

深化国库改革 打造阳光财政

□ 朱 斌

近年来，江西省财政国库管理制度改革从试点启动到深化完善，取得了长足进展。特别是倾力推进“账户规范化、纵向一体化、系统标准化、监管立体化”的四化改革开创了财政国库管理制度改革的新局面。

一、以清理账户为基础，推进国库集中支付制度的规范化改革

2011年江西省发生的鄱阳县“2.11”案件给全省各级财政部门带来深刻教训和警示的同时，也让财政部门痛下决心、化危为机。当时全省财政专户较多，管理比较混乱，面对这一严峻形势，省财政厅决定从财政专户清理入手，“高位推动”的做法得到了省委、省政府和省纪委的高度重视，多次召开会议研究部署专户清理工作。省政府办公厅及时转发了《省财政厅 省监察厅关于整顿规范财政专户意见的通知》，明确了“高压线”，实行专户数量“限额管理”，规定设区市不超过45个，县市区不超过35个，开发区管理局不超过25个，全省省、市、县三级总数控制在5000个以内。要求每家代理银行只能一个网点代理，账户政策由省财政国库部门统一发布，账户审批实行省级备案制。

各级财政、监察和金融机构对财政专户进行了“拉网式”的清理，确保不走过场、不掺水分、不留死角。财政专户清理工作取得了历史性突破，以前分散在各部门的财政专户全部归口同级国库部门管理，财政专户统管实现“百分百”。财政专户撤并率达到51.2%，总共撤并账户8846个，其中省、市、县三级保留财政专户3644个，大大低于5000个的控制限额。

今年江西省将账户清理工作进一步延伸至所有预算单位，覆盖所有财政资金。据统计，目前省级预算单位银行账户5000多个，平均每个单位3.4个，资金沉淀多达百亿元。这些账户如不及时清理撤并，不仅影响资金运行的高效透明，也将成为滋生“小金库”和腐败的温床。今年4月份，省政府召开了全省推进阳光财

政工作的电视电话会议，全面部署了预算单位银行账户清理工作，要求按照“统一、精简、规范、高效”的原则，在6月底前构建“1个预算单位1个基本存款户”的账户体系框架，以实现资金运行透明、高效，岗位职责清晰、明确，建立财政资金安全管理的长效机制。

财政专户整顿和预算单位账户清理“双管齐下、内外结合”，不仅夯实了国库单一账户体系，也为江西省国库集中支付制度改革深入推进巩固了基础，扫清了障碍。

二、以乡镇集中支付为突破，推进国库集中支付制度的一体化改革

“横向到边、纵向到底”是财政部明确的改革目标。但是在改革实践中存在着越到基层难度越大的情况，特别是乡镇改革目前尚处空白，并且存在一定的管理风险。乡镇点多、线长、面广，既有补贴给农民个人的资金，也有用于农村经济发展的建设性资金。另外，乡镇财政所工作人员普遍偏少，印鉴票据管理松散，财务支出大量使用现金，潜在风险很大。为此，省财政厅决定将乡镇集中支付作为改革的难点进行突破，实现省、市、县、乡四级纵向一体化改革，彻底实现“纵向到底”。

江西省乡镇国库集中支付制度改革是将所有乡镇预算单位的财务账目、资金来源和使用去向全部纳入规范管理的轨道，做到“管钱的不拨钱、拨钱的不花钱、花钱的不见钱”，全面提升乡镇财政管理科学化精细化水平。改革的主要原则是“五不变、两统一、两代理”。“五不变”是指：预算管理权不变、资金所有权不变、资金使用权不变、财务审批权不变和财政监督权不变。“两统一”是指：统一设置国库单一账户体系、统一财政资金支付方式。“两代理”是指：县级财政国库管理机构集中代理乡镇财政总预算会计、乡镇财政所集中代理乡镇各预算单位会计。

为保证改革顺利推进，江西省结合实际，专门制

定出台了乡镇财政资金国库集中支付、会计核算、银行支付清算等一系列管理办法,为全省乡镇改革规范运行提供了制度保障。2011年下半年开始选择部分乡镇试点,年终共有13个县(市、区)的220个乡镇上线,当年支付规模达10亿元。2012年1月1日起,改革范围扩大到所有乡镇。截至3月底,全省1594个乡镇全部成功上线,支付规模达69亿元。乡镇集中支付改革的推进健全了乡镇财政资金管理机制,为全省乡镇财政财务管理构筑了“防火墙”。

