

《海南省财政国库集中支付管理办法》明年正式施行 确保财政资金安全规范高效运行

为巩固我省财政国库集中支付改革成果,推进财政国库集中支付管理(以下简称集中支付管理)事业可持续发展,省财政厅根据中央关于依法行政、严格会计监督等形势要求,在省法制办的指导下,结合财政改革的发展趋势,最终制定《海南省财政国库集中支付管理办法》,并于2014年11月24日六届海南省人民政府第30次常务会议审议通过,自2015年1月1日起正式施行。

一、制定《办法》的必要性

(一)落实依法行政的基本工作要求

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》多处强调法治对全面深化改革的重要意义,明确提出要“建设社会主义法治国家”。

我省财政国库集中支付、工资统发和会计集中核算改革的初始依据仅限于中纪委、财政部和省委省政府的相关政策指导意见,缺乏相应的法律约束力,法律的缺失也不利于财政国库集中支付改革事业的发展。为此,省政府法制办将此项目列入今年省政府立法计划中。

(二)履行会计监督职责的根本要求

尽管《会计法》、《预算法》等法律法规对会计监督职责有规定,为此,会计人员从预算单位内部分离后,这种新形式下的会计监督还未被预算单位广泛认同,财政国库执行机构会计人员监督的权威性不够,行使监督职责时力度不足,甚至有时不能得到预算单位的理解配合。

为充分发挥财政国库执行机构会计人员在反腐倡廉工作中的职能和作用,需要尽快根据《会计法》、《预算法》等有关规定,通过立法明确财政国库执行机构会计人员监督具有的法律属性和相应职责。

(三)巩固集中支付管理成果的迫切

需要

我省省本级自2002年以来一直走的是国库集中支付与会计集中核算制度相结合之路,依托会计身份的独立性和会计管理的大集中,经过各级政府共同努力,我省集中支付管理成效明显,需要通过立法将其巩固:一是创建了源头防腐机制,贪污浪费、挪用截留公款现象大幅减少,白条充账、虚报冒领等财务乱象基本杜绝,“领导定调子、会计填数字”做假账问题不复存在,确保了财政资金使用安全规范有效;二是提升了政府行政效能,对省政府部署的盘活存量资金、控制行政成本等重点难点问题,财政国库执行机构能迅速统一步骤,统一口径,高质量高效率地完成工作;三是建立了财政管理新体制,我省国库集中支付与会计集中核算改革的有机整合,不仅有效监控授权支付资金和基本户资金,而且形成了预算编制、指标分配、资金拨付、会计核算环环相扣的财政管理完整链条,实现了对所有财政性资金和财政运行全过程的监督;四是凸显了会计理财参谋作用。依托集中支付管理平台,我省财政国库执行机构会计人员有效开展财务分析和信息汇总工作,通过对会计信息的分析利用为财政管理提供全方位、多角度的参考,更深地介入经济社会事业发展,督促、指导和帮助预算单位解决预算执行迟缓、历史遗留挂账等财务难题、改进财务管理,发挥了重要的理财参谋作用;五是提高了政府财政透明

度。我省财政建立了管理业务流、预算指标流、收付资金流、账务信息流的信息数据的大集中平台,这些信息对财政部门、预算部门和纪检审计部门等需求者是开放的,只要得到授权就可以实时查看相关单位的财务会计信息,据上海财经大学公共政策研究中心公布的《2013中国财政透明度报告》显示,我省是财政透明度状况最好的省份。

(四)稳定财政国库执行机构队伍的现实需要

会计集中核算、财政国库集中支付和工资统发改革后,财政国库执行机构及会计人员的法律地位没有明确,其合法性常遭质疑,尤其是2009年财政部要求县级以上政府由会计集中核算向集中支付转轨之时,干部队伍人心很不稳定,直到2012年,我省提出继续探索、完善会计集中核算改革后,情况才有所好转。

但是,因为缺乏法律依据,财政国库执行机构的前途和命运显得不够清晰明朗,财政国库执行机构会计干部一直担忧改革倒退、机构撤并、人员分流,不能安心工作。为此,需要通过立法明确财政国库执行机构的性质,维护干部队伍的稳定,促进财政国库执行机构会计干部安心履职尽责。

