

财政集中支付制度改革的 实践与体会

○ 邢台市财政局局长 胡朝元

为建立与社会主义市场经济相适应的公共财政管理体系，进一步深化预算管理改革，硬化预算约束，堵塞支出管理上的漏洞，邢台市在实行集中支付制度方面进行了有益的探索。

一、集中支付制度改革进展情况

自去年以来，我市把政府集中支付制度改革列为加强党风廉政建设、强化财政监督的一项重大举措，市委、市政府领导高度重视，亲自部署，提出要求，并责成有关部门着力实施。

(一) 成立支付执行机构。设立了“邢台市政府集中支付中心”，属全额事业单位，隶属市财政局，工作人员从局机关及所属单位人员中择优选调。支付中心的职责是：统一办理和具体承担各预算单位的所有资金收付结算，对各支付事项进行审核监督。

(二) 招标优选代理银行。财政部门在人行、监察、审计等部门的参与下，在人大、政协等部门的监督下，经过发布公告、银行申请、实地考察、评委评议、签订协议等程序，选定实力较强，地理位置优越的银行作为代理银行。依托银行的结算系统集中办理支付业务。

(三) 制定了《实施方案》。以市委、市政府正式文件印发了《邢台市政府集中支付实施方案》，明确了

改革的指导思想和原则、目标模式、基本内容及实施步骤。市财政局在广泛征求各预算单位意见的基础上，制定下发了《邢台市政府集中支付实施细则》，进一步明确了支付中心的具体职责和运作程序。

(四) 预算单位已全部纳入集中支付管理。按照市政府要求，我市于去年11月18日召开市直所有行政和全额事业单位参加的动员大会，对市直政府集中支付工作进行安排部署。随后第一批16户预算单位正式纳入集中支付管理，标志着我集中支付改革进入实质性运作。纳入集中支付的各预算单位，须将账户移交到支付中心由支付中心统一开设，按照“统一谋划，划分类别，批次推进，逐步完善”的原则，我们首先选择收付行为较单纯的单位进行试点，之后选择有代表性的单位总结经验，在此基础上加以推广。为了防止银行间因存款流动引发大的波动，我们采取了按月分批纳入的办法，制定了各预算单位分期纳入时间表，有计划有步骤地开展这项工作。截至今年9月底，160多户预算单位已全部纳入集中支付管理，运行较平稳。

二、具体运作程序

我市在积极推进集中支付改革的过程中，注重改革的稳妥性，以便求得

各级各部门的理解和支持，保证改革顺利进行。对纳入集中管理的单位，支付中心按照“责权不变、集中支付、分户核算、封闭运行”的办法进行管理。

责权不变。凡纳入支付中心管理的部门和单位，将其在商业银行开设的预算内、外账户移交到支付中心，支付中心在总账户下开设各单位明细账户。在由支付中心统一开设总账户的基础上，各部门和单位的职责确保“五不变”：一是单位审批责权不变。各单位对财政性资金的所有权、支配支付的审批责权不变。二是资金开支渠道不变。各单位经常性支出、专项支出及自筹基建支出等各项资金的开支渠道不变。三是预算定额不变。根据单位的性质和特点，按有关政策要求确定的各单位的定额标准不做调整。四是资金性质不变。实行集中支付后，各单位预算内、外财政性资金及其它非财政性资金的性质不变。五是会计机构财务管理职责不变。会计机构行使的编制预算、会计核算、资产管理等职责均不变。

集中支付。支付中心具体管理中心账户，统一办理资金结算，办理政府集中支付。根据资金性质和用途，采用不同的支付程序。一是人员工资按照编制部门核定人员编制、人事部门核定人员工资、财政核拨经费、银行代发到人、及时足额到位的管理原

