

推动变革融合 实现提质增效 合力推动会计事业再上新台阶

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之一

2021年12月10日 来源：会计司

合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土。

“十四五”时期，是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期。我国会计改革与发展，在“十三五”时期成功开启转型升级之路的基础上，开始步入“十四五”时期以变革融合、提质增效为特征的新阶段，并将在全面建设社会主义现代化国家新征程上发挥更加积极的作用。围绕党中央、国务院和财政部党组对新时期会计工作提出的新要求，全面细化会计改革与发展的各项工作举措并抓好落实，是全行业未来五年必须完成的重要任务。近日，财政部正式印发《会计改革与发展“十四五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》），对未来五年我国会计改革与发展作出全面部署。

一、把握机遇，深刻认识《规划纲要》的重大意义

（一）“十四五”时期会计改革与发展机遇和挑战并存。

“十三五”时期会计改革与发展呈现出以下几个亮点：一是落实全面依法治国方略，会计法治建设成效明显。《中华人民共和国会计法》和《中华人民共和国注册会计师法》修订工作取得积极进展，4项部门规章修订并有效实施，16项规范性文件相继出台；会计人员诚信建设扎实推进，良法促进发展保障善治的会计法治环境正在逐步

形成。二是着眼高质量发展，会计审计标准体系建设与实施成绩显著。政府会计准则制度体系基本建成并顺利实施；企业会计准则高质量建设和高标准执行相互促进；以规范审计秩序、提升会计师事务所审计质量为主线的审计标准体系持续完善。三是顺应经济社会发展要求，推动会计职能拓展升级，管理会计、内部控制和会计信息化建设迈上更高台阶。四是贯彻人才强国战略，人才质量稳步提升，人才结构不断优化。截至 2020 年底，具备初级会计专业技术资格的人员达到 670.20 万人，具备中级资格人员达到 242.02 万人，具备高级资格人员达到 20.57 万人，分别比 2015 年底增长 79.3%、50.6%、73.1%。五是深化会计审计领域“放管服”改革，持续推动会计管理工作转型，会计服务市场活力充分激发。按照党中央、国务院有关部署，取消会计从业资格行政许可、会计师事务所从事证券期货业务资格审批，下放中介机构从事代理记账业务审批、会计师事务所分支机构设立审批等审批事项；配合做好自贸试验区“证照分离”改革全覆盖试点工作；进一步加强会计师事务所和代理记账机构及其从业人员的事中事后监管。六是积极参与会计国际标准的制定和国际事务治理，会计国际化进程取得新的突破，中国在国际会计事务和规则制定中的话语权和影响力不断提升。

机遇与挑战同在，成绩与问题并存。在肯定“十三五”时期会计改革与发展取得成绩的同时，我们还应当正视会计工作中存在的问题与不足。一是相较于全面依法治国要求，会计法治建设仍有待加强。比如，《中华人民共和国会计法》和《中华人民共和国注册会计师法》

滞后于会计改革与发展，行业法治意识有待增强，诚信体系建设有待完善。二是相较于经济社会发展需求，会计审计标准体系建设和实施仍有待加强。比如，面对经济社会发展出现的新情况、新问题，会计审计标准体系需及时跟进，更好发挥会计工作服务经济社会发展大局的效能。三是相较于“放管服”改革要求，会计服务市场管理改革仍需深化。比如，如何改进和加强事中事后监管措施，如何通过专项整治来提升会计师事务所审计质量、引导会计师事务所质量优先发展，如何通过优化服务来促进行业发展，依然是摆在我们面前的重大课题。四是相较于高质量发展要求，会计人才素质仍需提高。比如，具有战略思维、创新能力、国际视野的高端会计人才仍然缺乏，中西部地区会计人才发展水平相对滞后，基层行政事业单位会计力量相对薄弱。这些问题需要在“十四五”时期通过制度创新、体制优化、机制变革切实加以解决。

