# 国库集中支付与交通管理关系及相关政策研究

来源：网络 作者：落日斜阳 更新时间：2025-04-13

*\" [摘 要] 本课题通过分析国内外国库集中支付制度的一般做法，分析我国财政资金支付管理制度的现状，在研究交通行业的本质属性和业务特点及资金来源和支出与财政国库集中支付的关系基础上，为配合我国财政支出管理制度改革，为交通行业即将面临的国库集...*

\" [摘 要] 本课题通过分析国内外国库集中支付制度的一般做法，分析我国财政资金支付管理制度的现状，在研究交通行业的本质属性和业务特点及资金来源和支出与财政国库集中支付的关系基础上，为配合我国财政支出管理制度改革，为交通行业即将面临的国库集中支付方式的具体操作提出政策性建议，同时为财政部门针对交通行业的特点决定采用不同的国库支付方式提供决策依据，从而有利于我国交通行业的健康发展，达到财政支出管理制度改革的根本目的。

[关键词] 财政支出 交通管理 集中支付

一、研究背景

改革开放以来，中国的财政体制进行了重大的改革，目前以部门预算制度、政府采购制度和国库集中支付制度为核心的三项基础性的管理改革试点工作正在进行，三项改革是紧密联系在一起的，是互为条件，相辅相成的，只有并驾齐驱，财政支出管理体制改革才能快速前进。这将是一次非常深刻的改革，它涉及到预算观念、预算体制和预算管理方式的改变，是对传统预算管理体制的一次革命。前一段时期，改革的重点集中在财政收入方面，这一段时期，改革重点将转移到财政支出管理方面上来。

根据国务院《财政国库管理制度改革方案》的要求，在“十五”期间全面推行以国库单一账户体系为基础，财政资金缴、拨，以国库集中支付为主要形式的财政国库管理制度。这是我国财政收支和预算执行管理制度的重大改革。自2000年起，我国开始编制部门预算，但是想解决预算管理中存在的种种问题，光有好的预算，还不能确保资金的使用不出岔子，还应有盯得住、管得了的手段。要从根本上解决问题，还得再造一套机制。按照市场经济国家的普遍做法，推行国库集中支付制度势在必行。国库集中支付制度是将财政所有的财政性资金集中在国库或国库指定的代理银行开设账户，所有的财政支出均通过这一单一账户进行拨付。国库集中支付制度的基本思路是：改变资金管理方式，改变资金收入和支付方式。国库集中支付制度，是指所有行政事业单位只设一个财政国库账户，记录所有收入与支出。它是我国财政收支管理制度和预算执行管理制度的一次重大变革。通过实施国库集中支付制度，加强预算监督，能够加速预算资金周转、提高资金使用效率、防止预算资金改变预定用途、加强财政政策的宏观调控和实施力，有利于加强财政支出管理，减少国债发行，优化预算编制，促进国有资产核算。

无疑，国库集中支付制度是一种先进的财政国库管理制度，我们理应推行。但交通行业有其与其他部门不同的特点，无论是交通运输业还是交通基础设施建设，有其一体性、连续性、关联性，对资金管理和使用的要求也有别于其他部门，如何适应财政国库管理体制改革，制定出有利于交通行业发展的改革方案，是交通行业面临的一件十分重要且亟需研究解决的大事。

二、研究目的

交通作为国民经济发展的基础设施，处于举足轻重的地位。其健康发展与建设在很大程度上关系到社会主义市场经济发展的成败。本课题就是针对国库集中支付制度改革势在必行的形势，通过分析国外国库集中支付制度的一般做法，比较我国与外国财政资金支付管理制度的差距，研究交通行业的本质属性和业务特点及相应的资金来源与资金支出的关系，为交通行业实行国库集中支付应不同于其他部门及地方同类预算单位提供理论和事实依据，确定交通行业纳入国库集中支付的范围，并设计适合交通行业的具体的支付方案，从而有利于我国交通事业的发展。

三、 国外财政国库集中支付模式分析

国库集中支付制度在国外称为国库单一账户制度（Treasury Single Account——TSA），即将所有的政策性财政资金的收付全部集中到国库单一账户，所有财政收入都纳入国库单一账户，所有财政支出都从国库单一账户中开支，从而实现对财政资金的流向、流量的全程控制。体现在支付制度方面就是各国普遍采用的国库集中支付制度。支付的过程为：根据支出部门开出的购买商品或支付劳动费的支付凭证或由国库部门签发的支票，经有关部门审核无误后，通过银行同业资金清算系统或政府支出信息管理系统，从中央银行的国库单一账户划拨资金。

（一）各国国库集中支付模式之比较

通过对以上各国国库集中支付模式的介绍，可以看出，市场经济发达国家在收缴方式上普遍采用直接缴库，在支出方式上一般采用财政直接支付，只是在管理机构、账户设置、资金范围的界定等方面有细节上的差异，其比较分析如下：