则,每月根据预算编审中心提供的工资表及按照有关规定代扣个人所得税等扣款情况,委托银行将实发工资发放到个人工资账户。二是设备购置费、修缮费以及大型会议、大宗采购业务等纳入政府采购目录的开支,由政府采购中心进行招标采购。货物经使用单位验收合格后,由支付中心向商品供应商或劳务提供者开具转账支票,办理统一支付。三是其他零星开支按照各单位业务量的大小,为单位开设存款专用卡,存储一定量的事业周转金。平时,零星的开支由单位办理,经单位主要领导审批后,方可到支付中心办理审核报销。支付中心不仅办理财政资金支付,还按单位设立资金账册和预算指标账进行会计核算,并对单位提供的原始凭证的合理性及真实性进行审核,实施会计监督。

分户核算。支付中心在指定代理银行设立“单一账户”,在总户下按部门、单位设置明细账,各预算单位共用一个账号,保证各单位能够对外进行独立的资金结算业务。对各预算单位的资金支付,依托代理银行的结算系统,统一由支付中心支付给商品供应商、劳务提供者及其他支付对象。财政资金不再分拨给各预算单位。

封闭运行。封闭运行有两方面的含义。一方面,纳入政府集中支付的范围是由财政预算内、外供给经费的行政事业单位,不仅包括一级会计单位,同时也包括其下属的基层会计单位;另一方面,审计、监察部门向支付中心派驻人员,监督审计由事后转变为事前、事中,实行关口前移。对超出预算限额的会议费、招待费、电话费等特定的开支项目与支付中心共同进行监督管理。同时,审计、监察部门定期或不定期对支付中心的日常工作进行监督检查,实施再监督,从而将监督工作贯穿于资金收付的整个流程。

三、取得的成效

从前一阶段试运行情况看,我市政府集中支付工作开展较为顺利,取得了初步的成效。

(一)通过集中各单位资金、统筹预算内外资金,增强了财政调控能力,在一定程度上缓解了财力紧张的矛盾。通过实行政府集中支付,把预算内资金真正统筹起来,工资优先确保,专款保证专用,市财政部门可以有计划地组织资金、调剂资金,提高了财政调控能力。

(二)硬化了预算约束,规范了各项开支,加强了对资金使用的监督。实行集中支付后,支付中心按照部门预算和财政制度进行审核和拨款,凡支出内容、款项与预算不符者不予支付,使部门预算落到了实处,从而硬化了预算约束;对预算单位每一笔支出的核销严格按照规定审核,凡不符合规定的,不予报销,从而堵塞了各种支出漏洞,强化了资金使用的监督和管理,确保了财政资金安全高效运行。支付中心通过对原始凭证的审核,规定五种不规范的凭证不予报销:一是缺少有关部门监制章的;二是所填内容与所盖财务印鉴不符的;三是凭证内容填写不全的;四是数字填写不清、大小写不一致的;五是超标准支出的款项。截至今年8月底,拒报原始凭证260张,拒付资金198万多元。

(三)简化了支出环节,提高了资金使用效益。改各单位分散开户为集中开户后,各单位的资金往来、财政资金拨付等都由财政专户直接一次拨付到位,不再层层划转,减少了中间环节,缩短了资金在途时间,同时也防止了专项资金被层层截留、挪用的情况,从而提高了资金的使用效益。

(四)提高了资金使用透明度,促进了廉政建设。取消单位账户后,单位的所有开支均在支付中心一个账户办理,改变了原来财政资金分散管理、单位多头开户、重复开户的混乱局面,资金使用、核算相分离,提高了财政性资金使用透明度,从源头上制止了腐败,促进了廉政建设。

(五)增强了单位的自律意识,有效遏制了单位开支的随意性。实行集中支付后,各单位和部门由过去经手用钱变为现在只见预算不见钱或只见物不见钱,截留、浪费、回扣等问题得到了有效遏制。同时,规范了单位的开支活动,过去群众反映强烈的不合理开支如招待费、电话费、会议费等得到了控制。

(六)规范了会计管理和会计核算手续,加强了财务管理。我市通过清理各单位账户,发现存在个人欠款等不少白条抵账现象,通过对集中管理单位以前的暂借款限期收回,共收缴欠款230余万元。

