# 我国国库集中收支制度研究

来源：网络 作者：悠然自得 更新时间：2025-01-21

*\" 一、我国实行国库集中收支制度的必要选择 1.我国传统的分散型国库收支制度存在的问题 在传统的分散型国库收支制度下，财政资金分为预算内资金和预算外资金，许多行政事业单位还设立“小金库”、帐外帐等截留财政资金。预算内收入通过征收机关直接缴入...*

\" 一、我国实行国库集中收支制度的必要选择

1.我国传统的分散型国库收支制度存在的问题

在传统的分散型国库收支制度下，财政资金分为预算内资金和预算外资金，许多行政事业单位还设立“小金库”、帐外帐等截留财政资金。预算内收入通过征收机关直接缴入国库，预算内资金支出时，先由支出单位（预算单位）编制预算草案，由财政部门审核汇总经同级人民代表大会审批后成为正式预算，财政部门按计划按预算直接将预算资金从国库经中国人民银行拨付到支出单位（预算单位）开设在商业银行的帐户上，支出单位（预算单位）再根据有关规定和预算要求，自行支付购买商品和劳动的各类款项，并在年度终了时编制财务决算报表，报送同级财政，图1为预算内资金支出的支付程序图。预算外资金目前未纳入预算管理，其收入不直接纳入国库，而是由财政部门实行收支两条线管理，收入全部上缴财政专户，支出由同级财政部门按预算外支出计划和单位财务收支计划统筹安排，经批准后从财政专户拨付单位，各单位将返还的预算外资金自行向商品和劳务的供应商支付。其实并不是所有单位的预算外资金都能作到收支两条线，我国目前还有些单位自行开设预算外资金专户，进行坐收座支。

我国的国库资金管理存在着下面几个方面的问题。

（1）财政部门与行政事业单位多头开户，转移、分散财政资金。

一方面由于我国的国库管理制度中规定国库存款不计息；另一方面由于各商业银行为了多拉拢存款，将存款任务层层分散，落实到个人，财政资金就成了大家竞相争夺的对象。很多财政部门在这种情况下，为了获取利息多头开户，并把预算内资金转化为预算外资金，躲避预算管理。按照现行制度规定，行政事业单位实行“收支两条线”管理方法，只能开设收入支出各一个帐户，但实际上不少单位也存在多头开户现象，同时行政事业单位不仅存在将预算内资金转入预算外资金的现象，还存在设立小金库及帐外帐，分散国家的财政资金的现象。由于各财政和各预算单位都有多头开户现象的存在，使得国家无法了解所有财政资金的收入和支出状况，从而造成资金管理混乱，效率低下。

（2）不包括预算外资金的国库资金不利于财政宏观调控政策的执行。

我国目前将财政资金区分为预算内资金和预算外资金。预算内资金是国家集中资金，是缴入国库的，并通过各级财政层层汇总成为国家预算资金，是我国目前执行宏观调控政策的基础。而预算外资金是由预算单位自行支配的资金，是分散的，尽管现在预算外资金实行收支两条线管理，收入缴入帐政专户，支出由财政返回，但还不是全国集中的资金，不缴入国库。国家在制定宏观财政政策时所依据的应该是全部的财政资金，但现在由于纳入预算的只有预算内资金，国家无法完全掌握预算外资金和制度外资金（制度外资金一般以“小金库”和帐外帐存在），所以制定宏观财政政策时往往以预算内资金为基础，但实际上大量的预算外资金和制度外资金的存在会影响宏观财政政策的运行效果。例如当预算内资金存在着大量的赤字，而预算外资金和制度外资金又存在大量结余时，本来财政资金可以自身平衡的，但由于国家只掌握预算内资金，为了平衡预算内资金就会增发国债，从而在一定程度上影响了财政政策和货币政策的执行。

