

深入推进 财政国库管理制度改革

○ 楼继伟

一、财政国库管理制度改革进展显著

国库集中收付制度改革是一项涉及整个财政管理的基础性改革,贯穿于预算执行的全过程,改革的政策性、技术性都很强,推行的难度很大。两年来,在党中央、国务院的高度重视和正确领导下,在各有关方面的大力支持和相互配合下,各级财政部门认真贯彻落实党中央、国务院的指示,改革正在顺利、平稳、扎实地向前推进,并取得了明显的阶段性成果。

(一) 财政国库管理制度改革框架基本确立

财政国库管理制度改革,既是财政管理的基础性、综合性工作,又是一项操作性、技术性很强的工作,必须有一套科学的方案和严密的制度作保障。2000年以来,在借鉴国际通行做法的基础上,结合我国实际,将改革的重点放在制度创新上,目前已初步确立了国库集中收付制度的基本框架。

1. 制定了财政国库管理制度改革的总体方案。2001年2月28日,国务院第95次总理办公会议原则同意了财政部会同中国人民银行起草的《财政国库管理制度改革方案》,确立了我国财政国库管理制度改革的目标、指导思想和原则、改革的内容、配套措施及实施步骤。改革方案明确提出,我国财政国库管理制度改革的目的是建立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形式的财政国库管理制度。为实现这一目标,一是要建立国库单一账户体系,所有财政性资金的收入和支出,都要纳入国库单一账户体系管理和核算;二是要以国库单一账户

体系为基础,改革财政资金收入收缴制度和支出支付管理制度;三是要做好各项配套改革,包括进行银行账户清理、深化预算编制改革、制定修订相关法律法规、建立健全财政管理信息系统和现代化支付系统、建立健全财政国库执行和国库现金管理机构以及加强监督制约机制等;四要按照先试点、后推开,积极稳妥、分步实施的原则推进改革。这个方案的确立,标志着财政国库管理制度改革的总体框架已经明确。

2. 基本建立了统一规范的财政资金支付管理制度。制定发布了《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》,对财政资金的支付管理作出了系统性规范。一是明确了国库单一账户体系中各类账户的功能、设立程序和管理要求等内容;二是确立了财政资金支付必须坚持按预算、按用款计划、按项目进度和按规定程序办理的“四按”原则;三是明确了用款计划的内容、格式、编制要求、报送和审批程序等;四是规范了财政直接支付和财政授权支付的具体操作流程;五是明确了财政国库管理制度改革过程中财政部门、中国人民银行国库部门、代理银行、试点部门及所属单位的职责和权限。同时,为了解决财政资金支付流程改变之后试点单位的会计核算和财政资金的银行清算问题,还制定了《财政国库管理制度改革试点会计核算办法》和《财政国库管理制度改革试点预算结余资金处理的有关规定》,与中国人民银行制定了《中央单位财政国库管理制度改革试点资金银行支付清算办法》等配套制度,基本形成了完整的支付管理制度体系。不仅规范了试点资金支付的管理,而且适应于各类财政资金的支付

