

KUAI JI WEI PAI

ZHI GONG SHU



会计委派制丛书

总结与探索

——会计委派制实践

财政部会计司
监察部办公厅 / 编



ZONG JIE YU TAN SUO

中国财政经济出版社

会计委派制丛书

总结与探索

——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

图书在版编目 (CIP) 数据

总结与探索——会计委派制实践/财政部会计司、监察部办公厅编. —北京: 中国财政经济出版社, 2001.3

(会计委派制丛书)

ISBN 7-5005-5018-9

I. 探… II. ①财… ②监… III. 会计制度, 委派—中国
IV. F233.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 06338 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

北京财经印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 6.625 印张 155 000 字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—10 060 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-5018-9/F·4486

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

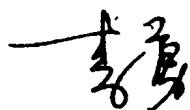
序

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，试点范围包括党政机关、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力形式，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，进一步

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，待取得经验后并在时机成熟时将这项工作推开。

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深入展开，我部会计司会同监察部办公厅组织编写了会计委派制丛书。该丛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。我相信该丛书出版后，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

统一思想 勇于实践 建立适应社会主义市场经济要求的会计委派制度——财政部部长助理李勇在会计委派制度试点工作座谈会结束时的讲话 (摘要)	(1)
总结经验 大胆实践 务求实效——财政部会计司司长冯淑萍在会计委派制度试点工作座谈会开幕时的讲话 (摘要)	(9)
大胆探索 勇于创新 积极推行会计委派制	
..... 湖北省财政厅	(20)
推行会计集中核算 强化源头治理腐败	
..... 陕西省省级机关会计核算中心	(30)
全面实行会计委派制 促进粮食事业健康发展	
..... 湖北省粮食局	(37)
积极试点 务求实效	 浙江省卫生厅(47)
精心筹划 分步实施 稳步推进会计委派制试点工作	
..... 河南省焦作市财政局	(55)
积极探索农村会计委派制度 加强和规范农村财务管理	
..... 广东省东莞市财政局	(63)
积极探索 突出重点 不断推进财务总监委派	
..... 上海市财政局	(72)
企业监管的有效形式——财务总监委派制	

..... 深圳市投资管理公司(84)	
因地制宜 积极稳妥地推行会计委派制试点工作	
..... 山西省财政厅(95)	
积极探索 稳步推进 强化监管 促进廉政建设	
..... 四川省财政厅(102)	
深化会计管理体制 改革 促进经济健康稳定发展	
..... 黑龙江省大庆市财政局(110)	
积极组织试点 不断总结完善	安徽省财政厅(117)
勇于探索 不断创新 积极推进会计委派制	
..... 吉林省通钢集团公司(124)	
探索中央级事业单位财务管理的新体制 ... 《求是》杂志社(131)	
推行会计代理记账 规范农村财务管理	
..... 中共深圳龙岗区葵涌镇委、镇政府(139)	
总结经验, 确保会计委派制试点工作健康发展	
..... 黑龙江省齐齐哈尔市财政局(146)	
实行村级会计委派 确保农村经济社会全面进步	
..... 宁夏回族自治区灵武市财政局(152)	
会计委派制的特殊形式——会计核算中心	
..... 河南省台前县财政局(164)	

附录一 湖北省人民政府关于试行财会集中核算制和零户统管工作的通知.....	(174)
---------------------------------------	-------

附录二 辽宁省财政厅 监察厅印发《关于推进全省会计委派制度试点工作的意见》的通知.....	(176)
---	-------

附录三 海南省琼海市人民政府关于印发《琼海市党政事业单位会计人员实行委派制度的规定》的通知.....	(183)
--	-------

附录四 宁夏回族自治区灵武市财政局、农村经营管理指	
---------------------------	--

导站印发《村派会计工作制度》、《村派会计奖惩制度》 的通知.....	(187)
附录五 云南省通海县人民政府关于印发县级行政单位实 行集中统一会计核算的通知.....	(191)
附录六 云南省通海县人民政府关于印发《通海县县级行 政事业单位集中统一会计核算暂行办法（试行）》的通知	(194)
附录七 山东省平度市人民政府关于印发《平度市市直行 政事业单位实行会计委派制暂行规定》的通知.....	(199)
后 记.....	(203)

