苏州市公务卡结算制度改革实践分析

叶　剑

(苏州市农村干部学院　江苏苏州　215011)

【摘要】本文立足苏州市公务卡结算制度改革的具体实践情况,总结了苏州市公务卡改革的经验,以期为相关制度推行提供参考。

【关键词】预算单位　公务卡改革　备用金

一、苏州市公务卡结算制度改革的实施情况

为更好地规范单位财务管理,强化财政资金动态监控,同时进一步推进苏州市国库支付体制的深化改革,2008年苏州市实行国库集中支付的300多家市级党政机关、群众团体、民主党派和事业单位分两批启动公务卡结算改革,6月20日启动17家第一批试点单位,8月1日起全面推广。至9月底,苏州市预算单位共开设单位卡354户,个人卡17 201张。另外,苏州市吴中区在当年10月份,出台了《吴中区区级公务卡结算的实施方案》,也开始推行公务卡。

1. 推行公务卡的具体实施步骤。按照江苏省财政厅推行公务卡结算方式的总体规划和要求,2008年我市在全市市级预算单位全面推行公务卡结算方式。具体按照六步骤实施:①定方案:制定并向市政府汇报公务卡实施方案及实施办法。②选试点:选择部分业务量大、财务基础较好的预算单位先行试点。③搞培训:对开卡、布机、用卡、POS机报销操作流程等进行培训。④找合作:代理银行与预算单位签订协议,并由代理银行上门为预算单位办理公务卡的开卡事宜。⑤完善实施办法:试点单位调研,召开座谈会,完善公务卡实施办法。⑥全面推开:财政部门召开全市推开公务卡结算方式动员大会,全面推行公务卡改革。

2. 推行公务卡的部门职责分工。

(1)财政部门负责公务卡推广的政策制定、组织协调及宣传落实工作。对公务卡执行中发现的问题及时整改,及时完善相关管理办法,并联合人民银行、监察、审计部门加强对公务卡结算的监督管理。

(2)人民银行协助财政部门制定公务卡实施的相关规定。依据人民银行有关银行卡管理的规定,加强对公务卡应用推广方面的指导、监督和管理;建设完善的公务卡应用环境与相关信息共享的网络平台。

(3)预算单位按规定办理单位卡并为职工办理个人卡,做好新增、调动和退休人员的公务卡管理工作,审核、办理公务卡的报销、还款等相关工作。

(4)代理银行负责加强与公务卡管理有关的内部制度规范和信息系统建设,提供良好的公务卡应用环境。布设、维护满足公务卡需要的POS机,开发并维护好公务卡管理系统,及时、准确地为预算单位提供支付信息,为公务卡审核、报销与支付还款提供及时、准确、规范、便捷的服务。

3. 围绕公务卡实施的制度建设。为了进一步深化公共财政改革,加强财政支出监督管理,提高公务支出的透明度,全市预算单位从8月1日全面推行公务卡结算方式。苏州市财政局为了更好地推行实施公务卡,专门编制了《公务卡结算管理宣传手册》。

为了规范操作流程,统一会计核算,明确分工职责,让实施公务卡结算的预算单位有章可循,苏州市分别从政府、银行和预算单位三个层面,制定了相关的管理办法、服务协议和实施细则范本,具体包括《苏州市市级预算单位公务卡结算管理办法》、《苏州市代理公务卡结算业务服务协议(格式)》和《苏州市预算单位公务卡管理实施细则(范本)》。

二、苏州市公务卡结算制度改革的综合评价

1. 苏州市公务卡改革取得的成效。

(1)形成了公务卡结算的备用金管理制度。苏州市选择了备用金模式,分别设立单位卡和个人卡。单位卡按照预算单位十个工作日的平均现金流量核定备用金限额,单位卡由本单位指定会计人员持有,仅用于单位卡和个人卡间的资金转账结算,不能透支使用,不能提现,不能消费。按照公务卡结算备用金管理制度要求,根据各预算单位的支出规模和资金使用特点,逐一核定其公务卡结算账户的备用金额度。预算单位可以先由其基本账户按核定的备用金额度预先向公务卡结算账户支付第一笔备用金,当发生差旅费、会议费、小额零星采购、维修费等公务支出时,先由公务卡结算账户进行报销、转账等支付业务,再由财务人员定期按照实际支出的科目分类整理这期间发生的支付信息,并通过国库支付系统,按实际支出科目、资金用途及支付金额签发支付令,由预算单位零余额账户向公务卡结算支付账户划转资金、补足备用金。只要预算单位从零余额账户向公务卡结算账户划转备用金,其具体的支出信息就会通过国库集中支付系统及时反馈给财政部门。

