

会计改革与发展“十三五”规划纲要

“十三五”时期（2016年至2020年）是全面建成小康社会的决胜阶段，也是全面建成与社会主义市场经济相适应的会计体系的关键时期。为科学规划、全面指导未来五年我国会计改革与发展，更好地为经济社会发展和财政中心工作服务，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《国家财政“十三五”规划》的有关要求，制定本规划纲要。

一、“十三五”时期会计改革与发展面临的形势

“十二五”时期，会计行业紧紧围绕服务经济社会发展大局和财政中心工作，坚持解放思想，开拓创新，会计改革与发展取得了显著成绩。以《会计法》为中心的法律、法规和配套规章进一步完善，会计法制化建设得到加强；企业会计准则体系进一步完善并有效实施，与国际财务报告准则持续趋同；修订行政事业单位会计准则制度，根据国务院批准发布的《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》印发了《政府会计准则——基本准则》，在医院等事业单位会计制度中率先引入权责发生制，政府会计改革取得积极进展；全面加强管理会计体系建设，指导、推动管理会计有效应用；企业内部控制规范体系有效实施，发布实施行政事业单位内部控制规范，对行政事业单位加强内部控制建设和权力制约

提出指导意见；发布实施企业会计信息化工作规范，企业会计准则通用分类标准稳步推行；以《会计行业中长期人才发展规划（2010——2020年）》为指导，全面实施全国会计领军（后备）人才培养工程及其特殊支持计划、大中型企事业单位总会计师素质提升工程、会计名家工程等高端人才培养工程，稳步推进会计专业技术资格改革，大力开展会计人员继续教育和职业道德教育，会计队伍整体素质明显提高，职能作用进一步发挥；全面贯彻《关于加快发展我国注册会计师行业的若干意见》（国办发〔2009〕56号），注册会计师行业较快发展并不断做强做大，注册会计师执业质量和社会公信力稳步提升；会计学会、会计行业自律组织建设得到加强，会计理论研究、会计教育工作取得积极进展；会计对外交流与合作进一步深化；会计管理体制进一步完善，会计管理工作不断加强。在肯定会计改革与发展取得成绩的同时，应当正视会计工作中存在的问题和不足，主要表现在：会计工作的转型升级仍不能适应经济管理要求，复合型、国际化高端会计人才相对缺乏，会计法治建设、内部控制建设、会计诚信建设和会计监管工作仍需进一步加强等等，这些问题都需要在“十三五”时期通过制度创新、机制创新、理论创新切实加以解决。

“十三五”时期，会计行业机遇与挑战并存，会计改革与发展任务艰巨而繁重，会计的服务对象、服务领域、工作职

能、工作手段、工作体制和工作机制都面临着重大转型升级。党的十八届三中、四中、五中全会作出了一系列重大战略部署，对建立权责发生制政府综合财务报告制度、内部控制建设、加强现代服务业发展等提出了明确要求，指明了改革发展方向；我国经济发展方式的转变、供给侧结构性改革的推进、国有企业改革的深化和资本市场的发展，为企业会计准则完善和顺利实施、管理会计广泛应用提出了明确的要求；贯彻人才强国战略和完善人才评价激励机制，为加强会计人才队伍建设和健全会计人才评价制度提供了有力政策保障；国家大数据战略和“互联网+”行动计划的实施，为信息技术在会计领域的深入应用奠定了坚实基础；我国积极参与全球经济治理以及“一带一路”战略的实施，为我国深入参与国际会计标准的制定，全方位开展会计对外交流与合作提供了有利条件。当然，“十三五”时期我国会计改革与发展也面临诸多挑战。随着我国经济结构调整和发展方式转变，会计工作面临许多新情况、新问题，要求会计法制、会计标准必须适应环境变化不断完善、强化实施，要求会计从业人员必须转变观念、开拓创新，要求会计监管和宏观管理必须改进监管方式、形成监管合力和牢固树立服务理念，在认真总结过去五年会计行业成绩经验基础上，科学引导会计行业在未来五年健康顺利发展。

