

# 高等院校国库集中支付制度刍议

蔡雪辉

(南京审计学院 财务处, 江苏 南京 210029)

**摘要:**高等院校国库集中支付制度的特殊性主要表现在预算外资金管理的特殊性、预算编制主体的多样性、资金使用时间的阶段性、资金支付对象的关联性。高等院校实行国库集中支付制度后存在的问题主要有:信息传输滞后,尚未形成财政、高校等多部门的电子信息系统对接;现金提取手续复杂,现金使用不够规范;高校预算编制不够完善,还不能适应国库集中支付制度的要求;与高等院校现行的财务会计制度不相符。完善高等院校国库集中支付制度的措施主要有:提高财务人员整体业务水平;完善财务管理配套法律法规;强化预算编制改革,坚持预算编制和执行的刚性原则;加强高等院校财务管理;设置专门的岗位,负责国库集中支付工作;健全国库集中支付资金信息管理系统。

**关键词:**高等院校;国库支付;财政授权;预算编制

**中图分类号:**F235 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8750(2010)04-0035-05 **收稿日期:**2010-07-25

**作者简介:**蔡雪辉(1975—),男,江苏宿迁人,南京审计学院财务处会计师,主要研究方向为高等院校财务、审计及内部控制。

## 一、国库集中支付制度概述

国库集中支付制度是指将政府所有的财政性资金(包括预算内资金和预算外资金)集中在国库或国库指定的代理银行开设的专用账户,各预算单位的全部支付均通过国库直接支付给商品供应商和劳务供应者,取消各预算单位的银行账户<sup>[1]</sup>。这种支付方式下,先由预算单位通过财政网申请使用财政性资金,然后财政部门审核并通过国库单一账户体系采用财政直接或财政授权的支付方式,将财政性资金支付到收款人和劳务供应者或用款单位的账户。它与过去支付方式的主要区别在于改变了预算资金的拨付方式和程序。我国高等院校原有的财政支付制度是通过各行政单位分散设立账户,层层拨转资金进行的,即实行分散的国库支付制度。随着近年来现代教育财政体系的逐步形成,分散体制下国库管理制度的弊端明显暴露出来,主要表现在:财政资金层层划拨导致了财政信息反馈迟缓,财政负担资本成本过高;预算体制不健全导致财政资金分配缺乏公允

性,财政支出过程脱离财政监督。高等院校国库集中支付制度对高等院校的财务完善起到了积极作用<sup>[2]</sup>。

国库集中支付制度为高校财务管理带来的成效具体有三个方面:第一,强化了高校预算管理,规范了高校预算执行。国库分散支付制度下,许多财政资金以拨代支,自主管理,财政部门缺乏来自高校的预算执行信息。国库集中支付制度改革后,财政资金不再直接下拨到高校,而由高校根据财政部门审核和批复过的用款计划,以直接支付和授权支付两种方式使用资金。用款计划编报的依据是高校的预算,这就对高校的预算编制提出了严格要求,有利于强化高校预算管理,提高预算的准确性和严肃性。第二,完善了高校监督体系,促进了高校的廉政建设。分散支付方式下,高校既是资金支出的决策者也是办理者。对收到的财政资金高校怎样使用、如何使用,财政部门无法及时了解。国库集中支付方式下,财政部门对高校的用款计划进行审核,对没有预算指标的用款计划拒绝审批,就可以控制预算执行过程;当支付行

为发生时,财政部门可以将监控系统与代理银行支付系统联网,通过国库单一账户体系,无论是直接支付还是授权支付,财政部门都能够实时监控到每一笔支付活动,并获取收款人、付款人、款项数额等信息,便于及时发现问题;对于违反规定的资金支付或者没有用款计划的拨款申请,财政部门一旦发现,就能够迅速核查,使所有问题都能在前得以控制,并及时纠正,从源头上防范腐败。第三,规范了高校理财体系,提高了高校理财水平。国库支付制度改革后,高校所有的支出都要依据当前的预算提出用款计划,经批准后才可以支付给供应商,中间不存在资金在高校账户停留的情况,也就不会出现资金被挪用和占用的现象。因为项目资金和应付账款是一一对应的,克服了高校资金支付的随意性、无计划性,不会出现高校由于挪用资金而到期无法支付账款的情况,降低了高校财务风险。

