

现代国库理论与实践

XIAN DAI GUO KU LI LUN YU SHI JIAN

(第一辑)

财政部国库司 编



中国财政经济出版社

现代国库理论与实践

(第一辑)

财政部国库司 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代国库理论与实践. 第1辑/财政部国库司编. —北京: 中国财政经济出版社, 2011. 11
ISBN 978-7-5095-3187-7

I. ①现… II. ①财… III. ①国库工作-研究-中国 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 209378 号

责任编辑: 郁东敏

责任校对: 周立君

封面设计: 李运平

版式设计: 苏 红

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010-88190406 北京财经书店电话: 010-64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷

787×1092 毫米 16 开 15.25 印张 300 000 字

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-5095-3187-7/F·2697

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

前 言

国库，即国家财政金库，是一个古老的经济范畴。在古代，国库是指为统治者保管黄金、粮食和其他实物资产的仓库，经历了较长时期的实物库藏国库（财产国库）形态。我国早在《周礼》中就记载了周朝财政国库机构组织：“天官”管支出，“地官”管收入，“小宰中大夫”管库藏财物。秦朝时，设“少府卿”和“治粟内史”管理国家财政，其中，“治粟内史”主管国库（太仓和大内）。此后历朝历代都设有专门管理财政国库的机构和人员，并形成了比较完备的国库法规制度。直至清朝宣统二年（1910年），资政院会同度支部（即财政部）拟订了“统一国库章程”：国库分为总库、分库、支库；国库由度支大臣管理，其保管出纳由大清银行代理；国家收支各款，均汇总于国库。至此，我国国库开始由实物国库向货币国库转变。新中国成立后，国家迅速统一了全国财政收支、物资调度和现金管理，形成了财政国库制度体系。此后，随着计划经济体制的发展而不断完善，主要特征是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行财政性资金的缴库和拨付。这种分散收付制度，适应了当时的预算管理方式，发挥了应有作用。2000年前后，分税制改革取得显著成效，国家财政收支规模不断扩大，部门预算编制改革取得重要进展，而预算执行制度改革则相对滞后，传统国库制度的弊端日益突出，已经不能适应社会主义市场经济体制和公共财政体制的发展要求。于是以国库集中收付制度改革为突破口、一场称为“财政革命”的重大改革正式启动，我国国库管理开始向现代国库制度迈进，并赋予了国库管理更为丰富的内涵。

现代国库制度，就是以国库单一账户体系为基础、以信息系统为支撑，涵盖资金收付运行控制、政府采购管理与监督、国库现金管理、政府核算体系及债务管理等在内的一系列预算执行制度的统称。现代意义的国库不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算执行，保管政府资产和负债的一系

列管理职能。当今社会，衡量一个国家国库管理水平有两个关键性指标：一是国库现金和债务管理的效益；二是能否及时准确地提供完整的预算执行报告，为财政管理和宏观调控提供可靠的依据。现代国库制度突破传统国库的桎梏，对国库管理工作提出了新要求：第一，财政国库是财政部门代表政府履行职能的具体承担者；第二，财政国库不是简单意义上的国库资金收支操作，而是一系列管理职能的集中体现；第三，财政国库重在控制预算执行，保证财政资金收支严格按照部门预算规定执行；第四，财政部门对政府资产和负债实施管理，提高政府资产和负债的管理效益。

为了建立我国现代国库制度，财政部于2000年6月调整内部机构，专门设立国库司，2001年7月成立了国库支付中心，2010年10月在国库司加挂政府采购管理办公室牌子。同时，地方各级财政部门相继设立财政国库管理和执行机构。财政国库干部队伍与国库事业共成长、同进步，创造了不平凡的工作业绩，为建立现代国库制度提供了组织和人力资源保障。

十年来，在财政部党组的正确领导下，财政国库部门按照国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》，攻坚克难，创新进取，推动现代国库制度改革取得了历史性成就：国库集中收付制度在财政财务管理中的核心基础地位逐步确立、巩固和完善，对我国财政管理制度产生了深远影响；政府采购制度改革规范化、科学化程度显著提高；国债管理与改革稳步推进，为实施积极财政政策筹集了大量资金；预算执行管理、监控和分析反映机制不断健全完善，显著提升了财政资金的运行效率；财政国库管理信息系统建设全面推进、有力保障了国库改革实施；中央财政国库现金管理稳步开展；政府会计改革研究取得重要成果；初步建立起科学规范、高效透明、运行流畅、安全可控的现代国库管理体系。

