

《会计基础工作规范（征求意见稿）》和 《填制会计凭证、登记会计账簿操作指南 （征求意见稿）》起草说明

会计基础工作是会计工作的基本环节，也是经济管理工作的重要基础。1996年，财政部制定发布《会计基础工作规范》（财会字〔1996〕19号文件公布、财政部令第98号文件修改，以下简称《工作规范》），对会计基础工作的管理、会计机构和会计人员、会计核算、会计监督、单位内部会计管理制度建设等作出全面规范。《工作规范》的发布实施，在提高会计工作水平、维护经济秩序、强化经济管理、提升经济效益等方面发挥了重要作用。近年来，党中央、国务院对会计工作提出新要求，同时，随着单位的经营管理创新发展、信息技术广泛应用，会计工作的组织方式、管理模式、技术手段等均发生了较大变化。为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署，适应会计实务发展需要，持续提高会计工作水平和会计信息质量，我们对《工作规范》进行了修改，形成《会计基础工作规范（征求意见稿）》（以下简称《工作规范（征求意见稿）》）和《填制会计凭证、登记会计账簿操作指南（征求意见稿）》（以下简称《操作指南（征求意见稿）》）两个文件。现将有关情况说明如下：

一、修订《工作规范》的意义

（一）修订《工作规范》是贯彻落实党中央、国务院有关决策部署的重要举措。2023年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》，提出健全财经领域法律法规和政策制度，加快补齐法治建设短板。2024年，十四届全国人大常委会第十次会议表决通过关于修改会计法的决定，对会计工作组织、会计信息化、会计核算、会计监督、法律责任等方面作出修改完善。《工作规范》是落实会计法的重要规章，通过修订《工作规范》，细化会计法相关要求，明确会计工作责任，将为严肃财经纪律、遏制财务造假、维护市场经济秩序提供有力制度保障。

（二）修订《工作规范》是推动实现有效市场和有为政府的必然要求。党的二十届三中全会提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”。会计工作是市场经济活动和宏观经济管理的重要基础。通过修订《工作规范》，进一步规范会计行为，提高会计工作水平和会计信息质量，为优化资源配置、科学宏观调控提供有效数据支撑。

（三）修订《工作规范》是推动会计工作转型升级、发挥会计职能作用的现实需要。随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，大数据、人工智能、移动互联网、云计算、物联网、区块链等现代信息技术与各领域、各行业交叉融合，智能会计、财务共享等理念以及财务机器人等自动化工具被

广泛应用于会计工作中。通过修订《工作规范》，规范信息化条件下的会计工作流程和具体要求，促进会计工作数字化转型，推动会计工作与单位经营管理活动深度融合，切实发挥会计工作在加强经济管理、提高经济效益等方面的作用。

二、起草过程

（一）专题研究阶段（2024年1月至6月）。在前期课题研究基础上形成内部讨论稿。通过开展座谈、研讨等广泛听取各方面意见；组织部分企业和地区全面梳理信息化条件下会计基础工作具体流程和有关要求；组织来自企业、机关、高校、代账机构、软件公司、会计师事务所的专家集中修改完善。

（二）征求意见阶段（2024年7月至9月）。2024年7月底，印发《财政部办公厅关于征求〈会计基础工作规范（征求意见稿）〉意见的函》（财办会〔2024〕27号，以下简称《工作规范（2024年征求意见稿）》），组织征求各中央部门、中央企业、各省级财政部门、各地监管局的意见，并向社会公开征求意见。收到各方面反馈的具体修改意见近700条，主要集中在以下四个方面：**一是**建议适应会计信息化发展需要，充分肯定电子会计资料的法律地位，进一步明确信息化条件下会计基础工作的具体要求；**二是**建议结合会计实践中易发高发问题，强化内控要求，防范舞弊风险；**三是**建议将附件单独制发文件，以便日后根据会计实务发展进行灵活调整；**四是**建议考虑政策协调性和实务操作性，对与有关

政策相冲突的规定以及具体工作中难以执行的要求作出调整。

（三）修改完善阶段（2024 年 10 月至 2025 年 8 月）。

2024 年 10 月至 2025 年 3 月，对收到的书面反馈意见进行认真整理，逐条研究分析，充分吸收采纳；2025 年 4 月至 8 月，赴部分企业、医院、高校、行政事业单位、地方财政部门开展调研；组织部分企业财务负责人进行集中研讨；组织软件公司围绕信息化条件下的会计基础工作要求进行集中修改完善；组织来自企业、机关、医院、高校、科研院所、代账机构、软件公司、会计师事务所的专家集中修改完善。在此基础上，形成《工作规范（征求意见稿）》和《操作指南（征求意见稿）》。

