



财政干部培训系列丛书

# 会计制度建设和会计改革

于国安 / 主编

KUAIJIZHIDU  
JIANSHE HE  
KUAIJI GAIGE



经济科学出版社

F233.2/37

2004

**主编：于国安**

财政干部培训系列丛书

# **会计制度建设和会计改革**

冯桂华 于 军 刘凯声 等编著

经济科学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

会计制度建设和会计改革 / 于国安主编. —北京:  
经济科学出版社, 2004. 4

(财政干部培训系列丛书)

ISBN 7 - 5058 - 4019 - 3

I. 会... II. 于... III. 会计制度 - 研究 - 中国  
IV. F233. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 020074 号

责任编辑：吕 萍 党立军

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

会计制度建设和会计改革

冯桂华 于 军 刘凯声 等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

山东海扬印刷有限公司印装

690×990 16 开 12.75 印张 210000 字

2004 年 4 月第一版 2004 年 4 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-4019-3/F·3315 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**KUAIJIZHIDU  
JIAN SHE HE  
KUAIJI GAIGE**



财政干部培训系列丛书



财政干部培训系列丛书

# 会计制度建设 和 会 计 改 革

于国安 / 主编

KUALIJZHIDU  
JIAN SHE HE  
KUALI GAIGE

经济科学出版社

封面设计：张卫红

## 编委会成员名单

主任委员：于国安

副主任委员：宋新生

委 员：王 宁

文新三

李国健

张光月

邵泽武

赵明亮

韩 炜

郝书辰

王 沛

冯桂华

任贤德

张向阳

庞敦之

姜 龙

韩成峰

聂培尧

王玉华

李齐云

朱德云

张魁珍

胡乐亭

姜 凝

韩丽华

樊丽明

王慎民

李华忠

张玉成

宋文旭

胡积健

寇尊宪

窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管



理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

**第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会**

2004年2月

# 前 言

随着经济全球化的发展和我国社会主义市场经济体制的逐步完善,国际会计一体化和我国会计改革步伐加快,我国会计制度建设取得了长足进步。首先,已初步建立起符合我国国情并与国际会计惯例相协调的会计法规和会计标准体系。1999年10月,第九届全国人民代表大会常务委员会第12次会议通过了新修订的《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》);2000年6月,朱镕基总理签发了《企业财务会计报告条例》;2000年12月,财政部发布了打破行业 and 所有制界限的《企业会计制度》;2001年11月,财政部发布了《金融企业会计制度》。上述法律、条例、制度、准则的发布实施,促进了更深层次的会计改革。其次,依照《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国注册会计师法》等一系列法律、法规、规章、制度,逐步建立了科学的会计人才培养、选拔、评价制度,广大会计人员和注册会计师队伍的整体素质有了很大提高,已成为维护经济秩序的重要力量。最后,会计管理手段和核算方法的日益改进和完善使会计电算化成为会计发展的必然趋势。以上述情况为背景,为进一步推动会计工作规范化管理,促进单位内部会计控制制度建设,提高会计核算和管理水平,保证会计信息质量,继续深入贯彻实施《中华人民共和国会计法》、《中华人民共和国注册会计师法》,健全会计标准,强化会计监管,推进会计诚信建设,努力探索新形势下的会计管理,同时为满足培养造就一支适应社会主义市场经济需要的高层次、复合型的高素质财政干部队伍,尤其是会计管理干部队伍的需,我们编写了《会计制度建设和会计改革》一书。

本书力求深入阐述会计建设和改革的理论依据、基本情况及其发展趋势,目的在于扩大知识面、更新知识内容,以适应广大会计人员、财政干部培训和学的需求。本教材除适用于广大会计人员和财政干部的培训、自学以及作为工作时的参考外,还是帮助会计专业学生拓宽视野的

