

我的财政拨款生涯

■ 詹静涛

1978年，中国改革开放的元年。这年9月，我走出大学校门，走进财政部大门，成为文教行政财务司行政财务处的一名办事员。初进大机关，两眼一抹黑，不知从何做起。好在处里的老同志相当的多，除一个上年分来大我几岁的女生外，基本都在50岁上下，大家对我这个小青年也就分外关爱，非常耐心地手把手地指导我工作。当时我们处的主要工作是行政机关财务管理，包括财务制度和开支标准的制定、预算指标的审核分配、拨款、决算审核批复等等。由于各项管理工作都需要一定的工作经验和能力，于是就让我从拨款做起。那时的拨款程序是由预算主管部门提出拨款申请，财政部财务管理司、预算司先后审核后下达中国人民银行国库拨款。审核的要点主要是不要超预算拨款和尽可能在年度中均衡拨款。我记得那时的拨款单除拨款单位、科目、金额等要素外，最下面一行是3组9个格子，第一组是申请单位首长、财务主管、经办人的签章处；第二组是财政部预算司司长、处长、经办人签章处；第三组是财政部财务管理司司长、处长、经办人签章处。我在对各项要素审核无误后，在最后一个格子里签上自己的名字。经处长审核后就送预算司审核拨款，司长一般不再审核，他签章那一格往往空着。预算司审核更加关注不能超预算拨款，总会计处一位瘦瘦的大姐经常抱着厚厚的账本找我们核对预算数和拨款数，以防止超拨款经费。那时的拨款工作大抵如此。这项工作我干了6年多（当然同时也做预算

管理等其他工作），直到我就任制度研究处副处长，无款可拨为止。

制度研究处不管经费，所以无款可拨。后来做了副司长，自然不需办理拨款了，虽然拨款单上有司长签章处，但财务管理司的司领导是不签章的。再后来，我到信息网络中心当了主任，作为事业单位领导，只有在报销单上签字的职能，没有财政拨款单上签字的职能。当时想，这回与财政拨款工作算是彻底绝缘了。不曾想，2003年部党组又调我到国库司当司长，重新干起财政拨款的老行当了。

这回再做财政拨款工作，直观的变化是我在拨款单上的签章处由最后一格变为最前一格。而本质上的变化则是财政资金支付方式发生了变革。可以说，财政拨款制度改革，即国库集中支付制度的建立，以及由此扩展的财政国库管理一系列变革，是改革开放三十年乃至建国五十年来财政管理制度最重大、最具本质性的改革之一。我在国库司工作五年来对此感触颇深，将其概括为五大变化：

其一，建立国库单一账户体系，实现了财政资金集中统一管理。改革前，预算单位分散开设银行账户，有的多达几十个、上百个，管理分散，许多单位财务部门也搞不清本单位有多少账户、多少钱。资金使用由各预算单位甚至单位内各部门操作，财政部门与预算单位间存在严重的信息不对称，资金使用过程中挪用、管理不规范现象屡有发生，且使用效益低下。实行国库集中支付制度后，财政部门作为财政资

金收支管理的代理人，直接负有管理各部门银行账户的职责和权力。在资金支付方面，财政部门为各预算单位设立授权支付零余额账户，账户管理权归属财政部门，代理银行根据协议每日对账户实行清算，保证财政资金支付按照规范化程序操作。预算单位原有的大量实有资金账户，除个别经财政部门批准保留的外，全部予以撤消。国库单一账户体系，有效解决了改革前存在的预算单位账户分散、资金挪用挤占现象频发等问题，提高了财政资金的支付效率和使用效益。

其二，减少中间环节，实现了财政资金由中转到直达。改革前，从财政部门到主管预算单位，再到基层预算单位（有的多达5级），层层转拨财政资金，基层预算单位申请获得财政资金链条拉得很长，财政资金支付的运行效率较低；加之财政部门以拨代支，预算单位层层迟滞占压，财政资金使用效益不高。改革后，财政资金由财政部门直接下到基层预算单位，避免了中间环节的滞留占压，大幅度提高了运行效率；同时，未支付资金全部保留在国库，为实施国库现金管理提供了必要条件。

其三，提高透明度，实现了财政资金在阳光下运行。改革前，许多财政资金以拨代支，缺乏来自预算单位的预算执行信息，有些预算执行信息来源于一级预算单位，而且是通过纸质报表报送。这样的传递方法，信息来源粗略，信息延伸半径短，很难做到完整、准确、及时，透明度较低。

