

国库集中支付改革的思考

柏斯魁

根据国务院总体规划、分步实施的原则,按照财政部的统一部署,教育部2002年被列为国库集中支付改革试点部门。由于财政国库集中支付改革政策性强,涉及面广,情况复杂,同时根据教育部门的特殊性,教育部第一批国库集中支付改革试点的范围,仅划定在教育部本级和所属高校天津大学、南开大学、山东大学、青岛海洋大学和石油大学(华东)五所高等学校。自2002年4月份开始,教育部开始安排部署国库集中支付工作,9月开始具体实行,2003年又增加了山东大学所属的威海分校。本文结合工作实践,就国库集中支付实施工作谈一些认识和体会:

一、实行财政国库集中支付的必要性与原则

计划经济体制下的财政性资金缴库和拨付方式,是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。这种运作方式,不适应社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求。主要弊端是:重复和分散设置账户,不利于对其实施有效管理和全面监督;财政收支信息反馈迟缓,难以及时为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供准确依据;财政资金收入退库不规范,大量资金经常滞留在预算单位,降低了使用效率;财政资金使用缺乏事前监督,截留、挤占、挪用等问题时有发生,甚至出现腐败现象。通过对现行财政国库管理制度进行改革,逐步建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度,规范财政收支行为,加强对财政性资金的管理与监督,提高资金运行效率和使用效益,从制度上防范腐败现象的发生。

财政国库集中支付改革是按照社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求,借鉴国际通行做法和成功经验,结合我国具体国情,建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度,从而进一步加强财政监督,提高资金使用效益,更好地发挥财政在宏观调控中的作用。根据上述指导思想,国库集中支付的改革遵循以有利于规范操作、有利于管理监督、有利于方便用款、有利于分步实施的改革原则。

教育部作为国家财政的一级预算单位,自2001年开始,按照财政部、中国人民银行、国家计委、监察部四部(委)的有关规定,通过对直属高等学校和事业单位的银行账户的多次清理整顿,规范各单位对银行账户的管理,为实行国库集中支付工作做了大量基础工作;同时,根据财政部关于国库集中支付的工作部署,对直属高等学校和事业单位的国库集中支付的改革工作进行专门培训。这些工作正在有条不紊地深入进行,待时机成熟,将进一步扩大国库集中支付的范围。

二、实行国库集中支付的内容

(一)建立国库单一账户体系。国库单一账户体系的构成:财政部门在中国人民银行开设国库单一账户;财政部门按资金使用性质在商业银行开设零余额账户;在商业银行为预算单位开设零余额账户。财政部门在商业银行开设预算外资金财政专户;经国务院和省级人民政府批准或授权财政部门开设特殊过渡性专户(简称特设专户)。

(二)实行国库集中支付的资金包括财政

预算内资金;纳入财政预算管理的政府性基金;纳入财政专户管理的预算外资金;其他财政性资金。按照财政国库管理制度的基本发展要求,建立国库单一账户体系后,所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理,实行国库集中支付,即收入直接缴入国库或财政专户,支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳动供应者或用款单位。

(三)财政性资金实行国库集中支付主要包括财政直接支付和财政授权支付两种方式。直接支付指财政部门向中国人民银行和代理银行签发支付指令,代理银行根据指令通过国库单一账户体系将资金直接支付到收款人(即商品或劳务供应商等)或用款单位(即具体申请和使用财政性资金的预算单位)账户。授权支付指预算单位按照财政部授权,向代理银行发支付指令,代理银行根据支付指令,在财政部批准的用款额度内,通过国库单一账户体系将资金支付到收款人账户。

财政性资金的支付依据是按照财政预算、分月用款计划、项目进度和规定程序支付的原则。预算单位按规定编制分月用款计划,并根据批复的用款计划使用原财政性资金。

(四)国库集中支付的支出类型。实行财政直接支付的资金包括工资支出、工程采购支出、物品和服务采购支出。实行财政授权支付的资金适用于未纳入工资支出、工程采购支出、物品服务采购支出的购买支出和零星支出。

(五)规范国库集中支付程序原则,主要包括:1. 财政性资金银行账户的设立、使用和管理原则;国库单一账户的使用和管理原则;零余额账户的使用和管理原则;预算外资金账户的使用和管理原则;特设专户的使用和管理原则;2. 国库集中支付账册管理原则;3. 预算单位的用款计划编报审批制度;4. 国库集中支付的资金管理实施细则;等等。

三、国库集中支付的配套措施

建立以国库集中收付为主要形式的国库管理改革制度,是对财政资金的账户设置和收支缴拨方式的根本性变革,是一项十分庞大和复杂的系统工程。需要健全和完善以下规章:

1. 推进预算编制改革、规范预算编制。参照国际通行做法并结合我国国情,改革政府收支分类,科学地反映各类财政收支活动,细化预算编制,全面推行部门预算制度,逐步使所有财政资金的支付建立在明晰的预算基础上,并相对稳定,为全面实施国库单一账户制度创造条件。

2. 修订和制定相关法律法规和管理办法。修订《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》、《中华人民共和国国家金库条例》、《中华人民共和国国家金库条例实施细则》、《财政总预算会计制度》,以及相关税收征管法规、行政事业单位会计制度等,为实行国库直接支付提供法律保障。

3. 完善财政管理信息系统和国库管理操作系统。主要包括:预算编制系统和预算执行管理系统,保证预算资金的拨付符合预算安排和支出进度要求;收入管理系统,监控税收和非税收入征收情况;国库资金管理系统,及时反映国库每天的收支和平衡状况;国库收支总分分类账系统,做到所有收支账目在一个系统中反映;债务管理系统,全面反映国债发行、偿还和余额情况。通过上述管理系统,使各类财政收支在国库单一账户体系中实现高效、安全运行。

4. 建立健全现代化银行支付系统。改变目前我国全国性电子化银行清算系统尚不完善的状况,逐步建立健全银行现代化支付系统,加快财政资金拨付的到账时间,提高国库单一账户清算业务的效率。

5. 确立国库集中支付过程中,国家财政主管部门的职责;财政地方专员办的职责;中国人民银行的职责;一级预算部门的职责;基层预算单位的职责;代理银行的职责。

6. 加强监督制约机制。财政部门要加强对预算单位资金使用的监督,完善对预算单位资金使用计划和资金使用申请的审核机制;建立健全财政国库支付执行机构的内部监督制约制度,财政国库部门要定期对财政国库支付执行机构的相关业务进行内部审计和财政监督;中国人民银行国库部门要加强对代理财政支付清算业务的商业银行的监控,充分发挥与健全中央银行对商业银行办理财政支付清算业务的监管职能;审计部门要结合财政国库管理制度的建立,进一步加强对预算执行情况的年度审计检查,促进政府部门和其他预算执行部门依法履行国库集中支付的各项职责。要明确各个层次的法律责任,通过建立和完善监督制约机制,确保国家财政资金安全。

四、关于国库集中支付改革中几个需要解决的问题

教育部进行国库集中支付改革的实施单位,自采用零余额账户收支资金以来,总体执行情况是良好的。但以下问题需要加以解决:

1. 高校后勤集团的许多经费,是依靠国家财政性资金补助的。目前实施国库集中支付的学校,从零余额账户中拨付该部分经费,

尚无具体政策规定和操作方法,这一普遍性的问题需要研究解决。

2. 自1999年以来,教育部所属许多院校进行体制划转,多校合并及一所学校分成几处办学或若干个教学区的情况较为复杂。实行国库集中支付改革,每所高校只设立一个零余额账户,不利于学校教育教学和科研活动的开展,尚须研究政策性的措施。

3. 零余额账户的功能问题。目前的零余额账户只具备资金额度下达和支用的功能,而不具有结算功能,使得零余额账户暂付款退回额度无法恢复,从而导致银行退款出现困难。增加零余额账户的退款功能,使其更加灵活、快捷地方便结算,是亟待解决的问题。

4. 零余额账户需要健全和完善基层代理银行与基层预算单位财政国库集中支付资金对账系统。要按照国库批复的预算资金的“类款项”,建立电子文档,使基层代理银行和基层预算单位随时掌握财政资金额度的使用变化信息。

作者单位:厦门大学会计系

通讯地址:教育部财务司

邮政编码:北京 100816

(上接第58页)4. 更正项目帐错误。会计科目使用没有错误,但预算部门或预算项目错误的,使用“红字更正与补充登记相结合的方法”予以更正,即直接更正相关部门或项目的预算数,而不调整原会计科目的发生额,在摘要栏内分别注明“冲销××号凭证错记预算支出”和“补记×××(经济业务内容)预算支出”。为了不影响项目预算帐贷方累计数的含义,此笔调整业务均登记在相关部门或项目“本年预算”的借方。

本文讨论“天财”系统外生成项目账的方法,关键是为了体现一种思想,即借助“天财”软件,自行整理会计信息。在此基础上,还可以根据管理需要进行系统外的其它设计和开发。有兴趣的同仁们可以作进一步的探索。

最后,笔者已经设计了系统外整理项目账的全套程序,并调试运行成功,如有感兴趣者可来函索取,笔者将免费奉送,当然使用责任自负。

作者单位:黄冈师范学院财务处

邮 编:湖北黄冈 438000