“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的起点，现代国库建设任重而道远。国家“十二五”规划纲要规定：“深化国库集中收付、政府采购及国债管理制度改革，进一步推进政府会计改革，逐步建立政府财务报告制度。”要实现新发展、新跨越，必须紧密围绕“十二五”规划确定的目标，大力推进制度创新、机制创新、管理创新和技术创新，夯实财政国库运行基础，重点强化财政国库

的预算执行管理监控、筹资理财、信息分析报告和政策实施“四项功能”，着力健全预算执行管理监控体系、政府财政财务信息分析报告体系、政府采购管理体系、国债管理体系和国库现金管理体系“五大体系”，切实加强党的基层组织建设、干部队伍建设、国库文化建设和党风廉政建设“四项建设”，为全面建设和不断完善基础牢固、功能健全、体系完备、技术先进的现代国库制度而努力。

面对新形势新任务，我们深切感到，推进现代国库制度建设需要科学系统的理论指导，需要艰苦细致的改革实践，需要高度凝聚的国库文化，需要一流素质的人才队伍。只有各方面携手共进，才能开创现代国库事业更加广阔、更加美好的发展前景。所以，我们组编《现代国库理论与实践（第一辑）》一书，力求从现代国库制度的理论基础、国库集中支付改革与运行、国库集中收缴改革与运行、新型预算执行管理机制运行、政府采购制度改革的理论与实践、国债管理创新、国库现金管理、政府会计改革、国库文化与队伍建设等方面，跟踪反映全国各级财政部门、预算单位、代理银行和外国国库管理的理论成果和实践经验，为奋斗在现代国库制度建设第一线的财政财务工作者搭建一个学习交流的平台，为财政经济理论专家学者研究财政国库工作提供一个窗口，为构建我国现代国库管理体系服务。

由于财政国库改革与发展是一项崭新的事业，在我国没有先例可循，我们始终面临新情况、新问题的挑战，因而，选取的文章尽可能涵盖现代国库体系的各个方面，并有一定的指导和导向作用。当然，有些文章也可能有不妥之处，欢迎批评指正。

衷心希望本书的编辑出版，在推进现代国库建设的进程中发挥积极作用。

编 者

二〇一一年九月

目 录

特 稿

深化改革 强化管理 努力开创财政国库工作的新局面
立足国内改革和对外开放 推动政府采购工作再上新台阶

王保安 / 1

王保安 / 16

工作论坛

突出重点 狠抓落实 全面完成财政国库工作任务
做好财政国库工作必须大力推进改革创新
扎实推进河北省财政国库改革与发展

翟 钢 / 26

潘永和 / 35

郭秀堂 / 38

改革动态

克难攻坚 大力推进国库集中支付制度改革
继续推进国库集中支付制度改革
海南省非税收入收缴管理工作跃上新台阶
推进预算执行动态监控机制建设
建立动态监控机制 加强预算执行管理
提高部门决算实用性的研究和思考
推进和完善公务卡制度改革的探讨
推进公务卡改革的做法与成效
省级财政实施国库现金管理的实践与思考
切实规范预算单位银行账户管理
强化基础管理 确保财政资金安全
切实加强财政国库对账管理
“十二五”时期太原市现代国库体系建设要实现新跨越
江西省县级国库集中收付制度改革研究
山东省临沂市乡镇国库集中支付制度改革的调研报告
中央国库集中支付代理银行业务情况报告
中储粮总公司实行国库集中支付制度成效显著

河南省财政厅国库处 / 43

黑龙江省财政厅国库处 / 49

张美文 许思茂 段安林 / 53

北京市财政局国库处 / 60

广东省财政厅国库处 / 64

辽宁省财政厅课题组 / 68

广西壮族自治区财政厅国库处 国库支付中心 / 74

安徽省财政厅国库处 / 79

郝振儒 张瑞芳 / 82

财政部国库司总会计一处 / 88

袁培全 / 92

杜曙光 卢 同 / 97

山西省太原市财政局国库处 / 101

马祖赞 苏昌平 叶 丹 / 104

徐庆军 张玉海 / 108

财政部国库司支付处 / 113

中国储备粮管理总公司财务部 / 118

中国建设银行代理国库集中收付业务的成果与经验	中国建设银行机构业务部 / 121
交通银行服务公务卡业务的成果与经验	交通银行信用卡中心 / 125
国库司管理部门决算工作大事记(2003~2011年)	财政部国库司行政事业决算处 / 129

