

推进国库集中收付制度改革 从源头上构筑防腐机制

祝 才

国库集中收付制度是一种先进的、规范的财政资金管理制度，客观上需要与科学健全的预算管理制度、金融体系及规范的政府运作机制相协调。这项制度从2001年正式实施以来，取得了良好的效果，保证了财政资金的安全运行。作为一项从源头上预防腐败的重要举措，国库集中收付制度打破了传统的资金运行方式，在一定程度上对各部门的利益进行了重新整合，因此在推进这项改革的过程中，还存在一些困难和问题。

第一，对改革的认识不够统一。国库集中收付制度改革是要建立以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中收付为核心的现代财政国库管理制度。但由于种种原因，一些地方政府与基层预算单位对国库集中收付制度改革还存在模糊认识，影响了国库集中收付制度改革向基层推行的进程。有的片面认为是财政部门收权，会削弱本部门的管理职责和资金运作自由权，影响部门利益，以改革不成熟、不完善等借口拖延改革，态度不积极。

第二，配套改革有待进一步深化。部门预算是国库集中收付改革的基础。近年来，我国部门预算改革成效显著，初步确立了改革框架。但是仍然存在有的项目不能在年初确定，先要钱、后定项目的情况，致使预算确定的资金与项目实际需要不匹配；由于各级人大批准预算在三月份后，形成归垫资金量大和审核难度大的问题；部门预算仅明细到项目，项目具体内容及构

成在预算中反映不出来，某些资金的分配仍存在“二次分配”问题，即财政将资金切块给部门，部门再次分配，中央和地方部分专项资金、基本建设投资等未纳入改革范围，非税收入收缴管理改革滞后于集中支付改革，政府采购预算编制不完整，有些部门没有按要求将所有政府采购目录以内、限额以上的项目全部编入政府采购预算，致使政府采购预算占部门预算比重偏小。还有一个突出问题是，有些地方和部门授权支付比重过大，直接支付比例小，加上改革还没有延伸到所有的二、三级预算单位，有的资金去向难以直接有效监控。

第三，信息系统建设亟待加强。在国库集中收付管理改革过程中，信息系统与网络体系建设十分关键。当前的信息支撑还存在一定的问题，其主要表现为：国库集中支付软件与其他相关系统之间衔接不够，尚未达到改革方案设计的要求，增加了工作量、降低了工作效率和数据的可靠性。软件功能单一，为预算单位服务的系统建设考虑不够。对数据应用开发不够，缺乏进行综合分析的功能。代理银行清算系统建设进展缓慢。

第四，法规制度建设不够完善。财政国库管理制度改革涉及各方面利益调整，现行的法规制度建设不够完善。《预算法》和《国家金库管理条例》等法律法规，是在计划经济体制下制定的，不能适应当前国库管理制度改革的需要。《财政国库管理制度改革试点

方案》、《国库收入管理办法》、《收入退库管理办法》、《财政资金支付管理办法》等属于部门规章，没有上升到法律地位，规范和约束力度不够。《总预算会计制度》和事业单位会计制度、基本建设单位会计制度等不能适应行政事业单位实行国库集中支付会计核算的需要。

国库集中收付制度是有效地执行政府预算及财政政策的基础，也是以低成本方式提供政府服务的关键，同时还可通过规范的账户管理、收缴管理与支付审核而成为具有强有力的资金管理与控制的工具。深化国库集中收付制度改革，应从以下几个方面入手：

（一）提高思想认识，加大推进力度。国库集中支付是一种全新的财政资金支付方式，方法科学、程序规范、资金安全也是强化财政资金监管、从源头上防治腐败的根本要求。一方面，财政部门自身要加大改革推进力度，要坚持在不改变预算单位的预算主体地位、不改变预算单位的资金使用权、不改变预算单位的财务管理和会计核算权的基础上，尽量方便单位用款，要对改革的方案、业务流程、系统软件等不够成熟的方面，抓紧修改和完善，出台配套措施，为基层预算单位提供优质服务。另一方面，各地区、各部门、各单位要从构建社会主义市场经济和公共财政的全局出发，认识改革的意义，提高改革的自觉性，加强对改革的领导，大力支持和推进改革，促进国库

