

主
编 张忠信

财务管理改革与探讨论文集

——
辽宁教育财会论文集第十一集



NEUPRESS
东北大学出版社

PDG

献 给

辽宁省教育会计学会成立二十三周年

(1980.5—2003.5)

《财务管理改革与讨论文集》

编委会

主 编 张忠信

副主编 初立新

编 委 (按姓氏笔画排列)

王世新 王洪哲 王曙月 马淑艳

刘海龙 宋述龙 张忠信 初立新

武忠义 康泉友 施群德 肇洪斌

序 言

忽如一夜春风来，千树万树梨花开。习习东风吹来落英满天，暖暖晴日映幻桃李云霞。在辽宁省教育财会这个百花园中，经过众多园丁的辛勤浇灌，经过诸位会计同行的艰苦努力，《财务管理改革与探讨论文集》终于在大家面前绽放了。她似出水芙蓉，是那样地清纯秀丽，因为她是大家希望的结晶；她似山中秋菊，是那样地质朴幽香，因为她是大家追求的结果；她又恰似雪中红梅，是那样地高洁冷艳，因为她是广大财会人员美好精神的寄托。

从1980年到2003年，辽宁省教育会计学会走过了不平凡的二十三年，今天的论文集记录了那长长的脚印。这就决定了她的出现具有重大历史意义。从1995年到2003年，辽宁教育财会论文集由第十集发展到第十一集，这中间，相隔八年。新的论文集涵盖了近几年辽宁教育的发展状况，浓缩了教育财会的改革变化历史，极具现实意义。新的论文集观点新颖，视野宽阔，勇于探索，大胆求证，实为忠于职守，坚持诚信精神之写照。

本论文集是在辽宁省教育厅财务处的直接领导下和教育会计学会的主办下编辑而成的，编辑期间，成立了论文集编辑委员会，编委们首先在沈阳电力高等专科学校召开论文评审会，在会上，主编确定了审稿的基本思想和原则，在所征集的140多篇论文中，筛选出70多篇论文，淘汰率为50%。在此基础上，又在省军区二所进行了第二次评审会，对70多篇论文再一次进行筛选、修改和补充，完成了论文集的定稿工作。

本论文集继承了以往论文集的精神，但书名为《财务管理改革

与讨论文集》，既含新意，又示区别。本论文集分为十部分，包含了当前教育发展的各个方面，后边的附录是国家已经公布的财经法规政策，希望各位财会朋友能够方便地学习使用。

时间已经进入 21 世纪，我们的教育财会正以崭新的姿态向更高的目标迈进，教育要发展，财会要发展，希望正向我们走来。我们要以党的十六大的精神为指针，乘着十届全国人大的东风，一如既往，奋勇前进。

谨以此书献给辽宁省教育会计学会成立二十三周年！

谨以此书献给以往为辽宁教育财会作出贡献的人们！

谨以此书献给辽宁教育财会界正在忘我工作的同志们！

《财务管理改革与讨论文集》
——辽宁教育财会论文集第十一集
编辑委员会

目 录

序 言

中国的会计改革与发展

——在第十六届世界会计师大会“中国论坛”上的演讲

..... 冯淑萍 (1)

预算管理体制的改革创新..... 财政部预算司 (13)

预算会计运用权责发生制的研究

..... 全国预算会计研究会会计课题组 (21)

贯彻落实十六大精神,深化改革,加快发展,开创辽宁教育工作

新局面..... 张德祥 (38)

1996—2001年辽宁省教育经费进展情况分析以及面向“十五”

的发展建议..... 张志信 (55)

与时俱进 开拓进取——辽宁省教育会计学会近几年工作简况

..... 辽宁省教育会计学会秘书处 (72)

一、财务管理改革

浅论加强高校财务管理的对策..... 杜 辉 (80)

强化财务管理 提高资金使用效益..... 李 珊 (85)

浅论事业单位财务管理..... 王海霞 (89)

