

财政部重点会计科研课题系列丛书 (2002)

会计人员管理体制研究

——会计委派制的理论与实践

课题管理单位：中国会计学会

课题主持人：黄晓清



经济科学出版社

财政部重点会计科研课题系列丛书（2002）

会计人员管理体制研究

——会计委派制的理论与实践

课题管理单位 中国会计学会

课题主持人 黄晓清

经济科学出版社

责任编辑：明春玲

责任校对：杨晓莹

技术编辑：董永亭

会计人员管理体制研究

——会计委派制的理论与实践

课题管理单位 中国会计学会

课题主持人 黄晓清

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印刷

河北新路装订厂装订

850×1168 32 开 6.875 印张 150000 字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3049-X / F·2416 定价：13.30 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

会计人员管理体制研究：会计委派制的理论与实践 /
黄晓清主编. —北京：经济科学出版社，2002.6
(财政部重点会计科研课题系列丛书)
ISBN 7-5058-3049-X

I. 会 ... II. 黄 ... III. 会计人员—管理
体制—研究 IV. F233

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033620 号

财政部重点会计科研课题 结项鉴定评审委员会

主 任：冯淑萍

副主任：刘玉廷 周守华

委 员：（按姓氏笔画排序）

王光远	邓飞其	付 磊	冯卫东
冯淑萍	伍中信	刘玉廷	刘永泽
刘光忠	刘仲文	刘明辉	汤谷良
祁怀锦	孙 铮	杨世忠	杨有红
杨雄胜	李玉环	李建发	李 爽
狄 恺	张 蕊	陆正飞	陈毓圭
欧阳电平	周守华	荆 新	郜进兴
姜灵敏	骆家骧	秦荣生	耿建新
夏博辉	高一斌	黄世忠	崔也光
阎达五	盖 地	谢志华	裘宗舜
樊行健	戴德明		

出版说明

为了落实中国会计学会“九五”科研规划，繁荣中国的会计理论研究，中国会计学会组织了财政部 1999 重点会计科研课题研究。本次重点会计科研课题是针对我国会计改革中出现的亟待解决的疑难问题予以立项的，共有 20 个课题项目、62 个课题组中标，课题涉及面广，具有重要的现实意义。

中国会计学会对所有立项的课题进行了严格的跟踪检查。经过历时两年多的认真研究，绝大部分课题组都较好地完成了课题预期的研究任务。自 2001 年 9 月起，中国会计学会组织有关专家分别在北京、南京、南昌、长沙等地召开了六次课题结项鉴定评审会议，与会专家对本次重点课题的研究成果给予了充分肯定，并对每一份研究报告提出了非常具体的修改意见。截止到目前，共有 44 份研究报告完成了修改工作，并通过了结项鉴定。

为及时推广本批课题的理论研究成果，更好地为会计改革与发展提供理论支持，中国会计学会特选出部分优良的课题研究报告，作为财政部 1999 重点会计科研课题系列丛书予以出版。

“经济越发展，会计越重要”。中国会计学会将以“入世”为契机，与全国广大的会计工作者一道，认真开展会计理论研究，迎接我国会计发展的又一个春天。

中国会计学会
2002 年 4 月 18 日

课题组成员名单

课题顾问：童道友（湖北省财政厅厅长，高级会计师）

课题主持人：黄晓清（湖北省财政厅巡视员，高级会计师）

课题组成员：许建国（湖北省财政厅副厅长兼总会计师，博士生导师）

方正生（中南财经政法大学教授）

郜进兴（财政部会计司综合处处长）

贺茂清（湖北省财政厅会计处处长，高级会计师）

雷宏伟（湖北省财政厅会计处副处长，高级会计师）

韩五四（湖北省财政厅监督检查办副处长，高级会计师）

魏承玉（湖北省财政厅中华函授校副校长，高级会计师）

汪兴元 (湖北省财政厅会计处主任科
员, 高级会计师)

