

完善财政资金支付控制流程的几点建议

■ 刘文卿

现代财政国库管理制度是以国库单一账户为基础,资金缴拨以国库集中收付为主要方式的财政资金管理制度,其中财政资金支付管理是其核心管理内容之一。我国实施国库集中支付改革之后,财政部门逐步参与到每一个预算单位支出管理的链条中。新的支付管理模式资金管理链条更长,资金支付控制的逻辑更加复杂,客观上对财政资金支付控制流程提出了更高的要求。理顺支付管理链条,对保障财政资金支付安全,减少改革的成本,进一步提升支付效率具有重要意义。因此,笔者从实际工作出发,对完善财政资金支付控制流程提出几点建议。

——适当减少不必要的控制环节和内容。一是从财政与部门预算的层面来看,一般直接支付申请采取基层预算单位层层上报,部门汇总的控制方式。以目前的管理和技术手段,一笔资金从预算单位申请支付到最终支付给供应商平均花费时间较长,成本高、效率低。而各级预算单位对直接支付申请审核控制的内容是相同的,而且基本上采取了串行控制的方式。在这种情况下,取消或简化一两个支付控制环节,对整个部门预算管理的可靠性影响不大,却对减少成本,提高效率有显著的效果。二是从财政与银行的层面来看,财政、人民银行和代理银行在集中支付管理中有明确的职责分工,财政负责发出支付指令,人民银行负责清算,代理银行负责拨款到用款单位或供应商。按照三者集中在集中支付中的职责关系,现行支付控制中的有些内容随着管理方式的变革已经显得有些冗余。如直接支付指令中除包含收款人、资金金额等必要的付款信息外,还包含完整的预算管理信息,如预算科目、预算项目的编码和名称,而清算指令并不需要预算项目信息,这些额外的信息(尤其预算项目信息)对于代理银行和人民银行完成支付和清算没有任何必要性,相反可能会增加支付和清算过程的故障率。同时,由于财政直接支付项目信息中可能包含涉及国家机密的敏感内容,增加了泄密的风险。因此,有必要对直接支付指令和清算指令包含的具体内容做调整。

——注意发挥间接控制(监控管理)的作用。所谓间接控

制就是将某些管理要素不再纳入支付控制流程,而将其纳入支付反馈环节,即支付监控管理环节。简单来说,就是对预算单位上报的支付申请内容不进行全部要素的审核校验,而是有选择地将部分要素移至监控管理环节处理。如预算编制按科目、项目,甚至按经济分类,逐渐细化到基层预算单位。这些逐步细化的要素,如果全部在执行之前进行控制校验,对整个支付控制链条的效率影响较大,管理成本较高。假设预算单位基本上不会故意违规,或换句话说,假设在无控制约束或较少控制约束条件下,财政资金准确支付的概率很高,那么,在支付控制环节,可以只对必要的预算管理信息进行直接控制,如至少对某个基层预算单位总的预算大数或科目要素进行直接控制,以保证预算执行最低限度的硬约束性,同时,保证不会出现一个预算单位执行发生问题而影响其他预算单位正常支付的情况。对其他相对不重要的管理要素采取间接控制方式,通过事后执行监控,及时发现支付管理中的违规行为。对于违规的单位进行严厉惩罚,使其严格执行预算管理规定,不敢再次违规;对于执行结果长期保持良好的单位,给予奖励,促使预算单位自觉提高财务管理水平,从而整体提高预算执行的可靠性。这样,既减少了控制要素,降低了管理成本,而且从整体和长远来看,财政资金支付的安全性也不会降低。

——提高支付自动化管理水平。一是完善财政与部门(预算单位)、银行间的基础网络环境,建立四通八达的电子信息通路,解决信息交流的手段和空间问题。如采用多种方式,建立财政与基层预算单位直接的电子化信息通路(有些省市已经实现),摆脱财政依托代理银行系统进行控制授权支付的局面,从而大大提高授权支付效率和安全性,降低授权支付成本。二是逐步实现财政资金支付无纸化管理。一方面,通过支付无纸化管理手段,业务人员足不出户即可完成支付业务办理,大幅提高预算单位用款的方便性;而财政部门也有条件进一步提高精细化管理和自动化审核水平,从而大大提高支付管理效率。另一方面,通过无纸化支付手段,促使财政和部门真正实现从环节管理到链条管

