



BENSHU KETIZU BIANZU



财政国库集中收付 制度研究

本书课题组 编著



CAIZHENG GUOKU JIZHONG SHOUFU
ZHIDU YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

财政国库集中收付制度研究

本书课题组编著

经济科学出版社

责任编辑：杨 静

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

财政国库集中收付制度研究/本书课题组编著. —北京：经济科学出版社，2004. 6

ISBN 7-5058-4189-0

I. 财… II. 浙… III. 国库—财政制度—研究
中国 IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 050121 号

财政国库集中收付制度研究

本书课题组编著

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

电子邮件：esp@esp. com. cn

天宇星印刷厂印刷

德利装订厂装订

850×1168 32 开 10.5 印张 270000 字

2004 年 6 月第一版 2004 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-4189-0/F·3407 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

课题组成员名单

课题负责人：王彩琴

课题组成员：魏跃华 吴云法 余丽生
朱柏铭 张雷宝 朱飞翔
郑备军 陈 君 茆英娥
曹玉燕 金伟林

前 言

传统的财政性资金缴库和拨付方式，是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。这种体制已暴露出不少弊端。如，分散和多重设立账户，使得财政资金的“暗箱操作”成为可能，大量预算外资金游离于财政管理，形成了单位随意支配的“小金库”；财政资金入库时间延滞，许多该收的款项一拖再拖，导致财政收入的大量流失；财政收支信息反馈迟缓，难以为预算编制、执行和宏观经济调控及时提供参考依据；财政资金使用的全过程缺乏事前、事中、事后的全方位有效监督，容易成为腐败滋生的温床；各级财政实行的是按部门、单位和按经费交叉并行的分配方法，部门所需的不同性质的经费由财政部门内部不同的职能部门负责分配和管理，财政内部的职能分工既有按经费性质又有按部门分工设立的。这种分配模式达不到集中财力办大事的目的，也弱化了对预算单位的经费使用情况的监督和控制。

由此可以看出，推行国库集中收付制度已显得刻不容缓。国库集中收付制度，即各级政府的资金收付活动经由一个账户得以实现，该账户由财政部门统一管理；政府各部门可根据授权，在法定范围内征缴收入，所有这些收入统一纳入国库；在批准的预算项目和额度内，部门自行购买商品和劳务，而资金则由国库直接支付给商品和劳务供应商。

推行国库集中收付制度有助于财政职能的转变。建立公共财

政的基本框架，要求财政从弥补市场缺陷的角度实现公共资源的有效配置。实施国库集中收付制度后，各级政府的收入统一纳入国库，资金由国库直接支付。这就为集中财力办大事创造了条件。

推行国库集中收付制度有助于从源头遏制腐败。实行国库集中收付制度后，财政收入由执收部门直接缴入国库，不再经任何部门和中间环节；财政支出按财政预算安排，工资性支出采取银行直接支付；大宗购置维修支出实行政府采购，由国库直接拨付给供应商；预算单位的零星支出，由单位支出财政审核拨付。一切均在公开、透明的环境中运行，有助于从制度上遏制腐败现象的发生。

推行国库集中收付制度有助于促进中央银行切实履行其职能。中央银行作为政府的银行，财政资金理应在中央银行的账户中全部得到反映。但目前的事实是，相当部分的财政资金分散于商业银行及非银行金融机构。这就使得中央银行无法准确了解整个财政资金的运行状况，因而有碍财政资金与货币资金的协调配合。国库集中收付制度可直接避免财政资金通过商业银行流入金融市场，从而有利于中央银行合理地调节货币流通量。

实行国库集中收付制度的优势是显而易见的，但这绝不仅仅是国库体制本身的改革，它将引发一场财政管理制度的综合改革。首先需重新构建一套与国库集中收付制度相匹配的财政资金管理制度，如预算会计制度、财务管理制度、预算管理制度等；其次是国库管理体制，国库资金的结算方式和会计核算方式需做出相应变革；最后是财政管理体制，国库集中收付制度改革必须将各种非税收入纳入国库管理，因此如何建立起科学规范的政府间的财政分配秩序是关键。

国库集中收付制度的实施是一项庞大的工程，还需要一系列的外部配套条件，如现行预算会计核算体系和具体操作方法，是

按照国家机构的设置和经费的领报关系确定的。预算一经确定，财政部门即根据预算指标和各单位用款进度层层下拨。而在预算体系方面，《事业单位财务规则》和《行政单位财务规则》分别规定“核定收支、定额或定项补助、超支不补、结余留用”和“收支实行统一管理，定额、定项拨款，超支不补，结余留用”的预算管理办法。这些都与国库集中收付制度的要求相违背。又如，现行国库管理条例并没有对银行开户做出强制性规定，从而导致单位多头开户，分散、隐瞒财政资金现象的泛滥。为保证国库集中收付制度改革的顺利推进，必须对原有的法律法规如《国库条例》等加以修改，同时还应尽快制定适应国库集中收付制度的法律法规。还有，国库集中收付制度离不开网络的支撑。国库核算网络系统所提供的数据，是政府财政信息系统数据的重要组成部分。没有网络的支撑，国库集中收付制度的推行将困难重重。

近年来，各地财政部门已经推出了各种模式的国库集中收付制度试点。如，浙江省金华市以单一账户为主的国库集中收付制度改革，山西省运城市推行的“三级账户双层管理体系”模式，湖北省荆门市推出的“两个集中、六个直达”的改革模式，江西省吉安市青原区实行的是“会计统配、预算统编、国库统付、采购统办、工资统发”为主的模式等。

财政部也于2000年颁布“财政国库管理制度改革试点方案”。但各地试点实践与“财政部试点方案”之间存在一定的差别。国库集中收付制度究竟应当是一种怎样的模式？什么样的框架体系才是科学又可行的？各地实践结果中是否有值得推广的经验？等等。带着这些问题，我们组成一个课题组作了专门研究。

这项研究主要是沿着以下三个方向展开的：一是理论探讨，从公共财政、制度创新等角度，阐述推行财政国库集中收付制度的理论依据；同时联系我国实际，剖析财政国库分散收付制度的

弊端，指出实行财政国库集中收付制度的必要性和可行性。二是制度设计，着重探索财政国库集中收付的制度框架，包括单一账户体系，收入和支出规范化管理的业务流程，集中收付的制度条件和技术条件，财政国库集中收付制度与会计集中核算和政府采购的关系等。三是实践探索，总结和评价发达国家与发展中国家实行财政国库集中收付制度的经验，同时就国内部分市县财政国库集中收付制度的试点情况进行比较分析，并将各地试点情况与“财政部方案”进行对比分析。

如今，课题研究虽已取得了阶段性成果，但由于财政国库集中收付制度是一项涉及整个财政管理的基础性改革，是一场“财政革命”，因此，对它的研究和探索还大有文章可做。我们只希望本书的出版，能对财政国库集中收付制度的研究起抛砖引玉的作用，当然更希望能为进一步推动财政国库制度改革尽绵薄之力。

王彩琴

2003年10月18日

目 录

前 言	(1)
第一章 财政国库集中收付制度的理论依据	(1)
第一节 公共财政理论与财政国库集中 收付制度	(2)
第二节 公共选择理论与财政国库集中 收付制度	(7)
第三节 委托代理理论与财政国库集中 收付制度	(9)
第四节 制度创新理论与财政国库集中 收付制度	(12)
第二章 国库集中收付制度:财政改革的现实选择	(14)
第一节 财政国库分散收付制度的弊端	(14)
第二节 财政国库集中收付制度的必要性	(20)
第三节 财政国库集中收付制度的可行性	(26)
第四节 推行财政国库集中收付制度的意义	(31)
第三章 财政国库集中收付的单一账户体系	(34)
第一节 国库单一账户体系的设置	(35)
第二节 国库单一账户体系的使用和管理	(37)
第三节 国库单一账户体系的内部流程	(39)

第四章	财政国库集中收付的运营实务	(43)
第一节	财政国库集中收付的收入收缴	(43)
第二节	财政国库集中收付的支出拨付	(47)
第三节	财政国库集中收付的资金清算	(56)
第四节	财政国库集中收付的会计核算	(61)
第五章	财政国库集中收付制度改革中的收入管理	(68)
第一节	国库集中收付制度对财政收入 管理的基本要求	(68)
第二节	财税体制改革对国库集中收付 制度的影响分析	(77)
第三节	财政收入收缴管理改革:从不规 范走向规范	(82)
第四节	我国加强地方财政收入管理应 注意的几个问题	(86)
第六章	财政国库集中收付制度改革中的支出管理	(89)
第一节	财政国库集中收付与会计集中 核算	(89)
第二节	财政国库集中收付制度与政府采购	(100)
第三节	国库集中收付制度与部门预算	(107)
第七章	财政国库集中收付的配套措施	(111)
第一节	财政国库集中收付的制度条件	(111)
第二节	财政国库集中收付的技术条件	(125)
第八章	财政国库集中收付的国际借鉴	(131)
第一节	发达国家的财政集中收付制度	(131)
第二节	发展中国家(地区)的财政国库 集中收付制度	(146)
第三节	国外财政国库集中收付的启示 和借鉴	(151)

第九章 财政国库集中收付的实践探索	(157)
第一节 浙江省部分市县的财政国库 集中收付试点情况	(157)
第二节 其他部分省市的财政国库 集中收付试点情况	(167)
第十章 财政国库集中收付的比较研究	(186)
第一节 各地试点情况的比较分析	(186)
第二节 各地试点情况与财政部方案的 比较分析	(196)
主要参考文献	(209)
附录一 国务院办公厅关于财政国库管理制度改革方案 有关问题的通知	(211)
附录二 财政部 中国人民银行关于印发《政府采购资金财政 直接拨付管理暂行办法》的通知	(212)
附录三 中国人民银行 财政部关于印发《中央单位财政国库 管理制度改革试点资金银行支付清算办法》的通知	(223)
附录四 财政部 中国人民银行关于印发《中央单位预算外 资金收入收缴管理改革试点办法》的通知	(244)
附录五 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	(256)
附录六 关于《财政国库管理制度改革方案》的说明	(269)
附录七 财政部 中国人民银行关于印发《中央单位财政国库 管理制度改革试点资金支付管理办法》的通知	(288)
附录八 财政部 中国人民银行关于印发《财政国库管理制度 改革试点方案》的通知	(313)
后记	(323)

第 一 章

财政国库集中收付制度的 理论依据

中国财政模式正在经历一场深刻的“转型”，即从传统的生产型财政模式转为公共财政模式。与此相适应，在财政资金管理层面上，从原有的预算单位分散管理模式转向财政国库集中管理模式。所谓国库集中收付制度，亦称“国库单一账户制度”（Treasury Single Account System——TSAS），是指政府在国库或国库指定的代理银行开设账户，集中收纳和支付所有财政性资金，财政收支均通过单一账户进出，从而实现对财政资金的流向、流量的全程监控。在我国的财政国库集中收付制度改革已是大势所趋、势在必行。我们认为，我国公共财政框架虽已搭成，但很大程度上却是有“名”无“实”，这意味着我国公共财政模式的改革必须进入实质性阶段。然而，我国财政公共化改革的关键步骤和核心内容之一，则是财政预算资金管理制度的深入改革。也就是说，财政国库集中收付制度改革本身对我国公共财政模式的真正建立也具有十分重要的积极作用。

本章围绕公共财政理论，并结合公共选择、委托代理关系中的博弈理论以及制度创新理论等，探讨目前我国财政国库集中收付制度改革的理论基础和理论依据。

第一节 公共财政理论与财政 国库集中收付制度

一、公共财政理论的核心观点及其政策含义

尽管在有关公共财政的具体认识上仍然存在一定的分歧和争论，但公共财政模式是与现代市场经济发展相适应的一种财政模式在我国理论和实践界已基本达成共识，构建具有中国特色的公共财政模式已是我国财政改革的基本方向和重要目标。从逻辑上讲，公共财政理论是公共财政模式的理论基础，并且是把握公共财政模式的运行机理和特性、指导现实财政制度改革的重要依据。

作为公共财政理论的创立者，200多年前的亚当·斯密主要是从市场缺陷（Market Failure）所引致的社会公共利益缺失的角度来分析财政活动，从而很自然地以“公共性”（Public）一词来把握和认识财政问题、财政理论和财政制度。概括地讲，公共财政理论的核心观点是：公共财政是弥补市场缺陷或市场失灵的财政。也就是说，政府及其财政只能活动于市场失灵领域，如支持共同消费性质的活动（行政、国防、市政设施等），提供相应的公共产品和公共服务。通常，市场缺陷包括：公共产品和外溢性产品的提供不足、国民收入分配的不公、国民经济的剧烈波动等方面。基于此，公共财政具有弥补市场缺陷、满足公共需要、非市场营利性、法治规范化等重要特点。具体地讲，公共财政理论具有以下几点含义：

