国库集中支付对高校资金结算的影响研究

邓 琼
(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

[摘 要] 国库集中支付制度改变了高校财政性资金的管理方式、支付方式和监督方式,财政国库改革的不均衡性致使高校资金结算困难重重,资金统筹安排的基础被破坏,理财职能大幅削弱,结算的效率和质量明显降低。因而需要建立与国库集中支付制度改革相配套的结算制度体系;转变资金结算运营模式,重新定位结算部门职能;调整与银行合作的方向,提高自有资金占比;提升参与人员的政策水平和业务能力。

[关键词] 高校; 国库集中支付; 资金结算; 效率高校
[中图分类号] G647.5 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2016)04-0065-06

为有效解决政府财政资金使用效率低下,防范财政资金风险,许多发达国家(如英国、美国、日本等)纷纷实行了国库集中支付制度,逐步形成了比较健全的国库集中支付理论体系。我国在 2001 年才开始逐步推广国库集中支付制度,起步较晚。而高校相对于其他事业单位而言,具有规模大,资金来源结构复杂,资金金额大,人员多,业务繁杂等特点,全面推行国库集中支付的实践时间较短。湖南省高等学校公共财政资金从 2005 年开始纳入国库集中支付系统结算,2010 年湖南省 7 所院校非税收入试行国库集中支付系统,2012 年 1 月 1 日,湘潭大学等 18 所高校非税收入纳入国库集中支付系统核算(湘财办函[2011]14 号)。2013 年 1 月 1 日,全省高校非税收入纳入国库集中支付,至此,全省高校的财政性资金全部纳入国库集中支付系统结算。

一 高校实施国库集中支付的理论基础

国库集中收付改革是要建立以国库单一账户体系为基础,资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度。实行以国库集中收付为核心内容的国库管理制度改革,是符合公共财政理论框架的现实选择,是管理型公共财政的必然要求[1],Gamson Noreen(2003)指出,国库集中支付以提高财政资金的使用效率并为社会提供高效的公共产品为目的。他同时指出要减少参与人员的数量,提高参与人员的素质,为防止出现造成高成本低效益的现象,应杜绝为个人利益而忽视社会利益的行为。2010 年 Petr Polak 指出国库集中支付制度能够提高财政资金支付效率,增加支出的透明度。他主张应借助现代电子信息网络系统加大国库集中支付制度改革的步伐,来提高预算单位的会计核算水平,降低预算单位的财务风险。2011 年 Ginger MuAnne 认为构建动态的监控机制是实施国库集中支付制度的首要任务。作为财政国库管理的重要内容,国库集中支付有着扎实的理论基础。

(一)公共财政理论。在国外,对于国库集中支付的研究起步较早,其理论支撑是公共财政理论。经济学上,把各种产品分为私人产品、公共产品和混合产品三类。一般认为,公共产品的严格定义是萨缪尔森提出的,即每个人消费这种产品都不会导致别人对该产品消费的减少。也就是说,公共产品的消费具有非竞争性和非排他性的特性,在实际当中,高等教育既不具有完全的非竞争性,也不具有完全的非排他性,属于典型的准公共产品。对于公民来说,是否接受高等教育完全属于个人选择,这确实是私人物品的特征,所以,高等教育可以收取学费以补偿成本,但是同时高等教育的开展有利于一国社会、经济多方面的发展,它具备正外部性,这是公共产品的特征。因此,高等教育必须要由政府来主办或对其进行财政补贴。政府需要合理安排好每次的财政收入和支出,于是,就产生了公共财政框架下的国库

[收稿日期] 2016-03-27
[基金项目] 湖南省教育科学规划课题“国库集中支付对省属高校资金结算的影响研究”资助(编号:XJK016BJG015);湖南省预算会计理论研究基地项目资助
[作者简介] 邓琼(1982-),女,湖南株洲人 ,湘潭大学公共管理学院博士研究生,湘潭大学计划财务处会计师。

制度[2]。

(二)委托代理理论。在委托代理的关系中,由于委托人和代理人的目标不一致,委托人追求的是效益最大化[3],而代理人追求的是工资最大化或是声誉最大化等,这两者的差异必然会导致代理人不完全按照委托人的期望行事,两者的利益产生冲突,最终损害委托人的利益。高校作为行政事业单位,实际上其中存在着二次委托代理关系。首先,在公有制的制度下,高等教育所有权属于全体公民,公民委托政府部门代为管理,这是第一层委托代理关系。第二层委托代理关系发生于政府部门与高校管理者之间。即便目前中国大多数高校的最高管理者都是由政府部门任命,但仍然不能足以弱化人作为"经济人"都具有的自利性。与企业代理人比较,高校管理者更看重声誉等资本,因此,他们更有可能为了社会声誉、政治前途等违反委托人的意愿而对财政资金进行违规使用。

