

徐州市建设局 王剑泉

实行会计集中核算制度，是财政管理体制改革的一项重要内容，是会计核算方式的一次重大变革。目前，会计集中核算制度已在全省全面实施，徐州市自2000年起率先在县(区)财政部门成立会计核算中心，2002年起又在市级主管部门推行会计集中核算工作。会计集中核算制度的主要内容是在基层单位资金所有权、使用权和财务自主权不变的前提下取消银行帐户，统一到会计核算中心集中办理资金结算、集中进行会计核算、集中管理会计档案的一种融会计核算、监督、服务于一体的会计管理形式，是会计委派工作的深化和发展。其主要特征是：一是业务实行委托代理；二是代理具有强制性；三是会计职能分离；四是会计人员独立性强。在这一制度下，资金载体发生了变化，会计收支管理模式由分散型转为集中型，各单位收入的缴拨方式和程序、支出的支付方式和程序相应发生了变化。由此导致各项内部审计工作的客体、对象、重点、方式、方法、程序与实行该制度前有所不同。

下面笔者将对实施会计集中核算制度后对内部审计工作产生的影响以及我们应该采取的应对思路作一探讨。

## 一、实施会计集中核算制度对内部审计工作的影响

### (一) 正面影响

1. 有利于提高内部审计工作效率。实施会计集中核算后，加强了财政资金使用透明度，有利于单位依法理财，堵塞漏洞，强化预算执行和资金的有效使用，使单位资金的使用管理由以前的事后监督转为事前全方位和全过程的监督，从而有效地阻止单位财务收支中违法行为的发生，杜绝不合理开支，提高会计信息质量。由于会计核算得到加强、会计监督职能得到强化、会计信息质量得到提高。从而有利于提高内部审计工作效率，降低内部审计风险。
2. 有利于减少审计成本，突出审计重点。会计核算中心集中了各基层单位、部门的会计资料和信息，内部审计部门通过会计核算中心可花费较少的审计成本就可以对各单位实施内部审计工作，有利于确定审计重点，有利于确定宏观分析和全面评价。
3. 有利于对“小金库”的确认和判定。实施会计集中核算后，各进中心的行政事业单位所有银行帐户均被撤销，所有资金全部纳入核算中心。因此凡是没经批准遗留和新出现的中心之外的帐户和资金都应视为“帐外帐”、“小金库”。

### (二) 负面影响

1. 资金载体发生变化使内部审计客体增加，增大了责任认定的难度。在会计集中核算制下，资金载体发生了变化，内部审计部门与被审计的单位、部门之间增加了会计核算中心，因而审计对象由原来单一被审计单位、部门变为被审计单位、部门与会计核算中心两个客体。被审计单位、部门的会计核算工作虽然转移，但依然享有财务收支执行权、财产物资管理权、收入的筹集、支出的审批权，仍然是财务收支及有关的经济管理的主体，也必然是被审计的主要客体；而核算中心成为审计的又一客体，是因为被审计单位的会计职能、会计核算、会计监督都由会计核算中心完成，并行使会计资料档案保管权力及资金管理权。因此在核算中心与被审计单位部门之间可能就一些会计核算责任问题相互推诿，以及要在两个客体间来回查阅和问询辩认，增大了一些责任认定难度。
2. 准则规范的滞后，有待于完善。会计核算工作从被审计单位、部门分离出来后，谁对会计资料真实完整作出承诺，由谁签证、怎么签证，而现行的会计准则、审计准则未能涵盖此类情况。按照会计集中核算体制的现状，在会计集中核算过程中，被审计单位部门原来的会计责任在被审计单位、部门与核算中心之间发生一定转变。被审计单位、部门原承担的全部会计责任有部分转变到了核算中心。会计核算中心主要是对会计核算工作的真实性、完整性负责，对代管资金的安全性、完整性负责，同时对会计资料的安全性、完整性负责。但会计主体责任主体还是被审计单位领导人。因此，在会计责任变化后，开展内部审计工作需要对此类问题作进一步研究探索，更需要有关部门及时出台这方面的准则进行规范。

