

# 会计集中核算的弊端及建议

江苏无锡 赵善庆

## 一、会计集中核算模式的局限性

1.部分会计人员待遇过低。各地在实行会计集中核算后,都取消了各预算单位原有的会计岗位,各预算单位只设一个报账员岗位,原有会计人员一律转岗。报账员除不承担预算单位的会计核算任务外,其他的财务管理、资产管理、部门预算编制等工作,都由其来完成,可见报账员干的仍是会计人员的工作。但是,很多预算单位对报账员享受会计人员待遇不予支持,导致报账员的工作积极性受挫。

2.预算单位财务管理的积极性受到挫伤。实行会计集中核算以后,各预算单位有关资金收支往来的核算都由会计核算中心的会计人员来完成。于是,这给预算单位造成了财务管理抓不抓无所谓的错觉。这种观念不仅导致预算单位领导不太重视财务管理工作,而且不利于调动预算单位筹集资金的积极性,易造成财务管理工作弱化,出现国有资产流失和预算收入下降等问题。

行为转化为公司的不道德行为,对外表现为公司的非诚信行为,进而影响资本市场的有效性和公平性。公司建立和完善积极向上的公司文化,重塑内部控制制度,对公司领导人的监督、授权、行为甄别、道德水准等制定有效恰当的规范体系,可以减少会计非诚信行为的发生。

3.加大中央政府对会计生态环境的介入力度。在某种程度上,会计诚信是一种契约安排,政治诚信更是一种契约安排,政治诚信的运行质量直接决定了会计诚信的运行质量。笔者认为,在运作会计准则和改造会计环境的过程中,中央政府应该加大对地方政府非理性行为的约束,缩小地方政府在证券市场中施展“巧妙手法”的空间。在我国,上市公司取得发行新股、配股资格及对公司进行重组等行为后面都有地方政府“活跃的身影”。地方政府进行业务管理很大程度上是从自身利益出发,这是诱发会计诚信危机的一个重要动因。因此,发挥中央政府的作用是十分重要的。李心合认为,应该从会计道德进步、会计准则运作和会计环境改造三个方面同步实施来加强会计诚信建设。在证券市场自身规律发挥作用的同时,中央政府应该恰当地对地方政府的利益角色进行定位,加大对会计生态环境的介入力度。

4.资本市场监管部门应该转变思路。不可否认,我国正处于新兴市场的发展阶段,出现会计诚信危机有不可避免的因素,其中监管机制和会计职业道德建设不够成熟和完善是尤为重要的原因。笔者认为,现阶段在借鉴国外经验教训时,应结合我国国情着重确立监管理念,并且在完善有关支撑系统

3.会计责任不好落实。《会计法》有两个重要的变化,一是突出强调了单位负责人对本单位会计工作和会计资料真实性和完整性的责任,即单位负责人是本单位会计行为的责任主体;二是加大了对违法会计行为的惩治力度。实行会计集中核算以后,取消了各预算单位原有的会计岗位和会计核算职能。会计主体不负责会计核算业务,而负责会计核算的机构不是会计主体,这种情况有悖《会计法》的相关规定。发生违法会计行为后,由于预算单位和会计核算中心职责不明,给追究会计责任造成困难。

4.监督面难以拓宽。实行会计集中核算是为了对预算单位的资金收支实行事前、事中和事后监督,从源头上防止腐败现象发生。这一目的从理论上说是可行的,但从实践来看行不通。由于会计核算中心实行大厅式作业、柜组式办公的工作模式,因此预算单位在没有去会计核算中心报账前,预算单位计划买什么、花多少钱,会计核算中心一无所知,也就谈不上事前的情况下,改变那种“头痛医头、脚痛医脚”的救急式行为。监管机关作为超然独立的机构,应该最大限度地保证会计报告的“刚性”,即会计报告不能轻易被利益相关者(或利益集团)操纵。无论是哪一个利益相关者(或利益集团),只要它能操纵会计报告,就容易使市场参与者之间已经形成的均衡失去稳定性,就会给资本市场的会计诚信造成危害。