高校实施国库集中支付制度的前提是要建立一个与财政支付信息系统相容的高水平现代化管理信息系统,要确保能够通过网络信息手段,将高校的预算执行情况及时反馈到财政支付信息系统,才能提高高校理财的信息化进程。

## 二、高等院校国库集中支付制度的特殊性

由于高等院校所处行业较为特殊,高等院校国库集中支付制度具有特殊性<sup>[3]</sup>。具体表现在四个方面。

### 1. 预算外资金管理的特殊性

纳入国库集中支付的高校在财政国库支付系统管理中的资金主要包括财政补助资金(即财政拨款资金)、纳入财政专户管理的预算外资金(包括学费和住宿费等)及当年财政下达的专项资金(年初没有预算,年中下达的财政拨款)。从高等院校国库集中支付角度来分析,预算内资金和预算外资金的收缴和支付有着本质区别。对于财政补助资金,财政部门把使用计划直接下达到国库支付网上,然后按高校工作需要采用直接支付或授权支付的方式将款项支付给用款单位或预算单位(主要是一些托收项目)。预算外资金中的学费及住宿费由高校收缴后通过财政专户统一上缴至国库单一账户,按照年初预算由财政部门分月下达使用计划。预算外资金中的当年专项资金拨款由财政部门下达计划,高校根据专项进展情况

申请资金使用,采用直接支付还是授权支付由高校决定。

### 2. 预算编制主体的多样性

高等院校在国库集中支付系统中只有一个预算代码,然而在具体操作中,各个高等院校下面还可能存在着多个二级预算单位,如后勤集团、成人教育机构、民办独立学院以及高等院校合并中的多校区分级预算单位等,这些二级预算单位有些是独立核算,有些是非独立核算。二级预算单位实行独立核算的高等院校需要区分各个不同主体、具体的业务类型和性质编制不同的预算,从而使高等院校预算编制主体呈现出多样性。

### 3. 资金使用时间的阶段性

高等院校的学费和住宿费的收缴通常采用一年一缴的方式,即在每年九月份开学时,高等院校通过银校通系统统一收缴每个学年的学费。财政部门在安排高等院校资金使用时,出现了上半年预算内资金为主、预算外资金为辅,下半年预算外资金为主、预算内资金为辅的特征。预算外资金在一至八月份实际上是由财政部门垫支,即上半年预算外资金安排较少,待九月份高等学校上缴了预算外收入后预算外资金才能全额安排。由于大部分高等院校以非盈利性为目的,经营收入、投资收入相对较少,其他资金大部分来源于科研收入,而科研收入具有专款专用的性质,不能挪用到其他项目中去。因此,高等院校预算外资金主要依赖于学费收入。学费的收缴方式使高等院校预算外资金的使用在时间上受到很大的限制,从而形成全年资金使用时间的阶段性。

### 4. 资金支付对象的关联性

随着国家教育体制不断改革,高等院校根据自身的需要,不断优化资源结构,在尝试和探讨后勤等多方面的改革。近几年来,高等院校后勤、超市、食堂等服务产业纷纷从高等院校分离出来,成为独立的经营机构。但由于高等院校的特殊性,服务对象存在单一性,很多非主营产业的独立性还较弱,还必须依赖于高等院校业务及资金的扶持,所以在实际管理中,二者之间存在较多的业务往来,资金往来存在较强的相关性。

