



深化财政国库 管理制度改革

财政部部长助理 张弘力 ●

2005 年 改革取得重大进展

2005 年,各地区、各部门以科学发展观为统领,认真贯彻党中央、国务院关于深化国库集中收付制度改革的要求,积极采取措施推进改革。经过各级财政部门与其他部门的共同努力,至2005年11月,中央和地方全面实施财政国库管理制度改革,实现了国务院2001年要求的“十五”期间全面推行改革的目标,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。

(一)中央部门全面实施国库集中收付制度改革。2001年国务院批准改革方案后中央部门正式实施国库集中支付改革,此后实施改革的部门逐年增加,至2004年增加到140个。2005年,贯彻落实国务院的要求,财政部将全面推行国库集中收付制度改革作为重点工作之一,与中央部门密切配合,大力推进中央级改革的实施工作。通过政策发布、改革动员、业务培训和改革商谈等工作,将最后一批20多个中央部门纳入改革范围,并于7月份陆续实施改革。截至11月底,中央有160多个部门及所属3300多个基层预算单位、涉及财政资金3700多亿元全部纳入国库集中支付改革范围,实现了中央部门全面推行国库集中支付制度改

革的目标。在认真组织新增改革部门实施改革的同时,进一步做好已实施改革部门改革的规范与深化工作,深化实施改革的预算单位级次,完善信息系统和操作办法,促进改革运行机制的不断完善。为规范中央补助地方专款的支付管理,积极研究中央补助地方专项资金国库集中支付试点工作,起草了相关管理办法。

在非税收入收缴改革方面。2005年,经与中央有非税收入的预算部门商谈,已将中央70多个有非税收入的部门全部纳入非税收入收缴改革范围。与此同时,正在研究逐步将改革资金范围扩大到行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金等所有非税收入。

(二)各地全面推进国库集中收付制度改革。各地区在推进改革的进程中,认真贯彻落实党中央、国务院关于改革的一系列要求,统一思想、提高认识、加强领导、精心部署,有力地推动了改革的顺利实施。绝大多数地方由政府发布了改革方案,一些地方由党委和政府联合发布改革方案,湖北、河南等省党政一把手亲自在改革会上动员部署。各地党政领导和纪检部门的高度重视,为推进改革提供了强有力的领导保障。2005年以来,西藏、大

连、天津、上海、浙江、青岛等6省份又先后正式实施国库集中支付改革,至此,地方36个省市自治区全面实施了国库集中支付改革,并将改革推进到200多个地市和500多个县。与此同时,地方还按照《财政国库管理制度改革方案》的总体要求,完善和推进非税收入收缴管理改革。目前,全国有十几个省(市、区)和计划单列市通过使用中央非税收入收缴系统进行了改革。在改革范围不断扩大的同时,实施改革的收入项目也逐步扩大到所有政府非税收入,收缴方式日益规范。

(三)成效虽然显著,任务仍然繁重。财政国库管理制度改革取得的重大突破,中央和地方国库集中收付制度改革的全面推行,使这项制度在财政财务管理中的基础地位得以基本确立,给财政资金管理和预算执行以及理财的观念,带来了前所未有的新变化。随着国库单一账户体系的建立,财政资金运行有了新机制。以新的管理机制为基础建立的国库动态监控系统,基本形成了事前、事中和事后相结合的监控机制。实行新的资金收付制度,未支付到最终收款人或用款单位的资金余额都由财政部门掌握在国库单一账户中,财政库款相应增加,财政调度资金的能力明显增强,为财政宏观调控提供了可供选择的新手段,有力地

支持了出口退税等财政政策措施的顺利实施。新的财政国库管理制度,促使了预算单位“重分配、轻管理”的传统财务管理观念的逐步转变,财务管理水平有了新提高。

国库集中收付制度改革已在中央和地方全面实施,但改革进展尚不平衡,省级有的尚未在所有预算部门实施改革,有的没有实施到全部基层预算单位,还有一部分地市和大部分县没有实施改革;相对于支付改革,收缴改革显得有些滞后;制度建设、信息系统也都有待于进一步完善,继续深化改革的任务仍然十分艰巨。

2006年

改革的基本思路及主要任务

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,描绘了未来五年我国改革与发展的宏伟蓝图,通篇体现了全面贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的战略思想,符合我国国情,顺应时代要求,反映了人民的意愿,是动员全党和全国各族人民全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的纲领性文件。《建议》既有理论高度,又有具体措施,对深化国库集中收付制度改革也提出了明确要求。各级财政国库部门要以《建议》精神为指导,抓好落实,抓出成效,努力在“十一五”规划的开局之年使国库改革取得新进展。2006年的工作重点是:着力建立和完善现代财政国库管理体系,继续深化中央和地方财政国库管理制度改革,完善国库单一账户体系和财政收支缴拨款程序,规范中央对地方专项拨款支付方式,推进财税库横向联网,实施国库现金管理,完善财政国库管理信息系统和动态监控管理体系,促使财政资金收付方式更加规范,资金使用更加高效,预算执行更加透明,信息

反馈更加快捷,财政监管更加有效。

(一)深化和完善国库集中收付制度改革。要按照国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》的总体部署,继续推进和深化改革。中央部门在全面推行国库集中支付制度改革的基础上,深化实施改革预算单位级次,将改革逐步实施到所有基层预算单位;要扩大改革资金范围,逐步将所有财政性资金纳入改革范围;进一步完善资金支付程序,提高资金支付效率。省级要比照中央的做法,全面实施改革,并深化改革的预算单位级次,力争将改革实施到所有部门和基层预算单位。各地要在深化和完善省级改革的基础上,切实加大推进地市国库集中支付改革的力度,力争所有的地市都实行国库集中支付制度改革,已经实施改革的地市,要深化和完善改革措施,使地市级改革取得新的进展。县级国库集中支付制度改革,要按照国库集中支付制度改革的规范要求,结合县级财政管理特点和财政管理体制改革等要求,积极推进适合当地情况的改革,并使县级改革取得显著进展。

继续深化和完善非税收入收缴管理改革,扩大改革范围,完善资金收入收缴程序,强化票据监管体系。中央和地方主管部门本级及所属执收单位都要实施改革,逐步将行政事业性收费、政府性基金、国有资源有偿使用收入、国有资产有偿使用收入、国有资本经营收益、彩票公益金、罚没收入、以政府名义接受的捐赠收入、主管部门集中收入以及政府财政资金产生的利息收入等所有非税收入纳入改革实施范围。

(二)积极实施中央补助地方专项资金国库集中支付试点。研究制定中央对地方专项拨款国库集中支付试点办法,选择部分项目实行国库集中支付试点,农村义务教育中央专项资金要率先实施试点,为扩大试点积累经验。

省级财政部门可比照中央的做法,研究省级财政对地市、县级财政专项拨款的国库集中支付试点,减少资金拨付中间环节,提高资金运转效率,保障专项转移支付政策顺利落实。

(三)积极推进地方财税库横向联网。会同人民银行、国家税务总局联合发布《财税库横向联网方案》及《税收电子缴库管理暂行办法》。在湖南、贵州两省先行进行财税库横向联网试点,及时总结试点经验,再选择10个左右省份进行试点。加快税款入库速度,实现财政、税务、人民银行间的信息共享。

(四)完善财政国库管理信息系统建设和财政国库动态监控机制。围绕建立“金财工程”和推进财政国库管理制度改革的总体目标,在已建成国库集中收付信息系统框架基础上,研究建立统一的、网络化的财政国库管理信息系统。逐步实现预算编制与预算执行的有机衔接,做好政府收支分类改革试运行系统准备工作。建立政府采购管理系统和国债管理系统。继续推动地方国库管理系统建设,组织开发中央专款拨付管理功能,推进现有系统整合,逐步实现全国国库管理系统收支代码的统一和规范。要继续健全财政国库动态监控机制,以动态监控系统为手段,提高监控水平和信息分析水平,强化实时动态监控,并完善综合核查方式,保证财政资金安全、规范和有效地支付使用。

(五)进一步完善现代财政国库管理法规制度体系。总结国库集中收付制度改革实践,按照国务院和财政部立法计划,研究将成熟的制度上升为法律法规,主要是研究制定《财政资金支付条例》。另外,制定发布《政府非税收入收缴管理办法》、《财税库横向联网方案》及《税收电子缴库管理暂行办法》等规章制度。