# 进一步深化我市国库集中支付改革的思考

来源：网络 作者：独酌月影 更新时间：2024-10-31

*\" 我国现行的财政国库支付制度是在传统体制下形成的，基本特征是预算单位多重设置账户、财政资金分散支付，这种运作方式已经不适应社会主义市场经济和公共财政的发展要求。建立以国库单一账户体系为基础的财政国库集中支付制度，是当前和今后一个时期财政改...*

\" 我国现行的财政国库支付制度是在传统体制下形成的，基本特征是预算单位多重设置账户、财政资金分散支付，这种运作方式已经不适应社会主义市场经济和公共财政的发展要求。建立以国库单一账户体系为基础的财政国库集中支付制度，是当前和今后一个时期财政改革工作的重点。所谓国库集中支付，就是改变现行的财政资金层层拨付的程序，建立国库单一账户体系，将所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理，由财政国库支付中心通过国库单一账户体系将财政资金直接拨付到收款人。在总结近几年实施的工资统发、政府采购资金等财政专项资金直接支付成功经验的基础上，我市于 2004年4月1日在财政局、科技局、农业局等3个部门21个预算单位正式启动国库集中支付改革试点。此后，又分三批逐步扩大了试点单位。截至2005年底，已扩大到 52个部门140家预算单位。2006年计划在全市行政事业单位全面推开。一年多来，我市国库集中支付改革取得了可喜的进展。至2005年7月底，通过国库集中支付系统已支付财政资金 4亿多元。

一 我市国库集中支付改革的主要做法

第一、建立了国库单一账户体系。按照党中央和国务院深入开展反腐败工作的总体部署和要求，结合财政国库管理制度改革，市财政局首先全面清理归并各预算单位的银行账户，除了住房基金专户等特定用途的专用存款户外，原则上仅保留预算单位的一个基本支出帐户，取消其余帐户，严格规范预算单位的银行开户管理。旧帐户作为改革的一个过渡措施，资金只出不进，直至余额为零，注消帐户。在清理帐户的基础上，市

财政局在中国人民银行厦门市中心支行开设了国库单一账户（简称国库单一账户）；在中国人民银行厦门市中心支行开设了预算外资金财政专户（简称预算外资金专户）；在商业银行开设了直接支付零余额账户（简称财政零余额账户）；为预算单位在商业银行开设了零余额账户（简称预算单位零余额账户）。通过上述四类银行账户初步建立了国库单一账户体系。

第二、规范财政支出拨付

（一）进行支出分类。根据支付管理的需要，将支出分为四类：

1、工资支出。即预算单位的工资性支出。

2、购买支出。即预算单位除工资支出、零星支出外，购买服务、货物和工程项目的支出。

3、零星支出。即预算单位购买支出中的日常小额部分，未列入《政府采购品目分类表》或列入该表但未达到规定额度的支出。

4、转移支出。即拨给预算单位或下级财政部门未指明具体用途的支出，如拨付企业的补贴等。

（二）进行支出方式分类。针对不同类型的支出，分别实行财政直接支付和财政授权支付。

财政直接支付指由财政部门开具支付令，将支出直接支付到收款人或用款单位，目前主要包括30万元以上的大额购买支出和工资支出。转移支出仍按老方式办理，待条件成熟再实行直接支付。财政授权支付指预算单位根据财政授权，自行开具支付令，将支出直接支付到收款人，包括小额购买支出、零星支出。

（三）规范支出拨付程序

1、规范预算单位零余额账户的开设 .一级预算单位向市财政局提出设立预算单位零余额账户的申请，经审核同意后，通知代理银行为预算单位开设分账户。一个基层预算单位只能开设一个零余额账户。

2、规范分月用款计划的编制、申报 .分月用款计划是办理财政资金支付的依据，包含财政直接支付用款计划和财政授权支付用款计划两部分。预算单位依据批复的年度财政预算编制本单位的分月用款计划，通过网络逐级上报主管单位审核汇总，最终由一级预算单位审核汇总后于每月25日之前报财政部门审核批复。财政部门审核并于月初下达分月用款计划。

3、规范用款的申请和拨付

（1）财政直接支付。基层预算单位依据批复的分月用款计划，通过网络提出直接支付用款申请，由一级预算单位审核后，向财政业务处报送《财政直接支付申请书》，再由国库支付中心向代理银行开具《财政直接支付凭证》；代理银行依据《财政直接支付凭证》向收款人付款（工资统发、车辆共保仍按现行办法处理）。

