

会计集中核算向国库集中 收付制度转轨的实践与思考

○ 郑东林

长期以来，我国财政性资金的管理存在重复和分散设置账户、财政收支活动透明度不高、财政难以实施有效监督、诱发各种腐败现象发生等问题。为改变这种状况，在财政国库管理制度改革以前，一些地方推行了会计集中核算，对规范会计基础工作，从源头上预防和治理腐败，提高会计信息质量，加强财政监督和廉政建设，起到了积极作用。但实施财政国库集中收付制度后，会计集中核算如何向财政国库集中收付制度转轨，已成为当前社会各界关注的焦点和热点问题，不少地方也进行了有益的探索。笔者拟就转轨问题谈一些初浅认识。

会计集中核算与国库集中收付之比较

会计集中核算制，主要是在预算单位财务自主权、资金所有权、支出使用权不变的前提下，取消单位银行账户、会计岗位和出纳岗位，在财政部门成立“会计核算中心”，对预算单位集中办理会计核算和实行会计监督。由于预算单位全部会计业务都在会计核算中心办理，实现了对单位开支标准、部门预算、收支两条线等多种财政政策执行情况的监督，实现了对预算单位会计核算全过程、全方位的监控，达到了加强财政监督和反腐倡廉的目的。但随着时间的推移，这

种运行方式也逐渐暴露出预算单位理财积极性降低、预算单位内部监督机制弱化、财政风险增加等弊端，已越来越不适应社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求。

国库集中收付制度，是按照公共财政基本框架的要求，建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要方式的现代财政国库管理制度。它有利于加强财政监督，提高财政资金使用效益，进一步发挥财政宏观调控作用，不改变预算单位的财务管理、会计核算权限和会计主体地位。在国库集中收付制度下，成立了专门的国库集中收付机构，单位的支出先由单位会计人员审核，如果是财政直接支付，单位报经主管部门同意向财政提出申请，经财政审核后直接支付到用款人和用款单位；如果是财政授权支付，则由代理银行对单位支出是否在用款额度内、是否合规等进行核对确认后支付。通过现代化的信息系统，财政部门对单位财政资金的使用进行全过程监控，以确保财政资金支付安全。

会计集中核算向国库集中收付制度转轨，是国库管理制度改革的方向和发展趋势，主要体现在以下几个方面。一是有利于与国际惯例接轨。国库集中收付制度借鉴了市

场经济国家的通行做法，结合了我 国信息化迅速发展的实际，是国家预算执行的根本制度，是与国际惯例接轨的最佳模式。而会计核算制度，单位经济活动只能到核算中心统一办理，在适用范围上受到限制，一般适用在资金规模小、预算单位相对集中的县乡。二是有利于强化预算执行。会计集中核算主要是对单位资金总量的控制，对预算指标的管理不严格。而国库集中收付是在预算指标管理下，通过单位分月用款计划来控制单位支出，杜绝单位超计划用款、擅自改变资金用款的情况发生，加大了预算执行力度。三是有利于预算单位加强财务管理。实行会计集中核算后，预算单位与财政部门会计职责不清，取消了单位会计核算岗位，使单位财务管理意识淡化。而国库集中收付制度则细化了收支科目，加大了财政监管力度，对单位会计的要求更高，可促进预算单位加强财务管理。

各地会计集中核算向国库集中收付转轨的现状

为保证地方财政改革能够适应公共财政的发展要求，向制度化、规范化的方向发展，2003年7月，财政部明确提出“省级、地市级和财政收支规模较大的县级已经实行会计集中核算的应采取有效措施，

积极稳妥地进行会计集中核算向国库集中收付制度转轨。转轨的具体方式,各地可结合本地实际,因地制宜,采取会计集中核算向国库收付制度转化等做法。”这就为已实行会计集中核算的地方如何推行财政国库集中收付制度指明了方向。目前,全国已有不少地方结合实际,采取有效方式实现了会计集中核算向国库集中收付制度的平稳过渡,并取得了一些成功经验。概括起来,大致有三种模式:

