

# 国库集中支付制度对高校财务管理的影响

解志红

(重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400044)

**摘要:**分析了国库集中支付制度在财经制度建设方面的积极作用,结合实际工作,归纳和总结了国库集中支付制度给高校财务管理工作带来的变化,指出在实际执行过程中存在的问题,探讨高校财务工作应如何转变观念、树立财务管理的新理念、建立国库管理信息沟通制度、科学设置会计科目、细化会计核算,进一步细化预算、建立内控制度等策略问题,进而提出建立与国库集中支付改革相适应的高校财务管理制度的建议,推动高校财务管理向精细化管理的方向发展。

**关键词:**国库集中支付制度; 高校; 财务管理

**中图分类号:**F810.6      **文献标志码:**A      **文章编号:**1005-2909(2009)03-0153-05

随着社会主义市场经济体制的建立和经济建设的发展,对中国公共财政管理提出了更高的要求。国库集中支付制度改革是公共财政制度建设的主要内容之一。目前,在美国、英国、法国、日本、意大利、中国台湾等许多国家和地区,普遍实行了国库集中支付制度,形成了一整套规范化并行之有效的做法与规则。结合国情,在2001年的全国人大报告中,将实行国库集中支付制度改革确定为“十五”期间财政收支改革的重点。按照财政部国库集中支付改革试点工作的总体安排,教育部从2002年10月开始,在教育部本级及所属天津大学、山东大学、南开大学、中国海洋大学、石油大学(华东)等5所高校,实行国库集中支付改革试点,2004、2005年又扩大到8所高校及6个直属事业单位。2007年下半年开始在教育部部属高校和事业单位全面实行国库支付制度改革。

国库集中支付的主要特点是:在保证预算单位“三权不变”(资金使用权、财务管理权和会计核算权)的前提下,通过国库单一账户体系,并通过国库单一账户体系直接支付到最终商品、劳务、工程提供者,按照不同的支付主体,对不同类型的支出,分别实行财政直接支付和财政授权支付<sup>[1]</sup>。

## 一、国库集中支付制度在制度建设方面的积极作用

### (一)有利于从机制上解决委托代理问题

根据委托代理理论,委托人和代理人的目标函数并不总是相一致,在信息不对称,即委托人对代理人的努力程度和条件不能完全准确观察的情况下,代理人

收稿日期:2009-05-12

作者简介:解志红(1971-),女,重庆大学经济与工商管理学院博士研究生,主要从事高校财务管理研究,

(E-mail)xiezh@cqu.edu.cn。

为了自身利益的最大化可能采取某些损害委托人利益的各种机会主义行为。实行国库集中支付制度后,财政资金的支付减少了中间环节,缩短了财政部门与信息源的距离,财政收支信息反馈较快,减少了委托代理双方的信息不对称,有利于财政部门准确及时地把握财政资金的去向,从根源上解决委托代理问题。国库集中支付涉及纳税人和政府财政管理部门、政府财政管理部门和银行、政府财政管理部门和教育部部属高校、教育部部属高校和商业银行等多个层面的委托代理关系,本文侧重研究部属高校(以下简称高校)和政府财政管理部门之间的委托代理关系,政府财政管理部门为委托人,高校为代理人,高校(代理人)的效用函数: $u(\alpha, \beta) = a + b\alpha - c\beta$ , 设 $\alpha$ 为高校的违规行为, $\beta$ 为高校的违规惩罚,高校因违规行为中获得正效用,因违规惩罚中得到负效用。 $a, b, c$ 为常数项, $b, c > 0$ 。

根据罪罚相当的处罚原则,可判断 $\beta$ 和 $\alpha$ 是正向相关的,设 $\beta = d\alpha$ ( $d$ 为常数,表示得到惩罚的力度)。可得 $u(\alpha) = a + (b - cd)\alpha$ ,如果加大违规的惩罚力度 $d$ ,高校违规行为获得的效用将降低,高校必然会减少其违规行为,而政府财政管理部门的效用函数和高校的违规行为是负相关的,政府财政管理部门获得的效用将增加。因此通过实行国库集中支付制度和设立相关配套监督惩罚机制,有利于促进高校的行为服从于财政管理部门的效用函数,从机制上解决委托代理问题。

