

的会计委派管理网络。

四、加大政府采购力度，提高 财政支出管理水平

焦作市从1999年开始探索推行政府采购制度，经过两年多的努力，取得了较好的成效。到2001年底，全市共进行招标2027次，采购总金额42691万元，节约资金5697万元，节支率12%，经济和社会效益显著。市直及六县(市)五区全部成立了政府采购机构并制定出台了相关制度和办法，形成了包括政府采购目录、政府采购计划编报、采购招标及采购资金管理在内的政府采购制度框架，同时按照“公开、公平、公正”的原则规范运作，搞好服务，切实提高政府采购管理水平。从范围上看，政府采购已从开始的车辆、办公机具、仪器设备逐步推广到政府工程、劳务和纸张、印刷等办公用品，进一步拓宽了采购领域。从管理上看，不仅设立了专家库、供应商库，开通了政府采购网站，而且拥有了软硬件一流的政府采购中心。在服务政府性支出采购的同时，政府采购中心吸引了一部分社会资金进场采购，政府采购有形市场正逐步形成，这对树立政府形象、规范经济程序而言是一笔巨大的财富。

五、创新财政监督体系

2001年，财政部门主动开展了以廉政建设制度创新为主题的研讨活动，在统一思想的基础上，出台了新的内部资金管理办法，按照“资金出入口规范化、管理模式化、操作程序化、监督提前化”的原则创新了财政资金监管新模式，确保了财政资金安全有效运行。监督提前介入和多环节制约是财政监督新模式的两大特点。从目前财政内部资金运行的机制和实际效果看，实行“三统一”、“四分离”的资金收支作业程序，不仅有效地杜绝了资金收支漏洞，保证了财政资金安全，而且对推进依法理财有着重大意义。目前我们已在全市财政系统全面推广新的财政资金管理新模式，并要求其他政府部门结合自己的实际情况借鉴完善内部资金管理办法。

推行财政国库管理制度改革

构建财政资金运行新机制

始于2002年4月的鹤壁市财政国库管理制度改革，紧密结合地方财政实际，以部门预算细化为基础，以财政信息网络为支撑，以政府资金全部纳入国库单一账户体系为基本模式，初步规范了资金的缴拨程序，实现了“收入一个筐子、支出一个口子、管理一条渠道、信息一套系统”，使政府资金从筹集到使用的全过程都处于政府财政的有效监督管理之下，从机制和源头上堵塞了漏洞，防止了腐败现象的发生。

(一) 清理单位银行账户，建立国库单一账户体系。财政国库管理制度改革的关键是银行账户管理，预算单位的银行账户要由财政部门开设和控制。据此，我们在财政部门成立了国库支付中心，建立了国库单一账户体系。该账户体系分两个层次进行管理。一是财政部门在人民银行开设国库存款账户，用于记录、核算和反映纳入预算管理的财政收入和支出活动；在商业银行开设预算外资金财政专户，用于记录、核算和反映预算外资金的收入、支出活动。两个账户都与财政国库支付中心在代理银行开设的账户进行清算，以实现财政资金的支付。二是国库支付中心在代理银行开设财政直接支付账户，用于记录、核算和反映包括工资、政府采购等在内的财政直接支付款项的支付、结算活动；在代理银行开设单位小额支出账户，用于记录、反映预算单位的零星购买和日常支出，监督财政授权预算单位支付的财政资金和单位其他资金的收付活动。

为保证财政性资金全部在国库单一账户体系内运作，我们对市直80余个行政单位的银行账户进行了清理。除远程单位和实行会计集中核算的会计工作站经财政部门认定批准，可在代理银行就近为其设立一个小额支出账户用于财政授权支付外，其他单位自行开设管理的所有账户都予以取消，全部纳入财政国库支付中心进行管理。通过清理，共撤销银行账户240多个，划转资金8000多万元。银行账户清理不仅治理了行政事业单位乱开账户的现象，也为建立国库单一账户体系奠定了基础，确保了改革的顺利运行。

(二) 落实“收支两条线”，规范资金缴拨程序。在对预算外资金实行“收

○ 鹤壁市财政局局长

郭南平

支两条线”管理的基础上,我们对财政性资金的收缴和拨付程序重新进行了规范,以实现收支两直达。

一是取消各单位的收入过渡户和待报解户,单位的各项收入由单位开具票据,款项由缴款人直接缴入国库单一账户体系。其中,纳入预算管理的非税收入,由缴款单位或缴款人将款项直接缴入国库;各项预算外收入,由缴款单位和缴款人直接缴入预算外资金财政专户;预算单位其他资金收入,直接缴入国库支付中心在国库单一账户体系中为预算单位开设的小额支出账户。对小额零散收入实行集中汇缴方式,由部门或单位在收缴收入的当日汇总缴入国库单一账户体系。

二是根据支付管理需要,将不同类型的支出分为财政直接支付和财政授权支付两种方式。对占财政支出比重较大的工资支出、政府采购支出以及基本建设等专项资金支出,预算单位只见指标不见钱,由财政部门根据预算单位申请,将资金通过国库单一账户体系直接支付到收款人或收款单位,确保专款专用。对占财政支出比重较小且支出比较零散的正常公用经费和单位其他资金,授权预算单位管理,由单位自行决定使用,通过国库支付中心转由代理银行向收款人付款。

