重庆市公务卡模式优化问题研究

汤凤林　何万波

（重庆工商大学财政金融学院　重庆　400067）

【摘要】本文根据重庆市公务卡模式改革实践，提出未来公务卡改革的理想模式是零余额模式。为此，要适时逐步推广凭POS机小票及发票报销方式；要充分利用现代信息技术，实现公务卡与国库集中支付系统的对接；要结合财政国库管理制度改革进度选择代理银行；要处理好公务卡财政工具属性与贷记卡综合收益的矛盾。

【关键词】公务卡改革　公务卡模式　优化措施

为了消除预算资金授权支付时提取和使用现金的弊端，强化对现金的监管，我国于2002年11月开始在海南实行公务卡试点，之后逐步推广到全国，重庆市也于2007年7月试行了公务卡改革。本文通过重庆市公务卡模式与各地公务卡模式的比较，探讨了重庆市现行公务卡模式的不足及其优化措施。

一、公务卡模式概况

所谓公务卡模式，是指为了加强预算单位公务卡结算管理，规范公务卡使用、报销和转账手续，提高公务消费的透明度，保证支出信息真实准确，各省市针对公务卡发行、使用和管理等方面所制定的一系列制度和采取的一系列措施，具体包括公务卡种类、发卡行选择、结算范围、报销还款流程、公务卡管理和动态监控等方面的内容。从各地实践情况来看，公务卡模式主要可归纳为两种：备用金模式和零余额模式。

1. 备用金模式。采用备用金模式的主要有天津、湖北、江苏等省市。在备用金模式下，公务卡由单位卡和个人卡组成。单位卡由本单位指定的财会人员持有，仅用于与个人卡间的资金转账结算，不能透支使用，不能提现，不能用于消费；个人卡实行一人一卡制，公私两用，该卡具有透支消费、转账和存取现金功能。备用金模式无单独的公务卡管理系统，采用单位财务POS机办理资金转账，财务POS机由代理银行在预算单位安装，用电话线与银行连接，传递数据信息。单位报账员在核算处报销之后，将款项转入单位卡，回到单位再通过财务POS机将钱分解给报销人。持卡人还款时，可从个人卡向单位卡转账。这种模式的最大特点是要设立单位卡，开立单位不需经过开户审批。在该模式下，公务卡发卡行的选择一般为国库集中支付业务代理银行或另行招标代理银行；不设查询系统，报销时只核对发票和银联小票，未通过银联网络进行真实性验证；能方便预算单位的备用金管理，适合推广公务卡初期且实行会计集中核算的单位使用。

2. 零余额模式。采用零余额模式的主要有上海、广东、海南等省市。在零余额模式下，不设立单位卡，个人卡为贷记卡，可公私两用。为保证报销划款的顺利进行与信息的及时传递，一般另行开发公务卡管理系统。持卡人报销时提供发票和银联小票，审核者可从发卡行获取公务卡消费信息进行真实性验证。还款时按正常财务报销手续审核后，在财政集中支付系统内通过财政授权支付，将款项从单位零余额账户划至个人卡账户。这种模式的最大特点是不设立单位卡，报销还款直接在预算单位开户行的零余额账户与个人卡账户之间进行，信息反馈也是代理行直接通过代理财政集中支付业务系统，将零余额账户支付信息传至财政部动态信息监控系统。在该模式下，有关用款信息可以从支付系统中查询，以实现对公务支出的动态监控；发卡行的选择在试点阶段为国库集中支付业务代理银行，全面推广阶段发卡行不限定。零余额模式可提供明细的预算单位支付信息，能自动生成授权支付凭证，有利于强化支出管理，但单独开发一套公务卡管理系统需要一定成本。

备用金模式与零余额模式的主要不同在于以下两点：第一，零余额模式下公务消费支付、资金清算和信息传送等运作采取“三不”方式——不安装单位POS机、不办理单位卡、不开设单位还款账户，而是直接通过国库集中支付系统查询公务消费明细信息，做报销支付业务处理后，单位只需将授权支付凭证送往开户行，由开户行完成向公务卡还款的最终操作，再与财政相关账户进行清算划款。备用金模式下，持卡人的报销及还款，均经由单位卡在个人卡和零余额账户之间进行划拨转账，资金划转效率相对较低，财政性资金也没有尽可能地置于监管之下，同时也增加了银行及单位安装、维护POS机的费用和工作量。第二，零余额模式一般需新开发公务卡管理系统来完成资金转账，这虽然增加了一定的费用，但可以通过发卡行获取公务卡消费信息，这个优势是备用金模式所无法比拟的。因此，零余额模式是较为理想的公务卡模式。

二、重庆市现行的公务卡模式

在重庆市现行的公务卡模式下，不设单位卡，只设有个人卡。发卡行既可为国库集中支付业务代理银行，也可以是另行招标的代理银行。财务人员在报销审核时，只对发票和银联小票进行核对，不通过银联网络进行消费信息真实性验证。还款

时,若选择转账还款方式,由单位财务部门从单位零余额账户向公务卡账户转账,发卡行根据“还款明细表”信息,于收到零余额账户开户行划转资金到账当日,将资金分解到公务卡账户;若选择银行扣缴还款方式,报销后从绑定的借记卡账户转账。对于公务卡管理,在现有的国库集中支付系统基础上开发了公务卡管理模块,通过该模块完成财务报销、银行划款等业务。在动态监控方面,设有查询系统,但屏蔽了信息查询服务。

