

○ 詹静涛

国库集中支付制度： 财政资金使用安全性的有效保障

移性支出等。评价的对象分为两个层次：一是按照政府预算收支科目，对按功能分类的各项支出进行绩效评价。二是对具体的支出项目进行绩效评价。评价的内容包括两个方面：一是业务评价，即评价项目绩效目标的合理性及目标完成情况；二是财务评价，即评价项目的资金落实情况、实际支出情况、资金使用的经济合理性、财务管理状况等。

2. 建立绩效评价指标体系和绩效预算基础资料数据库。绩效评价要求同类项目支出的评价指标具有可比性，财政支出项目内容的复杂性、对象的多层次性、效益的多样性决定了绩效评价必须按照定性与定量相结合、统一性指标与专业性指标相结合的原则，建立起一套完整的绩效评价指标体系。通过建立完整的财政支出绩效评价指标体系和规模庞大的基础资料数据库，使项目的绩效目标能够量化、具体化，为评价各类项目的投入水平与支出效益及同类项目之间的横向对比分析提供技术支持。

3. 进一步深化部门预算改革，调整、充实部门预算的内容，逐步建立绩效预算体系。必须在预算编制环节引入绩效的内容：首先，建立体现部门战略规划的滚动预算制度，增强预算编制工作的科学性和前瞻性，为编制部门年度预算和实施绩效评价创造基础和条件。其次，建立体现部门年度绩效计划的新型部门年度预算制度，在安排部门完成年度工作计划所需经费时，应提出明确的绩效目标，将绩效评价结果作为安排下一年度预算的依据，并将年度预算置于滚动预算的约束之下，真正形成滚动预算计划的分年度实施预算。第三，对部门预算的内容进行必要的调整，清理和整合各个项目（包括计划、基金、工程等），重新界定基本支出和项目支出的内容，根据国家有关方针、政策和部门年度工作计划，按照优先保障和发展的领域安排项目支出预算，在部门预算报表的设计上，要增加项目绩效目标的内容。

4. 建立职责明确、分工合理、管理有效的绩效评价管理平台。财政部门作为绩效评价工作的主管部门，在绩效评价工作中应发挥统一组织、统一规划的主导作用；各政府部门主要负责本部门的绩效评价工作；基层单位按照规定和要求组织本单位的绩效自评工作，向主管部门报送绩效报告；社会中介机构参与绩效评价的具体工作。

5. 按照“积极试点，分步实施，逐步推进”的原则，深化绩效预算改革。首先，选择具备条件的项目进行绩效评价，总结试点经验，完善相关管理办法，逐步扩大试点范围。在此基础上，对所有的政府公共支出进行绩效评价，全面推开绩效评价工作。

（作者为财政部预算司司长）

财政部于2000年开始逐步推行国库集中支付制度改革，内容是建立国库单一账户体系，改革和规范财政资金支出支付程序，所有财政性资金均通过国库单一账户体系实行财政直接支付或财政授权支付。至2004年，中央已有140个一级预算单位、3000多个基层预算单位纳入国库集中支付范围；地方已有30个省（市、区）、150个地市和400多个县实施了国库集中支付改革。全面实施国库集中支付改革，将会更好地建立起财政资金安全使用的保障机制。

现行国库集中支付制对财政资金的安全保障作用显现

（一）建立国库集中支付系统，为财政资金安全使用提供技术支撑。本系统在保证财政资金使用安全性方面，主要有两个目标：一是通过建

立信息系统，规范相关的工作流程和业务人员操作行为，防范财政资金拨付中的违规操作；二是通过建立系统内严密的控制机制，保证每一笔财政资金的支付都严格控制在预算之内，使财政资金的支付处于有效的监控之下。目前，已初步建立了财政资金支付的安全防范机制。主要体现在：

1. 初步实现了内部相互监督的制约机制。设计了不同支付管理环节的规范工作流程，按不同的工作岗位设置了不同的职责和操作权限，实现对支付管理多人流水操作和业务的自动核对，形成了跨业务部门的相互监督制约。

2. 初步建立了对预算单位资金支付的控制机制。本系统能准确记录初始预算、调整预算及财政支出信息，以用款计划为基本支付依据实现对整个支付过程的控制，确保按预算拨款、按项目进度拨款。建立部门预算与执行过程的严格对应关系，保证预算执行与预算的一致性，防止资金挪用。支付信息与银行返回的实际付款信息核对无误后，方可确认记账。

