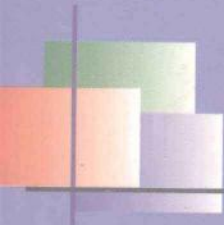


政府



理财方式的重大变革

鹤壁市财政国库管理制度改革试点文汇

鹤壁市财政局

政府理财方式的重大变革

鹤壁市财政国库管理制度改革试点文汇

鹤壁市财政局

编 印 说 明

鹤壁市本级是河南省财政厅确定的全省财政国库管理制度改革试点单位。2001年12月30日,市财政国库支付中心经编委批准成立;2002年3月6日,支付中心开始试运行并拨出第一笔财政直接支付资金;4月15日,市政府办公室印发《鹤壁市财政国库管理制度改革方案(试行)》;4月23日,市委、市政府召开财政国库管理制度改革动员大会,标志着鹤壁市财政国库管理制度改革正式启动。在上级财政部门 and 市委、市政府的领导、关心和支持下,经过几个月的运行,国库集中收付改革工作进展顺利,运行平稳,取得了比较明显的成效。按照改革工作总体安排,为进一步推进改革,确保“十五”期间在全市建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度,现将我市财政国库管理制度改革的有关文件、资料汇编成册,供大家学习、交流、参考。鉴于改革的艰巨性和复杂性,我们将进一步进行研究和探索,不断总结经验,改进工作,将国库管理制度改革向纵深推进,有关文件、资料另行结集成册。

参加本书编辑和资料收集的同志有董文闯、李洁、段永健、刘永震、马宝龙、袁江华、熊贵立、于宏杰。

编者

二〇〇二年十一月

政府理财方式的重大变革

(代序)

郭南平 董撵群

鹤壁市本级是河南省财政厅确定的全省国库管理制度改革试点单位。今年，鹤壁市市级在全省率先实施国库管理制度改革。经过几个月的运行，改革进展顺利，运行平稳，取得初步成效，外省市和省内地市曾多次到鹤壁参观考察。本文拟结合鹤壁财政国库管理制度改革的探索和实践，对地方财政推行国库管理制度改革谈一些粗浅的认识和见解。

一、鹤壁财政国库管理制度改革的实践

(一) 改革的动因

首先，推进财政国库管理制度改革是上级要求。党中央、国务院对财政国库管理制度改革非常重视。1999年，李岚清副总理在全国财政工作会议上，就提出了要实行“国库集中收付制度，强化支出管理”的要求；党的十五届六中全会决定“要进一步推行国库集中收付制度”；国务院发布的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中也明确提出，要建立以国库单一账户体系为基础的现代国库集中收付制度。去年，财政部和中国人民银行印发了《财政国库管理制度改革试点方案》，确定了国库管理制度改革的基本框架和方向，明确了今后一个时期财政改革的重点。省政府办公厅发出通知，要求各地按照《试点方案》规定的原则，结合本地实践，创造性地进行财政国库管理制度改革试点，争取用3年左右的时间，在全省初步建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中

收付为主要形式的财政国库管理制度。中央和省的指示与要求为地方推进财政国库管理制度改革提供了政治保证、政策依据和正确方向。

其次，推进财政国库管理制度改革是适应社会主义市场经济发展的需要。市场经济要求政府转变职能，建立公共财政体制框架。加入 WTO 的新形势下，这种要求更为迫切。在计划经济时期，财政收入绝大部分来自于国有企业，政府管的、花的是自己的钱，怎么管、怎么花，政府说了算。而在市场经济条件下，政府和财政的作用是干预“市场失效”，引导和保护市场经济体制有序高效运行，该管的要管好，该办的要集中财力办好，不该办的要坚决放弃。同时，企业隶属关系被打破，经济成分多元化，财政收入来自于社会的各个方面，政府管的、花的是纳税人的钱，要“集众人之财，办众人之事”，必须接受社会的监督，这就对财政资金管理的科学性、合理性、规范性提出了更高的要求，这也是推行国库管理制度改革的动因之一。