管理。国务院已将这项制度列入立法计划,修改完善后将作为国务院行政法规(即条例)发布。这是财政资金支付管理制度体系建设的一个重大突破。

3. 收入收缴制度改革迈出重要步伐。长期以来,包括预算外资金在内的非税收入的收缴实行由执收单位设立过渡性存款账户、分散收缴的方式,收入从收缴到进入财政专户前,分散在各单位账户上,要经历一个较长的运行过程,难以进行有效的监督管理。过去虽然多次采取措施加强管理,但重点多在治理乱收费、规范资金用途等方面,没有对收入收缴环节进行系统的改革和规范。一些地方财政部门积极探索,对管理层次比较单一的部门实行了收缴分离等改革,积累了一定的经验。在此基础上,我们以预算外资金收入收缴管理改革为切入点,对收入收缴管理制度进行了改革。一是在账户管理上,由财政部门设立预算外资金财政专户,取消主管部门和执收单位设立的收入过渡性存款账户,对一些所属单位多、分布广、层次复杂的主管部门,由财政部门为执收单位开设财政汇缴专户,有效防止了已实现的收入分散在各单位存款账户的现象。二是在收缴程序上,以新的账户体系为基础,规范收入收缴程序,取消过去由主管部门所属的执收单位通过过渡性存款账户层层上缴的方式,改为实行直接缴库和集中汇缴。三是健全票据管理体系,将新设计的《非税收入一般缴款书》纳入票据管理体系,并与信息化管理紧密结合。四是运用现代信息技术,增加收入收缴的透明度,加强对预算外资金收入收缴的监督管理。按照改革内容的要求,制定发布了《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》和《中央单位预算外资金收入收缴管理改革试点办法》,对预算外资金、行政事业性收费、政府性基金等非税收入的收缴管理作了全面规范,基本形成了非税收入收缴管理制度改革的框架和制度体系。

4. 初步设计开发了财政管理支付系统运作平台,为财政国库管理制度改革提供了技术保障。为加快财政管理的信息化建设步伐,财政部在2000年8月成立了信息化工作小组,设计开发了政府财政管理信息系统。该系统包括预算编制和预算执行系统、收入管理系统、国库现金管理系统、国库收入总分类账系统和债务管理系统等。2001年3月,信息化工作小组结合国库集中收付改革的要求,设计开发了国库支付信息管理系统。2001年8月30日,第一笔财政直接支付试点资金顺利通过支付信息系统拨付,标志着国库集中收付制度改革在信息化建设方面迈出了重要的一步。2002年,信息化工作小组对财政国库管理支付信息系统做了进一步优化和完善,同时,还开发了收入收缴管理信息系统,并于7月初进行了试运行。这些信息系统的开发和运用,为国库集中收付的高效规范运作提供了重要的基础条件和技术支持。

5. 设立了国库收付执行机构,为财政国库管理制度改革提供了机构组织保障。为了适应国库集中收付的业务发展需要,经中编办批准,财政部于2001年7月成立了国库支付中心,建立了与新的财政国库管理制度相适应的管理机构体系。中心具体负责财政部和预算单位的银行账户管理、预算单位用款计划管理、财政直接支付的审核和支付、财政授权支付额度的下达、收入收缴管理、国债发行与兑付及国库现金管理、财政收支会计核算、信息系统的运行维护、收入收缴和支出支付业务的监督检查等工作。目前,支付中心的工作已经全面展开。这一机构的成立和正常运转,为国库集中收付制度改革的顺利进行提供了重要的机构组织保障。

(二) 中央部门改革试点工作取得初步成效

为了确保改革成功,改革方案和管理办法出台之前,财政部在国家计委、国家粮食局、交通部等部门的大力支持下,制定了粮库建设资金实行财政直接拨付的实施方案及管理办法、车辆购置税交通专项资金实行财政直接拨付的实施方案及管理办法,对部分粮库建设资金和车辆购置税交通专项资金实行了由财政直接拨付到项目单位的改革,并取得了成功,积累了操作经验,打开了改革的突破口。2001年,财政国库管理制度改革在水利部、科技部、财政部、国务院法制办、中国科学院、国家自然科学基金会等6个中央部门试点,当年纳入改革试点的资金170.23亿元。2002年,在取得经验的基础上,进一步修订完善了有关管理办法,试点范围进一步扩大,试点部门增加到23个。到目前,中央已有23个部门及所属612个基层预算单位,共计486亿元的资金纳入了国库集中支付的范围。在扩大支付改革试点范围的同时,2002年又确定了建设部等8个中央部门率先进行了包括预算外资金收入在内的非税收入收缴管理制度改革试点。7月1日,第一笔收入收缴业务已通过非税收入信息系统进行收缴,标志着我国财政国库管理制度改革又迈出了新的一步。

(三) 地方改革试点工作正在积极推进

在中央单位大力推进财政国库管理制度改革试点的同时,一些地方财政部门也按照国务院同意的改革方案,积极进行了改革试点。一是一些地区结合本地实际,对工资、政府采购资金、基建资金等部分财政专项资金实行了财政直接拨付。还有的地方对部分支农资金、煤矿关闭费用、下岗职工生活补助、企业亏损补贴、科技三项费用等资金实行了财政直接拨付,使财政部门能够控制现金流量,加强了国库资金的统一管理。二是一些省市率先在省级部门进行了改革试点。安徽省第一批16个部门236家预算单位以及一些地市已于2001年11月正式实施改革试点,2002年4月1日又新增了10个部门及所属49个预算单位进行了试点。四川省第一批14个部门及其所属73个二级预算单位

已纳入改革试点范围。三是多数地区正在按照要求积极做好改革的前期准备工作。四是实行会计集中核算的地方正逐步向财政国库管理制度改革过渡。

(四) 财政国库管理制度改革的成效不断显现

从中央 23 个部门和部分省市的试点情况看, 财政国库管理制度改革已经取得明显成效。一是从根本上解决了财政资金层层拨付, 流经环节多的问题。试点部门实行财政直接支付的资金, 通过国库单一账户直接支付到商品或劳务供应者; 实行财政授权支付的资金, 通过财政部门为预算单位开设的零余额账户支付到商品或劳务供应者, 资金不再沉淀在预算单位。二是提高了财政资金使用的透明度, 有利于从制度上解决以往资金使用过程中存在的截留、挤占、挪用等问题。在新的财政国库管理制度体系下, 财政国库管理部门能够运用信息网络系统全过程监测试点单位资金的支付活动。对预算单位支付每一笔资金的支付对象、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都可以进行实时监测。一旦发现问题和疑点, 能够迅速进行核查。财政资金运转的透明度大大提高, 监管力度明显加强, 有效地保障了财政资金支付的安全和高效。同时由于改革之后对预算执行信息的细化程度、全面性、准确性、及时性都大大提高, 也为及时、准确进行预算执行分析和控制创造了有利条件。三是提高了资金拨付效率和规范化程度。实行财政集中支付, 主管部门完成支付程序之后, 资金从财政部门账户到用款单位或收款人账户可在一天内完成。预算单位提出直接支付申请时, 必须按规范的程序和要求做好相关工作, 克服了以往存在的随意性。预算单位发出授权支付的支付令时, 必须考虑到整个支付过程对于预算单位和财政是双向透明、完整记录的, 也不敢随意使用资金。这些都大大加快了资金支付的效率和速度, 促进了支付过程的规范化管理, 方便了最终用款单位和收款人, 受到用款单位和收款人的普遍欢迎。四是促进了预算单位财务管理意识和水平的提高。试点实施以来, 预算单位认真按照用款计划申请使用财政资金, 资金使用的计划性、科学性和规范性得到加强。同时, 预算单位通过使用财政管理信息系统, 在数据录入、财务处理、数据上报等方面更为快捷、便利, 预算单位支出管理也更为细致, 管理水平也有新的提高。

中央和地方改革试点顺利实施及取得的成效说明, 经国务院同意的《财政国库管理制度改革方案》和依据改革方案制定的一系列管理制度, 是切实可行的。两年来的实践表明, 推进财政国库管理制度改革必须依靠党中央、国务院和各级党委、政府的领导和支持; 必须强化服务意识, 积极争取部门的理解和配合; 必须按照科学、系统、完整的方案和办法逐步推进。

希望各地在推进改革的过程中, 深入实际, 多搞一些调研, 多花一些精力与有关部门加强协调, 制定出既符合中央要求, 又切合本地实际的改革方案, 确保改革顺利推进。

