

关于会计人员委派制试点情况的

调查

财政部会计司调研组

为了深入了解部分地区试行会计人员委派制的情况,财政部会计司组织了 5 个调查组分赴山东、深圳、湖北、四川、上海 5 省市进行专题调查。通过调查,掌握了第一手资料,摸清了会计人员委派制的基本做法、经验及有待进一步探讨和研究的问题。从各地试点情况看,很多做法是成功的,值得借鉴和推广。

一、行政事业单位实行会计人员委派制,有利于加强财政预算内、外资金管理,节约开支,保证预算外资金及时、足额入库

调查的行政事业单位试行会计人员委派制的地区有山东章丘市和济阳县、湖北仙桃市和宜城市及四川中江市。各试点地区会计人员委派工作,都是由政府主要领导亲自抓,以政府名义下发有关文件,财政部门具体运作,代表政府作为委派单位对会计人员进行委派,包括对委派会计人员的选拔、考核、资格认定、下派及后续管理等。被委派的会计人员主要来源于原单位的会计人员,其次是财政部门有关科室的人员,也有少部分是向社会公开招聘。被委派的单位主要是县级(含县级市)行政事业单位,包括公安、检察、法院、交通、工商、土地、教育等。被委派会计人员的编制或保留在原单位不变,或划转到财政部门。工资和奖金由财政部门直接发放或由财政部门拨款,所在单位发放。奖金来源一般为预算内资金,也有部分从有关单位收取的预算外收入中划拨。被委派会计人员的主要职责是:控制预算资金的支出,防止跑、冒、滴、漏;保证预算外收入及时足额入库,为地方政府开辟财源、增收节支;遵守国家有关财经法纪,切实履行监督职能,防止贪污、挪用、转移资金,公款私存和公款吃喝等不法行为及腐败现象的发生;提高会计数据的真实性和准确

性,杜绝虚假会计报表。从调查地区看,对委派会计人员均实行了严格的管理。山东章丘市对 73 个行政事业单位的 105 个主要和重要会计岗位的会计人员实行了委派。市财政局定期对委派会计人员进行业务知识培训和职业道德教育,提高其业务素质和职业道德水平。同时,市财政局注意维护会计人员合法权益,对阻挠会计人员依法工作的单位负责人,由市纪委、监察部门严肃处理,如果发现被委派单位有违纪行为,不仅对被委派的会计人员进行惩罚,而且单位主要领导人要负连带责任。

行政事业单位实行会计人员委派制后成效明显:

1、预算外资金管理切实得到加强,收支两线泾渭分明。山东章丘市对行政事业单位预算外资金实行“收入全额上交,支出按审批计划拨付,结余由财政统一调控使用”的管理制度。1996 年全市上交预算外收入 2 900 多万元,仅占应交数的 30% 左右。1997 年实行行政事业单位主要会计人员由财政局委派后,各部门、各单位按要求清理取消非法或不合理帐户共 187 个,各单位预算外资金收入均能定期足额上缴入库。仅 1997 年 1 至 9 月份,各单位上交的预算外资金收入就达 7 500 多万元,上交数为应交数的 100%。支出按审批计划共安排 4 300 万元,结余的 3 200 多万元由市政府(财政)统一调控使用。

2、会计信息质量显著提高,财经法纪得到较好贯彻。实行会计委派制后,各单位会计基础工作普遍得到加强,会计报表质量有了很大提高,财务会计法律法规得到较好贯彻。实行会计人员委派制的单位,发票使用正确率达 100%,会计报表按时报送率达 100%,会计报表数字准确程度达 100%,没有发现大的违法违纪现象。

3、会计人员职业责任感和监督意识增强。实行会计人员委派制后,由于会计工作质量与会计人员切身利益紧紧结合在一起,大大增强了会计人员的职业责任感和监督意识。会计人员主动向单位领导人宣传、解释和维护财经法纪和国家统一会计制度的情况多了,单位领导人违法干预会计工作,弄虚作假等不良现象大为减少。

二、国有大型企业实行财务总监委派制,对于国有资产的保值增值、防止国有资产流失、完善现代企业制度和健全企业内部约束机制发挥了重要作用

实行财务总监委派制的地区主要有深圳市、上海市及四川遂宁市。深圳市的委派单位是国有资产管理委员会代表政府组建的国有资产经营公司,包括投资管理公司、建设集团公司和物资集团公司,财务总监从全国招聘,招聘条件非常严格,除必备的政治条件和身体素质外,必须在相应企业担任过总会计师或财务、审计处长,具有8年以上财会专业工龄;有财会专业大学本科以上文化程度。在此基础上,进行严格考试和考核,录取率在1%左右。考试考核合格后,还须报经国资委确认,然后由投资管理公司以国有资产出资人身份委派任命。四川遂宁市财务总监由财政和国有资产管理部门共同委派,财务总监实行聘任制,向社会公开招聘。上海市对委派财务总监的设想是,所有国有或国家控股企业的财务总监由董事会任命,组织部门认可,没有改制的企业暂不实行这个制度。

