

陈日进 / 主编

海南省

省直单位实施会计委派制的探索与实践



经济科学出版社

派制的探索与实践

陈日进 主编

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 段小青

责任校对：段小青

版式设计：周国强

技术编辑：王世伟

海南省
省直单位实施会计委派制
的探索与实践

陈日进 主编

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

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河永明装订厂装订

880×1230 32 开 8.125 印张 200000 字

2001 年 6 月第一版 2001 年 6 月第一次印刷

印数：0001—6000 册

ISBN 7-5058-2591-7/F·1983 定价：19.60 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《海南省省直单位实施会计委派制的
探索与实践》编委会名单

主 编	陈日进			
副主编	郭长春	王治福	田忠华	李淑云
	朱洪波	利光秘		
编 委	邓天林	吴成魁	陈玉杰	陈 宙
	王 卓	孔令德	贺敬平	陈安平
	刘惠平	赵必菁	陈照警	王元庆
	李湘燕	王广群	唐海清	余定安
	郭广胜	吴和平	张福君	王业保
	杨太平	于宙然	蔡 武	苏 虹
	房 林	文华勤		

省委副书记、常务副省长王厚宏在省直单位 实行会计委派制工作动员大会上的讲话

(代序)

(2000年10月11日)

今天，省委、省政府召开省直机关和事业单位实行会计委派制动员大会。会计委派制是会计人员管理体制的重大改革，也是2000年海南省财政管理制度改革的一项重要内容。下面，我就为什么要推行会计委派制和如何推行会计委派制问题讲几点意见。

一、实行会计委派制的重要意义

(一)党中央、国务院和省委、省政府十分重视会计委派制工作。随着改革开放和社会主义市场经济的发展，会计工作在经济工作中的作用日益明显，越来越受到社会各界的关注。近年来，江泽民总书记多次对会计工作做出指示，在1999年全国金融工作会议上，他要求各级领导干部学点会计知识；在1999年中央第二次法制讲座上，他再次强调，所有企业都要严格执行国家的法律规定，及时、准确编制资产负债表、损益表和现金流量表，真实反映企业经营状况。朱镕基总理在九届全国人大三次会议上的政府工作报告中指出，要“切实贯彻《会计法》，提高会计信息质量”，“改变部分企业账目不清、数字不实；信息失真的状况，严禁弄虚作假”，要“强化监督机制，推行会计委派制度”等，这是继1995年制定的《整顿会计工作秩序约法三章》之后，

朱总理再次对会计工作做出的重要指示。中纪委二、三、四次全会均提出要进一步推行会计委派制度试点。中纪委第二次全会提出：“要改革会计人员管理体制，强化制约机制，预防和制止违法违纪行为发生”；第四次全会提出：“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，以及有条件的国有中小企业，继续试行会计委派制”。财政部将会计委派制度试点列为今年的十项重要工作之一。最近，财政部、监察部已联合下发《关于印发〈关于试行会计委派制度工作的意见〉的通知》。

省委、省政府坚决贯彻党中央的指示，对推行会计委派制工作十分重视。从1999年开始，就要求省财政厅积极抓好试点，把会计委派制工作开展起来。2000年5月份，省委办公厅、省政府办公厅联合下发了《关于在省直机关和事业单位实行会计委派制的通知》。2000年6月中旬，汪啸风省长亲自听取了省财政厅《关于海南省省直属单位会计委派制实施方案》和《海南省省直属单位会计管理中心职能配置、机构和人员编制方案》的汇报。2000年7月17日，杜青林书记和汪啸风省长在全省经济工作会议暨省政府全体（扩大）会议上的讲话中，都强调要大力推行会计委派制度。最近，省政府在研究实施省直属单位会计委派制有关问题时又强调：“实行会计委派制有利于加强财政性资金管理，提高财政资金使用效益，降低财务工作成本，堵塞行业不正之风，改变财务管理中存在的混乱状况，推进国库集中收付制度的实施。各有关单位要做好宣传教育工作，从讲政治、讲大局的高度，认真贯彻有关文件，积极推进会计委派制”，同时要求“省财政厅和各有关部门要认真做好第一批会计委派工作，精心部署，周到服务，方便工作，不断改进，为会计委派制的全面实施打好基础”。2000年9月底，省委办公厅、省政府办公厅印发

