

# 会计集中核算中心：作用、定位及发展方向

欧元效

(安徽行政学院 合肥 230051)

**【摘要】** 目前,全国各地相继成立了会计集中核算中心,试行了国库集中收付制度。但对会计集中核算制度的概念、会计集中核算中心的定位及作用的认识还存在偏差。本文就这些问题作一浅析。

**【关键词】** 会计集中核算 国库集中收付制度 会计集中核算中心

## 一、以会计集中核算为平台,创建具有中国特色的国库集中收付制度

国库集中收付制度又称国库单一账户制度,是市场经济国家普遍采用的一种财政资金收付管理模式。现阶段,国库集中收付制度改革应从财政理财机制着手,变分散理财为集中理财,在借鉴发达国家国库集中收付制度经验的基础上,根据各地具体情况,以会计集中核算为平台,创建具有中国特色的国库集中收付制度。

1. 国库集中收付制度的基本特征。国库集中收付制度是指将政府所有财政性资金包括预算内资金和预算外资金均集中在国库或国库指定的代理银行开设财政专户,所有的财政性支出均通过这一账户进行拨付。在我国建立国库集中收付制度,从收入方面看,即意味着所有财政性资金收入直接缴入国库或国库指定的财政专户,目前征收机关、执法部门设置的各种收入过渡性账户以及各部门、各单位自设的各类预算收入账户将不复存在;从支出方面看,即意味着取消各支出部门、支出单位在商业银行开设的预算内资金账户和预算外资金账户,将这些资金统一集中到各级财政部门在中央银行或经批准的国有商业银行开设的单一账户中。

财政性资金在实际使用时,从国库单一账户直接拨付给商品供应商和劳务提供者,不存在非单一账户下出现的多个转账环节,使管理趋向“扁平化”。同时,为准确核算和反映各支出部门的预算执行情况,财政部门 and 国库部门可以在国库单一账户下按支出部门、资金性质等设立国库分类账和国库分类账户。

实行国库集中收付制度后,部门综合预算安排的资金直接由财政部门支付给商品供应商或劳务提供者,不再通过任何中间环节。财政部门可以随时掌握每笔资金的最终去向,为从根本上杜绝预算执行中的克扣、截留和挪用资金的现象奠定了基础。

2. 立足国情,以会计集中核算为平台,创建具有中国特色的国库集中收付制度。国库集中收付制度改革是一项庞大的系统工程。现阶段,全面实现国库集中收付制度的条件还不充分,因为目前的财政体制无法保证所有的财政性资金都缴

入国库。没有高度法制化、规范化、现代化的财政体制,真正意义上的国库单一账户就无法建立。

目前,在账户管理上,除国库账户外,可由财政部门统一在国有商业银行开设账户集中管理财政性资金,即收费收入开设一个非税收入财政专户,各类专项资金按资金性质各开设一个收入专户。在此基础上,单独开设一个支出账户,所有支出资金从人民银行国库或收入专户划至会计集中核算中心支出总户。概括起来,就是设置多个收入户,一个支出总户,会计集中核算中心在财政支出总户下,分预算项目、分单位设置科目代码和分项目、分单位设置专门的账套,形成有总有分、统分结合的“伞”状国库单一账户体系。其中:分单位设置科目代码相当于内部银行的虚拟账户,只对内不对外,是会计核算上的账户,不同于银行账号;在会计集中核算中心为单位的某项专用资金专设账户,不等于为单位开设专门的银行账号,而是为了便于会计集中核算中心的内部分户核算,保证专项资金的专款专用。在对外办理开票支款手续时,一律要通过会计集中核算中心设在国有商业银行的财政支付总户集中统一办理,包括各项财政性资金和单位缴存会计集中核算中心的经营收入等其他收入资金的结算业务。这样的改革可以称为以会计集中核算为基础的国库集中收付制度改革。因此,为确保国库集中收付制度改革的顺利进行,有必要设立会计集中核算中心,具体承担资金收付及会计核算业务。

## 二、会计集中核算中心的定位

有人认为会计集中核算中心从本质上讲只是起到“代理记账”的作用,笔者认为这种观点是不正确的。众所周知,中介机构不属于政府序列,不需由各级政府专设会计集中核算机构,只需具有资格的会计人按照中介机构的条件提出申请经有关部门审查批准后,领取营业执照、照章营业即可。如果由中介机构代办会计集中核算业务,必须以接受单位委托为前提,形成一种受托经济责任关系,中介机构与委托方签订代办会计集中核算协议并收取费用。会计集中核算中心是为了适应公共财政建设的需要而设立的负责预算执行的财政国库部门的延伸管理机构,会计集中核算中心不以盈利为目的,而是为了节减财政开支,提高财政性资金的使用效益。会计集中核算中

心的性质决定了会计集中核算业务不需要由各单位委托,不需要与各单位签订协议并收取费用,因此会计集中核算中心的所有经费都应由财政预算统一安排,绝对不可以收取任何单位的代理费用。因此,将会计集中核算中心视为会计核算业务的中介机构、可适当收取代理费用的观点是不正确的,在实践中也是行不通的,不理清这一点,势必会影响会计集中核算中心的正常运作和未来的走向。

还有人认为会计集中核算中心主要是办理单位会计核算业务,只为单位服务,不能办理财政内部专项资金的账务处理,也不承担反映、监督预算收支执行情况的职责。笔者也不认同这种观点。国库集中收付制度不仅是一种资金管理方式,而且是一种收支行为的管理模式。它的实行前提是集中管理存放财政性资金的银行账户,其次是由财政部门统一集中办理资金的收付,通过集中资金管理来约束各单位的收支行为。它的实质是财政部门集中理财的政府理财机制,既要为单位财务管理服务,更要为政府预算管理服务。作为政府宏观管理的信息系统和管理手段,会计集中核算中心是宏观管理与微观管理的衔接点,具有双重服务功能。会计集中核算形成的系统、完整的财政财务信息,可全面地反映和监督中央与各级政府综合预算以及单位部门预算的执行情况,为各级政府实施宏观调控、加强市场监管提供准确可靠的预算收支信息,是政府财政决策的重要参考依据。

如果说以前的财务管理制度对于解决当前财务管理问题是扬汤止沸,那么以会计集中核算为基础的国库集中收付制度就是釜底抽薪的治本之策,带来的效果是非常明显的:

1. 提高了管理效率。财政性资金集中管理后,减少了管理层次,最大限度地解决了分散理财带来的问题。在降低管理成本的同时也提高了管理效率。

2. 增加了财政部门的可用财力。财政性资金集中管理后,财政部门直接办理支出,在财政收入不变的情况下,原来沉淀在单位银行账户的结余资金现在可以由财政部门来支配,因此增加了财政部门的可用财力。

3. 强化了预算约束。财政部门通过集中管理,可以最大限度地制止乱支滥用财政性资金的问题,可以做到对预算执行的事前控制和事中控制。在取消了单位账户后,同时也能有效制止预算外资金收入征管中的跑、冒、漏问题。

4. 规范了会计秩序。在会计集中核算制度下,会计核算由财政部门直接办理,从业人员数量少、素质高,最大限度地规范了会计秩序。

5. 节省了行政成本。在会计集中核算制度下,各单位不需要再单独进行会计核算,除保留必要的财务管理人员外,不需再聘请其他会计人员。

实行会计集中核算后,单位不再管理财政性资金,但是不能认为国库集中收付制度收缴了单位的财权,一切都要按财政部门的要求办。财政性资金是安排给各职能部门使用的,而不是安排给财政部门使用的,财政性资金的支配权通过预算已分配给了单位,单位拥有预算资金的支配权。国库集中收付制度是单位提出预算支出请求后,符合预算管理规定的,财政

部门即应当办理支付。国库集中收付制度不是按财政部门的审批来支付,不是给财政部门加大了审批权。实行国库集中收付制度后,最大的变化是进一步明确了单位的预算管理权限,预算资金支出的决定权在单位,何时支出,支出多少,由单位决定。有些地方在实行工资统一发放制度和政府采购制度后把人员经费和购买性支出经费从单位预算中扣除的做法,是不符合国库集中收付制度要求的。

此外,也不能认为财政部门包办了单位的财务管理职能。要明确划分财政部门与单位的职责,两者是监督与被监督的关系,财政部门不能代替单位理财。必须明确单位预算管理和财务管理职责,单位必须按经批准的政府预算及财政部门统一制定的财务制度制定本单位内部财务管理实施办法,然后按单位内部财务制度和实施办法决定预算资金的收付。

会计集中核算中心的性质决定了各级政府成立的会计集中核算中心不是独立于财政部门之外的事业单位,而是隶属同级财政部门的二级机构,是财政预算管理链条中一个不可或缺的重要环节。会计核算和会计监督是《会计法》明确规定的会计人员的岗位职责,是会计本身内在的、不可分离的基本职能,会计集中核算中心所行使的职责是依法进行会计核算和会计监督,二者相互联系、密不可分。把会计核算和会计监督这一相辅相成的内在统一体人为地割裂开来的观点是错误的。会计集中核算中心所行使的监督是《会计法》赋予财会人员的基本权力,它并不能代替财政监督局行使的监督职能,因而应主动接受财政监督局的监督检查。财政监督局有权对会计集中核算中心的运作程序、会计核算和资金结算等业务进行再监督,形成财政内部的相互监督约束机制。会计集中核算中心实施的预算管理和会计监督与财政内部的监督检查、人大、政协等权力机构的监督、司法检察部门的法律监督、纪检和审计等职能部门的监督,以及社会公众和舆论监督共同构成社会主义市场经济条件下完整的监督体系。

### 三、会计集中核算中心的发展方向

会计集中核算中心的最终走向是成为国库集中收付制度的具体承办机构。它是直接由各级政府授权建立的以预算管理为中心的宏观管理信息系统和管理手段,是核算、反映和监督中央与地方各级政府预算以及行政事业单位收支预算执行情况的国库执行机构。会计集中核算中心的建立对于健全国家预算管理体系、强化预算约束机制、加强国家宏观经济调控、保障社会主义市场经济的有效运行和社会事业的健康发展具有重大的战略意义和深远的历史意义。

#### 主要参考文献

1. 楼继伟. 财政国库管理制度改革. 中国财经报, 2001-05-18
2. 刘积斌. 加强预算管理规范预算会计工作——贯彻落实新预算会计制度. 北京: 中国财政经济出版社, 1997
3. 杜一峰. 建立符合我国国情的国库集中收付制. 行政事业财务, 2001; 2
4. 李秉坤. 建立我国国库单一账户制度的理论思考. 国有资产管理, 2001; 7