

中国科学论坛杂志

杂志简介

期刊浏览

检索中心

科技动态

编读往来

在线投稿

电子广告

友情链接

关于我国会计法进一步完善的几点设想和建议

浏览次数: 335

关于我国会计法进一步完善的几点设想和建议

袁泉 袁向华

[摘要]:《会计法》颁布实施以来,社会经济形势发生了很大变化,出现了许多新问题和新情况,本文对理顺政府监管职责,建立责任风险机制、完善刑事责任依据、加大违法经济处罚、加强对会计电算化、信息化的规范和管理、明确单位负责人责任认定等方面提出了设想和建议。

[关键词]: 会计法修改 设想 建议

现行《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)是对1985年《会计法》的第2次修订,于1999年10月颁布并于2000年7月正式实施。时隔6年,社会经济形势发生了很大变化,出现了许多新问题和新情况。笔者就如何在新形势下进一步完善《会计法》,提出几点设想和建议。

一、理顺政府监管职责,建立责任风险机制

我国现行《会计法》进一步完善了单位内部监督、社会监督和政府监督三位一体的会计监督体系,形成了强有力的监督机制,使单位内部监督、社会监督和政府监督的职能作用得以充分发挥。但是,在政府监督这一层次,《会计法》第三十三条除了规定财政部门为会计工作的主要监督检查部门外,还规定审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门也有权对单位的会计资料实施监督检查,并规定“有关监督检查部门已经作出的检查结论能够满足其他监督检查部门履行本部门职责需要的,其他监督检查部门应当加以利用,避免重复查账”,但《会计法》却没有对各监督部门的职权进行划分,同时财政、审计、税务等部门内部还存在多个监督机构,就使得会计监督成为全社会、全方位、全过程的监督,大家都管,又都管不到位,而且由于各部门的利益需求各不相同,不可能采用其他部门的检查结论,因而仍然存在重复监督的现象,使得会计监督难以落实,《会计法》的这一规定也就成为一纸空文。所以,建议政府监管机构的主要部门——财政部和证监会的权责作以下划分:财政部主要负责会计准则的制定、颁布与修订工作。证监会的工作重心主要放在上市公司的信息披露的规则上。这些规则主要包括:信息披露的原则、信息披露具体内容与格式、会计信息披露标准、对信息的重要性、准确性及预测性的判断标准等,还包括对信息披露相关的法律法规与违反法律法规之后的处罚条款的制订,同时保持对上市公司的信息披露的监控权,通过法定调查权和处罚权直接监管上市公司的信息披露质量。

同时政府部门对会计的监督缺乏责任风险机制。现行《会计法》第四十七条“财政及有关行政部门的工作人员在实施监督管理中滥用职权,玩忽职守、徇私舞弊或者泄露国家秘密、商业秘密的”,要承担相应的法律责任。但对政府会计监管的事项范围和可能出现的违法情况,显然缺乏全面地覆盖,如对监督不力、监督效力低下应承担什么责任,就没有涉及。所以,现行会计法对政府会计监管主体应承担法律责任的规定,是不够全面的。无风险的监管,必然导致监管效力的下降。

二、完善《会计法》中刑事责任依据

解决市场经济发展中的法制经济的问题,决非仅仅只是解决涵盖各行各业的、各层面的、包罗万象的法律制度的数量问题,而关键则在于解决法律制度建立和执行中的科学性与系统性问题。现行《会计法》体现了“治乱要用重典”的立法思想,但《会计法》仅规定构成犯罪的,依法追究刑事责任,而追究刑事责任缺乏对应的法律依据,在一定程度上降低了《会计法》执行中的权威性和威慑力,这也可能是恶性财务造假案件屡禁不止的重要原因之一。

《会计法》详细列示六类会计违法与犯罪的行为,并明确指出构成犯罪的将被追究刑事责任,但对照经过多次修订后的《中华人民共和国刑法》、

《中华人民共和国刑法修正案》和最高人民法院、最高人民检察院《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定》发现,其中对会计犯罪行为的的规定很少,仅针对提供虚假财会报告罪、隐匿、故意销毁会计凭证、会计账簿、财务会计报告罪和打击报复会计人员罪提出相应的制裁规定,而对《会计法》中列示的其他方面的违法行为没有涉及。另外,提供虚假财会报告罪仅针对公司制企业,其惩治力度仍显不够,故有必要结合会计工作实际,在《刑法》中增加有关惩治会计犯罪的相应条款,对违法行为给予应有的制裁,尤其是刑事制裁。现行《中华人民共和国民事诉讼法》依然是1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过的版本,尔后虽然有大量的补充规定和司法解释,但未作过系统修改,因而也暂无与《会计法》中所列责任相关规范协调的法律条文。我国现行法规中仍然存在“重视行政及刑事的法律处罚,轻视民事法律责任的调节”、“对民事赔偿责任缺乏界定”、“虚假会计信息法律责任的分担没有相关的法律规定”等问题。

