

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

国库集中收付制度 问题研究

GUOKU JIZHONG SHOUFU ZHIDU WENTI YANJIU

马海涛 主持



经济科学出版社
Economic Science Press

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部干部教育中心组织

国库集中收付制度问题研究

马海涛 主持

经济科学出版社

责任编辑：孟庆贺 吕亚亮
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

国库集中收付制度问题研究

财政部干部教育中心组织

马海涛 主持

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

第三编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880×1230 32开 7.125印张 160000字

2004年8月第一版 2004年8月第一次印刷

印数：0001—8000册

ISBN 7-5058-4197-1/F·3475 定价：16.50元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书》

编 审 委 员 会

主任委员：楼继伟

副主任委员：廖晓军 王 军 解学智
王建国 贾 康 吴俊培

委 员(以姓氏笔画为序)：

马国强	马海涛	王 乔	王雍君
帅重庆	丛树海	刘尚希	孙 开
李 赤	李俊生	张 军	张 馨
苏 明	赵凌云	杨灿明	周秉建
贾荣鄂	高培勇	储敏伟	

序

“财政改革与发展重大问题研究”因兼具丰富理论与指导实践双重任务而倍显重要。经过努力，课题组的同志们取得了一批很有份量的研究成果，确实难能可贵。现在又将其结集出版，提供给更多的关心财政、支持财政、研究财政的人们学习借鉴、研究参考，不能不说又是一件好事。

改革开放 20 多年来，特别是党的十四届三中全会以来，在党中央、国务院的正确领导下，我国财政实施了一系列重大改革，打破了统收统支的财政体制，初步建立了适应社会主义市场经济发展要求的公共财政框架，有效发挥了财政的职能作用。1994 年至 2003 年，全国财政收入年均增长 17.4%。2003 年，全国财政收入已达 21 715 亿元。财政实力的不断壮大，明显增强了财政宏观调控能力，有力促进了国民经

济和社会各项事业的健康发展。

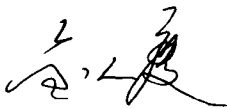
当前，我国正处在全面建设小康社会的关键时期。按照科学发展观的要求，更好地发挥财政职能作用，促进实现“五个统筹”，是财政工作首要而紧迫的任务。这之中，有许多重大理论和现实问题需要认真研究与积极探索。实践表明，采取由行政机关主导、专家学者参与，理论界和实践部门并肩携手研究财政改革与发展中的重大课题的办法，是一种很好的形式。将来自多个方面的力量结合起来，取长补短，优势互补，既可有效地推动财政理论研究的不断深化，又可大大加速科研成果在实际工作中的推广与应用。这次出版的12项课题研究成果，就是理论工作者与实践工作者密切合作的结晶。

总体上看，这些研究成果具有以下共同特点：一是研究视野较为开阔。注重吸收借鉴了国内外以及相关学科的前沿成果，既丰富了财政理论研究内容，又拓展了财政理论研究领域，体现了较高的学术研究水平。二是具有一定的前瞻性。课题的研究，不仅注重解决当前面临的现实问题，还注重从长远发展的角度，设计未来的公共财政体制框架，分析财政政策的未来取向，研究长效机制的具体内容，既指导了当前实践工作，又启示了今后改革发展思路。三是理论联系实际，针对性强。课题研究人员能够贴近财政改革和发展实际，广泛调查研究，深入层层分析，提出了许多有针对性的对策建议。

当然，坦率一点说，上述课题研究也还存在如何进

一步增强时效性和可操作性的问题，个别观点也还有可商榷、可完善之处。尤其是要看到，社会政治和经济财政形势在不断发展变化，财政改革和发展的目标、重点、内涵、路径等也将随之相应调整。因此，现在取得的研究成果是阶段性的，还需要根据形势发展的要求，继续加强跟踪研究，不断加以丰富和完善。希望广大财政工作者更加重视财政理论和工作专题研究，广大专家学者更加关心财政事业、支持财政工作，共同为我国的财政改革与发展大业做出新的贡献。

是为序。



2004年7月21日

出版说明

为了广泛动员社会力量，深入研究当前财政改革与发展中的重大问题，发挥理论对实践的指导作用，进一步推动财政改革向纵深发展，财政部于2001年12月成立了“财政改革与发展重大问题研究”课题组，组织一批全国著名的财政理论研究领域的专家学者对财政改革与发展进程中的一些重大问题进行研究。

“财政改革与发展重大问题研究”课题组长由财政部副部长楼继伟担任，副组长由财政部副部长（时任财政部部长助理）廖晓军、财政部部长助理王军、西藏自治区副主席（时任财政部税政司司长）解学智、财政部干部教育中心主任王建国、财政部科研所所长贾康、武汉大学副校长吴俊培担任。“财政改革与发展重大问题研究”课题包括12项子课题，它们分别是“积极财政政策问题研究”、“入世后的中国