第三，推行财政国库管理制度改革，也是缓解财政困难，减轻财政压力的迫切需要。鹤壁市财政困难由来已久，市级的支出架子，县级的收入规模，收支矛盾非常尖锐。2001 年全市财政收入 3.6 亿元，其中市本级收入仅 1.6 亿元，财政供养人员 1.2 万人，属于典型的“吃饭财政”。在这种情况下，力求通过财政改革来解决财政面临的实际困难和问题。2000 年，鹤壁市积极探索改革财政管理体制，在借鉴外地经验的基础上，推出了市区分税制财政体制改革，建立了财政收入稳定增长的机制。但财政困难问题仍十分突出，财政收入增长赶不上支出增长，尤其是近几年落实调资政策、支持社会保障体系建设、加快鹤壁新区建设等，支出需求远远超出了财力增长。同时，财政资金使用和管理中的弊端日益突出。部分财政收入是通过多种过渡户层层汇缴的，截留、坐支财政资金的现象比较严重。支出采取的是层层下拨的方式，有限的财政资金分散在各单位的银行账户上，造成资金占压严重，政府难以调度，根本谈不上“集中财力办大事”。尤其是到年底，为保证干部教师工资

按时发放，市领导和财政局不得不到处借钱、筹资，年年如此。再者，由于资金层层划拨，多次分配，分散存放，难以对资金的使用实施有效监督，一些部门和单位花钱大手大脚，甚至私设“小金库”，截留、挪用专项资金，财政资金使用效益低下，损失浪费严重，也加剧了财政困难。近年来出现的一些经济领域的违纪案件，都与财政资金管理机制不健全、不科学有着密切的关系。这种困难状况逼着进行财政支出管理改革，通过改革建立一个适应公共财政要求的新型财政运行机制，来缓解财政困难。

总之，无论从执行上级政策的角度，从适应市场经济发展的角度，还是从解决地方财政面临的实际困难和问题角度来说，财政国库管理制度改革都势在必行。去年8月份全省财政支出管理改革工作会议后，鹤壁市决定以财政国库管理制度改革为核心，促进财政支出管理改革整体推进，制度创新。

（二）改革的主要内容

鹤壁市级财政国库管理制度改革的主要内容可以概括为“一建立、两规范、三分离、四统一”。

“一建立”，就是清理取消各单位所有银行账户，集中由财政部门建立国库单一账户体系，将所有财政性资金和单位其他资金全部纳入国库单一账户体系管理。

“两规范”，一是规范收入收缴程序。撤销单位各种收入过渡户和待报解户，各项收入直接由缴款单位或个人缴入国库单一账户体系：属于预算内收入的直达国库，属于预算外收入的直达财政专户，属于单位其他各项收入的直达单位小额支出账户。二是规范支出拨付程序。改变以前层层划拨资金、由预算单位分散支付的方式，实行财政直接支付和财政授权支付。大额支出由财政部门通过国库单一账户体系直接支付，其中：属于工资性支出的直达个人工资账户，属于采购性支出的直达供货商账户，属于转移性支出的直达用款单位账户；小额零星支出由财政部门授权预算单位通过国库单一账户体系自行支付。

“三分离”，一是会计与出纳分离，即由会计和出纳在一个单

位内部通过分设形成制约，变为会计仍设在单位，资金的拨付即出纳职责放在财政国库部门，会计和出纳分设在部门和财政，形成强有力的制约。形象地说，是“单位管账，财政管钱”。二是用款与支付分离，即不改变部门和单位的资金使用权、领导审批权、资金性质以及经费开支渠道，单位在预算内自行决定资金的使用，但所支款项由财政部门通过国库单一账户体系直接支付给单位指定的供货商。形象地说，是“单位使用，财政结算”。三是实行执收与缴款分离，即收入由各部门和单位开具票据，款项由缴款人直接缴入国库单一账户体系，各部门和单位不再经收款项。形象地说，是“单位开票，财政收款”。

“四统一”，就是要通过改革达到四个统一，即统一运筹财力、统一调度资金、统一监督使用、统一反馈信息。

（三）改革的主要特点

一是突出了财政管理的重点。通过改革，划清了财政与单位的职责，有利于财政部门管好财政资金，有利于调动单位加强财务管理的积极性，也有利于相互监督，很好地处理了集中与集权的关系，明确了集中不是为了集权，也减轻了财政部门的压力，这是国库集中收付与会计集中核算的主要区别。

