

事,后来也不了了之。任何事情都是总经理说了算,属下当然包括内部审计人员在内,全无发言权,可见内部监督极度缺乏是既成事实。

(2000年10月12日《财会世界》周刊

吴水澎 陈汉文 邵贤弟/文)

## 中原油田“财务”与“会计” 分设的探索与评介

### 案例简介:

1995年初,中原油田改革了旧的财会体制,成立了财务结算中心和会计核算中心,取消了局属单位在银行开设的上千个账户。财务结算中心在银行开户,局内、外的各项结算业务均通过财务结算中心办理,实行一个“漏斗”进出,实现了油田资金的集中管理。

理顺体制,明确职能。财务结算中心成立后,直接受勘探局领导,在企业上接受计划财务处指导。财务结算中心业务上相对独立,对全局结算业务实施管理。局属各单位不再对外办理结算,取消其在专业银行的开户,所有收付款业务均通过财务结算中心办理。根据局计划财务处批准的资金预算,对局属各生产经营单位的资金收入和资金使用进行控制,对每项结算业务的合理性、合法性进行有效监督。同时,比照银行的管理办法,按照局资金预算和市场运作若干规定,严格执行保证支付、存款付息、借款付息、透支罚款的制度,对全局结算业务逐笔进行审核和控制,账上没钱不付款,没有预算不付款,不符合市场运行规定不付款。

建立开户审查制度,确保资金合理使用。一是严格按照勘探局开户管理规定,对符合开户条件的局属单位,必须填写开户申请表,在财务结算中心开设账户。二是取消了各单位在银行开设的账户。三是从加强成本控制出发,不允许油田下属的商业、饮食业、合资企业以及不隶属于油田勘探局的经营单位在财务结算中心开户。

加强资金管理,严格内部结算控制制度。财务结算中心在结算过程中,以国家财经政策、财经制度和财经纪律为准绳,站在全局的高度,从提高勘探局的整体效益出发,对每项结算业务认真做到“五把关”,即严把结算审核关、严把印鉴使用关、严把核对关、严把内部结算关和严把对外付款关。

强化资金预算管理,确保企业经营目标的完成。为了进一步规范各单位的经营行为,1996年初,财务结算中心将财务管理与会计核算分开设立。财务与会计分设后,财务管理人员仍留在各生产经营单位,具体负责生产单位的资金预算,建立上下资金预算报表关系,建立资金预算标准模式,执行预算管理与承包相结合的制度,将预算管理直接与个人工资挂钩,使预算真正落到实处。中原油田实行的预算管理是全方位的预算管理,资金预算从生产单位的基层编起,经过审查平衡,逐级汇总上报。并且自上而下设立了专门预算管理机构,勘探局成立了预算管理委员会,负责全局资金预

算的汇总平衡和审批,各生产单位的预算管理由各单位计划财务科来完成。坚持生产需要的必须纳入预算,纳入预算的必须按预算执行的原则。年度预算以生产、利润目标为依据测算,月度预算之和不能超过年度预算,月度预算经审查确定后,交财务结算中心监督执行。每月初,各单位计划财务科对上个月资金预算的执行情况进行事后对比分析,写出分析报告,交单位领导作为决策依据。

实行会计核算集中管理,进一步提高会计资料的真实性和资金的使用效益。为了制止会计信息资料的失真现象,勘探局将局属各单位1200多名会计核算人员从各生产经营单位分离出来,成立会计核算中心。会计人员的职称、待遇由会计核算中心实行统一管理,不再受原生产单位的行政干预。会计核算中心为局属正处级事业单位,其职能是代理会计核算,代表行政监督,确保了企业有限资金的合理使用。(案例来源:《中国财经报》200.8.22)

### 案例点评:

中原油田从1995年初开始实行的财会体制改革,是本着集权管理的思想,采取了会计核算与财务管理分设的二元化体制;在管理模式上,以全面预算为统驭,辅之财务结算中心、会计核算中心的监督控制,并适时进行责任考核,真正实现了事前预算、事中控制、事后分析奖惩。本案例由此引发我们对以下问题进行思考:

