

C 财政集中支付制研究

Aizheng jizhongzhifuzhi yanjiu

王建平 徐德良 杜一峰 编著



中国经济出版社
www.economyph.com

财政集中支付制研究

王建平 徐德良 杜一峰 编著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

财政集中支付制研究/王建平,徐德良,杜一峰编著.
北京:中国经济出版社,2002.6

ISBN 7-5017-5624-4

I.财 II.①王.②徐 ③杜

III.财政支出—支付方式—财政制度—研究—中国

IV.F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 028714 号

责任编辑:张玲玲(☎:010-68308643)

封面设计:朱光林(☎:0579-2313501)

财政集中支付制研究

王建平 徐德良 杜一峰 编著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

邮政编码:100037

新华书店经销

金华市方正电子实业有限公司印刷

开本:850×1168毫米 1/32 16 75印张 421千字

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

印数:1-8000册

ISBN 7-5017-5624-4/F·4506

定价:34.00元

序

财政不仅是现代国民经济的重要调控杠杆,也是地方政府重要的施政基础。严格财政监督管理,逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架,是“十五”期间财政管理与改革的一项重要任务。建立公共财政体制,必须科学地界定财政职能范围,改革长期以来在计划经济条件下形成的财政管理制度,逐步建立起与社会主义市场经济要求相适应的公共财政管理制度。当前,加快建立公共财政体制的工作已经摆上各级党委政府的重要议事日程。

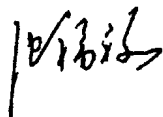
近年来,金华市财政局坚持与时俱进,锐意改革进取,不断开拓创新,以建立公共财政框架为目标,在全市财政系统干部职工的共同努力下,财政管理改革取得了丰硕的成果。先后进行了预算外资金集中统管、综合预算、公款账户清理、财务公开、财政集中支付等多项重大改革,不少走在了全省、全国的前列。其中财政集中支付制改革和预算外资金集中统管还分别得到了中央领导同志的充分肯定。实践证明,以“统一核算为手段、集中资金为基础、加强收支管理为目标”的财政集中支付统一核算运行模式,突破了原有的财政资金管理模式,从根本上改变了预算执行方式,从原来的分散支付转变为集中支付,从原来的事后监督转变为事前、事中监督,使地方政

府可调控的财力得到了极大改善,地方财力的配置效率有了明显提高,并从源头上预防和遏制了腐败,有力地促进了党风廉政建设,为加快金华市经济和社会事业发展作出了重要贡献。

《财政集中支付制研究》一书是他们从实践中总结经验,从理性高度进行探索的新成果,这种对事业勤于实践、善于总结、锲而不舍的执着精神,是难能可贵的。这本书回顾总结了我国几十年来的财政管理制度,借鉴了经合组织国家的财政管理经验,参考了西方国家的政府会计制度,研究了我国台湾地区的国库集中收付制度,不仅对公共财政框架下的财政资金管理及其会计核算方式提出了具体思路,而且对公共预算管理改革进行了深入的探讨,对政府财政管理信息系统的建设作了比较全面的分析,提出了全面建立公共财政管理体系的初步设想,具有一定的理论深度,值得从事财政工作、关心财政工作的同志认真学习参考。

希望这本书的出版,进一步弘扬我市勤学实干之风,大力倡导学以致用的精神,不断把工作推向前进。

金华市人民政府常务副市长



目 录

第一章 财政集中支付改革的理论分析	(1)
1.1 当前的财政管理现状	(2)
1.2 西方国家的经验	(10)
1.3 财政集中支付制的形成	(21)
1.4 财政集中支付制的运行机制	(28)
第二章 财政集中支付制的实施	(36)
2.1 财政集中支付的基本流程	(36)
2.2 财政单一账户的建立	(46)
2.3 支付管理	(51)
2.4 远程报账	(65)
2.5 支付审核	(72)
2.6 资金结算	(77)
第三章 国库集中收付制	(84)
3.1 建立国库集中收付制的意义	(84)
3.2 我国国库集中收付制的基本框架	(86)
3.3 国库集中支付流程	(99)

3.4 资金清算	(115)
3.5 我国台湾地区国库集中收付实施情况	(122)

第四章 会计集中核算

(149)

