

国库集中支付制度面临的问题及政策建议

□ 穆林娟 袁琳

实行国库集中支付是我国当前预算改革的重要举措。其基本内容是通过财政部门在中央银行设立统一的银行账户,将各预算单位的预算资金统一由财政部门监管,不再拨付给各单位分散管理,而是由国库把各预算单位采购商品和劳务的预算资金直接支付给供应商。这一财政支出管理体制对加强各行政单位资金的集中监控、抑制腐败、增强政府宏观经济调控能力并促进公共财政支出体系的建立将产生重大意义。

本文重点探讨在全面推行国库集中支付制度后,对各预算单位和财政部门两个层面所带来的管理理念、会计核算、资金控制重点、内部控制制度和信息技术等一系列变化以及理论和政策上亟待解决的问题,并提出个人的一些设想和建议。

一、国库集中支付带来的资金管理的变化

(一)会计核算制度的改变

由于国库集中支付强化了资金的统一管理,为规范会计核算工作,提高会计信息质量,促进会计监督作用奠定了制度基础。为配合国库集中支付制度的实施,会计必须采用集中核算制度。这一新的会计制度的建立改变了原有的预算会计的核算与监督体制,加重了财政部门的责任。在财政部门为统一核算中心的基础上,以预算资金的整体为对象,集中反映和核算所有预算单位资金的收入、支出情况。因此对预算会计信息提出了更高的要求,不仅要求核算中心提供预算资金收支流量方面的信息,还要提供资产存量方面的信息;不仅反映各预算单位资金运动的全过程,还必须反映与政府采购部门、供销商及银行之间的资金流动全过程;实现对参与集中核算单位的“六统一”:基础数据统一、账务统一、票据统一、报表统一、资产管理统一、资金管理统一。

(二)资金支出路径和控制点的改变

国库集中支付、政府采购制度的实施使预算单位的资

金支出路径发生了重大变化。预算资金由原来层层下拨给预算单位,预算单位按年度预算支付给职工或者商品和劳务供应商,改变为由财政部门统一管理,设立统一的银行账户,不再将资金下拨到预算单位,只给预算单位下达预算指标。各会计核算中心定期根据各预算单位用款申请按批准的预算结合政府采购的实际情况,直接将资金支付给商品和劳务的供应者。即预算单位的人员经费由财政部门通过中央银行——各单位开户的商业银行——工资折方式直接向职工支付;预算单位的小额零星支出,通过中央银行——财政核算中心——行政单位支付;预算单位的专项支出按预算指标通过中央银行——财政核算中心——政府采购部门——商品供应商直接支付。

资金运动的改变同时也伴随着预算资金支出控制权与使用权的改变。在预算资金支出的管理过程中,预算单位对资金的控制权被大大削弱,改变了过去由各预算单位自行批准并使用的资金支配方式,代之以财政部门通过结算中心对预算资金实施事前、事中和事后的全方位控制,使预算资金支出的审批权、控制权、监督权高度集中于财政部门。

(三)预算编制制度的改变

伴随国库集中支付的推行,预算编制制度也发生了改变。预算编制过程改变为:目前财政部要求各地方采取零基预算,以各部门为单位,集中统一管理部门公共资源,统一编制部门、所属单位、项目的预算,并将各部门预算汇总上报财政部门,经财政部门审核批准后下达预算指标。预算支出过程改变为:首先由预算单位提出申请、报经财政部门审核预算(包括支出用途、金额、预算进度)、政府采购预算与之配套、最终交付预算单位使用,不允许任意调整和改变预算。整个预算编制与执行要求授权清晰、职责分明、监控到位,使预算真正成为监控资金安全、高效的制度保障。

(四)资金内部控制制度的改变

改革前预算单位的内部控制一般有:预算编制和资金

管理各岗位职责、基本业务流程规范、资金管理方法及业务操作规范等;资金管理制度改革后,各单位的采购由财政统一支出,财务活动集中于会计核算中心进行,因此内部控制重心主要是预算编制、实物资产管理、备用金使用及管理方法和报账员岗位职责。各预算单位的资金控制的重心由现金管理向预算编制、预算申请计划和实物资产管理过渡。特别是预算编制管理工作尤为重要,它是实行国库集中支付的起点,也是日常预算单位资金支付的依据。财政部门会计核算中心的内部控制的重心主要包括:预算编制与审核(以各预算单位为基础)、与政府采购部门的协调、资金支出计划、实物资产总量控制、基本会计核算与业务流程规范等,担负审批、核算、监控等全方位的责任。

