



中国人民银行干部培训
继续教育系列教材

7

GUOKU LILUN
YU SHIWU

国库理论与实务

中国人民银行国库局 编

 中国金融出版社



中国人民银行干部培训
继续教育系列教材

7

GUOKU LILUN
YU SHIWU

国库理论与实务

中国人民银行国库局 编

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕

责任校对：李俊英

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

国库理论与实务 (Guoku Lilun yu Shiwu) / 中国人民银行国库局编. —
北京：中国金融出版社，2008.9

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4772 - 7

I. 国… II. 中… III. 国库—中国—技术培训—教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 123915 号

出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 19.25

字数 342 千

版次 2008 年 9 月第 1 版

印次 2008 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—4090

定价 45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4772 - 7/F.4332

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947



中国人民银行干部培训

继续教育系列教材

丛书编委会

主 任：吴晓灵

委 员：吴晓灵 金 琦 易 纲 蔡浩仪
穆怀朋 许罗德 谢 平 张 新
胡正衡 张晓慧 凌 涛 唐思宁
邵长年 戴根有 唐 旭 王 顺
穆西安 杜金富 黄良波 张汉平

序

进入新世纪以来，人民银行面临着如何适应经济全球化、金融自由化快速发展的挑战，面临着如何进一步履行好中央银行职能，推动中国金融体系的改革开放，提高金融宏观调控水平，维护金融稳定以及提供优质金融服务的挑战。为了应对这些挑战，做好中央银行的各项工作，需要建设一支高素质的干部队伍。为此，中国人民银行党委提出了加快培养一支“学习型、研究型、专家型、务实型、开拓型”干部队伍的战略思想。而加强干部培训工作，不断提高中央银行干部队伍素质是落实这一战略思想的具体措施。为了指导中国人民银行系统干部学习我国以及世界各国中央银行业务发展的最新成果，中国人民银行干部培训领导小组组织人民银行主要业务司局编写和出版了一套具有金融学专业研究生教学水平的《中国人民银行干部培训继续教育系列教材》，适合于全体干部职工在岗位任职资格学习后继续深造之用，也适合一切对中央银行理论和知识感兴趣的受过经济学、金融学本科教育以上的人士学习。

本套教材一共 11 本，涵盖了货币政策、金融稳定、金融市场、国际金融、反洗钱以及征信等业务，全部由中国人民银行有关业务司局的领导负责，有关专家执笔编写而成。全套教材具有以下特点：一是反映中央银行业务最新研究成果。本套图书的作者都在中国人民银行长期从事中央银行的有关业务工作，对中央银行的发展趋势及国内外研究成果非常了解。书中许多研究内容和其他教科书无法替代的。如货币模型以及货币政策和金融研究的分析方法，完全是中国人民银行长期研究和操作的成果；而反洗钱和征信等教材的内容集中反映了目前中央银行业务操作中的一些制度和政策规定，也是同类教材没有的。二是具有很强的实用性和可操作性。本套教材完全从中央银行业务实际操作出发，从中央银行业务发展实际需要出发，具有较强的实用

性和可操作性，对于指导中国人民银行具体工作具有很好的现实意义。

希望这套教材能够帮助中国人民银行所有干部职工通过不断的学习，掌握最新的知识和技能，成为合格的“五型”干部，为我国中央银行事业的发展作出更好的贡献。

吴晓灵

二〇〇六年一月十日

目 录

第一章 总论	1
第一节 我国国库的历史演变	1
一、国库的产生	1
二、我国中央银行经理国库体制的历史沿革	2
第二节 国库管理体制与组织体系	4
一、我国国库的含义	4
二、我国国库的设立原则	4
三、国库管理体制	5
四、我国国库的组织体系	6
第三节 我国国库职能与国库业务简述	7
一、我国国库职能的演进	7
二、我国国库业务流程	9
第四节 我国中央银行经理国库的现状分析	12
一、中国人民银行经理国库取得的成效	13
二、国库工作存在的问题及成因分析	16
第五节 中央银行经理国库的政策效应分析	17
一、中央银行经理国库，是国库资金管理的最佳选择	18
二、经理国库是中央银行货币政策操作的需要	20
三、经理国库有利于货币政策与财政政策的协调	24
第六节 我国国库制度与经合组织国家的比较与借鉴	24
一、我国国库制度与经合组织国家的比较	24
二、经合组织国家国库管理的经验与借鉴	26
第二章 国库会计核算业务	30
第一节 概述	30
一、国库会计的概念	30
二、国库会计的内容	31
三、国库会计的任务及作用	31
四、国库会计与中国人民银行会计的关系	32