二、“十三五”时期会计改革与发展的总体要求

（一）指导思想。

“十三五”时期，会计改革与发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和中央决策部署，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕经济社会发展和财政中心工作，全面加强会计法制建设、会计标准建设、会计人才队伍建设、会计服务市场建设、会计理论建设，进一步健全完善会计管理体制和机制，全面推动会计转型升级，为全面建成小康社会服务。

（二）基本原则。

——坚持创新引领。创新是会计改革与发展的源泉和动力。会计行业必须不断推进制度创新、机制创新和理论创新，更新发展理念，消除体制障碍，破解工作难题，为会计改革与发展提供持续动力。

——坚持强化法治。法治是会计改革与发展的可靠保障。会计行业必须按照科学民主立法要求，运用法治思维和法治方式，加强会计法律法规体系建设，把会计工作纳入法治化轨道，依法推进会计改革与发展，形成有法必依、执法必严、违法必究的良好氛围。

——坚持服务发展。突出服务理念是会计工作的必然要求。会计行业必须紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，强化服务理念，创新服务方式，努力为经济社会发展和财政中心工作服务，为市场主体和广大会计人员服务，在服务中转型升级，不断提高服务效能。

——坚持文化传承。继承和弘扬会计传统文化是推进会计改革与发展的内在要求。会计行业必须坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，认同与尊崇中国会计行业的传统文化、传统思想价值体系，正确处理继承与发展、借鉴与创新、趋同与互动的关系，切实提高中国会计行业竞争软实力。

——坚持开放合作。对外开放与合作是会计改革与发展的必由之路。会计行业必须树立开放发展、合作共赢理念，以维护国家利益、促进会计行业发展为出发点，坚持企业会计准则国际趋同战略，积极参与国际会计组织治理改革，推进会计服务市场有序开放，深化会计国际交流与合作，在开放合作中不断提高我国会计的国际话语权和影响力。

（三）总体目标。

“十三五”期间会计改革与发展的总体目标是，建立健全与社会主义市场经济相适应的会计体系，深入推进会计工作法治化、信息化、现代化。

——会计法制和会计标准体系更加科学。修订《会计法》、《注册会计师法》及其配套法规、规章，完善会计监管、行政执法机制，切实落实单位负责人对本单位会计工作的主体责任，进一步规范会计秩序，提高会计信息质量和注册会计师审计质量；完善企业会计准则体系，建立政府会计准则制度体系，加强管理会计体系建设，全面推行内部控制规范体系，加强其他会计审计标准体系建设，大力推动各项会计审计标准体系的贯彻实施。

——会计工作转型升级取得实效。适应经济社会发展需要，进一步夯实会计基础工作，积极融合新技术、新手段，推动会计核算技术的优化升级；以建设管理会计体系为抓手，引导、推动管理会计广泛应用；探索会计信息资源有效利用机制，进一步推动各单位会计信息化水平不断提高；加强政策引导、经验交流，不断强化会计工作在信息利用、资本运营、价值管理、内部控制、风险防范等方面的职能作用。

——会计工作者执业能力明显增强。完善会计人员继续教育、会计人才评价等政策并发挥其导向作用，促进广大会计工作者知识结构进一步优化、职业道德素养进一步提高、执业能力和服务水平进一步提升，培育造就结构合理、素质优良的会计人才队伍。

——会计管理体制更加完善。按照依法行政要求，进一步理顺中央、地方、部门、行业组织（团体）在会计管理方

面的权责关系，进一步健全、完善以间接管理为主，法律手段、经济手段与行政手段并用，有利于发挥各方面积极性和创造性的会计管理体制。

三、“十三五”时期会计改革与发展的主要任务

（一）加强会计法制建设。

1.完善会计法律体系。修订《会计法》、《注册会计师法》及其配套法规、规章，提高会计法律法规的科学性、严肃性和可执行性，进一步规范会计审计行为，提高会计信息质量和审计执业质量。

2.广泛开展会计普法教育。采取多种形式广泛宣传会计法律法规和准则制度，广泛宣传加强法制、依法理财、维护国家财经纪律的重要意义，引导单位负责人和社会各界重视、支持会计审计工作，引导广大会计工作者学好用好会计法律知识、自觉树立诚信理念，努力构建学法、用法、守法长效机制。