国家

名称

管理机构

名称

账户设置

收缴方式

（主要指税收）

支出方式

纳入国库集中收付的资金范围

法国

经济财政部

公共会计司

国库单一账户、

国库分类账户

纳税人直接申报，以支票形式缴税

财政直接支付（控制实际支出资金）

所有政府现金资源（包括税收和其他预算内外收入）

匈牙利

财政部

国库局

国库单一账户、

国库总分类账册系统

纳税人直接缴库

财政直接支付

所有财政收入

巴西

国库

秘书处

国库单一账户、

国库单一账户代理户（零余额账户）

纳税人向商业银行缴款，银行在两天内划转到国库

财政直接支付

税收收入、公债收入及其他收入等

日本

命令机构和

出纳机构

国库单一账户、

银行代理店

税金由纳税人直接申报纳税，岁入金由岁入征收官征收汇缴

财政直接支付

税收收入和非税的岁入金

意大利

国库部

国库单一账户

纳税人通过商业银行直接缴库

财政直接支付

税收收入和其他预算内外收入

美国

财政事务

管理局

国库单一账户

纳税人直接在网上缴税划款

财政直接支付

税收收入和其他各种财政收入

（二）各国国库集中支付模式之借鉴

1、国外国库管理的基本运作方式

从各国的国库管理运作的基本情况来看，国库机构的设置基本分为两种类型：一种是设立独立的国库机构；第二种是国库设置在财政部内，为财政部下属的一个司（局）或处，如法国、日本。各国普遍采用的政府财政资金管理办法是国库单一账户，即我们前面提到的国库集中支付制度。支付的过程为：根据支出部门开出的购买商品或支付劳动费的支付凭证或由国库部门签发的支票，经有关部门审核无误后，通过银行同业资金清算系统或政府支出信息管理系统，从中央银行的国库单一账户划拨资金。在各国中，目前所有的政府资金都集中在中央银行的国库的单一账户中。

2、外国国库管理的特点

（1）国库具有财政管理的职能。从目前各国的情况来看，国库不仅承担着执行预算和监督的职能，还肩负着财政的职能。传统意义上的“库藏财政”模式的国库职能要求得到进一步的深化。由于国库的预算收支的执行过程中，可全面、准确、及时地获取收支信息，从而有利于对财政收支实施全面而有效的控制，促进财政资源的优化管理。国库的财政管理职能已成为市场经济国库的核心职能。其中，加强对公共支出的监督、管理和政府融资政策的制定是各国国库管理的重点。

（3）完善的监管体系和严格的责任机制。这是实现国库资金管理规范\" 、有序运行的基本保障。各国在有关国库资金的使用、支付和监督过程中各部门所负有的权利和责任都有明确的规定，并用立法形式制定了规范的监管程序，以及一系列严厉的惩罚措施，对审批、授权、计账、拨款等环节设立层层责任制。有些国家还设有专门的对政府资金支出进行监督的机构，对预算的执行状况实行内部控制和外部监督相结合的双重监控体系。如法国的双重监控，内部监控包括国库内部监督和财政监察专员的专项检查，外部的监督则由检查公共资金使用的最高司法机关审计法庭进行独立审计。审计法庭的基本职能是协助议会监督预算的执行，如发现非正常现象，有权根据实际情况进行处理。

（4）高效率的国库资金运行机制。各国高效率的国库资金运行机制主要是建立在国库单一账户的设置、集中统一的政府支付系统的运作，以及以发达的电子信息网络和支付系统为依托的基础上。国库单一账户制度减少了非单一账户下资金拨付的多个转账环节，实现对政府资金的集中、统一使用；通过政府支付系统，能掌握各支出部门每一笔资金的使用状况，从而杜绝不合理的支出，实现对预算资金的全面严格管理。发达的电子信息网络和支付系统是保障集中支付制度正常运行的必要条件和手段。各级预算的执行与管理采用先进计算机操作技术，并在预算执行的各部门间建立了财务信息网络系统。不仅使预算执行和管理达到了科学化、现代化的管理水平，还更易于对每一项财政收入和支出进行监督和控制。由于各国电子化程度不同，具体操作方式也不同，主要依靠网络和银行间资金清算系统的完善与发达。

四、河南省交通行业财政国库集中支付的实施情况

（一）河南省交通行业实施国库集中支付前后的资金管理特征

河南省交通行业的资金来源主要有政府性基金、预算外资金、交通规费收入。其中政府性基金包括汽车养路费、客票附加费和货运附加费；预算外资金包括运管费、通行费和行政事业性收费。

实行国库集中支付制度前，河南省交通行业资金管理流程如下：

1、 政府性基金

对于政府性基金，其收入由各地市交通部门征收汇缴到省交通厅征稽处，再上缴到财政国库；在支出时，由省交通厅通过资金预算上报财政部门，经审批后取得资金进行分配。对于重点建设项目在交通厅设立基本建设专户，按工程进度拨款；其他资金按照各省局的部门预算拨款，再由各省局根据比例分成向地市交通局分配。

2、 预算外资金

（1）运管费。运管费由各地市交通局通过本地财政预算外资金专户按规定比例上缴省财政预算外资金专户。

（2）通行费。高速公路已发展为有限公司，其收取的通行费作为企业收入，不再上缴财政。对于省管收费还贷公路的通行费，由收费站征收后上缴到省公路局统管处，再纳入省财政预算外资金专户。对于地市管收费还贷公路的通行费，征收后直接归集到当地财政预算外资金专户，其中60%上缴省公路局统管处，再纳入省财政预算外资金专户。