三、修改原则及修改的主要内容

《工作规范（征求意见稿）》共六章四十九条，包括总则、会计机构和会计岗位、会计工作交接、会计核算、会计监督、附则。《操作指南（征求意见稿）》共六章三十五条，包括总则、会计凭证和会计账簿的书写（录入）要求、原始凭证的填制要求、记账凭证的填制要求、会计账簿的登记要求、附则。

本次修改主要遵循以下原则：**一是增强针对性**，主要对其他法律制度没有作出规定的会计基础工作和存在风险的工作环节明确具体要求；**二是增强适应性**，顺应会计信息化发展趋势、会计工作发展方向和有关政策要求；**三是增强规**

范性，对实务中做法不一并可能影响会计信息质量的内容，作出统一规定；四是增强可操作性，根据需要细化有关工作要求，并对实务中难以执行或执行成本较高的规定进行修改完善。与《工作规范（2024 年征求意见稿）》相比，主要作出以下修改：

（一）调整框架结构。一是按照立法的有关要求，已在其他法律制度文件中作出规定，不再重复规定或者指向相关法律制度。为此，将《工作规范（2024 年征求意见稿）》第二章“会计机构和会计人员”中关于会计人员任职、专业能力、职业道德、继续教育等要求删除，并将本章标题修改为“会计机构和会计岗位”；将《工作规范（2024 年征求意见稿）》中第三章“会计核算”第一节“会计核算的一般要求”和第四节“编制财务会计报告”、第五章“内部会计管理制度”、第六章“财政监督检查”进行删除。二是将《工作规范（2024 年征求意见稿）》第三章“会计核算”的第二节“会计工作交接”单独成章，作为第三章。三是将作为《工作规范（2024 年征求意见稿）》附件的《填制会计凭证、登记会计账簿的具体要求》，调整为一项单独文件，并将名称修改为《填制会计凭证、登记会计账簿操作指南》。具体如下：

框架结构调整对比表

会计基础工作规范 （现行）	会计基础工作规范 （2024 年征求意见稿）	会计基础工作规范 （2025 年征求意见稿）
第一章 总则	第一章 总则	第一章 总则
第二章 会计机构和会计人员	第二章 会计机构和会计人员	第二章 会计机构和会计岗位
-	-	第三章 会计工作交接

第三章 会计核算	第三章 会计核算	第四章 会计核算
第四章 会计监督	第四章 会计监督	第五章 会计监督
第五章 内部会计管理制度	第五章 内部会计管理制度	-
-	第六章 财政监督检查	-
第六章 附则	第七章 附则	第六章 附则
-	附件 填制会计凭证、登记会计账簿的具体要求	单独制定《填制会计凭证、登记会计账簿操作指南》

（二）增加信息化条件下有关会计工作要求。一是对会计岗位设置要求中新增的“会计软件管理人员”，明确其职责权限及其不相容岗位。二是在办理工作交接的要求中，增加会计软件数据的交接要求。三是进一步细化电子会计凭证的有关要求。四是增加对外提供电子会计凭证查阅权限的有关规定。

（三）强化会计基础工作中的内部控制要求。一是在会计岗位设置要求中，增加“不得由出纳一人办理银行对账工作”、“严禁一人办理货币资金全过程业务，严禁一人保管办理资金支付业务的全部印章或密钥”、“记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确，并相互分离、相互制约”等规定。二是在会计岗位轮岗要求中，增加“不具备轮岗条件的单位应当通过专项审计等控制措施加强对关键岗位的风险防范”的规定。三是针对自动生成的记账凭证，增加“单位应当定期对机制记账凭证的生成规则和自动审核记账凭证的规则进行复核”的规定。

（四）完善会计人员实行会计监督的有关职责权限。根据会计法第十四条、第二十六条、第二十七条中关于会计机构、会计人员对单位经济业务事项进行会计监督的有关要求，对会计机构、会计人员实行会计监督的职责权限进行修改完善。

四、征求意见的重点内容

1. 是否同意目前的框架结构调整？如有不同意见，请说明理由，并提出修改建议。

2. 是否同意《工作规范（征求意见稿）》中关于会计工作组织方式的规定？如有不同意见，请说明理由，并提出修改建议。

3. 是否同意《工作规范（征求意见稿）》中关于会计信息化条件下的会计岗位设置、电子会计凭证管理、电子会计账簿管理的有关要求？如有不同意见，请说明理由，并提出修改建议。

4. 是否同意《工作规范（征求意见稿）》中关于会计机构和会计人员对本单位经济业务事项进行会计监督的有关措施和要求？如有不同意见，请说明理由，并提出修改建议。

5. 是否同意《操作指南（征求意见稿）》中关于填制会计凭证、登记会计账簿的具体要求？如有不同意见，请说明理由，并提出修改建议。