五、国库会计岗位设置及职责	33
第二节 国库会计核算方法	35
一、国库会计科目	35
二、国库会计记账基础与记账方法	39
三、国库会计凭证	39
四、国库账务组织与账务核算	41
五、国库会计报表	45
第三节 国库资金往来业务核算	45
一、同城票据交换	46
二、支付系统往来	48
三、国库内部往来	59
四、行库往来	64
第四节 国库收支业务核算	65
一、预算收入收纳、划分、报解的核算	66
二、预算收入退付的核算	71
三、预算收入更正的核算	73
四、库款支拨的核算	75
五、国库集中收付核算	76
六、国家债券发行与兑付核算	78
七、预算外收支的核算	81
八、财政国库存款计息核算	82
九、表外业务的核算	83
第五节 日终、月终、年终处理和对账	84
一、日终、月终的处理	84
二、年终决算	85
三、对账	86
第六节 国库业务印、押、证和会计档案管理	89
一、业务印、押、证和会计档案管理的意义	89
二、业务印、押的管理	89
三、有价证券和重要空白凭证的管理	91
四、国库会计档案的管理	92
第三章 国库统计分析	96
第一节 统计与国库统计分析的有关概念	96

一、统计的有关概念	96
二、国库统计分析的有关概念	101
第二节 国库统计分析的地位与作用	102
一、国库统计分析的地位	102
二、国库统计分析的作用	103
第三节 国库统计	103
一、国库统计的工作内容	103
二、国库统计方法	104
三、国库统计调查	106
四、国库统计监督	107
第四节 国库分析	107
一、国库分析的工作内容	107
二、国库分析的步骤和方法	108
三、宏观经济理论在国库分析中的运用	112
第五节 国库统计分析指标体系	115
一、国库统计分析指标体系的意义与总体目标	115
二、国库统计分析指标体系的内容	116
三、国库收支指标在分析中的应用	119
四、国库统计分析资料库的建设与管理	124
第六节 国库统计预测	125
一、国库统计预测的意义	125
二、国库统计预测的原则	126
三、国库统计预测的程序	127
四、国库统计预测的方法	128
第七节 国库统计分析报告	130
一、国库统计分析报告的写作要求	130
二、国库统计分析报告的类型	132
第八节 国库统计分析的创新举措	133
一、大力开展国库统计分析创新工作	133
二、强化服务观念, 打造国库统计分析这一服务品牌	136
第四章 国债管理概论	140
第一节 国债、国债理论与国债管理的基本含义	140
一、国债与国债理论	140

二、国债管理	143
第二节 国债发行管理	144
一、发行规模的控制	144
二、发行结构管理	147
三、国债发行方式管理	151
四、国债承销商的管理	153
第三节 国债流通管理	154
一、国债流通市场的组织结构	154
二、国债交易价格和收益率	157
三、国债交易的风险管理	158
四、国债回购市场管理	159
第四节 国债兑付管理	161
一、国债兑付的主要方式	161
二、我国目前的国债兑付方式	163
三、偿债基金的运作	164
第五节 国债与财政、货币政策的协调	164
一、国债与财政政策	164
二、国债与货币政策	165
三、国债能够促进财政政策和货币政策的协调	167
第五章 国库现金管理	169
第一节 国库现金管理的目标和意义	169
一、国库现金管理的目标	169
二、国库现金管理的主要内容	170
三、国库现金管理的意义	171
第二节 部分国家国库现金管理的主要做法	172
一、中央银行直接操作模式（北美模式）	173
二、专业机构管理模式（欧洲模式）	177
三、其他模式	179
四、各国国库现金管理操作的比较	181
第三节 中国的国库现金管理	182
一、我国开展国库现金管理的目的和意义	182
二、我国开展国库现金管理的基本原则	183
三、现阶段我国国库现金管理的主要任务	184

