

行政事业单位会计队伍建设对策

——以浙江省为例

浙江省财政厅会计处 ■

行政事业单位会计队伍的专业素质,是影响财政资金使用绩效的重要因素,关系财税体制改革的进程,更影响公共资产和资金的使用安全。2018年年底,浙江省财政厅开展了行政事业单位财会人员网上公开问卷调查,共回收有效问卷5 689份。本文结合调查结果,分析行政事业单位会计存在的问题并提出相应对策,为加强行政事业单位会计队伍建设建言献策。

一、行政事业单位会计队伍存在的问题

(一)行政事业单位公益属性,使财会部门作用不显性

行政事业单位具有公益性属性,不以利润最大化为目标,资金绩效的优劣尚未真正影响领导的决策和绩效考核,导致行政事业单位普遍存在“重业务、轻财务”的现象。

从调查结果来看,有58.11%的财会人员认为单位领导不重视财会工作。一是不重视会计监督管理职能。单位领导普遍认为会计人员就是“账房先生”,算账、报账就行了,导致会计监督职能无法发挥,严重影响了会计部门工作的积极性,也不利于财经政策法规的顺利执行。二是重底线不重效率。财政资金分配中只盯牢财经法规底线,以不触犯法律和制度规定为准,对效率追求不高,导致行政事业单位资金使用绩效较

低、资产管理效率低下、往来款项长期挂账无法注销等问题。

(二)激励机制不够有效,使财会人员获得感不高

在职务晋升方面,相较于单位中的业务岗位,财会人员晋升的通道相对狭窄。调研中高达63.31%的财会人员认为财会岗晋升机会明显不如业务岗,有33.31%的财会人员反映10年内单位未发生过从一般财会岗位晋升至中层领导职务的情况。

在职称评定方面,公务员和参公人员不能申报高级会计职称评审。按浙江省职称制度改革要求,事业单位会计人员采用“评聘结合”方式,造成很多因无高级职称岗位而无法申报高级会计职称的情况。很多教育和卫生系统的会计人员反映,在职称评聘的过程中,单位习惯于向教师和医生倾斜,把财会人员纳入后勤保障岗位,加上人员编制少,很少有机会参与评聘,不利于提高工作积极性,也会降低财会工作岗位的吸引力。

在荣誉评比方面,行政事业单位财会人员没有独立的评比制度,一定程度上影响了工作积极性。一方面,在单位内部从事单位中心业务的人员工作业绩往往更易被单位领导认可,财会部门在单位大部分被定义为后勤保障部门,工作琐碎而无显著业绩,很难得到单位评优机会。另一方面,单位外部的评比项目逐渐取消,包括财会工作大评比、同

工种竞赛等业务技能评比,使得各单位财会人员“干好干差一个样”,优秀会计人员缺乏认可度。

(三)内部控制不健全,使财会部门超职责承担责任

从浙江省内部控制报告填报结果来看,单位内控建设水平较低,财会部门承担了大量应属于前端业务部门的职责,压力较大。一是内控建设主体责任落实不到位。大部分单位的内控工作主要由财会人员来承担推进,未能在单位内部各处室之间进行有效分工,形成工作合力。二是内控制度执行不到位。一些单位虽然也制定了一系列的内控制度,但仅仅停留在纸面上,成为“墙上”制度,实际工作中并未真正落实,仍然有可能面对单位领导“变通”的要求和财经纪律之间的矛盾,导致财会人员工作压力大,人际关系紧张。三是一些单位受制于人员编制,财会人员一人兼任不相容岗位,自身承担风险,也缺乏有效的保护。

(四)信息化建设落后,未能有效减轻财会人员工作量

一是单位普遍未建立经济活动业务信息化系统。据了解,绝大部分单位其内部的预算管理、合同管理、收支管理、采购管理和资产管理等业务尚未实现信息化或信息一体化。财会人员缺乏信息化管理手段,从单位各业务部门预算编报项目合同管理、支出报销等仍通过

手工线下填报与审核审批,没有真正做到业财融合,管理、统计、分析缺乏数据基础,且内部控制要素无法嵌入业务系统而缺乏有效固化手段,财会工作无法有效为单位决策提供支撑,进而难以充分发挥财会工作应有的价值,严重影响财会部门的地位。二是财政部门没有建设统一的信息平台,实现与单位系统的互联互通。单位财会人员需要对接财政预算、决算、资产、采购、核算、国库集中支付等多个业务系统,而各系统相对独立,数据无法完全融通,也没有实现与单位业务系统的对接,给单位财会人员增加了很多不必要的、重复劳动工作量。

