

文章编号: 1006-4354 (2004) 05-0045-03

# 陕西气象部门国库集中支付制度改革的思考

于 洪

(陕西省气象局, 陕西西安 710014)

中图分类号: F233

文献标识码: B

## 1 实行国库集中支付背景及意义

国库集中支付制度在市场经济国家已实行多年。国库集中支付就是按照财政国库管理制度的基本发展要求, 建立国库单一账户体系 (TREASURY SINGLE ACCOUNT SYSTEM), 所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理, 收入直接缴入国库或财政专户, 支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位, 以便进一步加强资金的管理监督, 提高资金的使用效益。

我国现行的财政性资金缴库和拨付方式, 是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。这种在传统体制下形成的运作方式, 不适应社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求。主要弊端是: 重复和分散设置账户, 导致财政资

金活动透明度不高, 不利于对其实施有效管理和全面监督; 财政收支信息反馈迟缓, 难以及时为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供准确依据; 大量资金经常滞留在预算单位, 降低了使用效率; 财政资金使用缺乏监督, 截留、挤占、挪用等问题时有发生, 甚至出现腐败现象。因此, 必须对现行财政国库管理制度改革, 逐步建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中支付为主要形式的财政国库管理制度。

实行国库集中支付制度后, 把预算执行的事后监督变为事前监督和事中监督, 把对支出预算总额的控制变为对每笔支出的控制, 使各项支出能严格按预算执行从而减少预算执行的随意性, 强化预算的严格性。财政国库管理制度改革对预算单位而言, 并没有改变预算单位的财务管理、会

收稿日期: 2004-06-02

作者简介: 于 洪 (1968-), 女, 陕西西安人, 会计师, 本科, 从事财务会计工作。

地区建立的一种服务。其服务重点是高影响天气, 即在严重天气事件发生前、中和后, 保证媒体、紧急事件处理组织和公众有途径与气象专家沟通。这些专家也通过向媒体、警察、教师等的灾害预防知识普及而服务于公众。

## 6 面向未来的调整

加拿大气象局的长期任务: 一是减少天气及与之相关的自然灾害对健康、安全和经济的负面影响; 二是增强公众对大气、水文和冰雪的逐日变化和长期变化的适应能力。作为发达国家, 其气象事业发展也面临不少问题, 如: 基础设施锈蚀老化及与之相关的职业安全、健康和维持费用,

科学、技术和管理人员趋于老化, 没有实现按全部成本收取服务费用, 经费紧张等。目前, 正进行面向未来的调整 (Focus For the Future), 计划用 2~3 a 时间, 恢复人员活力, 更新升级设备, 整合机构和站网, 重新定位、集中资源改善对经济、社会、健康、安全影响较大的天气过程的预报效果和研发能力。在这项计划中, 14 个预报中心要精简为 5 个区域预报中心, 每个区域中心除常规业务外还有各自的侧重点, 而且在每个区域中心要分别建立国家级的研究实验室, 以加强研究和业务的结合。

会计核算等职责权限,所改变的只是预算资金的拨付方式和程序,使预算资金能够更方便、更快捷地拨付到基层用款单位。

## 2 实行国库集中支付改革的主要内容和支付方式

### 2.1 改革的主要内容

实行气象部门中央财政资金国库集中支付的资金范围为:气象基建支出、气象科技三项费用、气象事业费、中等专业学校经费、自然科学事业费、农业等事业单位离退休经费、行政机关事业单位、外交支出、国际组织支出及偿付外国资产支出、住房改革支出。

2.1.1 设立银行账户 预算单位必须在财政部认定的银行提出开户申请,经主管部门逐级审核报财政部批准后,由财政部为预算单位开设预算单位零余额账户。财政授权到哪一级,预算单位零余额账户就开到哪一级。

预算单位零余额账户可以办理转账、提取现金等结算业务;可以向本单位按账户管理规定保留的相应账户划拨按规定提取的工会经费、住房公积金及提租补贴,以及经财政部批准的特殊款项,不得违反规定向本单位其他账户和上级主管单位、所属下级单位账户划拨资金。

各单位原有财政资金账户将根据财政部的要求,区别账户性质、账户资金构成等情况,分别进行撤消、归并或继续保留。

2.1.2 编制用款计划 预算单位应根据上级主管部门下达的年度部门预算或预算控制数,按季分月编制用款计划,气象基建支出、气象科技三项费用、专项类支出用款计划按具体项目编制,其他类支出用款计划按项级科目编制,经主管部门逐级审核汇总后,由中国气象局统一报财政部核批;财政部批复用款计划后,中国气象局按照预算管理级次逐级转批各级预算单位执行。

### 2.2 国库集中支付的方式

国库集中支付的方式按照不同的支付主体,对不同的类型的支出,分别实行财政直接支付和财政授权支付两种。

2.2.1 财政直接支付 财政直接支付指由财政部门开据支付令,通过国库单一账户体系,直接

将财政资金支付到收款人(即商品和劳务供应者)或用款单位账户。内容包括:一是由中央财政拨款供养在编人员的国家统一规定的工资标准及各种补贴、津贴和奖金等。二是工程采购支出即建设单位采购设备、建筑安装工程、工程监理和设计等中央财政投资额超过50万元人民币的支出。三是物品、服务采购支出,指列入财政部颁发的《政府采购品目分类表》中的单件物品或单项服务10万元人民币以上的支出等。