浅谈高校提高办学经济效益的思路..... 高 巍 (93)

财务管理在提高校办企业经济效益中的中心作用..... 孙宴华 (98)

关于财务管理责任化的探讨..... 王秋风 (105)

加强学费管理 促进高校事业发展..... 康来友 (108)

内部控制存在的问题、成因及对策	方宝库	刘晓东	(113)
健全内部控制制度 确保会计信息真实完整	杨桂芝		(118)
浅谈在投资决策中重点研究现金流量的原因	孔繁艳		(123)
关于高校现金流量表的编制	王克勤		(127)
高校后勤社会化改革中财务管理的思考	史颀昕		(132)
浅析高等教育成本与高等学校成本的区别	李伟庆	秦 锐	(139)
浅谈中央部门预算改革	程家旗		(142)
高等学校会计委派制的研究	高 松		(147)
对市场经济条件下会计管理工作的探讨	于锦芬		(151)
规范会计基础工作 提高学校财务管理水平		大连海事大学	(156)
谈审核外来原始凭证应注意的几点事项	孟晓秋		(161)
高校会计核算中加强审核、稽核工作的探讨	罗伟明		(165)
现行会计报表的勾稽关系	蔡 宁	杨桂芝	(170)
浅谈会计档案的管理	李学刚		(176)
建立健全高等学校经济责任制是加强财务管理的必要条件 和有力保证	辽宁省教育厅财务处		(179)
高等学校教育成本的研究	杜景顺		(184)
高校后勤社会化改革应注意的几个问题	刘中海		(190)

二、投资管理, 贷款管理

对高等学校“贷款支出”核算模式的思考	张杰宏	李丽君	(196)
浅议高校贷款有关账务处理的几点意见	盛 宾	赵坤爱	(200)
对高校负债管理的思考	王阜刚		(205)
会计委派制将成为高校财务管理的新模式	周尽谦		(210)
浅谈高等学校国家助学贷款的现状、问题及建议	王 红		(214)

浅谈进一步完善国家助学贷款建设的设想

.....	凌 玉 凌 晨	(220)
对我省高校商业贷款情况及应采取的对策	初立新	(226)
关于高等院校国家助学贷款工作的思考 ...	李露萍 郑湘志	(231)
关于高校如何推行国家助学贷款的探讨	苏 广	(241)
高校助学贷款的现状分析与建议	李 艳 李 杰	(246)
转变筹资观念 加快高校发展	海 鹭	(251)
高等学校对外投资浅议	郝永红	(257)
谈高校内部财务风险的界定和制度防范	丁晓云	(262)

三、资产管理

从固定资产清理,看固定资产管理	李悦秋	(270)
浅谈国有资产保值增值的考核	李素梅	(275)
高等学校国有资产管理组织剖析	李 冲	(281)
知识经济时代应注重无形资产核算管理的思考	王筱莉	(289)
浅谈校办企业资产产权的界定	王立杰	(297)

四、会计电算化

电算化会计账务处理较之传统会计操作之优化	栗 智	(302)
如何实施基层单位会计电算化	郭忠仁	(305)
论会计网络系统的安全风险和防范策略	王连洪	(311)
网络环境下会计信息系统内部控制的探讨	张 英	(320)
谈会计电算化工作中系统管理员岗位的设立	侯 义	(324)
计算机会计信息的安全性控制	郑淑英	(328)

五、会计诚信,职业道德

加强职业道德建设,重塑会计诚信	王 波	(332)
高等教育体制改革对会计队伍素质的要求	胡燕珩	(345)
如何实现会计信息的真实性	满艳霞	(348)

关于会计职业道德建设问题的探讨	王秋华 (352)
谈加强会计队伍的职业道德建设	冷 冰 (354)
谈会计基础工作与会计信息的真实性	董智军 (358)

六、政府采购

对完善我国政府采购制度的思考	宋科凡 (362)
浅谈我国的政府采购制度建设	刘淑梅 (368)
关于规范政府采购制度的思考	孙 龙 (372)

