

莆田市城厢区人民政府文件

莆城政〔2008〕111号

莆田市城厢区人民政府关于印发 《莆田市城厢区财政国库管理制度 改革实施方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区直各单位：

《莆田市城厢区财政国库管理制度改革实施方案》已经区人民政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

二〇〇八年五月二十二日

主题词：财政 收入 国库集中支付 实施方案 通知

抄送：市财政局、市人行，区委、人大、政协、纪委办公室。

莆田市城厢区财政国库管理制度改革实施方案

实行国库集中收付制度改革，是党的十六届三中、四中和五中全会通过并明确要求的一项重要工作，根据国务院批准的《财政国库管理制度改革试点方案》和《福建省人民政府关于转发财政国库管理制度改革有关文件的通知》（闽政〔2001〕40号）及《莆田市财政国库管理制度改革实施方案》精神，结合我区实际情况，制定本实施方案。

一、改革现行财政国库管理制度的必要性

我区现行的财政性资金缴库和拨付方式，是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。这种在传统体制下形成的运作方式，越来越不适应社会主义市场经济体制下公共财政的发展要求。主要弊端是：重复和分散设置账户，导致财政资金活动透明度不高，不利于对其实施有效管理和全面监督；财政收支信息反馈迟缓，难以及时为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供准确依据；财政资金入库时间延滞，收入退库不规范，大量资金经常滞留在预算单位，降低了使用效率；财政资金使用缺乏事前监督，截留、挤占、挪用等问题时有发生，甚至出现腐败现象。因此，必须对现行财政国库管理制度进行改革，逐步建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度。

二、财政国库管理制度改革的指导思想和原则

财政国库管理制度改革的指导思想是：按照社会主义市场经

济体制下公共财政的发展要求，根据中央、省、市改革方案和改革部署，结合我区实际情况，建立和完善以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度，进一步加强财政监督，提高资金使用效益，更好地发挥财政在宏观调控中的作用。

根据上述指导思想，财政国库管理制度改革遵循以下原则：

（一）有利于规范操作。合理确定财政部门、征收单位、预算单位、中国人民银行国库和代理银行的管理职责，不改变预算单位的资金使用权限，使所有财政性收支都按规范的程序在国库单一账户体系内运作。

（二）有利于管理监督。增强财政收支活动透明度，基本不改变预算单位财务管理和会计核算权限，使收入缴库和支出拨付的整个过程都处于有效的监督管理之下。

（三）有利于方便用款。减少资金申请和拨付环节，使预算单位用款更加及时和便利。

（四）有利于分步实施。改革方案要体现系统性和前瞻性，使改革目标逐步得到实现。

三、财政国库管理制度改革的主要内容

按照财政国库管理制度的基本发展要求，建立国库单一账户体系，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。

（一）建立国库单一账户体系

1、国库单一账户体系的构成

(1) 财政部门在中国人民银行开设国库单一账户，按收入和支出设置分类账，收入账按预算科目进行明细核算，支出账按资金使用性质设立分类账。

(2) 财政部门按资金使用性质在代理银行开设零余额账户；在代理银行开设预算单位零余额账户。

(3) 财政部门在代理银行开设预算外资金财政专户，按收入和支出设置分类账。

(4) 按国务院、福建省人民政府及财政部有关规定，经区政府批准或授权财政部门开设的特殊过渡性专户（以下简称特设专户）。

建立国库单一账户体系后，相应取消各类收入过渡性账户，预算单位的财政性资金逐步全部纳入国库单一账户管理。

2、国库单一账户体系中各账户的功能。

(1) 国库单一账户为国库存款账户，用于记录、核算和反映纳入预算管理的财政收入和支出活动，并用于与财政部门在商业银行开设的零余额账户进行清算，实现支付。

(2) 财政部门的零余额账户，用于财政直接支付和与国库单一账户支出清算；预算单位的零余额账户用于财政授权支付和清算。

(3) 预算外资金财政专户，用于记录、核算和反映预算外资金的收入和支出活动，并用于预算外资金日常收支清算。

(4) 特设专户，用于记录、核算和反映预算单位的特殊专

项支出活动，并用于与国库单一账户清算。

上述账户和专户要与财政部门及其支付中心、中国人民银行国库部门和预算单位的会计核算保持一致性，相互核对有关账务记录。

（二）规范收入收缴程序

1、收入类型。按政府收支分类标准，对财政收入实行分类。

2、收缴方式。适应财政国库管理制度的改革要求，将财政收入的收缴分为直接缴库和集中汇缴。

（1）直接缴库是由缴款单位或缴款人按有关法律法规规定，直接将应缴收入缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

（2）集中汇缴是由征收机关（有关法定单位）按有关法律法规规定，将所收的应缴收入汇总缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

3、收缴程序。

（1）直接缴库程序。直接缴库的税收收入，由纳税人或税务代理人提出纳税申报，经征收机关审核无误后，由纳税人通过开户银行将税款缴入国库单一账户。直接缴库的其他收入，比照上述程序缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

（2）集中汇缴程序。小额零散税收和法律另有规定的应缴收入，由征收机关收缴收入的当日汇总缴入国库单一账户。非税收入中的现金缴款，比照本程序缴入国库单一账户或预算外资金财政专户。

