

会计法规专论

杨纪琬 主编

东北财经大学出版社

法规也是一纸空文。主管财会工作的各级领导和广大财会人员都处在执行财会法规的第一线，加强会计职业道德修养，是财会法规实施的重要保证。因此，本书把社会主义会计职业道德的论述一并收入，期望读者既熟悉和懂得财会法规，又能以崇高的职业道德模范守法，严于执法。

杨 纪 琬

1988年9月

会 计 法 规 专 论

杨纪琬 主编

东北财经大学出版社出版 (大连黑石礁)
辽宁省新华书店发行 朝阳新华印刷厂印刷

开本: $787 \times 1092 \frac{1}{32}$ 印张: $11 \frac{1}{4}$ 字数: 243 000
1989年6月第1版 1989年9月第1次印刷

责任编辑: 杨佳泰 责任校对: 王 莉 王积薪

印数: 1—35 000

ISBN 7-81005-215-2/F·153 定价: 3.50元

前 言

以《中华人民共和国会计法》的颁布和施行为标志，我国的会计工作逐步走上了法治的轨道。近年来，我国会计工作的法制建设，有了很大发展，与此同时，在财务会计工作上，各级领导、广大经济管理人員和财会人員的法制观念也在不断提高。但不可忽视的是，许多同志对加强财会工作法治的认识仍然不足，在改革、开放、搞活的新形势下，财会工作上的违法、违纪现象相当普遍，有的还十分严重。究其原因，许多是由于不能正确处理国家、集体、个人三者的利益关系，为数不少的则是由于不知法、不懂法。我们编写《会计法规专论》一书，目的在于为同志们提供一部学习财会法规的专著，藉以更深入地理解有关财会法规，更好地掌握各项法规的精神实质，更加自觉地在实际工作中贯彻执行。

本书论析了与日常财会工作密切相关的八项法规。作者都曾主持或参与这些法规的起草、实施工作，他们对起草这些法规的目的、意义，有关历史和时代背景以及每项法规所要解决的重点问题作了较为深入的剖析。文章理论联系实际、通俗易懂。相信广大读者能从中得到教益。

法，是要由人来执行的。有法不依，执法不严，再好的

目 录

学习《中华人民共和国会计法》	杨纪琬 (1)
《中华人民共和国会计法》条文诠释	余秉坚 吕众文 (37)
中华人民共和国的工商税法	王兴鹏 (94)
介绍《国营企业成本管理条例》	张泽元 (123)
我国国营工业企业的会计制度 ——会计科目和会计报表	冯淑萍 (153)
我国的中外合资经营企业会计制度	蒋 岗 鞠新华 (217)
介绍《国营企业固定资产折旧试行条例》 ..	杨 敏 (250)
我国的注册会计师制度	张德明 (279)
我国的会计专业职务聘任 (任命) 制度	余秉坚 (311)
社会主义会计职业道德	魏克发 (332)

学习《中华人民共和国会计法》

杨纪琬

《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）于1985年1月21日经六届全国人民代表大会第九次常务委员会通过，由中华人民共和国主席李先念以第21号令公布，自同年5月1日起施行。这是适应经济管理需要和经济体制改革要求的一项重要经济立法，是我国30多年来会计工作经验和会计理论研究成果的集中体现，是新时期会计工作的准绳、依据和总章程，是一切会计法规、制度的“母法”。《会计法》的颁发意义十分重大。为了帮助大家学习《会计法》，我分三个方面把《会计法》作一简要介绍。

一、制定《会计法》的必要性和简要过程

先讲一下制定《会计法》的时代背景。

财政部迟海滨副部长在代表国务院向六届人大常委会第七次会议作《会计法（草案）》说明时指出：“制定会计法是加强财务管理、克服混乱的需要，是促进各行业实行经济责任制、提高经济效益的需要，是实现经济建设20年宏伟目标

