

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

# 现代国库管理制度创新研究

于长革 著



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

中国财政研究丛书

“十二五”国家重点出版规划图书

# 现代国库管理制度创新研究

于长革 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

现代国库管理制度创新研究/于长革著. —上海:  
立信会计出版社, 2015. 8

(中国财政研究丛书)

ISBN 978-7-5429-4786-4

I. ①现… II. ①于… III. ①国库—财政管理体制—  
研究—中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第202433号

策划编辑 窦瀚修 方士华  
责任编辑 黄成良  
封面设计 周崇文

## 现代国库管理制度创新研究

---

出版发行 立信会计出版社  
地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235  
电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325  
网 址 www.lixinaph.com 电子邮箱 lxaph@sh163.net  
网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071  
经 销 各地新华书店

---

印 刷 上海天地海设计印刷有限公司  
开 本 710 毫米×960 毫米 1/16  
印 张 13.75 插 页 1  
字 数 200 千字  
版 次 2015 年 8 月第 1 版  
印 次 2015 年 8 月第 1 次  
书 号 ISBN 978-7-5429-4786-4/F  
定 价 33.00 元

---

如有印订差错,请与本社联系调换

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

# 前言

## PREFACE

随着我国市场经济体制改革的日益深化,原有的国库管理制度逐步显现出一些不适应当前经济全球化趋势和国内社会经济发展需要的问题,亟须我们重新审视当前的国库管理制度,通过推动新一轮国库集中收付制度改革,建立起适应市场经济体制发展需要的现代国库管理制度。

近 10 多年来,财政国库制度改革虽然取得了巨大成绩,但与市场经济发展对现代财政管理尤其是国库管理的要求相比,还存在明显差距。建立完善的现代财政国库制度仍面临一些体制机制和观念方面的障碍,还有大量艰苦细致的工作需要各方面共同努力、科学谋划。《现代国库管理制度创新研究》一书,就是站在新的历史起点上,以国际化视野,从理论和实践两个层面,对我国国库管理制度改革的实施背景、初始动力、演进方式、制度框架和创新取向进行系统阐述,为建立更加适应经济全球化发展趋势和国内市场经济体制与现代财政制度需要的现代国库管理制度建立一套理论分析框架。

首先,本书深刻分析了当前我国国库管理制度中存在的许多深层次理论问题,为国库管理制度改革和创新提供理论基础和依据。其次,站在新的视角,回顾和总结我国国库管理制度的沿革以及国库集中收付制度改革的主要历程,认真分析改革取得的成效和存在的问题,总结相关经验和教训。在此基础上,通过详细介绍部分典型国家的现代国库管理体制与职能,结合我国全面深化改革阶段新一轮财税改革与发展面临的新形势和新任务,提出下一阶段我国国库管理制度创新的目标取向,设计出一套行之有效的国库管理制度改革的基本框架,对构建完善的现代国库管理制度的路径和配套措施提出了具体思路与政策建议。



本书内容丰富,资料翔实,结构严谨,把理论与研究与实证分析和评价紧密结合,并运用历史和比较分析的方法,系统考察中外国库管理制度的理论与实践,从中总结出有益的、规律性的东西,归纳并提出了我国国库管理制度的创新取向,设计了我国新一轮国库管理制度改革的基本框架,为我国国库管理制度改革建立了一套理论分析框架,对建立既具有中国特色、又具有国际先进水平的现代国库管理制度具有创新理论价值与实践意义。

# 目 录

## CONTENTS

<b>第一章 现代国库制度的理论基础</b> .....	001
第一节 国库制度的含义 .....	001
第二节 现代国库制度的类型及模式 .....	003
第三节 现代国库制度的理论基础 .....	011
<b>第二章 现代国库的职能定位</b> .....	023
第一节 国库职能的发展和演变 .....	023
第二节 预算执行控制与财务管理 .....	025
第三节 现金管理 .....	031
第四节 制定财务计划和预测现金流量 .....	037
第五节 债务管理 .....	040
第六节 会计与报告 .....	041
<b>第三章 中国国库制度的发展与演进</b> .....	044
第一节 古代中国的国库制度 .....	044
第二节 近代中国的国库制度 .....	057
第三节 新中国国库管理体系的形成和发展 .....	060
<b>第四章 公共财政制度建设与财政国库管理制度改革实践</b> .....	067
第一节 我国传统国库管理制度的运作流程与弱点 .....	067