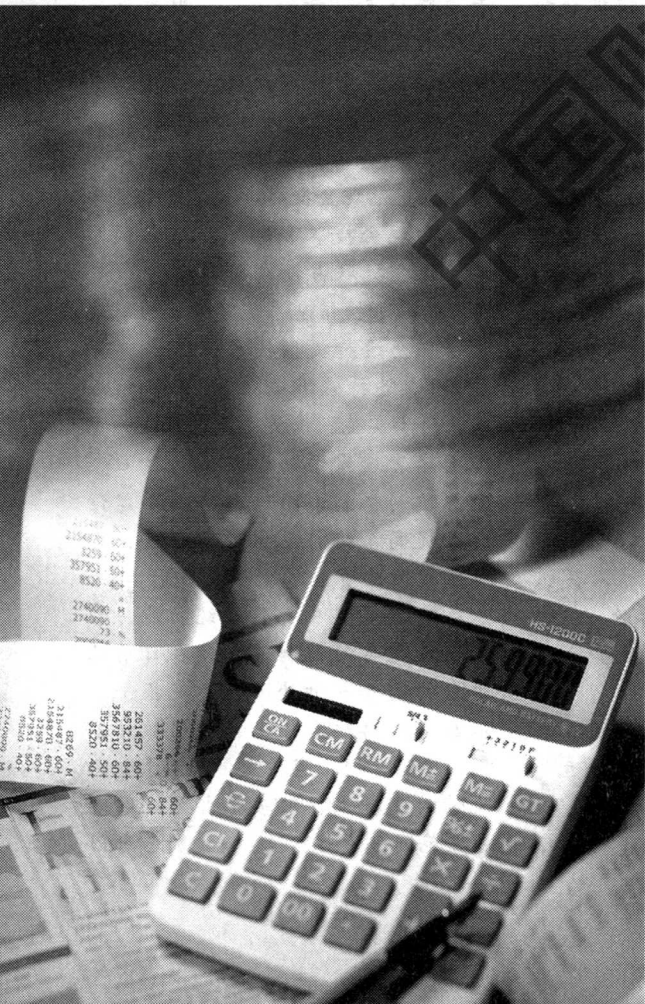
3. 提高了预算执行过程的透明度。系统完整记录了每个试点部门、预算单位、每个科目甚至部分项目的预算指标、用款计划和支出信息，信息明细程度和及时性明显提高。

（二）实施国库集中支付动态监控，加强财政资金监督管理。运用现代信息技术，初步建立了全新的财政资金收付监督制约机制，提高了财政资金收缴和拨付信息的透明度，加

强了财政对资金的事前事中监管，实现了对财政资金运行全过程的实时动态监测，有效地保障了财政资金的安全运行。在支付管理方面，对于已实施改革的单位，通过国库集中支付系统和动态监控系统，可以对预算单位支付每一笔资金的支付对象、支付数量等付款要素进行实时监测。一旦发现问题和疑点，能够有针对性地迅速进行核查。2003年，共发现61个试点部门、427个试点单位发生违规或不规范支付财政资金问题，涉及金额29.6亿元，对这些问题及时进行了查处。

（三）清理整顿预算单位银行账户，规范预算单位银行账户管理。严格控制并规范设置预算单位银行账户，是实行国库集中支付的一项基础性工作，是从源头上防范腐败的重要措施。2001年和2002年，开展了两次全国性的预算单位银行账户清理整顿和中央预算单位银行账户清理整顿。针对清理整顿中发现的问题和财政国库管理制度改革不断推进的需要，2002年对账户的设置、开立、变更和撤销等进行了规范，规定了中央预算单位银行账户财政审批制度，强化了账户管理和监督机制。银行账户财政审批工作中，财政部门认真把好账户的财务统管、开立审核和审批备案“三关”，建立了账户审批后的备案制度。

（四）实行政府采购制度改革，加强财政资金支出管理。政府采购的资金来源主要为财政资金，因此确保财政资金能安全、及时、准确地使用到采购项目中去十分重要。《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》规定，政府采购资金要由财政部门直接支付给供应商。当采购活动结束，采购人需按合同约定进行付款时，首先须向财政部门提交《财政直接支付申请书》和采购合同副本、质量验收报告、采购货物的付款



凭证等相关材料。财政部门重点是审核申请支付采购资金的合法性，审核无误后，按实际发生数从政府采购资金专户将资金直接拨付给供应商。政府采购项目实行财政直接拨付，减少了资金的拨付环节，有利于财政对支出实行有效的控制，有利于财政资金的专款专用和合理配置，保证了采购资金支付的准确性和及时性，也保证了财政资金使用的安全性。