## (二)有利于强化财政监督

加强财政支出管理监督,提高财政资金的使用效率,从制度上防范腐败现象的发生,是建设服务型、廉洁型政府的要求<sup>[2]</sup>。精细化管理源于欧洲,是西方发达国家的一种管理理念,它建立在常规管理的基础上,并将常规管理引向深入的管理模式,以最大限度地减少管理所占用的资源和降低管理成本为主要目标的管理方式,是社会分工精细化以及服务质量精细化对现代管理的必然要求。财政部门作为国家的职能部门,必须引入新的管理方法,来加强管理,提高服务质量,降低管理成本,适应社会变化<sup>[3]</sup>。中国原有的财政性资金收缴和拨付方式,基本上是通过征收机关和高校层层设置账户,层层转拨资金,最后才支付到用款单位或收款人,至于用款单位如何使用资金,何时使用资金,财政部门无法及时、准确地掌握,只有待高校上报会计月报时才

有所了解,属于典型的事后监督。实行国库集中支付制度后,高校的零余额账户上没有资金余额,在财政信息监控系统的监督之下,按照财政下达的额度和用途支配资金。财政部门、高校、国库支付部门、代理银行等多方面形成相互制约、相互监督的关系,有利于加强对财政支出全过程的监督管理,杜绝不合理的支出,提高资金使用效率,增加财政资金活动的透明度,同时,还能有效地防止利用财政资金谋取私利的腐败行为。

高校精细化财务管理是新时期中国高等教育发展到一定阶段的必然要求,积极推进高校精细化财务管理有利于实现高校的内涵式发展。通过实施国库集中支付制度提高了高校财务管理的规范性和科学性,推动了高校财务管理向精细化管理的方向发展。高校根据财政部门审核通过的部门预算编制用款计划,报经财政部门批复后,在批复的计划内分别以财政直接支付和财政授权支付两种方式使用资金,而用款计划编报和批复的依据就是高校的部门预算,这对高校的预算编制精细化提出了更高要求。

(三)实行国库集中支付制度给高校财务管理工作带来的变化

### 1. 财政经费拨付方式的变化

在财政分散支付模式下,预算内和预算外资金最终都拨付到高校的存款账户或支付账户上(见图1),所有支出由高校通过银行账户自行支付。国库集中支付与传统的财政资金拨付形式相比较,将财政实拨的资金改为额度控制(见图2),按照支出类型分为财政直接支付和财政授权支付,目前高校主要以财政授权支付为主,实行财政授权支付的单位需要在银行开设零余额账户,零余额账户上只有资金额度,没有实质上的存款,是一种从预算分配到资金拨付、资金使用、银行清算,直至资金到达商品供应商或劳务提供者账户全过程的监控制度。

### 2. 结余资金管理变化

实行国库集中支付制度前,财政性资金同高校其他资金一样,其结余自动转入“事业基金”,以后年度可继续使用。国库集中支付后,尚未使用的财政授权支付用款额度中的基本支出将自动注销,不可跨年度使用<sup>[4]</sup>。财政授权支付用款额度中的项目支出在年底自动注销后,将于次年1~3月按50%、25%、25%的比例返还到高校的零余额账户中。

