

勇于探索 不断创新

——各地不同系统开展会计委派制试点工作的做法

□ 本刊记者

在中纪委二、三、四次会议和朱镕基总理在九届人大所作的《政府工作报告》中提出试行会计委派制以来,特别是在财政部、监察部联合印发了《关于试行会计委派制工作的意见》以后,各地区加大了试点力度,试点工作进展顺利,取得了初步成效。为了总结、交流会计委派制试点经验,财政部于2000年12月26日至28日召开了全国会计委派制度试点工作座谈会。本刊继去年第6期“会计委派制专题”刊登了5篇典型材料后,又选取这次座谈会上组织交流的6个地方在不同系统不同方面开展会计委派制试点的经验,再次作一集中报道。

粮食系统:湖北省开展会计委派制试点省政府高度重视 制度保证有力

1998年底,湖北省在大力推进粮食流通体制改革的同时,省政府决定在全省粮食系统推行会计委派制。两年来,在省财政厅、监察厅等有关部门的大力支持下,全省粮食系统以制度作保证,分两个层次实行委派:同级政府对市、州、县粮食主管部门委派总会计师,各市、州、县粮食局对所属购销企业委派总会计师。总会计师委派工作由各级财政部门牵头,组织、监察、粮食、人事等部门共同参与实施,总会计师人选优先在粮食系统内部选派,也向社会公开招聘,财政部门考核后报同级党委组织部门审批,实行政府委派,财政管理,人员编制、工资划转财政部门,享受财政部门公务员待遇。购销企业主管会计委派工作由各级粮食行政管理部门具体组织,在粮食系统内部公开考试择优委派,其工资由派驻企业比照单位副职平均年薪120%的标准,分季上缴主管粮食局,由主管粮食局专户储存,按月发放,其他福利享受企业副职待遇。截至去年10月,全省市、州、县粮食局委派的总会计师已基本到位,购销企业委派主管会计877人,委派到位率达到91%。此外,去年8月省粮食局机关还

向局直14家企事业单位委派了23名财务负责人和主管会计,其中轮岗面达到65%以上。他们的主要做法是:

一、政府高度重视,部门密切配合,全力推行会计委派制。省粮食系统在推行会计委派制过程中,得到了各级政府的高度重视和财政、监察、组织、人事等部门的密切配合与大力支持,1999年省政府以1号文下发了《关于在粮食购销企业实行会计委派制管理办法的通知》。为落实省政府的决定,省委组织部、省财政厅、粮食局、监察厅密切配合,本着既保证粮食主管部门行使管理职权、企业依法行使经营自主权,又有利于委派会计充分履行职责、行使监督权力的原则,联合制发了《关于认真落实全省粮食行政主管部门实行总会计师委派制的实施意见》和《湖北省粮食购销企业会计委派实施办法》,对总会计师和主管会计人选的产生、职责权力、考核管理办法等作了原则规定,从组织上和制度上保证了会计委派制工作的顺利进行。

二、严格选拔条件和程序,把好委派会计入口关。为了把政治素质过硬、业务能力较强的财务人员选拔进委派会计队伍,湖北省粮食局严格坚持条件,按照公开、公平、公正的原则,通过推荐人选、资格审查、群众座谈、部门走访、财务审计、考试考核、呈报审批等程序严格进行选拔录用,注重轮岗交流,从而保证了委派会计队伍的素质。

三、落实委派会计的政治、经济待遇,保证委派会计公正执法。明确规定总会计师代表同级政府对粮食部门行使监督、管理职权,对政府负责,在粮食、财政和政府之间发挥桥梁和纽带作用。主管会计代表粮食局对粮食购销企业行使监督、管理职权,对粮食局负责。同时,赋予了委派会计与履行职责相适应的权利,委派会计负责管理派驻单位会计人员,组织派驻单位财务管理和会计核算,参与单位经营管理和重大决策活动,监督单位执行国家法律法规,对违反国家财经法规、政策和有可能在经济上给国家造成损失浪费的行为,有权进行制止和纠正。充分调动了委派会计的工作积极性,保证了委派会计更好地履行监督职能。

四、建立考核制度,加强对委派会计的管理。湖北各地粮食局结合实际制定了有关委派会计的轮岗交流、任职回避和考核奖惩等管理办法,把考核结果作为提拔、晋升、评定职称和续聘的重要依据。部分粮食主管部门还建立了委派会计工作汇报制度和年终述职制度。进一步加强了粮食主管部门对委派会计和所属企业的跟踪管理,提高了工作的透明度,同时也极大地增强了委派会计的责任感和使命感,使委派会计到岗后迅速实现了角色转换。

