

法国公共会计师制度的特点及对我国的启示

□ 杨月梅

一、法国公共会计师制度及其特点

法国是世界上公共财政体制最庞大的国家之一,对公共财政管理有一套强有力的监控机制,公共会计正是置于这个监控机制中的一个重要环节。法国公共会计管理体制的最大特点在于它的公共部门的会计骨干队伍都直属中央财政部编制,其任命、升迁、工资和考核完全独立于所在单位的领导,这一体制对于防范贪污和提高公共部门的管理效率是切实可行的。随着社会经济条件的变迁,法国公共会计的中央集中管理体制不但没有削弱,反而在防范贪污和加强控制的基础上,又增加了对各级公共部门提供信息和咨询的重要职能。

1、法国公共会计体制的框架

法国公共会计是法国中央政府监督和控制公共财政,特别是地方公共财政的最重要工具。它的最大特点是公共会计直属中央财政部,是一套独立于所在部门首长的平行行政系统。

法国政府对公共财政即对国有行政、事业单位和国营企业的经济活动情况实行监督和控制,一般是通过事前控制、执行期间控制和事后控制三个方面。

事前和执行期间的监督检查由财政部负责,分别设立财务控制官和公共会计师来执行。事后监督由审计法院进行。此外,财务总督察和国民议会也对国有单位的经济活动负有监督检查的责任。

(1) 财务控制官的事前控制

财务控制官由财政部在本部高级公务员中选拔任命,被分别委派到各公共部门担任财务控制官一职。其主要任务是:①对派驻单位的收支预算的合理性和合法性进行审核。②预算经批准后,监督其执行。凡是不符合相应预算的收支项目,财务控制官都有权拒绝签发,凡没有财务控制官签字的收支项目,公共会计师不予办理款项收支。实行财务

控制官制度,可以避免部门首长的决策失误,真正起到了事前控制的作用。

(2) 公共会计师的事中控制

执行期间的控制主要有三套体系:①财务总督察制度。法国财政部设有财务总督察司,共有200多位财务总督察员,他们都是从法国行政管理学院(ENA)优秀毕业生中选拔出来的。他们有权对中央预算执行和地方、银行、社会保险系统以及与国家资金有关的所有项目进行审查。②公共会计师控制。公共会计师是财政部派到各国有单位(行政事业单位、国有企业和国有控股公司)的会计专业人员。在预算执行中,公共会计师具有代表国家、公共团体或公共机构执行预算的法定权限,他的作用不是仅局限于具体执行一项收入和支出,而是要对是否执行这项收入或支出作出决定。法国财政部就是通过这些派驻的公共会计师来管理国家、地方政府和大部分国有企业的财务的。③议会控制。议会设有两个专门委员会,各部门在财政预算执行中有义务向他们提供充分的信息,他们也有权向有关部门要求提供信息和成立专门的调查小组。

(3) 审计法院的事后控制

审计法院负责事后控制,其基本任务是审查并验证公共会计的账目,协助议会和政府监督其收入是否及时收上来,支出是否符合规定。如发现错误,要以公共会计师的个人财产进行经济赔偿。

审计法院是一个独立的、介于行政和立法之间的最高财务司法机构。它必须每年向议会提交一份审计报告,内容包括最重要的审计结果。它在法国享有特殊地位,是司法性的组织,有权检查国家机关和其他国营企业的收支是否符合规定,以及资产、基金和财产的使用情况。此外,还监督地方当局的社会保险机构。审计法院有权对贪污舞弊的会计人员进行终审及判决。法国审计法院还设立了财政与预算的纪律法庭,负责对违法的行政官员进行审判。审计法院的

法官具有双重身份,既有专业会计师身份,又有法官身份。

2、公共会计师制度

(1)公共会计师的选拔任命及待遇

法国公共会计师由会计师协会(行业自律组织)向财政部推荐,或由财政部向社会公开招考。担任公共会计师一般应有本科以上学历,有会计师职称,有一定工作经验和工作业绩。公共会计师实行轮换制度,在一个单位工作不得超过7年。轮换或新任任职时有6个月的职务衔接时间。离职方式有:调职、自动辞职、撤职及被取消资格等。

