

气象部门国库集中支付制度改革存在的主要问题及相应对策浅析

李颖君

(辽宁省气象局,沈阳 110001)

摘要:针对当前气象部门推行国库集中支付制度改革存在的问题,探讨了各级气象部门推行国库集中支付的有效措施,提出了转变重资金争取、轻资金管理的观念,树立计划在前、预算先行的理财新观念,同时就加强项目库建设、将预算与执行高度统一进行了探讨。

关键词:气象部门;国库集中支付;问题及对策

国库集中支付制度改革是我国财政支出管理制度改革的重要内容,是建立公共财政框架的重要组成部分^[1]。实行国库集中支付,其实质就是将政府所有财政性资金集中在国库或国库指定的代理行开设的帐户,同时所有财政支出均通过这一账户进行拨付,以进一步增强财政资金支出的透明度,提高财政资金使用效益^[2],杜绝资金被截留、挤占、挪用等情况。

2001年国务院通过了财政部提出的《财政国库管理制度改革试点方案》^[2],标志着我国国库管理制度改革工作正式启动。目前,全国气象部门54个二级预算单位^[1]和780个三级预算单位已经实行国库集中支付。2271个基层预算单位将于2007年实行,届时各级气象部门将全面实行国库集中支付。多年来,由于气象部门的财务管理一直以财政资金分散支付方式下进行,现在要对此进行根本性改革,实行国库集中支付,管理者思想观念的转变、操作行为的改变还需要一个过程。特别是国家很多配套制度尚未建立,外部环境还不够完善,所以推行国库集中支付制度改革在具体实施中特别是在基层的实施过程中还存在不少的问题,需要我们认真加以研究和解决。

1 气象部门推行国库集中支付改革存在的主要问题

1.1 部门预算有待细化

细化部门预算是推行国库集中支付的前提,而推行国库集中支付又可促进部门预算编制的细化。为了细化预算,从2001年起国家进行了预算科目体

系改革,将原来经济分类的12个目级科目,细化到35个^[3],预算科目的细化和不断完善,为细化部门预算打下了基础。辽宁气象部门现有69个预算单位,从目前情况看,气象部门预算的编制一般仍是根据当年财政状况、上年收支实际、单位自身的特点和业务来核定总预算,大部分都还没有细化到具体项目,特别是基本支出的公用支出尚未细化到办公费、水电费、取暖费等12个具体项目^[4];其中45个基层预算单位中部分单位部门预算还由三级预算单位代编。所以,预算的编制还未达到国库集中支付所要求的细化程度。

2.2 预算和执行脱节

目前,在气象部门基层预算单位普遍存在着“编制预算是一回事,而预算执行则又是另一回事”的现象;部门预算的计划性、科学性不强,资金使用缺乏预见性,经常发生调整追加预算以及超预算、扩大预算范围等行为,这是实行国库集中支付过程中的最大障碍。

实行国库集中支付后,预算单位要通过编报用款计划来实现财政资金的支付,要求预算单位依据部门预算逐笔按具体用途提出申请用款,人员经费、公用经费、职工及家庭补助支出、专项经费、发展性项目等明细项目不得串用,预算单位每笔款项的支付都要标明用途、支付对象、支付金额,财政部门 and 代理银行要对此逐一审核,实行事前监督。因此,没有纳入预算的支出根本无法实现。

2.3 违规垫付财政资金

违规垫付财政资金是在原有资金管理体制下调剂资金的一个普遍现象,主要体现在基本建设项目

上。如对那些急于开工的建设项目,在财政资金没有到位的情况下,未经批准先用其他资金垫付,等财政资金到位后再归还其他资金;甚至以前年度用其他资金已经完成的项目,还要纳入当年项目库,用财政资金归还其他资金等。

在实行国库集中支付后,确需发生垫付事项的,垫付前需逐级申请批准,归还垫付资金要履行严格的手续,否则零余额帐户不得向本单位其他帐户划拨、转移资金^[2]。预算单位擅自垫付的资金,财政资金将无法归还,那么这部分资金只能在零余额帐户形成结余。

2.4 管理意识淡薄

主要表现在2个方面:一是部分单位领导认为财务管理就是会计人员的日常工作,只要是上级财务管理部门布置的工作,就简单地布置给会计人员,没有将部门预算的编制和项目库的建立作为全局性的工作来抓,缺少业务、人事、后勤等相关部门的参与;二是会计人员本身素质偏低,认为要只会记账算账,钱花不丢就行。不能充分了解单位的基本业务和事业发展的总体任务。由于认识上的偏差,管理意识淡薄,组织协调不够,造成预算编制不全面、不准确,确定的项目缺乏充分的论证,可行性和预见性欠缺,直接影响到国库集中支付。2005年末辽宁气象部门19个项目因立项时可行性论证不足等原因,未能完成,造成若干万元财政资金结余。

