

高校国库集中支付存在的问题及对策研究

周训娥

(浙江财经学院 杭州 310012)

【摘要】 国库集中支付是对财政资金的账户设置、收支缴拨、资金使用所实施的一项根本性的变革。本文从国库集中支付对高校资金管理的影响、面临的主要问题以及解决措施三个方面来探讨高校国库集中支付管理。

【关键词】 高校 国库集中支付 资金管理

实行国库集中收缴和支付等方式,强化了财政监督职能,提高了资金使用效率,增强了财政支出活动的透明度,从根本上改善了财政资金管理。然而,任何一种制度由于自身存在的不完备性和执行者对其理解的局限性,在运行过程中其实施的质量和推广的效果会受到影响。因此,高校必须充分认识到新的支付方式所带来的冲击,结合支付特性,在资金管理上作出重大调整,以适应新型资金管理的要求。

一、国库集中支付给高校资金管理带来的影响

1. 建立虚拟资金账户,降低了资金使用的自主权。传统支付方式下,各高校对下拨的资金有较大的支配权,可以根据高校学科或专业建设的重心自主安排资金的流量及流向,在政策允许范围内还可进行适度的资金调剂。而实施国库集中支付后,高校除基本户仍保留着传统意义上的预算外资金流之外,零余额账户中的财政资金已无实际的现金流。同时,实行国库集中支付后,高校发生的每一笔经济业务(目前主要是预算内资金)都必须登录国库集中支付系统办理支付录入、审核操作后方能支付,从而大大限制了高校资金使用的灵活度,降低了高校资金使用的自主权。

2. 明确资金支付类型和途径,规范资金支付主体。传统支付方式下,高校不区分支付类型,只是简单地根据被支付对象的不同采用现金或转账的方式进行支付。国库集中支付方式下,既限定了支付类型,也限定了支付方式。支付类型为基本支出和项目支出;支付方式为直接支付和授权支付。实务中,基本支出中采用直接支付方式的主要有银行托收项目以及适宜采用直接支付的其他项目,如公积金、水电费、邮电费等;项目支出中采用直接支付方式的主要为集中采购项目、限额以上分散采购项目以及适宜采用直接支付方式的其他项目。未纳入直接支付方式的支出采用授权支付方式进行支付。这两种支付方式的区别在于:直接支付由预算单位进行支付申请,财政部门向代理银行签发支付令;授权支付由预算单位填写支付申请并同时向代理银行签发支付令。

3. 优先考虑还贷支出,确保资金有效及时支付。高校还贷资金来源于两个渠道:一是财政下拨的专项资金;二是高校预算外资金(如学费收入等)中按照规定比例提取专门用于还

贷的资金。传统支付方式下,上述资金均事先归集在高校自有资金账户中,因此无论采用哪种方式,在资金到位与资金实际支付期间,都可能面临着资金沉淀或挪用的风险。国库集中支付方式下,高校需根据还贷进度,通过国库集中支付系统,优先将还贷资金以直接支付方式支付到还贷银行保证金账户,从而降低高校不能如期还贷的风险。

二、高校国库集中支付面临的主要问题

1. 系统的安全性及功能的齐全性有待进一步完善。目前,国库集中支付系统面临的最大的安全隐患就是用户密码问题——在用户密码未作更改之前,只要一个用户U盘就能实现所有用户的系统登陆。同时,国库集中支付系统的功能尚不完备,目前从国库集中支付系统导出的Excel数据无法实现数据汇总功能,预算单位要使用这些数据,需要进行二次加工,既费时又费力。

2. 预算指标批复随机,用款额度重复或遗漏入账。国库集中支付系统中,预算指标的批复因支付类型的不同而有所不同:基本支出指标一般由高校在每月15日左右编制次月月度用款计划,财政部门在月末对用款计划进行集中批复;非政府采购项目支出的批复程序类似基本支出指标的批复程序,但它申请、批复的时间是随机的,视指标实际下达时间而定;政府采购项目支出,不需要预算单位另行编制用款计划,通常由高校采购部门在政府采购网完成招投标、合同备案等相关手续后,由政府采购系统直接追加到支付系统中,高校只要在“采购指标明细”内办理支付业务即可。为此,每个会计月份都会产生大量的批复单据,由于批复时间或入账人员分散,容易导致用款额度重复或遗漏入账。

3. 指标下达滞后,产生支付空当。基本支出的预算指标一般在年初一次性添加到国库集中支付系统中,而其他预算指标的下达时间相对较迟且不固定。以我校2008年的重点学科经费为例,早在2月初,教育主管部门就专门下发了追加教育费附加的相关文件,我校亦根据文件要求追加相关学科经费预算,而直到5月底上述经费才显示在系统的“可用指标明细”中,直至6月才真正实现资金支付功能,因此在文件下发至资金支付期间形成了较长一段时间的支付空当。另据支付要

求,预算单位用自有资金先行垫支的,不得再申请资金返还。这就造成空当期间,高校正常、合理的业务开支得不到相应的资金保障。

4. 项目支出指标批复迟缓,形成大量结余。以我校2007年项目支出预算指标下达为例:2007年12月我校收到的项目支出预算指标额占全年项目支出预算指标额的比例近70%,且都是临近结账日才批复的。而从指标“可用”到资金“可付”,不仅需要经过用款计划编报、审核、批复等环节,涉及政府采购的还需经过招投标、签订合同、合同备案、货物(或服务)供应、验收、付款等系列复杂的程序,而时近年末结账,时间、人力均有限,这就造成财政资金的闲置,降低了资金使用效率。