的需要。”^①这是对会计立法必要性的综合概括。我们可以从下面三个方面进行深入的理解：

（一）制定《会计法》是加强经济管理的需要

30多年来，我们总结了这么一条经验，认识了这么一个真理：“办经济离不开会计，经济越发展，会计越重要。”正如马克思所说：“过程越是按社会的规模进行，越是失去纯粹个人的性质，作为对过程的控制和观念总结的簿记就越是必要：……对公有生产，比对资本主义生产更为必要。”^②建国以来的实践证明，凡是哪一个时期经济工作做得好、国民经济发展得比较正常，一般讲那个时期就重视会计工作；哪一个时期经济遭受挫折，发生问题，经济管理混乱，那个时期的会计工作一定是不被重视的。从这个意义上去理解，会计工作就好象一面镜子，在一定程度上反映了经济管理工作的正常或不正常。这是从实践中总结出来的一条规律。

党的十一届三中全会以来，随着全党工作着重点的转移和经济工作以提高经济效益为中心，会计工作在经过十年浩劫的破坏以后，得到了恢复和加强。1980年1月，邓小平同志在中央召集的干部会议上讲话时指出：“中国搞四个现代化，要老老实实在地艰苦创业。”他指出“要严格按照章程办事。现在这样各行其是不行，这样干，四个现代化就没有希望。”“最大的问题还是要杜绝各种浪费，提高劳动生产

① 1985年第1号《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》。

② 马克思：《资本论》第2卷，第152页。

率，减少不合社会需要的产品和不合质量要求的废品，降低各种成本，提高资金利用率。要使大家懂得，我们的资金来之不易，我们生产出来的东西来之不易，任何浪费都是犯罪。”^①同年8月，姚依林副总理在五届人大三次会议作国民经济计划安排的报告时，强调要加强经济立法，提出“必须认真研究总结国内外经济建设方面的经验教训，按照党的路线、方针、政策，逐步制定社会主义经济管理和计划管理的法规”。国务委员兼财政部长王丙乾在这次会议上作预算报告时，也提出要狠抓增产节约，反对铺张浪费，提高经济效益，切实加强财政监督，严格执行财经纪律。也就是在这次会议上，人大代表提出了制定会计法的建议。根据人大代表的建议，财政部开始了会计法的起草工作。可见，会计法的起草，是在党的工作重点转移，经济工作强调经济效益，强调艰苦创业，倡导增产节约，健全法制的形势下提出来的。

1980年10月，经国务院批准，召开了第三次全国会计工作会议。会议着重研究了会计工作如何适应新形势、充分发挥其职能作用、更好地为经济调整 and 四化建设服务的问题。姚依林副总理在会上作了重要讲话，他指出：“会计工作在国民经济中间是必不可少的，而且是一定要大大加强的。它的重要性一定会远远超过建国30年来任何一个时期。哪一个企业要是不重视会计工作，那么，这个企业在竞争中必然会失利，这个企业职工的生活必然会受到影响，这个企业的领导一定会被淘汰，这个企业对国家的贡献一定不会达到一个

^① 《邓小平文选》第211—225页。

好的水平。哪一个部门如果不重视会计工作，哪一个部门就一定会削弱对企业的财政监督，就会造成严重的损失浪费，甚至贪污盗窃。”姚依林副总理还说：“我们的会计工作是同国家、同企业、同职工个人的利益紧密相联的。……希望一切部门和企业的负责同志，自觉地重视会计工作，支持会计工作，学会会计工作。如果企业的领导不懂会计，从长期来看，他就当不了企业的领导。”“从我们国家的需要来说，会计工作的重要性完全不低于科学技术。从目前来看，会计人员的需要，会计人员的缺乏，比科学技术干部更严重。”^①这次会议和姚依林副总理关于会计工作的重要讲话，对加速会计法的制定过程，起了极大的推动作用。会议期间就讨论了《会计法》的第一个稿子。