四、现阶段我国国库现金管理的基本特点	184
五、我国国库现金管理的中长期发展	186
六、推行国债余额管理	187
第六章 国库监督管理	190
第一节 国库监督管理概论	190
一、国库监督管理概述	190
二、国库监督管理的目的	191
三、国库监督管理的内容	191
四、国库监督管理的原则和要求	192
五、国库监督管理的意义和作用	193
六、国库内部监督管理重点制度简介	194
第二节 经理国库业务检查	198
一、经理国库业务检查概述	198
二、国库检查的作用和意义	198
三、国库检查的内容	199
四、国库检查的方式和方法	207
五、国库现场检查和非现场检查的程序	209
第三节 国库对外监督管理	212
一、国库对外监督管理的含义	212
二、国库对外监督管理的目的	212
三、国库监督检查的方法及程序	212
四、国库监督管理的依据	214
五、对国库经收处的监督管理	216
六、对代理国库的监督管理	217
七、对财政、税务、海关等部门相关业务的监督	221
八、对国债业务承办机构的监督管理	224
九、对国库集中收付业务代理银行的监督管理	225
第四节 国库风险管理	226
一、国库风险概述	226
二、国库风险管理	234
第七章 国库业务信息化	240
第一节 国库业务信息化概述	240

一、国库业务信息化的概念及内涵	240
二、国库业务信息化的地位以及作用	241
三、国库业务信息化的必要性	242
第二节 国库业务信息化发展现状	243
一、国库业务信息化发展历程回顾	243
二、国库业务信息化面临的内外外部环境	244
三、国库主要业务系统简介	245
第三节 国库业务信息化的安全管理	263
一、国库业务信息化安全的内容和认识	263
二、国库业务信息化安全管理的重要性	264
三、国库业务信息化安全管理对策	265
四、国库业务信息化安全管理体系架构	267
第八章 国库改革与发展	270
第一节 国库面临的改革发展形势	270
一、财政管理体制对国库发展的影响	270
二、中国人民银行职能调整对国库发展的影响	273
三、信息电子化技术发展对国库发展的影响	275
四、新形势下国库的发展方向	280
第二节 新时期国库业务的发展规划	281
一、国库会计业务	281
二、国库统计分析业务	283
三、国库监督管理业务	286
四、国库业务信息化	289
后记	295

第一章

总 论

第一节 我国国库的历史演变

在不同国家、在同一国家的不同时期，国库的含义都不尽相同，有时甚至差别很大。就我国目前而言，国库是国家金库的简称，或者说，国库是中华人民共和国国家金库的简称。国库是办理国家预算收入的收纳、划分、留解和库款支拨的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。这是国务院 1995 年颁布实施的《预算法实施条例》对国库的定义和解释，是法律赋予中央银行“经理国库”的职责中“国库”的准确含义，也是迄今为止我国关于国库的最权威定义。本书就是基于这一定义来研究国库工作和国库有关问题的。

一、国库的产生

国库是与国家、财政等紧密伴生的产物。即先有国家，随着国家机器的运转，就发生了行政成本，这就必然需要财政的产生，以便征集行政所必需的财物和款项。财政出现以后，国家征集的库藏、库银和库款就要有存放的地方，于是就导致了国库的出现。国家的出现导致财政的产生，并进一步导致国库的出现，这是一个历史的、必然的发展过程！由此可见，国库是随着国家的产生、财政的出现而产生的。按照目前的说法就是，有一级政府原则上就应有一级财政，有一级财政原则上就应有一级国库。

在原始社会，生产资料归原始氏族公社全体成员所有。由于社会生产力水平极低，劳动产品只能维持人们最低的生活需要，没有剩余产品，在伏羲、

神农时代没有赋税，更谈不上有财政痕迹，也就没有国库。原始社会末期，社会生产力水平有了一定发展，产品除消费外，还有剩余，即出现了剩余产品，随之出现了社会分工；随着生产物相互交换的发展，就产生了所有制，逐步出现了阶级，社会分裂为奴隶主阶级和奴隶阶级。到了黄帝、尧舜时代，赋税现象出现，税收主要用于办理一些与农业有关的事项，但不是捐税。到了禹的时代，才传说有不少财政现象。

