

文章编号:1005-0523(2003)03-0012-04

铁路预算单位实行国库集中支付制度的研究

李雄飞, 刘 萍, 杨家义, 袁细寿

(华东交通大学 经济管理学院, 江西 南昌 330013)

摘要:建立国库集中支付制度是财政支出管理制度改革的目的和要求,在铁道部推行国库集中支付制度改革的预算单位主要是所属文教、科研等事业性单位,财政授权支付方式是一种更适合铁路预算单位资金集中支付的方式。

关键词:国库集中支付制度;铁路预算单位;财政直接支付;财政授权支付

中图分类号:F8

文献标识码:A

1 建立国库集中支付制度是财政支出管理制度改革的重要目标

在财政资金的支出管理上,我国一直实行以多重账户为基础的国库分散支付制度,即将预算确定的各部门各单位的年度支出总额拨付到其在商业银行开立的账户上,由各部门各单位根据年度预算和资金使用计划自主使用。近年来,随着社会主义市场经济的发展和我国财政体制改革的逐步深入,国库分散支付制度的弊端日益凸显,主要体现在:

1) 预算执行的运行控制不规范

按国库分散支付制度运行,支付尚未发生,资金已流出国库,这阶段的财政管理是失控的。

2) 预算运行信息不能及时反映

预算执行情况的反馈只能依靠各部门各单位事后的报告,财政部门无法及时全面了解整个财政资金的运作及结存状况,难以对财政经济运行情况做出迅速准确的判断,从而在一定程度上削弱了国家财政政策的实施力度和财政对资金的调控能力。

3) 资金划拨渠道不畅

财政资金下拨周转环节多,速度慢,影响了各级预算单位对资金的正常支用,影响了财政资金的使用效益。

4) 支出过程脱离财政监督控制

财政部按期将资金拨付到各部门在商业银行的账户以后,对各部门及其所属单位如何分配使用、什么时间使用,难以实施有效监控,只能依赖各部门提供的财务报告进行事后的审查监督。此外,预算资金在各级账户上分散保存,自行管理,脱离了严格的财政监督,将给克扣、截留、挤占、挪用财政资金提供可乘之机,易导致腐败现象的发生。

5) 资金使用效率低下

因各部门各单位的财政资金都有一个逐渐支用的过程,在预算资金按期拨付,各部门各单位分散保存的情况下,必然造成大量财政资金在各部门各单位形成沉淀;而财政部为应付短期的资金需要,有时不得不向银行发行短期国债,从而增加财政的利息负担,造成“资金沉淀、国库吃紧”的局面。

鉴于国库分散支付制度的种种弊端,对其进行改革已势在必行,所以我国将现阶段财政支出管理改革的目标定位为:尽快建立和完善以国库单一账户体系为基础,资金拨付以国库集中支付为主要形式的国库集中支付制度,进一步加强财政监督,提高资金的使用效益,更好地发挥财政在宏观调控中的作用。

国库集中支付制度是对从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算,直至资金到达商品和劳务

收稿日期:2002-07-15

作者简介:李雄飞,1969年生,湖南益阳人,讲师。

供应者账户全过程的财政资金监控制度,其基本含义是:财政部门在中央银行设立一个统一的银行账户,各单位的预算资金统一在该账户下设立的分类账户中集中管理;预算资金不再拨付给各单位分散保存;各单位根据自身履行职能之需,在批准的预算项目和额度内自行决定购买何种商品和劳务,但支付款项要由财政部门来进行;除特殊用途外,资金都要通过国库直接支付给商品和劳务供应者。

实行国库集中支付制度有助于进一步强化财政预算资金的管理,规范预算执行,硬化预算约束,从根本上改变目前财政资金分散,各部门各单位多头开户、重复开户的混乱局面;有助于合理调度资金,增强政府对经济的宏观调控能力,提高财政资金的使用效率和效益;有助于加强对财政资金支付全过程的监督控制,从源头上预防腐败,促进廉政建设。

2 铁路预算单位实行国库集中支付制度的难点

1) 来自传统观念和传统管理方式的束缚

实行国库集中支付制度改变了预算单位银行账户的设置和管理,改变了预算资金拨付方式,有些单位认为是财政部门在收权,要削弱本部门的管理职责;有的认为国库集中支付方式比现行简单的拨付方式复杂,存在畏难甚至抵触情绪。长期以来人们早已习惯分散支付方式,对此进行根本性改革,首先需要克服来自传统观念和传统管理方式的束缚。

2) 来自部门和单位的阻力

分散支付条件下,铁道部及所属预算单位在使用资金时自主性强,比较方便,不受预算硬约束;资金分散保存,还可存于银行生息。实行国库集中支付,将触动到部门和单位利益,改革自然会遇阻力。

3) 铁路预算单位有其特殊性

铁道部实行国库集中支付制度改革的应主要是预算单位所属文教、科研等事业性单位。文教、科研单位的特点是数量多、规模大、地域分布广,使得改革的工作量加大,难度更大。此外,单位仍存在布局 and 机构设置不合理、人员臃肿、经费损失浪费等问题,旧体制、旧管理方式迫切需要改革。

