

GUOKUJIZHONGSHOUFUZHIDUYANJIU

国库集中收付 制度研究

王 敏 著



经济科学出版社

国库集中收付制度研究

王 敏 著

经济科学出版社

责任编辑：杨 梅

责任校对：王苗苗

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

国库集中收付制度研究

王 敏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

世界知识印刷厂印刷

河北三河德利装订厂装订

850 × 1168 32 开 6.25 印张 180000 字

2002 年 12 月第一版 2002 年 12 月第一次印刷

印数：0001—2000 册

ISBN 7 - 5058 - 3269 - 7/ F · 2624 定价：12.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

国库集中收付制度 / 王敏著. —北京: 经济科学出版社, 2002. 12

ISBN 7 - 5058 - 3269 - 7

I. 国... II. 王... III. 国库—收付实现制—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 086419 号



在我国积极建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架过程中，预算管理体制的改革方兴未艾，国库集中收付制度是这一改革的重要组成部分。多年从事财经教学和科研的王敏同志，本着理论紧密联系实际的精神，敏锐地抓住关于国库集中收付制度的课题，作了潜心研究。她在职攻读硕士学位时，以国库集中收付制度为题，完成学位论文，得到了答辩委员会的高度评价。作为她的指导教师，我鼓励她对已有论文稿再作充实、提高，写成书稿。于是，王敏在教学工作之余，刻苦努力，收集了大量的相关资料，又认真写作近一年之久，现在在经济科学出版社的支持下，终于产生了这本摆在读者面前的正式出版物。

这是一本十分合乎改革和工作现实需要的读物。作者把全书分为四章，分别从理论分析、国际比较与借鉴、现行制度与改革试点，以及构建新制度的设想四个角度，对国库集中收付制度作了考察和比较展开的讨论。附录中，还收集了一些很有实用意义或借鉴意义的资料。我相信，对于实际工作部门的同志，此书将是推行预算改革和国库集中收付制度颇有参考价值的读物；对于教学、

科研岗位上的同志和财经专业的研究生、大学生，此书也是认识了解现阶段重大现实问题的十分有益的参考书。

作为在我国还处于新生期的一种新制度，或称改革探索中的新事物，国库集中收付制度远非成熟，因而其理论表述和条理化认识，也不可能很快具备较成熟的形式，但十分重要的是把握正确的大方向，“与时俱进”，在探索中前进，在前进中探索。王敏同志的这本书中，一些表述和认识肯定还值得作进一步推敲和完善，然而最值得重视的还是作者汇集的大量相关信息、积极梳理这些信息进而力求深化认识的探索，以及积极推动现实生活中制度创新、助益改革的使命感。希望以此书引出读者们更多的改革探索与创新努力。让我们在预算科学管理的思考、研讨与具体工作的实践中，一起为现代化事业贡献力量。

财政部财政科学研究所所长 贾 康

2002 年 5 月

目 录

第一章 国库集中收付制度的理论分析	1
第一节 国库集中收付制度的基本含义	1
一、国库集中收付制度的概念	1
二、国库集中收付制度的特征	3
第二节 国库集中收付制度建立的历史背景	4
第三节 国库集中收付制度的理论渊源	6
一、福利经济学	6
二、公共选择理论	7
三、博弈理论	12
四、公共财政理论	13
第四节 国库集中收付制度的运作体系	15
一、国库集中收付制度的基础——国库单一账户体系	15
二、国库集中收入制度体系	19
三、国库集中支付制度体系	21
第五节 国库集中收付制度的绩效分析	25
一、加强政府宏观调控能力	25
二、健全和完善财政收支监督纠偏机制	26
三、提高政府财政资金的使用效率	27
四、削减财政赤字，减轻国家债务负担	28
五、遏制财政支出“寻租”现象	29

六、保证政府采购的顺利进行	29
第二章 国库集中收付制度的国际比较与借鉴	31
第一节 部分国家和地区的国库集中收付制度	31
一、美国	31
二、法国	39
三、日本	46
四、英国	49
五、意大利	53
六、挪威	57
七、新西兰	60
八、巴西	64
九、匈牙利	70
十、我国台湾省	72
第二节 国库集中收付制度的国际比较	75
一、制度的创建	75
二、主要相关机构的设置及职能	75
三、国库单一账户的设置与管理	83
四、收入收纳、报解的过程及程序	83
五、支出支付的过程及程序	84
六、收付的原则	85
七、监督、约束机制	86
八、现代电子信息网络系统	87
九、报告和预测制度	88
第三节 国库集中收付制度的中国借鉴	89
一、充分认识到建立国库集中收付制度的重要性和 艰巨性	89
二、在中央银行设置国库单一账户，以集中有效地 管理政府资金	89

三、合理设置国库集中收付的相关机构，明确其职能权限	90
四、建立国库集中收入的收缴、划转机制	92
五、加强财政支出的管理	92
六、建立完善的约束监管机制	93
七、加快信息网络系统建设	94
八、实行规范的信息报告制度和预测制度	94
第三章 中国现行国库收付制度及其改革试点	95
第一节 中国现行国库收付制度	95
一、中国现行国库收付制度的建立和发展	95
二、中国现行国库收付制度的现状	96
三、中国现行国库收付制度的问题及成因	99
第二节 中国国库集中收付制度改革的演进	103
第三节 中国各地国库集中收付制度改革试点情况	106
一、广东省	106
二、河北省	111
三、河南省	119
四、湖北省	125
五、四川省	128
六、云南省	130
七、安徽省	134
八、黑龙江省	135
第四节 中国国库集中收付制度改革试点的模式分析	138
一、财政收入集中管理模式（地方试点模式一）	138
二、财政集中支付制（地方试点模式二）	139
三、财会集中制（地方试点模式三）	143
四、零户统管（地方试点模式四）	147

五、财政统一发放工资（专项试点一）	149
六、粮库建设资金实行财政直接拨付（专项试点二）	151
七、车辆购置税交通专项资金实行财政直接 拨付（专项试点三）	153
八、政府采购资金实行财政直接拨付（专项试点四）	153
第四章 中国国库集中收付制度的构建和完善	155
第一节 构建我国国库集中收付制度的必要性与 可行性	155
一、构建我国国库集中收付制度的必要性	155
二、构建我国国库集中收付制度的可行性	157
第二节 构建我国国库集中收付制度的原则	159
一、客观性原则	159
二、效益性原则	159
三、公开性原则	159
四、渐进性原则	159
第三节 构建和完善我国国库集中收付制度的 基本设想	160
一、建立国库单一账户，实现财政资金的集中管理	160
二、改革国库收入的收缴方式，实行直接缴库和 集中汇缴相结合	164
三、变国库资金的分级分散支付为集中支付	166
四、合理设置国库集中管理、支付机构	170
五、加快构架“金财工程”，实现国库集中支付、清算的 高度现代化	172
第四节 构建和完善我国国库集中收付制度的难点	174
一、非规范的行政干预	174
二、“寻租”现象	176
三、狭隘的本位主义和地方保护	177

四、信息网络的实际运用程度不高	178
五、国库集中收付制度在我国是一个全新的制度， 无论在理论上还是实际中，都有许多问题需要 去研究和解决	179
第五节 构建和完善我国国库集中收付制度的 配套措施	179
一、进一步深化预算管理制度改革	179
二、改革国库管理体制，完善国库监督职能	181
三、科学调整部门职能分工	182
四、全面推行政府采购制度	182
五、实行财、税、库、行横向联网	183
六、建立健全法规制度，全面推进依法理财	183
主要参考文献	185
后记	188

第一章 国库集中收付制度的理论分析

第一节 国库集中收付制度的基本含义

一、国库集中收付制度的概念

国库集中支付制度在市场经济发达国家已实行多年。从国际上这方面的理论研究和实践情况来看，目前单从词汇上，很难找到与我国所使用的国库集中收付制度完全相同的叫法。尽管国际上把这一制度统称为国库单一账户制度（the Treasury Single Account System），但具体到每个国家，其称谓有所不同。如美国的国库总账户（the Treasury General Account，简称 TGA），法国的国库特别账户，我国台湾省的国库集中支付制度，等等。但它们的内涵和外延差别不大，都是统一设置国库单一账户体系，政府所有财政资金的收付都通过这一账户体系。

目前我国理论界和实际工作者，对于这一制度的认识和表述方法也有所不同，总的归纳起来有以下几种：

1. 国库集中支付制度：就是从预算分配到资金拨付、使用、银行清算，直到资金到达商品或劳务提供者账户的全过程直接控制。其基本含义是：财政部门在中央银行设立一个统一的国库账户，各单位的预算资金全部在该账户的分类账户中管理；预算资金不再拨付给各单位分散保存；各单位可根据自身职能的需要，在批准的预算额度内自行决定购买何种商品或劳务，但支付款项

要有财政部门进行；除特殊用途外，资金都要经过国库直接支付给商品或劳务供应者。部门有部门预算，资金是部门的，仅仅改变了支付方式。如工资的集中支付，就是从国库直接支付到每个人的工资账户上，不再层层下拨。以后，政府采购资金集中支付也是如此，国库资金将直接支付到商品或劳务提供者账户。^①

2. 国库单一账户制度：是指各级政府将所有的财政性资金（包括预算外资金）集中在国库或国库指定的代理银行开设账户，同时，所有的财政支出均通过这一账户直接支付给商品供应者或劳务提供者。它是世界经合组织国家普遍采用的一种国库管理制度。^② 实行国库单一账户制度的最大特点是：所有财政收入都必须直接缴入国库；所有财政资金将在实际使用时从国库账户直接支付给商品或劳务提供者；财政资金在实际支付前，都是财政可统一支配和调用的资金。^③

3. 国库集中收付制度：就是将所有的政策性财政资金全部集中到国库单一账户，并规定所有的财政支出必须由国库直接支付。为了便于核算和详细反映各支出单位的预算执行情况，财政部门为各支出单位建立分立账册系统，反映国库单一账户中个部门的支出。在这种制度下，财政资金的使用，由个部门根据细化的预算自主决定，由财政部门核准后予以支出，财政资金将由国库单一账户直接支付给商品供应者或劳务提供者，而不必经过支出单位进行转账结算。为了便于各部门小额零散支出的需要，财政部门可为预算单位设立当日清算的流动账户。在实际支付之前，所有的资金都集中在国库，财政部门可以统一调动。

4. 我们认为国库集中收付制度，即是国际上的国库单一账

① 张通：“关于我国进行国库集中支付制度改革的思考”，载于《财政研究》2000年第5期。

② 王晓春等：“浅谈推行国库单一账户改革的意义和作用”，载于《预算管理与会计》1999年第7期。

③ 梅荣江：“我国实行国库单一账户的条件”，载于《预算管理与会计》1999年第9期。

户制度，它是指将政府所有财政性资金（在我国，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行开设的账户，进行归口管理，所有财政性资金的收支都通过这一账户进行集中收缴、拨付和清算的运作模式。它由国库集中收入制度和国库集中支付制度构成，它是市场经济国家普遍实行的政府资金收付管理模式。

当前，我国在论述预算改革的文章中，“国库集中收付制度”、“国库单一账户制度”和“国库集中支付制度”这三个概念常常交替使用。从字面上来看，这三种说法似乎是不同的概念。从上面的分析中可以看出，实际上这三种说法区别不大，只是在外延上有所差别。“国库集中收付制度”与“国库单一账户制度”仅表达方式不同，其内涵与外延是完全一致的；至于“国库集中支付制度”则侧重于“支出”的集中支付，而没有把“收入”的集中收缴包括进去。

二、国库集中收付制度的特征

国际货币基金组织专家，通过对许多实行国库单一账户制度的国家总结，得出以下主要特点：^①

1. 所有的财政收入都要进入国库单一账户，所有的最终付款，都必须从国库单一账户的总账户或者地区分账户中支付。

2. 总账户、分账户应该由财政部门管理。其他机构均不应开设有财政业务的银行账户。由财政部门基于公共利益考虑专门授权开设的账户除外。

3. 从国库单一账户总账户、分账户中的提款，只能在要求政府付款的最终阶段才能发生。这就是说，在中间环节不发生支付，只有最终支付拨款时，资金才从单一账户直接支付到商品或

^① 张通：“关于建立现代国库制度的思路”，载于《预算管理》2000年第10期。

劳务供应商在银行开设的账户上。

4. 单一账户制度的本质，使国库对政府资金最终付款的控制。

在我国，通常认为国库集中收付制度具有下列主要特征：（1）财政部门统一开设国库单一账户。为准确核算、反映各支出部门的预算执行情况，财政和国库部门在国库单一账户下，按支出部门、资金性质等设立国库分户账户和分类账户，各预算单位不再设有银行账户（由财政部门基于公共利益考虑特别授权开设的账户除外）。（2）各预算单位的预算资金统一在国库单一账户下设立的分账户中集中管理，不再拨付给各预算单位。（3）所有财政性资金的支付都必须通过国库单一账户，并且资金直接支付到商品、劳务供应者的账户上，不存在中间的转账支付环节。即各预算单位可根据自身的实际需要，在审批的预算范围内自主安排购买商品和劳务支出，但支付款须由财政部门来运作。（4）建立规范、合理的国库集中支付体系。具体包括有合理的组织机构体系、高效的支付运作体系、科学的信息管理体系和完善的监管体系。

第二节 国库集中收付制度建立的历史背景

国库集中收付制度已有几十年的历史。自 1977 年我国台湾省建立国库集中支付制度以来，巴西、意大利、挪威、希腊等也相继建立，目前包括美国、日本、英国、法国等在内的 OECD（国际经合组织）国家，普遍实行了国库集中收付制度，一些发展中国家也正在研究和试行。

国库集中收付制度的产生有其特定的历史背景，最根本的一点就是政府财政资金多头账户管理，大量滞留在各预算部门的账户上，致使财政资金使用效率低下。而国库集中收付这一制度能有效地管好政府收支，从制度上保证政府收付按预算的要求规范

进行，这是 OECD（国际经合组织）国家普遍采取的原因。同时，这一点也能从世界各国及我国台湾省的实践中得到证明。

我国台湾省自 1958 年开始研究建立国库集中支付制度，经历了一个曲折的过程，最终于 1977 年在全省实施，使台湾省在加强政府管理、提高资金的使用效率和效益方面取得了显著的成效。在此之前，财政主管机关必须在每月月底前，按照年初确定的各预算支出部门的预算分配进度，将下月所需支付的资金提前一次筹足，分别按时拨入各部门自己的银行账户中。财政资金紧张时，通常需要发行公债，从而产生财政融资问题。但同时由于各支出部门实际支出资金与预算安排之间存在着时间差，各预算支出部门尚未使用的财政资金则滞留在自己的银行账号上。通过实施国库集中支付制度，可以解决这种政府资金闲置浪费问题。

1986 年意大利、巴西两国家也开始实行国库单一账户。1986 年以前，巴西并没有专门集中管理国库业务的机构，当时，在巴西的中央银行中开有数以千计的国库资金账户，且中央银行对国库资金不记利息。1986 年底为了抵御金融风波，根据有关法令的规定，巴西成立了国库秘书处，作为财政部的直属机构，控制公共开支，管理国库单一账户。

1990 年挪威政府为了更有效地管理政府资金，增强资金的流动性，降低成本，建立了国库单一账户。以前，每个政府支出部门都可以与私有银行签订有关账户设置和存款方面的协议，不同的政府支出部门除在中央银行存款外，还在不同的私有银行开立存款账户。因此，全国有许多不同的银行从事政府会计业务，并采取定期报告的制度。在政府支付方面，由中央银行和邮政公司为不同的政府支出部门提供支付服务。建立国库单一账户，将所有的政府资金集中在中央银行，既可以更好地监测、管理政府资金，消除存在于各支出部门银行账户上的由于收支时滞而产生的闲置资金，从而降低政府资金成本；也可以选择更有效的政府资金划转技术，提高资金划转效率，加速政府总收支方面的信息

传递；还可以为国家政府会计系统提供核算的基础。

此后，希腊财政部为加强对各预算部门的控制，更有效地使用国家预算资金，于1994年也实行了国库单一账户。另外，波兰将于今年实行国库单一账户，以加强对国库资金的管理。

目前，中国也在研究、试行国库集中收付制度，并已列入“十五”规划，2001年3月16日正式颁布了《财政国库管理制度改革试点方案》，各地可根据改革试点方案，自行确定改革的时间和步骤。

第三节 国库集中收付制度的理论渊源

国库集中收付制度虽然是时代的产物，但它却有着深刻的思想渊源和相应的理论基础。

一、福利经济学

福利经济学（The Welfare Economics）产生于19世纪末期，它在现代西方经济学中不是一个独立流派，而是一个分支学科。福利经济学是以一定的伦理价值判断为前提，考察经济体系的运行是否符合增进社会经济福利这一既定社会目标的一种规范经济学。福利经济学是衡量经济政策的标准，也是制定经济政策的基础。它主要论证：在不改变现存资本主义制度的条件下，通过最适度的资源配置和最适度的国民收入分配，能使整个社会福利最大化。

福利经济学家们通过资源最优配置，进而论证社会福利最大化的理论。尽管某些思想过于理想化，在实践中难以形成具体的制度，然而，这些思想是具有启发性的，它对国库集中支付制度的构建具有重要的理论参考价值。

福利经济学之父庇古（A. C. Pigou）一个重要命题是：要使全社会福利达到最大，就必须使国民收入达到最大；要使国民收