四化建设要求加强会计工作，但现实经济管理中的会计工作，还存在不少问题。主要有：

第一，会计工作不被重视。会计是经济管理的重要组成部分，建国以来，会计工作取得很大的成就，但也曾经两次遭受严重挫折，特别是在“文化大革命”中，会计的地位和作用被否定，会计工作的正常秩序被破坏，会计人员行使国家赋予的职权遭到重重阻力和困难。不少企业、单位的领导人，抱着“铁饭碗”，吃着“大锅饭”，只讲完成生产任务，不讲经济效益，不善于运用会计核算和会计监督的手段来改善经营管理，一些会计人员的正确建议和意见也得不到重视和支持。因而这些单位经济管理混乱，损失浪费严重；还有一些企业由于管理不善，造成成本上升，盈利下降，甚至长

① 《会计研究》1980年第4期，第1—2页。

期亏损。为了改变这种状况，有必要制定会计法，以提高会计工作地位，用法律来保障发挥会计的作用。

第二，会计数字不实。会计数据不能正确反映客观经济活动。会计的基本职能之一，是通过核算正确反映企业单位的经济财务活动情况，但长期以来，有不少企业单位会计数字虚假，成本不实、利润不实。其原因是多方面的，其中一条重要原因，是有的企业单位领导有意弄虚作假，任意篡改会计核算的数据。我们是社会主义国家，要加强经济工作的宏观管理，没有经济数字是寸步难行的。而经济数字有很大一部分来自会计。如果会计数字不实，无论对微观经济还是宏观经济管理都将带来失误。为确保会计核算数据的正确性，有必要制定会计法，以法律的严肃性实现会计工作的最基本要求。

第三，会计监督不严。会计监督是社会主义会计工作的一项重要职能，只要社会经济生活中存在整体利益和局部利益、长远利益与眼前利益的矛盾，存在各经济组织之间经济利益上的矛盾，存在经济上先进与落后的矛盾，只要这种矛盾表现为劳动消耗的节约和浪费，就要实行会计监督。但在加强会计监督方面，也存在不少问题。有的人、有的单位有章不循，各行其是；有的领导人乱批条子，乱出点子，妨碍了国家财经法规，财政、财务、会计制度的贯彻执行；有的甚至弄虚作假，乱挤成本，截留利润，偷税漏税，滥发奖金，私分物资，损害国家利益。这些问题的存在，原因是多方面的，但其中主要原因之一是会计监督不严。在社会主义商品货币经济条件下，任何单位办任何事情都要花钱，花钱就要有会计。如果会计把住关，加强会计监督，那么营私舞弊

弊、违法乱纪的现象就可能大为减少。这就有必要制定会计法，使会计人员的监督权得到法律保障。

（二）制定《会计法》是适应经济体制改革发展的需要

会计法的起草、审议工作，前后历时四年多。在这期间，我国的经济体制改革，已从起步进入了全面发展的阶段。以增强企业活力为中心的城市经济体制改革，使企业真正成为相对独立的商品生产者。随着企业自主权的扩大，政企职责分开，横向经济联系的发展，多种所有制形式、多种经营方式并存，对于搞活生产和流通、促进社会主义商品经济的发展，产生了积极的作用。在这种形势下，企业和其他经济组织的经济往来、财物收支更加复杂。为了保证国家对整个国民经济和社会发展的宏观控制，以及保证国家对国民经济活动作出正确的指导和决策，就需要加强企业的会计监督。一方面改变过去那种事事靠行政命令的做法，给企业较多的自主权和活力；另一方面则要求加强国家的宏观管理，加强经济立法，在允许与不允许，合法与违法之间制定出明确的界限，使各单位能够以国家立法为准绳来开展自己的经济活动。制订会计法，就是为了明确在会计工作方面的法律界限。这不仅有利于会计工作本身的改革，而且将促进经济体制改革的顺利进行。

在会计法制订过程中，曾经有人提出：现在正在进行经济体制改革，企业自主权要扩大，人权、财权要下放，过早地搞会计法，不一定合适，可能会对改革起阻碍作用。全国人大财经委员会副主任委员吴波同志在回答这个问题时指出：“改革经济体制和加强经济立法，两者不是互相对立，