理论研究

国债承销团管理研究	
——中国经验、国际比较与政策建议	翟 钢 周成跃 李小虹 / 136
推进政府采购信息化建设的思考	王 璞 / 143
政府会计概念框架有关问题研究	姜 洪 / 148
财政国库信息化建设的历程及展望	赵永旺 / 153
我国地方国库现金管理发展模式选择和实施路径分析	周成跃 程丹峰 孙士和 / 160
构建新型预算执行管理机制探析	赵立妙 / 166
建立安全管理机制 防范资金支付风险	
——对两起惊天大案的思考	王建勋 / 170
财政资金支付管理安全与效率问题研究	财政部国库司信息管理处 / 173

政策解读

政府采购代理机构资格认定办法(财政部第61号令)解读	
	财政部国库司政府采购管理一处 / 179
中央财政国库集中支付银行代理业务综合考评政策解读	财政部国库司支付处 / 182

国际瞭望

法国、瑞士政府会计管理体系考察报告	财政部国库司赴法国、瑞士考察团 / 190
澳大利亚国库现金管理情况及其借鉴	
——地方国库现金管理培训考察报告	财政部国库司赴澳大利亚考察团 / 198

国库文化

大力推进财政国库文化建设 促进财政国库事业全面发展	财政部国库司 / 206
用青春和生命谱写为民理财之歌	
——追忆原河北省大城县财政局国库科副科长李红英	/ 213
科学理财 为民服务	
——记全国财政系统先进集体通城县财政局国库收付中心	湖北省通城县财政局 / 219
唐朝财政国库制度述略	陈明光 / 223

特稿

深化改革 强化管理 努力开创财政国库工作的新局面

王保安

一、“十一五”时期财政国库管理制度改革与发展取得显著成效

建立符合社会主义市场经济体制发展要求、以国库集中收付制度为主要特征的现代国库管理制度，是我国公共财政管理体制创新的重要内容。在财政国库管理制度改革“十五”时期取得突破性进展基础上，“十一五”时期，按照科学发展观的要求，坚持科学化精细化管理理念，着力推进关键领域的改革，国库运行机制不断完善，现代国库管理职能体系逐步健全，从管理制度和运行机制上促进了财税体制改革深化和公共财政体系框架的完善，有力保障了国家重大改革与重大决策的有效实施。

（一）国库集中收付制度的核心基础地位进一步巩固，改革综合效应逐步显现

建立国库集中收付制度，是我国财政管理制度的一项历史性重大变革，被经济合作与发展组织（OECD）称为一场“财政革命”。经过十年的改革历程，国库集中收付制度在财政财务管理中的核心基础地位逐步确立、巩固，对我国财政管理运行机制产生了深远的影响。

1. 财政收支运行管理的主体性制度实现根本性变革。收入收缴和支出拨付由原来的通过征收机关和预算单位设立多重账户分散运行方式，改为以国库单一账户体系为基础、资金缴拨主要通过国库集中收付进行的方式，实现了管理的制度化、规范化。自2001年国务院批准《财政国库管理制度改革方案》以来，国库集中支付制度改革的实施范围，已由初期的6个中央试点部门扩大到中央所有部门及所属12 500多个基层预算单位、地方所有省份及所辖327个地市和2 500多个县（区）、超过35万个地方预算单位。非税收入收缴管理改革的实施范围，已涵盖中央70多个部门及所属700多个执收单位、地方所有省份及所辖300多个地市和2 300多个县（区）、超过25万个地方执收单位。新制度的实施范围比“十五”时期大幅增加，国库集中收付制度已成为我国财政收支运行管理的主体性制度。新制

度、新机制已被吸纳进修订的《中华人民共和国预算法》中,国库管理法制化建设将实现重大突破。

2. 资金支付管理精细化水平不断提高。按照预算执行细化管理要求,对国库集中支付年终结余资金的确认、支付、核算以及国库集中支付制度改革范围划分等进行全面细化。加强和规范中央预算单位归垫资金管理,严格控制归垫资金的范围,建立资金垫付事先备案制度,进一步规范资金归垫的申请、审核和批复程序。建立民口科技重大专项资金新型资金支付管理制度,由财政部门为项目承担单位开设特设账户,对项目实施全过程的资金支付情况进行实时动态监控。同时,通过推进公务卡改革,不断完善资金支付运行机制。2007年启动公务卡改革以来,截至2010年年底,绝大多数中央部门和地方35个省、自治区、直辖市及计划单列市本级,250多个地市,600多个县(区),9万多个预算单位推行了公务卡改革,累计发卡640多万张,在减少预算单位现金支出、规范公务消费方面的作用逐步显现。进一步完善支付结算工具,推出了授权支付的网上银行支付业务,方便了预算单位业务办理,提高了财政授权支付效率。

