

DF.436.4

KUAIJIFAYU

会计法

与

会计管理

KUAIJIGUANLI

■ 主编 贾俊玲 张秉国 ■

国家行政学院出版社

会计法与会计管理

主编 贾俊玲 (北京大学法学院教授 博士生导师)
张秉国 (财政部条法司 副司长)

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

会计法与会计管理/贾俊玲,张秉国主编. - 北京:

国家行政学院出版社,1999.12

ISBN 7-80140-094-1

I. 会… II. ①贾… ②张… III. ①会计法-概论-中国②会计-工作-概论-中国 IV. D922.260.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 56271 号

会计法与会计管理

贾俊玲 主编
张秉国

*

国家行政学院出版社出版

北京市海淀区厂洼街 11 号(100081)

新华书店总发行

北京仰山印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 13.75 印张 373 千字

1999 年 12 月第 1 版 1999 年 12 月第 1 次印刷

印数:1-10000 册

ISBN 7-80140-094-1/D·46 定价:26.00 元

主 编 贾俊玲 (北京大学法学院教授 博士生导师)

张秉国 (财政部条法司 副司长)

副 主 编 施正文 王先林 李柏青

编写人员 贾俊玲 张秉国 施正文

李柏青 王先林 华国庆

钟瑞庆 万其刚 陈培勇

王会肖 于振恩 李佳勋

前 言

会计是一项重要的经济管理活动,会计法是调整会计关系的基本法和指导会计工作的基本准则,是我国社会主义市场经济的重要法律。因此,会计和会计法涉及各行各业和社会诸多方面,是各单位开展经济管理活动、国家加强宏观调控的重要手段。

1999年10月31日第九届全国人大常委会第十二次会议修订通过了《中华人民共和国会计法》,自2000年7月1日起施行。这是我国会计工作和会计法制建设的一件大事。新《会计法》是在总结我国会计改革实践经验、广泛征求意见和借鉴国际通行做法的基础上修订通过的。与原《会计法》相比,新修订的《会计法》具有如下特征:第一,指导思想明确。针对我国当前会计工作中会计信息失真,假数字、假报表充斥的现象,新《会计法》突出了旨在打假的指导思想,明确规定必须依法办理会计事务。第二,明确了单位负责人为本单位会计行为的责任主体。第三,要求各单位必须依法建帐,明确了记帐基本规则,并对公司、企业的会计核算提出了新要求。第四,完善和强化了会计监督。新《会计法》明确要求各单位要建立内部控制制度,同时还对有关部门的会计监督检查职责、社会中介组织的监督等作了充实和完善。第五,进一步明确和严格了会计法律责任,使查处会计违法案件有了可靠的法律依据。

当前,大力宣传、认真学习和贯彻实施新《会计法》,是各级财政部门及有关监督部门的一项突出任务,也是每一个单位负责人、每一位会计人员应尽的职责。它对于规范会计行为,保证会计资料真实、完整,坚持在法制轨道上充分发挥会计核算、会计监督、参与经济决策的职能作用,提高经济效益,维护社会主义市场经济秩

序,具有重要意义。应重点抓好以下几项工作:

第一,提高认识,加强领导,切实重视《会计法》的宣传和培训工作。各级财政部门要发挥职能作用,采取办培训班、专题讲座和通过新闻媒介等多种形式,广泛深入地宣传《会计法》。要将《会计法》培训纳入会计人员继续教育的必备内容,务必使广大会计人员对《会计法》的基本精神和具体规定有全面、准确的理解。

第二,各级财政部门要进一步加强会计工作管理,继续整治会计工作秩序。各级财政部门要按照新《会计法》的要求,加强和改善会计工作管理;切实履行法律赋予的监督职责,采取日常监督、例行检查和专项检查等形式,加大对违法会计行为的惩治力度,以进一步规范会计工作秩序,提高会计信息质量;加强会计基础工作规范化管理和会计人员从业资格管理。

第三,单位负责人要加强单位内部会计工作管理,建立健全内部控制制度,保证会计工作规范有序地进行。

第四,会计人员要在单位负责人的领导下,按照《会计法》和国家统一的会计制度的要求,认真做好会计工作。

《会计法与会计管理》一书,正是为配合新《会计法》的宣传、学习和培训而编写的。它是由全国人大法工委、国务院法制办、财政部、北京大学、部分省市财政部门等单位的立法、理论和实际工作者共同编写的。全书紧紧围绕新《会计法》,结合会计工作实际,分别阐述了会计法基本理论、会计信息失真及其对策、会计管理、《会计法》条文释义等内容。希望本书的出版对财政部门 and 有关部门加强会计管理和会计监督,对各单位负责人和会计人员学习《会计法》,正确开展会计工作起到一定的参考作用。