七、人力资源, 知识经济, 税法

知识经济时代高校人力资源要素对财会工作的影响	许淑琴 (375)
论知识经济与人力资源会计	蒋南喃 (381)
论知识经济下高校的理财观念与理财方法	孙晓铎 (405)
WTO对会计服务业的影响及其对策	刘忠良 (409)
高校财务管理工作如何应对入世后的机遇和挑战 ...	陈 静 (414)
浅析人力资源会计	新海燕 (421)
强化财会人员税法观念的思考	苏艳丽 (430)

八、附 录

辽宁省教育会计学会第五届理事会及分会领导机构名单.....	(434)
会计档案管理办法.....	(436)
高等学校财务制度.....	(443)
高等学校会计制度.....	(455)

中国的会计改革与发展

——在第十六届世界会计师大会“中国论坛”上的演讲

中华人民共和国财政部部长助理 冯淑萍

尊敬的主席，女士们、先生们：

下午好！首先，我谨代表中国会计界对第16届世界会计师大会的隆重召开和取得的各项成果表示热烈的祝贺；向大会组织者提供的优良工作条件及热忱周到的服务，表示衷心的感谢。

这次大会为讨论中国经济与财政、会计、公司治理等议题，专门开辟“中国论坛”，表明世界对21世纪中国经济的发展给予了特别关注。中国会计的发展与中国经济的发展和改革开放事业是紧密联系在一起的。一方面，改革开放为会计工作提出了新的要求，并提供了新的发展机遇；另一方面，会计的发展也有力地促进了经济发展和改革开放的进程。经济越发展，会计越重要。市场经济的发展离不开会计职业和会计市场的发展。

应大会组织者的提议，我想利用这个机会，从以下三个方面向各位介绍一下中国的会计改革与发展情况：一是中国的会计管理体制；二是中国的会计法规体系；三是中国会计服务市场的开放。

一、中国的会计管理体制

中国的会计管理体制是依据国家有关会计法律建立的。根据《中华人民共和国会计法》的规定，财政部主管本行政区域内的会计工作。中国的这种会计管理体制，充分体现了“统一领导，分级管理”的原则。

财政部门管理会计工作涉及的内容主要包括：

- 制定、公布国家统一的会计制度。“国家统一的会计制度”，泛指财政部根据《会计法》制定的关于会计核算、会计监督、会计机构、会计人员以及会计工作管理体制等制度。其中，会计核算制度是指企业或非企业会计主体进行会计核算时应遵循的制度、准则或规定等，比如企业会计准则、企业会计制度、事业单位会计制度、政府预算会计制度等。会计核算制度构成国家统一的会计制度的重要组成部分。

国家统一的会计制度由财政部制定并公布。在保证国家统一的会计制度规范统一的前提下，对会计核算和会计监督有特殊要求的行业，国务院业务主管部门在与《会计法》和国家统一的会计制度不相抵触的情况下，可以制定国家统一的会计制度的具体办法或者补充规定，报财政部审核批准后实施。

中国的会计准则由政府部门制定和公布。这样做，可以减少准则的制定成本，缩短制定周期，及时从客观上反映市场经济发展对会计提出的要求；其次，可以利用政府的权威来推动其实施，更好地发挥其对经济发展的促进作用。需要指出的是，虽然中国的会计准则由政府部门负责制定，但并不能说明中国的会计准则仅代表政府作为企业投资者或宏观经济管理者的意愿。在制定会计准则过程中，中国借鉴国际惯例，拟定了科学、合理的会计准则制定程序，包括项目立项、起草研究报告、草拟讨论稿和征求意见稿、对外公开征求意见、拟定草案和对外发布；同时，还充分利用国内外会计资源，聘请国际会计公司提供国外会计准则咨询服务，并成立国内会计准则咨询专家组，对会计准则问题进行专题研究。其中，国内会计准则咨询专家组广泛地包括企业、会计师事务所、科研院所、政府综合经济管理部门等方面的代表。在会计准则制定过程中，除认真咨询专家外，还广泛听取社会公众的意见和建议。总之，中国会计准则是中国会计界智慧的结晶，广泛地代表了会计信息相关利益团体的意愿。