统一思想 勇于实践 建立适应社会主义市场经济要求的会计委派制度

——财政部部长助理李勇在会计委派制度
试点工作座谈会结束时的讲话（摘要）

（2000年12月28日）

经过几天的紧张总结和交流，由财政部组织召开的会计委派制度试点工作座谈会马上就要结束了。这次座谈会的召开非常及时，也非常成功。参加座谈会的代表有的来自财政、监察部门，有的来自成立不久的会计核算中心，还有的来自国有资产经营公司、国有企业（集团）。大家在座谈中，点面结合，形式活泼，既有大会典型发言，又有分组交流，不仅总结、交流了试点经验，同时也研究了试点中存在的问题，为下一步继续推进会计委派制度试点工作提出了许多建设性意见。下面我结合大家交流和讨论中的有关问题，讲几点意见。

一、认真总结试点经验，为继续稳步推进试点工作打下坚实的基础

中央纪委第二、三、四次全会和朱镕基总理在九届人大第三次会议上所作的《政府工作报告》中提出试行会计委派制度以来，特别是财政部、监察部联合印发《关于试行会计委派制度工

作的意见》以后，各地区加大了试点力度。截止 2000 年 9 月底，全国 31 个省、自治区、直辖市和 5 个计划单列市均组织了会计委派制度试点。据不完全统计，全国共有 257 个地（市）、1029 个县（市、区）组织了试点，分别约占全国地（市）、县（市、区）总数的 66% 和 41%。试点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，直接或间接的委派会计人员近 11 万人。全国接受会计委派的行政事业单位约 44000 个、企业约 79000 个。在这种形势下，很有必要对各地试点工作进行认真总结和交流。通过座谈和交流，大家总结出的开展试点工作的几点经验，值得肯定。一是各级领导重视，组织保障有力，是开展试点工作的重要前提。开展会计委派制度试点工作是一项复杂的系统工程，涉及到各个方面的利益，只有各级党委、政府领导高度重视，财政、监察等部门密切配合，分工协作，才能保证试点工作顺利进行。在交流中，大家谈到许多地方党委、政府对试点工作予以高度重视，主要领导亲自组织试点工作，保证了试点工作的顺利开展。另外，一些地方组织保障有力，建立健全了办事机构。上海市、厦门市成立了会计管理中心，黑龙江省财政厅成立了全国第一家省级会计管理局；福建省财政厅成立了全国第一家会计委派处。这些组织机构的建立，为本地区开展会计委派制度试点工作提供了必要的条件和保证。二是加强制度建设和后续管理，使试点工作有章可循。试点地区加强了试点工作的制度建设，内容包括委派会计人员选拔任（聘）用制度、业务考核制度、继续教育制度、奖惩制度等，加强了对被委派会计人员的后续管理。三是因地制宜，开展不同形式的会计委派制试点。各地区从实际出发，因地制宜，在试点中摸索出了不同的会计委派形式。归纳起来主要有以下几种：（1）向行政事业单位直接委派总会计师、财务总

监或会计主管。(2)对行政事业单位实行集中核算制度和“零户统管”制度。(3)向国有企业委派财务总监。(4)向国有企业委派会计机构负责人或总会计师。(5)对农村集体经济组织实行村账乡(镇)管(审、监)制度。(6)单位(企业集团)内部实行会计委派。

在座谈中,大家认为,在进行会计委派制度试点时,要区别国有单位与非国有单位、企业与非企业、城市与乡村会计人员管理的要求,采取切合实际和形式多样的会计委派形式。其中,对国有大中型企业、国有控股企业可委派财务总监,对行政事业单位可以实行会计集中核算或建立会计核算站,对于乡镇行政事业单位实行“零户统管”,对村级财务试行会计核算站或村账乡(镇)管(审、监),对企业集团可实行内部委派形式等。这些都是在试点中探索出的一些行之有效的形式,各地可以结合实际,总结推广。

二、统一思想,充分认识试行会计委派制度的重要意义

会计委派制度,是指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。其目的是强化监管,建立健全适应社会主义市场经济要求的会计监督约束机制,从源头上预防和治理腐败。

党的十五届五中全会要求:“积极探索国有资产管理的有效形式,建立规范的监督机制。”我认为,试行会计委派制度是加强国有资产管理、完善监督机制、规范会计秩序的有益尝试。在当前会计监督乏力、会计信息失真的状况比较严重,国有资产流失、预算外资金管理失控等违纪违法现象屡禁不止的情况下,开展这项工作尤为必要。试行会计委派制度的重要意义主要体现在以下几个方面:

(一) 试行会计委派制度是规范市场经济秩序的需要。市场经济是法制经济。市场经济有其自身的发展规律，为保证市场经济顺应客观规律发展，国家要制定法律、法规、规章制度，并采取相应的政策措施保证其得到贯彻执行。市场经济又是规范经济，市场经济的发展需要一个良好的经济环境，国民经济各部门、行业之间，各地区之间，各单位之间，单位与国家之间，以及单位内部各方面之间，都要按规范的程序和方法处理好经济利益关系。会计工作是经济管理工作的的重要组成部分，会计信息是国家制定经济法律、法规和政策制度的重要依据，会计机构和会计人员是贯彻执行国家法律、法规和正确处理各方面利益关系不可逾越的重要环节，会计秩序直接影响整个社会经济秩序。试行会计委派制度，就是要通过稳定会计人员的地位，保证会计机构和会计人员不受干扰地正确执行国家经济政策，提供真实、客观的会计信息，维护正常的会计工作秩序，为整个市场经济的协调有序健康发展奠定基础。云南省昆明市粮食局实行会计委派制后，会计人员通过强化财务成本约束，提高企业理财水平等手段，减亏 1473 万元，成为全省粮食系统唯一盈利大户。

(二) 试行会计委派制度是强化政府管理职能，提高宏观调控能力的需要。目前，一些地方一方面财政预算收支平衡难度大，可用财力十分有限，另一方面却大量预算外资金体外循环，许多关系到广大人民群众切身利益的事情，因为资金不足而不能及时办，在一定程度上影响了政府形象。实行会计集中核算制度，可以有效调度财政资金，提高财政宏观调控能力。陕西省成立省级会计核算中心，对省直单位实行集中核算制度，大大强化了财政调控职能；深圳市宝安区沙井镇建立会计核算中心，撤销各单位原账户 190 多个，集中资金 2000 万元，缓解了财政资金紧张的矛盾，减少了人员编制和行政成本。

(三) 试行会计委派制度，有利于加强国有资产管理，防止国有资产流失。国有资产流失现象目前我国比较严重，不仅存在于企业，也存在于行政事业单位，是经济领域一种严重腐败现象。它的产生虽然与多种因素有关，但会计职能不能正常发挥作用却是一个重要原因。会计机构、会计人员是每个单位资金运转的核心和枢纽，是资金调配的具体承办人员，会计职能作用发挥的好坏将直接影响到本单位资金周转的正常性、合法性和效益性。改革传统的会计管理体制，实行会计委派制度，可以保证会计工作的相对独立性，加强会计的监督职能，使会计监督权与生产经营管理权相对分离和相互制约，是加强国有资产和财务监管的有益尝试。湖南省怀化市鹤城区实行财务总监委派制后，共查出账外资产 1186 万元。

(四) 试行会计委派制度，有利于加强会计监督，发挥会计人员的职能作用。试行会计委派制度后，被委派会计人员的组织关系、工资关系、党团关系等由委派部门或单位管理，从而保证了被委派会计人员与受派单位之间相对独立，一方面降低了受派单位负责人对被委派会计人员进行约束、控制甚至打击报复的可能性，消除了被委派会计人员的后顾之忧，使被委派会计人员敢于进行会计监督，另一方面，割断了被委派会计人员与受派单位的经济利益联系，使被委派会计人员的个人利益不受受派单位经济状况的影响，降低了被委派会计人员成为“内部人”的可能，有利于被委派会计人员依法独立履行职责。1999 年，广西柳州市委派的会计人员共查出账外设账 3000 多万元，抵制各类不合理摊派 600 多万元。