第二节 公共财政制度建设为国库管理制度改革提供了契机和条件	075
第三节 财政国库管理制度改革的启动和实施	083
<b>第五章 OECD 国家国库管理制度的国际经验与借鉴</b>	<b>097</b>
第一节 典型案例	097
第二节 OECD 国家国库管理的经验与启示	116
<b>第六章 新时期公共财政制度建设与改革创新对国库管理制度创新提出了新要求</b>	<b>123</b>
第一节 新时期公共财政建设与改革面临的形势	123
第二节 我国新时期公共财政制度建设与改革的目标、原则与框架	132
第三节 我国新时期公共财政制度建设和改革创新的具体思路	137
第四节 现代财政制度呼唤构建以财政国库为重心的现代国库管理制度	157
<b>第七章 构建完善的现代国库管理制度的实现路径与技术路线</b>	<b>164</b>
第一节 构建有利于科学发展的财政国库体系	164
第二节 构建新型国库现金管理体制	166
第三节 积极推进政府会计改革	191
第四节 开发政府财务管理信息系统	206
<b>参考文献</b>	<b>210</b>



# 第一章

## 现代国库制度的理论基础

### 第一节 国库制度的含义

国库制度是在一定的社会经济制度中组织和管理国家预算资金活动的具体规则和形式的总和,它规范国库活动中各个参与者,如中央政府、地方政府、中央银行、财政部门及税务部门的行为。作为经理国库业务运行和发展中的一些重要规定、规则和行为规范,国库制度是社会经济制度的具体实现形式。同一种社会经济制度随着自身的发展可以采取不同的国库制度模式,而不同的社会经济制度又可以采取相同或类似的国库制度模式。国库制度模式选择得合理与否,对国库业务的发展具有十分重要的作用。适应经济社会发展的国库制度可以在社会经济制度允许的范围内,使国库业务充满生机和活力;反之,则会抑制国库业务的发展。

从上述对国库制度含义的分析中可以看出,国库制度是指在一定的社会经济制度中存在的经理国库的组织形式、管理方式和规则网络等方面的总称。规则网络又包括办理国库业务的一系列正式约束和非正式约束,它约束着政府、财政、税务、中央银行、国库等参与国库资金收支活动的机构和人员的行为,减少专业化和分工发展带来的交易费用的增加,解决国库业务活动所面临的合作问题,创造有效组织运行的条件。国库制度包括的内容非常广泛,既包括一些与社会经济制度相联系的经济关系的内容,也包括国库业务运行中一些组织管理关系的内容;既包括国库与国家、中央银行、财政部门、税务部门的关系,也包括国库内部的关系。总的来看,国库制度的内容主要包括四大方面,即国库资金的产权制度、经办国库业务制度、国库业务管理制度和国库业务法律制度。



## 一、国库资金的产权制度

国库资金的产权制度实际上就是我们通常所说的所有权制度。这种权力是通过法律授权来实现对国库资金的实际占有、支配、使用,并通过行政授权来发生上下分割、增减,以及通过法律废除权力。从出资主体来看,国库资金由纳税人提供,属于全体人民所有,全体人民的这种所有权又通过法律规定由国家所有。从横向来看,政府通过法律形式委托税务部门征收、财政部门支配、国库部门保管和监督、行政等单位使用;从纵向来看,中央政府通过行政形式划分中央政府与地方政府分别占有多少国库资金的权力,省级政府对地市级政府、地市级政府对县级政府、县级政府对乡级政府同样通过行政形式划分各自分别占有国库资金的权力。国库资金的产权制度是国库制度最基本的内容。

