# 国库集中支付制度中存在的“逆向选择”问题研究

来源：网络 作者：雪海孤独 更新时间：2024-01-30

*\" 摘 要：为了提高财政资金的有效性，国库集中支付制度应运而生。该制度在实施过程中取得了一定的成效，但在实践中也存在着一些财务问题。从博弈角度对这些问题进行分析，有利于我们找到针对国库集中支付制度中“逆向选择”的对策与建议。 关键词：国库...*

\" 摘 要：为了提高财政资金的有效性，国库集中支付制度应运而生。该制度在实施过程中取得了一定的成效，但在实践中也存在着一些财务问题。从博弈角度对这些问题进行分析，有利于我们找到针对国库集中支付制度中“逆向选择”的对策与建议。

关键词：国库集中支付制度；逆向选择；对策建议

一、国库集中支付制度取得了一定成效

长期以来，我国没有明确的国库机构，中国人民银行承担国库会计职能，与西方国家的国库职能相比，我国的工作重心在银行部门，而西方国家的工作重心在政府部门。中国传统的公共财政框架的基本特征是：一个高度集权的财政体制，加上一个高度分散化的财政管理框架。从20 世纪80 年代以来，中国财政改革的重心一直集中在财政体制方面，到20 世纪90 年代中期实施分税制财政体制以后，财政体制的集权化程度已经大为降低了，但是高度分散的财政管理框架对国库功能方面的影响却愈加严重，用官方文件对国库体系过度分散化及其后果的描述是：“重复和分散设置账户，导致财政资金活动透明度不高，不利于对其实施有效管理和全面监督；财政收支信息反馈迟缓，难以及时为预算编制、执行分析和宏观经济调控提供准确依据；财政资金入库时间延滞，收入退库不规范，大量资金经常滞留在预算单位，降低了使用效率；财政资金使用缺乏事前监督，截留、挤占、挪用等问题时有发生，甚至出现腐败现象。”原来的财政拨付制度是财政部门按下达的预算将资金从国库拨付到一级预算单位，一级预算单位按照预算级次层层下拨到基层单位，基层单位根据预算确定的用途购买商品或支付劳务款项，形成财政资金实际支出。资金尚未支付之前，就形成了国库外资金的沉淀，正是由于这种沉淀降低了财政资金的使用效率。为了改变这一现象，国库集中支付制度应运而生。

国库集中支付即国库单一账户制度，是指财政部门在中央银行设立一个统一的银行账户，所有财政支出均通过这一账户进行拨付，预算资金不再拨付到各预算单位银行账户，预算单位可以根据自己履行职能的需要，在批准的预算项目和额度内自行决定购买何种商品和劳务，并对此进行全面预算管理，但款项由财政部门统一支付，资金都要通过国库直接支付给商品和劳务供应者。实现集中支付后，国库资金的划拨方式发生了较大的变化，库款统一调度，降低了财政资金运行成本，提高了资金使用效率，规范了预算资金的管理，提高了预算执行和监督力度。建立在会计集中核算基础上的国库集中收付制度，使得所有预算单位的资金全部集中在国库，防止了大量财政资金库外无效运作，充分将国库、会计中心以及专业银行之间的资金划拨、结算和对账等问题进行有效融合，使政府在调控宏观经济方面更加得心应手、游刃有余，大大提高了财政会计信息质量。

二、国库集中支付制度存在“逆向选择”问题

（一）“逆向选择”的含义

“逆向选择”源于乔治。阿克尔洛夫（ GeorgeA. Akerlof） 1970 年提出的“柠檬市场”（the“lemons”market） 的概念，“柠檬”一词是美国俚语，意为“次品”或劣等的货色。该模型是用来描述在旧车市场上，交易双方之间存在非对称信息（asymmetric information） ，卖方对产品质量比买方有更多的信息，买主无法区分次品和好车。买者只知道车的平均质量，因而只愿意根据平均质量支付价格。这样一来，质量高于平均水平的卖者就会退出交易，只有质量低的卖者才愿意进入市场，出现了劣币驱逐良币“的现象，低质量产品将会驱逐高质量商品，从而使市场上出现产品质量持续下降的情形。在市场充斥次品的情况下，买主与其承担风险，还不如干脆不买（当然，需求较低使价格下降的事实又进一步提高了次品的比例，这是一种恶性循环） .最终结果，卖主选择销售次品，买主选择不买，”逆向选择“就产生了。

（二） 国库集中支付中的“逆向”表现

1.“逆向选择”表现之一———预算单位过分使用授权支付

“逆向选择”这一现象同样存在于我们财政国库集中支付制度中。财政国库集中支付一般分为直接支付和授权支付，直接支付的内容主要是基建、政府采购、工资等三部分，授权支付的金额必须在预算范围之内。国库集中支付是将政府所有财政性资金集中在国库或国库指定的代理银行开设账户，各单位不再设有银行账户，纳入政府采购的预算支出，属直接支付的款项，统一由财政部门通过国库直接支付给商品和劳务供应者。此外，对于未纳入政府采购的购买支出和小额零星支出，预算单位申请授权支付，采用零余额账户进行拨款。财政部门的零余额账户用于财政直接支付与国库单一账户支出的清算；预算单位的零余额账户用于财政部门授权预算单位支付额度内的财政资金和与国库单一账户的资金预算。