4.1 会计核算中心改革剖析	(149)
4.2 会计核算中心改革的意义	(155)
4.3 会计核算中心对预算会计体系的变革	(162)
4.4 会计核算中心的组织方式	(171)
4.5 完善会计核算中心改革的设想	(184)

第五章 会计集中核算的组织

(191)

5.1 会计核算中心账册体系的建立	(191)
5.2 会计科目	(196)
5.3 会计科目使用说明	(200)
5.4 会计实务处理	(214)
5.5 凭证及报表	(233)

第六章 政府会计

(244)

6.1 西方国家的政府与非营利组织会计	(244)
6.2 台湾对政府会计的实践	(255)
6.3 对我国预算会计与西方政府会计的比较	(287)

第七章 核算中心、国库集中收付与政府会计

(296)

目 录

7.1 会计核算中心与国库集中收付制	(296)
7.2 国库集中收付与政府会计	(310)
7.3 会计核算中心与政府会计	(313)
7.4 结论	(318)
 第八章 预算管理制度的改革	(326)
8.1 预算管理改革的可行性分析	(326)
8.2 我国预算管理改革的总体设计	(330)
8.3 部门预算制度	(344)
8.4 预算执行制度	(361)
8.5 预算绩效考核制度	(367)
8.6 预算管理改革的实施	(371)
 第九章 财政管理信息系统	(375)
9.1 政府财政管理信息系统(GFMIS)	(375)
9.2 西方国家 GFMIS 的实施情况	(385)
9.3 构建我国的财政管理信息系统	(392)
 第十章 构建公共财政管理体系	(418)
10.1 公共财政概论	(418)
10.2 公共财政的收入和支出	(428)
10.3 建立公共财政管理体系	(441)

附 录 (451)

财政部 中国人民银行关于印发《财政国库管理制度改革试点方案》的通知 (451)

财政部 中国人民银行关于印发《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》的通知 (460)

财政部关于印发《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》的通知 (482)

中国人民银行 财政部关于印发《中央单位财政国库管理制度改革试点资金银行支付清算办法》的通知 (490)

财政部 国家计委 国家粮食局关于扩大国家储备粮库建设资金实行财政直接拨付试点范围的通知 (502)

国务院办公厅转发监察部 财政部 人民银行 审计署关于清理整顿行政事业单位银行账户的意见的通知 (512)

后 记 (517)

第一章 财政集中支付改革的理论分析

党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十个五年计划的建议》明确提出,要逐步建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架。一般来说,公共财政就是满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式,它是与市场经济发展相适应的一种财政类型。李岚清副总理于2000年11月20日在省部级干部财政专题研究班上讲话指出:“从公共财政演进的历史看,由于各国国情、文化传统、历史及市场发展程度不同,公共财政模式也不尽相同。我国不能简单地模仿或生搬硬套西方国家的公共财政模式,必须立足本国国情,从实际出发,建立有中国特色的与社会主义市场经济发展相适应的公共财政框架。”近年来,各级政府和财政部门按照党中央和中央领导提出的要求,积极开展社会主义市场经济条件下公共财政管理体制的探索和实践。当前,建立我国公共财政管理体制的一项重要工作就是加快财政支出管理改革,正如项怀诚部长在全国财政工作会议上指出的,推进财政支出管理制度改革,是提高财政工作质量的重要环节,是建立公共财政框架的一项关键性措施,是今后一段时期财政改革的重点。正是在这一背景下,以浙江省金华市为代表的各级地方财政部门,以建立公共财政框架体系为目标,抓住财政支出管理改革这一重点,在借鉴西方国家国库单一账户制的基础上,对财政支出管理实行了集中管理、直接支付、统一核算的改革,称之为财政集中支付制改革。

1.1 当前的财政管理现状

改革开放以来,我国的财政收支结构发生了很大变化,财政收支管理中产生了一些新的矛盾和问题。但我国建国以来建立起来的财政管理制度不能有效解决当前财政管理中存在的一系列问题,迫切需要一种新的制度来解决。财政集中支付制就是在这样的背景下通过实践摸索出来的,是对财政支出管理改革的一项制度创新。

1.1.1 存在的主要问题

我国长期存在着忽视财政管理的现象和问题,不仅造成了大量的财政资源浪费和效率损失,加剧了财政的紧张态势,而且又反过来对体制改革和财政职能的正常发挥,形成了诸多的负面影响与牵制。