而是相辅相成，互相促进的。”他引用彭真同志说的话：

“从依靠政策办事到不仅依靠政策，还要建立健全法制，依法办事”，指出“会计是经济管理的重要组成部分，它的基本任务是根据国家的法律和制度，对经济活动进行记录、核算和监督，反映经济活动情况，预测经济前景，为加强经济管理，合理使用资金，提高经济效益服务。”^① 财政、财务和税务制度怎么规定，怎么改变，会计就怎么执行。会计法本身没有、也不会规定具体的财政、财务和税务制度。因此，无论这些制度怎么改，会计核算和监督的基本规则和要求是稳定不变的。如会计凭证、帐簿、报表必须真实、准确、完整，不允许弄虚作假，不允许伪造、篡改等等。这样的要求，绝不会束缚改革的手脚，而只会有利于改革的健康发展。

随着对内搞活、对外开放方针的实行，我国国民经济出现了持续、稳定发展的大好形势。但同时也产生了一些新问题，出现了一些新的不正之风。例如，乱涨价、乱收费、乱摊派、滥发奖金、实物，挥霍国家资财、任意挤占国家收入，以及各种形形色色的经济诈骗案件，贪污、受贿等违法案件，从反面告诉我们，越是搞活经济、越要健全法制。所以，在《中共中央关于经济体制改革的决定》公布以后，会计法的审议进程加快了。在我国经济体制改革全面展开以后第一年颁布的第一个重要的经济法律就是会计法，这一事实本身就说明了经济体制改革对会计立法的迫切需要，也证明

① 1985年第2期《财务与会计》，全国人大财经委员会副主任委员吴波答《财务与会计》记者问。

会计立法和经济体制改革是统一的、协调的、同步的。

（三）制定《会计法》是会计工作走向法治轨道的需要

会计工作在国民经济管理和企业经营管理中的重要地位和作用日益被人们所认识，四化建设和经济体制改革对会计工作也提出了越来越高的要求。同时，30多年来，我们在会计工作中也积累了丰富的实践经验，培养了大批忠于职守的会计工作人员，形成了一套比较完备的会计行政法规和会计制度；在会计理论研究中，也取得了丰硕的成果，特别是近几年来，对会计一些基本概念的规范化讨论取得了突破性成果。因此，无论是思想准备、干部准备，还是制定会计法的客观环境、主观条件都已基本成熟。为了进一步提高会计工作水平，加速会计干部队伍的成长，开拓新的会计工作领域，也需要制定一部根据我们实践经验、切合当前实际、具有中国特色的会计法。具体说来，还有如下三点：

第一，这些年来，在会计工作中核算不实、数字不准、手续不全、制度不严等情况仍时有发生，不仅影响了会计工作在经济管理中发挥应有的作用，而且常常导致重大的经济决策失误，以致给国家带来不应有的损失。所以，必须通过立法，用法律形式对会计工作中这些最基本、最起码、最必须、应该做到、能够做到并能检查的基础工作提出规范性、强作性的要求，做到有法可依，执法从严，违法必究，从而使会计工作逐步实现依法而治。

第二，建国30多年来，我们制定、颁发了不少会计制度。但由于大多仅限于财政部和国务院颁发的行政法规制度，没有经过国家最高立法机关，法律效应程度不够，又比

较零星、分散；加之大多属于具体核算、监督的一些办法，缺乏总体的法律要求，没有明确的法律责任；随着形势的发展变化，有些已经过时，有些亟待修订，有些还应该重新制定，也需要制定一个总的章程——会计法，使其他会计法规制度的修改、制定有一个法律依据。

第三，会计核算是否真实，会计监督是否有力，与会计人员能否坚持原则、能否敢于同各种违纪行为作斗争有很大关系。许多事实已经证明，会计人员履行职责没有法律保障，往往遇到阻力和刁难，甚至遭受打击报复，因此，需要制定会计法，为会计人员撑腰，使会计人员依法行使职权得到法律保障。同时，也有的会计人员在工作中放弃职守，监督不力，缺乏法制观念，甚至通同作弊，弄虚作假，执法犯法，也需要制定会计法，使会计人员在工作中受到法律的约束，从而能够忠于职守，依法办理各项会计事务。