(2)法律对担任公共会计师职务的人员的特殊要求

法国1962年12月29日发布的法令第17条对担任公共会计师职务的人员提出了特殊的要求。

①要缴纳保证金:根据担任职务高低和服务单位规模的大小确定保证金金额,平均每人需百万法郎。如果个人交不起,可由公共会计师协会代缴。

②司法假设:从公共会计师上任开始,财政部就要控制其本人和配偶的财产,并要向财政部提供其财产来源的合法证明。公共会计师一旦被起诉,其房产、地产立即被冻结,待事实查清之后再按规定处理。

③公共会计师在上任之前要在审计法庭的法官面前进行职业宣誓,保证公正、廉洁执法。

④公共会计师有规避条款要求,主要是:不得担任财务控制官和一般公务员,此条款对其配偶也适用;不得担任市长或市长助理;在其服务的部门不得担任其他监督方面的职务;公共会计师与其他公务员一样,必须受行政法规的监督和制约。

(3)公共会计师的职权权限

法国财政制度的一个重要原则是收、支项目的决策人与收、拨款的经办人必须分别在两个机构。决策人无权经手钱款,收、拨款业务必须委托公共会计师办理。

公共会计师的主要职责是:①执行财务控制官发出对公共机关和国有企业净收益或收费的征收指令。②负责按财务控制官的指令支付公共事业单位的各项开支。③负责国有单位资金的保管业务。④国库业务。⑤承担上述四项任务的会计及审核业务。⑥在执行上述任务后必须保管单据。

公共会计师在办理公共收支业务时,要对签票人签出票据的合法性以及会计程序和程序等进行审核,如发现不合法业务,或手续、程序方面有问题,应向财务控制官发出警告或拒绝付款。

公共会计师对下列支出负责任:①超过支出范围的付款。②缺少有效文件。③错误的清算。④对负责保存的资金及其他财产负有保管责任。⑤对有关文件的保存负有责任。

公共会计师工作中出现过失除按规定承担刑事和行政责任外,还要负责经济赔偿。此外,公共会计师必须接受审计法院的检查和审计。

(4)公共会计师与财务控制官的关系

公共会计师与财务控制官是由财政部内两个不同机构同时派驻到国有单位的,一个负责预算的审核决策,一个负责办理具体的款项收支业务。职责权限分开,互相监督,从而保证国家资金的安全。这体现了分权的原则。

财务控制官的职责是负责建立公共款项收入方案和行政费用的清算方案;公共会计师则负责执行这些方案的收款和付款命令。但公共会计师不是财务控制官的下属,他们在查证财务控制官下达指令的合理与合法性之后才能执行。

(5)公共会计师与派驻单位的关系

对行政事业单位,会计核算业务由公共会计师承担,派驻单位不另设会计进行会计业务核算。

对国有企业,则另设会计机构进行经营业务核算,公共会计师不干预企业的日常经营业务,只监督其核算的真实性、合法性,并负责税款和其他应交国家收入的征收和国有资产的保值增值。

二、启示与借鉴

笔者认为就会计管理体制而言,没有绝对的好坏之分,它受制于一定的社会经济条件。从社会经济条件和法律体系来看,我国与法国较为接近,其借鉴意义就更大一些。

为避免国有资产流失,从源头遏制贪污腐败现象的发生,杜绝假账的泛滥,我们可以借鉴法国公共会计制度的某些方面,逐步建立一个独立于各地方政府的会计监控体系,从而加大中央财政部对政府各部门和各地方政府财税部门的直接管理力度。把非竞争性的公共行业严格地管起来,这对国家资源的有效配置和遏制国有资产流失,防止贪污腐败的产生可起到重大作用。

总之,笔者认为如果能将会计管理体制的国家化,与会计信息的国际化结合起来,就可以走出一条使我国会计模式既能保持中国特色又与国际惯例接轨的有效途径。

(作者单位:辽宁财政高等专科学校)

责任编辑 王教育

·短讯·

2002年12月18日,金蝶软件(中国)有限公司在北京召开了“金蝶财务软件‘2000XP迷你版’推广暨北京总代理签约发布会”。“2000XP迷你版”以小型企业财务核算基本功能为基础进行设计,涵盖了小型企业的总账、报表、往来和出纳业务,使用简单,性能稳定,普通的硬件即可搭起会计核算平台。

(本刊通讯员)