• 监督检查国家统一的会计制度的实施。对各单位实施的监督包括是否依法设置会计账簿，会计资料是否真实完整，会计核算是否符合会计法和国家统一的会计制度的规定，从事会计工作的人员是否具有从业资格等。对违法违规的单位和个人，将进行行政处罚或移交司法机关处理。比如，发现隐匿或者故意销毁依法应当保存的会计凭证、会计账簿、财务会计报告，构成犯罪的，将依法追究刑事责任。

对国家统一的会计制度实施情况的监督检查，主要方式之一就是对企业提供的会计信息的真实性和完整性进行检查。注册会计师作为对企业会计信息真实性和完整性的鉴证者，需要接受国家财政部门的监督检查。财政部门对注册会计师事务所的监督检查，限于其出具审计报告的程序和内容，并不干预注册会计师独立、公正地开展审计业务，也不对会计师事务所出具的所有审计报告再进行一次普查，而是根据管理需要有重点地进行抽查。

注册会计师行业管理体制，是根据《中华人民共和国注册会计师法》建立的。根据《注册会计师法》的规定，财政部和省、自治区、直辖市人民政府财政部门，依法对注册会计师、会计师事务所和注册会计师协会进行监督、指导。注册会计师协会是由注册会计师组成的行业自律组织。中国注册会计师协会是注册会计师的全国组织，各地设有当地的注册会计师协会，比如，北京市设有北京注册会计师协会。

财政部门对注册会计师、会计师事务所和注册会计师协会进行的监督、指导，主要包括以下几个方面。

- 制定注册会计师全国统一考试办法（具体工作由财政部负责）；
- 对注册会计师注册名单进行备案，对注册会计师协会不予注册或撤销注册，申请人有异议的，负责办理复议；
- 批准设立会计师事务所；
- 批准由中国注册会计师协会拟定的执业准则、规则；

- 对注册会计师、会计师事务所的违规行为进行处罚；
- 对违法执业机构进行处罚；
- 审批外国会计师事务所来华设立机构等（审批权仅限于财政部）。

注册会计师协会的职责主要包括：

- 组织实施全国统一的注册会计师考试；
- 办理注册会计师注册；
- 拟定注册会计师执业准则、规则（具体工作由中国注册会计师协会负责）。

二、中国的会计法规体系

为有效地保证市场经济的健康发展，中国政府十分重视会计法规体系建设。改革开放至今，中国的会计法规体系建设取得了令人瞩目的成就，基本形成了以《会计法》为主体的比较完整的会计法规体系。这个体系大致可以分为三个层次；第一个层次是《会计法》；第二个层次是《企业财务会计报告条例》等国务院发布的条例；第三个层次是财政部发布的企业会计准则和会计制度。

《会计法》对企业的会计核算作了基本规定。该法要求企业根据实际发生的经济业务事项，按照规定确认、计量和记录资产、负债、所有者权益、收入、费用、成本和利润。同时，还对企业容易发生的会计信息失真、失实等作了禁止性规定。比如，规定企业不得虚列、多列、不列或少列资产、负债和所有者权益；不得虚列或隐瞒收入，不得推迟或提前确认收入；不得编造虚假利润或者隐瞒利润；不得随意改变费用、成本的确认标准或计量方法。

国务院制定发布的《企业财务会计报告条例》是对《会计法》中有关财务会计报告的规定的细化。该条例要求企业负责人对本企业的财务会计报告的真实性和完整性负责；强调任何组织或者个人不得授意、指使、强令企业编制和对外提供虚假的或者隐瞒重要事实的财务会计报告；规定有关部门或机构必须依据法律法规，索要