5.加大司法介入力度。在安然事件后,美国颁布了《2002萨宾纳斯—奥克斯莱法案》、《2002年公司与审计义务、责任及透明度法案》、《2002年上市公司会计改革与投资者保护法案》规范上市公司行为,从而加强了对投资者的保护、对资本市场的监管。我国最高人民法院于2002年1月发布了《关于受理证券市场因虚假陈述引发的侵权纠纷案件有关问题的通知》,与此前2001年9月发布的406号文件《关于涉证券民事赔偿案件暂不予受理的通知》一脉相承。406号文件明确提出“暂不受理因内幕交易、欺诈、操纵等行为引发的民事赔偿案件”,原因是我国证券民事责任制度十分薄弱且司法人员素质不高,法院尚不具备审理条件。这样就向资本市场参与方传递了一个明确的回避责任的信号,这在相当程度上助长了会计非诚信行为的发生,使利益相关者更加肆无忌惮地践踏会计诚信。笔者认为,在法律制度上,尽管可以回避“乱世重典”的习惯性思维,但是无所作为或无大作为都是不对的。Pastin称这种行为为“不介入的伦理优越性”,他明确指出,搁置难于作出的决策是最不道德的行为。因此,在我国法律制度健全进度加快的状况下,有望重新为会计诚信提供坚实的法律屏障。□

前、事中监督。对于属于政府采购范围的支出,事前、事中监督由政府采购管理机构负责,会计核算中心只承担付款的任务。另外,会计核算中心整天忙于记账等具体事务,监督管理职能自然会削弱。

5.难以遏制腐败现象。节约财政支出,从源头上预防和治理腐败,是实行会计集中核算的出发点。会计核算中心与会计主体相分离,造成了财务管理与会计核算相脱节。会计核算中心对预算单位的经济业务缺乏必要的了解,对预算单位报来的票据只能从两个方面进行审核监督:一是看有没有预算单位领导的签字,是否与预留会计核算中心的印鉴相符;二是看预算单位拿来的票据是否合法。这种审核监督实质上只能做到就单据论单据,因为即使预算单位用合法的票据套取现金,会计核算中心也无法控制,腐败现象照样会存在。

6.财政部门的风险日益加大。财政部门的主要任务是管理和监督。实行会计集中核算后,会计核算任务统统由隶属于财政部门的会计核算中心承担,即核算责任也集中到财政部门。这样做的结果相当于把预算单位在预算执行中应承担的责任和违规风险都转嫁到了财政部门。另外,作为预算单位档案重要组成部分的会计档案,集中在会计核算中心存放,不仅给财政部门带来了大量的管理问题,而且还把财政部门摆在了矛盾的“漩涡”中。

7.会计信息的质量难以真正提高。会计核算中心现在已经实行会计电算化,要做到账证、账账和账表三个一致很容易,而要做到账实相符则相当困难。预算单位报账时,对于预算单位是否真正发生了该业务,会计核算中心只能根据报来的单据是否合法来判断。只要单据合法有效,不管单据上反映的经济业务是否真实,会计核算中心都必须予以记录。这样一来,即使预算单位报来的单据是假的,会计核算中心的账面上也照样要记录,从而导致会计信息失真。

8.会计核算中心没有能力和条件对预算单位实施财政监督。会计核算中心虽然是财政部门的下属机构,人、财、物都归财政部门管辖,但它和财政部门内部职能机构相互独立、互不交叉,不直接参与财政部门内部职能机构的工作,因此没有能力和条件代替财政部门内部职能机构对预算单位实施财政监督。

