

谈构建高效融合型国库集中支付模式

蔡宗贤 梁渝莲

(厦门市同安区土地开发有限公司 厦门 361100 厦门市同安区财政国库集中支付中心 厦门 361100)

【摘要】 笔者结合厦门市同安区的改革实践,针对现存问题,从创新改革实施办法、完善国库集中支付系统、规范和优化业务操作流程以及与其他改革相结合等四个方面,大胆提出构建高效融合型国库集中支付模式的思路,以期更好地推动国库管理制度改革的深化。

【关键词】 融合模式 国库集中支付 运行效率

融合型国库集中支付模式(以下简称“融合模式”),指通过机构与岗位职能的合而为一,将会计集中核算功能融入国库集中支付之中。实践证明,融合模式能够实现会计集中核算制度和国库集中支付制度的有效统一,更好地加强对财政资金的管理,保障和促进国库集中支付资金的有效运作和效益最大化。但是,关于融合模式的构建,目前国内尚无现成的制度和固定的模式可借鉴,如何令其高效运转,更是改革途中面临的重要课题。笔者认为,要构建高效的融合模式,必须发挥优势、突破常规、优化流程、提高效益。在此,笔者拟从以下四个方面谈谈个人的具体思路:

一、利用融合模式自身的特点及优势,创新改革实施办法

以厦门市同安区财政国库集中支付中心(会计中心为加

求。我国国民经济庞大的规模和丰富的层次决定了企业直接融资问题的解决不可能仅仅依靠交易所市场,还必须依赖多层次的资本市场。构建多层次的资本市场体系应主要致力于发展以下几个市场:

(1)主板市场(集中交易市场)。应继续鼓励更多的优秀企业上市,不断扩大市场规模。

(2)创业板市场(高成长企业市场)。创业板市场是多层次资本市场体系的重要组成部分,能为创新型和高成长性的中小企业增加融资渠道,更好地优化产业结构,为经济增长注入活力。当前,应在深交所推出创业板的基础上,逐步放宽中小企业上市的条件,建立适应中小企业特点的交易制度,构建融通资金的快捷通道,增强市场的流动性,并在时机成熟时启动股份的全流通,不断拓宽中小企业的直接融资渠道,重点扶持中小企业的成长。

(3)三板市场(场外交易市场)。三板市场主要解决处于创业初期的企业的筹资问题。随着创业板的开启,我国资本市场的基本框架已初步建立,但目前最重要的是要加快建设区域性资本市场,使资本市场的层次结构更加清晰。深交所创业板市场远远不能满足全国近千万家中小企业的巨大融资需求,因此我们应考虑建立地方性的场外交易市场。这不仅能为各

挂单位)为例,审核核算组既负责财政资金的支付审核,也负责预算单位的会计核算。同时,无论是授权支付还是直接支付,预算单位都需向审核核算组提交支付申请,由资金支付组签发支付令。可见,融合模式提供的会计信息的可信度高,授权支付资金的事前监督得以加强,授权支付与直接支付已无实质区别。因此,笔者建议对厦门市《财政国库集中支付管理办法》(以下简称《支付办法》)、《财政国库集中支付会计核算办法》(以下简称《核算办法》)做出如下修订:

1. 实行单一的支付方式。《支付办法》规定:实行财政直接支付的财政性资金原则上包括工资支出、工程采购支出、物品和服务采购支出、转移支出;授权支付适用于非统发工资、不需由政府采购的物品和服务的购买支出、零星支出以及经

地中小型公司提供融资平台,还可以缩短投融资者之间的距离,避免全国性集中市场的信息不对称问题,从而降低企业的发行成本,提高资本市场的效率。

3. 大力发展机构投资者,不断完善投资主体结构。目前,我国的机构投资者主要有证券投资基金、券商、社保基金、保险公司等。相比个人投资者而言,机构投资者更加理性、更具信息优势、交易成本和投资风险更低,可以把大量闲散的资金聚集到投资活动中。培育高效的机构投资者队伍,是拓宽直接融资渠道的需要。为了充分发挥机构投资者在投资方面的各种优势,应扩大机构投资者的规模,建立规范化的运行机制,大力发展开放式投资基金。同时,应改善资本市场投资环境,为社保基金、企业年金、补充养老金等其他机构投资者入市清除障碍,拓宽合规资金的入市渠道,使机构投资者逐步成为我国资本市场投资者的主力军。

