

会计人员管理体制改革

之 我 见

吴国敏

改革开放以来,我国的会计工作有了很大发展,特别是在改革会计核算制度方面,取得了有目共睹的成就。但是近几年来,我国的会计工作也存在秩序混乱、信息失真等问题。许多单位和个人,利用假发票、假帐本、假报表、假审计报告等达到逃避税收、截留财政收入、侵占国有资产、骗取荣誉等非法目的。从“大检查”每年都能查出巨额违纪金额来看,所存在的问题是严重的、普遍的。这些问题的存在,无疑直接或间接与会计工作有关,与会计人员的“配合”有关。那么,为什么目前我国的会计工作发挥不了会计核算和会计监督的应有作用呢?原因尽管是多方面的,但会计人员管理体制不完善无疑是重要因素。会计人员作为单位行政领导人属下的一员,叫他监督自己的领导确有难言之隐。因此,改革会计人员管理体制,已是客观必然。但如何改革,却是一个非常复杂的问题,“委派制”虽是一条思路,但也存在许多难以解决的理论和实际问题。笔者认为,根据我国社会主义市场经济发展的需要和会计管理的现状,改革会计人员管理体制应从以下几个方面着手:一是加强会计管理机构的建设;二是把单位行政领导人作为会计工作的第一责任人;三是对会计人员和会计机构采取不同的形式管理,重点管理好会计师。

一、加强会计管理机构的建设

1. 在职责权限上,应当赋予各级会计管理机构《会计法》的执法权。对违反会计法规制度的单位和个人,具有直接处罚权。如罚款、查封帐户、停业整顿、撤销会计专业职务任职资格等等。1985年,《会计法》刚颁布时,许多会计人员发现本单位严重违法违纪问题或因坚持原则受到打击报复时,都找财政部门申诉。最近几年来,反映这类情况的很少了。主要是因为财政部门解决不了什么问题,起不了靠山的作用。有人形象地说,财政部门拿一根麻杆撑着会计人员的腰,不敢靠,一靠就倒了。同样,财政部门的同志也想解决这些问题,把会计管理机构办成会计人员的娘家,但力不从心,没那

么大的职权。靠宣传教育,靠协调商量,更要靠依法治理。为此应当修改《会计法》,使其更具有操作性。

2. 在干部的配备上,应当选拔素质较高,责任心、事业心强的干部从事会计管理工作,并保持相对稳定。在财政部门,会计管理机构不是一个吸引人的单位,但也不是什么人都能干的岗位。许多领导都说,选拔一个称职的会计管理机构负责人不容易。会计管理干部首先要责任心、事业心强。许多工作要靠自己去开拓,在困难和问题面前,要有信心、有能力、有办法。其次要有较强的协调能力。管理一个地区的会计工作,接触面很广,光靠行政手段不行,要有广泛的社会联系,较好的人际关系。再次要有较高的业务素质。每一个会计管理机构都应培养几名在会计法规制度和会计电算化业务上的权威人士,负责本地区会计法规制度和会计电算化业务的宣传、培训、咨询和检查指导等。目前许多会计管理机构的人员配备数量不足,素质不高,不能适应工作需要,应下力气抓好人才的选拔培养工作。

3. 在管理经费上应予以保障。会计管理所需要的业务经费不算多,但目前靠一事一议,打报告申请。省市还好些,到县一级很困难。正常的会计管理业务经费应当在财政总预算会计科目中增设一个“会计管理业务费”,列入预算基数,随着财政收入的增长而增长;举办一些大型活动时,需要经费较多,再一次性申请。有些地方财政较困难的,上级财政部门应在会计管理经费上予以补贴(是否可从每年会计资格考试的报名费、培训费、教材发行手续费及会计证考试报名费、培训费等“有效”创收中解决一部分呢?——编者)。

二、把单位行政领导人列为会计工作的第一责任人

我国的会计人员,在计划经济时代,既要为国家利益负责,又要为企业利益负责,所谓具有“双重身份”。改革开放以来,又加上了职工个人利益,成了“三重身份”,经常处于矛盾的焦点上,弄得里外受埋怨。笔者认

为,会计人员做为单位的一分子,在单位负责人领导之下,就应当在法规允许范围内为本单位谋取利益,为单位行政领导人负责。会计监督只能在本单位负责人领导之下,对内部各部门、各单位和职工实行监督;对单位负责人的监督应主要由外部监督机构来完成。例如审计机关的任职中期审计,离任审计等等。当然单位行政领导决策有失误或有违法违纪行为时,会计人员应本着对领导负责的精神,向其说明、劝阻。当领导执意要办时,会计人员应按领导指令办,其后果责任应由做出决定的领导承担。会计人员只享有一般公民所具有的举报权力和义务,而不应再强加于其它什么责任(以上所言,作为一种改革思路无疑有它的合理性,但在目前外部监督力量尚还薄弱,尚未形成制度化和现代企业制度尚未真正建立的情况下,会计人员仍应履行《会计法》赋予的应有职责。——编者)

《会计法》第四条规定:“单位领导人领导会计机构、会计人员和其他人员执行本法,保证会计资料的合法、真实、准确、完整,保障会计人员的职权不受侵犯”。这就明确规定了单位行政领导人是会计工作好坏的第一责任人。在实际工作中,要特别强调这一点。出现会计基础工作混乱,会计核算不实,会计信息失真等问题,外部监督机关应首先追究单位行政领导人的责任。“不懂”、“不清楚”、“不知道”等都不是推脱责任的理由。无论财务会计工作出了多大问题,会计人员的处分都不应高于单位行政领导人。即使纯属会计人员个人的问题,也要追究单位行政领导人用人不当的责任。这样,对任人唯亲或宁用蠢才不用人才的领导是一种警戒;对坚持原则、忠言直谏的会计人员是一种鼓舞和勉励。如此一来,今后专门用“糊涂”会计和“听话”会计的也许会少些。

三、管理好会计师

笔者曾随团考察过美国的会计管理。美国会计管理工作值得我们借鉴的经验之一,就是管理工作有重点。要管就管严管细,不需要管或管不过来的就干脆不管。例如会计人员的管理,就把会计师管住,从资格的取得,到后读教育,从法规标准,到职业道德,规定得非常细,执行得非常严,违反了就要受处罚,直至撤销资格,不予年检注册。

在我国的会计专业职务中,会计师是比较重要的,每一个独立核算单位都应有一名或数名会计师做为财会机构的负责人或业务骨干,主持该单位的财务会计工作或某一个方面的工作。我们只要把会计师这一层次的会计人员管明白了,绝大多数问题都可以解决(靠几

千名会计管理干部管全国1.200万会计人员,管不好,也管不起来)。笔者建议,政府应集中精力把会计师管理好,把培养选拔和管理初级会计人才的工作交给各单位的会计师去完成。为此,需要采取如下一些措施。

1. 把聘用会计师作为办企业的先决条件。会计工作是经济管理工作的重要基础,无论宏观调控还是微观管理都离不开真实、准确、可靠的会计信息。因此,办企业必须把选拔合格的会计师和建立规范的会计核算、会计监督体系作为先决条件。所有企业,包括实行企业化管理的事业单位,在工商登记注册、税务登记、财务登记时,都必须持所聘会计师的任职资格证书来办理,否则不予登记注册。业务简单的小型企业和个体工商户,可以不聘会计师,但必须委托会计师事务所或经财政机关批准的代理记账机构代理记账。实行这一措施,一是能迅速提高会计师的社会地位,使会计工作普遍受到重视;二是随意任用或随意解聘打击报复会计人员的将大大减少,因为这样的企业领导人将会受到抵制,无人应聘;三是增强了会计师的责任感和使命感,因为聘用的机会和解聘的机会是同时存在的,必须努力工作,显示出自己的才能,为加强管理提高效益做出贡献,才能巩固自己的位置或找到更好的位置;四是促进了会计人才的成长和流动,有利于克服论资排辈现象,促使会计人员努力钻研业务,提高水平,尽快取得相应任职资格。

2. 对会计师的业务素质和职业道德提出严格要求。我国已实行了会计师的资格考试制度,这是选拔会计人才的一个好办法。今后会计人员管理的重点应放到对已取得会计师任职资格人员的监督管理上。应制定法规,对会计师的政治、业务素质、工作能力、职业道德标准等提出具体的要求,并对违反这些法规规定的,提出明确的、可操作的制裁措施。尤其要加强职业道德教育。会计师的职业道德标准,要高于其他行业的职业道德标准;对违反职业道德标准的会计师的处罚,要高于其违反业务标准的处罚。要对会计师实行年检制度,年检不合格的,根据情节给予暂停或取消会计师任职资格的处分。笔者认为,如果我们放弃对初级会计人员的管理,把工作重点放到对会计师的管理上,全国各级财政机关中的会计管理机构一定能象交通警察管理汽车司机一样,把会计师管理好,把会计工作秩序治理好。

