

关于宣武区试行 会计委派制度的调查

○ 韩精诚

一、试行会计委派制度取得的初步成效

自1998年10月起,北京市宣武区分别在区内所属的一个企业系统、一个事业单位系统和一个独立核算的事业单位中进行了共同委派和直接委派两种会计委派制度模式的试点工作,先后对138个单位委派了244名会计人员,其中,由政府部门和系统共同委派243名,由政府部门直接委派1名。从总体上讲,会计委派制度的试行在一定程度上改变了委派会计人员对所属单位的单纯依附关系,委派会计人员的责任意识明显增强,委派会计的职能作用得到了进一步发挥,被委派会计单位的管理工作水平有了新的提高。

1. 增强了委派会计人员的责任意识。在试行会计委派制度的过程中,财政部门事先根据会计管理工作的总体要求,对委派会计人员的工作职责、权限范围进行科学界定。由于责权利规定明确,使得委派会计人员普遍感到自己身上的担子加重了,激发了他们的使命感,增强了其严格遵守财经纪律和自觉参与管理的责任意识。根据对委派会计人员责权利的划分,以及制定的相关制约措施,委派会计人

员既要对本单位及上级主管部门负责,同时还要对本单位及上级主管部门负责。如果委派会计人员在工作中出现了违纪违规及失职行为,有关方面就要根据相关规定对其采取相应的处罚措施。因此,委派会计人员能够注意做到在严格执行国家财经法律、法规、规章和制度的同时,自觉地参与本单位的经营活动和管理工作。

2. 促进了会计职能作用的发挥。一方面,对试点单位的会计人员采取基层单位推荐、主管部门审核、区财政部门核准并签发委任书的任用方式;另一方面,会计人员一经委派任命,受派单位在未征得区财政部门同意的情况下不得随意撤换。这一规定,不仅保证了委派会计试点工作的规范化运行,而且也会计人员履行好会计核算和会计监督的职责提供了重要保障。会计人员在履行会计职责过程中畏首畏尾的问题得到了较好地解决。会计委派制度对加强会计核算工作和保证内部会计监督工作的深入开展,进而促进会计职能作用的进一步发挥具有十分重要的作用。

3. 提高了会计管理工作的水平。首先,建章建制工作进一步落到了实处。为了加强内部控制,委派会计人

员普遍根据《会计法》和国家统一会计制度的规定,结合本单位会计管理工作的实际,建立健全了单位内部会计管理制度。在对原有的制度进行补充、完善的同时,还有针对性地制订了涉及会计岗位职责分工、记账传递程序等一系列具体的管理措施,并且将这些制度、措施自觉地落实到实际工作中去,促进了单位内部会计管理工作水平的提高。其次,提高自身业务素质要求更加迫切。面对工作责任加大和择优上岗的现实,委派会计人员大都感到如果及时了解、掌握国家新出台的有关财经法规和财会领域中出现的新知识,在工作中就难免会出现失误和不胜任本职工作的情况。因此委派会计人员自觉“充电”的意识日益强烈。有不少委派会计人员充分利用工作之余,通过自学、集中培训等多种形式积极参加各类知识的学习,努力提高自己的业务素质,以期更好地适应工作需要。

二、试行会计委派制度中存在的问题

1. 被委派单位认识上不统一。对试行会计委派制度,不少单位是理解

和赞同的,但在某些区属单位中也存在着一些不同的看法。有的认为:根据我国现行有关法律、法规的规定,在企、事业单位中通常实行的是厂长(经理)负责制和行政首长负责制,作为厂长(经理)、行政领导拥有对本单位人、财、物的领导、指挥和协调权,其中也包括对本单位会计人员任免、聘任或解聘以及财务管理的权限。而试行会计委派制度,在一定程度上削弱了法律、法规赋予单位负责人的权限,这与现行的有关法律、法规相矛盾。还有的认为:既然会计委派制度目前尚处于试行阶段,是否成功还是个未知数,先试行弄不好倒添麻烦,所以在我这里最好先别试行,等等。这些认识上的不统一,阻碍了会计委派制度的试行工作。