深圳市财务总监是由投资管理公司派往国有企业的产权代表之一,作为企业董事会成员,享受企业行政副职待遇。财务总监一般设专职,不得由董事会正副董事长、经营班子成员或总会计师、财务部长、审计部长兼任。财务总监的职权包括:(1)审核公司的重要财务报表和报告,并与经理共同确认其准确性后上报;(2)参与制定公司的财务管理规定,监督检查公司各级财务运作和资金收支情况;(3)财务总监与经理联签批准规定限额范围内的企业经营性、融资性、投资性、固定资产资金支用和汇往境外资金及担保贷款事项;(4)参与拟订公司的年度财务预、决算方案;(5)参与拟订公司的利润分配方案和弥补亏损方案;(6)参与拟订公司发行公司债券的方案;(7)参与拟订所属部门和二级公司的承包方案;(8)审核公司新项目投资的可性;(9)每半年向国有资产产权部门报告本企业的资产和经济效益变化情况,对企业有关经营的重大问题要及时报告。财务总监的责任包括:(1)对上报的公司重要财务报表和报告的真实性和完整性,与经理共同承担责任;(2)

对国有资产的流失承担相应责任;(3)对公司重大投资项目决策失误造成的经济损失承担相应责任;(4)对公司严重违反财经纪律的行为承担相应责任;(5)实行财务总监与总经理联签制度后,因财务总监把关不严或徇私舞弊,造成失误或经济损失,视其情节轻重,追究财务总监的行政责任、经济责任或法律责任。四川遂宁市财务总监作为国有资产投资公司的工作人员,定期向财政、国资部门报告企业的财务状况。财务总监作为董事会成员,承担监管和服务的双重使命。

深圳市企业财务总监的人事关系在投资管理公司,党、团关系在所在企业,住房、基本工资和社会保险等由所在企业提供;效益工资和年度奖金由投资管理公司发放,款项从企业上交利润中专项列支。四川遂宁市财务总监的工资、奖金及福利等均由国有资产经营公司发放。

深圳市对企业财务总监实行持证上岗和动态管理,职别待遇和职务升降由市投资管理公司根据其德才表现和工作实绩确定,企业财务总监在工作中如有违法乱纪、渎职失职、造成重大失误的予以解聘。财务总监任职后接受市投资管理公司的平时考核、年度考核。考评结论分为优秀、称职和不称职三个档次,考核意见详细记载后装入本人档案,作为续聘、解聘、奖惩的重要依据。为避免财务总监在一个企业长期工作产生利益关系,影响其正确履行职责,对财务总监实行定期轮换制,财务总监的任职期限视具体情况每两至三年轮换一次。

国有大型企业实行财务总监委派制,取得了初步成效:

1、防止了国有资产流失。没有实行财务总监制度以前,有些大型企业的法人代表权力过于集中,缺乏制约机制,出现了一些惊人的国有资产流失现象,实行财务总监制度后,杜绝了此类现象的发生,保护了国有资产的安全和完整。

2、促进了企业经营管理水平的提高。深圳市财务总监的职能不仅是监督,而是寓监督于管理和服务之中,财务总监在参与企业预测决策过程中发挥着重要作用。如深圳赛格集团财务总监在企业的项目决策中,通过科学分析,权衡利弊,及时向总经理提出建议,避免了一些决策失误。深圳市能源集团的财务总监以产权代表身份对企业欠帐进行催收,解决了企业多年无法解决的问题。由于该财务总监在企业经营管理中发挥了重要作用,总经理任命其兼任审计部长,不仅参加董事会会议,而且参加总经理办公会议。

3、解决了会计信息失真问题。由于投资管理公司

实行国有企业财务决算由财务总监和总经理共同负责,在很大程度上解决了企业财务状况虚盈实亏和虚亏实盈等现象,提高了会计报表和年度决算的可信程度。

另外,有些大型国有企业还实行了内部委派财务负责人的做法,由集团公司向全资子公司或控股公司委派会计负责人,这种做法基本是出于企业内部管理的需要,实际上是企业内部会计人员委派制,这种做法在实践中也取得了很好的效果。

