

关于加强国家统一的会计制度 贯彻实施工作的指导意见

(征求意见稿)

为贯彻落实全面依法治国基本方略,适应经济社会发展新形势、新任务、新要求,进一步规范会计工作、会计行为,推动国家统一的会计制度有效实施,提高各单位会计信息质量,切实维护市场经济秩序和社会公众利益,现就加强国家统一的会计制度的贯彻实施工作提出如下意见。

一、充分认识加强国家统一的会计制度贯彻实施的重要性

国家统一的会计制度是财政部依据《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)制定的关于会计核算、会计监督、会计机构和会计人员以及会计工作管理的各项制度的统称,是开展会计工作、实施会计管理的准绳和依据。维护国家统一的会计制度的权威,抓好国家统一的会计制度的贯彻实施,是贯彻落实《会计法》的重要组成部分,是推动我国会计工作法治化、规范化的重要举措,是实现会计信息口径一致、相互可比,提高会计信息质量的重要保障。近年来,我国会计准则、内部控制、管理会计、会计信息化、人才培养、行业管理等会计制度基本完善,各项会计工作基本实现有法可依、有章可循。然而,会计工作中尊法守法意识依然淡漠,国家统一的会计制度未能有效实施,有

的制度甚至形同虚设，会计工作的合法性、规范性和会计信息的真实性、完整性难以得到保证，必须进一步加强贯彻实施，推动国家统一的会计制度落到实处、有效实施。

二、总体要求

（一）指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以提高会计信息质量为主线，以推动会计工作转型升级为总基调，加强国家统一的会计制度的贯彻实施，规范会计秩序，严肃财经纪律，推进会计工作更好地服务经济社会发展、财税改革新形势新要求。

（二）基本原则。

1. 围绕中心，服务大局。坚持服务发展理念，紧紧围绕经济社会发展和财政中心工作，大力推进会计工作转型升级，在推动科学民主决策、引导资源合理配置、提高单位管理效能、扩大对外开放、营造和谐稳定社会等方面更加积极主动作为，为建设健康有序的社会主义市场经济和全面深化财税体制改革提供有力支撑。

2. 统一领导，分级管理。进一步健全会计管理体制机制，坚持财政部统一规划、统一部署、统一领导全国会计管理工作，地方人民政府财政部门 and 中央直属机关事务管理局、国家机关事务

管理局、中央军委后勤保障部、中国人民武装警察部队后勤部等中央有关主管单位(以下简称中央有关主管单位)按照分级授权、分级负责、权责对等的原则组织开展本区域、本部门会计管理工作。鼓励地方人民政府财政部门、中央有关主管单位在实行国家统一的会计制度的基础上,加强地方、部门会计工作立法,创新管理方式方法,加强和改进基层会计管理工作。

3. 协调配合,统筹推进。坚持按照“全国一盘棋”的思路推进会计管理工作,既要抓好基础性、常规性会计管理工作,又要抓好关键领域、难点问题的突破,盘活“棋局”。坚持加强工作中的协调配合,既要做好各级财政部门间自上而下的纵向管理配合,又要做好各政府监管机构间横向工作协调,形成合力,为会计管理工作营造宽松和谐的外部环境。

(三) 主要任务。

财政部依照法定职责做好顶层设计,加强对全国会计工作的中长期规划,修订《会计法》《中华人民共和国注册会计师法》(以下简称《注册会计师法》)等法律法规,持续完善和推动实施国家统一的会计制度;加强全国会计人才建设工作和会计人员诚信管理;加强对地方人民政府财政部门 and 中央有关主管单位会计管理工作的指导和监督,组织开展会计管理队伍培训,积极协调地方人民政府财政部门、中央有关主管单位与有关监管部门之间的会计监管工作。

地方人民政府财政部门 and 中央有关主管单位依法依规制定本区域、本部门的会计法规或会计政策,配合财政部做好会计

制度的宣传培训和贯彻实施，及时了解、跟踪、报告《会计法》《注册会计师法》以及国家统一的会计制度的实施情况；加强本区域、本部门会计人才建设和会计人员诚信管理；加强本区域会计服务市场的行政监管；加强对所辖区域、所辖部门会计管理机构的指导和监督，组织开展本区域、本部门会计管理队伍培训，积极协调本区域、本部门会计管理机构与有关监管部门之间的会计监管工作。

