

门自身开设的财政资金专户存在一些问题,如专户开设过多、重复设置、管理分散等。针对这些问题,财政部下发了《关于加强和规范财政资金专户管理的通知》,各级财政部门为核算具有专项用途的财政资金,而在商业银行及其他金融机构开设的资金账户,都属于需加强和规范的范围,都应按照以下四项原则进行管理。第一,归口统一管理。根据《财政总预算会计制度》有关集中资金、统一调度的规定,按照财政国库管理制度改革有关建立国库单一账户体系、将所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理的要求,各级财政部门开设的各类资金专户统一归口同级财政国库部门管理,并应及时办理账户交接手续。第二,严格按程序开设专户。目前,地方财政资金专户开设不够规范,有的是按照文件规定开设的,有的是按照会议纪要开设的,还有的是领导口头要求开设的,缺少必要的程序控制。今后,各类财政资金专户的开设,应当按照财政部门内部审核程序,经财政国库部门核准后办理,凡未按规定程序开设的财政资金专户要一律撤销。第三,同类专户归并。各级财政部门不同程度地存在相同性质的资金开设多个账户问题,如预算外资金专户、社会保障基金专户、粮食基金专户、收入收缴专户等。有的地方财政部门预算外资金账户多达上百个,导致资金管理分散,各级财政部门应对本级开设的财政资金专户进一步清理、归并,属于同一性质或相似性质的资金专户应予以合并,进行分账核算。第四,慎重选择开户银行。为了确保财政资金安全,使开户银行具有相对稳定性,各级财政部门应在当地国有、国有控股银行开设账户,在保证资金安全的前提下,也可以采取招标等方式选择财政资金的开户银行。

同时,对现有的各类财政资金专

户,要具体问题,具体分析,分类处理。粮食政策类资金项目较多,基本上是一个项目相应开设一个账户,核算上较为复杂,相关账户全部开设在农业发展银行。考虑到“粮食风险基金”和“消化粮食挂账资金”专户核算的复杂性、特殊性和较强的政策性,《通知》规定将粮食政策各类财政资金专户归并为在同级农业发展银行开设3个专户,“粮食风险基金”、“消化粮食挂账资金”专户暂予保留,其余粮食资金专户归并为1个专户,实行分账核算。社会保障类财政专户开设情况不尽相同,一些地方专户开设较少,多数地方专户开设较多,需要将社会保障类专户

归并为一个“社会保障基金”财政专户,并按照基金种类分别建账,分账核算。各级财政部门从世行、亚行以及外国政府取得贷款而设立的贷款专户,可以按照贷款协议及其他有关规定按项目设置。有条件的地方,可将多个贷款专户合并,分账核算。对“还本付息”专户可根据管理需要按币种进行归类,分账核算。“还贷准备金”不得单独开设专户,已开设的一律撤销,财政预算资金安排的“还贷准备金”等应统一在国库单一账户分账核算,其他资金来源的“还贷准备金”可在“还本付息”专户中分账核算。●

(作者为财政部国库司司长)

## 长春国库集中支付改革的实践与思考

李晓玲●

长 春市的国库集中支付改革,始于2004年8月,是在原来会计集中核算基础上进行的,首批选择了市发改委、劳动局、信息产业局等8家单位进行集中支付改革试点。2005年,试点单位扩大到40家一级预算单位。2006年,纳入集中核算的109家单位全部实行了国库集中支付。主要做法如下:

1. 建立国库单一账户体系。按照财政部要求,建立国库单一账户体系,必须取消预算单位的银行实额存款账户,重新开设零余额账户。由于长春市是在集中核算基础上开展集中支付的,在实行集中核算时就已经取消了核算

单位的银行账户,建立了以核算中心为总账户,各单位在总账户下分账核算的账户体系,所以在设立各单位零余额账户时,同样实行以支付中心开设零余额账户替代预算单位的零余额账户,各单位在这个大的账户下分户核算。另外,考虑到集中核算的实际情况,没有为预算单位开设小额现金账户,所有财政授权支付业务无论金额大小全部纳入支付中心办理。

2. 重新规范内部流程。长春市实行国库集中支付改革后,对原有财政业务流程进行了重新调整,新的流程是:指标管理→用款计划管理→集中支

付→集中核算。目前,由于局内业务处室预算编制软件和支付中心国库支付软件不一致,预算编制和指标管理还不能在网上实现有效衔接,需要人工控制。

(1) 用款计划申报审批流程:基层单位编报→部门汇总并报送→业务处室经办人审批→业务处室处长审批→国库处经办人审批→国库处处长核准批复(抄送人民银行)。

(2) 授权支付业务流程:基层单位提出用款申请→支付中心分管会计审核→支付中心主管会计审核→资金组支付→代理商业银行垫付→代理商业银行与人民银行清算。

(3) 会计集中核算流程:分管会计审核并记账→主管会计复核→核算大厅主任审核→生成记账凭证。

3. 修订制度,调整内部机构。集中支付业务开展后,支付中心及时修订了原来针对集中核算业务制定的规章制度,制定了《集中核算和集中支付业务流程》、《集中核算和集中支付报账流程》及各岗位人员职责等相关规章制度,严密了工作程序。同时调整内部机构,设置支付部,负责国库集中支付及其相关业务的具体组织与落实,核对、汇总、分析财政性资金的支付情况,向财政国库管理机构和相关业务处室提供支付信息等。