3 气象部门推行国库集中支付的相应对策

3.1 转变理财观念

国库集中支付不仅仅是一个资金支付问题,它的推行,将对传统的理财观念带来一次革命性的冲击,因而必须转变传统的工作方法、工作习惯和理财观念。要转变重资金争取,轻资金管理的观念,树立计划在前、预算先行的理财新观念;要转变先有经费后安排项目的观念,树立预算和执行高度统一新观念。要充分认识到国库集中支付制度是强化部门预算控制和监督预算执行的一项重要措施,它既不改变预算单位的资金使用权限,也基本不改变预算单位的财务管理和会计核算权限,是财政预算改革的进一步深化。

3.2 完善项目库建设

积极做好国库集中支付制度改革,必须细化预算。实施基本支出定额管理和项目库建设又是细化预算的具体措施,通过制定基本支出定额和项目库建设,不仅可以做到细化预算,而且可以使预算资金的安排真正做到公开、公平、合理。目前,辽宁气象部门已初步建立了以统一定额、单项定额和定额外

专项的管理模式和以人员定额、实物量定额和业务量定额为测算方法的定额标准体系,但在取暖费、公务用车、办公设备维修等实物量定额测算方面需要进一步探索^[4]。

项目库的建设,其根本目的就是要做到“先有项目,后确定资金”,改变过去“先安排资金,后确定项目”的做法,进一步规范项目管理。这就要求各单位必须对气象事业发展有超前预计,并按有关规定编制项目申报书、可行性研究报告,经过相应的论证、审核和审批程序,进入项目库。在此基础上,按项目的轻重缓急顺序排序,有多少财力安排多少项目,没有安排的项目转到以后年度继续排序待安排。没有进入项目库的项目,一概不予安排。

3.3 加强预算和执行高度统一的自我约束意识

在预算执行中,要做到预算与执行的高度统一。对于没有预算或者预算不细、有钱也不能办临时想办的项目,则要求各级气象部门高度重视每年的预算编制,周密安排下年各项工作,充分考虑可能发生的事情和需求。目前,气象部门资金来源渠道有中央财政拨款、地方财政拨款和自有创收资金,要按照各项资金的使用范围,分别制定预算,严格在预算内执行。也就是说,国家出台的编制内人员的基本工资和津贴、国家气象事业的维持和发展所需资金,应列入中央财政预算;地方性津补贴和地方气象事业的维持和发展所需资金,应列入地方财政预算;单位自行出台的津贴等应列入自有资金预算。在具体操作上要做好“双向调整”,一方面尚未列入预算的刚性支出要千方百计落实预算,如:地方性补贴津贴要列入地方财政预算,医疗费支出要纳入地方医疗保险。另一方面无法安排预算的支出要尽量压缩,如会议费、差旅费等公用支出。以此来强化预算的刚性约束。

3.4 建立科学合理的监督控制体系

国库集中支付制度要想充分发挥其强化预算约束和监督、提高资金使用效率的作用,离不开严格的管理、监督执行机制。主管部门、代理银行及预算单位应按照各自的职责对财政资金支付的过程和结果进行监督。主管部门要建立预算单位分月用款计划审核制度,建立财政资金支付时实时监控,加强对财政资金使用的监督;代理银行要建立内部制约机制,强化对代理银行的资信、资金清算业务的监督;内部审计部门要进一步加强对于预算执行情况的年度审计检查,促进预算单位依法履行职责。通过建立和完善科学合理的监督控制体系,确保国库集中支付制度的顺利实施。

4 结论与讨论

国库集中支付是国家财政体制改革的一项重要措施。我们要结合气象部门的实际,加强对国家财政体制改革有关文件的学习与研究,提高认识,统一思想。要做到既适应国家财政体制的改革、又适应气象事业结构战略性调整的需要和气象计财工作自身发展的要求,实现“三个转变”:即从过去重要钱、轻管理向开拓财源和强化管理并举上的转变,从传统的管理模式逐步向科学管理上转变,从专业管理向综合协调方面转变,努力探索新时期气象部门计

财工作的新路子,为气象事业持续、快速、健康发展提供强有力的政策支持与资金保障。

参考文献

- [1] 中国气象局. 气象年鉴(2004)[M]. 北京:气象出版社, 2005:124-125.
- [2] 财政部. 预算单位银行账户管理工作手册[M]. 北京:经济科学出版社,2002:45-55.
- [3] 财政部. 政府预算收支科目(2005)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2004:89-93.
- [4] 财政部. 中央部门预算编制指南(2006)[M]. 北京:中国财政经济出版社,2005:37-55.

Main problems and countermeasures of national treasury centralized payment system for meteorological departments

LI Yingjun

(Liaoning Meteorological Bureau, Shenyang 110001)

Abstract: Aimed at the current problems of institutional reform of national treasury centralized payment, the effective countermeasures of national treasury centralized payment were discussed from different levels of meteorological departments. It indicated that the concept that emphasized the capital support and ignored the capital management should be changed. And the new concept should be built up. At the same time, project database construction and unifying the budget and implementation were discussed.

Key words: Meteorological department; National treasury centralized payment; Problems and countermeasure