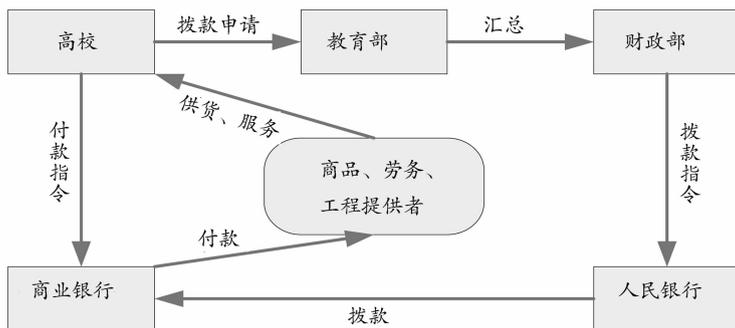


图1 传统的财政分散资金支付方式流程

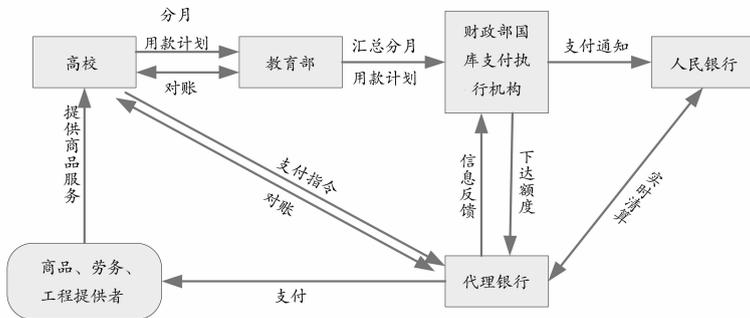


图2 国库集中支付业务流程(授权支付)

### 3. 校内资金转拨权限的变化

实行国库集中支付制度前,根据《高等高校财务制度》和《高等高校会计制度》,高校财务部门可直接向分校(校区)、校医院、设备处和基建处等二级核算单位转拨资金。实行国库集中支付制度后,向校内下属部门直接转拨资金的权限被实质性取消<sup>[3]</sup>。

(四) 高校国库集中支付制度实施过程中存在的问题

#### 1. 使高校预算的编制趋于复杂化

实行国库集中支付制度后,财政资金通过财政直接支付和财政授权支付两种方式拨付使用,但由于学校实行综合财务预算、收支两条线的管理模式,财政授权支付中的项目支出额度可以和具体项目相对应,而财政授权支付中的基本支出额度与实际支出却难以一一对应,这给学校预算管理带来难度。学校在编制完成综合预算后,还需明确应该纳入零余额账户支出的项目,即还要另外确定财政拨款和预算外资金支出的具体项目,加大了预算编制的难度<sup>[5]</sup>。

#### 2. 对日常会计核算和资金支付监控的难度增大

在高校的日常会计核算和资金支付中,需要同时办理纳入国库集中支付范围的业务和非纳入国库集中支付范围的业务,属于财政性资金支付的业务才能纳入国库支付,其他业务则在其他类资金中支付。而且在财政授权支付中还需要区分基本支出和

项目支出,二者的账务处理方式差别较大,容易产生混淆的情况,这就要求高校加强对日常会计核算和资金支付的监控力度,尽量在结账前避免差错的产生,并增加了财会人员的工作量,给高校的会计核算和资金支付工作提出了更高的要求。

#### 3. 应收及暂付款的跨年度冲销

在国库集中支付制度中没有明确规定应收及暂付款的跨年度冲销的账户处理问题,而在高校中普遍存在应收及暂付款的跨年度冲销,特别是在次年交回未用完的从国库中借支的现金时,将会人为地冲减了预算单位的额度,因此对预算单位应收及暂付款的催收和清理工作提出了更高的要求。

#### 4. 基建拨款的账务处理问题

目前国内高等学校中基建财务实行独立的核算体系,在国库集中支付制度中,预算单位一般只允许设立一个零余额账户,基建授权支付部分的拨款和教育经费授权支付部分的拨款在同一个零余额账户进行管理,增加了实际工作中高校和银行、高校和教育部分对账以及在日常会计核算和年终决算时的账务处理的复杂性,在实际操作中容易出错。

#### 5. 信息系统不完善,导致财政支付到账不及时

一个完善的国库集中支付体系的建立,离不开财政支付信息系统和银行间实时清算系统。而财政、高校、国库还没有全面联网,在财政直接支付中,

财政资金由国库直接支付给商品供应商或劳务提供者,面对众多支出单位和各种资金用途,国库核算的工作量成倍增加,现有的高校内部电子化财务信息系统尚没有完全建立起来,或虽然已经建立起来,但由于技术问题无法与财政信息系统联网,再加上中央银行和商业银行,以及各商业银行之间的实时清算系统也不完善,这一系列问题导致财政授权支付或财政直接支付不能及时到账,将会影响到高校各项事务的正常进行<sup>[6]</sup>。