二、进一步深化财政国库管理制度改革的几点要求

财政国库管理制度改革的方案和制度体系已基本确立, 下一步的重点是在继续完善制度的同时, 重点搞好改革的实施和推广工作。各级财政部门要按照总体规划、分步实施的原则, 采取有效措施, 认真做好各项基础性工作, 不断总结和积累改革经验, 加快改革的实施步伐。从 2003 年开始, 财政部将对各地改革进展情况进行督查, 争取在“十五”期间全面推行财政国库管理制度改革。为此, 当前和今后一段时间内, 要重点抓好以下工作:

(一) 切实加强财政国库管理制度改革工作的领导

财政国库管理制度改革对提高财政资金使用效益、推进财政管理的规范化、防止产生腐败都具有重要的现实意义, 在整个财政管理改革中具有重要的地位。各级财政部门要进一步统一思想, 提高认识, 把财政国库管理制度改革作为改革的重头戏认真抓好。要积极主动地向当地党委、政府汇报, 争取党政领导的重视与支持; 要上下一心, 同心同德, 加强对改革工作的领导。希望各地财政部门领导要大力关心和支持财政国库部门的工作, 配备思想政治素质高、事业心强, 敢于开拓进取、业务精的干部从事财政国库管理制度改革工作, 积极帮助他们解决工作中的困难, 加快改革步伐, 脚踏实地推进改革。

(二) 进一步完善财政国库管理制度改革的各项制度规定

为了推进改革, 财政部制定了一系列制度和管理办法, 在改革方案、支付办法、收入收缴办法、会计核算办法、银行清算办法等方面, 形成了比较完整的制度体系。财政部将根据改革试点中反映的情况和问题, 进一步修改和完善管理办法。同时, 还要就国库支票的使用、国库存款计息的管理、收入退库等问题, 及时制定相关制度和管理办法, 将财政国库管理制度创新推向新的阶段。各地财政部门原则上要参照中央的制度和办法推进改革试点, 并结合地方的特殊情况及时制定切实可行的操作方案和管理办法, 为改革提供制度保障。

(三) 进一步落实财政国库管理制度改革的各项配套措施

为了确保改革的顺利进行, 要与有关部门一起抓紧落实改革的各项配套措施。从财政国库管理制度改革的总体情况看, 改革本身进展比较顺利。但由于这项改革涉及多

方面配套措施的跟进,一些配套措施能否及时到位,将直接制约改革的深入。下一步要重点抓好清理预算单位银行账户,规范银行账户管理,深化预算编制改革和政府收支分类,建立健全现代化银行支付结算系统,加强监督制约机制等配套措施,并制定相关的管理制度。

(四) 认真抓好改革试点工作

各地要按照总体规划、分步实施的原则,在前期准备工作比较充分的前提下,争取今年年底前或明年年初,在省级部门进行改革试点,并向地市推进。已经进行改革试点的地方,要在总结经验,优化和完善管理办法的基础上,进一步扩大和深化改革。从中央部门的改革实践来看,选择试点部门要注意把握试点部门的代表性,先难后易,难易结合。既要选择一部分所属预算单位层次和资金来源渠道较多,情况比较复杂的部门,以积累改革的经验;也要选择一部分情况相对简单的部门,以扩大改革试点的范围。今后在新增加的试点部门中,还要选择一些部门同时进行支付管理制度改革和收入收缴管理制度改革试点。在改革试点初期,对纳入改革试点范围的部门可采取一些过渡性措施,主要对工资、大宗的服务、物品采购以及大中型基本建设项目投资实行财政直接支付;财政直接支付的范围可相对小一些,在预算不断规范,金财系统不断完善的前提下,将财政授权支付的预算单位级次逐步向下延伸。条件比较成熟的地方,可以按照改革方案和方法的要求做得更加规范。

