

费住宿,对连续工作3年以上者给予一次性奖励;对带项目、带技术来乡村创业的团队,给予创业补贴,优先对接金融机构提供低息贷款;加强与内地高校合作,与四川旅游学院、云南大学等院校签订“实习实践基地”协议,每年从全国范围内吸引50名以上旅游管理、数字媒体等专业的大学生到西藏乡村旅游点实习,实习期间给予每人生活补助费,表现优异者可直接签订就业协议。设立“人才服务站”,解决引进人才子女上学、看病就医等困难,以“事业留人、待遇留人、感情留人”,让专业人才扎根西藏乡村,为文旅数字化发展提供人才支撑。

4.3 推动数字化应用创新

数字化应用创新是激活西藏乡村文旅特色的“引擎”,要依靠西藏自然与文化优势,打造“科技+特色”的文旅新业态。在旅游服务数字化上,开发“藏地乡村文旅”专属APP,整合“吃住行游购娱”一条龙服务,首页设“特色村落推荐”板块,用VR全景展现林芝桃花村、纳木错周边乡村等景点风貌,“智能预订”板块支撑农家乐、民宿、藏式家访、酥油茶制作等特色体验项目在线预定,同时提供汉、藏、英等多语言服务,“导览服务”板块依靠GPS定位,为游客提供实时导航、语音讲解(涵盖藏戏、格萨尔王传说等文化内容),并可根据游客偏好定制个性化路线,比如“亲子民俗体验线”“摄影采风线”。同时,在重点乡村旅游区推行“刷脸支付”“无感停车”等便利服务,让游客享受“一部手机游乡村”。

文旅产品创新上,依靠VR/AR技术来打造沉浸式的体验项目,在日喀则古村落推出“AR藏式建筑探秘”项目,游客用手机扫描藏式老建筑,即可查看建筑内部结构及历史变迁过程;在那曲草原开发“VR游牧生活体验”项目,让游客沉浸式感受牧民转场、赛马节等场景;推动乡村文旅同电商深度融合,搭建“藏地乡村好物”电商平台,集中展示销售藏族手工艺品(唐卡、藏银饰品)、特色农产品(松茸、牦牛肉干)等,邀请乡村旅游经营者、本地村民担任“主播”,通过“直播+短视频”形式,结合藏戏表演、牧场劳作等场景,同步推广旅游资源与特色商品。像林芝地区可以举办“桃花节直播专场”,一边展示桃花盛开的美景,一边销售藏香、桃花饼等特产,实现旅游引流与产品销售双重目标,同时构建“文旅+电商”培训体系,指导村民掌握产品短视频拍摄、直播带货等技能,让数字化更新真正为乡村带来实惠,将西藏乡村文旅从“传统观光”升级到“体验式、数字化”^[4]。

4.4 文旅数据安全防护体系构建研究

数据安全是西藏乡村文旅数字化可持续发展的“防线”,需形成“制度规范+技术防护+意识提升”三位一体的安全保障模式。从制度上讲,由政府带头制定《西藏乡村文旅

数据安全管理办法》,明确乡村旅游点数据收集、存储、应用的标准,全部涉及游客信息的乡村旅游经营者均需执行数据安全备案,构建数据分层分级管理机制,针对游客身份证号、支付信息等敏感数据实施加密存放,限制数据访问权限,防止数据未经许可流动^[5]。

技术防护上,联合区内网信企业、高校技术团队,为乡村旅游示范点免费部署数据安全防护系统,配备防火墙、入侵检测设备、数据备份工具等,实现“实时监测+自动预警+快速恢复”,对于在线预订平台、文旅APP这些重点地方,每半年做一次数据安全漏洞排查,形成“自治区-地市-县-村”四级数据安全应急响应体系,若发生数据泄露事件,可通过应急指挥平台快速联动处置,最大限度降低损失。

意识提升方面,将数据安全知识纳入乡村文旅从业者的数字化培训课表当中,重点讲解数据泄露案例、防护操作方法和相关法规,每年开展至少两次数据安全应急演练,提升经营者和员工的数据安全风险防范意识,通过景区公告栏、文旅APP弹窗等途径,向游客宣传数据安全保护手段,公布数据安全投诉途径,形成“经营者负责,游客监督,政府监管”的文旅数据安全治理局势。

5 结语

本文从数字经济角度来做西藏乡村文旅发展分析,主要结论有:一是数字经济改良服务,增添营销渠道,改良资源调配效率,为西藏乡村文旅注入动力;二是西藏乡村文旅数字化碰到的基础设施缺乏、人才资源短缺、使用量少、安全威胁等问题,要整体解决;三是西藏乡村文旅发展用“基建-人才-使用-安全”四维办法,很合适西藏情况,可以将数字技术和乡村文旅好好融合,以后要靠数字基建做根基,用人才当支柱,更新颖的应用方法当作核心,靠安全保护当作保障,推动“数字+文旅+乡村”做法,守住生态文化,增添活力,做到经济、社会、生态效益一起提升。

