

国库集中支付对高校 财务管理的影响及相关建议

郭碧雯 汤贺凤

(华南理工大学 广州 510640)

【摘要】 国库集中支付制度改革,给高校的财务管理带来了许多新的问题。本文通过分析国库集中支付制度给高校财务管理带来的影响和问题,有针对性地提出了加强高校财务管理的措施。

【关键词】 国库集中支付 高校 财务管理 预算管理

目前,我国高校已普遍实行国库集中支付。国库集中支付制度作为财政预算改革的新内容,它改变的不仅仅是高校资金的拨付方式,更重要的是改变了高校的财务管理理念,强化了高校的资金管理和预算管理,并指明高校财务管理的发展方向,促使高校的财务管理向精细化、规范化的方向发展。

一、国库集中支付对财务管理产生的积极影响

1. 规范高校财政资金管理,加强资金统一调度。国库集中支付制度是财政管理制度改革的必然产物,它改变了传统的财政资金拨付方式,有效解决了过去财政资金多环节拨付和多户头存放的问题,把分散存款集中存放于单一账户,由一次大量拨款变为多次小量拨款,由以往层层拨付资金的分级分散的支付模式改为“直通车”式的拨付方式,大大减少财政支出的中间环节,有效降低了资金划拨、支付成本,使预算资金及时到位。同时,财政实拨的全部资金均属于额度控制,在支付前全部保留在国库单一账户上,并没有形成现金流入高校账户。高校每一笔款项的收入、拨付和使用都可以通过财政国库支付管理信息系统查询到,通过这种全过程的实时监控,财政资金运转的透明度大大提高,监管力度也明显加大。

2. 强化高校预算管理。预算管理是高校最重要的管理方式,是财务管理的核心。高校财务管理的成效直接关系到财务收支计划的完成情况,直接影响到各项资金的使用效益。但目前高校预算管理普遍缺乏前瞻性、长远性、科学性、连续性,且执行控制力度不足。实行国库集中支付制度后,高校每一笔资金的支付都必须依据财政部门批复的用款计划执行,高校不能擅自改变其用途;专项经费必须事先提出详尽的论证报告,预算的执行也要求与财政资金的实际支出在时间上保持一致,这样可以从源头上促使高校按预算执行,有效避免虚假预算的出现。这就要求高校改变以往的预算管理模式,强化预算的严肃性,提高预算编制的准确性,提高资金使用效益,使支付制度进一步规范化。

二、实施国库集中支付制度后高校财务管理面临的问题

1. 资金调度权受到限制。过去,高校未动用的预算资金可由学校自行使用,允许在全校范围内对结存资金进行合理

调度。实行国库集中支付后,财政部门拨给高校的只是一个用款额度,所有的财政资金都集中在国库单一账户中,没有形成资金流入高校。高校资金管理的核心由管钱转为管额度,现金管理的职能大大削弱。高校只有部门预算和用款计划额度的使用权,而没有资金的调度权。如果某项支出因急需使用而未纳入预算,或虽有预算但未编用款计划,则该项支出将无法得到经费保障。

2. 预算编制难度增大。目前,大部分高校都没有真正实行“零基预算”,而是采用增量预算法,即“基数加增长”的传统预算编制方法。此外,项目预算的评估机制尚不完善,预算的编制和审批时间较短,收支指标等信息资料掌握不全,这都严重影响了预算的科学性和准确性。预算编制体系的不完整导致高校在实际执行预算的过程中频繁地进行资金的追加和调整,使用款计划不能及时得到批复,延后了经费的支付时间,加剧了资金的供需矛盾。因此,国库集中支付制度对预算的编制提出了更高的要求,即科学的、全面的、可预见的预算编制体制才能满足其发展需求。

3. 降低了高校的融资能力。近年来,高校飞速发展,国家教育经费拨款往往不足以满足高校的开支需求,银行贷款便成为高校建设经费来源的一个重要渠道,大大弥补了财政资金的不足。但是,银校合作是建立在高校拥有稳定的学费收入来源以及定量的存款基础上的。实行国库集中支付制度后,高校的预算内外资金都存放在国库单一账户上,高校在银行开设的是“零余额”账户,高校也就没有资金可以调配使用,严重影响了银行对高校贷款的积极性。此外,原来沉淀在基本户的预算资金现在集中存放在国库单一账户上,存款利息也随之转移到财政部门,高校的存款利息收入也就大大减少。在收入减少、手上的优厚条件也逐渐消失的同时,高校要获得与以前等量的贷款就要付出更多的资金使用成本,这就大大降低了资金的使用效率,甚至会影响到高校未来的建设和发展。

4. 财政授权支付额度到账不及时。国库集中支付制度明确规定,用款计划年末结余资金要注销或是按规定比例部分收回,特别是一些专项资金,第二年再做追加预算,重新申报

用款计划。但由于有时上级财政拨款额度下达较晚,致使高校年末出现了不顾教学、科研的实际需要而突击用款的情况,造成了资金的浪费,也违背了实行国库集中支付的初衷。

5. 预算资金下达时间偏晚,造成资金归垫现象。国库集中支付制度下资金使用计划的上报审批手续繁琐,导致用款额度下达到高校零余额账户的时间较晚。但许多经费在财政部门下达、款项到位之前已经需要支付,比如高校职工的工资等。另外,大部分专项资金都集中在第四季度落实下发,致使学校用款额度下达、资金批复计划也相对延迟,而学校项目建设是连续的,不可能等到用款额度下达之后才予以支付。这些情况都迫使高校运用其他资金先垫付支出。根据国库集中支付制度的有关规定,不允许从零余额账户向本单位其他账户划拨资金。虽然财政部也明确了办理资金归垫的手续,但办理资金归垫的程序复杂而且审批周期较长,即使有急于垫付的资金,也只能等财政部下达同意垫付的批复后才允许资金归垫。这就造成高校运用自有账户垫付了大量的财政性资金,严重影响了其他项目的正常开支,使资金的使用效率大大降低,影响到年终决算经常性经费的收支结余。

