

浅析国库集中支付改革对科学事业单位的影响

——以中国科学院西双版纳热带植物园为例

文 / 徐珊

摘要:随着国库集中支付改革的不断深入,财政资金不断集中,盘活了基层单位存量资金,支付逐渐电子化,大大提高了财政资金的使用效率,国库集中支付制度已成为现行财政财务管理的核心基础性制度。本文以中国科学院西双版纳热带植物园为例,分析国库集中支付改革给科学事业单位财务及项目经费管理方面带来的影响,版纳园采取的措施及存在的问题。

关键词:国库集中支付;科学事业单位;财务;科研

一、国库集中支付改革概述

长期以来,我国实行的是国库分散支付制度,即将预算确定的各预算单位年度支出总额按期拨付到各预算单位在商业银行开立的账户内由其使用,这样造成了财政资金的分散,大量财政资金在基层预算单位沉淀、资金利用效率不高的情况,不利于财政部门对财政资金的控制及财政资金的使用效率。随着社会主义市场经济体制下公共财政的建立和发展,政府职能也逐渐向“现代化、法制化”转变,对财政资金的使用要求更透明,效率更高。目前世界上许多国家和地区都实行了国库单一账户制度,并形成了一整套规范化且行之有效的国库管理模式。

国库集中支付是以国库单一账户体系为基础,将所有的财政资金(包含预算内及预算外资金)集中在财政部门在同级人民银行设立的国库单一账户,支付款项时,由预算单位提出申请,经审核机构审核后,通过国库单一账户体系直接支付给收款人的制度。国库集中支付实行财政直接支付和财政授权支付两种方式。财政直接支付,是按照部门预算和用款计划确定的用途和用款额度,根据用款单位申请,由财政部门开具支付令,通过国库单一账户体系,直接将财政资金支付到收款人或收款单位。财政授权支付,即零余额账户制度,是指预算单位根据批复的部门预算和用款计划确定的资金用途与用款额度,

在财政授权额度内,自行开具支付令,通过国库单一账户体系将资金支付到收款人账户。

2000年以来,我国在一些地区建立了国库集中支付改革的试点,并逐步扩散到全国县级以上范围内,并提出了具备条件的乡镇在2015年底前实施改革。国库集中支付制度改革,将所有财政资金纳入国库单一账户体系管理,规范财政资金支付行为,促进财政资金运行安全、高效、透明。国库集中支付制度已成为财政财务管理的核心基础性制度。

二、中国科学院西双版纳热带植物园国库集中支付改革情况

中国科学院西双版纳热带植物园(以下简称版纳园)隶属于中国科学院,为全额财政拨款事业单位,从事热带植物和热带森林生态学研究、植物种质资源收集保存、科普教育。财政经费一直延续着由版纳园上报用款计划,由中科院汇总上报财政部,财政部在预算审批的用款计划内直接拨款到版纳园本部开户银行,由版纳园按照预算安排支出。2010年,根据《财政部关于中央预算单位2010年深化国库集中支付改革若干问题的通知》要求,中国科学院要求除部门预算中院科研装备专项中安排的部分设备购置经费及西双版纳热带植物园的全部财政资金等外,全部实行财政授权支付。直到2014年,版纳园为全院唯一一家仍实行财政国库直接支付的单位。其原因主要有:

(一)版纳园地处云南省西双版纳州勐腊县勐仑镇,当地银行网点稀少,只有农业银行、农村信用合作社及中国邮政储蓄银行,且仅为勐腊县支行在勐仑镇开设的营业所,尚未办理过中央财政授权支付业务;

(二)除西双版纳热带植物园本部外,版纳园还在昆明设立了非独立法人昆明分部。主要是为了解决昆明分部涉及的经济业务,如:在昆人员的工资发放;在昆人员的社会保障费、个人所得税等缴存;

仪器设备采购、运输;部分实验室运转、研究项目的执行等。如实行财政授权业务,涉及财政资金只能在版纳园驻地本部通过财政授权零余额账户办理,特别是在昆明分部发生的属于财政资金支出在昆明将无法支付,缺乏原有两地皆可办理的灵活性,影响工作效率;另外,如果昆明分部人员工资帐号开设在园本部却经常在昆明存取、消费,将会产生经常性异地、跨行手续费,凭空增加了诸多不便。

随着国库集中支付改革的不断深化,配套设施的不断完善,2014年,在财政部及开户银行的配合下,版纳园开始试行国库授权支付业务,考虑到版纳园地处两地的现状,财政部在昆明和西双版纳分别为植物园开立了零余额账户,便于两地财政经费的使用。自2015年起正式启用。

三、国库集中支付改革给版纳园带来的影响

实行财政授权支付后,给版纳植物园的财务管理及项目管理带来了很大影响。

(一)授权支付促使财务管理规范化、透明化

实行财政授权支付后,将版纳园的财政预算资金全部纳入国库动态监控的范围内,每一笔支付都严格按照现金管理条例及科研资金支出管理制度支付范围内支付,有利于版纳园财务管理逐渐走向规范化和透明化,保障财政资金安全。

(二)国库支付电子化对财务人员管理水平提出了更高的要求

财库〔2015〕121号《财政部中国人民银行关于进一步加强和规范国库集中支付电子化管理工作的通知》指出“全面推行国库集中支付电子化管理是建立现代国库管理制度的一项重要的基础性和战略性工作。推动电子化管理与财政业务深度融合,将推进国库集中支付电子化管理与深化国库集中支付制度改革紧密结合起来,相互融合,相互促进。”版纳园实行零余额账户以来,日常报销汇款业务可以通过网银自助支付,但是在财务填制汇款凭

证并发送指令后仍然需要代理银行后台进行人工干预,时效性方面比实有资金仍然滞后很多。如果需要急付的款项,经常要1-2天才能到账,影响科研活动的开展。这就需要财务人员在填制凭证时了解每个类款项的额度是否足够支付,填制汇款凭证准确快速,在当天代理银行处理时段将支付指令发送给银行进行处理,保障款项的及时支付。

(三) 促使财政项目严格按预算执行, 强化科研项目绩效考核, 加速科研产出及转化

消化基层预算单位沉淀资金, 将财政资金集中在国库单一账户, 提高资金使用效率是国库集中支付改革的目标之一。2014-2015年, 财政部为了清理财政存量资金, 进一步加强预算绩效管理, 盘活财政存量资金使用效率, 提高中央部门预算绩效目标管理的科学性、规范性和有效性, 国务院和财政部相继出台了《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)、《关于盘活中央部门存量资金的通知》(财预〔2015〕23号)和《中央部门预算绩效目标管理办法》(财预〔2015〕88号), 从预算编制、绩效目标的设定、审批到预算执行、监控到考核, 建立了完整的管理体系, 提高财政资金的利用效率, 在一定期限内达到预期的产出和效果。避免一些项目因没有严格的年度执行考核目标, 在以往直接支付模式下, 通常一年将三年用的钱全部申请到账, 在国库授权支付下, 实际预算执行率将达不到执行计划及考核目标。

(四) 实行财政授权支付, 降低了科学事业单位对资金的自主使用权及灵活性

国库直接支付模式下, 财政部根据单位报送的分月用款计划直接下达单位在代理银行开立的账户, 单位账户中既有自有资金、财政资金及外部申请资金。财政项目预算尚未下达单位或下达较晚时, 单位可依据当年预算批复用账户内自有资金先行垫付部分项目用款, 待财政经费下达到代理银行开立的账户直接归垫, 不需要进行账务处理。但是授权支付模式下, 零余额账户与自有账户独立分开, 零余额账户无法向单位在代理银行开立的账户转账, 垫支资金将无法收回, 避免了挤占、挪用财政经费的情况, 但是经费下达晚的情况却给项目执行带来极大不便。另外, 在直接支付模式下, 财政资金园部根据分

部资金使用情况调配资金到分部进行支付, 但是实行园部和分部的两个零余额账户之间也无法进行额度统筹调整, 必须依照各自的预算额度使用, 无法在两个额度户中调度额度。缺少原有的灵活性。

