

国库集中支付制度下的高校财务管理探讨

姚瑞军

(盐城工学院 财务处,江苏 盐城 224051)

摘要:国库集中支付制度是当前国家财政管理制度改革的一项重要内容。结合工作实际,探讨国库集中支付制度对高校部门预算、资金使用效益、财务风险的影响,以及目前面临的筹资、人员不协调、会计核算等方面的问题,提出从编制部门预算、修订会计制度、加强会计人员业务培训等方面完善高校财务管理的对策。

关键词:国库集中支付制度;高校;财务管理

中图分类号:F230 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2010)04-0029-03

建立以国库单一账户体系为基础的国库集中支付制度,既是当前国家财政管理体制改革的的一项重要内容,也是我国构建社会主义公共财政框架体系,增强政府宏观调控能力的一个重要手段。在这一基本趋势下,各地高校纳入国库集中支付资金范畴虽然不尽相同,但将所有预算内和预算外资金纳入国库集中支付范畴管理,已经成为必然选择,例如江苏省财政厅自2005年将省属高校预算内资金纳入国库集中支付范畴,2006年起将预算内和预算外资金全部纳入国库集中支付范畴。国库集中支付制度的实施,对于高校财务管理将会带来十分重大的影响,本文试就这一问题进行分析探讨。

一、国库集中支付制度及其对高校财务管理的影响

国库集中支付制度是指政府将所有财政性资金都纳入国库单一账户体系管理,收入直接缴入国库或财政专户,支出通过国库单一账户体系支付到商品和劳务供应者或用款单位。正是由于国库集中支付制度强调预算单位的预算执行主体地位不变,资金使用权不变,财务管理权和会计核算权不变,并且对于财政资金的支付方式进行了重大调整^[1],因此,实施国库集中支付制度对于高校而言,首先需要从资金支付方式的变化着手,深入探讨其对高校财务管理的影响。

一般而论,实施国库集中支付制度对于高校财务管理的影响主要在于:

1. 提高高校部门预算编制的准确性

高校收入主要由财政拨款、事业收入(含学费等非税收入、科研事业收入)、其他收入三部分组成。目前大部分高校纳入国库集中支付管理范畴的为财政拨款、事业收入,就笔者所在高校而言,两项收入占学校全部收入的2/3左右,相信在同类高校中具有代表性。根据“量入为出、收支平衡”的预算编制原则,2/3的支出纳入国库集中支付的范畴。也就是说国库集中支付制度实行后,占高校全部收入2/3的财政资金不再下拨到高校银行账户,而是由财政部门根据部门预算将指标下达到国库集中支付系统,高校根据资金需求进度编制用款计划,报经财政部门批复后,在批复的计划内以财政直接支付和财政授权支付两种方式使用资金。部门预算是用款计划编报和批复的依据,这就对高校的部门预算的准确性提出了更高的要求。

2. 强化高校部门预算执行的严肃性

国库集中支付制度明确了“有预算才能支出”、“预算支出渠道不得随意变更”的刚性规定,专项支出设立项目库管理,专款专用。这些规定保证了高校部门预算执行的严肃性。

3. 提高高校财政资金的使用效益

国库集中支付制度下,高校只有零余额账户

收稿日期:2010-09-08

作者简介:姚瑞军(1978-),男,江苏铜山人,会计师,硕士生,研究方向:高校财务管理。

用款额度,而没有实际意义上的货币资金。通过财政直接支付和财政授权支付两种方式将资金支付给商品和劳务提供者,每笔资金的支付都需财政部门的审批,对于没有计划的支出以及不符合规定的支出财政部门将拒付,从而将财政资金置于全过程监督中。同时减少了财政资金运转的中间环节,最大限度地减少财政资金的库外沉淀和闲置浪费现象,提高资金使用效益。

4. 降低和防范高校财务风险

高校财务风险主要包括偿债能力风险和支付能力风险。1999 年国务院立足于现代化建设的全局,科技和社会发展形势的变化,作出了加快高等教育发展、扩大高校招生规模的重大决策。各高校积极响应国务院的政策同时抓住发展的机遇,纷纷建设新校区,加大对教学、科研设备的投入。由于财政拨款不能满足学校事业发展对资金需求,高校纷纷利用银行信贷资金办学,这就使得目前高校的资产负债率较高,如负债管理不善的话,将陷入偿债能力风险,甚将导致高校资金链断裂。而实行国库集中支付以后,由于高校只有零余额账户,所有资金统归财政管理,高校丧失实际资金调度权,削弱了和银行的合作基础,将很难从银行获得新的贷款,从而降低高校的偿债能力风险。同时高校的支出要根据当年的部门预算向财政部门提出用款计划,由财政部门通过国库集中支付系统支付给收款单位,中间不存在资金在学校账户滞留的情况,当然不会有资金被挪用、挤占的风险,项目资金和应付项目一一对应,高校的支付能力风险也得到有效的降低^[2]。

二、国库集中支付制度下高校财务管理面临的主要问题

1. 影响高校理财自主权,削弱高校筹资能力

虽然国库集中支付改革坚持预算单位的预算执行主体地位不变,预算单位的资金使用权不变,预算单位财务管理权和会计核算权不变的原则,但是事实并非如此。实行国库集中支付制度后,对于不同的支付对象、支出内容分别实行财政直接支付和财政授权支付,资金的使用严格按照部门预算执行,在很大程度上削弱了高校的资金调度权和理财自主权,加大了高校的理财难度。因此,国库集中支付制度实施后,高校的理财自主权特别是财政资金的使用审批权和调度权已在很大程度上收归于财政部门,高校的财务管理活动被

压缩成单一的预算管理活动,仅存有单一的预算自主权^[3]。同时国库集中支付制度实行后,高校的货币资金将会减少,势必会影响到高校资产的流动性和资产负债结构,进而影响到高校财务等级的评定,其结果将会削弱高校的筹资能力。

2. 流程中的人员不协调

受内控制度的约束,部门预算编制人员和国库支付人员往往不是同一人。国库支付人员往往没有参与部门预算的编制工作,不了解部门预算编制的细节。而部门预算执行情况的良好与否很大程度上取决于国库支付人员是否标准地使用各项预算指标,如果国库支付人员没有按照预算使用指标,则体现不出国库集中支付制度的意义。

3. 有关具体会计核算的不协调

在这方面,可以具体分为以下问题进行讨论:

(1) 国库集中支付系统和财务系统科目设置不统一

目前,高校的财务管理系统中的会计科目按照 1998 年颁布实施的《高等学校会计制度》设置的,国库集中支付系统中的科目是按照政府收支分类改革的类、款、项设置的,如此必将造成两个系统的科目设置不统一。由于科目设置不统一,所有的会计业务都需在两个系统中重复输入、计算。这样不但不利于预算控制,而且较低了工作效率。

(2) 基建拨款账务问题

按照相关规定,一个预算单位只允许开设一个零余额账户,这一规定使事业财务和基建财务共用一个零余额账户,这将造成一定程度的混乱。通过国库集中支付系统下达的高校基建拨款,在事业财务上不予以核算,而在基建财务上核算,如果国库支付人员和基建会计间的信息沟通渠道不畅,将会导致基建拨款长时间不入账。同时增加了与财政部门对账和年终财务决算的复杂性,容易发生差错。

(3) 内部转账问题

目前大多数高校的后勤集团不是独立的法人,但由于其经济活动的相对独立性,高校必须向后勤集团支付其所提供商品和劳务的相关费用。而按照国库集中支付有关文件的规定“预算单位的零余额账户不得向本单位其他同名账户和上级主管部门、所属下级单位账户拨款资金”^[4],这无疑会给高校后勤正常的资金支付带来一系列问题。

(4) 垫支项目资金的归还与入账问题

根据财政部门的有关规定,部门预算中的项目支出需等到同级人民代表大会批准后方可下达用款计划,由于人大召开时间为每年的三、四月份,所以每年项目支出预算的下达要到五月份以后。实际上许多基建项目、科研项目在用款计划下达前已经启动,并由高校用其它资金进行垫支。实行国库集中支付制度以前,资金可以在高校各账户间划转,垫付资金可以及时归还,实施国库集中支付制度后,不允许从零余额账户向本单位其他账户划转资金,致使垫支项目资金无法归还。同类问题还有分校区会计核算、校内测试费的支付、科研管理费的提取等。

三、国库集中支付制度下加强和完善高校财务管理的措施

1. 强化部门预算管理,提高预算编制水平

部门预算和国库集中支付是我国财政管理体制改革的两个重要内容,部门预算的准确编制是国库集中支付制度推行的基础,国库集中支付是保证部门预算顺利执行的手段。如果部门预算编制环节没有做细、做好,依照部门预算执行的国库集中支付则难以适应实际需要,致使国库集中支付的执行出现偏差。高校需在调研、总结的基础

上编制符合实际的、可执行性高的部门预算,增强部门预算的严肃性和刚性,夯实国库集中支付的执行基石。

2. 修订相关会计制度,理顺会计核算体系

目前高校执行的《高等学校财务制度》和《高等学校会计制度》是1998年颁布实施的,已不适应当前国库集中支付制度下高校会计核算的需要。2009年8月份财政部公布《高等学校会计制度》(征求意见稿),征求意见稿中增设了“零余额账户用款额度”和“财政应返还额度”等会计科目,以适用国库集中支付方式下用款额度的核算和年终预算结余的核算;取消基本建设投资核算主体,将基建会计并入学校大账,增设了相应的基本建设会计核算科目。这就解决了国库集中支付制度下出现的许多新问题,在此笔者呼吁修订制度的尽快出台实施。

3. 加强高校会计人员的业务培训

国库集中支付是一项业务性很强的工作,其在高校的顺利推进依靠一支业务素质高的会计队伍。财政部门 and 高校财务部门要加强对会计人员的业务培训,使其熟练掌握、使用国库集中支付系统,进而提出一些合理化的改进建议,为国库集中支付的推进提供人员保证。

参考文献:

- [1] 常杰. 高校国库集中支付的实践与探讨[J]. 企业技术开发, 2009(3): 152 - 154.
- [2] 王珍兰. 高校实行国库集中支付探析[J]. 南京林业大学学报:人文社会科学版, 2009(1): 93 - 97.
- [3] 王春明. 国库集中支付对高校财务管理的影响及对策[J]. 会计之友, 2009(11): 28 - 29.
- [4] 财政部. 中央单位财政国库管理制度改革方案试点资金支付管理办法[C]. (财政部[2002]28号).

Analysis on Financial Management of Colleges and Universities under the State Treasure Centralized Payment

YAO Rui-jun

(Finance Section, Yancheng Institute of Technology, Jiangsu Yancheng 224051, China)

Abstract: The system of state treasure centralized payment is one of the most significant part of the current reforms in the system of state financial management. This thesis, based on the author's working experiences, discussed mainly its effects on the budget of department, the efficiency of financial using and the risks of finance. in colleges and universities, as well as the primary problems, including the financial gatherings, the personnel in coordination and the accounting calculation, they are now facing at present. The author also put forward some constructive measures for its improvement in aspects of strengthening the budget of department, revising the policy of accounting and intensifying the training of the accountants' post - exchange.

Keywords: the system of state treasure centralized payment, colleges and universities, financial management

(责任编辑:李 军;校对:洪 林)