企业财务会计报告。此外，该条例还对违法违规行应承担的法律
责任作了明确规定。

企业会计准则和会计制度是根据《会计法》和《企业财务会计
报告条例》拟定的用于规范企业会计核算的标准，由中国财政部制
定公布的。在中国，企业会计准则和会计制度属于会计法律法规的
组成部分，适用的企业应无条件地执行。这一点与许多国家的情况
不同。

为适应中国市场经济发展和应对世界经济一体化迅猛发展的客
观需要，中国在制定和完善会计准则和会计制度过程中，始终注意
借鉴国际会计准则。到目前为止，中国已制定公布了企业基本准则
和 16 项具体准则，涉及关联方披露、会计政策变更、固定资产和
现金流量表等项目。通过这些改革，中国会计准则建设在较短的时
间里迈出了重大步伐，并在许多方面与国家会计准则取得一致或协
调。主要表现如下。

- 明确了会计报表的目标，即提供反映企业财务状况、经营
成果和现金流量的信息，以利于会计信息使用者作出合理的决策。
这与国际会计准则概念框架所提出的财务报表目标是一致的。

- 明确会计信息的质量标准，提出了包括相关性、可靠性、
可比性等在内的会计信息质量指标体系。这些会计信息质量与国
际会计准则概念框架所提出的质量指标是一致的。

- 确立了资产、负债、所有者权益、收入、费用和利润会计
要素。比如，将资产定义为“过去的交易、事项形成并由企业拥有
或者控制的资源，该资源预期会给企业带来经济利益”；将负债定
义为“过去的交易、事项形成的现时义务，履行该义务预期会导致
经济利益流出企业”；将收入定义为“企业在销售商品、提供劳务
及让渡资产使用权等日常活动中所形成的经济利益的总流入”。中
国会计准则赋予会计要素的这些内涵，与国际会计准则相关要素的
内涵是一致的。

- 提出了资产、负债和收入等会计要素的确认和计量原则。

比如，要求企业在将第一项资产予以确认时，必须符合两项基本标准，即该资产很可能导致经济利益流入企业，以及取得该资产的成本能够可靠地计量。又比如，要求企业在确认收入时，主要应考虑与商品有关的风险和报酬是否转移至购买方。这与第 18 号国际会计准则所规定的收入确认条件也是一致的。

- 建立了包括资产负债表、利润表、现金流量表及其附表在内的财务报告体系。要求企业提供的财务报告，无论从格式到项目内容，均基本与国际会计准则的要求一致。比如，现金流量表的格式和内容，就是借鉴第 7 号国际会计准则设计的。

目前，采用中国会计准则编制财务报告的企业，在境内发行 B 股（人民币外资股）和到香港发行 H 股，按国际会计准则所要作的调整已经较少。此外，在中国境内上市的商业银行的年报，按规定须由境内外会计公司分别进行审计。从审计结果看，除涉及衍生金融工具交易和资产负债表日后宣告分配的现金股利外，其他方面已基本无差异。以上表明，中国会计准则经过这些年的改革，在与国际会计准则协调方面已取得重大突破。

需要指出的是，中国会计准则在对某些经济业务的会计政策规定上，与国际会计准则的相关规定或做法还存在不一致之处。比如，对某些经济业务所作的会计处理规定，更强调真实性，更趋于谨慎。之所以会存在这些情况，主要是由于中国目前的市场经济环境还不够完善。

- 从市场本身的发展看，首先，中国尚处于经济转轨时期，不同的企业可能拥有同一个母公司，关联交易比较普遍，交易价格可能显失“公允”。其次，资本市场起步晚，规模相对较小，作为资本市场主体的上市公司的股权结构比较特殊，既有国有股、法人股，还有社会公众股。其中，国有股和法人股占据较大的份额，而且不能像社会公众股那样在市场上公开进行交易。另外，除资本市场外，其他要素市场也有待于进一步完善。正是由于市场化程度不高，在是否采用公允价值作为会计要素的计量基础方面，中国采取

