

广东财政 国库管理改革与思考

TREASURY MANAGEMENT OF GUANGDONG FINANCE:
THE REFORM AND REFLECTION

沈梅红 主编



廣東省出版集團
廣東人民出版社

广东财政 国库管理改革与思考

沈梅红 主编



TREASURY MANAGEMENT OF
GUANGDONG FINANCE:
THE REFORM
AND
REFLECTION

广东省出版集团
广东经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广东财政国库管理改革与思考 / 沈梅红主编. —广州: 广东经济出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-5454-0031-1

I. 广… II. 沈… III. 国库—财务管理—研究—广东省
IV. F812.765

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 160908 号

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园A区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	13 2 插页
字数	204 000 字
版次	2008 年 11 月第 1 版
印次	2008 年 11 月第 1 次
书号	ISBN 978-7-5454-0031-1
定价	35.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 38306055 38306107 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问: 屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

《广东财政国库管理改革与思考》编委会：

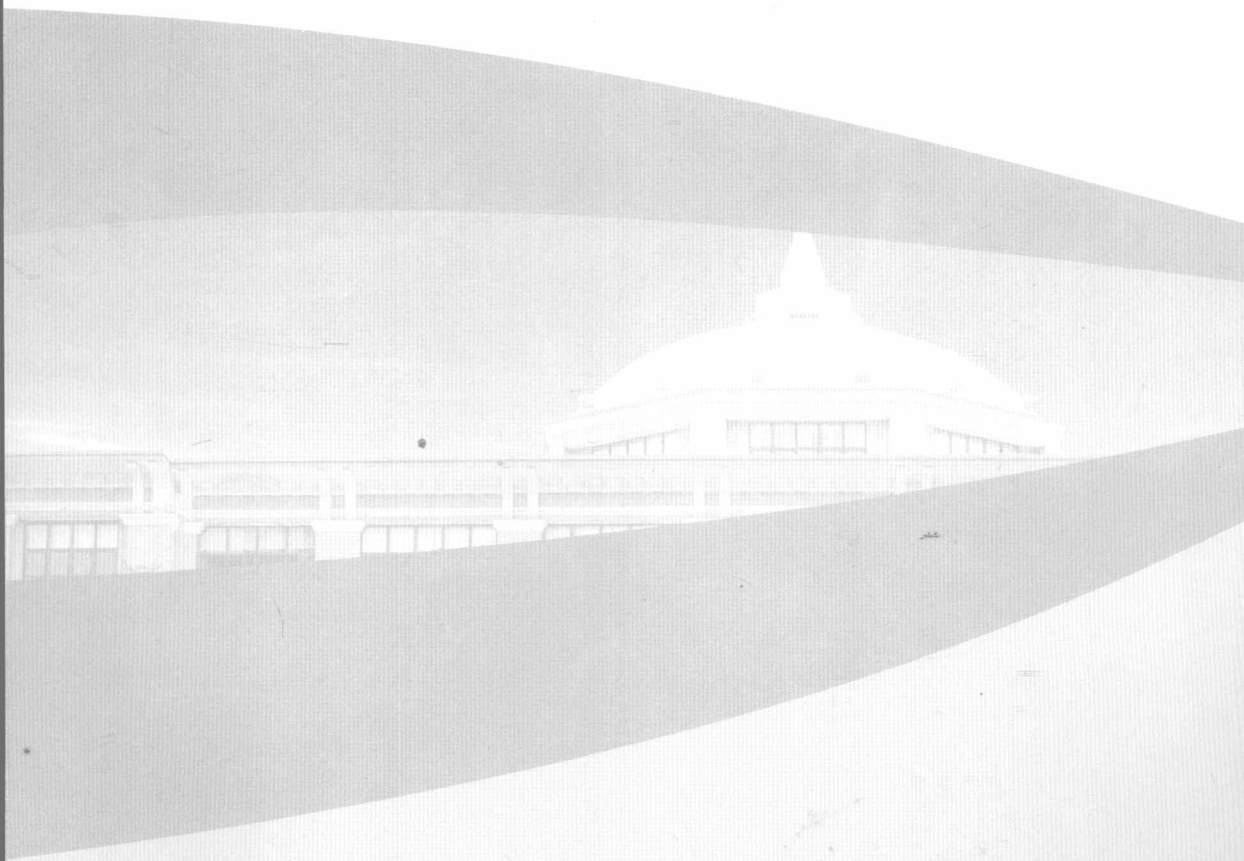
主 编：沈梅红

副主编：戴运龙

编 委：邹清莲 戴穗生 张毓斌 康颖朝 乜宝玲

吕牡蓉 唐雪莲 唐祝光 刘云梅 彭 琳

洪 帆 张景涛 张长治 胡炎鑫



序