(五)规范财政国库执行工作关系的客观要求

我省现行集中支付管理已运行多年,尽管内部各方面工作制度逐步建立健全,

但由于缺乏法律法规来界定财政国库执行机构与财政部门、预算部门等各相关方的职责,存在工作责任不清、职能边界模糊、审计责任难分的问题。尤其与预算单位职责不清问题,制约了会计工作与财务管理工作的协同和互补,甚至导致工作中推诿扯皮的情况时有发生。同时,市县政府会计集中核算机构名称各不相同、组织架构不健全,改革的业务模式不规范,做法与省财政国库支付局不统一,省局对市县改革的督导也因没有制度后盾而受到制约。所以,不论是横向协调,还是纵向发展,我省集中支付管理工作存在的问题都需要通过专门的规章制度明确加以规范解决。

二、《办法》的主要内容

《办法》共六章三十七条,分别是总则、国库集中支付、工资统发、会计集中核算、法律责任和附则。现就其中的主要内容说明如下:

(一)关于国库集中支付的适用范围、监管方式和相关要求

一是明确了集中支付的管理的适用范围和监管方式;二是明确了国库集中支付管理主管部门和执行机构;三是明确了相关部门职责分工和要求。

(二)关于国库集中支付

《办法》援引了相关的规定,对国库集中支付的资金范畴、国库单一账户体系构

成、支付方式以及工作程序和要求等方面进行了明确规定,同时对财政直接支付和财政授权支付办理流程进行了细化。

(三)关于工资统发

《办法》明确了纳入工资统发的单位和项目范围、工资统发的方式、工作程序和要求,细化了工资统发工作程序,对相关部门的具体工作职责做出了明确规定。

(四)关于会计集中核算

《办法》明确了会计集中核算的内容和经济业务事项范畴、会计集中核算的工作程序、财政国库执行机构的相关职责,强化了财政国库执行机构对单位财务管理的考评和决策服务职能。

(五)关于法律责任

《办法》对有违反本办法相关规定违法违规行为的相关责任人员,提出应予依法追究的法律责任。主要分为两部分:一是对财政国库执行机构及其工作人员违反本

《办法》规定的具体行为进行明确,提出相应的法律责任和处罚方式;二是对相关部门、单位及其工作人员违反本《办法》规定的具体行为进行明确,提出相应的法律责任和处罚方式。《办法》充分考虑了与《会计法》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律、法规的衔接。

(六)关于监督与服务相结合

《办法》注重集中支付管理工作服务与监督相结合:一是第二十条明确提出“财政国库执行机构应当定期汇总分析国库集中支付信息,为政府宏观经济决

策提供服务”。二是第二十六条明确提出“财政国库执行机构应当定期汇总分析工资统发信息,为政府及相关部门统计工资信息、制定工资政策和收入分配政策等提供服务”。三是第三十二条、第三十三条、第三十四条规定财政国库执行机构应当建立财务管理评价机制;定期开展综合财务分析,为单位及财政部门加强财政财务管理提供决策服务;通过出具《账务处理通知书》、《财务管理建议书》等形式,指导单位加强财务管理,严格执行预算,盘活存量资金,清理债权债务,防范财务风险。体现了在服务中监督,在监督中服务,监督与服务相结合的理念,实现会计人员从“账房先生”向理财参谋、从以现金控制为重点向以财政财务效能为重点、从单纯的收支会计向政府管理会计三个角色定位转变,彰显《办法》的引导性与前瞻性。

此外,《办法》明确了财政部门负责本行政区域内的国库集中支付管理工作;财政国库执行机构具体负责本行政区域内的国库集中支付管理工作;监察、审计等相关部门按照各自职责,做好相关工作;突出海南财政国库支付改革特色,我省的集中支付管理是国库集中支付、工资统发和会计集中核算三项改革有机结合的财政财务管理机制,特别是将国库集中支付与会计集中核算的有机结合,使国库管理制度改革更全面、更彻底,走出了一条独具海南特色的财政管理新路。

