

国库集中支付管理手册

主编：刘铭真（中央财经大学教授）

当代经济出版社

国库集中支付管理手册

主编：刘铭真（中央财经大学教授）

书 名：国库集中支付管理手册
主 编：刘铭真（中央财经大学教授）
版 号：ISBN 7 - 80157 - 170 - 3/R · 170
出版发行：当代经济出版社
出版日期：2006 年 12 月
定 价：38. 00 元

前 言

近年来，党中央、国务院十分重视财政国库管理制度改革工作，党的十五届六中全会《中共中央加强和改进党风建设的决定》明确提出了“推行和完善部门预算、国库集中收付、政府采购和招投标等制度”的要求。国家开始全面部署和积极推进财政国库管理制度改革，在有关部门的支持和配合下，改革工作取得了明显的成效。财政国库管理制度改革的目的是建立以国库单一账户体系为基础、以国库集中收付为主要资金缴拨形式的现代国库管理制度。这项改革，是国家预算执行和财政管理制度的重大制度创新，是一场革命。

国库集中收付制度是市场经济国家普遍实行的现代国库管理制度。推行国库集中收付制度改革，进一步与国际惯例接轨，是构建社会主义公共财政框架的必然要求。实行国库集中收付有助于从根本上减少财政资金拨付的中间环节，缩短资金在途时间，及时、足额将财政资金拨付给用款人或用款单位，从源头上预防财政性资金在拨付过程中被截留、转移、挪用等现象发生。实行国库集中收付制度，就是将所有财政性资金统一集中到国库单一账户，收入直接缴入国库或财政专户，支出由国库直接支付到商品和劳务供应者或用款单位，是“直通车”式的拨付，不再经过主管部门层层下拨。这样做，有利于加强对政府财政性资金的统一调度和管理，从根本上改变资金分散管理，部门、单位多头开户，“小金库”泛滥等？乱乱局面，也有利于从源头上、制度上防治腐败。

为了进一步深化和推广改革经验与成果，保证国家政策和制度的贯彻落实，使更多的人了解和掌握改革的制度规定和管理办法，为各级财务人员提供简便、实用、操作性强的指导意见，我们特组织国内知名专家、教授和学者，编写了《国库集中支付管理手册》一书，

本书从财政国库制度改革、预算单位银行账户的设立、用款计划的申请、财政直接支付和财政授权支付的操作程序及会计核算、资金管理、会计报表编制等方面，对国库集中支付改革的有关内容进行了系统的阐述。书中列举了大量工作中的实例，内容丰富，资料详实，具有较强的实用性和可操作性。

本书编写过程中参考和借鉴了国内外部分文献，谨向著作者们致以谢意！由于编写时间仓促，书中难免有不足之处，敬请广大读者批评指正。

编 者

2006 年 11 月

目 录

第一章 国库管理制度概论.....	1
第一节 财政国库管理制度改革的背景.....	1
第二节 财政国库管理制度改革的必要性.....	9
第三节 财政国库管理制度改革的主要内容	11
第四节 财政国库管理制度改革的基本情况	15
第二章 国库单一账户管理	19
第一节 国库单一账户概论	19
第二节 预算单位零余额账户的设立	21
第三节 国库单一账户的使用和管理	30
第三章 用款计划管理	32
第一节 用款计划的概念和范围	32
第二节 用款计划的编报依据	33
第三节 用款计划的编报程序和方法	36
第四节 用款计划编报实例	44
第五节 用款计划注意事项	59
第四章 财政直接支付	61
第一节 财政直接支付的概念和范围	61
第二节 财政直接支付程序	64
第三节 财政直接支付操作实例	75
第四节 财政直接支付的会计核算	98
第五节 财政直接支付会计核算案例.....	100
第六节 财政直接支付的注意事项.....	105
第五章 财政授权支付.....	107
第一节 财政授权支付的概念和范围.....	107
第二节 财政授权支付程序.....	108

第三节	财政授权支付操作实例	116
第四节	财政授权支付的会计核算	122
第五节	财政授权支付会计核算案例	128
第六节	财政授权支付的注意事项	148
第六章	专项资金财政直接拨付	154
第一节	财政直接拨付与财政直接支付辨析	154
第二节	车辆购置税交通专项资金财政直接拨付	155
第三节	政府采购资金财政直接拨付	164
第七章	年终预算结余资金的管理	169
第一节	年终预算结余资金的概念和范围	169
第二节	年终预算结余资金的确认程序和数额	170
第三节	年终预算结余资金的使用	173
第四节	年终预算结余资金的会计核算	176
第八章	会计账册和会计报表管理	181
第一节	会计账册管理	181
第二节	会计报表管理	192
第九章	国库集中收付管理相关制度和文件	211
	财政部关于编制2004年中央和地方财政决算(草案)的通知	211
	财政部关于印发《2004年度部门决算报表》的通知	216
	财政部关于印发《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法补充规定》的通知	219
	财政部关于印发《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》的通知	221
	财政部关于印发《地方财政实施财政国库管理制度改革年终预算结余资金会计处理的暂行规定》的通知	228
	财政部关于中央预算单位财政授权支付业务的补充通知	229
	财政部关于印发《财政国库管理制度改革年终预算结余资金管理暂行规定》的通知	231
	财政国库管理制度改革试点年终预算结余资金管理暂行规定	

.....	232
财政国库管理制度改革试点方案.....	240
财政部关于财政国库管理制度改革单位年终结余资金额度处 理有关问题的通知.....	247
财政部关于印发《财政国库管理制度改革单位年终结余资金 账务处理暂行规定》的通知	248
财政国库管理制度改革单位年终结余资金账务处理暂行规定	249
财政部中国人民银行关于调整国库集中支付有关支付凭证和 报表格式的通知.....	251
国库集中支付代理银行垫付资金计息管理暂行办法.....	255
财政部中国人民银行关于印发《预算外资金收入收缴管理 制度改革方案》的通知	258

第一章 国库管理制度概论

改革开放以来，我国财税体制进行了一系列改革。2001 年以前的改革重点是调整收入分配关系，基本未对预算管理和国库管理制度进行大的调整。随着社会主义市场经济体制下公共财政的建立和发展，这种在传统体制下以多头设置账户为基础、分散进行的资金缴拨方式，已经不适应新形势下加强预算管理的需要，也不适应国库集中收付制度的发展要求，显露的弊端越来越突出。因此，必须对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、以国库集中收付为主要资金缴拨形式的财政国库管理制度。

第一节 财政国库管理制度改革的背景

财政管理体制是国家管理、规范财政分配关系，划分各级政府之间财权和财力或同级政府各财政职能机构之间职责分工的根本制度。国库管理制度作为财政管理体制的重要组成部分，与财政管理体制的改革息息相关。

中华人民共和国建立初期到 1980 年以前，我国的财政管理体制与长期高度集中的计划管理体制相适应，实行的是“统收统支、收支两条线”的管理办法，即单位的一切经费开支靠财政拨款解决，有收入要全部上缴财政。这种管理体制下的特点是集中管理，有利于资金的统一安排，会计核算一般只进行经费收支的核算，这在当时计划经济体制下还是比较适宜的。但是，这种管理方式也存在一定的问题，即统得过死，管得过细，单位吃国家“大锅饭”，职工吃单位“大锅饭”，这不仅造成资金、资源、人才、技术的浪费，也增加了国家财政开支，不利于提高资金使用效益。

1978年党的十一届三中全会召开，中国进入了改革开放的新时代，以集中为主要特征的传统财政管理体制作为分配领域的关键环节，率先成为改革开放的突破口，经历了多次改革。1994年的分税制财政管理体制变革，成为我国财政管理体制上的一次卓有成效的制度创新，初步建立起了与社会主义市场经济发展相适应的财政管理体制和运行机制。此后，在实际运行过程中又进行了一系列的调整，使分税制财政管理体制的内容不断丰富。

一、以“包干”为主要特征的财政管理体制变革

1980年~1993年，政府间财政分配关系调整的共同特征就是“包干”，因此，这一时期的财政管理体制统称为“包干”体制。从1980年、1984年的“划分收支、分级包干”体制，到1985年~1987年的“划分税种，核定收支，分级包干”体制，再到1988年~1993年实行的包干财政体制，都是在特定历史条件下进行的。每一次改革都是对原有体制某种程度的改善，在保证改革开放的顺利进行和国民经济持续、稳定发展等方面发挥了重要作用，对克服财政困难也产生了积极影响。

伴随经济的发展和改革的深化，“包干”体制越来越不能适应形势发展的需要，弊端也日益明显：体制形式不统一、不规范，出现财力分配不合理现象；体制的政策目标不明确，对产业结构的调节作用难以发挥；中央政府的宏观调控缺乏必要的财力基础；政府间事权划分存在交叉、重叠问题。

1989年1月，经国务院批准，财政部颁发了《关于事业单位财务管理的若干规定》，1992年，财政部又颁发了《关于加强事业单位收入财务管理的规定》，根据事业单位经费自给水平，对事业单位的预算管理也进行了改革，将事业单位财务管理划分为三种预算管理形式，即全额预算管理、差额预算管理和自收自支管理，并提出有条件的全额预算单位应逐步向差额预算管理单位过渡，差额预算管理单位应逐步向自收自支管理单位过渡，自收自支管理单位应向企业过渡。

上述三种预算管理形式及其过渡的规定，打破了传统的“大锅饭”的管理体制，有利于调动单位和职工增收节支的积极性，对于改变国家财政统收统支、大包大揽的事业财务管理体制，支持和鼓励有条件的事业单位合理组织收入，多渠道筹措资金，促进事业发展等方面起到了积极作用。为适应当时财务管理体制改革的需要，在会计核算上也出现了多种核算办法，有的单位对财政拨款部分采取收支核算，对综合经营部分则进行成本费用的核算，也有的单位将综合经营部分完全比照企业会计核算办法进行核算，实行内部企业化管理。但是，受当时事业单位管理体制的制约，财务会计改革仅仅是围绕单位的“收支”来进行，就收支论收支，没有把财务会计改革同强化和调整财政职能结合起来，同整个经济体制改革结合起来，不能适应资金来源渠道增多、综合经营项目多种多样和单位组织形式复杂化的客观需要。

二、以分税制为主体的财政收入管理体制改革的

为了加快建立社会主义市场经济体制，进一步理顺中央与地方的财政关系，更好地发挥国家财政的职能作用，增强中央的宏观调控能力，1994年以后，我国在财政收入管理方面推出了以分税制为主体的一系列改革，主要有四项：财税体制改革，所得税收入分享改革，税费改革，“收支两条线”管理改革。

1. 财税体制改革

财税体制改革的重点是工商税制改革和分税制改革，即收入管理体制的改革。工商税制改革主要是简化税种，从过去的30多种简化为18种，建立以增值税为主体、消费税和营业税为补充的新的流转税制；统一内资企业所得税制，建立内外统一的个人所得税制，从而形成以流转税、所得税为主体，多税种、多环节、多层次调节的复合税制体系。分税制改革核心是进一步理顺中央与地方的财政分配关系，更好地发挥国家财政的职能作用，增强中央的宏观调控能力，其基本内容是：按照中央与地方政府的事权，合理确定各级财政的支出范

围；根据事权与财权相结合的原则，按照税种统一划分中央税、地方税和中央地方共享税，并建立中央和地方两套税收征管机构；科学核定地方收支数额，逐步实行比较规范的中央财政对地方的税收返还和转移支付制度；建立和健全分级预算制度，硬化各级预算约束。财税体制改革以来，国家财政收入呈现大幅度稳定增长的态势。

随着国家对财税管理体制进行的重大改革，特别是《企业财务通则》和《企业会计准则》以及相关的财会制度的出台，1996年，经国务院批准，财政部又颁发了《事业单位财务规则》，并于1997年1月1日起在全国施行。1997年，财政部又出台了《事业单位会计准则》，取消了“三种预算管理形式”，改为实行“核定收支、定额或者定项补助，超支不补、结余留用”的预算管理办法，定额或者定项补助标准根据事业特点、事业发展计划、事业单位收支状况，以及国家财政政策和财力可能确定。

2. 所得税收入分享改革

1994年财税体制改革时，由于当时现代企业制度改革没有完全展开，政府机构改革有待深入，在国有企业分别由部门和地方政府主管的情况下，所得税收入仍按隶属关系划分，难以马上实施改革。随着社会主义市场经济体制的逐步建立利经济社会的不断发展，按隶属关系划分所得税收入的问题凸现出来。企业所得税按隶属关系划分，一定程度上导致一些地方政府为追逐税收利益搞地方保护主义和重复建设，阻碍企业的兼并改制，特别是阻碍了深化企业重组改革，制约了经济结构调整，不利于提高国有经济的整体素质和国有企业的竞争力，也不利于平衡地区间财力差距。为解决这个问题，进一步完善财税体制，实现邓小平同志“共同富裕”战略构想，从我国政治、经济和社会发展全局需要出发，必须改革按现行隶属关系和税目划分所得税收入的办法，实施所得税收入分享改革。所得税收入分享改革是财税体制改革的深化，其主要内容是：除少数特殊行业或企业外，绝大部分企业所得税和全部个人所得税（包括对个人储蓄存款利息征收的所得税）实行中央与地方按比例分享，分享范围和比例全国统一。改革后，中央从所得税增长中多分享的收入，全部用于增加对地

方。主要是对中西部地区的转移支付。所得税收入分享改革，加快了区域经济的协调发展。

3. 税费改革

收费的大量存在，不仅增加了社会的负担，还造成了国家税收的流失，而且有的地方和部门巧立名目乱收费，更滋生了腐败现象。中央决定进行税费改革，就是对各种收费、基金区分不同类别和不同情况，采取“一清、二转、三改、四留”的改革措施。税费改革，理顺了不合理的分配关系。

“清”，就是根据转变政府职能和建立公共财政的要求，在对现行收费进行全面清理整顿的基础上，坚决取消不合法、不合理的收费项目。

“转”，就是按照政企分开的要求，将一些不再体现政府职能的收费，转为经营性收费，如道路收费、桥梁的车辆通行费等，对其所得收入依法征税。

“改”，就是将一部分具有税收特征的收费，按照优化税制结构的要求，改为相应的税收，纳入政府税收体系。

“留”，就是保留少量的符合国际惯例和国际条约的收费，以及政府对社会实施特定管理或提供特殊服务收取的规费，对重新核定的收费进一步明确标准并实行规范化的财政管理。

4. “收支两条线”改革

如果说税费改革的目的是对那些不合法、不合理的收费予以清理整顿，理顺了分配关系的话，那么，“收支两条线”管理改革在收入方面则是对那些合法合理收费收入实行收缴分离，纳入财政预算或实行财政专户管理。改革的主要内容是：取消现行各执收单位自行开设和管理的各类预算外资金收入过渡账户，改由财政部门在委托的代理银行为执收单位开设预算外资金财政汇缴专户，该账户只能用于预算外资金的收入收缴，不得用于执收单位的支出；规范预算外资金收入收缴程序，使用统一、规范的执收票据，实行直接缴库和集中汇缴两种方式；建立健全预算外资金收入收缴监管机制和财政部门内部监督机制，保证预算外资金及时、足额缴入财政专户。“收支两条线”管理改革意义重