（二）编制《规划纲要》意义重大。

用五年规划来引领会计改革与发展，是推动全行业做优做强、又好又快发展的有效办法。自2011年起，我们先后编制执行了会计改革与发展“十二五”和“十三五”两个五年规划。这两个五年规划在理清会计工作发展脉络、顺应时代进行创新变革、服务经济高质量发展等方面，均发挥了积极作用。“十四五”时期，我国将开启向第二个百年奋斗目标进军的新征程，在这一特定的关键时期，编制好《规划纲要》，是科学指导未来五年会计改革与发展的客观需要，也是推动行业持续健康发展的必由之路。

1. 编制《规划纲要》是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重要实践。习近平总书记在党的十九大报告中指出，要“坚持新发展理念”，并将其作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一加以强调。党的十九大以来，党中央陆续召开十九届二中、三中、四中、五中、六中全会，围绕贯彻落实新发展理念，加强顶层设计，从国家法治建设、党和国家机构建设、国家治理体系和治理能力现代化建设、五年发展规划和中长期远景目标建设等方面作出具体部署，需要我们贯彻落实到具体工作中、行动中。特别是党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，清晰展望了到2035年基本实现社会主义现代化的远景目标，对“十四五”时期我国经济社会发展作出了系统谋划和战略部署，为我们抓住用好重要战略机遇期、战胜前进道路上各种风险挑战、取得新的伟大胜利提供了重要指引。会计工作是宏观经济管理和市场资源配置的基础性工作，必须主动融入国家改革发展大局，深入贯彻落实新发展理念和新发展格局战略构想，牢牢把握新发展阶段的新机遇、新挑战。编制好《规划纲要》，有利于科学谋划好未来五年的会计事业发展，推动行业取得新的发展。

2. 编制《规划纲要》是会计服务财政中心工作、建立更加密切内在联系的重要举措。包括会计信息在内的财会信息是经济发展的“晴雨表”，是营商环境的“检测剂”，是宏观经济决策的重要依据。没有高质量的会计信息支持，就难以实现高质量发展，难以营造更加宽

松、公平的营商环境，难以进行更加务实、科学的宏观经济决策。财政是国家治理的基础和重要支柱，会计工作是财政工作的重要组成。

《中华人民共和国会计法》明确规定“国务院财政部门主管全国的会计工作”，以法律形式确立了会计与财政的内在联系。《财政“十四五”规划》将“推进会计改革与发展”专设一节进行谋篇布局，充分体现了财政部党组对会计工作重要性的高度认可，这就需要通过编制好《规划纲要》，与之呼应，主动将会计工作融入财政中心工作全局中去思考、去谋划。为此，《规划纲要》以《财政“十四五”规划》作为对照，结合会计行业发展形势和需求，立足于当下经济社会发展和技术发展的新形势、新要求，从“切实加快会计审计数字化转型步伐”、“大力推动会计职能拓展”等多个方面提出具体任务措施，以更好发挥会计工作的基础性服务功能。

3. 编制《规划纲要》是推动全行业做优做强、又好又快发展的重要保障。经济越发展，会计越重要。随着经济社会的发展，会计工作的重要性日益得到社会认同。同时，经济社会的发展、科学技术的进步对会计工作产生了深刻影响。比如，随着新业态的不断涌现，经济活动的类型日益多元，会计处理方式日趋复杂，如何客观、全面反映经济活动实质成为未来会计工作面临的一项巨大挑战。再比如，随着新技术的发展，会计职能正在从传统的确认、计量、记录、报告向价值管理、决策支持等进行转型，特别是人工智能、电子会计凭证等新技术、新事物的出现，给会计行业带来了深刻变革。为此，认真总结“十三五”时期会计改革与发展成功经验，系统谋划好“十四五”时

