



# 高校实行国库集中收付制度刍议

\*\*\*: 江西理工大学 应益华 \*\*\*

**【摘要】** 国库集中收付制度作为我国财政管理体制改革的一项重要举措,在一般行政事业单位都取得了较好的效果。但对于高校这样特殊的事业单位来说,实行国库集中收付制度还有一些问题,本文对存在的问题进行了分析,并提出了解决问题的一些建议。

**【关键词】** 高校 国库会计制度 问题 建议

所谓国库集中收付制度就是按照财政国库管理制度的基本发展要求,建立国库单一账户体系,所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理,收入直接缴入国库或财政专户,支出通过单一账户体系到商品和劳务供应者或用款单位。国库单一账户体系包括:①财政部门在中国人民银行开设国库单一账户;②财政部门按资金使用性质在商业银行开设零余额账户和为预算单位开设零余额账户;③财政部门在商业银行开设预算外资金专户;④财政部门在商业银行为预算单位开设小额现金账户;⑤财政部门经国务院和省级人民政府批准或授权开设的特殊专户。国库集中收付制度有利于解决资金管理中的截流、挤占、挪用等问题,提高了资金收缴、拨付效率的规范化程度。

## 一、高校实行国库集中收付制度存在的主要问题

**1. 预算管理体制不规范。**首先,政策口径不一致。有的地方把预算外资金纳入国库集中收付的范围,有的地方则没有;有的预算内资金已经纳入国库集中收付的范围,有的预算内资金则没有。这种状况既不利于国家宏观政策的施行,也不便于高校之间的横向比较。其次,在预算编制时间上存在问题。目前我国预算编制时间从上年11月份下达编制下一年度预算指示开始,到来年3月份左右经同级人民代表大会讨论批准,而当年批准之前的财政收支就不能依照法律规定执行,无法满足国库集中收付制度中规定的“各支付单位的每项经济业务必须根据当年批准的预算收支计划向财政部门按用途提出用款申请”的要求。再次,预算编制存在粗糙问题。目前我国对预算单位的收支计划比较笼统,不利于国库集中收付制度的运行,尤其是预算中未能体现高校教学评估的一些重要指标,造成在预算执行过程中出现调整多、预算监督不严格等问题。

**2. 与高校办学自主权不一致。**根据教育改革的要求,政府要转变职能,对学校的直接行政管理应转变为立法、拨款、规划、信息服务、政策引导等间接的管理方式,进一步扩大高校办学自主权。然而从实际情况来看,虽然国库集中收付制度坚持了不改变预算单位资金使用权、不改变预算执行主体和不改变会计核算主体的“三不变”原则,政府部门对高校也由直接管理转为间接管理,但资金集中国库后,高校将失去对

大部分资金的直接使用权,也减少了高校可支配的利息收入,与高校办学自主权不一致。

**3. 与现行财务制度和会计制度不相符。**《高等学校财务制度》规定,高等学校应将各项收入、各项支出全部纳入预算,对所有收入和支出进行统一管理,实行大收大支的预算管理,以便高校统筹安排资金。实行国库集中收付后,所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理,而财政性资金包括财政预算内资金、纳入财政预算管理的政府性基金、纳入财政专户管理的预算外资金和其他财政性资金。这样,虽然做到了将财政预算内资金和预算外资金的收支纳入国库单一账户体系管理,但却将附属单位缴款、其他教育事业收入和其他收入、经营收入和相应支出则继续放在学校的基本账户上核算。这与实行国库集中收付制度只允许高校保留一个零余额账户,基建拨款和支出都必须通过零余额账户反映的要求不相符,也与《高校会计制度》和《建设单位会计制度》相矛盾。

**4. 一些实际操作问题还没有解决。**由于高校的特殊性,它在实际操作中也遇到了一些特殊的问题。

(1)归还借款的问题。《财政国库管理制度改革试点方案》规定,财政支出总体上分为购买性支出和转移性支出。按照不同的支付主体和不同类型的支出分别实行财政直接支付和财政授权支付。财政直接支付由财政部门开具支付令,通过国库单一账户体系直接将财政资金支付到收款人或用款单位账户;财政授权支付是预算单位根据财政授权,自行开具支付令,通过国库单一账户体系将财政资金支付到收款人账户。高校借入款项是学校因借贷行为而形成的负债,大部分由高校的预算外资金归还,但是试点方案中却没有明确规定用预算外资金归还贷款的处理。

(2)归还垫资的问题。由于体制上的原因,项目支出计划下达比较晚,致使预算、用款额度的下达也相对迟缓。高校由于连续性、工期等原因,在额度未到的情况下,用其他资金垫支项目支出,但是实行国库集中收付后,不允许从零余额账户归还垫资,以致归还垫资问题不好解决。

(3)专用基金的提取与资金划拨问题。按照高校会计制度规定,高校可以提取、设置专用基金,包括修购基金、职工福利基金、学生奖贷基金、勤工助学基金、住房基金等,而试点方案

对这些基金的提取和资金划拨均没有明确规定,给高校的实际操作造成困难。

(4)分校区零余额账户管理问题。随着高校布局的调整,出现了院校之间的合并、调整、共建、合作,使得高校出现了多元化管理。很多高校采取异地办学,而有的分校财务管理相对比较独立,但是各校区的收入和支出都纳入整个校部预算中,这样就存在一个问题,即按照规定一个基层预算单位只能设立一个零余额账户,而且试点方案明确规定不准向分校(校区)转拨资金,如果将分校所需资金纳入零余额账户用款额度,那么分校由于缺乏相应的银行附件而无法做相应的支出。如果单纯通过零余额账户向分校转拨资金,就会造成对分校资金的使用情况失去相应的监督。

