

健全体系 完善机制

推进国库集中收付制度改革

詹静涛

国库集中收付制度改革是继分税制改革后我国财政重大改革之一。经过几年来的努力，改革已经取得重大进展，基本确立了国库集中收付制度在财政财务管理中的基础地位。2005年底，所有中央部门和地方36个省、自治区、直辖市、计划单列市本级全面推行国库集中支付改革。2006年，又在深度和广度上继续扩大改革，到2006年底，中央部门所属6100多个基层预算单位，地方36个省份本级及270多个地市、1000多个县（区）超过16万个基层预算单位已实施了国库集中支付改革。2006年，中央通过非税收入收缴管理系统实现非税收入579亿元，是上年实现收入的3.7倍，地方非税收入收缴制度改革也不断向纵深发展。同时，国库集中支付改革的资金范围不断扩大，预算外资金、政府性基金逐步纳入国库集中支付范围，中央补助地方农村义务教育专项资金首次实行了国库集中支付管理，并实行全程跟踪、动态监控，已初步实现对21个省、2211个县专项资金拨付过程的动态监控，随时掌握中央补助地方专项资金的预算分解及资金拨付情况。

透过上述数字，可以看出我国的

预算执行运行机制已经发生了根本性变化，确立了国库集中收付制度在财政财务管理中的基础地位。这种运行机制的改变形象地讲就是“收钱不见钱，花钱不见钱”，由“中转”变为“直达”，既避免了中间环节的滞留和挪用，也使财政资金在未支付到收款人之前一直保存在国库。

通过改革提高了资金运转效率和使用效益。新型财政资金运转机制的建立，改变了银行账户设立方式，由过去分散、重复设置改为设立国库单一账户体系统一管理。同时，改变传统方式下资金层层支付、流经环节多的弊端，财政收入取消过渡性账户，直接缴入国库或财政专户，支出通过国库单一账户体系直接支付到收款人或用款单位。

通过改革提高了预算执行的透明度。运用现代信息技术建立财政国库动态监控系统，实时掌握每一笔资金交易记录，动态监控财政资金支付活动的全过程，及时发现并纠正违规或不规范操作问题，为解决以往资金使用中的截留、挤占、挪用等问题提供了有效的监控手段，基本形成了事前、事中和事后相结合的动态监控机制，动态监控威慑作用日益彰显，已实

施改革的预算单位违规问题显著减少。由于信息生成机制的变化，大大提高了预算执行信息完整性、及时性和准确性，为财政运行管理和宏观经济分析提供了及时可靠的信息基础。

通过改革还提高了预算单位的财务管理意识和管理水平。新制度在简化财政资金拨付程序、方便预算单位用款的同时，也促使预算单位加强财务管理和会计核算，“重分配、轻管理”的传统财务管理观念逐步转变，财务管理水平比以往有了明显的提高。各级财政部门建立了比较完善的财政国库管理制度体系和财政国库管理信息系统，并与主管部门密切配合，落实各项配套改革措施，保证了改革的顺利进行。

虽然改革取得了重大进展，但还存在着一些不容忽视的问题，需要我们高度重视，并认真加以解决。一是改革的进展还不平衡。中央和省级全面推行改革，但许多地市及大部分县还没有实施改革；中央部门和省级部门，都还有一些基层预算单位尚未实施改革；改革的重点仍然放在一般预算支出，而上补助下级专项资金、预算外资金、政府性基金等还没有完全纳入

改革实施范围。二是制度建设还没有到位,需要提升现行制度的法律层次和建立健全适应现代财政国库制度运行的法规体系。三是相关体制改革不到位,造成国库集中支付改革保留了一些过渡性办法,等等。为此,需要进一步推进和深化国库集中收付制度改革,重点是“健全一个体系,完善三项机制”。