三、主要措施

(四)构建内容科学、系统完备的国家统一的会计制度体系。

建立高质量的国家统一的会计制度体系是做好会计工作、确保会计信息质量的前提和基础。要认真做好国家统一的会计制度的立改废释，形成内容科学、结构合理、衔接有序、措施完善、运行有效的国家统一的会计制度体系，着力解决制度不适应、不协调、不衔接、不一致等问题；建立健全国家统一的会计制度的立项、起草、论证、协调等相关机制，发挥业内专家的参谋咨询作用，完善社会公众参与机制，增强国家统一的会计制度建设决策的科学性和民主性，提高国家统一的会计制度的建设质量。地方人民政府财政部门、中央有关主管单位拟出台的文件，不得与《会计法》《注册会计师法》以及国家统一的会计制度相抵触，涉及会计工作的，应当依照《会计法》规定的程序报批；地方人民政府财政部门、中央有关主管单位已出台的，明显与《会计法》《注册会计师法》以及国家统一的会计制度不一致的文件，应当立即

予以纠正。各地区、各部门不得违反《会计法》擅自解释会计制度、制定具体办法。

（五）做好国家统一的会计制度的宣传培训。加强国家统一的会计制度的宣传培训工作是推动国家统一的会计制度得到有效贯彻落实的重要组成部分和重要保障。要高度重视对国家统一的会计制度的宣传培训，充分利用传统媒体和新兴媒介，创新宣传培训模式，革新宣传培训方式，多渠道、多层面、广视角、全方位地及时宣传培训国家统一的会计制度的出台背景、重要意义、主要内容、重大变化、产生影响、注意事项等，及时回应社会重点关切，及时消除社会重点疑虑；重视与新出台国家统一的会计制度配套的宣传培训资料的建设工作，切实提高宣传培训资料的科学性、指导性、及时性；建立健全对单位负责人的培训机制，对于影响特别重大的新出台国家统一的会计制度，应及时加强对实施单位负责人的培训宣传工作。

（六）加强会计人员继续教育。会计人员是国家统一的会计制度的具体执行者和管理对象，对于会计人员的继续教育工作必须加强。要加强会计人员能力框架建设，在继续教育中坚持把握会计行业发展趋势和会计人员从业基本要求，突出提升会计人员专业胜任能力，引导会计人员全面、系统学习会计法律法规和国家统一的会计制度，对于会计人员必须学习和掌握的内容，探索通过政府购买服务方式向会计人员提供免费的教育培训；积极协调国家教育主管部门，在会计高等教育、会计职业教育和会计人员继续教育中引入国家统一的会计制度的教学内容，且不得少

于全部教学内容的 1/3，不断培育会计人员对国家统一的会计制度的尊重感、认同感；加强高端会计人才的培养工作，积极发挥高端会计人才的带头引领作用；鼓励社会力量参与会计人员培养，逐步形成政府部门规划指导、社会单位广泛参与、用人单位支持督促、会计人员积极主动的会计人员继续教育新格局；加强对继续教育机构教学质量的检查、评估，会同有关部门严肃查处、遏制虚假培训、强制搭售教材、哄抬培训价格等违法违规行为。

（七）建立会计工作联系点制度。工作联系点制度是密切与基层单位联系、推动会计改革创新的重大制度创新。各级财政部门、中央有关主管单位要建立健全本单位会计工作联系点制度，根据会计管理工作的特点，分别会计管理工作内容，选取会计工作规范、内部制度健全、人员素质较高并具有一定代表性和示范性的基层单位作为本单位会计工作联系点，并加强与联系点单位的日常沟通联系；采取实地走访、座谈、书面征求意见等方式，深入了解国家统一的会计制度在联系点单位的执行效果，认真听取联系点单位对国家统一的会计制度建设与实施的意見，开展“解剖麻雀”式的深度分析，及时发现问题、解决问题，更好地服务基层单位和基层会计人员；大力挖掘培育特色典型，及时总结推广先进做法，真正把联系点单位建成会计工作示范点、模範点，充分发挥联系点单位的引领辐射作用，带动其他单位做好国家统一的会计制度的贯彻实施工作。