国库集中收付制度问题研究

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政政策问题研究”、“中国税费改革问题研究”、“建立健全社会保障管理体系问题研究”、“构建公共财政框架问题研究”、“部门预算编制问题研究”、“国库集中收付制度问题研究”、“政府采购问题研究”、“财政风险及其防范问题研究”、“政府预算会计问题研究”、“地方财政问题研究”、“财政体制改革问题研究”，这些子课题分别由吴俊培、马国强、高培勇、丛树海、张馨、苏明、马海涛、杨灿明、刘尚希、王雍君、贾康、孙开等十二位国内财政理论界的著名专家、教授任负责人。课题组的具体组织协调工作由财政部干部教育中心负责。

“财政改革与发展重大问题研究”课题为对策性研究课题，按照课题组的要求，各子课题最终研究成果应包括三部分内容，即借鉴与思考（各种不同类型国家此项工作的做法）、现状与问题（我国此项工作的现状及存在的问题）、对策与措施（可操作的对策意见）等。课题研究工作大体分为五个阶段，即（1）前期准备阶段；（2）研究报告撰写阶段；（3）充实完善阶段；（4）评审鉴定阶段；（5）研究成果完成阶段。

在研究报告撰写阶段完成之后，各子课题分别形成了5000字左右的阶段性研究报告，为了检验各子课题的阶段性研究成果，在各子课题之间进行情况交流，课题组于2002年8月在河北涿州召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究工作座谈会。课题组在充分肯定了各子课题的阶段性研究报告之后，进一步明确了课题研究工作的目标：开展“财政改革与发展重大问题研

究”课题研究工作的出发点和落脚点，就是为财政改革实践提供参考意见，立足于现实，着眼于长远，为财政改革出谋划策。

座谈会后，各子课题对其阶段性研究报告做了进一步的充实完善，截至2003年下半年，各子课题均形成了15万字左右的最终研究成果，基本完成了研究工作。课题组分别于2003年10月和12月在乌鲁木齐和北京召开了“财政改革与发展重大问题研究”课题研究成果的评审鉴定会，12项子课题均以高质量的研究成果通过了评审鉴定。

“千淘万漉虽辛苦，沥尽漫沙始得金”，课题研究工作与淘金一样，各子课题负责人为各自承担的研究任务做出了许多努力，经过深入推敲、广泛求证，付出了大量的心血，才形成了最后的研究成果，这批课题研究成果是我国财政学界著名的专家学者集体智慧的结晶。

在课题研究过程中，财政部部领导对研究工作十分重视和关心，楼继伟副部长、廖晓军副部长和王军部长助理就课题研究工作多次做出书面指示。楼继伟副部长和王军部长助理分别出席了在研究中期的座谈会和最后的评审鉴定会，为研究工作提出了具体要求，保证了课题按照既定目标顺利完成。为了协助和配合研究工作，财政部有关司局为课题研究工作提供了大量的第一手资料和最新的财政业务工作信息。财政部关税司王伟副司长、国库司周成跃副司长和姜洪处长、社会保障司余功斌处长以及国务院农村税费改革领导小组办公室胡忠勇

国库集中收付制度问题研究

副处长参加了有关子课题的评审鉴定，并从实际工作的角度提出了许多宝贵意见和实践信息。各子课题负责人所在单位对课题研究工作给予了支持并提供了方便。在此，向所有对课题研究工作给予支持和帮助的单位和个人表示感谢。

为及时推广本课题的研究成果，更好地为财政改革与发展提供理论支持和借鉴参考，在各子课题根据评审鉴定意见进行修改完善之后，课题组将各项研究成果编辑整理，作为财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书予以出版，不足之处，请读者批评指正。

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

财政部财政改革与发展重大问题研究
课题组

2004年8月

前 言

从 20 世纪 70 年代末开始，中国启动了对长期实行立法集权的中央计划经济体制的改革，财政改革是其极为重要的组成部分。中国财政改革的第一阶段集中与调整政府间财政关系，即从 20 世纪 80 年代初开始，到 1994 年实行“分税制财政管理体制”为止。从 20 世纪 90 年代中期开始，中国的财政改革开始进入第二阶段，这一阶段的核心任务是建立与市场经济体制相适应的公共财政管理框架。其中，财政国库管理制度改革的目标是建立以国库单一账户体系为基础，资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代国库管理制度。这项改革的实施，有利于增强预算收支的透明度，有利于提高财政资金使用效率，有利于从源头上防止腐败，对预算的编制、执行和监督产生深远的影响。

为了做好财政国库管理制度改革工作，2001 年 2 月 28 日国务院第 95 次总理办公会议原则同意财政部会同中国人民银行制定的《财政国库管理制度改革方案》，

国库集中收付制度问题研究

财政部财政改革与发展重大课题研究课题丛书

确定了我国财政国库管理制度改革的目标、指导思想和原则，改革的内容、配套措施及实施步骤，明确了我国国库集中收付制度的总体框架。在这个总体框架的统领下，财政部相继制定发布了一系列相关的管理制度及管理办法，为财政国库管理制度改革提供了制度保障。从2000年开始在少数地区进行试点改革，2001年国务院确定几个有代表性的部门（水利部、科技部、财政部、国务院法制办、中科院、国家自然科学基金委员会）进行试点，地方上的改革试点也进一步增加。基于这项改革取得的显著成效，时任副总理的李岚清同志专门批示：“国库集中收付制度是规范政府性资金最彻底、最完善、最可靠的模式，有关部门要尽快协同起来，加快实施这项改革。”从2003年开始，财政部门对各地的改革进展情况进行督察考核，争取在“十五”期间全面推行财政国库制度改革。

