

安徽：全方位纵深推进财政国库管理制度改革

安徽省财政厅

邓和平 摄 来源：视觉中国

作为在全国率先实行国库集中支付制度改革的省份，安徽财政开拓创新、不断探索，基本建立现代财政国库管理制度框架体系，财政资金运行调控能力有效提升，为贯彻落实党中央、国务院以及安徽省委省政府决策部署发挥了重要保障作用。

从“横边”到“纵底”，织就集中支付“一张网”

2001年，安徽省率先在全国试点，改革创新，全面推行国库集中支付制度。2011年，全省初步实现国库集中支付省、市、县、乡（镇）四级全覆盖。2014年，印发《关于乡镇国库集中支付制度改革的指导意见》，全面提升乡镇国库集中支付制度改革质量和水平。2015年，出台“1+15”系列文件，促进省级国库集中支付制度更加完善。2016—2017年，在全省开展县乡国库集中支付制度改革“回头看”，印发《安徽省财政厅关于进一步推进县乡国库集中支付制度改革的通知》，省、市、县（区）、乡（镇）多点齐发，全面提升“横向到边、纵向到底”改革质量。

一是着力完善制度体系。因势因时，不断修订完善国库集中支付相关制度，以国库集中支付管理办法为统领，领衔用款计划管理、集中支付规程、银行账户管理、动态监控管理、公务卡管理、会计核算管理等配套制度，全省上下形成一套完整的相互衔接支撑的制度体系，全面规范国库集中支付管理工作。

二是着力强化主体责任。全面贯彻落实新预算法要求，进一步明确各部门、各单位的主体责任，从逐步扩大财政授权支付范围到积极构建预算管理一体化体系，对集中支付实行动态目录管理，强化预算单位预算执行主体责任和一体化管理意识。

三是着力优化业务流程。全面梳理并出台省、市、县三级国库集中支付业务流程，优化审核流程，形成国库集中支付标准业务流程规范，各级财政国库支付标准化一体化体系基本建立，随着预算管理一体化改革的推进，业务流程更加优化，标准化规范化建设质量进一步提升。

从“现金”到“刷卡”，推动公务消费“晒阳光”

安徽公务卡制度改革萌芽于2007年，2012年在全省推广。通过多年努力，实现省、市、县、乡（镇）四级全覆盖，公务卡制度改革在推动集中支付制度改革方面发挥了重要作用。

一是公务卡使用得到大力推广。多年来始终致力于加强公务卡制度建设和宣传力度，鼓励各地推广使用公务卡。加强与代理银行沟通，不断优化公务卡刷卡硬件环境，创新公务卡使用优惠举措，提升公务卡使用积极性，公务卡持卡数逐年递增。截至目前，全省累计发放公务卡52.4万张。

二是现金支出空间有效压缩。2012年，印发《关于进一步加强省级国库集中支付现金使用管理的通知》和《关于进一步规范省级国库集中支付现金使用管理

中国财政杂志社

的补充通知》，规范现金提取额度和提取方式。2017年在《安徽省财政厅关于进一步推进县乡国库集中支付制度改革的通知》中明确提出“进一步严格落实公务卡制度”，严格规范现金提取条件和额度，基层现金提取管理不规范现象得到有效改观。

三是公务支出透明度逐步提升。2012年，印发了《安徽省财政厅关于实施省级预算单位公务卡强制结算目录的通知》，规范了公务消费结算项目，不断优化完善强制结算目录。同时，借力预算执行动态监控，有效设定预警规则，盯紧国库集中支付流水中的公务卡支出数据，严格限制向个人资金账户转账，促进公务支出更加透明。

从规范到效益，推动财政资金“提效益”

多年以来，安徽省始终坚持财政资金安全与效益并重，在保障财政资金安全使用、合规支出、加快进度的同时，着力推动财政资金发挥最大效益，既做好财政资金流量管理，又提升财政资金存量管理水平。

一是强化库款流量管理。2016年，出台《安徽省财政厅关于进一步加强全省财政库款管理工作的通知》，积极开发库款统计监测系统，实行库款运行动态监控。2017年起将库款管理纳入财政管理绩效考核与激励内容，建立完善库款监测的岗位责任、统计分析和考核约谈等工作机制。2018年开始，财政库款管理监测向支持重点领域和“保基本民生、保工资、保运转”资金拓展。2019年，建立全省县级工资保障监测预警机制。2020年，为应对新冠肺炎疫情影响，通过适当加大资金调度规模、增加调度频次，对资金运转较困难的县进行精准调度，并将中央阶段性提高留用比例增加的库款全部调度给县级，缓解基层国库资金支付压力。

二是规范资金定存管理。2012年，开始开展商业银行专户资金保值增值操作探索。2016年，安徽省被财政部列为地方国库现金管理试点省，出台了《安徽省省级国库现金管理操作实施细则》，为确保国库现金管理公开、公平、公正操作，委托安徽合肥公共资源交易中心开展商业银行定期存款采购。通过规范管理制度、规范操作程序、规范操作方式等措施，进一步完善省级国库现金管理和财政专户资金定存工作。

三是提升银行账户管理。2011年开始，按照财政部要求，安徽省全面清理整顿财政专户，全省财政专户数量下降了近六成。同时，制定财政专户管理办法，完善省级预算单位银行账户管理制度，印发财政部门和预算单位资金存放管理的实施意见。持续开展财政专户和预算单位银行账户清理规范工作，编制财政专户合规存量目录表，将财政专户和预算单位银行账户纳入账户管理信息系统，实施动态管理，构建起安全、规范、精简、统一、透明的账户管理长效机制。