《会计法》从起草、审议到正式颁发，历时近5年，前后易稿20次。1980年8月，五届人大三次会议，人大代表提议制定会计法。会后，财政部即着手起草。1980年10月在全国第三次会计工作会议上，讨论了《会计法（草案）》的第一个稿子。1981年12月，国务委员兼财政部长王丙乾代表国务院向五届人大四次会议作预决算报告时，正式提出我国将草拟会计法。在这以后，经过两次全国性的会计学术理论讨论会讨论、研究和广泛征求意见，反复修改，1983年2月，由财政部提出正式草案报国务院审议。国务院经济法规研究中心多次组织讨论、修改，由国务院办公厅将草案印发各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部、委征求意见。在认真研究、吸收各方面许多好的意见和建议并进行修

改后，国务院于1984年4月召开常务会议，对《会计法（草案）》进行了审议修改，由赵紫阳总理签署，提请全国人大常委会审议。人大常委会法制工作委员会和人大财经委员会经过多次组织讨论、修改，在1984年9月，提交六届人大常委会第七次会议审议，财政部副部长迟海滨代表国务院对《会计法（草案）》作了说明，委员们进行了认真审议，认为会计立法很必要，并对草案提出了不少修改意见。会后，人大法制工作委员会又将草案印发到全国十几个省、自治区、直辖市人大常委会和国务院有关部、委征求意见，多次请工商企业负责人和财会人员座谈，并于1984年12月5日、28日和1985年1月5日召开会议，结合全国人大常委会部分委员、中央有关部门和各地的意见，对《会计法（草案）》进行了审议、修改，在1985年1月，提交六届人大常委会第九次会议再次审议。全国人大法律委员会副主任项淳一在1月10日的大会和1月19日联组会上作了审议结果的报告和几点修改意见的说明。1月21日六届人大常委会第九次会议正式通过，同日，中华人民共和国主席李先念发布第21号主席令，正式公布《中华人民共和国会计法》。至此，完成了全部立法程序，新中国第一部《会计法》宣告诞生。从《会计法》立法的这一历史过程，我们可以更深刻地体会到会计立法的重要意义和它的深远影响。

二、制定《会计法》的原则和指导思想

法，是由国家制定或认可，以强制力保证实施的行为规则的总和，它通常是由国家制定的法律、法令、条例、决议

等规范性文件和认可的判例、习惯法等表现出来，并由国家强制力保证其实施，它是上层建筑的重要组成部分。

在我国，法或法律是人民民主专政的工具，是工人阶级领导的广大人民群众意志的反映，是社会主义国家的活动准则。它在国家生活和经济建设中担负着重大的任务，起着广泛的作用。在保障社会主义经济建设、促进社会生产力发展方面，它对经济活动中出现的复杂关系进行法律调整，使经济活动有一个良好的法律秩序，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行。

《中华人民共和国会计法》，是我国社会主义法制体系的组成部分，是由国家最高立法机关依照立法程序制定和颁布的法律，是办理会计工作的强制性的行为规则，属于经济法范畴。

根据法律的基本性质、立法的基本准则，结合会计工作的基本特点，在制定《会计法》的过程中，我们归纳了如下几条基本原则。

（一）针对性原则

立法的目的是为了指导工作。制定《会计法》必须针对当前会计工作中存在的主要问题作出明确的规定。会计工作的基本要求：一是进行会计核算，二是实行会计监督。当前，会计工作中存在的突出问题也是这两个方面：核算数字不实，会计监督不力。因而，《会计法》的核心：就是在如何正确进行会计核算、加强会计监督两个方面，作出一些有针对性的强制性的规定，提高这两个方面允许做和不允许做的法律规范；同时，针对会计人员依法行使职权常常得不到保