

# 财政国库管理制度改革

## 初见成效

○ 刘小燕 王范儒

长期以来,我省的财政性资金不是统一掌握在政府财政部门一家手中,而是分散在各部门各单位的账户上。一方面,各部门各单位重复和分散设置账户接受财政拨款,并从各自的账户进行各项财政开支。另一方面,在资金拨付程序上,财政部门依据批复的年度预算,按月、按季或按进度向预算单位账户直接拨付资金,有些大型专项资金甚至一次就拨付出去。这些资金拨付后,严重脱离财政部门的监督,资金“趴”在预算单位的银行账户上,如何用,何时用,都由预算单位决定,财政部门鞭长莫及,无权干涉。

为改变这种状况,彻底解决财权分散问题,近年来陕西省在加强财政支出管理方面进行了一系列探索,先后推行了收费统管,会议费和外事接待费财政统一结算、工资统发、政府采购、会计集中核算等改革,对有效规范财政支出行为,提高预算执行质量以及从源头上防止和治理腐败起到了积极的促进作用。但是,尚未形成统一的、集中的资金支付体系,没有从根本上解决财政资金严重分散、支付环节多、效率不高的问题,与规范的国库集中支付制度还有很大差距。为此,在总结近几年财政支出改革经验和做法的基础上,依据财政部关于地方财政国

库管理制度改革的要求,陕西省进行了财政国库管理制度改革试点。

**全面系统整合,统一纳入国库集中支付。**对省级预算单位已经进行的工资统发、会议费和外事接待费统一结算、行政事业单位统一采购等支出改革进行全面整合,将各项业务的支付环节纳入国库集中支付系统,由国库支付执行机构统一办理财政直接支付,将款项从财政零余额账户直接支付到个人工资账户、会议定点饭店账户、采购供应商或收款人账户,形成统一、集中、高效的财政资金支付体系。

**以点带面,难易结合,逐步扩大试点范围。**根据分步组织实施,积极稳妥推进的思路,从2002年11月1日起,在省建设厅、民政厅、司法厅、乡企局、教育厅5个一级预算单位和西北大学1个二级预算单位进行了国库集中支付改革试点。2003年元月1日又将省建设厅、民政厅、司法厅、乡企局下属二级预算单位共24户纳入试点范围。同时,对2003年度省级所有预算单位财政拨款安排的政府采购资金全面实行国库集中支付。从2003年7月起将省建设厅、民政厅、司法厅、卫生厅、林业厅、药监局、乡企局等7个一级预算单位及其所属部分基层单位的预算外资金纳入试点范围。

**制定改革试行方案和支付管理办法,规范操作。**如制定了《改革试点资金支付管理办法》,规范财政资金支出、支付过程的操作程序以及相关部门的管理职责;制定《改革试点会计核算办法》,对财政总预算会计(包括国库支付执行机构会计)、行政单位会计、事业单位会计的记账方法、账户设置作出规定;制定《改革试点资金银行支付清算办法》,重点规范财政部门、人民银行、代理银行间的资金清算行为,保证财政资金安全、及时地支付到商品或劳务供应者及用款单位,等等。另外,对集中支付中出现的诸如预借支票、同城特约委托收款等特殊业务,也制定了相关处理规定。

**结合实际,建立国库集中支付网络体系。**在财政部的支持下,开发了适合省级预算管理体制和财政支出改革实际的国库集中支付软件。软件包括预算单位网上申报、查询(BS版)管理系统,用款计划和支付申请审核、资金拨付和财政厅内部集中支付业务(CS版)管理等系统,为试点工作提供强有力的信息技术支持,提高了财政资金管理的科学性、规范性和透明度。

