

KUAI JI WEI PAI

会计委派制丛书

ZHI CONG SHU

零户统管

童道友□主编

LING HU TONG GUAN



中国财政经济出版社

会计委派制丛书

零户统管

主 编

童道友

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

零户统管/童道友主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2001.7

(会计委派制丛书)

ISBN 7-5005-5180-0

I. 零… II. 童… III. 会计-监督-形式-中国
IV. F233.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 038231 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10 印张 234 000 字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—13 000 定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-5180-0/F·4612

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



序

湖北省从 1988 年开始，从会计人员统派统管入手，积极探索会计人员管理体制改革，试行会计委派制。经过多年的实践和完善，总结出了适合现阶段会计管理工作的八种会计委派制形式，其中财会集中核算制和零户统管就是比较成熟和规范的两形式。在湖北省委、省政府的高度重视下，这些会计委派制形式得到了广泛推广。为了总结经验，规范试点工作，湖北省财政厅及时成立课题组，编撰了《财会集中核算制》和《零户统管》。读了这两本书，我认为既有理论，又有实践、通俗易懂、易于操作，对于目前全国正在进行的会计委派制试点，以及财会集中核算制和零户统管工作的开展有很好的借鉴作用，对于加强财政会计监督管理，从

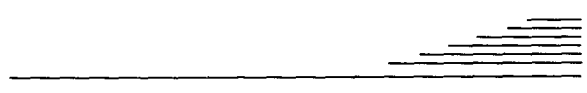
源头治理腐败，促进各项财政会计改革，不断完善社会主义市场经济条件下的财政会计监督管理机制亦具有重要意义。特将这两本书推荐给广大读者。

A handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '李' (Li) and '强' (Qiang), written in a cursive style.

2001年4月于北京

前

言



湖北省从 1988 年开展会计委派制实践，1997 年根据中纪委、省委省政府的要求，在全省范围内开展会计委派制试点，经过几年的探索，产生了直接委派、主管会计委派、财会集中核算制、零户统管、会计楼、村账站审、财务总监委派、企业内部委派等 8 种形式，根据实际试点过程中的情况，经过全面总结和系统分析，省政府 2000 年决定在全省全面推广财会集中核算制和零户统管等会计委派制形式。零户统管就是对乡镇一级行政事业单位（七站八所）在保持资金使用权和财务自主权不变的前提下，取消单位银行账户，由乡镇财政部门统一管理会计人员、资金结算和会计核算工作，融会计服务和监督管理为一体的会计委派形式。零户统管为完善

会计人员管理，加强会计监督，实施源头治理腐败，促进各项财政改革发挥了积极作用。为了进一步规范零户统管的操作，省财政厅专门成立了湖北省《零户统管》课题组，课题组成员深入实际，在广泛调查、研究、论证的基础上，编写了会计委派制丛书《零户统管》一书。本书由省财政厅厅长童道友同志任主编，课题组成员集体编写，并由中南财经政法大学教授方正生同志总纂全部书稿，最后由省财政厅副厅长、中南财经政法大学博士生导师许建国同志定稿。财政部部长助理李勇同志在百忙之中为本书作序，在此深表感谢！

