

力保证这些政策的落实到位。但是, 在一些单位也存在着干部、教师工资被挤占、挪用的现象, 而另一些单位又存在滥发工资、补贴等严重违反财经纪律的现象。为了进一步规范工资发放形式, 提高财政资金效益, 1999年底, 沙市区在1995年以来实行银行代发工资的基础上, 充分利用集中核算、集中支付制度改革成果, 开始进行工资兑付改革, 具体操作程序是: “编办核编、人事核标、财政核资、集中支付、银行代发”。

(三)

实行统一收支核算、单一账户的管理办法, 无论是对行政单位的财务管理, 还是对加强财政内部监督, 都起到了较大的促进作用, 收到了单位满意、财政部门满意、政府满意、群众满意的四满意效果。

在谈到沙市区的改革时, 湖北省财政厅厅长童道友说, 国库集中支付是市场经济国家管理财政资金普遍使用的一种制度, 所有支出单位不得在银行开立自己的账户, 而由财政部门集中开立账户, 为所有支出单位办理支出。沙市区的做法, 符合中央要求实行国库集中支付制度的改革方向, 是向市场经济条件下深化财政改革迈出了关键一步, 将大大促进财政预算管理逐步走向国库单一账户制度。

沙市区区长辛正荣认为, 通过财政资金的集中管理、规范使用, 缓解了地方财力紧张的困难, 增强了政府的调控能力。自1995年建区以来, 全区地方财政收入以年均20.2%的速度增长, 而财政支出只递增10.7%, 其中行政管理费支出仅递增7.9%。行政单位的预算外资金实现了“两个100%”, 即专户储存面达到100%, 专户储存额达到100%。核算中心将各单位闲散、间歇资金集中在一起, 起到了“蓄水池”的作用, 政府可以集中资金临时调度解决突发性问题。沙市区建区以来, 即使在元旦春节期间, 税收收入极少或上级未调资金的

情况下, 经费也从未出现过跨月支付的现象。

中共沙市区纪委书记张依涛接受记者采访时说, 改革从根本上制止了多头开户、逃避财政监督的现象。多家用钱, 一家管账, 避免了暗室操作, 使预算单位的核算接受公众监督, 各单位的财政支出得到有效监控, 加大了财务收支的透明度, 给群众一个明白, 还干部一个清白, 密切了干群关系, 为制止各种违纪违规行为筑起了一道坚固的防线, 使腐败分子不敢腐败, 不能腐败。

荆州市财政局长姜昌琪认为, 通过对各单位财务核算活动的集中, 把繁琐复杂、专业性强的财务核算从党政机关日常工作中分离出来, 适应了政府部门机构改革和反腐倡廉的需要。由专业人员集中管理, 完善了各项原始凭证和记账凭证的填制和审核制度, 建立健全了账簿使用和管理制度、内部控制制度; 通过专业人员的规范核算, 单位财务清楚、账务清晰, 保证了会计信息的真实性、准确性, 从根本上消除了真账假算、假账真算的财务虚假现象。沙市区建区5年来, 由核算中心代理财务的几十家单位无一发生经济问题和乱拉、乱借现象。同时, 还节约了财会人员编制, 有效地减轻了财政负担。

沙市区教委党组书记徐建中说, 合并之初, 对教育经费的落实特别是教师工资能否及时足额发放人们都十分担忧。但建区5年来, 通过推行财政集中支付制, 使教育经费的使用效益不断提高, 教师工资不但能够及时足额发放, 而且可比原来提前5-10天发放。特别是在预算内资金调度发生暂时困难时, 区财政充分利用调度集中的财政性资金, 及时优先发放教师工资, 保证了学校的正常教育、教学活动。5年来, 区财政在极度困难的情况下, 集中资金投入教育基建达1600万元, 消除危房6018平方米, 新建校舍21752平方米, 重点建设了区实验小学等窗口学校, 并改造了一批薄弱学校。

国库支付制度改革亟待改革

○ 张天强 杜江龙

改革开放以来, 我国财政支出占国民生产总值的比重逐年下降, 从1980年的27.2%下降到1998年的12.3%。财政支出比重过低, 严重削弱了财政的基本职能。从长远来看, 振兴国家财政必须提高财政收入比重, 但从当前的实际情况来看, 各项改革措施的推进不允许大幅度提高财政收入比重, 因此, 只有通过提高财政支出效率来弥补财政收入的不足。建立国库集中支付制度可以有效提高财政支出效率, 因此, 应不失时机地改革现行国库支付制度。

一、现行国库支付制度及其弊端

端

我国目前实行的是国库分散支付制度,财政部门根据预算安排,直接将预算资金从国库经人民银行拨付到预算单位在商业银行开设的账户,预算单位根据国家有关规定和预算要求,自行支付各类款项,购买商品和劳务。年度终了时,预算单位编制并向财政部报送财务决算报表。这一支付制度的最大弊端是,财政资金分散在预算单位在商业银行开设的各种账户中,预算单位可以随意支取资金,缺乏应有监督,使用效益低下,财政资金的“部门、单位”所有制倾向越来越明显。实践表明,现行的国库支付结算制度的不适应性越来越明显。

