

会计集中核算与国库集中支付融合之探索

——以浙江天台县为例

孙潮水

(浙江天台县会计结算中心 浙江天台 317200)

【摘要】 财政部下发的《关于深化地方财政国库管理制度改革有关问题的意见》(财库[2003]68号)明确要求各地积极引导会计集中核算制度向国库集中支付制度转轨,但是没有明确规定转轨的具体方式。各地纷纷结合当地实际情况,探索适合本地区的转轨方法,本文以浙江天台县为例对预算制度改革谈谈自己的看法。

【关键词】 会计集中核算 国库集中支付 财政收支

国库集中支付制度就是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全程的监控制度,是以建立国库单一账户体系,资金缴拨以国库集中收付为主要方式的财政资金形式。其基本含义是:第一,集中支付中心统一设立国库单一账户,取消预算单位的银行账户,所有财政资金收支均纳入国库单一账户管理。第二,所有财政资金支出均通过国库单一账户体系直接支付给商品、劳务提供者或收款单位;所有税收或非税财政收入均通过银行直接上缴国库单一账户;财政资金余额只保留在国库单一账户体系内。第三,实现财政资金动态监控。集中支付虽然不改变各部门、单位的支出权限,但其作用在于建立起预算执行的监督管理机制。财政部门掌握资金支付权,可以根据资金的使用是否符合预算的规定而决定是否给予支付,财政部门可以实时监控每一笔财政资金的收支情况,从根本上杜绝预算执行中的克扣、截留、挪用资金的现象。

一、天台县会计集中核算取得的成效及存在的问题

1. 会计集中核算所取得的成效。2001年天台县推行了公共财政支出改革,改革的内容之一就是实行会计集中核算。会计集中核算是指财政部门成立会计结算中心,在资金所有权、使用权、财务自主权“三权”不变的前提下,取消同级机关事业单位的银行账户、会计机构和会计岗位,以会计结算中心为单位集中办理会计核算工作和实行会计监督。作为地方政府部门的一种有益的探索,会计集中核算改变了分散核算带来的会计信息质量低、会计监督不到位的缺点,加强了对财政资金的管理,强化了会计核算与监督,促进了党风廉政建设,收到了良好的效果。

2. 会计集中核算中存在的问题。会计集中核算是加强财务、财政资金管理的一项新举措,目前尚处在探索阶段,它和任何新生事物一样,也必然存在其局限性和不够完善的地方,归结起来有以下几点:①会计集中核算在分账管理上存在单一性。现在天台县财政较为困难,一些单位的运转经费只能靠收费来解决,由于收支分账管理,在违规收费方面无法控制,

是否应收尽收,会计结算中心不得而知。②会计集中核算挫伤了预算单位财务管理的积极性。一方面,推行会计集中核算以后,有些单位领导认为报账会计是跑腿、打杂的,有无会计资格证、有无财务工作能力无关紧要,报账会计随意任命,导致报账会计专业能力参差不齐。另一方面单位会计机构撤消后,有些单位对报账会计的待遇不予肯定。报账会计的工作积极性自然得不到充分发挥。③监督面难于拓宽。实行会计集中核算后,大厅式的工作模式,造成了财务管理与会计核算分离,失去了实地实时监督的优势。

二、目前可供借鉴的两种改革模式

目前各地主要有两种模式:一是取消现有的会计集中核算,财政部门集中精力组织实施国库集中支付改革;二是将会计集中核算融入国库集中支付制度之中。

1. 取消现有的会计集中核算,单纯实行国库集中支付模式。此模式下要求撤消现有的会计集中核算机构,使会计职能回归预算单位,财政部门不再担任预算单位的会计核算与监督工作。这样做有以下几个方面的好处:一是简便易行,符合财政部关于建立公共财政框架的总体要求。财政部门与预算单位分工明确,权责统一,便于调动预算单位理财的积极性。二是有法律保障,财政部门取消行政事业单位独立会计机构,直接代理其会计业务,与现行《会计法》及其他相关法律相抵触,会计集中核算缺乏有力的法律支持,有悖于依法行政,责任主体难以确定。三是加强财政监管。会计结算中心人员平时忙于报账、记账等具体业务,只能根据原始单据来判断经济业务是否真实、合法、有效,对经营性收入更难判断和监控。实行国库集中支付可以保证会计信息的真实性。四是有利于财务管理。把预算单位的日常会计核算交回原单位,有利于单位加强资产管理,保证国有资产的有效运行。同时,会计结算中心的财务人员也可以从繁杂的会计核算中摆脱出来,对资金的使用情况进行全过程的监督。

