

首页

关于本刊

栏目介绍

动态信息

精选文章

期刊列表

学术征文

在线投稿

杂志理事会

联系我们

刊物基本信息

网站首页 > 精选文章

国际标准刊号 ISSN1001-2362

国内统一刊号 CN12-1158/N

主管单位:天津市发展和改革委员会

主办单位:天津市信息中心

支持单位:国家信息中心

顾问:高新民 周宏仁 徐漳河

杜 链 胡小明

编委会主任:沈大凤

编委会副主任:张晓雁 王华峰

社 长:高广田

总 编:王华峰

副 总 编:王颖振

执行主编:高铭铨

编辑部主任:施 洋

编辑部:林仲信 李海京 黄夜晓

王 雪 尹正富

编辑出版:《信息系统工程》杂志社

地 址:天津市河西区友谊路39号

邮 编:3000201

北京组稿中心

地 址:北京市朝阳区建国路15号院

甲1号华文国际传媒大厦B座732室

邮 编:100024

联系人:施洋

电子信箱:xxxtgc@126.com

刊 期:月刊

邮发代号:82-173

国外代号:M8041

国外发行:中国国际图书贸易总公司

总 发 行:北京报刊发行局

全国各地邮局

印 刷:北京北方印刷厂

广告经营许可证:1201034000019

建立会计集中核算型国库集中收付制度

——试论我县实行国库管理制度改革的模式选择

姜正德

(铜梁县财政局 402560)

财政国库集中收付管理制度是指按照公共财政的基本要求,将所有的政府性财政资金全部集中存放到国库或国库指定的代理银行,建立国库单一账户体系,收入直接缴入国库、支出全部通过国库集中支付方式直接支付到商品和劳务的提供者或用水单位的现代国库管理制度。这一制度建立后,能够消除多重设置账户、资金收缴和拨付环节过多的弊端,减少资金沉淀,增加财政资金活动的透明度,有助于强化财政预算执行,提高资金使用效益,从源头上有效预防和遏制腐败。

一、国库集中收付制度改革背景

1994年,我国进行的“分税制”的财政体制改革主要是围绕调整收入分配关系进行的,未对预算管理和国库管理制度进行大的调整,财政资金的缴库和拨付方式暴露出的弊端越来越突出:一是重复和分散设置账户,财政资金拨付的中间环节较多,有相当规模的财政资金经常滞留在各级预算单位,难免出现截留、挤占、挪用等问题,既降低了使用效率,又容易诱发腐败现象;二是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;三是财政收入流失等问题时有发生;四是财政资金的使用主要采取事后监督方式,不利于及时有效的监控。

针对上述问题,财政部和中国人民银行借鉴国际通行做法和成功经验,结合我国具体国情,坚持预算编制的程序及预算资金的所有权、使用权、财务管理权不变,改变支付方式的原则,制定了《财政国库管理制度改革方案》,要求各地结合实际情况做好国库管理制度改革工作。

二、我县为国库集中收付制度改革做好准备

近年来,我县在加强财政管理方面积极探索,努力实践,走出了一条符合我县情的财政改革之路,为实行国库集中收付制度改革做了一些准备工作。

一是推行部门预算。我县从2001年起在县级部门推行了部门预算编制改革,2005年对乡镇级财政实行了预算共编。通过采取科学的方法和严格的程序,保证了财政资金分配的公开、公平、公正、合理,同时严格了预算约束。

二是完善“收支两条线”,加强预算外资金管理。从1997年起,我县建立预算外资金管理部,取消了部门和单位的银行账户,将其所有预算内外资金统一纳入资金部进行管理。建立了“财政票据管理信息系统”,实现票据管理与资金解缴同步监控。建立“非税收入征管信息系统”,规范了收入的解缴方式。这样,从源头上、收入征管方式和支出安排体系上多点控制,完全实现了“收缴分离”和“收支两条线”管理。

三是实行会计集中核算。从2002年起,我县对县级部门实行了“集中管理、分户核算”的会计核算试点,到2004年底,县级行政事业单位已全部纳入会计集中核算,2005年3月,按“乡财乡有,代管消债”的要求又将乡镇财政资金纳入集中核算,取得了较好效果。