期会计改革与发展目标任务，事关行业整体发展和 2000 多万会计人员的切身利益，将为会计行业行稳致远、会计事业蓬勃发展提供重要保障。

“秉纲而目自张，执本而末自从”。编制《规划纲要》意义重大，必须立足行业、着眼长远、服务全局，坚持承前启后，在守正的基础上推动行业创新变革。

二、科学谋划，精心描绘“十四五”时期会计事业美好蓝图

（一）《规划纲要》编制过程。

自 2019 年 11 月以来，我们围绕《规划纲要》的编制，分四个阶段先后开展了以下工作：一是启动阶段。2019 年 11 月，在江苏镇江召开全国会计管理工作会议，对“十三五”时期取得的成绩和存在的问题进行分析，对“十四五”时期发展思路进行展望，正式启动《规划纲要》编制工作。二是准备阶段。2020 年 1 月至 2020 年 12 月，向各级财政部门 and 中央有关主管单位印发通知，组织进行“十三五”时期会计管理工作的总结评估，征集“十四五”时期会计改革与发展的意见建议，共收集意见建议 300 余条。同时，赴上海作专题调研，为《规划纲要》编制提供支撑材料。三是编制阶段。2020 年 12 月至 2021 年 3 月，贯彻党的十九届五中全会精神，与国家和财政“十四五”规划对标对表，组织开展编制工作，形成《规划纲要》征求意见稿。四是完善阶段。2021 年 3 月至 2021 年 10 月，我们先后通过公开征求意见、网络问卷调查、实地调研、分批座谈、召开专家论证会等形式，广泛征求各方意见建议，进一步修改完善《规划纲要》。

财政部党组对《规划纲要》的编制工作高度重视，财政部部长、党组书记刘昆和财政部副部长、党组成员朱忠明亲自指导，专门就《规划纲要》编制作出重要指示批示，对内容进行了全面审改。2021年11月18日，财政部党组会议审议通过了《规划纲要》。我们在充分吸纳各方意见的基础上，于2021年11月24日正式印发《规划纲要》。

（二）《规划纲要》征求意见情况。

一是两次书面征求意见。2021年3月30日，我们印发《财政部办公厅关于征求〈会计改革与发展“十四五”规划纲要（征求意见稿）〉意见的函》，征求了各级财政部门 and 中央有关主管单位的意见，并面向社会公开征求意见。2021年7月30日，我们印发《财政部办公厅关于再次征求〈会计改革与发展“十四五”规划纲要（征求意见稿）〉意见的函》，再次重点征求了各级财政部门的意见。二是开展现场调研并组织片区座谈。我们于2021年4月至5月期间，分别赴湖北、广东实地走访了行政事业单位、企业、社会团体等15家单位，同时组织两个片区共16个省、计划单列市财政厅（局）座谈听取意见，充分发挥地方部门智力、信息优势，集思广益完善《规划纲要》的编制。三是开展网上问卷调查。2021年4月10日至5月10日，我们会同上海国家会计学院开展了网络问卷调查，并开发了专用手机客户端，以方便社会各界多渠道参与《规划纲要》的意见征求活动。四是召开专家论证会。2021年9月24日，我们召开《规划纲要》专家论证会。来自实务界、理论界、监管机构的10位专家就《规划纲要》

的科学性、可行性和前瞻性进行了全面论证,并给予了充分肯定。2021年9月30日,我们组织召开《规划纲要》专题论证会,来自理论界的6位专家深入论证了“会计职能拓展”的科学性和必要性。

总体来看,社会各界普遍认为《规划纲要》内容全面、措施有效,是一个符合实际、布局科学、任务明确、催人奋进、引领未来的好规划。通过书面征求意见、现场调研座谈、网络问卷调查、专家论证会等多种形式和渠道,我们共获得有效调查问卷1457份,书面反馈意见177份,不重复的意见建议364条。我们本着能采纳的尽量采纳、能吸收的尽量吸收、能覆盖的尽量覆盖的原则,共吸收采纳意见建议159条,相应增加、删除或修改具体表述132处。

(三) 《规划纲要》主要考虑。

总体来看,此次《规划纲要》的编制主要从以下方面出发来谋篇布局。

——围绕一个中心。即围绕“变革融合、提质增效”这个中心。变革融合是会计行业运用新技术、融入新时代、实现新突破的必由之路。“变革”强调信息技术在会计、审计及会计管理工作中的运用,以及由此所带来的会计技术、会计工作组织方式、会计职能、会计工作边界、会计工作定位等的变化,是未来一个时期会计改革与发展的显著特征;“融合”强调实现会计服务功能的拓展,在夯实会计工作传统的核算、监督职能、提供高质量会计数据的基础上,对内更好地与微观主体经营管理有机融合,对外更好地与宏观经济管理、财政管理有机融合,是未来一个时期会计改革与发展的必然趋势。提质增效