了谨慎的做法。比如，1999年，我们借鉴第16号国际会计准则，制定了非货币性交易准则，要求企业区分同类和非同类非货币性交易进行会计处理。然而，由于非货币性资产的公允价值不易取得，加之这些交易大部分发生在关联方之间，以致让少数上市公司粉饰财务报表有了可乘之机。针对这种情况，我们不得不对非货币性交易准则进行修订，要求企业将所有非货币性交易均作为同类非货币性交易处理。对债务重组等交易的会计处理规定，也存在类似的情况。

- 从会计信息提供者看，虽然中国政府一直在敦促企业加强法人治理，但在少数企业，法人治理结构还没有真正建立起来；在那些已经建立了法人治理结构的企业，也还不同程度地存在着难以真正有效地发挥作用的现象。缺乏有效的公司治理，将对会计准则的顺利施行产生不利影响。

- 从会计信息使用者看，在中国，政府是企业的重要投资者，也是会计信息的重要使用者；其次，与发达市场经济国家机构投资者较多的情况相比，中国的机构投资者在规模和经验上尚不能完全适应市场需求，有待进一步规范和发展壮大；再者，经验丰富的财务分析师在中国尚缺乏，亟待培养和发展。会计信息使用者构成不一样，经验不同，对市场信号的敏感程度以及对会计信息的需要也不一样，并进而影响到会计准则的制定和有效实施。

- 从会计信息质量监管看，我们偏重于对公司以往业绩的监管；对公司的评价，也主要以相关利润指标为基础。比如，公司发行新增股，必须在最近三年内连续盈利。公司上市后，如申请增发新股，必须是最近三个会计年度加权平均净资产收益率平均不低于10%，且最近一个会计年度加权平均净资产收益率不低于10%。公司上市后，如出现连续三年亏损的情况，其股票即暂停上市。暂停上市后第一个半年公司仍未扭亏，证券交易所将直接做出终止上市的决定；如果公司实现盈利，则可以按程序申请恢复上市。当利润成为评价上市公司至关重要的因素时，会计信息使用者和提供者

会将注意力很自然地转向利润指标。个别公司在某个会计年度经营不善时，还可能铤而走险，利用各种手段来操纵利润。会计准则作为企业会计核算和信息提供的基础，其规范的重点会自然地偏向利润表，而非资产负债表。

以上是中国在国际会计协调过程中遇到的主要障碍。其实，中国遇到的这些障碍，在其他发展中国家，尤其是经济转轨国家，也可能遇到。有些障碍，即使在市场经济发达国家的某个时期，也可能存在。而现行国际会计准则主要是以发达市场经济环境为基础来制定的，因此，在这些障碍没有完全消除的情况下，要顺利地实现与国际会计准则的协调将有一定的困难。为使发展中国家和经济转轨国家的会计准则，更好地实现与国际会计准则的协调，希望国际会计准则理事会制定和修订国际会计准则时，能够更多地考虑发展中国家和经济转轨国家的情况。对尚处在经济转轨时期的中国来说，目前的选择是，既吸收借鉴国际会计准则，尽量与国际会计准则协调，又从中国的实际情况出发，不简单地照搬照抄国际会计准则。

2001年，中国加入WTO，标志着中国的对外开放进入一个新阶段。中国将在更大范围和更深程度上参与国际合作。立足中国会计改革的实际情况，放眼国际会计协调发展的美好前景，我们将适应中国市场经济发展进程，加快会计准则的制定步伐，用三年左右的时间建立和完善中国会计准则体系。在会计准则制定过程中，我们将继续借鉴国际会计准则。除了相关国际会计准则与中国的法律法规存在冲突或明显不切合中国实际，否则，我们将与国际会计准则保持一致。中国会计准则进一步与国际会计准则相协调，有利于境外投资者更好地了解中国企业真实的财务状况和经营业绩；同时，也将更方便境外注册会计师到中国执业。

三、中国会计服务市场的开放

中国会计服务市场的对外开放与中国会计改革和发展同步，是