

关于会计从业资格问题的研究

李玉环

(中国财税博物馆 310002)

【摘要】本文回顾了我国会计从业资格制度的产生、发展的历史,对其演进过程中的问题进行较系统的阐述,特别是就会计从业资格制度修订过程中当时一些问题的思考进行了介绍。文章最后结合我国当前会计人员及其管理的现状,就会计从业资格的存废等问题提出意见和建议。

【关键词】会计;从业资格;制度;研究

会计人员从业资格是指从事会计工作的人员需要具备的法律资格。会计从业资格证书是会计工作人员持有的上岗凭证,是会计人员从事会计工作的合法依据。会计从业资格最早正式出现在1999年10月修订发布的《会计法》中。根据2017年前会计法规制度的相关规定,未取得会计从业资格的人员不得从事会计工作,要从事会计工作,首先必须取得会计从业资格,持有会计从业资格证书。会计从业资格是在原会计证基础上发展而来的,存在着广泛的社会影响。本文就会计从业资格制度的产生发展进行研究,并对其进行反思,以期有关部门对会计从业资格制度决策提供参考。

一、会计证制度的产生及其背景

会计证管理制度最早由河北省财政厅于1984年年初率先试行,黑龙江、湖北等地相继加以发展。会计证管理制度的基本点包括以下三个方面:一是财政部门对本地区所有会计人员会计基础专业知识统一组织考试、考核或进行培训,合格后向其颁发从事会计工作资格证书;二是会计人员凭证上岗,没有取得会计证的人员不得上岗工作,也不能参加会计专业职务的评聘;三是对取得会计证的人员进行定期考核、检查,作为考核其会计工作业绩的依据。

1990年3月,财政部在总结河北等十几个省区市会计证管理经验的基础上,制定发布《会计证管理办法(试行)》,在全国范围内试行会计证管理制度。《会计证管理办法(试行)》主要内容包括:(1)规定取得会计证的条件,包括取得会计证的基本条件和具体条件。取得会计证的基本条件包括:①坚持四项基本原则;②遵守会计法规、制度;③具备一定的会计专业知识;④热爱会计工作,秉公办事。对于取得会计证的具体条件,分别不同情况作出规定:对于已评定会计员以上会计专业职务任职资格或取得中专以上财经专业学历并符合基本条件的会计人员,直接为其颁发会计证;对于未评定会计专业职务任职资格,又不具备中专以上财经专业学历的人员,专业知识考试合格并经考核符合基本条件的,对其颁发会计证。从这一点来看,当时会计证所要求的会计人员专业水平处于中专财经专业以下的水平,不高于中专水平。(2)专业知识考试由省级以上财政部门统一部署、各级发证机关统一组织。考试科目包括财务会计法规、会计基础知识、专业财务会计(一般分工业、商业、农业、预算、金融、交通运输、基本建设等专业)、计算技术(会计应用数学和珠算)等四个科目。(3)规定取得会计证人员的职权。取得会计证的人员可以依法独立行使会计人员的职权,参加会计专业职务的评审、聘任(任命)和优秀会计人员的评选。未取得会计证的人员不得任用其独立担任会计岗位工作。对任用无会计证人员担任会计机构负责人、会计主管人员、出纳人员的单位,开户银行不予办理留存印鉴卡片。(4)规定会计证的用途。公司企业的会计机构负责人、会计主管人员、出纳人员所取得的会计证可作为其任职的资格证明,用于公司企业年检和重新登记注册的资格证明。

与《会计证管理办法(试行)》相配合,财政部1996年6月发布《会计基础工作规范》,对会计证

的使用作出进一步的规定,明确未取得会计证的人员不得从事会计工作;对会计人员违反职业道德情节严重的,规定应作出吊销其会计证的处罚。这一规定相对《会计证管理办法(试行)》的规定更为严格,原来未持有会计证的人员只是不能独立担任会计岗位的工作,而《会计基础工作规范》则是不能从事会计工作。

《会计证管理办法(试行)》是我国出台的第一个全国性的会计从业准入制度,会计证制度的产生并在全国范围内推广具有必然性,是当时背景下我国会计发展的必然产物。笔者认为至少可以从以下几个方面来认识会计证制度的产生。