五、建立严格的财务管理制度,便于委派会计进行有效监管。1999年省粮食局和财政厅联合制发了《湖北省国有粮食购销企业财务管理办法》,规范了粮食购销企业财务管理,统一了会计核算口径,使委派会计在进行财务管理和会计核算时有章可循,有法可依,避免了会计核算的随意性,保证了国家有关政策和会计制度落到实处。

湖北省粮食系统实行会计委派制以来,委派会计切实履行“监督、管理、协调、服务”职能,在加强企业内部管理和监督、规范企业经营行为,管好用好财政资金,确保收购资金封闭运行,推进粮食流通体制改革等方面发挥了积极作用。

卫生单位:浙江省开展会计委派制试点多方配合 政策扶持

浙江省委、省政府在反腐败斗争联席会议 1999 年第 1



次会议上,确定省级医疗卫生部门作为会计委派制工作试点单位。省财政厅和卫生厅的领导对此都十分重视,为了确保委派制工作的顺利进行,由财政厅和卫生厅共同成立了省级医疗卫生单位会计委派制工作领导小组,从组织上保证委派制工作的开展。同时,经省编委批准,省卫生厅成立了“省卫生财会管理中心”,为厅直属事业单位,核定编制 55 名,其中 52 名为委派对象,3 名为工作人员,负责派人

员的统一管理工作。

为了确保试点工作顺利开展,由浙江省卫生厅与省财政厅共同制发了《浙江省省级医疗卫生单位总会计师和财务科长委派制实施办法(试行)》,对委派的原则、范围、对象,被委派人的资格和选拔程序、职责权限以及考核、奖惩办法等都作了具体规定;明确了被委派人员的人事、工资、福利与被委派单位脱钩,由“中心”支付与管理,委派人员的业务、培训、业绩考核等由“中心”统一负责。

根据《办法》的有关规定,在笔试和面试的基础上,由财政、人事、财务等部门人员组成的考核小组对入围人员的实际工作能力、协调能力、政治思想等综合素质进行了实地考察,最后选取 29 名会计人员被委派到卫生厅下属单位任总会计师、财务科长或副科长,委派任期为四年。委派的会计人员到岗后,在“中心”的指导下着重抓了以下工作:

1、建立健全财务管理制度,规范各单位财务会计行为。在“中心”的组织下,被委派的总会计师和部分财务科长认真开展调研,根据国家有关财经法规、制度,结合本系统实际,制定了 7 个财务管理制度,完成了医院成本管理信息系统的需求分析。

2、委派人员根据“中心”的工作部署,抓了财产和往来款项的清理工作,逐步建立健全了财产物资管理制度,完善了财务会计的内控制度,加强了财务监督。

3、积极参与经济决策,加强成本控制,促进所在单位增收节支。在委派人员的建议、指导下,有的单位加强了对合同的审核、把关;有的单位建立了物资公开采购制度;有的单位通过实施责任成本等方法降低了医院成本;有的单位对医院药品总量控制情况及时进行分析,促进加强药品收入的控制。

4、根据《委派目标责任书》的要求,对单位财务工作实行统一管理,把原来分散在其他科室的会计人员纳入财务科统一管理,加强财务对医院资金的管理和监督,更加明确了经济事项执行与记录、付款等方面的牵制关系。

浙江省卫生厅通过开展会计委派工作深深体会到,领导重视是委派制工作顺利开展和成败的关键;多方配合,政策扶持是顺利推进这项工作的重要保证。

财政部门:上海市财政局试行财务总监委派目标明确 监管严格

为促进国有企业加快建立现代企业制度,健全公司法人治理结构,加强财务会计管理和监督,完善监管体系,防范金融和财务风险,上海市委、市政府从深化改革的全局出发,高度重视会计委派工作,明确要求对国有企业和重点事

业单位试行财务总监委派制度(含财务会计主管委派,下同)。为规范推行财务总监委派制度,上海市首先从加强制度建设,规范财务总监委派管理入手,制定了市国有企业财务总监管理规定和财务总监资格认定管理办法。其次,根据公司、企事业单位组织结构和资金运作目标的不同以及产权关系的不同特点,确立了三种财务总监委派模式:

模式 1:董事会委派方式。对于公司法人治理结构较为健全的国有控股公司、股份有限公司、有限责任公司,其财务总监(或财务会计主管)由公司董事会直接委派,以加强对企业经理层的监督与指导。董事会决定财务总监的聘任、续聘或解聘,决定其应享有的工资薪金、福利待遇、奖金、荣誉等。

模式 2:母公司委派方式。对于各控股(集团)公司,根据资产纽带关系,由母公司向其全资和控股的子公司委派财务总监,确保母公司对被投资企业的财务状况、资金运作情况的掌握和监控。由母公司统一管理财务总监的组织人事关系、工资福利待遇等。

模式 3:政府授权财政部门委派方式。对于政府出资的投资公司、政策性亏损财政补贴的公司、使用财政性资金数额较大的重要企事业单位和基建项目,由政府授权财政部门委派财务总监,确保政府财政性资金的有效使用和安全运行。财务总监的行政、组织、供给关系均由市财政局下属的财务会计管理中心统一管理。

为加强对财务总监的日常管理,上海市财政局按照市场经济的原则和政府职能转变的要求,本着“谁委派、谁管理”的原则,重点抓好财务总监委派的宏观管理和总体规划,规范财务总监的委派和管理方式,加强任职资格认定的管理。经市政府批准,市财政局于2000年4月成立了“上海市财务会计管理中心”,主要职责是具体实施对市财政局直接委派的财务总监的管理。上海市还着眼于财务总监素质的提高,由市财政局、市委组织部、上海国家会计学院共同建立了系统的财务总监培训制度,按照与国际接轨的财务总监培训模式,基本形成了一个比较专业化、正规化、现代化的教育培训基地。

据统计,上海市各类企事业单位已委派或聘任财务总监150多人,委派财务会计主管人员2500多人,其中财政部门委派的财务总监人数有70多人。财务总监委派制度的实施,有力地促进了全市财务会计秩序的好转,推进了国有企业改革和脱困的步伐。

公司企业:通钢集团公司以“管得住行得通”为原则 实行内部会计委派制

通化钢铁集团有限责任公司是一大型钢铁联合企业,

1999年通钢股份有限公司正式成立。吉林省财政厅、监察厅将通钢作为国有企业实施会计委派制试点企业,通钢根据中央纪委和省纪委会议精神,将会计委派制试点工作有机地纳入通钢战略性调整的大局中加以运筹。通钢实行的内部会计委派制度基本分为四种形式:

一是对从事物资核算的财务人员实行统管统派。1992年以来,为了加强物资采购全过程的监管和对外经济合同的管理,通钢就尝试对炉料公司、材料供应公司、设备公司、自动化控制部等四个单位实行由集团公司财务部集中管理



的办法(即统管统派),并根据业务性质,成立了两个派驻财务科,对派驻的财务科还制定了内部管理办法。在总结集中管理的经验后,同年又对教育、培训中心、物业公司等单位实行集中管理,并根据业务性质成立了教育财务科和物业公司财务科。这些单位的财会人员的人事关系、福利待遇等均由集团公司财务部负责。这些措施,对强化公司财务监督职能起到了积极作用。

二是对冶金区各二级单位货币性支出实行集中管理。从1997年开始,公司就规定各二级单位凡涉及货币性支出一律由集团公司财务部会计科办理,使集团公司牢牢掌握了货币性开支的流向,同时又起到了对各二级单位财务管理的再监督作用,很大程度上减少了不规范的开支行为。针对冶金区各单位节余奖金公款私存,形成大量账外资金的实际,公司纪委、监察处、审计处、财务部联合作出决定,对冶金区各二级单位节余奖金实行由集团公司财务部集中管理。公司采取了统一银行开户,实行专款专用,保证资金供应的措施。实行财务管理集中,有效地控制了费用支出。

三是对控股公司采取了委派财务总监的办法。为更好地发挥股份公司拓展市场,扩大销售,增强企业发展能力的作用,进一步发挥集团公司财务管理功能,实施科学管理,提高资本运营质量,先后对控股的长春鑫河公司和大连通大公司派驻了财务总监。

四是对外埠子公司派驻财务特派员。全资子公司设立独立的财务机构,并在当地银行独立开户,直接对外办理各项结算业务,有较大的独立性和自主经营权。子公司财务机构与集团公司财务部为业务指导关系,财会人员的一切待遇均由所在单位负责。尽管财务负责人和特派员由一人担任,但双重身份的负责人改由基层董事会任命为基层董事会提名,报集团公司审查同意方可任命,这在人事方面多了一层制约关系。1999年还在外埠子公司实行了外派监事会制度,对外埠子公司的财务管理实施有效监控,收到了较好效果。