从“有纸”到“无纸”，建成电子支付“高速路”

2013年，安徽财政按照统筹规划、分步实施的原则，秉持“统一规划、统一标准、统一支撑软件”的工作思路，开始全面推进国库支付电子化管理改革试点，目前已经形成了鲜明的“安徽特色”。

一是坚持统一标准，优化流程。按照“标准化、统一化”要求，整合优化国库集中支付操作流程，严格执行“先支付后清算”，确保代理银行支付行为规范、清算及时。充分利用电子数据可复制性，实现电子凭证统一化和数据对账自动化。

二是坚持试点先行，分批推进。2013年，国库支付电子化管理在省本级先行先试，成熟后向市本级推广，2014年9月，选择合肥、蚌埠、滁州三市开展试点，到2016年底，市本级全部实现支付业务上线运行。2017年3月，选择亳州开展支付电子化县区改革试点，并向其他县区和所辖乡镇延伸，到2018年底，实现全省支付电子化管理全覆盖。

三是坚持高质高效，强化应急。2016年，省本级首先尝试开展应急演练，之后逐步向市县延伸，财政、人民银行、代理银行、预算单位广泛参与，并建立电子化常规应急管理制度。2020年新冠肺炎疫情和洪涝灾害期间，电子化管理充分发挥“安全”“高效”“便捷”三大功能优势，搭建国库支付“高速公路”，有效打通财政防疫和防洪资金“绿色通道”，为全省疫情防控阻击战和抗洪抢险提供有力支撑。

中国财政杂志社

从“监控”到“预防”，搭建动态监控“千里眼”

多年来，安徽国库集中支付制度改革提质提效的同时，更加注重资金安全管理，突出效益与安全并重。从2009年建立预算执行动态监控系统，到2017年建立第三方业务审计系统，2018年建立扶贫资金动态监控，到2020年直达资金监控系统，预算执行动态监控不断由业务监控向技术监控延伸，一般资金监控向重点资金监控延伸。

一是实现制度约束全覆盖。建立起每年定期修订完善内部控制操作规程的工作机制，完善岗位设置、管理流程和风险防控措施。2015年，印发《安徽省省级国库集中支付动态监控管理暂行办法》，指导市、县（区）因地制宜构建动态监控制度体系。2017年，出台各级预算执行动态监控内部操作规程，同年开展全省预算执行动态监控管理培训和综合考评，督促各地进一步提升动态监控效能。

二是实现业务流程全监控。预算执行动态监控范围由一般公共预算向政府性基金预算、国有资本经营预算和社保基金预算延伸，实现预算全覆盖。逐步将动态监控范围覆盖至单位零余额账户资金、财政专户资金、预算单位实有资金，实现用款计划、支付申请、支付办理、资金清算各个环节监控全覆盖。

三是实现监控视角全方位。在不断优化完善传统预算执行动态监控系统功能的同时，加快建设部署“第三方电子审计系统”。将监控对象由业务扩展至技术层面，实现预算执行动态监控系统与业务审计系统链接“双保险”，实现“操作有记录、事中可监控、结果可追溯”。强化重点资金及时分配下达、加快预算执行及资金安全规范使用，确保重点资金科学规范安全高速，真正做到扶贫到位，惠企利民。

四是实现监控责任全落实。强化各级预算单位的预算执行主体地位和责任意识。各级财政部门定期通报预算执行中存在的问题，及时反馈预算单位，并上门会商、督促预算单位进行整改，对于严重违法违规的，严格按照有关规定追究部门责任，切实促进各部门单位预算执行更加规范高效。

从“试编”到“试点”，厚植政府财报“两基础”

安徽省于2012年在省本级和合肥、滁州市及所辖县区开展权责发生制政府综合财务报告试编工作。2014年，按照财政部要求将试编范围扩大至全省所有市县。2015年，省政府批转了财政厅《安徽省权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》，进一步明确了全省政府综合财务报告编制办法，规划了路线图和时间表。2016年，在省本级选取10个单位开展部门财务报告试编，协同省人大在全省部分市县开展专题调研，并委托中国社科院开展“地方政府资产负债表”课题研究。2018年，财政部正式将安徽省列为政府财务报告编制试点省，试点工作受到财政部充分肯定并通报表扬。2019年，试点编制年度地方政府综合财务报告上报财政部并顺利通过审核。经过多年探索实践，安徽省政府综合财务报告制度改革取得重大进展，政府财务报告业务基础和技术基础不断夯实。

一是基础更牢固。从单纯的收付实现制科目转换和调整到以权责发生制为核算基础进行编制，政府综合财务报告会计核算基础更加牢固，依靠会计账簿取数科学性准确性大幅提高。为做好会计核算工作，安徽省不断完善总预算会计制度，2017年、2018年制定了《调入资金流程》《政府股权投资会计核算操作规程》《政府债务会计核算操作规程》等业务操作制度。

二是方法更先进。从最初试编时依靠纯手工填写到尝试运用借贷法录入，再到运用编制系统，政府综合财务报告编制手段更加成熟，编制方法更加多元。借助电子化管理改革契机，推动建立电子对账系统，顺利实现财政与预算单位之间定期对账，大大提高政府财务报告数据准确性。

三是经验更丰富。经过三年试编到三年试点，安徽省政府综合财务报告积累了丰富的编制经验，培养了一批业务基础好、分析能力强的财务报告编制人员，尤其在强化总预算会计、单位会计、总决算、部门决算、行政事业单位资产管理、债务管理等与政府财务报告衔接过程中积累了较为丰富的实践经验。

责任编辑　刘慧娴

中国财政杂志社