（3）分散型的收支制度实行“以拨定支”制度，造成资金沉淀、财政支出信息失真。

在这种收支制度下，当同级财政部门把财政资金拨付给预算单位时，在财政总预算会计中就作为财政支出处理，而财政资金真正的支出并不是这一阶段，应该是在预算单位向商品和劳务供应商支付帐款时。帐面支出阶段和实际支出阶段的不一致会造成财政支出两方面的信息失真：一方面是财政支出金额的失真。财政部门拨付的金额并不等同于预算单位向商品和劳务供应商支付的金额，往往是前者大于后者（因为如果是后者大于前者，预算单位就会继续向财政要钱），从而造成资金沉淀的在预算单位。所以就会出现财政预算资金帐面赤字而实际有结余的现象，从而影响财政政策的制定。另一方面是财政支出用途的失真。“以拨定支”的分散收支制度下，财政部门按预算和计划指定的用途向预算单位拨款后即作为相应的支出处理，就不再对预算资金进行管理和监督，使用权属于预算单位，预算单位就有可能在获得预算资金后变更预算资金的用途而挪作它用，这样就会造成预算支出的帐面用途与实际用途不一致。这也反映了国库资金（我国的国库资金就是预算资金）的运用没有得到国库部门和财政部门的有力监督。

（4）国库资金结算环节多，影响了国库资金的及时入库、降低了国库资金的使用效率。

在分散收支制度下，从收入环节看，一方面有些征收机关为了完成征收任务，设立过渡帐户，把其当作税收的蓄水池，人为增加财政收入的结算环节；另一方面由于国库经收处设在商业银行，而商业银行与代理国库的中国人民银行必须通过同城票据系统才能结算。这两方面都会影响财政收入的及时入库。从支出环节看，分散收支制度并不象集中收支制度那样建立集中的政府支出系统，国库资金统一由国库直接支付给商品和劳务的提供者，而是先由财政部门将国库资金划入支出单位的帐户，再由支出单位安排支出；同时很多支出单位在商业银行设立很多帐户，这使得支出单位的资金运动从一个银行帐户到另一个银行帐户，使国库资金滞留在银行结算环节，大大降低了国库资金的使用效率。最后，目前由于财政、征收机关、国库、商业银行还没有完全联网，银行之间高效率的电子化结算体系也没有能完全建立，这也影响了国库资金的入库和使用效率。

（5）在分散型收支制度下，国家对国库资金的监督不力。

在我国传统的分散型收支制度下，国库管理部门与国库出纳部门不分；国库人员的监督意识不强；财政部门和行政事业单位多头开户；财政“以拨定支”，拨款后就不再监督国库资金的使用；没有专业的内部和外部监督人员和机构等等原因，造成我国一直以来对国库资金收支的监督不力，经常出现全国人大刚刚通过预算，同时调整预算就来了，无法用预算约束国库资金支出的现象。

2.我国实行国库集中收支制度的好处

在我国一直以来实行的是国库分散收支制度，这一制度使得我国的国库资金使用效率低下，监督不健全，官僚腐败现象严重。随着我国公共财政的建立与改革，国库分散收支制度到了不得不改的地步。国库集中收支制度是国外普遍采用的国库管理制度，在我国实行国库集中收支制度存在着以下四个方面的好处：

（1）有利于提高国库资金的使用效率。

首先国库集中收支制度改变了“以拨定支”的原则，而是以国库资金的实际支付为支付，没有资金沉淀在支出单位\" ，可以使在分散收支制度下原本沉淀在支出单位的闲置资金被有效的盘活，同时在集中收支制度下收和支的信息真实，为国家制定正确的收支计划提供依据；其次在国库集中收支制度下，国库直接将资金支付给商品和劳务的提供者，不必象分散收支制度时经过层层拨付最后才由支出单位支付给商品和劳务的提供者，从而大大减少了支出的结算环节，同样提高了资金的使用效率；最后建立国库单一帐户后，支出单位的财政资金（预算内外资金）都集中在国库，有利于财政部门对资金加强统一调度和管理，使库款调度更加灵活，同时也将从根本上改变本期财政资金管理分散，各支出部门和各支出单位多头开户、重复开户的混乱局面。

