



会计集中核算评述



湖南工业大学 成蓉晖 曹湘平

【摘要】 在会计集中核算逐步过渡到国库集中支付的今天,笔者对会计集中核算在会计改革过渡时期所起的不可否认的作用以及暴露的不容忽视的问题进行了整体评述,并提出了应吸取会计集中核算之精华,尽快构建会计集中核算与国库集中支付的有机融合体的观点。

【关键词】 会计集中核算 会计核算中心 国库集中支付

会计集中核算是指政府成立会计核算中心,在资金所有权、资金使用权、财务自主权不变的前提下撤销同级行政事业单位的银行账户、会计机构和会计岗位,以会计核算中心为单位集中办理会计核算工作和实行会计监督。它是会计委派制改革中融会计核算、监督、服务于一体的一种形式,是会计委派制的主要运行方式之一。目前,虽然许多地方在逐步将会计集中核算过渡到国库集中支付,但会计集中核算在会计改革过渡时期所起的作用是不可否认的,实行会计集中核算的优势的确值得肯定。然而,会计集中核算中也暴露出一些不容忽视的问题。本文对此做简要评述。

一、会计集中核算的作用

1. 财政资金的调度趋于合理,提高了资金使用效益。实行会计集中核算后,支出单位的财政资金集中在会计核算中心的单一账户上,有利于财政部门对资金加强统一调度和管理,使资金调度更加灵活,从根本上改变以前财政资金管理分散、支出部门和单位多头开户、交叉开户的混乱局面,杜绝了预算执行中克扣、截留、挪用财政资金等现象,有效地提高了资金使用效益,保证了财政资金的安全。

2. 规范了会计核算工作,提高了会计信息的质量和会计核算工作的效率。实行会计集中核算后,支出单位的会计业务纳入会计核算中心统一核算,中心选配业务素质较高的专职会计,并运用会计电算化系统,严格按照国家统一会计制度进行核算,大大提高了会计信息的质量和会计工作效率,保证了会计核算资料的真实性、完整性、及时性和统一性。

3. 加强了会计监督,减少了单位财务支出中可能发生的违规违法行为,为遏制腐败发挥了作用。实行会计集中核算后,纳入会计核算中心管理的行政事业单位的所有支出都通过会计核算中心的单一账户进行统一核算,各预算单位不再有私设“小金库”的条件,并且会计核算中心有权对各单位的支出事项和凭证进行合法性、合理性审查,对不符合政策、法规规定的支出和凭证要求单位纠正或补办手续,在一定程度上减少了国家资金使用上的随意性,给贪污犯罪和挥霍浪费行为亮起红灯,有利于从源头上遏制腐败。

4. 促进了财政预算制度改革,确保政府采购和“收支两条线”管理工作的顺利实施。会计核算中心接受支付申请的依

据是单位的预算指标,没有预算指标或超预算指标的申请,会计核算中心有权予以拒绝,所有开支在单位审查的基础上再经会计核算中心审核入账,从而起到了强化部门预算的约束作用,保证了各项开支符合会计制度和部门预算的要求。而政府采购资金由会计核算中心统一支付,资金直达供应商,减少了中间环节,杜绝了回扣,加快了资金周转,既保证了专款专用,又提高了资金使用效益。在“收支两条线”管理方面,由于行政事业单位撤销了所有银行账户,各项事业性收费及罚没收入均直达国库,实现了收缴分离、罚没分离。

5. 有利于精兵简政,节约行政成本。实行会计集中核算后,行政事业单位不再设置会计人员,只保留一名会计人员报账,从而节省了经费开支,节约了行政成本。

二、会计集中核算存在的问题与缺陷

1. 会计集中核算缺乏有力的法律支持,有悖于依法行政。财政部门作为一个行政机关,应依法行政,不能越权行政。从现行《会计法》和其他相关法律法规来看,尚无明文规定财政部门负有直接代理某些单位会计业务的职能,更没有撤销任何一个行政事业单位独立核算会计机构的权力。国家也没有规定统一的会计集中核算制度,可见,会计集中核算尚缺乏法律依据,在目前,它还只能算是一种过渡性的举措。

2. 责任主体难以界定,会计核算中心的风险明显增加。根据《会计法》规定:单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性和完整性负责。这一规定,一方面突出了单位负责人对本单位会计工作与会计资料的真实性和完整性所负有的责任,另一方面也明确了对单位违法会计行为处罚的责任主体。而会计集中核算在一定程度上改变了单位的核算权和监督权,改变了单位的会计主体地位。另外,由于会计核算中心管理的单位太多、资金数额太大,加之集中核算运行经验尚不丰富,运行机制和责任机制尚在探索之中,难免会出现这样或那样的管理漏洞。

3. 财政监督变为日常核算,很难达到预期监督效果。实行会计集中核算的目的是使费用开支的整个过程都处于有效的监督管理之下,但事实上,会计核算中心实行大厅作业、柜组式办公,且管理的核算单位太多,核算人员只能忙于报账、记账等具体事务,对各单位的支出只能根据单位送来的原始

凭证是否合理、合法来判断经济业务是否真实、合法、有效。单凭原始凭证的合理、合法,会计核算中心是很难判断某项业务的合法性的,尤其是对单位的经营性收入更难判断,也更难监控,这样就很难保证会计信息的真实性。

4.财务管理与会计核算分离,极易造成两者相互脱节。实行会计集中核算后,形成了单位财务管理与会计集中核算“两张皮”。会计核算中心审核只能是就“单据论单据”,无法掌握核算单位的经营活动和经费开支的深层次情况。如果单位的报销是合法单据且手续齐备,即使其业务性质是套取现金,会计核算中心也无法控制。