随着我国社会主义市场经济体制条件下公共财政理财思路的不断发展和日渐成熟，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财政国库管理制度显得尤其迫切。党中央、国务院对财政国库管理制度改革工作十分重视，党的十五届六中全会《决定》明确提出“推行和完善部门预算、国库集中收付、政府采购和招标投标等制度”的要求，财政部党组对国库管理改革作了全面、细致的部署。2000年，在有关部门的支持和配合下，中央单位率先推行财政国库管理制度改革。短短几年，财政国库管理制度改革已在全国形成了不可逆转之势，成效显著。

回顾财政国库管理制度改革所走过的历程，我深深体会到这项改革是公共财政管理的基础性、机制性的变革，是财政管理的根本性创新，是规范政府资金收付的科学的模式。因此，要进一步完善财政国库管理制度，坚定不移地推进这项改革。各地财政国库部门既要严格按照中央的统一部署，不畏艰难、锐意进取、开拓创新，稳步推进改革，又要结合实际积极开展调研，深入分析改革中出现的新情况、新问题，及时提出切合实际的对策和建议，进一步拓宽改革思路和提高预算执行管理水平。

《广东财政国库管理改革与思考》汇集了广东国库系统2003年至

2007年间在广东财政科研课题评比中获奖的课题研究的论文，虽然篇数不多，但份量不轻。把这些论文汇编成册，不仅有利于我们总结经验，而且有利于为当前和今后一段时期推动地方财政国库管理工作提供有价值的参考。

希望广大热心财政国库管理理论研究和实践的工作者在今后改革实践中，进一步落实科学发展观，继续努力，开拓进取，以严谨的工作态度和饱满的工作热情，积极投身到财政国库管理理论研究和社会实践中去，不断开创财政国库管理制度改革的新局面，为构建和谐社会和全面建设小康社会作出新的更大贡献！

是为序。

阮通
2008.10.6.

目 录

第一部分 关于进一步完善国库集中收付制度的问题

引 言	3
第 1 章 全面认识财政国库集中收付制度改革的基本理论和现实意义	6
1.1 现代财政国库管理制度的基本理论	6
1.2 建立现代财政国库管理制度的意义	8
1.3 广东省推行财政国库集中收付制度改革独具优势、尤显迫切	10
第 2 章 当前广东省推行财政国库集中收付制度改革现状	12
2.1 改革的基本情况	12
2.2 改革推进中存在的问题	14
第 3 章 积极推进广东省财政国库集中收付制度改革的基本思路	17
3.1 牢牢把握正确的财政国库集中收付制度改革方向	17
3.2 推进改革应坚持的基本原则	19
3.3 改革需要采取配套措施、整体推进	22
3.4 全面深化改革需要解决好两个问题	24
第 4 章 广东省财政国库集中收付制度改革展望	27

