

试析“零余额账户用款额度” 对高校资金管理的影响

詹御涛 童吟

(浙江理工大学 杭州 310018 浙江外国语学院 杭州 310012)

【摘要】国库集中支付制度已经在各级各类行政事业单位全面铺开,本文以“零余额账户用款额度”对高校资金管理的影响为切入点,探讨如何化解“零余额账户用款额度”对高校资金流动的负面影响。

【关键词】零余额账户用款额度 公共财政改革 国库集中支付制度 高校资金管理

国库集中支付制度作为公共财政框架的重要基石,已成为现代财政管理体制改革的核心理念。实行国库集中支付制度,是解决财政资金使用中诸多问题的治本之策,是从源头上治理腐败的重大措施,也是市场经济条件下实行公共财政的必然选择。实践证明,该制度的推行对于完善财政资金的管理拨付都产生了积极的作用。然而,随着公共财政改革的不断深入,制度所覆盖的面已不仅仅局限于制度设计之初预定的领域,在改革即将迈入稳步推进的关键阶段,我们更应当从全局去分析和解决改革中出现的各种问题。

一、“零余额账户用款额度”科目定义和特点

财政改革所带来的不仅仅只是国库资金管理上的变革,更是对各个基层核算单位的会计核算、财务管理的一次深层次的渗透与调整。国库集中支付制度实施后,一些新的会计核算科目与核算模式被引入到高校财务工作中,对资金的收缴、支付、审核等各个环节产生了不同的影响。

1. 财政改革下诞生的新科目——零余额账户用款额度。

国库集中支付制度,也叫国库单一账户制度(TSA),该制度改变现行财政资金层层拨付的方式,以计算机网络技术为依托,以提高财政资金使用效益为目的,将政府的所有财政性资金(包括预算内资金和纳入预算管理的预算外资金)集中在人民银行或指定的代理银行开设国库单一账户,所有预算单位需要购买商品或支付劳务款项时,由预算单位提出申请,经国库支付机构审核后,将资金直接从单一账户支付给收款人。

实行财政资金国库集中支付制度后,预算单位仍按照现行《行政单位会计制度》和《事业单位会计制度》组织会计核算工作。根据国库集中支付会计核算管理的需要,《行政单位会计制度》、《事业单位会计制度》资产类增设了“零余额账户用款额度”、“财政应返还额度”两个会计总账科目,原资产类“银行存款”科目仅核算反映预算单位未纳入国库单一账户体系和其他银行账户的存款收入、支出和结余情况。之后财政部又相继发布了新的《医院会计制度》和《高等学校会计制度》(征求意见稿)等文件,在会计制度科目设置规定中的货币资金类别下增加了“零余额账户用款额度”等资产类科目,用于

核算财政资金的结转。

至此,诞生于中国公共财政改革下的新会计科目——“零余额账户用款额度”正式被应用于日常会计核算中,并对其会计主体的财务结构产生了巨大的影响。

2. 科目核算的内容。“零余额账户用款额度”科目主要用于核算反映财政直接支付和财政授权支付的用款额度,按资金性质(预算内、预算外)和支付方式(财政直接支付、财政授权支付)设置明细科目。该科目借方登记用款计划所确定的用款额度;该科目贷方登记用款额度使用数;借方余额反映尚未使用的用款额度。

一般高校国库资金会计核算账务处理如下:①收取学生学费等预算外收入,会计分录为:借:银行存款;贷:应缴财政专户款。②将学费等预算外收入上缴国库,会计分录为:借:应缴财政专户款;贷:银行存款。③收到财政厅批复的分月用款计划时,按照用款计划所确定的各类资金的财政直接支付和授权支付额度作如下会计分录:借:零余额账户用款额度——直接/授权支付——预算内/外;贷:财政补助收入——直接/授权支付——预算内/外。④当高校发生业务需要支出时,从单位零余额账户支取使用时,作如下会计分录:借:事业支出、材料等;贷:零余额账户用款额度——直接/授权支付——预算内/外。

