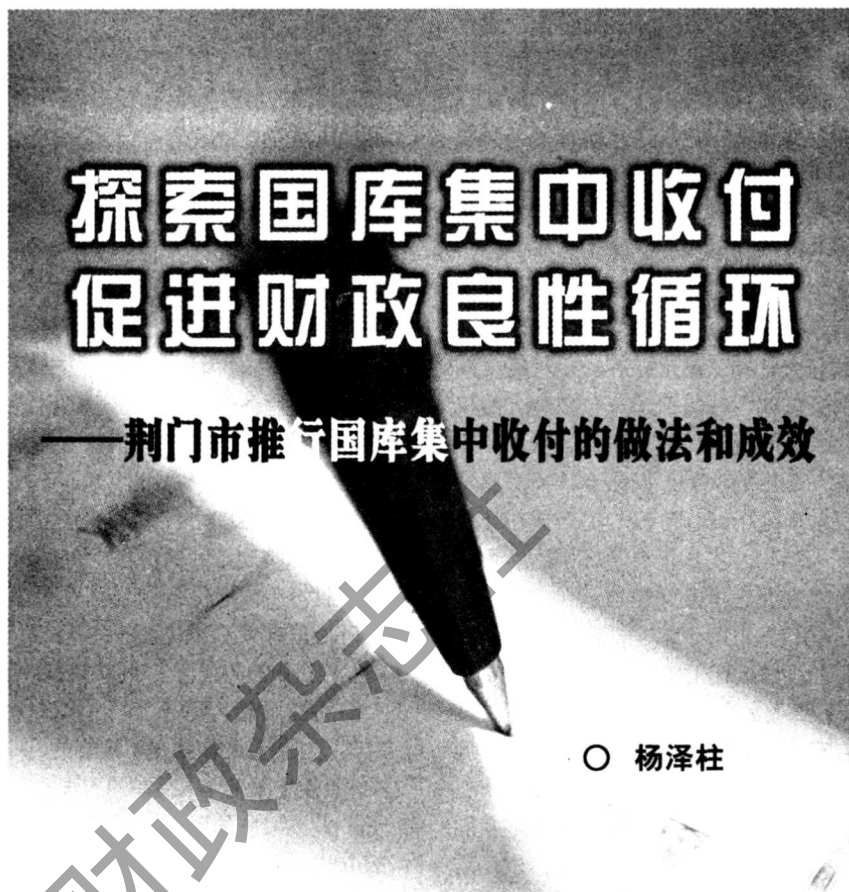


3. 实事求是地开展委派制试点。在试行会计委派制度的过程中不能简单地

把试点的模式固定化，而应当注意结合试点地区和试点单位的实际情况，实事求是地开展委派会计的试点工作。对国有性质的企业(包括企业化管理的事业单位)委派会计的工作一般以采取间接委派的方式来实现较好。间接委派可以通过两种具体的形式来实现：一种是对实行公司制管理的国有独资和国有控股企事业单位，按照《国有企业监事会暂行条例》的规定通过外派监事会的形式进行监管；第二种是对于主动要求进行委派会计试点的其他组织形式的企事业单位，可以采取委派部门与被委派单位或其上级主管部门共同委派的形式，形成一种共担责任、共负风险的控制机制。对享有绝对自主权的城镇集体性质的企业不宜采取由国家委派会计的模式，而应当通过社会中介组织的社会监督方式和税务部门履行的监督职能来对其实施有效地监控。对国家机关、财政拨款及代行政府收费和罚没职能的事业单位，一般应试行直接委派的方式。根据下一步财政支出改革工作的总体构思，直接委派工作可以围绕三种具体方式来实现：一是在既有一定数量的经费拨款，又具有相应的行政性收费或罚没职能的事业单位中，通过委任总会计师的方式实施监管；二是对明确规定必须通过财政监督手段强化监督的国家机关，可采取直接委派主管会计的方式，其一般会计人员则由委派的主管会计进行聘任并向财政部门备案；三是对完全依靠财政预算拨款的其他行政、事业单位，在逐步对其按类别实行集中核算方式的基础上对统管会计进行直接委派。

4. 强化对委派人员的后续管理。在试行会计委派制度的过程中，选拔是前提、委派是核心、管理是关键。由于委派会计人员的后续管理工作与会计委派制度试行的成败密切相关，因此必须强化对委派会计人员的后续管理。首先要研究如何通过建立科学、合理的考核机



制，对委派会计人员的业绩进行日常和定期相结合的考核管理，并使之与奖惩机制有机地联系在一起；其次，要研究加强对委派会计人员进行继续教育的有效方式，在此基础上有针对性地制定培训计划、确定培训内容并组织好各类培训工作；再次，要研究如