第二部分 国库制度改革中的预算单位银行账户管理

以省级农业系统为案例的研究与建议（摘要）	31
第 1 章 现代预算单位银行账户管理概述：制度、理论与经验	32



1.1 公共财政及其对预算单位银行账户管理的要求	32
1.2 从委托—代理理论看预算单位银行账户管理	34
1.3 市场经济国家的先行经验及其启示	36
第2章 国库改革中预算单位银行账户清理和归并:	
省级农业系统案例	39
2.1 账户清理和归并: 国库改革的基础	39
2.2 省级农业系统银行账户的清理和归并	41
2.3 省级农业系统银行账户资金流量分析	44
第3章 规范化管理建议	49
3.1 规范预算单位银行账户管理的相关措施	49
3.2 构建和完善国库单一账户体系	51
参考文献	55

第三部分 省级国库现金管理探讨

摘 要	59
引 言	60
第1章 国库现金管理的背景与意义	62
1.1 国库现金管理基本背景	62
1.2 国库现金管理的意义	63
第2章 某省省级国库现金相关数据分析	64
2.1 某省省级国库库款的基本情况	64
第3章 某省省级国库的相关数据分析	69
3.1 当前国库现金管理的基本做法	69
3.2 当前某省省级国库现金来源及支出分析	69
3.3 省级国库现金余额构成分析	71
第4章 省级财政开展国库现金运作的制约因素	72
4.1 对国库现金最佳库底资金的准确预测	72
4.2 国库现金运作的风险控制	73
4.3 国库现金的运作缺乏必要的金融投资手段	73
4.4 强有力的信息系统支撑	73

第 5 章 省级国库现金管理可以逐步开展的前期工作	75
5.1 加快国库集中支付改革步伐, 扩大改革范围	75
5.2 建立健全国库库存资金的科学预测机制	75
5.3 进一步完善预算机制, 加强对预算编制的监督	76
5.4 建议中央出台财政国库现金运作指导性意见	76
5.5 规范国库现金管理工作	76
5.6 逐步开展国库现金的市场运作和季节性调度	77
参考文献	78

第四部分 广东省县级财政国库管理制度改革实践与成效分析

摘 要	83
引 言	84
第 1 章 理论与方法: 县级财政国库管理制度改革的分析框架	88
1.1 制度创新理论	88
1.2 委托—代理理论	93
第 2 章 背景与进程: 县级财政国库管理制度改革的基本面概述	96
2.1 我国财政国库管理制度改革的基本背景	96
2.2 广东省县级财政国库管理制度改革进展情况	100
第 3 章 模式与成效: 县级财政国库管理制度改革的深层次分析	105
3.1 广东省县级财政国库管理制度改革模式比较	105
3.2 广东省县级财政国库管理制度改革成效分析	114
第 4 章 问题与建议: 县级财政国库管理制度改革的进一步思考	122
4.1 广东省县级财政国库管理制度改革存在的问题	122
4.2 完善广东省县级财政国库管理制度改革的建议	127
结 论	133
参考文献	135

第五部分 广东省财政收入与经济发展关系研究

内容提要	139
第 1 章 “十五” 期间广东省经济增长与结构变化情况分析	140

第2章 “十五”期间广东省财政收入增长情况分析	141
第3章 广东省财政税收与经济增长关系弹性及主要税种与 支柱产业关系分析	143
3.1 广东财政收入与经济增长关系	143
3.2 基于回归的广东省财政收入与经济增长平均弹性分析	144
3.3 广东省各主要税种与支柱产业关系分析	147
3.4 “十一五”时期广东省主要经济与财税指标预测	149

第六部分 国库集中支付下的财银合作模式探讨

摘 要	155
引 言	156
第1章 理论综述	159
1.1 激励约束机制理论	159
第2章 省级财政国库集中支付委托代理情况	165
2.1 省级财政国库集中支付	166
2.2 省级财政国库集中支付代理银行	168
2.3 财政国库集中支付代理模式	171
第3章 省级财政国库集中支付代理成效评价	175
3.1 代理银行服务质量问卷调查	175
3.2 代理银行协议履行情况	181
3.3 代理银行年度报告	185
3.4 综合考评结果及应用	186
第4章 风险与防范	188
4.1 国库集中支付代理风险	188
4.2 国库集中支付代理风险产生的原因	190
4.3 进一步完善的建议	191
结 论	195
参考文献	197

