

Yanjiuxing Daxue Shixing
Guoku Jizhong Shoufu Zhidu Yanjiu

研究型大学实行 国库集中收付制度研究

徐孝民 郭 鹏 刘玉光 © 编著
李善民 贾卫华

中山大学出版社

Yanjiuxing Daxue Shixing
Guoku Jizhong Shoufu Zhidu Yanjiu

研究型大学实行 国库集中收付制度研究

中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

研究型大学实行国库集中收付制度研究/徐孝民等编著. —广州: 中山大学出版社, 2010. 11

ISBN 978-7-306-03775-6

I. 研… II. 徐… III. ①高等学校—财务管理—研究—中国
②国库—收付实现制—研究—中国 IV. ①G647.5 ②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207728 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 徐诗荣

责任编辑: 徐诗荣

封面设计: 林绵华

责任校对: 翁慧怡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020-84111996, 84113349

发行部 020-84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020-84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn>

E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 889mm × 1194mm 1/32 6.625 印张 160 千字

版次印次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1~2000 册 定 价: 22.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前 言

自 2001 年以来，我国国库集中支付制度改革不断取得突破，国库收付制度从计划经济体制下多重存款账户为基础的分级分散传统模式改革为市场经济体制下以国库单一账户体系为基础的集中收缴及拨付模式，对我国的财政支出改革产生了重大而深远的影响。目前，改革已进入大规模推进和继续完善的攻坚阶段。按照财政改革统一部署，我国高校作为中央或地方财政预算单位，教育部于 2002 年对所属高校开展了国库集中支付改革试点工作，到目前为止，所有部属高校已全部纳入中央国库集中支付改革范围。由于中央及各省市国库集中支付改革仍处在摸索完善阶段，国库集中支付制度对高校的财务运作乃至整个学校的管理活动产生了积极影响，同时也带来了一些负面效应。特别是对研究型大学而言，国库集中支付制度与多校区运作模式、校内成本核算模式、教学科研活动规律和学校中长期资金规划实施等现实情况存在脱节之处。为适应中央和地方两级国库集中支付改革，高校投入了大量人力物力，但仍觉困难重重，效率和效益低下。为更好总结国库集中支付改革实践经验，提高我国高校财务管理水平，从而推动我国高教事业良性的可持续发展，有必要开展关于我国研究型大学的国库集中收付改革的利弊研究。

基于此目的，我们申请了教育部财务司重点课题，于 2008

年12月开始全面系统地开展了“现阶段部属高校实行国库集中收付利弊研究”的专题研究。经过两年多来的研究整理，我们编写了《研究型大学实行国库集中收付制度研究》一书。本书较为系统地介绍了现阶段我国及国（境）外研究型大学推行国库集中收付制度的实践现状，并以社会经济学等理论为分析依据，探讨该制度对我国研究型大学事业发展的利弊，并提出实施适于高校实际的政策建议。本书可作为从事高校财务管理特别是国库集中收付制度改革的理论研究人员和实务工作者的参考。

我们对研究成果能得以付梓印行感到由衷的高兴，对曾经给予课题组热情指导和帮助的所有同行和专家学者表示衷心的感谢。限于我们的理论水平和实践经验，本书还有很多不成熟、不透彻甚或错误疏漏的地方，我们衷心希望能够得到专家学者、同行和广大读者的指正和赐教。

教育部国库集中收付制度研究课题组

2010年7月于中山大学

目 录

导 言	(1)
一、选题背景和研究意义	(1)
二、相关概念的界定和论述	(3)
三、本书的主要内容及研究方法	(9)
第一章 我国国库集中收付制度的理论依据与实践分析	(11)
第一节 国库集中收付制度的理论依据	(11)
一、理论依据一：经济学的视角	(12)
二、理论依据二：政治学的视角	(17)
第二节 现代财政国库管理制度的主要内容	(18)
一、现代财政国库的职能定位	(18)
二、现代财政国库管理制度的主要内容	(19)
三、现代财政国库管理制度的基本特征	(20)
第三节 我国国库集中收付制度的基本内容	(22)
一、我国国库集中收付制度沿革概述	(22)
二、我国推行国库集中收付制度改革的动因分析	(24)
三、我国国库集中收付制度的运作体系	(26)