5.资金支付的违规问题严重。由于财政国库管理部门对预算单位的支付申请书上所列的用途及项目的真实性、合法性无法确认和考证,只知道资金的去向,却见不到支出的原始依据,使得事前监督和事中监督流于形式。目前高校在资金支付过程中的违规现象主要有以下几种表现形式:①将财政预算内资金转拨到原有的实拨资金账户;②改变财政预算内资金的用途或使用性质;③将财政预算内资金转出专户并转储大额定期存单;④提取现金;⑤将资金支付给非规定的收款人或虚拟的收款人。

6.对高校传统的收付实现制提出挑战。高校实行国库集中收付制度,采用财政直接支付方式,可根据财政国库支付执行机构委托代理银行转来的《财政直接支付入账通知书》及代发工资银行转回的工资发放明细表,直接借记“教育事业支出”科目,贷记“教育经费拨款”科目;而采取财政授权支付方式下,根据《授权支付到账通知书》所列金额,借记“零余额账户用款额度”科目,贷记“教育经费拨款”科目;在发生支出时,根据填制的“财政授权支付凭证”所列金额,借记“教育事业支出”等科目,贷记“零余额账户用款额度”科目。无论是财政直接支付方式还是财政授权支付方式,对于收入和支出均没有涉及现金的收付,只是一种额度的增加和减少,并不涉及货币化资金的收付,因而与传统的收付实现制相冲突。

7.影响高校与银行合作。高校除了依靠政府投入和学校自身筹资能力的增强外,高校与银行合作,从银行筹集资金起了很大作用。但是这种高校与银行合作是建立在互惠互利基础上的。如果实行国库集中收付,那么代理银行一般由财政部门指定,其他商业银行可能会对高校贷款采取一种消极态度。而且由于零余额账户反映的只是一种额度,如果将预算外资金也纳入国库集中收付,势必减少代理银行的信贷资金来源,降低了其资金的流动性,银行也由原来的互惠互利转为单纯的服务,对银行与高校合作、助学贷款的发放和服务质量、高校资信评级都将造成一些负面影响。

## 二、改进高校国库集中收付制度的建议

国库管理体制改革是构建我国公共财政体制的重要举措和必然选择,要完善这项制度在高校的改革,笔者认为应做好以下几个方面的工作。

1.完善预算管理体制。国库集中收付制度是预算管理体制的一个核心制度,必须完善我国的预算管理体制。

(1)必须建立科学的预算编制制度。一是给预算编制留足

时间,一般应提前一年编制下年度预算;二是改变预算年度,由历年制变为跨年制。

(2)进一步细化预算科目,全面推行部门预算制度。应建立科学的预算定额和支出标准,从功能上、性质上进行预算科目的规范分类,建立多级预算科目体系,同时应加强对预算的审查和监督,增强预算的严肃性和有效性。

(3)与政府采购制度相结合。将国库集中收付制度改革纳入整个财政体制改革之中,与政府采购制度有机地结合起来,提高支出过程的公开性和透明度,实行对财政性资金的严格控制和监督。

2.修订相关法律法规及管理办。实行国库集中收付制度后,原来建立在分散收支基础上的相关法律法规应进行修订或重新制定。对高校而言,应对高校会计制度和高校财务制度进行修订。高校会计制度必须增设“零余额账户用款额度”科目,用于核算高校在财政授权支付额度内办理的授权支付业务。本科目的借方登记收到财政部门下达的授权支付用款额度和因特殊原因退回该账户的资金;贷方登记授权支付的支出数;本科目余额在借方,反映高校未使用的授权支付额度。增设“零余额账户用款额度”科目以后,原资产类“银行存款”科目核算内容改变为单位自筹资金收入、以前年度结余、上级拨付的补助资金和各项往来款项等。对于年终的零余额账户用款额度结余,应允许跨年度使用。

3.解决国库集中收付制度技术上的问题。有关部门应深入调研,解决零余额账户归还贷款、垫资以及向二级核算单位转账和向高校其他账户划拨专用基金的问题。

4.将建设单位会计主体与高校会计主体合并。长期以来,建设单位会计制度是游离事业行政单位之外进行的,实行的是两套会计科目、两套会计报表,这种核算明显与现行部门预算不相符。有必要取消基本建设投资核算主体,将其并入高校会计主体,在现行高校会计制度的基础上适当增加基本建设核算科目。在高校会计制度中增设相关科目,既可以满足高校会计制度的要求,又能满足建设单位主管部门相关管理需要。在目前建设单位会计主体尚未并入高校会计主体以前,可以考虑暂时在建设银行增设一个零余额账户。

5.建立健全监督机制。因为国库集中收付制度是一项政策性很强的工作,应建立健全监督机制,加强对国库集中收付制度全过程的监督,认真查处出现的违规问题,使财政收入和支出更加规范和有序。

6.加强业务培训。国库集中收付制度是一个新生事物,是一项业务性很强的工作,这就要求高校会计人员具有一定的现代财政经济管理知识,对宏观经济、财政政策、金融管理、信息系统和财务会计等方面都有深刻的理解。应有计划地组织业务培训,高校会计人员应加强业务学习,以利于国库集中收付制度顺利推行。

## 主要参考文献

①上海财经大学公共政策研究中心.2003中国财政发展报告:重建中国公共预算体系研究.上海:上海财经大学出版社,2003

②孙茂民,童燕.高等学校推行国库集中支付制度改革若干问题的思考.教育财会研究,2003;6