

# 三级联动 五形并存

## ——荆门市会计委派制改革的实践与探索

○ 丁岱

湖北省荆门市的会计委派制改革自1995年试点，1998年全面推行以来，按照“结合实际，区别对待，整体推动，全面规范”的总体思路，立足体制创新，构建了“三级联动，五形并存”的会计委派模式。全市5个县区，71个乡镇，2200多个单位实行了会计委派，精简会计岗位2300个，撤消银行账户近4000个，每年为政府增收节支过亿元，产生了较好的经济效益和社会效益。

### 一、运作模式

“三级联动，五形并存”的模式就是针对乡、县、市三级政府所属单位、部门的不同特点，分别实行五种不同的会计委派模式。

在乡镇推行“零户统管”。在保证资金使用权和财务自主权不变的前提下，取消单位会计和银行账户，由财政部门集中进行会计核算和资金核算。目前，全市71个乡镇已全部实行了“零户统管”，一个乡镇二三十个单位的财务由一个财政所用3-5名会计人员管理。推行零户统管，全市71个乡镇共取消银行账户2300多个，减少会计岗位1930个，归集资金2000多万元。

在县（市、区）直推行“财务集中核算”。在单位资金使用权和财

务自主权不变的前提下，实现财务集中核算和管理，以会计服务为主，融监督管理于一体。沙阳县通过财务集中核算，管理单位125家，减少会计岗位168个，归集资金1300万元。

在国有及国有资产占控股地位或主导地位的大中型企业委派财务总监或总会计师。财务总监和总会计师的人事、工资关系统一由财政部门管理。总会计师作为行政领导成员，主管财务工作，参加行政工作会议，列席董事会。财务总监则以国有股股东代理人身份列席董事会，进入企业监事会，对出资人负责，独立行使财务监督权。目前，已在市属12家国有重点企业委派了财务总监，在全市粮食系统委派了4名总会计师。

在行业主管部门和集团公司推行内部轮岗交流委派。主要是将二级、三级单位的会计人员的人事、工资关系全部上收到主管部门或集团公司管理，并全部实行轮岗交流，强化监督职能。全市内部委派会计人员398人。

对重点单位、重点项目推行财政委派。对于资金来源多、预算外收入多、罚没收入多的单位，国家投资在50万元以上和世界银行贷款财政担保项目实行财政委派。委派会计从财政部门现有干部职工、原部门会计人员以及向社会招聘产生，人事工资关系

全部纳入财政部门统一管理，委派人员主要担任单位或项目单位的财务机构负责人或主管会计，负责财务核算，进行财务监督。目前，全市重点单位委派会计11人，重点项目委派2人。

荆门市会计委派运作模式具有四个特点：

一是形式上灵活多样。针对不同层次、不同行业、不同部门、单位的特点，采取不同的委派形式，不搞“一刀切”或单一模式，总体上看是一种复合模式。

二是方法上统派结合。无论是乡镇实行的零户统管，还是县（市、区）和市直部门实行的财会集中核算，其特点都是采取“统上来”集中核算的办法。对国有企业和重点单位、重点项目采取“派下去”的办法，由政府向社会公开招聘，择优委派。

三是内容上“两权分离”。将委派会计的人事、工资、技术职称等，实行上收一级管理的办法，实现会计管理的人权和事权相对分离，保证会计地位相对独立，依法客观公正执业，强化源头制约，发挥监督职能。

四是制度上保障有力。从源头入手，在湖北省率先推行了建账监管办法，对会计账簿统一格式、定点印刷、定点销售并实行注册登记，严格

实行“一套账”管理，有效防止了“账外账”和“小金库”；从规范入手，对委派会计的职责、权限、义务予以明确，保证了委派会计有位有职有权；从制约入手，建立了法人约束机制，界定了委派会计和法人的权责，明确了打击报复会计人员的处罚措施，营造了会计人员客观公正执法的良好环境，确保委派会计“派得出、站得住、管得好”。