由于零户统管是会计人员管理体制改革的项新的探索和实践，本书如有不足之处，敬请批评指正。

编 者

2001年4月于武汉

湖北省《零户统管》

课题组

组 长：童道友

省财政厅厅长，高级会
计师

副 组 长：万世荣

省纪委监委、监察厅副
厅长

许建国

省财政厅副厅长兼总会
计师、博士生导师

课题组成员：贺茂清

省财政厅会计处处长，
研究生，高级会计师

雷宏伟

省财政厅会计处副处
长，研究生，高级会计

师

田汉军

省监察厅综合处副处长

魏承玉

省中华会计函授学校副校长，高级会计师

汪兴元

省财政厅会计处主任科员，研究生，高级会计师

张玉双

省财政厅会计处主任科员，高级会计师

杨波

省财政厅会计处主任科员，研究生，高级会计师

隋兵

省财政厅会计处主任科员，高级会计师

罗红梅

省财政厅会计处主任科员，高级会计师

杨灿明

中南财经政法大学财政学院院长、博士生导师

夏成才

中南财经政法大学会计学院副院长

廖洪

武汉大学管理学院博士生导师

张龙平

中南财经政法大学博士生导师

袁建国

湖北财政专科学校教授

沈 烈

湖北财政专科学校副教授

陈士新

宜昌市财政局局长

韩永清

宜昌市财政局副局长

冯惠宁

宜昌市财政局会计科科长

鲁永铁

宜昌市财政局会计科副科长

吴建勋

长阳县财政局会计股股长

黄治华

宜昌县财政局会计股股长

廖贤才

宜都市财政局会计股股长

张应清

远安县财政局会计股股长

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 零户统管的产生与发展	(1)
第二节 零户统管的概念、特点及作用	(5)
第三节 零户统管的基本内容及要求	(9)
第二章 组织机构及人员管理	(13)
第一节 机构及职能	(13)
第二节 岗位及职责	(14)
第三节 会计人员管理	(17)
第三章 运作程序	(23)
第一节 会计工作移交	(23)
第二节 建立财会制度	(27)
第三节 会计业务操作程序	(30)
第四章 行政单位会计	(44)
第一节 资产的核算	(44)
第二节 负债的核算	(58)
第三节 净资产的核算	(62)

第四节	收入的核算·····	(64)
第五节	支出的核算·····	(68)
第六节	会计报表的编制·····	(73)
第五章	事业单位会计·····	(85)
第一节	资产的核算·····	(85)
第二节	负债的核算·····	(121)
第三节	净资产的核算·····	(130)
第四节	收入的核算·····	(141)
第五节	支出的核算·····	(152)
第六节	财务会计报告·····	(163)
第六章	资金会计·····	(176)
第一节	资金会计的任务·····	(176)
第二节	资金会计的核算·····	(178)
第三节	内部牵制、内部结算与对账·····	(182)
第七章	会计电算化·····	(185)
第一节	零户统管会计电算化运行模式·····	(185)
第二节	会计电算化的软硬件配置·····	(187)
第三节	会计电算化的岗位设置及其职责·····	(188)
第四节	会计电算化制度·····	(190)
第五节	会计电算化的实际操作·····	(195)
第六节	会计电算化甩账验收的申报与审批·····	(198)
第八章	会计服务与监督·····	(201)
第一节	会计服务与监督的主体、对象及其关系·····	(201)
第二节	会计服务的内容及形式·····	(203)
第三节	核算中心会计监督·····	(207)
第四节	单位内部会计监督·····	(214)

附录：	(222)
事业单位会计制度	(222)
行政单位会计制度	(263)
会计电算化工作规范	(294)

第一章

概 论

第一节 零户统管的产生与发展

零户统管作为会计委派制的集中委派形式，对规范乡镇行政事业单位的财务会计管理发挥了重要作用，零户统管会计委派形式，在运行过程中，经历了一个不断发展和完善的过程。

一、零户统管的产生

零户统管是随着乡镇财政的建立、发展而产生的。乡镇财政是乡镇政府的经济综合管理部门，必须以国家财经方针、政策、法规、制度为依据，对乡镇的企业以及行政事业单位的财务会计实施财政监督与管理，这一财务监督与管理职能，在农村经济和乡镇政权建设发展的不同时期，实施了多种不同的管理模式，对乡镇经济和各项事业的发展发挥了积极作用。

建国初期，乡镇人民政权刚刚建立，政府所设机构较少。当时农村经济正处于生产恢复时期，生产力水平较低，乡镇机构预算内收支

由乡镇财政部门或政府会计进行管理，这时的乡镇财政只负责农业税、契税等国家税收征收和乡镇政府的行政经费支出。

1958年至1978年，在这20年里，乡镇一级实行了政社合一的政权组织形式，乡镇财政改为公社财政。这一时期实行的是高度集中的计划经济体制，财权、财力都集中在中央，公社财政和县级财政的自主支配权和财力都很少，财政职能很不完备，公社财政实际上只是一个报账单位，乡镇财政部门还难以对乡镇各单位的财务进行有效的监督和管理。