从宏观角度看,目前财政部门的理财思路还不能完全适应市场经济条件下公共财政的发展要求。从这几年的财政改革就可以看出,以往的这些改革大多停留在收入分配领域,侧重于政府间财政关系的调整,传统的思维模式和管理方法还没有从根本上突破,从中央到地方,财政管理制度基本上还是计划经济条件下形成的模式,与市场经济体制的发展要求越来越不适应。

建国 50 年来,我国的财政管理体制进行过多次改革,大体经历了计划经济时期的“统收统支”和改革开放以来的“放权包干”与分税制等发展过程:1949 - 1979 年实行统收统支,1980 - 1993 年实行体制包干,1994 年起实行分税制。1994 年,按照党中央、国务院的统一部署,从建立社会主义市场经济体制的目标出发,我国初步建立了分税制财政管理体制框架,同时从税制上规范了国家与企业、居民的分配关系。1994 年实行的分税制改革,是建国以来力

度最大、影响最深远的一次财政管理体制改革的,这次改革初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的预算管理体制框架。

但近年来的改革一直侧重在财政收入方面,对于支出管理,如支出预算的编制,受一些主客观条件的限制,这些年在综合财政预算、预算编制的标准化、规范化等方面进行了一些小的改革和探索,一直没有进行深层次的、根本性的改革。对市场经济条件下,政府如何通过公共财政弥补市场失灵,满足社会公共需要,还没有进行深入的研究和实践,对公共财政模式下财政管理制度的建设亟待加强。

在财政理论研究和理论宣传上,也长期存在着重收入而轻支出,同时严重忽视财政管理和财政效果的倾向。传统财政理论产生于计划经济时代,它以计划经济理论为基础。在传统体制下,计划作为经济运行的根本手段直接配置社会资源,财政分配从属于排斥市场的计划体系。直到现在,产生于计划经济的财政理论还未取得实质性突破,旧体制下的理财观念依然盛行;重收入,轻支出;重生财、聚财,轻用财;重开源,轻节流;重分配,轻效益等。在财政支出及其管理方面缺乏研究,可以说是一片空白,无法为财政管理活动提供科学的理论指导,比如,迄今为止,在我国大多数财政学教科书的篇章结构中,依然存在着类似的问题与偏颇。忽视支出效应的财政收入研究,轻视节流的开源探讨,不重视聚财用财的生财之道的分析,一定程度上造成了对财政支出管理的扭曲和忽视。

从微观管理角度看,当前我国各级政府在财政管理上存在不少问题,突出表现在以下方面:

一、预算编制职能不统一。预算编制职能分散,政府预算只包括税收收入及部分政府性基金,大量的预算外资金、专用基金、国资收益等预算由财政内部各职能机构编制,有相当部分甚至没有纳入预算管理,有一些财政性资金由业务主管部门进行分配,没有

纳入政府预算统一管理。预算编制职能的不统一,使得我国到目前为止,还没有能反映财政性资金全貌的政府预算。

二、预算执行随意性大。由于预算约束力不强,预算约束软化,超预算支出,挪用预算资金的现象时有发生。造成这种现象的主要原因:一是预算编制不科学、不合理,预算编制过粗,预算没有充分考虑单位的实际情况,使得预算支出过程中无法严格按照预算来办理;二是预算制约机制缺乏,超预算支出、挪用预算资金。这些都是违反预算法的行为,按规定都应予以惩罚,但实际执行过程中,很少有人会因此受罚,除非是因为造成了严重后果,不得不追究责任,预算的严肃性完全得不到体现。

三、财权分散。表现在两方面:一是财政内部资金管理权和分配权分散,各职能机构预算、综合、农财、工交、商贸等都各自分管一块资金,管理分散,调度困难,财政资金的家底不清,管理上政出多门,内部相互打架;二是部分资金由部门单位管理和分配,没有纳入财政部门统一管理,目前虽然预算外资金管理有了很大进展,但并未将所有财政性资金都纳入财政管理,还存在所谓“制度外”财政资金,如各种名为往来款项实为财政性的资金。