4) 重建支付程序和凭证传递程序的任务艰巨

实行国库集中支付,在资金申请、审核、复核、支付令下达、代理银行支付、银行间清算整个过程

中,其运行程序和相关凭证传递程序不同于现有的程序,需要重新建立;其中涉及到铁道部及所属预算单位、国库支付机构、人民银行、代理银行等各个环节之间的相互协调也将面临考验。

5) 对财务会计管理提出了更高要求

国库集中支付要求部门预算要细化、具体、准确,而铁道部及所属预算单位当前的预算编制比较粗放,年中增加预算的随意性大,详细准确的部门预算编制对单位编制人员提出了重大挑战。

3 建立国库集中支付制度的措施

3.1 铁路预算单位实行国库集中支付制度的基本思路

1) 设立国库单一账户体系

目前国际上财政资金的支出管理有三个基本特点:一是采用国库单一账户进行管理,整个财政性资金只保存在一个国库单一账户内,而且在一个总分类账户体系中核算;二是在支付行为发生之前,财政资金的存款余额只保存在国库单一账户内,只有当支付行为真正发生时,资金才会流出国库单一账户;三是有一个专门的支付执行管理机构。

在我国实行国库集中支付制度,要结合我国国情,设立一个包含以下五类账户的国库单一账户体系:

(1) 国库单一账户:开设在中国人民银行,用于记录、核算和反映纳入预算管理的财政收入和支出,并用于与财政部在商业银行开设的零余额账户进行清算,实现支付。

(2) 财政部的零余额账户以及相应为预算单位开设的零余额账户:开设在商业银行,财政部的零余额账户用于财政直接支付以及与国库单一账户进行清算,预算单位的零余额账户用于财政授权支付和清算。

(3) 预算外专户:财政部在商业银行开设,用于记录、核算和反映预算外资金的收入和支出,并用于预算外资金日常收支清算。

(4) 小额现金账户:财政部在商业银行为预算单位开设,用于预算单位金额很小的零星支出,并与国库单一账户进行清算。

(5) 特设过渡性专户:在政策性银行内封闭运行的资金,入此账户。

2) 铁路预算单位财政性资金支付方式

铁路预算单位实行国库集中支付制度的资金限于财政性资金,预算单位使用的资金中属于财政性资金的有:财政补助资金(如财政支付的职工工资、工程建设费、公用经费等)、事业收入形成的预算外资金(如教育单位收取的学杂费、科研单位提供技术获得的资金等)、来自铁路建设基金的有特定使用目的的专项资金等。

铁路预算单位财政性资金支付可采用财政直接支付和财政授权支付两种方式,这两种支付方式主要按照不同的开支付令的主体来区分。

(1) 财政直接支付

财政直接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,向财政国库支付机构提出申请,财政国库支付机构根据批复的部门预算和资金使用计划及相关要求对支付申请审核无误后,向代理银行开具支付令,并通知中国人民银行国库部门,通过代理银行进入全国银行清算系统实时清算,财政资金通过国库单一账户直接划拨给收款人或收款单位。这种拨付方式一般适用于大额支出。财政直接支付的一般程序如图 1 所示:

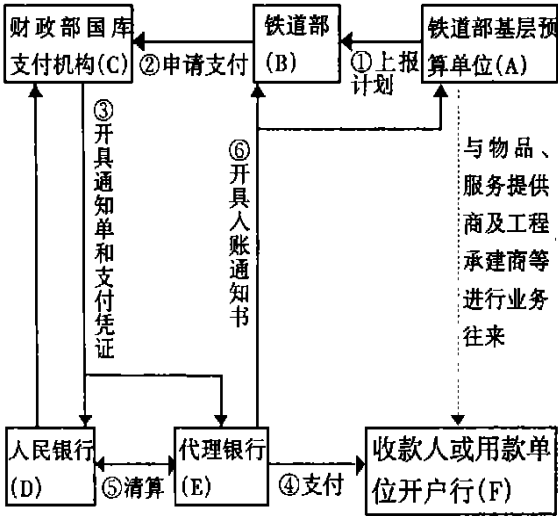


图 1 财政直接支付流程图

(2) 财政授权支付

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,向财政国库支付机构申请授权支付的月度用款限额,财政国库支付机构将批准后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。预算单位在月度限额内,自行开具支付令,由代理银行向收款人付款,并与国库单一账户清算。这种拨付方式适用于经常性小额支出以及特别紧急的支出。财政授权支付的一般程序如图 2 所示:

3) 财政授权支付方式更适合铁路预算单位

(1) 铁路预算单位事务性活动频繁,开支内容广泛,且数目较为零散,因此必须考虑给予预算单位充分、有效的自主支付空间。

(2) 铁路预算单位承担的任务有其特殊性,采购项目具有很强的专业性,而且有时数量单一,不宜纳入政府采购范围。财政直接支付原则上每月只能提出一次支付申请,再加上审批手续相对繁琐,将带来采购供货滞后等问题,势必影响预算单位工作的正常开展。