(五) 财税改革突飞猛进,未能搭建完善的咨询平台

近年来,财税改革力度不断加大,导致对行政事业单位财会人员的要求越来越高,学习新政策、适应新制度给财会人员带来的任务量也越来越大。然而,随着财税改革的推进,一些主管部门没有发挥好自身的引导作用,财政部门作为会计人员的“娘家”,未能提供及时到位的服务。据调查问卷“在实际工作中遇到困难与问题,最常用最有效的解决途径是什么”这一问题的回答,只有18.93%的会计人员选择询问主管部门,有25.82%的主管部门在遇到下级提问时会让他直接咨询财政部门。在“您希望财政部门采取哪些措施或提供哪些服务”这一问题的回答中,有50.41%的财会人员希望财政部门能够建立业务指导咨询机制,解决单位就具体事项不清楚向哪个处(科)室咨询的问题。

二、加强行政事业单位会计队伍建设对策

(一) 制度为纲,提升财会工作地位和影响力

1. 完善立法夯实基础。《会计法》是规范会计工作的根本大法,随着全面深



图 / 张庆龙

化改革的持续推进,《会计法》也已进入修订日程。针对当前行政事业单位财会工作面临的主要困难和问题,从法律的高度加以明确,将有力促进行政事业单位财会工作和财会队伍的建设。例如,将单位建立和实施内部控制要求及相应罚责写入《会计法》;增加建立健全守信激励与失信惩戒的会计诚信体系建设要求,明确必须设置和可以设置总会计师的单位范围,增加对单位会计机构负责人(会计主管人员)实行备案制度等相关要求。

2. 加快推进行政事业单位内控建设。财政部门应逐步建立行政事业单位内控流程标准、制度参考标准等内控建设业务指引,为各单位建立完善内控制度提供详实的参考和指导,全面提升行政事业单位内控建设水平,防范风险,提高单位管理水平;并在此基础上探索内控应用数据标准、单位经济业务活动信息系统功能标准需求等,推进单位业务系统与财政系统互联互通,推进单位经济业务活动信息化建设。

3. 推进部门整体绩效预算改革。财政部门应全面推进部门整体绩效预算改革,提升部门理财的主体作用。通过建立与部门整体绩效挂钩的预算资金分配

模式,实现预算自主权的“放”与预算绩效的“管”的有机统一。建立产出结果类部门整体绩效指标目标与预算总额挂钩机制,在部门预算总额内,由主管部门自主统筹安排本级和所属单位的具体预算,从而强化部门理财的主体责任,激发部门提升绩效的内生动力。对部门整体预算绩效目标的实现程度进行评价,并将评价结果作为政府绩效考评的重要内容,以体现“干多干好不一样”的导向。积极探索建立部门整体绩效评价结果与干部职工收入分配、选拔任用挂钩的机制。

4. 加大监督检查力度。一是各级财政部门要重视财政监督工作,加强财政监督机构和队伍建设,建立“大监督”机制,形成监管合力。二是整合监督力量,纵向完善省、市、县三级财政监督联动机制,横向可充分利用部门和单位优秀财会人员力量,通过交叉监督检查等方式,组织开展各类财政监督检查,发挥监督检查威慑作用。三是理顺人大、巡视、审计、纪委、财政各相关监督部门职责,加强对部门预算收支执行情况、内部控制建设及实施情况、财经纪律等监督,各司其职,形成齐抓共管、综合监督的良性互动局面,增强财经纪律的硬约

束,提高部门对财经纪律的遵从度,严肃财经纪律。

(二)以人为本,提升财会人员主动性与竞争力

1.提升培训有效性。一是继续加强财会人员的培训。财政部门应逐步建立分层级的培训机制,根据不同层级的财会人员,如会计机构负责人(会计主管人员)、普通财会人员、新进财会人员设置不同的培训课程,并形成长效机制。二是定期开展各单位分管财会工作领导的培训。对本级行政事业单位分管财会领导进行专项培训,使领导层面准确了解财税改革背景和内容,重视财经纪律,提高对财会工作重要性的认识,通过发挥财会职能作用推进单位各项工作。三是在会计人员继续教育方面,增加内部控制、预决算、国有资产管理、国库集中支付等相关课程。在继续推进网络继续教育的基础上,各级财政部门应多形式征集培训需求,开展有针对性的面授培训,既提升业务水平和工作能力,又增进交流分享。四是主管部门应切实履行责任,结合本部门本系统实际情况,加强对所属单位及本系统财会人员的专业化培训。五是加强财政部门业务处室联络员的培训,增强指导能力。与单位财会人员对接的联络员应掌握财政政策纪律法规,熟知财政部门各业务处室相关业务,具备综合协调和提出解决建议的能力,为单位财会人员及时解答疑问。