改革后,预算执行信息来源于基层预算单位零余额账户的每一笔支付交易记录,不仅信息生成机制不一样,而且通过信息网络传输,预算执行信息的完整性、准确性、及时性大幅度提高,有效增加了预算执行透明度,为财政运行管理和宏观经济调控提供了更为及时可靠的信息。

其四,建立动态监控系统,保证了财政资金的规范使用。我国实行国库集中支付制度后,建立了预算执行的动态监控系统,财政部门可以实时监控到财政资金的具体活动情况,如谁付款、从哪个账户付款、什么账号、哪个开户行、支付金额多大、用途如何、列支什么预算科目、收款人是谁、收款人银行账户、资金以什么方式支付、什么方式结算、什么时间结算等都在财政部门的视野之内。系统不仅能够实时提供上述信息,而且对违规或不规范活动进行预警,及时发现疑点和问题,重大问题立即核查,能够在较短的时间内纠正或解决。通过动态监控系统的作用,使得财政资金支付违规比例逐年下降,从2002年的4.16%、2003年的2.93%降到2007年的0.12%。

其五,实施综合理财,提高了财

政国库资金的效益。实行国库集中支付管理后,所有尚未支付的财政资金保留在国库单一账户中,原来滞留在预算单位账户上的闲置现金集中到财政国库,为实现国库现金管理奠定了坚实的基础。经报国务院批准,在确保国库支出需要和国库现金安全的前提下,财政部从2006年8月开始实施国库现金管理。通过实施商业银行定期存款和买回国债两种操作方式,获取收益(或减少支出)。并结合国债余额管理制度,在库款充裕的情况下,适当减少国债发行,节省利息支出。两年来,通过上述三种方式操作,共获得收益(或减少支出)近30亿元。国库现金管理既不同于财政直接投资生产领域取得收益的做法,也有别于依托预算单位提高财政资金效益的管理方法,而是通过财政部门科学理财,做大财政收入“蛋糕”,使我国财政管理水平迈上了一个新的台阶。

我到国库司就任那天,当时的主管部领导,也是第一任国库司长肖捷副部长当着国库司全体处级干部的面对我说:“国库管理制度改革这项工作我画了个圈,张通同志(第二任司长,现为部长助理)挖了个坑,现在要你

来栽树,你要栽好。”我当然知道,前两任司长不仅画了圈、挖了坑,而且还选好了树苗,立在了那里,我的任务就是培土、浇水、施肥,让它茁壮成长。值得欣慰的是,在部党组的正确领导和各司局、各预算单位的大力支持配合下,通过大家的不懈努力,2001年启动的中央级国库管理制度改革,从最初的6家试点单位推进到所有160多个预算部门及其所属9300多个基层预算单位,从一般预算支出推进到基金预算支出。地方国库管理制度改革已涵盖36个省(区、市)、300多个市、1300多个县、23万多个预算单位。国库管理制度改革在全国全方位展开,国库管理制度在财政预算管理中的基础地位已基本确立。恐怕谁也没有料到,原来简单的财政拨款工作竟然演绎成如此宏大壮丽的锦绣篇章。我时常遐想,如果国库管理制度改革是一棵树,它现在已经根深叶茂、硕果飘香;如果国库管理制度改革是一艘船,它还会遇到一些激流险滩;如果国库管理制度改革是一条路,它前面还应该很长很长。

(作者为财政部国库司司长)

责任编辑 赵军

我所经历的 “国家贫困地区义务教育工程”

■ 宋梓铭

“到20世纪末,基本普及九年义务教育,基本上扫除青壮年文盲”是我国政府对全世界做出的庄严承诺,也是“把建设中国特色社会主义全面推向21世纪”的奠基工程。为此,党中央、国务院根据我国区域经济社会

发展不平衡的实际,为帮助贫困地区加快发展教育事业,促进全国实现“两基”目标,决定实施“国家贫困地区义务教育工程”(以下简称“工程”)。

一、“工程”及其组织与管理

“工程”分两期实施。1996—2000年为第一期,突出扶贫攻坚,积极配合“普九”,保证项目地区国家级贫困县必须进入“工程”,同时兼顾一部分确有困难的省级贫困县。针对这些地区普及义务教育中校舍不足、危