执

笔: 郜进兴 (第一章)

方正生 符大海 (第二章和第三章)

魏承玉 (第四章)

贺茂清 尹锡源 周志斌 (第五章)

雷宏伟 孙立 (第六章)

目 录

第一章 导 论	(1)
一、会计人员管理体制改革的重要意义	(2)
二、会计人员管理体制改革的基本框架	(3)
三、会计管理体制的内容	(4)
四、会计人员管理体制的内容	(8)
五、会计人员管理体制的重大突破——会计委派制 ..	(16)
第二章 会计人员管理体制的历史演进	(20)
一、会计人员管理体制的产生	(21)
二、会计人员管理体制的演变	(22)
三、国民政府时期会计人员管理体制	(31)
四、新中国成立后会计人员管理体制的演变	(37)
第三章 会计人员管理体制的现实选择	(52)
一、市场经济的本质特点	(52)
二、市场经济对会计人员管理的影响	(54)
三、会计人员管理体制的几种探索	(62)

第四章 会计人员管理体制的创新与实践

——会计委派制	(76)
一、基本情况	(76)
二、直接管理形式	(91)
三、财务总监制	(109)
四、财会集中核算制	(120)
五、零户统管	(143)
六、行业案例——粮食系统的做法	(158)

第五章 会计委派制评析

(174)

一、实行会计委派制的必然性	(175)
二、对会计委派制理论依据的分析与评价	(176)
三、对实行会计委派制的法律依据的分析与评价	(181)
四、对会计委派制的适用范围的分析和评价	(184)
五、会计委派制与财政国库管理制度改革的分析与 评价	(187)
六、国外会计委派制的评价与分析	(189)
七、我国实行会计委派制存在的主要问题分析	(194)
八、对进一步完善会计委派制的若干建议	(198)

第六章 结 论

(203)

主要参考资料

(206)

第一章

导 论

“办经济离不开会计。经济越发展，会计越重要。”党中央早在 1962 年做出的这一论断已被建国五十多年来尤其是改革开放二十多年来经济和社会发展的实践所证明。会计工作在国民经济管理中起着基础性的作用。充分发挥会计职能作用，对于维护经济秩序、改善经营管理，都具有十分重要的意义。怎样才能充分发挥会计的职能作用，如何适应我国社会主义市场经济发展的需要，改革现行的会计管理体制，建立与之相适应的新的会计管理体制，自然成为社会各方面，尤其是政府部门和会计界所关注的焦点问题。

会计管理体制属于经济管理体制的范畴。它与一个国家的政治体制和整个宏观经济管理体制密不可分。国家的政治体制和宏观经济体制决定了与之相适应的会计管理体制。换言之，会计管理体制必然随着国家政治体制和宏观经济管理体制的变革而进行相应的改革。

会计人员管理制度是会计管理制度的重要组成部分，它是指政府有关部门或各单位对会计人员的从业资格、任职资格、专业技术资格以及会计人员的任用、考核、奖惩等管理办法做出规定的制度。

现行会计人员管理体制依旧沿袭计划经济体制的行政运行模式，分所有制、分行业进行管理，大量事宜委托和依靠行业主管部门。然而，随着我国国有企业改革和政府机构改革的逐步深化，社会主义市场经济的建立和日益完善，这种模式已经无法适应经济发展的需要。本课题试图在回顾我国会计人员管理体制沿革的基础上，立足于当前会计人员管理体制改革的实践，全面系统地探讨会计人员管理体制的改革和制度创新问题，为建立适应社会主义市场经济需要的会计人员管理体制提供理论依据。

一、会计人员管理体制改革的重大意义

第一，现行会计人员管理体制与加强企业的科学管理不相适应。

在企业管理体系中财务会计管理处于核心地位，是实现科学管理的基础。现行会计人员管理体制难以保证和保护会计人员依法进行会计核算、会计监督。会计人员无法抵制外界特别是单位领导人对会计核算业务的行政干预，会计信息严重失真。