2.建立会计人员激励与约束机制。(1)建立有效的激励机制:一是将特别优秀的会计人员纳入当地人社部门的人才培养序列,例如纳入浙江省“151”人才、百千万人才等工程培养。二是开展先进会计工作者评选,各级财政部门应向当地政府积极争取开展先进会计工作者评选,其中行政事业单位会计人员应有适当名额。三是对具有标志性业绩的优秀会计人才,可以不受学历(学位)、

资历限制直接申报高级会计师。四是对优秀会计人员,优先选拔为省高级会计师和正高级会计师评审专家库、省管理会计咨询专家库、会计管理改革专家库成员。(2)建立严肃的约束机制:一是按财政部会计人员信用体系建设指导意见,对违法违纪违规会计人员纳入黑名单。二是对伪造、变造证件、证明,提交虚假申报材料等违法违纪违规会计人员,在一定年限内取消高级会计职称评审申报资格。三是对不及时完成财政部门布置的工作任务或完成质量差的,通报所在单位及单位主管部门。

3.加强会计机构和人员配置。一是逐步推广建立总会计师制度,达到规定要求的单位应设立总会计师岗位,并优先在从事会计工作的人员中选拔,保障会计人员的晋升通道。二是建立并实施会计机构负责人(会计主管人员)任免备案制度,督促各单位按照《会计法》规定要求配置符合条件的会计机构负责人(会计主管人员)。三是财政部门及有关主管部门共同研究建立基于内部控制要求的单位会计人员配置基本要求,确保单位经济活动的高效安全运行,形成相对稳定又定期轮岗的财会队伍。四是针对中小学校、基层医疗机构等力量薄弱而单位数量较多的实际情况,鼓励主管部门实施会计集中核算模式。

(三)服务为上,强化财政部门服务意识与能力

1.通力协作,加快信息化进程。一是积极支持并推进单位建立将内部控制嵌入经济业务活动的管理系统,以预算控制为主线,建立单位端预算、收支、合同、资产、采购等相互融合的管理系统,在切实提高单位内部管理水平的同时又防范风险。二是推进数字财政建设,结合财政核心业务一体化建设,统一财政端管理流程,逐步开放预算编制、支付管理、资产云、政采云、财务云等财政管理系统接口,打破现有系统间的数据壁

垒,与单位端业务系统形成无障碍互联互通,形成完整的资金管理流程,切实加强财政资金监管。同时能够有效减轻单位数据重复录入的老大难问题,将财会人员从繁杂的数据统计、重复录入的工作中解放出来,解决工作效率低下问题,实现财会人员从传统核算型向管理型升级转换,为财会部门参与单位决策提供机会,逐步实现业务与财务的有效融合。

2.搭建平台,提升财政部门服务水平。一是建立业务指导咨询机制。建立从基层单位到业务主管部门再到财政部门的咨询服务机制,进一步发挥主管部门指导作用。在财政部门内部形成首问责任制度,财政归口管理处(科)室人员作为单位财会人员业务咨询受理的第一责任人,统筹做好财政部门内部对接协调和回复工作,切实当好财会人员“娘家”角色。二是建立咨询解答平台。以工单流转形式落实咨询服务机制,单位通过系统依次提交有关问题至主管部门、财政部门,落实各岗位解答责任,对共性问题应及时共享交流,解决面上问题。三是搭建财会人员沟通交流平台。除充分利用钉钉等线上交流工具建立工作交流群外,财政部门应定期组织单位通过座谈、研讨等方式进行面对面交流,为财会人员之间、单位与财政间相互交流创造条件。四是搭建政策服务平台。在各级财政部门官方网站、钉钉业务模块或者APP建设政策检索服务功能,按照预算、收支、政府采购、资产等经济活动对当前有效财经政策纪律进行分类管理,依托智能化的检索及相关辅助功能,为行政事业单位提供准确的政策(法规)解读、上位法依据、内控标准流程指引、在线学习、辅助工具等功能,为各级行政事业单位提供优质的信息和数据服务,并在服务平台定期展示正反典型案例,起到借鉴和警示作用。□

责任编辑 曹媛媛