

培植新技术并加快传统产业的更新改造。三是在发展传统基础产业的同时,大力支持科技含量高、附加值大、市场潜力广阔的名牌产品开发,尽可能地多吸引银行信贷资金、社会资金、国家专项资金和技改资金,为名牌产品开发做好资金储备工作。四是促进现代企业制度的建立,及时解决企业改组改制过程中出现的资产评估及相关的财务问题,制定切实可行的财政扶持办法。五是坚决依法制止乱收费,对那些阻碍生产力发展的各种不合理收费进行彻底清理,努力减轻企业负担,为生产力发展创造良好环境。

四、加强先进文化建设是实现财政振兴的战略性工程

先进文化建设是促进生产力发展、提高人民生活水平的原动力。文化建设的好与差直接或间接影响到经济发展的速度和质量。尽管这项投入不能在短期内取得明显的经济效益,但从发展上看,却对振兴财政具有战略性意义。具体工作:一是进一步落实好科教兴国战略,把教育事业当成有关民族兴衰的大事来抓。长春市财政在教育事业上不断加大投入力度,用于教育的预算支出占全部地方财政支出达到21%左右,使全市的教学基础设施、学生学习环境、教师待遇都有明显进步和提高。二是要继续为文艺搭好台,唱好经济戏。进一步扩大对具有本地特色的电影文化、汽车文化、生态文化、旅游文化的支持和投入,带动一、二产业的快速发展和第三产业的迅速壮大。在通过健康向上的文化艺术给人们带来巨大精神财富的同时,激发人们投身经济建设的热情。三是对于重要的文化事业如电视台、报社、图书出版、科普宣传等,继续加大资金支持力度,鼓励开展区域间及国际间的文化交流,帮助他们多出精品,更好地围绕党的宗旨弘扬主旋律。

(作者为长春市财政局局长)

支付制度的思考 关于建立国库集中

○ 储敏伟 孙敏

国库集中支付制度作为政府支出管理的重要手段和改革预算执行的必要保障,是建立公共财政框架的一大基石。然而,目前我国财政支出管理方面的矛盾和问题非常突出,已经严重影响到政府对财政资金的支配能力和使用效率,危害到整个财政体系的健康运行。因此,改革传统的分散支付制度、实行国库集中支付制度势在必行。

一、实行国库集中支付制度是一个系统工程

1. 国库集中支付以明确政府职能为首要前提。整个政府预算管理体制

的建立是以划分政府和市场各自的职能为基础的。只有明确了政府在国家事务和社会经济生活中的角色,才能确定政府应该通过税收、使用费、发行国债等方式筹集多少财政收入,分别用于哪些项目、各花费多少。国库集中支付制度要求各政府支出部门根据年初预算合理确定所需购买的商品和劳务或者它们所需调拨的资金数额,而制定预算计划本质上就是决定政府的支出安排。因此,明确政府职能和各级政府的事权范围是实行国库集中支付制度的基础和前提。

2. 国库集中支付以建立和完善部门预算为先决条件,并对部门预算的制定执行产生影响。国库集中支付与部门预算是相互配套、不可分割的。预算编制只有采用部门预算的方法,国库集中支付才能付诸实践,因为集中支付制下的分类账户本身就是按政府各支出部门设置的,各支出部门必须严格按照编制好的部门预算来确定用款项目和用款时间,并通过单一账户进行资金划拨。另一方面,国库分类账户和政府财务信息系统很好地反映了各部门资金的使用情况和预算执行效果以及存在的问题,有利于下一年度按照零基预算的方法重新编制新的部门预算。

3. 国库集中支付以建立国库单一账户体系为核心内容。国库单一账户集中了所有的财政资金,并且只有财政国库部门才可以签发支付命令,授权中央银行或其委托的商业银行付款,从而使政府的集权化支付成为可能,排除了其他政府部门自立账户、搞预算外资金的可能性,扩大了政府预算控制的范围,加强了控制力度。而与单一账户配套使用的国库分类账户只是记录部门预算的执行情况,不涉及资金的实际支付,便于国库对各支出部门的预算权限和预算执行情况进行监督。由此可见,国库单一账户体系是实行国库集中支付、充分发挥国库职能的核心内容与重要手段。