二是改革取消了单位所有账户，把单位所有资金都纳入财政笼子管理。这与财政部的改革进度不太一样。市一级财政资金量小，单位不太多，有条件把全部单位、全部账户、全部资金都纳进来，一步到位建立国库单一账户体系。改革前预想的困难和阻力比较大，为此专门下发了文件，对清理账户提出了严格的要求。四大班子带头清理账户，对所有单位不变通、不退步、不手软，除了贷款账户、会计站设置小额支付账户、远程单位设置的小额支付账户外，一律取消，没有特殊政策。预算内外及单位其他资金全部纳入单一账户体系，也有利于部门预算的完整性。

三是改革体现了市级财政管理的特点。鉴于市级财力比较小、资金量少，单位不太多，鹤壁市没有完全按照财政部或省级管理模式，把各项支出都安排得非常细。因为，工资、专项经费可以细，

但公用经费少，公用经费定额低，每人每年从 1200 到 3700 元不等，燃修、水电、会议、差旅费、招待费等都在这里边，不可能分得太细。公用经费授权支付，对单位按总额控制，由单位视轻重缓急自行决定支出项目。

四是改革吸收和借鉴了会计集中核算的优长之处。二级事业单位会计核算由主管部门建立会计工作站或委派会计承担，并通过城域网使各会计工作站的核算资料全部存放在财政的服务器内，可以随时调阅查询。对会计工作站和委派会计实行以主管部门领导为主，财政负责选拔委派会计，确认委派资格，与主管部门共同对会计工作站实施管理。国库集中收付改革后，把会计工作站比照一个预算单位管理，直接支付由财政支付中心办理，授权支付由会计工作站集中办理。这样有利于解决会计人员素质不高、会计基础工作差的问题，调动主管部门的积极性，更重要的是为国库管理制度改革整体推进创造了条件。

（四）改革的初步成效

总结鹤壁市财政国库管理制度改革运行的成效，可以用五个字来概括：

一是“快”了，即实行财政直接支付后，资金拨付效率大大提高了。原来分散支付情况下，单位用款不管如何急，也得先把钱拨到部门账户，再由部门拨到下属单位，再快也得一周时间，影响工作效率。现在只要有预算、有用款计划，当天就可以支出去。资金拨付由“爬楼梯”变为“乘电梯”，由“逐级中转”变为“高速公路”，单位用款更加方便快捷。

二是“省”了，即资金节约率提高了。实行国库集中支付后，有效地解决了单位花钱虚报冒领现象，减少了财政资金损失浪费。如鹤壁市今年参加省经贸洽谈会期间，财政派员驻会，支出实行直接支付，外地以为花了 200 多万，实际上花了 40 多万，既节约了资金，效果也比较好。人大、政协会议费直接支付后，也节约了资金。鹤壁有“地掷球之乡”的美誉，举办国际地掷球比赛，原来要花 30 多万元，财政拿不出这么多钱，要各单位集资。改革后只花了

八九万元就解决了。

三是“明”了，即资金支付信息更加明晰。改革后财政资金处于财政部门全过程监控之下，资金使用的方向、数额，不仅预算单位清楚，财政部门也清楚，支出的透明度大大提高。“暗箱”变成了“阳光地带”，单位不好再做“文章”了，保证了专款专用，保证了预算执行到位。支付信息的明细化也为财政调整分配结构、优化资源配置提供了基础依据。

四是“强”了，即政府调控能力增强了。以前发工资到处东挪西借，至少两个月到省里借一次钱，特别到年底，现金十分紧张。改革后，把财政资金和单位其他资金集中到国库单一账户中，在调度资金上，保证工资发放上游刃有余了。打个比方：原来是多池蓄水，分块存放，现在集中到一起，变成了大水库，调节能力自然大大增强。