（3）行政事业性收费。对于质检站、定额站等单位的行政事业性收费直接上缴省财政预算外资金专户。

3、 交通规费

对交通规费实行层层上缴的形式，由各县市征收后上缴省交通厅征稽处，再划归财政国库。在支出时，由省交通厅按预算上报财政部门，经审批后按比例分配到各县市，再根据计划划归到各单位。

实行国库集中支付制度后，河南省交通行业进行预算管理的项目和内容增加，除政府性基金外，航道养护费、水路运输管理费、道路运输管理费等均纳入集中支付。对省交通厅财务处取消全部汇拨汇缴账户，在支出时由下级预算单位（包括公路局、航务局、地市交通局等）向省交通厅上报支出计划，再由省厅上报财政，经财政审批后直接拨付到下级预算单位。重点建设资金向农网道路倾斜，通村公路进行切块管理，资金支出由省交通厅按计划上报省财政，由省财政直接拨付到各地市财政局，再下拨到各地市交通部门；对于国债资金补助，由省交通厅上报省财政厅，经批准由省财政直接拨付到各地市交通局；对于中央车购税补助，由交通部根据计划拨付到省厅财务处，再拨付到各地市交通局财务处。

（二）河南省交通行业实施国库集中支付后的相关问题

在调查过程中我们发现，河南省交通行业实行了半年的国库集中支付改革后，主要存在以下问题：

1、国库集中支付制度要求交通厅财务处上报用款计划和拨款通知书，过去一次可以解决的问题，现在要分预算项目解决，一个项目一张通知单，交通部门的业务量很大。

2、实行国库集中支付制度的配套设施仍不完善，一是预算项目不科学、不准确，国库集中支付制度改革要求部门预算更加科学、细化，但是目前实际工作中还无法满足；二是网络系统不够发达，改革要求直接支付到供应商，但是并未实现与所有供应商联网；三是国库集中支付制度的整个系统不够灵活，调整困难，出现问题无法及时解决。因此对于大多数项目由于预算不能做到完全准确，常常使拨款滞后。

3、国库集中支付制度要求所有收入统统上缴各地“财政汇缴户”，取消过渡户，其改革的目标是实现当天清缴，但是效果并不明显，银行作用不能充分发挥。

4、实行国库集中支付制度后，交通部门的会计核算任务更重。例如，基本建设项目原来按工程进度进行资金拨付，但现在支付时还要受到其他方面的制约：一是受收入制约，即财政上是否有相关的资金来源进行支付；二是存在一个协调问题，财政总是按月均衡支付资金，但项目进度快慢不一，经常出现“需要资金的时候资金不能及时到位，不需要时资金又过剩”这种不平衡现象。

5、实行国库集中支付后程序繁多，交通部门要与财政厅的经济建设处、国库处、预算处、财政厅支付中心进行联系，财政“婆婆”太多，交通部门工作不易协调。

6、实行国库集中支付制度后，交通厅无法监督调控各项资金的使用支出情况，弱化了交通厅的行业调控能力和行业管理职能，影响了工作积极性。

五、铁路财政国库集中支付的实施情况

（一）国库集中支付制度下铁路单位事业费管理

长期以来，我国铁路事业费一直纳入铁路财务管理，目前实行的是铁道部统一管理，铁路局、铁路分局、基层事业单位分级核算的财务管理体制。在国库集中支付制度下，财政资金按不同的支付主体，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两种方式。从铁路现实出发，铁路事业费宜采用财政直接支付与财政授权支付相结合的方式。具体来讲：

（1）工资性支出实行财政直接支付方式。即财政部向代理银行签发支付指令，代理银行根据支付指令通过财政部零余额账户将工资直接支付到个人工资账户。铁道部及其所属事业单位有财政拨款供养的在编人员的工资均实行直接支付。

（2）工程采购支出。工程采购支出，指各事业单位采购设备、建筑安装工程、工程监理和设计等投资额超过50万元人民币(含)的支出。工程采购支出中设备采购、建筑安装工程、工程监理等支出属于政府采购的，应当按照政府采购有关规定执行，需要实行公开招标采购方式的，\" 还应当根据《招标投标法》，履行招标投标程序。工程采购支出由财政直接支付时，各单位要依据年度财政预算、分月用款计划和有关支付凭证(属于政府采购范围的工程项目，还需要按财政部有关规定提供相关的政府采购文件)，提出项目支付申请，填写财政部统一制定的《中央基层预算单位支付申请书》。工程项目中的建筑安装工程、设备采购、工程监理、土地出让金、新增建设用地有偿使用费的支付，由财政部国库执行机构通过代理将资金直接支付到有关收款人。

