

# 深化乡镇国库集中支付制度改革 的实践与思考

□赵利明 童光辉

经过十多年的持续推进,我国已建立起较为成熟的现代国库管理制度,构建了财政资金运行管理的全新机制和统一框架,财政资金的调控调度能力、运行效率和透明度得到了根本性提高。然而,由于改革的面广量大、情况复杂等,国库集中支付制度尚未完全覆盖到所有乡镇和预算单位,所以,以乡级为主攻方向,加快推进改革,使国库集中支付制度真正成为所有预算单位财务管理核心基础性制度,成为下一阶段国库管理工作的重点和难点所在。本文以东部某省(以下简称Z省)的改革试点地区为调研对象,总结各地在推进乡镇国库集中支付制度的主要做法、成效和问题,并在此基础上提出全面深化乡镇国库集中支付制度改革的几点思考。

## 一、不同财政管理体制下的 乡镇国库集中支付制度

总的来说,我国现行的乡镇财政管理体制主要有两种模式:“乡财乡管”和“乡财县管”。由于不同管理体制下乡镇财政的基本定位、权限范围和管理办法等方面都存在着较大差异,所以,国库集中支付制度在设计操作办法时也做相应的调整和变通。Z省在试点地区的选择上也充分考虑到了这一点,J县和X县试点乡镇的财力较为充足,建制完整,按照“乡财乡管”的模式来推行改革;S县试点地区由于乡镇财政弱小,

县级财政困难,财力上需要统一调配,所以选择了“乡财县管”的模式。

### (一)模式之一:“乡财乡管”

账户设置、技术支撑和规程制订是改革成功的关键。因此,在改革初期,试点地区重点推进整理财政银行账户、疏通资金支付渠道、强化信息技术支撑以及完善操作规程等方面工作,并取得积极成效。

1. 整理财政银行账户。根据乡镇未设国库的实际,试点地区继续保留了财政所开设在代理银行的财政总账户,并在财政总账户下设置财政零余额账户和清算账户进行结算,而预算单位全部采用直接支付的方式付款,暂不开设单位零余额账户。具体来说:(1)财政总账户,即财政所开设在代理银行的基本账户,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;(2)财政零余额账户,用于财政直接支付,并与财政清算账户进行清算,做到零余额管理;(3)财政清算账户,与财政零余额账户及财政总账户进行清算,做到零余额管理,解决了乡镇没有金库情况下完成一体化体系清算的问题。

2. 疏通资金支付渠道。按照乡镇行政管理、业务条块、专项功能规范资金收缴和支付,财政资金原则上全部实行直接支付,小额零星经费由收款单位在保留的实有账户中以支付备用金的方式报支,实现沉淀资金集中于乡镇财政,有利于乡镇统一调配,解决了乡镇资金不足、调控能力差的难点。

3. 强化信息技术支撑。依托县财政原有基础,构架集中管理服务器,将县级国库集中支付系统整体平移至乡镇平台,数据库、应用、通讯服务部署在虚拟化平台上,实现与县级系统同步升级维护,确保网络安全,解决了乡镇无技术支持进行集中支付的难点。

4. 制订操作规程。县级层面出台乡镇财政国库集中支付管理暂行办法,对国库单一账户体系设立使用管理、预算指标管理、用款计划管理、财政直接支付程序、财政授权支付程序等作出规定。乡镇配套制定账户管理、操作流程、办理程序等相关办法,实现规范化运作。

### (二)模式之二:“乡财县管”

“乡财县管”模式最大的特点就是乡镇财政弱小,县级财政困难,需要进行财力的统一调配。因此,实行“乡财县管”模式的乡镇集中支付改革,主要考虑财政资金的集中管理和各项财政制度的统一执行。在预算管理上,乡镇预算视同部门预算管理。在制度的建设上,乡镇执行部门集中支付管理办法、会计核算办法和资金清算办法。

但与此同时,乡镇作为一级政府,有其自身的特点,不能完全按照部门的模式实行改革:一是乡镇支出除乡镇政府经常性支出外,单独的项目支出不多,多为县级部门项目的实施单位,因此制度执行上和县级部门的要求不一样;二是要结合乡镇公共财政服务平台的建设,考虑区分乡镇本级经费和涉农支出,将涉农支出的申请、审核、拨付等流程

和平台功能对接；三是根据乡镇远离城区，交通不便的实际情况，尽量简化审批手续和业务流程，允许保留一定备用现金，同时为了减少资金安全风险，对乡镇授权支付统一推行网上银行业务。

## 二、试点地区取得的积极成效

(一) 增强财政资金的调度调控能力。在现阶段，特别是部分经济发达地区，乡镇财政的资金来源较为多元化，

除了一般预算收入外，还有相当规模的政府性基金收入、非税收入和各种项目资金、涉农补贴资金。在实行国库集中支付制度改革之前，资金分散管理的问题比较突出，既影响了财政资金的安全性，也不利于财政资金的集中优化配置。鉴于此，各试点地区按照财政国库管理制度改革的要求，梳理和整顿了财政及单位的银行账户，建立起一个包括“国库单一账户(国库集中支付清算账

户)”、“其他财政性资金账户”、“财政零余额账户”、“单位零余额账户”及“涉农资金专户”等诸多账户在内的国库单一账户体系。当然，由于管理体制等方面的差异，各试点地区在国库单一账户体系的设置上略有差异，但改革方向是一致的，即乡镇所有财政性资金均通过国库单一账户体系统一存储、支付和清算，使得原先分散在各账户上的财政资金统一到国库支付账户上，由财政部门统一调度和管理，在保障资金安全性的基础上，提高了资金使用的可控性，增强了财政资金的调度调控能力。

(二) 强化预算管理意识和预算约束力。乡镇国库集中支付制度改革明显强化了财政及单位的预算管理意识和预算约束力，促进预算管理从“软约束”向“硬约束”转变。首先，在预算指标的管理上，以部门预算为基础，分月、分类编制用款计划，如基本支出、项目支出和政府采购用款计划均分别编制，确定单位支出指标，严格预算追加减和指标调整。实行指标、额度双控制，指标确定资金用途，额度控制资金结存，从单纯的“资金流”转变为“指标流”、“额度流”，维护了预算管理的严肃性。其次，在预算支出的审核上，财政部门按照预算确定的资金性质和用途，对单位请款的使用科目逐笔进行审核、支付，该纠错的事项及时与单位沟通，该拒付的事项严格执行，确保了预算支出的合规性。

(三) 提高资金运行效率和使用效益。乡镇财政国库集中支付改革进一步规范资金拨付渠道，强化预算执行力度，简化工作流程，降低运行成本，解决财政资金层层下拨、分散支付的问题，缩短资金周转时间，提高财政资金的使用效益。

(四) 加强财政资金的监管力度。推行乡镇财政国库集中支付改革，要求乡镇对每笔支出都必须事前申请，事前审核，实现监管窗口前移，从制度上堵塞



摄影 曹秀山

监管漏洞。发挥了乡镇财政就近就地监管的优势,乡镇财政由过去的事后监管变为现在的事前、事中、事后的全过程监管,监管力度明显加强,切实保证了资金所承载政策目标的实现。

### 三、当前推进乡镇国库集中支付制度改革面临的问题

(一)乡镇财政机构建设相对滞后。健全乡镇财政管理机构是构建乡镇国库集中收付制度的前提和基础。然而,Z省的乡镇财政机构仍在恢复重建的过程中,截至2012年底,Z省(不含计划单列市,下同)尚有1/3的乡镇还没建立乡镇财政所(局、办),一半以上的市、县(市、区)财政局还没设置乡镇财政管理科(处)。另外,人员配备也无法满足基本业务开展的需要,一般乡镇的财政管理人员平均2—3人,甚至有的乡镇只设1个兼职的报账员岗位,不相容岗位之间的混岗现象较为普遍,使得定岗定责的内部控制体系不能得到有效实施。

(二)预算编制管理有待规范。一是预算编制的范围不完整。从全省乡镇预算编制内容看,除少数乡镇外,其预算仅限于预算内收支部分,大量资金游离于预算之外,造成乡镇预算不完整,不能反映乡镇政府的收支全貌,削弱了乡镇财政的调控能力。而且,即便是实行了综合预算的少数乡镇,也仅为简单的叠加汇总,预算内外分别编制。二是预算编制的随意性较强。目前,乡镇预算对收入的安排是按照上年实际执行数,加上一定的增量来测算,执行起来往往相差甚远。在安排支出时,只对基本支出进行较为详细的测算,而对项目支出几乎只是随意估算,没有细化到具体项目。三是编制程序简单,预算编制大多闭门造车。据调查,有超过半数的乡镇,在乡镇人代会召开的前几天,才由财政总会计编制乡镇预算,由于时间紧,不可能掌握全部情况。

(三)信息化管理程度不高,系统维护压力大。作为财政信息化管理工作的薄弱地带,不少乡镇财政办公条件较差,计算机和网络技术的应用范围还十分有限,县级财政业务网络终端还不能完全覆盖到乡镇财政。以试点地区为例,由于自行配置对信息人员技术要求较高,国库集中支付制度所需的运行软件是在县系统的基础上简化配置而成的。若是全面推开后,这种简化配置只能是一种权宜之计,没有充分考虑到乡镇财政的实际情况,需要进一步的改革和完善。

### 四、推进乡镇国库集中支付制度改革的政策建议

(一)推进乡镇财政机构规范化建设。首先,规范机构设置。由于不同乡镇之间自然条件、人文条件及经济发展和财政收支管理水平差异极大,建议根据乡镇的实际情况,将不同乡镇划分为三个类型:一类乡镇,即经济发达、财政收支规模大、集聚和辐射作用明显的乡镇,主要包括小城市培育试点镇和省级中心镇;二类乡镇,即经济发展中等、政府可用财力能基本满足政府基本支出需要的乡镇;三类乡镇,即经济欠发达、财政收入规模小、主要依靠上级补助来维持政府运转的乡镇。一类乡镇可以构建“一体两翼”的机构模式,即以财政所为主体,行使财政管理的基本职能,以财政核算中心和财政服务大厅为基础。财政核算中心主要负责乡镇行政事业单位的会计统一核算工作;财政服务大厅,作为乡镇财政乃至乡镇政府的对外服务窗口,负责政策咨询、涉农补贴资金和社保资金的发放、各项税费(包括医保农民缴纳部分)的征收等,实现一站式征收,方便服务对象。对二类、三类乡镇,根据工作的需要,建立财政所的同时,也可考虑设立为民服务窗口。其次,合理配置乡镇财政人员。乡镇财政机构人员配备要满足基本业务工作开

展的需要,建议二、三类乡镇配备乡镇财政工作人员一般不少于3人,一类乡镇不少于5人。同时,要科学设置岗位,提倡一人多岗,又相互交叉监管。再次,加强内部控制规范建设。建立规范、行之有效的内部控制体系,覆盖单位所有经济活动的始终,同时,按照制衡性等原则实行定岗定责,确保不同部门或岗位之间权责分明,相互制约,相互监督。

(二)完善部门预算,强化预算监督。财政国库集中支付改革要与部门预算改革相互配套、相互衔接,不断完善部门预算,进一步细化预算编制,使所有财政性资金的支付建立在明晰的预算基础上。完善基础信息数据库、预算定额体系、费用标准体系,加强对编制、人员、资产、项目经费的动态管理,强化支出标准和项目库建设,规范资产配置、使用、处置等环节的管理,夯实预算基础管理。在预算编制、审核和执行过程中引入民主监督机制,使整个预算过程真正具备公共预算的概念,提高预算编制的科学性、预算审核的严肃性和预算执行的均衡性。

(三)加强乡镇财政信息化建设,建立动态监控体系。县级财政要依托金财工程和数字财政建设,针对乡财乡管、乡财县管等管理方式和财政资金拨付程序,统一乡镇财政预算编制、执行、监督等业务流程,加快开发、推广应用乡镇财政管理软件,提升乡镇财政管理水平。加强网络信息系统建设,建立稳固的信息平台,整合优化系统业务数据传递,健全以财政资金支付实时监控为中心、以现代信息技术为支撑、以国库集中支付系统和动态监控系统为手段、以内控管理和外部监督制度为基础的财政国库集中支付动态监控体系,对国库集中支付过程进行全面监控。

(作者单位:浙江省财政厅  
浙江财经大学)

责任编辑 张蕊