有益资料。

本教材共八章，由财政厅会计处的冯桂华同志提出编写大纲，并由冯桂华、于军、刘凯声、杜英俊、张恒心、缙延红、孟广娟、李鸿雁、王乐锦、朱平、侯萍、王海粟同志负责编写。

由于成书时间仓促和编写水平有限，书中难免存在不足甚至谬误，诚望读者不吝赐教和斧正。



|            |                        |    |
|------------|------------------------|----|
| <b>第一章</b> | <b>会计制度建设与会计改革概述</b>   | 1  |
| 第一节        | 新时期的会计工作与会计改革          | 1  |
| 第二节        | 会计制度建设与会计改革的关系         | 6  |
| 第三节        | 会计制度遵循的原则和应特别考虑的环境因素   | 8  |
| 第四节        | 会计理论研究的主要成果            | 14 |
| <b>第二章</b> | <b>会计法律制度体系及改革</b>     | 17 |
| 第一节        | 会计法律制度体系               | 17 |
| 第二节        | 《会计法》的地位、作用及改革的主要内容    | 19 |
| 第三节        | 《企业财务会计报告条例》的颁布及主要突破点  | 25 |
| 第四节        | 企业会计核算制度体系及改革          | 36 |
| <b>第三章</b> | <b>会计基础工作与内部控制制度建设</b> | 42 |
| 第一节        | 会计基础工作及其规范             | 42 |
| 第二节        | 内部控制制度及其建设             | 51 |
| 第三节        | 会计基础工作和内部控制制度          | 60 |
| <b>第四章</b> | <b>会计人员管理</b>          | 64 |
| 第一节        | 会计人员管理体制               | 64 |
| 第二节        | 会计人员管理                 | 69 |
| 第三节        | 会计人员管理体制改革的现状          | 80 |
| <b>第五章</b> | <b>注册会计师管理</b>         | 86 |
| 第一节        | 我国注册会计师制度概况            | 86 |
| 第二节        | 我国注册会计师制度的恢复重建         | 97 |

|            |                          |     |
|------------|--------------------------|-----|
| 第三节        | 我国注册会计师制度的建立与发展·····     | 100 |
| <b>第六章</b> | <b>会计电算化改革与发展</b> ·····  | 110 |
| 第一节        | 会计电算化的现状与发展趋势·····       | 110 |
| 第二节        | 会计电算化的推动和管理方式改革·····     | 116 |
| 第三节        | 会计电算化与企业信息化·····         | 125 |
| <b>第七章</b> | <b>会计诚信建设与会计监管</b> ····· | 129 |
| 第一节        | 会计诚信建设与会计监管概述·····       | 129 |
| 第二节        | 会计监管的特点、种类和历史沿革·····     | 134 |
| 第三节        | 会计诚信与监管的现实诉求·····        | 146 |
| 第四节        | 会计监管的目标与措施·····          | 150 |
| <b>第八章</b> | <b>会计职业道德及其建设</b> ·····  | 158 |
| 第一节        | 会计职业道德概述·····            | 158 |
| 第二节        | 会计职业道德规范·····            | 163 |
| 第三节        | 会计职业道德建设·····            | 177 |
| 参考文献       | ·····                    | 188 |

# 第一章 会计制度建设与 会计改革概述

## 第一节 新时期的会计工作与会计改革

会计工作的好坏直接关系到会计信息的质量，关系到社会资源的配置，关系到社会主义市场经济体制的建立与发展。新时期的会计工作面临着更大的挑战。广大会计工作者应充分认识新时期全省会计工作面临的形势和任务，抓住机遇，强化监管，努力开创会计工作的新局面。

