

# 会计集中核算下行政事业单位的财务管理研究

余芸 (合肥市国土资源局计划财务处, 安徽合肥 230071)

**摘要** 指出会计集中核算已经在县级以上财政基本普遍推行, 但会计集中核算运转中也出现了一些矛盾和问题, 特别是会计责任主体模糊、单位财务管理弱化等问题比较突出。在此基础上对单位如何在会计集中核算下加强财务管理提出了建议。

**关键词** 会计集中核算; 财务管理; 建议

**中图分类号** F275 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)01-00289-02

## Financial Management of Administrative Institution under Centralized Accounting System

YU Yun (Division of Planning and Finance, Hefei Municipal Bureau of Land and Resources, Hefei, Anhui 230071)

**Abstract** Centralized accounting system has been taken up practice in fiscal institutions above the county level. However, such contradictions and problems as the vagueness of responsible party of accountability and the weakening of financial management of concrete organization, also have emerged along with the manipulation of centralized accounting system. On the basis of this, suggestions about how to reinforce financial management in specific organizations were put forward.

**Key words** Centralized accounting system; Financial management; Suggestions

21 世纪初以来, 我国财政体系采取了一系列的改革措施, 以期建立起适应社会主义市场经济的要求, 能够与国家行政管理体制配套的公共财政管理体制。如对政府支出重新分类, 增加功能分类、全面实行部门预算、财政会计集中核算、政府采购、财政工资统发、国库集中支付等。目前在县级以上财政已经普遍推行的财政会计集中核算制度, 对财政资金的支出起到了很好的管理和监督作用。

但会计集中核算运转以来, 也出现了一些矛盾和问题, 特别是会计责任主体模糊、单位财务管理弱化等问题比较突出。据报道, 2010 年有少数省级财政实行了双轨制, 即部分省级厅(局)会计业务实行集中核算、部分省直厅(局)会计业务退回本部门。工作中发现部分县级财政部门也取消了财政会计集中核算。那么会计集中核算存在哪些问题, 单位又应如何在会计集中核算下加强财务管理呢? 笔者结合行政事业单位多年的实际工作, 提出一些思考和建议。

## 1 会计集中核算的概念与意义

**1.1 概念** 财政会计集中核算, 也可称为财政会计一级核算。它是将涉及财政资金的所有会计工作集中在财政部门进行会计核算的一种会计工作组织形式。也就是财政部门设立独立的会计核算中心(以下简称中心), 各行政事业单位(以下简称单位)不再进行会计核算。这种核算制度是以代理制为基础, 在单位财务自主权、资金所有权和使用权不变的前提下, 以财政国库支付中心为总户, 总户下按单位名称或者资金性质分别开设各单位分户的“分户核算”办法。

**1.2 意义** 财政会计集中核算是一项意义重大的改革。首先, 提高了会计工作的公开性和透明度, 从而强化了财政监督职能, 有利于从源头上遏制和预防腐败现象发生。其次, 增强政府宏观调控能力, 促进集中财力办大事, 同时还提高了会计工作效率和会计信息的质量。最后, 会计集中核算制度也促进了财政预算改革、政府采购、“收支两条线”管理等

其他财政改革工作的纵深发展。

## 2 会计集中核算目前存在的问题

目前通过财政部门 and 单位反馈的意见来看, 会计集中核算存在的问题主要体现在职能定位不清造成责权不明, 事权与财权分离导致财务管理弱化, 绩效缺乏管理和监督机制, 财务管理工作缺岗少人等方面。

**2.1 会计主体及责任划分不清** 实行会计集中核算后, 单位日常记账、算账等会计业务处理发生了由单位会计机构移至会计核算中心的空间转移。很多单位撤销了单位会计岗位, 造成会计核算中心远离原始凭证记载事项的发生环境和地点, 无法直接及时的对单位经济活动进行全方位的监督, 仅凭传递的单据记录、核算经济活动。因此, 在实际工作中一旦出了问题, 对会计主体和责任上相互推诿扯皮, 特别是接受审计、检查时更是如此。

**2.2 事权与财权脱节** 实施此项改革时, 尽管一再强调不取消单位既定的财务管理自主权, 但由于各预算单位的资金全部在会计核算中心进行统一核算, 财务管理权限也发生了部分转移, 单位仅需对事权负责, 从而在财务管理上丧失了主动性、积极性。因此在实际工作中, 财务管理方面表现最为突出的问题就是单位的事权与财权脱节。