3.加强会计监督检查。认真开展对《会计法》及会计准则制度执行情况的监督检查，按照定期随机抽查与不定期专项检查相结合的方式，创新监管手段，主动公开检查结果，严肃查处违法会计行为，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。研究建立会计诚信档案和会计“黑名单”制度，将会计人员、注册会计师的诚信记录和单位会计信用信息纳入全

国信用信息共享平台。理顺会计监管机制，整合会计监管资源，形成会计监管合力。

（二）加快推进政府及非营利组织会计改革。

1.建立政府会计准则制度体系。加快落实国务院批准发布的《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，有序推进政府会计改革，在已发布的《政府会计准则——基本准则》基础上，加快制定政府会计具体准则及应用指南和政府会计制度，建立健全政府会计准则制度体系，为编制权责发生制政府财务报告和健全完善政府财务报告体系奠定基础。研究制定政府成本会计制度。抓好政府会计准则制度贯彻实施工作，完善信息化建设等相关配套措施，确保政府会计改革顺利进行。积极参与国际公共部门会计准则建设，不断提高我国在国际政府会计标准制定中的话语权。

2.完善民间非营利组织会计制度。适应民间非营利组织发展要求，密切跟踪基金会、社会团体、民办医疗、民办教育等非营利组织财务管理、会计核算等情况，研究修订民间非营利组织会计制度，进一步规范民间非营利组织会计管理，促进社会事业健康发展。

3.修订社会保险基金等基金（资金）类会计制度。积极配合社保、住房、土地等制度改革，适时修订社会保险基金、住房公积金、土地储备资金等基金（资金）类会计制度。

（三）健全企业会计准则体系。

1.完善企业会计准则体系。根据经济社会发展要求，适时修订、完善相关企业会计准则，及时发布企业会计准则解释。研究制订我国金融市场、资本市场对外开放的相关会计政策。规范企业会计准则体系体例，清理企业会计准则制度类规范性文件，进一步完善企业会计准则体系。

2.继续保持企业会计准则国际趋同。立足我国实际情况，适应国际财务报告准则发展，积极稳妥推进我国企业会计准则与国际财务报告准则持续全面趋同。积极参与国际财务报告准则基金会各层面事务和国际财务报告准则制定工作，不断提高我国在国际财务报告准则制定中的话语权和影响力。充分利用亚洲—大洋洲会计准则制定机构组、中日韩会计准则制定机构会议、国际会计准则理事会新兴经济体工作组等多边、双边交流机制，协调立场，争取支持，为我国企业会计准则建设和国际趋同创造有利的国际环境。深度参与国际综合报告委员会工作，提高我国对国际综合报告框架等规则制定的影响力，持续研究综合报告在我国的适用性和可行性。

3.加强企业会计准则体系实施。加强企业会计准则宣传、培训和对其实施情况的监督检查，密切跟踪、分析上市公司年度财务报告，及时了解企业会计准则执行中的新情况、新问题，完善企业会计问题应急处理机制。健全沟通协调机制，定期与监管部门、有关企业及会计师事务所等沟通交流企业

会计准则实施情况。加强企业会计准则与税收政策、监管政策的协调。做好小企业会计准则体系实施的监督、指导。

4.完善企业会计准则外部咨询机制。发挥会计标准战略委员会在会计准则建设中研究咨询、决策支持的重要作用。发挥会计准则委员会在会计准则研究、起草、实施以及对外交流、组织联系咨询专家队伍等方面的作用，为企业会计准则建设提供重要支撑。健全企业会计准则咨询专家队伍，充实研究力量，改进咨询方式，提高咨询水平。

（四）推进管理会计广泛应用。

1.加强管理会计指引体系建设。坚持经验总结和理论创新，加强政策指导，2018年底基本形成以管理会计基本指引为统领、以管理会计应用指引为具体指导、以管理会计案例示范为补充的管理会计指引体系。制定发布系列分行业产品成本核算制度，推动企业切实改进和加强成本管理。加强管理会计国际交流与合作，不断提高我国在国际管理会计界的地位和影响力。