（八）建立健全国家统一的会计制度执行情况跟踪机制。跟踪国家统一的会计制度执行情况是形成“制定-实施-评估-再完

善”制度建设闭环，提高国家统一的会计制度科学性、可行性的重要途径。建立国家统一的会计制度执行情况报告制度，各级财政部门、中央有关主管单位要主动围绕当前中央重点工作任务、重要战略决策和财政中心工作，分年度组织开展本区域、本部门所辖上市公司、国有大中型企业、行政事业单位执行会计准则制度、内部控制规范等国家统一的会计制度的情况分析，形成的分析报告应及时报送上级财政部门和本单位党组（党委），充分发挥分析报告对财政预算管理的决策参考和支撑作用。建立国家统一的会计制度执行情况收集机制，地方人民政府财政部门、中央有关主管单位要注重发挥就近就地优势，通过网上咨询平台、意见信箱、调研座谈、问卷调查等方式，及时了解情况、发现问题，对于有明确答复口径的，应及时解释和回应；难以答复的，应及时请示上级财政部门或财政部，并将发现的新情况、新问题逐级上报至财政部；对于社会反映强烈、问题较为突出的相关会计制度，财政部应及时组织有关专家进行全面评估、研究完善。积极探索建立数出一门、多方共享的会计信息公共服务平台。

（九）积极引导会计审计服务机构健康有序发展。会计审计专业服务机构是贯彻落实国家统一的会计制度的重要力量。要加强对会计审计服务市场的重点培育，通过特殊政策扶持、自律组织管理、信用评级公示、行业诚信建设等途径，积极引导和促进会计师事务所、代理记账机构等会计审计专业服务机构规范经营、诚信执业、健康发展；加快推进在公共部门引入会计师事务所审计服务和政府购买会计审计服务，积极探索会计审计专业服

务机构新业务新业态；加强会计审计专业服务机构人员培训工作，坚持职业道德建设与执业能力建设“两手抓两手硬”，切实提高会计审计专业服务机构的执业能力和执业质量；指导和督促依法成立的会计社会组织加强内部管理和自身建设，充分发挥会计社会组织在自律管理、规范行为、反映诉求、促进和谐等方面的作用。

（十）加强会计诚信体系建设。诚实守信是国家统一的会计制度的根本要求，也是会计行业的核心价值，必须长期坚持。要紧紧围绕打造作风优良、业务过硬、诚实守信的会计人员队伍的总目标，加快完善会计诚信激励与失信惩戒机制，抓紧制定会计职业道德规范、会计人员信用信息管理制度、会计人员信用记录分级管理制度等制度，切实加强会计人员信用管理系统建设，认真做好各层级各层面信息系统及数据的日常维护，及时、全面记录会计人员受到表彰奖励、严重失信、违法违规等情况，并将其作为评价会计人员履职和遵循会计职业道德情况、参加先进会计工作者评选、会计职称考试或评审、高端会计人才选拔等资格审查的重要依据；大力挖掘、积极宣传会计工作守信模范及其典型事迹，广泛开展惩戒严重失信行为警示教育，加强对严重失信的单位、个人的社会公示力度，教育引导各单位及其会计人员不断提高会计诚信意识。积极发挥会计社会组织在诚信建设方面的作用。

（十一）切实加强会计监管。依法对单位执行国家统一的会计制度的情况实施监管，是维护国家统一的会计制度权威，确

保国家统一的会计制度得到有效实施的重要制度安排。要坚持问题导向，科学制定会计监管工作规划，明确年度会计监管工作重点，并重点关注新出台国家统一的会计制度可能引发的新情况新问题。坚持包容审慎监管要求，进一步推动各级财政部门简政放权、放管结合、优化服务，构建权责明确、透明高效的事中事后监管体制，按照“谁审批、谁监管、谁主管、谁监管”和“双随机、一公开”的原则，加强对各单位执行《会计法》《注册会计师法》以及国家统一的会计制度的情况的日常监管，引导单位负责人强化会计主体责任、支持和保障会计人员依法依规开展会计工作，督促单位选任具备专业胜任能力和良好职业道德的人员担任总会计师、会计机构负责人、会计主管等重要岗位，探索向国有单位委派总会计师。积极推动单位加强内部控制建设，切实发挥内部控制制度在规范内部运行、防范风险舞弊、强化权力制约等方面的重要作用。进一步加强对会计师事务所、代理记账机构等会计审计专业服务机构的日常监管，严厉打击注册会计师挂名虚假执业、会计审计服务市场低价恶性竞争、违规“批发”业务报告、无证经营等违法违规行为，出具的处理处罚结果要及时向社会公开。加强与相关监管部门的沟通合作，做好国家统一的会计制度与相关监管政策的协调，打通各部门间会计监管信息互联互通渠道，促进会计监管资源综合利用，提升会计监管效能。