重庆市现行的公务卡模式既不是备用金模式,也不是纯正的零余额模式。重庆市的公务卡模式与两者的异同之处主要表现在以下几个方面:第一,从公务卡管理系统来看,重庆市没有单独开发公务卡管理系统,而是在原来的国库集中支付系统中增设一个“公务卡管理模块”来进行财务报销、银行划款等。第二,从公务卡报销审核内容来看,为了减少改革阻力,尽快推广公务卡的应用,重庆市暂时屏蔽了公务消费信息查询系统。这使得公务卡在真实、准确地反映财政资金运行的过程与去向、防治贪污浪费、加强财政资金监管等方面的作用还非常有限。第三,对发卡行的选择,重庆市公务卡模式与备用金模式一致。第四,从其他方面来看,重庆市的公务卡模式与零余额模式基本一致。

三、重庆市公务卡的理想模式

目前,重庆市的公务卡模式只是一种与零余额模式接近的模式,未来公务卡改革的理想模式是零余额模式。

重庆市公务卡改革之初的目标,是要建立一个能在零余额账户和个人公务卡账户之间迅速有效地报销还款、能准确详细地反映公务消费明细信息、能将公务消费支出置于财政动态监控系统中的公务卡体系,而这正是零余额模式可以实现的,但这种模式要求财政与银行间有较完善的集中支付系统和信息反馈系统、预算单位财务人员有较高的综合素质等。从试点情况来看,重庆市公务卡改革在实践中还远未达到这种预期的效果,这就使公务卡的防治贪污腐败、提高财政资金使用透明度、提高单位财务效率等优势难以发挥出来。

四、重庆市公务卡模式优化的路径选择

重庆市公务卡要从现行模式过渡到理想模式,需要重点解决的问题是:真正实现将公务卡消费明细信息通过网络传输、自动融入国库集中支付系统,在国库集中支付系统与公务卡信息系统对接的基础上,实现财政部门对资金的动态监控和全过程监督,确保财政资金安全完整和高效使用。具体应从如下几个方面进行改善:

1. 适时逐步推广凭POS机小票及发票报销方式。要求持卡人使用公务卡消费后,保留好公务卡消费交易凭条(即POS机小票)以及发票,每月将POS机小票上交给单位财务部门,财务部门在核实消费记录后,替个人偿还这部分消费欠款。由于POS机小票能将公务卡刷卡消费的所有信息,包括消费商户名称、消费日期、消费金额、消费地点等真实、全面地记录下来,单位财务部门在报销时可方便地自动提取这些信息并对之进行审核,这有利于提高公务支出的透明度。

2. 利用现代信息技术,实现公务卡与国库集中支付系统的对接。为了将公务卡消费最终收款人信息完整地反映到国库集中支付系统中,需要进一步完善和规范预算单位支付操作,开通公务卡管理系统中的信息查询业务,使公务卡结算系统能完整地反映财政资金的用途和去向。具体可以考虑通过公务卡消费POS凭条上的交易参考号和消费日期锁定公务卡消费最终收款方信息,实现公务卡与国库集中支付系统的对接。

3. 结合财政国库管理制度改革进度选择代理银行。目前,中央单位的做法是将公务卡的发卡行明确为财政部通过招投标选择的国库集中支付代理银行,以方便预算单位用款和加强财政动态监控管理。在试点阶段,要求发卡行与预算单位零余额账户的开户行保持一致。随着公务卡的应用推广,发卡行与预算单位零余额账户开户行可为不同银行。重庆市在公务卡试点初期和推广阶段,对代理行和发卡行是否一致没有作强制要求,实践中两者不一致时预算单位的公务卡推广遇阻,两者一致时预算单位公务卡推广进展顺利。这是因为,若代理行和发卡行不一致,现阶段银行间支付系统还不够完善,无法较好地解决银行跨行发卡、零余额账户跨行支付的问题;而若代理行和发卡行一致,能在短期内保证零余额代理支付与公务卡支付的平稳衔接,试点初期就能准确、迅速地实现财政资金支付清算。因此,尽管引入发卡行的竞争能提高银行公务卡业务的效率,但是在外部环境还不成熟的前提下,分阶段、有步骤地放开公务卡发行市场就成了现阶段公务卡改革的一种次优选择。

4. 处理好公务卡财政工具属性与贷记卡综合收益的矛盾。公务卡产品由于具备财政工具属性,且相关系统由银行开发完成后无偿地提供给预算单位使用,因此,公务卡具有公共物品的特征。公共物品的提供需要政府给予扶持和补贴。在现阶段还未产生有效的效益平衡机制的情况下,有关部门可允许发卡行通过公务卡向持卡人提供更全面的消费信贷和综合理财服务,从而以公务卡实现的综合收益贴补银行在公务卡系统开发和运营阶段投入的巨额成本。由于贷记卡的最大收益取决于公务卡最广范围和最大限度的使用,因此,必须采取多项措施完善公务卡的服务功能,扩大公务卡应用面和使用频率。具体包括:财政部门要扩大公务卡试点范围,规定预算单位公务支出刷卡消费占总支出的最低比例;发卡行要加强内控管理,确保系统安全、稳定运行和公务人员用卡安全,同时针对公务人员尽可能多推出一些特色服务,如积分奖励换飞行里程等;中国人民银行要提高公务支出集中领域的特约商户公务卡普及率,改善网络环境,拓展公务卡使用范围;银联系统应通过网络升级改造,使借记卡和贷记卡跨行关联还款、刷卡机联网通用早日成为可能,从根本上改变选择发卡行经常受制于银行网点分布的情况,同时解除持卡人所持卡种类繁多、功能雷同却不通用的烦恼,提高用卡频率。

主要参考文献

1. 李项南. 公务卡在财政国库管理制度改革中的应用.中外企业家,2008;11

2. 戚道锋. 浅析公务卡推广应用中的问题和对策.交通财会,2008;3