（3）物品、服务采购支出。物品、服务采购支出，指事业单位采购列入财政部颁发的《政府采购品目分类表》的商品、服务（单项服务购买额不足10万元人民币的购买支出除外），或未列入《政府采购品目分类表》但单件商品或单项服务购买额超过10万元人民币（含）的支出。情况特殊的，经铁道部认定并报财政部批准后可不作为物品、服务采购支出管理。物品、服务采购属于政府采购的，应当按照财政部有关政府采购的规定执行，需要实行公开招标采购方式的，还应当根据《招标投标法》，履行招标投标程序。物品、服务采购支出由财政直接支付时，各单位要依据年度财政预算、分月用款计划和有关支付凭证，提出支付申请，填写财政部统一制定的《中央基层预算单位直接支付申请书》。财政部国库支付执行机构审核支付申请后，及时开具支付凭证，将资金直接支付到收款人账户。

（5）改革事业费会计核算办法。国库集中支付制度下，事业费由财政直接支付或授权机构支付，相应的，反映事业费收入、支出的会计核算作如下改革：各事业单位应在“财政补助收入”科目下，增设“财政直接支付”、“财政授权支付”两个明细科目用于核算事业费收入；在资产类增设“零余额账户用款额度”、“小额现金额度”总账科目用于核算事业费收入、支出；各事业单位的“银行存款”科目，核算内容改变为各事业单位的自筹资金收入、以前年度结余和各项往来款项等。有关事业费收入、支出的具体会计业务为：①对财政直接支付的支出，各单位根据财政国库支付执行机构委托代理银行转来的《财政直接支付入账通知书》及原始凭证(“工资”支出凭代发工资银行盖章转回的工资发放明细表)入账。②对财政授权支付的指出，各单位根据代理银行盖章的《授权支付到账通知书》与分月用款计划核对后记账。③对财政部下达的小额现金账户用款额度，各单位根据银行盖章的《授权支付到账通知书》，与分月用款计划核对后记账。年终决算由各单位负责编制，并逐级汇总，铁道部、二级预算单位汇总资产负债表时，将所属事业单位的数字相加，不作上级与下级“拨出经费”、“拨入经费”相抵冲的账务处理。铁路事业费实行国库集中支付制度是一项系统工程，从铁路事业费管理现状及国库集中支付制度的要求出发，事业费实行国库集中支付制度，应分步骤、分阶段实施，争取用3～5年的时间全面实施事业费的国库集中支付。另外，铁路事业费实行国库集中支付，还需国家有关部门加强国库集中支付宏观环境建设，完善市场运行机制，为国库集中支付制度的实施营造良好的市场环境；理顺财政预算管理体制，明确财政、税务、国库、业务主管部门和预算单位之间的权责关系；进一步改革国库管理体制，与国库集中支付制度配套实施的国库单一账户体系、政府采购制度的改革和完善，包括建立独立的国库会计核算体系和联行清算制度，规范结算，对账和清算行为，确保预算款项的及时入库、支付和结账；加快国库部门的电子化和计算机网络建设步伐，加快财政收入入库和款项拨付，适时反映财政库款的动态。

（二）铁路建设基金试行“国库集中支付”的利弊分析

铁路建设基金是经国务院批准建立，属于国家预算管理的专门用于铁路建设的政府基金，是铁路基本建设资金的主要来源之一。

1、建设项目实行国库集中支付试点的“利”

2、建设项目实行国库集中支付试点的“弊”

六、湖北省交通行业资金管理现状与国库集中支付的关系研究

（一）湖北省交通行业的业务\" 特点

交通部门及其所属行业管理部门与其它行政管理部门一样具有政府行政管理职能和职责，但同时又具有其他行政管理部门所不具备的突出特点：

第一，交通行政管理系统具有管理面广的特点。只要有道路、航道，有车辆、船舶的地方，都必须切实加强交通行政管理，其管理覆盖面必须是全省行政区域的每个角落。因此纳入省级部门预算管理的资金从下到上，从上到下也具有运转周期长，而使用分散的特点。

第二，交通部门又具有管理层次多，管理权限、级次交叉的特点。按基层预算单位一般为一个独立核算单位认定，从省到市（州）再到县（市）应该分别是一级、二级、三级预算单位，而每个级次预算单位之下又都有很多基层预算单位。据初步统计，交通部门纳入部门预算具有独立核算功能的单位有600多个，涉及的规模不一的建设项目有几千个之多。

第三，交通系统具有行政管理与交通基础设施建设、养护、管理并重的特点。属于交通行政管理的事业经费，一般是纳入省级部门预算的预算外资金；而用于修路、架桥、治河、建港和道路客货运站场建设的资金除了交通规费之外，主要靠通过银行贷款，引入外资，集资借款，地方政府自筹和政策扶持等多种渠道解决。因而具有资金需求量大，而资金来源广泛的特点。目前各业管理部门都面临建设任务重，资金需求量大，而资金筹措特别困难的局面。

第四，在省财政厅支持下，交通部门非税收入（即所有交通规费）的征收，解缴、使用已形成了全省统收统支，收支两条线，高效运行的局面。这是实行规范的部门预算，优化公共资源配置，满足社会公共需求，促进社会进步的良好基础。这也是与其它管理部门相比的又一个特点。