#### 6. 项目支出资金预算的下达和归垫问题

这问题在各高校普遍存在。各项项目支出预算要等到全国人民代表大会批准后方可办理拨款,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都要等到五月份以后,用款额度真正下达到学校的零余额账户上一般要在每年的六月份以后,由于项目专项经费预算下达时间过晚,并且一些专项项目,例如行动计划、“985工程”、“211工程”、科技三项费等,在预算安排上具有一定的连续性,实际上许多项目在财政部预算下达、款项到位之前就已开始启动。实行国库集中支付制度以前,账户间可以划转资金,垫付资金问题可以解决,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,这一问题便显露出来了。高校即使想先使用国库资金办理垫支,在办理申请垫支和以后归垫时的手续和程序也比较繁杂<sup>[7]</sup>。

(五) 国库集中支付制度在高校财务管理实践中的思考

##### 1. 转变观念,树立财务管理的新理念

国库集中支付制度改革带来了高校传统的管理模式、核算程序的较大变化。高校财务人员必须进行相应的业务培训,尽快熟悉国库集中支付的操作流程与工作方法,深刻理解国库集中支付制度的政策精神,积极宣传国库集中支付的知识 and 重要性,强化创新意识和责任意识,充分认识到这种新的国库管理体制不仅是财政资金支付方式和会计核算方法的变化,而且涉及高校财务很多部门的协调与配合,是一个系统工程。深入理解实行国库集中支付制度给高校财务管理带来的机遇和挑战,做好高校各部门的宣传工作。尽快适应和推进这项改革,使得高校的财务管理逐步向精细化管理的方向发展。

##### 2. 建立国库管理信息沟通制度

国库集中支付是一项新的工作,对高校来讲,无

论在理论上还是实践上都没有很多经验可供借鉴,这就要求在实际工作过程中要注意加强与上级主管部门及代理银行的信息沟通与联系,要建立信息沟通制度,强化沟通意识,及时发现问题、解决问题,确保高校财务管理工作的顺利开展。

##### 3. 设置新的会计科目

按照国库集中支付制度的要求,科学设置会计科目,细化会计核算,为国库集中支付在高校的执行和管理提供全面完整的会计核算信息资料。应当根据国库集中支付制度的要求和高校财务会计工作的实际情况,借助会计电算化的优势,设置相关的新的会计科目,用以反映实行国库集中支付财政性资金额度的来源、财政性资金额度支付情况和财政性资金额度结余注销情况<sup>[5]</sup>。尽可能把国库集中支付会计核算工作做深、做细、做全,以满足国库集中支付管理工作会计核算的具体需要,同时也可以为学校内部的财务管理提供详细的会计核算信息资料。

##### 4. 进一步细化部门预算

国库集中支付制度改革是以科学规范的部门预算编制为基础,部门预算与国库集中支付制度改革是相辅相成、相互促进的。高校要建立科学的预算定额和支出标准,确保部门预算编制的质量,并细化预算编制的每一个环节,严格把关,尽可能细化预算,使所有财政性资金的支付都建立在明细预算的基础上,科学、合理、准确、详细地安排年度支出,并根据资金来源的性质将财政性资金与非财政性资金区分开来,确定哪些项目是财政直接支付,哪些项目是财政授权支付,确定集中支付范围后,结合学校自身项目体系设置的实际情况,建立科学的国库集中支付项目体系,逐步使所有财政资金的支付在预算中都有明细的项目,消除学校预算内容不实、预算约束不强和预算执行不了的现象,为国库集中支付制度推行提供可靠保障。实行国库集中支付制度后,高校财务预算管理水平和必将明显提高,预算的计划性、严肃性和主动性等也都会得到相应提高。

