

贯彻落实全面依法治国新理念新思想新战略 扎实推进会计法治建设

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之七

2022年2月28日 来源：会计司

“法者，治之端也。”习近平总书记多次强调：“法治兴则民族兴，法治强则国家强。”全面依法治国，是国家治理领域一场广泛而深刻的变革。在“四个全面”战略布局中，全面依法治国具有基础性、保障性作用，落实好这一重大战略任务，对推动经济持续健康发展具有十分重要的意义。会计工作是市场经济活动的重要基础，也是经济管理的重要组成部分。加快完善中国特色社会主义会计法律规范体系，扎实推进会计法治建设，是落实《会计改革与发展“十四五”规划纲要》的重要举措，是社会主义市场经济正常运行的根本保障。

一、“十三五”时期我国会计法治建设取得的主要成绩

“十三五”时期，财政部坚持在全面依法治国战略统御下推进会计改革与发展、在会计改革与发展中完善会计法治，会计法治建设力度不断加大、步伐不断加快、成效不断彰显。

（一）科学立法，全面推进会计法律规范体系建设。

中国特色社会主义会计法律规范体系以《会计法》和《注册会计师法》两部法律为统领，以《总会计师条例》和《企业财务会计报告条例》两部行政法规和若干部门规章为主干，以国家统一的会计制度和行业管理制度为重要组成部分，以地方会计法规制度为补充。

1. 加强顶层设计，加快推进“两法”修订。

自 2017 年起，根据党中央、国务院有关决策部署，财政部先后启动《会计法》和《注册会计师法》全面修订工作，并取得实质性进展。一是《会计法》全面修订进入下一阶段立法程序。2017 年，印发《〈中华人民共和国会计法〉修订工作方案》，成立财政部会计法修订工作领导小组，全面启动修法工作。2019 年 10 月，形成《会计法修订草案（征求意见稿）》，面向社会公开征求意见。2020 年以来，结合贯彻落实习近平总书记关于财会监督的重要讲话精神和党中央、国务院关于加强财会监督工作的决策部署，形成《会计法修订草案（送审稿）》，于 2021 年 8 月报请国务院审议。二是《注册会计师法》形成修订草案征求意见稿。2017 年，启动《注册会计师法》修订工作。2018 年，成立财政部注册会计师法修订工作领导小组。2021 年 10 月，按照党中央、国务院关于整治财务审计秩序、遏制财务造假的系列指示批示精神，形成《注册会计师法修订草案（征求意见稿）》，面向社会公开征求意见。

2. 服务改革要求，做好相关法律法规修订。

一是按照急用先出原则，《会计法》完成专项修正。为进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，更大程度上激发市场、社会的创新创造活力，2016 年 12 月 8 日，经国务院常务会议决议，国务院印发《国务院关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》（国发〔2016〕68 号），将会计从业资格列入建议取消的职业资格事项。2017 年 11 月 4 日，十二届全国人大常委会第三十次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国会计法〉等十一部法律的决定》，取消会计从

业资格认定，自 2017 年 11 月 5 日起施行。这是《会计法》自 1985 年颁布实施以来的第三次修订（正），前两次分别为 1993 年的小范围修正和 1999 年的全面修订。二是落实“放管服”改革要求，相关部门规章修订有序推进。两次修订《会计师事务所执业许可和监督管理办法》（财政部令第 97 号），放宽会计师事务所准入条件，优化简化审批程序和环节，精简会计师事务所及其分支机构申请材料，简化会计师事务所跨省迁移程序，充实和强化会计师事务所取得执业许可后的监督管理内容；两次修订《注册会计师注册办法》（财政部令第 99 号），简化申请注册者需要提供的申请材料，完善相关监管和法律责任条款；修订《代理记账管理办法》（财政部令第 98 号），大力简化代理记账资格申请材料，压缩法定审批时限，优化代理记账审批服务方式，删除有关会计从业资格的规定，进一步放宽主管代理记账业务负责人的条件，激发市场主体活力；修订《会计基础工作规范》（财政部令第 98 号），删除有关会计从业资格的规定，并修改与其他会计法规规章存在明显不一致的规定。

3. 适应技术发展，夯实会计基础工作制度。

自 2016 年 1 月 1 日起，新修订的《会计档案管理办法》（财政部、国家档案局令第 79 号）正式施行。新办法完善了会计档案的定义和范围，调整了会计档案的定期保管期限，增加并明确了电子会计档案的管理要求，以规范会计档案管理工作，提高会计档案现代化管理水平。2020 年 3 月，财政部、国家档案局印发《关于规范电子会计凭证报销入账归档的通知》，围绕电子会计凭证报销入账归档的合