国库集中支付在保证 财政资金使用安全性 方面仍存在的不足

(一)国库集中支付改革方面。由于目前国库集中支付改革仍在推进中，尚未完全到位，因此，制度设计上的保障资金安全性的功能作用还没有得到充分发挥。一是国库集中支付改革还没有覆盖到所有预算单位。截至目前，尚有少部分中央一级预算单位未纳入改革范围，即使纳入改革范围的部门也仍有一部分资金未纳入改革。二是财政授权支付中出现的违规问题较多。在授权支付过程中，由于基层预算单位自我约束力不强，容易发生违规支付和通过零余额账户向单位实有资金账户转移资金等问题。三是提取现金支出逃避监控。实行国库集中支付后，部门支出凡是通过银行转账的都在财政的动态监控之中，有些部门超正常提取现金，逃避财政监督。

(二)信息系统建设方面。一是系统功能不够完善。目前系统仅实现了对预算指标和用款计划的控制，还未直接与政府采购合同管理衔接。二是信息记录不够完备。系统还不具备预算执行中按经济分类记录的功能，会计记账的明细程度不够，尚不能进行支付信息的全程追踪。三是内部控制体系有待进一步

健全。

(三)预算单位银行账户管理方面。有的预算单位银行账户未纳入单位财务部门统一管理，账户资金沉淀数额大，在非银行金融机构开设存款账户，个别银行账户未纳入单位法定账簿核算或未在会计报表中反映等。还有些部门应撤销的账户没有按规定予以撤销。

(四)政府采购方面。一是政府采购范围和规模较小，采购项目结构单一，大量的采购行为还没有得到有效约束和规范。二是政府采购的透明度有待提高。目前只有50%左右的政府采购是通过公开招标方式完成的，实际工作中还存在着招标信息不在指定媒体披露的现象，信息披露的范围和广度还很有限。三是采购资金实行财政直接拨付的比重需进一步提高。

(五)预算单位内部制约机制和财务管理制度方面。

一些单位由于缺乏内控机制和监督机制，现有的财务制度执行不力，部门内对银行账户、现金、票据、支出等审核和管理缺乏统一规范的规定。目前发现的利用假发票和白条报账套取大量财政资金等问题，就反映出部门财务管理中的漏洞。

进一步提高财政资金使 用安全性的改革建议

提高财政资金使用安全性的基本思路是，逐步建立法规制度完善、程序科学严密、监管规范严格的，财政部门、预算单位、人民银行、代理银行权责明晰对称的，保障财政资金合规支付、使用的安全防护体系。

(一)深化国库集中支付制度改革，确立高度安全的财政资金运行新机制

1. 不断完善国库集中支付法律

法规体系。提升财政资金支付管理规定的法律层次，建立以财政资金支付管理条例及实施细则、财政资金专用支票和汇兑凭证管理办法等组成的统一规范的适应于各类财政资金支付的法制制度体系，修订国家金库条例和实施细则等，为确立新的财政国库管理制度提供根本性的法律保障。

2. 加快国库集中支付改革步伐，从广度和深度上扩大改革范围。积极稳妥地推进改革实施，2004年已有80%的中央部门纳入改革范围，2005年将在中央预算单位全面实施集中支付改革。在增加改革部门的同时，还要继续深化和规范改革程序，扩大改革的资金范围，将预算单位各项资金，包括政府性基金及预算外资金，逐步纳入集中支付范围。进一步扩大支付级次，将基层预算单位使用的各类财政资金全部实行国库集中支付。逐步实施中央专项转移支付资金由中央财政直接支付的改革。在中央和地方全面实施财政国库管理制度改革，建立高度安全的财政资金运行新机制。

3. 完善国库集中支付相关操作办法。规范现金提取方式，控制预算单位的现金提取和利用，限定预算部门现金提取占授权额度比例。

(二)加快信息系统建设，为财政资金安全运行提供技术保障

1. 坚持应用与安全并重的原则，同步实施，以集中支付系统为整个国库管理系统功能扩展的核心，完善控制机制、推进网络安全建设以及提高系统自动化处理程度，逐步实现财政资金的电子化支付。

2. 扩展集中支付系统功能，形成比较完善的控制体系。在目前已建成的国库支付外围信息交换平台以及部门财政直接支付和用款计划网上申请、网上审核支付、网上信息反馈的基础上，继续扩大系统网络覆盖范围，为财、税、库、行、部门

的全面联网打下基础，建立起财政与部门、代理银行、人民银行相互间的网络化处理模式。同时，相应地完善系统控制功能，结合政府采购改革的推进，将定单合同管理作为支付管理的前端，逐步形成采购申请—承诺—审核—支付的控制体系。