(三)信息不对称理论。是指在经济活动中,各类人员对有关信息的了解是有差异的。掌握信息比较充分的人员,往往处于比较有利的地位,而信息贫乏的人员,则处于比较不利的地位[3]。在政府受托施行高等教育这一经济活动中,政府在宏观财经政策导向和政府财务状况、支付制度上拥有更多的信息,而高校在办学方式方法、资金实际支配、高校办学规律和特征等方面拥有着更多的信息,这种信息不对称可能导致政府和高校之间产生的违规选择和道德风险问题。为了解决政府和高校之间财政资金拨付和使用的信息不对称,各国纷纷将财政资金采取集中收付的方式以弱化由于信息不对称所可能引发的风险。

如果将政府描述为一个超级企业[4],使用财政资金的所有机构喻为集团公司的一份子,高校也属于集团公司的一部分,在企业中,要保证资金安全,实现集团总体战略目标,一个重要的方式是建立集中的核算和收付体系,从这个角度看,政府要加强对高校资金使用的监督和控制,实施国库集中支付就成为一种必然。

二 实行国库集中支付后高校资金结算面临的现实困境

从国库集中支付业务处理流程来看,所有实行国库集中支付制度的部门与单位发生三个方面的改变:一是资金管理方式改变。改革前,预算单位可以开设多个银行账户,支出前,大量资金分散在单位账户。二是改变了资金支付方式。改革前,预算单位可调剂使用资金,决定权相对自由,对资金的支配与使用有较大的支配权。改革后,资金实行直接支付和授权支付,并按预算科目实行分类管理,资金难以调剂使用。符合财经制度有关规定的支出才能办理支付,单位的资金支配权较大幅度被剥夺。财政部门变成了高校的出纳主管,参与到高校具体的支付行为当中来。三是改变了资金监督方式。由事后监督改为实时监控[5]。改革前,预算单位重复和分散设置账户,资金流转环节多,对资金使用只能事后监督。改革后,通过现代网络系统可以随时监控预算单位每一笔资金流向和流量。这些改变导致高校在实践中面临一些资金结算的现实困境,具体表现如下:

(一)高校资金统筹安排的效率与质量难以保证

一直以来,高校实行的都是收支两条线的管理模式。这意味着高校的收入根据来源确认,高校的支出根据实际当中的性质和用途来使用,两者是并行的平行线关系,不存在交集,更没有对应关系。国库集中支付后,高校的收入由支出来确定,变成了以支定收的模式,这样就在收入和支出之间建立了对应的关系,有预算才能支出、"预算支出渠道不能随意变更"[6]的刚性规定决定了先有支出的预算,接着实际发生支付行为,再予以确认收入。在这种模式下,资金从源头就以预算的形式被细化分割,条块化、碎片化,实际使用时,就如从各种专户中支取资金,并且不允许串户、更不用说调剂使用。高校的资金结算工作质量完全取决于支出计划的质量,年初时一次性制定的预算的准确度与细化程度直接决定了全年资金使用的效率与质量,真正变成了"预算的质量决定全部"。先有预算,再有支出,能够支出并且支出成功了才是真正的收入。然而,现实当中,外部环境和内部环境都使得预算的质量难以达到制度设计者的要求,在当前阶段这是一项不可能完成的工作。从外部环境来说,预算是一项牵涉全盘的系统工程,是对全面工作、全体范围的一项预估,单从财务部门着力是力不从心的,再者,当前我国的经济发展阶段和公共经济环境也决定了难以编出高质量的预算。同时,与高校所处地方、城市都有重要关系,当地的经济环境对预算编制的可预见性和量化性有着直接影响。从内部环境来说,高校与政府行政部门从本质属性上的差异也决定了高校预算编制的艰难。众所周知,政府行政部门实行的是层级分明、结构清晰的的管理模式,事权与责权比较清晰,实行细化严格、定额精准的预算体系比较容易,对资