3. 税收收入收缴方式、政府间专项转移支付资金支付方式发生重大变化。2007年开始推行电子缴税横向联网,利用现代信息网络技术,对我国税款征缴入库制度以及财税库信息共享机制进行重大创新,改变了传统缴税模式下手工操作、事后监控的管理方式,实现了纳税、审核、缴库等各环节的电子化操作,有效提高了财税库的公共服务能力和行政效能。截至2010年年底,地方所有省份基本都推行了电子缴税横向联网。同时,积极创新政府间专项转移资金支付方式。截至2010年年底,已对农村义务教育中央专项资金、新型农村合作医疗补助资金、化解农村义务教育“普九”债务资金等9项中央专项转移支付资金实行国库集中支付管理,解决了传统方式下资金层层打捆调度、支付透明度不高等问题,为建立政府间专项转移支付资金新型支付管理机制打下了良好基础。

(二) 政府采购制度改革规范化、科学化程度显著提高

政府采购制度是加强财政支出管理概念,也是国际上通行做法。我国从1996年开始探索建立政府采购制度以来,法律体系逐步健全,采购行为日益规范,涵括范围持续拓展,监管力度不断强化,对加强财政支出管理、预防和治理腐败、支持民族产业发展、强化政府宏观调控功能发挥了重要作用。

1. 政府采购规模不断扩大,引导产业结构优化升级的效用日益凸显。政府采购制度实施范围由单纯的货物类采购扩大到工程类和服务类采购。全国政府采购规模从2005年的2900多亿元,增加到2010年的8000亿元左右。“十一五”期间,累计节约资金约4000亿元,取得了良好的社会效益和经济效益。建立了政府强制采购节能产品制度、节能环保政策清单发布和执行监管机制。2010年全国节能产品政府采购金额700多亿元,约占同类所

有产品政府采购总额的 80%。实行信息安全产品强制认证制度。建立了进口产品政府采购审批制度,服务器、存储设备等中低端网络设备新购基本做到“零进口”。政府采购在促进节能、环保、维护国家信息安全等方面发挥了积极作用,有力推动了我国新兴战略产业的发展,加快了产业结构调整步伐,促进了经济发展方式转变,初步实现了政府采购由单一管理目标向政策目标的转变。

2. 以法制化建设为依托,政府采购管理体制机制进一步完善。配合国务院法制部门完成了对《中华人民共和国政府采购法实施条例(送审稿)》的修改完善工作。制定了代理机构资格认定、进口产品管理等方面的 20 多个配套规章制度,初步建立了以《中华人民共和国政府采购法》为统领、以部门规章为依托的政府采购法律制度体系。以法律制度为依托,构建了采购管理机构统一监督、集中采购机构和采购单位具体操作执行的采购管理体制,政府采购管理机构、采购单位和集中采购机构的职责分工日趋合理,“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制基本形成。政府采购管理日趋规范,公开招标作为主要采购方式的主导地位不断巩固,2010 年全国采用公开招标方式的采购规模约为 6 000 亿元,占全国采购总规模的 75% 左右。评审专家管理更加科学合理。代理机构资格认定有序进行,全国有超过 2 000 家经中央、省两级财政部门认定资格的社会中介机构从事政府采购招标等业务代理工作。

3. 应对政府采购国际化能力逐步提高。从 20 世纪 70 年代后期开始,政府采购逐渐纳入国际贸易谈判领域。目前所有加入世界贸易组织的国家和地区,都要通过谈判签署《政府采购协议》,政府采购的国际协作日益广泛和深入。根据我国加入 WTO 的承诺,我国于 2007 年年底启动了 GPA 谈判(即加入 WTO《政府采购协议》的谈判),并于 2010 年 7 月向 WTO 秘书处提交了修改出价清单,同时还参与双边和自由贸易区框架下的 GPA 谈判和磋商。为积极开展 GPA 谈判应对工作,分别组建了有关中央部门和各地区的工作组。