四、国库授权支付模式下版纳园加强财务及项目管理的对策

(一) 规范财务管理制度并严格执行, 推行公务卡结算

版纳园部地处云南边远乡镇, 当地多为个体工商户, 一般喜好现金交易, 多数未办理过对公账户, 也没有安装POS机无法刷卡, 即使通过银行付款, 也是打到商户老板的个人账户上, 这些导致财务报销时, 现金支付、对私支付金额比较大, 不符合现金管理条例的规定; 因此版纳园采取无对公账户不交易等相关措施, 要求镇上一些定点采购的商户必须办理对公账户, 迫使一些经常跟版纳园交易的客户以及愿意跟版纳园交易的商户办理了对公账户或办理POS机, 推进财务管理规范和透明化, 为推行公务卡支付创造可行的支付环境。

(二) 转变观念, 加强预算管理

改变科研人员以往“重申请, 轻结题”、“预算编制、用款计划与预算实际执行脱节”、“支出时随意安排资金, 结题时调账”的观念, 实行财政授权支付, 项目组在报送用款计划时要依据项目任务书节点进行安排, 在财务报销时就必须根据项目预算进行报销, 不同项目之间不得随意调账。

(三) 细化预算编制、执行及绩效考核

在国库集中支付改革不断深化的背景下, 政府提出做3年滚动财政规划, 不断优化预算编制和预算执行。版纳园两个零余额账户地处两地, 在制定预算时就要根据不同的项目及项目负责人所在地拆分预算, 下达到开户的两个银行, 审核报销的财务人员要很清楚各项目预算下达所属的银行, 以免报销后无法支付或支付错误无法归垫。科技人员就要根据已有项目成本进行分析, 制定合理、可行的预算及用款计划, 避免执行时额度不够或额度结余过大, 提高资金的使用效率; 2015年版纳园财政预算资金全部实行财政授权支付以来, 财务部门根据项目负责人报送的用款计划向财政部申请额度, 额度下达后在额度内报销支付; 同时联合项目管理部门根据财政零余额账户支付进度对支付进度较

慢的项目进行原因分析, 催促项目执行。

五、对于现行国库集中支付工作的思考和建议

(一) 允许后补助经费归垫资金

由于预算编制越来越细化, 预算质量越来越高, 但是带来的不利影响即项目批复到款时间越来越长, 年初批复到年中额度也无法到账, 垫支经费无法归垫, 造成项目无法开展, 影响项目实施进度。如果在项目批复下达后允许项目从其他项目先行垫支, 阶段验收后进行经费的补助, 并依据验收批复直接进行资金的归垫。即不影响科研项目的按期实施, 加速科研产出, 避免了科研人员在科研经费下达较晚时, 为了满足科研进度突击花钱, 打乱预算计划及经费使用的合理性。

(二) 加强公务卡结算系统建设, 建议增加外币结算功能

目前公务卡结算均为人民币单币种, 国外无法支付, 只能取现, 对于经常要出国交流或支付外币版面费等的科研人员在进外币交易时带来不便。单位层面不可能开立过多外币账户, 程序繁琐且后续管理等运行成本较高, 如果公务卡增加多币种结算功能, 在支付外币业务时就可以用公务卡结算, 公务卡系统还款时增加自动购汇还款功能, 直接从零余额账户支付人民币进行购汇还款, 将项目中涉及外币交易的业务监管也纳入集中支付的范畴内。

作为目前我国财政财务管理的核心性基础制度, 国库集中收付制度改革已在中央各部门及所属基层预算单位和地方省、市两级实现基本覆盖, 不断深化国库集中支付改革, 推行国库支付电子化, 是提高资金运行效率和安全, 加强国库动态监控, 提高资金使用的透明度的发展趋势和政治要求。^④

参考文献:

- [1] 财政部教科文司、科技部科研条件与财务司. 科学事业单位财务制度解读[M]. 经济科学出版社, 2014.10.
- [2] 财政部. 关于乡镇国库集中支付制度改革的指导意见[C]. 财库, (2014)177号.
- [3] 徐晓英, 戴艳. 国库集中支付制度下农业科研单位财务管理探索[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(2): 383-385.

(作者单位: 中国科学院西双版纳热带植物园财务处)