第二章 我国研究型大学实行国库集中收付制度的实践分析	
.....	(30)
第一节 我国研究型大学实行国库集中收付制度的基本情况	
情况	(30)
一、我国研究型大学实行国库集中收付制度的背景与进展	
.....	(30)
二、我国研究型大学实行国库集中支付的标准管理模式	
.....	(31)
三、我国研究型大学实行国库集中支付前后财务管理模式的变化比较	
.....	(33)
第二节 国库集中收付制度在研究型大学管理实践中的思考	
.....	(35)
一、研究型大学实行国库集中收付制度的积极意义	
.....	(35)
二、研究型大学实行国库集中收付制度面临的现实问题	
.....	(39)
三、研究型大学面临的国库集中收付改革现实问题的成因分析	
.....	(50)
四、小结	
.....	(58)
第三章 国（境）外大学推行国库集中收付制度经验借鉴	
.....	(60)
第一节 英国	
.....	(60)
一、英国公立大学财政管理体制	
.....	(60)
二、英国公立大学学费收入管理模式	
.....	(63)
三、英国公立大学实行国库集中收付制度现状	
.....	(63)

四、小结	(64)
第二节 美国	(65)
一、美国州公立大学治理结构及财政体制	(65)
二、美国州公立大学学费收入管理模式	(69)
三、美国公立大学实行国库集中收付制度现状	(70)
四、小结	(71)
第三节 日本	(72)
一、日本国立大学财政管理体制沿革概述	(73)
二、日本国立大学法人化改革对大学财政体制的影响	(74)
三、小结	(81)
第四节 中国台湾地区	(82)
一、台湾地区国立大学财政管理体制沿革概述	(83)
二、小结	(91)
第五节 中国香港特别行政区	(92)
一、香港公立大学财务管理体制	(93)
二、小结	(97)
第四章 研究型大学推行国库集中收付改革的政策建议	(98)
一、方案一：暂缓在研究型大学推行国库集中收付 制度	(98)
二、方案二：结合研究型大学实际，实施灵活的国库 集中收付制度	(101)
附 录	(105)
第一部分 关于国（境）外大学实行国库集中收付制度 （the Treasury Single Account System）现状的 调查问卷（中文版）	(105)

第二部分 关于国（境）外大学实行国库集中收付制度 （the Treasury Single Account System）现状的 调查问卷（英文版）	(111)
第三部分 专家访谈实录	(117)
一、北京大学教育财政科学研究所王蓉所长、教授， 鲍威博士、副教授访谈	(117)
二、浙江大学经济学院朱柏铭教授访谈	(124)
三、浙江大学经济学院郑备军教授访谈	(131)
四、上海财经大学马国贤教授访谈	(135)
第四部分 国库集中支付制度重要文件汇编	(140)
财政国库管理制度改革试点方案	(140)
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	(149)
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	(150)
财政部驻各地财政监察专员办事处财政国库管理制度 改革试点资金支付审核管理暂行办法	(176)
财政部关于中央单位2008年深化国库集中支付改革 若干问题的通知	(184)
财政部关于进一步加强预算执行管理的通知	(188)
参考文献	(197)
后 记	(201)

导 言

一、选题背景和研究意义

为从根本上解决我国传统的国库管理制度存在的弊端，中共十五届六中全会、全国九届人大四次会议均明确提出要推行和完善财政国库管理制度改革。国务院 2001 年第 95 次总理办公会议批准同意财政部、中国人民银行制定的《财政国库管理制度改革方案》，要求全国在“十五”期间全面推行财政国库管理制度改革。国库集中收付改革是其核心内容之一。财政部从 2001 年开始进行国库集中支付改革试点，标志着我国国库集中支付制度改革正式启动。随后试点在我国各省市逐步展开，随着改革范围的不断扩大和工作的不断深入，到目前为止，中央、各省、地市级的所有预算资金已全部纳入国库支付改革，并将逐步扩大到政府性基金和预算外资金，国库集中支付改革已在全国范围内取得了阶段性的成果，财政国库管理新机制的优越性日益显现。

2001 年以来，中央财政部及各地方财政部门遵照国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》（财库〔2001〕24 号）的精神，结合实际，精心组织、积极推进国库集中支付制度改革。十年来，国库集中支付制度改革不断取得突破，国库收付制度从

计划经济体制下多重存款账户为基础的分级分散传统模式改革为市场经济体制下以国库单一账户体系为基础的集中收缴及拨付模式，对我国的财政支出改革产生了重大而深远的影响。目前，改革已进入大规模推进和继续完善的攻坚阶段。

作为中央财政预算单位，教育部部属高校于2007年7月1日开始全面实行国库集中收付制度。对高校而言，实行国库集中收付制度有利于强化高校预算执行的外部约束及内部控制和制约机制，促使高校建立科学有效的内部操作流程，加强管理与监督，从而进一步促进了高校财务管理意识和水平的提高。

然而，随着国家在国库集中收付改革力度的逐步加大和实施范围的不断扩展，部属高校从最初的试点改革到其后全面推行的过程中面临了一系列新问题和新的挑战。国库集中收付制度的运作模式和运行效率对高校传统的财务管理理念、管理体制和管理模式带来了一定的变革和冲击，如何使国库集中收付制度在高校的财务管理上发挥更高效能成为国内专家学者及高校一线财务人员讨论的焦点。

因此，在国库集中支付制度改革实行十年后的今天，认真研究该制度对我国部属高校特别是研究型大学的影响，针对目前我国研究型大学实施国库集中收付制度的实践现状，探索符合高校运行特点和发展规律的财政收支体制，无论从理论和实践两方面来看，都具有非常重大的意义。

在理论上，有助于人们更进一步理解国库集中收付制度发展的内涵、理论基础和必然性，在思想上和观念上引起人们对国库集中收付制度问题的重视，推动对国库集中收付制度问题的进一步深入研究；同时，有助于明确国库管理制度改革的内容和目

标；另外，有助于丰富和发展国库集中收付制度理论，为在研究型大学推行国库集中收付改革的政策设计提供理论指导。

在实践上，有利于从根本上解决国库集中收付制度在高校实践过程中所面临的问题。一般而言，高校的性质是事业法人，有着事业单位的共性特征；但它又有别于普通的事业单位，在性质上具有特殊性。其特殊性表现为其主要职能是为国家和社会培养有创新精神和实践能力的高级专门人才，发展科学技术文化，促进社会主义经济、政治、文化、社会的全面发展。为达到这一目的，高校的各项管理工作必须依据国家相关法律制定相应的规章制度，独立采取相应的方式方法，具体到财务管理方面更是如此。从近几年的实践情况看，随着国库集中收付改革的不断深入和发展，将在一般行政事业单位内所实行的国库改革的做法直接套用在高校上是否符合高校的特性，是否有利于促进高校各项事业的和谐全面发展，这些都需要我们做进一步深入研究。作为高校的一个重要组成部分，国库集中收付制度对研究型大学在财务管理方面产生的积极影响以及其在国库改革实践过程中所遇到的问题都具有一定的广泛性和代表性。归纳和总结国库集中收付制度在部属高校的实践经验，评估实施成效，分析其利弊，对于进一步深化改革，在新形势下继续发挥财政管理在高等教育投入中的重要作用，建立符合高校发展规律、促进高等教育事业健康发展的国库集中收付体系具有重要的现实意义。