从上述财政零余额存款资金运动的轨迹我们可以发现,其在收缴的过程中具有实务性资产的特点,但是当财政零余额存款经过上缴程序纳入国库后,之后的资金运作则是以一个虚拟的“指标”形态来完成的,也即其资金运动的形态是单向性的。

3. 新高校会计制度下的科目属性。在新发布的《高等学校会计制度》(征求意见稿)中,对现行制度中的会计科目体系进行了全面梳理和完善。按照国库集中支付改革要求,增设了“零余额账户用款额度”、“财政应返还额度”科目,并一致将“零余额账户用款额度”、“财政应返还额度”科目归类为资产类科目大类下的会计科目。这表明会计界对于这一新的会计科目属性是认定为其属于会计主体所能控制和使用的资产,

应当将“零余额账户用款额度”等所代表的用款额度作为各个基层核算单位的资产在资产负债表中列示。

二、“零余额账户用款额度”对资金管理的影响

伴随着公共财政改革的不断深入,高校之前已普遍存在的融资难问题越来越突出,与财政改革之间的矛盾与冲突也开始凸显。其一“零余额账户用款额度”作为公共财政改革下诞生的会计科目,它所代表的“指标资产”能否与银行存款等“实务资产”都被认定为是会计主体的“资产”,会计界与金融界存在分歧。其二传统的产权理论与会计资产要素认定标准之间的完全同步“绑定”是否合理,值得深思。其对高校资金管理产生了强大冲击,体现在融资的整个过程,这使得高校资金管理在新的时期遇到前所未有的困境。

要解决国库集中支付制度下高校所面临的新的融资困境问题,其根本出路在于增加适应高校特点的融资形式,拓宽融资渠道,利用科学合理的方法制定相对精准的预算并有效执行,以保证资金使用的有效性,将新的会计理念带入日常工作中并与其他行业实现良性互动。

1. 高校会计主体与理财主体的脱离。过去对于预算外资金如学费等收入,高校在完成了收缴后,开具相关凭证,上缴财政,财政根据收到的预算外资金进行核定,之后再依据相关政策全额或按比例再下拨给学校。而在实行国库集中支付后,资金一旦进入国库,就不再返回到预算单位,高校只能依据自身的情况,每月上报用款计划,就其批复的项目和金额范围内进行日常业务的支付。“零余额账户用款额度”实际资金的所有权与管理权属于财政部门,因此上述的“零余额账户用款额度”资金对于会计主体而言仅仅只具有使用权。

实行国库集中支付制度后,预算内、预算外资金全都划归国库集中管理,这意味着高校资产负债表中大约80%~90%的资金都只有使用权而没有所有权,说明高校货币资金项目中“零余额账户用款额度”科目所代表的年度资金流量占比很不平衡,这会产生两个消极影响:①资金受到了管理时间的制约,丧失了一定的货币增值空间;②专项资金专款专用后,又从另一方面将沉淀资金的范围进一步缩小,导致衍生的沉淀资金利息缩水严重,而这一循环又会导致其资金的调度在时间上的不平衡性加大。

在实行国库集中支付后,财政部门对从预算到支出的整个资金运行过程进行全面的监督与控制,并对每笔资金支出拥有最终的财政审批权,会计主体与理财主体存在不一致性,高校缺乏资金的调节能力;同时,一些处在建设期的高校急需除日常运营经费外的其他资金来保证建设的顺利推进,然而其筹措资金的范围、形式和资金量因进行了国库集中管理后短期内尚无其他资金进行补充,从而出现了瓶颈现象,主要表现为上缴资金“一去不回”、下拨经费“见数不见钱”、沉淀资金及其货币时间价值丧失。这些自有资金的大幅滑落,使得高校在自主办学经费的筹措和学校发展融资上缺乏了过往的灵活性与自主性,资金链的流动性大幅降低。