二、改革国库支付结算制度的具体设想

借鉴国外发达国家的经验,根据财政资金的特点及不同用途,我国国库支付可以分为三类:一是集中性支付,二是工资性支付,三是零星支付。与此相适应,不同的国库支付也应实行不同的支付结算方式。

集中性支付。主要用于支付预算单位日常性的大宗商品或劳务,如会议费、邮电费、水电费等,非日常性的大宗商品或劳务的支出,如购置交通工具、电子设备等。具体支付过程是:预算单位根据财政部预算批复,分类向财政部提出申请;根据各预算单位商品或劳务的需求情况,由政府采购中心或预算单位与供应商签订商品或劳务供应合同;供应商根据合同按照预算单位的需要提供商品或劳务;预算单位分月或分季向财政部发出付款申请单,并附供应商开出的供货发票;财政部接到拨款申请单,经审核无误后,向中央总金库签发拨款凭证;中央总金库在接到财政部签发的拨款凭证并审核后,通知人民银行营业部将款项拨付到供应商在商业银行开设的账户;商业银行在收到人民银行拨付的款项后,向供应商发出收款通知。

工资性支付。主要用于支付公务员

的个人工资和国家规定对个人的各类补贴。由各预算单位每月向财政部报送所有公务员的工资和补贴情况,财政部在审核后,直接通过国库支付给公务员在商业银行的个人信用卡或金融账户上。

零星支付。主要是各预算单位的日常的、零星费用支付,如差旅费等支出。对于这类支出,仍维持现行的国库分散支付制度,控制在预算总支出的一定比例以内,由各预算单位根据预算和具体情况自行支付。支付情况由预算单位在年度终了时向财政部报送的年度财务决算中反映。

适应国库集中支付制度的需要,建立符合我国国情的国库支付结算体制,对我国社会主义市场经济的建设有重要意义。能够实现政府对政府资金的集中化管理和使用,避免财政资金分散,增强国家财力,加强财政政策的宏观调控和实施力度;能够减少支付环节,有利于加强对财政资金支出的监督和管理,减少政府资金流失,杜绝不合理的支出,提高资金的使用效率和效益;能够细化、硬化财政支出资金的分类监督管理,掌握各预算单位的每一笔资金的用途、用款时间、付款对象等,有效减少财政资金使用方面的损失浪费和抑制腐败;扭转财政资金“部门、单位”所有制倾向,建立新型的理财、用财理念。

三、实行国库集中支付制度需要配套解决的几个问题

国库支付制度的改革是一项系统工程,涉及面广,工程量大,它不仅仅只是简单的将财政资金实行集中支付,还涉及到集中支付机构的设置、部门职责的调整、支付信息系统的建立等一系列需要进行的配套改革。

1. 支付机构的设置。实行国库集中支付制度应当建立必要的集中支付机构,机构设立后,各级财政部门的预算管理机构要相应精简,转换职能,主要负责财政预算的综合平衡。集中支付机构的人员可以从财政部门预算管

理机构和各预算部门、预算单位的现有预算、财务管理人員中选调。

2. 部门职能分工的调整。实行国库集中支付制度,部门职能分工必须相应进行调整。取消各预算部门及其他相关部门在商业银行开立的预算内外资金账户,将这些资金集中于财政部门在中央银行开立的国库单一账户中,这些部门的预算和财务管理职能将大大削弱,主要职责就是审核预算执行的真实性,不再办理各项支付事宜。同时,财政部门的预算、财务管理职能则需要进一步加强,除了现有的预算、财务管理职能以外,还需要严格审核各部门的每一项预算支出,强化预算管理。总之,要逐步消除单位和部门预算、财务管理的中间环节,为全面推行国库集中支付制度创造条件。

3. 财政支付信息系统的建设。信息技术的应用对于国库管理来说十分重要。电子信息和支付系统是保证国库集中支付系统正常运行的必要条件和手段,大量重复操作的自动化,不仅会改进政府的支付体系,还能保证及时、准确地获得财政宏观调控需要的数据。所有经合组织国家都已高度依赖计算机系统每日生成的大量与国库管理和财政政策相关的报告。因此,建立国库集中支付制度,必须建立发达的财政支付信息系统。建立财政支付信息系统,应满足如下要求:确保各项支付符合有关规定和进行有效控制,使财政支付的记账和按功能分类完全结合起来,保证完整和及时地得到数据,快速汇总来自各部门和各地方的支付数据,及时为财政决策提供有关信息。建立财政支付信息网络系统后,财政部门应对每项财政支出情况和每天国库资金的余额进行监督和控制,以灵活调度国库资金。同时,必须加强对财政支付信息系统的管理,以确保国库资金的安全。

(作者单位:财政部国债金融司)