三、加大违法经济处罚

在我国目前的法律制度体系下,通过会计方法调节利润的空间相当大,会计违法能带来巨额的资金流入或减少巨额的资金流出,而在我国,目前对会计违法行为的经济处罚力度太轻,这使得会计违法收益极高,而成本很低,即使是在高查处率下,其违法的风险收益仍然大大高于风险成本。所以笔者认为在制定违反会计法规的法律责任时,加大对会计信息造假行为的处罚力度是充分发挥会计法规行为作用的关键,同时也是政府及会计主管部门对会计信息进行监管的法律手段。因为经营者提供失真的会计信息不仅要承担上述声誉损失成本,还必须承担物质成本。根据经营者是“有限理性经济人”并“追求效用最大化”的经济学假设。其行为必定遵循成本效益原则。获得风险收益是经营者提供失真会计信息的主要目的,那么我们认为,使经营者的风险成本大于其风险收益是一种有效防止经营者提供失真会计信息的物质上的内在激励措施。由于制造虚假会计信息的主要目的是获得一定的非法经济利益,如果处罚力度过低,甚至低于虚假会计信息制造者由此获得的经济利益,就无法发挥会计法规对虚假会计信息的处罚作用。如《会计法》第四十二条、第四十三条规定,对违反《会计法》有关规定,对个人处以3000元至50000元的罚款。而会计违法行为多为企业行为,会计人员一般不可能违背企业的意志,进行会计违法行为。因此,个人受罚,其损失不可能全部由自己掏腰包,即使有的经营者造假是个人行为,其受罚的直接成本与预期收益仍然不相匹配。对企业的经济处罚,《会计法》规定最多是10万元,这10万元对预期收入几百万、几千万、甚至上亿元的违法收益来说是微不足道的。现实中某些虚假会计信息案,虽然所造成的后果极其严重,但对有关人员的处罚却比其他犯罪活动轻得多,这就更使得会计信息的造假者有恃无恐。所以,我们应当借鉴国外一些发达国家的做法,大幅度提高对会计违法企业、经营者及会计人员经济处罚的金额,对会计信息造假行为的处罚力度,应数倍于其获得的经济利益和所造成的损失,不仅使造假者无经济利益可图,还会因造假行为倾家荡产。特别是处罚金额应与违法收益挂钩,除了规定处罚金额的低限外,应设置按违法预期收益的一定比例处罚的条款。

四、加强对会计电算化、信息化的规范和管理

随着电子计算机应用的普及,越来越多的企业开始实行会计电算化,为了规范会计电算化工作,《会计法》中增加了有关会计电算化的新内容,即新《会计法》第十三条第二款规定:“使用电子计算机进行会计核算的,其软件及其生成的会计凭证、会计账簿、财务会计报告和其他会计资料,应当符合国家统一的会计制度的规定。”第十五条规定:“会计账簿登记,必须以经过审核的会计凭证为依据,并符合有关法律、行政法规的国家统一的会计制度的规定。会计账簿包括总账、明细账、日记账和其他辅助性账簿。会计账簿应当按照连续编号的页码顺序登记。会计账簿记录发生错误或者隔页、缺号、跳行,应当按照国家统一的会计制度规定的方法更正,并由会计人员和会计机构负责人(会计主管人员)在更正处盖章。使用电子计算机进行会计核算的,其会计账簿的登记、更正,也应当符合国家统一的会计制度的规定。”除了以上规定外,针对现今会计电算化的新特点,如网络技术的会计应用规范、会计网络系统的安全防护规范,认清发展方向,进一步完善法律规章,促进《会计法》的不断发展。

五、明确单位负责人责任认定

现行的《会计法》规定了单位负责人是本单位的会计责任主体。但单位负责人只有第四十五条“授意、指使、强令会计机构、会计人员及其他人员伪造、变造会计资料,或者隐匿、销毁应当保存的会计资料”明显要负直接的法律责任,其它条款的责任人并不特指单位负责人,可以是直接主管人员和其他直接人员,追究单位负责人的法律责任缺乏明确具体和具有可操作性的规定。而如果单位存在违反会计制度规定的行为,伪造、变造会计凭证,编制虚假财务会计凭证、会计账簿和财务会计报告等行为,被追究责任的个人是“直接负责的主管人员和其他直接人员。”这里,“单位负责人”和“直接负责的主管人员”显然是两个概念,如果按照内部分工原则,单位内部主管会计工作的是总会计师或其他责任人。那么,单位负责人应负的责任体现在哪里呢?因此,可以看出,《会计法》对单位负责人因单位提供会计失真信息应承担的责任无法落实,与其前述的单位负责人对会计工作和会计资料的真实性和完整性负首要责任的规定不一致。

因而,在进一步修改会计法时,应当明确扩大单位负责人对会计信息真实性、完整性的责任范围。也就是,应当明确规定,凡是企业有会计违法行为,只要该行为经认定为企业行为,那么,不仅有关直接责任人员、直接主管人员要受处罚,企业要受处罚,而且企业负责人也必须同时受处罚。

总起来考察,《会计法》所规范的内容、范围应与一定的政治经济条件相适应,具有鲜明的时代特征。因此,《会计法》经过一段时间的实施后进行修改和补充是一种正常的必然现象。百年来中国与美国以及其他国家所出现的严重影响所有者权益的会计与审计问题表明,世界上既没有万能的法律制度,也没有一劳永逸、一成不变的法律制度,包括会计、审计在内的各个方面的法律制度都必须随着政治经济环境的变化,适时加以增补、调整及其修订,以从始至终解决好法律制度在管理与控制中的针对性、切实性问题。

主要参考文献：

[1]李若山.《我国会计问题的若干法律思考》.《会计研究》1999年第6期

[2]周铁光.《完善我国会计法规体系的思考》.《经济师》2005年第4期

[3]2000年7月1日起施行的《中华人民共和国会计法》