是会计改革与发展的最终目标。“提质”强调聚焦当前会计行业发展中的短板弱项，着重加强会计审计工作质量，以满足经济社会发展对高质量会计审计信息的迫切需要；“增效”强调在抓好会计审计质量建设的同时，要注重增强会计管理工作的效能，为提升国家治理体系和治理能力现代化水平作出应有贡献。

——做到两个对照。即以《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和《财政“十四五”规划》为根本遵循，对标对表、落实落地。作为财政工作的重要组成，会计工作必须主动融入经济社会发展大局和财政管理工作全局，以推动高质量发展为主题，科学谋划好未来五年的会计事业发展，以实现更高质量、更加公平、更可持续的发展。

——把握三个立足。即立足于“十三五”时期会计改革与发展的成果，立足于当下经济社会发展和技术发展的新形势、新要求，立足于把握未来五年发展机遇期，规划目标、明确任务、制定措施。

——紧扣四个关键。即牢牢把握会计审计标准制定和实施“两个重点”、切实抓好行业和人才队伍“两个管理”、持续强化法治化和数字化“两个支撑”、努力实现会计职能对内对外“两个拓展”，积极推动我国会计事业取得新成绩、实现新跨越。

——抓住五条主线。即围绕着会计标准建设、会计审计质量建设、人才队伍建设、法治建设，以及数字化建设这五条主线，规划设计未来五年会计改革与发展的具体措施。

（四）《规划纲要》主要内容。

此次发布的《规划纲要》共由四大部分组成。

第一部分为面临的形势与挑战，对“十三五”时期会计改革与发展进行回顾，深入分析了“十四五”时期会计改革与发展面临的形势与挑战。

第二部分为总体要求，提出了“十四五”时期会计改革与发展的指导思想、基本原则和总体目标。

“十四五”时期会计改革与发展的指导思想是：深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大以及十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，紧紧围绕服务经济社会发展大局和财政管理工作全局，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以维护市场经济秩序和公众利益为根本目的，统筹国内国际两个大局，牢牢把握会计审计标准制定和实施“两个重点”、切实抓好行业和人才队伍“两个管理”、持续强化法治化和数字化“两个支撑”、努力实现会计职能对内对外“两个拓展”，积极推动我国会计事业取得新成绩、实现新跨越，为推进国家治理体系和治理能力现代化，实现社会主义现代化和第二个百年奋斗目标作出新的更大贡献。

“十四五”时期会计改革与发展的基本原则是：坚持党的领导，坚持依法治理，坚持创新变革，坚持融合发展，坚持开放包容。围绕“十四五”时期会计改革与发展，《规划纲要》提出了“主动适应我

国经济社会发展客观需要，会计审计标准体系建设得到持续加强，会计审计业发展取得显著成效，会计人员素质得到全面提升，会计法治化、数字化进程取得实质性成果，会计基础性服务功能得到充分发挥，以实现更高质量、更加公平、更可持续的发展，更好服务我国经济社会发展大局和财政管理工作全局”的总体目标，并明确了会计审计标准更加科学、会计审计业实现高质量发展、人才队伍结构持续优化、会计法治更具约束刚性、会计职能实现拓展升级等五方面具体目标。

第三部分为主要任务，围绕总体目标，提出了会计审计标准体系高质量建设与实施、会计审计业高质量发展、高水平会计人才队伍建设、会计法治建设、会计审计数字化转型、会计职能拓展、会计国际治理、会计理论和实务研究等 8 个领域、27 个方面，共 126 项具体措施。一是持续推动会计审计标准体系高质量建设与实施，包括持续完善企业会计准则体系的建设与实施、继续深化政府及非营利组织会计改革、不断完善和有效实施注册会计师职业准则体系等三个方面 28 项具体措施。二是全面推动会计审计业高质量发展，包括依法整治行业秩序、强化行业日常管理、优化行业执业环境、提升行业服务能力等四个方面 23 项具体措施。三是培养造就高水平会计人才队伍，包括健全会计人才评价体系、提高会计人员继续教育质量、抓好会计人才培养重大工程、推动学科发展和学历教育改革、加强会计人才培养基地建设等五个方面 21 项具体措施。四是全面推进会计法治建设，包括加快完善会计法治体系、切实加强会计执法检查、持续推进会计诚信建设等三个方面 10 项具体措施。五是切实加快会计审计数字化

