

# Research on the Reform Practice of the “621” Mode of Centralized Treasury Payment in Lijiang City

Wenguang Yang Wangchun Yang

Lijiang Tourism and Culture College, Lijiang, Yunnan, 674199, China

## Abstract

The reform of the centralized treasury payment system serves as a cornerstone in establishing a modern fiscal framework, playing a pivotal role in optimizing fiscal resource allocation efficiency, strengthening end-to-end supervision of fiscal funds, and curbing corruption at its source. This study examines the innovative practices of Lijiang City's treasury payment reform in Yunnan Province, systematically analyzing the core architecture, operational mechanisms, and practical outcomes of its “621” model. By establishing a systematic reform framework encompassing “one center, two principles, three mechanisms, four commitments, five safeguards, and six phases,” the model achieves comprehensive closed-loop supervision throughout the entire fiscal fund lifecycle—from budget preparation and indicator allocation to fund disbursement and accounting. This approach effectively addresses numerous challenges in traditional fiscal management, significantly enhancing the standardization, transparency, and efficiency of fiscal governance. The reform experience provides replicable and scalable practical models for deepening treasury payment reforms in other regions across China.

## Keywords

Treasury Centralized Payment; Accounting Centralized Accounting; 621 Model; Financial Management Innovation; Lijiang City

# 丽江市国库集中支付“621”模式改革实践研究

杨文光 杨旺春

丽江文化旅游学院，中国·云南丽江 674199

## 摘要

国库集中支付制度改革是构建现代财政制度的核心支柱，对优化财政资源配置效率、强化财政资金全过程监管、从源头上遏制腐败行为具有重要意义。本文以云南省丽江市国库集中支付改革的创新实践为研究对象，系统剖析其“621”模式的核心架构、运行机制及实际应用成效。该模式通过构建“一个中心、两个原则、三个机制、四个坚持、五个保障、六个阶段”的系统性改革框架，实现了财政资金从预算编制、指标分配、资金拨付到会计核算的全链条闭环监管，有效破解了传统财政管理中的诸多难题，显著提升了财政管理的规范化、透明化和高效化水平，其改革经验为全国其他地区深化国库集中支付改革提供了可复制、可推广的实践范例。

## 关键词

国库集中支付；会计集中核算；621模式；财政管理创新；丽江市

## 1 引言

财政是国家治理的基础，国库集中支付改革是财税体制改革的关键，更是财政现代化的必由之路。传统分散支付存在账户混乱、资金效率低、监督缺位等问题，推进集中支付改革、建立现代国库管理制度，是提升国家治理能力的必然要求。

丽江市借鉴先进地区经验，结合本地实际创新国库集中支付“621”模式，2020 年 3 月启动改革，聚焦会计集中核算等三大任务。截至 2024 年底，大量市本级预算单位纳入集中核算，覆盖率较高，在源头防腐、规范用资等方面成

效显著，成为地方改革示范案例。

本研究立足丽江“621”模式实践，剖析其核心要素、运行机制与成效，挖掘创新价值并评估推广前景，旨在为丽江深化改革提供指导，同时为全国国库集中支付改革提供理论与实践借鉴，助力提升全国财政管理现代化水平。

## 2 丽江市国库集中支付“621”模式的创新架构

丽江市“621”模式并非单一环节的局部改革，而是一套覆盖改革全流程、全要素的系统性改革框架。其核心内涵可概括为“一个中心、两个原则、三个机制、四个坚持、五个保障、六个阶段”，这六大核心要素相互关联、有机衔接、互为支撑，形成了“目标引领—原则把控—机制运行—导向锚定—保障支撑—步骤推进”的完整闭环改革体系，为改革的顺利推进和持续深化提供了坚实的制度基础和实践支撑。

**【作者简介】**杨文光（1982—），男，傈僳族，中国云南大理人，硕士，从事证券投资研究。

## 2.1 一个中心：以财政监督为中心

“一个中心”即以财政监督为核心，监督贯穿资金管理全流程，从预算编制源头、资金申请审核、支付管控到核算追溯，确保资金阳光规范运行。此定位契合公共财政理论，凸显资金公共属性，通过全流程监管保障专款专用，提升使用效率与社会公平。

为落实该定位，丽江创新建立“两监督四分离”风险防控机制。“两监督”即预算与会计监督协同：预算监督把控编制合规，杜绝无预算、超预算；会计监督核查资金使用真实合法，确保支出与业务匹配。“四分离”构建操作约束：业务用章与凭证保管使用分离、资金审批与支付分离、单位基础信息与支付业务分离、会计操作与复核监督分离，形成闭环管理链条，解决传统监督断层问题。

