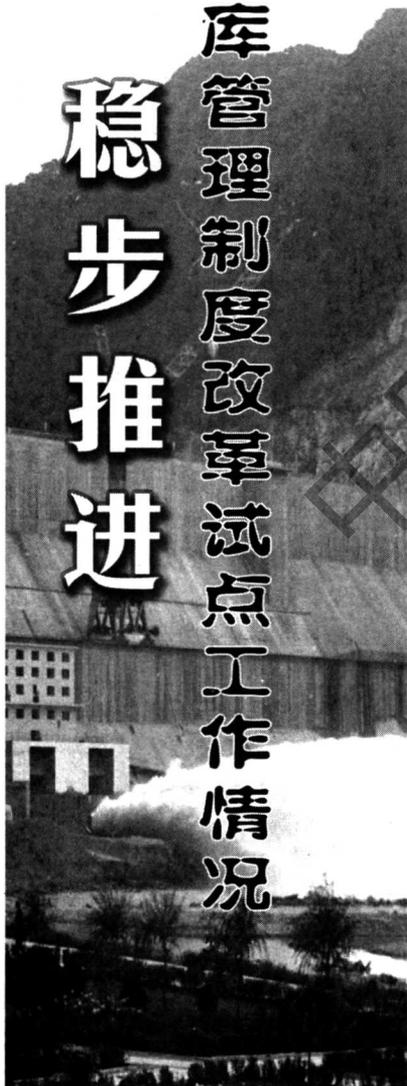


迎难而上 稳步推进

水利部财政国库管理制度改革试点工作情况



为了推进我国财政国库管理制度改革，2001年2月28日，国务院第95次总理办公会议确定水利部为财政国库管理制度改革试点单位。水利部按照财政国库管理制度改革总体部署和安排，积极、认真、稳妥地开展工作，目前，试点工作已经有条不紊地展开。

一、实施改革试点工作的进展及初步成效

水利部是国务院水利行政主管部门，水利部作为一级预算单位，下设30个直属二级预算单位和21个直属科研、事业单位，实行5级预算管理，基层预算单位近400个。按照财政部批复的水利部财政国库管理制度改革试点工作实施方案，水利部计划用三年的时间在水利系统全面实行新的财政国库管理制度。2001年自5月份开始进行试点前期的各项准备工作，完成了103个试点单位银行账户的开设工作。2001年水利部改革试点工作已推行到三级预算单位：部直属二级预算单位和委属三级预算单位共103个试点单位使用财政资金实行授权支付；7大流域机构本级机关和国防汛办、水电局的在职人员工资及国防汛办的物资采购资金实行财政直接支付，7个重点基建项目（每个流域机构各选一个）实行财政直接支付。试点工作开始以来，试点单位全部实行了授权支付，成功办理了临淮岗工程、长江隐蔽工程的直接支付。至此，水利部财政国库管理制度改革试点工作已进入正常运转程序。

水利资金的首笔财政直接支付业务，由财政部国库支付中心于11月20日按规范程序将预算资金直接支付到商品（劳务）供应商。该笔直接支付是水利部委临淮岗的防洪工程支出，支出金额8140万元，分别支付给安徽省水利建筑安装总公司、淮河水利委员会规划设计研究院、安徽省临淮岗洪水控制领导小组办公室。资金支付时，由水利部所属三级预算单位——淮河水利委员会临淮岗洪水控制工程建设管理局提出支付申请，按规定程序报请审批后报财政部国库支付中心，国库支付中心审核后签发支付令交代理银行——中国建设

银行，中国建设银行通过国库支付中心的零余额账户，将8140万元分别直接支付到上述3个商品（劳务）供应商的银行账户，并于11月20日当日按规定与中国人民银行清算完毕。这标志着财政国库管理制度改革取得新的进展。

水利部财政国库管理制度改革试点工作实施以来，已初见成效。主要表现在：一是基本解决了财政资金层层拨付、流经环节多的问题。纳入财政直接支付的资金，实现了从国库单一账户直接支付到用款单位或商品劳务供应商的要求；纳入授权支付的资金，只有支付行为发生时，才流出国库。试点部门各中间环节，不再有资金滞留、沉淀，资金支付比较快捷、通畅。二是提高了预算单位加强财务管理的意识和水平。水利部成立支付管理办公室，具体负责资金管理的工作。改革试点实施后，预算单位通过用款计划申请财政资金，控制资金使用，资金使用的计划性、科学性和规范性加强，在政府财政管理信息系统的支撑下，资金支出管理内容上更加细致，时间上更有主动性，预算资金的管理水平明显提高。三是提高了财政资金使用的透明度，解决了资金支付过程中可能出现的截留、挤占、挪用等问题。由于预算单位的账户上没有资金余额，预算单位只能按照财政下达的额度和用途支用资金，并且在银行的信息网络监控下，透明度比较高，从源头上防止违纪行为的发生。

二、水利部实施改革试点的复杂性和特点

把水利部列为财政国库管理制度改革试点单位之一，是因为水利部具有资金量大、管理层次多、地域分散、项目复杂等特点。在中央6个试点单位中，水利部是工作复杂程度和难度最大的单位，具体特点有：

1. 资金数量大、种类多。通过水利部下拨给直属单位和地方水利部门的资金数量大，主要是基本建设投资，涉及13类预算科目。水利资金来源种类多，有财政预算内资金、水利建设基金、国债资金，还有少量贴息资金等。

