

会计委派制丛书

改革与创新

——会计委派制实践

财政部会计司
监察部办公厅 编

中国财政经济出版社



中共中央政治局常委、中央纪委书记尉健行、中共中央政治局委员、广东省委书记李长春在广东省东莞市长安镇乌沙村观看江贝村民小组的村务公开栏(上图)、在广东省东莞市东城区主山村观看会计委派制和财会电算化演示(下图)。

洪波摄



中央纪委副书记、监察部部长何勇在部分省(区、市)反腐败抓源头工作汇报会上，就试行会计委派制度等工作提出要求。



财政部部长项怀诚(右一)在浙江省就会计委派制度试点情况进行调研

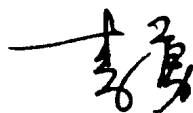
序

会计委派制度是政府部门或产权单位向其所属单位委派会计人员，并授权会计人员监督所在单位会计行为和其他经济活动的一种制度。自1998年中央纪委第二次全会提出要改革会计人员管理体制、试行会计委派制度以来，许多地区和部门相继开展了会计委派制度试点工作。截至目前，全国31个省、自治区、直辖市已有257个地（市）、1029个县（区、市）进行了会计委派制度试点，试点的范围包括了党政机关、财政拨款的事业单位、国有或国有控股企业，以及乡镇集体企业和农村集体经济组织等，直接或间接委派的会计人员近11万人。从试点情况看，实行会计委派制度，有利于全面发挥会计人员的职能作用，有利于帮助被委派单位依法理财，有利于强化内部制约和外部监督，是加强会计监督和管理的有效形式，是从源头上预防和治理腐败的重要措施。

今年初召开的中央纪委第四次全会和国务院第二次廉政工作会议，要求在党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费或罚没职能的事业单位，继续试行会计委派制度。朱镕基总理在九届全国人大第三次会议上所作的《政府工作报告》中又明确提出，要进一步推行会计委派等制度，加大从源头上预防和治理腐败的力度。为深入贯彻落实中央的部署和要求，财政部、监察部最近联合印发了《关于试行会计委派制度工作的意见》，要求各地区、各部门充分认识加强会计监督的重要性和必要性，稳步推

进试行会计委派制度的工作。各地区、各部门应坚持稳步推进、逐步规范和分类指导、注重实效的原则，根据政府部门实施会计监管的不同要求和被委派单位的具体类型和业务规模选择适当的委派形式，明确委派会计人员的职责权限，不断完善会计委派制度及其配套措施，积极而又稳妥地抓好试点，待取得经验后和时机成熟时将这项工作稳步推开。

为便于各地区、各部门了解掌握会计委派制度试点工作的情况及有关政策，推动这项工作扎实有序地进一步展开，我部会计司会同监察部办公厅组织编印了会计委派制丛书《改革与创新——会计委派制实践》。该书辑录了中央及有关部门领导同志关于试行会计委派制度的讲话、有关这项工作的政策性文件、一些地区和部门试行会计委派制度的政策规定和具体办法、有关试行会计委派制度的调研报告，以及新闻媒体对试点工作的报道，所选资料比较系统、全面，有一定的典型意义。我相信这本书出版后，将对开展会计委派制度试点工作发挥较好的借鉴和参考作用。



二〇〇〇年十二月十六日

目 录

第一部分 政策、讲话篇

中央领导关于试行会计委派制度工作的指示·····	(3)
财政部 监察部关于印发《关于试行会计委派制度工作 的意见》的通知·····	(6)
财政部部长项怀诚在浙江调研会计委派制度试点情况时 的谈话要点·····	(12)
财政部会计司司长冯淑萍在陕西省省级机关会计核算中 心成立暨挂牌仪式上的讲话·····	(14)

第二部分 制度、实践篇

向企业委派财务总监·····	(19)
向企业委派总会计师·····	(58)
向企业委派会计机构负责人、会计人员·····	(76)
向行政事业单位委派财务会计机构负责人、会计人员·····	(84)
会计集中核算(零户统管)·····	(108)
村账乡管·····	(170)

第三部分 调查报告篇

- 关于上海、浙江会计委派制度试点情况的调查报告（摘要）
..... 冯淑萍(185)
- 关于湖北省试行会计委派制度情况的调查报告
..... 湖北省财政厅会计处(194)
- 关于山西省试行会计委派制度情况的调查报告
..... 山西省财政厅会计处(204)
- 关于河南省试行会计委派制度情况的调查报告
..... 河南省财政厅会计处(216)
- 关于焦作市会计委派制度试点情况的调查报告（摘要）
..... 河南省财政厅会计处 河南省焦作市财政局(225)
- 关于湘潭县会计委派制度试点情况的调查报告（摘要）
..... 中共湖南省纪委党风室(237)
- 对宜昌县乡镇行政事业单位推行“零户统管”办法的调查
..... 童道友(242)
- “零户统管”财政会计管理模式研究
..... 胡庆洋 何学章 赵重九(248)
- 关于法国公共会计师制度的考察报告（摘要）
..... 吉林省财政厅、监察厅(286)