规范收入退库管理。涉及从国库中退库的，依照法律、行政

法规有关国库管理的规定执行。

(三) 规范支出拨付程序

1、支出类型。包括购买性支出和转移性支出，按照国库集中支付的管理需要细分为：

(1) 工资支出，指预算单位的工资性支出。

(2) 购买支出，指预算单位除工资支出、零星支出之外购买服务、货物、工程项目等支出。

(3) 零星支出，指预算单位购买支出中的日常小额部分，即除政府采购目录以外的支出，或虽列入政府采购目录，但未达到规定数额的支出。

(4) 转移支出，指拨付给预算单位或下级财政部门，未指明用途的支出，包括拨付企业补贴和未指明具体用途的资金，省、市一般性转移支付等。

2、支付方式。按照不同的支付对象，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。

(1) 财政直接支付。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（即商品和劳务供应者，下同）或用款单位账户。实行财政直接支付的支出包括：

①工资支出、购买支出以及中央对地方的专项转移支付的资金等，直接支付到收款人。

②转移支出（中央对地方专项转移支出除外），包括中央对地方的一般性转移支付中的税收返还、原体制补助、过渡期转移支付、结算补助等支出，对企业的补贴和未指明购买内容的某些

专项支出等，支付到用款单位（包括下级财政部门 and 预算单位，下同）。

（2）财政授权支付。预算单位根据财政授权，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。实行财政授权支付的支出包括未实行财政直接支付的购买支出和零星支出。

财政直接支付和财政授权支付的具体支出项目，由财政部门在确定部门预算或制定改革试点的具体实施办法中列出。

3、支付程序

（1）财政直接支付程序。预算单位按照下达的预算指标（含预算外支出计划，下同）和批准的用款计划及相关要求，向财政部门提出支付申请，财政部门审核无误后，开具直接支付凭证，由代理银行将财政资金从财政直接支付帐户划拨到收款人或用款单位的银行帐户，并与国库单一帐户或预算外专户清算。

（2）财政授权支付程序。财政部门根据下达的预算指标和批准的用款计划，审核批准月份授权支付额度，并通知人民银行国库、预算外专户和代理银行、预算单位。预算单位按照财政授权及相关要求，在月份授权支付额度内，开具授权支付凭证，由代理银行将财政资金从预算单位零余额帐户划拨到收款人的银行帐户，并与国库单一帐户或预算外专户清算。

上述财政直接支付和财政授权支付流程，以现代化银行支付系统和财政信息管理系统的国库管理操作系统为基础。在这些系统尚未建立和完善前，财政国库支付执行机构或预算单位的支付

令通过人工操作转到代理银行，代理银行通过现行银行清算系统向收款人付款，并在每天轧账前，与国库单一账户进行清算。

四、财政国库管理改革的配套措施

建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度，是对财政资金的账户设置和收支缴拨方式的根本性变革，是一项十分庞大和复杂的系统工程。改革方案的实施，不仅涉及到改变现行预算编制方法和制订一系列相关管理办法，建立健全银行清算系统、财政管理信息系统、财政国库支付中心等必需的配套设施，而且涉及到改变传统观念，摆脱旧的管理方式的束缚。这项改革对加强财政管理监督，提高资金使用效益，从源头上防范腐败，具有重要意义。

（一）成立财政国库管理制度改革领导小组。区政府成立由区政府分管领导任组长，各有关部门参加的财政国库管理制度改革领导小组，领导小组下设办公室，挂靠区财政局，具体负责改革工作的实施。各部门、各单位要从讲政治的高度，在领导小组统一领导和部署下，相互密切配合，积极支持改革，逐步实现预期的改革目标。

（二）成立财政国库收付执行机构。财政国库管理制度改革工作政策性强、业务量大，必须建立健全财政国库管理机构和国库收付执行机构，充实财政国库队伍，强化财政国库管理和支付执行职能，为财政国库管理制度改革提供强有力的机构组织保证，促进改革顺利进行

（三）制定相关的暂行办法。制定《莆田市城厢区财政国库

管理制度改革试点资金支付管理暂行办法》、《莆田市城厢区财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》，《莆田市城厢区财政国库管理制度改革试点资金银行支付清算暂行办法》，为改革提供制度保障。

（四）加强监督制约机制。财政部门要加强对预算单位资金使用的监督，认真审核预算单位资金使用计划和资金使用申请；建立健全财政国库支付执行机构的内部监督制约制度，财政国库部门要定期对财政国库支付执行机构的相关业务进行内部审计；中国人民银行国库部门要加强对代理财政支付清算业务的商业银行的监控，充分发挥中央银行对商业银行办理财政支付清算业务的作用；审计部门要结合财政国库管理制度的建立，进一步加强对预算执行情况的年度审计检查，促进政府部门和其他预算执行部门依法履行职责。通过建立和完善科学合理的监督制约机制，确保财政资金安全。

五、财政国库管理改革实施步骤

财政国库集中支付制度改革专业性强、涉及面广，必须积极稳妥地推进，鉴于我区目前的具体情况，参照省、市做法，采取分步实施的办法来推进。2008年8月将在区财政局、区科技局、区计生局、区计生协会、区发改局、区环保局等六个部门（含下属各事业单位）进行国库集中支付试点改革。2009年，在首批单位试点成功后，在总结试点经验的基础上，逐步扩大改革范围，全面推广。