5. 制度实施前后资金使用界限模糊,缺乏识别标准。我省高校于2007年1月1日才正式开展国库集中支付业务,这就存在制度实施前后资金使用的界定问题。以重点学科为例,如果重点学科是在2007年之后立项的,则其资金支付可以严格按照支付系统的正常程序办理;而实际上有些重点学科在2007年以前就已立项,前期经费已按旧有渠道下拨至高校自有资金账户,这时就面临着资金支付过程中的资金隶属期问题,如何判定它是原有已拨资金还是现有国库资金,尚缺乏统一标准。

6. 项目支出指标过于笼统,指标设计缺乏合理性。以科研经费为例,在国库集中支付系统中,科研经费只显示一条指标记录,而实际上它包含了由多个负责人主持的多个项目,每个项目的立项时间、金额可能有所不同。如果个别项目还存在上述所提到的资金分期下拨情况,则使用过程中可能会出现项目间资金挤占问题,从而进一步加大国库资金管理的难度。

三、主要措施

国库集中支付制度改革的顺利进行,需要财政部门 and 高校双方的共同努力。

1. 财政部门。

(1)明确资金支付时限,控制资金存量。财政部门在2008年省级部门预算编制中,提到了一条“减少增量、压缩存量”的原则,即“财政拨款结余中,项目已完成形成的结余、项目由于受政策变化或计划调整等因素而中止或撤消形成的结余、某一预算年度安排的项目支出连续两年未使用完形成的结余等上述三类资金结余,收归财政统一安排”。但该原则并未规定两年的期限如何确定,也未明确资金回收的相关手续。只有财政部门明确了资金的计算起止时点,才能有效控制资金存量,促使预算单位对资金作出合理的安排。

(2)细化预算指标,增强指标设计的合理性。预算指标的细化,既能方便预算单位的资金使用和分类统计,又有利于财政部门的资金监督和检查。为此财政部门应进一步细化预算指标,如上述的科研经费指标,可以视情况予以下达:对分期拨款且存在跨系统的经费下达单项指标;对支付系统内且立项时间相同的经费下达合并指标等。

(3)加强内外关系协调,达到步调一致。国库集中支付方式下,预算单位根据本单位的实际情况所编制的预算,一般须经“主管部门汇总——财政部门审核——省政府审定——省

人大批准”这一程序,然后才在支付系统中形成相应的预算指标。为此财政部门作为中间纽带,应协调好各方的关系,努力缩短预算审核、预算控制下达、指标追加、用款额度审批、资金支付审批等环所占用的时间,保障各项工作有序、紧凑进行。

2. 高校。

(1)规范入账程序,确保两套系统收支同步。首先,要从预算指标的批复上进行把握,即在用款额度入账时,结合支出批复的时间性,采取基本支出月初统一入账、项目支出月末集中入账的方式,并在摘要中注明批复号,以便于核对。其次,要从预算指标的使用上进行把握,争取两套系统——账务核算系统与国库集中支付系统支付业务的同步进行,努力做到核算系统的“制单→审核→付款”与支付系统“支付申请录入→支付复核→支付令生成”两线的并行操作。再次,要建立定期对账制度,特别是银行托收项目,一般由高校先行支付,并于支付时通过往来账反映,因此还应及时检查往来账核销情况,防止重复和遗漏入账,保证收支的完整性。

(2)按需下拨经费,减少空当压力。针对空当期问题,高校可区别资金流量的大小以及项目的轻重缓急,分别从三个方面予以妥善解决:第一,推迟经费下拨。若项目开展不很紧急,可将经费下拨推迟至国库资金实际可使用时,以缩短空当期。第二,暂缓款项支付。若项目开展较紧急且资金需求量较大,可先根据文件下拨经费,使用部门在经费总额内合理安排各类支出预算,但涉及大额转账或汇款项目时仍需推迟至资金可用之时支付,同时应向供货方或服务方做好解释工作。第三,安排校内借款。当项目资金需求量较小时,高校可先根据文件下拨经费,先行安排校内资金借款,待实际支出时,再由支付系统申请返还。

(3)分类设置经费卡,有效区分资金来源。首先,在日常核算系统内专门设置与国库集中支付相对应的项目大类,在可统计的字段内标注“国库”字样,或在项目编码上以“gk”进行识别等。其次,在下发的经费卡的醒目位置盖上“国库”字样,以提醒会计人员使用国库资金进行支付。通过这种分类设置,既能保证资金的正常支付,有效地将已拨资金与现有资金区别开来,又能避免资金分期、指标笼统所带来的挤占问题。

(4)掌握资金总体情况,统筹安排资金支付。首先要了解资金的各项构成,包括预算内外及财政暂存资金的份额、基本支出和项目支出的比重、政府采购资金和非政府采购资金的分布等。其次要加强与资金使用部门的沟通,了解它们在资金需求总量、支付进度、支付时限、资金性质等方面的具体要求,合理编制月度用款计划,保证资金供应。再次,建立良好的信息互通平台,将项目资金落实到具体的责任部门,督促它们如期办理采购或支付手续。

主要参考文献

1. 张志晖.国库集中支付后高校财务管理面临的问题与对策.事业财会,2006;6

2. 张呈余,赵庆双.高校实行国库集中支付制度存在的问题及解决办法.教育财会研究,2006;2