（2）有利于缩小财政赤字、减少短期国债的发行，同时还有利于财政政策和货币政策的有机结合。

建立单一帐户后，所有的财政资金包括预算外资金都集中在国库，财政部门就可以综合运筹预算内外资金，调余补缺。目前我国预算内赤字较大，而预算外往往有结余，通过预算外资金补充预算内资金，就可以缩小财政赤字，也可以减少因弥补财政赤字而发行的短期国债。另一方面，国库单一帐户建立后所有的财政资金的进出都必须经过这一帐户，各级财政和各级中央银行就可以真确掌握财政资金的全貌，为财政部和中央银行总行制定财政政策和货币政策提供依据，同时也有利于财政政策和货币政策的有机结合。

（3）有利于强化对国库资金的监督和预算约束。

实行国库集中收支制度后，全国就要建立一个集中的政府支付系统，所有的资金支付都通过国库的单一帐户体系，这使得国库和财政部门可以严格监督财政资金的最终支付，改变了过去分散收支制度下国库和财政只监督和管理资金的分配和拨付。同时在严格的监督下，预算约束也会进一步得到硬化。

（4）有利于进一步配合政府采购制度的深化改革。

政府采购制度与国库集中收支制度是相辅相成的，两个都是公共支出管理的主要内容。国库集中收支容易引起支出单位和商品、劳务供应商的合谋，只有实行政府采购制度，才能提高支出过程的公开性和透明度，从而实行对国库资金的严格控制和监督。另一方面，实行了国库集中收支制度，将财政资金全部集中于国库，从而全面压缩了所有在途财政资金，大大减少了推行政府采购制度的阻力，保证了政府采购制度的全面实行。实行国库集中收支制度后，政府采购实际上是国库集中支付的一项具体表现形式。

二、我国实行国库集中收支制度的制约因素

虽然我国进行国库集中收支制度改革势在必行，但由于有些相关政策和制度并没有相应的进行改革，从而一定程度上制约了国库集中收支制度的全面改革。

1.预算管理体制不规范

首先，我国财政资金中只有预算内资金纳入预算，成为国库资金，所以国库集中收支制度只能是预算内资金的集中收支。我国一直以来把财政资金分为预算内资金和预算外资金，而真正意义的集中收支是指所有财政资金的集中收支，所以要实现真正意义的集中收支制度必须取消预算内外之分，并努力减轻预算资金的流失，减少制度外资金。

其次，在预算编制的时间方面，我国目前预算编制时间从上年11月份国务院下达编制下一年的预算指示开始到来年3月份左右经全国人民代表大会讨论批准，历时不足半年，时间太短，预算编制势必会造成编制过粗、不科学和不够准确，从而造成预算执行过程中调整多、预算监督无法严格的种种问题。另一方面由于当年的预算草案在当年的3月份或更晚些时候才通过，而之前的财政收支就没有办法依照法律进行，就无法满足国库集中收支制度中规定的“各支付单位的每项经济业务必须根据当年批准的预算收支计划向财政部按用途提出用款申请”的要求，如果要达到按当年批准的预算作为财政收支的依据，则我国的预算批准时间必须提前在年度前确定，或将我国的预算年度从历年制更改为跨年制。

再次，预算编制细化方面，目前我国对预算单位的收支计划一般都是根据国家的财政状况、预算单位自身的特点和业务进度核定单位年度预算收支规模，预算支出仍达不到逐笔进行核定的要求，即使在预算执行中各预算单位还编制季度分月用款计划，但也不是逐笔核定的，不象国外的预算中除政府采购支出外，其他所有支出都细化到部门、项目和个人。

2.财政信息系统的缺乏和银行资金清算系统的不完善

一般有着规范国库集中收支制度的国家都象加拿大政府一样有着两套完善的计算机网络管理系统：即政府帐务处理的中心会计系统和银行的资金收付系统。我国的政府帐务是由征收机关、预算单位、财政部门和中央银行的国库部门同时管理的。财政部门只进行经费拨款等粗线条的核算并不进行逐笔支出核算，逐笔的支出核算是分散在预算单位进行的，这样财政无法实现对财政支出的逐笔审核和管理。即便有中央银行的国库会计，但由于我国中央银行的国库会计是不独立的会计系统，依附于中央银行的银行会计，所以不能体现自身的特点，不能充分和全面地反映国库收支状况，不能符合有效管理财政收支的要求。最后，财政、征收机关、预算单位、国库还没能做到全面联网。所以建设政府帐务网络，建立独立的国库会计，完善财政信息系统是势在必行的。同时财政信息系统的完善不仅表现在设立政府财务网络，也表现在预算编制系统、预算执行管理系统等的建设上。另一方面，银行资金清算系统的不完善影响了国库资金及时有效地收付，因为在国库集中收支制度中存在着大量的资金需要在中央银行和各商业银行，或商业银行和商业银行之间的往来。