3. 新出现的违规违纪现象增添一些审计难度。成立中心后，一些单位、部门为逃避核算中心会计监督，采取更加隐蔽的违纪方式，将资金转变到与之相联系的二、三级单位或者其他相关单位及协会、学会等社团组织，因此给内部审计检查难度加大。

4. 由于中心单位开支标准不统一，对违规违纪开支不好认定。由于各单位、部门收支状况原本不同，没有统一开支标准，会计集中核算后各单位的财务收支集中在一个桌面上，因此标准问题凸现出来。从大宗材料、设备采购等大额费用支出，到差旅、电话费等小额费用支出，从招待、会议费的公务费用支出，到补贴、奖金等福利费用支出，因没有统一标准，不好确认其违规违纪问题。

5. 会计核算中心对各单位、部门的经济事项缺乏有效的监督手段，增加审计难度。会计核算中心人员不参与各单位财务收支活动，对各单位具体工作和开支项目不十分清楚，在会计核算上往往只是注重审核其票据要素是否齐全、报销手续是否完整，不能对其反映的经济事项的真实性以及相关的合法性进行有效的监督，因此增加具体审计的难度。

## 二、实施会计集中核算制后内部审计工作应采取的应对措施

面对会计集中核算后给内部审计工作带来的影响，内部审计部门应当针对实际情况，及时采取有效措施应对。同时还要充分认识到成立会计核算中心只不过是多了一道会计监督环节，但其代替不了内部审计，不能理解为因为加强了会计监督，而要削弱或取消内部审计监督，相反由于资金载体的变化以及其带来的影响，要强化内部审计监督。因此，实行会计集中核算后，所属基层单位的内部审计任务不会从数量上发生变化，但在内部审计的客体、内容、重点、方式方法上面，要依据实际情况予以调整，从目前现状看，要从以下几个方面采取措施。

(一)分清责任主体、规范操作规程。会计集中核算后，审计客体和对象出现了两个层面。一是被审计基层单位、部门，二是会计核算中心。根据客观实际，各基层单位、部门的会计法律地位不变，其负责人仍是会计责任主体。应对本单位的财务收支和会计资料的真实性、完整性负责。因此，被审计基层单位、部门和负责人仍是审计通知的主送单位，负责提供资料、承诺和签证。核算中心承担着各单位的会计核算职责，要对代管资金、会计核算、会计资料的安全性和完整性负责，即要承担一部分责任同时又因其是各基层单位、部门会计资料、会计档案的集中地，还必须积极配合内审部门对各单位、部门的审计，审计通知书同时抄送核算中心。

(二)适时调整审计目标，及时把握审计重点。在会计集中核算制下，财务管理与会计核算、会计监督职能分开，分别由被审计单位、部门和核算中心承担相关责任，根据体制变化产生的影响，要适时调整方向，把握审计重点。

1. 对被审计单位、部门。要加强对核算中心在日常会计监督中涉及不到的和没有监督到位的会计事项进行审计监督，主要应从以下几个方面入手。一是内控制度的建立和执行，是否由于会计核算工作的转移，而丧失各项内控制度。二是收入(包括预算外收入和其他收入)的真实和完整。重点检查收入来源是否合规，是否全部入帐，有无逃避会计核算中心将收入不及时报帐、漏报、瞒报、少报或不报帐，转移下级单位、形成单位的“小金库”，搞帐外帐。三是支出的合规效益性。审核支出的结构和效益情况如何、分析行政、事业成本的合理性、是否体现公共财政的要求，是否体现社会效益最大化原则。另外还要注意真发票、假项目等虚列支出，套取资金的情况，尤其要对金额

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作

协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号

联系电话：010-82199846/47 电子邮件：[xinxibu@263.net](mailto:xinxibu@263.net)

Copyright (C) 2003 . All rights reserved