海南省财政国库集中支付管理办法

第一章 总 则

第一条

为了规范行政事业单位会计行为,提高会计信息质量,强化预算执行,提升财政财务管理水平,服务政府决策,从源头上预防腐败,根据有关法律、法规,结合本省实际,制定本办法。

第二条

财政国库执行机构对纳入财政预算管理的本省各级国家权力机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、政党组织、人民团体机关和事业单位(以下简称单位)开展财政国库集中支付管理活动适用本办法。

第三条

本办法所称财政国库集中支付管理(以下简称国库集中支付管理)是指由县级以上人民政府统一设立的财政国库执行机构,在不改变单位资金所有权、资金使用权、财务管理权的前提下,实行国库集中支付、工资统发、会计集中核算的财政财务管理。

暂不具备条件纳入国库集中支付管理的单位,由同级财政部门根据具体情况决定采用其他管理方式。

第四条

省和市、县、自治县财政部门负责本行政区域内的国库集中支付管理工作。县级以上财政国库执行机构在同级财政部门 and 上级财政国库执行机构的指导下,具体负责本行政区域内的国库集中支付管理工作。

县级以上监察、审计等相关部门应当按照各自职责,做好国库集中支付管理相关工作。

第五条

单位负责人对本单位发生的经济业务事项及所提供报账资料的真实性、合法性、完整性负责,不得虚构经济业务事项或者提供虚假的原始凭证等报账资料。

财政国库执行机构及其会计人员对单位的报账资料在财政性资金的使用范围、开支标准、支出审批手续等方面进行审核,对记账凭证、会计账簿、财务会计报告等会计资料的真实性、规范性、完整性负责,不得协助单位编造虚假经济业务事项规避国库集中支付管理,伪造、变造会计凭证、会计账簿和其他会计资料,编制虚假财务报告。

第六条

单位应当指定负责报账业务的工作人员,并可以根据业务需要设置内部财务管理机构。因业务需要外聘报账工作人员的,应当报同级财政国库执行机构备案。

财政国库执行机构会计人员和单位报账工作人员应当取得会计从业资格证书,接受国库集中支付、工资统发和会计业务技能培训。

第七条

单位及其负责人应当保证财政国库执行机构及其工作人员依法履行国库集中支付管理职责。

任何单位或者个人不得以任何方式授意、指使、强令违法办理会计事项,不得阻挠、抵制财政国库执行机构工作人员依法开展工作。

第八条 单位在使用财政性资金的过程中,应当严格执行经本级人民代表大会及其常务委员会批准的年度预算、批准或者同意的各类预算追加和调整文件、财政部门批复的用款计划以及其他相关预算管理规定,不得擅自变更预算、改变财政性资金用途以及违规向实有资金账户转移财政性资金。

财政国库执行机构在国库集中支付管理工作中对单位执行前款规定的情况进行监督。

第九条 县级以上财政国库执行机构应当遵循依法管理、及时安全、高效规范的原则,建立健全内控机制,统一规范国库集中支付、工资统发和会计集中核算业务处理程序,完善业务管理制度。

第十条 财政国库执行机构应当建立和完善财政性资金支付动态监控机制,及时向财政、监察、审计等部门报告国库集中支付管理中涉嫌违法违纪的情况,配合财政、监察、审计等部门开展检查、调查活动,协助单位落实检查、审计决定或者监察建议。

第二章 国库集中支付

第十一条 下列资金纳入国库集中支付范围:

- (一)一般公共预算资金;
 - (二)政府性基金;
 - (三)财政专户资金;
 - (四)国有资本经营预算资金;
 - (五)其他财政性资金。
- 第十二条** 财政性资金通过国库单一账户体系存储、支付和清算。国库单一账户体系由下列银行账户构成:
- (一)国库单一账户;
 - (二)财政专户;
 - (三)财政零余额账户;
 - (四)单位零余额账户;
 - (五)特设专户。