党的十一届三中全会以后，我国实行了全面的经济体制改革，农村经济随之发生了深刻变化，以家庭联产承包责任制为主的农村经济体制改革，充分调动了广大农民的生产积极性，长期被束缚的农业生产力得到了解放，市场经济迅速发展，乡镇一级建工厂、办商业、搞服务，使非农产业开始成为我国农村经济中的新兴产业，从而大大推动了乡镇经济的发展。为适应农村政治、经济和社会发展的客观需要，党中央、国务院决定，从1983年起实行政社分开，恢复乡镇人民政府，并明确提出：随着乡镇人民政府的建立，同时也相应建立起一级财政和预决算制度，并对收入来源开支范围按照预算级次给予明确。这一时期乡镇政权建设步入快速发展时期，乡镇各项事业发展迅速，乡镇社会财富大量增加，乡镇财政收入快速增长，乡镇财政职能逐渐完善，财务监督力度有所增强，乡镇财政财务管理水平逐步提高。

90年代初期，部分行政事业单位的财权、人事权开始由县级主管部门下放到乡镇政府直接管理，这一体制的变革，使少数部门开始强调部门利益的特殊性，要求与上级主管部门直接对口，实行财务独立。乡镇财政部门对行政事业单位的财务管理也发生了相应变化，乡镇行政事业单位的财务在纳入预算的同时，利用政府赋予的行政职能获取预算外收入。这样就形成了乡镇财

务会计的多户分管模式，即各单位自设银行账户，自收自支，自行核算的管理模式。这种管理模式，在乡镇财政建立之初，对调动各个部门、各个单位当家理财的积极性，促进乡镇各项事业的发展发挥了积极作用。但是，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，多户分管模式存在的各种弊端逐步暴露出来，主要是收支失控，会计核算不到位，财务管理混乱，具体表现在以下几个方面：

（一）银行账户多，资金管理乱

单位普遍存在开设银行账户数量多；在资金使用上乱支乱用，截留收入、贪污挪用等现象经常发生，从而导致大量财政性资金体外循环。

（二）票据种类多，收支凭证乱

许多单位使用自购、自印票据收款、收费，无经办人签字、无用途说明、无单位负责人签字的凭证。

（三）违纪违规多，支出管理乱

由于单位银行账户过多过滥，又缺乏必要的管理审批制度，因此，收支违纪违规问题较为严重。

（四）违规账目多，会计核算乱

乡镇行政事业单位由于人员编制少，从而出现了会计出纳岗位由一人承担，加之单位内部缺乏必要的控制制度和经过专门训练的会计人员，非专职的会计人员中变动较为频繁，从而出现“流水账”、“包包账”、多套账等现象。会计科目的设置也不规范，不按规定报表，会计档案长期不按规定整理。

导致上述财务会计管理混乱的原因，主要有以下五个方面：

1. 乡镇财政管理存在着“三重三轻”现象。即重视税收、轻视费收的管理；重视收入、轻视支出的管理；重视预算资金收支、轻视单位财务会计管理。

2. 综合财政预算管理流于形式。单位预算外资金没有全部进入财政专户管理,即使已缴入财政专户的预算外资金,也是一手进,一手出,使综合财政预算管理徒有虚名。

3. 财政管理和监督弱化,查处不力。一般总是问题检查出来,处理不下来,损失收不回来,治标不治本,违纪违规问题屡查屡犯。

4. 财力分散,政府调控弱化。在多头分管体制下,各单位普遍存在创收收入、收费收入随意开支,标准和用途不按规定办理的现象,由于这些收支未纳入财政统一管理,因此,政府调控力度不到位。

5. 财会人员素质普遍很低。大部分会计人员未经过专业知识培训,也不懂会计业务,无证上岗人员较多,因此,会计核算及会计信息质量差。

针对上述乡镇财务会计管理混乱问题,湖北省部分县市在调查分析研究的基础上,探索出与社会主义市场经济相适应的新型的乡镇行政事业单位财务会计管理模式——零户统管。

二、零户统管的发展

湖北省宜昌县率先实行了零户统管,1998年6月在该县的晓峰乡进行试点。在试点成功的基础上,同年9月,县人民政府决定:在全县迅速推广,并取得了显著成效。全县共计注销单位银行账户728个,一次性划转到财政专户资金1500多万元,进行单位会计核算的人员只57人,比改革前的单位会计502人减少445人。

1998年10月,宜昌市人民政府在宜昌县召开了全市零户统管现场会,并决定在全市推行这一管理模式。

同年12月,湖北省财政厅要求在全省推行该项改革。为了