

实现会计委派管理与国库集中支付的有机整合

○ 范晓昌

2001年以来,河南省许昌市财政部门对会计委派和国库集中支付,没有简单地、片面地肯定一个否定一个,而是积极寻找二者的结合点,充分发挥各自的优势,通过开发对接软件,形成了以部门预算为基础、国库集中支付为主线,以会计集中核算为操作平台的财政综合管理体系,实现了会计委派管理与国库集中支付的有机结合。借助两个制度优势互补,使财政管理、核算监督、指标控制各项职能相互融合,既推进了财政国库制度改革,又深化和巩固了会计委派制度改革成果。

首先,确定了机构,“两块牌子、一套人马”,合署办公

就许昌市当前的经济发展水平来看,约80%的财政收入用于维持正常的人员经费和机构运转,20%用于建设与发展。如果仅设立国库支付中心,绝大部分财政资金将授权给预算单位掌握使用,真正由国库支付中心监督使用的财政资金仅占很小一部分;如果会计委派管理与国库集中支付分设两套机构,不但会大大增加行政成本,而且也会造成职能交叉,效率低下。经过深入调查研究和论证,许昌市决定依托会计中心现有人员及办公场所成立国库集中支付中心,实行“两个机构、两块牌子、一套人马”,统一办公地点,统一领导,统一人员调配,统筹协调国库集中支付和会计委派管理工作。并按照先规范支出,后规范收入;先预算内,后预算外;先试点,后全面推广的原则,积极稳妥地推进财政改革。

其次,改革了财政资金支付流程

传统的财政资金支付流程是:财政局国库科向人行国库发出支付指令,人行国库将资金划拨到预算单位账户,再由预算单位将资金支付给商品或劳务供应商。财政部门以人行国库拨付到预算单位的资金额作为预算支出记账。这种方式的弊端是财政对预算单位的支出监督难以到位,并且大量的财政资金积压在预算单位的账户上,虚增了财政支出。

根据财政部、中国人民银行《财政国库管理制度改革试点方案》确立的总体框架和改革的发展要求,许昌市把财政支出由过去的“资金流”变为现在的“指标流”、“额度流”,把传统的“以拨列支”变为“以支列支”,所有财政资金都通过国库单一账户体系直接支付给供应商或用款单位。改革后的财政资金支付流程是:以会计集中核算为平台,财政局国库科将财政资金支付额度下达给预算单位、国库支付中心、人行国库和代理银行,国库支付中心根据单位用款申请向代理银行发送支付指令,代理银行在支付额度内先向商品(或劳务)供应商垫付资金,然后再与人行国库进行清算。财政部门以人行国库实际清算的资金额作为预算支出记账。这种方式规避了传统方式的弊端,财政支出真实、准确,财政监督及时、到位。

第三,实现了国库集中支付和会计集中核算两套软件兼容,数据共享

目前,国内还没有既适用于财政国库集中支付、又适用于会计集中核算的计算机软件,现有的国库集中支付软件和会计集中

核算软件互不兼容,造成中心工作人员在两个软件上重复劳动,工作量增大。为了解决这一难题,财政部门高薪聘请技术人员专门开发了财务对接软件,成功地在两套软件之间架起一道桥梁,在办理财政资金支付业务时只需一次录入,达到数据共享,系统自动生成记账凭证,从而为两个制度的最终融合创造了条件。两个软件衔接以后,财政部门制定出了支付与核算业务综合操作规程,逐步形成了以统一账户为前提、以资金统管为手段、以集中支付为主要形式、以集中核算为操作平台的财政国库集中支付体系架构。通过做好“两统一、两集中”工作,有效促进会计委派和国库集中支付制度改革。

“两统一”是指“账户统一、资金统一”。取消各预算单位在专业银行开设的所有账户,在此基础上由会计中心在银行开设单一银行账户,统一办理单位与单位之间的资金往来业务,统一办理单位资金结算。在坚持预算单位“三权不变”的前提下(即资金所有权不变、资金使用权不变、领导审批权不变),年度收支预算由各单位编报,经财政部门审核汇总及综合平衡后报政府、人大批准,各党政机关、事业单位的所有资金收入、支出和往来款项,全部纳入会计委派中心统一管理。

“两集中”是指“集中支付、集中核算”。由财政国库支付中心集中处理财政资金的收支往来业务,其现金、转账、汇付等资金结算、经费拨付、往来代收代付等都由支付中心集中办理,形成统一的集中支付中心。由会计委派管理中心按照《会计法》、行政事业单位会计制度等国家财经法规,对有关单位财政资金运作及其执行财经纪律状况进行监督,依法履行会计监督职

责,实行集中核算,按照规定的费用开支标准与范围审核单位各项支出,负责编报有关单位的财务会计报表,考核、分析财务计划执行情况。

两个中心合署办公,与分设相比,人员、设备和办公场地都减少了一半,行政成本大大降低,同时也理顺了工作关系,避免了推诿扯皮现象。预算单位到财政部门办理业务,在一个大厅内两个窗口即可全部办完,不仅减少了环节,节省了时间,而且也规避了矛盾,财政支出管理改革取得扎实成效。

1. 规范了支出行为,提高了财政资金的安全性和有效性。实行会计委派和国库集中支付制度后,不仅使反腐关口前移,将原来被动的事后监督变为积极的事前防范和事中控制,有力地促进了党风廉政建设,达到了从源头上预防和治理腐败的目的,而且财政资金直达供应商,用款单位“花钱不见钱”,减少了中间环节和不合理开支,避免了财政资金被层层截留、挤占、挪用现象的发生。

2. 解决了会计信息失真和会计秩序混乱问题。由于采用了对接软件将国库集中支付与会计核算有机结合了起来,各种会计资料自动生成,从而保证了会计信息的真实性和完整性,较好地遏制了“虚、假、浮、漏”现象的发生,为单位领导和政府部门科学决策提供翔实、准确的参考依据。

3. 政府的宏观调控能力和应对突发性风险的能力大大增强。实行“两统一、两集中”后,财政部门摸清了各单位的“家底”,可以根据具体情况对财政资金进行合理调剂分配,增强了政府的宏观调控能力。由于推行会计委派,对各单位多头账户进行归并管理,可以把各单位闲散资金统一集中起来;由于推行

国库集中支付,财政资金由过去的“资金流”变为现在的“指标流”、“额度流”,两项改革把分散在各单位的资金全部集中到了会计中心账户和人行国库,财政可调度资金大大增加,政府应对各类风险的能力明显提高。

4. 强化了预算约束力,加强了财政预算执行监督。部门预算报请人大批准后,财政部门依据批准后的单位部门预算下达财政资金用款额度,交由国库支付中心监督支付,彻底遏制了单位随意变更资金用途的问题,从而强化了预算约束力,加强了财政预算执行监督,也有利于促进单位合理编制部门预算,使整个财政预算的编制与执行工作更加透明,也更具有科学性。

5. 财政改革平台作用突出。实现会计集中核算和国库集中支付两个制度的有机整合,有利于从根本上解决财政综合体制改革中单项改革不完善、执行难的问题,为各项财政改革创造了操作平台。对于“收支两条线”改革来说,预算单位没有了银行账户,所有收入都进入财政专户,所有支出都通过会计委派中心(或国库支付中心)办理,可以有效地防止私设“小金库”、坐支挪用财政资金等现象的发生。对于部门预算来说,不但可以为预算的编制提供真实的数据资料,保证预算编制科学合理,而且保证了预算执行能在事前得到控制,保证资金专款专用。对于政府采购来说,预算单位的所有政府采购项目都要报支付(会计)中心审核后才能付款,所有不符合政府采购规定的支出都不予受理,因此,政府采购工作的真实性和合理性通过委派中心这个操作平台得到了保证。

(作者单位:河南省许昌市财政国库支付中心 会计委派管理中心)