2.委派会计责权利上的不对等性。在宣武区实行的会计委派制度试点实施办法中虽然明确了委派会计人员的责权利,而且委派会计人员也都认可并能够严格遵守。但是在实际工作中,委派会计人员普遍感到所负担的责任要明显大于所赋予的权力,同时在责任明显加大的情况下相应的待遇却没有得到提高,形成了“责”大于“权”、“权”大于“利”的责权利不对等的格局。这种在责权利上存在的不对等性,导致了部分委派会计人员心理上的不平衡,在某种程度上挫伤了委派会计人员工作的积极性。

3.委派会计人员素质的不同一性。从目前会计人员的素质现状看,在不同性质、不同规模、不同管理基础的单位中,会计业务水平参差不齐的现象还是比较明显的。这种业务水平上的参差不齐,造成了委派会计人员业务素质的不同一性,增加了委派单位对委派会计人员进行后续管理的难度。

4.对企业委派会计存在不适应性。第一,与企业管理的原则不相适应。按照相关法规的规定,当前对企业的管理是以企业理财权下放和政企分开为基本原则的,如果对企业发生的经济

业务行为和会计行为以政府部门委派会计的形式进行直接监督,与现行的企业管理原则及要求明显不一致。第二,与我国税法的规定不相适应。根据我国《税收征管法》的规定,企业发生的会计行为如果与税收规定相抵触时,要依照税务部门监督的意见按照税收规定进行调整。依据这一财务会计服从税收会计的法律规定,直接对企业的经济业务行为和会计行为进行监管的应当是税务部门,因而通过财政部门委派会计的方式对企业进行直接监管会与之发生冲突。第三,与企业改制的情况不相适应。目前大部分中小规模的企业(特别是区属企业)已经陆续改制为股份制或股份合作制性质的企业,而根据有关法律、法规的规定,这类性质企业的各项管理要通过股东大会的授权来实现,所以由财政部门对其委派会计的做法是不适宜的。

5.直接委派工作中存在的局限性。第一,人员编制的限制。采用直接委派的方式,一般情况下要从委派单位抽调人员,如果直接委派的会计人员数量大,就会涉及到增加人员编制的问题,而根据行政单位机构改革的基本方案,在现有基础上再加大财政部门的人员编制是不可能的事情。因此人员编制的问题,在某种程度上对广泛试行直接委派会计的模式形成了制约。第二,机构设置的限制。从有效开展直接委派工作的角度看,要保证此项工作的正常开展,就应当成立一个专门的委派会计管理机构。但是新机构的设置不仅涉及到诸多必备的硬件要求,而且还涉及到相当一部分在岗会计人员利益格局的大调整。而就宣武区目前的情况而言,由于相应的条件尚不成熟,因此设置专门的委派会计管理机构在近期难以实现,从而使得直接委派会计的试点工作无法广泛开展。第三,收入标准的限制。直接委派会计,必然要涉及到委派会计人员收入标准的确定问题。但是由于各单位的规模不同、会计工作的强度不

同,所享受的待遇高低不同,因而使得委派部门无法对委派会计人员的收入标准作出一个合理的界定。如果采用同一标准,势必产生苦乐不均的问题。而分类确定标准,目前的依据又不充足。因此收入标准的界定问题,也是当前影响广泛试行直接委派会计模式的重要因素之一。

