

会计委派制：回顾与前瞻

——全国会计委派制度工作座谈会综述

□ 本刊记者

本刊记者在2000年12月26日召开的全国会计委派制度试点工作座谈会上了解到,自党中央、国务院要求试行会计委派制以来,各地区、各部门勇于探索、大胆实践,因地制宜,积极开展会计委派制试点工作,已取得了初步成效。截止2000年9月底,全国31个省、自治区、直辖市和5个计划单列市均组织了会计委派制度试点。据不完全统计,全国共有257个地(市)、1029个县(市、区)组织了试点,分别约占全国地(市)、县(市、区)总数的66%和41%。试点范围包括了党政机关、财政拨款的事业单位、国有或国有控股企业,以及乡镇集体企业和农村集体经济组织等,直接或间接委派会计人员近11万人。全国接受会计委派的行政事业单位约44000个,接受委派的企业约79000个。会计委派制度试点工作取得了积极的进展,并呈现以下几个特点:

一、各级领导重视,组织保障有力

党中央、国务院提出试行会计委派制之后,财政、监察部门就积极开展政策研究,推动试点工作的开展。中央纪委、监察部把试行会计委派制度作为从源头上预防和治理腐败的一项重要措施。项怀诚部长等部领导亲自下基层开展调研,并充分肯定了会计委派制度的重要意义,要求会计委派制度试点“务求实效”。财政部还专门组织了调研组,分赴湖北、上海、辽宁、陕西、浙江、广东、宁夏、山西、四川、江苏等地进行会计委派制调研,在调研的基础上于2000年2月向国务院领导上报了《关于会计委派制度有关问题的报告》,得到国务院领导的重视。为了指导、规范会计委派制试点工作,2000年9月,财政部会同监察部联合印发了《关于试行会计委派制度工作的意见》,对试行会计委派制度试点工作提出了总体要求。在交流中大家谈到,许多地方的党委、政府对试点工作高度重视,主要领导亲自组织试点工作,保证了试点工作的顺利开展。另外,一些地方组织保障有力,建立健全了办事机构。如:广东省成立了财务总监办

公室,上海、厦门市成立“会计管理中心”,黑龙江省财政厅成立了全国第一家省级会计管理局,福建省财政厅成立了全国第一家会计委派处。这些机构的建立,为本地区开展会计委派制度试点工作提供了必要的组织保证。

二、加强了规章制度建设,使试点工作有章可循

各试点地区为开展这项工作建立了多项规章制度,内容包括:委派会计人员选拔聘用制度、重大事项报告制度、业务考核制度、轮岗制度、继续教育制度、奖惩制度、回避制度等。如:深圳市投资管理公司在全国公开招聘21名财务总监,委派到市投资管理公司系统的大中型企业。

三、因地制宜,开展不同形式的会计委派试点

全国许多地方和单位从实际出发,在试点中摸索出了不同的会计委派形式,归纳起来主要有以下几种:

1、向行政事业单位直接委派总会计师、财务总监或会计人员。这种委派形式较为普遍。主要是以地方政府的名义向所属的行政事业单位直接委派会计人员。委派对象大多是单位的财会负责人、主管会计,也有委派出纳人员的。委派部门为地方政府,大多数为财政部门,试点范围主要是行政机关和有财政拨款的事业单位,管理的方式大多是直接管理,即对会计人员的人事档案、职务晋升、工作调动、专业职称、工资奖励、福利等实行集中统一管理,并实行在单位之间定期轮岗制度。

2、对行政事业单位实行集中核算制度。承担集中核算的机构大部分是由财政部门成立行政事业单位财务会计核算中心;在保持各单位资金使用权和财务自主权不变的前提下,各单位不再设立会计机构,不再配备会计人员;取消各单位的银行账号,由财政部门统管会计人员、资金结算和会计核算工作,实行“集中核算,分户管理”,融会计服务与监督管理为一体。

还有一种类似会计集中核算的模式,叫做“零户统管”,主要是对乡(镇)政府下设的行政事业单位(俗称“七站八所”)进行会计集中核算。

3、向国有企业委派财务总监制度。财务总监一般由产权管理部门选派,通过一定程序进入公司董事会,承担监督国有资产营运、重大投资决策以及审查会计报表等职责。对重大财务收支活动,实行与总经理联签制度。财务总监的工资、资金与所在单位分离,以保证其实行会计监督的独立性。委派部门对被委派的财务总监实行定期考核和轮岗制度。

