

江苏苏州：扎实推进国库集中支付改革

□ 钱金泉

江苏省苏州市市级国库集中支付制度改革始于2001年，是全省首个实施国库集中支付的地级市。考虑到经济发展快和总量大的特点，为确保改革取得成功，苏州市采用了“整体规划、分步实施、以点带面、逐步完善”的改革思路，市级国库集中支付改革历经了试点、扩面、深化三个阶段。

（一）试点阶段

2001年12月，苏州市财政局首家试点财政统发工资。2002年3月起，政府采购资金由市国库支付执行机构通过直接支付方式予以支付。同年6月，市台办首家试点国库集中支付。7月，市财政局、农林局等8家单位首批试点国库集中支付。截至2002年底，有58家单位开始实施国库集中支付。2006年12月，11家参照公务员管理的事业单位及新成立的2家预算单位纳入集中支付范围。至此，苏州市实现了市级预算单位主管部门全部进入国库集中支付的目标，完成了改革分步实施的第一步。

一是分设国库管理机构与支付执行机构。为保障改革的顺利实施，分别设置了国库管理机构与支付执行机构，明确划分了各自的职责。国库管理机构着重于政策性，主要负责会同人民银行制定、完善国库管理办法及其相关的规章制度；协调相关部门关系，稳步有序地推进财政国库管理制度改革的实施；会同人民银行选择代理银行，并监督、考核代理银行的代理工作；管理预算执行进度和财政资金；对支付执行机构相关业务进行指导和监督等。支付执行机构着重于实务性，主要负责指导代理银行办理财政性资金的支付；对预算单位支付核算等相关业务进行指导和监督；定期与预算

单位核对计划、支出和结余情况等。

二是清理和规范了银行账户设置。纳入国库集中支付的单位，除保留工会和基建等专用账户和特设专户外，单位基本账户和其他账户一律撤销，建立了国库单一账户体系。除基本建设资金、社保资金、转移支付资金之外的财政性资金均纳入国库单一账户体系管理和运作。同时，考虑到现金领取安全、方便单位用款和归集、缴纳有关个人代扣款的需要，允许预算单位开设小额备用金账户和代扣代缴户。

三是采用了大厅报账实拨方式。结合苏州本地实际，试点阶段采用了大厅报账实拨方式。预算单位在批准的部门预算范围内，根据实际业务支出需要编制本单位的用款计划，经财政部门业务处室审批后，相关资金拨付至支付执行机构的财政支付账户中。各预算单位报账员携带支付申请及原始凭证到支付执行机构，经审核无误后办理支付业务。

（二）扩面阶段

随着中央、省改革要求和改革规程的进一步细化，金财工程和人民银行同城交换系统的逐步稳定，苏州市市级国库集中支付扩面工作提上了议事日程。2007年7月至9月，分三批将224家基层预算单位全部纳入集中支付范围，基本实现了苏州市市级行政事业单位实施国库集中支付全覆盖的目标。

一是规范完善了零余额账户。在集中支付改革试点的基础上，2007年财政部门在商业银行开设了财政零余额账户，用于财政直接支付与清算。在商业银行为2007年新纳入的预算单位开设了预算单位零余额账户，用于财政授权支付与清算。当天营业终了前，财政零余额账户、预算单位零余额账户，与人民银行的国库单一账户、支付执

行机构的财政支付账户进行划款清算。

二是试行了网络运行清算方式。2007年新纳入集中支付的预算单位采用网络运行清算方式，即网上申请、网上审批、网上支付、网上清算，预算单位不再到支付执行机构现场办理业务。其预算内资金不再拨付到支付执行机构的财政支付账户中，除预算内资金外，其他财政性资金仍采用原有的拨付方式，将相关资金拨付至支付执行机构的财政支付账户中。预算单位发生直接支付和授权支付时，代理银行在用款计划额度范围内先行垫付，营业终了，预算内资金支付数与人民银行的国库单一账户进行清算；预算外资金、财政专项资金及其他资金支付数与支付执行机构的财政支付账户进行清算。2007年之前纳入集中支付的预算单位仍保留原有的大厅报账实拨方式，这样就形成了大厅报账实拨与网络运行清算方式并行的格局。

三是明确了支付方式的划分。虽然国库集中支付制度改革之初在形式上也划分过支付方式，但由于当时没有设立财政零余额账户和预算单位零余额账户，也没有采用清算方式，基本上采用大厅报账实拨方式，由支付执行机构直接拨付到收款人，因而没有真正意义上划分支付方式。扩面阶段的改革引进了网络运行清算方式，划分支付方式也就具备了客观条件。根据不同的支付主体和支付类型，明确了直接支付和授权支付的范围。直接支付主要包括工资支出、政府采购支出以及专项支出；授权支付主要包括除直接支付内容外的其他人员的经费支出，零星的日常公用经费支出、政府采购中的车辆保险费和燃料费，以及经财政部门批准的支付对象和金额不明确的