二、实行国库集中支付后资金管理所面临的新问题

(一)预算编制与资金管理、政府采购之间缺乏衔接

实行了国库集中支付制度以后,预算的编制与执行虽然也进行了适当的调整,但与资金支出管理改革还不配套,其所遇到的问题主要表现在:1、各单位应当采用“零基预算编制法”编制预算,但是在预算编制过程中还大量地存在着“各类预算基数加增长”的情况,不能反映预算资金支出管理改革后的资金运动情况。2、各单位的预算由收入预算和支出预算组成,这一方法提供了资金收支流量方面的信息,但因实行国库集中支付后,资金的实物管理和价值管理由不同的部门进行,因此要求各部门预算还要提供资产存量方面的信息。3、在预算执行过程中,由于预算的编制不规范、批复不及时、年度预算调整频繁等,对超预算或预算结余缺乏相应的制度约束,客观上给国库集中支付制度的实施增加了难度。

(二)缺乏资金支付风险防范制度安排

我国预算单位由行政单位和事业单位组成,在新的市场条件下,许多事业单位为其业务的发展而进行融资,行政单位也经常为本部门、本行业或某一项目进行担保,实行国库集中支付以后,一旦融资或担保项目失败,就需要以国库资金偿还,风险最终转移到国家,情况严重的还会影响政府对宏观经济的调节。目前对行政事业单位的资金风险管理制度尚未有较完善的措施。

(三)集中核算的网络平台尚不成熟

国库集中支付的实现完全依赖于高效成熟的国库集中支付资金管理信息系统的支持。这一信息保障体系要求所有预算单位和预算责任人、财会人员全员参与,能够满足预算资金的全过程控制、财务审查、往来结账、报表汇总、多个单位的账目并行及资金管理等方面的要求,还必须解决财政部门和各预算单位之间,预算单位与各下属部门(或单位)之间,财政部门与政府采购部门及供应商之间的实时财

务监控和数据交流等问题,并做好数据安全工作。目前我国以财政部门为中心的预算资金管理还未建成达到上述要求的信息平台,大部分刚开始实行集中会计核算,而真正做到事前、事中和事后全方位监控并与政府采购相结合的信息平台尚有相当差距。

三、政策建议

(一)加快预算会计制度的改革

实行国库集中支付后,财政支出与预算单位支出的核算方法发生了变化,为此需要对现行的会计制度进行改革。笔者建议,实行国库集中支付后,对于行政单位,一方面在财政部门的核算中心设立“国库集中支付资金”账户进行明细核算,实现对预算资金的价值管理;另一方面,在行政单位构建相关资产明细账户,实现对预算资金的实物管理。目前事业单位和非营利组织除财政资金外还有其他收入来源,甚至相当一部分的非营利组织可以以收抵支,因此对这些单位可以参照企业会计制度采用权责发生制,目前一些发达国家如美国已经采用这种方法。

(二)完善国库集中支付的配套改革措施

国库集中支付与预算编制、政府采购都是财政资金支出链条上的重要环节,部门预算编制与执行制度是推行国库集中支付的前提和基础性工作,政府采购是国库集中支付的主要支付形式,要实现国库集中支付改革,支出链条上的另外两个环节的改革也要配套进行。

1、改革预算编制方法。在实行部门预算、零基预算的基础上,要进一步细化预算编制内容,详细说明预算金额和支出标准,建议先将预算单位或部门支出按性质、用途如设备购置、会务、房屋修缮、车辆购置等项目分门别类地在总预算中单独编制,不再搞条块分割。其次根据有关的支出标准,按照零基预算的方法编制各项支出的具体内容,对经常性经费实行定员定额,对专项经费根据事业发展需要和财力可能,分轻重缓急予以安排。