2. 新科目对会计要素认定的影响。新会计科目的诞生也同样引发了不同行业对于其会计要素认定标准的争议。部分

金融机构出于风险控制的考虑,仍秉持传统的以产权理论为原则的资产确认标准,没有将“零余额账户用款额度”这样一种资金使用权与所有权分离的资金确认为高校的资产。因而银行在对高校进行资信评估时,在财务指标计算过程中将“零余额账户用款额度”从资产类科目大类中剔除,导致了相同指标在不同支付制度下发生了显著的变化。特别是一些短期偿债指标,波动影响巨大,使得高校甚至从优质信用等级滑落至风险信用等级。

3. 会计属性对高校融资的影响。“零余额账户用款额度”个别重要指标的大幅滑落对高校资金管理的深层次影响还在于使高校融资环节中前期的预审难度增加。这是由于“零余额账户用款额度”不属于“实务资产”,以及其在进行指标评估时无法被认定为可以用于偿债的资产,资信评估指标无法达到之前的优秀等级,因而使得高校的资信评分较低,相关金融机构所能给予的信贷额度与信贷方式受到了一定的限制,加重了高校原本就紧张的融资困境和压力。

三、化解“零余额账户用款额度”对高校资金流动的负面影响

1. 加强预算精准化管理。近年来,随着部门预算、国库集中收付制度等公共财政改革的深入推进,高校预算编制水平有所提高,预算执行管理不断加强,资金使用效率不断提高。但是,在预算管理工作中重分配、轻管理等问题仍然突出。因此要缓解资金流动不畅的问题就必须加大对预算执行情况的监督力度,及时做好预算执行情况的分析,并根据执行情况及时调整预算,以确保部门预算经费结构的合理,满足高校正常运转的支付需要。

首先,要做好影响预算的重要参数的动态管理工作。影响预算的重要参数包括学生人数、学生结构、教师人数、教师结构,这些参数将直接影响到日常财政拨款收入、学费收入、住宿费收入、人员经费支出、对个人和家庭补助支出等。某高校日常财政拨款收入及学费住宿费收入占其全部收入的72%,人员经费支出和对个人家庭补助支出之和占总支出的45%。因此,上述参数准确与否将对预算的准确性产生影响。此外,由于贷款还本付息占了该高校总支出的近9%,故像贷款余额、贷款利息、贷款利率、还贷日期都是需要动态管理的重要参数。根据动态参数计算后依据高校资金流量的需求总数进行分配与调节,保证不同性质的资金、不同部门的资金、不同用途的资金使用效率达到最优。保证国库资金正常运转、合理利用和稳固资金信贷是新时期高校资金管理的新目标。

其次,在国库集中支付制度运行后,要做到预算精准化管理就必须强化预算管理的“刚性”。应不断提高高校内部职能部门“无预算不支出”的意识及计划的前瞻性,学校要求部门编制预算时必须细化科目,并要求其按预算执行。否则容易出现资金链断裂的现象,对高校进一步提升管理水平和教学质量及促进高校发展带来阻碍,不利于社会的稳定。

2. 与评估业的标准实现趋同。资产是作为利益流入特定主体的会计要素,已不能完全局限于将其定义为是某一阶段的会计要素,它的表现形式与利益形成,与其所付出的成本可

政府补助准则应用中的问题及改进

陈丽珍

(福建省财政厅 福州 350003)

【摘要】《企业会计准则第16号——政府补助》(CAS16)对政府补助的定义、核算内容和要求及披露的内容等作了系统的规定,本文主要对政府补助准则应用中存在的问题进行了详细分析,并提出相应的解决对策。

【关键词】政府补助 配比原则 会计信息披露 可比性

《企业会计准则第16号——政府补助》(CAS16)规定,政府补助的会计处理方法必须采用收益法中的总额法,以便更真实、完整地反映政府补助的相关信息。虽然政府补助准则对政府补助的会计处理方法作出了明确规定,但在实际应用中仍然存在诸多问题,而且会计准则与税法的规定存在一定差异,如何更好地执行会计准则,是实务界亟须解决的问题。