零星支出、确需通过现金支付的支出。

(三)深化阶段

2009年,为进一步深化和完善国库集中支付制度改革,在前阶段改革基础上,制定出台了一系列改革方案,对支付方式、清算方式、支付流程进行了整合,对支付方式的范围、财政结余资金的处理进行了规范,并从2010年1月起开始实施。

一是所有纳入集中支付的预算单位均采用网络运行清算方式。2010年1月1日起,所有纳入集中支付的预算单位均统一实行网络运行清算方式,取消了原有的大厅报账实拨方式。撤销了支付执行机构的财政支付账户,在人民银行开设了财政清算账户,用于记录、核算及反映预算外资金、财政专项资金和其他资金的收支活动。预算单位所有资金办理支付业务时均由代理银行先行垫付资金,营业终了将支付数统一与人民银行国库单一账户、财政清算账户进行划款清算。

二是重新规范了支付方式范围。按照财政国库集中支付制度改革扩大直接支付的范围、控制并缩小授权支付的要求,对部门预算中基本支出的人员经费、项目经费和有确定项目和用途的财政专项资金安排的支出,采用直接支付方式;对支付对象不明确的,项目支出中不高于该“项目支出”资金总额的10%,且单个项目授权支付资金总额不超过30万元(含30万元)的,经财政部门审批同意后,可采用授权支付方式。

三是重新规范了财政结余资金管理。为规范财政性结余资金管理,规定年底对预算内资金、预算外资金及财政专项资金年终结余全部转为上年结转用款额度,由财政部门审批后使用。预算外资金、财政专项资金不再转作单位自有资金使用。这样,结余资金保留了原有的资金来源及项目用途,各预算单位

不能再混用资金,项目跟踪也有了抓手。

10年来,苏州市市级国库集中支付改革在广度和深度上不断向前推进,取得了一系列成绩。

一是缓解了资金调度压力。改革前,财政性资金沉淀在各预算单位众多分散的账户里,财政难以调度和调控,综合效益得不到发挥。通过集中支付改革,规范了账户管理,预算单位的沉淀资金统一集中到国库单一账户体系中。采用全清算模式,通过财政零余额账户和预算单位零余额账户进行支付,财政性资金未实现支付前均留在了财政部门。通过财政性资金的统筹安排,确保了对各项财政支出的及时投入,缓解了资金调度压力,增强了政府宏观调控的能力。

二是加快了资金支付速度。国库集中支付制度改革简化了财政拨款程序,支付资金直达商品和劳务供应者,减少了中间环节,缩短了资金的在途时间。同时,财政部门下达用款计划后,预算单位在计划额度控制的标准和范围内提出支付申请,无需资金实际拨付到账,避免了资金的滞留和沉淀,大大提高了资金支付的效率。

三是增强了财政监督力度。通过网络运行,实现了从指标到计划,从计划到支付的层层控制,确保资金的流向和流量严格按照用款指标和用款计划执行。从总额控制到项目的精细控制,财政支出严格按预算执行,专款专用,确保了财政资金的安全。同时,通过网络系统,能够查询到每一笔支付信息,支付过程公开透明、有据可查,防止单位挤占、挪用及截留财政资金,既符合公共财政所要求的财政资金使用的公平、公开,又强化了整个国库集中支付的监督管理。

四是提高了资金使用效益。纳入集中支付的财政性资金通过整合归集,统一在国库单一账户体系中运作。根据

国家法律、法规、规章的规定,在确保资金安全运转、统筹使用的前提下,可以采取协定存款、定期存款等多种形式,实现资金的保值增值,提高财政资金的使用效益,增加了地方可用财力。

五是提高了财务管理水平。国库集中支付制度改革前,有的预算单位并未真正重视年度预算,编制是一回事,执行又是一回事,决算数据与预算大相径庭。纳入集中支付后,各项支付行为必须严格以预算为依据,不允许出现无预算的支付,全年预算资金必须统筹使用。每笔资金都要在额度控制的范围内支付,有利于单位精打细算、增收节支,从制度和机制上促进了单位更新财务管理理念,增强财务管理意识,提高财务管理水平。同时,预算单位通过使用财政管理信息系统,在数据录入、财务处理、数据上报等方面更为快捷便利,预算单位支出管理更为细致,管理水平得到新的提高。

六是加强了制度建设。2004年,以市政府令的形式出台了《苏州市市级财政国库管理办法》,将市级国库集中支付制度改革纳入了法制化轨道。与此同时,以市政府办公室转发形式出台了《苏州市市级财政国库集中支付实施办法》、《苏州市市级公务卡结算实施方案》,人民银行苏州市中心支行、市财政局联合出台了《苏州市市级财政国库集中支付银行支付清算办法》、《苏州市市级预算单位公务卡结算管理办法》,以市财政局为主体先后出台了《苏州市财政国库管理制度改革会计核算暂行办法》、《苏州市市级深化和完善国库集中支付改革方案》等一系列规范性文件,使国库集中支付制度改革做到有法可依、有章可循,走上了法制化道路。□

(作者单位:江苏省苏州市财政局)

责任编辑 廖奎