

高校国库集中支付实施中的问题与对策

祁兴强

(烟台大学财务处 山东烟台 264005)

【摘要】当前,我国大部分高校都推行了国库集中支付改革,这项新制度的实施在规范财政资金收支、提升政府对高校的宏观调控等方面取得了一定的效果,但同时也对高校的财务管理、预算管理及会计核算产生了较大影响。本文分析了该制度在高校实际运作过程中出现的问题,并提出了几项改进措施。

【关键词】高校 国库集中支付 财政

国库集中支付制度是指依据国库单一账户体系,从部门预算编制、额度拨付、用款计划申报、资金支付等环节对财政资金进行全程监督和控制的一种制度。其基本流程是:首先,财政部门在年初根据批复后的部门预算将经费指标下达到国库集中支付系统中;然后,高校按照批准的经费指标和用款需求分月编制用款计划,教育主管部门和财政部门则依次根据单位编报的部门预算和相关规定对用款计划进行审核批复;最后,高校按批复的财政资金额度和支付方式,办理国库直接支付或国库授权支付的相关手续(国库直接支付由预算单位提供收款人信息等资料由财政部门直接支付),由代理银行完成支付。

推行国库集中支付制度可以有效规范财政资金的管理和使用,提升财政资金的使用效率和效益,防控财政资金被截留和挪用的风险。目前,大部分高校都推行了国库集中支付改革,在规范财政资金收支、提升政府对高校的宏观调控等方面取得了一定的效果。但高校在具体执行国库集中支付制度过程中也面临许多急需解决的问题。比如,财政专项资金额度下达滞后从而影响项目建设进度,国库集中支付系统不完善从而大大制约了经费的使用效率等。为尽快消除这些弊端,笔者结合高校实际财务工作经验,对国库集中支付施行中存在的问题及完善措施进行探析。

一、当前高校实施国库集中支付制度面临的主要问题

1. 财政专项资金额度下达滞后,影响项目建设进度。高校的三重点建设专项、科研平台建设专项以及公共服务体系建设等财政专项资金额度下达较晚,一般要等到每年的人代会闭幕后才下达,然后再履行用款计划申报、审核批复等流程,等经费处于能支付状态时已经是五六月份了,对于需要政府采购的项目甚至要等到下半年才能实现支付。尽管上级主管部门制定了一些加快财政资金执行进度的规定,但还是严重影响了高校教学、科研等项目的建设进度,进而也降低了资金的使用效率。另外,由于某些项目要求当年完工,否则

财政将收回结转资金,致使有些高校为了防止资金被收回,采取改变资金用途或序列支出等违规手段来应对。

2. 国库集中支付制度对会计核算的不利影响。首先,高校国库集中支付系统只能支付,不能存入资金,给会计核算造成障碍,经常遇到国库实际支付资金数大于列支数或资金退回等情况。比如,职工办理出差借款,借款金额大于实际支出金额时就出现了借款在国库集中支付系统出、还款只能在基本户进的不一致的情况。再如,为学生发放劳务费或奖学金,一般由零余额账户转到学生银行卡中,但如果学生更换银行卡而又未及时通知财务部门,就会造成转账失败,而资金又不能直接退回到零余额账户中,并且根据有关规定,零余额账户资金不能转入单位基本户,只有采用复杂的退库方式才能将资金退回,既增加了工作量又延迟了资金的支付。

其次,国库支付系统不能和账务处理系统实现有效对接,阻碍了资金的及时支付。比如,某教师购买一批实验材料,在未执行国库集中支付制度前,只需会计核算人员根据审核无误的原始凭证录入付款凭证,然后传递给出纳付款即可。而在实施国库集中支付的情况下,必须由会计核算人员和出纳重复录入付款凭证才能付款,而且还得经过上级主管部门的多次审核,从而延长了教师的报销时间,降低了财务人员的工作效率。

最后,当前国库集中支付系统的信息传递载体建设不完善,一般是通过电话拨号上网,速度慢、信号也不稳定。财务人员在实际操作中经常遇到系统无法登录、支付业务还未完成成就掉线等系统异常问题。

3. 国库集中支付制度下,高校内部各部门间无法进行内部转账。以前高校内部各部门之间发生的往来经济业务或服务项目可以办理内部转账,比如,各教学单位、科研课题组和后勤实体使用的水电费缴回结算以及印务中心等学校服务部门收取的服务费用转账等。执行国库集中支付制度后,需要从学校零余额账户支付的资金将不能进行内部转

账,特别是有些学校的部分维修改造工程由校内后勤实体承担,以往维修费可以通过内部银行转账,而现在由财政拨款安排的年度维修项目无法在零余额账户中进行转账,从而造成学校内部各部门间发生的有关费用都无法支付,影响了高校内部有关经济业务的成本核算,也不利于高校充分利用内部闲置资源。

4. 部门预算编制缺乏准确性、科学性,影响国库集中支付制度的实施。在国库集中支付制度下,财政资金额度是根据高校的部门预算来拨付的,部门预算是高校顺利开展各项工作的有效支撑,更是实施国库集中支付制度的关键。目前,有些高校的预算编制不严谨,与实际支出情况有较大的差异,致使国库集中支付的资金用途、使用范围以及支付方式经常被学校违规改变。