第二，现行会计人员管理体制与政府职能的转变不相适应。

随着行业主管部门行政管理职能逐步缩小，其内设财会机构的管理职能也逐步削弱，有的甚至没有专设的财会机构，主管部门对会计人员的管理形同虚设。同时无主管部门的企事业单位越来越多，对这些单位财会人员的管理几乎不存在，形成管理真空。

第三，现行会计人员管理体制与所有制结构的调整和完善不相适应。

随着改革的推进，非国有经济得到长足发展，但现行会计人员管理体制忽视了对此类单位会计人员的管理。有的地方将非国有经济单位的会计人员管理推给工商联，而工商联却无力承担。可以肯定地说，目前的会计人员管理体制不利于监督和引导非国有经济的健康发展。

第四，现行会计人员管理体制与加强法制建设的要求不相适应。

市场经济是法制经济，而我国目前对会计人员的管理没有纳入法制化轨道，基本是依靠行政措施和行政手段，法律建设严重滞后。即使是新颁布的《会计法》也主要是对会计工作做出了规范，涉及会计人员管理的内容大多比较抽象，在会计人员管理方面，随意性大，不够规范。会计人员管理工作的事权与人权不统一，最终导致会计人员执法艰难，会计监督流于形式。

第五，现行会计人员管理体制与健全市场机制的要求不相适应。

健全市场体系，离不开真实可靠的会计信息。科学的会计人员管理体制是确保会计信息真实可靠的前提。目前我国会计人员管理体制改革的滞后，使得会计秩序混乱和会计信息失真问题无法得到根本解决，阻碍了市场经济的健康发展。

二、会计人员管理体制改革的 basic 框架

改革现行的会计人员管理体制已势在必行。新型会计人员管理体制必须有利于市场经济体制的健全，有利于现代企业制度的

建立，有利于会计职能作用和会计人员积极性、创造性的发挥。

会计人员管理体制改革的思路是：在管理方式上，由政府和企业双重管理向政府加强宏观管理，由企业单位的所有者独立管理的方向转变；在管理对象上，由片面注重对行政机关、国有企事业单位的会计人员管理向包括非国有经济在内的全社会会计人员管理转变；在管理手段上，由主要依靠行政手段向依靠法律手段为主、经济与行政手段并用转变。

循此思路，会计人员管理体制的改革目标是建立所有者独立管理的会计人员管理体制。但在当前形势下，为适应社会主义市场经济发展要求，顺应世界经济一体化发展趋势，符合中国国情和会计人员素质的现状，应逐步建立起以单位所有者自主管理为主，政府监管和行业自律管理相配合的会计人员管理体制，并以此为基础框架，探索不同所有制形式、不同经营性质和经营规模的单位会计人员管理的具体模式。

党的十五大报告指出，以公有制为主体多种所有制经济共同发展，是我国社会主义阶段的一项基本经济制度。因此，我国会计人员管理体制的基本框架必须满足我国基本经济制度的要求。在我国现阶段对于公有制经济单位可采取适宜的会计委派制形式；对于非公有制经济单位可采用自主管理形式。随着我国市场经济发展的逐步完善，会计人员管理将向所有者独立管理体制演变，政府部门对会计人员管理的重点将转移到会计人员从业资格管理和会计人员的后续教育等方面。

三、会计管理体制的内容

会计管理体制是划分管理会计工作的职责与权限关系的制

度。包括会计工作管理组织形式、管理权限划分、管理机构设置等内容。我国的会计管理体制，主要指四个方面内容：一是会计工作的主管部门；二是国家统一的会计制度的管理权限；三是对会计工作的监督检查部门和监督检查范围；四是对会计人员的管理。