第一部分

关于进一步完善

国库集中收付制度的问题

引言

随着我国社会主义市场经济体制条件下公共财政理财思路的不断发展和日渐成熟，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财政国库管理制度显得尤其迫切。近几年来，党中央、国务院以及国家领导同志对国库集中收付制度改革非常重视。中纪委五次全会将国库集中收付制度作为从源头上防止腐败的根本措施之一；第九届全国人民代表大会第四次会议在审议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中明确提出，要建立以国库单一账户体系为基础的现代国库集中收付制度；党的十五届六中全会对加强党的建设提出“八个坚持、八个反对”，其中一项具体措施就是要“推行和完善国库集中收付制度”；原国务院总理朱镕基在国务院第四次廉政工作会议上强调“加快推进财政国库管理制度改革，对各项财政资金逐步实行国库集中收付”；原国务院副总理李岚清在 2001 年省部级主要领导干部财税专题研讨班讲话中指出，国库集中收付制度是“最终规范政府资金收付的最彻底、最完善、最可靠的模式”。

2001 年 3 月，国务院审议通过了财政部、中国人民银行关于在“十五”期间全面推行国库集中收付制度改革的《财政国库管理制度改革试点方案》。随后，国库集中收付制度改革试点工作率先在中央单位和内地部分省市试点。广东省在省政府的领导下，省级单位于 2003 年 1 月 1 日正式启动了改革试点工作，不少地市一级的改革试点工作也已逐步展开。为了深入了解各地、各部门推进财政国库集中收付制度改革进展情况，正确指导广东省各地国库集中收付制度改革，按照财政厅党组年初确定的十大调研课题的统一安排，在



蓝佛安副厅长的带领下，由国库处、国库支付中心有关人员组成的调研小组，于2003年4~8月期间，通过向省级单位、各地级市发调研问卷和召开小型座谈会等形式，以及到广州、珠海、江门、韶关等市县调研，开展了国库集中收付制度改革专题调研活动。

从调研了解的情况来看，各地对财政国库集中收付制度改革认识程度较高，进行改革的意识强、热情高，绝大部分地级市都在积极实施改革试点或是在筹划着改革的各项准备工作。对各地、各部门进一步推进改革所反映的问题、有利条件和制约因素，通过调研，我们都有所掌握。由于广东省的财政国库集中收付制度改革试点工作起步较晚，缺乏实践经验，国库管理信息系统建设薄弱，对下级的改革也缺乏实质性的推动措施，因此，结合此次调研情况，我们认为，要积极推动广东省财政国库集中收付制度改革工作稳步前进，必须切实抓好以下几项工作：一是要正确理解和认识现代财政国库管理制度的基本理论和重要意义，要从一定的理论高度和前瞻性来认识现代财政国库管理制度的基本内涵和特征，统一认识，明确改革的发展方向。二是要正确判断和认识广东省当前财政国库集中收付制度改革的现状和存在的问题。由于受各地经济、社会各项事业发展和管理水平的差异性等多种因素影响，改革存在很多困难。但随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入，以及各级党委、政府对建立公共财政理财思路的深层次的理解，财政国库集中收付制度改革必然会向前推进。三是要进一步理清广东省推进财政国库集中收付制度改革的思路，把握好改革的正确方向，也就是要按照“总体规划、分步实施，先试点、后推广”的原则积极稳步地推进改革。四是要加大各项配套改革力度，整体推进，确保改革的目标能按时实现，为建立和不断完善公共财政框架体系作出贡献。我们试图通过本调研报告对现代财政国库管理制度作一个较为系统的介绍，以深化对当前推行财政国库集中收付制度改革面临的问题和改革思路的理解，按照执政为民、扎实干事的要求，切实把广东省财政国库集中收付制度改革工作作为实践“三个代表”重要思想以及贯彻落实党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中“推进财政管理体制改革的”具体行动。