3.国库组织机构的不健全

我国目前并没有区分国库管理机构和国库出纳机构，将两者混设在中央银行，而中央银行中的国库部门由于人员的观念意识问题和国库存款不计息、划款不收费的无偿代理等原因没有受到足够的重视，并缺乏一定的独立性，这严重影响了国库部门各职能的发挥，尤其是监督职能。同时国库组织机构的不健全还体现在有些地方的国库委托商业银行代理，有些地方未建立乡镇国库等，这些问题的存在，不仅使国库的管理职能无法开展，甚至连出纳职能都不能有效及时地进行。实行国库集中收支制度必须单独设立在财政部门设立国库管理部门，如我国试点方案中提到的国库支付机构，同时强调国库出纳机构在中央银行中的独立性。

三、我国各地试点国库集中收支制度存在的问题

近年来，在财政部和中国人民银行抓紧研究国库集中收支制度的改革方案时，一些地方财政部门已根据本地的实际情况，进行了有益的探索和尝试，进行了国库集中收支制度改革，并取得了一定的成效，但也存在着一些值得关注的问题，分析并纠正这些问题有利于我国国库集中收支制度的完善。

1.单一帐户设置不规范

有些试点地方的单一帐户并未设置在中央银行，而设置在商业银行。这会造成四方面的不利：一是将单一帐户设在商业银行，会增大财政资金运用的风险。因为商业银行是独立核算、自负盈亏的，完全按照市场经济规律运营，有可能会遇到资金运转不灵、甚至于遇到破产的市场风险。在资金周转不灵时商业银行有可能将财政资金挪作它用，在商业银行破产时财政资金有可能坏账，这严重威胁着财政资金的安全，从而影响一个地方甚至全国的经济发展。二是由于将单一帐户设置在商业银行，使得国库资金向商业银行转移，不利于中央银行货币政策和货币手段的实施。国库资金向商业银行转移后，国库资金的余额都沉淀在商业银行，中央银行的国库资金余额大大减少，中央银行的信贷资金来源大大减少，不利于中央银行公开市场业务、再贴现业务以及银行间\" 同业拆借业务的发展，削弱了中央银行的宏观调控能力。三是各地政府对单一帐户设置银行的选择加剧了银行间的竞争。各商业银行为了争取政府这一大客户，用尽各种手段进行无序竞争，扰乱了金融秩序，严重影响了金融业的正常运营和正当竞争，同时也为政府官员的腐败提供了可能。四是削弱了中央银行对国库资金的监督。由于各地政府将单一帐户设置在商业银行，使得国库资金成批拨入商业银行的单一帐户，由商业银行进行逐笔支付，这使中央银行无法对国库资金的具体运行进行严格的监督，甚至不如改革前的监督力度。因为改革前国库资金是由中央银行直接拨入到各预算单位的帐户上，大致还能了解国库资金的去向，但改革后中央银行将资金成批拨入商业银行的单一帐户，无法了解国库资金的去向，也就无法进行严格监督了，等于将具体监督的职能转移给商业银行，但由于商业银行是以盈利为目的的，不可能会尽心尽力实行监督职能，这与改革的本意即加强对财政支出的严格监督相违背。

2.集中收支范围不统一

各地在试点时集中收支的范围不统一，主要是支出的范围不统一。从理论上讲，理想的做法是将所有的财政资金都纳入集中收支的范围。而实际上各地都有一部分财政资金未纳入集中收支的范围，并且未纳入的部分各地也不统一。这样一方面使得各地政府对各预算单位的管理不统一，不能很好地调动已纳入集中收支的预算单位的积极性。另一方面，由于有些预算单位纳入集中收支，有些没有，使得政府没有办法对各预算单位实行统一的绩效考核标准。最后由于各地的做法不一致，也不利于中央政府的宏观调控。由于各地的做法不一致，使得各地各种支出的核算口径不一致，使得中央政府无法正确掌握各种支出信息，中央政府的宏观财政政策就缺乏客观的依据，不利于国家财政政策的制定和执行。