一是会计证制度的产生是由当时我国会计人员的现状所决定的。根据杨纪琬主编的《现代会计手册》(中国财政经济出版社1988年出版),1986年全国共有会计人员6 919 001人,其中全民所有制单位2 358 347人、县以上集体所有制单位512 761人、城市街道集体所有制单位143 184人、乡镇企业1 002 262人、农村生产队285 965人、其他单位42 788人。从会计人员接受专业教育的情况来看,全民所有制单位会计人员235 8347人中,研究生毕业121人、大学本科毕业26 029人、大学专科毕业48 987人、中等专业学校毕业405 824人、三个月以上短期专业训练的877 587人,而未经过系统专业训练的999 808人;中专以下(不含中专)会计人员所占比例高达79.61%,未接受专业系统训练的达到42.39%。这还是全民所有制单位的情况,至少其他所有制单位的会计人员,接受中专以上专业教育的会计人员的情况,则更加可想而知。作为会计证产生地的河北省,1986年全民所有制单位会计人员总数为88 999人,其中中专毕业以上的会计人员为18 420人,占会计人员总数的比例为20.7%,中专以下的会计人员占79.30%,而其中未接受过专业系统培训的占29.30%。至于边远地区的情况则更差。通过会计证制度强制未接受过中专以上财会知识系统教育的会计人员,以及拟进入会计岗位的人员接受财会基础知识教育,以促进会计人员加强业务学习,提升业务素质,做好会计工作则非常必要,也是保证会计人员基本素质的重要措施和保证。也正因为如此,当时会计证所要求的会计专业水平设置在中专财经专业以下。

二是会计证制度的出现是由于当时会计工作的特殊使命所决定的。国务院1978年发布的《会计人员职权条例》规定,会计人员“要通过财务会计工作,正确反映和监督经济活动、管好各项资金,提高资金使用效果,保护国家财产,维护财经纪律,促进增产节约,增收节支,为发展社会主义事业服务”。财政部1984年发布的《会计人员工作规则》要求,“会计人员必须贯彻执行国家的财经方针、政策、法律、制度,维护国家利益,对经济活动进行严格的核算和监督,提供会计资料,促进增收节支,提高经济效益。”由此会计人员承担着对企业经济活动进行核算和监督的职责,负有贯彻执行国家财经方针政策、维护国家利益的责任。会计人员为履行职责必须具有一定的专业素质。而当时会计人员普遍专业教育程度低的现实,使会计人员很难全面履行其职责和使命。全面推行会计证制度,尽快提高会计人员的基本素质,对于做好会计工作,发挥会计的职能作用无疑是一个很好的选择。

在改革开放初期,全民所有制单位的会计人员是以国家干部的身份从事会计工作。根据1986年统计,全民所有制单位会计人员中拥有国家干部身份的为178 3837人,占会计人员总数的75.64%,以工代干的有574 510人(《现代会计手册》)。国家干部是当时人们所向往的职业并且具有良好的发展前景,而当时成为国家干部的主要途径一是高等院校毕业成为国家干部;二是通过以工代干转为国家干部,即所谓的“转干”。会计岗位自然就成为当时人们就业的最佳选择,成为人们趋之若鹜的岗位,成为干部家庭子弟和关系户的首选。为了保证会计人员的基本素质,需要有相应的制度保证。而通过考试取证的会计证制度,设置掌握财会基础知识的基本门槛,促进人们对财会知识的学习,保证进入会计岗位的人员具有从事会计工作的基本素质,自然是一个好的制度设计;同时也可以对一些干部家庭子弟或关系户转干起到制约和监督作用。可以说,会计证制度解决了会计人员学历水平和业务素质偏低,会计人员违规上岗缺乏必要监督制约等问题。

三是会计证制度是当时强化会计人员管理和保护会计人员权益的需要所决定的。为加强会计人员管理,需要有一定手段和方式密切会计人员与其主管部门和财政部门的联系。而会计证制度正好充当这一手段,成为财政部门等与会计人员联系的方式。正如时任财政部会计事务管理司副司长的余秉坚在《会

计改革十年回顾》一文中所说,“会计证管理制度是管理会计工作和会计人员的较好办法,密切了财政部门、业务主管部门和会计人员的关系,增强了会计人员自我约束、自我提高素质的积极性,对无视财会制度,阻挠、干涉会计人员依法独立执行业务的某些行政领导人也起到一定的制约作用。”《会计改革参考资料》(1989年,第2期,总第56期)。会计工作涉及经济利益关系,单位的各项财务收支均要通过会计核算表现出来,会计人员自然成为各种利益关系的焦点。会计人员在会计工作中执行国家财经制度,维护国家利益,对企业经济活动进行监督,难免与有关人员发生冲突,受到打击报复。会计证制度在某种程度上强化了财政部门作为会计人员之家的意识,增强了会计人员的责任感,有利于保护会计人员严格执行财会制度,维护财经纪律的积极性,在会计工作中受到打击报复时维护其利益。