当前，财政国库管理制度已进入全国深化和扩大的攻坚阶段，改革成为必然趋势。作为我国财政预算执行体制的一项根本性制度创新，财政国库管理制度改革的推广过程极其艰难。既存在着政策和制度方面的制约，又表现出试点中值得关注的问题。因此，如何进一步完善财政国库制度改革成为理论界和实际部门亟待解决的重要课题。

本课题研究思路是，分别从现代国库集中收付制度理论、国际经验比较与借鉴、我国国库制度历史沿革与现状、改革思路与探索的角度，全面系统地分析和讨论我国国库制度改革的理论和实践，并对推进国库制度改革，完善国库集中收付制度提出政策建议。研究报告的重点体现在：一是利用现代经济学前沿成果对国库集中收付制度进行经济学分析，揭示由传统国库管理模式向

现代国库制度变迁的理论动因；二是通过案例方法揭示我国国库管理制度改革试点的经验和问题；三是将国库集中收付制度改革放在一个系统工程中去研究，全方位地探讨国库制度改革的政策建议。本研究报告将国库集中收付制度置于公共财政管理体制框架中，指出这一做法是国库管理模式的根本变革；认为国库管理模式变迁的根本动因是追求制度成本下降；对在国库管理制度改革试点情况进行描述和分析的基础上，提出深化国库制度改革的指导思想是：逐步实现所有政府收支纳入预算，统一由国库集中收付，在完善单一账户体系的基础上，依靠现代信息科学技术，以国库收付为核心，建立规范高效的政府财政收支运行、管理机制；为此，报告分别从收入收缴制度、国库支付制度、预算制度、预算会计制度以及法制环境、技术支持和激励约束机制等方面提出相应的对策措施建议。

本课题研究分工情况如下：马海涛负责课题论证，研究大纲设计，审阅定稿；岳军负责现代国库集中收付制度理论部分；安秀梅、马海涛负责现代国库管理制度的国际比较与借鉴部分；李燕、时东、李成威、李霖、曹艺负责我国国库制度的历史沿革与现状，以及导论部分；温来成负责我国国库制度改革，并承担统稿任务。

由于国库是政府预算资金运行的核心，是预算执行的关键环节，国库制度改革涉及面广，技术要求高，关系到有关部门和单位切身利益，改革难度大，且我国国库制度改革还在继续推行过程中，有些问题暴露不够充分，我们对公共财政体制下现代国库运行规律的认识有待进一步深化，理论概括还需要提高，因而本课题的研究成果具有一定的阶段性，有些问题随着改革深化而需

国库集中收付制度问题研究

要探索。今后，我们将继续本课题的研究工作，为我国国库制度改革做出贡献。

在本课题的研究中，财政部干部教育中心作了很好的协调工作，多次召集“财政改革与发展重大问题研究”的课题组成员进行研讨，并有效地组织课题进行的督促工作，中期成果的检查工作和最终成果的鉴定工作。参与重大问题研究的专家、学者，特别是财政部国库司娄洪处长对本课题的研究提供了大力支持和帮助。本课题的研究成果凝聚了他们大量的心血，对此表示由衷的感谢！

财政部财政改革与发展重大问题研究课题丛书

《国库集中收付制度问题研究》子课题组

2004年7月

目录

前言 // 1

导论 国库集中收付制度的一般分析 // 1

- 一、国库集中收付制度是公共财政
管理制度的核心内容之一..... 1
- 二、国库集中收付制度是对传统国库
管理模式的根本变革..... 4
- 三、国库集中收付制度是市场经济
国家的通行做法 12

第一章 现代国库集中收付制度理论 // 18

- 第一节 国库制度一般分析 18
 - 一、国库制度界定 19
 - 二、国库制度的经济学分析 21
- 第二节 国库制度改革中的有关理论问题 26
 - 一、国库集中收付中的博弈行为 26
 - 二、国库制度中的委托代理关系 31
 - 三、国库制度中的均衡问题 37

四、国库制度创新的理论分析	41
第三节 国库制度与公共资源流程管理	45
一、公共资源与规则分析	46
二、国库制度与公共资源控制权	47
三、在财政分权框架下，国库集中收付 制度对公共资源的控制力分析	48
四、国库集中收付效率问题	50

第二章 现代国库管理制度的国际比较与借鉴 // 55

第一节 不同类型国家国库管理 制度的运作模式	55
一、法国	55
二、匈牙利	57
三、意大利	59
四、日本	60
五、巴西	62
六、澳大利亚	64
七、加拿大	66
八、美国	67
九、英国	70
第二节 国库职能的国际比较	71
一、现金管理	72
二、管理政府银行账户	78
三、财务规划和财务预测	79
四、债务管理	82
五、国库在援助管理中的作用	90
六、管理政府金融资产	90
七、在公共支出管理中与中央银行的关系	91