3. 加强对会计师的后续教育。应当通过立法来规定会计师每年必须接受继续教育的课时。会计管理机构应根据本地区会计师的实际水平和工作需要,有计划地安排继续教育内容并编写相应的教材。并要把接受继续教育作为会计师年检的重要条件之一,促使会计师

不断更新知识,跟上时代前进和经济发展的步伐。

四、采用不同的会计工作组织形式

我国会计基本上可分为四大类:企业会计、行政单位会计、事业单位会计和财政总预算会计(包括税务会计和国库会计)。应针对这四类会计的不同特点,采用不同的会计工作组织形式:

1. 对企业会计采取聘任制。发展社会主义市场经济,实行现代企业制度,厂长、经理应有充分的自主权(当然也包括财权和干部的任免权)。前面已谈到,企业的行政领导人(法人代表)是本企业会计工作质量的第一责任人,他有权在具备会计师任职资格的人员中选聘本企业会计工作的负责人和业务骨干。行政领导有聘任和解聘的权力,会计师有应聘和拒聘的权力。双方的权力、义务、聘任期、待遇等应由聘任合同规定之。没有会计师,又没有委托代理记账的企业,不能办理营业执照。

2. 对行政单位和小型事业单位采取财会工作站的形式,集中统一进行财务会计管理和核算。目前,我国省、市、县政府的业务主管部门都有几十个。大的厅局有一二百人,小局只有十几个人,甚至还有不到十个人的。对这些单位的经费(包括其所属的一些科研院所、信息中心等小型事业单位),应由财政部门负责组织财务会计工作站,集中统一进行核算和管理。因这些单位的会计工作业务量小,核算比较简单,每一个单位都设一个会计、出纳无疑是一种浪费。集中统一的好处,一是节约了人力、物力、财力。二是有利于节约资金和杜绝不正之风。几十个厅局的经费集中统一管理和核算,财会工作站由财政部门管理,审计部门监督,按规定收支,违纪问题和不正之风必然杜绝。行政收费纳入财会工作站管理,预算外乱收乱支,小金库,二本帐三本帐的问题将大大减少。另外,把原来分散在各单位的银行存款、库存现金集中到一个户头、一个金库中来,也减少了资金占压和浪费。三是有利于实现会计电算化。集中统一管理,核算业务量比较大,可以上微机现代化办公设备,以提高工作效率和会计信息的质量。

3. 对事业单位的会计机构负责人采取双重任命的制度。大中型事业单位(例如大中专院校、医院等)的会计机构负责人应由本单位和同级财政部门共同任命,或者由单位行政领导人在任命之前征得同级财政部门的同意。之所以提出这样的建议,是因为事业单位(包括全额和差额拨款单位)花国家的钱,由财政拨款,必须按国家规定办,不象企业在经营管理中需要那么多的变通和灵活。所以事业单位的会计人员应保持既对

国家负责又对本单位负责的双重身份。坚持原则的会计人员应受到财政机关的保护,不得随意撤换。

4. 财政总预算会计(包括税务和国库会计),其管理和核算是由财政体制和财政分配制度来决定的,因此应按财政管理体制和法规制度办理。

以上对会计人员管理体制的议论,纯属一孔之见,抛出这块砖头,但愿引起大家的讨论,期望同行们拿出更好的金言玉策。

(作者单位:吉林省财政厅会计处)

责任编辑 秦中良

· 财会知识 ·

新版普通发票的特征

许太谊

国家税务总局决定,从1997年1月1日起在全国范围内更换使用具有统一防伪措施的新版普通发票。新版普通发票具有如下特征:一是发票联采用专用水印纸印制,水印图案为菱形,中间标有SW字样,发票联不加印底纹;二是发票监制章和发票号码采用有色荧光油墨套印,印色为大红色,在紫外线灯下呈橘红色反映。对目前尚不具备使用带水印无碳压感纸条件的地区,可暂时使用无水印普通无碳压感纸印制发票联,但发票监制章及发票号码仍采用有色荧光油墨套印。

