

# 我国会计人员 继续教育存在的问题及对策

江苏常熟市财政局 查志宽

**【摘要】** 针对当前会计人员继续教育中存在的问题,笔者从财政部门的角度分析了问题产生的原因和解决方法,从修订完善规章制度、提高会计从业资格管理机构的地位等方面进行了探讨。

**【关键词】** 会计人员 继续教育 市场化

## 一、会计人员继续教育存在的问题

1.《行政许可法》下会计人员继续教育相关法规衔接缺位。目前,财政部依据《行政许可法》对会计管理方面的法律法规进行了清理,并于2005年3月1日颁布了新的《会计从业资格管理办法》,同时按《行政许可法》的要求取消了财政部门对会计培训机构的设立审批程序(即取消会计人员继续教育培训许可证)和对会计人员上岗资格进行年检的要求。但财政部1998年颁布的《会计人员继续教育暂行规定》在清理之后没有出台新的对应文件,从原规定的内容看已经有很多明显不合理的地方并与新的《会计从业资格管理办法》相矛盾。法规衔接的缺位导致基层财政部门在开展会计人员继续教育时无所适从,甚至在思想上使得会计人员对继续教育产生了错误的认识,已经形成的每年参加继续教育的习惯将面临瓦解的危险。

2.会计人员继续教育的行政管理与会计培训市场化运作要求之间的矛盾。《会计从业资格管理办法》规定,财政部制定并公布持证人员继续教育大纲,省财政厅负责制定持证人员继续教育培训计划并组织实施。即财政部门制定会计人员继续教育的相关规则,同时财政部门在其中充当裁判员的角色。

《会计从业资格管理办法》规定,会计从业资格管理机构应当对开展会计人员继续教育的培训单位进行监督和指导,规范培训市场,确保培训质量。也就是说,会计人员继续教育的行政管理权(监督和指导权)继续由财政部门来行使,但按《行政许可法》中“市场竞争机制能够有效调节的,可不设行政许可”的要求,又取消了财政部门对培训机构的设立审批程序。为适应市场经济的发展要求,会计人员的培训应该是一个市场化运作的过程。现在的问题是,长期以来计划经济下形成的行政命令式的召集会计培训方式,以及会计培训机构由财政部门官办或半官办的模式和观念仍然很难改变。财政部门要求培训机构完全市场化,但培训机构本身在思想、人员关系、财政经费上都有一定困难,习惯于行政命令要求下级财政所组织会计人员培训,要培训机构自主找生源是难事一桩,再要其按市场要求进行价格竞争、服务质量竞争更是不乐意、不主动。

众所周知,只有通过市场化竞争才能把培训质量提上去,

才能降低广大会计人员的培训成本,才能按先进性教育的要求切实减轻广大会计人员的经济负担。财政部门作为会计从业资格管理机构面临着两难的选择,压力来自财政部门本身的双重角色。笔者认为,只有等财政部门的会计培训机构完全实行民营化的转制之后才能实现会计培训机构的市场化运作,但这不是依靠会计从业资格管理机构本身就能解决的问题。

3.会计人员继续教育对象的多样性、多层次性与会计人员培训机构的培训能力不强之间的矛盾。会计人员按能力来分大致有四种类型:首先是刚取得会计从业资格的人员,其次是取得初级职称的会计人员,再次是取得会计中级职称的人员,最后是取得会计高级职称的人员(财务总监)或注册会计师。这四类会计人员的管理模式应该不一样,应该因材施教。但现在的问题是县级会计人员培训机构的培训能力参差不齐,要求他们在有限的时间内完成不同类别、不同层次的培训有很大的难度。困难就在于如何在有限的时间内把所有会计人员按不同类别进行分类、如何确定分类的培训教材及聘请高质量的不同层次的教师。

4.会计人员继续教育培训内容的时效性与会计人员继续教育师资培训滞后之间的矛盾。会计人员继续教育的内容理论上应该坚持理论联系实际、讲求实效、学以致用,特别是要贯彻财政部新会计制度和会计准则的内容。由于目前我国已经形成了一整套梯次形的会计考试机制,即从从业资格考试到初级考试、中级考试、高级实务考试和注册会计师考试,而且考试教材的内容也随着财政部新会计制度等的颁布而不断更新,因此面广、量大的会计人员的培训教材更应该将当年度财政部新会计制度的内容安排到当年的会计人员继续教育范围之中。

这就带来四个问题:一是基层财政部门的培训教材内容跟不上财政部新会计制度内容的变化,或者是财政部往往在下半年或接近年末时出台新制度,这样到基层培训时基层培训机构便没有时间组织学习材料、编写培训资料和培训师费。二是如果基层财政部门不用财政部当年出台的新制度内容,则会使基层企事业单位无法按照财政部的要求时间贯彻新颁布的会计制度。如2004年颁布的《小企业会计制度》、《民间非营利组织会计制度》和《村集体经济组织会计制度》就属

于这种状况。三是会计人员继续教育的师资培训问题没有办法解决。如果会计培训的师资没有一个及时获得学习新内容进行知识更新的机制,基层当年开展的贯彻新制度的培训效果将会不理想。四是会计人员继续教育培训时间安排与会计人员日常工作之间的矛盾。会计人员继续教育因为教材等原因滞后造成培训时间往往推后在第四季度。这个季度是企业事业单位年终销售旺季,还有年终分配,这就影响到会计人员正常的工作时间,造成会计人员继续教育培训的听课率和效果并不理想。

5.基层会计从业资格管理机构在组织开展会计人员继续教育培训中陷于两难境地。如上所述,会计人员继续教育的培训内容是主要问题。《会计从业资格管理办法》规定,财政部制定并公布持证人员继续教育大纲,但直到现在还没有看到财政部出台一个完整的大纲,省级财政部门也没有一个完整的指导性的培训计划下达,而各地会计培训机构的积极性又非常高涨,因为会计人员继续教育培训的利润是一块非常诱人的“蛋糕”。

这里就存在一个矛盾,而矛盾的交叉点就是县一级的会计从业资格的管理部门。县一级财政部门如果不组织开展会计人员培训,就是不作为,也是一个违法行为(《会计法》、《会计从业资格管理办法》中有明文规定要开展会计人员继续教育);但如果要开展培训,必须组织会计培训的教材,若用已陈旧的教材,易挫伤会计人员学习的积极性,如果用新的内容,则县级财政部门在教材、师资、组织考试等问题上又力不从心。

6.对不接受继续教育的会计人员的制约问题。从目前在执行了《行政许可法》后清理出台的相关法规来看,对拒不参加继续教育的会计人员没有有力的制约和惩罚措施。《会计从业资格管理办法》取消了对会计从业资格证书的年检制度,而新的会计人员继续教育暂行规定还没有出台。在这种情况下,县级财政部门应当制定行之有效的实施意见,以弥补目前法规的“真空”状态,维持会计人员继续教育的正常秩序。

## 二、对策与建议

1.财政部应尽快修订《会计人员继续教育暂行规定》,做好与《会计从业资格管理办法》的衔接工作。在此基础上,财政部应该及时制定并公布持证人员继续教育大纲,各省财政厅据此制定持证人员继续教育培训规划并组织实施全省基层的继续教育工作。在相关法规中应该明确教材编写、师资培训渠道、继续教育形式、收费、继续教育市场化、免修待遇、处罚等规则,以利于统一教材,有计划地分期组织实施,也便于基层会计人员及时安排好自己的工作,参加会计人员的继续教育培训。

2.财政部要尽力提高会计从业资格管理机构的地位。把能否将会计专业人才充实到会计管理部门作为考核各地财政部门的重要指标之一,为我国“十一五”计划的实现培养一批会计管理的骨干人才。现在的财政队伍面临着会计专业技术水平下降的问题:很多从事预算收支安排的同志不愿参加会计专业技术资格考试,满足于平时的“分钱”工作而安于现状;财政稽查工作不是依靠财政本身的稽查力量而是借助会

计师事务所等中介服务机构的审计力量;基层财政部门的会计人员到国家会计学院或到国外交流学习从而获得新知识的机会很少等。笔者认为,面对我国加入WTO后会计准则与国际惯例接轨的大背景,财政部门应该反思十五年来在财政部门内部对会计专业技术人才的培训机制和人员配置问题。

3.地方财政部门应该发挥主动性,制定切合实际的会计人员继续教育实施意见。2005年,在省一级没有具体实施意见的情况下,我们制定了本市的会计人员继续教育实施意见,又针对当前取消了会计从业资格年检后对会计人员继续教育的模糊认识,根据《会计从业资格管理办法》制定了配套的制约措施,取得了很好的以点带面的效果。

这些措施主要包括以下四个方面的内容:①在进行全国会计专业技术资格考试报名时抽查这些报名的考生上一年度的继续教育完成情况,两件事在同一场合、同一时间配套进行,但检查继续教育并不是取得报名资格的必要条件,是两件完全独立的事情,并不违反《行政许可法》,受到检查的同志回去后起到了很好的宣传作用。②针对会计人员跨地区或跨省转移会计从业资格证办理调转手续时要求出示以前两个年度接受继续教育的证书,未完成的要求补全或在转移时注明“该同志没有参加以前两个年度的会计人员继续教育,请接收地会计管理部门关注”,让该同志背上不光彩的记录到另一个地方工作,这也不违反《行政许可法》的有关条款。③准备从现在起通过软件将当年继续教育人员培训记录转移到江苏省会计人员信息系统(发证系统)之中,以2~3年为一个周期定期对不参加培训的会计人员进行清理后予以公告。④在加大配套检查的同时对当年提高个人会计专业(六种)学历(以毕业证书为准)、考试取得会计专业技术资格、注册会计师全科合格等四种情形可进行抵免,体现人性化的管理,同时鼓励广大会计人员主动提升、更新自己的会计专业技术水平。

4.坚持公平、公正的原则,坚定不移地推进对会计人员继续教育的市场化运作。按照财政部的要求,江苏省财政厅取消了对会计培训机构设立的资格审批权,因此建议对所有的会计培训机构都采取一视同仁的方式进行管理,打破垄断,鼓励培训机构之间进行价格竞争和质量竞争。如果想设立会计培训机构,只要取得市教育局颁发的社会力量办学资格后向市财政部门备案即可。这样做可以打破部门、行业垄断,鼓励新的成员加入到这一队伍中来。笔者建议,根据依法行政的要求,参照省财政厅对会计从业资格考试的管理模式,财政部门以后只发布继续教育大纲,培训教材、培训生源等相关问题完全由会计培训机构自主解决。要改变计划经济条件下的培训模式,不通过行政命令的形式强行组织生源,财政部门直接对持证人员本人考核,是否参加培训、在哪里参加培训由会计人员自主决定,但是权责应该相符,不参加就接受相应的制约。财政部门的责任在于制定合理的规则,提高培训的质量。

## 主要参考文献

江建平,陈胜军.中华人民共和国会计法精讲.北京:中国商业出版社,2000