但是,单纯实行国库集中支付的不足之处是:解决不了对财政资金使用全过程的监督问题,且容易滋生腐败现象;解决

不了少数单位领导人干扰会计人员依法行使职权的问题;解决不了会计人员不坚持原则的问题;解决不了会计信息质量不高的问题。

2. 将会计集中核算与国库集中支付相融合的模式。在这种模式下,在现有的会计结算中心增设国库集中支付中心机构,在保留会计集中核算的同时实行国库集中支付,会计核算与集中支付两种职能捆绑运行,通过岗位职能的调整达到核算与支付的统一。选择此模式的理由是:①实行会计集中核算后,对预算单位的账户实行统一管理,不但有利于财政部门全面掌握各单位的资金使用情况,而且聚集了资金,为实现国库集中支付奠定了基础。②会计集中核算主要解决财政资金拨付中多头、多环节造成的资金闲置浪费问题,提高财政调控能力。国库集中支付则解决资金在到达预算单位后在使用环节出现的胡花乱用问题。只有将两者结合起来,才能对行政事业单位的资金支出进行全方位、全过程的监督。另外,天台县的部门预算还很不完善,银行清算系统也不健全。将会计集中核算与国库集中支付结合起来,将有利于天台县财政支出管理制度的完善。③两种制度的操作主体一致,都是由财政部和中纪委共同提出,作为从源头上治理腐败的一项重要措施,由各级财政部门负责实施;两种制度的承担对象一致,主要对象是党政机关及其直属机构,具体对象是财政资金的使用过程;两种制度的目标一致,都是要提高财政资金的使用效益。

三、会计集中核算与国库集中支付制度相融合

会计集中核算为国库集中支付的实施创造了有利条件。会计集中核算取消了单位原有的财政性资金银行账户,实行结算中心单一账户制度,采取“集中管理、统一开户、分户核算”的运作方式,为国库集中支付改革的单一账户制度实施创造了条件。会计集中核算已成为国库集中支付的有效补充。会计集中核算实行集中支付,统一办理资金结算和统一发放工资,实际上已基本拥有了国库集中支付的功能。通过对单位预算的有效执行,使财政监督深入到预算编制的各个环节,可以从根本上提高预算的科学性和准确性,并成为国库集中支付的有效补充。建立以会计集中核算制为依托,以国库科为龙头,将国库集中支付中心与会计结算中心合并为第二层次,以大量的行政事业单位为第三层次的金字塔形的财政资金划拨和核算体系。

1. 机构与账户设置。将国库集中支付中心设置在会计结算中心,整合人力资源,合并办公;支付中心在商业银行新开设两个统一账户,一个作为财政国库支付机构的零余额账户,负责具体支付和与国库的结算业务,另一个作为以财政部门为单位开设的零余额账户,负责单位的具体委托支付和与国库的结算业务;单位非财政性资金则仍然通过结算中心原为单位设立的统一账户进行支付,实行分户核算;单位的小额、零星费用仍然采用备用金制度。

2. 会计结算中心原有的岗位可同时成为国库支付执行机构的工作岗位。会计结算中心原有的会计核算岗位可以成

为支付中心的支付审核岗位,负责管理单位预算指标、审核单位提出的用款计划和支付申请、审核单位的报销单据、登记单位的支出明细账等业务。原有的资金会计和出纳岗位可担任国库支付中心的资金会计岗位,负责管理国库资金、管理支付机构零余额账户和小额现金账户、签发国库支付令、账户与国库之间的结算工作等。原有的审核岗位可成为国库支付中心的稽审岗位,继续履行稽核职能。

3. 中心的工作重点应从日常会计核算业务向会计审核和监督转变,并逐步承接部分国库支付业务。

(1)中心仍保留核算职能,单位各项支出仍经过中心审核后办理支付,进行日常的会计核算和报送报表。各核算单位根据工作需要建立备查和辅助账簿,尽量简化核算工作。

(2)强化预算监督,保证预算执行的严肃性。中心应参与单位部门预算的制定和审核,单位的部门预算制定后抄送中心,每月由单位报送当月的用款计划,中心代单位录入并严格按照预算计划具体执行,监督各项财政资金收入直接缴入国库或财政专户。

(3)逐步执行国库支付业务。资金划拨采用财政集中拨付的办法。其主要业务包括三个方面的内容:一是单位的基建支出、商品、劳务采购支出以及其他专项支出。这些业务由单位提出申请报政府采购中心或相关部门。中心根据单位预算和用款计划审核确认后,通知国库将资金直接支付给商品、劳务供应商或用款单位;政府采购项目之外所需的资金由中心向供应商直接支付。二是工资性支出,中心按规定审核每月的工资发放表,履行法定审批程序后,通知中心将所需工资支出划拨到工资代发银行工资专户,由银行将资金转入职工个人工资储蓄卡。三是其他支出,指预算单位日常发生的零星费用支出。由于这些支出金额小、发生频繁,由国库将资金划拨到结算中心的统一账户上,直接委托中心代理支付,由中心严格控制支出规模。

综合以上做法,结合天台县实际,笔者认为应该保留会计集中结算中心。首先,核算与监督是会计的基本职能。预算制度改革需要会计机构来具体执行,会计信息质量的高低直接影响预算制度改革的效果。这样,会计机构及人员能否不受干扰地履行职责就很重要。其次,天台县已经实行了会计集中核算,如果推倒重来也会产生很大的负面效应,增加预算制度改革的成本。最后,会计集中核算与国库集中支付相融合有利于全面了解各单位收支情况,并保证单位会计核算的完整性,实现收入税收化、支出预算化、账户国库化、了解全面化、核算完整化等。

主要参考文献

1. 王瑛,王东伟.论建立国库集中支付监督制约机制.财政研究,2003;9
2. 郑选宁.小议国库集中支付与会计集中核算.财会月刊(会计),2005;3
3. 黄益良.关于预算会计集中核算问题的研究.浙江财税与会计,2001;9