#### (一) 财务、会计分设的必要性问题

企业财务管理越来越受到企业决策机构、管理当局(如董事会、董事长、总经理)的关注,财务管理是企业管理的中心的理论越来越深入人心。这种理论的形成不是理论熏陶、教授呼吁的结果,而是被企业面临的经营环境的巨变、企业风险日益加剧、现金与成本压力越来越大等客观因素逼出来的。这里可能有一个概念层面的问题需要解决,那就是财务和会计的关系问题。关于企业财务管理工作与会计核算工作的区别与关联,可以说理论界基本上已取得了共识。但是在实际的企业管理中可能还有差距,其原因是复杂的,主要是传统经济体制的客观影响。与财务理论和西方的实践比较,在我国目前公司制的法人治理结构中,CEO(总经理)的财务权力过大,而CFO(财务主管)的财务权力不足。这肯定与把企业财务工作同会计工作混为一体的体制相关的。从中原油田的实践可以看出:财务、会计机构分设,工作分离,是提升财务管理功能、重构会计体系的组织保证。财务部门承担着资金筹划、财务控制的艰巨任务,但是其工作任务弹性较强,程序与时间要求比较灵活,而会计承担的是信息收集、处理、报告等核算工作,其工作任务弹性较弱,程序与时间要求比较严格和规范。如果企业尤其是大中型企业把财务管理与会计核算工作混杂在一起,很容易造成较为“刚性”的会计核算工作挤兑较为“弹性”的财务管理工作,难以摆脱长期以来重会计核算,轻财务管理的局面。只有通过设立类似中原油田独立的计划财务处这个组织,才能集中精力搞好本单位生产经营过程中的计划财务管理、资金预算编制、流动资金安排、费用支出控制、内部承包考核等日常管理工作。

#### (二) 独立的财务管理部门“管”什么?怎么“管”?

企业财务机构独立是财务在“形式”上的独立，我们必须先在“形式”独立的基础上实现财务“实质”独立。“实质”独立的涵义就是财务部门具有独特的管理对象（内容）和管理方式。对此，中原油田的实践做出了有操作性的回答：以财务结算中心管理企业现金流转，以预算管理为轴心实现财务对企业业务活动、日常管理、资金流动的严格监管。只有这样才能使“财务管理是企业管理的中心”落到实处。没有财务对现金流量的管理，财务管理是错位的；没有财务对业务活动、日常管理活动的监控，财务管理是表层的。

在现金流管理设计制度中，中原油田的实践提出了一个较为普遍的财务问题：财务管理特别是对现金流流的监管、调度方面是应当集权还是分权。这是过去长期以来未解决好的问题，往往是一收就死，一放就乱。改革20多年来，我国国有企业在内部管理体制上无疑都经历了“集权”与“分权”体制的转换，在一些企业甚至可能出现过多次“折腾”。从财务理论上把握这个问题是没有标准的、惟一的答案，“一定要具体情况具体分析”，因为我们都欣赏这样一句话：管理没有定式。然而，回顾我国国有企业内部管理体制的改革过程与结果，我们应该有这样的共识：企业管理较为松散，财务监控不到位，尤其多头开户导致资金分散，时常发生现金“体外循环”的问题。经济体制改革是要把国有企业推向市场，但是决不是也绝不能把企业内部的资源通过“划小核算单位”完全细分并各自推向市场的，否则每个国有企业整体将被全面瓦解，管理当局将成为一个行政机构。对此，我们的一批企业已经付出昂贵的“学费”。中原油田从现金流流的监管入手，取消了局属单位在银行开设的上千个账户，统一在财务结算中心开户，财务结算中心在银行开户，局内、外的各项结算业务均通过财务结算中心办理，实行一个“漏斗”进出的办法，实现了财务管理由分权向集权的回归。我们注意到近年我国一批企业都开始或完成了这种回归，这可能是一种无奈的制度选择，但却是明智的和有效的。