## 三、高等院校实行国库集中支付存在的问题

尽管与分散体制下国库管理制度相比,高等

院校国库集中支付制度改革已经取得了一定成效,但还存在着不容忽视的问题,具体体现在四个方面。

1. 信息传输滞后,尚未形成财政、高校等多部门的电子信息系统对接

完善的财政支付信息系统和银行清算系统的建立是国库集中支付制度实施的前提条件<sup>[4]</sup>。但是目前财政、征收机关、高校、国库还没有全面联网,预算编制和预算执行信息查询还无法实现,这在一定程度上制约了国库集中支付制度改革。尽管财政部门为各省开发了国库信息系统,但相对较为简单。目前,高校内部的电子信息系统没有建立起来,或已经建立但由于技术问题还没有与财政信息系统对接,加上各个银行之间的清算系统不够完善,导致财政授权支付和财政直接支付不及时,影响高校工作的正常展开。高校实行的国库集中支付系统和会计核算系统是两套不同的会计系统。国库集中支付系统主体是财政部门,会计核算系统是高校根据会计制度和自身需要自行开发的,两者无法有效衔接。同样的业务在高校会计核算系统中处理完毕后还要在国库集中支付系统中再处理一遍,不但增加了高校会计业务的核算量,而且容易造成会计核算内容与额度指标使用的不对应。

2. 现金提取手续复杂,现金使用不够规范

按照国库集中支付制度改革规定,学校可以向代理银行申请每日的最高现金提取额,零余额账户现金应由专人管理并与其他账户现金分库管理。现金备用金只从“高等教育经费”中提取,现金余额也返回到该科目中<sup>[5]</sup>。这给高校实际的现金使用带来很多问题:一是出纳提取现金时,无论数额多少,必须给银行提供相应的证明材料,加之银行的结算手续繁琐,导致出纳半天在银行提钱,半天在单位支付,影响了财会人员的工作效率;二是现金提取必须确定预算科目,但是高校现金的使用具有不确定性,只有实际报账时,才能明确预算科目,这样高校与财政部门账务处理使用预算科目不一致,导致预算执行情况反映不实;三是一些高校不遵守现金使用规定,本来应该转账支付的公用经费,却使用现金支付,使得现金支付的比例过高,支付行为不规范,甚至有些高校内控制度不够健全,导致大额度的现金从零余额账户中转出,游离于国库集中支付制度监督之外。

3. 高校预算编制不完善,还不能适应国库集中支付制度的要求

国库集中支付制度要求深化部门预算改革,各个高校连同其他行政事业单位在联机的同一软件中编制部门预算,编制方法上推行零基预算、综合预算,原则上坚持“量入为出,收支平衡”,不搞赤字预算<sup>[6]</sup>。财政资金不再下拨,而是由高校依据审核通过的部门预算按季编制分月用款计划,经财政部门审核批复后,以财政直接支付或者授权支付的方式使用资金。用款计划编制必须落实到类、款、项、目,它们之间不可以调剂使用。但是,由于高校教学、科研的特殊性,特别是高等教育处于快速发展阶段,客观存在的不确定因素很多,使得高校预算不能满足国库集中支付制度的高计划性的要求。随着教育体制的转变,高校已经基本形成了多渠道筹措经费的格局,实行综合预算、收支两条线管理,即把学校取得的各项收入、支出全部纳入学校综合预算的统一管理、统一核算的预算模式。在预算编制时,高校难以确定财政拨款和预算外资金的具体支出,特别是财政预算中的基本支出很难与实际支出一一对应。国库支付制度改革后,由于高校资金来源和用途的多样化,预算科目尚难准确对应。高校预算改革还需要一个过程。