2.推进管理会计广泛应用。认真抓好管理会计指引体系实施，采取政策宣讲、经验交流、成果推广、人员培训、理论研讨等多种形式和措施，深入推动管理会计广泛应用。同时，加强管理会计理论研究、教学教材改革，支持管理会计创新中心建设。

3.提升会计工作管理效能。以深入实施管理会计指引体系为抓手，积极推动企业和其他单位会计工作转型升级，进一步发挥会计工作在战略管理、预算管理、成本管理、营运管理、投融资管理、绩效管理、风险管理等方面的职能作用，促进企业提高管理水平和经济效益，促进行政事业单位提高理财水平和预算绩效，更好地为经济社会发展服务。

（五）完善内部控制规范体系。

1.完善内部控制规范体系。按照党的十八届四中全会关于“对财政资金分配使用、国有资产管理、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用”的要求，研究制定政府内部控制规范和非营利组织内部控制规范，修订《行政事业单位内部控制规范（试行）》，将行政事业单位内部控制对象从经济活动层面拓展到全部业务活动和内部权力运行。制订行政事业单位内部控制量化指标体系。完善《企业内部控制基本规范》及其配套指引，研究制定《小企业内部控制规范》。积极开展内部控制对外交流与合作，深入参与国际内部控制与风险管理标准制定工作。

2.加强内部控制规范实施。加强对中央企业执行内部控制规范的政策指导，推进地方国有大中型企业实施内部控制规范。密切跟踪上市公司执行内部控制规范情况，定期发布

上市公司执行内部控制规范情况报告。会同监管部门制定中小板、创业板和新三板挂牌公司执行内部控制规范的政策措施。认真贯彻落实《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》，加强对行政事业单位执行内部控制规范情况的监督检查，推动行政事业单位全面开展内部控制建设。

（六）加强会计信息化建设。

1.推进企业会计准则通用分类标准有效实施。不断更新企业会计准则通用分类标准，推动监管部门在监管领域制定和实施监管扩展分类标准，形成各部门协调配合的财务报告数据交换标准体系，适时推动建立以披露财务报告数据为主的社会化会计信息公共服务平台。研究制定企业账户层面和交易层面会计数据以及相关业务数据交换标准，降低会计信息生产成本和企业内外部交易成本，促进企业数据的深度利用。积极参与可扩展商业报告语言（XBRL）等国际标准制定工作，全面提升我国在会计信息化领域的国际影响力。

2.不断提高单位会计信息化水平。认真抓好《企业会计信息化工作规范》等制度的贯彻落实，在不断提高企业会计信息化水平的同时，积极探索推动行政事业单位会计信息化工作，推动基层单位会计信息系统与业务系统的有机融合，推动会计工作从传统核算型向现代管理型转变。引导企业以可扩展商业报告语言（XBRL）提升内部管理信息标准化，

促进财务、业务数据的融合与互联。同时，密切关注大数据、“互联网+”发展对会计工作的影响，及时完善相关规范，研究探索会计信息资源共享机制、会计资料无纸化管理制度。

（七）大力发展会计服务市场。

1.促进注册会计师行业健康发展。不断拓展会计师事务所业务领域，研究建立公共部门注册会计师审计制度、政府购买注册会计师专业服务制度，支持会计师事务所拓展涉税服务、管理会计咨询、法务会计服务等新型业务。研究探索改进会计师事务所选聘方式和审计费用支付方式，着力增强独立性。推动大中型会计师事务所广泛采用特殊普通合伙组织形式，鼓励小型会计师事务所优先采用普通合伙组织形式，适当、适度限制有限责任会计师事务所从事关系公众利益的高风险业务。指导会计师事务所加强内部治理和总分所一体化管理，完善大中小会计师事务所合理布局，进一步推动大型会计师事务所做强做大，促进中小型会计师事务所健康、规范发展。

2.推进代理记账业务不断发展。加强对代理记账业务的政策扶持和业务指导，促进小企业、个体工商户以及其他小型经济组织选择依法设立的代理记账机构代理记账，支持小微企业等的健康发展。探索建立政府购买代理记账服务制度。注重发挥各代理记账行业协会在行业自律方面的服务作用。积极支持其他会计咨询、会计培训等服务业务的大力发展。

3.加强注册会计师行业和其他会计服务行业的行政监管。进一步完善注册会计师行业法规制度，落实行政审批制度改革和简政放权要求，简化会计师事务所设立审批和变更备案，健全会计师事务所退出机制。完善注册会计师考试、注册、职业责任保险等制度。改进中央企业审计轮换制度，探索大型企业集团“主审+参审”审计模式。适应金融改革和多层次资本市场发展要求，完善会计师事务所从事证券期货审计业务管理制度。加强政策协调，研究解决对会计师事务所多头检查、重复检查等问题，探索联合监管机制，形成监管合力，提高监管效能。加强对代理记账机构的事中事后监管，完善代理记账管理信息化平台，建立代理记账机构信息公示制度。探索会计服务业信用体系建设。

4.推进会计服务市场开放。坚持平等互利原则，抓好双边、多边会计服务市场开放谈判和跨境审计监管合作。鼓励会计中介服务机构开展跨境服务，规范会计师事务所跨境执业行为，发挥会计师事务所在中国企业、中国资本“走出去”过程中的积极作用。指导支持会计师事务所以成员所模式为主流构建国际网络、参与国际竞争，重点扶持大型会计师事务所创建民族品牌国际会计网络或在加盟的国际会计网络中日益发挥重要影响。

（八）实施会计人才战略。

1.深化会计职称制度改革。以会计人员能力框架为指导，改革会计专业技术资格评价制度，改进选才评价标准，完善考试科目设置，加强考务管理，提高考试内容的针对性、适应性，推动增设正高级会计专业技术资格，形成初级、中级、高级（含副高级和正高级）等层次清晰、相互衔接、体系完整的会计专业技术职务资格评价制度，充分发挥会计专业技术职务资格评价对会计人才选拔、培养的导向作用。进一步完善会计人员结构，到2020年具备初级资格会计人员达到500万人左右，具备中级资格会计人员达到200万人左右，具备高级资格会计人员达到18万人左右。

2.完善会计人员继续教育制度。完善会计人员继续教育制度，指导会计人员继续教育，不断提高会计人员专业胜任能力。加强继续教育教材、师资队伍建设，丰富继续教育方式、内容和手段，推广在线教育等现代化培训方式。加强对会计人员继续教育机构的管理，规范会计培训市场，坚决打击乱收费、假培训等违法行为。

3.深化会计领军人才培养。研究制定《全国会计领军人才培养工程发展规划》，健全全国会计领军人才培养工程及其特殊支持计划长效机制。创新选拔、培养机制，完善考核、使用制度，不断充实全国会计领军人才队伍，到2020年，完成全国会计领军（后备）人才达到2000名的培养目标。

继续推进会计领军人才特殊支持计划。指导各地财政部门 and 中央有关主管单位开展的会计领军人才培养工作。

4.加快行业急需紧缺专门人才培养。加快推进管理会计人才培养，力争到 2020 年培养 3 万名精于理财、善于管理和决策的管理会计人才。继续加强总会计师制度建设，推动在大中型企业、行政事业单位配备总会计师（财务总监），深入推进大中型企事业单位总会计师素质提升工程。适应我国政府职能转变和全面深化财税体制改革的要求，加大政府会计领域人才的培养力度，造就与政府会计改革要求相适应的会计人才队伍。积极推进高端会计人员和注册会计师国际化人才培养。

5.指导会计专业学位研究生教育。加强与教育部门的协调，推动加速培养应用型高层次会计人才。研究完善会计硕士专业学位质量认证体系，加大案例研究和教学，创新会计专业学位研究生培养模式。积极推进设立会计博士专业学位，完善会计专业学位系列。积极推动会计专业学位研究生教育和会计专业技术资格考试“双向挂钩”。

6.加强会计人员职业道德建设。制定会计人员职业道德规范，加强会计职业道德建设。大力弘扬会计诚信理念，探索建立会计诚信档案制度，加强督促检查和行业自律，不断提高会计人员的职业修养和素质，进一步提高会计社会公信力。

7.加强会计从业资格管理。完善会计从业资格考试大纲，充实、更新无纸化考试题库，提高会计从业资格考试的公正性、科学性。加强会计人员信息化管理，建立统一的会计人员管理平台，促进会计人员基础数据的共享和利用。

8.加强会计管理队伍建设。健全会计管理队伍的选拔、培养和使用机制，要将作风正派、责任心强、业务素质高的干部充实到各级会计管理队伍中来。加强对全国各级会计管理工作者的培训工作，指导、督促会计管理工作者不断更新观念、创新思维，改进工作作风，加强理论业务修养，进一步提高服务社会、服务会计人员的能力和水平。

（九）繁荣会计理论研究。

1.加强对会计理论研究工作的指导。坚持理论创新和理论联系实际，指导会计理论工作者紧紧围绕经济社会发展和财政会计中心工作实际，深入开展会计学术研究和理论创新，加快建立具有中国特色、实现重大理论突破并彰显国际影响力的中国会计理论和方法体系。指导会计理论工作者深入改革实践一线，总结实践经验，形成理论指导，推动会计改革与发展。指导会计理论工作者进一步丰富会计理论研究方法，切实改进文风学风，不断净化学术环境。

2.发挥会计学术人才高端引领作用。继续抓好会计名家培养工程等学术带头人培养；进一步完善《会计研究》、《中国会计研究》（英文版，CJAS）、优秀论文评选等会计学术

成果评价机制，推出一批重大研究成果和高端会计学术人才，更好地推动中国会计理论研究走向国际。

3.加强会计学术组织建设。加强对各级会计学会的业务指导，支持学会依法开展学术活动，规范学会内部管理，努力把学会建设成为服务会计改革与发展的重要智库。不断改进学会会员服务，进一步提高组织凝聚力、增强社会服务力。

四、组织保障

（一）加强组织领导。各级财政部门 and 中央有关主管部门要重视和加强会计管理工作，统筹规划，组织协调，确保规划纲要的有效落实，并指导、督促会计管理机构、会计行业组织、会计学会等加强协作、抓好落实，共同推进会计管理工作，促进本地区（部门）会计管理工作水平不断迈上新台阶。各地区（部门）应当积极推动将规划纲要中重大会计改革与发展举措纳入本地区（部门）的国民经济和社会发展“十三五”规划，充分发挥会计在推动经济社会发展中的基础性作用。有条件的地区（部门），可以结合实际研究制定本地区（部门）会计“十三五”规划或配套政策措施，确保有关重大会计改革任务如期完成、取得实效。各单位要结合实际认真抓好会计组织体系、会计核算体系、内部控制体系建设，进一步规范会计行为、提高会计信息质量和服务水平，更好地为加强经济管理、提高经济效益服务。

（二）健全会计管理机构。各级财政部门要高度重视会计管理机构和队伍建设，进一步健全会计管理机构，充实会计管理队伍，落实会计管理经费，为会计改革与发展提供重要的组织、人力资源和资金保障。各级会计管理机构要增强服务意识，探索建立会计工作联系点制度，并抓好窗口建设，充分利用信息化技术，完善会计管理工作服务平台，进一步提升会计服务质量和效能，推动会计管理工作从管理型向服务型转变。

（三）积极营造规划纲要实施的良好社会氛围。各级财政部门 and 中央有关主管部门应当采取多种形式，广泛宣传规划纲要的基本内容，广泛宣传“十三五”时期会计改革与发展的目标任务，争取社会各界对会计改革与发展的理解、重视、支持，为全面深化会计改革、推进会计事业发展营造良好社会氛围。

（四）建立健全规划纲要实施的考核检查机制。财政部门 and 中央有关主管部门要对规划纲要确定的目标任务进行分解，并督促落实；要定期检查、评估规划纲要的落实情况，针对存在问题及时采取有效措施，确保规划纲要确定的各项目标任务落到实处、取得实效。