根据统计资料，我国实行了国库集中支付之后，预算资金的使用效率是提高了，政府采购的商品平均成本降低了10 %.但是，又有数据表明，在所有采购中采用了政府采购的项目也只有10 % ，于是我们可以很简单地得到一个数据，10 % ×10 % = 1 % ，这表明了我们花了那么大力气推行的政府集中采购制度只给我们带来了1 % ———这样一个与推行成本完全不能配比的收益。那么也可以推断出其他90 %的业务都是通过授权支付来操作的。可想而知，很多单位可能是将一些较大的采购项目进行拆分，尽量申请授权支付，以保护原先的个人利益、单位利益，但无论怎样，都会使得实行国库集中支付的所有努力付诸东流。

2.“逆向选择”表现之二———对“代理银行”的信任问题

在实施了国库集中支付之后，一般由代理银行根据支付指令，通过零余额账户，先垫付资金给收款人，汇总后再与国库单一账户进行清算，在此情况下，代理银行申请清算的财政资金，一般情况会很快到位。但特殊情况会有两种：一是代理银行错过与人民银行清算的时间，导致财政资金不能到账，代理银行较长时间垫资；二是当人民银行库款余额不够的时候，代理银行也会较长时间垫资。某人民银行国库处曾经统计过：一家业务量较大的代理银行每月只能收取5 000元左右的清算费用，而其每月为代理财政资金清算业务的费用却超过10 万元。收入与费用差距太大，商业银行的代理成本过高。按照“囚徒困境”的理论，银行面对难以为继的业务，被迫选择背叛。在实际运营过程中，人民银行已发现代理银行存在违规操作，例如代理银行通过超额清算或先清算后支付等方式套取财政资金。因为当人民银行国库部门进行清算时，只要清算金额在额度控制范围内，库款余额又足够支付，国库就予以划转，至于代理银行的清算金额是否是当天的实际金额，国库部门无法知晓。人民银行认为其监管职能有所弱化，所以某人民银行已开始进行由国库直接清算财政资金的可行性研究，他们从制度上、技术上以及业务操作上进行了论证，表明了人民银行是完全有能力自行完成国库集中支付的操作，同时也表明了人民银行想取代代理银行的想法。但是否这样就解决了问题呢？ 也不尽然，因为过分的集中化也会带来相应的集中化的风险。例如：在那些国库与代理银行清算过程中，当国库资金比较紧张的时候，他们完全可能私下交易或按照操作人员的偏好来决定付款顺序。这样，按规划应优先分配的预算资金就被国库机构的偏好次序分配取而代之，结果就是预算执行结果同预算目标的偏离。这会导致“分散违规”转变成“集中违规”，应引起我们的高度警惕。

三、针对国库集中支付制度中“逆向选择”的对策与建议

（一） 加强集中支付单位的全面预算管理

实行国库集中支付后，无论是领导还是财政管理人员，都应\" 从传统的理财思想和方法中转变过来，由于资金不再拨到单位账户，不可能随意更改和变通支出项目，所以认真编制预算有利于提高国库集中支付的效率。预算应广泛征求修改意见，对每一项支出都要从实际出发认真编制，详细论证，使年度预算计划更科学全面，更规范细化。预算是由基层部门广泛参与制定的，预算所包含的信息更为广泛，作用的空间更广阔，它把管理的计划与控制功能有机地结合起来，尽量扩大直接预算的编制范围。并且要提高各级预算单位领导者的思想素质，让其认识到集中支付的目的不是收权，而是提高财政资金的使用效率，只有他们从内心认识到集中支付的战略意义，才能逐步减少授权支付的申请，政府采购的力度才能逐步加大，国库集中支付制度才能充分发挥其效用。

（二） 加强预算单位会计委派制的执行力度

会计委派制是指实行两权分离的单位中，由管理方或所有者向被管理方委任派遣主要会计人员的一种管理制度。会计委派制的主要特点是被管理方的主要会计人员由所有者委派，被管理方不得干涉委派会计人员的工作，也就是说，主要会计人员的任用不是由单位任命而是由管理方委派。实行会计委派制可以防止会计信息失真，维护管理方的利益。此外会计委派制还有效地摆脱了会计人员与单位之间的依附关系，使会计人员的工作相对独立。