(三) 国债管理与改革稳步推进,为实现财政政策目标发挥了重要作用

1981 年恢复发行国债以来,我国国债管理经过了一个逐步探索、不断进步的历史过程。经过不懈努力,改革成效显著,发展有目共睹。

1. 筹资能力实现新突破,为实施积极财政政策提供了有力保障。“筹集资金、弥补赤字”是国债的早期功能,从国际经验看,国债管理由早期的弥补非生产性支出,向主动调节经济、实施财政政策转向,是国债管理改革发展的一般规律。从我国实践看,国债也日益成为筹集建设资金的主要来源和宏观调控的重要工具,特别是在两次积极财政政策实施中发挥了重要作用。“十一五”时期,在有效控制国债风险的基础上,共发行国债 7.5 万亿元,比“十五”时期增加 4.5 万亿元,2010 年年底国债余额达 6.75 万亿元,我国已成为全球第七大国债发行国,国债筹资能力显著增强。2009 年起财政部首次代理发行地方政府债

券，两年累计发行4 000亿元，平均利率2.24%，远低于商业银行相同期限的贷款利率，有力增强了地方安排配套资金和扩大政府投资的能力，促进了积极财政政策顺利实施。

2. 国债余额管理制度建立健全，有效均衡未来偿债分布期限。2006年国债余额管理制度的建立，实现了由国债发行额管理向国债余额管理的重大变革，为科学合理制订国债发行方案、完善国债期限结构、降低国债筹资成本提供了制度基础。在此制度下，定期滚动发行短期国债，定期发行15年、20年和30年国债，并从2009年开始发行50年国债，中国成为继法国、英国之后第3个发行50年超长期国债的国家。目前，已形成从3个月到50年的短期、中期、长期丰富完整的国债期限结构，促进了国债收益率曲线不断完善。

3. 国债市场化改革不断深入，管理效率逐步提高。国债市场是现代金融体系的重要基础，推动国债市场化改革是国债改革与发展的必然方向。1991年我国尝试采用承购包销方式发行国债，开启了国债市场化改革之路。近年来，完善定期公布国债发行计划机制，增强了国债管理透明度，提高了投资者参与竞标积极性。同时，完善记账式国债柜台零售市场，推行储蓄国债电子化改革，进一步提高国债管理市场化水平。

（四）预算执行管理、监控和分析反映机制不断健全完善

国库集中收付制度的改革完善，为提高预算执行管理水平打下了坚实基础。近几年，我们不断加强对预算执行情况的监测、分析，及时发现问题，研究对策，有力促进了预算执行效率的提高。

1. 预算执行管理运行机制不断完善，预算执行的均衡性逐步提高。经全国人大常委会会议批准，中央财政从2009年开始实行部门预算批复前预拨一定比例项目支出资金制度，提高了预算支出执行均衡性。2010年中央财政建立了支出预算执行情况通报机制，督促部门提高预算执行效率。同时，转移支付资金管理机制进一步完善，简化了中央与省级财政间日常资金调拨程序，对地方增值税和消费税退还收入、所得税基数返还、成品油税费改革税收返还以及相关上解项目等进行综合测算，适当提高地方资金留用比例，避免了资金“大上天下”。

2. 预算执行分析工作进一步加强，为领导决策服务的效率不断提高。预算执行分析一直是财政国库工作的重要窗口，是各级政府领导决策的重要信息参考，也是社会关注的焦点，及时性、准确性要求高，社会敏感度高。经过全国财政国库系统广大干部艰苦努力，预算执行分析工作成效显著。财政收支月报汇总上报时间显著提前，内容更加细化；利用多种信息报告形式报送财政经济运行情况及走势分析，预算执行分析工作服务决策参考的职能作用不断增强。

3. 预算执行动态监控机制逐步健全，动态监管能力进一步提高。中央动态监控制度建设不断加强，动态监控运行机制和电子化监控系统不断完善，财政资金实时监控、综合核

查、信息披露、整改反馈、跟踪问效的预算执行动态监控管理新机制已建立健全，对违法违纪问题形成有效威慑，从根本上强化了对财政资金运行过程的监督。2006~2010年，通过预算执行动态监控，发现并查处中央部门违规支付使用资金44.58亿元，违规比例为0.12%，违规资金比例总体保持持续下降态势。同时，地方预算执行动态监控体系建设稳步推进。截至2010年年底，大部分省级财政部门已基本建立起比较规范的预算执行动态监控机制。