主要参考文献

1. 尚福林.中国资本市场发展报告.北京:中国金融出版社,2008
2. 谢伏瞻.中国统计年鉴.北京:中国统计出版社,2008
3. 王禧扬,赵明星.中小企业融资方式研究.经济论坛,2009;1

财政部门核准的其他支出。但是,两种方式并存有如下弊端:①不易划分。比如对“零星支出”的理解、对项目资金的使用均依赖主观判断或预测,在编制预算时即确定支付方式存在困难。②执行复杂。两种方式下达额度的时间不同,日常核算和年终额度结余的处理方式不同,使用的零余额账户也不同;而同一预算指标可能有两种支付方式,再加上会发生资金调剂、结余等情况,都给财政资金的使用、结转及审核增添了难度。而融合模式下,两种方式只有支付账户不同,“二选一”完全是可行的、必要的,只用一种支付方式和一个零余额账户的集中支付流程将大为简化和规范。

2. 设置统一的单位零余额账户。《支付办法》要求:一个基层预算单位开设一个零余额账户。这显然适用于预算单位自行发出授权支付令的模式,其目的在于方便单位用款。但是,若照搬到融合模式中,即开设众多预算单位实体账户,又统一由支付中心开具各账户银行结算单据、加盖相应的预留印鉴等,肯定引起混乱。如果以会计中心名义开设一个单位零余额账户,并为各预算单位设置内部虚拟账户,那么,无论是财政授权支付凭证还是银行对账单,都能以预算单位为主体出具。可见,设置统一的单位零余额账户,既能将工作化繁为简、一户统管,又完全能做到与独立开户无异,对融合模式是非常适宜的。

3. 减少用款计划编报次数。根据《支付办法》,基本支出按预算项目(类款)、支出目级和年度内相对均衡的原则编审分月用款计划,项目支出按预算项目和项目进度编审分月用款计划。其目的是防止单位铺张浪费、保证国库足额清算等,但这种办法操作起来比传统拨款方式更为繁琐。因此,有的地区对计划编审方式进行了改良。比如,将单位每月填报基本支出计划改为年初由软件自动生成均等的月度用款计划,或者将月度计划变为季度计划等。但笔者认为,融合模式下的用款计划编审还可以更为宽松一些,原因是:一方面,财政每年下达给单位的预算是经各级人大批复的,用款申请程序宜从简;另一方面,支付中心可以对所有付款业务及其账务处理予以监督,单位即使有额度也不能随意支用。因此,笔者建议:一年分两次(即年初预算批复后、年中预算调整后)将单位所有指标形成可用额度即可。

4. 改革预算单位财政授权支付会计核算办法。按照《核算办法》,财政下达分月用款计划到代理银行,财政总预算会计与国库支付执行机构均不做账务处理;预算单位收到代理银行转来的财政授权支付额度到账通知书,与分月用款计划核对无误后,需借记“零余额账户用款额度”科目,贷记收入类科目。而目前,有的地方(如湖北省)已不再核算授权支付额度,其具体做法是:预算单位在收到代理银行的授权支付额度到账通知书时,只区分资金性质登记辅助账,不再作其他账务处理,年终也不注销未支用授权支付额度;预算单位从单位零余额账户转账或进行现金支付以及年终确认预算结余的,比照财政直接支付进行账务处理。笔者以为,该做法可以统一财政总预算会计与预算单位会计的收支列报口径、建立应有的账务对应关系,且减少了记账笔数。

二、建立完善的国库集中支付系统,实现核算与支付的真正融合

整个国库集中支付流程,主要依靠软件来控制 and 实施,软件系统是否配套、完善至关重要。然而据了解,融合模式的配套软件系统并不能满足相关需要。笔者建议采取如下措施来进行改进:

1. 尽快推进配套信息化系统建设。以“金财工程”为契机,结合改革的要求,建立一套安全可靠、功能强大的国库集中支付操作系统,为高效理财提供良好的技术支撑,实现资金支付程序的规范化,预算执行监控的明细化、动态化,预算单位支出信息采集的实时化。暂不具备条件的地区,可将现有应用软件加以整合、开发并不断改进接口程序,以提高整个系统的完整性和可靠性。