(2)逐步形成预算单位无现金形式的财务报销流程(见图1)。公务卡结算制度改革实行后,预算单位首先给相关业务人

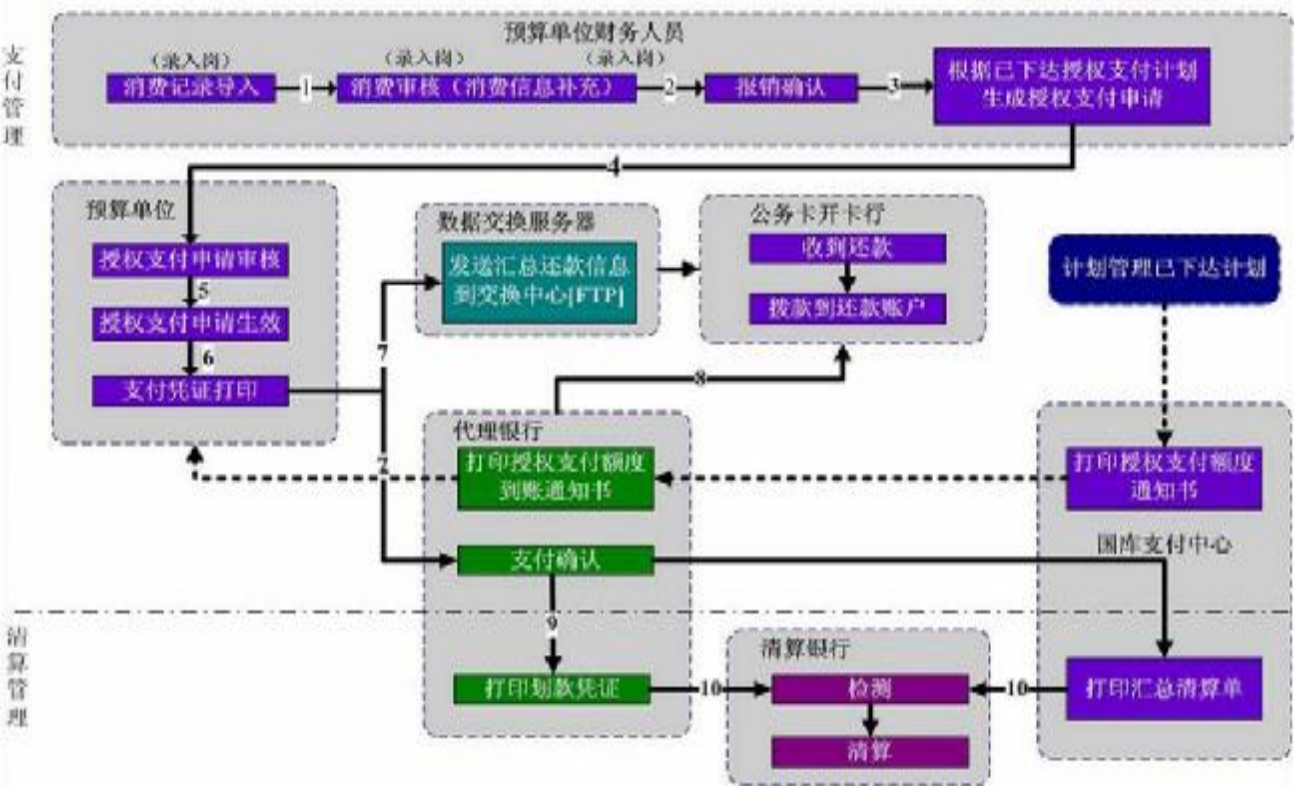

图1　公务卡结算流程

员办理公务个人卡，基本上实现公务消费无现金支付，逐步都改由公务支出银行信用卡进行结算。比如笔者所在单位就是苏州市第一批试点单位，笔者作为单位的财务负责人，按照苏州市公务卡结算制度改革要求，除离退休人员和临时季节工人外，全体员工都办理了公务卡个人卡，这样为公务卡结算提供了基本前提，首先确保了日常单位公务业务无现金报销。接下来对于一些政策福利性的业务，也一律采用公务卡报销，比如独生子女费用、医药费用、学费等等。目前单位原有的“小额备用金账户”余额很小，基本满足了无卡特殊人员报销现金用量，其余一律采用公务卡报销形式。通过近半年的公务卡结算制度改革，经过对公务卡结算的不断宣传和了解，在苏州市财政局的大力监督和指导下，大部分预算单位已经逐步形成了无现金形式的财务报销流程规范，大大提高了单位财务报销的规范性，有利于有效规避现金结算的风险，同时也提高了财务核算的工作效率。

以笔者所在预算单位为例，作为苏州市是第一批试点单位，6月份开始办理单位公务卡和个人公务卡，正式从7月份开始试运行公务卡结算制度，通过整理本单位2007年未实行公务卡结算和2008年度实行公务卡结算后财务报销资金对比情况，进行比较分析（见右表）。

如右表所示，2008年现金报销形式大幅减少，半年现金报销减少197万元，现金降幅达78%；同时，预算单位的公用支出半年度下降36万元，同口径公用支出下降比例达到14%，月平均公务支出明显下降。

某单位2007~2008下半年度财务报销资金情况对比表

单位：万元

年度	报销形式	7月	8月	9月	10月	11月	12月	合计	月平均
2007年	现金	25	28	47	36	50	69	254	21