（二）湖北省交通行业实行国库集中支付前后的资金管理流程对比分析

实行国库集中支付制度后，交通行业的资金管理发生较大变动。以湖北省为例，实行国库集中支付制度前，交通厅的资金支付程序如表1（略） ④拨款

③拨款

①申报用款计划

湖北省财政厅

湖北省交通厅

基层预算单位

国库

交通厅开户行

实行国库集中支付制度后，湖北省交通厅的支付业务流程图如表

2、表3（略）所示。

对比以上各表，我们可以看出，实行国库集中支付制度，可以提高资金使用透明度，加强了对财政资金全过程的监管，减少资金的滞留和挪用，为预算执行提供了可靠的制度保障，实现了从源头上制止腐败，是反腐败的治本性措施。但是任何一项工作要想顺利进行，必须做到财权和责任相统一，财权是很重要的一部分，如果没有资金的支配、使用权，没有事权和财权的有机结合，就无法承担相应的责任。由于交通行业自身存在许多与其他行业不同的特点，因此这种新的制度改革在交通行业的发展过程中出现以下问题：

1、实行国库集中支付制度改革后，交通行业各单位的业务量大大加大。预算单位的工作内容、工作方式都发生了巨大变化，预算部门不仅要保证原来正常的财务核算和财务管理工作，还要组织各单位编制采购计划，编报分月用款计划，进行支付申请等工作。

2、实行国库集中支付制度改革后交通部门不能自主把握资金的运作，各种审批手续繁杂，资金的及时到位不能保障，特别是基本建设资金到达的滞后会影响整个工程的进展。

3、实行国库集中支付制度改革前，商业银行愿意向交通行业提供贷款，是因为交通行业大多数项目属于国家基本建设项目，银行承担的各种风险均较小。而改革后，单位在开户行账户上没有存款余额，银行存款资金减少，导致没有足够的资金用于贷款，使银行存贷比指数大大降低，收入锐减，反而增加了银行的贷款风险，银行将很难再给交通部门提供贷款。

4、即使采用财政授权支付模式，预算单位获得了一定的支付额度，但在向商品劳务供应商支付货款时，支付代理行首先要垫付资金，从而导致预算单位的账户上表现为负值，代理行只能在一天结束后才与国库进行清算，虽然能够取得一定手续费，但是大大限制了其资金的流转。

（四）大一统的国库集中支付对交通行业的不利影响

按照政府的职能部门分工，交通部门具有其特殊性，如在现阶段完全以发达国家模式进行规范的国库集中支付制度改革，可能会有较大困难。以湖北省交通行业为例，湖北省交通厅除负责一般行政单位的各项管理工作外，还负责交通规费征收、交通基础设施建设养护及筹融资等工作，既行使行政事业单位管理职能，还具有建设项目筹融资、经营管理等特殊职能。在现阶段，如果实行一个单位一个零余额账户的财政授权支付和由财政将资金直接拨付到用款单位的财政直接支付的支付方式，将会对交通事业的发展产生较大的影响。

1、对交通建设筹融资工作的影响

一是改革后取得银行贷款没有保障。根据银行贷款内部管理的有关规定，合适的存贷比指数是商业银行向企事业单位贷款的重要依据，如实行零余额账户的授权支付，单位银行账户没有存款余额，没有合适的存贷比指数，银行将很难再给交通部门贷款。

二是改革后无法达到银行对贷款资金担保的要求。湖北省交通厅和省公路局的贷款是通过交通规费资金（即收取的政府性基金和预算外收入）担保取得的，这种担保是以贷款主体（省交通厅、省公路局）银行账户上的存款余额为基础的，一旦银行存款余额为零，银行无法从交通部门银行账户上扣本扣息，担保将无法履行，从而加大银行的信贷风险，降低省交通厅及省公路局的贷款信誉度。如果用于担保的规费资金全部上缴省财政（国库和财政专户），要想继续通过这种方式融资，就会导致银行存款账户主体的变更（由交通变为财政），银行可能会要求省财政厅行使担保职能，而行政单位是不能提供经济担保的，那么交通建设资金的筹措将很难解决，特别是路网工程的贷款无法筹集。

三是改革后无法满足银行对信贷资金监管的要求。以收费还贷公路为例，银行在公路建设期的贷款投入，要通过公路营运期的通行费收入来实现投资收益，但根据国家的收费政策，这部分收入属于预算外收入，应全部纳入财政专户进行管理。按照以前的资金拨付方式，银行可以对财政返回的通行费现金流进行监管，如果实行零余额账户的财政授权支付或财政直接支付，全部资金不通过贷款银行的现有账户，存留在国库或基层用款单位，因而商业银行是无法对国库或财政专户资金进行监管的，从而无法对各自的投资收益进行监管。

四是对银行信誉评级的造成影响。银行的贷款规模、贷款期限等是根据贷款单位的信誉确定的。一直以来，湖北省交通厅和省公路局的信誉等级都是AAA级，如果实行彻底的国库集中支付制度改革，省交通厅和省公路局账户上没有银行存款余额，没有资金的现金流量，银行信誉评级的许多指标可能会为零，这将会严重影响银行对省交通厅和省公路局的信誉评级，从而严重影响贷款规模和期限，不利于交通建设的筹融资工作。