金需求能够合理预测，对支出能够做出常规性预测[7]。相比之下，高校的运营活动有其特质和规律，教学科研活动所独有的创新性、复杂性、灵活性特点使其难以通过统一的行政定额标准予以测算。更为重要的是，目前高校经费的使用权大都分散在二级院系和“科研大户”的手中，其本身非财务专业人员，客观上很多突发性、机动性、临时性的事项无法事先预估并计算，而按照理想化设计出来的国库集中支付制度在实践当中与高校的基本办学规律和所处发展阶段不相适应。

（二）财政国库改革的不均衡性致使资金结算举步维艰

事实上，资金结算通俗说来包括两个环节：从哪里支付？怎么支付？从哪里支付取决于预算的质量，怎么支付取决于支付的政策。财政国库改革是一项系统工程，部门预算、政府采购、国库集中支付是改革中并行的三驾马车。这三驾马车应该并驾齐驱、环环相扣、相互制约、相互促进。国库集中支付的最终目标应该是提高预算执行的效率和质量，同时集中资金创造效益。预算工作的质量是国库支付的前提，政府采购的质量和效率决定了国库支付能否实现既定的初衷。在实际中，政府采购的标准化设计与高校的特质难相适应，使得高校结算工作举步维艰，制约了高校的发展。实践当中的具体操作难点，困境体现在两方面：一是政府采购所要求的采购计划的精准性难以达到。高校自成体系，与政府行政部门运行规律完全不同，且根据其办学规模、历史沿革、地理位置等等不一而呈现不同的运营方式。而湖南省推行的政府采购，要求提前一年至半年制定准确而详尽的年度财务预算，并且根据预算编制详细、完整的采购计划，且不说编制过程中程序的繁杂和形式的重复造成的周期过长，这规定本身对形式多样、内容多变、组织架构繁复、体系庞大的高校来说，操作难度已经很大，高校资金来源复杂多样，所需商品带有明显的创新型、非主流性，换代更新速度较快，难以提前预计商品的品种和型号，更不用说提供技术参数、技术指标等信息准确、完备的采购计划。另一方面，政府采购所需的冗长的周期，繁复的手续，单一的采购方式，难以满足高校日益发展的需要。政府采购本身的流程较长，一般来说需要长达半年的时间，并且其中还有很多不确定的情形，然而教学科研当中对物资的需要通常十分紧迫，等到设备到位后科研热点、学术形势也许已经发生变化，这样势必会拖教学科研活动的后腿。另一方面，高校教学科研活动有其特殊性，所需设备技术指标复杂，专业程度较高，渠道相对单一，而全省的政府采购部门疲于应付常规性的采购需求，难以根据高校特殊的需求提供专门的采购服务和质量。且政府采购部门技术力量不强，本来可以选择单一来源采购、谈判采购、征求意见书、选择性招标等效率更高、专门性更强的采购方式的掣肘于人力与技术水平而采用公开招标、询价等方式。同时，更由于对采购单位的需求不甚了解，继而忽视了高校的实际需求，片面追求“价格最低”等，都可能导致采购的设备性能、标准与实际需求相差甚远。而这些矛盾与冲突都堆积在高校的资金结算部门，供应商与学校资产部门频繁的查询，催促支付，教职工也频繁追查，给予结算部门较大的压力。同时采购需求迫切存在，政府采购又难以满足需求的时候，各个高校大都没有严格执行政府采购规定，通常在一定范围内自主招投标，这些没有办法时的违规行为的成本和风险都由高校的资金结算部门承担，增加了资金结算人员的工作压力和风险。

（三）影响高校资金结算的理财职能

1、减少高校理财收益。高校成立资金结算中心，其宗旨在于发挥资金集中优势，盘活沉淀资金[8]，校属各单位资金丰缺互补，同时，通过合理筹划，科学理财创造效益。目前我省的生均拨款尽管有了一定的增长，但与全国其他省份比较，排位仍然十分靠后，高校收入相对较低。对于省属高校而言，生均拨款是与地方挂钩的，根据国家总体的经济形势以及湖南省的经济状况，在较长的一段时间内，将难以有持续的增长，较大可能为维持现状。在非税收入没有纳入国库集中支付系统结算时，可以在学费收入增长的情况下，将部分资金进行合理理财，能够相应增加部分理财收入，至少形成固定的利息收入，弥补办学经费的不足，但在实行国库集中管理以后，高校将丧失这部分理财收益。

2、对高校资金结算中心与银行合作关系的影响。由于高等学校财务资金具有收入的集中性与支出的分散性，每年产生的周期性资金沉淀，是银行与学校保持合作的重要筹码。将高校非税收入全部纳入国库集中支付，高等学校的账上基本无现金，将直接影响学校与银行的合作关系，导致学校在与银行的合作中不能取得优势地位，获得相对优惠的金融合作条件，丧失利益。同时，改变高校资产负债结构，影响高校财务信用等级。

3、影响高校自有账户管理的自主权。账户管理是高校资金结算的重要职能，正是通过控制全校的银行账户，从而掌控了全校的资金。国库集中支付

后,政府出台了系列有关银行账户管理的政策,改变了高校账户管理的格局。这样从根本上褫夺了高校自有账户管理的自主权,并且使高校建立的各个商业银行竞争的局面被打破。

(四)降低资金结算效率,加大资金结算风险

一是支付过程中的制度制约,二是支付程序上的审批环节制约,前者造成一方面国库沉淀资金由于受预算的限制和财政部门的严格约束,无法或需要延迟使用,使得高校的事业发展受到影响[9]。在这种情况下,高校不得不谋求别的途径暂解燃眉之急,无法可想之时只能舍弃该经济业务给学校带来的利益;后者造成一个款项的支付由原来的高校自主支付转换成预算单位、财政部门、银行之间的相互配合,财政参与到资金支付的具体行为当中来,变成某种意义的出纳主管,导致资金支付缓慢,效率降低,对于应急事件的影响程度更大。从根本上来说,无法按照实际需要对可以支配的资金调剂使用,这必然会导致高校的实际资金调度权在一定程度上被剥夺,支付环节的复杂程度已然使得一笔简单的结算变成一项"从长计议"的工作,从而增加了高校资金运作的难度。当高校面临突发的新情况和新需要时,没有足够的可调控资金,很容易使高校陷入财务危机,使学校原本资金紧张的局面加剧。同时高校成立资金结算中心后大都自主研发了相应的结算系统,这些系统都是结合高校的实际资金运作方式和管理模式"量身定制",经过几年的完善与改进,效率和质量都已完备,几乎都实现了和各个财务账套、网银系统、缴费平台、第三方支付等的对接,同时结算系统经过多年的使用与完善,在数据采集功能方面也较为便捷,信息化程度较强,抗风险能力较强,资金结算、资金管理、数据查询、数据分析功能相对强大。支付时重要结算信息可以通过技术手段采集数据,而国库集中支付后,这些系统面临较大的政策风险,其大部分功能将被废置。湖南省财政国库系统要求专网专机,不允许和其它任何系统对接,在具体支付上需要逐笔手工录入支付信息,不允许导入数据,因而不能共享结算中心信息化程度的现有成果,同时使高校资金结算重新面临较大的错付风险,支付形式停留在较为原始的状态,甚至每笔授权支付还需形成纸质支付令后前往代理银行逐笔进账,与现今的结算电子化差距较大。同时,高校成熟的资金结算系统由于国库结算占据的大部分资金而利用率不高,结算形式的强制转变,对长期开发系统的投入,相关人员的培训等资源都是一种极大的浪费。可以说,为了适应国库集中支付制度改革需要,各高校付出了大量的人力、物力和财力。国库集中支付制度改革非但没有简化结算的工作流程,反而大大增加了结算条件,降低了结算工作效率,增加结算成本,高校面临极大的政策风险。

三 实行国库集中支付后高校资金结算部门转变职能的对策

(一)加强制度建设,建立与国库集中支付制度改革相配套的制度体系

随着国库集中支付的逐步推进到成熟与完善,高校资金结算业务也历经了较大的转变,必须寻求新的适应国库集中支付的资金管理模式。资金结算工作不再是独立的孤岛,与预算、资产、基建、各项财务工作息息相关,资金结算工作已经从简单的出纳工作变成了一项综合性较强的复杂工作。高校财务应着力于提高资金管理水平,全面更新理念、精细计划、合理安排调度资金,制定制度、规范管理。对预算编制、预算下达、上报用款计划及使用资金的程序进行修改,对各项支出规定重新修订,规范预算编制到资金使用的各个环节,为顺利实施国库集中支付改革、理顺结算中心工作创造条件。应着力建立涵盖国库集中支付改革的结算管理办法、操作规程等制度,包括修订新的账户管理、资金结算管理、对账管理、操作员内部控制等制度,补充制定适用本校的公务卡管理办法、政府采购管理办法、预算编制等一系列与国库集中支付相适用的制度体系,重新制定与改革相适应的各项规章制度,对接财政性资金新的拨付模式。