二、会计证制度和会计从业资格制度的发展演变

我国会计证制度发展到现在,大致经过会计证制度阶段和会计从业资格制度两个阶段。

(一) 会计证制度的完善

在会计证制度阶段,财政部1996年对其进行修订和完善,重新发布了《会计证管理办法》。当时修订会计证制度的背景是我国正从计划经济体制向市场经济体制过渡,市场经济体制的一些观念和做法对社会经济运行产生重大的冲击。表现在会计领域则是会计人员的流动性和工作的选择性加大,市场上一些不规范的做法冲击着会计证制度相关的市场。此外由于会计证考试内容、管理等方面的内容规定不够具体,各地区、部门在具体执行过程中采用的做法存在较大差别,个别地区、部门甚至出现随意放宽会计证取得条件、随意增加会计证考试培训收费、降低会计证考试水平等混乱现象。

新办法修改的内容主要包括:(1)提升会计证的地位,要求从事会计工作的人员必须取得会计证,各单位不得任用未取得会计证的人员担任会计岗位工作。对于会计证的取得,修订后的会计证办法规定,现在会计岗位工作、已取得中专以上财经专业学历(含中专),经考核能够胜任一个会计岗位工作的人员,可直接为其颁发会计证;不具备中专以上财经专业学历的非会计人员,须参加会计专业知识培训,取得岗前培训合格证书,并经会计证专业知识统一考试合格,可为其颁发预备会计证;具有中专以上财经专业学历的非会计人员可免试会计基础知识、珠算和初级会计电算化,参加另外两个科目考试合格的,可为其颁发预备会计证。(2)扩大会计证的适用范围。原办法仅适用全民所有制企业,新办法规定适用于在国家机关、社会团体、企业、事业单位和其他组织的会计人员。(3)明确规定会计证实行考试制度,会计证考试原则上每年进行一次,由各省区市财政部门统一组织。考试科目包括财务会计法规、会计基础知识、会计实务、珠算和初级会计电算化。(4)规定实行会计证注册登记和年检考核制度。

相对于原《会计证管理办法(试行)》,会计证已开始由原在职会计人员的资格证,向会计岗位上岗证发展,即非在岗的人员(准备从事会计工作的人员)也可以取得预备会计证。这表明会计证已开始向社会化方向发展过渡。至于会计证所要求会计人员业务水平,仍维持在中专财经专业以下水平,即中专以上财经专业学历的人员可以直接取证。

(二) 会计从业资格制度的建立

1999年10月第九届全国人大第十二次会议通过修订的《中华人民共和国会计法》,其中规定“从事会计工作的人员必须取得会计从业资格证书”,并明确规定会计人员从业资格管理办法由国务院财政部门规定。这一规定,为会计从业资格制度提供了法律依据,也使会计证制度发展进入会计从业资格的阶段。《会计法》中强化会计从业资格管理的规定,其目的在于进一步规范会计秩序,加强对会计队伍管理,适应市场经济发展的需要。

与《会计法》修订相配套,2000年5月财政部在会计证制度的基础上,制定发布《会计从业资格管理办法》,实行会计从业资格管理,以提高会计人员的业务素质和工作水平,督促各单位依法任用合格的会计人员,加强会计队伍管理和规范会计秩序。《会计从业资格管理办法》内容包括会计从业资格管理权限、会计从业资格的取得、会计从业资格证书的注册登记和年检、罚则等。相对于《会计证管理办法》,主要变化包括以下内容:(1)严格取得会计从业资格应具备的条件。对于取得会计从业资格证书的方式,规定除具备教育部门认可的中专(含中专)以上会计类专业学历的人员,自毕业之日起两年内(含两年)