三、以统一软件为手段,推进国库集中支付制度的标准化改革

改革的前期阶段,重点是省市,转入攻坚阶段后,重点是县乡,难点也是县乡,突出表现为经费不足、进展不一、软件各异。对此,省财政厅通过多次实地调研,广泛听取意见,树立了县乡改革“同心管理”的理念,即将县乡改革统筹协调,实行统一标准、统一需求、统一平台。其中的关键就是统一支付软件,通过标准化的软件流程促使各地重新规范业务流程,实行“流程再造”,避免理解分歧和操作偏差。

2011年江西省首先选取了九江市都昌县作为试点,集中人、财、物进行软件研发和测试,随后又将测试版扩大到13个县(市、区)试运行。经过一年多的反复评估和充分认证,全省国库集中支付软件统一版本研发成功。软件的开发采用“一纳入、两集中”方式,“一纳入”即所有财政资金全部纳入国库单一账户体系,相关软件全部纳入金财工程应用平台;“两集中”即预算单位收入实行国库集中收缴、支出实行国库集中支付。其中省直管县及所属乡镇数据库集中在省级平台,设区市所辖区及区属乡镇数据库集中在市级平台。

2012年1月1日起全省县乡国库集中支付软件统一版本正式启用,并在金财工程大平台上顺利运行。大平台集成了预算指标、集中支付、会计核算、工资统发、账户管理、公务卡、“一卡通”发放等七大管理模块,标志着江西省标准化改革进入全面提升的新阶段,为财政资金网上监管、打造阳光财政奠定了基础。

四、以构建三大系统为保障,推进国库集中支付制度的立体化改革

推行国库集中支付制度改革的目的就是要

实现财政资金安全、高效、规范运行。但要实现规范运行还要做好最后一道屏障——加强监管,构筑立体化的监管体系,保障改革成果。据统计,2011年江西省日均财政收入5亿元,财政支出7亿元,如此大规模的资金若仅靠单一的监管模式难免挂一漏万、防不胜防。因此,江西省立足高起点谋划、高标准建设、高效能运作,着力构建三大系统,即:“账户资金运行管理系统”、“国库动态监控系统”和“财政资金网上监管系统”,对应建立财政对单位、上级对下级、外部对内部的“三位一体”监管体系,实现阳光财政、阳光财务、受控运行、联动监管。

“账户资金运行管理系统”可实行账户网上审批,财政与人民银行账户信息在网上共享对接,各级账户审批实行联网联审。实时掌握动态资金流,每天将分散在各大商业银行的各类账户资金收付数据定时传递给省财政,一点接入、实时更新。强制多级对账,在原纸质、手工对账基础上,增加网上对账功能,实行出纳、会计、主管及单位内部监督机构人员多层次对账。没有成功对账的,系统自动识别,发出预警,预警后没有作出应对的,系统禁止账户资金流出,从根本上解决“对假账、假对账”问题。

“国库动态监控系统”是将每一笔国库集中支付资金活动的详细信息都纳入财政部门的视野,对违规或不规范活动进行预警,及时纠偏纠错。这一系统与“账户资金运行管理系统”的有机结合,构成了对资金拨付所有环节流量、流向和流速的完整监控,任何一笔资金在国库或商业银行的来龙去脉都可跟踪、可追溯,使得用款单位和个人“不敢、不能、不想”违规操作。

“财政资金网上监管系统”是建立在前两项系统的基础上,以纪检监察为主,融合审计、人行等非关联方的第三方监管。最大限度地消除了盲点,全面提升了监管层次和威慑力。针对易发、多发违规事件的环节设置预警、划分级别、分类处理,同时对审计、人行等开放监控接口,设置相应权限,实行网上监管。

这三大系统的建设,就是运用现代科技手段将资金管理的制度规定固化为计算机程序,实现业务程序、岗位履职和制度执行的刚性约束,促进财政资金运行和管理科学规范、监督制衡、安全有序、公共透明。

(作者为江西省财政厅副厅长)

责任编辑 王静君