理的过渡。以前,一笔资金的支付要经过多个单位(处室)的初审、复核、制表、盖章等环节,实际上,这些环节并没有真正地从头至尾都关联起来,而只是简单的“接力棒”传递。如支付流程中的某一个盖章环节出了问题(盖了真章,却填了假数),其他环节再严格管理都无济于事。实现无纸化后,通过电子签名真正实现了链条管理,简单地说,在支付的最后环节,人民银行或商业银行见到支付指令后,它校验

的不再仅仅是财政部的电子公章,而是除财政部电子公章之外,支付管理各环节中的电子签名信息,即一笔支付要校验整个管理链条。如果说在一个环节可以造假,那么在所有管理环节进行造假几乎是不可能的。因此,可以说无纸化从根本上提升了支付安全管理水平。

(作者单位:河北大学)

责任编辑 陈素娥

加强城市户外广告资源有偿使用收入征管

■ 吴泽得 黎咏华 谭振柳 谭 坚

户外广告资源有偿使用收入是广告经营者占用城市公共空间资源,设置户外广告获取经济收益必须依法缴纳的费用,是国有资源有偿使用收入的一部分,属于政府非税收入的范畴。抓好这部分收入的征收管理工作,对增强政府财力、优化政府财力结构有着重要的意义。为探索加强城市户外广告资源有偿使用收入管理的有效途径,我们对江西省九江市(市本级)户外广告资源有偿使用收入征收管理情况进行了调研。

九江市城市的户外广告资源有偿使用收入从2000年开始征收,征收的部门是原市容局,从2002年7月起改由新成立的市城市管理行政执法局(以下简称市执法局)负责征收。2006—2008年,年均有偿使用收入在110万元左右。

九江市在城市户外广告资源有偿使用收入征管上还存在一些亟待解决的问题,主要是重视程度不够,机制不活,资源的市场价值没有得到有效开发等。如何进一步加强城市户外广告资源使用收入征管,结合九江市的实际情况,我们认为可以从以下几个方面着手:

一是加大宣传力度。户外广告资源是政府公共资源,其有偿使用收入主要用于城市建设等公共服务支出,对于优化发展环境、提高城市品味和人民群众生活质量意义重大。财政、城市管理等相关部門要通过各种途径加大对户外广告资源有偿使用收入征收工作的宣传,争取社会各方面的理解和支持,从而为进一步采取有效措施,优化配置和高效利用城市公共资源,增强政府调控能力,促进城市建设持续健康发展营造良好的环境。

二是夯实价值基础。主要是做到“三个统一”:统一规划设计。户外广告设置规划是设置户外广告的基本依据,要

根据城市功能分区布局、用地性质特点、人口活动频率分布情况、城市空间布局、城市景观特点要求等,确定城市户外广告布局分区,提出各分区设置指引。规划中要明确广告设置的内容、数量、体量、色相等,增强可操作性。统一清理整顿。按照统一规划要求,依据“减量、规范、美观”原则对城市户外广告进行清理整顿,使户外广告设置逐步做到规范有序。通过有保有压,逐步减少非公共资源上设置的户外广告,控制总量,提高质量,限量提供广告平台,提高准入门槛,从而拓展资源升值空间。统一管理权限。九江市应将分散在市园林管理处、市机关事务管理局等部门的城市户外广告资源有偿使用收入征收权限统一收归到市执法局。

三是引入市场机制。城市户外广告资源在统一规划、清理整顿的基础上,进行市场化运作。总体思路是:政府统一掌握设置在公共资源上的户外广告经营权,取消设置在非公共资源上的户外广告,由政府统一通过招标、拍卖等方式确定经营者。具体做法是:自2010年起,新开发的利用公共资源设置户外广告经营权一律实行招标、拍卖;正在使用的,合同到期后也要统一进行招标、拍卖。在非公共资源设置的户外广告,一律停止新广告设置的审批;正在使用的,合同到期后不再延长,逐步减少直至取消在非公共资源上设置户外广告。以此达到培育公共资源户外广告市场,最大限度地提升资源升值空间。如九江市的九龙街是一个比较繁华的商业中心区,目前政府严格控制其户外广告的设置,通过集中整治,适时将九龙街的广告资源分批、分段或以整体打包的方式推向市场,公开拍卖,取得成功后,再逐步推开。

四是加强收入征管。建议适时出台《九江市户外广告资源有偿使用收入征收管理办法》和《九江市城市户外广告经