## 2.2 两个原则：前瞻性与独立性

“两个原则”即前瞻性与独立性原则，为改革定向把关。前瞻性原则强调顶层设计与宣传引导，丽江市委市政府将改革纳入重点任务，成立多部门领导小组统筹协调，形成改革合力；同时开展专题培训与政策解读，普及规范、消除抵触，营造支持改革氛围。独立性原则保障国库支付中心审核监督独立权威，通过会计集中核算剥离预算单位核算职能，统一由支付中心承担，单位仅留报账员，从源头铲除“假账”土壤，约束财务权力。

该原则契合委托代理理论，预算单位（委托人）将核算职能委托给支付中心（代理人），明确权责、规范流程，降低代理成本与道德风险。支付中心作为独立第三方客观核算，保障会计信息可靠；仅留报账员既精简编制，又明晰双方权责，形成良性管理格局，从制度上防范资金滥用与腐败。

## 2.3 三个机制：控制、联动与监督

控制机制核心是标准化管理严把政策、纪律、审核“三道关”，保障改革规范推进。丽江创新“三级会议”制度，分层解决日常操作、跨领域及多部门难题，精准破题；同时建立“三一三”核算模式，在保障预算单位“三权”不变前提下，实现核算统一与人员、档案、信息“三个集中”，兼顾单位权益与财政管理集约化。

联动机制以多部门联席会议为核心，整合财政、税务、人社等资源，打破信息壁垒形成合力，各部门各司其职、数据共享、联合执法，实现业务无缝衔接。监督机制构建内外结合体系：内部通过自查、交叉检查纠错；外部强化授权支付事后监管。引入社会监督公开财政信息，以“一减二防三铲除”体制实现精简人员、防控风险与源头治腐。

## 2.4 四个坚持：明确改革价值导向

“四个坚持”明确改革价值导向：一是坚持财政初心，聚焦民生领域保障重点资金；二是坚持改革核心，对接国家治理现代化要求，构建规范高效现代财政体系；三是坚持效率重心，强化审核与预算管理，提升资金使用效益；四是坚持创新驱动，依托“财政云”实现数字化，加强报账员培训。

## 2.5 五个保障：夯实改革基础

“五个保障”夯实改革基础：一是制度保障，出台系列文件形成全流程制度体系；二是党建保障，成立改革党支部，推动党建与业务融合凝聚共识；三是组织保障，高规格领导小组统筹、专业队伍实施；四是服务保障，采用“核心自控+一般外包”模式，简化流程提效；五是信息化保障，建设财政云平台，打通数据壁垒实现数字化协同。

## 2.6 六个阶段：循序渐进的实施步骤

“六个阶段”体现循序渐进的改革策略：第一阶段筹备（2019.10-2020.2），开展调研、制定方案、建制度、强培训；第二阶段推进（2020.3-2021.6），选取试点单位启动改革积累经验；第三阶段完善（2021.7-2022.12），优化流程扩大改革覆盖面；第四阶段深化（2023.1-2023.12），实现市本级全覆盖并深化配套改革；第五阶段提质（2024.1-2024.12），聚焦质量效益强化绩效监管；第六阶段推广（2025.1至今），将市级经验向县区延伸实现全市一体化。这种分阶段推进方式，兼顾改革稳妥性与系统性，为其他地区提供了可借鉴的路径。

## 3 “621”模式的实践成效

丽江市“621”模式的全面实施，有效破解了传统财政管理中的诸多难题，在强化财政管理、防范廉政风险、提升服务效能、优化资源配置等多个方面取得了显著成效，为推进财政管理现代化提供了有益探索和实践经验。

### 3.1 强化源头防腐，保障资金安全

源头防腐成效显著：国库支付中心通过集中审核机制，对每笔支出严格核查合规性与真实性，对不符合规定、手续不全的支出坚决拒付或退回。会计集中核算职能剥离与“两监督四分离”机制落地，构建了全方位风险防控网络。同时建立“申请-函询-督办-评价”闭环监管模式，对乡村振兴、教育等重点资金全程留痕，确保精准直达。改革至今，丽江财政系统未发生重大廉政事件，干部作风明显好转，营造了风清气正的管理环境。

### 3.2 提升资金效率，优化资源配置

资金使用效率大幅提升：“621”模式彻底改变传统“以拨定付”模式，实行“以实际支付定拨”，财政资金不再提前沉淀于单位账户，而是直接支付给最终收款人，有效盘活沉淀资金，统筹用于民生保障、基础设施建设等重点领域。在地方政府债务管理方面，依托模式建立全口径债务监测监管体系与隐性债务化解长效机制，严格把控债券资金投向优质项目。丽江地方政府债务率控制在合理区间，隐性债务化解取得阶段性成效，债券资金使用效益显著，有效防范了债务风险。

### 3.3 规范预算管理，硬化预算约束

预算管理更趋规范：“621”模式倒逼提升预算编制质量，预算管理一体化系统实现全流程闭环管理，杜绝无预算、

超预算支出。丽江依托该模式深化零基预算改革，梳理支出政策、区分收支类型、清退低效项目，实现预算精细化；建立刚性支出机制，精准分解预算指标并动态监控督办，显著提升预算执行进度、编制准确率及规范化水平。