（2）财政授权支付。财政支付中心于每月25日前根据批准的预算单位用款计划中月度授权支付额度，向代理银行下达《财政授权支付通知单》；代理银行依此控制预算单位授权支付金额，并向预算单位发送《财政授权支付到账通知单书》；预算单位支用授权支付额度时，通过国库集中支付网上申报系统，申报、打印《财政授权支付凭证》；代理银行根据有效的《财政授权支付凭证》和现行的银行结算凭证办理资金支付。

（四）、规范结算方式

财政直接支付和财政授权支付的结算，主要实行转帐方式 ； 也可以采取现金或现金支票方式结算。财政直接支付采用财政直接支付凭证结算。

财政授权支付采用财政授权支付凭证及支票结算。为确保资金安全，在目前条件下，凭据需纸质凭证和电脑数据并行。

第三、建立了国库集中支付信息系统。根据财政部统一部署，采用财政部统一推广的信息系统。建立了联接人行、代理银行、财政局、试点预算单位的国库集中支付管理系统。预算单位通过拨号连接信息系统。结合本地实际情况，对软件进行二次开发及初始化设置，初步建立了包括财政内部支付审核系统、代理银行接口系统、试点单位联网系统和预算指标接口系统等四个子系统的市级国库管理信息系统，实现了财政内部审核流程网上进行、代理银行对有关信息实时处理、预算单位用款计划和财政支付网上申请、审核及信息实时查询。

二 国库集中支付模式与分散支付模式的比较

我市实行国库集中支付试点改革后，从实践结果看，国库集中支付模式与分散支付模式主要有以下一些异同点：

第一、国库集中支付模式与分散支付模式的相同点

（一）资金所有权不变。改革前后预算资金的所有权未产生变化。

（二）资金使用权不变。资金的使用权仍为预算单位。

（三）会计核算权限不变。会计核算主体仍为预算单位。

（四）财务管理权不变。财务的审批和管理仍为预算单位。

由于以上“四个不变”，实行国库集中支付改革后，对预算单位安排、使用财政资金未造成实质性的影响，虽然出纳环节的工作量增加了一些，但会计环节的工作量减轻了。总体上没有增加单位和财务人员的负担。

第二、国库集中支付与分散支付的不同点

1、账户设置由多头开户变为单一账户。账户管理是整个财政支出管理的重中之重。管住了账户，就捏住了“钱袋子”，才能从根本上管好资金，管好支出。改革前，预算单位在代理银行重复和分散设置账户，财政部门无法掌握单位资金的全貌，财政资金体外循环的问题还在一定程度上存在。改革后，财政部门建立国库单一账户体系，各单位自行开设的账户统统取消，单位不能擅自在代理银行开设新的账户。

2、支付方式由单位自行支付变为财政直接支付和授权预算单位支付。改革前，各部门和单位的拨款申请只要符合年度预算安排，财政国库即将资金拨付给部门，部门层层下拨到基层预算单位，再由基层预算单位支付给供应商，使得财政资金在预算单位支付行为发生前就流出国库。这种模式的弊端是财政资金一旦离开国库，到了各部门和单位的“口袋”里，即由部门和单位控制，如何分配使用，什么时间使用，是否符合预算管理规定，有没有专款专用，财政部门难以实施有效的监控，容易固化财政资金从国库到单位就是单位所有的观念，预算约束软化，财政支出的执行结果也容易出现偏差。

改革后，财政支付方式改为直接支付和授权支付。财政部门掌握了财政资金支付的最终环节，对\" 不符合预算管理规定的单位支出申请可以拒绝支付，减少单位支出的随意性。做到“管钱的不用钱，用钱的不见钱”。将资金直接支付到商品和劳务供应者或用款单位，有利于强化预算约束，有利于财政部门及时、全面地了解整个财政资金的流向和流量情况，以便为预算执行分析提供准确的数据。

3、资金存放方式由分散存放在预算单位改为统一存放在财政部门。改革前，大量财政资金沉淀在预算单位，并在银行低息存储，而政府推动经济建设和社会事业发展缺少资金，却反过来还要向银行高息借贷，加大了政府的运行成本。改革后，只有在预算单位发生实际支付行为时，才引起国库资金的实际支付，即财政资金在实际支付行为发生前，预算单位应支未支的财政资金都保存在国库单一账户和财政预算外资金专户。有利于政府加强资金的统一调度和管理，充分发挥财政资金的最大效益，集中资金办大事。