四、单位财务管理混乱。当前,单位乱支滥用财政性资金的情况较为普遍。多年来,财政部门一直用财务管理的方式对单位的收支进行管理,随着单位收入渠道的增多,管理难度越来越大,问题也越来越多。近年来,虽然预算外资金管理的力度非常大,但收入不上缴财政专户、转移收入、私设小金库的现象还屡有发生。从近年来发生的一些案子中也可以看出,行政事业单位中发生的一些腐败现象相当一部分是由于财政资金管理不善引起的。

五、会计信息失真。行政事业单位会计人员素质较低,相当部分为兼职人员,职称较高的会计人员很少。会计处理不符合规定、科目使用混乱的现象十分普遍,在这种情况下反映的报表数字必然不可靠,加之一些单位可能采取一些不合法的手段修改会计数

字,更是增加了会计信息的不可靠性。

针对这些问题,财政部门也采取了很多措施,但迄今为止,并未收到全效。近年来,全国各地相继推行了预算外资金收支两条线管理、经费包干、综合预算、财务公开、公款账户清理等一系列重大举措,取得了较好的成效。尤其是预算外资金管理,近年来取得了很大进展,基本上将预算外资金纳入了财政管理的轨道。与 20 世纪 90 年代初期相比,预算外资金管理秩序有了很大改善,主要是根据《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(国发 1996[29]号)精神,建立了预算外资金管理的四个机制:一是完善收费管理制度。加强了收费项目立项审批和标准调整的管理,建立收费项目管理档案。二是建立以票管费制度。强化票据领购、核销管理,建立票据结报制度,实行“单位开票、银行代收、财政统管”的票款分离的办法,建立以收费票据为手段的预算外资金收入征管办法。三是建立财政专户管理机制,一级政府设立一级预算外资金财政专户,集中统一管理预算外资金。四是建立预决算制度,建立健全了预算外资金收支计划管理。

但是,经费包干、公款账户清理等都是过渡性的办法,在一定程度上缓解了矛盾,不是治根治本的措施。预算外资金管理就单方面来说,改变了资金所有权,实行了收支两条线,将预算外资金管理工作推到了一个前所未有的高度,但并不意味着已经解决了预算外资金管理的问题。从最近几年的几次大检查来看,不论是预算外资金收入还是预算内、外资金支出,都还存在不少问题,乱收乱支、私设小金库等现象并未完全杜绝。近年来对预算外资金严格实行收支两条线方式管理,其成就主要在三方面:一是基本转变了预算外资金所有权观念。各级党委、政府领导对预算外资金实行收支两条线管理的工作极为重视,财政部门作为具体执行部门,宣传工作声势较大,对单位造成了极大的震慑作用,使大部分单位都能认识到预算外资金是国家财政性资金,不是部门单位的

自有资金,能自觉按规定办理。二是建立健全了管理制度。彻底实行了收支两条线,特别是相当部分地区取消了行政事业单位的预算外资金收入户,实现了预算外资金收入直接解缴财政专户的税收化管理,在预算外资金应缴尽缴的管理上取得了较大突破。三是编制了预算外资金收支计划,实现了预算化管理,使预算外资金收入有计划,支出有安排,并在此基础上进一步实行综合预算管理,初步将预算外资金纳入了预算管理的轨道。但受种种因素制约,预算外资金的管理还不完善:就整个财政工作来说,预算外资金管理还未融进财政整体工作中,预算内外“两张皮”的现象还非常突出,没有实现预算内外资金的有机结合;所有权改变不彻底,还在实行收支挂钩,采用统筹办法筹集政府调节资金;征缴尚有漏洞,还未能完全做到应缴尽缴;预算外资金的分配权还不统一,部分预算外资金分配权还掌握在其他部门手中,分散了财政预算管理职能;基础管理还较为薄弱,从上到下都还没有科学合理的收费项目分类编码办法,没有掌握全部收费项目,更谈不上收费标准的管理;收费票据管理体系不顺,部分收费票据由中央和省级主管部门直接发放,地方财政难以完全掌握购领使用情况。

当前,预算外资金和其他收入日益膨胀,在某些地方其总体规模甚至已超过预算内。从财政内部来说,各职能机构都分管一块资金,资金管理分散、预算编制分散、执行多头控制。从单位来说,财政拨款一部分,自己收入一部分,预算外资金上缴财政专户后,还有一部分如各种报刊发行手续费等未反映为收入,还有部分上级主管部门补助或返还的资金未纳入财政部门统一管理。事实上单位有预算内、预算外、其他收入三块资金来源,财政资金管理已呈现预算内、预算外、其他收入(或专项资金)三足鼎立之势。财政资金被人为分割,是现行财政管理体系的一个明显特征,也是最大弊端。近年来,财政资金管理问题层出不穷,财务问题年年查,年年犯,并没有根本好转的迹象。

