

# 正确认识财政国库管理中的“零余额账户”

■ 孙文平

财政国库管理制度改革的核心内容是建立国库单一账户体系，而建立国库单一账户体系的关键是正确理解和使用“零余额账户”。在此，笔者以“预算单位零余额账户”为例，谈谈自己的见解。

(一) 深刻理解零余额账户的内涵。零余额账户，顾名思义，是其余额为零的账户。《财政国库管理制度改革试点方案》中对零余额账户的定义是：财政部门的零余额账户用于财政直接支付和与国库单一账户支出清算；预算单位的零余额账户用于财政授权支付和清算。显然，“清算”是零余额账户的“灵魂”，是理解零余额账户的关键所在。清算，一般意义上是指在某些银行业务中，银行代垫“头寸”后，真正的收付款人要和银行结清该笔业务的款项。正是“清算”概念在财政资金支付过程中的应用，才产生账户资金余额为零的现象，这也是财政国库管理制度改革前后财政资金支付方式主要区别之一。改革前，财政实行“以拨代支”，将资金实拨到预算单位基本存款账户，银行先收后支，结余资金沉淀在预算单位账户，形成“顺向资金流”，账户余额通常不为零；改革后，财政不再向预算单位账户实拨资金，单位的预算资金保留在国库中，在具体办理支付业务时，银行先垫款支付，再通过国库单一账户清算回等额资金（其形式类似信用卡），形成“逆向资金流”，结余资金沉淀在国库，从而使预算单位账户余额为零，形成“零余额账户”。

实行“零余额账户”管理具有重要而深远的意义。一是实现了财政资金的集中统一管理。由于清算是按照实际发生的支付金额等额进行，因而，各预算单位结存的财政资金都集中在国库单一账户中，由财政部门统一实施管理，有效减少了以前单位违规挤占挪用财政资金的现象。二是为实施国库现金管理提供了条件，有利于进一步提高财政资金使用效益。对原来分散在各预算单位账户的零星资金集中后，规模更大了，财政部门可以更好地进行理财规划和保值增值，使财政资金产生更大效益。三是可有效缓解政府收支矛盾和压力。充裕的库款为财政部门调度资金提供了更好的保障，

为政府发展经济、进行重大投资和解决突发事件等提供了更有力的资金保证。同时，资金的拨付环节得以减少，资金拨付效率进一步提高，对资金的监督管理更加方便快捷有效。

(二) 充分认识零余额账户的外延。“零余额账户”余额理论上应当为零，但其实践形式则既可能为零，也可能不为零。这是因为理论上的零是以假定账户资金和业务的单一性为前提的，即假定该账户只办理财政资金支付业务，而这种假定在实践中却很难一概而论。改革后，财政部门建立起了国库单一账户体系，这种体系的建立是以撤销单位除零余额账户外的其他所有账户为前提的（个别经审批需保留的例外），通常一个单位就只剩一个零余额账户，零余额账户不得不承担起管理核算单位各项资金的职能。一是预算单位改革前原基本存款账户的资金结余需要账户核算管理；二是部分预算单位不仅有财政资金，也常有上级补助收入、代扣代缴、往来款等其他资金需要账户核算管理，但又不宜另设账户；三是当单位支付发生退票时，不可能将资金直接退回国库单一账户，零余额账户需承担过渡角色。由此可见，零余额账户其外延表现形式是多元的，而非单一为零。

(三) 准确把握内涵和外延的结合点。实行零余额账户管理，建立国库单一账户体系，这既是国库管理制度改革的需要，也是财政支出管理的必然趋势。零余额账户实践中的“非零”和理论上的“零”二者不相矛盾，内在协调统一。“非零”不仅没有改变改革的初衷、违背改革的原则、影响改革的效力，相反，为改革顺利推进和解决操作中的困难给予了启示。我们判断其是否符合改革精神，不应当以账户余额是否为零为标尺，而可以从以下几方面把握操作：一是国库单一账户体系是用于记录、核算和反映纳入预算管理的财政收入和支出活动的，所以，“零余额账户”余额为零也是相对于财政预算资金而言，非所有资金；二是零余额账户如核算有多种来源资金，只要财政预算资金部分按照“先垫付后清算”方式办理支付，则不违背改革原则精神，也