尽管通钢针对不同的情况采取了不同的财务管理模式,但都赋予了各基层单位财务人员会计核算和会计监督的双重职责。在完善监督机制的同时从经济责任制及财务的职能管理制度中,进一步强化了会计核算、成本控制的考核,从而推动了各项管理措施的不断强化。

通钢在推进会计委派制试点的过程中,本着区别对待的原则,对统管统派和统管不统派的单位和部门,着重解决其管理职能发挥的问题;对相对独立性强的子(分)公司、控股公司及股份公司,通过规范母子公司关系,着重解决集团公司对子(分)公司、控股公司只管结果不管过程的问题,都收到了较好的效果。

事业单位:求是杂志社开展会计人员委派做到“四个明确”

求是杂志社是党中央直属事业单位,主要任务是编辑出版中共中央理论刊物——《求是》杂志。全社在编人员237名,离退休人员115名,财务人员27名。除社本级外还有5个下属单位。1999年初,开始在社本级及所有下属单位实行会计人员委派制度。根据社会主义市场经济的内在要求和全社的实际情况,在借鉴外单位会计人员委派制度经验的基础上,制定了《求是杂志社财务体制调整实施方案》、《求是杂志社会计委派制度实施细则》等规章制度,对会计人员委派制度作出了一系列规定。其要点是做到“四个明确”:

(1)明确目标模式:条块结合,以条为主;双重管理,以社为主;人员委派,定期轮岗;制度统一,独立运作。最终建立条块结合、反应灵敏、调控有效、监管有力的财务管理体制。

(2)明确定岗、定编、定员:定岗即社本级将原先的计财处升格为财务部,内设3个科室,统管全社财务工作,明确职责分工;下属单位设立财务科室。定编即根据工作需要,确定财务部及各财务科室的编制,尽量精简。定员即按照岗位需要与个人特长相结合的原则对全社会计人员重新进行

调整,统一安排,岗位到人。

(3)明确管理方式:一是社本级及下属单位的会计人员由社财务部统一调度,实行委派聘任。被委派的会计人员向社财务部负责并定期述职和报告工作。二是被委派的所有会计人员实行定期轮岗制度,原则上每两年轮换一次,特殊情况可提前或推迟,但任期最长不超过四年。三是社财务部对委派到下属单位工作的会计人员加强政治思想教育和业务指导,对其实行严格管理。全社统一财务制度,统一记账标准,统一时间要求,统一开支纪律。

(4)明确报酬待遇:被委派的会计人员编制、人事关系归社本级管理;基本工资、各种补贴、奖金及福利由社里统一发放;大额医疗费用及住房公积金由社里负责;其他补助和加班劳务费由所在单位发放。所需资金额度由社里向下属单位结算。每半年一次,年度结清。

求是杂志社实行会计人员委派制度一年半时间,已初步显示出它的效果。从全社财务管理工作的实际看,这种效果主要表现在:

一是有利于树立全社一盘棋的观念和对社负责的责任感。实行会计人员委派制度,从财务管理体制上使社本级与下属单位连成整体,有利于全社会计人员和下属单位负责人从整体而不是从局部追求国有资产的保值增值,对社里采取的一些优化资源组合的措施比较容易接受,协调关系也比较顺畅。二是把监督与搞活结合起来,充分发挥出两个方面的积极性。一方面,会计人员委派制度并没有改变下属单位独立自主、自负盈亏的法人地位,使下属单位经营者仍具有相当的积极性和自主权。另一方面,又从财务管理体制上加强了对下属单位经营者的监督,提高了经营活动的透明度,使他们的经营活动始终处于上级主管的掌握和调控之中。三是增强了会计人员的竞争意识,有利于提高他们的整体素质。实行会计人员委派制度,打破了会计人员一个岗位做到老的传统。这种工作环境和对象的变化,迫使会计人员重新认识自己,重新武装自己。现在,会计人员在职学习的人更多了。

农村乡镇:深圳龙岗区葵涌镇推行会计代理记账 规范农村财务管理

为保证村务公开尤其是财务公开的内容真实可信,深圳龙岗区葵涌镇于1994年6月开始推行了会计代理记账制度,全镇各村会计业务由镇会计中心代理,村小组会计业务由村委(联队)代理。经过6年多的实践和不断完善,葵涌镇的农村财务管理工作已初步走上了规范化、制度化、法制化的轨道,对推动全镇农村经济发展和加强农村廉政建设起到了十分积极的作用。