为执行国家职能，维持国家政权机关的存在，国家需要大量武装人员和管理人员，这些人不从事劳动产品的生产，但要消耗劳动产品，这就要依靠国家权力无偿占有一部分劳动产品，以满足行政人员的需要，于是就产生了国家参与社会产品分配的活动——向公民征收捐税。捐税是国家财政的最初形式，大约始于公元前 11 世纪的周朝，周设六官，即天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官。其中，天官、地官均有兼管财务的职责。天官中的财务官按其职能设有专司会计之职者，有司会与司书，司会是一国的总会计，司书根据会计账簿作出统计；专司府库之职者，有大府、玉府、内府、外府，专司各种财物的出纳，这是我国有文字记载以来关于国库的雏形及其职能作用的最早描述。

以后各朝各代中，国家为维持其存在和实现其职能，也需要军队和公职人员，需要进行公共设施建设，也就必然要利用政治权力参与一部分社会产品的分配活动，这就产生了财政与国库。可见，财政与国库是国家赖以生存的必要条件。随着经济发展，国家行政管理机构不断增加，公职人员也大量增加，国家需要的开支增多，财政聚积和分配资金的作用逐步加强，国库也就随着相应发展。

我国历代国库的设立及名称虽有所不同，但总的来看，可分为两种形态：一是随着行政系统设立的实物库，是早期国库的形态；二是银行代理（或经理）国库，是近代和现当代国库的形态。在我国，第一种形态的国库制度，大约始于公元前 11 世纪的周朝，直至 1908 年的清朝；第二种形态的国库，则从清末中国最早设立中央银行开始，一直至今。1908 年，清朝户部银行改称大清银行，并被确定为国家银行；同时，清末政府整理财政，筹办预算，建立国库制度。大清银行负责经理国库事务及国家一切款项，户部出入款项均由大清银行办理，大清银行还代国家经理国家公债及各种证券。中央银行经理国库的体制从此在中国正式形成。

二、我国中央银行经理国库体制的历史沿革

从历史的沿革和递进来看，在我国，中央银行经理国库从时间上划分，

大致可分为两个阶段。这个划分是以新中国成立为标志的：新中国成立前，为第一阶段；新中国成立后，为第二阶段。

（一）第一阶段

1908年，清政府将户部银行改称大清银行后，即委托大清银行经理国库，从而在我国设立中央银行伊始，即由中央银行经理国库。以后，历经政府更迭变迁，中国的国库都一直由中央银行经理。

（二）第二阶段

新中国成立至今，中国人民银行行使中央银行职能，并一直经理国库。50多年来，中国人民银行经理国库不仅遵照一系列的法律、行政法规规定，而且其自身也形成了经理国库的一整套行之有效的制度办法，建立了较为完善的国库工作机构，打造了一支稳定的国库队伍。组织管理国库工作成为中国人民银行的一项重要职责。在历次财政、税收管理体制改革中，中国人民银行经理的国库都适时顺应其变，很好地完成了预算资金的收纳、划分、报解、入库和库款的支拨与退付等业务，并较好地发挥了监督管理、反映和促进作用。这一期间，中央银行经理国库按其业务职能的演进又可划分为3个阶段：

1. 中央政府委托中国人民银行代理国库阶段。1950年，新中国成立之初，当时的国务院颁布《中央金库条例》，规定“中国人民银行代理国库”。这是一项重要的规定，确立了新中国的委托国库管理体制。在《中央金库条例》的基础上，财政部和中国人民银行制定了具体的《施行细则》，对中国人民银行代理国库业务的具体做法和要求做出了明确规定。

2. 国务院委托中国人民银行经理国库阶段。为了适应当时的经济体制改革和中国人民银行专门行使中央银行职能的形势发展变化，国务院于1985年发布《中华人民共和国国家金库条例》（以下简称《条例》），明确规定由中国人民银行具体经理国库；明确规定了国库在国家预算执行中，必须发挥促进和监督作用；明确规定了国库的组织机构、职责权限和国库办理库款的收纳、退付及支拨的原则要求。这一《条例》一直执行至今，它确立了中央银行经理国库的法律地位，奠定了中央银行经理国库的法律基础，是我国现代国库制度的奠基石，具有划时代的意义和深远的历史影响，开启了我国国库发展的新阶段。其后，1994年的《预算法》和1995年的《预算法实施条例》，1995年颁布的、后于2003年新修订的《中国人民银行法》，也都对中央银行经理国库、对国库的监督职责和权限做出了明确