(二)转变资金结算运营模式,重新定位结算业务

国库结算要求结算部门和财务处内部各部门紧密配合,它们是环环相扣的关系,与基建、计划、收入、支出、预算息息相关,成了实际的财政性资金查询、结算、分析的数据中心。形成支付时,要甄别各类信息,如判别资金的类型,预算管理类型、经济科目等;确认收入是以支定收的模式,实际上也是由支付来决定;同时,指标的下拨也通过国库集中支付系统,因而与计划、预算也联系紧密,事实上资金结算业务的国库结算已经成为了财务处全盘业务的核心。在这种形势下,各高校财务工作不应囿于繁杂具体的核算、报账业务,应及时调整职能定位,由从前的以自主研发的资金结算系统为核心,转变为以国库集中支付系统为核心,辐射计划、资产、支出、基建等高校财务处全盘业务。可以在结算部门下设专门的国库支付中心,对国库集中收付动态实时掌控。

高校财务部门应重视国库集中支付制度变革中引起的各项业务细节的转变，国库支付中心的成立有利于实时监控，提高对资金的控制能力。高校应根据需要，集中力量建设国库支付中心，这样才能有针性对地加强财务管理计算机信息系统建设，及时添置更新设备，设立网上申报专线，提高会计电算化水平。同时要加强与国库管理部门、银行的沟通与协调，以达到信息报送准确无误、反馈批复及时、信息使用方便快捷的目标。各相关业务科室应加强与资金结算中心的业务衔接，对于新支付形式下引起的财务管理的变化要及时适应，业务处理中面临的新问题要及时提出、及时探讨、处理，以积极的姿态跟进国库集中支付，避免陷入被动。

（三）调整与银行合作的方向，谋求新的发展

在实际资金支配权被大幅剥夺和银行实体账户大量削减的形势下，各个银行竞争的局面难以形成，高校难以获得最优市场地位。目前高校与银行合作的业务重点已然变化，资金结算中心应相应转移工作中心，审时度势，为学校事业发展谋得良机。2002 年至 2012 年间，高校与银行的合作关系主要是信贷合作。2008 年前后，各高校负债规模达到历史高位。据统计，截止 2009 年 2 月底，30 所省属高校有银行负债 89.5 亿元，平均每所高校达 3 亿元[①]。高校银行账户在长达 10 余年的时间里几乎没有余额，不过是借新还旧，资金链几度面临断裂的局面。高校化债以后，银行贷款规模骤减，同时，2014 年底，财政部就地方政府债务融资改革，新的融资将以发行政府债券的形式替代，今后高校融资模式将大幅转变，以向财政部门申报债务预算的方式来代替之前的银行融资模式。债务置换本质上是让地方政府通过直接发行债券来替换存量债务或为其再融资，而此前存量债务主要经由地方融资平台通过银行贷款或信托累积形成，由于高等教育属于公益事业的范畴，高校债务在地方政府债务中属于政府可能承担一定救济责任的债务，因而今后的高校项目融资不允许新增贷款，至此，高校与银行就贷款的合作将成为历史，但同时，高校债务因为其在政府债务中的边缘属性，在争取政府债务额度的队伍中排序十分靠后，因为未来高校的债务融资形式将十分艰难。同时，也得益于高效化债，近年来高校账户资金形势开始有所好转，在自有资金这一块渐渐的有可支配的实际资金，高校应调整银校合作的重点，由信贷合作转为寻求多种合作方式。在无法通过银行间竞争的形式来获得优惠条件的情况下，应调整思路，由“广挖洞”转为“深挖井”，与主办银行开展社会效益、长远效益良好的深度合作，如目前各个高校广泛开展的“智慧校园”建设便是通过银校合作的方式，由高校让渡自身这一资金市场，银行来投资建设，既帮助高校引入了社会资本，筹集了资金，又帮助银行创造了很好的社会效益，实现了双赢。同时，对于结余资金，高校应科学计算好时间节点，合理筹划、科学理财，多层次设计理财的项目和类型，为学校创造效益。