编 者

1999 年 12 月

目 录

第一编 概 述

第一章 我国会计法实施的基本情况	(1)
一、会计法实施以来的主要成效	(1)
二、会计法实施中存在的主要问题	(3)
三、会计法需要进一步修改和完善	(4)
第二章 《会计法》修订的背景、过程和内容	(6)
一、《会计法》修订的背景	(6)
二、《会计法》修订的过程	(7)
三、《会计法》修订的内容	(8)

第二编 会计法基本理论

第一章 会计法概述	(16)
一、会计的概念、特征和基本职能	(16)
二、会计法的概念、适用范围和作用	(19)
三、会计法的立法模式	(25)
四、我国会计法的立法沿革	(27)
五、我国会计法的渊源	(30)
六、我国会计法的立法宗旨和原则	(32)
七、会计法律关系	(36)
八、我国的会计工作管理体制	(41)

第二章 会计核算	(43)
一、会计核算的概念和内容	(43)
二、会计核算的基本要求	(46)
三、会计年度和记帐本位币	(48)
四、会计核算的方法和程序	(52)
五、会计记帐规则	(58)
六、会计电算化	(64)
七、会计档案	(70)
八、公司、企业会计核算的特别规定	(73)
第三章 会计监督	(84)
一、会计监督的概念、特征、种类和作用	(84)
二、单位内部会计监督	(90)
三、社会中介组织会计监督	(101)
四、政府部门会计监督	(108)
第四章 会计机构和会计人员	(119)
一、会计机构设置和会计人员配备	(119)
二、总会计师	(122)
三、会计机构内部控制制度	(124)
四、会计人员从业资格	(126)
五、对会计人员从业资格的限制	(128)
六、会计人员工作交接	(130)
第五章 违反会计法的法律责任	(132)
一、法律责任的概念、特征、种类和作用	(132)
二、会计法律责任	(141)

第三编 当前我国会计工作中的若干 重要问题

第一章 会计信息失真及其对策	(159)
一、会计信息的含义、特征和作用	(159)
二、会计信息失真的含义和影响	(163)
三、会计信息失真的类型	(167)
四、会计信息失真的原因	(173)
五、治理会计信息失真的对策	(179)
六、新修订的《会计法》在治理会计信息失真中 的作用	(183)
第二章 会计电算化	(187)
一、会计电算化的概念、特征和意义	(187)
二、会计电算化的基本内容	(191)
三、配备电子计算机和会计软件	(193)
四、替代手工记帐	(195)
五、我国会计电算化发展面临的任务与展望	(198)
第三章 代理记账	(200)
一、代理记账的概念、法律依据和必要性	(200)
二、代理记账的适用条件	(201)
三、代理记账机构	(203)
四、代理记账业务范围	(203)
五、代理记账的基本程序	(204)
六、代理记账法律关系	(204)

第四编 会计管理

第一章 单位内部会计管理	(207)
一、单位内部会计管理的概念、特征和意义	(207)
二、单位内部会计机构和会计人员管理	(209)
三、单位内部会计管理制度建设	(211)
四、市场经济条件下企业内部经济核算 和财务会计管理的新模式	(215)
第二章 国家对会计工作的管理	(218)
一、国家对会计工作管理的概念、内容和意义 ..	(218)
二、会计工作管理体制	(220)
三、会计人员管理	(227)
四、会计基础工作规范化管理	(233)
五、会计电算化管理	(234)

第五编 《中华人民共和国会计法》 条文释义

第一章 总 则	(235)
第二章 会计核算	(255)
第三章 公司、企业会计核算的特别规定	(287)
第四章 会计监督	(295)
第五章 会计机构和会计人员	(318)
第六章 法律责任	(331)
第七章 附 则	(347)

附 录

中华人民共和国会计法	(351)
《中华人民共和国会计法》宣传提纲	(361)
刑法有关条款(共 14 条)	(365)
中华人民共和国注册会计师法	(369)
企业会计准则	(376)
企业财务通则	(385)
总会计师条例	(392)
会计基础工作规范	(396)
会计电算化工作规范	(414)
代理记账管理暂行办法	(422)
会计证管理办法	(425)