9.弱化了财政监督。会计核算中心没有能力和条件对预算单位实施财政监督,所以财政部门对预算单位的财政监督更不能放松。然而,现实情况是财政部门如果对预算单位实施监督,只找预算单位不行,还得找会计核算中心,因为预算单位的会计档案保存在会计核算中心。会计核算中心的级别一般比同级财政部门内部职能机构高半级,即所谓的“一级半”机构。会计核算中心主任是副局级,分管会计核算中心的财政局副局长若不发话,会计档案就拿不出来。若财政局一把手直接分管会计核算中心,且有会计核算中心能对预算单位实施财政监督的观念,则财政部门去会计核算中心查预算单位账的事根本不可能办成。这样一来,会计核算中心无形中就成了财政监督的“保护地带”。如此下去,会计核算中心不仅未起到强化财政监督的作用,反而会造成财政监督的严重弱化。

10.管理的单向性容易造成滥用职权。由于会计核算中心与预算单位之间的服务关系不是通过协商、自愿签订委托代

理协议来建立的,而是由政府采取行政手段强行安排的,因此预算单位对会计核算中心没有任何约束办法。会计核算中心即使管理不规范、服务质量差,预算单位也只能忍气吞声。

11.财政部门随意挪用预算单位资金,侵犯了预算单位的合法权益。财政资金从财政局拨到会计核算中心账户后,虽然仍由财政部门的内部职能机构管理,但已经不属于财政部门所有。会计核算中心账户上的资金是各个预算单位的资金,财政部门如再把这些资金随意拿来调剂预算资金的短缺,就构成了对预算单位合法权益的严重侵犯。

12.扭曲了财政部门的管理职能。《会计法》规定:“县级以上地方各级人民政府财政部门管理本行政区域内的会计工作。”由此可见,管理会计工作既是《会计法》赋予财政部门的神圣使命,也是财政部门的主要职能之一。《会计法》要求财政部门管理本行政区域内的会计工作,并不是说让财政部门去给本行政区域内的各单位当会计,而是要求财政部门对各单位的会计工作进行管理和监督,即管理会计工作同具体会计核算并不是一回事。那么,财政部门设立会计核算中心来代理预算单位的会计核算业务,就不是财政部门分内的事,而是对财政部门管理职能的扭曲。

## 二、改进的措施

1.停止推广建立会计核算中心,对会计集中核算模式的宣传要客观、全面。不能只片面地夸大会计集中核算模式的好处,而不谈它的弊端。现在准备大面积推广会计集中核算模式的地区,应坚决取消原定计划;已经大面积推广的地区,财政部门要对会计核算中心进行清理、优化和改制。会计核算中心能够马上撤消的,要立即撤消;暂时不能撤消的,要将其推向市场,使其成为独立的会计代理记账机构。

2.按照国家财政部的统一部署,积极、稳妥地推行财政国库集中支付制度。财政国库集中支付制度是国家财政部准备推行的一项制度,目前正在试点,它与会计集中核算制度不同。实行这种制度后,预算单位的会计主体地位不变,其会计岗位和会计人员仍然保留;财政资金拨到预算单位后,预算单位要记账及编制会计报表;上级预算单位和主管部门要汇总所管辖预算单位的会计报表。国库集中支付机构的会计核算是财政总预算的延伸,而不是代理预算单位进行会计核算。这种制度不仅能够克服会计集中核算的弊端,而且有利于加强财政管理,提高资金使用效益,从源头上防范腐败行为,更好地维护社会主义市场经济秩序。因此,地方各级财政部门要根据国家财政部的统一部署,推行财政国库集中支付制度。

3.恢复预算单位会计岗位,取消报账员,签订委托代理协议。各个预算单位不仅要恢复原有的会计岗位,而且至少要另外设立一个管理会计岗位。预算单位的管理会计除负责报账事宜外,还应做好本单位的部门预算编制、财务管理等工作。会计核算中心和预算单位应就会计核算工作签订协议,从法律上明确双方的权利和责任。协议不仅能增加双方压力,而且为维护双方的合法权益、追究对方责任提供了法律依据。会计档案是预算单位档案的重要组成部分,每个会计年度结束后,会计核算中心要将整理好的会计档案及时移交给各预算单位。这样既减轻了会计核算中心保管会计档案的压力,也保证了预算单位档案的完整。☐