三、关于继续试行会计委派制度的几点建议

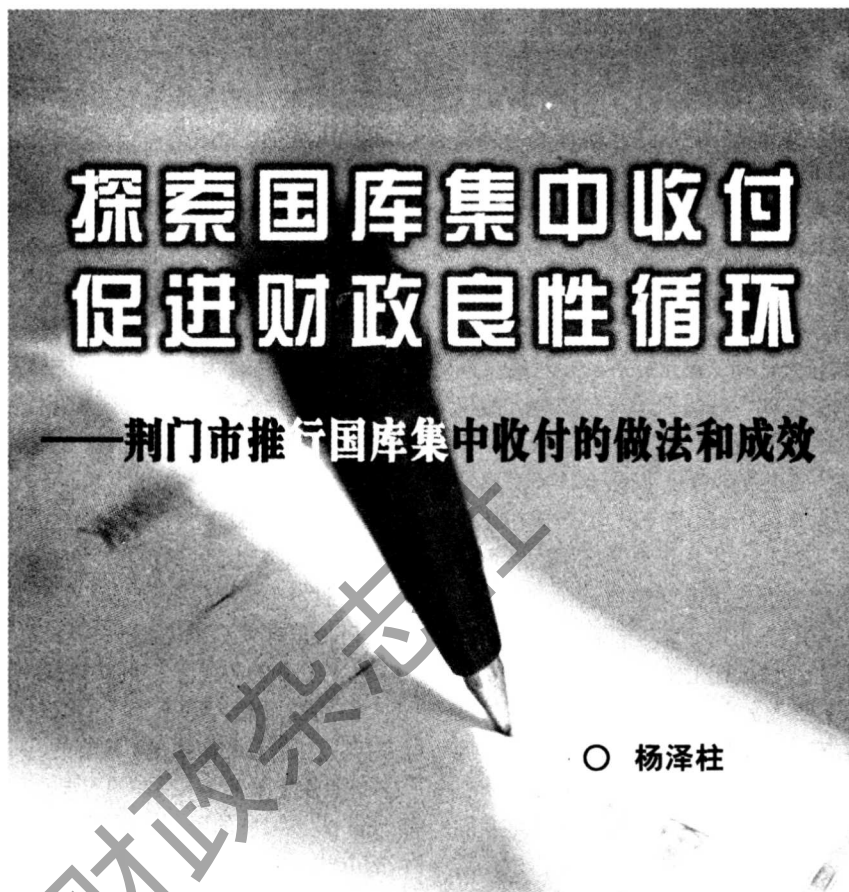
从上述情况看,会计委派制度的确是加强会计管理的一种有效形式,对于发挥会计人员的职能作用,规范经济业务活动中的行为,保证会计信息的质量,提高会计管理工作的水平都具有十分重要的作用。但是由于委派会计的工作正处于试点阶段,不成熟的因素还有很多,其中有许多问题尚需要在实践的过程中逐步加以研究和解决。为此,今后的工作中要注重以下几点:

1.加强对会计委派制度的宣传。要通过广泛、深入的宣传,使有关部门、有关单位和有关人员能够更加充分地了解试行会计委派制度的现实意义和长久作用,逐步消除认识上存在的偏差,促使其逐渐变被动试行为主动试行。

2.深化会计人员管理体制的改革。试行会计委派制度是一个系统工程,需要有与之相适应的控制机制和配套措施做后盾。而从我国现行的会计人员管理体制看,在委派会计人员的选拔与任用或聘任、定期轮岗、奖励与惩罚、重大经济事项的报告等方面都还缺乏较为完善的控制机制,在对委派会计人员责权利的划分、进行业绩考核等方面也缺乏可操作性较强且行之有效的具体配套措施。因而要继续推进会计委派制度试点工作,并保证此项工作的正常运行,就必须围绕会计委派制度来考虑和研究如何进一步深化会计人员管理体制的改革的工作。

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业事业单位，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



探索国库集中收付 促进财政良性循环

——荆门市推行国库集中收付的做法和成效

○ 杨泽柱

如何建立科学、系统、规范、高效的国库集中收付新机制，是建立公共财政的一个新课题。2000年以来，湖北省荆门市针对现行国库收付过程中出现的弊端，推行国库集中收付制度改革，促进了财政工作的良性循环。全市共取消各类收入过渡户139个，归并账户358个，各类财政性资金都通过单一账户进出，资金运行的全过程都处在政府的监控之下，使收入收得进，支出管得住。2000年全市财政收入比上年增长9.8%，预算外

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 and 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)