(五) 试行会计委派制度是加强党风廉政建设和从源头上预防和治理腐败的重要举措。

三、加强领导，继续稳步推进会计委派制度试点工作

2001 年是我国进入新世纪的第一个五年计划的第一年，也是社会主义市场经济体制初步建立后的第一年。会计委派制度试点工作是会计工作的深层次改革，涉及多方面的利益调整，工作中遇到的阻力大，需要各级党委、政府的重视和支持。这几年的试点工作表明，领导机关重视和支持是会计委派制度试点工作顺利开展并取得成效的重要前提。各级财政部门应在党委、政府的领导下，与纪检监察机关密切配合，以邓小平理论和党的十五大、十五届五中全会精神为指导，按照中央有关试行会计委派制度工作的要求，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，继续稳步推进试点工作。会计委派制度目前已经有了一个好的开端，但发展还不平衡，政策规定和配套措施还不健全，尚处于起步阶段，应继续立足于抓好试点，取得经验后再稳步推开。在试点时，应从本地区、本单位实际情况出发，制定切实可行的试点工作方案，明确试点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，精心安排，统筹规划，循序渐进，工作上要积极，方法上要稳妥。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，在充分考虑到客观需要和可能的前提下，适度扩大试点工作的范围，以巩固试点工作的成效。

四、因地制宜，选择适当的委派形式，务求实效

会计委派制度的实现形式是多种多样的。选择适当的委派形式，是保证试点工作取得成效的重要环节。各地区应根据不同的会计监管对象等实际情况，以能够实施有效监督为原则，选择不

同的会计委派形式。如对行政事业单位可以实行会计集中核算；对于乡镇行政事业单位可以试行“零户统管”的形式；对企业集团可实行内部委派等。但有的还需要进一步探索和完善。会计委派制度试点工作是一项全新的工作，没有完善的经验可以借鉴，其实现形式需要在试点工作中逐步摸索。各地区、各部门在组织开展会计委派制度试点工作时，要遵循经济规律，既要保证所有者充分行使所有权，也要保证单位依法行使理财权和经营自主权；既要有利于政府部门充分发挥会计管理职能，又要有利于调动广大会计人员的积极性和主观能动性；要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。

五、加强制度建设，逐步完善对委派会计人员的后续管理

为了保证试行会计委派制度工作取得成效，委派部门要明确被委派会计人员的职责、权限及其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，发挥好委派会计人员的监督作用。要保障会计人员行使监督权的独立性，从人事档案、职务任免、工作调动、专业职称、工资福利等方面解决委派会计人员的后顾之忧。

六、大力开展调查研究，完善试点工作与其他经济改革的衔接

试行会计委派制度，涉及到会计人员管理权限和经济监管职能的调整，政策性很强，在试点中一定会遇到一些问题和矛盾，这就需要各地注意开展调查研究，总结经验，搞好政策指导，及时研究解决试点中遇到的新问题。要边试点、边总结、边规范，对于试点较为成功的部门和单位，跟踪了解其工作的进展情况，

用解剖麻雀的办法，研究总结好的做法和经验，解决存在的问题和不足，使试点工作不断深化。辽宁省财政厅采取问卷调查的方式对会计委派制试点工作成效进行定量研究、分析，这种做法值得提倡。

会计工作是财政工作的基础。在试点中，要做好与其他财政改革的衔接，与实行部门预算制度、国库集中收付制度，以及实行“收支两条线”管理和推行政府采购制度结合起来，使之相互促进，相互推动，形成整体合力。

总之，会计委派制度是一项制度创新。各地要用发展的眼光看待会计委派制度试点过程中遇到的问题，并努力在实践中加以研究解决。要解放思想，提高认识，积极探索，大胆实践，不断总结，逐步完善，推动会计委派制度试点工作深入开展。

总结经验 大胆实践 务求实效

——财政部会计司司长冯淑萍在会计委派制度
试点工作座谈会开幕时的讲话（摘要）

（2000年12月26日）

为了总结、交流会计委派制度试点经验，经部领导批准，今天我们在这里召开全国会计委派制度试点工作座谈会。会议的主要任务是贯彻中央有关试行会计委派制度的精神，落实财政部、监察部印发的《关于试行会计委派制度工作的意见》，总结交流各地会计委派制度试点工作经验，研究解决试点中存在的问题。下面，我就全国会计委派制度试点情况作一总结，并就继续开展试点工作提出几点意见，供大家讨论。

一、全国会计委派制度试点工作进展顺利

党中央、国务院要求试行会计委派制度以来，各地区、各部门勇于探索、大胆实践，因地制宜，积极开展会计委派制度试点工作，取得了初步成效。从各地提供的材料和我们调查研究的情况看，会计委派制度试点工作取得了积极进展，并呈现以下几个特点：

一是各级领导十分重视，组织推动得力。实行会计委派制度是改革和完善会计人员管理体制，加强会计监督职能，从源头上