2. 逐步完善国库集中支付软件。目前,国内市场的集中支付软件尚处于成长阶段,在程序设计理念、系统稳定性等方面都存在一定的缺陷和隐患,至于界面、功能菜单设置等方面,则普遍不够简洁且缺乏实用性。当然,对于软件运行期间的各种问题,我们应该区别对待、逐步完善软件功能:如果出现数据转换错误等问题,我们应认真记录、分析和梳理,督促软件公司尽快解决;如果套打格式或账表样式等不能满足实际需要,应及时请软件公司或银行技术部协助设置或修改;若要添加一些个性化功能,则应向软件公司提出具体要求,看其能否开发新版本。

3. 统一核算与支付平台。现有支付系统提供的会计凭证传递功能,根本不能满足预算单位日常核算的需求:一方面,当使用的会计科目与初始设置不一致时,还得到账务系统修改凭证;另一方面,诸如计提、额度到账等非付款业务,由于无法在支付系统中生成凭证,还得去集中核算的前台报账系统完成。生成会计凭证的平台不唯一,必然会降低工作效率、增加工作差错。对此,厦门市同安区的做法是:在“支付凭证”编辑窗口中添加“核算信息”功能按钮,录完支付凭证各要素后,即可调出“核算信息”窗口做相应会计分录。显然,这种做法也是有局限的,它仍然不能处理收到额度的业务。或许,只有推倒现有架构,为融合模式量身定做一套集核算与支付功能于一体的专用软件,才是最佳的办法。

4. 开通国库集中支付系统的远程终端。目前,很多地区受运营费用、技术条件或人员素质的制约,还未将预算单位纳入财政的虚拟专网中,从而预算单位要报送纸质的计划和支付申请,而后财政部门或支付中心再将其录入系统。如果建立VPN联网,并启用“远程支付申请与报账系统”,预算单位就可在线填报用款计划、提出支付申请、查询审批进度等;而财政和支付中心也可从大量的数据录入工作中解脱出来,而将更多的时间和精力用于审核与监督,既能缩短业务受理时间,也为财政资金的安全运行和部门预算的有效执行提供强有力的保障。

三、规范和优化业务操作流程,寓监督管理于服务之中

融合模式下的某些业务流程是比较特别的,比如用款计划的批复与下达分别由财政部门 and 支付中心来完成,退库业

务需经过支付中心审核办理等,由此带来审批时效性弱、业务相对集中等问题。同时,通过纸质凭证传递资金清算数据,造成办事效率不高、单位用款不便,容易增加改革阻力。因此,规范和优化业务流程显得尤为必要。

1. 规范用款计划的报批时限。《支付办法》明确规定,单位每月15日前报送下月用款计划,财政部门应于月底前审批、下达用款额度。厦门市同安区的现状是:单位分散报送下月计划,有时也超过了规定时间;财政部门各专管员、科室负责人的审核进度不一致,先后打印出纸质汇总计划交局长签批;预算科见到手续完备的纸质计划即批复电子数据,并送一份纸质计划给支付中心,作为其打印额度通知单、打包发送批复数据至代理银行的依据。该流程主要存在两个问题:一是可能延误单位用款。比如批复不及时,不能如期下达次月计划,或者纸质、电子数据传送不及时,造成集中支付系统有额度,银行却没有相关资料;二是虽然整个流程比较开放畅通,各环节却步调不一致,成天疲于应付还可能时有疏漏。因此,笔者建议:首先,相关环节都应按规定时限办理业务,逾期不予办理;其次,定出几个关键点的业务截止时间,如20日各主管科室必须签批完毕,25日预算科必须全部批复,28日支付中心统一将数据发送至代理银行。

2. 进一步优化支付业务流程。①简化日常报账手续。比如融合模式所用的支付申请单据,应该同时包含支付和核算所需要素。②简化某些特殊业务流程。比如,部分退库业务的惯用处理办法是,先对某笔支付全额退库,然后对无需退库部分另做一笔支付。而已支付授权用款额度的调整流程是:先将某笔支付退库,再做一单“假支付”(并不实际支付,但计入清算数)凭证,从而恢复与冲减相应额度。融合模式下,这些业务均通过支付中心办理,原有流程显得很繁杂,应该予以适度简化:首先,修改程序以实现一次性部分退库;其次,在多方论证的基础上,将加有标识的正、负支付数据直接调增、调减相应额度的累计已支出数,实现“零支付”。