2.2.2 财政授权支付 财政授权支付是指预算单位根据财政授权,自行开据支付令,通过国库单一账户体系将资金支付到收款人账户。实行财政授权支付的支出包括未实行财政直接支付的购买支出和零星支出。财政授权支付的程序是预算单位按照批复的部门预算和资金使用计划,向财政国库支付执行机构申请授权支付的月度用款额度,财政国库支付执行机构将批准的限额通知代理银行和预算单位,并通知中国人民银行国库部门。预算单位在月度用款额度内,自行开据支付令,通过财政国库支付执行机构专有代理银行向收款人付款,并与国库单一账户清算。

## 3 省局机关财政资金国库集中支付制度的实践

陕西省气象局从2002年6月省局机关正式实施国库集中支付。按照中国气象局“关于2004年气象部门国库集中支付有关问题的通知”精神,气象局所属三级预算单位将从2004年7月1日起(除纳入地方预算的单位外)全部纳入国库集中支付的试点范围,实行财政授权支付。省局机关办公室自2003年4月份实施国库集中支付,结合一年多实践的体会,提出几点建议,供大家参考。

### 3.1 重视部门预算的编制,细化预算管理

在预算的执行和监督方面,树立依法执行预算的观念。国库集中支付额度是严格按部门预算执行的,部门预算是经全国人大和各级人大审议批准的,所以任何机构和个人必须严格按此执行,否则即是违法。对于预算支出中需要调整的项目、内容都必须按程序报经原批准单位批准后才能执行,否则也是违法、违规。

在国库集中支付系统“铁面无私”的约束下,

没有指标的预算单位不可能报出用款计划。同样,事先没有按要求做出科学计划的用款单位,也不能向系统提出用款申请。

部门预算还强化了预算单位建立“先有预算,后有支出”及有多少钱办多少事的观念和办事原则。这就要求单位的领导和财务人员时刻将预算牢记心间,单位在安排每一项业务工作时,领导首先要考虑到经费的支出渠道,保证业务资金开支报销的类款项与开展业务时资金的借支渠道相同。

### 3.2 加强学习, 改变思路

在预算资金管理方面,实施国库集中支付制度之前,预算单位多头开设账户,使用资金不规范等违规现象普遍存在,且屡禁不止。现在建立起了统一、高效、规范的预算资金申请与拨付体系,进一步对预算资金的管理、使用进行监督约束。

分散支付方式是几十年来人们习惯的支付方式,对此进行根本性改革,观念转变需要有个过程。部门和单位可能会有些阻力。在分散支付条件下,各部门和各单位使用资金时,不受预算硬约束,自主性强,资金还可以存入商业银行生息。某些部门和单位可以将资金集中存入指定的商业银行,作为争取项目贷款的条件。改革后,预算资金必需保存在国库或国库指定的代理银行,单位将失去这个手段。这些因素都可能在推行这项改革时形成阻力。因此,提高认识,转变观念,完善国库集中支付制度的配套改革,对于推进这项改革就显得尤为重要。

### 3.3 对会计核算的及时性提出了新的要求

实行国库集中支付前,只要单位银行账上有钱,就可以先借钱办事,报账时再考虑经费的出处,年底根据预算调整账务。实行国库集中支付后,要求会计账务支出的类款项要与银行支出额度的类款项相对应,借款的渠道必须与最终支出的渠道相同,因此在安排每一项业务时必须根据预算先考虑开支渠道,年底调账的可能性几乎没有,所以财务人员应及时进行会计核算,为领导提供准确的财务信息,为单位安排好各项工作提

供财务保证。

### 3.4 对财务人员的业务素质提出了更高的要求

以前出纳员出具支票、提取现金只要知道是在那个开户行开支或那个账号支付就行了,报账时由会计人员根据业务内容再确定开支经费的渠道。而实行国库集中支付后,出纳员在出具每一张支票或电汇时均需同时填写“财政授权支付凭证”,要求写清楚支出资金的类款项,要与会计人员做账时的类款项一致。出纳人员也应了解单位的经费预算情况。

由于国库集中支付的申请支付手续繁琐,一旦发生银行退票就必须从财政部退回额度,办理提取现金、转账支付这些银行业务受时间影响较大,现在开户行办理国库集中支付业务的时间一般限定在上午,出纳人员办理提取现金一项业务往往需要一个多小时的时间,因此要提前确定开支数额,这些变化领导及财务人员要对报账人员说明情况,避免由此引起的矛盾。

### 3.5 加强与代理银行的沟通

原先单位在支付劳务或购买商品款项时,可以将转账支票限额借出,单位在交付职工养老金、医疗保险等业务时,也是将转账支票带到收款单位,直接交款拿发票,在实行国库集中支付后,转账支票与“财政授权支付凭证”不能带出,只能从预算单位的代理银行下账。

实行国库集中支付后,各单位的开户银行只能在国家指定的代理国库日常业务的商业银行,而国库集中支付对业务单位和开户银行来说都是新生事物,都处在探索和实践阶段。为保证单位财务工作的正常开展,应及时、经常地与开户银行进行沟通,对新发现的问题共同协商解决。

#### 参考文献:

- [1] 财政部国库司. 财政国库管理制度改革 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [2] 中国金融学会国库研究会. 国库管理与改革 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002.
- [3] 薛 萃. 国家财政国库集中支付与管理制度改革实用手册 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.