资金专储面达100%，储存额达100%，全市工资兑现率达100%，连续第六年实现财政收支当年平衡。

一、传统的国库收付管理办法存在的主要问题

近年来，随着财政资金成分的多样化，分配层次的复杂化，计划经济体制形成的国库分散收付的弊端日益显现，主要表现为“五化”：

一是财政收入入库迟滞化。过

何充分运用追踪问效等手段去及时了解

和掌握委派会计人员的工作进展情况，同时还要考虑如何在可能的前提下积极帮助其协调和解决在工作中所遇到的困难及问题。

(作者单位：北京市宣武区财政局)

去, 人民银行和各专业银行自成联行系统, 相互间不能直接通汇。征收机关所收的款项, 都要经过缴款人向银行经收处缴纳, 由经收处上划管辖行, 管辖行集中汇总后通过票据清算划转到人行国库, 库款支拨又按相关路径逐级返回。这种层层经收, 逐层上解和下拨的结算手续, 造成资金在途时间过长。同时, 受利益驱使, 专业银行向商业银行过渡成为独立核算的经济实体之后, 为了保证存款余额, 有的商业银行往往违规为征收机关开设预算收入过渡户, 有意占压税款。

二是账户设置多头化。有的征收机关擅自设立预算收入过渡户, 甚至开设活期储蓄户, 获取利息收入; 税费合一, 将已收取的应缴预算收入存入自己的经费账户, 分不清应该入库的税费究竟有多少, 不便于稽查; 利用过渡户调节税款入库进度, 把收入过渡户当作“蓄水池”; 为逃避财政监管, 有的单位开设的账户达10多个, 资金都通过过渡户进出, 收支不受约束, 成为滋生腐败的温床。

三是资金分配无序化。各级财政实行的是按部门、单位和按经费交叉并行的分配方法。各部门和单位所需的不同性质的经费, 如行政、教育、建设等经费, 由财政内部不同的职能部门分配和管理, 资金分配交叉分散, 运作中互相扯皮。这种分配和管理方式弱化了财政分配职能, 难以有效地优化财力资源配置, 同时也削弱了财政对一个预算单位的经费整体使用情况的监督和控制。

四是资金拨付繁琐化。财政资金的拨付要经过多个中间环节, 特别是一些专项资金, 先要按功能把资金拨付到财政内部相关单位, 再拨到主管部门。主管部门再进行第二次分配, 拨付到所属二级单位, 经过多道程序才能到达项目建设单位和供应商。资金到位慢、影响工程进度的同时, 还可能导致资金被挪用。

五是资金使用随意化。不论来自于哪种渠道的财政资金, 也不论是人员经费、还是公用经费和建设经费, 都要进入主管部门的笼子, 吃饭与建设不分, 容易被互相挤占。同时部门拥有资金决策权, 使用的随意性很大, 表现为上项目不考虑财力可能, 供应商确定过程不规范, 工程决算缺乏公正, 极为有限的公共资源由于支出控制不严而造成浪费。

二、荆门市推行国库集中收付制度改革的基本做法

推行国库集中收付制度, 简单地说, 就是将政府所有的财政性资金集中在国库或国库指定的代理银行开设账户, 财政收支均通过单一账户进出, 从而实现对财政资金的流向、流量的全程监控。荆门市的具体做法是“二集中”、“六直达”。

一是资金账户集中。从账户清理入手, 对征收机关的收入过渡户进行了清理, 先后取消收入过渡户139个。对预算外资金账户, 由财政、审计、人民银行组成专班, 对各执收单位的账户进行核实, 通过清理, 取消多开设的账户358个。预算单位一般在银行设置一个经费账户, 并规定各征收单位不得在国库以外开设收入过渡户。

二是财务核算集中。根据政府授权, 财政部门成立财务核算中心, 各单位不再设会计机构和配备会计人员。核算中心在银行开设一个基本账户, 各单位在核算中心的银行账户下设置内部账户, 集中办理资金结算, 进行会计核算, 管理会计档案。全市建立核算中心4个, 精减会计人员539人, 归并资金1.92亿元。

建立国库单一账户的最终目的, 是要实现财政资金的集中化管理。为此, 荆门市在财政资金的收付上突出了“六直达”。

一是预算内收入直达国库。推行

财税库横向联网, 实现财政、税务、国库间信息、资源共享, 财政收支业务实行无纸化办公。征收机关通过财税库横向联网的系统程序, 生成已开票未入库的缴款书或完税证电子数据文件, 生成同城票据实时清算信息, 通过商业银行参与同城票据实时清算; 同时通过同城票据实时清算网络系统, 将税票与资金结算信息送到国库。实施财税库横向联网后, 税票一经开出, 税款必须立即划入国库, 实现了同城当天开票, 当天入库, 大大减少了税款入库的中间环节, 税款过渡户也失去了依存条件。同时也可以通过微机调阅各个税种的组成笔数、每笔税款的原始税票、重点纳税户的纳税情况及主要经济指标, 某一时期分级次、分地区、分部门的税收入库情况。由于掌握了基础数据, 大大提高了领导决策的科学性。