## 二、经办国库业务制度

经办国库业务制度是国库制度的一项重要内容,是指国库业务由谁经办和经办责任如何界定的制度。国库业务由谁经办是指国库业务的经办方式,是所有者直接经办,还是实行所有权与经办权分离,由委托的经办者来经办。就国库业务来说,其经办方式就是指由国家设立专门的机构直接经办,还是委托中央银行经办。国库业务经办责任的界定主要是指谁对国库业务经办结果负责,以及国库资金的安全、周转效率和国库资金增值责任由谁来承担的问题,是所有者单独承担,经办者单独承担、还是所有者与经办者共同承担。一般来说,国库资金的产权制度决定着国库业务的经办制度,并通过一定的经办制度来实现。当然,经办国库业务制度又具有其自身的灵活性,也就是说,同一国库资金的产权制度可以采取不同的国库业务经办制度,如国库业务既可以由国家财政部自设机构经办,也可以单独设立机构经办,还可以委托中央银行经办。

## 三、国库业务管理制度

国库业务管理制度是对国库业务进行管理的原则、规则和方法的总称,既包括国家对国库业务的管理制度,又包括国库内部的管理制度。一般来



说,国家对国库业务的管理制度决定着国库业务内部的管理制度。国家对国库业务的管理原则、管理方式和管理方法不同,国库内部相应的管理制度也必然有所不同。国库内部管理制度主要是指国库的组织、领导、劳动人事制度和收益分配制度等。除以上基本管理制度以外,国库业务管理制度还包括一些具体的管理制度,如国库资金的入库制度、支付制度、退库管理制度等。

#### 四、国库业务法律制度

国库业务法律制度是指由国家法律规定的、国库可以采用的组织形式,是国库制度中不可缺少的内容。国库法律制度与国库资金产权制度相适应,是国库资金产权制度的法律规则。从世界各国来看,国库业务要健康发展、有序运行,必须有法律的保护和约束。各国都有相应的法律对国库业务进行规制。

### 第二节 现代国库制度的类型及模式

#### 一、现代国库制度的类型

从世界各国的情况看,现代国库制度可分为独立金库制、委托金库制和银行存款制三种。

独立金库制是指由国家特设的专门机构,具体负责国家财政预算计划的编制和执行,具有独立的性质。其优点是严格执行财务管理上的分权制衡原则,国家财力高度集中,不但融通方便,而且可以严格控制和监督各项预算收支,防止各有关部门营私舞弊。其缺点是政府自行设立国库,要耗费大量的人力、物力和财力,不太符合经济原则;公款专责保管隔绝了财政与银行的联系,使政府不能通过银行运作来调节经济波动,在将国库资金纳入社会资金进行统一调配使用方面有所影响。实行独立国库制的国家,如芬兰共和国,专门设立了经管国家财政预算收支的芬兰国库,最高决策者是董事会,董事会成员有财政部的官员、银行的官员、社会福利部负责人与职员代表。芬兰国库除经办国家财政预算收支业务外,还负责社会福利、工伤补贴、居民受他人伤害补偿等,从而发挥了保险公司的作用。



委托金库制即委托银行经理国库的制度,是指政府不单独设立机构,而是委托银行办理国库的相关业务,如国家预算资金的收纳、保管和支拨。当然,银行应设专户保管,不得与银行本身资金混淆。我国现行国库制度就是委托金库制。这种制度的最大优点就是可以利用银行的设备及人力,节省费用开支。其最大的缺点是国库管理难度较大,国库业务常常得不到重视,效率较低下。这在我国表现得较为突出。

银行存款制是指国家预算资金的收支均以存款方式存放于银行,银行对国家资金视同一般存款,可自由运用,国库需要时则签发支票向银行支提。这种制度不但可以节省政府的人力、物力、财力,而且银行可以自由运用国库资金,具有调节社会资金的作用。代理国库的银行,负责国家预算资金的收支与保管,与行政、主计、审计等机关在财务监督管理方面分别形成四大系统,相互配合,以办理经费预算、收支命令、国库资金出纳和审核等工作,各自独立,相辅相成。国库资金的出纳必须依据主计系统的预算、行政系统的命令以及审计系统的审核才能办理,分工合作,相互制衡。实行银行制管理的国家,如蒙古人民共和国,国家的财政预算收入由财政部在银行开立账户,作为存款存入银行进行管理。

