

# Analysis of new mode of centralized Treasury accounting in Lijiang

Wenguang Yang Beilei Li Liqing Zhao

Lijiang Culture and Tourism College, Lijiang, Yunnan, 674199, China

## Abstract

This paper focuses on the new model of centralized treasury accounting in Lijiang City, conducting research from four aspects: First, it elaborates on the reform background and significance, clarifying the policy positioning of financial supervision and the direction of Lijiang's reform. Second, it details the core content of the new model, which includes "one center, two principles, three mechanisms, four persistences, five guarantees, and six stages" – comprising six major modules and 21 key points. Third, it analyzes five existing issues in the reform: unprofessional reimbursement officers, disconnection between accounting and asset management, unclear primary responsibilities, non-standard budget preparation, and mismatched rights, responsibilities, and benefits among personnel. Finally, it proposes corresponding optimization strategies to address these problems, providing practical references for improving Lijiang's centralized treasury accounting system.

## Keywords

Lijiang City; Centralized accounting; Accounting

## 丽江市国库集中核算新模式分析

杨文光 李蓓蕾 赵利清

丽江文化旅游学院, 中国·云南 丽江 74199

## 摘要

本文聚焦丽江市国库集中核算新模式,从四方面展开研究:首先阐述改革背景与意义,明确财会监督的政策定位及丽江改革的方向;其次详解新模式“一个中心、两个原则、三个机制、四个坚持、五个保障、六个阶段”6大模块21个要点的核心内容;接着剖析改革中存在的报账员不专业、核算与资产管理脱节、主体责任不清、预算编制不规范、人员权责利不匹配五大问题;最后针对问题提出对应的优化对策,为完善丽江国库集中核算体系提供实践参考。

## 关键词

丽江市;集中核算;会计核算

## 1 改革背景及意义

国家层面对财会监督的重视持续升级,2019年11月,习近平总书记在党的十九届四中全会上提出“构建财会监督跨部门协作机制,形成监督合力”,首次从国家治理机制层面明确财会监督定位;2020年1月,在第十九届中央纪律检查委员会第四次全会上,进一步将财会监督纳入国家监督和治理体系,明确其“党和国家监督体系重要组成部分”的政治属性,将财会监督提升至新的政治高度。丽江市积极

响应政策,市委、市政府及市财政局专题部署市级国库集中核算改革。历经多年探索,结合“海南模式”经验,构建起融合“预算编审、国库集中支付、工资统发、会计核算、资金监管、决算和财报编制”于一体的统一规范核算与监督体系,形成丽江市国库集中核算新模式。

改革兼具政治与实践双重价值。政治维度上,将财会监督融入资金管理全流程,落实习近平总书记重要指示,提升财政管理政治站位,为丽江构建党和国家监督体系地方实践提供财政支撑。实践维度上,解决传统财政“账户混乱、拨付低效、监督缺位”问题,规范行政事业单位财务行为;盘活存量资金,为丽江“世界文化旅游名城”建设、乡村振兴示范区打造、长江上游生态安全屏障构建提供资金保障,助力地方经济高质量发展。

【基金项目】2023年度教育厅科学研究基金项目《“财政云”背景下丽江市国库集中核算管理高质量发展模式研究》(项目编号:2023J1434)。

【作者简介】杨文光(1982-),男,傈僳族,中国云南大理人,硕士,副教授,从事证券投资研究。

## 2 丽江国库集中核算新模式简介

2019-2022年,丽江市支付中心历经筹备、探索、试点、

改进、完善五个阶段，总结出以“一个中心、两个原则、三个机制、四个坚持、五个保障、六个阶段”为核心的会计集中核算新模式，具体内容如下：

一个中心是指以财政监督为中心，在财政资金申请、拨付、使用、核算全流程嵌入监督环节，通过统一审核标准、规范业务流程，确保每笔资金支出符合财经法规，实时跟踪资金流向，切实提升财政资金使用的规范性与安全性。

两个原则是指统筹性原则和独立性原则。统筹性原则：由支付中心集中统筹资金支付，减少中间拨付环节，实现财政资金直达预算单位或最终收款人，缩短资金流转周期，提高拨付效率；独立性原则：明确支付中心在“会计集中核算”“工资统发”“国库集中支付”三项核心工作中的独立行使权，切断与预算单位的利益关联，保障核算与支付工作的客观性、公正性。