4. 国库集中支付以严格的监督控制体系为重要保障。完善责任机制、强化执法监督是有效发挥国库职能的必要保障。国库集中支付制度要充分发挥其强化预算约束和监督、提高资金使用效率等作用,离不开严格的监督执行机制,包括财政内部监督和外部监督。这是国库集中支付体系顺利运行的一个关键环节。

5. 国库集中支付与政府采购制度相互配合。国库集中支付的最大特点是资金流转链条非常短,支付程序简洁,各资金使用部门没有资金的直接支配权,因此填补了预算外资金管理方面的漏洞。但是,仅有集中支付制度还不足以保证政府支出的绝对合法性和安全性,因为它无法排除由于利益驱动而使支出部门与供货商勾结起来共同侵吞财政资金的可能性,即支出部门可以利用手中的支出权限,故意多购买商品、以高价购买商品或以市场价格购进残次伪劣商品,并与供货商分享其中的差价。遵循“公开、公平、公正”原则的政府公共采购制度使这种腐败行为失去了滋生和蔓延的土壤,因为此时支出部门只需将所需商品的规格和数量告知政府采购机构,由该机构负责具体的招标事宜,因而切断了支出部门与供货商之间的联系渠道。总而言之,国库集中支付与政府采购相配合有利于提高财政资金使用的透明度和效率。

二、我国建立国库集中支付体系必须解决的核心问题

(一) 有关管理体制和机构设置

管理体制和机构设置应遵循的原则是一个“简”字,要在现有的财政管理机构的基础上进行适当的调整和组建,人员可以从现有预算、财务人员中抽调。根据集中支付的程序,需要设置两大类机构:预算审核部门和资金支付部门。具体思路如下:

1. 财政部门国库资金管理机构负责财政资金的整体调度,审核预算单位的资金使用安排,并下达资金支付指令,对资金拨付和使用的全过程进行监督和调控。

2. 人民银行国库部门负责财政资金的出纳、结算业务和国库单一账户管理,并对国库资金的运行情况进行监督。

3. 资金支付中心为财政部门国库资金管理机构的直属部门,负责为各预算单位建立支出总账和分类账,根据国库资金管理机构的支付指令通知银行付款,并提供相应的财务信息。

4. 代理支付业务的商业银行接受人民银行委托,根据支付中心的指令具体承办财政资金的支付和结算业务。

(二) 有关资金管理方式

根据国库集中支付制度的基本内容和经合组织国家的共同经验,应建立单一账户与分类账户相结合的账户体系。我国目前应首先取消各预算单位原来的账户,在人民银行开设“国库单一账户”,将所有财政资金都存放于该账户,并在预算单位需要实际支付时,将资金从国库单一账户直接拨付给供应商。在此之前,资金应该始终存放于国库单一账户中。与此对应的是建立国库分类账册管理体系,即在国库单一账户下为每个预算单位都设立支出总账和分类账,记录它们各自的预算执行情况和资金使用情况。财政部门每年给预算单位下达预算指标,并审批预算单位提出的用款申请,委托支付中心办理具体的支付手续。

(三) 有关资金运行程序

资金管理方式的变革要求资金支付程序也随之进行改革。按照财政资金的用途和性质,可将支出分为大宗购买支出、工资性支出和其他支出三大类,分别适用不同的支付程序。

1. 大宗购买支出。指预算单位日常性和非日常性的大宗商品或劳务的购

买支出,由财政部门直接将资金拨付给商品供应商或劳务提供者。具体支付过程为:(1)预算单位根据预算安排提出购买申请;(2)政府采购中心或预算单位根据财政部门批准的采购要求,与供货商签订采购合同或劳务供应合同,预算单位按日或季计算支付金额,向财政部门提出支付申请(附供货发票);(3)国库资金管理机构按部门预算计划向人民银行国库开具拨付指令,并向支付中心下达支付通知;(4)人民银行通过联行系统将财政资金从国库单一账户拨付到委托的商业银行,支付中心向其代理的商业银行下达付款指令;(5)商业银行根据指令将资金转入供货商在本银行开立的账户中。

2. 工资性支出。指由财政预算列支的公务人员的个人工资性支出,包括工资和其他国家规定的各类补贴。具体支付程序为:(1)预算编制、人事和财政部门核定各预算单位每月所有公务人员的工资开支标准;(2)财政资金管理机构向人民银行国库和支付中心开具拨款指令;(3)人民银行将国库资金从国库单一账户拨入商业银行的工资账户,支付中心向商业银行下达支付指令;(4)商业银行按指令将资金转入职工个人账户或信用卡。