集中收付改革“横向到边、纵向到底”目标的实现。

(二) 加强改革的协调性, 整体推进财政管理改革。部门预算、“收支两条线”、国库集中收付、政府采购等项改革是我国财政管理体制改革的突破口, 为保证改革的顺利推进, 必须坚持统一规划, 整体推进。推进国库集中收付需要进一步明确预算编制机构与执行机构之间的职责分工和协作, 加强协调配合; 细化部门预算编制, 提高预算透明度, 保证国库集中支付有明确的预算依据; 延长预算编制时间, 提前预算批复时间, 确保国库集中支付工作依法、及时进行; 要做好国库集中收付制度改革与政府收支分类改革的衔接工作, 确保与新的收支分类体系的对接。深化财政综合预算改革, 规范预算外资金的收缴管理和集中支付。特别是行政事业单位的资产管理改革必须全面、全力推进, 国有资产收益和处置收入必须纳入监控之中。要逐步推行公务卡结算方式改革, 从制度上堵塞公款私用和使用假发票、滥报、多报费用等现象的发生。从财政国库本身要扩大集中支付范围, 采用灵活有效的支付手段; 改进国库集中支付工作的运行质量和效率, 缩短中小城市集中支付的结算时间; 要对国库集中的资金进行宏观政策研究, 慎重调度和运用存量库款, 充分发挥资金的最大效益。与此同时, 对已实行会计集中核算的地方, 积极向国库集中支付转轨。转轨模式要因地制宜, 不搞“一刀切”。对暂时不具备转轨条件的地方, 核算中心的账户要改为零余额账户, 不允许财政资金沉淀在核算中心各有关账户中, 防止财政资金管理出现真空。

(三) 加大法规制度建设力度, 促进规范化运作。国库集中收付改革的规范化建设, 必须以法规制度建设为基础。要针对国库集中收付改革中出现的新情况、新问题, 抓紧制定实施国

库集中收付的有关法律法规和制度性文件, 对国库管理的全过程进行规范, 增强改革的权威性和规范性。首先要将国库集中支付制度和政府采购制度纳入新的《预算法》中, 修订预算编制和执行方面的相关内容, 明确预算安排、财政国库集中收付职能的条款, 避免法与法之间的矛盾, 维护《预算法》的严肃性。其次, 健全以《政府采购法》为基本法的政府采购法规体系, 尽快制定落实《政府采购法》的具体实施细则和规章制度, 扩大政府采购资金直接支付比重。第三, 完善与国库集中收付制度有关的法规制度, 以法律形式规定集中收付的基本原则、制度, 加强对金库管理、现金管理以及预算会计制度问题的研究, 尽早制定与相关改革协调的国库集中收付的整体法律框架。第四, 要对改革后法规制度执行情况进行监督, 促进国库集中收付制度规范管理, 提高预算单位的财务管理水平。与此同时, 要规范账户管理。要对财政内部银行账户办理程序、管理要求、监督检查等进行明确的规定, 形成科学、严谨的财政内部银行账户管理体系, 制定严格的内部控制管理制度, 更加注重防范集中收付后的操作风险, 防止出现舞弊行为; 要进一步明确各预算单位零余额账户的性质, 进一步规范零余额账户管理; 要建立银行账户信息管理系统, 实现与人民银行、相关商业银行联网, 对银行账户实行动态管理, 逐步实现预算单位银行账户开设信息的实时查询。

(四) 加强财政国库管理信息系统建设, 建立信息共享机制。为了保证国库集中收付制度的有效运行, 要以“金财工程”建设为契机, 建立管理先进、操作可靠的财政管理信息系统。要对现有财政国库信息系统加快完善、升级和扩展, 尽快完成中央财政国库集中支付、非税收入收缴和工资统一发放系统的改造和整合。尽快实现国库

信息系统与其它财政业务系统的对接, 提高信息的共享程度。促进财政、税务、国库和代理银行间的信息共享, 加快“财、税、库、银”的联网建设。要推进财政部与中央主管部门、专员办和基层预算单位间的联网, 尽快实现预算单位网上申报、监督部门网上审核和国库网上支付。实现财政核心业务信息化管理, 要逐步覆盖所有部门和基层预算单位、预算内资金和预算外资金、正常经费与专项经费、本级预算资金和转移支付资金、资金管理和资产资源管理领域。完善决策支持信息系统建设, 建立国库管理基础数据库, 推进国库收付信息分析与绩效评价体系建设。

(五) 建立健全国库动态监控体系, 促进监督约束机制的完善。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, 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。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。逐步拓展财政国库动态监控范围, 要将外部监控范围逐步扩大到所有的改革资金和单位, 保障财政资金收支安全和规范运行。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、处理整改等手段的综合运用, 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中存在的问题和成因, 为加强和完善预算执行提供监督反馈机制。要扩大专员办对国库直接支付审核的范围, 加强对归垫资金的审核, 建立稳定、延续的业务工作机制, 进一步发挥专员办对中央财政资金的全程监控作用。●

(作者单位: 驻财政部纪检组、监察局)

责任编辑 赵 军