三个机制分别是控制机制、联动机制和监督机制。控制机制：制定岗位职责分工、业务流程规范等内控制度，统一报账模板与审批标准，从制度层面确保每笔业务均符合审批规章与财经法规，防控业务风险；联动机制：与国库、审计、纪委监委、税务、银行等部门建立联席会议制度，整合财政、税务、金融机构力量，合理分配财政重点工作，形成跨部门协同监管格局，发挥集成监管效应；监督机制：严格落实内控制度，定期组织内部稽核，强化财政资金事前预警、事中管控、事后核查的全过程监管，及时纠正资金使用中的不规范行为。四个坚持分别是坚持财政初心、坚持改革核心、坚持效率重心和坚持守正创新。坚持财政初心：坚守“为国聚财、为民理财”理念，确保财政资金投向公共服务、民生保障关键领域，支撑地方经济社会发展。坚持改革核心：以建立与现代化国家治理体系和治理能力相匹配的财政支付体系为目标，推动财政管理模式从传统分散向集中规范转型。坚持效率重心：通过流程优化、资源整合，提升财政部门工作效率与财政资金使用效率，避免资金闲置、浪费，最大化资金效用。坚持守正创新：在遵循财政管理基本规律的基础上，创新核算模式、监管方式与服务手段，构建适应新时代要求的现代财政集中核算体系。

五个保障分别是制度保障、党建保障、组织保障、服务保障和信息化保障。制度保障：构建“1+N”制度体系，“1”即《丽江市进一步深化国库集中支付改革实施意见》，“N”即《会计集中核算业务操作指南》《内控制度》《绩效评价办法》等配套制度，覆盖改革全流程，明确工作标准与操作规范，为改革提供坚实制度支撑。党建保障：成立党支部，设置党建宣传栏与业务宣传廊，落实“三会一课”制度；通过党建引领统一思想、凝聚合力，确保改革方向与党中央要求保持一致。组织保障：成立丽江市国库集中支付改革领导小组，由常务副市长任组长，市财政局局长任副组长，人社、审计、税务、编办等多部门负责人为成员，统筹推进改革方案起草、机构申报、三定编制、人员转隶、后勤保障

等工作；从各行政事业单位抽调思想政治好、业务能力强的财务人员组成核心团队，明确分工、压实责任，确保改革有序推进。服务保障：通过“服务外包+业务培训”双路径提升服务能力。一方面，采用“服务外包”模式，将核算、统计等一般性业务委托专业会计师事务所或财务公司处理，缓解支付中心人员不足压力；另一方面，开展分层分类业务培训，针对支付中心人员重点培训政策解读与系统操作，针对预算单位报账员重点培训报账流程与合规要求，针对单位领导重点培训预算法治与财务责任，全面提升相关人员业务能力。信息化保障：依托“互联网+财务”平台，融入“财政云”理念，搭建现代化财务报账管理体系。2021年上线云版行政事业单位报账管理系统，实现线上填单、上传附件、在线审批；规范使用“公务之家”平台，推进预算管理一体化系统与工资统发电子化改革，提升财政管理的数字化、智能化水平，降低行政运行成本。

六个阶段分别是筹备阶段、推进阶段、逐步完善阶段、全面深化阶段、提质增效阶段、推广阶段。筹备阶段（2019.8-2020.2）：成立改革领导小组，赴海南等地调研学习，起草改革方案，制定管理制度，完成人员抽调，奠定改革基础。推进阶段（2020.3-2020.12）：从制度建设、党建引领、财务监督、会计服务等维度，全面推进市级预算单位国库集中支付改革，落实核心改革任务。逐步完善阶段（2021.1-2021.12）：强化信息化建设，推广“互联网+财务”应用，规范“公务之家”操作，推动预算管理一体化系统上线运行，优化改革细节。全面深化阶段（2022.1-2022.12）：深化制度建设、财务监督、会计服务与信息化管理，完善监管流程，扩大改革覆盖范围。提质增效阶段（2023.1-2023.12）：以“全覆盖深化改革、全速度提升效率、全过程加强监管、全方位规范流程”的“四全”举措为核心，保障财政资金安全高效支付。推广阶段（2023.1-2024.12）：总结新模式经验，形成可复制模板，在云南省内推广，为其他地区提供参考。

### 3 丽江国库集中核算新模式存在的问题

#### 3.1 报账员专业能力不足，沟通与执行风险突出

纳入集中核算的预算单位报账员来源复杂，部分由出纳、临聘人员、驾驶员兼任，普遍存在会计业务水平参差不齐、专业知识薄弱、业务流程不熟练、财经政策掌握不全面等问题，难以满足规范报账需求。

报账员是支付中心与预算单位的核心沟通纽带，非专业报账员无法准确传递财经政策与业务规范，导致财政部门、支付中心与预算单位沟通不畅，频繁出现资金使用违规、政策宣传不到位等问题。