(3) 财政授权支付方式相对简化了资金申请和拨付环节,且每月能进行多次授权支付,能保证预算单位资金使用的自主权和资金拨付的及时与便利;能调动各预算单位的积极性,编好资金支付计划,达到确保每项支出的合理,便于预算单位顺利开展日常工作,提高资金使用效率的目的。

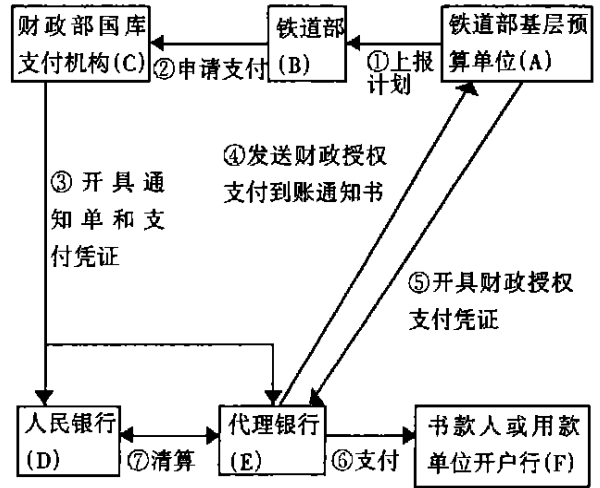


图 2 财政授权支付流程图

3.2 铁道部和预算单位在国库集中支付中各自承担的职能

1) 铁道部的职能

铁道部作为一级预算单位,在国库集中支付管理中承担的职能是:

负责按预算管理使用财政性资金,并做好相应的财务管理和会计核算工作;负责本部门及所属预算单位的财政性资金支付管理的相关工作;统一组织本部门及所属预算单位编制物品、服务采购计划、用款计划;负责审批预算单位的用款计划;负责管理工程进度、工程质量;根据财政授权支付管理规定,签发支付指令,通知代理银行支付资金。

2) 预算单位的职能

实行国库集中支付后,预算单位的会计主体地

位不变,财务隶属关系不变,资金使用权不变,支出审批权不变,财务管理、会计核算职责不变,财务人员的职能也没有削弱.预算单位的职责是:

负责按预算使用财政性资金,并做好相应的财务管理、会计核算工作;负责组织管理本单位的招标投标工作;负责编制用款计划;提出资金使用申请,提供有关申请所需凭证,并保证凭证的真实性、合法性;负责本单位的项目进度、工程质量;根据财政授权支付管理规定,签发支付指令,通知代理银行支付资金.

3.3 要进行配套改革

为了顺利进行并稳步推进国库集中支付制度改革,需要做好相关配套改革工作,这也是铁路预算单位推行国库集中支付制度改革的坚实基础和有力保障.

1) 要有相关的法律保障

这项改革涉及到《预算法》、《金库条例》及其实施细则、《财政总预算会计制度》、《中国人民银行会计制度》、《国库会计核算办法》等相关财政、金融法规都要做出相应的修订,此外,还要建立一些新的管理办法,如《财政资金支付管理办法》、《国库单一账户体系操作程序》、《单一账户管理办法》等.

- 2) 部门预算编制的改革要进一步推进与深化.
- 3) 要有组织机构保证

财政部要设立财政支付的管理及执行机构,有关部委对此项改革要予以充分的重视,对财务会计管理也要加强.

4) 要建立财政资金支付管理系统和国库支付管理子系统,建立高效、便利的支付中心业务和信息处理系统.

5) 要选择代理国库日常业务的商业银行并建立银行清算系统.

6) 要建立新的监督、制约机制

各预算单位内部要加强监督、制约,财政系统自身内部也要加强监督、制约,中央银行对代理支付业务的商业银行要加强监管,在总体上审计部门要对财政、各部门的预算执行加强监管.

参考文献:

[1] 中国财政学会编.构建预算管理新模式——部门预算制度与国库单一账户制度[M].北京:经济科学出版社,2000.

[2] 张 通.关于我国进行国库集中支付制度改革的思考[J].财政研究,2000,5.

Study on Treasury Centralized Payment System for Railway Budget Unit

LI Xiong-fei, LIU Ping, YANG Jia-yi, YUAN Xi-shou

(School of Economics and Management, East China Jiaotong University, Nanchang 330013, China)

Abstract: The establishment of Treasury Centralized Payment System is the objective and requirement of the reform in the budget expenditure management. The railway budget units reformed in Treasury Central Payment System is implemented to refer to the facilities such as culture, education and scientific research units. The payment made by finance authorization is a proper mode for the capital centralized payment in railway budget unit.

Key words: Treasury Centralized Payment System; railway budget unit; direct financial payment; payment made by finance authorization