大，一是有利于全面、真实地反映政府的收入状况，实现预算内外资金统筹安排，增强政府的宏观调控能力；二是有利于规范政府的执收行为，从机制上制止乱收费，最终取消“预算外收入”。

财政收入管理体制的这四项改革各有侧重，相辅相成，目标是致力于构建适应社会主义市场经济发展要求的以税收为主、少量规范化收费为辅的公共财政收入体系。财税体制改革重在建立财政收入稳定增长的机制，增强中央政府的宏观调控能力；所得税收入分享改革是财税体制改革的进一步完善，重在协调区域经济发展，均衡地区间财力分配；税费改革重在清理整顿乱收费，规范税费关系，增强政府调控能力；“收支两条线”管理改革，从“收入”的角度讲，主要是规范预算外收入收缴和支出的规范统一管理。

以分税制为主体的财政收入体制改革，从收入方面初步理顺了中央与地方之间的分配关系，增强了中央财政的宏观调控能力，迈出了向公共财政转变的第一步。但整个财政体制的改革是一个宏大而系统的工程，在财政支出管理方面，旧体制所造成的预算不够统一和规范、预算软约束、财政支出效益不高问题日益突出。建立公共财政体系，很重要的任务之一就是要建立公共支出体系，全面推进财政支出改革。

三、以部门预算为主要内容的财政支出管理体制改革的

加强财政支出管理，确保财政资金运行的安全、可靠、准确、高效，是有效贯彻国家政策意图、发挥宏观调控职能作用的重要手段。以部门预算、国库集中收付和政府采购为内容的新时期财政管理体制三项改革，全面推进了财政支出管理体制改革的进程。

1. 部门预算

1999年6月，审计署代表国务院在九届人大第十次会议上所作的《关于1998年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》，和1999年12月25日，全国人大常委会通过的《关于加强中央预算审查监督的决定》，针对中央财政预算管理中存在的问题，就进一步改进和规范中央预算编制工作提出了明确要求：“要严格执行预

算法，及时批复预算”；“要细化报送全国人大审查批准的预算草案内容，增加透明度”。财政部决定，以贯彻全国人大的要求为契机，从改革预算编制方法着手，逐步推进我国预算管理改革，经国务院批准，在广泛征求部门意见的基础上，提出了《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》，并着手实施部门预算改革。

经过几个年度的不断改革，中央财政预算管理从形式到内容都发生了巨大的变化。部门预算改革的主要内容是：

(1) 规范预算编制的内容、方法、时间和程序。各预算单位要将本单位全部经费收入支出情况统一编制一本部门预算，不留缺口；编制的预算必须细化到单位和项目；财政部需将中央预算草案和中央单位的部门预算一并提交全国人大进行审批；预算批复之后，原则上不再调整，预算追加调整等变更要上报国务院审批。

(2) 进行定员定额和项目预算试点工作。逐步开始试行零基预算，即按照各预算单位编制情况和定员定额支出标准核定人员经费和公用经费预算，按项目编制事业专项、基建、科技三项费等支出预算。在 2001 预算年度选择国家计委、外经贸部、科技部等 10 个部门进行定员定额和项目预算试点工作的基础上，2003 预算年度在中央部门全面推开。

(3) 推进预算科目的改革试点。我国预算科目体系是 20 世纪 50 年代仿照前苏联模式建立的。为适应预算管理的需要，财政部对预算科目体系进行了改革，还对预算列支范围进行了调整，制约了不规范的支出行为。按照新的预算科目体系，预算编制大大细化，为推进政府采购和国库集中支付改革提供了必要的前提。

实行部门预算改革了预算编制方法，细化了部门预算的编制内容，有利于结合推进政府收支分类改革和深化“收支两条线”改革，在完善零基预算和综合财政预算的基础上，统筹安排预算内、外资金，制定科学合理的定员定额标准；有利于贯彻党中央、国务院的“依法治国”方针，使部门预算编制程序规范、严格、公开、透明；有利于单位规范、合理、合法、高效地使用财政资金，提高资源配置效率。