#### 3.2 会计核算与资产管理脱节，国有资产流失风险高

会计集中核算模式下，核算人员可确保账证、账账、账表相符，但难以实现账实相符：核算中心仅依据报账员提供的单据合规性判断是否核销，无法核实经济业务真实

性,存在虚报业务、套取资金的风险。核算人员与预算单位办公地点分离,不了解单位实际运营情况,无法实时掌握资产动态。核算中心未参与预算单位资产盘点,实物资产由预算单位自行管理,易出现账实不符、资产闲置、流失等问题,尤其固定资产管理漏洞明显,造成国有资产损失。

### 3.3 主体责任界定模糊, 监管与问责机制失效

部分预算单位认为会计核算移交支付中心后,财务管理与监督责任也随之转移,忽视内控制度建设,财务检查时将责任推诿给支付中心,削弱自身监管职责。根据《会计法》,单位领导对本单位会计工作及资料的真实性、完整性负责,支付中心仅承担核算与监督职能,不替代单位会计主体责任。但部分单位简化财务流程,经费审批随意,审核流于形式,导致会计责任主体资格模糊,一旦出现财务差错、信息失真、资金挪用等问题,责任难以追溯。

### 3.4 人员配置与权责利不匹配, 工作积极性受挫

人员编制不足:支付中心人均负责3-5家预算单位的核算与审核工作,业务涵盖原始单据审核、账务处理、报表编制等,工作繁琐、压力大,效率低下。权责利失衡:技术岗与管理岗执行两套薪酬体系,业务能力强的人员常兼任管理岗,责任与风险增加,但薪酬未相应调整;支付中心为科级事业单位,工作人员晋升渠道狭窄、薪酬待遇受限,导致工作积极性不足。

## 4 完善丽江市国库集中核算新模式的对策

### 4.1 强化报账员队伍建设, 提升专业能力

严格准入标准:优先选拔具备会计从业资格、有财务工作经验的人员担任报账员,明确报账员岗位职责与任职要求,杜绝非专业人员顶岗。系统开展培训:建立岗前培训与岗后继续教育机制,内容涵盖会计业务、财经政策、报账流程、系统操作等,邀请专家与业务骨干授课,定期组织考核,确保报账员掌握专业技能。建立考核机制:将报账员的政策执行、沟通效率、业务合规性纳入考核,考核结果与预算单位绩效考核挂钩,倒逼报账员提升工作质量。

### 4.2 推动核算与资产管理融合, 防范国有资产流失

设立专门资产清查岗:支付中心增设资产清查岗位,定期或不定期赴预算单位开展实地清查,核对资产数量与状态,确保账实相符。建立重点资产备查账:对单价高、流失风险大的国有资产(如大型设备、房产)建立专门备查账,指定专人跟踪管理,实时监控资产使用与处置情况。打通信息共享渠道:推动核算系统与资产管理系统数据互通,实现资产增减变动与会计核算同步更新,提升资产监管透明度。

### 4.3 明确主体责任, 健全监管问责体系

厘清责任边界:通过政策宣讲、培训等方式,明确预算单位对业务真实性、资金合规性负责,支付中心对核算规范性、监督有效性负责,形成“单位主责、中心监督”的责任格局。强化单位内控建设:指导预算单位完善内控制度,规范经费审批流程,明确单位领导、财务人员的岗位职责,避免审批随意性。建立责任追溯机制:制定财务差错、信息失真、资金挪用等问题的问责细则,明确责任主体与追责标准,确保问题可追溯、可问责。

### 4.4 优化人员配置与权责利机制, 激发工作积极性

科学分工提效:按业务环节拆分工作,设立审核组、核算组、汇编组、复审组,或按业务类型划分专项小组,实现专业化分工,提升工作效率;根据预算单位数量与业务复杂度,合理申请人员编制,缓解工作压力。平衡权责利关系:统一技术岗与管理岗薪酬体系,对兼任管理岗的业务骨干给予薪酬补贴或绩效奖励;拓宽晋升渠道,建立内部晋升与外部交流机制,提升工作人员职业发展空间,激发工作积极性。

## 参考文献

- [1] 殷丽.行政事业单位会计集中核算财务管理问题及措施研究[D].会计师, 2014(03): 16-17.
- [2] 苗爽.太原市推行会计集中核算制向国库集中支付制的转轨研究[D].山西财经大学, 2011(10): 47.
- [3] 杨晓妍.国库集中支付制度下对行政事业单位会计集中核算模式的思考[J].财会学习, 2017(11): 93-94