五是“严”了，即财政资金收付运作更加严格、规范。改革后，硬化了预算执行，规范了资金收缴和拨付方式，加强了资金管理，防止了违规违纪行为的发生。比如在国债资金、支农资金等专款的使用管理上，原来截留、挪用现象比较严重，甚至私设“小金库”，现在这种现象少了，预算外收入单位坐支问题也得到了有效解决。可以说，国库管理制度为部门预算、政府采购、“收支两条线”改革创造了条件，建立了基础和“平台”。

鹤壁市的财政国库管理制度改革虽然已经启动，但在实际运行中也遇到了一些问题：一是国库管理信息系统在软件功能上还不能满足实际工作需要，手工账在目前还不能完全脱离，在一定程度上加大了工作量，影响了工作效率；二是受各方面的诸多因素影响，目前实现对预算单位的零余额账户管理还有一定困难；三是单位其他资金的管理，在目前还不能完全按照预算资金的管理模式进行运作；四是部门和单位的观念还需要转变，预算管理水平需要进一步的提高。所有这些问题都需要在工作和实践中不断解决和完善，以推动财政国库管理制度改革的不断深入。

二、地方财政国库管理制度改革的几点思考

(一) 改革财政资金运行机制的方向是实行国库集中收付制度。“集中核算”将单位的会计和账户都取消了，实质上是财政既“集中”又“集权”，这样做的结果等于把单位应承担的财务管理职责和违规风险都集中到了财政部门。从鹤壁的实践看，国库集中收付建立在对单位充分信任的基础上，只取消单位账户，不取消单位会计，“集中”但不“集权”，妥善处理了财政部门与预算单位的关系，既有利于财政强化预算执行、管好财政资金，又有利于调动单位加强财务管理的积极性，且易于为单位所接受。

(二) 国库管理制度改革必须结合地方实际。财政部、中国人民银行的《财政国库管理制度改革试点方案》是开放性和指导性的。地市级财政状况与中央、省级都有较大差异，地市之间财政状况也各不相同，因此，只有在坚持中央确定的改革方向的基础上，紧密结合地方实际，构建具有地方特色的国库集中收付制度，才能充分体现改革的效益。基于地方财力规模小、收支矛盾突出的实际情况，应该选择撤消各单位所有银行账户，首先建立国库单一账户体系，把单位所有资金全部纳入国库单一账户体系管理，一步到位，从而提高了地方财政的综合改革效益。

(三) 国库集中收付可以与会计集中核算相结合。国库集中收付与会计集中核算虽然是两个不同的概念，但它们之间又有着紧密的联系，在改革中应妥善处理两者的关系。我们认为财政把一切管起来不可能，不一定管得了、管得好，需要调动单位的积极性。实际上部门、单位要适应改革，做好编制预算、编制用款计划、申请拨款、对账等工作，对单位会计核算的要求和对财政管理水平的要求更高了。鹤壁在九个系统，如教育、建设、劳动、卫生等，对其所属事业单位实行了会计集中核算和会计分户委派，建立了会计工作站，会计站人员和委派会计由财政招考后，发放委派会计证，承担单位核算业务。97个二级预算单位由会计站小额账户管理，支付中心把会计站作为一个预算单位管理，适应了提高会计核算质量的要求。不仅有效解决了过去会计信息质量不高，财务管理混乱问

题，而且也解决了支付中心工作量过大问题，切合市级实际，有利于全面推行国库集中收付制度。

（四）要把服务和监督放在十分重要的位置。鹤壁的改革实践使我们深深体会到，要保证改革取得成功，达到预期目的，必须在搞好服务和加强监督上下功夫。搞好服务可以减少改革的阻力，加强监督能够保证资金安全，二者缺一不可。鹤壁从改革开始就提出“改革为重、服务为先”的指导思想，改革要提高工作效率，把方便单位工作放在十分重要的地位。在一定意义上，改革成功与否，服务效率、服务质量也是一个重要标准，如果改革给单位带来不必要的麻烦，那改革就是不成功的，所以必须处理好规范和方便的关系。鹤壁从讨论方案、研究问题、推进改革、征求意见都是这样做的，在提高效率、转变作风、改进服务上下了很大功夫。创新服务机制，增强服务意识，实行“一站式办公”，搞好财政内部衔接等，都是为了方便预算单位。通过改革，财政机关作风也有了很大转变，这也是改革后一个积极效应。为强化监督，财政监督部门在国库支付中心建立了财政监督岗，所有财政资金支付业务都要由财监岗把关，审查每一笔支付业务程序是否合规，手续是否齐全，审查后签字盖章方可支付。这样，一是体现了预算、执行、监督相对分离的要求；二是变事后监督为事前监督，减少了损失浪费，确保了资金安全高效使用；三是防止变成集中腐败。