另有一种形式,是在国有大中型企业、国有控股企业实行派驻财务监督特派员。财务监督特派员由市级机关副县级以上干部担任,主要监督派驻单位贯彻国家财经法律法规执行情况,查阅企业财务账目等会计资料,列席有关经营活动、财务管理会议等,评价企业主要领导成员的业绩,并对其奖惩、任免提出建议,但不干预企业生产经营活动。

4、向国有企业实行委派会计机构负责人或总会计师。这一形式的委派部门大多为财政部门,也有财政部门和企业主管部门联合委派的,管理体制按照“统一管理,统一委派,分职任免”的办法,对其委派人员的人事档案、职务晋升、工作调动、专业职称、工资奖励、福利等统一管理。但对工资福利等的负担各地做法不尽相同,大多数是按照“谁用人,谁负担”的原则,由委派单位向用人单位统一收取和发放。

5、对农村集体经济组织实行村账乡(镇)管制度。就是在保持村级集体财产所有权不变、资金独立核算权不变、资金管理权不变、债权债务归属不变等前提下,由乡(镇)一级政府代管村级账务。主要形式有村级财务代理记账、村级会计乡(镇)委派两种。

6、实行单位内部会计委派制。内部委派是指业务主管部门和企业集团内部为加强内部控制和财会管理,实行的对会计人员集中管理、内部委派的一种改革试点形式。

在座谈中大家一致认为,会计委派制度试点是一项全新的工作,没有完善的经验可以借鉴,其实现形式需要在试点工作中逐步摸索。开展会计委派制试点,要区别国有单位与非国有单位、企业与非企业、城市与乡村会计人员管理的不同要求,采取切合实际和多样化的形式。应遵循经济规律,既要保证所有者充分行使所有权,也要保证单位依法行

使理财和经营自主权;既要有利于政府部门的会计管理职能充分发挥,又要有利于调动广大会计人员的积极性和主观能动性,以利于对国家资金和国有资产实施监管。

关于2001年会计委派制试点工作将如何开展,财政部的有关领导也在会上作了部署。

一是仍将坚持先行试点,稳步推开的原则。当前,要继续按照中纪委四中全会精神,重点抓好党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费或罚没职能的事业单位的试点工作。尚未开展试点工作的地区和部门,要选择一些基础条件比较好的地方、部门和单位开展试点工作。已经开展试点工作的,应完善配套措施,加强后期管理,并适度扩大试点工作的范围,以巩固试点工作的成效。

二要完善制度建设,加强对委派会计人员的后续管理。为了保证实行会计委派制度工作取得成效,委派部门要明确委派会计人员的职责、权限及与被委派单位的关系。在充分支持被委派单位依法理财、自主管理的前提下,发挥委派会计人员监督作用。要充分保障会计人员行使监督权的独立性,从人事档案、职务任免、工作调动、专业职称、工资福利等方面解决委派会计人员的后顾之忧。要建立委派会计人员的各项管理制度,包括选拔聘用制度、重大事项报告制度、业务考核制度、轮岗制度、继续教育制度、奖惩制度、回避等制度,加强对委派会计人员的后续管理,加强对委派会计人员的专业知识培训和职业道德教育,不断提高委派会计人员的专业素质和业务水平。

三要做好试点工作与其他经济改革的衔接。要结合实行部门预算和国库集中支付制度的改革,以及实行“收支两条线”制度、推行政府采购制度等改革,试行会计委派制度工作,促进会计委派制度健康发展。

四要大力开展调查和理论研究工作。会计委派制度是一项政策性很强的工作,也涉及许多亟待研究的理论课题。如委派部门、被委派的会计人员与单位负责人应当怎样划清会计责任?向企业委派的总会计师,既参与企业的经营管理,又对企业进行监督,一身二任,其职责如何定位?还有财务总监的法律地位问题,委派会计与审计、财政等政府监管部门如何各司其职等。各地区也应采取不同形式开展调查研究,以便推动试点工作的顺利进行。