参考文献

- [1] 吕珍,杨隆.西藏红色文化资源价值及文旅创新创意研究[J].西部旅游,2025,(11):16-18.
- [2] 邵卉芳.西藏休闲民俗在文旅发展中的传承实践及其机制[J].西藏民族大学学报(哲学社会科学版),2025,46(03):85-91+156.
- [3] 赵丽红.数字经济对西藏旅游业高质量发展的影响研究[D].西藏大学,2024.
- [4] 化睿云.数字赋能西藏文旅融合发展路径研究[J].新西部,2023,(10):23-28.
- [5] 赵丽红,袁惠爱.数字经济视域下西藏旅游业高质量发展的机制与路径研究[J].西藏研究,2023,(05):1-10+159.

International Comparison and Reference of the Treasury Centralized Collection and Payment System

Weizhen Yang Xiaobing Wang

People's Bank of China, Hanzhong City Branch, Hanzhong, Shaanxi, 723000, China

Abstract

The treasury centralized collection and payment system serves as the cornerstone of modern fiscal management. Its core lies in the centralized management of government cash resources through the Treasury Single Account (TSA) system to enhance fiscal transparency, efficiency in fund utilization, and macro-control capabilities. This paper first elucidates the conceptual framework and theoretical foundations of the system. Subsequently, it conducts an in-depth comparative analysis of typical models adopted by developed countries such as France, the United States, and the United Kingdom, summarizing their common features and differentiated experiences. Furthermore, it systematically reviews the evolution, current framework, and prominent issues of China's treasury centralized collection and payment system. Finally, from an international comparative perspective and considering China's national context, the paper proposes concrete pathways and policy recommendations for deepening the reform of China's treasury management system across dimensions such as cash management, oversight mechanisms, functional transformation, and legal and informational infrastructure.

Keywords

Treasury centralized collection and payment; Treasury Single Account (TSA); International comparison; Cash management; Fiscal supervision

国库集中收付制度的国际化比较与借鉴

杨蔚蓁 王晓兵

中国人民银行汉中市分行, 中国·陕西 汉中 723000

摘要

国库集中收付制度是现代财政管理的基石,其核心是通过国库单一账户体系(TSA)对政府现金资源进行集中化管理,以提高财政透明度、资金使用效率和宏观调控能力。本文首先阐释了国库集中收付制度的内涵与理论基础;其次,选取法国、美国、英国等发达国家的典型模式进行深入比较分析,总结其共同特征与差异化经验;进而,系统梳理中国国库集中收付制度的发展历程、现行框架与存在的突出问题;最后,在国际比较的视野下,结合中国国情,从现金管理、监督机制、职能转型、法律与信息建设等维度,提出深化中国国库管理制度改革的具体路径与政策建议。

关键词

国库集中收付; 国库单一账户; 国际化比较; 现金管理; 财政监督

1 引言

建立现代财政制度是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。国库集中收付制度作为预算执行管理的关键环节,其效能直接关系到财政资金的安全、规范与效率。在全球化背景下,研究不同国家的国库管理模式,对于发现中国现行制度的不足、吸收借鉴国际成功经验、避免改革弯路具有重要的理论价值和现实意义。

2 国库集中收付制度的理论框架

2.1 公共财政理论 (Public Finance Theory)

财政资金公共属性: 政府财政收入来源于社会公众(纳税人), 财政支出用于满足社会公共需求。因此, 财政资金具有鲜明的公共属性, 其管理必须公开、透明, 接受社会监督。国库集中收付制度通过“收支两条线”和全程监控, 确保了公共资金不被部门或单位截留、挪用, 从根本上体现了对公众负责的原则。

提高资源配置效率: 传统分散收付模式下, 资金沉淀在众多预算单位账户中, 使用效率低下。集中收付制度将资金统一纳入国库单一账户, 使财政部门能够全面掌握政府现金资源, 进行统一调度和规划, 极大提升了财政资金的宏观配置效率和统筹能力。

【作者简介】 杨蔚蓁 (1973-), 女, 中国陕西宝鸡人, 本科, 经济师, 从事金融方向研究。

2.2 委托—代理理论 (Principal-Agent Theory)

委托—代理理论深刻揭示了国库集中收付制度在解决信息不对称和强化责任约束方面的必要性。在该框架中，公众(纳税人)是“委托人”，政府(包括各级预算单位)是“代理人”。委托人将资源委托给代理人进行管理，但两者目标函数并不完全一致。

信息不对称问题：在分散管理模式下，作为代理人的各预算单位掌握着资金使用的详细信息，而作为委托人的公众和最高决策层(如立法机构)则处于信息劣势，难以实施有效监督^[1]。这可能导致代理人发生“道德风险”和“逆向选择”，如资金滥用、效率低下甚至腐败。