第一编 概 述

第一章 我国会计法实施的基本情况

一、会计法实施以来的主要成效

1985年1月21日,第六届全国人大常委会第九次会议通过了《中华人民共和国会计法》,自同年5月1日起施行。1993年12月29日,第八届全国人大常委会第五次会议作出《关于修改〈中华人民共和国会计法〉的决定》,自公布之日起施行。会计法制定以来,在加强会计工作,发挥会计的职能作用等方面取得了一定成效。具体表现在:

(一) 强化了对社会各单位的会计工作管理

会计法修订后,将原实施范围由“国营企业事业单位、国家机关、社会团体、军队”扩大到“国家机关、社会团体、企业、事业单位、个体工商户和其他组织”,使全社会各独立核算单位都置于会计法的调整范围之内,为财政部门、业务主管部门管理全社会会计工作提供了重要法律依据。根据会计法的规定,各级财政部门、业务主管部门普遍重视对包括国有单位会计工作在内的各单位会计工作的管理。通过采取一系列管理措施,国有单位的会计工作进一步加强,非国有单位的会计工作也有所改善;会计工作通过会计核算和提供会计信息,积极参与经营管理,为国家税收提供税基依据,

为宏观调控服务。

(二) 会计工作日益受到重视

随着我国改革开放的深入和市场经济的发展,企业和其他单位日益重视强化内部管理,发挥会计的职能作用。许多单位的会计人员努力履行会计法赋予的职责,在做好记帐、算帐、报帐工作的同时,积极参与经营管理和决策,当好领导的参谋和助手,在加强经济管理、提高经济效益中发挥了积极作用。

(三) 会计人员的社会地位显著提高

会计法修订后,一些地区根据会计法的规定,定期对认真执法、做出显著成绩的会计机构、会计人员进行表彰奖励,对先进事迹进行广泛宣传;一些地区进行了会计人员管理体制改革的试点,赋予会计人员独立的监督地位,更好地保证会计人员依法行使职权。通过上述措施,会计人员的社会地位逐步提高,调动了广大会计人员做好本职工作的积极性,广大会计人员兢兢业业,在会计工作岗位上做出了许多贡献。

(四) 会计工作法制化进程进一步加快

1993年以来,围绕贯彻实施会计法,我国对企业、行政事业单位的财务会计制度进行了重大改革,并对会计基础工作、会计档案管理、代理记帐、在职会计人员培训、会计证管理、会计电算化等问题制定了一系列规章制度,基本实现了会计工作有法可依;一些地方人大、政府部门也根据当地会计工作实际,制定了地方性会计法规、规章,如湖北、四川、浙江、河北、云南、天津、深圳等地分别制定了会计法实施办法、会计条例、总会计师条例实施办法;湖北、河北等地财政部门会同人大、政府法制部门定期组织会计法执行情况检查。1997年10月实施的新刑法,将公司提供虚假会计信息、打击报复会计人员问题列入刑事处罚范围,对保证会计法的贯彻实施起到重要作用。

二、会计法实施中存在的主要问题

由于会计监督机制不健全、对会计工作的违法干预或施加不正当影响、法制观念淡薄、经济行为不规范、单位内部管理失控以及会计法自身的约束力不够等多方面的原因,在当前会计工作中,还存在着一些问题。主要是:

(一) 假帐泛滥,会计信息失真问题日益严重

一些单位为了小团体利益,在会计数据上做文章,假帐真算,真帐假算,造成帐实不符,虚盈实亏或虚亏实盈,以达到转移国家资产、偷逃税收、粉饰业绩等非法目的。这一问题已经成为较为普遍的社会现象。1996年,根据国务院部署组织了会计工作秩序整顿,在重点检查的83.9万个单位中,有16.3%的单位存在会计信息失真问题,其中:国有企业主要表现为采取调节收入、费用等手段虚增利润(收益),占国有企业违纪户数的38.9%;集体企业和其他非国有单位主要表现为虚减收入、利润和虚增费用,占同类单位违纪户数的22.8%。

(二) 单位负责人违法干预会计工作

不少单位负责人把“关心”、“重视”会计工作用在违法乱纪上,指使、强令会计人员篡改会计数据,以谋取私利或小团体利益;一些地方和部门的领导人也指使、暗示下属单位填报虚假会计报表,以达到粉饰领导政绩的目的。

(三) 会计人员的执法环境差,会计监督弱化

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职权。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的问题往往手法隐蔽,且多有冠冕堂皇的理由,处理起来很费周折,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；也有些单位的会计人员受个人利益驱使，放弃职守，或者知情不举、共同作弊，或者监守自盗、以身试法。