（四）拓宽资金来源，提高自有资金占比

由于国库集中支付后财政性资金使用的规范化与程序化，高校资金使用的灵活性与及时性、效率性受损，因而，高校要获得最大程度的自主支配财权，只能从非财政性资金着力，增大非财政性资金在总体收入当中的占比。因此，在大力发展本科和研究生教育之余，应转变思路，与社会办学机构合作，大力发展成人教育，广泛争取校友捐赠、资助，同时，深入加强与社会资本合作，合力建设校园，发挥社会效益。目前，我国部委院校非财政性资金总量已经十分可观，而省属地方高校，也应因地制宜，结合地方经济特色，积极拓宽资金渠道，增大自有资金占比。因此，高校结算中心应该正确分析政策的走向，深入分析未来资金形势，相应改变运作模式，将工作的重心从日常的资金结算的节流转移到资金筹划上来，从而实现开源的作用，将学校非财政性资金这块“蛋糕”做大，才能拥有更多的可支配资金，充实财力。同时，应认真研究高校的资金结构和资金的运动规律，由之前资金形势紧张时的工作重点盘活存量资金，加速资金周转，丰缺互补以确保正常运转，转变为把握好新的资金形势，学会合理合法有效使用资金发挥资金使用效益，积极开拓财源，为学校发展提供优越的资金环境。

（五）加强队伍建设，提高结算业务从业人员的政策水平和业务能力

湖南省国库集中支付制度明文规定，各预算单位国库结算不再配备专门人员，从现有财务人员中抽调。目前全省高校承担国库结算工作的大都是财务处结算中心或结算科。然而，国库集中支付后，“出纳”工作不再单纯，转而成为一项综合性工作，工作要求大幅度提高。因此，必须对预算、支出、基建、政府采购都有全面的了解，原来的出纳队伍已经不能满足国库结算的需要。高校财务处应组织人员进行职业道德、微机和专业知识的业务培训，提高其思想水平和业务技能，使所有工作人员尽快熟悉财政国库管理制度改革的内容，了解财政国库管理制度改革的政策，掌握国库集中支付的操作程序。同

时对高校进行集中业务培训的涉及面应涵盖所有的业务相关人员,而不只是仅对与国库支付对接的结算相关工作人员或出纳进行培训。

注释

①数据来源:湖南省教育厅 2009 年高校财务报表统计。

[参考文献]

[1] 康玉科,赵榆森,赵颖蕾.深化陕西省财政国库集中支付改革的思路[J].西安财经学院学报,2007(4):94-96

[2] 徐小仙.国库集中支付制度下的高校财务管理相关问题研究[J].经济研究导刊,2011(20):178-179.

[3] 肖 澎.企业集团资金集中结算的模式探讨[J].经济师,2011(4):176.

[4] Coase R H. The problem of Social Cost[J]. Journal of LAW and Ecnomics,1960(3):1-44.

[5] 高 翔,杨怀宇.我国高校实行国库集中支付制度的 SWOT 分析[J].教育教学论坛,2015(39):196-197.

[6] 孙君亮,盘莫谊.我国现有国库支付制度下资金结算安全的探究[J].中国商贸,2014(2):145-146.

[7] 徐孝民,郭 鹏,刘玉明.研究型大学实行国库集中收付制度研究[M].广州:中山大学出版社,2010.

[8] 陈 岚.浅析高校内部资金结算中心的职能与作用[J].成都大学学报,2008(4):157-158.

[9] 邓 琼.国库集中支付对高校财务管理的影响及对策[J].会计之友,2010(5):107-108.

On the Influence of Centralized Payment by the National Treasury on Capital Settlement of Colleges and Universities

DENG Qiong

(*Xiangtan University*, *Xiangtan* 411105, *China*)

Abstract: The centralized payment system of the national treasury has changed the mode of management, payment and supervision of the fiscal funds of colleges and universities. The unbalanced reform of the finance of the national treasury has led to a series difficulties in the capital settlement of colleges and universities. As the foundation of an overall capital arrangement was destroyed and its financing function greatly weakened, there was an evident decline in its settling efficiency and quality. Therefore, a corresponding settling system should be established to support the reform of the centralized payment through the national treasury. The operation mode of capital settlement should be transformed, the function of the clearing department should be repositioned, the orientation of its cooperation with banks be adjusted, the proportion of equity funds be increased and participants' policy comprehension and professional competence be enhanced.

Key words: colleges and universities; centralized payment by the national treasury; capital settlement; efficiency