四是一些资金已实现财政直接支付。近年来,县财政对全县干部职工工资、村社干部误工补助、民政优抚对象及最低生活保障资金实行银行统发,将政府采购资金直接拨付到供应商,对农民种粮、农资补贴、退耕还林、计划生育家庭奖励扶助等补助资金通过银行直接补助到农户,农业综合开发和财政扶贫资金实行报账制直接支付给项目业主或实施单位。

以上改革为我县实施国库集中收付制度改革创造了条件,如何选择具体的国库集中收付制度模式,以符合我县的县情,达到改革的目的呢?我认为,只需在我县现行财政管理的框架上,将财政内设机构的职能稍作调整,建立会计集中核算型集中收付制度,是我县实行财政国库制度改革的最佳模式。

三、会计集中核算型国库集中收付制度的可行性

会计集中核算制是指在单位的资金所有权、使用权、财务自主权不变的前提下,取消单位银行账户及其会计岗位,单位设立财务报账员,由会计核算中心对单位集中办理会计核算业务、实行会计监督。国库集中收付制是指财政部门对单位的财政资金实行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供应者账户的全过程监控。但这两种

制度之间有着多方面的联系，将两种制度相结合，建立会计集中核算型国库集中收付制度，能实现两种制度的优势互补。

（一）会计集中核算制度和国库集中收付制度相互联系

第一，两种制度互为依靠，并驾齐驱。预算改革解决资金科学安排、分配问题；国库支付改革目的是减少不必要的支付环节，规范拨付问题；会计集中核算改革是解决财政资金在使用过程中的监督问题。分配、核算、监督是财政资金的主线，三个环节是分配、拨付、使用，很显然，财政各项改革是一个有机的整体，缺一不可。

第二，两种制度的理论基础一致。无论是会计集中核算制还是国库集中收付制，都要求取消预算单位的银行账户，都把预算内外资金纳入管理范围，都强调对财政性资金收支运行的全过程实施有效监控。

第三，两种制度的操作主体一致。会计集中核算制和国库集中收付制都是作为从源头上治理腐败的一项重要措施，由财政部门负责实施，操作主体是完全一致的，在具体运作过程中，还可较好地考虑其有机结合，考虑其已有物质、技术、信息、人力资源的有效利用。

第四，两种制度的承担对象一致。会计集中核算工作和国库集中收付工作的主要对象是纳入会计集中核算范围的行政事业单位的各项收支活动，其具体对象都是财政资金的预算执行过程，前者在消费环节把关，后者在拨付环节监控。

第五，两种制度的实施手段一致。会计集中核算制与国库集中收付制都要求：取消预算单位开设的不符合规定的银行账户；预算单位所有收入都缴入财政统一开设的银行账户；预算单位各项支出经过自身审核后再由会计支付给收款人；对账户资金进行会计核算；建立严密的组织体系和规范的业务流程；实现信息网络化和办公现代化等。

第六，两种制度的最终目标一致。会计集中核算制实现财务管理与会计核算相对分离，以达到规范会计核算，强化会计监督；国库集中收付制解决国库资金多环节拨付、多户头存放所形成的库外沉淀和闲置浪费的弊端。两种制度最终目标都是为了提高财政资金使用的效益。

由此可见，实行会计集中核算制和国库集中收付制改革相结合是完全可行的，将其结合还可以将财政资金的拨付和使用两个环节同时进行规范和监督。

（二）会计集中核算制度为推行国库集中收付改革创造了条件

一是会计集中核算解决了国库集中收付制度改革需要解决的各项预算单位多头开户、重复开户的问题。而且，这样比由各单位分账核算并由财政部门为单位在商业银行开设零余额账户的做法还向前推进了一大步，各单位既不需开设账户，也不需进行会计核算，一切财务核算职能由会计核算中心代理，单位只需设立一个报账员，资金的“入口”和“出口”更加安全、便捷、流畅。