法性、规范性，从五个方面提出具体要求，以规范电子会计凭证纸质打印件报销入账归档工作，推动实现会计凭证报销入账归档全流程电子化。2018年起，财政部组织开展系列课题研究，积极推进《会计基础工作规范》全面修订工作。

4. 提高服务效能，健全会计标准体系。

一是政府会计准则制度体系基本建成并全面实施，制定发布10项具体准则及2项具体准则应用指南、1项《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》、3项政府会计准则制度解释及1项事业单位成本核算基本指引、系列补充规定及新旧衔接规定等，为编制权责发生制政府财务报告、部门决算报告、行政事业性国有资产报告等奠定了坚实的制度基础。同时，为适应非营利组织及基金（资金）改革发展需要，修订《社会保险基金会计制度》，制定发布《〈民间非营利组织会计制度〉若干问题的解释》、《住宅专项维修资金会计核算办法》等。二是企业会计标准体系建设与实施取得显著成绩，修订发布11项会计准则并组织编写应用指南，发布5项企业会计准则解释。同时，适应供给侧结构性改革和财税体制改革的要求，制定《增值税会计处理规定》等会计处理规定，全面服务经济发展大局，为经济高质量发展保驾护航。三是管理会计、内部控制和会计信息化标准体系建设迈上更高台阶。在管理会计建设方面，形成以1项管理会计基本指引为统领、以34项管理会计应用指引为具体指导、以50余项案例示范为补充的管理会计指引体系。在内部控制建设方面，印发《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》、《小企业内部

控制规范（试行）》等。在会计信息化建设方面，发布海关电子缴款书扩展分类标准等会计信息化标准，财政部等七部委印发《关于推进会计师事务所函证数字化相关工作的指导意见》，基于信息化的会计审计工作质量明显提升。

（二）规范执法，不断提升依法履职能力和水平。

各级财政部门依据《会计法》、《注册会计师法》，扎实开展会计监督检查工作，持续深化“放管服”改革，有效提升了会计信息质量和会计师事务所执业质量，维护了会计监督权威。

1. 瞄准社会民生痛点，深入开展会计信息质量检查。

一是会同国家医保局选取 77 家药企开展会计信息质量检查，对违法违规药企依法作出行政处罚，保障药品集中带量采购等重大改革的顺利推进。二是选择地方政府投融资性质企业、地方金控集团开展检查，重点关注其内部控制、资产质量和债务风险等情况，充分揭示风险隐患，切实规范会计秩序，有效防范系统性和区域性风险。三是组织力量对瑞幸咖啡公司境内运营主体开展会计信息质量检查，检查结果向社会公开发布，回应社会关切和舆论关注。

2. 聚焦执业风险焦点，切实抓好会计师事务所执业质量检查。

切实履行会计监督法定职责，全面落实“双随机、一公开”要求，将全面轮查与重点检查相结合，重点整治低价竞争等扰乱市场秩序的行为，严厉打击执业走过场、走形式、卖报告等重大违规问题，不断提升会计师事务所执业质量。2016 至 2018 年，每年组织对证券资格会计师事务所开展检查，2018 年完成对 40 家证券资格会计师事务所

的首次轮查；2019年，组织对5家上市公司2018年度商誉核算、5家证券资格会计师事务所执业质量开展专项检查，对5家A+H股上市公司开展跨境监管合作专项检查，纠正会计信息“失真”，维护市场经济秩序；针对康得新案中瑞华会计师事务所审计失败问题开展专项检查；对审计署移交在对19家央企审计中发现的11家会计师事务所的执业质量问题开展检查，对6名签字注册会计师给予警告的行政处罚。

3. 落实放管结合要求，加强代理记账行业执法检查。

各地区通过承诺内容全覆盖检查、“双随机、一公开”日常检查、重点专项检查等方式，加强对本地区代理记账机构的监督和管理。如北京、天津等地主动加强与市场监督管理局的信息共享和沟通，及时发现并纠正代理记账机构“有照无证”等违法违规行为；浙江依托浙江省行政执法监管平台，充分运用互联网、大数据等技术，引领行政许可、执法监管数字化转型，实现代理记账机构全覆盖监管、全过程监管和智能化监管；安徽、山东等地按照不低于20%的抽查比例，对本地区代理记账机构的执业资格情况、业务开展情况、制度建设情况等开展检查；湖南发布《代理记账机构事中事后监管方案》，2019-2020年组织对199家代理记账机构进行重点检查。