关于资金结算中心，前些年称为“内部银行”或“厂内银行”，搞财务的人并不陌生。“内部银行”或“厂内银行”在我国企业较为广泛的推行至少有近15年的历史，也经历由“热”到“冷”再到“热”的反复过程，目前仍受到赞许和推广。但在实际运作中，许多企业推行内部结算中心或者资金集中管理并不能够达到预期的目的，效果并不明显，甚至出现“低效”和“内部冲突”加剧的后果。对此，我们应该加以深入分析。第一，谁来掌管结算中心。推行内部结算中心是一种全新的、高度集权的财务运行体制，绝不仅仅是一种简单的财务技术方法。集权体制的安排尤其是从分权走向集权的体制变革最大的困难不是在技术层面上，而是管理层的改革决心和下级单位的心理抵触问题，这是一个超过了财务范畴的企业文化问题，但又必然反映到财务管理上来。解决集权体制下的内部冲突的良方就是高层管理者的直接“插手”。中原油田的财务结算中心是直接受勘探局领导的。没有这种“权威性”，内部结算中心的功能和效率将会大大减弱，这也是“经营者财务”的要义。第二，结算中心应该干什么。从概念上分析，该问题的答案是明确的，就是像中原油田的做法一样，通过集中办理企业内、外各项结算业

务，实行全企业现金流量一个“漏斗”进出，由此实现资金控制。然而，我们了解到企业实际运行中有一个棘手的事项是内部核算工作（责任会计）的归属问题。不少企业是交由结算中心完成，使结算中心成为了内部核算中心，功能的转换使该中心的“主业”发生了偏离，势必影响其效率。一个部门和一个人一样，能力是有限的。内部责任核算的任务应该交由独立的会计核算部门完成，内部结算中心专心致力于资金控制才是明智的。第三，结算中心怎样开展工作。中原油田的两个方面的做法具有推广价值：一是对每项结算业务认真做到严把五关，这就实现了对现金流流尤其是现金流出的主要风险作了预防和控制。从控制力度分析，内部结算中心的现金控制要以致力于消除隐患、防范风险、规范经营、提高效率为宗旨，必须从细处入手，防微杜渐，建立全方位的现金控制体系、多元的监控措施和设立顺序递进的多道控制防线。二是建立全方位的资金预算管理，年度预算以生产、利润目标为依据测算，月度预算之和不能超过年度预算，月度预算经审查确定后，交财务结算中心监督执行。属生产正常需要的必须纳入预算，纳入预算的必须按预算执行。没有预算管理，结算中心的现金监控就缺少“规则”或依据，严密的全面预算是内部结算中心有效运行的重要前提条件。

### （三）会计人员如何管理？

案例资料中提到为了制止会计信息资料的失真现象，勘探局将局属各单位1200多名会计核算人员从各生产经营单位中分离出来，会计人员的职称、待遇由会计核算中心实行统一管理，会计人员与生产单位只是核算、服务和监督关系，不再受原生产单位的行政干预，隶属关系发生了质的变化。会计核算中心的职能是代理会计核算，代表行政监督。从笔者所掌握的情况来看，类似中原油田，在一个企业或集团内部会计人员实行集中统一管理的体制，好像已经成为一种“时尚”。我们为这种改革“时尚”深为忧虑，原因是：①这种改革把会计仅仅定位为财务会计。财务会计固然重要，但是不能忽视管理会计（如责任会计），而管理会计的性质决定其是难以“统一管理”，也不方便“代理”。②这种改革剥夺了下级单位负责人组织领导本单位会计工作的职权，因而他们也就不应该承担会计信息失真的种种责任。如果下级单位是一个独立法人的话，这与新《会计法》的要求相抵触。③可以认为这种改革仅仅出于会计信息真实的需要。但是把1200多名会计核算人员进行集中统一管理，企业不仅要付出较高的“改革成本”和“组织成本”，而且也使会计监督有余，核算不足，会计人员的“主业”走偏，使他们的工作与内部审计趋同。当然，这也不能一概而论，我们想说明的是，企业内部任何一项改革都不能顾此失彼。

（《财务与会计》2000年第12期

汤谷良 龙丽/文）