（四）会计基础工作和内部控制制度薄弱

一些应当建帐的单位不建帐或帐目混乱，不按制度规定设置会计科目、使用凭证和帐簿、编制会计报表等。在整顿会计工作秩序组织重点检查的 83.9 万个单位中，会计基础工作方面存在问题的占 16.2%，私营企业、乡镇企业、农村经济组织和个体工商户较为突出，约占会计基础工作不规范总户数的 53.1%；农村经济组织“包包帐”、“捆捆帐”现象比较普遍。一些单位内部管理混乱，财务收支失控，私设“小金库”，帐外设帐，单位负责人滥用职权、以权谋私。

（五）违法违纪手段隐蔽、不断变化

从调查情况和掌握的典型案例看，会计工作中的大量违法违纪问题，其手段十分明显，监督部门稍加检查即能发现；但也有不少单位的做假手段比较隐蔽，做假技术也在变化，如利用关联方交易，利用外购业务，地区、部门联系造假帐以骗取股民资金、虚构政绩等，增加了监督难度。

（六）会计工作中有法不依、违法不究的现象比较严重

对会计工作中数据失真、监督不力、违法违纪等问题追究法律责任的比较少，许多问题只是调帐或轻微罚款了事，甚至不了了之，严重影响了会计法的严肃性和权威性。

三、会计法需要进一步修改和完善

现行会计法对规范和加强会计工作，促进会计工作更好地为经济建设服务，起到了积极作用。但是，随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济的发展，现行会计法已经难以适应形势的变化和国家加强宏观经济调控的要求。主要表现在：

（一）对造假帐、提供虚假会计资料行为约束力不够

会计法对建帐程序和要求的规定比较原则，对不建帐、造假帐、提供虚假会计资料等违法行为的处罚措施不够明确具体。

（二）对单位负责人的会计工作责任不明确

虽然会计法规定单位负责人要对本单位会计资料的合法、真实、准确、完整负责，但对单位负责人违反这一规定应如何处罚没有作出具体规定，使法律赋予单位负责人对会计工作的责任难以落实。在实际工作中，许多造假帐、提供虚假会计资料行为是单位负责人指使和违法干预的结果。会计法应对单位负责人的上述行为有所约束。

（三）会计人员的监督职权在实际工作中难于行使

坚持原则的会计人员容易受到单位负责人的打击报复，法律和有关管理部门应当为会计人员依法行使监督职权提供更为有力的保护措施。

（四）法律责任的规定比较原则

会计法的适用范围包括国有单位和非国有单位，而法律责任中关于行政处分的规定在非国有单位无法实施。

鉴于上述情况和问题，为了更加严格地规范会计行为，切实保证会计资料真实、完整，加强经济管理，提高经济效益，维护社会主义市场经济秩序，亟需对会计法进行修改完善，强化单位负责人对会计工作和会计资料（会计信息）质量的责任；强化依法建帐，进一步完善记帐规则；进一步完善和强化内部会计监督、政府监督和社会监督；加强对会计人员的从业资格管理；进一步明确法律责任，等等。

第二章 《会计法》修订的背景、过程和内容

一、《会计法》修订的背景

《中华人民共和国会计法》是六届全国人大常委会第九次会议于1985年1月21日通过的,至今已14年了。在这期间,1993年12月29日,八届全国人大常委会第五次会议通过决定,对《会计法》作了部分修改。《会计法》的颁布和实施,对规范和加强会计工作,促进会计工作更好地为经济建设服务,起到了积极作用。

但是,随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济的发展,《会计法》已经难以适应形势的变化和国家加强宏观经济调控的要求。表现在:一方面,会计工作所面临的社会经济环境与1993年修订《会计法》时相比,已发生了很大变化,会计涉及的范围不断扩展,会计业务处理日趋复杂,投资者、债权人和社会公众等对会计信息披露的时效、范围、质量的要求越来越高;另一方面,会计工作在发展中正面临一些问题,一些地方和单位会计秩序混乱、管理失控,如由于法制观念淡薄和监督机制不健全,一些单位帐外设帐、假造信息等问题十分突出,严重干扰了正常的社会经济秩序,损害了国家和社会公众利益。1995年召开的全国会计工作会议,提出要解决会计工作中的信息失真问题。朱镕基总理(当时是副总理)根据财政部门提供的资料,提出会计要打假,要求各部门引起高度重视,并写了一个会计工作“约法三章”,要求在全国开展一次整顿会计工作秩序的活动。这个活动从1995年开始,到1997年搞阶段性总结时,效果并不能令人满意,假数字、假报表影响我们经济生活的现象,仍在继续蔓延,仍然没有得到有效的遏制。因此,按照社会主义市场经济的要求,迫切需要对《会计法》进