	公务卡	-	-	-	-	-	-	-	-
	小计	25	28	47	36	50	69	254	21
2008年	现金	31	5	7	4	2	7	57	5
	公务卡	10	4	26	40	32	50	161	13
	小计	41	9	33	43	33	57	218	18

（3）规范预算单位财务管理行为。使用公务卡结算，既不需要财务人员从银行提取和管理现金，原使用现金结算方式的零星商品服务支出，包折差旅费、招待费、培训费、手续费等，都属于公务卡结算使用范围，也不需要工作人员提前借款，既方便了工作人员用款，也减轻了财务人员的工作量。按规定，公务卡在公务消费中不得取现，个人卡提取现金，视同个人消费行为，单位财务不得报销。单位卡不能提取现金，意味着原有的现金支付报销方式将逐渐退出公款消费舞台，这就可以从源头上“卡死”凑票报销、多开、虚开报销发票和公款私用的现象，有效促进党风廉政建设，规范了单位财务行为。在苏州市推行公务卡改革的过程中，很多的预算单位借机重新整合财务报销审批流程，进一步规范了单位的财务行为。

由于目前财政信息网络尚处在建设和调试过程，暂时还没有实现公务卡直接与国库集中支付系统联网对接。如果信

息网络系统投入使用，实现公务卡直接与国库集中支付系统联网对接，预算单位预计理想的公务卡报销流程则如图2所示：

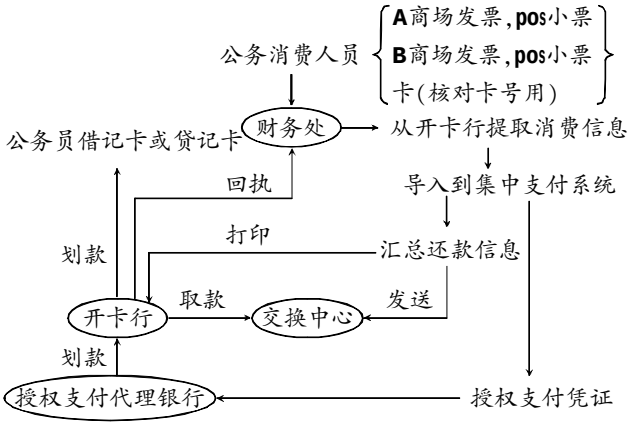

图2　信息系统对接后的公务卡报销流程

目前苏州市公务卡结算制度改革还在摸索总结阶段,公务卡电子信息网络还在建设当中，尚未实现公务卡与国库集中支付系统直接连接,还款功能还不能实现单位批量代还,必须由个人直接承担公务卡消费个人责任。笔者相信,随着苏州市公务卡结算制度改革的深化，很快就能依托电子信息网的建设,最终实现公务卡“银行授信额度,个人持卡支付,单位报销还款,财政实时监控”的操作方式。