三、国有中、小型企业实行会计人员委派制,对此做法各方面认识尚不一致。

对中、小企业实行会计人员委派制的地区有湖北襄樊市和利川市,四川中江市、阆中市、巴中县,上海市松江县、闵行区等。基本做法是:由财政部门、国有资产管理部门或主管部门单独或共同向企业委派财会负责人或主管会计;被委派人员主要来源于原单位或向社会公开招聘。其工资福利大体有三种解决办法,一是由委派单位统一发放;二是由委派单位向派驻企业集中收取发放;第三由派驻企业解决。对委派人员的管理实行奖惩制度、交叉轮岗制度和定期考核制度及选拔任免制度等。这些做法杜绝了企业法人随意调整会计人员现象,稳定了会计队伍,会计人员的地位和待遇有所提高,会计人员可以大胆工作,对维护财经纪律和保证会计信息质量也发挥了一定作用。

对国有中、小企业实行会计人员委派制,各方面还存在不同认识,有的认为由政府部门直接向企业委派会计人员,与现行有关法规不协调;也有的认为不利于企业所有权与经营权的分离,不符合企业改革和建立现代企业制度的要求。这类企业效益大多都不好,因此,一些方面对这类企业委派会计人员不很积极。

四、乡镇集体企业和村级单位实行会计人员统管,强化了会计监督职能,规范了对乡镇企业的管理,促进了农村经济的健康发展和党风廉政建设

实行这一做法的地区有湖北仙桃市、山东济阳县。仙桃市设立了经管局,各乡镇设经管站,由经管站负责乡镇企业的会计工作。对乡镇企业实行“三制一楼”的管理办法,“三制”是采购公开制、销售负责制和财务会签制,一楼即会计楼,会计楼对经管站负责。这种做法实际上是将乡镇企业的会计人员集中到会计楼统一办公,企业不再设会计,只设出纳。会计人员工资由经管站向企业收取,统一发放。该市对村级财务实行“村帐站管”,即行政村经济帐目由乡镇经管站管理,在村级

集体资产所有权不变、资金独立核算权不变、现金管理权不变、债权债务属村管理不变、基本建设的自主权不变的条件下,经管站分村、分组设帐,村级只设出纳人员。村出纳每月定期向经管站报帐,由经管站对有关凭证实施审核记帐。会计人员工资来源于乡镇财政拨款、税费手续费和村级行政管理费提留,由经管站发放。

山东省济阳县的做法是县级设农村合作基金会并在乡级设分会,由分会负责村级财务会计工作,村级单位只设出纳,管钱不管帐。

乡镇集体企业和村级单位实际会计人员统管,有效地保证了财务收支合理合法,基本杜绝了财务收支方面的违法违纪问题。根据对仙桃市的调查,其下属张沟镇 1996 年 4 月份刚试行会计帐务统管时,一个月清退不合法发票 237 张,金额达 26.4 万元,1997 年 1 至 6 月份,只核退 3 张不合法票据,成效显著。减轻了农民的不合理负担,杜绝了乱收费、乱摊派现象,增强了农村财务的透明度,促进了党风廉政建设,密切了干群关系,农民普遍欢迎这种做法。

五、对会计人员试行委派制的基本估价及建议

从这次专题调查的情况看,一些地区根据各自的实际情况,实行了不同的会计人员委派形式。各地试点情况证明,实行会计人员委派制,是对明确会计人员的监督地位、完善会计人员管理体制的有益尝试,对强化国有资产监管,规范预算内、外资金管理,建立健全单位内部财务约束机制,提高会计信息质量,充分发挥会计工作在维护国家财经纪律、反对腐败等方面发挥了积极作用。

但是也应该注意到,目前各地对会计人员委派的做法不尽一致,也存在一些需进一步改进和完善之处,同时对这一问题还存在不同认识。我们认为,推行会计人员委派制试点工作不能“一刀切”。在具体做法上应区别国有单位与非国有单位、企业与非企业,分别采取不同的模式。向国家行政机关和财政拨款的事业单位委派会计人员的做法,是切实可行的,建议在县级以上行政事业单位全面推开;对乡镇集体企业和农村集体经济组织的会计人员实行集中管理、财务报帐制等形式,也是行之有效的,建议逐步推广;向国有大型企业委派财务总监的做法,符合建立现代企业制度的要求,有利于强化企业内部的监督约束机制,方向是正确的,建议逐步推开;对国有企业委派会计人员的做法,应慎重进行,结合企业改革作进一步的研究探讨。

责任编辑 袁 庚