4. 与高等院校现行的财务会计制度不相符

我国《高等教育法》和《中国教育改革和发展纲要》中都明确规定高等院校是独立的主体,具有资金的使用权、管理权,但目前高等院校实施的国库集中支付制度无疑将高等院校所有的财政预算内资金划归到财政统一账户下的分类账户中,由财政统管,并且财政资金的支出也必须经财政部门审核批准后方可使用<sup>[7]</sup>。这使得高等院校资金使用权在很大程度上向财政部门集中,改变了依据财政部门下达的预算指标自主使用经费的财务管理的传统格局。财政部门监督和控制了高等院校财政资金从预算到支出的全部运行过程,对高等院校从事后监管变为事前、事中、事后的全方位监管。国库集中支付从高等院校将分月用款计划向主管部门申请开始,到财政分管业务部门审核,到预算批复下达计划,再到国库执行机构办理,银行支付,最后国库与代理银行清算,这一过程涉及多个部门,时间长,效率低,对于一些特事、急事很难及时解决。另外,随着高等教育的

蓬勃发展,各高等院校为满足教学需要不断扩建新校区,在高等院校有存款和收费权作质押的条件下,银行往往愿意主动为高等院校提供信用贷款,缓解高等院校资金来源的匮乏。但是,国库集中支付制度的实施使得零余额账户只有计划额度,没有实体资金,余额保持为零。这样,当高等院校失去了银行存款实体资金的沉淀和收费管理权时,代理银行可能堵住向高等院校贷款的渠道。

#### 四、完善高等院校国库集中支付制度的对策

1. 加深对国库集中支付制度的认识,积极提高财务人员整体业务水平

国库支付制度改革是一个新生事物,也是一项系统工程,而任何一项制度改革一旦深入开展,就会与另外一些制度发生矛盾。所以,高等院校领导应该转变观念,充分认识实行国库集中支付制度的必要性和重要性,做好解释宣传工作。广大教职工与财务人员应该加深对国库集中支付制度的认识,认清国库集中支付制度的实质与内涵,主动适应改革所带来的变化。国库集中支付制度涉及的知识领域、业务领域都很广,需要财务管理人员有较强的技术能力和操作能力。高校应重视财务人员的业务培训工作,致力于提高财务人员的整体水平。财务人员应主动增加业务学习,深入了解国库支付政策,拓展相关知识,熟练掌握国库集中支付的程序和方法,加强会计电算化以及网络应用的培训,以提高工作效率。

2. 规范财务管理,完善相关配套法律法规

自2002年实施国库集中支付制度以来,银行账户管理体系、财政国库机构体系、高等院校财务会计核算体系、资金支付方法等都发生了较大变化。在财政、国库、银行、学校等多个主体的功能不能很好地对接的情形下,政府应尽快颁布有关政策条款,明确各职能部门的权利和义务。财政国库支付中心、高等院校、代理银行、财政教科文处等业务科室要经常沟通,相互协调,发现问题及时解决。只有建立科学合理的监控制约机制和及时高效的沟通机制,才能确保国库集中支付制度的顺利实施,才能确保财政资金的安全使用。此外,还有必要建立健全国库集中支付的监督与管理机制<sup>[8]</sup>。财政部门对高等院校、银行要加大全部支付环节的监督与控制力度,审计部门要加强

对高等院校预算执行情况的年度检查,以规范高等院校财务管理程序,保障高校能够依法履行自身职责。

3. 强化预算编制改革,坚持预算编制和执行的刚性原则

国外很多国家预算年度采用的是跨年制。借鉴国际经验,我国可以将预算年度从历年制改为跨年制。这样可以解决财政预算指标下达滞后的问题,使高校可以将审批后的预算作为用款计划申请的依据,也避免了每年年初高校不可能根据当年部门预算按用途提出用款申请的局面。此外,在预算编制环节上,高等院校要从当年的实际需要出发,结合当年财力状况,建立科学的预算定额和支出标准,并明确各项支出的用途,确保用款计划的精细准确。同时,在预算执行过程中,应严格按月执行预算,不得随意调整、追加和超支预算。

4. 加强高等院校财务管理

高等院校实施国库集中支付制度以来,财政资金在申请、拨款程序和方式等环节变化很大。由管理资金账户转变为管理国库账户额度,不仅未曾改变高等院校会计主体地位、弱化财务管理职能,相反还提高了对财务管理人员技术能力和操作能力的要求。这些变化时刻要求着高等院校及时转变财务管理的理念与工作重心。高等院校需要建立完善的岗位责任制和稽核制度,细化财务操作方法和流程,明确财务岗位职责,并且要对各岗位人员处理财务业务所需的时间进行明确规定。高等院校财务部门还应建立全面的对账制度,在认真处理各项账务工作的基础上,定期、及时地与有关部门及银行做好账务的核对工作<sup>[9]</sup>。

5. 设置专门的岗位,负责国库集中支付工作

高等院校需要设置专门的国库集中支付岗位,负责管理计划申报,收取信息等,并负责加强各部门的联系,互相沟通,确保用款计划的及时上报和支付申请的渠道畅通。同时要加强对这些岗位人员的会计电算化以及网络应用培训,因为财政国库集中支付是通过计算机信息系统和网络系统进行的,所以要求财务人员应具备相应的计算机和网络知识,以便正确操作。

6. 健全国库集中支付资金信息管理系统

健全国库集中支付资金信息管理系统需要财

政部门的牵头、所有预算单位和预算责任人以及财会人员的参与。这一信息管理系统需要满足预算资金使用的全过程控制及资金管理等多方面的要求,还要解决财政部门与预算单位之间、预算单位与代理银行之间的实时财务监控和数据交流等问题,并做好数据安全工作<sup>[10]</sup>。这不仅需要大型计算机网络支持,更需要完善的软件和硬件支持。实施国库集中支付后,由于现在使用的国库支付系统没有和预算单位财务系统对接,很多业务不得不又回归传统的手工输入支付凭证,这与电子化迅速发展的当今社会背道而驰。财政部门必须尽快健全计算机网络平台实现预算单位财务系统对接功能,使有关数据资源共享,减少财务人员重复劳动。

总之,随着财政国库集中支付制度改革的深入,高等院校财务人员处理财务事项的能力得到了不断强化。所有的财政资金全部纳入国库单一账户体系管理后,财政资金使用将更加规范,预算执行、收支信息更加透明、完整、准确和及时,高等院校的财务管理也将更加完善。

#### 参考文献:

[1]徐曙娜.我国国库集中收支制度研究[J].上海财经大

学学报,2003(2):10-16.

- [2]彭久麒.财政集中收付制及其对高等院校的改革导向[J].西南民族学院学报:哲社版,2003(5):86-89.
- [3]高秀江.国库集中支付制度简介[J].审计理论与实践,2000(3):42.
- [4]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.
- [5]陈涌堂,高淑玲.高等学校实行国库集中支付制度改革存在的问题及建议[J].经济师,2004(6):83-84.
- [6]孙新卫.浅议高等院校国库集中支付制度[J].中北大学学报:社会科学版,2006(1):24-25.
- [7]袁华.对高等院校实行国库集中支付制度的认识[J].黑龙江教育:高教教育与评估,2005(2):77-78.
- [8]赵静.浅议高校国库集中支付制度[J].保定学院学报,2009(5):125-126.
- [9]罗燕琴.浅议广东省高校国库集中支付[J].广东工业大学学报:社科版,2007(6):28-30.
- [10]陈恒勇.我国高校国库集中支付制度改革的制度困境[J].科技情报开发与经济,2009(32):157-159.

(责任编辑:杨凤春)

## Theoretical Analysis about Carrying out Treasury Centralized Payment System in Colleges and Universities

CAI Xue-hui

(Department of Finance, Nanjing Audit University, Nanjing 210029, China)

**Abstract:** In order to make financial management system fit in with the market economy, accomplish macro-economic control, strengthen the supervision, stabilize the economical development and dispose funds effectively, carrying out department budget and treasury centralized payment system in colleges and universities is a useful reform. The paper analyses the problems of treasury centralized payment system and puts forward countermeasures.

**Key words:** colleges and universities; treasury payment; financial authorization; budgetary planning