

美国财政集中收付制度及其对我国的启示

<http://www.crifs.org.cn> 2009年1月19日 王鹏程 刘 斌

内容摘要：美国财政集中收付制度成熟且规范，其做法可以给予很好启示，对我国建立和完善财政集中收付制度具有很好的借鉴和指导意义。

关键词：财政集中收付制度 国库管理

一、美国财政集中收付制度概述

（一）机构与管理

美国与国库业务相关的机构涉及总统预算管理办公室（OMB）和财政部所属的国库局、会计局等部门。OMB由财政部内部机构演变而来，目前是直接向总统负责。其与财政部之间的大体分工是：OMB主要负责编制联邦预算，具体的预算执行由财政部负责。但是近年来，OMB除编制预算外，还开展项目评估以及政府机构设置和人员办公效率的评估。为完成任务，OMB设主任和副主任各一名，两人有特定的分工，其中副主任更多地关注与开支预算执行有关的事项，其直接领导的处室有：首席财务官、财务管理处、规章调节处。财政部下属的国库局负责经营管理公共钱财的收付和保管。联邦储备银行及其分行经指定为该局的代理人，受理汇入财政部的款项，并办理应由国库局付款的支票兑现。财政部下属的会计局主要负责制定联邦政府的统一会计制度和报表制度，并设有一套账目簿记系统，用以控制联邦政府的收支款项。在此基础上，该局负责编制定期的财务报表，同时负责签发用于联邦政府开支的支票，付款人是国库局。

（二）国库账户设置

美国联邦、州和地方政府实行国库单一账户制度，所有财政资金由财政部（局）集中管理。如联邦政府财政资金实行基金或账户式管理。全部财政性资金划分为不同的基金：一类称为联邦基金，包括：一般基金（占预算的大部分，其收入和支出之间没有必然性的联系，几乎所有的所得税、特种销售税和国债收入都归于一般基金，其支出项目主要有国防、公债利息及联邦政府机构的日常开支。预算赤字集中在一般基金）、专用基金（用于特定用途如环境保护的资金）、公用企业基金（用于按照法律规定进行商业动作的企业）、政府基金（用于政府内部机构之间运作的资金）。

另一类称为信托基金，是政府为特定目的而建立起来的特别基金，包括社会保障、医疗保险、退休职员、退伍军人、高速公路、机场和空运等几大项。其资金来源主要是各项专项税收。在划分不同类型基金的同时，国库支付系统为每个预算单位建立一个单独的账户，并根据该预算单位的各项拨款法案，建立子账户。

（三）国库报解支付程序

美国预算执行中的资金调度和运作由财政部（局）负责，美国联邦、州和地方政府都建立了高度电子化的国库支付系统，由财政部（局）集中管理。财政部在各银行都有两个账户，即收入户（存款户）和支出户。纳税人纳税时在自己的开户行就可将税金直接划入财政存款户。由于银行间已实现了联网，财政部和联邦储备银行随时都可了解到财政收入的情况。财政部根据总统预算管理办公室的预算安排，将资金由存款户划入支出户，办理预算拨付。美国联邦财政支出的40%是通过政府采购方式，由财政部直接支付给商品或劳务的供应者，其他各项支出也通过国库单一账户实行库款直达。国库对每项拨款法案支出限额，按时间或项目进度将资金从各联邦基金或信托基金中划出，分别拨付到支出单位的分账户及其子账户。当支付行为发生时，再从子账户中支付。由于计算机网络的完善，财政部可以按天编制资金平衡表，当预算资金收不抵支时，财政部可以根据国会核定的债务额度，按资金缺口的时限和当时的银行利率，灵活地确定债务种类、期限和利率。

二、美国财政集中收付制度对我国的启示和借鉴

（一）设立财政国库管理机构

国库在监管国家财政资金过程中所扮演的角色和发挥的作用，直接决定着一国国库管理体系的性质和效率。在我国现行的中央银行国库代理制下，国库仅仅扮演着政府财产保管者和出纳员的角色，财政资金使用效率难以充分发挥。因而，建立一个相对独立的国库机构，赋予国库财政管理的职能，成为实行国库集中收付制度、提高我国财政资金使用效益的重要前提。