4. 财政总预算会计基础不断加强，决算管理水平进一步提高。适应政府收支分类改革要求，财政支出按照“支出功能分类”科目进行核算及管理，规范相关会计报表格式，编制政府基金收支对照表，调整相关会计核算软件，完成了总预算会计管理体系向新的政府收支分类科目过渡。全面清理长期挂账资金，细化国债转贷资金、借款、预拨款等的核算。建立健全预算单位银行账户审批和年检制度，有效解决预算单位擅自开户、多头开户、账户管理不规范等问题。财政决算、部门决算的科学化水平不断提高，对预算的反映促进作用不断加强。决算报表体系设计更加合理，开展决算数据综合和专题分析，揭示预算编制和执行中存在的问题，有针对性地提出改进和完善管理的建议，有力促进了预算编制和预算执行管理水平的提高。

（五）国库综合管理全面延伸，现代国库管理制度建设步伐进一步加快

国库管理是一项庞大的系统工程，头绪多、任务重，涉及面广。近年来，我们切实加强信息化建设，全面延伸国库综合管理，加快现代国库管理制度建设步伐。

1. 财政国库管理信息系统建设全面推进，保障更加有力。以总账为核心，着力构建预算指标、用款计划、资金收付、账务处理全流程控制体系。适应预算执行精细化管理的需要，实现预算与国库系统全口径衔接。推广和升级中央统一开发的地方国库支付系统，逐步实现与金财工程应用支撑平台的衔接。在引入电子签名技术安全手段基础上，实现中央财政与人民银行间的全无纸化管理。

2. 中央国库现金管理稳步实施，制度效益开始显现。国库现金市场化运作是国库集中收付制度的重要内容。2006年，经国务院批准，我国开始实施中央国库现金管理。截至2010年年底，中央财政共进行了30次商业银行定期存款和2次买回国债操作，累计获取净收益约100亿元，切实提高了财政资金收益，有效降低了财政筹资成本。

3. 政府会计改革研究不断深入，改革实施迈出实质步伐。借鉴国际经验和国内理论研究成果，对政府会计基本问题、适用主体范围、核算基础、基本准则制定、政府债务核算与披露、政府财务报告等问题进行了专题研究，形成了一系列研究成果。制定发布了权责发生制政府年度综合财务报告试编办法，选择11个省份开展试编工作。适应财政管理改革需要，不断完善总预算会计制度和行政单位会计制度，并在部分事项会计处理上引入权责

发生制。

（六）财政国库机构与队伍建设水平不断提高

加强机构和队伍建设是我们推进工作的组织和人才保障，在各级财政部门领导的高度重视下，财政国库机构与队伍建设取得明显成效。

1. 财政国库管理机构和职能逐步健全。2008年国务院机构改革后，财政部国库司新增了拟订政府会计制度、承担国库现金管理有关工作等重要职责。国库司机构建设也有新变化，政府采购管理办公室正式挂牌，增设政府采购管理二处负责加入GPA谈判，增设国库现金管理处负责国库现金管理。地方财政国库管理机构设置体现了统一和灵活相结合的特点。一些地方对国库处与国库支付中心或支付局的机构和职能进行了整合，浙江省财政厅成立了副厅级的预算执行局负责国库管理工作。

2. 财政国库干部队伍不断壮大。干部年龄结构、知识结构日趋合理，干部综合素质不断提高，引进和培养了一大批既熟悉财政业务又掌握经济、金融、会计、管理、法律、信息技术等相关方面知识的复合型人才，造就了一支政治强、业务精、作风正、形象好的财政国库干部队伍，承担工作的能力不断增强，成为推进国库改革的中坚力量。

3. 国库工作屡获殊荣。“十一五”时期，国库司获得过中央国家机关“青年文明号”“第四届全国青年安全生产示范岗”及财政部“先进基层党组织”“五四红旗团组织”等多项荣誉称号。地方不少国库机构获得全国性荣誉称号，如安徽合肥市财政局国库处等30多家单位曾荣获“全国巾帼文明岗”称号，四川自贡市财政国库集中支付中心等7家单位荣获“全国三八红旗集体”称号，山西长治市财政国库支付中心等10多家单位荣获“全国青年文明号”称号，广东财政厅国库处等3家单位荣获“全国财政系统先进集体”称号，福建财政厅国库支付中心黄忠界、陕西财政厅国库处常艳玲等10多位财政国库部门的同志分别获得“全国五一劳动奖章”“全国三八红旗手”等荣誉。这些荣誉不仅是先进集体和先进个人的光荣，也是全国财政国库系统和广大财政国库干部的光荣。

5年的成就，充分显示了国库改革对财政财务工作的强大影响力和推动力，充分显示了国库管理为实施各项重大财政经济政策、完善公共财政管理体系、加强财政科学化精细化管理的强大保障作用。这些成就的取得，是各级党委政府正确领导、有关部门大力支持的结果，是各级财政及国库部门共同努力、开拓创新的结果。