6. 国库集中支付系统缺乏财务管理功能。高校国库集中支付系统是高校通过计算机网络与财政部门 and 代理银行进行资金支付和信息交流的网络系统。由于国库集中支付系统是高校国库支付最终的操作平台,因此它所提供的信息相当重要,可为高校国库管理提供数据支持。但目前的国库集中支付系统仅仅能满足简单的支付需要,不能实现数据的统计,高校不能通过国库集中支付系统获取各个用款计划实际支出的明细数据。即使是一个能与银行连接的支付系统,也没有用款额度收支明细的对账功能,使对账停留在手工操作阶段。再加上网络操作系统本身的局限性,在支付频繁时会出现网络拥堵,导致操作速度太慢。这些都致使国库集中支付工作不能顺利地展开,严重影响工作效率。

三、完善高校国库集中支付制度的建议

1. 完善与国库集中支付制度相适应的法律制度体系。目前,大多数高校都没有建立完善的与国库集中支付制度相适应的规章制度。为了使国库集中支付制度在高校执行得更加规范化,高校应根据财政部颁布的财政国库管理制度和银行清算制度,结合工作中所遇到的各种情况,制定与之相适应的管理制度,促使国库集中支付制度走上制度化的轨道。通过制定相应的实施办法和管理制度,把各个岗位的操作流程设计得更加高效、科学,从而防止违法违规行为发生,提高资金的使用效率。

2. 提高预算管理水平。首先,改进预算编制方法。按照“量入为出、收支平衡”的原则,尽可能编制“零基预算”或“弹性预算”,细化预算项目,建立多级预算科目体系,详细说明预算定额和支出标准,全面反映高校经费需求状况和支出安排。大量地运用财务预测和财务分析的方法,尽量提高预算编制的前瞻性、科学性和准确性。并结合往年的经验,根据不同项目的轻重缓急,合理分配各项目经费的下达时间。其次,要强化预算的执行。预算的执行需要高校各用款单位和相关管理

部门密切配合,准确、及时地报送用款计划。财务部门应对预算实施的整个过程进行监督控制,严格执行预算,保证用款计划与实际支出一致,杜绝无预算的支出,维护预算的严肃性和刚性。最后,加强预算执行效果的分析评价。可由校长带领,组织财务、审计等专业人员组成预算管理小组,对预算项目的执行进度、完成情况和资金使用效率进行分析、考核和评价,并针对项目支出的合理性和必要性,适时进行经费的调整。

3. 拓宽融资渠道。实行国库集中支付制度后,银行贷款给高校带来的利息收益和风险也渐渐增大,仅靠银行贷款不是解决资金问题的根本办法。因此,建立多渠道筹集资金的机制是高校筹资管理的未来发展方向,社会集资办大学就是其中一种渠道。这种筹资方式的风险一般由投资者承担,收益大部分归投资者,少部分归学校。另外,筹资办学还可以集中更多社会闲散资金投资于高校软硬件建设,增强人们对教育的投资意识,同时也可以大大降低高校的筹资成本。除此以外,高校还可以争取政府部门的支持,建立高校按时还贷的商业信用,消除银行的顾虑,争取银行对高校贷款工作的支持。

4. 加强会计人员培训。国库集中支付制度的业务性强,并且随着工作的深化,新知识、新业务不断涌现,工作程序会变得更加复杂,这就要求会计人员不但要具备扎实的财务理论知识和较强的实务操作能力,还要认真学习和掌握新知识和新技能,以适应高校财政集中支付工作的需要。高校应通过定期组织会计人员培训,强化服务意识、创新意识、责任意识和安全意识,保障国库集中支付工作的顺利开展。

5. 建立定期沟通机制。国库集中支付制度正处于一个不断完善的发展阶段,其实施过程中会出现很多问题,因此高校、财政部门 and 代理银行之间的沟通是相当重要的。高校可通过各种交流方式,如定期的会议沟通、网络和电话咨询,向财政国库集中支付中心和代理银行提出问题或建议,从而确保国库集中支付制度的顺利实施。

6. 完善国库集中支付系统的财务管理功能。国库集中支付系统是高校一个重要的财务软件,虽然目前仅能提供支付功能,但作为国库收支数据的交换平台,其储存着大量的重要数据,能为高校财务管理提供依据。因此它必定会向多元化的财务管理软件发展,满足不同客户的不同需要。国库集中支付系统可以结合自身的优势,提供与银行对账的功能;也可以通过与高校的财务系统衔接,防止人为的用错额度的情况出现;同时结合两个系统的数据,提供更多的报表信息,如用款额度的使用明细表等。

主要参考文献

1. 孙丽敏. 国库集中支付下的高校资金管理. 中国管理信息化, 2009; 9
2. 王存昭. 强化高校预算管理适应国库集中支付制度的要求. 经济师, 2009; 7
3. 时雁. 对高校实施国库集中支付制度改革的思考. 上海管理科学, 2009; 2
4. 孙元利. 国库集中支付制度对高校财务管理的影响. 经济师, 2009; 1