比如,某高校部门预算编制维修项目资金为400万元,但此维修项目实际只支付276万元就全部完工,学校为了防止剩余资金被收回,而将结余资金用于购置办公设备或列支劳务费等,造成国库集中支付制度失去对财政资金的监管作用。还有些高校国有资源(资产)收入预算编制不准确,与实际上划财政数额差异较大,时常难以完成预算,需要年底调整预算,影响了国库集中支付资金的执行进度。

二、完善高校国库集中支付制度的建议

1. 提高认识,创新管理制度,尽快适应国库集中支付制度改革。首先,高校要提高对国库集中支付制度改革的认识,加强宣传教育,使每位教职工特别是学校财务管理人员都了解此项改革的内容和意义,尽快适应和掌握新制度下的财务管理工作。比如,邀请相关专家来校讲解国库集中支付制度改革的内容和实质,举办国库集中支付系统操作培训班等。其次,要制定适应国家一系列财政体制改革内容的新财务管理制度和办法,明确岗位职责,强化实际操作国库集中支付系统全过程的内部控制建设。比如,重新制定会计核算工作流程、建立健全内部岗位牵制制度等,增强对预算资金执行的事前和事中监管,杜绝将零余额账户资金向本单位实有资金账户划转等违规现象的出现,保证资金合理支出,减少资金流转环节,提高资金使用效益。

2. 提前做好专项建设准备,克服财政专项资金下达滞后的问题。首先,项目负责人应进一步细化项目建设规划,梳理项目运行流程,论证所需设备或材料的型号或规格,及时做好项目建设前的准备工作。比如,整理实验室现有设备,提前考察供货厂家及协商价格等,以便专项资金到位后即可顺利开展项目建设工作,以杜绝由于主观原因延长项目运行时间。其次,建议上级主管部门适当调整国库资金支付的相关规定。比如,允许预算单位在上级财政部门未下达财政专项资金计划前,先用基本户资金垫付非财政直接支付项目,待财政专项资金用款额度下达后,再由零余额账户转入基本户,或者采用与基本支出类似的预拨部分专项经费的办法,以促进学校提高资金的使用效率。

3. 完善国库集中支付系统建设,促进财政资金及时准确使用。首先,建议上级财政部门改进国库集中支付系统只支不收的弊端,在不影响部门预算的情况下,可设立暂存款模块,用来收取各种退回款项或工程保证金、科研管理费等暂存款,同时会计核算系统的科目设置应与国库集中支付系统相对应。比如,在“零余额账户用款额度”科目下设置“暂存款”二级明细科目等,尽量避免办理繁琐的退库手续,加快预算执行进度。其次,尽快完成高校财务计算机管理系统和国库集中支付系统的软件升级,使国库集中支付系统和账务处理系统实现无缝对接,避免付款凭证重复录入,缩减支付时间,降低出纳人员的工作压力。比如,高校可依据跨平台技术,借助网银平台银校互联的应用,实行国库集中支付无现金报账制度,既可优化财务流程,又能有效防控职务犯罪、监控支付限额以及降低现金保管成本和风险等。最后,及时完善国库集中支付系统的信息传递载体,提高网络连接速度,升级硬件设备,使财政资金的审批、支付等信息准确畅通,确保财政资金安全、准确、及时地支付。

4. 规范国库集中支付制度,科学解决高校内部经济业务的结算问题。根据教育部关于建设节约型校园和勤俭节约办教育的通知精神,各高校都制定了相关办法和措施,大力推行节约型校园建设,特别是充分利用高校内部丰富的有形和无形资源。但当前高校实施的国库集中支付制度,对高校内部资源的有效利用造成了障碍。为此,要进一步规范国库集中支付制度。比如,学校的零余额账户与校内非法人独立核算单位账户之间的资金转账问题,可以采用事先签订协议的方式,上报财政部门批准后,同意高校使用财政资金归还前期因业务需要垫付的实有资金,以及时完成高校各内部经济业务的资金结算,提高学校资源的利用率,节约高校教育运行经费支出。

5. 细化预算编制,适应国库集中支付制度。编制科学、准确的部门预算,是实施国库集中支付制度的前提。高校在编制部门预算前,应全面分析后期编制校内预算时的各种因素,并依据高校年度工作计划和内部管理要求,创新编制方法和流程,杜绝以往两本预算在编制口径和内容等方面的较大差别,努力将部门预算细化到校内预算,使学校内部预算和部门预算保持基本一致。这样编制的预算既贴近学校实际,又能满足上级财政部门对预算的相关规定,既保障学校开展正常的教学科研工作,又能促进学校持续健康发展。

同时,高校还要重视提升预算管理理念,把预算管理作为财务管理的核心内容,维护预算的严肃性,保证预算执行的合理性和及时性。高校应以国库集中支付系统为支撑,科学、准确地统筹运作预算资金,促使预算管理与国库集中支付制度实现无缝连接,使财政资金发挥最大效益。

主要参考文献

郭慧娟.国库集中支付制度对高校会计核算的影响.教育财会研究,2008;3