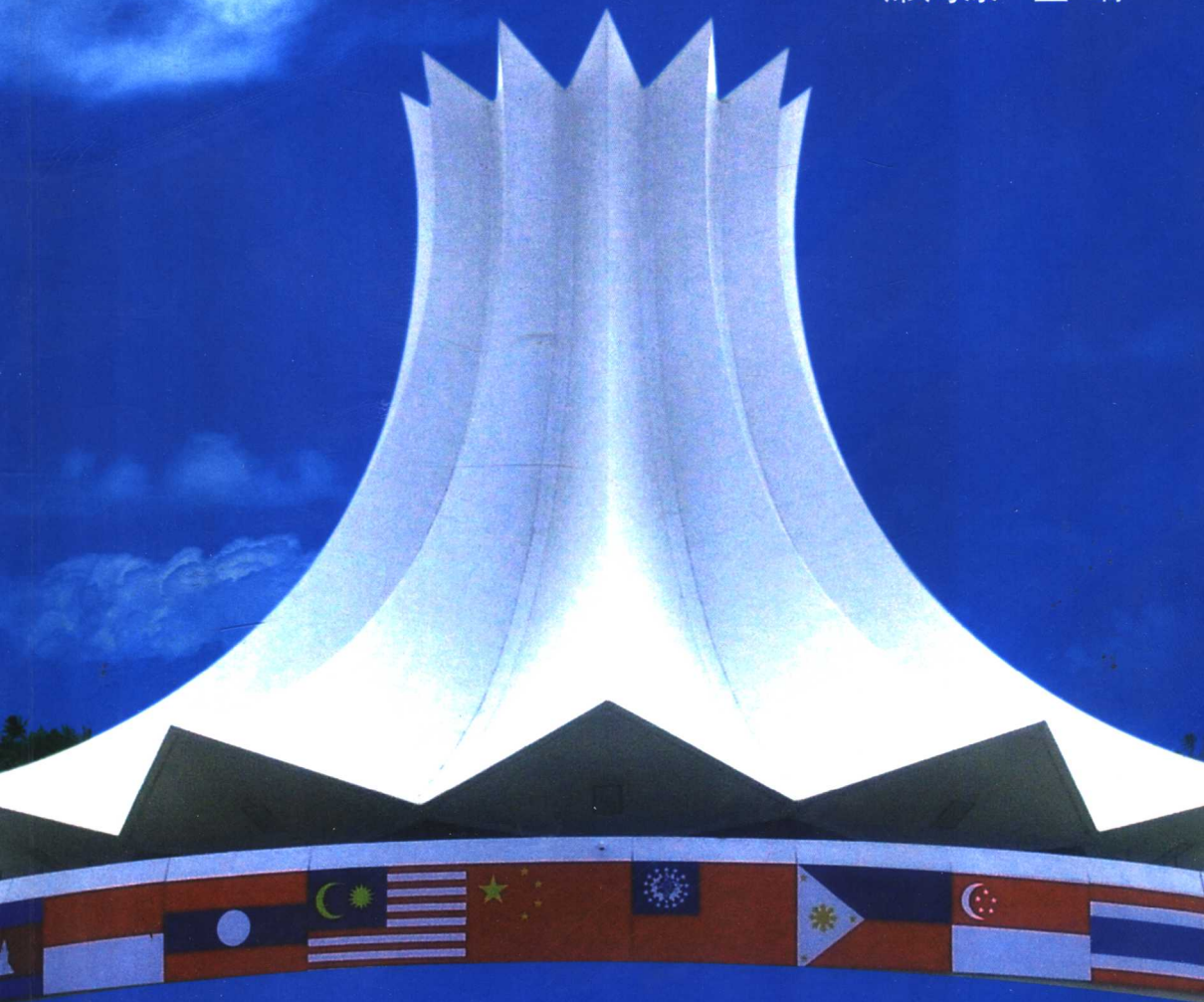


广西财政国库管理 制度改革培训教程

(上册)

席鸿康 主编



广西人民出版社

广西财政国库管理制度改革

培 训 教 程

(上 册)

席鸿康 主编

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

广西财政国库管理制度改革培训教程/席鸿康主编.—南宁:广西人民出版社,2007.8

ISBN 978-7-219-05922-7

I. 广… II. 席… III. 金库—财政制度—经济体制改革—广西—教材
IV. F812.767.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 118591 号

责任编辑 覃 俭

广西财政国库管理制度改革培训教程

席鸿康 主编

出版发行 广西人民出版社
社 址 广西南宁市桂春路 6 号
邮 编 530028
网 址 <http://www.gxpph.cn>
印 刷 广西壮族自治区人民政府办公厅印刷厂
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 81.25
字 数 1500 千字
版 次 2007 年 5 月 第 1 版
印 次 2007 年 5 月 第 1 次印刷

ISBN 978-7-219-05922-7/F·699

定 价:120 元(上、下册)

版权所有 翻印必究

广西财政国库管理制度改革培训教程

编辑委员会

编委主任:苏道俨

编委副主任:张忠国 关 礼 席鸿康

黄世勇 兰丽萍 曾秋莲

主 编:席鸿康

执行副主编:黄典伟

副 主 编:漆晓邦 宁旭初 石瑞军

前 言

传统的财政国库管理制度以征收机关和预算单位自行、分散、多重设置银行账户为基础,资金缴拨以分散、多环节方式运行。这种运行机制下预算执行程序不能有效监控,难以防止资金使用中的违法违纪问题;预算执行透明度不高,无法为财政管理和宏观调控提供完整、准确、及时的信息;资金多环节分散运行导致运行效率和使用效益较低,难以更好地为宏观经济管理提供有效手段。随着社会主义市场经济体制下公共财政的建立和发展,这种在传统体制下形成的运作方式显露的弊端越来越突出。为从机制上解决传统制度存在的弊端,在广泛借鉴国际先进经验基础上,结合我国实际,从 2001 年开始进行以实行国库集中收付制度为主要内容的财政国库管理制度改革。

几年来,在党中央、国务院和地方各级党委、政府的领导和推动下,在各部門、各方面的大力支持下,财政国库管理制度改革取得了重大进展。截至 2006 年底,中央 160 多个部门、5300 多个基层预算单位实施了国库集中支付制度改革,地方 36 个省市区(含计划单列市)、200 多个地市、500 多个县也实施了此项改革,纳入改革范围的基层预算单位超过 16 万个;中央 70 多个有非税收入的部门全部纳入非税收入收缴制度改革范围,地方有海南、湖南等十多个省市区通过使用中央非税收入收缴系统进行了改革。

广西财政国库管理制度改革于 2003 年正式启动。在自治区党委、自治区人民政府的高度重视和正确领导下,广西各级财政部门紧紧围绕自治区确定的改革总体思路,有计划、有步骤、有重点地推进改革,取得了显著成绩,正朝着“横向到边、纵向到底”的目标稳步推进。截至 2006 年底,自治区本级、13 个地级市、

12 个县(市、区)共 3367 个单位开展了国库集中支付制度改革,其中自治区本级的一、二级预算单位已全部纳入改革范围;自治区本级、14 个地级市、45 个县(市、区)共 4150 个执收单位推行了非税收入收缴制度改革。在推进国库集中收付制度改革过程中,现代财政国库管理制度的法律保障、信息技术保障和机构组织保障等保障机制不断完善,并成为新的管理体系的重要组成部分。财政国库管理制度实行的这些根本性变革,初步确立了国库集中收付制度在财政财务管理中的基础地位。一是政府宏观调控能力大为增强。实行财政国库集中支付后,所有未支付到供应商和最终用款单位的资金余额都由财政部门掌握,有利于财政部门合理调度和统筹安排资金,大大地增强了政府对宏观经济的调控能力。一些市、县改革前国库资金调度十分困难,库款余额只有几百万甚至几十万元,改革后库款余额成倍增加。二是预算执行效率显著提高。在国库单一账户体系基础上,财政资金收缴和支付运行避免了中间环节多、手续繁杂、层层滞留和多户头存放等弊端,过去非税收入缴库、预算支出拨款中间环节至少需要 3—5 天,实施改革后资金收付业务在当天就可办结,快的仅需十几分钟,既规范了预算执行程序,又方便了预算单位及时用款,预算执行效率显著提高。三是财政资金运行透明度大幅提高。实行财政国库集中收付后,财政资金的每一笔收支交易业务都通过电子化信息系统传输处理,财政部门、预算单位、代理银行都可以利用收付信息系统了解、掌握财政资金的收付和使用情况,使预算执行管理和分析信息的完整性、准确性和及时性都取得历史性发展,克服了过去“暗箱操作”的缺陷,极大地提高了财政资金运行的透明度。四是财政资金安全得到有力保障。通过以国库单一账户体系为基础,以国库集中收付制度为资金运作方式,以国库集中收付信息系统为手段,初步实现了对财政收支运行的事前、事中和事后相结合的动态监控机制,在一定程度上抑制了预算单位用款的随意性、无计划性以及挤占挪用行为,财政资金安全有效运行得到了有力保障。五是预算单位理财水平明显改善。随着国库集中收付制度改革的深入,各预算单位逐步转变了“重分配,轻管理”的传统财务管理观念,单位领导和财务人员账户管理、预算指标、用款计划、申请支付、会计核算等预算执行各环节的管理监督意识普遍增强,财务管理水平有了明显提高。

当前,广西财政国库管理制度改革已经进入了全面深化和扩大的攻坚阶段。自治区人民政府于 2005 年底印发了《关于进一步推进财政国库管理制度改革的通知》(桂政发[2005]67 号),吹响了广西全面推进财政国库管理制度改革工作的号角,要求 2008 年在全区范围内实施财政国库管理制度改革,改革已形成了不可逆转之势。作为我国财政收支制度的一项根本性的制度创新,财政国

库管理制度改革既是一个新生事物,又涉及各部门、各单位的利益格局调整,难免存在着较大的操作难度。不仅迫切需要理论上的指导,也需要从实践中总结成功的经验和做法以便借鉴。尤其是当改革范围向基层单位迅速推进时,财政、预算单位、银行等部门的广大实际工作者呼吁理论指导和实务参考之声日盛。实际上,财政国库管理制度的推广过程,很大程度上也是一个培训过程。从目前改革情况看,凡是培训工作做得好的地方和单位,推进改革阻力就比较小,进展也比较快;反之,培训工作做得不扎实的地方和单位,改革遇到的困难和矛盾就比较多,改革进度也比较慢。因此,当前及今后一段时期要把培训工作作为一项重要的、基础性的工程抓紧抓好。不仅各级财政部门自身要熟练掌握改革的新政策、新制度、新办法,还要将这些新知识传授给与改革工作相关的预算单位和代理银行等有关领导和业务人员,使财政部门、预算单位、代理银行等相关人员了解和掌握财政国库管理制度改革的具体要求、制度规定以及操作规程,确保我区改革的顺利推进。

为加强和指导业务培训,使培训工作取得实效,自治区财政厅国库处(支付中心)组织编写了这套培训教程。本教程分上、下两册。上册包括理论篇和实践篇两大部分。理论篇包括三章,第一章着重介绍了国库概念、国库制度的产生和演变、现代国库的职能定位以及国库管理体制与运作机制等基本知识;第二章从公共财政理论、博弈理论、委托—代理理论、制度变迁理论以及国债与国库现金管理理论等五个方面系统阐述了构建财政国库管理制度改革的理论基础;第三章简要介绍了财政国库管理制度改革的决策背景、指导思想和主要内容。实践篇包括四章,第一章介绍了国库集中支付和非税收入收缴与拨付的具体操作规程;第二章对支撑财政国库管理制度改革的各个软件系统及其应用作了详细的解释和说明;第三、四章分别列举了部分省市和西方资本主义国家实施财政国库管理制度改革的做法和经验。下册包括领导批示及讲话、财政国库管理相关法规制度和附录等三部分。第一部分摘录了自治区财政厅领导对财政国库工作的批示及讲话内容;第二部分收集了中央、自治区实行财政国库管理制度改革以来颁布实施的所有法规制度等规范性文件;第三部分主要收集了一些与财政国库管理和代理银行业务工作关系比较密切的国家有关法律法规。

