

适应国库集中支付制度 提高高校财务管理及会计核算水平

冯 燕 云

(中国石油大学 财务处, 山东 东营 257061)

[摘要] 国库集中支付制度,是政府财政资金收支分类改革的一项重要内容。在高等院校实施国库集中支付制度,对高校的预算管理、财务管理、会计核算产生了深刻的影响。高校要加强会计人员的业务培训,加强预算管理工作,合理编报用款计划,加强会计核算与监督,做好财政资金支付工作。

[关键词] 国库集中支付制度; 高校财务管理; 会计核算

[中图分类号] F234.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2007)03-0019-(03)

国库集中支付制度,是市场经济国家普遍实行的财政资金管理制,是将所有的政府性财政资金全部集中存放到国库或国库指定的代理银行开设的国库单一账户,所有的财政支出必须由国库单一账户集中支付的一种制度。^[1] 国库集中支付制度的核心内容,是建立国库单一账户制度统一收支预算资金,通过政府采购、直接发放工资等手段统一使用预算资金,加强收支情况的全过程监督。

从2002年开始,教育部直属的高校开始了国库集中支付制度改革试点工作,该方式要求高校的基建经费和大型仪器设备购置费采用直接支付方式,国拨高校事业费及其他财政性资金采取授权支付方式。在这种制度下,财政资金不再以实拨资金的形式通过教育部下拨到高校,而是由财政部国库支付中心将年度经批复的部门预算和追加的预算以指标的形式下达给预算单位,预算单位按照用款额度和用款计划中的项目分别以直接支付和授权支付两种方式使用资金,用款计划编制和批复的依据就是高校的部门预算。

一、实施国库集中支付制度带来的问题

实施国库集中支付制度并没有改变作为预算基层单位的学校会计责任主体地位,也没有改变学校财务管理和资金使用权限,而是使学校的财政性拨

款支出按规范的程序在国库单一账户体系内运作,支出活动的整个过程都处于有效的监管之下。^[2] 这项制度的实施在高校的预算管理、财务管理、会计核算等方面产生了积极的影响,起到了促进作用。但同时也面临一些现实困难和问题,主要有以下几点:

一是与现行的高校财务制度、会计制度不配套。1998年高校财务制度改革后,已全面取消预算内、外经费分别核算模式,采取综合预算的财务管理模式,即把学校取得的各项收入、支出全部纳入学校综合预算,统一管理、统一核算,完全实行大收大支的预算管理模式,收入和支出之间已没有严格的对应关系。而在实行国库集中支付制度后,财政资金拨款都纳入了直接支付和授权支付的范围,与学校的基本资金账户不在一个支付体系内,这就要求学校要区分哪些支出为预算内财政资金支出,哪些支出为预算外的资金支出,而且要区别不同的类、款、项进行核算。而对学校的科研事业收入、附属单位缴款、其他收入、经营收入及相应的支出则继续在学校的基本账户内核算。

二是不能直接向校内二级单位及分校区转付资金。按照国库集中支付制度的有关规定:“预算单位的零余额账户资金不得向本单位其他账户和上级主管单位、所属下级单位账户划拨资金。”^[3] 由此,

[收稿日期] 2006-11-16

[作者简介] 冯燕云(1964-),女,四川峨眉人,中国石油大学(华东)财务处会计核算中心主任,会计师。

一些异地设有分校区的高校向其分校区划拨资金就成了问题。而对学校的后勤服务单位来说,其向学校教育事业提供了产品或服务需用预算内资金支付时也不能从零余额账户划转资金。实际上高校的后勤服务单位承担了大量的后勤服务保障工作,尤其在一些中小城市,在地方市政设施不能保证学校正常运转需要的情况下,学校的后勤部门实际在代行当地政府不能满足的一些服务职能,与学校已形成实际上的甲、乙方关系。所以,制度规定不允许向二级核算单位划转资金势必会影响到高校的正常运转,也不利于高校的后勤服务走向社会化改革之路。

三是资金划分过细,给会计核算增大了难度。从2006年起,财政拨给高校的零余额账户资金在代理银行不仅要按照类、款、项来分设明细账户,而且同一类、款、项的基本支出和项目支出也分设明细账户,这就给会计核算工作增加了不便和难度。学校在用零余额账户资金支付时,支出不仅要分清类、款、项,还要分清是基本支出还是项目支出。在预付购货款、借款及列支出时虽然已分清基本支出或项目支出,但因扣除质保金等原因而使列支出与实际的资金支出在时间上不一致,从应付账款中实际付款时还要分清支付渠道。这在实际工作中其实是难以分清的,由此造成相同类款项的基本支出与项目支出账户间资金串用,给会计人员对账工作带来不便且难以调整。

四是项目资金预算下达时间晚且资金到账迟缓以及资金归垫问题。由于体制上的原因,高校的项目支出计划下达比较晚,致使预算、用款额度的下达也相对迟缓。为了不影响高校正常工作的连续性,在资金额度未到账的情况下,实际上许多项目在财政部门预算下达、款项到位之前已经作了大量的前期工作或已开始执行,比如高校的科研项目经费,因其本身必须是专款专用,项目负责人从开始申请项目起发生的支出已用其他的横向科研经费垫支,而资金额度到账后又很难归还,这个问题在试点高校普遍存在。实行国库集中支付制度改革前,资金都是划拨到学校的基本账户,发生的垫支款不需进行账务处理,资金到账时实际上已补上了垫支的支出。实施国库集中支付后,不允许从零余额账户向本单位其他账户划拨资金。所以造成大量已垫付的资金沉淀在零余额账户中,另一方面学校实有资金账户因垫付了大量的财政性资金而影响其他项目的正常开支。

二、高校拟采取的对策建议

国库集中支付制度改革对高校的财务管理及会

计核算工作提出了更高的要求,高校如何应对此项改革及在试点中出现的问题,做好财务管理工作,提高财政资金的使用效益,笔者认为可以从以下几方面着手:

(一)加强高校的预算管理工作

国库集中支付要求预算要具体、准确,而高校目前的预算编制比较粗,基本上是根据往年的支出情况,对当年的支出略作调整即成为新的预算。预算编制过程中的另外一个特点是支出安排掺杂了许多人为的因素,且年中增加预算的随意性较大。对国库集中支付要求编制分月用款计划而言,年度预算编制的好坏,直接影响到财政资金分月用款计划的编报,所以,在进行年度预算的编制时要改变传统的预算管理模式,加强预算在执行过程中的全面监督。具体来说有以下几个措施:

其一,要结合实际情况,充分考虑所有收入和支出,详细分析、认真测算、避免遗漏,不留支出缺口,不随意调整预算。

其二,高校应在“大收大支”的综合财务预算的基础上建立科学的预算定额和指标体系,尽可能地细化预算,使所有财政性资金的支付都建立在明细预算的基础上,合理、准确、详细地安排本年的支出,并按照资金拨款的性质,区分基本支出和项目支出。

其三,国库集中支付主要是针对单位的财政资金支出而言,非财政资金未实行国库集中支付,因此在预算下达后要分析支出预算中各项支出对应的资金来源,确定需要用财政资金来支付的项目。

其四,要加强预算执行结果的分析评价。预算的事后控制是对预算执行结果进行检查、分析和报告,分析是重点。通过分析财政资金的实际支付与用款计划的差异,寻找原因,对不利差异采取有效措施加以控制和解决,为下一个预算的编制提供依据。^[4]

(二)合理编报用款计划

一是高校应根据年度预算及时编制分月用款计划。按现有规定,每年分两次编报,在编制用款计划时要落实到支出的类、款、项、目级科目,做到每月的用款计划都能心中有数,增强用款的计划性。

二是具体编报时,基本支出用款计划要遵循均衡性原则,考虑到高校日常支出在时间上的特殊性,用款计划按支出预算的款级科目编制。项目支出用款计划要按照项目执行的进度分项目编制,并要求明细到各个子项目。

三是校内各用款单位及相关资金管理部门要密切配合,严格按预算的要求、项目的进度进行资金的

使用。尤其是项目支出的资金支付,需要设备采购部门、基本建设管理部门、后勤管理部门等协同配合,严格按计划、按项目支付,以维护预算的严肃性。

(三)加强会计核算与监督,做好财政资金支付工作的措施

其一,高校实施的国库集中支付制度,现阶段只是将拨给高校的财政性资金,如教育经费拨款、住房改革经费拨款、基建经费拨款等列作国库直接支付的对象。所以高校财务在进行会计核算时,对用财政资金支付的款项,在列支出时要有与之对应的合理的科目,如

借:公用支出——设备购置费

贷:零余额账户用款额度——高校事业费——基本支出(或项目支出)

现行的《高等学校会计制度》已全面取消了预算内、外资金分别核算的模式,实行“大收大支”的预算管理新模式。收入与支出已没有严格的对应关系,由此给会计核算造成的矛盾应如何解决呢?