近年来,我国关于国库体制问题的讨论比较热烈,概括起来大体有三种意见:即中国人民银行经理国库的委托金库制不变、组建国库银行、建立独立金库制。其中,主张中国人民银行经理国库体制的主要理由是:《中国人民银行法》和《预算法》及其相关《条例》都作了中国人民银行及其分支机构经理国库的规定;中国人民银行是金融货币管理部门,要掌握全国的资金融通和货币政策;财政存款是中国人民银行的基础货币来源之一,如果把这部分资金分离出来,对国家货币流通的监控和货币政策的贯彻执行是十分不利的。而主张独立金库制的理由是:目前国库管理中存在的问题较多,应缴预算收入不能及时足额入库,国库资金出现了被截留挪用现象;库款的划分、报解不及时,混级、串户现象时有发生;在库款管理中随意退库和乱开过渡账户的问题也相当严重,导致了财政收入的分散和流失;现行国库体制是计划经济时期的供给制传统模式,已不适应市场经济下财税金融发展的要求;尤其是中国人民银行的机构改革,动摇了其继续经理国库业务的组织基础,同时也为建立由财政部门直接领导的独立国库制创造了难得的机遇。组建国库银行的



理由是：组建国库银行不仅可以经理国库，而且可以举办存贷业务。

在确定我国国库管理体制的改革模式时，应注意以下两个问题：一是国家金库是国家财政的财政库，国库工作是国家预算执行的第一线，是财政预算管理的重要基础。财政部门必须对国库有直接的领导权并实施有效管理，才能保证国家预算的圆满实现，才能充分发挥国家财政的各项职能作用。二是中国人民银行是中央银行，是全社会资金管理的总枢纽，有制定和执行货币政策、管理货币流通等职责。国库资金是全社会资金的重要组成部分，其资金收支运动又必须纳入中央银行的宏观调控之下。如果国库资金的流量和流向脱离了中央银行的政策引导，必将对加强金融监管、保持币值稳定、防范金融风险、促进经济增长产生不利影响。所以，国库又是财政和银行的结合部，西方发达国家和我国长期采用中央银行委托金库制的原因就在于此。

我国国库管理体制的改革模式应是独立金库制下的银行存款制。其具体设想如下：第一，国库机构。国家应按照一级政府、一级预算、一级国库的原则设立国库机构。目前我国设立五级预算，就要有五级国库，不能按经济区划设立国库。据四川提供资料显示，该省大约有49%的县没有人民银行机构，28%的地方财政收入由乡级国库经收。所以，从长远来看，国库应严格按行政区设立。第二，国库机构的隶属关系和职权。国库直属财政部门，国库业务工作实行垂直领导。国库办理国家预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付等业务，行使现行国库的一切职权。第三，国库与中国人民银行的的关系。国库资金全部存入中国人民银行，在中国人民银行未设机构的地方，由中国人民银行指定应存入的银行，国库与中国人民银行的的关系是客户与存款银行的关系。第四，国库会计。建立独立的国库会计核算体系，纳入预算会计系列。国库资金存入银行计息，银行办理收付业务收费。加强财政、税收、国库、银行之间的相互配合、协调和监督，加快国库会计电算化和相关部门的纵横联网工作的进程。第五，制定《国库法》。根据目前国库工作面临的新情况和新问题，在现行国库条例和实施细则的基础上制定《国库法》，使国库管理工作有更高层次的法律依据。

## 二、国库模式诸要素

构成国库模式的基本要素包括：现金余额、账户、交易、支出/付款决策、



付款的办理、会计与报告、政府层级。

### (一) 现金余额

现金余额是指政府在某个时点上保有的、尚未开支出去的现金存量。政府整体的现金余额来自税收和其他财政收入,支出单位的现金余额则来自政府的预算拨款和预算外收入。由于收款与付款总是存在着时间差,付款总是迟于收款,因此,政府和支出机构经常会在某个时点上产生一笔数目可观的正值现金余额。<sup>①</sup>