了《海南省直属单位会计委派制实施方案》，这项工作即将在省直属单位全面铺开。

(二) 实行会计委派制势在必行。会计管理工作现状需要进行会计管理体制的改革。大家都知道，会计管理是一个十分重要的经济管理手段，社会经济生活的各个领域都离不开会计和会计管理。会计工作看起来是一个企业、一个单位、一个机关的事情，实际上与整个经济运行有着密切的联系，对政治的稳定、社会的发展和人民生活都有着直接、间接的影响。会计工作做好了，会计信息真实了，会计监督到位了，经济运行的透明度大大提高了，经济责任就能得以明确和落实。反之，会计工作秩序混乱，会计信息失真，什么制度、纪律、法律都失去基础。现行的财会管理体制由于缺乏相应的监督机制，违反财经纪律和会计法规的现象屡见不鲜，经济领域的违纪违法案件时有发生。有的截留财政收入，私设小金库；有的借企业承包经营之机，虚报盈亏，多分多占；有的乱收费、乱罚款、乱摊派，扰乱社会秩序；有的预算外资金缺乏统一管理，预算内收支严重失衡；有的以搞活经济为借口，奢侈浪费；有的真账假做，假账真做逃避监督，会计资料严重失真等。这些行为大都与财务会计管理不严，监督制约机制乏力密切相关。一是会计监督职能弱化。会计人员依附于单位领导的管理方式，难以发挥财务人员监督制约作用，会计人员“顶得住的站不住，站得住的顶不住”的现象普遍存在。二是会计基础工作薄弱和会计工作秩序混乱。有的会计人员素质偏低，难以胜任会计管理和监督职能，有些单位缺乏严格的财务管理制度，或有章不循，财务收支失控。三是会计人员法制观念薄弱，会计执法环境差。由于现有会计人员管理权限过于分散，会计队伍建设缺乏组织保障，部分会计人员的职业道德观念、法制观念不强。会计人员抵制违法乱纪行为，往往受到单位负责人和

其他方面的阻力、刁难，甚至打击报复，因此，面对单位领导的经济违法行为，既不敢管，也不愿管，甚至同流合污。当前，在党政干部和企业领导中，经济犯罪案件屡见不鲜，严重损害了党和政府在人民群众中的威望。人民群众对此深恶痛绝，呼吁党和政府采取更加强硬的措施，防范和制止犯罪的继续发生。中纪委二次全会提出：“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”。中纪委的这一要求，顺应了广大党员和人民群众的要求，是从源头上根治腐败提出的重要措施。

省直属机关和事业单位在会计管理方面存在的问题，也说明必须进行会计管理体制的改革。2000年一季度，省财政厅委托省注册会计师协会对省本级行政事业单位1999年财务决算及财政资金使用情况进行审查。从审查的情况看，省直属行政事业单位在财务管理方面，还存在不少问题。主要有：一是隐瞒收入。这次检查的230个行政事业单位中，有48个单位采取各种形式或私设“小金库”等办法隐瞒收入达3286万元；二是应缴预算收入未及时上缴。有12个单位未及时上缴预算收入共达6616万元；三是挪用挤占专款、专项资金和其他经费。有15个单位违反规定将专款挪作他用，金额达1555万元；有13个单位挤占专项经费330万元；有3个单位挪用未结案的诉讼费。四是个别单位财政资金账户清理不彻底，仍违反规定开设多个银行账户；五是固定资产管理混乱。个别单位不设置固定资产账，有些单位购置固定资产不报批，不入账，有些单位购置固定资产未经政府采购；六是部分单位会计基础工作不规范，会计科目运用不当，以拨代支，债权债务不清，账账、账表、账实不符，以及有些单位不认真执行《预算法》，超预算开支财政资金等。上述问题的存在，都为滋生腐败埋下隐患。要解决这些问题，必须通过改革会

计人员管理体制，实行会计委派制，以达到强化监督的目的。目前，全国大部分省、市、区都在积极进行会计委派制试点工作。会计委派制不仅是历史发展的必然，也是改革发展的必然趋势。

（三）实行会计委派制具有重大的现实意义和深远的历史意义。会计委派制是一项重要改革。会计委派制不仅是会计管理体制本身的改革，而且紧密联系着财政改革和经济改革。会计工作改革可以直接推动财政工作的改革。实行会计委派制，推行集中核算制是以效益财政理论和公共财政理论为指导，以提高管理效益为目的，融财政管理监督为一体的新型财政会计管理体制。实行会计委派制，将有利于预算管理的改革，为建立国库集中收付制奠定基础。推行会计委派制度，不是权宜之计，而是健全经济和会计监督机制，强化行政管理制度，强化国有资产管理与财务管理，规范会计行为，提高会计信息质量的一项重要措施。

实行会计委派制有利于《会计法》的贯彻落实。会计工作是经济管理工作中重要基础。加强经济管理，必须严格规范会计行为，坚持在法制的轨道上充分发挥会计核算、监督、参与经济决策的职能作用。严格规范会计行为，就是要求会计人员严格履行《会计法》所赋予的职责、权利和义务，忠于职守，坚持原则，敢于抵制伪造、变造会计资料，填制和提供虚假的财务会计报告的行为。加强会计监督，是保证会计信息质量，发挥会计管理作用的必要措施。实行会计委派制，在保证单位财务自主权和资金所有权不变的前提下，使会计主体与会计人员分离，资金使用权与核算权分离。会计人员跳出“单位所有”的圈子，敢于对会计资料的真实性、合法性、准确性、完整性负责和进行监督，使会计服务与财政监督有机结合，有利于《会计法》的贯彻落实。

实行会计委派制有利于加强会计基础工作，促进廉政建设，

增强政府的调控能力。第一，有利于加强会计基础工作，促进财务管理工作逐步走上规范化和制度化。实行会计委派制后，要对委派单位全面开展“三清一查”（清理资产、清理账户、清理单位开支标准、审核单位收支票据），对单位财务、会计管理制度进行认真地清理、修订、补充和完善，并制定一系列会计处理流程和工作程序，使会计核算各个环节的处理规范化、制度化。同时，办事按制度，做账按规定，支持会计依法履行职责，严格执行财经纪律，真实反映财务信息。把会计人员管理从单位中分离出来，为会计人员创造良好的工作环境，加上严格的考核制度，加大会计人员的责任。会计人员大胆履行监督职责，对违反财务管理制度的人和事敢于抵制。第二，有利于促进勤政廉政建设。实行会计委派制后，省会计管理中心统一管理会计人员，统一管理单位银行账户，统一进行单位会计核算，委派会计直接参与单位收支计划的制定，审核每笔收支，严格控制乱支滥用的现象，对乱收费、乱罚款、乱摊派行为进行监督，促进预算内外资金的规范管理。这就从源头上控制了腐败的产生，促进了勤政廉政建设；同时，改变了每个单位都有财会机构和会计人员的传统管理方式，节约了人员编制和经费，适应了政府机构改革的需要。第三，有利于增强政府宏观调控能力。实行会计委派制后，一方面使政府和财政部门能及时掌握全面的会计信息，及时发现问题；另一方面，可以加强对预算内支出的控制，加强预算外收入的收缴工作，促进财政资金运行整体效益的提高。尤其是集中核算制，集中控制、掌握本级政府财政资金的运行过程和结存余额，有利于政府集中财力办大事、调度资金办急事，保证重点建设资金的投入。

二、省直属单位实行会计委派制工作步骤及运作方式

(一) 工作步骤。按照省委、省政府的部署,分三步完成省直属单位会计委派工作。第一步:2000年10月,对省委、省人大、省政府、省政协及省检察院、省高级人民法院等29个单位,设6个会计核算站,实施会计委派工作;第二步:2000年12月底以前,再对50个单位实施会计委派工作;第三步:2001年6月底以前,完成269个省直属事业单位会计委派工作。

(二) 运作方式。一是设立会计核算站,实行集中委派和分散委派两种方式,以集中委派为主。对311个驻地相对集中的单位实行集中委派,对37个分散在其他市县和中、南、西沙群岛及省政府驻北京、广州办事处等省直属单位实行分散委派。二是推行集中核算制办法。即在维持单位资金所有权和使用权不变的前提下,单位不再设会计人员(含出纳员),所有银行账户由会计核算站统一管理。由会计核算站集中办理单位的资金结算、会计核算和会计档案管理。三是会计核算站配设银行专柜。会计核算站办理会计业务,同时配设银行专柜,代行会计核算站的出纳职能,以方便各部门各单位的转账和现金支取业务。

三、切实抓好会计委派制工作

(一) 省会计管理中心要尽快开展工作,并使其制度化、规范化、科学化。一是要尽快配备人员,开展工作。最近,省编办已批复会计管理中心机构设置和人员编制(含2000年设立6个核算站的人员编制),当务之急是要尽快配备人员,做好培训上岗工作。会计管理中心要在省财政厅的领导下和省人事劳动保障厅的指导下,按照干部“四化”的标准,“德才兼备,用人唯贤”和“公开、公平、平等、竞争、择优”的原则,制订切实可行的

竞争上岗方案，认真做好人员录用工作。竞争上岗人员范围是，省直机关和事业单位现职干部和财会人员（委派会计原则上限于现任财会人员）。竞争上岗要采取公开报名，单位推荐，岗位资格审查，综合业务知识考试，电脑操作技能考核，面试以及考察等程序，择优录用。二是要尽快制订与实行会计委派制相配套的有关制度、规定和办法，确保会计委派工作正常有序地运行。实行会计委派制涉及到方方面面的利益。省会计管理中心要以现有法律、法规和财务规章制度为依据，按照“管得住，行得通”的要求，建立健全各项规章制度。既要保证单位所有者充分行使所有权，又要保证单位依法行使理财自主权；既要有利于转变政府部门的会计管理职能，又要有利于调动广大会计人员的积极性和主观能动性，使会计委派制工作稳定、健康地发展。三是要加强服务和监督工作。实行会计委派制后，委派的会计人员既要做到热情、周到服务，又要按规定的会计业务处理程序进行会计核算，为委派单位、各有关部门及时提供合法、真实、准确、全面的会计信息资料。同时，要依法办事，坚决执行《会计法》和各项财务规章制度，对严重违反财经纪律的会计事项，坚决拒绝执行或办理。

（二）各部门要积极配合做好会计委派制工作。第一，要加强领导，统一思想认识。加强领导，是推行会计委派制的关键。统一思想认识，是搞好会计委派制工作的前提。海南省这次在省直属单位推行会计委派制，也是贯彻落实江总书记关于“三个代表”重要思想的一次实践。各单位、各部门的党、政领导要把这项工作作为一件大事来抓。首先要解决好领导干部存在的“消极应付，等待观望”的情绪，同时做好本单位会计人员的思想工作，解决好会计人员中存在的“换了婆婆，工作难做，待遇难保障”的畏难情绪和后顾之忧，从而有效地调动干部职工支持委派

制工作的积极性和主动性。第二，要加强协调，充分发挥各部门的职能作用，确保会计委派制工作顺利进行。实行会计委派制，不仅是财政管理工作的一项改革，也涉及到经济管理体制的改革，这不仅仅是财政部门一家的事情，也是各行业、各部门的一件大事，说到底，是整个社会的一件大事。各单位、各部门、社会各界和广大人民群众都要关心和支持这项改革工作。省委、省政府对这项改革工作十分重视，已经成立专门的领导机构，成员由各有关部门的领导组成。各有关部门要按照各自的职能，积极做好指导和配合工作。人事、编制部门要继续做好省会会计管理中心机构设置、人员编制的安排工作，同时，积极指导和配合财政部门做好人员竞争上岗工作，把优秀的专业人才吸收到会计管理中心，创建一支“高效、优质、廉洁”的财会干部队伍。纪检监察机关要把抓好这项工作作为减少和消除滋生腐败的重要治本措施，纳入2000年和今后一个时期的任务统筹安排。从深入反腐败、加强党风廉政建设的高度，积极宣传改革会计人员管理体制、实行会计委派制的重要性和必要性；从强化监督、促进发展的高度，努力探索管好会计人员的措施，配合省会会计管理中心协调好各方面的关系；审计部门对省会会计管理中心的业务工作要给予指导和加强审计监督。第三，要继续抓好宣传发动工作，形成改革氛围。各单位、各部门要按照这次会议精神，继续做好宣传发动工作。各新闻媒体要大力宣传会计委派制，动员社会各界都来关心、支持这项改革，共同搞好会计委派制工作。

同志们，实行会计委派制是一项新的改革工作，在实施过程中难免会遇到这样或那样的困难和问题，但是，只要我们统一认识，加强领导，下定决心，共同努力，切切实实地抓好会计委派制每一步每个环节的工作，勇于探索，大胆实践，就一定能够把海南省的会计委派工作抓好，抓出成效。