3. 简化和改进资金清算程序。以厦门市同安区的资金清算流程为例,一般于下午三时,专人送来划款凭证和当日财政支付汇总清单,先后经支付中心、财政相关部门核对与加盖预留印鉴后,再由国库代理银行划回垫款。显然,人工传递凭证耗时耗力,既缩短了单位的用款时间,又影响了资金的清算速度,甚至由于人为因素而延误当日清算。因此,财政部门应积极与银行沟通和协商,简化资金清算程序。同时,建议中国人民银行制定更安全、更便捷的资金清算和管理办法,逐步取消纸质凭证,实现资金的无纸化清算。

四、与其他财政改革相结合,充分发挥国库集中支付制度的效能

国库集中支付只有与部门预算、政府采购和收支两条线改革相辅相成、相互促进,才能共同构筑公共财政的基本框架,充分发挥改革的作用。同时,改革某些专项资金管理办法,以及大力推进行政事业单位公务卡结算方式改革等,都有利于深化国库集中支付改革,规范财政资金管理。

1. 财政资金不再区分预算内和预算外。预算外资金目前

尚未纳入预算管理,其收入不直接纳入国库,而是由财政部门实行收支两条线管理,收入全部上缴财政专户,支出由同级财政部门从财政专户拨付至单位。如果对预算外资金实行国库集中支付,就必须设立一个预算外资金清算专户。因此,必须加快全口径预算改革的步伐,将所有的财政资金都纳入预算内管理,都通过单一的国库存款账户进行收支,从而使国库收支真实反映所有的财政收支状况,并使所有的财政收支都处于国库的管理和监督范围内。

2. 科学编制部门预算。部门预算是国库集中支付的基础,其编制应符合国库集中支付的要求。具体包括:①事前应对项目资金进行充分论证,避免在预算执行过程中出现频繁调整预算、自行调剂或混用资金等现象,导致部门预算的刚性不足。②只有将预算编制细化到具体预算单位和具体支出项目,才能将改革推进到基层预算单位并监督资金的正确使用。③将预算编制与批复时间提前,包括年度前编制、年初确定批复,及早下达上年结转指标和及时录入调整指标,真正做到以预算作为提出用款申请的依据。

3. 加强政府采购管理,规范财政性资金划拨和管理的相关文件。一方面,政府采购是财政资金直接支付的重要前提,政府采购范围和规模越大,财政直接支付的额度越高,国库集中支付的效果就越明显。另一方面,一些专项资金管理办法与改革相抵触,比如对于各级基本建设资金,相关文件要求必须“专户管理、专项核算”,导致这一大块资金无法实行财政直接支付,既不利于年终决算,也影响了改革效果。因此,必须从制度上将基建资金等专项资金纳入国库集中支付的范畴,加强对专项资金拨付的内部控制和全程监督,增强资金的安全性。

4. 积极推行公务卡结算方式改革。公务卡改革是公共财政管理制度的重要创新,它对国库集中支付制度改革积极作用是:①减少单位的现金需求量。使用公务卡后,单位可以先消费,在具有准确的消费金额与收款人信息后,再提出支付申请。②解决零余额账户不能自动扣缴的问题。利用单位公务卡委托付款,虽然多了对透支额度的管理工作,但其可以使单位的托付费进入常规的支付程序。③解决预算单位清算后的用款问题。公务卡具有先透支后还款的融资功能,它可以支持预算单位在工作时间内随时进行报销、转账等,满足正常业务和紧急业务的用款需求。④可以实现对公务消费的全程监控。预算单位可在集中支付系统内自动完成公务卡消费的资料查询、提取及其报销,财政部门则可对公务卡支出明细进行监督和查询,有利于提高管理效率和管理水平。

诚然,提高国库集中支付效率,是加强财政支出管理、化解改革矛盾的关键。但融合模式应该怎样构建才能达到相对的高效,只有在科学论证和稳妥试点的基础上,才能制定出符合财政改革与发展要求的方案。

主要参考文献

1. 陈霞. 国库集中支付改革中存在的问题及对策. 现代经济信息, 2009; 9
2. 马晓岚. 会计集中核算向国库集中支付转轨的必要性. 财会月刊(综合), 2005; 6