

# 论财政支出改革

张国庆<sup>1</sup>,王宏道<sup>2</sup>,任建哲<sup>3</sup>

(1. 洛阳市预算外资金管理局 资金科,河南 洛阳 471000; 2. 厦门大学 财金系,福建 厦门 361000; 3. 洛阳市注册会计师协会,河南 洛阳 471000)

**[关键词]** 财政支出;会计委派制;政府采购制度;综合预算

**[摘要]** 财政支出改革应从建立国库单一账户体系入手,加大收支两条线改革的力度,首先应把市直预算单位的资金运动纳入国库单一账户体系;应实行会计委派制,建立会计工作站,把市直预算单位的财务活动纳入会计集中核算;应全面落实政府采购制度,试行国库直接支付,统一开支标准,实行综合预算。

**[中图分类号]** F812.45 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-5793(2002)03-0010-02

一、从建立国库单一账户体系入手,加大收支两条线改革的力度,应首先把市直预算单位的资金运动纳入国库单一账户体系

目前,预算内外各项收费、罚款已基本纳入国库和财政专户管理,市直单位银行账户也经过几次清理。因此,应从建立国库单一账户体系入手,加大收支两条线改革力度,首先实现国库(专户)集中支付。具体做法包括:

建立国库管理机构和国库单一账户体系。建立国库单一账户体系是一项基础工作。全面实现收缴分离、国库直接支付以及建立可靠的电子结算系统应有步骤、分阶段实施。第一步,应先把国库管理机构建立起来,统一管理国库、预算外资金财政专户和所有财政账户,核准市直单位开设的收入汇缴账户和基本户,初步建立国库单一账户体系,实现财政资金从国库和财政专户集中收付。各项税收直接缴入国库。罚没收入已实行罚缴分离的,仍实行原办法。第二步,实行票款分离的同时取消执收单位汇缴账户,各项非税收入全部直接进入预算外资金管理机构的非税收入汇缴专户,按旬分别缴入国库和预算外资金财政专户;在实行国库直接支付时设置财政直接支付零余额账户和市直预算单位授权支付零余

额账户,单位的基本账户改为小额现金账户;单位授权支付零余额账户和小额现金账户由财政统一开设,交单位使用。

建立非税收入监管体系,对非税收入实行计划管理。实行部门预算,财政资金不再按预算内外分类管理,非税收入的征管、监缴也不应当再分预算内外。将预算外资金管理机构转变为非税收入管理机构,统一负责非税收入的计划安排、监缴入库、票据管理、监督检查,统一管理收费、基金、罚款的立项、调整、取消,统一制定和解释有关政策。这符合收支脱钩、规范财政资金收缴程序的指导思想,也是许多地方将收支两条线改革引向深入的成功经验。非税收入是预算财力的重要组成部分,应对非税收入实行计划管理,为实行收支脱钩提供可靠的财力保证。非税收入计划由非税收入管理机构(预算外资金管理机构的非税收入汇缴专户)负责布置、审核、汇总,报综合预算编制机构汇入综合预算。非税收入管理机构要针对不同类型的收费、基金项目,分析费源、征收标准、征收环境、征收成本及其他影响因素,科学制定收入计划,督促执收单位应收尽收,改变以往单纯依靠收入包干、超收分成的办法,增强对非税收入的直接控制。在真正实现收支脱钩之前,执收单位的增收积极性较高,编

[收稿日期] 2002-04-15

[作者简介] 张国庆(1969-),河南洛阳人,洛阳市预算外资金管理局经济师。

制和执行非税收入计划相对容易。必须在此时积累大量的经验数据,使未来年度的收入计划建立在真实可信和科学的基础上。

推行票款分离,规范非税收入征缴程序。票款分离是规范收入征缴程序的重要步骤。目前收费、基金由互不隶属的诸多部门和单位分散征收,应当通过票款分离,理清业务工作与收费工作的接口,使收费环节明晰起来,为集中征收创造条件。将来一部分项目实行费改税,一部分项目由非税收入监缴机构或税务机关集中征收,一部分改为经营性收费,还有一部分仍由各单位分散收取。总的方向是减少征收中的人为因素,减少资金进入国库或财政专户的中间环节。