一是“一个机构,两块牌子”的模式。即在现有会计核算中心增挂财政国库收付机构的牌子,在保留会计集中核算职能的基础上进行新的整合,承担起财政国库集中收付的职能。在支付方式上,对实行集中核算的单位实行财政直接支付,其他单位实行财政授权支付。

二是“会计集中核算加国库集中收付”的模式。即在会计核算中心原有集中核算职能的基础上增加财政国库集中支付职能,采取“一个机构,两种职能”的方式进行国库集中支付试点。在部分预算单位试行网上结报的同时,将原来由会计核算中心承担的具体会计核算业务退回各预算单位,但保留审核职能,预算单位支出时仍需经过中心审核并办理资金结算。对集中核算单位实行财政直接支付,其他单位实行授权支付。所有预算单位与会计核算中心联网,单位报账时,报账员在单位上网填制报账单,然后持原始凭证到会计中心报账,经集中审核并办理支付手续后,退回原始凭证,由预算单位自行记账并编制报表。

三是“国库集中收付取代会计集中核算”的模式。即将会计核算中心更名为国库集中收付中心,逐步将会计核算中心承担的支出审核、资金结算和会计核算职能全部

退回预算单位,完全按照国库集中收付的要求,对单位财政资金分别实行直接支付和授权支付。

另据笔者了解,目前还是有一些地方改革形式不规范,不太符合财政国库制度改革的要求。如一些地方过多考虑县级财政财力不足,网络信息不灵,资金流动不便捷,预算单位难实行联网报账等因素,其集中支付改革采取了折中的办法,即以实拨资金方式从人民银行财政存款户拨到国库集中支付核算中心,再由国库集中支付核算中心支付给收款人。再如账户管理不规范。有些地方国库集中支付核算中心除在银行开了一个基本账户外,机关事务局开了一个专用账户,且当作基本账户使用。实行国库集中支付后,市国库集中支付核算中心又为各预算单位开设了一个备用金支出专户,这样又形成了单位账户分散,资金分散的局面。还有部门职责分工不规范,央行国库职能弱化,权力过分集中,缺少有效监督等问题严重存在。

强化会计集中核算向国库集中收付转轨工作的措施

会计集中核算向国库集中收付转轨模式的选择,涉及到公共财政基本框架的建立,涉及到当地的经济和社会发展和社会安定等问题。无论选择哪种转轨模式,都应以建立现代财政国库管理制度为目标,从根本上解决财政资金层层拨付、支付环节繁多以及资金使用过程中的截留、挤占、挪用等问题,以有效提高财政资金使用透明度和拨付效率,促进预算单位财务管理意识和水平的提高。各地在转轨过程中,基本思路是要按照国库管理制度改革的统一部署和要求,从加强财政宏观调控入手,对会计核算中心的业务范围和职能进行适当取舍和整合,侧重审核、监督和支付职能,

在完善系统、规范业务的基础上,分期分批逐步实施,以保证各项业务工作的前后衔接,保证单位工作的正常开展,避免产生大的波动,实现平稳转轨,逐步建立起科学、规范的财政国库集中收付管理体系。

1. 明确转轨后财政与预算单位各自的工作职责。转轨后,“中心”以部门预算执行和财政监督为主要工作,具体会计核算工作交由预算单位承担。“中心”主要对各预算单位经费实行预算指标控制管理,对已纳入集中核算单位的财政资金实行直接支付,对暂时未纳入的实行授权支付。直接支付的预算单位,保留会计岗位,主要职责是编制会计凭证及完整的财务报表并报送有关部门,办理直接支付的收支相关手续,履行会计监督、管理职能,并对本单位的固定资产进行会计核算等。预算单位资金的使用权和审批权仍属各预算单位,各项经费支出仍由各预算单位审批并承担相应的会计法律责任,预算单位应完成包括预算编制、凭证编制、支出报账、备查簿登记、往来款项和固定资产会计核算、报表编制、备用金的保管、支票领用保管和用款计划编报等在内的各项具体的会计业务工作。