**2.2.1 财权的丧失导致单位组织工作的效率低。** 当单位财权与事权统一时, 通过合理的运用财权可以实现事权上的完整性与高效率, 能够充分调动单位工作方面的积极性。可见财权是实现事权的重要保证。在审计时经常发现, 由于财权的上移, 单位处理事务缺乏积极性, 一些需要和财政沟通的事务一拖再拖。有时甚至出现担心报账困难, 从而都不愿管事、干事的现象。这种财权与事权的分离制约了单位组织工作的自主能动性, 导致了工作被动、效率低下。

**2.2.2 单位内部控制难以实行。** 内部控制建设一般是通过财务会计业务牵制、约束业务活动, 笔者通过在财务岗位和内部审计的多年经验来看, 行政事业单位的资金主要来源于财政拨款, 在内部控制制度建设上普遍存在着不重视的现象。一些行政事业单位, 没有严格执行内部控制制度, 有的

**作者简介** 余芸(1973-), 女, 安徽合肥人, 会计师, 从事财务理论与研究工作。

**收稿日期** 2013-12-06

制度形同虚设,甚至只是为了应付上级部门的检查而制定。如有些单位固定资产增减,不及时调整相关账目;有的单位库存现金严重超限额及超范围支付;有些单位报销手续不完善,接受票据不合规等。当财权与事权分离后,原本就不重视、不规范的内部控制更加难以实行了。

**2.3 对单位业务活动的绩效缺乏管理和监督机制** 采取集中核算后单位的业务与财务分离,也会导致财务信息质量难以保证。而会计核算中心既不了解各单位形态各异的业务内涵,也根本无法及时掌握单位的业务信息,只能管理财政资金拨付方面,从而对财政资金的绩效使用形成盲区,不可能对业务绩效做出合理、有效、及时的评价,必然无法保证财政资金的使用效益。实际上,目前的财政资金绩效管理方式大多是事后监督、个别抽查,既无法纠正执行中的偏差,也不能形成全面的监督。

在资产管理方面,纳入集中核算的单位多数为机关、事业单位,由于非营利组织的资产具有很大的消费性,所以在管理上的难度也显得更大一些。集中核算将记账、算账等工作进行了集中,而对实物资产、合同等需要反映的经济事项则分散在单位,造成会计核算与财产管理的脱节,形成会计核算游离于单位资产管理之外的局面,很容易出现资产浪费与流失现象。

**2.4 单位财务管理岗位缺位、人员缺乏** 实行会计集中核算后,单位自身不再设会计岗位,一般财政只要求必须有1名出纳人员办理日常收支,向中心报送单据。很多单位认为,财政集中了会计核算、加强了监督,甚至误认为会计集中核算后单位财务工作全部交到了核算中心,单位不必再进行财务管理和保留其他财务会计人员。于是有些部门撤消了财务机构,并入办公室等行政处室,结果部门预算编制粗糙,支出管理混乱,资金来源和使用的家底不清,接受审计和上级检查时一问三不知,无法提供报表资料。这一类单位往往在审计中检查出资金违规、人员违纪。而另一部分单位保留了原来的会计人员进行财务管理,完善了内部财务制度,资金收支比较规范,能及时提供预算、报表和其他信息。审计和检查中基本没有发现大的违法违纪情况。

### 3 会计集中核算下加强单位财务管理的措施

#### 3.1 转变财务管理观念

**3.1.1 正确看待财务管理的责任主体。**《会计法》第四条规定:“单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。”实行会计集中核算后,会计责任主体仍是预算单位,而不是会计结算中心。实行集中结算后经济活动主体、权利不变,经济业务活动及财务收支活动都由各单位自行决定。各单位必须对自己的经济活动是否合法,会计凭证的实际内容是否真实、合法负责。各单位的资金结算和会计核算等业务虽然集中办理,但单位工作正常运转所需资金的性质没有发生改变,即预算资金支配权、预算资金使用权、财务管理权仍然在单位。单位仍然是会计核算和财务管理的责任主体。如果出现了经济违法行为、收支违规行为,承担责任的还是单位自身而不是中心。单位负责人要重视财务