3.财政资金还是区分预算内外，分别对待

各地的财政资金还是区分预算内外，分别对待，即便是2025年3月16日印发的《财政国库管理制度改革试点方案》中也把财政资金区分为预算内外，预算内资金纳入国家的单一帐户，预算外资金未纳入国家的单一帐户，只通过财政为预算单位在商业银行设立的预算外资金财政专户进行收支。预算内外资金的区分既不利于国家宏观财政政策的制定，也有可能造成预算内资金的流失；另外，预算外资金不纳入国家单一帐户，只通过商业银行的专户收支，等于脱离了代理国库的中央银行的监督范围，依靠商业银行对其进行支出监管是不现实的；而且由于预算外资金没有纳入国家单一帐户还会造成中央银行统计的财政收支信息的失真，从而也不利于国家货币政策和财政政策的结合。

4.选择哪个商业银行设置财政零余额帐户和预算单位零余额帐户没有客观的标准

在选择哪个商业银行设置财政和预算单位的零余额帐户方面没有相应法律条文，也没有统一的客观标准。这势必在一定程度上会造成商业银行之间的无序竞争，从而影响金融秩序。

5.各地一般都实行集中收支、集中核算的做法，而中央试点部委实行集中收支、分散核算，两者不统一

近年来，各地一般都设立了会计核算中心或财政核算中心或资金结算中心或国库集中支付中心，在保持财政资金分配使用权不变的前提下，取消了预算单位的银行帐户和会计人员，将预算单位的财政资金集中到“中心”，统一在商业银行开立帐户，实行集中收支、集中核算、集中管理。这样做强化了预算执行监管，便于财政部门集中调度统筹安排，但由于预算单位自身未参与自己的财务管理，不利于其对自己的收入、支出、资产、负债及其净资产的分析及有效管理；另一方面《财政国库管理制度改革试点方案》又规定集中收支、分散核算的做法，这种做法正好与集中收支、集中核算相反，有利于各预算单位对自己的收入、支出、资金、负债及净资产的分析及管理，但财政部门对支出的监督力度不如前者，另外这一试点方案已在中央的一些部委实施，造成了中央与地方的不统一。比较理想的做法就是中央与地方统一，都实行集中收支、集中核算与分散核算相结合，当然这首先需要建立统一高效的财政信息管理系统。

四、完善我国国库集中收支制度的建议

1.完善预算管理体制

2.建立高效的财政管理信息系统和银行资金清算系统

财政管理信息系统和银行资金清算系统是实行国库集中收支制度的技术基础，也是现代信息技术发展的最终结果。财政管理信息系统是财政管理的电子化和网络化，一般包括预算编制系统和预算执行管理系统、收入管理系统、国库现金管理系统、国库收支帐务系统和债务管理系统等一系列信息网络系统。通过这些管理系统，可以节省财政管理的时间，充分收集财政管理所需的资料，提高财政管理效率。在高效而健全的财政管理信息系统下，国库集中收支制度才能最大程度地发挥效率。尤其是国库收支的帐务系统和国库支付管理系统，实质上就是国库集中收支制度的组成部分。通过国库收支的帐务系统，既可以克服集中收支、分散核算的缺点，又可以克服集中收支、集中核算的缺点，实现集中收支、集中核算与分散核算的结合，这种理想的模式下，既有利于国家对国库资金收支逐笔管理审查，也有利于各预算单位对自身收支状况的充分掌握和分析管理；国库支付管理系统和国库资金的银行清算系统有机结合起来，可以有效提高国库资金支付效率和加强对国库资金严格监督。目前我国尚未建立一个完整的财政管理信息系统，所以应该抓紧时间建设财政管理信息系统，为了配合国库集中收支制度的改革，首先应建立国库收支账务系统和国库支付管理系统。另一方面，国库集中收支制度需要通过银行的资金清算系统进行资金结转，顺畅的资金清算系统可以大大提高国库资金的利用效率。银行资金清算系统也是一个电子化和网络化的信息系统。为了更有效地利用国库资金，国库资金的清算系统应该是一个独立的资金支付系统，独立于其它银行资金的清算。国库集中收支制度的实施需要这一独立的国库资金清算系统，加快财政资金拨付到帐的时间，提高国库单一帐户清算业务的效率。