# 财政支持新农村建设的思考

■ 徐香兰

近年来,吉林省延吉市延边朝鲜族自治州认真贯彻落实新农村建设的各项优惠政策,加大减少农民负担的配套改革力度,逐年增加支农支出比重,但仍存在支农支出结构不合理、支农资金管理混乱等问题。解决好这些问题对于延边新农村建设至关重要。

一是继续加大惠农力度,提高补贴标准。可根据粮食生产资料成本和劳动力成本持续上涨的实际情况,实施综合调控政策,提高对农民的补贴标准,扩大补贴范围。以2006年、2007年两年全州实际农作物播种面积为依据,把农作物每亩化肥、农药平均投放量作为基数,测算未来农资价格上涨时对农产品成本的影响,再考虑劳动力成本、土地承包费、贷款利息等因素确定补贴标准。

二是加大农村基础设施建设投资,改善农业发展环境。在农田建设方面,财政应重点支持有机肥和水肥一体化设施建设,鼓励农民发展自然农业,实施沃土工程,加快发展特色农业和绿色农业。在小型水利建设方面,采用加大实物补贴比重、以奖代补、购买服务等政策手段,把财政资金和物资用到农民最受益的项目上。

三是创新投入机制,构建多元投入的农村公共品供给体系。对于农民最关心、最直接、最现实的农村公共品投入,采用调动集体、个人等各种经济主体积极性多渠道投资的方式,逐步实现农村公共品的企业化管理和商业化运作。同时,完善财政贴息制度,通过灵活的贴息政策引导社会更多资金投入农业,解决当前农业投资整体资金不足的问题。另外,引导和鼓励

信贷资金参与新农村投入,积极探索和发展多种形式的农业保险制度,为新农村建设提供有力的金融支持。

四是支持农业产业化经营,培育壮大特色农产品加工龙头企业。对特色农产品加工龙头企业所需的主要原料,应建立具有一定规模的生产基地,建立从种子发放、种植指导到秋季收购的生产加工一条龙产业链条,形成以种植保证加工的良性循环,带动农业产业化经营。支持龙头企业开展技术引进和技术改造,发展农产品精深加工,使企业成为技术创新的主体,开发技术含量高的绿色食品、功能食品和保健品。加大对农产品新品牌的开发与培育力度,利用“长白山”和“延边”两张名片,突出特色、闯出名牌,通过扩大销售覆盖面增强其对整个农业的辐射、拉动作用,从而有效增加农民收入。

五是完善财政支农资金管理体制,提高支农资金使用效益。应对现有的农业项目资金进行整合,切实加强监督管理,防止项目重复投资或过于分散,使支农资金更好地发挥整体功能。要根据财政支农目标和重点,逐步改变财政支农资金渠道多、分类不合理的状况,探索财政支农资金运作新模式。要改变部门多头管理、各自为政的局面,由国库集中支付支农资金,通过建立健全县级国库集中支付制度,将所有支农项目资金由县财政通过国库直接支付给项目施工企业,以增强财政对支农资金的统一调度和管理。

(作者单位:延边大学)

责任编辑 冉鹏

未影响改革应有效果;三是对账户上不同性质和来源的资金,银行和预算单位须区别对待,分账核算,则账户上的财政预算资金余额始终为零,符合“零余额账户”的实质内涵。

另外,对于在改革中有些地方要求“零余额账户”不得核算其他资金,必须为零的,财政国库部门可以尝试

为预算单位统一开设一个账户,代办其他资金收支业务,账户下分单位明细核算,从而实现“零余额账户”资金和业务的单一性。

(作者单位:四川省财政厅国库处)

责任编辑 方震海