

对财政授权支付实行监管制是最佳选择

赵湘仿 ●

根据财政国库支付管理的需要,财政支出具体分为工资支出、购买支出、零星支出和转移支出四种。据有关统计资料显示,财政直接支付与授权支付的比例,从中央财政到地方财政,越往下,财政授权支付的比重越大,若剔除统发工资这一固定的支出因素,授权支付比重将大大超过直接支付。例如,湖南省2004年对省直48家一级预算单位及所属173家二级预算单位进行国库集中支付改革试点的总支出为65.61亿元,直接支付46.79亿元,占71.3%,授权支付18.82亿元,占28.7%;剔除统发工资9.83亿元,直接支付和授权支付的比重则分别是66.27%和33.73%。常德市对市直31个预算单位改革试点的总支出为5169万元,直接支付2756万元,占53%,授权支付2412万元,占47%;剔除统发工资1469万元,直接支付和授权支付的比重则分别是34.8%和65.2%。但在国库集中支付改革试点过程中尤其是在试点初期,财政部门往往只注重了对财政直接支付的规范和管理,而对授权支付的管理比较放松,方式也不统一,产生了许多弊病。因此,采取有力的措施,加强和规范对授权支付管理非常必要。

目前,地方财政部门对授权支付主要采取的是会计集中核算制、代理制和监管制三种管理方式。

在推行国库集中支付制度以前,许多地方财政部门实行的是会计集中核算制。从财政支出管理的角度看,由

于已经实行了政府采购、工资统发和财政投资评审等制度,会计集中核算的重点实际上就是国库支付制度改革中授权支付的财政性资金。这种管理方式在提高会计信息质量、规范单位收支行为、促进部门预算的编制与执行、确保专项、项目资金的专款专用、落实财政部门的各项政策规定、促进党风廉政建设等方面取得了显著效果,因此,在相当长一段时间内,会计集中核算将是地方财政,特别是市、县级财政普遍采用的方式。因为,目前很多县乡财政,财源缺乏,财力紧张,多数属于“吃饭财政”,供需矛盾突出。虽然财政支出管理改革的发展趋势是国库集中支付必然取代会计集中核算,但在实行“乡财县管”的情况下,会计集中核算是当前县级财政对授权支付监管最有效、最适用的方式。因为会计集中核算制以会计监督为出发点,从微观上加强财政监督,监督面更广、更具体,在部门预算编制与执行不完善的情况下,最适宜县级财政采用;相比国库集中支付制度改革前期投入大的缺点,会计集中核算较低的运行成本也更容易为地方政府接受。

在实行代理制情况下,财政直接支付由国库集中支付机构办理,授权支付由会计集中核算机构代理。这种管理方式是目前正在进行会计集中核算制向国库集中支付制过渡的地方所采用的方式,它将国库集中支付制和会计集中核算制融合在一起,发挥了对财政资金在资金拨付环节和会计核

算环节监管的两大优势,两者融合,双管齐下,相得益彰。因此,也成为很多省、市级财政采用的管理方式。但这显然只是一种过渡性的管理方式,对财政授权支付实行代理制,实质上还是在会计集中核算的基础上进行的。具体做法仍然是取消单位财务机构,由会计集中核算机构代理预算单位的用款计划申报、会计核算等,同时对财政授权支付部分进行监督管理。这种方式存在着法律、法规方面的障碍:取消单位财务机构等做法与《会计法》有关条文相抵触,会计集中核算机构的代理资格也要履行一定的法律手续;会计集中核算机构与国库集中支付机构并存也不符合“精简机构,优化效能”的原则。因此,随着会计集中核算制向国库集中支付制的过渡,省、市级会计集中核算机构会逐步撤消。由会计核算机构担负的这种代理制只能是财政授权支付管理的一种过渡性方式。

相对来讲,监管制是地方财政加强财政授权支付管理的最佳选择。所谓监管制,是指在国库集中支付制度下,对预算单位的财政授权支付实行财政监督管理。借用会计集中核算的办法,对单位发生的授权支付业务,实行严格的财政审核。只有通过审核,符合部门预算和财经法规的经济事项才能正常进行财政授权支付。同时,依据国库集中支付执行机构审定的预算单位支付申请,国库集中支付执行机构与预算单位实行“平行记账”。实施监管制的主体是国库集中支付执行机构,