第四部分 新闻报道篇

- 陕西建立反腐机制取得明显成效 用制度管好钱
管好权管好人 《人民日报》(297)
- 改革财务制度 节约政府开支 《光明日报》(300)

会计委派看荆门	《中国财经报》(302)
浙江会计委派制度备受医院欢迎	《健康报》(307)
后记	(308)

第一部分 政策、讲话篇

中央领导关于试行会计委派 制度工作的指示

要改革会计人员管理体制，强化制约机制，预防和制止违纪违法行为的发生。在国有企业、国有控股企业进行会计委派制度试点。有条件的地方和部门，也可以试行会计委派制度。

——尉健行：《以党的十五大精神为指导 加大工作力度 深入开展反腐败斗争》（在中央纪委第二次全体会议上的工作报告） 1998年1月20日

要在国有中、小型企业和集体企业试行和建立会计委派制度。各级政府要加强对会计委派制度试点工作的指导和管理。

——尉健行：《加大力度 标本兼治 推动反腐败斗争深入开展》（在中央纪委第三次全体会议上的工作报告） 1999年1月13日

稳步推进会计委派制度。今年要在党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费或罚没职能的事业单位，继续试行会计委派制度。有条件的国有中小型企业，也可以继续试行会计委派制度。

——尉健行：《坚定信心 加大力度 深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》（在中央纪委第四次全体会议上的工作报告） 2000年1月12日

在推进政企分开的同时，抓紧做好国有大中型企业监事会和总会计师的委派工作，切实加强对国有企业的监管。

——朱镕基：《切实从严治政 在全面加强管理上下大功夫》（在国务院第五次全体会议上的讲话） 2000 年 1 月 26 日

进一步深化行政管理体制改革，全面落实和深化财政性资金收支两条线管理，推行政府采购制度，推行会计委派制度和领导干部任期经济责任制审计制度。

——朱镕基：《依法行政 从严治政 大力加强廉政建设和反腐败斗争》（在国务院第二次廉政工作会议上的讲话） 2000 年 2 月 17 日

进一步深化行政管理制度的改革，强化监督制约机制，推行政府采购制度、会计委派制度、领导干部任期经济责任制度等，加大从源头上预防和治理腐败的工作力度。

——朱镕基：《政府工作报告》（在第九届全国人民代表大会第三次会议上） 2000 年 3 月 5 日

要以各种形式广泛宣传《会计法》，在全社会牢固树立会计资料必须真实、完整的观念，为社会经济活动提供可靠的会计信息。要把贯彻实施《会计法》与整顿经济秩序、严肃财经纪律结合起来，严格规范会计行为，切实解决实际工作中存在的弄虚作假问题；从加强会计基础管理入手，从严治理财经领域存在的纪律松弛、秩序混乱的问题，下决心扭转有法不依、有令不行、有禁不止的现象；与实行财政性资金“收支两条线”管理、政府采购制度、会计委派制度、领导干部任期经济责任审计制度以及清理预算外资金和“小金库”等工作结合起来，有效运用会计监督

手段，强化监督制约机制，促进廉政建设和反腐败斗争的深入开展；与依法行政、规范管理结合起来，为企业依法经营和公平竞争创造良好的外部环境。

——李岚清：在全国贯彻实施《会计法》电视电话会议上的讲话 2000年6月28日

财政部 监察部关于印发《关于试行会计委派制度工作的意见》的通知

(2000 年 9 月 7 日 财政部 监察部
以财会〔2000〕12 号文印发)

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府，新疆生产建设兵团，党中央有关部门，国务院各部委、直属机构：

现将《关于试行会计委派制度工作的意见》予以印发。各地区、各部门在组织会计委派制度试点中有何问题和意见，请函告财政部、监察部。

附件：关于试行会计委派制度工作的意见

关于试行会计委派制度工作的意见

实行会计委派制度，是加强会计监督和管理的有效形式，是从源头上预防和治理腐败的重要措施。2000 年召开的中央纪委第四次全会和国务院第二次廉政工作会议，明确要求在党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费或罚没职能的事业单位，继续试行会计委派制度。为贯彻落实中央的部署和要求，现就试行会计委派制度工作提出以下意见。