前款规定的各类银行账户按照国家有关规定设立。

第十三条 县级以上财政部门管理同级国库单一账户体系,任何单位不得擅自设立、变更或者撤销国库单一账户体系中的各类银行账户。

第十四条 单位应当按照规定的程序和要求向同级财政部门提出设立银行账户申请,并向财政部门、财政国库执行机构办理预留印鉴手续。

第十五条 财政部门应当与代理国库集中支付业务的商业银行(以下简称代理银行)签订财政性资金银行支付代理协议,与办理国库集中支付清算业务的开户

银行(以下简称清算银行)签订国库集中支付清算协议;代理银行应当与清算银行签订代理财政性资金支付清算协议,分别明确合同双方的权利、义务及相应的违约责任。

第十六条 财政国库集中支付实行财政直接支付和财政授权支付。

工资支出、工程采购支出、物品和服务采购支出、专项支出和转移支出等,实行财政直接支付;单位日常零星支出以及未实行财政直接支付的支出,实行财政授权支付。

第十七条 单位应当根据财政部门批复的预算编制用款计划,报主管部门和财政部门审批,并根据批复的用款计划申报用款申请,提交财政国库执行机构审核。

实行财政直接支付的支出,由财政国库执行机构在财政部门批准的单位直接支付用款计划额度内,审核单位用款申请,直接签发支付指令,送代理银行办理支付。

实行财政授权支付的支出,由财政国库执行机构在财政部门批准的单位授权支付用款计划额度内,审核单位用款申请,由单位签发支付指令,送代理银行办理支付。

第十八条 代理银行通过国库单一账户体系,将资金支付到收款人账户后,应当及时提出划款申请,经财政部和财政国库执行机构审核后送清算银行办理清算业务。

代理银行应当定期向财政部门报送报表,向单位及时反馈支出情况,提供对账单,并与财政国库执行机构对账。

第十九条 财政国库执行机构应当根据国库集中支付的相关要求,具体经办国库集中支付的审核、支付、对账、核算及其业务指导与规范等。

第二十条 财政国库执行机构应当定期汇总分析国库集中支付信息,为政府宏观经济决策提供服务。

第三章 工资统发

第二十一条 下列单位纳入工资统发范围:

- (一)人员经费全部由财政拨款的行政事业单位;
- (二)人员经费部分由财政拨款的事业单位。

第二十二条 下列项目纳入工资统发:

- (一)工资福利支出;
- (二)对个人和家庭的补助;
- (三)使用财政性资金发给个人的其他补贴。

第二十三条 工资统发实行工资直接统发和工资间接统发。

人员经费全部由财政拨款的单位实行工资直接统发,由财政国库执行机构采用财政直接支付方式,由代理银行统一发放;人员经费部分由财政拨款的单位实行工资间接统发,由财政国库执行机构将财政性资金分别采用直接支付、授权支付或者拨至基本户等方式,由代理银行统一发放。

实行工资统发单位人员的个人所得税、住房公积金、社会保险费等法定代扣款按照前款规定的方式代扣代缴。

第二十四条 工资统发按照以下程序进行:

- (一)单位录入和报送编制人事工资信息以及申报法定代扣款;
- (二)编制管理部门对编制人数和实有人数进行审核;
- (三)人事部门对人事工资数据进行审核;
- (四)财政部门对人员工资支出预算安排、预算追加、科目调整和用款计划进行审批;
- (五)财政国库执行机构对人事工资和法定代扣款数据信息进行审核,分类汇总打包,分别传输给各代理银行,对实行工资直接统发单位的人员工资和法定代扣款等签发支付指令,对实行工资间接统发单位的人员工资和法定代扣款等分别采用直接支付、授权支付或者拨至基本户等方式签发支付指令;
- (六)代理银行根据财政国库执行机构签发的支付指令和传递的工资数据,将工资发放到个人账户,将法定代扣款划至相应的银行账户。