改进财政转移支付制度的几点建议

杨 涛 马 辉 ●

我国现行的财政转移支付制度主要包括体制补助(或上解)、年终结算补助或上解、专项补助、税收返还及公式化的转移支付制度,在增强中央财政宏观调控能力、缩小地区差距、合理调节和引导地方财政活动、促进区域经济和社会协调发展,维护基层政权稳定等方面发挥了重要作用。但离透明、规范、科学的要求还有较大差距。主要表现在以下几个方面:

1. 各级政府事权和财权范围模糊。1994年分税制财政体制改革没有对政府事权进行明确的界定,在具体事务上,中央与地方政府之间、地方各级政府之间经常会存在事权不清、交叉重叠的现象。

2. 转移支付制度目标不当。转移支付所追求的根本目标是实现地方政府公共服务能力和水平的大体均衡,应以公平为主,兼顾效率。我国目前的转移支付制度从某种意义上讲,是以效率优先,兼顾公平,对各地经济发展

的激励远远大于对地区协调发展的促进,虽然与我国经济体制改革总方针相一致,但与转移支付的目标相悖。

3. 转移支付分配不规范,旧体制痕迹明显。一是为照顾既得利益,分税制保留了原有的体制补助和体制上解,这种补助和上解,是双方博弈的结果,缺乏明确、科学的依据,随意性较大。二是占转移支付绝大部分的税收返还还是采用基数法确定,并且只与增值税和消费税挂钩,也将进一步恶化财力分配不均的状况。

4. 转移支付形式繁多,管理分散。我国转移支付形式种类繁多,财政统一支配各类专项补助的实际权力非常薄弱。掌握和分配这种补助拨款的单位也几乎涉及所有政府权力部门,转移支付缺乏统一、严密的制度,资金分配的标准或依据尚不够具体和科学,分配过程不够透明,政策目标混乱,背离了实现地方公共服务能力和水平平均化的初衷。

针对我国财政转移支付制度存在的问题,借鉴成熟市场经济国家的做法,建议做好以下几个方面的工作:

1. 合理划分各级政府事权。应根据建立和完善社会主义市场经济体制的目标和要求,加快机构改革,将政府主要职能放到提供公共服务上来。同时,根据各级政府所承担的公共事务范围,合理界定和分配其财权、财力以及提供和接受转移支付资金的额度。即各级政府必须有明确的收支责任和收支权益,以确保政府所提供的公共服务水平。

2. 明确转移支付目标。一般而言,财政转移支付的目标有两个:一是调剂地区间财政收入水平差异,以促进公平;二是提高地方政府提供公共产品和服务的能力,以保证效率。我国地区间经济发展水平差异显著,需要中央政府对经济运行进行有力的宏观调控,因此,财政转移支付制度目标可定位为:弥补地方财政经常性收支缺口,

以审核原始凭证和“平行记账”为手段,以监督预算单位严格执行部门预算为目的。相比而言,监管制不改变预算单位资金所有权、使用权、财务自主权,比会计集中核算制、代理制更科学、更合法。湖南省常德市的试点做法就是支付局根据财政部门核定的分月用款计划与额度,对预算单位报来的“财政授权支付审核申请单”及原始凭

证进行审核,审核通过后,在原始凭证上加盖“支付局审核专章”并退回预算单位,在此基础上,预算单位自行开具《财政授权支付凭证》送代理银行进行支付。同时,支付局与预算单位对全部经济业务实行“平行记账”,即预算单位依据经过支付局审核后的原始凭证进行会计核算,支付局依据“支付审核申请单”进行会计核算,两者会计科目

的年初数、本期发生数、余额均保持一致。会计期末,支付局需对预算单位报送的会计报表进行核对,如果出现较大差别,则会同财政部门进行监督检查。对财政授权支付实行监管制促进了预算单位会计信息质量的提高,严格了部门预算的执行,有利于最大程度发挥财政资金使用效益。●

(作者单位:湖南省常德市财政国库集中支付局)