1. 市场缺陷是划分政府财政与市场机制各自职责分工的理论分野。虽然市场本身在资源配置方面具有相对优势和主导优势，但也存在一定的缺陷，而市场缺陷的存在为政府干预提供了经济学意义上的理由和空间。不难发现，市场缺陷为政府财政应

承担何种职责提供了经济学分析基础。

2. 社会产品可相对划分为公共产品 (Public Goods) 和私人产品 (Private Goods)^①, 作为市场经济条件下特有的财政类型, 公共财政更适宜于从事公共产品的配置, 而市场机制更适宜于从事私人产品的配置, 而介于纯粹公共产品和私人产品之间的混合产品 (Mixed Goods), 公共产品理论的原则性回答是需要财政与市场的共同提供。总之, 满足人类需要的社会产品的提供客观上需要公共财政机制和市场机制的分工与合作。

3. 公共产品本身具有层级性, 即有全国性公共产品和地方性公共产品之分, 这意味着政府本身的层级性 (即需要设置中央政府和地方政府来分别提供相应的公共产品), 也意味着政府系统的分级理财和分级管理体制。

4. 公共产品理论的本质是政府财政的“公共性”, 而为了保证政府财政活动的“公共性”就必须建立相应的法律制度保障机制, 以确保“公共性”真正体现在政府财政活动和财政政策。应指出, 这里的“公共性”是基于社会利益的角度, 而不是从公共部门 (包括政府) 的利益角度来认识的。也就是说, 公共部门的利益并不总是代表了社会公共利益 (如行政性乱收费虽然改善了部门自身利益但却损害了社会利益)。

二、公共财政理论对国库集中收付制度改革理论启示

在我国, 实施财政国库集中收付改革, 简单地讲就是要将所有财政性资金收入直接上缴国库, 所有财政支出都通过国库单一

^① 自 1954 年美国经济学家保罗·萨缪尔森首次用分析的方法而非描述的方法来定义公共物品后, 人们通常用消费上的非竞争性和受益上的非排他性来定义公共产品, 与之相对应, 私人产品具有竞争性和排他性。见 Smuelson. P: 《The Pure Theory of Public Expenditure》, Review of Economics and Statistics (36), 1954.

账户直接支付，从而将财政资金收付的全过程置于财政监督和社会监督之下的财政资金管理新模式。通过我们的分析，公共财政理论对我国财政国库集中收付制度改革的指导意义在于：

1. 公共财政理论为财政国库集中收付制度改革提供了科学的理论基础。

公共财政理论事实上回答了为什么必须实施财政国库集中收付制度改革的理论问题。从财政国库集中收付制度改革来看，公共财政理论的重要性主要体现在两个方面：（1）财政国库集中收付制度改革本质是在我国建设和发展公共财政模式的重要内容之一，也就是说，财政国库集中收付制度和部门预算制度、政府采购制度、收支两条线、费改税以及分税制等都是公共财政大框架的重要构成（如图 1—1 所示）。（2）公共财政理论强调政府财政活动的“公共性”，这无疑是实施财政国库集中收付制度，并将所有财政性资金的收支活动放置于财政监督和社会监督之下的财

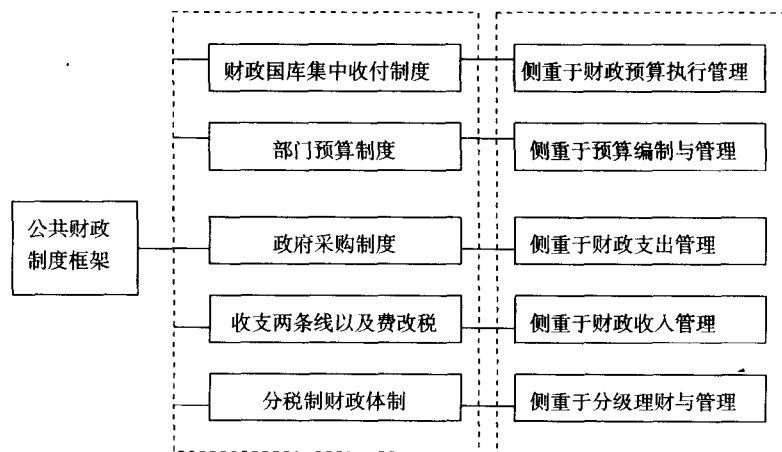


图 1—1 公共财政制度框架与现行财政改革的关系

政思想基础。不难发现，财政国库集中收付制度改革本质是公共财政理论的思想体现。

2. 公共财政理论是我国现行财政国库集中收付制度改革的重要“指示器”。

公共财政理论的重要价值往往体现在其对实践的指导意义，其为我国各级政府的财政改革和实践活动起到了重要的导航功能。例如，公共财政理论认为，公共产品的层级性往往决定了政府本身的层级性，从而为政府分级理财、分级管财体制提供了理论依据；公共财政理论认为，弥补市场缺陷是政府财政活动的核心，这为现行财政国库集中收付制度改革的深入发展和完善（如哪些项目该集中、哪些项目该支出等）提供了重要的理论依据。设想一下，对于那些行政权力部门的乱收费所得收入，就不应是财政集中收入和集中管理的问题，而是依法坚决予以取缔的问题。实际上，我国财政经济活动中出现的“部门财政”和“单位财政”现象是与公共财政思想和原则相对立的。而只有真正建立一套科学完备、高效运作、公开透明的财政国库集中收付制度，也才能完全消除“部门财政”和“单位财政”现象，也才能在我国真正建立公共财政模式。

3. 公共财政理论强调的效率和公平正是财政国库集中收付制度改革的重要目标。

公共财政理论认为公共部门（包括政府）是以满足社会公共需要并提供有效的公共产品为重要职责，为此，其要求资源配置（包括公共部门本身的资源配置）的效率，并讲求国民收入分配（包括政府部门与非政府部门之间、政府各部门之间的收入分配水平）的公平。公共财政理论一再强调，政府财政活动虽应在一定范围内存在，但不能过多侵犯市场活动，否则，就会导致资源配置的低效率或无效率。事实上，在我国存在的大量预算外收费活动往往会直接或间接侵犯正常的市场活动，从而损害了社会公

共利益。此外，公共财政理论要求合理划分政府部门与非政府部门之间以及各政府部门之间的收入分配，以保障各政府部门向社会提供各种各样、不同类型的公共产品和公共服务。

从追求效率和公平的角度讲，财政国库集中收付制度和公共财政理论在本质上是共同的。这主要在于：（1）财政国库将各种分散在各预算单位和预算部门的财政性资金集中统一管理，大大提高了财政资金的使用效率（如减少了财政资金在各预算部门和单位的无谓沉淀或闲置），相应的集中直接支付制度也大大减少了财政资金运行的中间环节和损耗风险，同时也有助于有效防范财政性资金使用过程中的违法乱纪和贪污腐败现象，从而最终大幅度提高了财政资源的配置效率。（2）财政国库集中收付制度将各种乱收滥支行为放置于财政监督、社会监督的“眼睛”之下，有利于解决预算外乱收费以及预算内乱收税等问题，减轻了企业和居民的不合理负担，从而保证了市场机制运行的效率。（3）由于财政国库集中收付制度规范了政府部门的执收行为，提高了财政性资金的综合使用效率，同时又保障了政府部门的合理支出需求，从而有利于国民收入在政府部门与非政府部门之间的合理公平分配。（4）财政国库集中收付制度还为政府各部门之间财政资源的公平合理分配创造了有利条件，有利于缩小政府各部门之间收入分配的差距（如财政集中收付制度中的统一支出标准等）。

4. 财政国库集中收付制度有利于实现公共财政理论强调的“公共性”准则。

如前所述，公共财政理论是从社会公众角度来定义“公共性”的，而不是从政府部门或公共部门的角度。在缺乏有效的制度约束的条件下，政府部门所追求的利益目标可能偏离社会公共利益。但在财政国库集中收付制度条件下，由于各政府部门和单位的所有收入和支出都要纳入财政监督和社会监督的制度框架，因此，各政府部门和单位的自我利益就不会得到无节制的扩张和膨胀，而社会