制度作为监督解决方案：国库集中收付制度通过设立单一账户和电子化监控系统，极大地降低了信息不对称程度。委托人的代表(如财政部门、审计部门、人大)可以近乎实时地跟踪资金从分配、拨付到最终使用的全过程，对代理人的行为形成了有效的约束和监督，确保了代理人的行为更符合委托人的利益。

2.3 新公共管理理论 (New Public Management Theory)

新公共管理理论主张将私营部门的管理方法和竞争机制引入公共部门，强调效率、效益和结果导向。国库集中收付制度是其理念在财政管理领域的具体实践。

效率与成本效益：该制度简化了资金拨付流程，减少了中间环节，降低了行政成本，提高了支付效率。这与新公共管理追求“花得更少，做得更好”的目标高度契合。

结果导向与绩效管理：先进的国库管理系统不仅控制支付流程，更逐渐与绩效目标相结合^[2]。制度设计为“为结果付费”提供了技术可能，即支付可以与项目绩效指标的完成情况挂钩，推动财政资金使用从“投入控制”向“结果管理”转变，体现了新公共管理的核心精神。

2.4 制度经济学理论 (Institutional Economics Theory)

降低交易成本：分散收付模式下，资金流转环节多、速度慢、监督成本高。集中收付制度通过统一的规则和流程，显著降低了资金管理的交易成本，包括信息搜寻成本、谈判成本、监督成本和违约成本等。

提供确定性激励：清晰、统一的制度规则为所有参与者(财政部门、预算单位、供应商、银行)提供了稳定的预期。支付时间、流程和规则的标准化，减少了不确定性，优化了商业环境，激励了各方更规范地行事^[3]。

上述理论基础共同塑造了国库集中收付制度的三大核心运行机制：

集中化机制：源于公共财政理论和规模经济原理，通过账户和资金的集中，实现规模效益，提升控制力。透明化机制：源于委托—代理理论，通过全流程电子化记录与监控，解决信息不对称问题，满足公众知情权和监督权。效率化机制：源于新公共管理理论和制度经济学，通过流程优化、

标准化和引入市场工具(如国库现金管理)，在保障安全的前提下，追求资金管理效益的最大化。

3 国库集中收付制度的国际比较研究

3.1 典型模式比较

3.1.1 法国模式：财政部主导的集权式管理

机构设置：法国经济财政部下设公共会计司，全国约3,000名公共会计师由财政部垂直管理，独立于地方政府，负责国库支付与监督。账户体系：所有政府资金集中于央行(法兰西银行)的国库单一账户，实现“收入直达国库、支出直达供应商”。支付控制：支出决策者(部门负责人)与支付执行者(公共会计师)分离，公共会计师对支付合法性进行审核后方可执行。监督机制：形成议会宏观监督、财政部门业务监督和审计法院司法监督的三层制衡体系。优势：监督刚性极强，有效防治腐败；资金安全性高。

3.1.2 美国模式：财政与市场协作的分散式操作

机构设置：财政部财政服务局(Fiscal Service)负责现金管理，美联储代理国库账户操作，商业银行竞争参与税款归集(TT&L账户)。账户体系：财政部在美联储开设主账户；税款日常存入12,000余家商业银行的TT&L账户，每日终了自动扫数归集至美联储主账户。

现金管理：财政部每日预测现金流，通过短期债券发行/回购、商业银行存款招标等工具主动管理余额。支付效率：依托商业银行网络实现高效支付，财政部通过Fedwire系统完成跨行清算。优势：充分利用金融市场，操作灵活；现金管理收益高。

3.1.3 英国模式：债务与现金管理的一体化模式

机构设置：皇家国库(HM Treasury)制定政策，债务管理办公室(DMO)负责现金与债务的日常操作。账户体系：所有政府资金集中于英格兰银行(央行)的合并基金(Consolidated Fund)。市场化操作：DMO直接进入货币市场，开展回购、逆回购、短期国债发行等操作，精准调控现金流并追求增值。绩效导向：将国库现金视为资产组合，目标是在保障流动性的前提下最小化融资成本。优势：现金管理与债务管理深度融合；专业化程度高，资金效益最大化。

3.2 对中国改革的启示

中国国库集中收付制度已建立基本框架，但相比国际先进实践，仍在现金管理、监督独立性和职能定位等方面存在差距。基于国际比较，提出以下建议：

提升国库现金管理能力：短期：建立精准现金流预测体系，探索国债回购、短期债券等操作工具。长期：设立专业现金管理机构(类似英国DMO)，推动现金管理与债务管理统筹。强化监督制衡机制：增强审计机关独立性，探索审计报告直接向立法机关负责。借鉴法国“决策与执行分离”原则，完善财政内部权责设置。拓展国库职能定位：从“核算型”向“管理型”转型，参与政府融资决策、预算绩效评价等宏观管理。