现金余额的集中化被普遍视为是良好现金管理的基本前提。但在实践中,各国对现金余额的管理模式差异比较大。几乎所有的发达国家都在集中的基础上管理政府的现金余额:在现金被最终支付给商品(服务)供应者和其他受款人之前,所有的政府(包括支出单位)现金余额都集中在国库控制的国库单一账户系统中。相比之下,包括我国在内的一些发展中国家和转轨国家长期实行的是分散化的现金余额管理模式。在这种模式下,政府整体的现金余额被分散在为数众多的支出机构在开户银行的账户中,财政部门、立法机关等核心部门既无力对各支出单位账户上的现金进行调节,也无力进行有效监控,因而经常产生许多问题,包括积累和增加欠款、现金余额的大量沉淀、不必要的短期借款和利息支付等等,腐败、支出低效率和违规现象也与此密切相关。

### (二) 账户

如同现金余额一样,账户可以在集中的基础上管理,也可以在分散的基础上管理,这两种模式在实践中均被采用。我国是世界上实行分散化账户管理的典型国家:各个支出部门和单位都在自己选择的开户银行(商业银行)开设“自己的”存款账户,并通过这些账户与开户银行一同办理向商品(服务)供应者和其他受款人的付款,这一付款过程是不受政府国库部门监管的。

账户的分散化必然导致现金余额的分散化,两者的结合使得公共部门的现金管理成为一项十分困难的任务。良好的现金管理要求现金余额的集中化,而现金余额集中化的前提条件是账户的集中化管理;政府和政府机构的账户由国库负责开设,并由国库代表政府监管这些账户;支出部门和单位除非获得特别授权,否则无权开设自己的账户。国库负责开设和监管的这些账

<sup>①</sup> 在某些情况下也会出现负值现金余额的情况,这意味着银行对政府或支出单位的透支。



户就是国库单一账户及其附属账户。账户管理的集中化可为现金余额的集中化,进而为良好的现金管理奠定坚实的基础。

### (三) 交易

政府整体和支出机构每天都要发生大量的财政交易,如支付工资、购买办公用品和纳税人向政府缴纳税款。就支出面来讲,这些交易的大部分分散在为数众多的支出部门和支出机构中。无论从确保预算的有效实施,还是从促进良好的财务管理的角度讲,仅仅实现现金余额的集中化是不够的,交易监管的集中化——由政府财政或国库部门在集中的层次上监管交易——也是必需的,这是发达国家在长期实践中得到的宝贵经验,我国财政管理改革也提出了这一要求。由于一直缺乏一个集中监管交易的机制,在现行的国库和财政管理系统中,财政和国库部门对发生于各个支出单位的财政交易既不知情,也不进行会计记录,因而无法对预算执行过程进行有效的监控。

### (四) 付款决策

付款是支出周期的最后一个阶段,指的是政府整体或支出机构向受款人(多为商品与服务供应者)支付款项。在这个阶段中,现金从政府或政府机构账户上转移到最终受款人账户上。在办理付款之前,首先必须作出相应的付款决策:何时付款?在何种条件下付款?付款多少?各国的做法大不相同。有些国家的付款决策由国库作出,另一些国家则在分散的基础上由各支出单位作出。如果付款决策由支出单位掌握,那么作为证明付款义务的发票和其他凭证也由支出单位自行管理,无须呈交国库;而如果付款决策由国库负责,那么相应的凭证可以呈递国库,也可以由支出单位自己管理。实践证明,由国库部门集中控制付款决策和相关凭证,同时还会产生一系列的其他问题。一般来讲,与国库机构相比,支出单位由于掌握更多的信息而在制定付款决策方面处于一个更好的位置,虽然由国库部门审核和监督付款决策仍是必要的。比较理想的做法是:付款决策由支出机构根据预算和相关规定(例如合同)作出,但付款由国库去做——直接支付模式,或者由国库授权支出机构去做——授权支付模式。无论是国库直接支付还是授权支付,实质都是由政府国库机构(或其他核心部门)在出纳环节实现高度集中化。