（十二）强化保障措施。各级财政部门、中央有关主管单位要将加强国家统一的会计制度的贯彻实施作为一项重要的日常工作抓实抓牢，建立健全工作考核推进机制，层层分解任务、层

层压实责任；在机构设置、人员配备、系统建设、经费保障等方面给予充分必要保障，重点加强对会计政策宣传教育、会计人员信息数据库建设、会计高端人才培养等各方面的经费支持力度；积极构建全国统一的会计管理信息平台，形成上下连贯、分工明确、协同有效的会计行业管理数据和电子政务管理运行体系，推动会计管理信息化向集成、共享、协同进行转变；切实加强对基层会计管理干部的培训工作，逐步形成面向基层会计管理干部的垂直培训与新政策新制度专项培训相结合的培训机制，不断提升会计管理干部依法行政、依法管理会计的能力。

《关于加强国家统一的会计制度贯彻实施工作的指导意见（征求意见稿）》起草说明

一、起草背景

国家统一的会计制度是财政部依据《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）制定的关于会计核算、会计监督、会计机构和会计人员以及会计工作管理的各项制度的统称，是开展会计工作、实施会计管理的准绳和依据。维护国家统一的会计制度的权威，抓好国家统一的会计制度的贯彻实施，是贯彻落实《会计法》的根本要求，是推动我国会计工作法治化、规范化的重要举措，是实现会计信息口径一致、相互可比，提高会计信息质量的重要保障。近年来，我国会计准则、内部控制、管理会计、会计信息化、人才培养、行业管理等会计制度基本完善，各项会计工作基本实现有法可依、有章可循。然而，会计工作中尊法守法意识依然淡漠，国家统一的会计制度未能有效实施，有的制度甚至形同虚设，会计工作的合法性、规范性和会计信息的真实性、完整性难以得到保证。

为此，我们对当前国家统一的会计制度贯彻实施情况进行了认真研究，对贯彻实施中存在的薄弱环节和突出问题进行了深入分析，依据《会计法》《会计改革与发展“十三五”规划纲要》，

研究起草了《关于加强国家统一的会计制度贯彻实施工作的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《指导意见》）。

二、起草过程

2015年年底，国务院第117次常务会议提出“请财政部会同审计署、国务院法制办等有关单位研究提出完善会计制度、强化法律约束、加强会计监管、提高会计信息质量的意见”。随后，根据国务院常务会议精神，财政部会计司先后赴海南、上海、浙江、广东、深圳、湖北等地开展调研，并在前期调研的基础上，于2017年2月在会签审计署、国务院法制办后向国务院上报《财政部关于进一步加强会计工作的报告》（财会〔2017〕5号）（以下简称《报告》），明确了进一步加强会计工作的基本思路。

2017年以来，为落实《报告》有关精神，财政部会计司又分别赴江苏、广西、甘肃、上海、山西、湖北、陕西等地召开基层会计管理机构负责人、基层会计单位、基层会计人员座谈会，进一步摸清情况、找准问题、共商对策，并在此基础上形成《指导意见》。在起草过程中，我们始终坚持以下原则：

一是坚持问题导向。直面当前国家统一的会计制度贯彻实施过程中的突出问题，深刻剖析问题成因，力求做到“对症下药”。

二是坚持依法推进。以《会计法》为根本指引，以加强国家统一的会计制度的贯彻实施为根本目的，突出和强化会计法治思维，积极构建学法、尊法、守法、用法的良好氛围。

三是坚持改革创新。主动结合当前全面深化改革新成果、新要求，打破以往会计管理工作的固有思维，坚决贯彻落实《会计

改革与发展“十三五”规划纲要》既定工作任务，大胆引入会计管理工作新机制、新方法，助力会计改革与发展。

四是坚持突出基层。将管理重心和管理重点下移，强化靠前监管、就近就地管理，赋予基层会计管理机构新的工作任务和使命，充分调动和发挥基层会计管理机构在国家统一的会计制度贯彻实施工作中的关键性作用。

三、主要内容

《指导意见》包括“充分认识加强国家统一的会计制度贯彻实施的重要性”、“总体要求”、“主要措施”等三个部分，提出了加强国家统一的会计制度贯彻实施工作的指导思想、基本原则、主要任务，并从建立健全国家统一的会计制度的建设机制、宣传教育机制、实施跟踪机制、监督检查机制、实施保障机制等五个方面提出了九项具体措施。