

会计委派制是现代科研院所 管理体制创新的重要内容

姬贵林* 王彦东 何 易

(中国科学院兰州分院 兰州 730000)

摘要 会计委派制是西方主流经济学中的委托代理理论。现代国家科研院所实行会计委派制度,有利于完善所长负责制,规范研究所法人治理结构,有利于建立良好的财务运行秩序,提高财政资金的使用效益,加强国有资产管理,完善现代科研院所的管理体制。

关键词 会计委派制,管理体制创新

1 实施会计委派制的必要性

会计委派制度,是指政府部门、产权单位向其所属单位委派会计人员,并授权会计人员监督所在单位会计行为和其它经济活动的一项制度。在会计委派制下,会计人员由委派单位(所有者)委派,代表委派单位在被委派单位工作,监督被委派单位的会计行为和经济活动,并在业务上受被委派单位领导,通过会计核算参与其内部管理。会计委派制,实际上是将国家的外部监督通过会计人员转移到受派单位内部,形成国家对受派单位的内部监督,因此提高了对单位负责人监督的有效性,强化了会计监督职能。

会计委派制是市场经济发展的客观要求,是适应我国社会经济环境的会计管理体制,符合社会主义市场经济理论和委托代理理论。委托代理理论认为,在委托代理关系中,代理人必须对委托人履行受托职责,“以最大的忠诚,使委托人最满意的方式,运用这些资产和资源,完成委托人托付,向他们报告,请求解除责任”。由于委托人和代理人的目

标函数不同,为最大限度地防止逆向选择和道德风险,降低代理人背离委托人目标的可能性,委托人必须对代理人进行约束、监督和调控。在社会主义市场经济体制下,国家将国有资产委托给国有企业经营者经营、将财政资金交由各级政府和行政事业单位使用和管理,同样也面临逆向选择和道德风险,这就要求国家从所有者角度对有关单位和人员进行监督。

在传统会计管理体制下,各单位自主设置会计机构,任免会计人员并对会计人员进行日常管理,会计人员隶属于所服务的单位,其直接利益与单位紧密相联,缺乏保护会计人员依法履行职责的条件和加强监督制约的机制,《会计法》赋予会计人员的监督职能在事实上无法实施于单位负责人,导致部分会计人员“站得住、顶不住,顶得住、站不住”,以及在一些单位不同程度地存在“信息失真、秩序混乱、造假严重”等问题。实行会计委派制度是国家改革和完善会计人员管理体制,加强会计监督职能,防范逆向选择和道德风险,以所有者身份通过会计人员对国有资金使用单位实施监督和调控,从

* 中国科学院兰州分院财务资产处处长
收稿日期:2001年5月31日

源头上预防和治理腐败而采取的一项重要措施。

2000年9月,财政部、监察部发布了《关于试行会计委派制度工作的意见》,要求重点在党政机关、财政拨款的事业单位及有关政府授权收费或罚没职能的事业单位实行会计委派制度。

2 兰州分院实行会计委派制的基本做法

兰州分院从1999年4月起,把推行会计委派制试点工作作为机关深化改革的重要配套措施,建立起统分结合、灵活高效的财务管理体制,促进了分院各项事业的健康发展。两年来,这项工作得到院有关部门的指导与帮助,受到被委派单位的理解和支持,工作进展顺利,效果明显。在中国科学院2001年纪监审工作会议上,兰州分院实行会计委派制的经验,受到院有关领导和兄弟单位的肯定与关注。目前,分院党组正在研究如何将会计委派制试点工作从机关延伸到所在地研究所。

(1) 将会计人员的人事权、考核权、工资发放及业绩评定权等从被委派单位分离出来,会计人员同时对被委派单位和分院负责,通过寓监督于管理和服务之中,完善了被委派单位财务管理制度,对经济活动进行全过程控制与监督。这样,解除了会计人员的后顾之忧,财务监督意识明显增强,使财务会计基础工作比较规范,能够较好地执行国家财务会计制度,预算管理较好,提高了会计信息质量,杜绝了账外设账、“小金库”和预算外资金不按规定纳入财政专户等管理漏洞和其它违规现象。2000年审计署兰州特派办审计时,充分肯定了分院实行会计委派制的工作。

(2) 对会计人员统一设岗、竞争上岗和委派,精简人员60%,解决了分院机关直属单位财会队伍中多年存在的不合理兼职、临时外聘和无证上岗等问题,学历、专业技术职称和平均年龄得到优化,打破了长时间在某一单位财会岗位工作单调乏味、在相对封闭的环境下缺乏竞争和压力的状况,基本实现轮岗交流,提供了多单位、多财会岗位锻炼和提高的机会,增强了工作的挑战性和压力,激发了努力工作、勤奋学习的积极性。交流到其它岗位的财会人员把所掌握的财会知识、经验带到新岗位,工作面貌大为改观,得到所在单位领导和同事的好评,

也为财会人员拓宽了发展空间。

为适应深化分院机关改革的需要,又将基本建设财务工作划入财务资产处职能范围,并按照效能、合理和内控等原则,根据直属单位转制工作进展情况,适时调整和规范财会岗位设置,精干委派队伍,逐步向全资和控股单位委派财会机构负责人或少数骨干会计人员,使之更好地服从和服务于分院机关改革与发展的大局。