2. 水利单位涉及面广，层次多。水利部有7大流域机构和20多个直属二级事业单位，各流域机构还分别管辖流域内的省区，管理层次多达五级，如黄河流域管理委员会，管辖流域内有9个省区，面广、战线长，其他流域机构的管理级次也达到三、四级，而且水利基本建设项目都处在比较偏远的地区，交通不便，管理难度大。

3. 管理体制上的两级财政交叉。水利基本建设投资跨中央和地方两级财政，水利部和各流域机构与有关省水利厅(局)都有资金拨付关系；基本建设工程大多是同地方的拼盘项目，两级财政资金相互交叉。

4. 水利工程项目多、变化大，水利施工年度和财政年度不一致。水利基建项目多，除了水利部和流域机构直接管理的项目外，更多的项目是通过省里管理，项目投资大小不一；基建项目的建设过程中，工程概预算要随着国家政策、工程设计变更、地质及物价的变化等因素进行相应的调整，使项目投资变化比较大，加上水利施工的季节性，因此，资金支付上比较复杂。

5. 预算编制不够规范和细致。部门预算刚实行两年，目前，水利部的部门预算编制只细化到二级预算单位，有些基建项目的预算也没有细化到具体项目，而财政国库支付已经实行到三级单位，预算编制还不能完全满足支付管理的需要。

以上特点，增加了水利部实施改革试点的复杂性和工作难度。对此，水利部既充分认识，认真对待，又积极探索，研究和解决改革试点中遇到的各种问题，使改革试点能顺利进行。

三、实施改革试点工作的基本做法

根据《财政国库管理制度改革试点方案》的总体要求，针对水利部的行业特点，决定了水利部改革试点的成功具有重要指导意义。水利部党组对实施改革试点工作十分重视，部领导指出：“要接受这场挑战。”“要认真研究，积极配合财政部做好这项

工作。”在水利部党组重视与关心下，改革试点工作顺利推进。水利部主要抓了以下几项工作：

1. 做好动员宣传工作，为试点工作打下良好的思想基础。改革初期，难免会遇到种种困难。水利部认为，这些困难许多都是新老体制转换而引起的，会随着改革的不断深入而得到解决。针对试点单位认识上的差异，思想上的畏难情绪等，水利部采取多种形式，大力宣传改革的必要性、重要性、改革的目的及改革为水利事业的发展带来的机遇。多次组织专题研讨会，学习和研讨有关改革文件，先后两次召开水利部财政国库管理制度改革试点工作会议，部直属流域机构等28个单位的财务部门负责人和人事部门主管劳资的负责人近200人次参加了会议。经过广泛的宣传和动员，逐步统一了思想，提高了认识，使改革得到了各试点单位的理解和支持，为积极做好改革打下了良好的基础。

2. 成立专门机构，为实施试点工作提供组织保障。为做好改革试点工作，水利部在经济调节司专门成立国库集中支付管理办公室，抽调业务人员具体负责办理集中支付工作。同时各单位也都相应成立了机构或明确了人员，从组织和人员上保证了改革的顺利进行。

3. 制定符合水利行业特点的实施方案和管理细则。水利部结合水利部门的行业特点，制定了《水利部财政国库管理制度改革试点工作实施方案》，明确了试点工作的指导思想、实施原则、试点资金及试点单位的范围和实施步骤；制定了《水利部财政国库管理制度改革试点资金支付管理实施细则》，确保水利资金顺利支付，确保试点单位及时、方便、高效地申请和使用财政资金。

4. 加强培训，使广大财务人员尽快熟悉操作规程。有103个单位的财务负责人和业务人员近130人参加了培训，各流域机构也分别进行了业务培训，使大家对财政国库管理制度改革有了进一步的认识，明确了工作职责，了解了管理办法和操作规程。

5. 加强沟通与联系，及时解决试点实施中的实际问题。在试点过程

中，水利部经济调节司坚持与财政部、中国人民银行、代理银行及财政部驻各地专员办保持经常联系，及时解决了一些操作上的具体问题，减少了改革试点工作中的难度，同时通过沟通与联系，为财政国库管理制度改革的完善提供了意见和建议。

四、进一步深化改革试点的工作安排

2002年水利部将进一步加大财政国库管理制度改革的力度，在巩固、完善、提高的基础上，继续扩大直接支付和授权支付的范围，继续深化试点工作的级次，为实现2003年在水利部全面实施财政国库管理制度改革的总目标而努力工作。

1. 扩大财政直接支付的数量，使财政直接支付的项目达到35个。一是在现有7个重点基建项目的基础上，再增加8个基建项目；二是将水利部和各流域机构对全国20个地方水利厅(局)的拨款实行财政直接支付。

2. 深化财政授权支付的深度，扩大财政授权支付的范围。一是将财政授权支付深入推进到四级预算单位，选择三个四级预算单位作为财政授权支付的试点。二是将水利部所属全部130个三级预算单位实行财政授权支付。

3. 巩固、完善、提高现有的试点工作。要对现有财政授权支付进行巩固，在总结经验及完善相关改革配套措施的基础上，巩固改革成果；要进一步加大宣传和培训力度，在本系统再举办一至二期业务培训班，将改革的管理办法和操作规程等业务知识，培训到所有基层单位的行政领导、财务人员及有关业务部门的负责人；要对水利部实施财政直接支付和财政授权支付的有关具体问题进行调查研究，修订和完善实施细则，进一步明确用款计划、支付申请上报程序和支付系统软件的各项具体操作规程，进一步理顺内部及外部的各个环节，开发和建立适合水利系统业务特点的财政国库支付信息系统，稳步推进水利部系统的财政国库管理制度改革。

(财政部国库司供稿)