（三）深入普法，努力提高会计人员法治意识和法治素养。

1. 多措并举开展会计普法宣传。

积极配合财政“七五”普法工作，做好对已发布会计法律法规等制度的宣传解读培训工作，并结合《会计法》和《注册会计师法》的

全面修订开展普法宣传。广泛组织会计系统普法活动，创新方式方法，努力提高会计人员法治意识和法治素养。如各地普遍将《会计法》、《会计基础工作规范》、《会计人员管理办法》等相关法律法规制度等纳入会计人员继续教育培训内容；湖南等地结合党史学习教育推进会计诚信教育，推动党史学习教育的成效不断转化为工作实效；广西积极开展行政事业单位的会计基础工作规范化考核验收或复核验收工作，不断推进会计基础工作规范化建设；中国注册会计师协会制定《注册会计师诚信宣誓办法》，组织行业 1.6 万人进行诚信宣誓。此外，为强化会计法和国家统一的会计制度的贯彻实施，财政部于 2019 年 10 月印发《关于加强国家统一的会计制度贯彻实施工作的指导意见》，指导和规范基层单位和会计人员加强国家统一的会计制度的执行。

2. 加快推进会计诚信制度建设。

一是先后印发《会计人员管理办法》、《关于加强会计人员诚信建设的指导意见》、《关于深化会计人员职称制度改革的指导意见》等文件，对会计人员从事会计工作提出具体要求，确立加强会计人员诚信建设的主要任务和重点内容，将职业道德作为会计人员评价的重要标准，引导广大会计人员遵纪守法、诚实守信；印发《会计专业技术人员继续教育规定》，完善继续教育形式，明确职业道德是会计人员继续教育的重要内容，并引入学分制管理。二是修订注册会计师职业道德守则，发布《中国注册会计师职业道德守则（2020）》和《中国注册会计师协会非执业会员职业道德守则（2020）》，于 2021 年

7月1日起施行；会同有关部门印发《关于加强会计师事务所执业管理 切实提高审计质量的实施意见》，加强会计师事务所从事证券服务业务监管，严厉查处与打击财务造假等违法违规行为，引导会计师事务所质量优先发展。

二、“十四五”时期我国会计法治建设面临的形势和挑战

从“依法治国”到“全面依法治国”，从“社会主义法律体系”到“社会主义法治体系”，从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，我国法治建设的思路越来越清晰，定位越来越精准，举措越来越到位。随着时代和实践的发展，人民群众对法治的要求也越来越高，全面依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。全面依法治国，既是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量，也是着眼于长远的战略谋划。相较于全面依法治国要求，会计法治建设还存在以下问题与挑战：

（一）“两法”修订进程有待进一步提速。

《会计法》和《注册会计师法》是开展会计工作、实施社会审计的根本遵循，同时也是国务院财政部门制定国家统一的会计制度的法律依据。现行《会计法》以1999年的修订为蓝本，至今已施行20余年，对会计工作的基本要求已相对滞后，难以适应经济社会发展和会计行业发展的现状与需要，特别是在法律责任方面，相较于新修订的《证券法》，对会计违法的处罚偏轻偏软，使得《会计法》的震慑力大打折扣；现行《注册会计师法》于1993年颁布实施，至今已施行

近 30 年，经济社会及注册会计师行业均发生了巨大变化，部分条款已不适应行业发展的需要，存在法律责任界定不清晰、处罚偏轻、缺乏职业责任鉴定机制、未体现“放管服”改革要求、不适应当前新的经济形势和国际监管合作趋势等问题。上述两部法律目前虽已在修订进程之中，但仍需着力加快推动修订进程。

（二）会计监督有待进一步加强。

2020 年 1 月，习近平总书记在十九届中央纪委四次全会上强调，要坚持和完善党和国家监督体系，以党内监督为主导，推动人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督、群众监督、舆论监督有机贯通、相互协调。会计监督是财会监督的重要组成部分，党中央首次将财会监督纳入党和国家十大监督体系的重要决定，体现了党中央对会计工作及其职能作用的充分肯定和高度重视。习近平总书记关于加强财会监督的重要论述，对切实加强会计法治顶层设计具有重要的指导意义，对加快完善会计法治体系提出了新的更高要求。其中，推动财会监督在内的各项监督有机贯通、相互协调是目标、是方向，强化会计法治、加强财会监督是前提、是基础。当前，会计造假有抬头之势，导致财会信息失真，迫切需要加强会计监督、强化会计执法，以正本清源、纠偏纠错。