二是会计集中核算引进了银行结算办法设置了资金柜台，由资金柜台代行出纳职能，这样大大缩短了银行清算时间，提高了工作效率。同时，原有人员角色转换快，完全能够肩负财政国库集中收付制度运转工作。

三是实行会计集中核算后，会计核算中心实现了财务管理和会计核算网络化，会计资料生成自动化，形成了计算机网络系统，从而为国库集中收付网络化提供了有利条件，减少了国库集中收付运行的难度，同时也降低了国库集中收付运行的前期成本。

（三）会计集中核算型国库集中收付制度能实现两种制度的优势互补

第一，能进一步加强行政事业单位财务基础管理。集中核算型财政国库集中收付制度能继承和发扬会计集中核算的诸多优点，同时也能解决财政资金的多环节拨付、多户头存放的问题，为进一步加强行政事业单位财务管理奠定坚实的基础。

第二，能妥善解决新增机构的问题。“两种制度”的有机对接后，核算的对象、方法、内容及组织形式相同，采用大厅式办公、柜台式核算、流水式作业、链条式管理的方式，能够充分发挥会计核算中心现有的网络基础设施，管理手段，技术力量，信息资源等各方面的优势，将现有内部机构职能作适当调整就能实现对接，无需新增机构，符合“精简、高效、统一”管理的目标。

第三，能增强政府的宏观调控能力，简化会计核算程序。实行会计集中核算型财政国库集中收付制度之后，所有预算单位的资金全部集中在国库，减少了大量的库外资金的无效、低效运作。同时，能有效解决国库、财政预算编制机构、执行机构、各预算单位以及专业银行之间人为的频繁的资金划拨、结算和对账等问题。

第四，能为深化细化部门预算工作开辟新途径。实行会计集中核算型财政国库集中收付制度，能大大提高了会计信息质量，预算单位和财政部门的支出数据通过清算后，在当天就能实现一致，所提供会计信息资料的能充分体现其及时性、真实性、准确性、全面性，为科学编制部门预算、细化预算奠定了坚实的基础。

四、会计集中核算型国库集中收付制度方案设计

（一）合理设置内部机构，规范管理职能

为适应改革要求，我县应在预算编制、预算执行、资金使用和预算监督各个层面合理设置财政内部机构，规范界定其职能。

一是进一步强化预算管理职能。将财政预算外资金统一纳入管理，把好预算编制关，彻底实行综合财政预算和综合部门预算，严格预算约束。

二是设立国库执行机构。设立国库科履行现预算国库科的财政预算内资金收支核算职能和预算外资金部非税收入征收、预算外资金收支核算职能，统一管理和核算财政预算内外资金的收支，把好预算执行关，严格执行综合财政预算。

三是调整预算外资金管理部和会计核算中心职能。除将预算外资金部非税收入征收、预算外资金收支核算职能移交国库执行机构外，将单位资金结算职能并入会计核算中心成立资金结算部，履行财政资金支付和清算职能，把好预算资金清算关。现行会计核算中心职能转为集中核算部，履行单位财政性资金收支核算职能，把好资金使用关。

通过上述内部职能的适当调整，就能将财政资金从征收、分配、拨付、使用的各个环节进行控制，且相互制约，保证了“入口”的统一性和“出口”的安全性。

(二) 建立国库单一账户体系

国库单一账户体系由财政部门按规定设立各类账户，进行总分类和明细分类核算，其具体构成和功能是：

- 1、财政国库机构：在国库开设国库存款账户，用于核算和反映财政预算内资金的收支活动；在商业银行开设预算外资金财政专户，用于核算和反映财政预算外资金的收支活动；在商业银行开设特设专户，用于核算和反映有特定用途的专项资金的收支活动。上述账户与会计核算中心资金结算部在商业银行开设的零余额账户清算资金。
- 2、会计核算中心资金结算部：在商业银行开设零余额账户，用于核算和反映财政性资金的拨付情况，并与财政国库机构相关账户清算资金；为各单位在内部设立预算指标控制户，用于核算和反映单位的财政授权支付资金的使用情况，单位发生支出后，与在商业银行开设的零余额账户清算资金。