一、充分认识试行会计委派制度的必要性

会计工作是经济管理工作的组成部分，在国民经济中发挥着重要的基础性作用。随着社会主义市场经济的发展和依法治国方略的实施，对会计工作的要求越来越高。但由于会计管理体制和监督制约机制不健全等原因，目前会计工作中存在许多不容忽视的问题。一些单位领导人干扰会计人员依法行使职权，授意、指使、强令篡改会计数据，假造账册，账外设账，转移国家资产，偷逃税收，甚至贪污贿赂，侵吞公款；一些会计人员不坚持原则，不正确履行职责，为违纪违法行为提供方便，有的甚至与单位领导人串通一气，通谋作案。这些问题严重影响了会计职能的发挥和会计信息质量，干扰了社会经济秩序，损害了国家和人民群众的利益，是腐败现象滋生蔓延的重要源头之一。从近几年查处的重大违纪违法案件看，大量地涉及会计监督和管理问题。所以，采取有力措施，切实加强会计监督和管理，已经成为一项重要而紧迫的任务。

近年来，一些地区和部门相继开展了试行会计委派制度工作。主要做法是，从改革会计人员管理体制入手，由政府部门或产权单位作为所有者，向国有单位或集体企业委派会计人员，受委派人员代表委派部门监督被委派单位的会计行为和经济活动，并在业务上受被委派单位领导，通过会计核算参与其内部管理。目前，试行会计委派制度的工作进展顺利，发展势头比较好。截至2000年6月，全国已有29个省（自治区、直辖市）、125个地（市）、494个县（区、市）进行了会计委派制度试点工作，直接或间接委派的会计人员已达6万余人，试点范围包括了党政机关、财政拨款的事业单位、国有企业，以及乡镇集体企业和农村集体经济组织等。从实际效果看，由于明确了委派会计人员相

对独立的监督地位，并注重加强对委派会计人员的日常管理，试行会计委派制度有利于全面发挥会计人员的职能作用，保证会计信息的真实、完整，提高会计信息质量；有利于帮助被委派部门和单位依法理财，规范预算管理和财政资金使用，加强国有资产管理；有利于强化内部制约和外部监督，堵塞财务管理漏洞，从源头上预防和治理腐败。

继 1998 年中央纪委第二次全会提出要改革会计人员管理体制、进行会计委派制度试点后，历次中央纪委全会和国务院廉政工作会议都对这项工作作了部署。朱镕基总理在 2000 年九届全国人大第三次会议上所作的《政府工作报告》中又明确提出，要进一步推行会计委派等制度，加大从源头上预防和治理腐败的力度。各级领导干部要充分认识加强会计监督的重要性和必要性，认真贯彻落实中央的要求，积极探索加强会计监督和管理的有效办法和途径，稳步推进试行会计委派制度的工作。

二、试行会计委派制度工作的总体要求

试行会计委派制度工作的总体要求是，以邓小平理论和党的十五大精神为指导，按照中央纪委第四次全会和国务院第二次廉政工作会议的要求，以党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费和罚没职能的事业单位为重点，坚持稳步推进、逐步规范和分类指导、注重实效的原则，有组织、有秩序地继续抓好试点工作，进一步加强会计监督和管理，推动反腐败斗争深入发展。

（一）坚持先行试点、稳步推开。经过近几年的实践，试行会计委派制度工作已经有了比较好的开端，但发展还不平衡，政策规定和配套措施不健全，尚处在起步阶段。各地区、各部门要按照中央确定的范围，立足于抓好试点，取得经验后再稳步推

开。当前要重点抓好党政机关、财政拨款的事业单位及有政府授权收费或罚没职能的事业单位的试点工作。尚未开展试点工作的地区，要选择一些基础条件比较好的地方、部门和单位开展试点工作；已经开展试点工作的，应完善配套措施，加强后期管理，并适度扩大试点工作的范围。要制定切实可行的试点工作方案，明确这项工作的组织领导和各有关部门的职责划分，确定试点的范围、形式和程序。扩大试点范围要充分考虑到客观需要和可能，特别是要把试点工作与实行部门预算和国库集中收付制度等财政体制改革衔接起来。

（二）根据会计监管要求和会计业务量选择适当的委派形式。会计委派制度的实现形式，是保证试点工作取得成效的重要环节。应当根据政府部门实施会计监管的不同要求，以及被委派单位的具体组织类型和业务规模，选择不同的委派形式，以利于对国家资金和国有资产实施监管。近年来，不少地区和部门从实际出发，在试点工作中摸索出了一些有效的委派形式，各地可结合实际总结借鉴。

（三）明确委派会计人员的职责权限。为了保证试行会计委派制度工作取得实效，委派部门要明确委派会计人员的职责、权限及与被委派单位的关系，在充分支持被委派单位依法理财、自主管理的前提下，发挥委派会计人员的监督作用，保证委派会计人员能够按照有关规定，正确履行职责。同时，要督促委派会计人员支持、配合被委派单位开展业务工作，寓监督于服务之中，共同改善和加强财务会计管理。

（四）在试点中不断完善会计委派制度及其配套措施。要重视与试点工作有关的各项制度建设，建立健全委派会计人员的选拔任（聘）用制度、重大事项报告制度、轮岗制度、继续教育制度、业务考核制度、奖惩制度等，加强对委派会计人员的后续管