（一）会计工作的主管部门

政府管理会计工作是我国会计管理体制的重要特征。根据《会计法》的规定，我国会计工作的管理部门和管理权限的具体划分原则为：“国务院财政部门管理全国的会计工作，地方各级人民政府的财政部门管理本地区的会计工作。”即财政部为全国的会计工作管理部门，地方财政部门为本地区会计工作的管理部门。《会计法》的这一规定，充分体现了“统一领导，分级管理”的政府主导型的会计管理体制的特征。

（二）会计制度的管理权限

会计制度管理权限是我国会计管理体制的重要内容，也是我国会计管理体制的主要特征。建国以来，我国的会计制度管理也经历了由分散到统一的过程。在过去很长时期内，除了财政部负责制定全国统一的会计制度外，各地区、各部门在与国家统一的会计制度不相抵触的原则下，可以制定适用于本地区、本部门的有关会计制度的具体办法或者补充规定。1992年，“两则”、“两制”的实施，使我国会计制度的管理权限逐渐统一和集中。1999年10月31日第九届全国人大常委会第十二次会议修订通过的《会计法》明确规定“国家实行统一的会计制度。国家统一的会计制度由国务院财政部门根据本法制定并公布。国务院有关部门

可以依照本法和国家统一的会计制度制定对会计核算和会计监督有特殊要求的行业实施国家统一的会计制度的具体办法或者补充规定，报国务院财政部门审核批准。中国人民解放军总后勤部可以依照本法和国家统一的会计制度制定军队实施国家统一的会计制度的具体办法，报国务院财政部门备案”。《会计法》的这一规定，从法律上确定了我国会计制度的管理权限。

（三）会计工作的监督检查部门和监督检查范围

根据《会计法》的规定，在我国，会计监督可分为三个方面：

1. 单位内部会计监督。

单位内部会计监督制度是一个单位为了保护其资产的安全和完整，保证其经营活动符合国家法律、法规和内部规章要求，提高经营管理效率，防止舞弊，控制风险等目的，而在单位内部采取的一系列相互联系、相互制约的制度和方法。新《会计法》对单位内部会计监督制度的基本内容和要求做出了原则性规定，主要包括：会计事项相关人员的职责权限应当明确；重大经济业务事项的决策和执行程序应当明确；进行财产清查；对会计资料定期进行内部审计。在实施内部会计监督过程中，会计机构、会计人员发挥着重要作用，《会计法》等法律、法规赋予了会计机构、会计人员“有权拒绝办理或纠正会计违法事项，有权监督会计资料和财产物资”等相应的职权。近几年来，适应建立现代企业制度、完善公司治理结构、加强财政资金和单位内部管理以及开展廉政建设的需要，社会各方面都在探讨进一步强化单位内部会计监督的途径和形式。

2. 会计工作的社会监督。

社会监督主要是指社会中介机构，如会计师事务所和注册会计师依法对委托单位的经济活动进行审计，并据实做出客观评价的一种监督形式，它是一种外部监督。社会监督是以其特有的中介性和公正性而得到法律的认可，具有很强的权威性、公正性。

3. 会计工作的国家监督。

国家监督也称之为政府监督，也是一种外部监督，主要是指政府有关部门依据法律、行政法规的规定和部门的职责权限，对有关单位的会计行为、会计资料所进行的监督检查。财政部门是实施会计工作国家监督的主体，是各单位会计工作的监督检查部门。财政部门实施会计监督的内容包括：监督各单位是否依法设置会计账簿；监督各单位的会计资料是否真实完整；监督各单位的会计核算是否符合法定要求；监督各单位从事会计工作的人员是否具备从业资格。

除财政部门的普遍监督外，审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门按照法律、行政法规的授权和部门的职责分工，从行业管理、履行职责的角度出发，也有对有关单位会计资料实施监督检查的职权。

（四）会计人员管理制度

会计人员管理制度是会计管理体制的重要组成部分，它是指政府有关部门或各单位对会计人员的从业资格、任职资格、专业技术资格以及会计人员的任用、考核、奖惩等进行管理的方式、方法做出规定的制度。