可以直接申请取得会计从业资格外,其他人员均需通过参加会计从业资格考试取得会计从业资格。(2)对考试科目进行调整。将原科目“财务会计法规”调整为“财经法规”,增加法规考试的内容;将原科目“珠算和初级会计电算化”调整为“初级会计电算化或者珠算”,其目的则是强化会计人员法制观念和推动普及会计电算化。调整后的考试科目包括财经法规、会计基础知识、会计实务、初级会计电算化(或珠算)四个科目。(3)完善会计从业资格证书的注册登记、年检等后期管理制度,对初始注册登记、变更注册登记、重新注册登记管理办法作出具体规定,提高会计从业资格管理的可操作性;完善会计从业资格证书年检的审核和检查内容。(4)增加会计从业资格相关罚则,包括对单位违法违规的处罚、对持证人违法违规的处罚,并明确了处罚程序。(5)明确会计从业资格分级管理权限,对会计从业资格实行属地管理原则。

《会计从业资格管理办法》最大的特色:一是会计从业资格已发展演变成为会计工作的上岗资格证,未规定会计工作在岗作为取得会计从业资格的前提条件,表明会计从业资格实现社会化。二是会计从业资格相关的要求更为严格。国家机关、社会团体、企业、公司、事业单位和其他组织中从事会计工作的人员均必须取得会计从业资格。持有会计从业资格证书是从事会计工作前提条件,没有会计从业资格证书则不能从事会计工作。三是增加罚则内容,包括对任用未持有会计从业资格证书人员的处罚,持有会计从业资格证书人员在取得过程中违规、在会计工作中违规的处罚等内容,以加大会计从业资格制度实施力度。至于取得会计从业资格的条件,基本上与取得会计证的条件相当。

(三) 会计从业资格管理制度的发展和完善

在《会计从业资格管理办法》发布实施后,随着我国社会主义市场经济体制的不断发展和完善,对会计人员的素质要求越来越高,会计人员的流动也越来越快,《会计从业资格管理办法》中相关规定已不能适应经济体制和市场经济发展的需要。自发布以来,财政部先后三次对其进行修订完善。

1. 2005 年对《会计从业资格管理办法》的修订

为应对市场经济发展新情况新问题,解决由此产生的对会计从业资格管理的新要求,财政部于2005年1月印发修订后的《会计从业资格管理办法》,内容涉及会计从业资格行政委托、会计从业资格证书申领、考试科目、免试部分考试科目的条件、会计岗位、会计从业资格注册和年检、会计从业资格管理与继续教育、行政处罚及港澳台及境外人员会计从业资格管理等,其主要变化包括:(1)调整会计从业资格考试科目,考试科目由原来四个合并调整为三个,即财经法规与会计职业道德、会计基础、初级会计电算化(或珠算)。(2)实行“凡进必考”的原则,今后所有申请取得会计从业资格证书的人员,都必须参加会计从业资格考试。取消原办法中专以上会计类专业毕业人员可直接申领会计从业资格证书的条款,实行单一的考试制度。但规定具备国家教育部门认可的中专以上会计类专业学历的,自毕业之日起2年内,免试会计基础、初级会计电算化(或珠算)两个科目,这类人员只需参加财经法规与会计职业道德科目的考试。同时对会计类专业的范围进行界定,明确会计类专业包括会计学、会计电算化、注册会计师专门化、审计学、财务管理和理财学等专业。(3)对必须取得会计从业资格人员的范围作出规定,在国家机关、社会团体、公司、企事业单位和其他组织中从事会计机构负责人(会计主管人员),出纳,稽核,资本、基金核算,收入、支出、债权债务核算,工资、成本费用、财务成果核算,财产物资的收发、增减核算,总账,财务会计报告编制,会计机构内会计档案管理的人员必须取得会计从业资格。(4)对会计从业资格证书的注册、变更、调转登记的条件、程序、期限等作出新规定;取消会计从业资格证书的年检制度,改为实施日常监督检查制度。(5)会计从业资格考试内容中增加会计职业道德的内容。

相对于修订前的办法,修订后的《会计从业资格管理办法》具有以下特点:一是增加港澳台及境外人员会计从业资格管理的内容,明确港、澳、台和境外人员适用该办法申请会计从业资格证书。二是严格会计从业资格证书的取得要求,实行“凡进必考”的原则,规定今后所有申请取得会计从业资格证书的人员都必须参加会计从业资格考试。三明确了需取得会计从业资格的人员范围。四是取消会计从业资格证书的年检制度。至于会计从业资格所要求的会计专业水平仍维持在中专会计类专业毕业以下水平。