（三）会计诚信建设有待进一步强化。

“法治”的本质是“良法善治”。习近平总书记指出：“中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点，就是坚持依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治两手抓、两手都要硬。”法律是成文的道德，

道德是内心的法律；法律有效实施有赖于道德支持，道德践行离不开法律约束。诚信是会计行业的道德底线，是市场经济的基石。近年来频发的企业会计信息失真、上市公司财务造假、会计师事务所“看门人”职责履行不到位等问题，严重扰乱了社会经济秩序，既违反了《会计法》和《注册会计师法》等法律法规的规定，也违背了诚信这一道德底线。因此，会计行业的诚信建设任重道远。目前，会计领域完备科学的信用体系尚未建立，导致会计信用信息向市场的有效传导不足；相关法律惩戒偏轻偏软，且执法不严不力，难以对失信行为起到威慑作用；会计职业道德建设有待进一步强化，以发挥会计职业道德自律与他律的约束作用。

三、“十四五”时期我国会计法治建设的主要任务

《会计改革与发展“十四五”规划纲要》提出“会计法治更具约束刚性”的总目标，明确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重点任务。“十四五”时期，将加快形成完备的会计法律规范体系、高效的会计法治实施体系，加快营造诚实守信的会计法治环境。

（一）提高立法质量，加快形成完备的会计法律规范体系。

治国无其法则乱，守法而不变则衰。越是强调法治，越是要提高立法质量。“十四五”时期，财政部将针对市场体系和监管体系培育完善过程中出现的新情况新问题，抓紧推进《会计法》和《注册会计师法》及其配套规章制度的修订，提高立法质量和效率。

1. 完善法律责任体系，大幅提高违法成本。切实加大对财务造假的处罚力度，突出单位负责人的主体责任，建立会计人员终身禁入制度。对违法情节严重的代理记账机构、会计师事务所和注册会计师，处以暂停执业直至吊销执业许可的“资格罚”，形成有效震慑。对于资本市场财务造假和会计审计违法违规行为，推动处罚标准与《证券法》有效衔接、保持一致。在现有行政责任、刑事责任的基础上，增加对会计审计违法行为民事责任的追究。

2. 健全“三位一体”会计监督体系，切实加强会计监督。进一步强化单位内部会计监督，充分发挥注册会计师社会监督作用，不断丰富政府监督的内容和手段。在法律层面明确对单位建立和实施内部控制、加强内部会计监督的要求，从源头上遏制财务造假，确保会计信息真实、完整。明确财政部门建立以日常监管为基础、以重点检查为补充、以信用监管为保障的监督检查机制。推行严重失信主体名单管理制度，依法依规实施联合惩戒。

3. 增强执行国家统一的会计制度的刚性约束，有力维护制度权威。以维护会计标准的统一性、确保会计信息真实完整为出发点，在法律中进一步强调国家统一的会计制度的权威性，对未遵循国家统一的会计制度导致会计凭证、会计账簿、财务会计报告和其他会计资料严重失真的行为追究责任主体相应法律责任，使国家统一的会计制度成为各单位会计工作的“标尺”和“指南针”。

(二) 提高依法行政水平，加快形成高效的会计法治实施体系。

天下之事，不难于立法，而难于法之必行。《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》中提出，要着眼提高人民群众满意度，着力实现行政执法水平普遍提升，努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。会计法治建设中存在的问题，有的是因为修订完善不够及时、规范无据，但更多是因为有法不依、失于规制。各级财政部门是会计法治实施的重要主体，要推进严格规范公正文明执法，提高运用法治思维和法治方式的能力。

1. 加大会计执法力度。加强日常监管和执法检查，依法加大对上市公司、国有企业、金融企业等实体及相关会计师事务所检查力度，从源头上预防和化解违法风险。加大对会计违法违规行为的行政处罚力度和公开曝光力度，让严重违法者付出应有代价。畅通会计违法违规行为投诉举报渠道，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员依法予以奖励和保护。

2. 创新会计执法方式。广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，努力做到宽严相济、法理相融，让执法既有力度又有温度。同时，优化执法检查机制，统一执法标准、统筹执法机制、统合执法力量，提升执法检查的专业性、权威性，并推动以案释法，加强案例教育和警示教育。

3. 强化执法协作机制。推进跨部门联合执法，实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。在财政部主管全国会计工作、相关部门依职权对有关单位的会计资料实施监督检查的法定框架下，建立相