过去5年财政国库工作虽然取得了瞩目成就，但也存在一些不容忽视的问题。主要是：以国库集中收付制度为基本特征的预算执行管理运行机制还没有覆盖各级预算单位，一些地方财政资金基础薄弱；政府采购操作执行还不够规范，监管机制需进一步健全和完善，政府采购政策功能尚未充分发挥，政府采购市场对外开放压力较大；国债管理市场化深度不够，国债收益率曲线对债券市场和经济周期的反映和调控能力不足，面对国债筹资

规模不断增大的压力，国债筹资适应财政经济政策发展的能力有待进一步提升；中央国库现金管理运行机制不够顺畅，地方国库现金管理尚未启动，难以有效提高财政资金收益和降低财政筹资成本；预算会计制度不能完全适应预算管理与发展需要，以权责发生制为基础的政府财务会计体系尚未建立等等。对这些问题，必须保持清醒的认识，并采取有效措施，尽快加以解决。

二、“十二五”时期财政国库改革与发展的总体思路

“十二五”时期是我国深化落实科学发展、加快转变经济发展方式、全面建设小康社会的关键时期。十一届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确要求：“深化国库集中收付、政府采购及国债管理制度改革，进一步推进政府会计改革，逐步建立政府财务报告制度”，明晰了“十二五”时期财政国库工作在财税体制改革中的定位，要求财政国库工作必须适应加快转变经济发展方式的需要，实现新的发展、新的跨越。

针对“十一五”时期财政国库管理制度改革与发展取得的成就和面临的挑战，按照国家“十二五”规划纲要提出的要求，“十二五”时期财政国库改革与发展的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕财政“十二五”规划确定的目标，按照财政科学化精细化管理的要求，以制度创新、机制创新和管理创新为动力，以高素质人才和先进信息技术为保障，努力夯实财政国库运行基础，重点强化财政国库的预算执行管理监控、筹资理财、信息分析报告和政策实施功能，着力健全现代国库管理制度的预算执行管理监控体系、政府财政财务信息分析报告体系、政府采购管理体系、国债管理体系和国库现金管理体系，全面建设和不断完善基础牢固、功能健全、体系完备、技术先进的现代国库管理制度。

（一）突出“四个强化”，拓展完善现代国库管理制度的主体功能

一是强化预算执行管理和监控功能。重点是通过深化和完善国库集中收付、政府采购制度改革，进一步健全新型预算执行管理和监控机制，加强监督和制约，确保预算政策执行过程的效率，确保财政资金运行的安全性、规范性和有效性。

二是强化财政筹资和理财功能。重点是通过完善国债管理和国库现金管理的协调配合机制，确保财政筹资需求，提高财政资金收益，降低财政筹资成本，防范财政筹资风险。

三是强化财政运行信息分析和反映功能。重点是通过夯实总预算会计管理、财政总决算和部门决算基础，提高预算执行、现金流量预测、资金调度和财政经济运行等综合分析水平，为预算执行管理和财政经济政策实施提供信息保障；通过推进政府会计改革、建立以权责发生制为基础的政府年度综合财务报告制度，真实准确反映政府财务状况，为财政经济中长期可持续发展和宏观经济政策制定提供信息保障。

四是强化宏观经济调控和政策实施功能。重点是按照加快转变经济发展方式的要求，通过完善国债管理及其对债券市场的促进和调节作用，逐步健全财政对宏观经济周期的调控机制；通过有效实施国库现金管理，促进与货币政策的协调配合；通过完善政府采购政策功能，促进财政经济政策有效实施。

（二）打造“五大体系”，加快现代国库管理制度建设步伐

一是建设和完善安全高效的预算执行管理监控体系。要进一步健全国库集中收付运行机制，深入推进国库集中收付制度改革，使国库集中收付制度成为各级财政预算执行的基本制度，确保财政资金管理的规范、高效、透明；要加强总预算会计基础管理，建立严密有效的内部控制机制，确保财政资金安全；要以国库集中收付制度为基础，推进和完善各级财政预算执行动态监控系统建设，对每一笔资金流向进行实时动态监控，确保资金收付的真实性、合规性。