3. 其他支出。指预算单位日常发生的、零星支付的费用,如差旅费、业务招待费、水电费等。由于这些支付金额较小、发生频繁,适宜维持目前由各预算单位自行分散支付的办法,但应将支出控制在预算总支出的一定比例之内。支付程序如下:(1)国库资金管理机构核定各预算单位零星支出的总金额,并将国库资金直接拨入支付中心在代理商业银行的专门账户;(2)支付中心按规定向预算单位定期发放国库现金支票;(3)预算单位根据预算和具体情况,用国库现金支票支付,年终向财政部门报送年度财务决算表时要反映资金的具体使用情况;(4)现金支票持有人可以随时向商业银行要求兑

付。

(四) 有关支出委托手段

目前我国银行体系已经建立了比较完善的联行电子网络系统, 财政系统也在进一步推行电子化, 但总体而言计算机应用水平还比较落后, 财、税、库、行之间的联合信息网络尚未完全构建起来。在信息高速膨胀、网络经济风起云涌的时代, 国库系统也应先进的网络技术武装自己, 国库集中支付制度更离不开网络的支持。具体来说, 首先要大力开发与国库业务有关的应用软件程序, 包括国库会计核算、统计分析和预测以及综合管理软件, 建立起严密、安全的国库数据资料信息库, 以便及时获取财政资金运行的数据资料, 加强账户管理, 并运用先进的分析方法综合各类信息, 为政策制定提供依据。另一方面, 要健全财政、国库、银行之间的信息交流和稽核体系, 在财政部门、国库支付部门、人民银行、商业银行之间建立财政支付信息网络系统。

(五) 有关监督约束机制

健全的监督约束机制可以保证国库集中支付的顺利实行, 而我国约束机制软化、监督乏力、互相扯皮的现象却是一个老大难问题, 需要引起重视, 建立多层次的监督体系。

首先是法律法规方面的监督约束。应修改《预算法》, 规定我国采用国库集中支付制度。对于国库资金管理方式、资金运行程序、支付凭证、管理机构设置等也应明确加以规定。《会计法》、《银行法》应对国库会计核算体系、国库资金划拨和国库余额报告制度等有关内容进行修订。

其次是财政部门应对国库资金运行的全过程进行监控, 包括审核预算单位的年度预算安排和用款计划, 制定财政资金管理的有关制度规定, 对资金拨付的各个环节进行实时监控, 对各种信息进行综合分析, 及时发现问



尽管预算外资金在一定的历史条件下, 对促进国民经济和社会事业发展、支持一些重点产业项目的建设等方面发挥了积极的作用, 但其项目繁多、数额巨大、管理混乱也给经济发展带来了消极的影响, 对其加强管理意义重大。

一、规范管理, 合理调控

对预算外资金的管理, 关键是要使其规范化, 真正做到“有法可依、

有法必依、执法必严、违法必纠”, 否则, 无法管住更谈不上管好。

1. 清理收费项目。对执收单位下发“收费项目确认书”, 规定单位必须严格按照收费项目、范围、标准进行收费。财政、物价部门对收费立项须严格把关, 并将收费项目和标准公开, 增强透明度, 鼓励缴费主体大胆抵制乱收费。收费征管员要持证上岗, 征管机关要设立收费举报箱和社会收费监督举报电话, 对乱收费单位和个人进行认真检查、有力督促。

题并提出解决方案。

再次是人民银行国库对于国库单一账户的收付具有监督责任。除了本身要严格依照财政部门的拨付指令行事外, 对其委托的商业银行有关财政资金拨付过程要加强管理和监督, 每日都要核对国库单一账户余额。

第四是国家审计署可以对国库资金的运行情况进行审计, 此谓外部监督。审计署的外部监督要做到客观公正, 善于发现问题。因此审计署每年

定期组织专业人员对国库资金进行审计是财政内部监督的必要补充。

最后是政府支出部门和供货商可以对银行资金结算速度和效率进行监督, 检查商业银行是否有故意压票、延期付款或占用客户资金的违法行为, 款项计算是否正确。政府支出部门还可以监督有关机构是否及时、合法地审批预算单位的预算安排和用款计划, 是否及时下达拨付指令并付款。

(作者单位: 上海财经大学)