(三) 规范收入缴纳程序

各种财政预算内外收入，经征收机关审核无误后，区别收入性质，由缴纳义务人将应缴收入分别采用直接缴库和集中汇缴方式缴入国库或预算外资金财政专户；纳入“收支两条线”、“收缴分离、银行代收”管理的非税收入，通过商业银行归集，根据收入性质分别缴入国库和预算外资金财政专户；办理财政收入退库事项，依照法律、行政法规的有关规定执行。

(四) 规范支出拨付程序

- 1、财政直接支付。对预算单位的统发工资支出和集中采购购买支出、对企业和乡镇的转移支出实行财政直接支付方式，通过财政国库单一账户体系直接支付到收款人银行账户。
- 2、财政授权支付。对预算单位的零星支出实行财政授权支付方式。预算单位在每月批准的用款额度（在资金结算部的预算指标控制户余额）内自行开具支付令，通过零余额账户转账支付到收款人账户或提取现金。

财政直接支付和财政授权支付的具体支出项目，由财政在确定年度部门预算时列出。实行这种办法后，只是改变了国库资金的拨付方式，并不影响预算单位的预算下达、资金分配和使用，单位对资金的管理权、使用权和分配权均不改变，符合“四不变一变”原则，而且简单、方便，优势突出。

总之，会计集中核算的顺利实施和稳健运行，为实行国库集中收付制度做好了准备并打下了良好基础。会计集中核算与国库集中收付具有关联性和互补性，将这两者有机结合，建立会计集中核算型的国库集中收付制度，是会计集中核算制与国库集中收付制有机融合的一种科学、有效的复合型管理模式，是一项全新的制度、体制、管理的创新和发展，既巩固了会计集中核算的改革成果，又实现了国库集中收付制度改革，是一种与地方财政运作相适应，特别符合我县财政管理的国库集中收付制度，是我县实行财政国库制度改革的最佳模式。

编委：马四栋 马绍水 王进 王书利 王永和 王华峰 王其枢 王国文 王思政 史小溪 申同忠 乔阳 刘骏 刘芝生 刘淑华 孙长进 孙洪科 庄建武
 朱雅民 吴克忠 张令保 张劲夫 张忠跃 张晓雁 张新红 李凯 李生栋 李协军 李振平 杜金成 沈大风 苏建华 陈国斌 周海宁 尚丹 易小光
 杭栓柱 金锋 姚万华 姚玉秀 洪之民 胡黎明 贺伟 赵若平 项军 郭建中 曹世平 曹国泰 阎星 童隆俊 董怀伦 谢学宁 韩计隆 漆先望
 熊赢新 颜立恒 穆德华

编委单位：国家信息中心	内蒙古自治区经济信息中心	湖南省经济信息中心	青海省信息中心	青岛市信息中心
国家信息化专家咨询委员会	辽宁省信息中心	广东省计委信息中心	宁夏自治区信息中心	武汉市经济信息中心
中国信息协会	吉林省经济信息中心	广西壮族自治区经济信息中心	新疆信息中心	广州市信息中心
中国科学技术期刊编辑学会	江苏省信息中心	海南省信息中心	沈阳市经济信息中心	深圳市信息网络中心
天津市发展和改革委员会	浙江省经济信息中心	海南省党政信息中心	长春市信息中心	成都市经济信息中心
天津市信息中心	安徽省经济信息中心	四川省经济信息中心	哈尔滨市信息中心	西安市信息中心
北京市经济信息中心	福建省经济信息中心	贵州省信息中心	南京市信息中心	新疆生产建设兵团信息中心
上海市信息中心	江西省信息中心	云南省经济信息中心	杭州市信息中心	
重庆市经济信息中心	山东省信息中心	西藏自治区经济信息中心	宁波市信息中心	
河北省经济信息中心	河南省信息中心	陕西省经济信息中心	厦门市经济信息中心	
山西省经济信息中心	湖北省信息中心	甘肃省信息中心	济南市信息中心	

友情链接：中华人民共和国新闻出版总署 中国记者网 中国期刊全文数据库 中文科技期刊数据库 万方数据库 天津市发展和改革委员会 天津市信息中心