2、对交通系统现有会计核算体系的影响

交通部门点多线长面广，情况复杂，所管辖的业务和范围也较大。湖北省交通行业，从主要业务方面，有交通规费的征收，有公路水路的建设养护\" 和管理，有道路运输和安全的管理，还有工程质量的监督等；从管理范围方面，有厅机关本身，厅直属业务局和厅直单位，市州县交通、公路、运输、征稽、港航系统，这么庞杂的系统没有一个完善的核算体系和办法是很难想象的，因此湖北省交通系统根据国家目前有关财经制度和办法进行会计核算，形成了一套健全有效的会计核算体系：省交通厅作为全省交通部门规费资金的收支一级核算主体，对全省各项交通规费的收支进行核算，全面反映交通系统的总收入和总支出；交通厅厅直二级单位分别对本单位及系统规费资金的收支进行核算；各市州县基层单位则分别对本单位规费资金的收支进行核算。因各级交通部门是独立核算单位，这种核算体系能较全面地反映整个交通部门和各级独立核算单位的收支全貌，有利于交通主管部门及时了解资金的使用情况，全面反映会计信息。近些年来由于有这一整套的会计核算系统作保障，湖北省交通厅目前尚未发现严重违纪违规现象。

实行国库集中支付制度改革后，将会对交通行业的会计核算体系形成较大的冲击和影响，既不能全面、及时反映交通部门的收支情况，也不利于资金的监管和核算。主要表现为：

（1）目前进行的国库集中支付制度改革是针对行政单位和完全的事业单位，其会计核算体系要么按照行政单位执行，要么按照事业单位执行，有其固有的体系。而交通行业不同于一般的单纯的行政和事业单位，是既有行政单位，又有事业单位，属性上无法分开，发生业务时，究竟应该怎样进行会计核算，目前还没有针对这一特殊问题的解决方案，使交通部门无章可循。

（2）在进行具体核算时，若采取财政直接支付方式，一级单位对二级单位、二级单位对三级单位的拨款将由财政直接拨付，财政将资金直接拨付到基层用款单位后，在会计核算上只给一级或二级预算单位一联“入账通知书”备查，此联不能作为收支核算的账务处理依据，只能作为备查账，这样一方面造成一级或二级预算单位的财务账收支无法平衡，会计核算不全面，另一方面影响了资金的及时监控；若采取财政授权支付方式，一级单位对二级单位的拨款将由银行直接通过二级单位零余额账户拨付，一级单位将无依据进行收支的账务处理，二级单位和基层单位的支出业务无法在一级单位财务账上反映，这样也会造成一级预算单位的财务账收支无法平衡，更不利于一级单位及时了解资金的使用情况。

3、实行直接缴库对交通规费征收水平的影响

交通规费征稽部门通过对每辆车、每艘船进行单车单船按月征收上解，最后集中省级财政成为交通基础设施建设的资本金的主要来源。由于车辆、船舶流动性大，征收困难，必须经常上门上路下河催收，车（船）主主动缴费率不到30%，如果取消收入过渡户实行直接缴库，将加大交通规费征收工作的难度，对费收工作造成不利影响，从而影响交通部门资本金筹集力度。以公路规费征管工作为例，有以下四点不容忽视：

（1）规费征收实行直接缴库将延长车主缴费时间，加重车主经济上负担，激化征缴矛盾。

（2）公路规费实行直接缴库与现行的上户上门征收方式不相适应。

（3）公路规费征收实行直接缴库，将使偷逃拖欠公路规费的行为重新抬头，从而导致公路规费的大量流失。

（4）公路规费征收实行直接缴库后，如果遇到退费情况，由于财政退库手续可操作性不强，退费的及时性将得不到保障。

4、对交通部门宏观调控能力的影响

实行国库集中支付制度后，财政部门将资金直接拨付到项目上去，交通部门对项目的质量、进度、安全等方面的宏观调控能力将大大降低。而公路、水路交通建设又不同于一般建设项目，是一个全方位的互通网络，必须进行统筹规划，因此省级交通部门必须具有资金的使用权、调度权，才能协调各地、各方面的局部利益，调动市（州）、县（市）等地方政府的积极性，按照国家和省统一的公路网布局进行建设和养护。

5、对交通部门应对突发事件能力的影响

交通部门的养护任务重，资金量大，水毁等突发性事件较多，每天均必须进行补坑槽等小修保养工作，如果按照一般的每月一次的国库集中支付方式，难以保证资金的及时足额拨付，从而影响工作的正常开展。

6、影响交通专项资金的使用效率

交通部门资金使用量大，建设项目单位和资金使用单位多（一年交通部门有几千个建设项目和600多个部门预算单位），如果实行省级财政国库集中支付，财政部门的审核任务量将大幅增加，加上不可避免的人为因素的影响，将严重影响交通建设资金的周转速度和使用效率，使目前本已很紧张的建设资金更加难以到位。另外，还将增加资金运行成本，如必须增加大量的人力物力，应付申报、审核、请款等工作，且各项目单位和资金使单位将增加大量的差旅费，用于请款等工作。