全书内容丰富,资料翔实,既有系统的理论知识,规范的操作实务,又有比较完整、齐全的财政国库管理制度改革的规章、制度,是各级财政部门、预算单位、代理银行等从事财政国库管理制度改革工作的同志必备的工具书和实用手册,也是各级领导了解和指导财政国库管理制度改革的不可或缺的参考书。希望此教程的出版,能够促进和帮助广大财政财务工作者以及各级领导对财政国



库管理制度改革有更多和更深的了解和启发,进一步推动广西财政国库管理制度改革与发展不断迈上新台阶。

编 者

2007年5月6日



目 录

理 论 篇

第一章 财政国库管理基础知识

第一节 基本概念(3)

一、国库(3)

二、财政国库管理(6)

三、财政国库管理制度(8)

四、财政国库管理制度改革(9)

五、财政国库集中收付制度(11)

六、非税收入收缴管理制度(12)

七、财税库行横向联网(13)

八、国库现金管理(14)

九、国债管理(15)

第二节 财政国库管理制度的产生和演变(18)

一、新中国成立前(18)

二、计划经济时期(20)

三、计划经济向市场经济过渡时期(22)

四、社会主义市场经济时期(24)

第三节 现代财政国库管理制度(25)

一、国库集中收付管理(25)

二、政府采购管理(27)

三、国债管理(27)

四、国库现金管理	(29)
五、财政国库运行监控管理	(32)
六、财政预算执行管理	(33)
七、财政专户管理	(35)
八、预算单位银行账户管理	(36)
九、财政总预算会计管理	(38)
十、财政总决算和部门决算管理	(39)
第四节 财政国库管理体制与运作机制	(41)
一、财政国库的职能定位	(41)
二、国库设置模式	(49)
三、财政国库管理体制	(52)
四、财政国库运作机制	(55)

第二章 财政国库管理制度改革理论基础

第一节 公共财政理论及其应用	(59)
一、公共财政及其在我国的发展	(59)
二、市场经济要求实行公共财政	(65)
三、公共财政管理的运作机制	(73)
四、公共财政理论在财政管理中的作用	(78)
五、公共财政框架下的财政国库集中收付制度	(85)
第二节 博弈理论及其应用	(100)
一、博弈涉及的内容	(101)
二、博弈的划分	(104)
三、国库管理中的博弈问题	(110)
第三节 委托—代理理论及其应用	(135)
一、委托—代理理论概述	(135)
二、国库管理中的应用:委托—代理与信息不对称问题	(143)
三、总结	(161)
第四节 制度变迁理论及其应用	(162)
一、制度与制度变迁	(162)
二、制度变迁的动因:交易费用	(171)
三、制度变迁的供求分析	(182)

四、制度变迁的过程与方式	(188)
五、制度变迁理论的应用——财政国库管理制度改革	(195)
第五节 国债与国库现金管理理论及其应用	(199)
一、国债管理理论及其应用	(199)
二、国库现金管理理论及其应用	(215)



第三章 财政国库管理制度改革

第一节 改革背景	(228)
一、传统财政国库管理制度的弊端	(228)
二、改革背景	(229)
三、实施改革的重要性和必要性	(230)
第二节 改革的指导思想和原则	(232)
一、指导思想	(232)
二、基本原则	(232)
第三节 改革的主要内容	(233)
一、建立国库单一账户体系	(233)
二、规范收入收缴程序	(234)
三、规范支出拨付程序	(234)
第四节 改革的配套措施	(236)
一、完善法律法规制度建设	(236)
二、深化部门预算编制改革	(236)
三、建立财政国库支付执行机构	(237)
四、加强财政国库管理信息系统建设	(237)
五、规范会计核算行为	(237)
六、建立健全现代化银行支付系统	(237)
七、加强监督制约机制	(238)
第五节 改革的目标	(238)
一、近期目标	(238)
二、长远目标	(239)