二是建设和完善先进完备的政府财政财务信息分析报告体系。要结合预算管理改革与发展需要，改进预算会计核算制度，真实准确反映预算会计信息，为年度预算执行服务；要加强和完善预算执行分析，准确、及时、完整反映资金运行情况，提高对财政经济形势前瞻性研判能力；要大力发挥财政总决算和部门决算在预算管理中的基础性作用，建立健全预算、决算相互反映，相互促进的互动机制；要加快建立以权责发生制为基础的政府财务会计体系和政府年度财务报告制度，完整反映政府的受托责任和履行责任的能力，填补我国在这方面的空白，为政府财政中长期可持续发展服务。

三是建设和完善规范透明的政府采购管理体系。要构建完备的政府采购法律制度体系，坚持政府采购制度和国内相关法律及国际规则衔接，做到体系完备、结构合理、配套齐全；要完善“采管分离”的管理体制和规范高效的运行机制，坚持规范操作和提高效率并举，优化采购流程，应用电子化政府采购手段，实现采购价格、质量和服务的有机统一；要推进协调联动、全程监控的监督机制建设，坚持财政内部协作和多部门配合并行，创新管理理念和方式，实现政府采购制度改革与预算、资产等各项财政管理改革协调配合，建立全国政府采购管理交易电子化平台，全面提升监管水平；要健全统筹协调的政府采购政策功能体系，坚持经济效益和社会效益并重，充分利用政府采购的政策导向，促进实现国家经济与社会发展政策目标；要坚持稳妥有序的政府采购市场开放策略，坚持国内改革与对外谈判协同，加强政府采购市场防护体系建设，开展管理体制与机制改革。

四是建设和完善健康稳定的国债管理体系。要在国债余额管理制度基础上，科学合理确定国债发行规模结构和发行节奏，完善国债发行方式，增强政府债务风险防控能力，为财政运行提供低成本、高效率、可持续的筹资渠道；要深化推进国债市场化改革，进一步提高国债市场运行效率，建立完善国债收益率曲线，充分发挥国债市场在金融市场的基准

作用,促进财政政策与货币政策协调配合。

五是建设和完善科学高效的国库现金管理体系。要理顺国库现金管理协调机制,在保证国库资金安全和财政支付需要的前提下,有效管理国库闲置资金,加大操作力度,切实提高国库资金管理效益,降低财政筹资成本;要丰富国库现金管理操作和投融资方式,加强国库现金操作市场风险和信用风险管理,提高国库现金管理市场运作能力。

(三) 准确把握现代国库管理制度建设的原则要求

实现“十二五”时期现代国库管理制度建设的目标和任务,必须重点把握好以下原则要求:

一是必须坚持科学化精细化管理理念。把科学化精细化管理理念落实到财政国库管理的每一个方面、每一个环节,不断完善财政国库管理方式和管理手段,不断提高财政国库管理科学化精细化水平,推进公共财政管理的科学化精细化。

二是必须坚持改革创新。围绕财政国库改革与发展的重点领域和关键环节,以更大的勇气和决心突破现行体制机制障碍,坚持不懈地推进创新,坚定不移地深化各项改革。

三是必须坚持资金规范安全和运行效率的统一。牢固树立财政资金运行规范安全是财政国库工作生命线的意识,将规范和安全管理财政资金作为财政国库改革与发展的基本要求,在确保资金规范安全基础上,不断提高资金运行效率,实现资金运行规范性和效率性的统一。

四是必须坚持提高公共财政服务水平。以提高公共财政服务水平为导向,进一步优化财政资金运行管理方式,努力提高现代国库管理制度服务领导决策、服务财政管理、服务预算单位、服务社会的水平,更好地推动财政改革发展。

总之,要通过“十二五”的改革创新、扎实工作,基本建成现代国库管理制度,让国库管理与改革的基础更加牢固、机制更加完善、空间更加广阔、效能更加突出,以适应经济社会发展与财政职能发挥对国库工作新的更高的要求!

三、2011 年财政国库管理与改革的重点工作

做好 2011 年的财政国库工作,对于“十二五”时期开好局、起好步,全面完成财政国库管理的各项目标任务至关重要。

(一) 深化国库集中收付制度改革,完善财政资金运行管理机制

温家宝总理在 2011 年召开的国务院第四次廉政工作会议上提出:“要全面推进国库集中收付制度和公务卡改革,两年内将这两项改革覆盖到各级政府及所属预算单位。”这是总理对国库改革成效的充分肯定,也是一项硬任务。我们一定要立足全局,针对现实,把这两项改革当作政治任务来完成。为全面准确落实总理提出的要求,财政部将从 2011 年起建立对这两项改革的督办通报制度,要求地方财政部门定期报告两项改革进展情况,并在全