转型步伐，包括积极推动会计工作数字化转型、审计工作数字化转型、会计管理工作数字化转型等三个方面 17 项具体措施。六是大力推动会计职能拓展，包括推动会计职能对内拓展和对外拓展两个方面 8 项具体措施。七是全面参与会计国际治理，包括深度参与国际会计标准制定、持续深化多边双边会计交流合作、稳妥推进会计服务市场双向开放、研究资本市场开放相关会计审计政策等四个方面 15 项具体措施。八是加强会计理论和实务研究，包括组织会计理论攻关、完善理论研究机制和深化国际学术交流等三个方面 4 项具体措施。

第四部分为保障措施，就如何做好《规划纲要》的实施工作提出了相关措施，确保各项目标和重点改革任务落到实处，包括加强组织领导、健全会计管理机构、积极营造良好社会氛围、建立健全考核检查机制等四方面内容。

三、奋楫笃行，严格落实好《规划纲要》各项任务

规划的生命力在于实施。当前和今后一个时期的重要任务，就是充分调动各方面的积极性、主动性和创造性，形成推动实施《规划纲要》的强大合力，将美好蓝图切实转化为发展实效。全行业要积极行动起来，以踏石留印、抓铁有痕的精神，抓实抓细《规划纲要》部署的各项任务。

一是加强宣传学习。做好《规划纲要》的宣传工作，有利于社会各界关注和理解《规划纲要》的各项举措，调动社会各界参与规划执行的积极性，扩大《规划纲要》的影响。我们将组织开展一系列的宣传活动，包括开展系列专题解读、知识竞赛、征文等，力求推动全行

业积极参与《规划纲要》贯彻执行。各级财政部门 and 中央有关主管单位要高度重视《规划纲要》的宣传培训工作，积极交流典型经验、做法和成效，并将《规划纲要》的学习纳入到明年的会计人员继续教育内容中，为全面深化会计改革与发展营造良好氛围和创造有利条件；各单位和广大会计人员要积极学习《规划纲要》，深刻领会《规划纲要》的精神内涵，准确把握《规划纲要》的各项具体工作措施，为《规划纲要》的贯彻落实作好准备；各级会计行业组织要充分发挥联动效应，积极开展《规划纲要》的宣传和学习活动，切实发挥会计行业组织的引导作用。

二是明确任务分工。我们将编制《〈会计改革与发展“十四五”规划纲要〉任务分工方案》，对《规划纲要》部署的各项工作任务逐一分解，细化目标，明确责任分工，确定牵头单位，推动各有关方面认真抓好落实，确保各项任务能够按期完成。有条件的各级财政部门 and 中央有关主管单位要结合本地区（部门）具体实际，找准切入点、着力点、创新点，研究制定本地区（部门）会计“十四五”规划或配套政策措施，确定时间表、路线图，形成具体的重点工作任务，采取切实可行的措施，确保有关重大会计改革任务如期完成、取得实效。

三是加强实施保障。各级财政部门 and 中央有关主管单位要加强统筹，围绕保障《规划纲要》落地生根，加强资金保障和其他政策支持，健全政策协调和工作协同机制；要积极推动《规划纲要》中重大的会计改革与发展举措与本地区（部门）的国民经济和社会发展“十四五”规划、财政“十四五”规划的有效衔接，充分发挥会计在推动经济社

会发展中的基础性服务功能；要在日常监督检查过程中，将《规划纲要》的落实情况纳入到监督考核范围之内，定期监测评估《规划纲要》的落实情况，及时发现和解决出现的问题，确保《规划纲要》提出的任务一一落到实处。

“大鹏一日同风起，扶摇直上九万里”。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点，全面推进“十四五”时期会计改革与发展的新征程已经开启。全行业将继续辛勤耕耘、奋勇前进，合力推动会计事业再上新台阶，在新时代创造新辉煌。