1.1.2 财政管理制度的现状

应该说,当前财政资金管理中的问题与当前政府运行机制不完善、监督机制不健全有很大关系。但我们也不能不承认,目前的财政管理制度还存在较大的漏洞。因此,我们有必要对建国以来起始于计划经济时代的财政管理制度作深刻的反思。现行的财政管理体系从 50 年代开始建立,几经变动,在 90 年代得到完整的体现。改革开放以来,财政资金的内容、财政的职能、政府的运行机制都已发生了很大变化,而财政管理制度却一直没有大的改变。

根据现代财政学理论,财政就是政府的理财活动。规范理财活动的一系列规章制度就是财政管理制度,我国的财政制度包括预算管理制度、预算会计制度、财务管理制度、银行账户管理制度等等,这些都是微观理财的范畴。按其内容可以分为两类,即资金的管理制度和收支行为的管理制度。其中,资金的管理制度是整个财政管理制度的基础,它决定了财政资金以什么方式存在,也就是决定了政府的理财机制,是分散理财还是集中理财。对这两种制度我们都需要重新认识。

一、财政资金的管理制度。长期以来,我国一直实行部门、单位各自开户的办法,财政资金按预算级次拨入单位银行账户,由单位自行支出,是一种多账户的分散管理模式。建国以后建立起来的预算会计体系、预算管理体系、财务管理制度、预算资金拨付制度等都是以此种分散的资金管理模式为基础的。这种管理模式从调动单位理财积极性、减轻财政部门工作量出发,划小核算单位,强调分级理财,以单位理财为基础,是一种分散理财的方式。这种理财方式在以前的人力物力条件下,是有一定积极意义的。建国初期,由于财力规模小,为迅速恢复国民经济,扭转财政经济的困难局面,国家需要统一全国财政收支管理,因此当时中央对地方实

行了“统收统支”管理,地方财政对单位也实行“统包统揽”管理。后来,随着国家经济状况逐步好转,财政收入有一定增长,国家逐渐实行了“划分收支、分级管理”的财政体制,地方财政对部门单位的管理也逐步实行了“统一管理、分级理财”的财务管理体制。从建国初期的“统包统揽”到实行“统一管理、分级理财”是一种进步,调动了单位理财积极性,提高了资源配置效率,减轻了财政压力。但任何事物都有两个方面,随着财力规模的增长,部门单位的收支呈现多样化的特点,特别是改革开放以来,部门单位的预算外资金收入急剧膨胀,财政资金的管理也面临着越来越多的问题。因此,目前这种分散理财的方式,也越来越暴露出其固有的弊端:

1.增加了财政资金的管理难度。预算资金从财政账户划入单位账户,分散于数以千计的银行账户中,财政部门难以进行有效的管理,无法约束单位的收支行为。因为资金在单位的银行账户里,单位可以很容易地违反规定,收入不上缴,支出超预算。在目前财政资金日益多样化的情况下,这种弊端更为明显。

2.分散了政府财力。单位的银行账户中产生了大量闲置资金,如历年形成的大量结余,财政无法调控。一方面,政府财力捉襟见肘,十分紧张;另一方面,单位却有大量的闲置资金。

这两个弊端,是目前这种分散管理的财政性资金管理制度所决定的,要解决这些弊端,就必须改变财政性资金的管理制度。

二、收支行为的管理制度。现行财政管理制度中突出的特点是以财务管理为中心,机构的设置、职能的划分无不是以此为基础。财政内设机构中财务管理机构占了很大比例,如行财、农财、工交、商贸等。财务管理集预算编制、执行、监督于一身,预算管理的职能以财务管理的方式表现出来。如预算编制职能,预算编制机构只确定总盘子,由行财、农财等财务主管机构切块划分指标;预算执行中除总会计负责拨款外,由财务管理机构制定开支标准、财务管理制度,以指标作为预算执行依据,以支出项目审批为主要