

关于《中华人民共和国会计法修订草案 (征求意见稿)》的说明

一、会计法修订的必要性

《中华人民共和国会计法》(以下简称会计法)是规范会计工作的根本大法,自 1985 年发布实施以来,特别是经过 1999 年修订和 1993 年、2017 年两次修正,在规范会计行为、提高会计信息质量、维护市场经济秩序、推进法治社会建设方面发挥了重要作用。近年来,随着我国全面深化改革的持续推进,会计法的实施环境已经发生了重大变化,经济社会发展和会计改革工作中的新情况、新问题亟需以法律形式加以明确和规范,要求我们通过修订完善会计法,以良法促进发展、保障善治。

(一) 修订会计法是落实全面依法治国要求的重要举措。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度作出了全面依法治国这一重大战略部署。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出了“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的总目标,2015

年12月国务院第117次常务会议明确提出“完善会计制度、加强会计监管、强化法律约束、提高会计信息质量”的具体要求。为此，开展会计法修订工作，用法治思维、法治手段规范会计工作中的新情况、新问题，促进会计行业持续健康发展是财政部门、会计行业落实党中央国务院要求的重要举措，是深化依法治国的一次重大实践，是“十三五”时期我国会计改革与发展的重要任务，关系到我国会计行业的战略布局和发展方向。

（二）修订会计法是会计行业更好服务经济社会发展的客观要求。会计工作是经济活动的“关口”，任何合法或者非法的经济业务事项都需要通过会计账目加以反映，会计信息的真实可比有用，有利于市场主体降低交易成本、促进资金有效流动、避免资源浪费，推动市场经济健康发展，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。经济越发展，会计越重要。经济高质量发展需要高质量会计信息作支撑。为此，开展会计法修订工作，积极发挥良法促进发展、保障善治的重要作用，有利于完善市场主体会计系统的结构和功能，进一步规范会计秩序，增强会计信息的可靠性、可比性，更好地发挥会计在经济管理中的职能作用。

（三）修订会计法是会计行业健康发展的内在需要。目前，我国会计工作的内容已从传统的记账、算账、报账、核账、查账等，逐步延伸到价值管理、资本运营、风险控制、

决策支持等多个方面，会计管理活动的深度和广度正在不断拓展。随着信息技术和互联网技术的快速发展，会计核算与业务活动的同步集成进一步推进，会计工作的组织形式、技术手段、服务模式等正发生新的、重大而深刻的变化。不以规矩不能成方圆。为此，开展会计法修订工作，就是要将当前会计工作中出现的新变化、新要求、新模式、新业态通过法律形式予以明确和规范，以进一步提高会计工作职能定位，促进会计工作全面转型升级。

二、会计法修订的主要过程

此次会计法修订工作坚持以科学立法民主立法、继承与发展有机统一、法治建设与诚信建设同步推进为基本原则，以提供高质量会计信息为落脚点，立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题。2016年，财政部着手会计法修订前期准备工作，就会计法修订面向全社会开展网络问卷调查，共有90多万人参加，广泛征询社会各界人士对此次修法的意见建议。2017年，财政部全面启动修法工作，制定《〈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，开展立法研究。连续两年，通过省部共建平台、外部专家咨询机制、委托地方监管局、拜访全国人大代表政协委员等方式开展专项课题研究，形成25篇累计18万字的研究报告。实地调研走访各类基层单位170余家。在此期间，根据国务院关于取消会计从业资格认定的决定，于

2017 年对会计法部分条款进行了修订。2018 年，财政部印发《关于就〈中华人民共和国会计法〉修订重点问题征询社会意见的通知》，进一步充分听取社会各界人士对修法工作的意见建议，共收到各类反馈意见 100 余件。2019 年 3 月，形成《中华人民共和国会计法修订草案（征求意见稿）》，并在全中国财政系统内部征求意见，共收到各单位反馈 459 条意见。随后，财政部对收集的意见进行了认真梳理，形成面向社会的《中华人民共和国会计法修订草案（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）。

三、会计法修订的主要内容

与现行会计法相比，征求意见稿将原来的 7 章 52 条修订为 6 章 60 条，包括总则、会计核算、会计监督、会计机构和会计人员、法律责任、附则等，共修改了 39 条，增加了 11 条，删除了 2 条，合并 1 条，保持不变 11 条。主要变化包括：

一是在总则部分，适应政府会计改革新变化，将本法需要规范的财务会计报告的范畴明确为企业财务会计报告、政府会计主体的财务报告和决算报告、民间非营利组织财务会计报告、以及其他会计主体的财务会计报告，并根据政府机构改革和军队改革的有关变化，进一步理顺会计行政管理体制。

二是在会计核算部分，对需要进行会计核算的经济业务

事项，按照主要财务会计报表项目进行了高度概括，突出企业与政府会计主体会计核算的共性要求；充分考虑会计法与会计准则等下位法的定位及分工，删减了会计法中部分针对会计核算的细节性规定，如：会计凭证错误的具体更正方法等；增加了对会计信息化的原则性要求，同时，考虑到信息化条件对会计核算的流程产生的影响，修改部分条款表述，以兼顾手工记账与信息化条件的情况。

三是在会计监督部分，为确保内部控制对规范会计核算行为、提高单位会计信息质量发挥有效作用，增加了对单位建立和实施内部控制提出总体性要求；从优化政府监管、社会监督、单位内部会计监督的“三位一体”的会计监管体系出发，完善单位内部会计监督和财政部门会计监督的范围；破解会计监管难题，明确了政府业务监管与政府会计监督的基本关系以及相应的处理方法；从保障会计师事务所的社会监督权力的角度，增加单位或个人不得干扰、阻挠会计师事务所正常开展工作的规定。

四是在会计机构和会计人员部分，为激活单位内部会计管理活力，修改了对单位会计工作的组织方式的强制性规定；明确必须设置和可以设置总会计师的单位范围，并进一步保护总会计师的法定职责；落实“放管服”改革要求，放宽会计机构负责人（会计主管人员）的任职条件；加强对具有签字权的会计人员的管理，增加对单位财务负责人、会计

机构负责人（会计主管人员）实行备案制度的要求；顺应社会管理新趋势，增加对依法成立的会计人员、会计机构的自律组织开展自律管理、自我服务的总体要求。

五是在法律责任部分，按照权责对等原则，进一步明确了会计违法行为的内容，并根据违法行为的动机、后果等，进行了适当分类，提高会计执法监管的可行性；完善会计责任体系，在现有行政责任、刑事责任的基础上，引入会计民事责任；加大违法处罚力度，在行政责任的处罚中，增加了“没收违法所得”的处罚规定，即“先没后罚”，同时，适当提高了经济处罚的数额；增加了代理记账机构的法律责任的规定；保障会计人员合法权益，增加了雇员免责条款。

六是在附则部分，增加了对本法中所涉及的国家统一的会计制度、代理记账等术语的解释；适应对外开放需要，增加了国务院财政部门对境外机构在我国境内发行证券等金融业务所涉及会计管理的特殊规定的授权；适应跨境监管需要，增加了国务院财政部门开展跨境会计、审计监督管理合作机制的授权。