### (五) 办理付款

付款决策与办理付款是两个相关但并不相同的问题。由国库通过国库



单一账户集中办理付款,并不意味着付款决策也必须集中于国库部门。事实上,多数发达国家由国库集中办理付款,但付款决策仍然保留在支出单位手中。这种模式的一个巨大优势是付款决策与付款业务相分离,符合权力分立与制衡原则。考虑到付款业务的内在重要性,国库模式的总体特征在很大程度上可以由付款模式来刻画,据此可以区分为两类:集中付款的国库模式和分散付款的国库模式。与发达国家不同,我国采取的是一种分散付款的国库模式,支出单位通过自己的开户银行办理付款。这样,付款决策与办理都集中在同一个实体(支出单位)中,权力的分立与制衡在这里已经荡然无存。从20世纪90年代末开始,我国推行了由分散付款模式转向集中付款模式的国库改革。财政部在2001年3月颁布的《财政国库管理制度改革试点方案》中,明确提出实行以财政部门为重心的“集中收付”的国库模式。改革前实行的分散模式与改革后的集中模式之间的主要差异如表1-1所示。<sup>①</sup>

表 1-1 国库集中支付方式与单位分散支付方式比较

比较项目	国库集中支付	单位分散支付
类型和构成	区分财政直接支付与财政授权支付两类	区分对下级单位转拨经费和对商品与服务供应者直接付款两类
付款账户	从财政零余额账户或单位零余额账户中付款,当天与国库单一账户清算实现补偿	从经费账户中支付
执行主体	财政部门(财政直接支付)和预算单位(财政授权支付)	预算单位
支出内容	需对支出进行分类并采取不同支付方式	所有支出由预算单位自行支付
支付依据	预算、用款计划、账货合同和购货票证等,财政授权支付还包括用款额度等	购货合同和购货票证等
支付指令	财政直接或授权支付凭证和国库专用支付凭证等	银行转账支票和银行现金支票或特制拨款凭证

<sup>①</sup> 财政部国库司:“《财政国库管理制度改革试点方案》讲座(二)——财政国库管理制度改革的主要内容”,《预算管理会计》2003年第3期。





## （六）会计与报告

与前述鉴别国库模式的五个因素一样,会计与报告既可以在集中的基础上由国库进行,也可以在分散的基础上由各支出单位进行。这两种模式在实践中都可以找到,但是无论哪种模式都存在局限性:在只是由支出单位记录和报告交易的情况下,财政和国库部门无法及时、全面和可靠地获得必要的信息来监控预算执行;在只是由国库记录和报告交易的情况下,各支出单位的会计与财务管理责任被完全架空了,这会极大地削弱其支出管理的积极性,从而带来一系列的管理问题。因此,更可取的做法是在两个层次上同时进行会计核算与报告,支出机构、财政和国库部门对发生于各支出单位的财政交易进行交互式记录和报告。发达国家的实践表明,双重会计与报告模式对于良好的公共财务管理是一个极为重要的前提条件。

## （七）政府层级

政府层级对国库模式的选择具有重要影响。一般来讲,各层级政府可以共用一个国库单一账户系统,也可以分别建立适用于本级政府的国库单一账户系统。在前一种情况下,国库模式是高度集中化的,因为所有层级政府和政府机构的财政交易都由一个中央国库系统处理和监管。这种模式有许多突出的优点,但在那些多层级政府结构的大国中,建立这样一个高度一体化的国库系统来处理全国范围内的财政交易,从技术上来讲是不可行的,至少在可预见的未来是不可行的。

## 三、现代国库制度的主要模式

根据国库模式诸要素的组合不同,可以区分三种主要的国库模式:强集中模式、强分散模式和准集中模式。其中,强集中模式下,各部委没有自己的账户;分散模式下,各部委需要自己办理支付,仍然在商业银行开账户,每天清算,清算后账户为零。<sup>①</sup>

### （一）国库单一账户加集中性的会计控制

在此模式下,支出单位的付款申请(连同证明付款义务的发票等凭证)被送至国库,由国库对其付款申请进行控制并为其制订付款计划,并进行相应

<sup>①</sup> 张通:《关于建立现代国库制度的思路》,《预算管理会计》2000年第10期。