5. 细编用款计划,正确使用用款额度,保证资金顺利支付

实行国库集中支付以后,高校根据预算编制用款计划,并落实到类、款、项,做到每月用款计划都能心中有数,增强用款的计划性,高校实际支出也要按类、款、项控制,类、款、项之间不能调剂使用,编好高校预算的用款计划,积极支持高校事业的健康发展,

高校的财务部门就必须发挥其职能作用,主动参与事业管理,弄清本部门本单位的中心任务,及时主动地编好本单位的用款计划,认真做好上报、汇总、核批工作,以确保单位用款不受影响。

#### 6. 建立健全国库集中支付内部控制

制度以制度建设为根本,将国库集中支付工作纳入单位内控制度建设中,建立和完善单位国库集中支付工作的相关内控制度,制定和完善符合国家国库集中支付法规和适合单位实际并具有可操作性的国库集中支付管理办法;建立对国库支付业务的授权、批准、执行、记录、检查等控制程序,注重责任牵制,在机构设置与岗位分工时,明确各部门及个人应承担的责任,并规定责任的惩处及奖励措施。

#### 7. 改变对基建财务传统的处理方式,增设相关会计科目

高校基本建设财务会计制度与高等学校财务会计制度核算的会计主体不同,实行两套会计科目、两套会计报表,这种核算明显与现行部门预算不相符。因此有必要取消基建核算主体,将其并入高校会计主体中。在现行高校会计制度的基础上适当增加基本建设核算科目<sup>[8]</sup>。在高校会计制度中增设相关科目,既可以满足高校会计制度的要求,又能满足建设单位主管部门相关管理需要。在目前建设单位会计主体尚未并入高校会计主体以前,可以考虑暂时在建设银行增设一个零余额账户。

### 六、结语

国库集中支付制度改革对高校的财务管理而言,其影响是广泛而深远的。但由于在中国内高校中普遍推行的时间不长,在实际的运作过程中还存

在一些问题,有待我们进行经验总结,不断探索,并积极寻找能解决问题又切实可行的途径。国库集中支付制度改革对高校预算的精细化管理,对日常的会计核算和资金支付、对财务人员的整体素质都提出了更高的要求。为适应高校国库集中支付改革的潮流,高校财务管理工作应该与时俱进,尽快建立起与改革相适应的财务管理制度,更新预算管理方式与方法,加强与各部门的交流与沟通,从而提高其财务管理水平,为国库集中支付制度在高校的顺利实施奠定良好的基础。

#### 参考文献:

- [1] 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(1): 25-27.
- [2] 叶靖, 黄志宇. 实行国库集中支付制度对高校的影响[J]. 会计之友(上), 2007(2): 28-30.
- [3] Isabelle Gerval, Joerg Christiansen. Treasury Account System in France & The new Law on Budget Acts in France [C]. International Symposium on Treasury Single Account System. Hangzhou China, 2002. 11.
- [4] 财政部. 财政国库管理制度改革试点预算结余资金处理的有关规定[Z]. 财库[2002]11号文, 2003-12-26.
- [5] Terry Danns. Treasury Single Account System in Australia [C]. International Symposium on Treasury Single Account System Hangzhou China, 2002.
- [6] 李清梅. 实行国库集中支付制度存在的问题[J]. 经济研究参考, 2004(95): 21-23.
- [7] 柏斯魁. 教育部实施国库管理制度改革试点的情况和建议[J]. 预算管理与会计, 2004(5): 24-26.
- [8] 王利平. 浅谈国库集中支付制度下的会计核算[J]. 财会月刊, 2005(21): 52-53.

## On the Influence of Treasury Single Account System on Financial Management of Colleges and Universities

XIE Zhi-hong

(College of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The paper analyzes the positive role of treasury single account system in the field of formulating financial system, sums up changes in the financial management of colleges and universities with the effect of treasury single account system and generalizes the problems existing in the implementation of the treasury single account system. The writer suggests that we could make the budget detailedly, reinforce communications, establish the internal control system, and build up rules and regulations of financial management fitting in with the treasury single account system, and then we can drive financial management of colleges and universities to the direction of the fine management.

**Keywords:** treasury single account system; colleges and universities; financial management

(编辑 周虹冰)