### 一、新时期会计工作的现状

会计工作是一项经济管理工作，必须随着社会经济环境的变化而不断发展。从国内情况看，改革开放以来，特别是近几年以来，我国的改革开放和社会主义市场经济不断发展，对会计工作提出了许多新的要求。比如，随着所有制结构的变化和投资主体的多元化、筹资活动的多样化，会计信息（也称会计资料）越来越成为社会各界关注的焦点。管理者、投资者、债权人、社会公众以及政府部门等会计信息需求者在改善经营管理、评价财务状况、考核经营业绩、做出投资决策、加强宏观调控等方面都注重使用和运用会计信息，从而引起社会对会计信息在时效、质量等方面的需求大大增加。从会计的国际化发展趋势看，近年来，各国会计准则制定机构以及国际性会计组织均致力于会计标准的国际协调。为了适应会计国际化发展的需要，国际会计准则委员会已对组织机构进行了相应的改动，重新调整了工作目标，并加快了国际财务报告准则的建设步伐。欧盟、澳大利亚、俄罗斯等国家和地区为经济利益所驱使，已宣布于2005年以前采用国际财务报告准则，亚洲的日本、韩国也重建了会计准则制定机构，并按照国际会计准则制定本国的会计准则。随着我国加

入 WTO 和国际经济一体化进程的逐步加快,我国也将积极参与会计的国际协调。

从会计工作实际情况看,当前会计工作在不断改革与发展中,也突出存在着一些问题。主要表现在:第一,假账泛滥,会计信息失真,出现严重的会计诚信危机。一些单位为了小团体利益,在会计数据上做文章,假账真算,真账假算,造成账实不符,虚盈实亏或虚亏实盈,以达到转移国家资产、偷逃国家税收、粉饰经营业绩等非法目的。国内证券市场出现的银广夏、东方电子、郑百文、蓝田股份、黎明股份等案例,更为会计诚信敲响了警钟。这一问题已经成为较普遍的社会现象。第二,单位负责人违法干预会计工作。有不少单位负责人授意、指使、强令会计人员伪造、变造会计凭证、会计账簿,提供虚假的财务会计报告,以牟取私利;受虚报浮夸风的影响,一些地区和部门的领导人也指使、暗示下属单位编制虚假会计报表,以达到粉饰领导政绩的目的。第三,会计人员的执法环境差,会计监督弱化。《会计法》赋予了会计人员监督本单位经济活动的职权,但由于会计人员是单位负责人领导下的工作人员,其经济利益直接由单位负责人所掌握和决定,会计人员无法真正行使监督权。如果会计人员坚持原则,往往会受到单位负责人和其他方面的阻挠、刁难甚至打击报复。由于打击报复会计人员手法隐蔽,且多有冠冕堂皇的理由,处理起来难度较大,政府部门也没有行之有效的措施保障会计人员依法行使职权,许多问题不了了之,严重挫伤了会计人员严格执法的积极性;有些单位的会计人员受个人利益驱使,或者丧失原则、失职失察;或者知情不举、共同作弊;或者监守自盗、以身试法。其结果是:大量违法违纪的经济活动顺利地通过了会计这一“关卡”,国家和社会公众利益受到严重损害。第四,会计基础工作和内部控制制度薄弱。一些应当建账的单位不建账或账目混乱,不按制度规定设置会计科目、使用凭证和账簿、编制会计报表等;一些单位内部管理混乱,财务收支失控,私设“小金库”,账外设账,单位负责人滥用职权、以权谋私,等等。第五,新的会计制度实施不够理想。《企业会计制度》及相关会计准则的实施面过窄,除股份有限公司和外商投资企业外,国有企业尚未执行。从我们去年对国有企业执行新制度的调查测算情况看,国有企业执行新制度的主要问题是如何消化和处理多年来历史形成的不良资产和潜亏挂账。从我们对全省 120 户股份有限公司和 30 户外商投资企业执行新制度情况看,相当部分的企业,没有严格执行新制度,新制度所规定的各项会计政策也没有完全执行到位。第六,会计

人员的整体素质还不能完全适应会计改革的要求。我省有近百万会计人员,这支队伍政治素质和业务素质的高低,对会计改革和经济发展发挥着重要作用。随着会计改革的逐步深入,法规制度体系逐渐完善,知识更新步伐加快。尤其是新准则、新制度的颁布实施,对会计人员职业判断能力的要求越来越高。值得注意的是,我们的大多数会计人员,距离会计改革与发展的要求还有较大差距,这形成了新会计制度实施中的一个重要障碍。同时,当前会计人员参与“会计造假”,涉嫌经济犯罪的案例也不鲜见。

## 二、今后会计工作的任务和趋势

经济发展和会计国际化发展对会计工作提出的新要求以及会计实际工作中存在的问题,都要求进一步加快会计改革和发展,健全和完善会计监管机制,加强会计监管。“不做假账”是《会计法》的基本立法宗旨,也是加强会计监管的首要目标。同时会计监管工作是经济管理和财政管理的一项基础性工作,也是一项综合性的工作。因此,各级财政部门的会计管理机构应围绕经济中心工作,与时俱进,找准定位,切实加强会计监管,着力建立、健全和完善会计监管机制。

### (一) 以内部控制制度建设为重点,建立不做假账的内部制约机制

内部控制是指单位为了保证各项业务活动的有效进行、确保资产的安全完整、防止欺诈和舞弊行为、实现既定管理目标而制定和实施的一系列具有控制职能的方法、措施和程序。众所周知,健全和完善内部控制制度,可以借助组织结构控制、授权批准控制、会计系统控制、预算控制、财产保全控制、风险控制、内部报告控制、电子信息系统控制等一系列的方法,对单位的货币资金、筹资、采购与付款、实物资产变动、成本费用、销售与回款、对外投资、担保抵押、收益分配等各种各样的经济活动实施严格的控制。因此,规范单位会计行为,保证会计信息的真实和完整,离不开内部控制制度。

财政部最近正在研究制定和陆续颁布实施内部控制规范,各级财政部门的会计管理机构应牢牢把握这一时机,制定具体的工作规划和实施方案,明确目标要求和方法步骤,切实加以实施。



## （二）以《会计法》为依据，建立完善的“管人”机制

根据目前的情况来看，建立完善的“管人”机制，是确保不做假账的关键所在。所谓管人，一是要管住单位负责人；二是要管住会计人员。

明确单位负责人的法律责任，是《会计法》的亮点之一，也确实抓住了问题的关键，不仅财政部门要动起来，其他的方方面面也要有这种意识和行动。像组织人事部门、出资者及其代表机构等等，凡是对单位负责人能够起到决定和影响作用的，都应该把本单位的会计信息质量和《会计法》执行情况与单位负责人的管理结合起来，建立健全管理单位负责人的各种措施。例如对单位负责人的考核制度、年薪制等激励机制、经理人证书等等，也要与所负责的单位的会计信息质量结合起来，只有多管齐下，才能真正发挥作用。

管好会计人员是不做假账的基础。关于会计人员的管理，一是要进一步严格会计从业资格管理，在从业资格证的管理上必须向“驾驶执照”的管理学习。二是要在会计人员管理体制上做更深入的研究，进行不断的探索和创新。推行会计委派制是一个比较可行的办法，但是，后续管理要跟上；另外，需要研究的是，对于不太适宜实行委派制的单位，应该如何管理会计人员。

对于企业来讲，尽快建立完善的现代企业制度，合理构造股东大会、董事会、监事会、经理层之间的关系，构建科学的内部管理体制，进行多种形式的监管人员外派尝试，都是管好单位负责人和会计人员的可取之举。

## （三）以多方通力协作为保障，建立检查和处罚的联动机制

加强检查，加大处罚力度，处理事和处理人相结合，应是贯彻实施《会计法》和治理假账现象的重要一环。近两年我省开展的《会计法》执行情况检查，就是一个良好的开端。只要各级财政部门认真去做，检查必将起到很好的警示教育效果。

在《会计法》执行情况检查和相应的处罚中，需要各个方面相互配合，共同努力。首先，财政部门要与审计部门、税务部门、纪检监察、司法机关密切合作。其次，在财政部门内部，会计管理机构要与监督检查机构、国资机构、有关业务机构通力合作，从而建立联动机制，确保各