

财会集中核算制

效应评价及难点排解

○ 敖继霞 吴波 包大炳

近年来,湖北省随州市尝试推行财会集中核算,显示出了巨大的综合效应。但由于财会集中核算制是在相关改革有待配套、上下改革没有同步进行的情况下实施的,因此仍有一些难点需要排解。

一、财会集中核算制的模式设计

随州市2001年元月正式实施财会集中核算制,第一批纳入集中核算单位102个,占市直全部行政事业单位的83%,其运行模式概括为“四制”:

1、在会计委派形式上实行代理制。设立财会核算中心,人员编制10人,隶属市财政局,负责承办财会集中核算业务。市直行政事业单位与核算中心签订委托书,委托核算中心代理会计核算,单位指定专人办理报账等事项;核算中心为每一个委托单位建立内部账户,配发资金存折,预留付款印鉴,各单位不另设财会机构和银行账户。

2、在核算方式上实行集中制。一是集中办理资金结算,其现金、转账、汇兑等资金结算,经费的拨入、付出,往来代收代付等业务由单位报账到核算中心办理。二是集中进行会计核算,核算中心审核各单位原始凭证,填制记账凭证,登记会计账簿,编制会计报表,为开户单位按月提供

会计报表,随时提供有关会计信息资料。三是集中管理会计档案,单位会计档案全部集中到核算中心统一保管。

3、在资金管理上实行分离制。在集中控制全市所有财政性资金的基础上,细化预算执行方式,将预算经费中的人员经费、公用经费、专项经费三类经费实行分离。对人员经费实行银行代发,工资直达个人账户;对公用经费,按节俭的标准核定,根据单位收入入库情况予以拨付,对公用经费中的大宗支出实行政府采购,资金直达供应商;对专项经费,按量入为出、兼顾发展的原则,与事业进展、工程进度同步,根据收入完成进度拨付专项经费。

4、在管理规范上实行约束制。一是建立支出审批制度。单位报账的所有单据都必须有单位印章、主管领导人签字,并要与预留印鉴一致;二是建立凭证审核制度,单位所有原始凭证都必须经过核算中心审核无误后,才能报账转(取)款和进行账务处理,所有原始凭证要达到“四有”:有合法票据、有付款印鉴、有具体用途、有经办人或实物验收人;三是建立现金管理制度,根据各单位现金流量准备一定的备用金,现金实行限额管理,5000元以内的备用金用于日常开支,5000元以上使用转账结算,严禁坐收坐支和超范围使用现金;四是建立档案管理制度;五是建立核算中心岗位责任制度;六是由市纪委、监

察局制定相关纪律约束规范。

二、财会集中核算制的效应评价

随州市推行财会集中核算制的实践表明:财会集中核算制在优化公共资源配置、强化财政监督、源头治理腐败诸方面具有促进和保障作用,是实行国库集中收付制的前提和先导,具有巨大的综合效应。

第一,财会集中核算制有利于源头治腐。实行财会集中核算,取消单位会计和银行账户,单位失去了财务和资金的控制权,也就失去了滋生腐败的土壤,为推行政府采购、收支两条线、国库集中收付创造了有利的条件。

第二,财会集中核算制有利于财会管理。实行财会集中核算,会计人员和会计主体彻底分离,与支出单位之间在人事、待遇方面没有任何关系,这样从根本上消除了会计工作受制于单位负责人所造成的种种弊端,避免了过去假账真做、真账假做的现象,保证会计信息真实可信,维护正常规范的会计工作秩序,也为深化财政体制改革,实行国库集中收付制,强化部门预算提供了一个操作平台,为建立公共财政打下了基础。

第三,财会集中核算制有利于财政监督。实行财会集中核算,由核算中心统一代理单位会计核算,把住了

单位账户源头、财务源头、制度源头、融核算、管理、监督、服务于一体,单位财务具有高清晰度、高透明度,因此,使财政监督工作由重点抽查式监督变为全方位、全过程监督,由事后监督变为事前监督,对财经违纪行为具有威慑、预防、制约作用。

第四,实行财会集中核算有利于政府精简机构、提高效率。随州实行财会集中核算后,由10人代替了原300多人的劳动,电子化核算代替了低效率的手工核算,节约了经费,提高了工作效率,为地方机构改革、精简简政打开了一个突破口。