管理工作,作为财务会计工作的法定第一责任人,要投入一定的时间和精力进行管理,实现收支合规和保障有力这两个财务管理的基本目标。

**3.1.2 对财务管理的职能重新定位。**会计核算和财务管理是两项不同的工作。会计核算主要是对单位资金收支事项的事后记录,包括各项收支记账、分类核算;报出财务会计报告,形成各种会计档案。而财务管理主要是制定完善单位内部控制制度,通过编制预算等方式筹集资金,合理调度和合规使用资金,从而保障单位业务目标的实现。单位要在思想上正确认识会计管理体制的改革,实行会计集中核算只是将分类核算与报告工作集中到了财政部门,不能也无法替代单位的财务管理的工作职能。各单位履行不同的职能、主要业务差别很大,作为向业务提供财力保障的财务管理,只能由单位自行组织实施编制预算、争取资金、经办收支、审批签字等,才可能及时满足业务工作的需要和保证业务目标的实现。

比如国土资源部门在很多市县是城市发展的领头羊,工作范围涉及城市和乡村,内容既有城市经营又有新农村建设,围绕城镇土地的收储、平整、供应到供后监管,农村土地的流转、确权、土地整治等,涉及省、市、县三级的资金分成使用,缺少有力的财务管理,不仅工作开展易受阻碍,也不利于资金监管与绩效考核。

单位要认识到,财务管理不仅仅是简单地资金收付,为事业开展提供资金保障、在事业开展过程中分配调度资金、监督财政资金的使用以及将财政资金发挥最大效益,是更加重要的职能。

**3.2 建立健全内控制度和绩效制度** 财政部于2012年底发布了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,并要求2013年逐步开展、2014年全面建立。这是我国自2006年推行内部控制规范以来,首次将内部控制规范的概念覆盖到行政事业单位。行政事业单位应该以此为契机,在单位内部建立起完善的内控制度。

单位应充分抓住推行内控的政策支持机遇,采用预算管理、内部审计、财务监督等控制措施,化解风险,保证管理的科学性及管理目标的实现。实际工作中,可以采取建立分级审批机制来制约决策时的拍脑袋、一言堂;通过健全、明确岗位责任制,对关键控制点实施内部制约机制,来防止贪污、挪用国有资产;对关键岗位的工作人员建立制度制约和思想教育等机制,培养职业道德,从而维护公共利益等。

**3.3 配备高素质、业务能力强的财务管理人员** 会计集中核算下要想做好财务管理,使会计监督的职能在深度和广度上发展到一个新的水平,就必须从核算型向管理型转化,实际上对财务人员的素质、能力要求更高了。比如在土地收储、土地整理项目中,就涉及到成本核算、资金平衡调度、融资筹资等业务。单位应将财务管理人员配备到位,并加强对财务人员的培训,将财务人员从业务型提升到管理加业务型的人才,从而实现财务管理的监督、预算、增收节支等目标。

势,整合社会有效资源和力量,针对不同行业性质,举办专业技术培训活动。待条件成熟,可以建立“就业培训基地”、“农民工技能培训基地”等基地,多举办一些“符合市场需求和新生代农民工要求”的培训班进行免费培训。通过提高新生代农民工的职业技能和专业水平。重视和加强对新生代农民工的社会公德教育,关注政治思想动态,强化职业道德教育,教育和引导新生代农民工树立积极向上的精神文化生活追求,进而提升文化生活质量。

**3.2 社区搭建文化活动平台** 目前我国“农民工可获得的社区文化服务设施的主要为:社区图书室、社区文化活动室、社区市民学校、社区小型休闲文化广场、社区科普站(室)等五类社区文化服务设施”<sup>[9]</sup>。但通过调查与访问发现,上述文化服务实施除了一些可供新生代农民工活动的小型文化广场外,其他文化服务实施基本缺位,社区专门对农民工提供服务的窗口较少,缺乏人情关注与人文关怀。社区除了为居民提供物质文化生活的服务外,更重要在于提供精神文化生活方面的服务。要大力提倡社会互助,开展尊老爱幼、扶贫济困活动,弘扬中华民族团结友爱、互帮互助的传统美德。通过文化活动,培养和增进人们的亲情、友情、乡情,塑造社区的认同感和归属感,改善人际关系,净化社会风气,为促进精神文明建设发挥积极作用。“社区文化活动,具有娱乐、传播信息、教育和自我实现的功能”<sup>[10]</sup>。为此,所在社区应把农民工这一群体也纳入社区的管理与服务范围之内,特别是对其精神文化生活方面理应关注和重视。充分发挥社区作用,加强社区的文化服务功能,在整个的社区文化设施建设和服务工作过程中,应搭建适合新生代农民工的精神文化生活的文化平台,开创一些活动载体和内容,让新生代农民工住在社区,热爱社区,以社区为家,让他们充分享有社区的更多服务,增强他们对社区的心灵归属。