二是预算外收入和上级返还收入直达财政专户。预算外资金涉及的部门多, 种类杂, 管理的难度较大。荆门市主要采取了“两代两控”的方式。对收入相对集中、数额较大的单位和项目实行银行代收的办法; 对收入比较零星、数额较小、不适合银行代收的单位和项目实行部门代收、财政专管员管户的办法。“两控”是以票控收, 收费单位一律要使用财政部门印制的收费票据; 以户控支, 财政部门在各单位开设一个待解收入结算户, 单位要动用结算户资金, 必须经财政专管员签章。真正做到从源头上管住了预算外资金。上级返还收入是地方财政资金的重要组成部分, 这部分收入过去一直由部门自行管理, 游离于财政监督之外。如交警、公路部门的规费收入、环保部门的排污费收入等, 都是地方财力的来源, 必须管好管住。荆门市要求, 凡有上级返还收入的部门, 由财政开设一个结算户, 部门上解收入, 经政府批准后, 通知财政从结算户中拨付; 上级返还时, 资金要先进结算户, 部门不能动

用结算户资金，支出由政府统筹安排。

三是人员工资直达个人账户。改变过去将工资拨到单位，再由单位发至个人的办法，工资直达行政事业单位的个人工资账户上。具体办法是由编办核定编制，组织人事部门核批工资、离退休费，财政部门核定个人工资额，并按月将应发工资拨付到代发银行，通过微机管理系统将应发工资额部分汇入代发对象的个人工资信用卡账户。还从9月份起将乡镇教师工资统筹到县（市），由县市财政集中发放，保证了教师工资兑现。

四是公用经费直达开支项目。公用经费主要包括公务费、差旅费、小型会议费等，其支出随着各单位职责的不同及资产的占用量的多少有所区别，属于弹性支出，必须定员定额，支出按照预算（计划）由财政部门根据项目所需拨到项目。因此荆门市一方面分类分档核定标准，另一方面严格清理不合理的开支项目，将不属于开支范围的项目从公务费中清理出去。严格按预算项目使用资金，每个项目都要有分解的具体开支细目。财政部门按进度将公务费拨到单位，同时严格把关，严格审查，到不了具体项目的资金不能列入部门预算，没有明细支出内容的项目不能立项。这样财政部门就能够掌握各支出单位公用经费每一笔资金的用途，进一步规范了支出管理。

五是专项经费直达供应商。政府采购制度是加强财政支出管理的重要手段，是财政管理和分配职能的扩展和延伸。荆门市从1999年起就对专项经费中的大宗和大型会议，实行政府集中采购。先后对车辆保险、冬季取暖用煤、大型会议等进行公开招投标。通过竞标确定供应商，财政部门直接将资金拨入供应商账户，做到了政府采购从采购项目的提出到采购方式的选择、标书签订、资金划拨等环节均公开、公平、公正，杜绝了



执法机关预收资金应实施财政管理

○ 王存潘志强

近年来，各级政府加强预算外资金管理的政策、法令、法规、规定和办法不断出台，各级财政部门加大了对预算外资金的管理力度，使预算外资金基本步入了规范化管理轨道。但对执法机关预收资金如何实施财政管理，还是目前亟待研究解决的一个课题。

一、执法机关预收资金的属性

执法机关预收资金是指公检法、纪检、监察等司法、行政机关在案件办理过程中预收的保证金、抵押金、

暗箱操作。1999年通过政府采购，仅市直就节约资金1047万元，节约率达16.9%。

六是建设经费直达项目建设法人单位。专项资金种类繁多，性质来源不一，管理又比较分散。为提高专项资金的使用效益，荆门市对各类专项资金都实行了计划、财政、审计与项目主管部门等4个部门共同管理，资金的使用实行直达拨款制。由财政部

门根据政府审定的项目计划、项目进度和财政资金调度情况，将款项直接拨付到项目单位，资金跟着项目走，额度随着进度走，减少了中间环节，加快了资金周转速度。同时结合工资直达改革，将建设单位的人员经费与建设经费分开，人员经费由银行代发，避免了专项资金被挤占和挪用。

（作者为湖北省荆门市副书记、常务副市长）