

障工作的支持：

一是不断完善农村居民最低生活保障制度，确保农村贫困人口基本生活需要。自2004年1月1日起全市农村低保标准由每人每年600元提高到每人每年820元。根据新标准，市级财政安排农村低保专项补助资金，重点解决困难区(市)农村五保户、残疾人和大病重病家庭的基本生活问题，基本保障了全市2.64万户、5.2万人农村低保对象的基本生活需要。

二是安排专项资金，加大对农村弱势群体的社会抚恤、社会安置工作支持力度，进一步促进了农村社会的稳定和发展。

三是建立救灾应急援助制度，认真做好农村赈灾救济工作。几年来，在全市农村连续遭受特大自然灾害的情况下，市级财政积极筹措资金，除安排农业税灾歉减免补助资金外，又安排救灾资金用于对灾区农户、灾民进行救助，向农民发放粮食等生活用品，帮助农民修房建房，保证了灾区农民正常的生产和生活，稳定了社会。

四是结合征地制度改革，积极探索和推进建立农村养老保险机制工作。为建立健全失地农民社会保障制度，目前市财政正在认真进行专题调查研究，探索解决被征用土地的农民养老保险、失业保险和补偿等措施和办法，以保护农民利益，为加快城乡社会保障一体化发展创造条件。

实现农民增收与减负的良性互动

一是增加财政投入，进一步加快农村税费改革步伐。按照市委、市政府关于进一步深化农村税费改革，降低农业税税率，减轻农民负担的工作部署，2004年市郊崂山区、黄岛区、城阳区停征农业税，市郊五市(县级)减半征收农业税，力争2005年全部停征农业税。2004年，青岛市农民将进一步减轻负担2.3亿元，改革三年来累计减负达5.25亿元，目前农民人均负担只有48.8元，人均减负99元，减负率达到67%。为此，财政部门采取切实措施，认真贯彻落实市委、市政府确定的农业税税率调整政策以及市级对区(市)转移支付补助方案，今年市级对农村税费改革转移支付补助总额达2.2亿元。

二是认真扎实地开展对种粮农民的直接补贴改革工作。按照中央、省的统一部署和要求，将全市粮食风险基金的40%用于对种粮农民的直接补贴。全市通过公开、公示等程序，力争尽快将补贴发放到种粮农民手中，以切实保护种粮农民的利益。

(作者单位：山东省青岛市财政局)

需解决的几个问题 规范国库集中收付制度

○马杰 韩立权 周立国 张志刚



齐齐哈尔市按照公共财政的要求，结合本市具体情况，建立和完善了以财政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形式的国库管理制度，并成立了国库集中收付制度改革的执行机构会计核算中心。将资金的拨付、会计核算及出纳职责放在财政国库集中收付的执行部门，会计仍设在各预算单位，会计和出纳分设在两个单位，形成了强有力的制约机制。财政国库部门通过对预算单位的支付申请作出合规性审核并履行支付程序，同时实现预算执行的控制和监督，对不符合规定的支付行为拒绝执行或转入预算调整程序。有效地杜绝了滥收乱支问题，从源头上防止了腐败。到目前为止，已将市直党政机关及财政全部供养事业单位197户纳入了会计核算中心

管理,撤消了500多个分散账户,归并预算资金和行政性基金近7亿元。一年多来,会计核算中心共拒绝核销非法票据、超标准电话费、差旅费、未经政府采购部门批准的不合理支出160多万元。

齐齐哈尔市在国库集中支付改革方面迈出了稳健的一步,但在实际操作中还存在一些问题不容忽视。

1. 国库集中收付制度与会计集中核算制度尚未完全理顺。会计集中核算主要是减少单位违规支付和铺张浪费问题。国库集中支付主要是解决国库资金多环节拨付、多户头存放的弊端,相对于国库集中收付改革的目标要求来看,会计集中核算模式还有不足。一是资金虽较为集中地存放于市商业银行,但还没有形成财政资金支付的最佳途径,影响了财政资金的使用效率。二是对财政资金支出方式和程序不够明确,没有实施“直接支付为主,授权支付为辅”的支付模式。三是核算中心不仅工作量大,而且还承担了预算单位一部分财务风险和会计法律责任。

2. 单位财务管理职能需重新定位。实行会计集中核算后,取消了会计核算岗位,会计资料都由核算中心统一保管,导致个别单位财务管理淡化。同时,会计核算中心和预算单位对会计信息的占有不平衡,单位想了解自己的会计信息,手头又无账可查。有的单位则仍然保留原来的会计人员和岗位,没有节省人力、物力,客观上存在重复建账的问题。

3. 矛盾在会计核算中心凸显。现行财务支出指标与实际情况有较大差距,在报账业务的审核中,经常左右为难。这个矛盾在实施会计核算以前就已经存在,不过单位自己核算时,经单位财务负责人审批后就可入账处理。核算形式变

化后,问题和矛盾就显露在核算中心。预算单位招待费、差旅费超标准的情况时有发生。对于一些超出财务制度标准但属于合情、不合理或必要的支出,会计核算中心很难把握灵活性原则性的尺度。

4. 新的银行支付办法和国库集中收付工作流程不尽相符。经常出现计算机记账无法自动对账现象,不但影响了工作效率,同时也影响了记账及国库集中收付工作的质量。

在国库集中收付制度改革中,要妥善解决上述问题,我们认为必须采取以下对策:

1. 改革预算管理制度,实行预算统一编制。要改革预算编制办法,打破原有的财政全部、部分供养和不供养三种预算管理方式,将预算内外资金统一编制部门和单位综合财政预算。单位所有收入全额上缴财政,支出按照财政供给能力统筹安排。对于那些以经营创收为目的或可以取得收费收入,能够提供非公共产品的单位,要停止或减少财政供给。

2. 建立收支直达的国库收付制度,实行国库统一支付。在预算外资金“收支两条线”管理上,要实行“收缴分离、票款分离”的管理方式。改变财政直接向部门和单位拨付财政性资金的做法,所有财政性资金的支出,均要通过国库单一账户体系集中支付。单位所有税费收入直达国库或财政专户。撤消所有单位在银行开设的一切收支账户,统一在财政设立单位分户。支出要直达劳务提供者或商品供应商。单位各项经费支出必须依据核准后的月度收支计划实施,由财政统一拨付。单位所需商品、工程与服务,由政府采购中心按照采购管理办法实施,资金由会计核算中心结算。

3. 建立相关法律法规体系,为新制度提供法律保障。实行国库集

中收付制度后,国库账户体系、财政资金收缴方式和程序,甚至预算执行机制等内容都发生了较大变化,相应的法律法规就应按新的内容进行修改补充,以满足改革后的需要,从而避免改革的做法与有关法律法规的矛盾。另外,要制定统一规范的程序制度,保障新的财政国库管理模式顺利推行。

4. 建立高效快捷的网络信息系统。国库集中收付制的实施,使预算单位的资金支出路径发生了很大变化,必须重新建立财政管理模式和新型的财务信息系统,取消原来的条块分割,实现垂直财务管理。财务信息系统应建立在现有的会计核算中心系统基础上,对现有财务系统进行拓展与升级。这样一来,各预算单位都将和核算中心直接联网,所有的预算、控制、异地查询、统计分析、监控都在网上实现。目前齐齐哈尔部分地区已着手建立远程计算机查询系统,该系统建成后,单位财务人员坐在自己办公室的电脑前,输入密码,即可及时掌握本单位的全部会计资料。

(作者单位:黑龙江省齐齐哈尔市商业银行、市财政科研所、市会计核算中心)