3. 统一支付记录明细程度，提高信息完整性。结合政府收支科目分类改革的推进和预算编制的细化，建立预算编制与预算执行过程严格的科目对应关系，统一支付记录明细程度。同时，围绕国库管理系统的整合，实现预算管理系统与集中支付系统的联接，实现总会计、用款计划、非税、工资管理等系统与集中支付系统的集成，形成完整的财政收支总账册，实现财政预算、国库部门、试点部门和试点单位对预算指标、用款计划、财政收支等完整财政资金信息的完全共享，实现系统对每一笔财政收支信息的全面记录，进一步提高预算执行透明度。

4. 实施网络安全防范措施，提高系统安全管理水平。在与部门、人民银行和代理银行联网后，要建立国库管理系统的三层构架模式，通过物理隔离等方式，将财政核心业务信息与外网相隔离，提高系统安全管理水平。

今后还要逐步拓展合同定单管理、现金与债务管理、预算执行分析以及内部审计等功能，最终建立扩展灵活、安全保障体系完善的大型网络化的现代财政国库管理信息系统。

(三) 加强国库动态监控，建立健全国库集中支付监督制约机制

1. 加快建立健全国库动态监控系统。对财政资金活动全过程进行实时动态监控，强化资金支付的事前和事中监督。在实时监控的基础上，逐步实现智能化监控，对于违规或不规范操作等支付活动实现自动分类预警，便于监控人员进行重点

核查，提高监控效率和管理水平。

2. 综合运用多种核查方式，加大对违规问题的查处力度。对监控中发现的重大问题，立即进行实地核查，可委托专员办或中介机构对有关专项或重大问题进行检查，及时纠正和处理违规问题，性质严重的移交有关机关查处。

3. 建立国库集中支付监督制约机制。建立财政部门、预算单位和代理银行财政资金支付清算的内控管理制度和相互制衡机制，建立健全财政外部监督管理制度。

4. 建立财政资金安全报告制度。研究财政资金安全等级评估指标，建立财政资金安全评价系统，对财政资金运行的安全性动态监测情况定期向有关领导报告，并根据违规违纪具体情况向相关部门通报。

(四) 继续加强预算单位银行账户管理

目前账户设置双轨制只是一个过渡，今后的发展方向是国库单一账户体系。在国库单一账户体系下，才能真正做到财政资金的统一管理、统一调度和统一核算。因此，对账户的设置要从严管理。通过执行账户审批、建立年检制度和强化日常监管等措施，建立起长效的预算单位银行账户管理制度体系和工作机制。同时，要加强对财政部门资金专户的管理。

(五) 扩大政府采购规模，规范操作

1. 进一步扩大政府采购的规模和范围。2004年政府采购规模要达到2000亿元，尤其要增加工程和服务采购项目，确保政府采购规模年均递增30%左右，大幅度扩大我国政府采购规模。

2. 进一步提高采购资金实行财政直接拨付的比重。对于非国库集中支付改革部门的政府采购项目，凡是适宜实行财政直接拨付的项目，都要由财政部门“政府采购资金

专户”集中拨付，直接将采购资金支付到供应商(中标商)账户，减少采购资金的支付环节，保证专款专用。

3. 在采购资金支付时，通过对政府采购方式和合同的重点审核，以及对预付款、分期付款计划和工程进度用款计划的审核等，确保其申请采购资金支付的合法性，防止单位虚领、冒领财政资金。

4. 建立政府采购卡制度。预算单位经常性的零星小额采购，必须持政府采购卡在指定场所采购，由代理行结算。政府采购卡既有利于扩大政府采购范围和规模，也减少了单位的现金支出。

5. 加强政府采购与现行国库集中支付制度的衔接，集中支付拨款审核时，要兼顾是否实行政府采购的基本信息。

6. 规范政府采购行为，能够实行公开招标的采购项目，尽量实行公开招标，防止暗箱操作。

(六) 建立健全部门内部制约机制

建立健全部门内部财务会计制约机制，做到经济业务事项和财务会计事项的相关人员职责权限相互分离、相互制约。财政部门一方面通过定期的监督检查，督促各单位建立健全行之有效的内部制约机制；另一方面主动指导、帮助各单位加强内部制约机制建设。

(七) 发挥代理银行在保障财政资金安全性方面的作用

规范代理银行的代理行为，保证按国库集中支付制度的相关规定来实施和操作。制定科学的代理银行代理财政业务付费管理办法，建立对代理银行的激励机制。完善代理银行信息反馈机制，将财政资金运行信息及时反馈到财政部门，为财政部门的资金支付提供可靠依据，并能及时发现、解决和纠正问题，防止违规问题的扩大。

(作者为财政部国库司司长)