会计上应将学校的事业支出进行较为合理的区分,也就是说在会计科目上确定哪些支出是可以用财政资金支付的,使会计人员在操作时能够心中有数。在现行的会计制度下,除科研支出、其他支出外,教学支出、业务辅助支出、行政管理支出、后勤支出、学生事务支出、离退休保障支出等的公用经费支出部分,全部可用财政资金予以支付。人员经费支出中,除各高校实行的校内津贴支出外,也可用财政资金支付。这种操作方式与国库资金的使用要求并不矛盾。而学校的自有资金部分,如专用基金、代管款项等的支出,就不能用财政资金来进行支付了。

其二,会计人员要加强对原始凭证的合法性、完整性审核,尤其是要对支付单位的名称、开户银行、账户等的准确性进行审核,加强资金使用的安全性控制。因国库支付对财政资金的去向有着严格的要求,会计人员对收款单位不明确的事项不予办理,对开出的转账支票进行背书转让方面的限制。

其三,项目资金的归垫问题。由于目前高校的项目支出计划下达比较晚,用款额度的到账也相对迟缓,为了不影响高校正常工作的开展及项目的按计划进行,在项目资金额度没有到账时,高校已用自有资金垫支了部分实施项目的支出,这个问题在现有管理体制下也是不可避免的。但国库集中支付制度规定,不得将零余额账户资金划拨到学校的自有资金账户上,这个矛盾如何解决呢?首先,会计人员在进行核算时,把每一笔支出落实到上级批准计划的每一个子项目上。其次,在项目资金额度到位时,

将已用学校资金垫支的每一笔项目支出打印出明细清单,连同原始单据上报主管财政部门审批。待财政部门审批同意后,凭批准的文件从国库资金代理银行的零余额账户将款项拨入学校的实有资金账户。

其四,会计人员要及时清理财政资金的每一笔收入、支出及余额,不仅要与代理银行及时进行资金的收支核对,还要对不同类、款、项的资金支付与对应的支出科目进行核对,重点是核对项目资金,要按资金的使用方向,分别不同的项目支出与零余额账户资金对账,年终前核对准确各项收支及余额,并做好结余资金的上缴及下年申请返还工作。

(四)加深对国库集中支付制度的认识和理解,加强会计人员的业务培训

首先,国库集中支付制度是一个新生事物,是一项业务性很强的工作,作为学校财会人员,要认真学习政府部门颁布的有关财政国库集中支付的制度、文件,认真领会国库集中支付的实质内容和要求,多研究和探讨财政国库集中支付后会计工作中出现的新情况、新问题,认真履行会计职责,熟悉其操作流程与工作方法,配合有关主管部门做好工作,使国库集中支付工作进行顺利。

其次,搞好会计电算化信息平台建设。实行国库集中支付制度后,会计核算工作量较之从前有所加大,高校财务部门应根据需要,提高会计电算化水平,更新落后设备,与代理银行建立网上支付关系,加强与国库管理部门的联系,互相沟通,以达到国库资金支付信息的准确无误、额度批复及时、信息使用方便快捷的目标。

最后,加强高校会计人员的业务培训,不断提高其工作水平与业务能力。高校会计人员要掌握一定的财会理论以及会计电算化等综合知识,增强服务意识、创新意识,把改革的各项工作做好、做深、做细,从而不断地完善国库支付工作。

[参考文献]

- [1] 黄宏杰. 学校执行国库集中支付制度存在的问题及对策[J]. 南京医科大学学报:社会科学版,2005(1):49-50.
- [2] 孙新卫. 浅议高校国库集中支付制度[J]. 中北大学学报:社会科学版,2006,22(1):25.
- [3] 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[EB/OL]. [2002-07-16]. <http://www.chinaacc.com/new>.
- [4] 于庆来,李汝. 关于高等学校实行国库集中支付的探讨[J]. 经济工作导刊,2003(24):18.

[责任编辑:张岩林]