本着一级财政设立一级国库的原则，国库管理体系可以按以下模式建立：在人民银行总行设国库局，在省会城市设分局，在非省会城市中心支行设中心分局，在乡镇营业所或信用社设经收处，各级国库局实行垂直领导，编制单列，经费单列。各级国库机构应凭借其掌握的准确和及时的收支信息优势地位，对财政资金收支活动展开全方位的管理和控制，以促进财政资源的优化配置。

（二）建立国库单一账户制度

财政集中收付制度的核心是通过国库单一账户对政府资金进行集中管理。为此，要取消征收机关、执法机关目前设置的各种收入过渡账户和各预算单位自设的预算外收入账户，由财政部门在中国人民银行建立国库单一账户。国库单一账户包括收入账户和支出账户。在国库单一账户下，按不同类型支付的资金性质和预算单位建立分账户。预算单位的日常支付业务，通过财政部门在代理银行为预算单位开设的账户运作。该账户每日结清，保持“零余额”。考虑到改革的渐进性，对暂未纳入预算管理的财政收支，按政府预算级次由财政部门在商业银行开设预算外资金专户管理。

随着改革的深化，再过渡到完全意义上的国库单一账户制度。需进一步推进我国预算编制改革，细化预算编制，全面推进部门预算制度。其次，需建立相对独立的国库会计核算系统。

（三）建立国库支出管理系统

在建立国库单一账户的基础上，对预算支出部门和用款单位的每一项支出实行监督管理。当支出部门购买商品或劳务发生实际支出时，由财政部开具支付令，通过国库单一账户，直接将资金支

付到收款人账户上。

（四）在财政资金管理上引进市场机制

改革国库《实施细则》中的中央银行对财政资金的无偿管理办法，实行中央银行对财政存款计息，财政部门对中央银行经理国库的业务支付手续费的有偿管理办法，可以有效的防止征收机关、金融机构压占国库资金，刺激央行将国库存款的使用同央行的利益和货币政策密切结合。

（五）加强责任制约机制

各支出部门在履行支出责任时，负责签发付款凭证，经国库支付机构审核确认后方办理。各支出部门和单位的所有支出均由国库管理部门集中签发国库支票，直接支付给债权人。按有关法律法规划分国库支付机构和各部门、各单位的责任，并对支付人员规定明确的奖罚办法，增强其责任心。财政部门要加强对预算单位使用资金的监督，认真审核预算单位资金使用计划和资金使用申请；建立健全财政国库支付执行机构的内部监督制约制度，财政国库部门要定期对国库支付执行机构的相关业务进行审计；中国人民银行国库部门要加强对代理财政支付业务的商业银行的监控；审计部门要结合财政国库管理制度的建立，进一步加强对预算执行情况的年度审计检查。其次，要修订和制定相关法律法规，建议国家尽快出台《国库法》，按市场经济和财政金融体制改革的要求，修改完善《国库条例》和《实施细则》，对国库的权限、职责范围、国库体制重新界定。

（六）建立现代化财政管理信息网络系统

为配合财政集中收付制度的实行，必须在财政预算部门、人民银行国库部门、税务部门、国库代理行以及预算支出部门之间建立财政管理信息网络系统。主要包括：预算编制系统和预算执行管理系统，以保证预算资金的拨付符合预算安排和支出进度要求；收入管理系统，以监控税收入库情况；国库现金管理系统，以及时反映国库每天的收支和平衡情况；国库收支总分类账系统，做到所有收支账目在一个系统中反映；债务管理系统，全面反映国债发行、偿还和余额情况；电子化银行清算系统，以缩短财政资金拨付时间。

参考文献：

- 1 . 王华. 关于国库集中收付制度的思考[J]. 现代商业, 2007.
- 2 . 吴景杰. 建立和完善国库集中收付制度的构想[J]. 西安财经学院学报, 2007.

文章来源：商业时代 （责任编辑： x1）

