重要。

二、会计管理体制的科学内涵

会计管理是在一定的会计管理体制下实施和运行的。会计管理体制是一个国家或地区对会计管理方面的权责关系在国家(中央)、地方、部门之间,以及中央、地方和部门与基层单位之间所做出的明确界定与划分。从理论上讲,一个行

之有效的会计管理体制应具备以下三个方面的特征：其一，会计管理体制是一个国家或一个地区在判断自身所处的社会经济环境的基础上所作出的选择；其二，任何会计管理体制所要解决的核心问题都是如何介入会计活动并进行必要的干预，从而保证宏观经济管理的需要。其三，会计管理体制具有动态性，即它可以根据社会经济环境的发展变化进行不断的调整或改革。

会计活动由会计行为主体（会计人员）、行为客体（企业经济活动）、行为标准（会计规范）三个要素构成，其中，对企业经济活动的管理不属于会计管理体制的直接范畴，因而会计管理体制也就相应地包括会计核算制度管理体制、会计人员管理体制、会计信息管理体制以及由会计人员组成的会计机构管理体制四个组成部分。

（一）会计人员管理体制是指对专业会计人员的管理和对注册会计师的管理。具体包括对会计人员资格的确认、业务等级的核定、工作职权的规范、会计人员的任免，以及注册会计师资格的确认、执业的条件、范围和工作规则等。

（二）会计核算制度管理体制是由会计核算制度的制订与执行所组成。会计制度是在会计领域内起作用的一种社会意识形态，具有公认性、统一性、客观性、广泛适用和反复适用性。作为一种标准，它帮助会计人员解决如何规范的问题，为评价会计行为提供客观依据；作为一种机制，它是保障和