

抓住关键环节 全面推进国库集中支付改革

□王庆江

国库集中支付制度改革,是我国继分税制改革之后,对预算管理制度进行的又一次重大变革。经过十余年的努力,这项改革取得了重要进展和明显成效,目前已经进入了全面深入推进的攻坚阶段。财政部门应进一步提高认识,突出关键环节,采取积极措施。

一、充分认识全面推进国库集中支付制度改革的重要意义

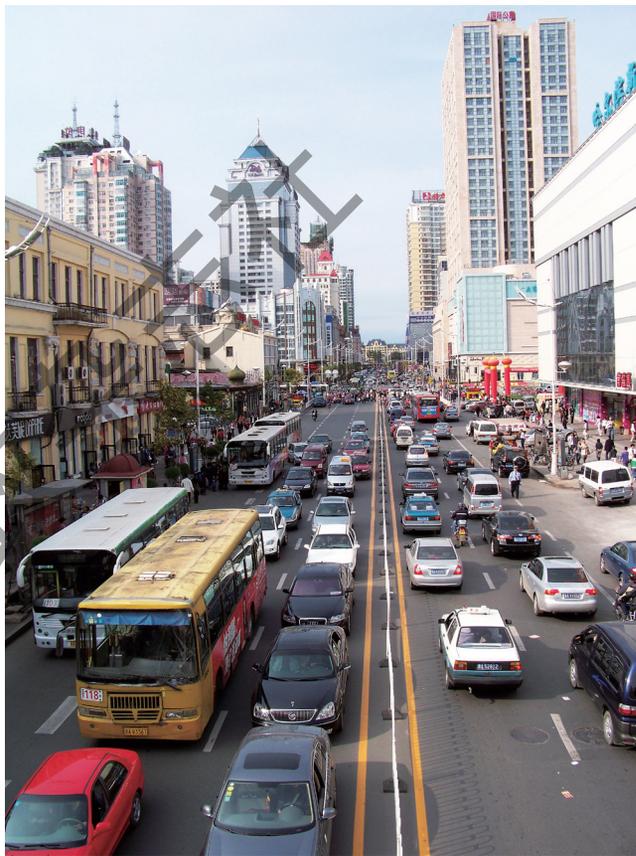
(一)深入推进国库集中支付制度改革,是增强政府宏观调控能力的需要。财政资金是政府行使宏观调控职能的重要手段,也关系到国民经济的平稳运行和健康发展。传统的财政资金缴拨方式下,大量资金沉淀和滞留在预算单位,削弱了政府利用财政资金进行宏观调控的能力,降低了财政资金的使用效率和效益,且存在一定风险。实行国库集中支付制度,有利于政府加强对资金的统一调度和管理。以黑龙江省为例,2011年纳入省级国库集中支付系统预算内指标达691.6亿元,当年实际支出599.6亿元,结转92亿元,这部分结转资金全部留在国库,库款余额大幅增加,资金调度能力显著增强,为应对突发事件以及急需的维稳、重点项目支出,提供了有力的资金保障。

(二)深入推进国库集中支付制度改革,是实现财政科学化精细化管理的需要。2000年,黑龙江省地方财政支出408.7亿元,2011年已达到3398亿元,

十年增长了7.3倍。如此庞大的支出规模,需要一套科学合理的财政管理制度和管理办法做支撑。实施国库集中支付制度,就是对预算单位的支出管理由按部门进行总额控制转变为管理预算单位的具体支出项目,实现了预算执行管理方式由粗放型向精细化的转变;从预算指标、用款计划和授权支付额度的审批下达,到用款申请的审核支付等预算执行的各个环节,均体现了财政科学化精细化管理理念。

依托国库信息系统实时记录预算执行情况,及时编制相关报表,通过电子化的信息生成机制,预算执行信息的精细化程度以及全面性、准确性、及时性都大大提高。预算执行管理的精细化,能够有效促进预算编制管理的精细化,形成预算执行与预算编制的有机衔接,提高预算管理科学化精细化水平。

(三)深入推进国库集中支付制度改革,是加强党风廉政建设的需要。治理腐败问题的关键在于抓源头、建机制。实行国库集中支付制度,通过财政



直接支付和财政授权支付,把资金集中支付到商品和劳务供应者或用款单位,有效解决了预算单位账户重复设置和财政资金运行环节过多的问题。推行公务卡改革又使预算单位的现金支付行为有据可查、有迹可寻。启动财政国库动态监控,对预算单位支付行为和资金流向实施全程监控,实现了多角度、多层次和宽领域综合反映资金支付情况,将财政监督由过去的事后检查变为全程监督和管理,防止截留、挤占、挪用和设置“小金库”等违纪行为,有利于从源头上

防治腐败问题的发生。

二、准确把握改革关键环节

(一)严格规范国库集中支付制度改革模式。财政部门 and 预算单位在代理银行开设零余额账户,实行先支付后清算的模式,这是改革的最基本要求。但是,目前有的市县实行国库集中支付与会计集中核算并行的模式,甚至还有少数市县仍实行单纯的会计集中核算模式,将财政资金从国库划入核算中心实有资金账户,再对外支付,形成“第二国库”,既增加资金运行环节,降低资金运行效率,也容易出现资金安全问题。对此,要尽快实行规范的国库集中支付模式,建立标准的国库集中支付业务流程。建立国库单一账户体系,设立财政零余额账户,用于办理财政直接支付业务。撤销财政国库以外另设的国库收付管理机构、会计集中核算机构用于财政性资金支付的实有资金账户,将由财政拨款形成的余额全部返回国库,通过国库集中支付方式办理支付。设立预算单位零余额专用账户,用于办理财政授权支付业务,坚决制止违规向预算单位账户划款行为,严禁通过以拨支方式将国库资金转移到财政专户或单位账户。

(二)切实加强预算单位银行账户监管。严格控制并规范管理预算单位银行账户,是推进改革、强化资金监管、源头治腐的重要措施。实现对预算单位实有资金账户的有效监管,应改革目前市县和省本级的预算单位银行账户管理方式。以黑龙江省为例,在市县层面,改革初期,市县撤销了大部分预算单位基本账户,财政设立了一个集中核算大账户,分账管理和核算预算单位资金,加强了财政对预算单位资金的有效监管,但也易混淆预算单位法人地位与财政管理关系,为虚列支出、挤占挪用专项资金创造了条件。下一步,市县财政应撤销开设的集中核算账户,为预算

单位在国库业务代理银行开立一个基本核算账户,并纳入财政监控范围。在省本级层面,2012年底前需要解决两个问题:一是将预算单位临时性账户恢复为基本账户,继续用于经费结余、往来资金、上级财政拨款和经营性收入核算等;二是将预算单位基本账户纳入财政监控范围内,该账户要在国库业务代理银行设立,由代理银行定期将账户交易和余额情况反馈财政。

(三)全面实现会计集中核算向国库集中支付转轨。会计集中核算模式好像有效解决了监督问题,但实际上混淆了预算单位和财政部门的职责,财政部门也承担了本不应承担的责任。对此,只有实施国库集中支付制度才能从根本上解决会计集中核算自身存在的问题,明晰预算单位和财政部门的职责,将会计核算权回归预算单位。2012年底前,黑龙江省市县财政全部与单位会计核算脱钩。具备条件恢复预算单位会计核算职能的,应恢复预算单位会计核算职能;暂不具备恢复预算单位会计核算职能的,其会计核算中心要与财政脱钩,做为政府直属单位,行使预算单位代理核算职能,为预算单位代理核算。财政将核算机构作为一个大的预算单位纳入国库集中支付范围,实行规范的国库集中支付制度。

(四)大力推进公务卡制度改革。公务卡制度是深化和完善国库集中支付制度改革的重要举措,对提高公务支出透明度、减少现金支付行为意义重大。按照财政部要求,年底前,需将公务卡制度改革覆盖到省本级和各市县所有预算单位。财政部门应结合本地实际,年底前建立公务卡强制结算目录制度,预算单位差旅费、招待费和会议费等公务支出,凡具备刷卡条件的,一律使用公务卡消费;县级预算单位主要公务支出项目通过公务卡结算,并逐步扩大到强制结算目录内的其他项目。同时,建立健

全公务卡改革相关配套制度,改善公务卡市场受理环境,加大POS机布设的数量和密度,满足公务卡推广工作的客观需要。

(五)进一步推进各项配套改革。一是进一步完善部门预算改革。国库集中支付的基础是单位用款计划,而单位编制用款计划的前提是部门预算。部门预算科学规范与否直接影响到国库集中支付制度的顺利实施。财政部门应按照财政部关于“全国县级以上都要实行比较规范的部门预算”的要求,抓好部门预算编制的基础环节,完善部门预算编制方法,扩大编制范围,2013年实现全覆盖,为全面深化国库集中支付制度改革创造条件。二是深入推进政府采购制度改革。进一步扩大政府采购范围和规模,完善政府集中采购目录,规范政府采购方式,严格执行招标制度;完善政府采购信息管理系统,扩大网上招标采购规模;推进批量采购和绩效管理,发挥政府采购规模优势,实现政府采购管理的电子化、标准化和规范化。三是强化国库动态监控工作。按照财政部关于“各级财政部门要在2014年底前完成预算执行动态监控机制建设”的要求,已建立规范国库集中支付模式的市县,应尽快启动预算执行动态监控工作,建立健全动态监控机制,全面跟踪财政资金支付的全过程,真正形成事前事中有效控制、事后跟踪问效的集中支付监控制约机制。四是加强信息系统建设。加强财政国库管理信息系统基础建设,尽快推进财政与预算单位网络连接工作,在大平台上安装使用全省统一的地方版国库集中支付系统软件,妥善解决关联软件接口。建立信息安全定期检查和评估制度,完善系统业务流程,全面提升财政国库信息系统安全保障水平。加快推进非税收入收缴系统建设。■

(作者为黑龙江省财政厅厅长)

责任编辑 陈素娥