三、财会集中核算制运行的难点剖析及排解对策

从目前财会集中核算运行状态分析,主要存在以下障碍因素:

一是思想障碍。一些单位对财会集中核算的目的意义及操作程序不了解,存在“四怕”心理,即怕失去财务自主权,怕提款办事不方便,怕财政部门掌握或泄露了财务秘密,怕财政部门搞一平二调,因而存在本能

的担心。还有一些单位错误地认为,实行财会集中核算是旧体制的复归,是政府向部门夺权。

二是体制障碍。我国多年实行的是地方财政与上级主管部门纵横交叉的财会管理体制,地方财政负责制定财务制度并对财务制度的运行进行监管,负责部门资金运筹。主管部门主要负责财务核算,兼管部分资金运筹。这是一种核算、监督分离,资金、财务管理分散的财会体制。实行财会集中核算,由地方财政部门代理财会核算,达到了核算与资金运筹的统一,主管部门因此失去了原有的财会管理权。这种财会体制的创新无疑是科学的。但是,由于财会集中核算必须是自上而下的整体联动,如果只由一个地方孤单作战,必然造成整个财会体制链条的中断,对实行的地方带来诸多不利,比如单位割断了与上级主管部门的财务联系后,对争取项目专款及业务经费十分不利,造成部门利益甚至地方利益受损。同时,财会体制链条的中断也造成了上下业务关系的脱节,比如,某地级市推行了财会核算,而省级、县级没有推行,这对行业系统之间的纵向指导带来了不便,势必会影响部门间的财务关系进而影响到其业务关系。

三是操作障碍。财会集中核算程序十分复杂,因此为具体操作带来了一定难度,主要是复杂的资金划拨程序、核算程序和提款报账程序,财会核算中心难以应付。此外,财会集中核算一些工作在理论上是可行的,但操作起来却十分困难。如工程类核算,其拨款、核算、结算工作量很大,财会核算中心不好操作。

四是监督障碍。实行财会集中核算,财政部门由间接监督变成直接监督,事后监督变成事前监督,但监督盲区依然存在。如财会核算中心审查报账单位凭证的合法性、真实性是建立在单位领导签批基础上的,由于会计与会计主体的分离,财会核算中心只能审查凭证表面,而不易判明其实质,如果报账单位用合法票据虚列支出套取现金,财会核算中心无法控制等等。

针对以上问题,财会集中核算制必须在运行中不断完善,当前亟待排解以下几个突出问题。

第一,必须排除委托单位的思想顾虑。要广为宣传,大造声势,宣传推行财会集中核算的政治经济意义,宣传财会集中核算单位财务自主权、资金所有权、使用权“三不变”的原则立场,宣传财会集中核算的强制性政策法规,形成强大的舆论攻势,减少工作阻力。同时,财会核算中心要提高工作效率,认真执行政策,优化服务措施,切实为委托单位排忧解难,让委托单位放心称心。

第二,统一财会管理体制,全面推进财会集中核算制。财会集中核算制是中央和省倡导的被实践证明是科学有效的管理体制,应在全国特别是在省内全面推行。鉴于省级对下较强的制约作用,建议自上而下推行财会集中核算制,以排除下级单一行动的阻力,形成上下左右整体联动的大气候,达到资金运筹、财会核算管理体制的统一。

第三,建立财会集中核算协作机制。推行财会集中核算制,既是一项财会工作任务,也是一项源头治腐的政治任务,必须在政府的统一领导下,由相关部门精诚协作才能完成。人民银行主要管好账户,严禁专业银行为纳入财会集中核算的单位另行开设账户。纪检、监察和审计部门应与财政部门密切配合,监督包括财政、人行和纳入集中核算的单位是否执行财会集中核算纪律,并严肃查处违纪行为,确保财会集中核算顺利推进。

第四,克服财会集中核算的操作难点。首先要在财会核算中心设置与业务量相适应的操作岗位和人员,其工作效率不能低于分散核算的效率;其次,要科学制定拨款报账程序,简化手续,拨款程序不能多于两个环节,财政拨款一律由预算科拨付到核算中心,核算中心拨款一步到位。涉及相关业务科室,只能开具拨款通知单,而不发生拨款业务。对于项目专款,由财政局相关业务科室与项目主管单位共同监督款项使用效果。

(作者单位:湖北省随州市财政局)