(三)细化部门预算编制,加强对资金支付的计划管理。编制科学详尽的部门预算,有效实施对财政资金的计划管理,是实行国库集中支付的前提。为加强部门预算的编制工作,提高预算执行的约束力,我们将财政的预算编制和预算执行相对分离,充实和加强了财政的预算编制和预算执行职能。

一是按照“以收定支、综合平衡”的原则,以部门为主体和依托,将预算内收支、预算外收支、单位其他资金收支全部纳入部门预算编制范围,对部门预算的支出项目按财政直接支付和财政授权支付进行详细划分,提高了部门预算的可执行性。

二是结合机构改革和转变财政运行机制的要求,在财政局成立了国库科和国库支付中心,将原预算科的预算执行职责交由国库科承担。支付中心在国库科的业务指导下,配合国库科建立国

库单一账户体系,进行财政资金和预算单位其他资金的审核、支付、会计核算等业务。

三是在部门预算确定的年度支出指标内,根据不同项目的具体性质,编制分月用款计划,按照“均衡、适时、有效”的原则确定实际支付时限,强化资金的计划管理。实际执行时,由预算科下达年度预算指标,部门管理科审批用款计划,国库科下达月份用款额度,国库支付中心根据单位支付凭证,在预算指标和用款额度内办理资金支付。

(四)完善监督机制,构筑反腐败的新防线。通过改革将财政性资金全部纳入国库单一账户体系,改变了过去预算单位直接经管资金的状况,财政监督管理的方式、方法也发生了新的变化。

一是通过会计与出纳分离,建立财政与单位之间的相互监督制约机制。在不改变单位的资金使用权、财务管理权和会计核算权的前提下,会计职责仍留在预算单位,资金的拨付即出纳职责放到了财政国库部门。财政国库部门通过行使“出纳”职责,对财政性资金的支付过程进行监控,预算单位则按照预算和财务管理的要求,对财政国库部门进行监督。

二是强化财政部门内部监督。部门预算经人大批准后,作为财政监督局监督财政国库部门执行预算的依据,国库科向国库支付中心下达的用款额度,要经财政监督局复核审查。同时,财政监督局在国库支付中心设立财监岗,负责按下达的用款额度监督国库支付中心办理的支付业务,以确保资金支付按预算、按用款计划执行,减少预算执行中的随意性。

鹤壁市推行财政国库管理制度改革以来,财政国库支付中心共归集资金23743万元,办理支付业务4938笔,支付资金17761万元,其中,财政直接支付4673万元,占全部支付的26.3%。通过财政集中支付,财政性资金的资金结存率为28.6%。

(一)规范了预算执行程序,基层预算单位用款更加便捷。实行国库集中支付后,财政资金从国库单一账户体系直达供货商或用款单位,减少了资金划转过程中的层次和环节,使单位转款时

间大大缩短,方便了基层单位用款。过去财政资金从财政部门拨到单位,再从单位拨到供货商,少则3—4天,多的需要十几天才能完成;现在,只要有预算指标和用款计划,支付行为发生的当天,就可以在支付中心办完所有的用款手续。2002年,除统发工资和政府采购外,我们对参加河南经贸洽谈会、举办银酒杯国际地掷球邀请赛、召开晋冀豫豫中原协作区旅游联谊会等大型支付项目也实行了财政直接支付,方便快捷的服务,受到了用款单位的欢迎。

(二)增强了政府调控能力,资金运用使用更加高效。改革后,所有财政性资金的收付都在国库单一账户体系内运作,财政对单位只分配预算指标,下达用款计划,并不实际动用资金。只有在资金最终需支付给商品或劳务供应商时才实现最终支付,使资金在实际使用前都集中在国库单一账户体系内,从而有利于政府统一运筹、合理调度资金,增强了政府的调控能力。为现金调度整日奔波的现象减少了,发放干部教师工资不用再东拼西借,甚至一些亟需支付的支出项目在上级资金尚未到位的情况下也可以按照进度进行拨付了,这在以往分散收付的制度下是不可能实现的。

(三)提高了支出的透明度,资金支付信息更加明晰。实行财政国库集中支付后,资金实际都用到了哪些方面、用了多少,不仅预算单位清楚,财政部门也十分清楚,支出的透明度大大提高。一些主管部门通过“二次分配”截留基层单位一部分经费的做法行不通了;一些单位想通过虚造预算多谋取一点部门利益的作法失效了;同时支付信息的明细化也使财政更加深入地了解了单位的实际需求,为财政调整分配结构、优化资源配置提供了基础依据。

鹤壁市的财政国库管理制度改革促进了财政监管,变过去的事后监督为现在的全过程监督;促进了廉政建设,使单位和财政相互监督、相互制约的机制更加完善;促进了财政改革,为深化部门预算、政府采购、收支两条线、财政监督等改革奠定了基础;促进了财政部门工作作风的转变,规范了管理,改善了服务。