4、资金结算方式由先存款后支付改为先支付后清算。改革前，预算单位必须先在代理银行存有一定数量的资金，代理银行依据预算单位账户实有资金额度控制单位支出。改革后，财政性资金在支付行为发生前均存放在国库单一账户和财政预算外资金专户，财政零余额账户和预算单位零余额账户，每日的银行存款都为零。财政部门或预算单位开具支付凭证办理支付业务时，暂不动用财政资金，由代理银行先行垫付，并依据财政部门下达的授权支付额度控制单位支出，每日终了，代理银行再与人民银行或财政预算外资金专户开户行进行资金清算。这种做法，改变了目前资金层层下拨的支付方式，基层预算单位无论何时用款，均可在一天之内拨给收款人，减少了资金流转环节，方便了单位用款。

5、预算执行信息反馈方式由事后反馈变为实时反馈。改革前，财政资金层层转拨，支付过程不透明，支出信息只能事后层层汇总后才反映出来，难以及时为预算编制和执行分析提供准确依据。改革后，财政部门、预算单位、人民银行、代理银行等部门通过不同的网络系统进行连接，预算执行信息实时反馈，可及时向有关部门乃至社会公众提供预算执行情况，增加预算执行公开性和透明度，提高了财政管理的信息化程度。

6、监督方式由事后监督变为全过程实时监督。改革前，预算单位重复和分散设置账户，财政资金流经环节过多，对财政资金的支出使用缺乏全过程有效监督。单位自行管理银行账户的使用，并拥有资金实际支配的决定权，导致支出行为随意性较大，资金使用中被截留、挤占和挪用等问题时有发生，特别是一些专项资金，往往落实到具体项目上“短斤少两”。财政部门只能在事后进行检查监督，发现问题往往是“事过境迁”。

改革后，单位所有资金统统进入财政国库单一账户体系，财政部门依托现代化的网络技术手段，通过代理银行每天反馈的支付信息，实现对每笔财政资金流向和流量的全过程监控，将传统的事后监督，转变为对预算单位支出全过程进行实时监督。

三 进一步推进国库集中支付改革的措施

（二）进一步做好预算单位的工作。我市国库集中支付改革试点开展以来，绝大部分试点单位和单位的财务管理人员能够积极参加培训，认真学习掌握国库集中支付改革的做法、制度，熟练应用国库信息系统，使改革顺利推进。由于分散支付模式实行时间长，影响根深蒂固，操作习惯已经形成，而国库集中支付模式是新生事务，现代技术要求比较高，信息系统操作上还有一些不尽完善的地方，再加上一些财务人员的素质不太适应改革的要求，因此，一些单位和财务人员有抱怨情绪，这是可以理解的。但是，仍有一部分单位和财务人员有畏难情绪，还有一部分单位和财务人员在等待和观望，不利于改革的全面推进。因此，财政部门和预算单位要以与时俱进的态度，认清形势，统一思想，牢固树立现代国库管理的意识，高度重视，主动学习、掌握国库集中支付的知识、做法和制度，积极推进国库集中支付改革，克服和防止抵触、消极、畏难情绪。

（三）进一步加强服务。国库集中支付改革牵涉千家万户，搞好服务是全面推进改革的保证。针对目前国库集中支付存在的审批环节多、时间较长、系统不够稳定、数据传输速度慢等问题，财政部门要牢固树立服务观念，采取积极措施，加以改进。要进一步完善系统，适时进行系统版本升级，加强系统维护，落实网络安全措施，确保安全。要增加通讯线路，对重点预算部门和二级单位较多的预算部门，可考虑改拨号上网为光纤专线，全面提升上网速度。要加强人员培训，提高财务人员电脑操作水平。要简化国库集中支付审核业务流程，缩短用款审核时间。要设立热线值班电话，实行专人每日值班制度，通过强化国库集中支付入口和出口双向服务，为预算单位排忧解难，提供优质服务。

（四）进一步深化改革。一是提高直接支付的比例。目前，为方便单位用款，单笔超过30万元才需直接支付。随着改革的推进，要规范直接支付和授权支付的范围，提高直接支付的比例。二是逐步将预算外、土地基金、基本建设资金纳入国库集中支付的范畴，使国库集中支付覆盖到所有财政资金。三是研究制定国库资金管理和运用的办法。市场经济国家对于国库资金的管理历史很长，作法比较完善和成熟。如，英国将国库资金进行隔夜拆借，赚取利息。因此，国库资金的管理是摆在财政部门面前的一道新课题。管理得好，能够产生巨大的效益，成为生财之道，使改革成效立竿见影。当前，在财政部尚未制定相应的管理办法之前，地方财政部门应在政策允许的范围内，在确保资金安全的前提下，采取一些灵活措施，让“钱生钱”。如，可调度闲置的国库资金，垫付政府的债务，节省利息支出。也可投资国债。四是适时启动区级国库集中支付改革试点，最终使国库集中支付改革覆盖到市区两级。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn