

湖北省财政厅 中国人民 银行武汉分行文件

鄂财库发〔2014〕21号

湖北省财政厅 中国人民银行武汉分行

关于完善国库集中支付运行机制的实施意见

各市、州、县财政局，省直各部门，中国人民银行湖北辖内各中心支行，省内各国库集中支付业务代理银行：

国库集中支付制度是政府预算执行的基本制度，是现代财政制度的重要组成部分。2003年以来，全省各地、各部门认真贯彻落实省委省政府决策，锐意推进国库集中支付改革，不断扩大实行改革的预算单位和财政资金范围，基本奠定了国库集中支付制度在预算执行管理中的基础性地位。但从改革运行情况看，覆盖范围不全、责任边界不清、创新发展不够、支出效率不高等问题，明显制约着新制度的完善和基础性作用的发挥。根据党的十八届三中全会关于建立现代财政制度的要求，以及《中共湖北省委关于深入贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革的意见》，为了进一步深化

国库集中支付制度改革，完善国库集中支付运行机制，现提出以下实施意见。

一、总体思路

按照建立现代财政制度要求，以完善国库集中支付制度为主要任务，以科学化、规范化、信息化管理为基本方向，坚持深化改革与科学管理相结合，全面落实预算单位主体责任，进一步健全财政部门监管职能，着力构建责权明确、功能完善、程序规范、运转高效的国库集中支付运行机制，使国库集中支付制度更加成熟和稳固，为加强预算执行管理、实施财政政策提供制度和机制保障。

二、主要任务

（一）深入推进国库集中支付全覆盖工作

1、将各级预算单位全部纳入国库集中支付的范围。全省县级以上各级预算单位，凡未实行规范的国库集中支付制度的，必须于 2014 年底前执行到位。县（市、区）所辖乡镇，应当按照乡财县管模式，作为县本级预算单位统一执行国库集中支付制度，与县级国库进行清算。所有实行独立核算的预算单位，都要设立零余额账户办理资金支付，并将资金支付到最终收款人。除涉密等特殊资金外，不得将预算资金转拨到实有资金账户或者实行报账制管理。

2、积极扩大国库集中支付的资金覆盖面。各级财政部门要将公共财政预算资金、政府性基金预算资金全部纳入国库集中支付的范围，已经编制国有资本经营预算和社会保险基金预算的，要对国有资本经营预算支出和社会保险基金预算支出实行国库集中支付，保证各类财政资金在国库单一账户体系内运行。要加强预算单位财务收支全口径预算管理，预算单位经由部门预算安排的支出一律实行国库集中支付制度，不得在预算之外自行开支有关项目。

3、着力改进民生资金的支付管理。各级财政部门要建立惠民资金“一卡（折）通”发放制度，将涉农补贴、社会保障、助学项目等发放和补助到人的资金，通过国库集中支付直接发放到个人“一卡（折）通”账户，解决好服务民生“最后一公里”的问题。要创新民生工程支出管理方式，对一些多级分担支出的重大民生工程项目，积极推行以项目建设主管部门为责任主体的支出管理模式，建立健全专账管理、集中支付、动态监控的运行机制，保证资金及时到位、专款专用。

（二）全面落实部门和单位的预算执行主体责任

4、科学划分财政部门与预算单位的职责范围。国库集中支付不改变预算单位法定预算执行主体的地位。各级财政部门要积极转变管理方式，正确行使监管职能，着力解决对

预算单位事务包揽过多、职能错位、责任倒置等问题，切实还资金使用权、财务管理权和会计核算权于预算单位，充分发挥预算单位预算执行主体的作用。部门和单位应当严格执行部门预算和国库集中支付制度，依法履行财务管理、会计核算职责和预决算公开义务，并对本单位支出事项和会计信息的真实性、合规性、完整性负责。

5、进一步改进优化财政资金支付方式。各级财政部门要本着监管与效率并重的原则，合理划分财政直接支付和财政授权支付的范围，切实保障预算单位的支出管理权限。在部门预算执行中，要逐步扩大财政授权支付的范围，适当减少财政直接支付的比例，积极实行以预算单位支付为主、财政部门动态监控的管理方式，促进预算单位合理使用资金和加强财务管理。财政部门作为预算执行管理者，不得代替预算单位编制用款计划、办理资金支付手续。

6、彻底实施会计集中核算转轨工作。目前仍然保留预算单位会计集中核算的市县，财政部门要在2014年底前从代理的预算单位会计核算业务中全面退出，依法恢复预算单位的财务管理和会计核算职能。在将会计核算业务退回预算单位的同时，要实行规范的国库集中支付制度，防止出现管理真空。预算单位应当按照《会计法》等法律法规的规定，

单独设置财务机构，配备专职财务会计人员，加强会计基础工作，切实履行预算执行、财务管理和会计核算职能。

（三）进一步改进和强化预算执行管理

7、及时批复下达部门预算。各级财政部门要严格执行预算批复时限规定，及时下达本级各部门预算。在本级人民代表大会批准政府预算草案前，要建立健全预算资金预拨制度，按序时进度和项目需要提前下达一部分基本支出和项目支出指标，保证年度预算的正常执行。对于上年预算安排需要结转当年继续使用的支出指标，经过清理核实后，要尽快下达到有关部门和单位，加快支出进度。各部门和单位要按照财政部门下达的预算，结合业务工作安排，认真组织好预算支出的执行工作。

8、改进预算单位用款计划管理。各级财政部门要建立预算单位分月或季度用款计划制度，加强用款计划对部门预算执行的控制。要从实际出发，适当延长用款计划编报周期，简化用款计划审批程序，方便预算单位执行。对于以收定支的支出项目，应当根据年度收入预算和工作进度及时下达用款计划，实行先下达、后结算的办法，提高预算支出的均衡性。预算单位要严格按照年度预算安排和项目实施进度编制用款计划，着力解决预算执行与业务工作“两张皮”的问题，提高用款计划编制的科学性和准确性。

9、强化预算执行责任制度。各级财政部门要完善预算执行管理的岗责体系，严格指标下达、计划审批、资金支付等环节的时限管理，保证内部运转顺畅高效。要进一步强化预算执行定期考核、通报、约谈制度，加大对财政拨款结转和结余资金的统筹力度，建立预算执行与预算编制相挂钩的机制，督促部门和单位加快执行进度、提高支出管理绩效。预算单位要强化主体责任意识，健全财务管理与业务工作相衔接的预算执行制度。主管部门要监督指导所属单位规范执行预算，配合财政部门做好预算执行管理工作。

（四）加快推进公务卡制度改革

10、全面实行公务卡制度。各级财政部门 and 预算单位要认真执行《党政机关厉行节约反对浪费条例》，加快推进公务卡制度改革，切实加强对“三公”经费的管理。2014年底以前，县级以上各级预算单位要全面实行公务卡制度，有条件的乡镇也要积极采用公务卡结算。公务卡代理银行和中国银联要加强公务卡支持系统建设，改进公务卡发卡用卡管理，保障公务卡信息安全，为推广使用公务卡提供优质高效的服务。

11、健全公务卡强制结算目录。县级以上财政部门要结合公务卡制度实施，抓紧制定和出台适合本地实际的公务卡强制结算目录，进一步明确公务卡结算的项目范围，切实加

强对现金支出的管理。全省各级党政机关国内发生的公务差旅费、公务接待费、公务用车购置及运行费、会议费、培训费等经费支出，除按规定实行财政直接支付或者银行转账外，应当使用公务卡结算，严禁违规以现金方式支付有关费用。预算单位要认真执行公务卡强制结算目录，健全内部财务管理制度，严格公务卡结算审核报销程序，切实提高公务消费的刷卡率。

12、加强公务卡受理市场建设。公务卡代理银行和中国银联要加快中小城市、县城集镇特约商户的发展工作，进一步增加 POS 机具布设数量和密度，提高公务支出集中领域特约商户的普及率，努力改变受理市场建设不均衡、不完善的状况。各级财政部门 and 预算单位要加强公务支出的政府采购管理，在选定会议、出差、接待、办公用品、印刷以及汽车维修、加油等公务消费定点单位或协议供应商时，应将安装 POS 机具和受理公务卡作为必需条件，积极引导商户受理公务卡，推动公务卡受理环境不断改善。

（五）建立健全预算执行动态监控体系

13、加快预算执行动态监控系统建设。市县财政部门要结合国库集中支付系统升级改造，同步推进预算执行动态监控系统建设，全面完成动态监控系统的部署和应用。各级财政部门要以动态监控系统为平台，逐步将所有财政资金和预

算单位纳入动态监控的范围，做到改革推进到哪里、监控就跟进到哪里，实现对财政资金支付全过程的实时监控。

14、健全预算执行动态监控运行机制。各级财政部门要按照预警高效、纠偏及时、控制有力、反馈迅速的要求，加强监控规则体系建设，完善违规问题的纠正与处罚办法，健全动态监控分析报告制度，建立事前有预警、事中有监控、事后有检查、结果有反馈的预算执行动态监控机制。财政内部国库管理机构、预算管理机构和监督检查机构要明确职责与分工，加强协调与配合，形成业务机构日常监管和监督机构专项检查相结合的制度，不断提高预算执行动态监控水平。

（六）加强国库集中支付信息化管理

15、健全国库集中支付网络系统。市县财政部门要加大对信息化建设的投入，全面建立贯通预算单位、人行国库、代理银行和覆盖财政资金运行各环节的网络系统，实现国库集中支付业务的网络化运行。各级财政部门要将所有财政资金纳入信息系统实行流程化管理，在财政部门、预算单位、人行国库、代理银行之间建立程序规范、相互制衡的机制，提高资金运行的安全性和有效性。

16、升级改造市县国库集中支付系统。市县财政部门要按照市州集中部署、市县乡三级应用的管理模式，加快实施国库集中支付系统升级改造工作，确保新版支付系统 2015 年正式上线运行。结合国库集中支付系统升级改造，要积极推进公务卡制度改革和预算执行动态监控体系建设，统一和规范国库集中支付操作流程，加强预算指标、政府采购、集中支付、会计核算等业务的一体化管理，推动国库集中支付运行机制进一步完善。

17、推进国库集中支付电子化管理。全省要按照“统筹规划、分步实施”的原则，加快电子凭证库安全支撑体系建设，稳步推进国库集中支付电子化管理。2014 年，省本级要进一步完善国库资金清算业务的电子化操作，扩大预算单位自助柜面系统的应用范围，开展财政直接支付业务的电子化改革；2015 年，要将电子化管理扩展到包括财政直接支付、财政授权支付、国库资金清算、总会计实拨资金在内的所有省级支付业务，同时要选择部分市县开展电子化管理的试点。2017 年底前，要将电子化管理推广到所有市县、覆盖到所有预算单位，建立起保障国库集中支付运行的新型安全管理信任体系，实现国库集中支付业务在各级财政部门、预算单位、人行国库、代理银行之间的电子化运行。

（七）切实加强财政资金安全管理

18、规范财政资金银行账户管理。各级财政部门要认真执行《财政专户管理办法》的规定，进一步规范财政专户设置与管理，未经财政部核准一律不得新设财政专户，严禁违规采取“以拨作支”方式将库款转入财政专户。要建立预算单位银行账户管理信息系统，健全财政审批、备案和年检制度，切实加强对预算单位银行账户的动态管理。要结合深化国库集中支付改革，明确预算单位银行账户设立标准，进一步清理和撤销预算单位实有资金账户，逐步用零余额账户取代实有资金账户。确需保留的预算单位实有资金账户，要纳入国库单一账户体系，由财政部门实行动态监控。

19、完善代理银行选择机制。人民银行要建立代理银行市场准入和退出制度，加强代理银行资格认证与管理，履行对代理银行的监管职责。各级财政部门要按照公开、公平、公正的原则，采用市场化方式择优选择财政国库业务代理银行。国库集中支付代理银行、公务卡代理银行、财政专户开户银行的确定，原则上应实行招投标方式，不具备招投标条件的要在综合评分的基础上实行领导班子集体决策制度。财政部门要会同人民银行建立对代理银行的综合考评机制，对于考评结果不合格，或者出现运营风险、影响财政资金安全的代理银行，要及时更换并取消其代理资格。

20、健全财政资金对账制度。各级财政部门内部有关机构之间，上下级财政部门之间，同级财政部门、预算单位、人行国库、代理银行之间，要建立和实行全方位、多层次的的对账制度，完善相互制约和及时纠错的机制。要适应信息化管理的需要，探索建立财政资金电子对账平台，积极开展网上对账和实时对账，进一步提高对账工作效率，增强对账的及时性、准确性和全面性。

三、组织实施

（一）加强领导，明确责任。完善国库集中支付运行机制，是贯彻落实十八届三中全会决定、推进现代财政制度建设的一项重要措施。各级财政部门作为改革任务的主要承担者，要增强自我改革意识和履行牵头部门职责，积极争取党委、政府的重视与支持，坚定不移地推进各项改革。各级预算单位和人民银行、代理银行等相关部门，要加强与财政部门的协调配合，自觉做好职责范围内的工作，形成共同推进改革的联动机制。任何部门和单位都不能为了局部利益或借口条件限制，影响、拖延和阻碍改革的实施。

（二）制定计划，狠抓落实。各级财政部门要以全面完成改革任务为目标，倒排改革推进时间表，抓紧制定改革工作计划，明确各项改革的具体要求、进度节点和责任分工，有序加以推进。要着眼于制度和机制建设，突出改革的问题

导向，抓住影响和制约国库集中支付改革的突出矛盾和问题，逐个加以突破和解决，增强改革的针对性和实效性。要建立推进改革的工作考评机制，逐项细化和层层落实改革任务，按照确定的时间节点和计划进度定期考核，对完不成任务的实行责任追究。

（三）动态管理，强化督办。省财政厅将进一步完善国库集中支付制度改革的信息报送和统计制度，及时跟踪和了解各项改革的进展情况，定期在全省范围内通报。同时，还将会同有关部门建立改革督办工作专班，对各地、各部门改革实施情况进行经常性的督导检查，对于工作推进不力、改革明显滞后的地区和部门，将约谈相关部门和单位的负责人，必要时向当地党委、政府通报，追究有关领导的责任。

湖北省财政厅

中国人民银行武汉分行

2014年8月18日