

[编者按]在中纪委及国务院有关部门的推动下,经过几年的探索,会计委派制试点工作已在全国多个省、市稳步推开,并取得了很大成效。从已开展会计委派制试点工作的浙江、江苏、黑龙江、安徽、山东、湖南、湖北、上海、内蒙古、重庆、江西、云南等地的情况看,试点工作正向纵深方向发展,试点范围不断扩大,委派人数逐渐增多,截止1999年底,全国试点范围扩大到1575个地级区(市、部门)和26726个县(市、部门),委派会计人员增加到60201人;委派形式不拘一格,管理制度逐步完善,如一些地区相继建立了委派人员交流制度、回避制度、述职制度、重大事项报告制度,推动了试点工作的不断深化,积累了许多经验。本刊特选取在2000年全国会计管理工作会议上组织交流的五篇典型材料,作一集中介绍。

实行集中核算制 提高财务管理和财政监督水平

湖北省荆州市沙市区财政局

从1995年起,我们在省财政厅会计处和市财政局的直接指导下,抓住荆沙合并机构改革的契机,以效益财政理论为指导,从会计委托代理入手,在区直行政机关单位中推行集中核算制,集中50余家行政事业单位的会计核算和管理,建立了以会计核算为中心的会计管理新体制,为财政改革的全面深化创造了条件,取得了显著成效。

一、集中核算制的运作方式

(一)对行政事业单位的集中核算

沙市区实行集中核算制,是从推行会计委托代理制起步的。会计委托代理制是会计服务机构接受单位的委托,在保持委托单位资金使用权和财务收支自主权不变的前提下,代理其财务核算和管理,以会计服务为主,融监督管理于一体的新型财务管理体制。我们首先在区直行政单位中推行,其运作方式可用设、统、集、建四个字来概括:

设:即设立沙市区区直机关财务核算中心,为财政局所属的自收自支事业单位,定编12人。现有7名工作人员,主要是从区直企业、行政事业单位的财务人员中选调,其工资、福利、人事关系等全部由区财政局管理。区直行政事业单位不再设立会计机构和配备会计人员,只须指定专人与核算中心联络,具体会计业务由核算中心负责。

统:一是统一委托代理,行政事业单位与区直机关财务核算中心签定委托书,确定委托、受托关系,委托核算中心代理财务管理和会计核算,单位指定专人办理报账等事项;二是统一账户管理,核算中心为每一个委托单位建立内部账户,配发资金存折,预留付款印鉴,各单位不再开外部银行账户。

集:一是集中办理资金结算,单位不设会计、出纳,其现金、转账、汇兑等资金结算、经费的拨入、付出、往来代收代付等由单位指定人员到核算中心办理。单位预算收入直接拨入单位在核算中心的基本账户,预算外收入先进就近银行的预算外资金专户,经单位申请、预算外资金管理局审批后划转到单位基本账户,单位经费支出和其它支出从基本账户中核付,不得透支。二是集中进行会计核算,核算中心审核各单位原始凭证,填制记账凭证,登记会计账簿,编制会计报表,为开户单位按月提供会计报表,随时提供有关会计信息资料。核算中心从全区范围选调政治素质高、业务能力强、实践经验足的会计人员,设主任、会计、出纳等岗位,人员由区财政局统一管理、统一调度。三是集中管理会计档案,单位会计档案全部集中核算中心统一保管,分单位分年度装订成册,按会计档案管理办法对会计凭证、账簿、报表等编目、立卷、归档,便于查账、审核、利用

和管理,对单位资金情况及档案资料负责保密。

建:一是建立支出审批制度。单位报账的所有单据都必须有单位印章、主管领导人签字,并必须与预留印鉴一致。二是建立凭证审核制度。单位所有原始凭证都必须经过核算中心审核凭证三性(完整性、真实性、合法性),才能报账转(取)款和进行账务处理,所有原始凭证要达到“四有”:有合法票据(财政或税务票据),有付款印鉴(单位印章、领导签字),有具体用途,有经办人或实物验收人。三是建立现金管理制度。根据各单位现金流量准备一定的备用金,减少报账人员工作量。现金实行限额范围的管理,1 000元以上使用转账结算,严禁坐收坐支和超范围使用现金。四是建立内部岗位责任制度。按主任、会计、出纳分别制定岗位职责,实行内部牵制,出纳负责现金收付和与单位、银行对账;会计负责编制记账凭证,根据主任复核盖章后的凭证记账、编表;主任负责全面工作,复核所有记账凭证和会计核算质量的监督检查。会计对开户单位情况做到“四知道”:知道单位基本情况、知道账务活动情况、知道资金来龙去脉、知道资金来往规律,建立内部工作规则、安全制度和微机管理制度。