二、实行会计委派制,建立会计工作站,把市直预算单位的财务活动纳入会计集中核算的范围

会计集中核算的第一步目标是把各单位的财务活动纳入财政监管范围,同时为支出改革的全面推行提供一个操作平台。财政部门推行会计集中核算制度的出发点,不能定位在直接干预市直预算单位的财务收支活动,削弱甚至剥夺单位的财务自主权上,应立足于为市直预算单位提供规范、高效的会计服务,寓监督于服务之中。一旦实现了会计集中核算制度,其他各项改革就有了向纵深发展的空间和支撑点。

把会计核算中心建成规范、高效的会计服务机构。会计核算中心的职能是依据市政府的行政规章,为市直预算单位集中办理会计业务或向单位派出会计人员,其性质是政府指定的会计服务机构。中心的编制为财政全供事业单位,人员全部从市直预算单位在职人员中选调,原为公务员的仍可保留公务员身份。通过单位推荐、个人报名、公开考试、组织考察,选拔一批政治合格、业务过硬的专业会计人员,调入财政局会计核算中心。对进入中心的会计人员按财务主管、主办会计、会计、出纳分别限定上岗条件,明确任职资格。同时,相应取消市直预算单位的会计、出纳岗位,但应指定专人报账和保管会计档案。各单位未进入中心的财会人员由单位自行培训后充实到其他业务岗位。由于总体上不增加人员编制,加之已经实行了住房制度和社会保障制度改革,建立财政局会计核算中心不会增加财政负担。

按照市直预算单位的地域分布,会计核算中心设立若干会计工作站,就近为指定单位提供规范的会计服务。会计工作站实行会计人员挂牌上岗,公开专业资格、资历。通过会计工作站推荐与单位选择相

结合的方式,为指定单位确定一组财会人员,在单位领导下依法履行会计职能。实行会计集中核算的单位,不再设置专门的财务机构。暂不具备实行会计集中核算条件的单位,由会计核算中心委派会计人员。派入单位应当设置财务机构,并从本单位具备财务会计专业资格的人员或会计核算中心具备任职条件的人员中选任机构负责人。其余会计人员必须由会计核算中心委派。会计核算中心委派会计人员时应当向单位说明其专业资格、资历,征求单位意见。

市直预算单位实行会计集中核算或会计委派,不改变单位的资金使用权、财务管理权。市直各单位仍是独立的会计主体,单位负责人依法对会计工作负责,会计人员依法履行会计职责。财务工作程序、岗位职责、管理权限不变,仅仅是把各单位的财务室搬到了一起。会计人员实行委派制后,并不脱离单位领导,仍然是在单位领导下工作。单位的全部收支必须纳入财务统一管理,完整记录,真实反映。会计人员必须遵守职业道德,保守国家和商业秘密。

三、全面落实政府采购制度,试行国库直接支付,统一开支标准,实行综合预算

统一开支标准,实行零基预算,统筹使用预算内外资金,编制综合预算、部门预算、多年滚动预算等等,多年来都是公认的财政改革方向。这些财政宏观管理办法之所以未能真正实施,关键是缺乏科学、规范的微观基础。实行会计集中核算和会计委派,就能够塑造这样一个微观基础,从而使部门预算成为可能。

政府采购资金全面实行直接支付。建立国库单一账户体系,实行收支两条线和会计集中核算制度,将为全面实行政府采购资金的直接支付提供切实保障。

在建立国库单一账户体系、实行收支两条线和会计集中核算的基础上,根据第一手资料,制定预算定额,统一开支标准,实行零基预算。组建财政局财政投资项目评审委员会,监督项目预算的编制和执行,增加财政投资的透明度。统筹使用预算内外资金,编制完整的部门预算和下一年度的部门概算。

在预算编制过程中,不再按预算内外资金性质编制二次预算,改为按征收部门和项目下达收入计划,按包括预算内外的全部财力一次编制部门预算。资金从国库和财政专户分别拨付,国库管理和支付执行机构要严格按进度拨款。非税收入列入部门预算后,如执收单位未完成收入任务,应先保证执收单位工资和必要的办公、办案经费,缺口部分由财政补贴并相应扣减其支出预算;反之,超收部分按比例分成。

[责任编辑:全胜奇]