5.有的单位报账不方便,有的单位因此增加支出、加重负担。实行会计集中核算后,一个财政部门只能设立一个或少数几个会计核算中心,而各核算单位太多分布在一个地区的不同区域内,部分核算单位与会计核算中心距离很远,给单位报账带来较多不便,甚至使支出增加、负担加重。

6.会计集中核算忽视了核算单位的个性,不能完全满足单位管理上的需要。会计集中核算注重单位之间会计信息的比较,但是各核算单位的具体情况各不一样,特别是一些事业收入占单位全部收入比重较大的事业单位,其管理有其独特的要求,而会计核算中心的核算人员并不是很了解各单位的具体情况,加之会计核算中心管理的单位太多,精力顾不过来,对核算单位管理上的事情有所忽视,很难满足各核算单位在管理上对会计核算的一些具体要求。

三、对会计集中核算的几点思考

针对会计集中核算出现的问题和缺陷,笔者认为,在已经实行财政国库集中支付制度的同时,应谨慎推行会计集中核算,在会计体制改革过程中,会计集中核算只能作为一种过渡形式,应尽快与国库集中支付制度融合起来。

1.对于已实行会计集中核算的应努力加以完善,趋利避害。

(1)做好会计集中核算的定位工作。力争管理不越位、监督不缺位、服务做到位、协调不错位、切实归本位,充分调动会计核算中心和核算单位双方的积极性。单位财务管理人员在单位负责人的领导下,除做好本单位的报账工作外,还要做好本单位的经费预决算的编报、资产管理、财务收支活动分析等其他相关工作,为领导提供决策依据。会计核算中心则应注重加强与各核算单位的业务联系,强化与单位的账务核对工作,督促核算单位及时进行财产盘点工作,切实做到账账相符、账实相符,确保国有资产不流失。同时,会计核算中心的核算人员与核算单位不再像会计集中核算前那样是利益共同体,可以说在某些方面双方成了监督与被监督的对立面,会计核算中心应督促核算单位自觉遵守财经纪律,把不合理的收支行为消灭在萌芽状态,遏制财政资金被挤占、挪用、截留、浪费等违反财经纪律现象的发生,以维护财经纪律。

(2)构建完善的会计核算中心内部控制体系,防止会计集中核算出现风险。实行会计集中核算后,由于核算单位的所有账务都要到会计核算中心进行核算,全部资金都存放于会计核算中心在商业银行开设的结算账户中,这无疑会给财政部门带来一定的潜在风险。为了防止这些风险,应建立严格的内部控制体系。首先,应充分利用现代化科技,使用保密性高的网上银行,及时掌握、监控每一笔业务的收支情况;其

次,要设计出良好的运行程序,完善银行结算票据和预留银行印鉴管理办法,并落到实处,确保资金安全;再次,要制定出一般业务核算规范与特殊业务报告讨论制度、内部控制制度、业务考评制度、定期与不定期的稽查制度、定期与核算单位的对账制度以及严格的会计资料移交制度等一系列相关制度,并切实予以落实,确保会计资料与会计信息的真实、完整,有效防范风险。

2.尽快构建会计集中核算与国库集中支付的有机融合体。实行会计集中核算制度和国库集中支付制度是财政部门当前公共财政改革的两项重要内容,其目的是进一步提高财政资金的使用效益和实施有效的会计监督,促使财政资金有利于统一调度,降低财政资金的运行成本。由此可见,两项制度的改革主体和目的是完全一致的,实行会计集中核算制度和国库集中支付制度相结合是完全可行的,而且会计集中核算制度的顺利实施和稳健运行,为实行国库集中支付制度打下了良好的基础。因此,大力推行国库集中支付制度,构建国库集中支付与会计集中核算的有机融合体,是目前我国会计集中核算的发展方向。

(1)实行一个机构、两块牌子、一套人马的过渡。目前,绝大部分地区已经实行了会计集中核算制度,建立了会计核算中心。因此,两个制度融合后,在人员方面可将现有的核算中心人员一分为二,一部分人员仍旧承担原会计核算中心的工作,另一部分人员则承担正在试行的国库集中支付中心的工作。在机构设置方面可以在维持原核算部门不变、不打破原有集中核算格局的前提下,增设内部职能部门,如审核部门、支付部门、会计部门等,该运行办法既可节约行政管理成本,又能充分利用会计核算中心现有的人员、机构、网络和机制。通过会计和预算两大手段的有机融合,将目前的会计核算中心改造成一个集会计核算与监督、资金支付与结算、数据分析和预算执行为一体的国库集中支付中心,这种新型的管理模式不仅可节省人力、物力、财力,而且体现了会计集中核算制度融入国库集中支付制度的优越性。

(2)做好会计集中核算制度融入国库集中支付制度的转换工作,具体有如下四个方面:①尽快恢复预算单位的会计岗位,退回其会计凭证、会计档案,重新赋予预算单位会计核算职责。②将原会计核算中心在商业银行开设的零余额账户移交国库集中支付中心,使之成为国库单一账户体系内的预算单位零余额账户,用于财政授权支付。③规范预算单位的财政资金支付方式。财政支出按不同的支付主体和支出类型,分别实行财政直接支付和财政授权支付两种不同的支付方式。对工资支出、转移支出、纳入政府采购的支出,应采用财政直接支付方式;对预算单位的零星支出和未纳入财政直接支付的购买支出,可采用财政授权支付方式。④强化财务管理和监督,将预算单位的所有财政资金全部纳入预算,实行“收支两条线”管理,并定期编制财务报告,如实反映预算单位财务状况,对预算单位经济活动进行财务监督和控制,以确保财政资金的安全、有效。

主要参考文献

熊英英.会计核算中心运行存在的问题及对策.财会月刊,2004;A11