规定。

3. 从 2001 年至今的阶段。在这一阶段中,中国人民银行与财政部一起推进国库管理制度改革试点。国库的核算内容和监督范围进一步扩大,国库工作的头绪和环节增加;同时,国库逐步加入中国现代化支付系统,先是加入大额支付系统,后又逐渐加入小额支付系统,国库不再像以往那样需在行内通过与会计营业部门的“行库往来”办理资金清算,而是可以直接实施资金清算,即国库增加了资金清算功能。国库具备了为政府、财政、商业银行、预算单位等提供高效快捷服务的重要条件。在这样的背景下,各级国库在 1985 年《条例》和中国人民银行、财政部、国家税务总局于 1998 年发布的《关于进一步加强国库监管工作的通知》对国库基本职责定位的基础上,又主要增加了资金清算职责和对代理财政支付清算业务的商业银行实施监控等职能。中国人民银行经理国库的职能得到进一步充实和加强。

第二节 国库管理体制与组织体系

一、我国国库的含义

在我国,国库是国家金库的简称,是办理预算收入的收纳、划分、留解和库款支拨的专门机构。国库分为中央国库和地方国库。国家的全部预算收入必须按规定期限全部缴入国库;国家的一切预算支出必须按规定通过国库拨付。国家的预算收入是国家依靠权力无偿占有社会产品的结果,是国家财政参与社会产品分配所取得的收入,是实现国家职能的财力保证。税收是预算收入的最主要组成部分。预算支出表示政府财政部门把筹集到的预算资金有计划地分配到各种用途中,以满足政府实现其职能、支持经济建设和各项社会事业发展的需要。

二、我国国库的设立原则

按照现行《条例》的规定,国库按财政管理体制设立,原则上一级财政设立一级国库。我国目前有中央、省级、地级、县级和乡镇级五级政府,对应设立五级财政,也就设立有五级国库。

三、国库管理体制

(一) 国库管理体制的含义

关于国库管理体制,各类教科书并未给出准确定义。我们认为,国库管理体制是指国家组织、管理国库运行的体制,是国库运行及发挥和实现其职能的制度安排。包括国家授权办理预算资金收纳和支拨的机关选定,在该机关内国库工作机构的设立安排,国库的具体业务范围和监督管理职能设定,以及国库与政府、财政等部门之间的关系、业务分工的定位等。

(二) 国库管理体制的种类

根据办理国家预算资金收纳和支拨机构设置的不同,世界各国的国库体制分为独立国库制和委托国库制两种。

1. 独立国库制。是指国家设立专门的机构办理预算资金的收纳和支拨工作。它又分两种,一是在财政部门外另设国库机构;二是在财政部门内设立国库机构。实行独立国库制的国家较少,如意大利、芬兰等。而且,某国即使实行的是独立国库制,其国库职能也不是由某个机构独立完成,仍是由财政部、中央银行和商业银行共同配合完成。

2. 委托国库制。是指国家不单独设立国库机构,而是委托银行——通常是中央银行代理(经理)国库业务。世界上大多数国家实行的国库管理体制是委托国库制。

(三) 我国的国库管理体制

我国现行的国库管理体制是委托国库制,即由国家依据法律和行政法规的规定,委托中国人民银行及其分支机构经理国库,也就是中央银行经理国库。在中央银行经理国库体制的框架下,辅之以商业银行和信用社代理国库(主要是基层国库,如支库和乡镇国库)。我国实行由中央银行经理国库的委托国库制,是由现行多部法律、法规决定的——《中国人民银行法》、《预算法》、《国家金库条例》和《预算法实施条例》对中央银行经理国库都有明确规定。

世界各国普遍采用委托国库管理体制。其中心要义是,国库不能由财政自己经理,或置于财政部门的直接管辖之下,而是要由国家依法授权某个与它地位对等的部门如中央银行经理,其核心在于要切实加强部门之间的监督和制衡,确保国库运行的稳健、安全与高效。在中国目前的预算编制、预算