4. 夯实网络基础,对原有网络进行全面升级改造。支付中心以网络运行稳定、快速、安全为建设目标,以合理利用核算网络资源、发挥网络信息综合处理效能、提高网络承载能力为基点,聘请有关专家对原有的核算网络进行了多次会诊和论证,并提出了一整套总体改造方案,对网络进行了全面升级改造,与代理商业银行、人民银行进行了清算链接。目前,网络运行环境得到了很大改善,工作效率得到了进一步提高。

长春市国库集中支付改革开展后,与会计集中核算相配合,在提高资金

拨付效率和资金使用效果,加强资金使用的监督等方面,取得了成效。通过集中管理预算单位银行存款账户,资金做到“一个口子进,一个口子出”,使原来沉淀在各预算单位账户上的资金纳入了国库单一账户体系,有效整合了闲置资金,有利于合理调度财政资金,缓解了财政支出压力,规范了预算执行程序,构筑了资金运行的“快速通道”,缩短了资金在途时间,提高了资金使用效益。通过对单位实行“集中管理、统一开户、分户核算”的办法,使“小金库”失去了赖以生存的土壤,杜绝了资金的挪用乱支现象,财政资金运行也更加公开、透明,有效遏制了“暗箱操作”行为的发生。部门预算执行的信息得到了及时反馈,使在执行中遇到的问题得到及时纠正,不能马上纠正的问题作为下一年编制预算的参考,逐步实现预算编制的良性循环。但是,也存在着一些不容忽视的问题。一是财政部门内部流程未理顺。目前,支付中心主要经办财政授权支付业务,对直接支付业务尚未涉及。在具体运行过程中存在脱节、重复和繁琐的现象,需要各单位、部门反复协调和沟通。二是用款计划批复时间过长。目前,单位预算指标的下达、分月用款计划的批复要经过主管处室、预算处和国库处,直接支付业务要经过工资统发中心和采购办,最后才到支付中心。这样,流经多个部门、多个环节,易造成新的资金阻塞。三是代理银行缺乏竞争意识。长春市集中支付的代理银行仅有市商业银行下属的两家支行,同工商银行、中国银行等金融机构相比,存在总体规模小、商业网点少、业务不齐全等先天不足。且在一些具体事务的处理上没有决策权,须层层上报,在人民银行与支付中心的沟通上无法起到桥梁和纽带作用,有时会影响具体的业务操作。四是原账户向零余额账户过渡较慢。长春市目前实行

原账户和零余额账户并行的资金支付方式。对年度部门预算安排的资金,全部在零余额账户实行国库集中支付,对历年沉淀在原账户的资金仍实行集中核算,造成了在实际工作中原账户和零余额账户之间经常出现调、借、还的现象以及“资金要尽量在零余额账户支出,原账户资金要最大限度节省”的心理。

为此,提出如下几点建议:

1. 逐步完善支付中心职能。从长春市集中支付现状来看,应将工资统发业务纳入支付中心,其他直接支付业务由支付中心具体操作。国库管理部门站在宏观的角度进行总体管理和调控,形成一个高效、通畅的运行机制。

2. 整合支付运行环节,加快资金流转速度。整合现有资源,将预算编制、预算审核、集中支付、会计核算和工资统发等系统建立在统一的公共财政信息平台上,使得整个财政预算从编制到执行浑然一体。同时,优化集中支付运行环节,进一步理顺支付流程,特别是财政部门内部流程,实现网上限时服务。资金阻滞在哪个环节都会有明确提示,并通过公共财政信息平台传递给相关部门,从而使得资金流转过程更加透明、公开,达到资金流转提速的目的。

3. 引入市场竞争机制。可考虑代理银行在市商业银行一家的基础上通过公开招投标增加两家,由市商业银行办理业务单一、金额较大的财政直接支付业务,而财政授权业务由另两家代理银行办理。支付中心同三家银行分别签订“代理协议”,约定代理期限及双方权利和义务等,充分利用银行的现有资源,使几家银行之间在服务上展开竞争,积极配合、推进国库集中支付业务的顺利开展。●

(作者单位:吉林省长春市国库集中支付中心)