(一) 健全国库单一账户体系。在改革前期基本建立国库单一账户体系基础上,下一步要逐步完善国库单一账户体系。逐步完善的国库单一账户体系将包括财政部门持有财政资金和运营财政资金的账户,以及财政部门为实施国库现金管理等资金管理目标、在商业银行开设的账户等;包括收入收缴和支出支付运营账户;包括经国务院和省级人民政府批准或授权财政部门开设的特殊用途账户;还包括代保管性质的账户,即一些执收单位用于预收取但未确认为是财政收入的账户等。确立比较完善的国库单一账户体系后,所有财政性资金都应当在此体系内规范运行。随着改革的全面推行,零余额账户在加强财政财务管理中发挥着越来越重要的作用。但零余额账户是制度创新的产物,作为额度结算类账户,其与现行人民币存款结算账户有很大的区别,科学合理地对它定位,对于下一步深化国库集中收付制度改革至关重要。因此,需要研究制定零余额账户管理办法,明确各类零余额账户的功能、开户条件、开户和撤消程序、使用要求及有关管理权限等问题。

(二) 完善国库集中支付运行机制。国库集中收付改革的目的是要建立健全以国库单一账户体系为基础、

资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。根据这一目标和党中央、国务院的要求,今后一个时期要全面深化国库集中收付制度改革,健全国库单一账户体系,完善财政资金支付运行机制,进一步提高预算执行透明度,提高财政资金的运行效率和使用效益,力争在2010年之前使所有预算单位都实施国库集中支付改革,所有财政资金都纳入改革范围。为此,一是扩大国库集中支付范围,在一般预算资金实施改革的基础上,对离退休经费、政府性基金、预算外资金逐步实行国库集中支付。同时,深化预算单位改革的级次,将改革推进到所有基层预算单位。二是推进中央补助地方专项资金国库集中支付试点。通过总结农村义务教育经费中央专项资金改革试点经验,进一步完善操作措施,扩大专项资金改革试点范围,形成中央补助地方专项资金新型的拨付监督体系。三是充分利用现代支付清算工具,改进支付清算手段,建立公务用卡制度,减少现金支付使用,杜绝现金管理使用中的漏洞,进一步提高财政财务管理水平。

(三) 完善收入收缴运行机制。在非税收入收缴方面,按照统一规范、运行高效、监督有力的目标要求,将所有非税收入实施收缴改革,将改革实施到所有有非税收入的单位。规范和完善财政部驻各地财政监察专员办事处征收非税收入的管理机制,建立规范的中央与地方非税收入收缴管理协调机制。在全面实施改革的基础上,加强非税收入收缴管理监督、分析预测,为提高预算执行分析水平提供条件,并为非税收入资金支付实施国库集中支付提供保障。在税收收入收缴方面,按

照财政国库管理制度改革方案的总体要求,通过财政、税务和中国人民银行国库进行联网的技术支撑,加快完善税收收入收缴管理机制的步伐。通过电子化的缴库管理,财、税、库横向联网,并进一步实现与海关的横向联网,建立健全财政对税收收入缴库、退库、更正、免抵调、对账业务的监督管理和控制制度;建立健全税收收入信息反馈制度,将财政的税收收入宏观信息建立在微观基础上,在缴库明细信息和纳税单位经济信息获得方面取得突破,实现财政对税收收入信息明细化、深入化,并达到完整、准确、及时的要求。通过完善税收收入收缴管理机制,有效提升财政对预算管理、征缴管理、预算执行分析、国库资金收入分析预测水平。

(四) 完善预算执行动态监控机制。按照完善现代财政国库管理制度改革进程和预算执行监控功能的要求,要逐步拓展国库动态监控范围,建立和加强财政国库内部监控机制,保障财政国库体系安全运行;将外部监控范围逐步扩大到所有的改革资金和单位,保障财政资金收支规范。完善国库动态监控运行机制,以实时动态监控为重点,通过综合核查、动态监控信息披露、监控检查通报、处理整改等手段综合运用,提升国库动态监控水平。建立国库动态监控分析报告制度,对财政国库运行进行综合分析,反映分析预算执行管理存在的问题和成因,为加强和完善预算执行管理提供监督反映机制。通过深化改革,逐步建立和完善我国先进的财政国库动态监控体系。●

(作者为财政部国库司司长)

责任编辑 赵军