实 践 篇

第一章 操作实务

第一节 国库集中支付操作实务	(243)
一、零余额账户管理	(243)
二、预算指标管理	(245)
三、划分支付方式及支付范围	(246)
四、用款计划管理	(247)
五、资金支付管理	(249)
六、会计核算管理	(254)
七、国库集中支付年终结余资金管理	(258)
八、代理银行代理业务管理	(263)
九、对账管理	(265)
十、监督与管理	(266)
第二节 非税收入收缴与支出管理改革操作实务	(268)
一、非税收入收缴改革的内容和特点	(268)
二、非税收入收缴改革资金范围	(269)
三、非税收入收缴账户体系	(270)
四、非税收入收缴程序	(271)
五、非税收入执收票据的管理和使用	(274)
六、非税收入收缴对账工作	(279)
七、非税收入资金拨付流程	(280)
八、代理银行办理收入收缴业务内容	(281)
九、非税收入收缴会计核算	(282)
十、非税收入资金的监督管理	(283)

第二章 系统简介

第一节 国库总账管理系统	(285)
一、系统架构	(285)

二、系统特点	(286)
三、功能简介	(287)
第二节 国库集中支付系统	(314)
一、国库集中支付系统地方版	(314)
二、国库集中支付系统区县版	(369)
第三节 财政工资统发系统	(375)
一、系统安装及参数维护	(375)
二、基本业务处理操作	(378)
三、查询系统的操作	(387)
第四节 非税收入收缴管理系统	(390)
一、系统整体介绍	(390)
二、财政端功能简介	(396)
三、执收单位端功能简介	(403)
四、银行端接口简介	(410)
第五节 财税库横向联网系统	(411)
一、系统简介	(411)
二、系统结构	(411)
三、系统中的财政业务种类和处理模式	(411)
第六节 国库执行信息系统	(413)
一、系统特点	(414)
二、系统业务流程	(415)

第三章 国内经验集锦

第一节 全国财政国库管理制度改革情况	(432)
一、全国财政国库管理制度改革试点工作情况	(432)
二、全国深化财政国库管理制度改革情况	(440)
三、财政部加强中央预算单位银行账户管理的经验	(445)
第二节 兄弟省市财政国库管理制度改革情况	(449)
一、北京市夯实基础,主动服务,规范推进财政国库管理制度改革	(449)
二、山西省加快转轨,整合机构,理顺职能,加快推进国库管理制度改革	(456)
三、黑龙江省开拓创新,锐意进取,积极推进非税收入收缴改革	(458)

四、湖北省以现代国库管理信息系统为支撑,全面推进财政国库管理制度改革	(461)
五、四川省完善国库动态监控,规范预算执行的经验	(464)
六、江苏省树立公共财政管理下的总预算会计新形象	(469)
七、广东省紧紧抓住“水平线”,努力争创排头兵	(476)
八、湖南省开拓进取,勇于创新,不断提高财政决算编审工作水平	(480)
九、新疆维吾尔自治区精心组织,扎实工作,全面提高部门决算编审工作质量	(482)
第三节 广西财政国库管理制度改革情况	(486)
一、全区改革情况	(486)
二、玉林市务实创新,加快推进国库集中支付制度改革	(494)
三、南宁市完善制度,提高效率,深化财政国库管理制度改革	(501)
四、柳州市单项突破,科技先行,整体推进,努力开创财政国库管理工作新局面	(506)
五、百色市建章立制,加强内控管理,推进国库管理工作迈上新台阶	(509)
六、上林县迎难而上,锐意进取,积极开展财政国库管理制度改革	(515)
七、凭祥市因地制宜,因财制宜,扎实稳妥推进国库集中支付改革	(519)
八、马山县统一领导,逐步完善,国库管理制度改革迈出新步伐	(524)

第四章 国际经验借鉴

第一节 各国国库管理制度模式介绍	(529)
一、法国	(529)
二、澳大利亚	(530)
三、美国	(531)
四、英国	(532)
五、日本	(533)
六、意大利	(534)
七、巴西	(535)
八、匈牙利	(536)
第二节 中国与西方国家国库管理的主要差别	(537)
一、国库职能定位的差异	(537)

二、国库机构设置	(538)	目
三、国库运作机制的差异	(538)	录
第三节 国际经验对我国国库管理的主要借鉴意义	(539)	
一、健全法制,强化国库职能	(539)	
二、创新观念,实施国库集中收付制度改革	(539)	
三、优化支撑,建立财政信息系统网络平台	(540)	
四、强化监督,完善国库监控系统	(540)	

理 论 篇