我们在研究会计集中支付制度时会发现很多问题：存在一定模式上的缺陷，财务管理与预算管理分离，预算管理有些失控，审核只是流于形式，会计监督职能难以真正实现。目前，很多预算单位的领导与编制预算的会计人员互相联合，通过大量申请授权支付的方式来抵制集中支付制度的执行，从而降低了集中支付的有效性。如果引入会计委派制将会限制单位领导与财务人员的勾结，使得财务的独立性得到保障。因此，必须加强预算单位会计委派制的执行，并且实行不定期轮岗制度，将会计人员的利益与预算单位的利益人为分开，会大大提高全面预算的执行力。

（三） 相关利益群体应建立正和博弈的合作关系

在国库集中支付制度中，也有很多利益相关的群体：财政会计、国库、代理银行、预算单位及众多的会计人员。在这样的群体中，任何个体的行为都不是单人决策，而属于多人互动决策。单人决策是指个人的收益只与自己的行为有关，而多人互动决策是指一个人的所得不仅依赖于自己的选择而且也依赖于他人的选择。如果参与人事前达成一个协议，每个人都积极遵守这个协议，这个协议就是纳什均衡。“囚徒困境”又告诉我们，只要博弈的次数是有限的，合作就不会出现，背叛往往不会吃亏。但是如果博弈进行时间足够长，合作仍然可能出现。也就是说重复博弈会迫使参与人必须战略、长远地看待问题，当人们着眼长远后发现合作比背叛带来的收益更多，他们自然而然就会成为互助者。

国库和代理银行之间，财政与预算单位之间也存在这种博弈关系，应让每个人都意识到合作才是最优决策。例如：国库与代理银行之间应互相信任，代理银行认真把关，绝不允许出现套取国库资金的现象，否则一票否决，取消其代理资格；同时国库也应积极配合，及时与代理银行清算代垫资金，如果财政资金紧张，无法清算，那么应及时补办手续，作为政府向银行的贷款处理，按规定还本付息。财政不能总是高高在上，认为其他任何单位个人都应该为其无条件付出和为之服务，互助双方应互利互惠，任何交易决不可能建立在单方面受益的基础上。我们常说重复博弈可以使坏人干好事，并不是坏人真的变好了，而是在博弈中，只有双方是互利的，重复交易才有可能持续发生。

（四） 运用网络信息系统，完善国库集中支付制度

国库集中支付的目的是减少资金下拨与支付过程中运行的中间环节。财政拨付额度给用款单位，所有用款单位统一采购用品，在额度范围内使用财政资金，由国库统一支付。这样的过程，不仅提高了财政支出透明度，加强了财政管理监督，而且提高了资金使用效率。应做到实时支付，当日清算。而这所有的过程必须依赖现代网络信息系统。

现在的网络信息系统可以实现预算单位网上申请用款，会计核算中心网上审核，代理银行网上支付这一系列的工作，使各类财政收支在国库单一账户体系网络中实现高效、安全运行，有效解决财政资金多环节拨付、多户头存款和多环节审批程序的问题。而过去传统的手工操作是不能满足这种管理要求的。这也对我们现代的财务人员提出了更高的要求，既要懂业务知识，熟悉会计电算化知识，又要掌握网络知识，由核算型向核算管理型转变对财务人员自身能力和素质提出了更高层次的复合型的要求。

（五） 促使会计集中核算与国库集中支付的耦合

实行会计集中核算制度是健全财政监督机制的客观需要，弥补了当前会计监督机制存在的两大缺陷，一是现有经济监督体系基本上属于事后监督，难以起到预警作用，诱发了会计信息失真；另一方面是“内部人”控制，弱化了财政监督的有效性。一旦会计集中核算与国库集中支付两种制度能有效融合，便能使整个政府财政体系的经济活动的监督由事后监督向事前、事中监督转移，对各单位财务运行状况达到有效监控。会计集中核算与国库集中支付两种制度的融合是必然的，因为它们承担对象一致，两种制度的最终目标一致。会计集中核算制度是通过改革会计人员管理体制和会计业务处理程序达到提高财政资金使用效益的目的；国库集中支付制度则是通过改变国库资金拨付方式，解决国库资金多环节拨付、多户头存放形成的大量库外沉淀和闲置浪费，达到提高财政资金使用效益的目的。两种制度的出发点尽管不同，但最终归宿是完全一致的，目前很多已采用会计集中核算单位又全面进行国库集中支付制度试点，实践必将证明这两种制度最终能够有效融合。

参考文献：

[2 ] 肖俊，朱学良。 如何审计实行会计集中核算的单位[J ] .中国审计信息与方法，202\_ （6） .

[3 ] 钟淮山，李建平。 会计集中核算的影响及其审计对策[J ] . 湖北审计，202\_ （7） .

[4 ] 郭桂花，刘清军，柳瑗。 会计集中核算制对审计工作的影响与对策[J ] . 财会研究，202\_ （12） .

[5 ] 储敏伟，孙敏。 关于建立国库集中支付制度的思考[J ] .中国财政，202\_ （6） .

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！