

完善

财政国库管理制度改革的建议

○ 崔丽华

目前我国已有 140 个中央部门、30 个省级预算单位、150 多个地(市)和部分县实施了财政国库管理制度改革,基本确立了国库集中收付制度的框架,改革取得了显著成效。但是,从改革试点和具体实践来看,进一步推进和深化改革,尚存在一些亟待解决的问题。

1. 账户管理尚需进一步规范。一些试点地区单一账户并未设置在人民银行,而是设置在商业银行,增加了财政资金运行的风险,削弱了人民银行对国库资金的监督。目前,虽然各项财政性资金均已纳入了国库单一账户体系核算,但是,由于预算单位的基本账户尚未取消,在商业银行原有基本账户的余额中,还存有历年拨款结余以及其他资金,这就容易造成一部分试点单位发生同户名划转现象。此外,财政部门及预算单位在商业银行还保留了各种基金和专项资金账户,造成账户管理混乱。部分市县由于未实行资金清算和零余额账户管理,造成支付中心和国库部门的会计核算相脱节。部分省辖市和大部分县的非税收入账户尚未进行集中管理,造成财政资金多头分散开户,无法统筹使用,需要加以规范。

2. 集中收支范围不统一。从理论上讲,理想的做法是将所有的财政资金都纳入集中收支的范围,而实际上各地都有一部分财政资金未纳入其范围,并且未纳入的部分各地也不统一。这样,一方面使得各地

政府对预算单位的管理难以统一,不能很好地调动已纳入集中收支预算单位的积极性;另一方面,部分预算单位未纳入集中收支,使得政府没有办法对各预算单位实行统一的绩效考核。此外,由于各地的做法不一致,使得各地核算口径不一致,中央政府无法正确掌握各种信息,不利于中央的宏观调控。

3. 财政管理信息系统建设滞后于财政国库改革的进程。目前财政部门内部使用的各应用软件基本是自成体系,尚未实现整合,如工资统发软件、集中支付软件、收入收缴软件、会计核算软件、预算编制软件等。有的是分属不同开发商的产品,有的是分属不同部门使用,自我维护、自行管理,有的是无数据接口等,使部门之间数据重复录入,数据难以实现统一和真正共享。另外,财、税、库、行联网工作尚未真正实现,延缓了信息的传递,不利于资源共享。

4. 业务流程过于繁琐、复杂。一是请款工作量增加。预算单位既要根据批复的预算按季填报分月用款计划,还要根据用款计划于使用前逐级提出申请。而目前的分月用款计划其实就是对年度支出预算总数的均分,实际意义不大。在我国现有的预算管理体制下,预算管理单位一般分为主管、二级、基层三个层次,在基层信息网络技术尚不完善的情况下,层层审核、汇总上报,使基层单位携带大量支付资料往返

于部门审批,主管部门疲于对数据的重复汇总,难以真正发挥审核作用。二是财政授权支付凭证重叠。目前尚未启用国库支票,单位从零余额账户转账或提款时,不仅要使用原有的转账支票或现金支票,还要再手工填写一张授权凭证,同时送交银行,增加了凭证出错的几率和核对的工作量。三是与代理银行、财政专员等有关人员的协调工作增加。代理银行汇总当日支付数据后,需派专人到支付中心、国库处层层审核签章后方能到人行国库存部门清算,造成清算资金环节多,时间长,影响预算单位及时用款。

5. 法律法规建设相对滞后,配套制度办法还不完善。现行的《国家金库条例》及其实施细则、《财政国库管理制度改革试点方案》,仅属于行政性法规或部门规章的范畴,法律地位不高,指导力度不够,尚需修订完善。作为改革后的财政资金支付的主要凭证,国库支票及其管理办法迟迟没有出台,而目前各地使用的财政支付凭证尚不能作为空白支票使用,无法满足单位实时结算和支票质押的需要,而且财政支付凭证无法在商业银行通用,提取现金还需要预算单位重复填写银行票据,这些都给资金使用带来了诸多不便。

6. 预算编制难以满足改革的要求。一是预算编制时间不足半年,势必会造成预算编制过粗、不够科学准确,从而使预算执行过程中调整

过多,难以实行严格的预算监督。此外,由于当年的预算草案在当年3月份或更早些时候才通过,而之前的财政收支就没有办法依照法律进行,无法满足新制度中的规定。二是部门预算编制尚未细化到“目”,相当一部分项目资金尚未编入部门预算,不能最详尽地反映财政支出的方向和用途。尤其是基本建设项目,没有细化预算,使得国库集中支付时缺乏足够的依据,仍是打捆支付,严重影响国库集中收付有效性的发挥。

针对上述财政国库管理制度改革存在的问题,结合我国实际,借鉴国际经验,提出以下进一步改革和完善的建议:

1. 完善单一账户体系。建立国库单一账户体系后,应在坚持资金使用权和审批权不变的前提下,取消预算单位按规定应取消的账户,一个预算单位只允许开设一个零余额账户。由财政国库部门在人民银行开设“国库单一账户”,将所有财政资金都存放于该账户,并在预算单位需要实际支付时,将资金从国库单一账户直接拨付给最终用款人。建议采用“总账—分账方式”,建立国库分类账册管理体系,即设一个负责总账的会计人员,在国库单一账户下按资金类别分别分账核算,为每个预算单位都设立支出总账和分账,记录它们各自的预算执行和资金使用情况。

2. 加快财政国库管理信息系统建设的步伐。一是在财政部统一指导和监管下整合各应用软件,完善国库集中支付应用软件,在满足数据的录入、汇总要求的同时,提供用款计划及支付申请的网上申报审核功能,实现网络化的操作、管理。二是整合国库管理内部子系统,建立统一的系统平台,逐步建立起包括预算指标、实际收支、应收应付、资

产及债务等全部财政业务数据的统一的国库总账系统,进而实现其记录、控制和报告的管理功能。三是构建由人民银行国库部门、财政部门、预算单位及相关金融机构组成的广域网,实现及时、准确的收集国库数据,提供国库管理信息,财、库、银信息库资源共享等功能。四是开发适应现行预算体制和国库支付要求的银行信息清算系统,充分考虑预算单位的需求,对一级预算单位留出接口,改变对账模式,按照国库集中支付的要求,并按类、款、项进行对账,按要求定期编制支出月报等。五是建议财政部制定统一的国库管理系统建设和管理方案,指导地方逐步建立和完善统一的国库支付管理系统,并协调有关软件供应商做好系统升级和后续服务工作。

3. 进一步完善财政国库管理制度体系。应抓紧制定和完善改革的配套制度措施,如制定《财政资金支付管理条例》及其实施细则,建立统一的支付管理规范;研究制定《政府非税收入收缴管理条例》及其实施细则和《财政收入退库管理暂行办法》,形成统一的非税收入收缴管理规范 and 收入退库制度;适时修订《国家金库条例》及其实施细则等法律法规,修订总预算会计、行政单位会计、事业单位会计和基本建设单位会计制度,以使国库资金管理和行政事业单位会计核算有法可依,有章可循;研究制定改革后单位银行账户处置和管理办法,国库支付凭证的使用和管理办法,代理银行代理财政业务手续费的支付标准和预算单位提取现金管理办法,既方便预算单位用款又保证改革规范有序进行。各地财政国库部门要根据中央发布的法规制度,适合当地的实际情况,进一步完善操作规程,理顺工作关系,为改革创造良好的制度

环境。

4. 完善预算管理体制。建立科学的预算编制制度,给预算编制留出足够的时间,一般提前一年编制下年预算,试编三年的滚动预算,将预算编制及审批时间提前,做到年前编制,年初确定批复。这样,当年批准的部门预算才能作为用款计划申请的依据。同时,细化预算科目,全面推行部门预算制度。要从功能上、性质上进行预算科目规范分类,建立多级预算科目体系,每项支出都要有相应的科目,把预算编制具体到部门、单位和项目。

5. 建立健全监督约束机制。应健全国库部门自身对国库资金收支的监督职能,国库支付部门对国库资金的运用应实行严格的逐笔审核制度,建立国库管理部门与国库出纳部门相互监督的内部控制制度,人民银行应严格按照国库支付机构的拨付指令,对商业银行办理财政支付清算业务进行严格的监督,财政部门应对国库资金运行全过程进行监控,政府审计部门应结合财政国库管理制度,加强对国库资金运行的外部监督。

6. 优化业务流程,提高财政资金支付效率。进一步规范 and 简化用款计划审批程序,特别是要简化财政内部对用款计划的审批环节,如对人员和公用经费的审核程序可直接报送到国库部门予以审批,或直接按照均衡拨款的原则在每月底自动产生下达用款计划。进一步规范财政部门的审批时限,尽量在规定的时间内完成审批,保证单位及时用款;改革和简化资金清算程序,节省清算时间,延长单位使用资金的时间,方便单位用款。同时,由人民银行制定电子信息的使用和管理等措施,逐步取消纸质凭证的传递,实现网上资金的清算。

(作者单位:河南省交通厅)