（五）必须加大对国库管理制度改革的宣传力度。国库管理制度改革范围大、涉及面广，需要方方面面的理解和支持。要通过加大宣传力度、提供优质服务等手段，增强各部门各单位的认知度和认同感，转变预算单位原有的习惯思维模式，为稳步推进改革创造条件和好的舆论环境。在宣传中要注意宣传方式，注重宣传效果，尽可能用通俗易懂的语言阐明改革的目的、意义和内容，避免“学究”式和单纯理论化的宣传，以利于社会各界理解和接受。推进地方财政改革尤其要注意这一点。

2002年11月

目 录

第一部分 领导讲话

市委副书记、市长王训智在市级财政国库管理制度改革动员大会上的讲话	(1)
市委副书记、市纪委书记李福州在市级财政国库管理制度改革动员大会上的讲话	(5)
市委常委、常务副市长段喜中在市级财政国库管理制度改革动员大会上的讲话	(10)
省财政厅副厅长鲁轶在市级财政国库管理制度改革动员大会上的讲话	(20)
市财政局局长郭南平在市财政国库支付中心揭牌仪式上的讲话	(24)
省财政厅国库处处长彭玉琦在市财政国库支付中心揭牌仪式上的讲话	(26)

第二部分 改革文件

鹤壁市人民政府办公室关于印发《财政支出管理改革方案》的通知 鹤政办〔2002〕5号	(27)
中共鹤壁市委 市政府关于成立鹤壁市财政支出管理改革领导小组的通知 鹤文〔2002〕56号	(37)
鹤壁市人民政府办公室关于印发《财政国库管理制度改革方案(试行)》的通知 鹤政办〔2002〕23号	(38)

2	鹤壁市财政支出管理改革领导小组关于财政国库管理制度改革有关问题的通知	
	鹤支改〔2002〕1号	(48)
	鹤壁市财政支出管理改革领导小组关于严肃纪律认真做好市直行政事业单位银行账户清理移交工作的通知	
	鹤支改〔2002〕2号	(55)
	鹤壁市财政支出管理改革领导小组关于市直行政事业单位银行账户清理移交工作有关注意事项的通知	
	鹤支改〔2002〕3号	(59)
	鹤壁市财政局关于印发《鹤壁市市级财政国库管理制度改革资金支付管理暂行办法》的通知	
	鹤财〔2002〕18号	(63)
	鹤壁市财政局关于印发《财政国库管理制度改革后局内相关工作管理暂行规定》的通知	
	鹤财〔2002〕17号	(96)
	鹤壁市财政局关于印发《鹤壁市市直行政事业单位现金管理暂行规定》的通知	
	鹤财〔2002〕16号	(101)
	鹤壁市财政局关于印发《鹤壁市市级预算指标管理办法(试行)》的通知	
	鹤财预〔2002〕64号	(105)
	鹤壁市财政局关于印发《鹤壁市市直事业单位会计委派与财政国库管理制度改革业务衔接暂行办法》的通知	
	鹤财会〔2002〕8号	(114)
	鹤壁市财政局对支付中心运行中有关问题的处理意见	
	鹤财库〔2002〕4号	(119)
	鹤壁市财政局关于印发《财政国库管理制度改革有关问题处理意见》的通知	
	鹤财库〔2002〕5号	(122)

鹤壁市财政局关于印发《财政支出管理改革有关问题处理意见》的通知

鹤财〔2002〕45号.....(129)

鹤壁市财政局关于市级财政直接支付管理的补充规定

鹤财库〔2002〕8号.....(135)

鹤壁市财政局：会议纪要(2002年7月27日).....(139)