### 3.4 优化营商环境，提升服务效能

营商环境优化，服务效能提升：丽江以改革践行服务型政府理念，通过简化流程、限时办结等举措提质，远程报账小程序实现全线上化，解决“签字难、跑腿多”问题，大幅缩短办理时间、提升满意度。服务企业方面，规范税收优惠落实，推进减税降费，通过财政贴息等引导信贷支持，缓解企业融资难题，筑牢财政支撑。

### 3.5 强化财会监督，提升治理能力

财会监督不断强化，治理能力稳步提升：丽江市以“621”模式为抓手，统筹推进会计集中核算、差旅电子报销、实有资金账户改革三项重点工作，将财会监督贯穿全程，助力源头治腐。通过清理规范实有资金账户，实现资金集中管理。创新建立“监督+绩效”综合监管模式，将财会监督与绩效评价深度融合，聚焦项目绩效目标，穿透式审查预算编制、政府采购等关联环节。改革以来开展多项绩效评价项目，发现并整改诸多问题，有效提升了财政监管的深度与精度，推动财政管理向精细化、绩效化纵深发展。

## 4 “621”模式的理论价值与创新意义

### 4.1 理论价值

“621”模式蕴含重要理论价值，是多项财政理论的生动实践。其一，践行公共财政理论，通过全流程监管确保财政资金公共属性，保障专款专用，提升使用效率与社会公平，为理论在地方财政管理中的应用提供鲜活案例。其二，应用委托代理理论，通过剥离核算职能实现监督独立，明确委托代理双方权责，缓解信息不对称与内部人控制问题，降低代理成本，防范道德风险，为财政领域委托代理关系优化提供新路径。其三，探索财政联邦制理论，通过多部门联动实现分权制衡，在保障财政管理统一性的同时赋予地方自主空间，平衡管理效率与灵活性，丰富了理论实践维度。

### 4.2 创新意义

创新意义体现在制度、机制、技术、路径四大维度：制度创新上，构建“621”完整改革框架，形成覆盖全流程的制度体系，为各地改革提供可复制的制度模板；机制创新上，“两监督四分离”“监督+绩效”等特色机制，精准解决传统管理痛点，提升财政管理规范化水平；技术创新上，引入“财政云”概念搭建信息化平台，实现业务数字化协同

办理，为财政管理智能化升级提供范例；路径创新上，分阶段循序渐进推进改革，兼顾稳妥性与系统性，规避“一刀切”风险，为改革落地提供科学路径参考。

## 5 结语

尽管“621”模式取得显著成效，但在实践推进中仍面临诸多挑战，需要持续优化完善以深化改革成效，更好适配财政管理现代化需求。

### 5.1 面临的挑战

当前面临的主要挑战包括：一是人员专业能力不足，部分预算单位报账员缺乏系统财务知识，对政策规范、报账流程掌握不熟练，频繁出现手续不全、票据不合规等问题，影响沟通效率与政策落地质量；二是信息不对称问题突出，核算中心与预算单位间信息共享机制不完善，核算人员难以全面掌握单位业务实际，给支出真实性、合理性审核带来难度；三是主体责任界定模糊，部分单位认为核算监督由支付中心负责，自身财务管理主体责任意识弱化，存在“重支出、轻管理”“重申请、轻绩效”现象；四是技术应用深度不够，大数据、人工智能等新技术在预算编制智能预测、资金风险预警等方面的应用不足，智能化水平有待提升。

### 5.2 未来展望

针对挑战，未来可从五方面推进完善：一是加强人员队伍建设，建立常态化培训体系，采用“理论+实操”模式提升报账员专业能力，同步建立考核评价机制，将培训效果与考核挂钩激励主动学习；二是深化技术应用与数据共享，升级预算管理一体化系统，引入大数据、人工智能技术构建风险预警模型，建立健全部门间信息互通机制，破解信息不对称；三是健全激励约束机制，将预算质量、支付规范性、绩效结果与单位考核紧密挂钩，实施正向激励与负面清单管理，压实预算单位主体责任；四是完善标准体系建设，将改革成功做法固化为地方标准，覆盖预算、支付、核算等全环节，为模式推广复制奠定基础；五是深化“监督+绩效”监管，推进预算管理一体化建设，实现业务规范统一，推动财政管理向精细化、绩效化纵深发展。

## 参考文献

- [1] 丽江市财政局.丽江市国库集中支付改革创新路径研究报告 [R].2023.
- [2] 陈森刚.G地区行政事业单位会计集中核算研究[J].华中科技大学, 2009.
- [3] 杨晓妍.国库集中支付制度下对行政事业单位会计集中核算模式的思考[J].财会学习, 2017(11)