**3.3 企业创建内部文化机制** 企业文化是企业发展的无形资产和灵魂。农民工的精神文化自觉有赖于企业的文化建设,决定于企业家的文化自觉。企业文化的空白往往会导致农民工精神文化的沙漠化;企业文化的发展才能使农民工精神文化日常化;企业文化的强化才能形成农民工精神文化的制度化<sup>[11]</sup>。一是企业不仅是生产场所,更是员工的生活场所。企业在做好日常管理、思想教育、技能培训的基础上,要定期不定期组织开展一些大规模的文化娱乐活动,如篮球比赛、“文明宿舍”评比和郊外参观等,将员工组织起来,提供充分的时间和空间让他们交流,增强彼此之间的感情,创建和

谐、团结的文化氛围,增强企业的凝聚力和文化的认同感,使员工满足物质和精神文化双重需求的同时,增强对企业的归属感和满意度。二是做好企业文化建设,关心员工的精神文化生活。注意加强新生代农民工的心理疏导和行为矫正服务,加大对他们心理健康的关注和投入,开展社会关怀活动,帮助他们搞好自我管理、自我调适,缓解心理压力,提高耐挫能力,树立健康向上的生活情趣。三是重视与员工签订劳动合同,保障员工的各项权益。企业在为员工办理五险一金的同时,还应该宣传和解释社会保险的相关工作,依法为农民工办理社会保险,增强新生代农民工抵御社会风险的能力。通过企业内部的文化机制,把企业文化贯穿于新生代农民工的精神文化生活之中,将企业文化与农民工的职业规划有机结合,提高农民工的精神文化生活质量,提升企业的核心竞争力。

#### 4 小结

改善新生代农民工精神文化生活,是农民工通过文化适应达到城市认同和城市融合的根本途径,也是一个城市构建和谐与文明程度的重要标志。政府和社会理应更加重视和关心新生代农民工这一群体,把改善农民工精神文化生活问题纳入文化建设与民生工程的长效机制,积极推进公共设施与文化供给服务体制机制创新,从根本上改善与丰富新生代农民工的精神文化生活,对丰富城市文化生活,推动社会文明进步具有重要的现实意义。

#### 参考文献

- [1] 孙瑞灼. 让“新生代农民工”的梦想渐成现实[J]. 中国城市经济问题研究, 2010(3): 53.
- [2] 陈华. 新生代农民工的精神需求研究[J]. 新乡学院学报: 社会科学版, 2010(12): 6.
- [3] 吕德胜, 霍夏梅. 新生代农民工精神文化生活现状及对策建议——来自甘肃省定西市安定区的调查[J]. 天津农业科学, 2012(4): 82.
- [4] 刘启营. 农民工精神文化生活的特点及改善对策[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2009(5): 48.
- [5] 华民. 公共经济学[M]. 北京: 机械工业出版社, 2007: 118.
- [6] 刘启营. 农民工文化需求与供给机制分析[J]. 高等农业教育, 2011(7): 89-90.
- [7] 中国公众科学素质调查一: 基本概况与研究发现——基于北京地区农民工的样本[EB/OL]. (2008-06-04) <http://www.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/kexue08/2008-06/04/content-15625888.htm>.
- [8] 陈伟东, 熊光祥. 农民工社区文化服务设施建设现状及其发展对策[J]. 经济地理, 2007(6): 900-902.
- [9] 方爱清. 城郊结合部社区文化活动现状及对策研究——以武汉经济技术开发区滨湖社区为个案[J]. 武汉船舶职业技术学院学报, 2010(1): 133.
- [10] 才凤伟, 王拓涵. 企业场域转型: 从“理性囚笼”迈向“生活世界”——基于新生代农民工精神文化生活视角[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2012(2): 43.

(上接第 290 页)

单位不仅应配备高素质的财务管理人员,还应该积极为财务管理人员营造良好的工作环境。如福建省林业厅对抽调财会人员的年度评优指标实行单列,在干部使用上对被抽调的财会人员给予相对优先考虑等,从待遇上调动财务人员

的积极性。

#### 参考文献

- [1] 王作汉. 对完善会计集中核算的几点思考[J]. 教育·教学·科研, 2007(8): 50-52.
- [2] 《中华人民共和国会计法》第三次修订本[Z]. 1999.