2. 扩大国库集中收付的单位和资金范围。所有财政性资金都应纳入财政国库单一账户管理,收入直接缴入国库或财政专户,支出通过国库单一账户体系直接支付到商品和劳务供应商或用款单位。纳入国库集中收付的部门和单位,除政府各职能部门外,还应包括党委系统、人大政协、民主党派、人民团体、法院和检察院以及依照公务员管理的事业单位。资金包括财政预算内资金、纳入财政专户管理的预算外资金和其他财政性资金。即包

非税收入“银行代收”的

征管实践

○ 钱锋

随着公共财政体制的建立和完善，非税收入已逐步纳入财政预算，是政府财政收入的重要组成部分。加强非税收入征收管理，建立健全完善的征管体系，有着十分重要的现实意义。因此，为了推进政府非税收入管理工作规范化、法制化，四川省宜宾市翠屏区财政局从2004年7月1日起，正式启动并实施了非税收入“银行代收”工作，由预算外资金管理正式过渡到了政府非税收入管理，并已取得初步成效。

原非税收入管理模式存在的问题

非税收入征收的好坏对财政的运行有着重要的影响。目前实行的非税收入“专户储存”管理模式虽然在一定程度上起到了加强管理的作用，但也暴露出许多问题：一是综合财政作用发挥较弱。在预算资金核定上，同性质的单位使用一个标准，使有预算外收入的单位经费相对较多，形成了单位之间苦乐不

均，既违反了公平原则，又加大了财政预算内支出压力，阻碍了公共财政体系的建立和完善。二是利益部门化，违规收费现象屡禁不止。由于受利益趋使，为争取到更多的经费，执收单位不按规定执收，“以罚代法”现象时有发生，严重影响了政府的形象。三是部分非税收入成为单位“小金库”，逃避财政监督，形成资金“体外循环”。虽然实行了“专户储存”，但由于没有有效的监督和制约机制，财政及有关部门仅能靠事后检查发现问题。四是收入解缴不及时，甚至有“坐支”现象发生。单位执收后，不按规定及时解缴，资金在单位账户上滞留，收入征缴进度不准确，影响了财政资金的统筹安排。五是由于票据核销与缴款时间不同步，且工作量大，财政对票据管理有相当大的难度，出现一定的管理疏漏。因此，改革政府非税收入“专户储存”模式，实行“银行代收”征管方式势在必行。

非税收入“银行代收”的实践

政府非税收入“银行代收”，是对执收单位依据法律、法规规定和国务院、财政部、国家计委、省政府及省财政厅会同省物价局批准的行政性收费、事业性收费，法律、法规规定和经国务院或财政部批准的政府性基金（资金、附加），法律、法规和行政法规规定的罚没收入，国家机关财产收入、资本性收入和非经营性收入以及其他未纳入预算管理的财政性资金。按“收支两条线”的规定，实行执收单位只向缴费人或法人单位开具《非税收入一般缴款书》，由缴费人到财政部门指定的银行代收点缴款，资金直接缴入财政非税收入归集银行账户，并按区级部门预算进行管理。

翠屏区实行非税收入“银行代收”采用了三种具体解缴形式：一是由缴费人到就近银行代收网点、专柜缴费。对于执收单位对缴费人的缴费行为能够制约的收费项目，执收单位不再设立收入过渡账户，

括财政拨款的行政经费、事业经费（含政府采购资金、在职人员工资和离退休人员生活费支出等）、专项经费（包括中央、省各部门直拨的专项经费）、预算外资金等。

3. 加快信息系统建设步伐。转轨后，面对众多的预算单位、大量的

结算工作以及财政与银行、单位间频繁的信息交换，如信息系统不完善，财政资金的缴入、划拨、清算等环节将严重受阻，无疑会制约集中收付制度的实施。因此，要加快财政、国库、银行、单位间信息网络建设，完善国库集中收付系统功能，使

之与预算编制管理、工资统发、非税收入、政府采购以及代理银行、人民银行的系统相衔接，建立起统一财政收支的信息交换平台，实现信息共享，提高工作效率。

（作者单位：中铁十五集团第五工程有限公司）