农村会计代理记账制度,形象地说就是“会计在镇里,出纳在村里”。本质上,被代理的单位即各村仍是独立的会计主体,在存款额内可自主地办理支出业务,村负责人依然直接审批核定所有支出凭证。代理记账的部门则凭其高素质的专业能力,为村里提供准确、及时、可靠的代理会计记账业务,既保证各村的正常事务和发展经济的资金需要,又积极发挥财政监督管理职能,控制非计划开支和专项开支,



避免挪用和违规使用资金,保证农村财务管理的规范化和制度化。

为推行会计代理记账制度,葵涌镇成立了专门的“镇会计代理记账服务中心”,为镇属事业单位,由镇财政所负责管理。会计代理记账中心的职能是:1、为各村代理会计记账业务;2、为各村提供会计综合服务,如提供验资、年审、信贷、税务、审计等有关资料;3、协助各村做好财务管理,如经济合同的签订和审核,收支业务的审核;4、指导和帮助各村健全内部财务管理制度等。

具体的运作方法是:“中心”与各村实行报账制度。各村的出纳员审核和整理当期的原始凭证和会计资料,定期报送“中心”进行复核、结算,由“中心”电脑操作员进行账务处理。“中心”在收到各村报送的原始凭证和资料后,3天内完成账务处理并编制相关的会计报表送交各村。于每月10日前完成上月账务处理程序;年终结算5天内完成账务处理,并编制相关的会计报表送交各村,每年的1月20日前完成上一年度的账务处理程序。

为保证会计代理记账中心切实发挥财政执行监督管理职能,镇党委政府对其运作提出了一系列要求,主要有:

1、各村必须将村或经济实体的印鉴、财会审批人员的印鉴或签字报送“中心”备案,以便“中心”审核凭证和资料时查验;2、各村要配备专职出纳员,要求品行优良、业务能力强,初中以上文化水平;3、各村向“中心”报送的凭证、资料,必须手续齐全,有经手人、证明人、审批人(在“中心”留印鉴者),要求合法、合规、准确;4、各村所签订的经济合同,

必须报送“中心”一份,以便监督检查合同执行情况;5、“中心”对各村的收入票据实行统一管理。各村可设一名兼职开票员到“中心”登记领取票据,用完后将存根交回核查注销,作废收据全套交回;6、各村调派出纳员要及时通知“中心”,并办好交接手续,以保证经济活动持续顺利进行。

由于会计代理记账中心的服务,实实在在减少了各村财务管理方面的支出,镇财政的负担相应增大,为此,葵涌镇会计代理记账中心实行有偿服务的形式。所收取的代理记账服务费只用作办公经费的补充,“中心”人员工资、设备购置等费用大部分由财政负担。

葵涌镇实施会计代理记账制度后取得了明显的成效:

一是扭转了农村财务管理混乱的状况,推动农村财务管理步入规范化轨道。使农村财务管理工作做到了“五个统一”,即统一账簿、统一会计凭证、统一会计科目、统一记账方法、统一会计报表。

二是切断了农村干部贪污腐败的源头,消除了由于强调领导一支笔审批而带来的干部之间的猜疑和干群关系的不融洽现象,促进了农村干群关系的融洽和社会政治的稳定。

三是提高了财会队伍的素质,推动会计基础工作走上规范化之路。代理记账是通过业务部门推荐和考试,向社会公开招聘的,一批中青年走上了会计工作岗位,改变了过去村级会计队伍长期存在的老龄化、文化低的状况。同时,由于会计人员与村分离,不拿村里的工资,抓工作理直气壮,从体制上保障了财会人员能够严格执法。

四是提高了资金的使用效益,加快了效益财政的建设步伐。葵涌镇在对各村实施会计代理记账制度的基础上,又积极稳妥地将这一改革措施推向全镇镇属行政事业单位。这一改革一方面保证了行政事业单位的收入及时足额入库,另一方面也对各单位的支出实现了全程监控,在一定程度上制止了奢侈浪费,节约了开支。这样,既可集中有限的财力,保证重点工程、项目的支出,又可缓解镇财政困难,对培植财源、增强政府宏观调控及提高镇财政资金的使用效益都具有积极的意义。

(整理:袁庚)

<http://www.accgo.com>

Accounting
东ast

展现现代会计的绚丽色彩
追寻现代会计的严肃品位

东方会计 21世纪会计人的网站