建立以国库集中收付为主要形式的现代化的财政国库管理制度，是社会

社会主义市场经济条件下公共财政体制的重要组成部分。从近几年中央到地方实施改革的实践证明，财政国库集中收付制度是有效管理财政资金的一项科学制度，是对现行落后的管理制度的改革创新和传统思想观念的更新，是加强财政资金使用监督、从源头上防治腐败的有力措施。因此，积极推动广东财政国库集中收付制度改革稳步前进，是广东省借鉴国际先进经验、结合具体省情的有益探索。



第1章 全面认识财政国库集中收付制度改革的基本理论和现实意义

1.1 现代财政国库管理制度的基本理论

从理论上讲,财政国库就是为国家组织财政预算收入和支出活动的执行机关,它所履行的职责是国家财政预算执行工作的重要组成部分。在一定时期内,一个国家一旦确定了财政预算收支的总量任务,那么运用国家的经济政策,组织财政预算收支执行,实现财政收支总量任务便是财政国库的最主要职责。同时,在保证财政预算支出的前提下,通过对财政闲置、沉淀的资金实行资本运作,充分发挥财政资金的效益,在一定范围内调控经济,是现代财政国库的又一项重要职能。

纵观世界上实行现代财政国库管理制度的国家,尽管其国体、政体有所不同,在财政国库管理方式和国库资金的具体支付程序上有较大的差别,国库管理机构的设置和承担职能不尽相同,但是总的来看,这些国家实行财政国库管理制度的基本内容是一致的。主要表现为:

1.1.1 设立专门的国库管理机构

即在中央政府设立独立的国库部或者在财政部设立国库司(局),在地方设立相应的分支机构,比如地方财政部门国库处、国库秘书处。国库管理机构的主要职能包括组织财政收支预算的执行,管理国库单一账户和政府资金、现金流量、政府部门财务信息,制定国家债务政策、发行国家债券以及管理

和控制内外债务规模，为财政和审计监督、政策分析、外国投资或社会公众提供财政信息，负责政府财政国库管理信息系统的运行和维护，对国库沉淀资金实行资本运作等等。

1.1.2 设立国库单一账户，规范财政资金的运作方式

即国库部或财政部国库司（局）在中央银行开立国库单一账户，地方各级国库分支机构在中央银行的地方分支机构开立国库单一账户。同时，财政国库部门为所有政府支出部门分别开设国库分类账户，与国库单一账户配套使用，用于记录和处理政府各支出部门财务、会计和资金流量的日常变动信息，并向政府提供相关信息或报告。所有财政性资金收入都直接缴入国库单一账户，所有财政性资金支付都通过国库单一账户和国库分类账户直接拨付到商品或劳务提供者的银行账户上。

1.1.3 建立完善的监督体系

对国库资金运作所建立的监督体系，一般由内部监督和外部监督两部分组成，即财政内部日常业务监督和国家审计部门的事后监督，两者互补。财政内部日常业务监督主要包括：财政监督机构对政府职能部门财政资金收付和下级财政收支执行情况进行检查监督；财政国库管理及其执行机构对支付申请进行审核；财政内部监察部门对财政内部各业务部门的收支账目和预算及执行质量、工作效率进行监督。国家审计部门的监督主要是通过审计部门依法对财政的决算和收支执行情况进行审计监督，同时也对政府职能部门财务状况进行审计监督。

1.1.4 建立强有力的技术支撑系统

现代财政国库管理制度是一项十分庞大而复杂的系统工程，必须依赖现代高科技手段，建立起完善的、强大的计算机网络管理系统，以实现财政资金的安全、高效运转。

从当前国际上的财政国库管理制度运行情况看，现代财政国库管理制度主要功能体现在掌控有“三权”：

一是财政资金的控制权。即财政资金在没有发生实际支出之前，财政部