## 二、改革效果

从实践来看，实行会计委派制较好地解决了会计人员独立公正地理财、会计信息失真以及国有资产流失等问题，综合效应初步显现。

一是初步建立了国库集中收付的操作平台，强化了政府宏观调控职能。实行财会集中核算，将行政事业单位的收支一并纳入管理，初步建立了以“统一收付、统一核算、统一管理”和“单一账户”为主要内容的国库集中收付操作平台，通过对财政资金运动的全程监督，使各项资金收得进、管得住、用得好。以前由于财务监督不力，资金管理失控，仅市直每年就有2亿元的预算外资金和其他收入游离于政府监控之外，形成“第二财政”。通过推行会计委派制，实施国库集中收付制度，预算内资金进金库，预算外收入进专户，资金统筹安排，实现了真正意义上的综合预算，增强了政府宏观调控能力。2000年以来，市政府集中了1.9亿元资金，用于竹皮河治理、天鹅广场、“人畜饮水”等基础设施和民心工程建设，取得了较好的经济效益和社会效益。

二是促进了财政收入任务完成，确保了财政收支平衡。荆门是一个新兴的石化工业城市，石化企业税收所占比重较大。1997年以来，由于亚洲金融危机及市场约束加剧的影响，石化企业税收每年短收近2亿元，给财政收入的完成和收支平衡带来了较大困难。通过推行会计委派，强化会计监督职能，促使企业挖潜增效，降低产品成本，增加收入；促使行政事

业单位努力增收节支，降低行政成本，节省支出。全市的财政收入增幅保持在9%以上，财政支出紧中求活，保证了全市工资兑现和社会稳定，连续6年财政收支平衡。

三是优化了会计资源的配置，提高了会计人员的地位和综合素质。通过会计委派，全市精简会计岗位2300多个，优化了会计资源配置。尤其是乡镇“零户统管”和县市区直“财务集中核算”效果明显。现在一个乡镇共享一套会计软件、2-4台微机就能有效地管理镇直所有单位的财务，全市可节省会计软件、计算机购置及配套费近亿元。会计委派后，会计人员相对稳定，其任免权在财政部门 and 主管部门，淡化了“内部人”的色彩，受单位的影响较小，地位有明显提高，责任也相应增强。据不完全统计，2001年，委派会计审核出不合理开支单据690份，金额108.4万元，审核出不合理预算支出数560余万元，抵制“三乱”行为380多次。同时，由于委派会计都通过竞争上岗，择优聘任，增强了会计人员的竞争意识，促使他们钻研财会知识，提高业务技能。不少会计人员反映，以前是“要我学”，现在则是“我要学”，其业务能力和理财水平明显提高。基本上杜绝了“会计出纳一肩挑、会计总账单据包、领导签字就报销、无证上岗换不掉”的现象。

四是强化了会计基础工作，提高了会计信息质量。会计委派后，改领导先审批、出纳后报账的“自上而下”审批程序为会计先审核、领导后审批的“自下而上”的审批程序，使会计监督的位次前移，有效地控制了支出。从对市直20个单位会计委派工作考评的情况看，在接待费、燃料费及邮、电、水等办公经费支出方面效益比较明显，平均下降了10%。规范了会计核算，统一了会计账簿、科目，归并了银行账户，完善了报表管理，普及了会计电算化，提高了财务管理水平和会计信息质量，杜绝了领导定调子、会计填数字的不良行为，会计信息失真问题得到了有效遏制。

五是提高了资金使用效益，规范

了乡镇债务管理。被委派单位和委派会计都加强了对费用支出的管理，对行政事业单位而言，降低了“行政成本”，对企业而言降低了“生产成本”。荆门市教委管理着市属10所中小学，10个二级单位，以前财务管理松散，资金使用分散。试行财会集中核算后，将所属单位和学校的财务管理全部集中，取消了38名财务人员，减少支出58万元，同时对学校以前分散的建设性经费统筹安排，集中了700万元资金兴修了一所中学，解决了1500名学生的入学问题。市粮食系统开展会计委派后，强化内部管理和支出管理，2001年减亏6000万元，同时规范了乡镇的债务管理。目前，乡镇债务和农村债务问题非常严重，有的乡镇债务上千万元，严重制约了农村经济健康有序发展。经过调查，发现许多都是由于乡镇财务管理松弛，资金管理乱造成的，通过“零户统管”，严禁举债开支，高息贷款等行为，所有开支都公正透明，接受监督，控制了债务额的攀升。

六是建立了源头防腐机制，促进了党风廉政建设。过去一些单位在财务收支上存在“暗箱操作”，收支不受制约，容易滋生腐败。而现在每笔开支都要经过核算中心或委派会计审核把关，增强了财务收支的透明度。通过会计环节建立权力约束制度，把监督由单位外部延伸到单位内部，可以从源头上堵住管理上的漏洞，遏制腐败现象的发生。

(作者单位：湖北省荆门市财政局)