互支持、密切配合、信息共享的联动机制，切实提高执法检查的协同性、处理处罚的威慑性、制度规定的权威性。

（三）探索建立会计诚信体系，加快营造诚实守信的会计法治环境。

法治意识、契约精神、守约观念是现代经济活动的重要意识规范，也是信用经济、法治经济的重要要求。在市场经济条件下，会计诚信是会计主体在会计信息的生产过程中，对会计信息使用者、其他利益相关者的一种基本承诺，也是会计人员必须遵循的基本道德和行为规范。朱镕基总理曾在北京国家会计学院题词：“诚信为本，操守为重，遵守准则，不做假账。”会计诚信要求会计主体和会计人员把国家和社会公众利益放在首位，把诚实守信作为安身立命之本。

1. 探索建立会计诚信体系，完善会计失信惩戒机制。创新事前环节会计信用监管，建立健全会计信用承诺制度，积极拓展会计人员信用信息应用。加强事中环节会计信用监管，全面建立会计行业信用记录，加强对会计主体的动态监管。完善事后环节会计信用监管，依法依规开展失信惩戒。违法情节严重的，坚决依法实施会计行业禁入措施。

2. 加大会计诚信教育，引导会计人员尽职尽责。加强会计诚信课程建设，结合新形势新任务新要求，构建不同财会群体的能力框架，将会计诚信作为能力框架的重要组成部分，教育引导会计人员增强会计诚信意识。完善会计人才评价体系，健全会计人才评价标准，既强调对专业胜任能力的评价，又突出对会计人才品德的评价，充分体现

诚实守信、遵纪守法等基本职业素养。加强会计诚信教育与高等教育、会计人员继续教育、会计资格考试评价的结合，通过高等院校授课、会计人员继续教育、会计资格考试评价，持续不断地对会计专业学生、会计从业人员进行会计诚信观念的灌输，增强广大会计人员诚信从业的自觉性。

3. 注重会计诚信文化建设，健全会计人员守信激励机制。将会计人员信用信息作为先进会计工作者评选、会计职称考试或评审、高端会计人才选拔审查的重要依据。鼓励用人单位依法使用会计人员信用信息，优先聘用、培养、晋升具有良好信用记录的会计人员，使会计人员在潜移默化中提高诚信意识。注重发挥报纸、广播、电视、网络等媒体作用，大力宣传会计诚信模范等正面典型，深入剖析违反会计诚信的负面案例，引导会计人员树立诚信理念、践行诚信规范，提升社会整体会计诚信水平。

四、坚持以习近平法治思想为指导，确保各项任务落地见效

（一）完善立法工作机制，推进科学民主立法。

各级财政部门要聚焦实践问题和会计立法需求，提高会计立法的精细化、精准化水平；建立健全会计立法工作机制，增强立法的及时性、系统性、有效性，提高立法的科学性、合理性，增强会计法律法规的可操作性。各级财政部门和中央有关主管单位可依托会计学会、有关高校和科研机构，深入开展会计法治相关课题研究，为推进会计工作法治化提供理论支撑和决策参考；不断完善各类咨询专家工作机制，充分发挥各领域咨询专家在推进会计法治建设中的“智库”作用。

各单位和广大会计人员要积极参与会计立法工作，积极通过各种渠道反馈需求和意见建议，使会计立法充分体现广大人民群众的心愿，更好地满足人民群众对会计法治的要求和期待。

（二）抓好科学理论武装，建设高素质会计法治工作队伍。

扎实推进会计法治建设，离不开一支高素质的会计法治工作队伍。会计立法是为会计审计行为立规矩、定方圆，各级财政部门应当努力提高会计立法人员的思想政治素质、业务工作水平和职业道德水准，使会计立法人员具备遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的能力。会计执法是把“纸上的法律”变为“行动中的法律”的关键环节，各级财政部门和中央有关主管单位应当努力教育和引导会计执法人员忠于法律、捍卫法律、严格执法、敢于担当，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，抓好科学理论武装，铸就“金刚不坏之身”，永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色。

（三）加强普法宣传教育，推进会计人员尊法守法。

加强普法宣传教育是推进全面依法治国的基础性工作。各级财政部门 and 中央有关主管单位要以《会计法》和《注册会计师法》的全面修订为契机，引导社会各方面广泛参与立法，把立法过程变为宣传法律法规的过程，采取灵活多样的形式，畅通普法渠道，加大普法力度，扩大会计法律法规知晓度，促进单位负责人重视和支持单位依法开展会计工作。各单位要积极引导广大会计人员成为会计法治的忠实崇尚

者、自觉遵守者、坚定捍卫者，使尊法、信法、守法、用法、护法成为会计人员的共同追求和自觉行动。