(4)尝试建立财政资金管理动态监控体系。公务卡改革是以国库单一账户为基础，以银行卡为载体的现代财政支付管理制度,其实质是国库集中支付改革的延伸和完善,进一步规范了集中支付业务中的授权支付业务管理。相对于传统的“现金支付、先开支、后报销”公务消费制度,过去公务开支使用现金支付时,财政部门只知道支出总额,而不能了解每笔开支的具体内容。采用公务卡后,由于公务卡直接与国库集中支付系统联网对接,各单位不仅省去现金支付的麻烦,方便了预算部门和单位的财务报销,而且可以掌握每一笔公务开支的情况,让公务支出更加公开透明,便于财政、监察、审计部门监控,从制度管理上避免公款私用和使用假发票等违规事项。推行公务卡改革，将原预算单位在授权支付中使用现金消费的日常公务支出,改由经办人员使用公务卡进行刷卡结算,由于国库集中支付系统和银联公务消费查询系统实现联网，公务卡上的支付信息能够被准确地记录，经持卡人签名的消费交易凭条,被作为报销账务的原始凭证进行管理,实现了公务消费的公开、真实、透明。

2. 苏州市公务卡改革经验总结。苏州市公务卡结算制度从5月份下旬开始部署,6月份试点,8月份初全面实施,在3个月内在全市300多家预算单位全面推广开来，并且相应出台了专门的公务卡实施政策和管理办法，这为公务卡在本市各辖区的逐步推广应用积累了经验,奠定了基础。分析苏州市推广实施公务卡的效果,笔者总结了以下几条经验：

(1)财政部门有效组织。这次苏州市全面推广公务卡,是由苏州市财政局国库处全面负责组织协调、政策制定以及宣传落实系列工作，财政局的其他相关处室比如行管处、综合处、科教文处和农财处,做好互管和下属预算单位任务的布置落实和监督检查，所以苏州能在两个月内高效顺利完成300多家单位的公务卡推广。公务卡作为财政公共财政改革措施之一,离不开财政部门有效组织和主导推进,这是公务卡推广的基本保障。

(2)银行部门密切合作。苏州公务卡推广工作中,财政局和人民银行建立了良好的协调沟通机制，共同印发有关公务卡推广实施的宣传材料,协调解决有关重点和难点问题,比如人民银行负责单位卡的开户审批,6大代理银行分别根据预算单位要求,办理好个人卡、POS机等的操作事宜,有力地保证了公务卡工作的顺利开展。

(3)预算单位积极支持。我单位作为苏州市公务卡的试点单位之一,亲历这次市财政局推行的公务卡改革。在接受了财政局公务卡知识宣传和业务培训的基础上，我们预算单位都是立足于支持财政国库集中支付制度改革，在单位内部具体实施公务卡的系列改革。以我单位为例，首先是做好内部宣传,争取单位领导支持和教职工的理解;其次是按照市部署要求结合单位业务实际办理单位卡和个人卡；最后是研究制定本单位公务卡使用、报销和转账程序,加强单位职工个人公务卡的管理,建立规范的财务管理制度。应该说预算单位公务卡顺利实施对于公务卡推行发挥了基础性作用。这是公务卡推广的重要基础。

(4)借鉴先进经验,规范统一执行。苏州市借鉴江苏省预算单位推行公务卡的经验，前期分别到无锡和常州等市公务卡实施情况调研,选择采用湖北模式(零余额模式),即通过国库集中支付系统与公务卡信息系统的对接，实时传递公务卡消费的信息,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，同时要参照即将发布的《中央预算单位公务卡管理暂行办法》,结合苏州市的实际,及时制定切实可行的管理办法,设计切实可行的操作规程,确保公务卡应用推广工作规范、统一、顺利进行。

(5)组织先行试点,稳步全面推行。推行公务卡是一项系统工程,涉及面广,操作难度大,其推广还有赖于国库集中支付信息系统的技术支撑和业务支持,这次苏州市首先选择17家财务管理基础好、国库集中支付改革起步早且有代表性的部门单位先行试点,在试点单位实施基础上开展调研、总结经验、调整优化,然后在300多家预算单位全面顺利展开。

主要参考文献

1. 陈建华.南京市公务卡推行应用调查与建议.中国信用卡,2008;22

2. 陈银晔.推行公务卡制度,加强财政支出管理.商业会计,2008;18