2、强化预算执行。按照国际惯例,部门预算的各项收支要严格按照标准编制,并经过财政部门审批,预算一经权力机关(如人代会)审议通过,即具有法律效力,预算单位要严格执行,财政部门的核算中心要从预算编制、下达、资金拨付到资金使用的全过程进行监督管理。

3、建立新的国库资金管理体制。大宗物资尽可能纳入政府采购体系,对于所形成的财政性结余资金,不再返回预算单位或结转下一年度使用,而是回拨国库,以提高国库资金的使用效率。

(三)建立新型的内部控制机制

一个好的内部控制制度应该反映其资金运动的特点,根据国库集中支付所带来的预算资金运动的变化,其内部控制应做好以下几方面的工作。1、强调预算编制的合法



“分期付款”采购 应如何核算

□ 崔建才

随着政府采购事业的迅猛发展,政府采购的范围、资金的拨付方式等都有了新的变化,现行的《政府采购资金财政直接拨付核算暂行办法》已无法全面规范实际采购工作中出现的种种新型业务事项。特别是对行政事业单位频繁发生的“分期付款”采购业务,由于其会计核算的指导性不够详尽、具体,致使实际工作中的核算办法五花八门,严重影响了会计信息的质量。那么,行政事业单位究竟怎样才能规范核算其“分期付款”的采购业务呢?在此,笔者提一点自己的看法,以供大家一起探讨。

一、明确采购用户“分期付款”业务的资金核算范围

按国家有关规定,实施政府采购的各级国家机关、实行预算管理的事业单位和社会团体组织的采购资金,都要通过“政府采购专户”统一集中,再由“采购专户”直接拨付给

项目供应商。其中,属于财政预算安排的部分,由财政预算部门直接拨付到采购专户,各采购用户如果有需要配套的自筹采购资金,也必须先转入采购专户,再由采购专户根据有关规定,直接向项目供应商集中支付。这样,采购用户核算的“分期付款”资金就不仅包括自己拨出的自筹资金部分,而且还应包括财政预算为其安排的直接支付的部分。对这些已分期支付的当年综合预算安排的采购资金,采购单位无论是否收到采购物资,都要根据行政事业单位的“收付实现制”原则,于当年列报采购支出,而不能仅仅核算从自己账面上转出的自筹资金,忽略财政上直接安排的预算资金。

二、对先收到资产,然后再分期支付采购资金的分期付款核算思路

(1)一般来说,分期付款采购的项目都是属于固定资产

性、科学性及执行的严肃性;2、国库资金的支付从预算申请、采购、使用到监督各环节,对不同主体授权和责任利的安排应当清晰、对称;3、建立相应的风险防范机制,减少或有负债可能带来的支付风险。具体讲在财政部门(或财务结算中心)建立高效的资金管理制度及相应的岗位责任制;在各预算单位建立资产管理制度及相应的岗位责任制;各中介部门如银行、政府采购部门建立资金支付管理制度及相应的岗位责任制,并在预算单位与财政部门、国库管理机构、政府采购部门、代理银行之间形成相互制衡、相互监督的内部控制体系。

(四)以财政部门为中心建立配套的网络信息平台

为了实现垂直化财务管理以及对预算资金管理实现“六统一”,应构建新型的财务信息系统。该信息系统是以财政部门为核心建立财务信息处理中心,通过一个高效、安

全、快捷的现代信息技术网络将各预算执行单位与财政部门的国库支付中心、政府采购部门、商业银行联系起来,满足资金预算、控制、异地实时查询、统计、分析和监督管理等要求。真正实现政府一盘棋、财政一盘账、财务信息实时在线、财务控制由事后控制转为事前控制的具备真正远程化数据管理能力的先进、稳定、安全的财政管理系统。

国库集中支付的推行是一个渐进的过程,在推行过程中可能遇到各种障碍,除上述问题,还可能涉及人事变动、权力的重新划分等上层建筑的问题。从长远看,国库集中支付也是国际上通行的作法,是今后一个时期财政支出体制改革的重点,将对政府职能改变,提高预算资金使用效率,优化资源配置起到积极的作用。

(作者单位:北京工商大学会计学院)

责任编辑 王教育