(3) 制定了《兰州分院直属单位会计委派制实施办法》、《兰州分院委派会计人员结构工资制实施细则》等管理办法。对委派会计人员实行集中联合办公,并在办公经费、工资绩效分配、继续教育与考核奖惩等方面实行统一管理。

根据直属单位较多、经济业务量普遍较小和办公距离较近的实际情况,在方便对被委派单位服务的同时,实行会计人员集中联合办公,实现了委派岗位与财务处网络核算软件的共享,提高了整体工作效率。为强化分配激励机制,对委派人员实行以岗位工资与绩效津贴为主要内容的三元结构分配制度,所需经费由分院统一承担,切断了与被委派单位的利益关系。委派人员的岗位津贴系数分为基本系数和技能系数两部分,岗位技能系数由学历系数和专业技术职务系数组成,岗位津贴设定的原则是强调财会岗位的专业知识、专业技能和所负责任,鼓励委派会计人员在完成本职工作的前提下,提高自身学历和职称条件及专业技能,为被委派单位提供高水平的财会服务。

针对大多数委派人员对新知识新技能的接受能力、对经济业务的分析判断能力、政策制度的掌握能力以及思想观念、服务态度还不完全适应市场经济条件下管理工作对会计服务的要求,半路改行多,科班毕业少等实际情况,建立了委派财会人员定期岗位培训制度和例会制度,加大培训力度,举办会计委派制研讨班及委派人员政治理论和业务知识培训班,组织委派人员开展相近业务研讨与交流,努力提高委派人员的政治素质和业务能力。

在后续管理方面,明确了被委派人员、派入单位和委派管理机构的职责,明确了被委派单位主要负责人对委派会计人员及财会工作的领导责任,明

确了委派会计人员的岗位责任,建立责任追究制度。在考核中,把委派会计人员单独作为一个序列进行。在“德”的考核方面增加了“对实施会计委派制的态度和行为”、“有无接受被委派单位的经济分配”等内容;在考核方法上,实行月度工作考核与年度综合考核相结合,年度考核结果由委派机构、被委派单位、委派会计人员分别进行评议,加权计算得出(加权系数为4:3:3)。实行末位淘汰制度。

(4) 推行会计委派制关键是处理好委派与被委派的关系。特别是处理好产权单位和被委派单位的关系。会计委派制,在一定程度上影响了行政负责人的财务管理权限,与原有体制发生冲突。因而,必须做好被委派单位的工作,保证委派制的顺利实施。另外,要处理好委派人员和被委派单位行政负责人的关系。委派人员要支持被委派单位负责人的工作,与单位主要领导共同审核财务报告、新项目投资的可行情性和重大经济合同,参与拟定财务会计管理制度、年度预决算方案及分配方案,监督检查各项财务运作和资金收支情况,对重大的财务收支项目与单位行政领导人联签批准等。通过双方的共同努力,使委派人员和被委派单位的领导人在各自的职责范围内依法行事,建立起一种新的相互支持、相互制约的机制。

(5) 会计委派制度的推行,要与人事制度改革、零基预算管理、经营性支撑机构转制以及对被委派单位的考核、评估等工作相互配套,整体推进。

3 对我院逐步推行会计委派制的建议

实行会计委派制度,是现代科研院所管理体制创新的重要内容,有利于加强对研究所的宏观管理,有助于完善所长负责制,建立现代科研院所法人治理结构,符合“院所两级法人,研究所为基本创新、竞争单元”体制下科技创新对财务工作的新要求,势在必行。

根据兰州分院实行会计委派制两年多来的情况,拟对我院逐步推行会计委派制提出几点建议:

(1) 要积极稳妥地推行会计委派制,必须进一步解决思想,坚持先行试点,有所突破,稳步推开的原则。以是否有利于把坚持严格财务管理和监督制度与坚持和加快发展统一起来,发挥财务工作的调控、激励和监督功能,促进知识创新、技术创新和推进高技术产业化为判断的标准。会计委派制是对会计人员管理体制的深层次改革,也是对现行财务管理体制的重大变革,必然会涉及到各方面的利益,特别是制约和限制了单位负责人财务审批权力,触动了单位集体利益。

(2) 建立健全委派会计人员职务任免、考核轮换述职、工资福利待遇及奖惩和日常管理制度。建议院财政部门把推行会计委派制作为国家财政制度改革的一件大事来抓,积极争取党政主要领导的重视和支持,积极争取人事、纪检监察部门的协作和配合,成立会计委派工作协调领导小组,加强组织领导,统一部署,分步选择已进入知识创新工程试点的科研院所或实行法人治理结构改革试点的单位,开展会计委派制试点工作。分院和研究所要积极主动地配合院主管部门做好会计委派日常管理工作。院应强化对研究所主要负责人和财务人员的培训,为推行会计委派制创造条件。

(3) 以直接委派财务总监为主,积极探索多种有效的委派形式。明确界定研究所行政负责人与委派会计人员的权限,重点发挥委派人员在以下三个方面的职权:一是院关于资源配置和财务管理体制改革思路与措施的贯彻落实;二是财务收支审核把关,改财务收支“由上而下”(领导先审批后报账)变为“由下而上”(会计审核后,领导审批、报账)的审批方式;三是对重大经济活动参与决策权,譬如单位对外投资,大额资金运作等对被委派单位现在和将来会产生重大影响、带来风险的经济活动。

(4) 做好会计委派制试点与年度预算拨款制度和财政部正在推行的部门预算、国库集中收付制度、收支两条线管理、政府采购制度等其它改革措施的衔接。