7、影响交通部门的责权利相统一的管理体系

《中华人民共和国公路管理条例》明确规定国道建设及养护委托省交通部门负责实施，省道及以下公路的建设及养护由省交通部门负责实施。多年来，国家赋予交通部门以事权，同时也赋予交通部门对交通规费统收统支权，这是交通基础设施建设事业赖以发展的基础。如果不从交通的实际情况出发实行一个模式的国库集中支付方式，将形成“财政给多少钱交通办多少事”的被动局面，不利于发挥多个方面的积极性。只有财权与事权相结合，才能发挥交通和财政等多个方面的积极性。多年来，交通部门按照国家和省政府以及财政部门的要求，对交通规费实行统收统支、收支“两条线”管理，编制部门预算，资金进入省级金库，支出由省财政厅按照批准的部门预算拨付到省交通厅，省交通厅再根据预算拨付到项目单位和用款单位，已形成了一套完整的管理体系。事实证明，由于发挥了财政、交通两个部门的积极性，同时交通部门有一套完整的管理体制和一支熟悉业务管理队伍从事此项工作，因此取得了较好的成绩。

七、湖北省交通行业实行财政国库集中支付的政策性建议

（一）交通行业实行财政国库集中支付资金范围界定

交通厅直属的主要单位是事业单位，资金来源绝大多数是以规费收入返还或再分配为主，其他资金来源为辅，资金来源因其规费的多样性而渠道多样化，有些单位虽然能做到日常收支相抵，但重大工程项目依然要依靠国家财政扶持。这些事业单位的财务活动同交通厅的财务资金之间存在着密不可分的关系，其财务管理和会计核算除应受到国家预算管理部门的指导和约束，还应服从交通厅的全局安排。

交通行业的资金来源的性质各异，其支出也应采用不同的管理方式。在整个资金来源中，按其性质可分为财政性资金和非财政性资金，财政性资金又可区分为预算内和预算外两部分。非财政性资金主要有经营收入和其他收入等，对这部分资金管理和使用不应纳入集中制服的范围，即依然采用分散支付方式，各预算单位通过各自设在商业银行的账户，实现对各项事业活动和经营活动的支付。其财政性资金包括财政预算内资金、纳入财政预算管理的政府性基金、纳入财政专户管理的预算外资金，具体内容是：财政补助资金（如财政支付的职工工资、工程建设费、公用经费等）、事业收入形成的预算外资金、来自交通建设基金的有特定用途的专项资金等。这部分财政性资金不论是预算内还是预算外的都应该全部纳入国库单一账户管理。铁路预算单位的资金来源中，主要是本单位事业收入等预算外资金和经营收入等非财政性资金，财政性资金比重较低，因此在实行国库集中支付制度改革过程中，要充分考虑铁路部门的资金特点。财政性资金应逐步直至全部纳入国库单一账户管理。非财政性资金（上级单位补助收入、经营收入以及其他收入等）不能纳入集中支付的范围，仍要采用分散支付方式，各预算单位通过各自设在商业\" 银行的账户，实现对各事业活动和经营活动的支付。其纳入国库集中支付的部分应实行财政授权支付方式，这样更适合铁路预算单位对资金的使用需求。

（二）建立健全网络信息平台

国库集中支付制度改革是一项十分复杂综合性很强的工作，需要财、税、库、行等部门密切协作、大力配合，要建立计算机网络系统，使财政、税务、国库、会计核算中心和各支出部门之间形成网络体系，达到互相监督，相互制约，共享资源，提高效率。而我国以财政部门为中心的预算资金管理信息平台还不健全，大部分刚开始实行集中会计核算，而距离真正做到事前、事中和事后全方位监控并与政府采购相结合的信息平台标准尚有很大差距。为了实现垂直化财务管理，以及对预算资金管理，应构建新型的财务信息系统。该信息系统是以财政部门为核心建立财务信息处理中心，通过一个高效、安全、快捷的现代信息技术网络将各预算执行单位与财政部门的国库支付中心、政府采购部门、商业银行联系起来，满足资金预算、控制、异地实时查询、统计、分析和监督管理等要求。真正实现政府一盘棋、财政一盘账、财务信息实时在线、财务控制由事后控制转为事前控制的具备真正远程化数据管理能力的先进、稳定、安全的财政管理系统。

国库集中支付的实现完全依赖于高效成熟的国库集中支付资金管理信息系统的支持，而信息平台在连接财、税、库、行等的运行过程中，有可能会出现各种网络问题，如果一旦发生，后果不可预料，存在较大风险，财政部门应充分考虑各种可能，确定应急方案，当出现网络故障时，能够及时调整，尽可能减少损失，使国库集中支付能高效顺畅进行。

（三）确立交通部门会计核算体系办法

交通部门的单位性质比较复杂，不同于一般单纯的行政单位，交通厅不能够完全按照行政单位的核算办法进行会计核算。若按照原来的核算体系不变，只反映交通厅发生的业务，其他的不做反映，其差额该怎么核算？而且并不能清楚其下属部门资金的使用情况，无法对整个资金的使用情况进行有效的监督。