第二十五条 工资统发单位应当按照

规定及时申报人员、工资变动信息,不得以虚报、冒领等手段骗取财政性资金发放工资、津补贴贴。

财政国库执行机构、编制管理、人事、财政等部门不得超过国务院及本省规定的标准、范围审批发放工资、津补贴贴。

第二十六条 财政国库执行机构应当定期汇总分析工资统发信息,为政府及相关部门统计工资信息、制定工资政策和收入分配政策等提供服务。

第四章 会计集中核算

第二十七条 纳入财政预算管理的单位由同级财政国库执行机构对单位的会计人员、银行账户和会计账户实行统一集中管理,集中办理资金结算,集中进行会计核算。

暂不具备实行会计集中核算条件的单位,经同级财政部门批准,在财政国库执行机构监督下,自行组织会计核算。

第二十八条 单位下列经济业务事项,应当进行会计核算:

- (一)款项和有价证券的收付;
- (二)财物的收发、增减和使用;
- (三)债权债务的发生和结算;
- (四)资本、基金的增减;
- (五)收入、支出、费用、成本的计算;
- (六)财务成果的计算和处理;
- (七)需要进行会计核算的其他事项。

第二十九条 单位办理本办法第二十八条所列的经济业务事项,按照以下程序进行:

- (一)取得或者填制原始凭证,收集、整理报账资料;
 - (二)履行内部审批程序,审核其真实性、合法性、完整性;
 - (三)提出用款申请,与报账资料一并送交财政国库执行机构。
- 第三十条** 财政国库执行机构应当在规定的期限内开设单位账套,审核报账资料,协助单位办理资金收付,填制会计凭证,登记会计账簿,编制财务报告和其他会计资料,编报单位决算报告。
- 第三十一条** 财政国库执行机构在会计集中核算工作中,应当履行下列职责:
- (一)对记载不完整、不准确的原始凭证予以退回,一次性告知需要补充或者更正的事项;
 - (二)对审批手续不全的报账资料予以退回,一次性告知需要补充或者更正的事项;
 - (三)对违反规定不纳入国库集中支付的财务收支行为,不予办理;
 - (四)对违反国家统一的会计制度规定的财务收支行为,不予办理;
 - (五)对单位预算、内部财务管理规定的执行情况进行监督;
 - (六)对单位固定资产管理情况进行督导,督促其建立并严格执行财产清查制度;

(七)法律、法规规定的其他监督事项。

第三十二条 各级财政国库执行机构应当定期对单位的财务管理进行评价。

省财政国库执行机构应当建立健全对全省财政国库执行机构的业务考评制度,加强对财政国库执行机构内控管理。

第三十三条 财政国库执行机构应当配合预算部门完成部门预决算编审,定期开展综合财务分析,为单位及财政部门加强财政财务管理提供决策服务。

第三十四条 财政国库执行机构应当通过出具《账务处理通知书》和《财务管理建议书》等形式,指导单位加强财务管理,严格执行预算,盘活存量资金,清理债权债务,防范财务风险。

第五章 法律责任

第三十五条 财政国库执行机构及其工作人员违反本办法规定,有下列行为之一的,由财政部门责令改正,追回财政性资金,依照法律、法规的规定没收违法所得,对相关责任人依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- (一)协助单位编造虚假经济业务事项规避监管,骗取财政性资金的;
 - (二)不依法设置会计账簿,伪造、变造会计凭证、会计账簿,编制虚假财务报告的;
 - (三)违规办理国库集中支付和工资统发业务的;
 - (四)不执行内控管理制度,造成资金损失的;
 - (五)其他违反法律、法规规定行为的。
- 第三十六条** 相关部门、单位及其工作人员违反本办法规定,有下列行为之一的,由财政部门责令改正,追回财政性资金,对单位给予警告或者通报批评;对相关责任人员依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:
- (一)擅自变更预算,改变财政性资金用途,造成资金损失的;
 - (二)违规向实有资金账户转移财政性资金的;
 - (三)以虚报、冒领等手段骗取财政性资金的;
 - (四)违反规定超标准或者超范围开支的;
 - (五)不执行内控管理制度,造成资金损失的;
 - (六)授意、指使、强令财政国库执行机构、会计人员伪造、变造会计凭证、会计账簿和其他会计资料,提供虚假财务报告的;
 - (七)其他违反法律、法规规定行为的。

第六章 附 则

第三十七条 本办法自2015年1月1日起施行。