(二)对财政部门内部的集中核算

为了加强财政部门内部管理,建立健全内部监督制约机制,保证财政资金的安全、高效运行,解决财政系统“灯下黑”的问题,我们在管好其他单位资金收支和会计核算的同时,从1996年起,在财政局内部实行财务管理权与会计核算权分离,抓住会计核算这一中心环节,通过核算中心集中局内科室的会计核算,管住了账户,管住了资金,规范了收支行为,构建了“集中资金、集中核算、两权分离、相互制约、全程控制”的财政内部制约机制。其运作方式为三个步骤:

集中资金:1996年6月30日前,将财政局各科室的资金全部归集到核算中心,明确资金划拨程序,同时取消各科室的银行账户。

集中核算:1996年12月底,全局各科室的核算凭证、报表等资料全部移交到核算中心,各科室只记资金辅助账。设立局内业务费集中户,统一全局业务费开支。

强化监督:对全局内部机构设置、人员配备进行全面调整,归并有关职能,强化重点环节,规范内部工作程序,建立全面、全员、全程的内部制约机制。

一是把好资金进出关。在资金进出环节,出纳设“双岗”,即外勤出纳和内勤出纳,按“错位”的办法严格划定各自的工作范围。外勤出纳负责与各专业银行联络,记现金日记账并与银行对账;内勤出纳记银行日记账,支付各单位现金,保证日清月结,与各科室对账,负责签发支票。同时,在资金付出上设“三关”:1.业务科室审批关。各科室拨款时,须开具加盖科室印章的付款通知书,并由经办人签

名,交审批人审批。2.内勤出纳审核关。内勤出纳收到合格付出单据才可开具支票。3.中心主任审验关。核算中心主任审验支票并审批金额,审核无误后加盖支票印鉴。外勤出纳办理有关手续。

二是建立内部查账制度。每半年各业务科室负责人到核算中心查自己科室在核算中心的账,一查收、付、存是否无误;二查会计事项处理是否得当;三查政策法规运用是否正确。

由于财政运行、单位财务活动都是一个动态的过程,我们在具体操作中特别注重对过程的控制。既抓好各种静态制度——岗位责任制、现金管理制度、账户管理制度的制定,更注重动态制度——操作程序的建立和实施,通过严密、科学的程序实施,达到对过程严密、科学的控制。

二、五年改革的初步成效

集中核算制的实行,无论是对外的行政单位财务管理,还是对内的财政内部监督,都起到了较大的促进作用,收到了单位满意、财政部门满意、政府满意、社会满意的“四满意”效果。通过集中各单位的财务核算,把繁琐复杂、专业性强的财务核算从党政机关日常管理工作中分离出来,适应了政府部门机构改革和反腐倡廉工作的需要。通过对核算权的集中控制,延长财政预算资金的管理链,把财政监督和管理贯穿于财政预算执行过程和单位财务活动的始终,变事后监督为事前管理和全程监控。其成效集中体现为“六个促进”:即促进了效益财政建设,增强了政府宏观调控能力;促进了依法理财水平的提高,强化了勤政廉政建设;促进了会计工作规范化,实现了会计信息真实化;促进了会计电算化,提高了单位财务管理水平;促进了会计管理体制的改革,为财政改革的不断深化奠定了坚实的基础。

三、体会与启示

首先,领导支持是关键。只有坚持依靠党委、政府的领导,争取支持,才能排除阻力,使这项改革一步步走向成熟、完善。其次,牢固树立服务思想至关重要。只有凭着良好的服务水平和过硬的服务质量,各单位对核算中心才会日益信赖,财政监督和财务管理的各项措施才能逐步落实。第三,对行政事业单位会计管理体制的改革必须从有利于财政改革全面深化出发,以财政总体效益优先的原则,确定不同的管理方式。对于行政单位,采取集中核算的办法,有利于加强财政监督,促进党政机构高效廉洁,有利于提高财政预算运行水平;而对于大部分事业单位,采取直接委派制,既可简化财政监管方式,又能达到管住收支、真实反映的目的。