若改变整个核算体系，该怎样建立一套新的体系，使其能把行政单位与事业单位的会计核算体系相融合，以满足国库集中支付制度在交通行业改革实践的需要。

针对交通部门的特殊性质，财政部应尽快出台有关法律法规等文件（如会计法，相关科目该怎样核算），制定确立相应的会计核算体系，解决目前交通行业核算体系的基础问题，这是当前交通部门急需解决的问题，以使交通行业实施国库集中支付制度改革能顺利进行。

（四）解决交通部门贷款问题

目前财政上资金有限，所批复的用款额度往往不能满足正常的开支需要，而交通部门又是关系国计民生的基础性行业，必须有充足的资金用于各种基础设施的建设、管理和维护等工作，因此，建设资金大量还是需要靠贷款解决。根据银行贷款管理的有关规定，合适的存贷比指数是商业银行向企事业单位贷款的重要依据，实施国库集中支付后，单位银行账户上没有存款余额，没有合适的存贷比指数，交通部门将无法从银行获得贷款。若担保的规费资金全部上缴省财政（国库和财政专户），要想继续通过这种方式融资，银行可能会要求省财政厅行使担保职能，而行政单位是不能提供经济担保的，这样贷款问题就不能解决。

因此，财政上应尽快出台有关规定，是否考虑对《商业银行法》做些修改，或者能有其他的筹款途径，使交通部门可以取得大量的资金，保障国家交通事业的顺利发展。

（五）批准设立交通特设账户

交通行业由于系统复杂，业务广泛，如果只设立每日清零的财政零余额账户进行授权支付或者由财政直接支付，而不在账户上保留任何资金，可能会对交通部门目前的行业纵向管理带来更多的问题，因此建议财政部门批准交通行业设立特设专户，在省级交通部门的银行账户上留存一定资金，用于意外支出、公路、港口的临时性维护支出、基建设施的水毁抢修支出等。

（六）非税收入实行集中汇缴

建议对交通部门的非税收入的收缴按集中汇缴方式，由交通部门的执收单位将规费资金逐级上解到省交通厅，由省交通厅按照有关规定将所收款项集中缴入省级财政专户和国库。

（七）对不同类型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。对交通预算单位而言，就是预算单位按照批复的部门预算，按月向财政部门报送资金使用申请。预算单位实际发生支付业务时，向财政国库集中支付中心提出申请，支付中心根据批复的部门预算或资金使用计划及相关要求对支付单位严格审核无误后，向代理银行发出支付令，通过代理银行进入全国银行清算系统实行清算，直接将财政资金从国库单一账户支付到收款人（商品和劳务供应者）或用款单位账户。可实行财政直接支付的支出包括：

①工资支出、大宗物品和服务的购买支出、工程采购支出以及上级对下级的专项转移支付等，直接支付到收款人。

②上级对下级的一般性转移支付（税收返还、原体制补助、过渡期转移支付、结算补助等）、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。

（2）财政授权支付。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。这种方式与过去层层拨款的主要差别是，钱不是从使用单位的原有账户上走，而是以财政部为预算单位，在商业银行开设的使用单位零余额账户上支付。这样，每一笔资金支付对使用单位是透明的，对中央银行和财政部门也是透明的。这种支付方式主要适用于经常性的支出。财政授权支付是更适应交通预算单位特点和资金使用需求的方式。

交通行业的路网建设、养护和管理业务是跨区域的，事物性活动频繁，开支内容广泛，且多数项目较为零散，支出情况复杂，若要保证每项支出的合理性，必须由交通部门根据其客观需要合理安排和支付资金。另外，交通部门承担的国、省道干线的建设、养护和管理任务具有很强的专业性和特殊性，多数采购项目专用性强，数量单一，不宜纳入政府采购的目录，所以难以通过政府采购及时有效的进行。且财政直接支付原则上每月只能申请一次，加上审批手续烦琐，势必影响预算单位的工作的顺利进行。

财政授权支付方式能减少资金申请和拨付环节，每月能在财政授权范围内进行多次支付，保证交通预算单位资金使用的自主权和资金支付的及时与便利，比较适合交通行业的条块管理模式，同时财政授权支付方式能提高资金的使用效率。

（八）根据资金的不同性质进行管理

第一，在费改税之前，考虑目前交通部门建设任务大，贷款筹资任务繁重的实际情况，对交通预算外资金（包括收费还贷公路通行费、公路运输管理费、车辆过渡费、水路交通规费），其收入上解到省财政厅预算外资金专户，其支出由省财政厅按批准的预算项目和用款计划拨付到交通特设账户上。

第二，对财政预算内安排给交通部门的财政资金和收取的政府性基金（包括公路养路费、公路客运附加费和公路货运附加费）实行两种管理方式。总的原则是均实行国库集中支付改革，区分使用性质采取不同的管理办法：一是对财政预算内安排的资金、政府采购资金、省管重点工程资金、厅直单位使用的资金由省财政厅直接支付；二是对于政府性基金中其他用途的资金，如交通系统管理资金、路网建设资金、通村公路补助资金等，由省财政厅划转到特设账户上，再由交通厅严格按照批准的部门预算进行拨付和管理，省财政厅加强资金监管。这样既符合国库集中支付改革的精神，又比较实事求是，解决了交通部门筹融资困难，有利于交通事业的发展。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn