# 论国库集中支付制度的“应然”与“实然”

张 弥

(广西大学 南宁 530004)

【摘要】实施国库集中支付制度的主要目标是政府财政部门保障国家财政资金得到正确和有效使用。实现这一目标的根本途径是使组织结构扁平化，而在现有体制下实现组织结构的扁平化必须进行流程再造。本文通过国库集中支付制度“应然”与“实然”的差距分析，提出了完善国库集中支付制度的相关改革措施。

【关键词】国库集中支付制度 实然 应然

国库集中支付制度是国库资金的一种支付管理方式，是财政部门通过在代理银行开设的国库单一账户将财政性资金直接支付到商品或劳务提供者账户的支付模式。国库集中支付制度从2001年开始试点到今天的普及，已改变了“重收入，轻支出”的财政运行模式，减少了财政资金支付过程中分散管理的种种弊端，对完善我国公共财政支付体系具有重大意义。但从总体上来看，国库集中支付制度的“实然”与“应然”尚存在很大差距，其要达到或接近作为制度理想目标的“应然”状态，任重道远。

## 一、国库集中支付制度的“应然”

所谓制度的“应然”，是指通过实施制度而应该达到的某种理想目标和状态。实行国库集中支付制度，意在改变我国公共支出的不合理和低效率局面。处于“应然”状态的国库集中支付制度要实现以下主要管理目标：

**1.** 保证预算单位对财政经费的正确使用，维护预算单位的根本利益。国库集中支付制度能够通过对预算合理性的审查和执行的监控，来保证财政经费的正确使用。从公共管理的视角来看，实行国库集中支付制度能规范资金流通环节，纠正预算单位资金使用中的不合法行为，在某种程度上抑制资金使用的随意性，保证预算单位资金的正常使用和供给，保护预算单位的根本利益和广大职工的合法利益，符合科学发展观及建设和谐社会的基本要求。

**2.** 实现预防和监督的双重有效控制。实行国库集中支付制度是与预算单位性质相适应的，预算单位提供公共服务的职能定位决定了其支出的公开性、透明性及接受公共监督的价值取向。而国库集中支付制度组织结构扁平化和支付过程直接性的特点，使得预防和监督双重控制成为可能，能引导公共支出朝着健康有序的方向发展。

**3.** 实现财政资金使用效益与效率的最大化。国库集中支付制度的支出管理由“分散”到“集中”，由“体外循环”到“体内循环”，实现了公共支出组织结构的扁平化。依靠科学的管理流程、合理的组织结构和高水平的网络技术，国库集中支付制度实现了规范有序的支出管理，奠定了效益与效率统一的基础。国库集中支付制度通过国库单一账户体系最大限度地集

---

全免税的政策。这能很好地缓解农民和农村资金缺乏的困难，同时也能阻止地下金融组织在农村的蔓延。

(3)有关其他涉农企业的税收优惠政策。农村、农业的发展，离不开城市发展和第二、三产业的带动。为鼓励企业投资于现代农业建设，应实施如下税收优惠政策：企业对农村捐款和无偿投资建设农村公益设施，其支出可在税前全部扣除；在农村投资建设农业特色园区和农业产业化基地，所获投资收益免税；企业和科研院所合资进行农业技术开发的支出、新技术在农业基地推广的费用可在所得税前加计扣除。

**5.** 增加“三农”支出，缩小“税收剪刀差”。农村流转税的缴纳与享用不对等，实质上是城乡之间的“税收剪刀差”，是由我国长期存在的二元经济形态所造成的，改变这种状况需要一个长期的过程。目前改善现状的办法就是，要认识到“税收剪刀差”的存在，在此基础上增加“三农”财政支出，缩小由此造成的城乡差距。

主要参考文献

**1.** 卢现祥.西方新制度经济学.北京：中国发展出版社，2003

**2.** 阳立高，陈四梅.后农业税时代农村公共产品供给体制创新研究.经济体制改革，2007；3

**3.** 洪银兴.工业和城市反哺农业、农村的路径研究.经济研究，2007；8

**4.** 国家统计局编.中国统计年鉴2008.北京：中国统计出版社，2008

**5.** 王朝才，傅志华.“三农问题”财政政策与国际经验借鉴.北京：经济科学出版社，2004

**6.** 方芸.美国农业税收政策及对我国的启示.涉外税务，2004；3

**7.** 温铁军.三农问题与世纪反思.北京：生活·读书·新知三联书店，2005

中财政资金、调剂余缺、简化支付流程,能从根本上实现财政资金使用效益和效率的最大化。

国库集中支付制度本身的优越性是显而易见的,但制度的实施涉及方方面面的因素,需要进行一系列的配套改革,它的组织结构和流程是否科学、合理要通过实践来检验。只有不断地进行修正和完善,才能真正达到制度的"应然"状态。

## 二、国库集中支付制度的"实然"

所谓制度的"实然",是指这种制度在实际运行过程中,由于各方面的原因而出现的与"应然"有很大差距的现实状态。在国库集中支付制度的实施过程中,由于改革的初始阶段缺乏完善的组织结构、科学的管理流程、系统的管理制度、成熟的信息技术作为支撑,制度的"实然"与"应然"之间存在很大的差距,工作效率和资金效益还不尽如人意,制度目标远没有达到。

### (一)国库集中支付制度运作系统不够完善

**1.** 国库集中支付组织机构不健全,责权模糊,监管力度不够。国库集中支付制度对组织结构、机构设置、运行机制等方面都提出了全新的要求,实行集中支付需要专门的、独立的运作体系,而现行运作系统不利于制度改革的深化,组织机构的独立性、专门性特点不突出,使得责权不清晰、执行力度和监管力度不够。虽然对预算单位资金支付行为的监督得到加强,但对财政部门自身和执行部门的管理行为缺乏强有力的监管机制和绩效考核措施,导致预算计划、指标的上传和下达以及额度到账的效率不高,直接影响了国库集中支付制度的实施效果。

**2.** 国库集中支付的相关制度缺失,制度的规范性、约束性差。国库集中支付制度从试点到普及、从预算资金实行统一支付到预算外资金也实行统一支付,各相关单位都付出了艰辛的努力。但从整体上看,财政部门、中国人民银行、代理银行和预算单位都严重缺乏与国库集中支付制度相匹配的具体相关制度。而国库集中支付制度实践中普遍忽视内部控制和具体岗位责任的界定,使支付环节存在一些违规操作行为和重大安全隐患。控制和监督在很大程度上也只是停留于对资金总量的把握,对资金的使用监督不力。

**3.** 国库集中支付流程不畅通,影响了资金使用效益和效率。

(1)国库资金纳入和拨付效率低,影响业务的正常开展。在日常工作中,财政资金的上缴和下拨总是运行缓慢,指标下达、计划批复、额度到账期限规定不严格,服务意识差,体现不出制度的效率性,增加了预算单位的用资压力。效率不高的原因主要是:预算单位多头开户,上缴环节多;开户银行往往为了达到储蓄额度指标,上缴资金迟缓;预算报表编制频繁、调整多;预算额度的确定由指标和计划双重控制,使得资金的下达过程长。

(2)信息技术、工作方式滞后于业务的需求,制约了国库资金的高效周转。国库支付系统的信息化以及办公的效率化相对于国库集中支付的要求还有很大差距:①信息传递时效性差,指令的上传和下达反馈时间久,横纵向信息沟通渠道不畅。如财政预算指标已下达到预算单位,但代理银行因接收指令不同步,使入账通知不能准时递交预算单位。②支付流程安全系数低。在岗位设计上缺乏权限设置,进入"超级角色"后支付操作员从录入、送审、审核、打印、支付指令发送等应相互分离的职务变成全权处理,给经济犯罪开了方便之门。③软件系统操作界面多,支出凭证输入内容多,缺乏模糊查询功能,对于规模大、业务较多的单位来说,制单和对账工作费时费力,造成人力资源的浪费。支付环节工作效率低,纸质凭证的制作、打印、传递增大了预算单位、代理银行工作人员的劳动强度,这种低效率的运作方式在一定程度上增加了各环节工作人员的不满情绪,使国库集中支付制度提高支出效率的管理目标打了折扣。

### (二)人们对国库集中支付制度的目标价值认识模糊

一方面,国库集中支付制度的实施彻底改变了国库资金分散、层级式拨付和预算单位自主使用的局面,限制了预算单位支付财政资金的随意性,颠覆了由来已久的常规支付习惯,使得不少人一时难以适应。另一方面,由于具体的配套制度和组织结构不健全,支付流程不够畅通,以至于国库集中支付制度的优势难以完全体现,一些人把实践中出现的暂时性困难看做这种制度本身的缺陷。因而对该制度改革的认识模糊,只是被动适应,改革的主动性不够,从而影响了制度的改革进程。

国库集中支付制度是对我国财政资金支付管理方式的一次重大改革,对支付体制的组织架构、机构设置、运作方式都产生了深远的影响,对会计法规、会计核算与结算纪律、信用评估等都提出了新要求。一项新的制度从制定到实践再到完善是需要时间的。我们要辩证地看待问题,既要看到制度的优越性,又要看到改革的长期性和艰巨性。

## 三、促进国库集中支付制度从"实然"到"应然"的改革举措及相关建议

### (一)以目标为导向进行流程再造,重组国库支付系统

按照美国管理学家哈默的定义,流程再造是指:进行重新思考,彻底翻新作业流程,以便在关键衡量标准如成本、品质、服务和速度等方面获得根本性的改善。流程再造以管理目标为导向,实施流程再造后,组织的出发点、工作人员的思维方式、系统的运转方式乃至组织文化都将发生深刻的变化。流程再造涉及方方面面,需要各部门和各环节相互配合与协调。国库支付系统的流程再造要从组织结构和制度建设两方面进行。

**1.** 合理安排组织结构,完善机构设置。国库集中支付制度要满足现代经济发展的需要,其前提是建立一个服务型和责任型相结合的财政支付组织系统,对相关职责和服务质量做出公开性和标准性的承诺,只有这样才能有效保证运作系统高效运转。建立健康有序的集中支付运作系统必须遵循的原则是:结合业务发展的需要,转变公共服务理念,创新公共服务方式,提升公共服务效率,优化公共服务效果。实实在在做到组织结构和机构设置的简约清晰,突出独立性和专门性特点,改变效率不高、机构臃肿、人浮于事的现状,保障运行系统的高效畅通。

**2.** 制定配套细则，落实责任制，保证国库资金的安全。制度是准绳，如果缺乏行之有效的制度作为保障，工作行为、工作方式就会偏离应有的尺度。在国库集中支付制度下，保证资金的安全运行是首要任务，要对国库支付过程中的有关人员制定严格的责任制，实行有效监督，杜绝支付中的套现、虚假转账行为，严厉打击“上有政策，下有对策”的做法，从源头上防范职务犯罪案件的发生。

**（二）抓住关键环节，有针对性地解决问题**

**1.** 实现会计核算科目和国库资金用途的对应性。细化国库资金的具体用途，尽快实现会计核算科目与国库资金用途的对应性，减少资金支付过程中的违规操作，使反馈的支付信息更加真实，这有利于财政部门对资金使用实现真正的过程控制和监督。

**2.** 调整财务管理工作重心，加强预算工作。做好国库集中支付工作的前提是做好预算工作，要改变对预算工作人力、物力投入少的现状，切实细化部门预算。具体措施是：①配备素质过硬、责任心强的人员，在人力、物力的安排上一定要适应现代财政改革的需要。②一定要坚持全员预算管理，保证预算的严肃性、科学性以及执行力度。③要引入科学的预算方法，以事业发展目标作为预算导向，结合实际需要，综合平衡，照顾特殊，力求细化预算指标，并及时上报相关数据，为日常国库支付额度的下达奠定基础。④改进预算工作的绩效考核制度，提高预算工作的成效，切实改变预算工作中统计加估计的做法。⑤细化预算项目，要从功能上、性质上对预算项目进行规范分类，建立多级预算体系，满足国库集中支付制度对预算编制计划准确而具体的要求。

**3.** 改进具体流程设计，创建网络信息平台，提高工作效率。

（1）建立各相关部门互为依托的信息网络系统。要发挥国库集中支付制度在实践中的优越性，必须以信息技术作为强有力的支撑，实现信息在各相关部门的高效传递和反馈，必须建立起高水平、高质量的国库支付管理信息系统、银行清算结算系统、预算单位支付系统，特别是相关单位之间便捷的沟通平台，以保证各预算单位支付业务正常、有序、及时地开展。

（2）创新工作流程和方式，提高国库集中支付工作效率和质量。实践表明，我们应着手改变国库支付系统中不科学、不合理的支付流程设计，彻底改变手工传递凭证的做法。具体步骤是：由预算单位操作员根据实际发生的业务录入相关支付信息；再由复核员复核，保证每笔业务的真实与准确无误；然后将业务信息直接提交发送，代理银行根据财政审批指令在额度内完成实际支付并直接用国库专用支付凭证打印回单。这种支付方式既简化了预算单位填制、打印专用支付凭证和银行结算单以及购买、保管空白凭证的繁琐工作步骤，又节省了代理银行等待纸制凭证的时间，并强化了内部控制。这种工作方法上的改进对于规模较大、每天有大量转账业务的单位来说，工作量和人力、物力的投入都减少了，能保证国库资金的安全和高效运转。

**4.** 做好国库资金的收入工作，保证国库集中支付的畅通。国库集中支付制度要实现的就是高效益、高效率的支付目标，所以做好国库资金的收入工作是做好支出工作的强有力保障。做好收入工作的具体措施包括：①简化资金的缴纳环节，最好是设立专户直接清算汇缴。②明确收入的收缴范围，规范资金的使用。③规范预算单位的开户行为，规定预算单位收入账户每月的存款限额，杜绝拖延收入上缴的行为。④严格执行银行资金结算纪律，对有意延迟划转资金的行为给予严厉处罚。⑤加强国库资金的增值运作。一种做法是在商业银行保持适当比例的国库资金，利用商业银行性质提高国库资金的增值效益；另一种做法是学习美国、英国对国库资金的日常运作办法，结合本国实际做一些货币市场运作的有益尝试，实现国库沉淀资金的保值增值，缓解国库资金的支付压力，确保公共服务的有效供给。

**（三）消除模糊认识，积极推进制度改革**

**1.** 实施国库集中支付制度是建立公共财政体系的需要。国库集中支付制度是顺应中国共产党十五届五中全会逐步建立适应社会主义“市场经济要求的公共财政框架的要求”实施的，从国库资金作为政府公共管理的一种公共产品的角度来看，集中的供给模式是与现代市场经济相适应的。我们要解放思想，全力支持国库资金作为公共产品的透明性、公平性的体现。

**2.** 实施国库集中支付制度是建设“阳光财政”的重要方面。国库集中支付制度体现了集中统一支付财政资金的一种供给模式，所以在实践中要防范公共服务市场垄断、组织绩效指标缺乏及官僚作风，切实转变政府服务职能，体现公开、公平、公正的价值目标。

**3.** 切忌把国库集中支付实践中的困难归咎于制度本身。某些不利于预算单位的发展和体现支付灵活性的局限性，其实并不是这种制度本身的局限性。而所谓原有支付制度的种种优势可能只是违规操作、侵犯职工或单位的根本利益、违反国家财政资金支出规定的做法带来的。我们要从整体上而不是从某一方面或某些人的角度考虑问题，要从整个系统而不仅仅是一个单位甚至某些利益集团的角度看制度有利还是不利。国库支付方式要兼顾本单位利益和单位职工个人利益以及社会效益，真正发挥国库资金对于国家建设和发展的保障作用。

**主要参考文献**

**1.** 赵霞，朱永亮.对中国国库集中支付制度改革的思考.河北学刊，2007；5

**2.** 王小刚. 公共财政框架下的国库集中支付制度改革.广东行政学院学报，2004；8

**3.** 宋凤轩，宋超.西方国家国库管理制度特点及借鉴.经济研究参考，2003；9

**4.** 孟祯.论组织扁平化及其在组织变革中的运用.湖南社会科学，2008；4

**5.** 彭学兵.扁平化组织及其效率研究.浙江理工大学学报，2006；2

**6.** 何伟.组织扁平化与行政体制创新.探索，2003；2