一、政府补助准则中存在的问题

1. 政府补助的定义需进一步明确。IAS20对政府的定义为:政府,指政府机构,以及地方、国家或国际的类似组织。政府补助准则未对政府给出定义,实际操作中就会遇到界定不

能属于不同的对象,且可能存在于不同的时间点。“零余额账户用款额度”虽然所有权归属于财政,但是其资金对于高校而言是用于每一个独立的学校,其利益流入所形成的资产具有极强的可辨认性和地域性,且形成的资产所有权属于各高校,因此虽然过程中有代收代付的情况,但是在受益主体上具有鲜明的个体特征。站在历史发展的角度看,对于会计属性的定义是否也应当有所调整是值得思考的问题。

关于财政零余额账户存款的性质,会计界与金融界有不同理解和定位,统一对这个问题的认识很重要。我们应当进一步探讨应当如何判定财政零余额账户存款的资金性质及所有权。积极推动二者在进行信贷评估以及风险评估时标准的趋同,在进行会计报表列示时能准确反映该资金的结构情况,从而为相关会计主体进行信贷活动创造一个有利的融资环境。笔者认为应当在健全完善国库集中支付制度的基础上,进一步推动财政改革在其他领域的渗透,建立一套具有中国特色的行政事业单位资信评估行业标准。

在改革不断深入的新形势下,我们不能仅仅停留在原有的思维和角度上,应当放开视野,以全局的眼光来审视改革的成果并同步解决衍生的问题。

3. 拓宽高校理财渠道。对于高校而言,充足的资金量始终是办学过程中首要的资源,高校面对的是新的市场经济体制与新的公共财政改革模式,因而高校资金管理也需要与时俱进。在新体制和新制度交融的状况下,高校又面临着新的

清的问题:这里的政府是否仅限于中国政府?企业如果收到国际组织、外国政府或组织的某种补助性质的款项或奖励不属于该准则规范的范围?政府具体的哪些组织机构和部门无偿拨给企业的货币性资产或非货币性资产在政府补助的范围之内?这样容易导致不同企业之间相关信息的不可比。

2. 政府补助的披露需进一步完善。政府补助准则要求企业应在附注中披露:政府补助的种类及金额;计入当期损益的政府补助金额;本期返还的政府补助金额及原因。鉴于目前政府补助较为普遍和种类多样的国情,以及政府补助特别是一些上市公司的政府补助在当年净利润中占比很大的情况,其

挑战。如何运用好公共财政资源、如何获取新的社会资源将二者以优化组合的方式投入到高校的建设中去是每一个管理者需要思考的问题。

新时期下拓宽高校的理财渠道不失为一种新的举措。许多高校通过合理运用理财规划,搞活沉淀资金管理对资金管理进行了一系列的创新。如在金融工具的选择上,摒除了传统的长期的金融理财工具,开始选用银票这样的短期融资工具,加大对短期资金流不平衡的调节。在资金管理上着重对沉淀资金进行了规划,如大规模引入“校园一卡通”管理系统,增强了对沉淀资金的控制力,为改善短期资金流匮乏提供了有效的缓冲。对于一些民间资本较为活跃的地区,适当引入民营资本作为教育投入,以发行教育类债券等形式为教育经费进行新的补充,从而缓解教育经费短缺的问题。

【注】本文系浙江省教育厅2009年度高校科研计划一般项目“零余额用款额度在会计报表和资信评估中地位差异的分析”(项目编号:Y200909801)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 范文亮.当前高校财务危机及防范研究.浙江教育财会,2007;5
2. 张晓东.美国高校贷款融资运营与管理的经验及启示.当代经济管理,2010;2
3. 张万朋.美国高校如何防范债务风险.中国教育报,2008-10-28