(五) 加强“金财工程”建设,搞好技术保障

“金财工程”是推进国库集中收付制度改革、部门预算等公共财政管理改革的重要技术支撑。它是利用先进的信息技术支撑,以预算编制、国库集中收付和宏观经济预测为核心应用的政府财政管理综合信息系统。其综合性、复杂性、可控性和覆盖范围都将超过“金关”和“金税”工程,意义十分重大。正在建设的“金财工程”政府财政管理信息系统(GFMIS)由两大部分构成,一是包括预算管理、国库集中收付、国债管理等财政核心业务的管理系统和宏观经济预测系统,即财政业务应用系统;二是覆盖全国各级财政管理部门和财政资金使用部门的信息网络系统。

从财政国库管理操作系统来说,目标是按照改革方案和管理办法确定的制度规范和业务流程,建立财政部门、主管部门、代理银行专线联网基础上的自动化处理程序。在此基础上,用款计划管理,实现主管部门及其所属单位编制、调整、审批、报送用款计划,均在网上操作;财政直接支付管理,实现主管部门网上申请、财政部门网上审核、代理银行网上支付,并由代理银行反馈信息;财政授权支付管理,实现预算单位在财政授权的额度内开支付令支付资金,并将预算执行信息通过网上返回财政,支付

结算信息通过代理银行返回财政,实现财政、银行、主管部门的三方对账和双渠道监控,并按照宏观经济分析及管理、预算执行控制、财务会计核算等不同需求生成相关基础信息。财政部门通过自动化程序的操作,加强监控,并为各部门、各单位提供便捷、高效的服务。各地也要在财政部的统一指导下加强信息系统建设。

(六) 建立健全财政国库收付执行机构

根据国际通行做法,实行国库单一账户制度的国家,普遍设有不同形式的专门履行财政国库支付和现金管理职能的执行机构。财政部国库支付中心的人员,随着改革的深入和范围的扩大,还要及时充实和加强。地方要从实际出发为推进改革提供人员保证,不能因此而拖延改革。财政国库部门要与国库收付执行机构一道,做好国库管理的各项基础工作,包括选择代理银行,进行宣传动员,分清内部职责,印制账、证、表、单,进行账户清理和账务核对等,使改革试点工作有条不紊地进行。

(七) 切实帮助各部门加强业务培训和财务管理

财政国库管理制度改革,不改变预算单位的财务管理和会计核算权限,财政只是提供制度和办法,控制预算执行,搞好服务。在收支缴拨方式改变后,预算单位仍然是预算执行的主体,因此,单位的财务、会计管理只能加强,不能削弱。实行国库集中收付后,财政国库部门是一个大出纳,会计与出纳原为一个部门制约,现为两个部门制约,财务管理监督更透明,更规范,更有力。因此,必须进一步加强预算单位的业务培训。财政国库管理制度的推广过程,很大程度上也是一个培训过程,只有把培训工作真正做好了,使预算单位的相关领导和每个财务人员都了解掌握改革的制度规定和管理办法,改革推进才有可靠的保障。

(八) 努力提高财政国库部门干部的政治和业务素质

财政国库管理工作是一项业务性很强的工作,对干部的思想政治和业务素质要求都很高。做好这项工作,首先要求政治上要过硬,特别是在改革的关键时期,要有对党对人民高度负责的精神,勇于创新,锐意改革;在业务素质上,要具备广博的现代财政经济管理知识,对宏观经济、财政政策、金融管理、信息系统、财务会计等要有深刻的理解,特别要熟悉财政国库管理制度改革方案和制度办法。现在各地国库机构都是新组建的,人员来自各个方面,都面临一个知识更新的问题。财政国库部门的每位同志,都要进一步加强政治理论学习,加强业务学习,加强思想作风建设,不断提高自身素质;牢固树立“国库无小事”的观念,发扬求真务实、紧张严谨、团结协作、忠诚奉献的精神,勤学多思,埋头苦干,为推进财政国库管理制度改革做出自己的贡献。

(作者为财政部副部长)