二、相关概念的界定和论述

为便于论述的展开，本书首先对涉及的相关概念进行界定和论述。

（一）国库的基本定义

《国库改革与发展》一书指出，国库的概念有广义和狭义之分。

狭义的金库是国家金库的简称，是专门负责办理国家预算资金收纳和支出的机关。国家的全部预算收入都要纳入国库，一切预算支出都由国库进行拨付。国库作为专门机构办理预算资金的收支。

广义的金库不单是指国家金库，更重要的是指代表政府控制预算的执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能。现代意义上的国家金库已不再仅仅是政府资金的托管者，而是一个主动的政府现金和财务的管理者，并在此基础上凭借全面及时的信息优势，成为对政府财政收支活动进行全方位管理的管理机构。

（二）国库集中收付制度的定义和含义

《财政国库收付管理》对国库集中收付制度的定义是：财政在经办国库业务的银行开设国库单一账户，所有财政性收入直接缴入国库单一账户，所有财政性支出均由国库单一账户直接支付到商品和劳务提供者的一种财政资金管理新模式。其内涵是财政收入直接缴入国库，对财政支出从预算分配、资金拨付、资金使用、银行清算，以及财政资金到达商品和劳务提供者的全过程实施有效的监控。其本质在于实现两个“直达”，即“收入直缴，支出直拨”。

作为公共财政预算执行的重要环节，国库集中收付包含三个方面的含义：一是集中收入管理，一切财政性收入均纳入国库或财政指定的代理商业银行的单一账户；二是集中支出管理，原则

上一切财政性支出均应在实际支付行为发生时才能从单一账户支付出去，支付对象一般应是供应商或劳务提供者；三是集中账户管理，设置与国库单一账户配套使用的国库分类账户，集中反映各预算单位的预算执行情况。

（三）国库单一账户的定义、构成及运行

1. 国库单一账户的定义

国库单一账户，也叫政府财政账户，政府各部门所有的资金都集中到中央银行或委托其他商业银行设立的“国库单一账户”。在这个账户下，设立国库分类账，详细记录各部门的可用资金，并由国库部门集中管理。财政部门设立总分类账，并在总分类账下为各部门设子账户。预算经国家法定机构（部门）批准后纳入总分类账，且批准的预算规定了每一预算子项的支出限制。

需要说明的是，国库单一账户只是我国对这一账户的表达方式，具体到不同国家有不同的称谓，如美国称这一账户为国库总账户或一般账户，而法国则把它叫做国库公共会计账户（也有叫国库特别账户）。国库单一账户不是一个独立的账户，而是一个多级多层的账户体系，它可以根据资金的性质等标准开设多个账户。

2. 国库单一账户的构成

（1）政府财务信息系统。该系统包括支出部门的全部账户，并记载了这些账户上每一项交易有关的资金流量。各账户的余额都代表在余额内进行支付的能力。

（2）现金支付账户。即所有支出部门都在政府财务系统上至少开立一个账户，记录现金支付的总金额。

(3) 转账支付账户。即所有支出部门必须在政府财务信息系统中开立转账账户，通过该账户进行转账结算。

(4) 明细账户。即所有支出部门在现金支付账户和转账支付账户下，设置明细账户，以反映资金支付的具体情况。

3. 国库单一账户的运行

(1) 收入。大多数 OECD（经济合作与发展组织）国家都将所有的政府现金收入集中于一家银行的国库单一账户，这一账户一般开在中央银行，这有利于随时、准确地评估政府现金余额和对预算执行及财政赤字的日常监控。

(2) 拨款。在国库分类账户系统中，国库为每一家用款单位设立一个或多个不相关的分类账户，办理实际的拨款。

(3) 日常业务的处理。商业银行作为代理银行负责办理日常的国库业务并每天与中央银行的国库单一账户进行清算。

（四）研究型大学的定义及特征

20 世纪以来，研究型大学在各国发展中起着举足轻重的作用，它作为高等院校的一种分类已被广泛承认。

1. 研究型大学的定义

研究型大学在我国经济建设、社会发展和国家安全的各领域具有不可替代的作用，已经发挥着经济发展“加速器”、社会进步“推动机”和政府决策“思想库”的作用。在为国家和地方发展的重大决策、战略规划提供高水平咨询和政策建议方面，以及在推动国家和地方教育改革和人才战略方面，成就斐然。

长期以来，在我国官方文件中并没有明确“研究型大学”的严格概念。1993 年，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》中正式提出“211 工程”这一概念，其内涵是：

“面向 21 世纪，重点建设 100 所左右的高等学校和一批重点学科点”。1999 年又提出建设“985 工程”大学这一概念，即我国要建设若干具有世界先进水平的一流大学。“985 工程”的实施，标志着我国创建高水平研究型大学实践的全面展开。2007 年 7 月，教育部发布了《关于加快研究型大学建设、增强高等学校自主创新能力的若干意见》，进一步提出：“加快建设一批高水平大学，特别是一批世界知名的高水平研究型大学，是我国加速科技创新、建设国家创新体系的需要。”

据《中国大学评价》课题组研究，他们认为研究型大学是指：将全国所有大学的科研得分降序排列，并从大到小依次相加，至得分累计超过全国大学科研得分的 61.8% 为止，各个被加大学是研究型大学。这是从实证计量角度而言，比较抽象。根据《中国大学评价》课题组的研究，2009 年中国共有 37 所研究型大学，包括清华大学、中国科学技术大学、北京大学、南京大学、浙江大学、上海交通大学、复旦大学、南开大学、北京师范大学、中山大学、华东理工大学、天津大学、兰州大学、厦门大学、东南大学、华南理工大学、山东大学、西安交通大学、华东师范大学、中国人民大学、哈尔滨工业大学、北京航空航天大学、中国农业大学、南京航空航天大学、南京农业大学、大连理工大学、四川大学、北京理工大学、华中科技大学、湖南大学、重庆大学、东北大学、吉林大学、同济大学、武汉大学、西北工业大学和中南大学。这些大学大都是“985 工程”、“211 工程”院校；其中，教育部直属高校 31 所，占 83.78%。

宋媛（2007）对“研究型大学”给出了一个定义，即研究型大学是以创新性的知识传播、生产和应用为中心，以产出高水平的科研成果和培养高层次的精英人才为目标，在社会发展、经

济建设、科技进步、文化繁荣、国家安全中发挥重要作用的大学。

2. 研究型大学的特征

不同的国家，由于其教育理念、教育环境和价值观念等不一样，对于研究型大学特征的表述可能有着各自的特征，但它们都有着一些普遍共同的特征。

(1) 有其独特的办学特色。特色是区分个体和群体最显著的特征。一所研究型大学必有其独特的办学特色。它应该要有自己的办学理念、自己的优势学科和自己的特色学科，应该注重发展自己的特色，而不应该盲目地追求“大而全”。

(2) 有一流的学术大师。清华大学老校长梅贻琦曾说：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”西方哈佛大学校长科南特说：“大学的荣誉不在于它的校舍和人数，而在于它一代又一代的教师质量，一个学校要站得住，教师一定要出名。”中山大学现任校长黄达人也说过“大学就是教授”。可见，学术大师对于一所大学而言地位举足轻重，对于研究型大学更是如此。高水平的研究型大学都拥有一支优秀的教师队伍，其中很多教师是世界公认的学术权威和知名学者，甚至其中还有不少诺贝尔奖的获得者。

(3) 以培养创新人才为核心，有高质量的生源。一代人才，一代事业。研究型大学需要有一大批优秀的，具有怀疑、批判和创新精神的学生存在。优秀的学生存在，才能使怀疑、批判和创新精神根植于学生自身素质中，才能使大学成其为研究型大学。

(4) 拥有一流学科和学科成长能力。学科是办学水平的标志，是学术声誉的体现，是人才培养的核心，是科学研究的载体。作为传递知识，特别是创造知识的学术性机构，研究型大学