2. 2012 年对《会计从业资格管理办法》的修订

社会主义市场经济体制的逐步完善,对会计人员的业务素质提出越来越高的要求;会计人员流动性增大也为会计人员管理提出了更高的要求;另一方面,信息技术的发展和运用也为更新会计人员管理手段提供了可能。2005年修订发布的《会计从业资格管理办法》中的一些规定已不能完全适应会计发展的要求,如会计从业资格证书调转程序和持证人员信息变更手续繁琐、会计从业资格退出机制欠缺等。根据《会计行业中长期人才发展规划(2010—2020年)》中关于加强和规范会计从业资格管理的要求,财政部于2012年12月再次修订发布《会计从业资格管理办法》。

这次修订涉及会计从业资格的取得、会计从业资格管理、法律责任等内容。修订后的《会计从业资格管理办法》进一步明确了会计人员管理体制,规定了会计从业资格考试方式、考试大纲和题库方面的要求,取消了会计从业资格考试的免试规定和会计从业资格证书的注册登记制度,简化了领取调转会计从业资格证书的登记程序及持证人员的信息变更手续,明确实行会计人员继续教育的学分制管理模式和会计从业资格证书的定期换证制度,进一步完善了持证人员的相关法律责任。这次修订最大的特点:一是进一步严格会计从业资格的取得,进一步强化“凡进必考”的原则,取消了原来规定的具备国家教育部门认可的中专以上会计类专业学历的人员可以免试部分考试科目的规定。二是强调会计从业资格考试大纲、考试合格标准在全国统一。三是适应网络信息技术广泛运用的新情况,明确会计从业资格实行无纸化考试,并对会计从业资格的管理,包括会计人员从业档案、会计从业资格调转以及后续教育等提出更为具体的要求。

3. 2016年对《会计从业资格管理办法》的修订

2016年5月,财政部再次对《会计从业资格管理办法》进行修订。这次修订内容主要有:一是进一步明确会计从业资格管理体制,将原来委托有关部门对会计从业资格管理修订为各有关部门负责各自范围内的会计从业资格管理。二是适应会计从业资格无纸化考试的需要,进一步明确各地各部门会计从业资格考试管理的职责。三是对会计从业资格调转等会计从业资格管理的具体事项作进一步的规定。至于其他内容则没有涉及。

三、对会计从业资格制度的反思

会计从业资格(包括会计证)制度在全国范围内推行已近三十年,在社会经济管理中存在着广泛的社会影响,特别是对我国会计人员管理和会计人员行为更是存在着巨大影响。在社会主义市场经济体制不断完善的今天,特别是在全面深化改革强调“放管服”改革的大背景下,有必要对会计从业资格制度进行总结和反思。

(一) 会计从业资格制度当前已成为会计人员管理的基础

首先,会计从业资格制度是会计专业技术资格考试和会计专业技术职务制度的基础。1992年3月财政部和人事部发布《会计专业技术资格考试暂行规定(试行)》((92)财会字第05号)中规定报名参加会计专业技术资格考试应具备的基本条件之一就是取得会计证。也就是说,未持有会计证的人员不能参加会计专业技术资格考试,也不能取得会计专业技术资格,也不能聘任和担任相应的会计专业技术职务。此后这一规定,为至今会计专业技术资格考试报名条件所延续。如财政部和人社部印发的《2016年度全国会计专业技术中高级资格考试考务日程安排及有关事项的通知》和《关于2017年度会计专业技术初级资格考试考务日程安排及有关事项的通知》中,均规定报名参加会计专业技术资格考试应具备的基本条件之一为“具备会计从业资格,持有会计从业资格证书。”

其次,会计从业资格是单位选任会计人员、会计机构负责人以及总会计师的前提条件。关于会计人员任用,从会计证制度到会计从业资格制度,对会计人员持有会计从业资格证书要求越来越严格。最初的《会计证管理办法(试行)》只是规定未取得会计证的人员不得任用其独立担任会计岗位工作,而1996年的《会计证管理办法》则要求从事会计工作的人员必须取得会计证,各单位不得任用未取得会计证的人员担任会计岗位的工作。1999年10月修订发布的《会计法》中,要求从事会计工作的人员必须取得会计从业资格证书。2012年修订的《会计从业资格管理办法》则要求在国家机关、社会团体、企业、公司、事业单位和其他组织从事会计工作的人员,必须取得会计从业资格;同时对任用未持有会计从业

资格证书的人员,对任用的单位规定了处罚规定。

关于会计机构负责人,1999年10月修订发布的《会计法》中明确规定“担任单位会计机构负责人(会计主管人员)的,除取得会计从业证书外,还应当具备会计师以上专业技术资格或从事会计工作三年以上的经历。”

关于总会计师的任用,1990年11月国务院发布的《总会计师条例》和2010年12月国务院修订发布的《总会计师条例》中明确规定担任总会计师职务的人员必须具备的条件之一就是“取得会计师任职资格后,主管一个单位或者单位内一个重要方面的财务会计工作时间不少于3年”,由于会计证以及其此后的会计从业资格是取得会计师等会计专业技术职务的基础,自然也是总会计师任职的基础。也就是说要担任总会计师一职,必须持有会计从业资格证书。

最后,会计从业资格制度是会计人员继续教育制度的基础。财政部1998年1月发布的《会计人员继续教育办法》明确“会计人员继续教育的对象为在职会计人员,具体包括在国家机关、社会团体、企业、事业单位和其他组织从事会计工作并已取得会计证的人员”,并且将继续教育的考核与会计证挂钩,如会计人员未接受继续教育则不得办理会计证年检或者取消其会计证。

(二) 会计从业资格制度存在的社会经济环境已发生重大变化

任何制度都有其产生和存在的社会经济环境,总是一定的社会经济环境的产物,存在于一定的社会经济环境并在其中发挥作用。社会经济环境发生变化,则需要对制度进行变革。会计从业资格制度也是一样,需要有其存在于当前社会经济环境的合理性和必要性。

一是近二十多年来我国会计教育快速发展,会计人员接受正规学历的比重有很大提升。如上所述,会计证制度的产生是与当时我国会计人员接受系统专业训练的人数很少,会计人员业务素质严重偏低,以及会计专业学历教育严重不足的情况相联系的。经过近三十年的发展,会计专业学历教育不足以及会计人员接受专业训练人数较少的情况已经发生根本性的变化。根据调查,截至2015年年末全国会计人员总数为1940万人,其中接受过高等教育(大专及以上)的会计从业人员已占总数的57.07%,远高于2015年全国人口12.45%受过高等教育的水平。根据《会计年鉴2015》,2014年全国会计专业毕业博士研究生185人;会计专业硕士研究生毕业7718人;会计专业本科毕业151309人;会计专业专科毕业285504人;会计专业成人本科毕业98018人;会计专业成人专科毕业147436人;会计专业中职和中专毕业198049人。按现有会计人员1940万人,每位会计人员工作30年计算,每年需要新增会计人员64万人,而2014年会计专业专科以上毕业的人数为690170人,完全能够满足维持会计人员现有规模的需要。另外当年会计中专毕业的还有近20万人,会计中专毕业以上人员完全可以满足我国社会经济发展对会计人员的需要。从会计教育情况来看,2014年全国开设会计专业普通本科的院校有620所,开设会计专业普通专科的院校有1339所,开设会计专业成人本科的院校有446所,开设会计专业成人专科的院校有1126所。至于招收会计专业中职和普通中专的学校则有1781所。这些院校每年培养的会计人才完全可以满足我国会计人才发展的需要。

二是企业所有制结构和会计人员身份发生重大变化。随着我国社会主义市场经济体制的确立和完善,国有企业(原全民所有制企业)的比重逐步下降,民营企业和私营企业得到极大的发展,在国民经济中占有越来越重要的地位。随着国有企业改革的深入,国有企业会计人员的国家干部身份逐步淡化,原来承担的代表国家对单位经济活动进行监督的职能也完全淡化。国有企业的会计人员已经回归企业,成为企业的一员,已经没有国家干部的身份,其需要会计人员按市场规则从人才市场中招录。至于民营企业和私营企业的会计人员,则更是企业的员工,按市场规则从社会人才市场上聘用。单位在其职权范围,选择接受过国家教育部门认可的会计专业系统教育的人员,就能解决保证会计人员基本素质的问题。

在会计从业资格制度存在的当前社会经济环境下,会计证最初产生时着力解决的保证会计人员基本素质和会计人员录用方面的问题,已不是一个问题。从这一点来看,会计从业资格制度在当前存在的必要性是不足的,并且随着改革深化其存在的必要性还将越来越小。

（三）会计从业资格制度实施的社会成本与收益

会计从业资格从本质上来说属于准入性资格，其考试属于准入性考试。现行会计从业资格制度从法律上讲又属于行政许可的范围。会计人员持有会计从业资格证书，则表明国家准许其进入会计岗位，许可其可以从事会计工作。根据《中华人民共和国行政许可法》，设定行政许可应当遵循经济和社会发展的规律，有利于发挥公民、法人或者其他组织的积极性、主动性，维护公共利益和社会秩序，促进经济、社会和生态环境的协调发展。设定行政许可的核心之一就是要确定清楚政府与市场的关系，考虑成本与效益的关系。在社会主义市场经济体制下，要发挥市场在资源配置中的基础性作用，行政许可不能妨碍市场主体自主性的发挥。凡是市场机制能够解决的问题，就不能设定行政许可。

从法律上来讲，包括会计工作在内的所有经营活动或业务活动，均由单位法人代表承担法律责任，选任本单位会计人员和会计机构负责人均属于法人职责范围之事，均由企业法人承担后果。《中华人民共和国公司法》明确规定，有限责任公司和股份有限公司的经理有权“聘任或者解聘除应由董事会聘任或者解聘以外的负责管理人员。”对于单位来说，任用取得会计从业资格的人员担任会计工作，只能说是聘用国家认可其达到可以从事会计工作所需要的业务水平的人员，只是起到对任用人员的业务素质的基本保证作用，或者说是会计从业资格只是国家对单位任用会计人员设定的一个基本标准。在当前的情况下，单位从接受过国家教育部门认可的会计专业系统教育的人员选聘会计人员，其专业水平完全可以达到会计从业资格所要求的基本标准，而且大部分还要高于这一标准。

从经济学角度来讲，会计从业资格制属于管制的范畴，即对会计人才进行管制。管制的起因则是由于会计活动的特殊性和会计信息的外部性，目的在于确保会计人员的基本素质，以确保单位会计人员加工生成的会计信息的可靠性。从经济学考虑，一项管制活动的收益大于其成本，才有其存在的价值。会计从业资格制度同样存在收益与成本比较的问题。其收益或许表现为会计人员基本素质得到保证，会计工作水平和会计信息的质量得到提升，良好的会计工作秩序得以形成。但这些收益往往是无法计量和确定的，很难说会计从业资格制度在其中在何种程度上发挥作用。而会计从业资格制度实施成本则是实实在在发生的。从会计人员来说，至少包括会计人员应考发生的直接货币性成本（如考试报名费用、考试用书购买费用、培训辅导费用，以及参加考试发生的交通和住宿费用等）、非货币性成本（如复习占用的时间、参加培训的时间以及参加考试的时间等）。这些直接货币和非货币成本分散地由各参考人员负担。从会计从业资格管理机构来说，也需要发生相应的管理成本和考试组织成本。这些成本实际上是会计从业资格制度导致的增量费用。这些社会成本是否需要，是否形成收益，值得认真考虑。此外，会计从业资格考试涉及与国民教育的关系问题。极言之，会计从业资格制度实行“凡进必考”的做法，在某种程度上被认为是对国民教育的不完全认可。

由于无法取得计量会计从业资格考试制度对会计人员基本业务素质保证程度的数据，我们只能以会计从业资格考试大纲所要求掌握的内容为基础来分析会计从业资格制度所产生的收益，即其对保证会计人员基本素质发挥的作用。从2016年财政部发布《会计从业资格考试大纲》的内容来看，这些内容都是基础性的知识。如《会计基础考试大纲》的内容，主要包括会计要素与会计等式、会计科目与账户、会计记账方法、主要经济业务的账务处理、会计凭证、账簿、账务处理程序、财产清查和会计报表等内容。再如《财经法规和会计职业道德》科目，其内容只包括会计法律制度、结算法律制度、税收法律制度、财政法律制度和会计职业道德等五部分内容。从接受过中专以上会计专业学历教育的人员来说，对于《会计从业资格考试大纲》规定的内容，都应当是系统地学习过的。我国2014年中专以上会计专业毕业人数近90万人，足以满足社会对新增会计人员的需求，足以保证会计人员的基本素质。这些人员为取得会计从业资格，对已系统学习过的内容再次进行考试，完全无此必要。如果以现在这种程度的会计从业资格考试水平，作为进入会计岗位的门槛，对于目前我国会计队伍建设的必要性也是存疑的。

（四）会计从业资格具体执行中存在的问题还需要破解

管制在最初设立时其初衷都是出于良好的愿望，但经过一段时间后往往会走向管制的反面，被管制活动的相关利益方所绑架，与管制活动所要达到的目的相背离。作为管制活动的会计从业资格考试制度，

目前处于何种阶段目前还无法以数据确证。但会计从业资格制度在实施过程中确实存在一些需要进一步破解和解决的问题。

首先,现行会计从业资格制度与原来会计证制度的初衷已经渐行渐远。会计从业资格目前似乎是为加强对会计人员管理而设定的,目前我国会计人员管理相关的制度基本上都是建立在会计从业资格制度基础上则充分表明了这一点,而会计从业资格的前身会计证提升和保证会计人员基本素质的功能则退而其次。其次,现行《会计从业资格管理办法》强化了某些管理机构的利益追求倾向。实行“凡进必考”的做法,保证了会计从业资格制度实施相关的服务市场规模和利益总量。部分管理人员利用会计从业资格制度进行寻租活动,谋取不当利益。当然这些问题可以通过完善制度,强化管理监督加以解决,但要从根本上根除这些问题则是困难的。毕竟其中的寻租空间很大。再次,会计从业资格制度相关的市场,包括会计从业资格考试培训市场、图书市场等存在某种程度的混乱。这些市场在某种程度上已成为或正成为某些利益集团的寻租场所。

综上所述,从会计从业资格制度赖以存在的社会经济环境、成本效益比较以及其具体实施中存在的问题等方面进行的分析,可以得到会计从业资格制度确无必要存在的结论。但其作为会计人员管理制度的基础,会计从业资格制度的存废则涉及其他会计人员管理制度重构问题。

笔者认为在我国社会主义市场经济体制不断完善的今天,对其他会计人员管理制度同样也需要进行反思,有些制度是否能够发挥其应有的作用,是否需要与会计从业资格挂钩,需要进行认真的研究。如会计人员任用相关的制度和会计专业技术职务制度则未必一定要与会计从业资格挂钩。上面我们已经分析会计人员的聘用不一定就需要会计从业资格制度。从企业来讲,应当落实《公司法》中有关会计人员聘用的规定,使企业自主选用自己需要的会计人员。

对于会计专业技术职务制度,在会计证制度产生以前该制度已经存在并实施,同样不一定需要会计从业资格制度作为其基础。现行会计专业技术职务制度中会计专业职务的任职资格实际上已经成为衡量会计人员掌握会计知识,表明其拥有某一程度会计工作能力的外在证明,现在持有会计专业技术资格证书的人员有相当一批并不是在会计工作岗位上,除了会计专业技术资格考试报名时硬性规定外,会计专业技术职务制度与是否在岗已经脱钩。根据2016年3月中共中央印发的《关于深化人才发展体制机制改革的意见》,“突出用人主体在职称评审中的主导作用,合理界定和下放职称评审权限,推动高校、科研院所和国有企业自主评审”的要求,未来会计专业技术职务出任相关的事务将逐步企业化。

至于会计人员继续教育制度,会计从业资格制度实际上只是继续教育实施的一个抓手,没有会计从业资格制度,可以通过其他方式方法来推进会计人员的继续教育。现行《公司法》和《会计法》均是针对企业单位法人对其行为规范作出规定提出要求的,如《会计法》明确单位法人代表对其财务报表的真实性可靠性负责。从某一企业财务报表,除企业单位出于特定目的进行财务造假等原因影响其真实性可靠性外,则是取决于其会计人员的专业素质。作为企业单位的法人代表,出于其财务报表的真实性可靠性的要求,自然负有做好本单位会计人员的继续教育,加强会计业务培训的责任。由此,笔者建议在《会计法》等相关的会计法规中进一步加大企业单位法人代表对聘用高素质会计人员的责任,以强化其本单位会计人员业务培训的责任。

Research of Accounting Qualifications

Li Yuhuan

Abstract: This paper reviews the history of the generation and development of accounting qualification system in our country, and gives a systematic exposition of the problems in the process of its evolution. In particular, it introduces the thinking of some problems in the process of revision of accounting qualification system. In the end, the paper puts forward opinions and suggestions on the existing and abolishing of accounting qualifications on the basis of the current situation of accounting personnel and its management in our country.

Key words: accounting; qualification; system; research