目 录

省委副书记、常务副省长王厚宏在省直单位实行会计委派制 工作动员大会上的讲话（代序）	1
--	---

一、政策依据篇

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	3
省委书记杜青林强调要把会计委派工作当作海南省的一项 重大改革来推进	9
海南省人民政府省长办公会议纪要：研究实施省直单位会计 委派制有关问题	12
中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅关于在省直 机关和事业单位实行会计委派制度的通知	14
中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅关于印发 《海南省直属单位会计委派制实施方案》的通知	16

二、中心运作篇

海南省机构编制委员会关于成立海南省省直单位会计管理 中心的批复	23
海南省财政厅关于海南省省直单位会计管理中心职能配置、 机构和人员编制的请示	24

海南省机构编制委员会关于海南省省直单位会计管理中心 机构编制“六定”的批复	27
省直单位会计管理中心各处室职责范围	30
省直单位会计管理中心办事程序	34
海南省财政厅厅长办公会议纪要：研究贯彻落实《海南省 直属单位会计委派制实施方案》	43
海南省财政厅关于开展省直行政事业单位会计委派工作 有关问题的通知	45
海南省财政厅、海南省监察厅关于实施会计委派单位开设 银行账户有关事项的通知	49
海南省财政厅关于会计委派单位行政事业性收费和罚没收入 管理问题的通知	51
海南商业银行积极参与会计委派制	53
省财政厅、省工行、省农行联席会议纪要：研究会计管理 中心网络和财务管理系统建设问题	56
省直单位会计管理中心筹备及运作情况的汇报	58
省直单位会计管理中心成立揭牌仪式隆重举行	67
省委副书记、常务副省长王厚宏在省直单位会计管理中心 成立揭牌仪式上的讲话	69
省财政厅副厅长陈海波在省直单位会计管理中心成立揭牌 仪式上的致辞	70
王治福同志在省直单位会计管理中心处级干部会议上的 讲话	72
2001 年全省财政工作会议关于省直单位会计委派工作情况 的通报	77
省直各会计委派单位共商会计委派工作	85
王治福同志在省直单位会计委派工作座谈会上的讲话	87

三、制度建设篇

(一) 内部规章制度

省直单位会计管理中心党总支工作制度	97
省直单位会计管理中心主任办公会议制度	100
省直单位会计管理中心办公会议制度	101
省直单位会计管理中心工会工作制度	103
省直单位会计管理中心学习制度	105
省直单位会计管理中心工作人员守则	107
省直单位会计管理中心公文处理工作规定	108
省直单位会计管理中心简报工作制度	113
省直单位会计管理中心档案管理制度	114
省直单位会计管理中心接待工作制度	118
省直单位会计管理中心定期轮岗制度	119
省直单位会计管理中心保密工作制度	121
省直单位会计管理中心回避制度	123
省直单位会计管理中心办公用品管理制度	125
省直单位会计管理中心电话、传真、打印管理制度	126
省直单位会计管理中心安全保卫、消防管理制度	128
省直单位会计管理中心大事记管理办法	129
省直单位会计管理中心工作人员考勤请假制度	131
省直单位会计管理中心采购管理制度	134
委派单位意见反馈制度	136

(二) 核算站规章制度

核算站工作守则	138
核算站站长岗位责任制	139

核算站主管会计岗位责任制·····	140
核算站会计岗位责任制·····	141
核算站出纳员岗位责任制·····	142
核算站工作人员纪律·····	143
单位报账须知·····	144
核算站财务会计管理试行办法·····	146
支票管理制度·····	152
会计委派业务办理程序·····	153
会计委派单位备用金管理暂行办法（试行）·····	158
会计档案管理制度·····	163
（三）计算机管理规章制度	
计算机等设备管理守则·····	166
中心机房管理规定·····	168
系统管理员职责·····	169
常见问题解决途径·····	172

四、网络建设篇

征集网络建设方案·····	177
优化网络建设方案·····	179
项目合同招标·····	200
项目建设方案的执行·····	205
省财政厅、省工行、省农行联席会议纪要：研究会计管理	
中心财务管理系统项目总体建设方案及相关问题·····	208
省财政厅、省工行、省农行联席会议纪要：研究会计管理	
中心财务管理系统项目总体技术方案等有关问题·····	210
省财政厅、省工行、省农行联席会议纪要：讨论研究确定	