\" 3.健全国库管理和国库出纳机构

由于我国未区分国库管理机构和国库出纳机构，将其混设在中央银行内，这非常不利于国库资金的管理和监督，尤其实行国库集中收支制度的目标就是为了加强对国库资金收支的管理和监督，所以有必要把国库管理机构与国库出纳机构分离开立，形成它们之间相互牵制、相互监督的局面，从而完善国库对财政资金的监督职能。借鉴国外的做法，我国可以在财政部门内设立一个相对独立的国库管理机构，如我国已设立的国库司，或正准备建立的国库支付执行机构等，应抓紧在全国推广。另一方面，也有必要健全国库的出纳机构，由于种种原因我国在中央银行的国库部门一直未受到应有的重视，人员意识薄弱、素质较低，严重影响了国库职能的实施，所以健全在中央银行的国库出纳机构也是非常必要的，甚至可以在时机成熟时，像国外那样建立一个独立于中央银行的出纳署。

4.完善单一帐户体系

我国的一些试点地方将国库单一帐户设置在商业银行，会造成多方面的不利。所以我们应该坚持国库单一帐户设置在中央银行，其实质即是坚持委托金库制，如将国库单一帐户设置在商业银行就是实行银行制。银行制除了国库成本较低外没有其他优点，一般国家都不采用。另一方面单一帐户体系中的零余额帐户的设置也应该有客观的标准和法律条文，才有利于提高国库资金的清算业务，同时也有利于维持金融秩序，避免经济寻租的现象产生。最后在完善单一帐户体系中应逐渐将预算外资金的收支纳入国库单一帐户中，与预算内资金一视同仁。

5.建立一个健全的监督制约机制

建立一个健全的监督制约机制是为了保证国库资金的有效运用，其应该包括国库部门自身的监督职能、国库内部各相关部门之间的监督、国库相关业务往来的外部监督；日常的监督和专业监督；事前监督、事中监督和事后监督。当然这些监督又是相互交叉的，具体地说：应健全国库部门自身对国库资金收支的监督职能尤其是国库支付部门对国库资金的运用应进行严格的逐笔审核制度；建立国库管理部门与国库出纳部门的相互监督的内部控制制度；中央银行应严格依照国库支付机构的拨付指令行事，对商业银行办理财政支付清算业务进行严格监督；财政部门应对国库资金运行全过程进行监控；政府审计部门应结合财政国库管理制度，加强对国库资金运行的外部监督；各级人民代表大会及其常务委员会也应严格履行自身职责，加强对国家预算和预算执行的外部监督；政府支出部门和供应商也应该具有对国库资金的结算速度和效率进行监督义务。

6.完善相关法律，同时进一步提高相关人员的认识、增强国库资金管理意识

实行国库收支制度后，原来建立在分散收支制度基础上的相关法律应进行修订或重新制定。如修订《预算法》及其实施条例、《国家金库条例》及其实施细则、预算会计制度（包括财政总预算会计制度、行政单位会计制度、事业单位会计制度、税收征管会计制度、国库会计制度）；制定《国库收入管理办法》、《收入退库管理办法》、《财政资金支付管理办法》等。

国库集中收支制度改革影响了有些部门和有关人员的既得利益，受到了来自于这些部门和人员的改革阻力，所以我们还应该让他们转变思想，提高认识，积极配合国库集中收支制度改革，同时提高相关人员的素质，增强国库资金管理意识。

【参考文献】

[2] 张通。关于建立现代国库制度的思路[J].财税与会计，2025，（1）。

[3] 亚洲开发银行。公共支出管理[M].北京：中国财政经济出版社，2025.

[4] B.J.理德，约翰。W.斯韦恩。公共财政管理[M].北京：中国财政经济出版社，2025.

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找