**清理账户,规范银行账户设置,建立单一账户体系。**从2001年8月开始,由省监察厅、财政厅、人

民银行西安分行、审计厅联合对全省行政事业单位的银行账户进行了清理整顿,摸清了各预算单位银行账户的开设情况,强化了单位银行账户的统一管理,撤并了违规开设和多头开设的银行账户,建立了行政事业单位银行账户开立、变更、撤销的财政审批和登记备案制度,从制度和管理机制上初步扭转了多头开户、重复开户的现象。同时,还着手建立了省级行政事业单位银行账户管理信息系统,为建立新的国库单一账户体系打下了基础。

#### 明确分工,界定有关部门职责。

人民银行西安分行国库根据财政国库支付执行机构的支付信息,做好与财政支付业务代理银行的资金清算,并负责对代理银行实施监督管理;预算单位负责编制预算和资金使用计划,搞好相应财务管理和会计核算,并按规定程序和要求向财政国库支付执行机构提出支付申请,实现支付;代理银行按照与财政国库部门签订的委托代理协议,保证资金准确支付,做好与人民银行国库的清算,并及时向财政部门反馈信息。

**慎重选择,确定代理银行。**经过招标,选择了资金实力雄厚、结算系统发达、营业网点较多和服务质量较好的光大银行西安分行、建设银行陕西省分行以及工商银行陕西省分行作为代理银行,并就有关各方的权利和义务等事项达成一致意见。

由于各项准备工作做得早,做得细,做得实,省级国库集中支付改革试点工作起步良好,进展顺利,实现了预期的目标。

一是增强了财政宏观调控能力。截至2003年7月20日,财政直接支付下达指标13104.2万元,开具直接支付令46笔,实际支出2981万元,应支未支10123.2万元;授权支付下达指标8541.3万元,支付中心下

达授权支付额度6475.5万元,各试点单位共开具授权支付凭证1290笔,通过预算单位零余额账户实际支付4271.4万元,预算单位应支未支款2204.1万元,两项合计共有63%的资金保留在国库。这表明过去分散沉淀和占压在各部门及所属单位账户上的财政资金都保留在国库。随着试点范围的逐步扩大,这部分资金规模将会越来越大,必将大大增强财政的宏观调控能力。

二是提高了财政资金使用的透明度,实现了对财政资金使用的全过程监督。通过财政国库集中支付,省财政厅能够全过程监测每个部门和单位的每一笔资金,可以对资金的支付对象、支付数量、付款科目、付款用途、付款账户、收款人、收款账户、交易时间、付款人账户余额等付款要素进行实时监测,当发现疑点问题时,能够迅速进行核查,当发现有违规支付行为时,能在事前加以制止。2002年12月31日,某厅机关欲将本年度结余的55.42万元业务费从单位零余额账户转到另外开设的账户上,被支付中心及时发现并予以制止。

三是提高了资金支付的效率。截至2003年7月20日,支付中心下达授权支付额度6475.5万元,各试点单位共开具授权支付令1290笔,通过预算单位零余额账户实际支付

4271.4万元。预算单位通过网上申报用款计划到财政厅业务处审核→国库处审批→国库支付中心下达传到代理银行只需几分钟时间。减少了试点单位使用财政资金的申请和拨付环节,基层单位用款更加及时和便利,既降低了费用,又缩短了上报时间,同时资金从财政部门账户到用款单位、商品或劳务供应者账户由过去的至少3天甚至更长时间缩短到现在的1天内完成,大大加快了资金支付的效率和速度,深受预算单位、用款单位以及收款人的欢迎。

四是提高了预算单位加强财务管理的意识和水平。通过国库集中支付系统,预算单位在数据录入、财务处理和数据上报等方面更为快捷、便利,支出管理更为细致,促进了预算单位财务管理由手工操作向电子化操作的转变,有利于提高其规范化科学管理水平。

五是实现了信息资源共享。在信息网络技术支持下,目前,省级财政部门、预算单位以及代理银行都实现了联网,各部门和各单位及其不同层次的管理人员按照设定的权限,可以在网上对预算执行信息数据进行查询、搜索、汇总,进行有效地利用,实现了信息资源共享,减少了管理成本,提高了工作效率。

(作者单位:陕西省财政厅)