鹤壁市财政局：会议纪要(2002年10月31日).....(141)

第三部分 鹤壁市财政国库集中支付系统简介

鹤壁市财政国库集中支付系统开发说明.....(145)

鹤壁市财政国库集中支付系统简介.....(147)

第四部分 财政国库支付中心规章制度

财政国库支付中心工作人员岗位职责.....(161)

财政国库支付中心干部职工行为守则.....(165)

财政国库支付中心服务承诺.....(175)

财政国库支付中心内部对账办法.....(176)

财政国库支付中心劳动工作纪律.....(178)

财政国库支付中心工作人员值班制度.....(179)

财政国库支付中心廉政制度.....(180)

财政国库支付中心保密制度.....(181)

财政国库支付中心学习制度.....(183)

财政国库支付中心计算机管理规定.....(185)

财政国库支付中心印章管理制度.....(186)

财政国库支付中心档案管理制度.....(187)

第五部分 政策依据

- 河南省人民政府办公厅关于贯彻财库〔2001〕24号文件精神做好财政国库管理制度改革工作的通知
 豫政办〔2001〕132号 (189)
- 河南省财政厅关于贯彻落实全国财政国库工作会议精神积极推进国库管理制度改革的的通知
 豫财库〔2002〕19号 (199)
- 河南省财政厅 中国人民银行郑州中心支行关于印发《财政部 中国人民银行关于转发〈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》的通知
 豫财库〔2002〕17号 (212)
- 人行郑州中支 省财政厅转发中国人民银行、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
 郑银发〔2002〕280号 (235)

第六部分 宣传报道

- 多池蓄水怎如一库调节
 《中国财经报》2002年8月30日 (251)
- 让财政收付行为更加透明
 《河南日报》2002年6月14日 (254)
- 鹤壁市实行财政国库集中收付制度
 省人民广播电台2002年8月4日“新闻直播室” (257)
- 鹤壁市全面推行国库集中收付制度
 省财政厅《财政信息》2002年第11期 (259)

市级财政国库管理制度改革动员大会召开	
《鹤壁日报》2002 年 4 月 24 日	(261)
市财政国库支付中心揭牌	
《鹤壁日报》2002 年 4 月 24 日	(264)
市财政局负责人就财政国库管理制度改革答记者问	
《鹤壁日报》2002 年 5 月 10 日	(265)
我市国库集中支付改革效果好	
《鹤壁日报》2002 年 6 月 19 日	(269)
鹤壁市实行财政国库集中收付制度	
市人民广播电台 2002 年 7 月 29 日“新闻纵横”	(271)
我市“金财工程”软件参加全国汇展	
市政府《鹤壁政务信息》2002 年第 81 期	(274)
全省首家国库支付中心在我市成立	
市财政局《财政信息专报》2002 年第 26 期	(275)

市委副书记、市长王训智 在市级财政国库管理制度改革动员大会上的讲话

(2002年4月23日)

同志们：

刚才，福州同志、喜中同志对这次市级财政国库管理制度改革工作作了具体安排，提出了具体要求。省财政厅鲁轶副厅长就改革的目的、意义作了深刻的阐述。希望大家认真学习，抓好贯彻落实。下面，我再强调几点。

第一，要提高认识，消除疑虑

国库管理制度改革是今年我市涉及全局的一项重要工作，也是财政管理方面一项深刻的改革，具有非常重要的现实意义，概括起来有以下四个方面：

一是有利于规范政府性资金运行，促进财政收支管理的规范化。近几年来，我们先后进行了部门预算、政府采购、会计委派、收支两条线等一系列财政改革，取得了明显成效。但是，这些改革基本上没有对财政国库管理制度进行大的调整。现行的财政资金缴库和拨付主要是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行。由于预算内外收入通过各个收入过渡账户层层汇缴，容易导致财政性资金被截留、肢解，形成账外账“小金库”，由于财政性资金分散管理，难以有效监督，一些部门和单位擅自挪用资金，导致支出失控。因此，现行的资金缴拨方式，已经不适应新形势下加强预算管理的需要，必须从根本上进行改革。