2. 国库集中收付制度

实行国库集中收付制度，就是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，从而规范收入的收缴和支出的拨付程序。根据这个制度，今后所有的财政支出都将由财政部门按照预算统一拨付用款单位和项目（政府采购项目直接拨付供应商），不再经过主管部门和单位。这项改革是涉及整个财政管理的基础性改革，贯穿于预算执行的全过程，是国家预算执行和财政管理制度的重大创新，是规范财政性资金管理最彻底、最完善、最可靠的模式。它不仅关系到预算执行能否规范，影响到预算执行的质量，而且涉及到财政资金使用的追踪问效。这项改革措施要求部门预算更加清晰、更加细化、更加规范。它对解决财政收入容易流失，财政支出监督弱化，财政资金使用过程中的截留、挤占、挪用等问题具有重要意义，从而确保财政资金在最终支出前在财政国库单一账户体系内运行，接受管理和监督，增强财政收支活动的透明度，从源头上防止腐败现象的发生。

3. 政府采购制度

政府采购制度的实行是加强财政资金使用管理的重要步骤，同时也体现了政府财政职能的转变。中央政府采购采取了财政部门、中央行政主管部门和中央直属单位三级采购体制，包括联合集中采购、部门集中采购和单位分散采购。同时，对不同采购方式的适用范围、采购程序和要求等进行了明确的规范。目前，中央国家机关的政府采购工作已经全面开展，事业单位在 2001 年已经开始编制政府采购预算，2002 年已正式规范运作。为了加强政府采购工作，《政府采购法》于 2003 年 1 月正式开始实施。实行政府采购，并实行国库直接支付制度，有利于遏制目前普遍存在的分散采购、重复采购、盲目采购等低效率行为和“暗箱操作”等违规违纪行为，这是从源头遏制腐败、节约财政资金、提高资源利用效率的有效制度措施。

财政支出管理体制的三项改革，部门预算是基础，国库集中支付和政府采购是手段，建立规范运作的公共财政框架是目的。目前，部门预算改革已全面展开，并取得了明显成效，政府采购已正式开始实施，国库集中支付改革于 2001 年开始试点，范围逐步扩大，制度办

法逐步完善。这三项制度改革相互联系、相互推动，对于改进和推进我国财政资金管理方式将产生重大影响，意义深远。

第二节 财政国库管理制度改革的必要性

财政国库管理制度改革是社会主义市场经济体制下建立公共财政的必然要求。国库集中支付制度作为财政国库管理制度改革的重要内容，它的实施使财政资金在申请和拨付的程序和方式上，与原来的做法有了根本区别。这种新的拨付方式，就是要改变原有按“以拨代支”办法由主管部门自己平衡、分配使用资金的做法，预算单位要完全按批复的部门预算执行。通过财政国库管理制度改革，一方面，要保证节约资金，财政资金的现金余额都要保留在国库中；另一方面，要保证预算单位用款是按预算来执行的，调整预算也是按程序进行的，而不是随意调整。

一、能够基本解决以往存在的资金挤占、转移、挪用等问题，有利于从源头上预防和治理腐败

实行财政国库管理制度改革前，财政资金的运转方式是分层次、多重设置银行账户，资金层层转拨，资金分散，容易出现截留、挪用资金的问题。从客观上讲，实行财政国库管理制度改革以后，中间各个环节见不到钱，减少了直接接触资金的机会，这样也就从客观上减少了腐败的条件，因此中纪委第五次全会和国务院第三次廉政工作会议，都把推行国库集中收付制度改革作为从源头上预防和治理腐败的重要措施。由于预算单位的账户是零余额账户，资金要按预算的用途支用，而且处于银行网络信息系统的监控之下，挤占、转移、挪用资金等违规行为的可能性大大减少。