


国库改革与发展

Reform & Development

中国人民银行国库局

西南财经大学


编著

 中国金融出版社

国库改革与发展

Reform & Development

中国人民银行国库局
西南财经大学 编著

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕

责任校对：潘 洁

责任印制：尹小平

图书在版编目 (CIP) 数据

国库改革与发展 (Guoku Gaige yu Fazhan) / 中国人民银行国库局编著.
—北京: 中国金融出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4488 - 7

I. 国… II. 中… III. 国库—财政制度—经济体制改革—研究—中国
IV. F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 126588 号

出版
发行

中国金融出版社

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 16. 75

字数 298 千

版次 2007 年 12 月第 1 版

印次 2007 年 12 月第 1 次印刷

印数 1—7090

定价 36. 00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4488 - 7/F. 4048

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

前 言

近年来，为适应公共财政管理的需要，我国国库管理制度进行了一系列重大改革，特别是国库单一账户与政府收支分类改革的逐步推进，使国库在国民经济建设中的作用大大增强。国库作为我国财政政策与货币政策的重要桥梁与纽带，如何适应财税体制改革的需要，不断探索未来国库发展的道路，进一步提高金融服务水平，充分发挥中央银行经理国库的职能作用，在当前显得尤为迫切与必要。

自 2003 年起，中国人民银行国库局与西南财经大学就“国库改革与发展”一题展开了为期两年的研究与探索，2005 年 6 月基本完成了课题的初步成果。随后根据国库的发展变化又几易其稿，进行修改和补充。本课题通过大量论据，分析了我国国库发展面临的问题，有针对性地提出了解决方案与对策，描绘了国库发展的趋势与方向，具有一定的价值和借鉴意义。为此，我们将课题研究的有关成果编辑成本书与大家共享，希望广大国库工作者以及关心我国国库事业发展的读者朋友们能够从中得到一些启示。

本书共分七个部分，每一部分都是一个独立的课题研究报告。第一部分阐明了国库的基本概念，列举了部分典型国家的国库管理体制与职能，通过对比分析，提出了我国国库管理体制改革的现实取向与发展目标；第二部分从我国宏观调控的基本架构分析入手，提出人民银行国库部门应在财政、货币政策调控中发挥积极作用，并对如何有效促进宏观调控提出建议；第三部分从国库会计的基本理论入手，研究了我国国库会计的现状与对策，并对我国国库会计发展中的几个问题进行了探讨；第四部分对我国国库统计体系进行了分析与论述，从国库统计的历史发展、现状、问题，国库统计分析的框架与统计预测

国库改革与发展

的理论与方法，国库统计与相关部门统计的关系，以及完善国库统计工作的思路等方面进行了阐述；第五部分介绍了国外单一账户制度与我国现行的单一账户制度及其发展趋势，提出了在单一账户制度下人民银行经理国库面临的挑战，并从预算编制、账户控制、资金收支管理等几个方面分析了国库在单一账户制度下应发挥的职能作用；第六部分探讨了国库现金管理问题，介绍了国库现金管理的理论基础及国际借鉴经验，列举了三种模式，分析了开展国库现金管理必须具备的两个条件，展望了我国开展国库现金管理的构想；第七部分重点对照国际经验，探讨了当前财政管理制度改革的目标、趋势与国库发展对策，针对当前国库工作面临的主要问题提出了对策。

本课题从开题到定稿，倾注了研究者们大量的心血与汗水，课题的一些观点也是首次提出。但是作为国库理论的基础研究，一些观点仍在探讨之中，加之受许多未定因素的影响，特别是当今国库事业的改革与发展日新月异，部分课题仍有待进一步地探索与实践，希望读者给予理解并批评指正。

编 者
2007年10月



目 录

第一部分 中外国库的发展	1
一、国库与国家、财政的关系	1
二、典型国家的国库职能发展及启示	13
三、典型国家的国库管理体制及启示	27
四、我国的国库职能和管理体制沿革	46
五、我国国库管理体制改革的现实取向和长远发展目标	54
第二部分 我国宏观调控架构与人民银行经理国库的发展方向	65
一、我国宏观调控的基本架构	65
二、中国人民银行的历史沿革及地位	69
三、国库在财政政策、货币政策执行中的作用	71
四、国库如何有效促进宏观调控	78
第三部分 国库会计研究	85
一、国库会计基础理论	85
二、我国国库会计体系的发展历程、面临形势及风险管理对策	90
三、国库会计业务的发展	102
第四部分 国库统计分析体系研究	110
一、国库统计分析的历史、现状与问题	110
二、国库统计分析的框架	118
三、国库统计预测的相关理论	126
四、国库统计信息系统研究	131
五、国库统计与相关部门统计的关系	137
六、建立和完善我国国库统计分析体系	144



国库改革与发展

第五部分 国库单一账户制度下人民银行经理国库的职能作用	158
一、单一账户制度概述	158
二、我国现行的单一账户制度	169
三、我国单一账户制度的发展趋势	172
四、单一账户制度下人民银行经理国库面临的挑战	174
五、单一账户制度下国库的职能作用	175
第六部分 国库现金管理	189
一、国库现金管理的理论基础	189
二、国库现金管理的国际借鉴	192
三、开展国库现金管理必须具备的条件	205
四、我国国库现金管理的现状	209
五、我国国库现金管理的未来设想	220
第七部分 财政管理制度改革的目标、趋势与国库的改革与发展	228
一、财政管理制度改革的国际趋势	228
二、主要 OECD 国家的财政与国库管理制度的借鉴	235
三、我国的财政管理制度改革	242
四、我国财政管理制度改革与国库的关系	249
五、财政管理制度改革背景下国库的改革与发展	255
后记	260

第一部分

中外国库的发展

一、国库与国家、财政的关系

为了更好地研究国库的发展，首先界定国库的基本内涵，并明确其与国家、财政的基本关系。

(一) 国库的基本概念

1. 狭义国库

国库是国家金库^①的简称，是专门负责办理国家预算资金收纳和支出的机关。国家的全部预算收入都要纳入国库，一切预算支出都由国库进行拨付^②。国库作为专门机构办理预算资金的收支。

2. 广义国库

按照国际货币基金组织（IMF）的定义，国库不单是指国家金库，更重要的是指代表政府控制预算的执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能^③，“现代意义上的国家金库已不再仅仅是政府资金的托管者，而是一个主动的政府现金和财务的管理者，并在此基础上凭借全面及时的信息优势，成为对政府财政收支活动进行全方位管理的管理机构”^④。该定义下对应的是国库广义的财政管理职能，主要包括^⑤：现金管理、政府银行账户管理、财务规划和现金流量预

① 国家金库是1985年7月27日国务院发布《中华人民共和国国家金库条例》后，为了和国际惯例接轨而修改的名称，简称国库，而之前称为金库（可参见国家金库业务编写组：《国家金库业务》，中国金融出版社，1988；王敏：《国库集中收付制度研究》，经济科学出版社，2002）。

② 国家金库业务编写组：《国家金库业务》，5页，中国金融出版社，1988；黄挹卿、王传纶主编：《中国国库业务全书》，4页，中国财政经济出版社，1994。

③ 阎坤、周飞雪：《发达国家国库管理制度的考察和借鉴》，载《财政研究》，2003（2）。

④ 邱华炳：《国库运作与管理》，12页，厦门大学出版社，2001。

⑤ 张通译：《公共支出管理 亚洲开发银行》，中国财政经济出版社，2000。



测、公共债务管理、国外捐赠和国际援助管理、基金、金融资产管理。

3. 狭义国库和广义国库的区别

内涵的区别：狭义国库是指实现预算收支的管理机构，而广义国库是指代表政府管理财政的一系列活动。

职能上的区别：狭义国库明确指出国库的职能是负责办理预算资金收付，这是国库的核心职能，而广义国库是一个宽泛的概念，涉及一个国家大部分的财政活动，相当于狭义国库同其他部门、机构密切配合、互相监督并共同发挥作用的整体，是一个系统性的概念。由此可以看出狭义国库职能是广义国库职能的核心，而广义国库职能是在狭义国库职能基础上的延伸。

国库机构的区别：狭义国库的主要机构是预算实现部门和预算执行部门。具体地说，在经济合作与发展组织国家（简称 OECD^① 国家）预算实现的部门一般是财政部门下属的负责办理财政支出的机构，而负责预算执行的具体部门一般是中央银行的国库机构。广义国库是实现政府财政管理，其职能围绕着财政预算的制定、实现和支出展开，主要机构有议会、财政部的预算部门、税收部门、具体办理支付部门、中央银行、负责事后监督的审计部门等，成为一个整体的财政体系。

不同国家的国库职能和体制的差别根源于不同国家特殊的政治、经济、文化历史环境，中外国库在职能和体制上各有特殊性，存在一定的差别。当考察外国国库活动时从广义国库角度出发，而在涉及中央银行时，则多是以狭义国库为出发点。

中国是一个发展中国家，经济尚不发达，财政也不殷实，要建设有中国特色的社会主义，必须尊重客观事实，遵循发展规律，不断建立和完善具有中国特色的国库管理体制，充分发挥各级国库在经济发展和进步中的职能作用。本课题中的国库，除了中外对比分析和特殊说明以外，均指狭义国库。

（二）国库与国家的关系

1. 国库与国家相伴而生

^① Organization for Economic Cooperation and Development 的缩写，即经济合作与发展组织。OECD 于 1960 年 12 月 14 日成立，其前身是欧洲经济合作组织（OEEC），现有 30 个成员国，包括了几乎所有发达国家，国民生产总值占全世界的三分之二。OECD 的职能主要是研究分析和预测世界经济的发展走向，协调成员国关系，促进成员国合作，经常为成员国制定国内政策和确定在区域性、国际性组织中的立场提供帮助。

国库是社会生产力发展到一定阶段，伴随着国家的出现而产生的。私有制产生以后，社会逐渐分裂为奴隶主和奴隶两个阶层，到原始社会末期，已经逐步形成了奴隶社会。奴隶主为了维护其统治地位和既得利益，在行使国家的职能、维护国家存在的过程中，需要雇佣大量武装人员和公职人员，用于社会公共设施建设各项开支，就要依靠国家的权力，无偿占有一部分社会产品，也就是说，通过征收各种赋税来实现国家参与一部分社会产品的分配活动。这样就需要有专门机构和专门的人员和制度来管理国家征收的各种收入和支出以后剩余的金、银、贵重物品和其他实物，具体承办这项事务的机构就是国库的雏形。可见，国库不是生来就有，而是与国家相伴而生，可以说，有了国家，就有了国库。

2. 国库是国家赖以生存的管理工具

研究国家发展史可以看出，国库和财政都是随着国家的产生而产生，两者具有监督和制约的关系，都是在国家的统一领导下，为国家的生存和发展而服务。古今中外任何一个国家，都需要建立一个机构健全、管理有效的国库来承办预算收支（包括实物形态国库收入和货币形态国库收入），国库成为国家赖以生存的重要管理工具。

下面的历史资料可以帮助我们认识国家和国库的产生以及相互联系：

中国上古之时，“当是时也，民结绳而用之。甘其食，美其服，乐其俗，安其居，邻国相望，鸡狗之音相闻，民至老死而不相往来。若此之时，则至治已”（《庄子·胠箧》），在《盗跖篇》中说：“神农之世，卧则居居，起则于于；民知其母，不知其父；与麋鹿共处，耕而食，织而衣，无有相害之心。”《商君书·画策》篇中也说：“神农之世，男耕而食，妇织而衣，刑政不用而治，甲兵不起而王。”这里所说虽互有矛盾之处，“民知其母，不知其父”是母系氏族时期情况；而“男耕而食，妇织而衣”的生产生活，则是进入父系氏族以后的情况了。从传说的情况看，神农氏部落延续时间比较长久，是个比较强大的部落，生产发展也比较快，到后期，随着剩余产品的出现，也出现了财产的私人占有现象。于是，随之而来的是为财产私有而争斗，为生存权利而争斗；部落之间的流血冲突，规模之大，战斗之残酷，以神农之后，黄帝之时为最明显。《庄子·盗跖》说：“然而黄帝不能致德，与蚩尤战于涿鹿之野，流血百里。”《商君书》说：“神农既歿，以强胜弱，以众暴寡，故黄帝内行刀锯，外用甲兵。”司马迁在《史记》中说，“天下有不顺者，黄帝从而征之，平者去之。披山通道，未尝宁居。东至于海，登丸山及岱宗；西至于空桐，登鸡头；南至于江，登熊、

国库改革与发展

湘；北逐荤粥，合符釜山，而邑于涿鹿之阿。”至“尧舜作，立群臣”。至尧之时，“天下犹未平”，加以“洪水横流，汜滥于天下”，致“五谷不登，禽兽逼人”，可能是人因天灾饥饿而死者甚多，于是，尧举舜治理，舜以益掌火，益烈山泽而焚之，驱走禽兽，播种五谷，恢复农业；使禹疏九河，安定民居，一个强有力的领导集体，在中原大地形成。据传说，直到禹之时，部落联盟领袖虽仍由氏族成员选举产生，但是，已有传子的意向，如“尧知子丹朱之不肖，不足授天下，于是乃权授舜”；同样，“舜子商均亦不肖，舜乃预荐禹于天”，禹传位于子。在选举的背后，争夺十分激烈，不免刀光剑影。如黄帝与炎帝战于阪泉，与蚩尤战于涿鹿之野，“共工与颛顼争为帝”，“舜流共工于幽州”；《韩非子·说疑》还说：“舜逼尧，禹逼舜，汤放桀，武王伐纣”，把尧、舜、禹、汤之事并列；而禹传子，有扈氏不服，启伐之，遂灭有扈氏。

由上述可见，在国家出现以前，禅让制逐渐被世袭制取代。而一旦氏族公仆成了氏族主宰后，为部落服务的公共事务机构——联盟武装和原始公库也演变成统治氏族成员的工具。这时，氏族社会、原始公库已处于国家和国库产生的前夜。

在神农之前，“身无在公之役，家无输调之资。安土乐业，顾天分地”（《抱朴子·诘鲍》）。但自部落联盟的出现，公共事务的增加，分管专职的成员在为氏族的生产、生活和安全付出劳动时，为补偿自己的劳动损失，必然要从氏族成员的剩余产品中得到补偿，这就是恩格斯所说的：“氏族首长已经部分地靠部落成员的献礼如家畜、谷物等来生活。”对此，中国古文献早有记载。相传：“轩辕（黄帝）之时，神农氏世衰，诸侯相侵伐，暴虐百姓。而神农氏弗能征。于是轩辕乃习用干戈，以征不享，诸侯咸来宾从。”历经数百年后，贡赋制度日益成形，史称“自虞夏时，贡赋备矣”。据文献记载，在舜、禹的统治时期，为保证公共职务的实现，要求臣服部落和被保护的小部落贡献财物，《史记》称高辛氏“取地之材而节用之”。另一方面，也考察其是否真心臣服；同时，要求本部落居民贡纳土地出产物。据传，当时各部落一年一贡，“禹合诸侯于涂山，执玉帛者万国”。稍有不慎，则有杀身危险，相传涂山之会，防风氏后至，禹将其杀掉。关于部落成员的交纳，史传在禹平治洪水之后，于是，禹“定九州，量远近，制五服，任土作贡，分田定赋，什一而税”。以土地出产向部落酋长（舜、禹）进行定量贡纳，开创了后世土地税的先河。

原始氏族部落公库支出，主要有三项：（1）军事费用。史传黄帝“以师兵为营卫，官名皆以云命，为云师”。这时的战争规模不大，每次作战的时间也不



长,更没有脱离生产的“常备军”,开支不会很大。(2)百官支出。黄帝“置左右大监,监于万国”;“举风后、力牧、常先、大鸿以治民”。这些脱离生产的人,是要国库给予补偿的。(3)祭祀支出。这类支出比较多,史传“帝颛顼……洁诚以祭祀”,而从黄帝开始,“鬼神山川封禅与为多”。

因此,在原始社会就出现了国库的萌芽,但国库存在的条件还不完备。到后来,随着社会经济的发展,国库才日渐成型。

(三) 国库与财政的关系

1. 财政的一般概念

财政是一个历史范畴,是人类社会发展到一定历史阶段的产物,是国家为了满足社会公共需要,以国家为主体对一部分社会产品进行的集中性分配。构成财政分配的基本要素有分配主体、分配客体、分配目的和分配形式。

财政分配的主体是国家。由于财政是随着国家的产生而产生的,国家自然成为财政分配的主体。政府可以在一定程度上改变财政分配的范围、方法、规模和结构,但必须遵循客观规律,能动地搞好财政工作。

财政分配的客体是一部分社会产品,具体讲则是预算内外资金。

财政分配的目的是为了满足不同社会公共需要。社会公共需要是社会生存和发展的基本条件,国家要以财政的方式去满足各种社会公共需要,否则,国家统治就不可能长久和稳定。

财政分配的形式有劳役、实物和货币,适用于不同的社会形态。当商品经济高度发达的时候,国家财政收支全部采用了货币形式。

2. 国库与财政的联系

国库与财政共同服从于国家预算收支工作而存在许多必然的联系,也有许多共同的特点,主要表现在:

(1) 根本目的一致。分配职能是财政一般的、固有的职能,筹集资金、供应资金,满足政府正常运转的现实需要。筹集资金主要表现为积聚财政收入,也就是国家依靠其政治权力、经济手段和法律工具,将一部分国民收入转化为政府预算收入。供应资金表现为财政支出,也就是政府将聚集的预算收入有计划地供应到各个支出项目,满足社会公共需要。国库通过办理预算收支业务,也是为了及时积聚预算收入,并使符合规定的财政支出项目资金快速划拨到指定的账户,最大限度地满足社会公共需要。可见国库与财政的根本目的是一致的。

(2) 核算内容相同。在国家预算收支业务核算上, 国库存在两种情况。一种是人民银行经理的国库。各级国库要按照规定的会计科目, 建立完整的账务组织体系。国库表内、表外科目设置统一于央行会计核算整体。另一种是商业银行、信用社代理的国库。商业银行、信用社代理国库业务, 要按照人民银行规定设置必要的会计科目, 但科目属性及归类要符合其上级主管单位的要求。无论是人民银行经理国库, 还是商业银行、信用社代理国库, 在具体核算预算收入、预算支出时候, 所有科目必须在类、款、项上与财政部门相同, 确保政府预算收支工作的真实性和完整性。

3. 国库与财政的区别

长期以来, 有人把国库等同财政, 有的把国库人为地定义于财政的肌体之中, 给国库理论研究和实践工作带来了困难。国库与财政的区别主要在以下四个方面:

(1) 充当角色不同。完成国家预算收支管理工作涉及两个部门: 一个是管账的部门, 即传统意义上的会计, 另一个则是管钱的部门, 即传统意义上的出纳。上述两个部门的职能分别由财政和国库行使, 两者相互监督、相互制约, 可以很好地杜绝预算收支工作上的“一手清”。同时, 两者又相互支持、相互沟通、相互配合, 建立良好的协作机制, 确保国家预算收支活动正常、有序地开展。

(2) 职责性质不同。国库是负责办理国家预算收支的机关, 行使国家资金的保管和出纳职能, 自然成为国家及各级政府的“钱袋子”, 同级国库库存的多少一般能够在一定程度上衡量国家及地方政府财力的殷实程度。财政是负责管理国家预算收支的部门, 一般来说, 由于特殊的职能和地位, 使各级财政部门成为国家以及地方各级政府的“管家”。

(3) 发挥作用不同。国库在各级政府预算收支中发挥了财政管理、收支核算、预算执行、监督促进等作用, 具体表现: 一是严格监督政府预算收支的执行; 二是及时办理政府资金的划拨业务; 三是加强对政府资金收支的监测与分析, 开展国库现金管理; 四是对财政性资金账户进行有效管理。财政在政府资金运行中发挥的主要作用有: 一是为国家运转及经济建设筹集资金; 二是制定预算收支计划, 并负责得到真实、完整的执行; 三是合理分配政府预算资金, 充分发挥政府资金的作用; 四是与国家产业政策、货币政策以及其他宏观政策相配套, 制定和实施最佳财政政策。

(4) 管理环节不同。国家预算资金运作需要经过不同的环节。以税收为主



的国家预算收入在征收后进入国库，社会公共需要则以财政支出的形式，通过各级国库拨出，可见国库在国家及地方各级政府预算中处于中间环节，也是财政政策 and 货币政策的结合部，在国家两大政策沟通、协调中发挥桥梁和纽带作用。财政则负责国家及政府预算的编制与执行，在编制预算的时候必须坚持公开性、完整性、统一性、科学性等原则，使政府资金使用趋于合理、合规、合法，确保各级政府预算收支平衡。

4. 我国国库与财政的关系

新中国成立后相当长的一段历史时期，我国实行高度集中的财政体制，整个经济活动以财政为主，国库的所有经营活动都是围绕服务于财政的需要来开展，形成了国库主要工作长期定位在代理收纳和支出政府财政资金，这种职能是同财政制度和经济体制特征密切联系的，也就是说我国国库职能的发展有其历史的必然。但是就国库主要职能或核心功能管理政府的财政收支而言，应该说我国国库充分发挥了历史所赋予的职责和国库应有的职能。但在不同的历史时期，又表现出不同的特点。

专栏 1-1 新中国成立以来我国财税体制改革

新中国成立以来我国的财税体制改革主要可以分为四个阶段：

1. 新中国成立后到 1979 年，受高度集中计划经济体制影响，我国建立了符合计划经济需要的高度集中的财税体系。1950 年在全国范围建立起严格的统收、统支的财政体系，由中央在全国统一调动公粮和税收，并安排政府各项开支。1953 年执行“一五”计划后，建立起中央、省、县三级预算制度。1954 年后，实行预算收入分类分成的办法，将国家预算收入划分为固定收入、固定比例分成收入和调剂收入三大部分。属于中央的收入列入中央预算，其余的列入相应的地方预算。在第一个五年计划中，中央财政支出占全国财政支出的 74.1%，地方仅占 25.9%。同时，国家重点建设项目由中央集中统一拨付。“三级预算”体制的基本倾向还是集中的财政体制。

该时期，我国财政特点有：(1) 政府公共财政同企业财务合一，组成国家预算形成的财政行为占据主导地位的统一国家财政体系，财政同金融关系上表现为“大财政、小银行”。(2) 政府运用自己的权力组织预算收入，主要来源是国有企业。(3) 不同部门、企业间利税等财政负担的差异大。

2. 1980~1993年我国实施了以政府对国有企业“放权让利”为主要内容的财税改革，通过财税体制的调整，重新安排了中央、地方、企业之间的关系。中央与地方财政关系转变。1979年巨额的财政预算赤字，促使从1980年我国的财政预算体制改变单一制转向“分灶吃饭”的包干制。1988~1993年推行“财政大包干”财政体制，转变了中央统一财政收支的情况，而给予地方一定的财权。提高了地方政府的积极性，确保中央财政稳定。

政府与企业间财务关系发生变化。在1978年以前，我国国有企业实现的利税全部上缴，投资全部由财政负责划拨。1978~1982年实行企业利润留成。1984~1986年，分两步实现利改税，将国有企业的大部分利润以税收的形式上缴给国家财政。

该时期财政上实行的是承包制，短期内发挥了各级政府增产增收的积极性，保证了中央财政的稳定。但同时暴露出一些新的问题，诸如：地区之间税收负担不平衡并引起各地市场割据，妨碍了统一市场的形成。财政收入不稳定，中央预算收入迅速下降，财经纪律松弛和财政体制混乱。

3. 1994年财税体制大改革。1993年11月，中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出了1994年财税体制改革的要点：改革地方财政包干制，在合理划分中央和地方事权的基础上实行分税制，建立相对独立的中央和地方征税体系。按照统一税法、公平赋税、简化税制和合理分权的原则，改革完善税收制度。严格控制财政赤字，中央财政赤字不再向银行透支，而依靠发行国债解决。

为此，自1994年开始，我国逐渐实行了分税制。通过政企职责分离，明确省、县（市）和乡（镇）政府职能，并按职能划分各级政府的事权和支出范围。在合理划分税种收入基础上建立中央税、地方税、中央地方共享税的分税体系和以增值税为主的新流转税制度。同时，推行中央财政对地方财政的转移支付制度，并统一内资企业的所得税和个人所得税，加强税收征管，组建中央和地方两套税收征管体系，清理各级政府收费、摊派项目和预算外收入。

通过1994年的财税大改革，调整了中央和地方的利益，改变了过去多种体制并存的格局，建立了适应市场经济制度的财税框架。

4. 1994年以后，不断完善分税制财政体制，建立公共财政体制。1994年分税制改革后，我国财政通过“费改税”对预算外收入进行了清理，并实行农村税费改革。逐渐完善转移支付制度。同时，为促进公共财政体系建设，

1999年下半年开始实施部门预算改革和推行政府采购制度。为推进国库管理体制改革，改变传统的财政分散支付，2001年国务院批准了财政部和中国人民银行提出的《财政国库管理制度改革方案》。另外，尚在拟议中的改革有继续完善增值税、规范进出口税收制度和企业所得税、个人所得税等。

根据吴敬琏《当代中国经济改革》（上海远东出版社2004年）整理。

(1)《中央金库条例》实施期间国库与财政的关系。1950~1985年《中央金库条例》颁布实施期间，我国国库管理体制经历了集中统一金库制、分级管理金库制和四级金库制度。其间，我国国库管理体制总的原则主要是服从于财政需要，在财政的领导下管理财政资金。同时，国库管理体制的建立同中央地方财政关系和行政区划保持一致。例如，1953年执行“一五”计划后，我国建立起中央、省、县三级预算制度，为此国库体制相应地成立了与中央、省、县三级行政区划对应的总库、分库、支库。由于当时的财政中将国家预算、银行信贷、企业财务三者统一起来，形成了“大财政、小银行”的格局，虽然我国在1985年以前一直是由人民银行代理国库，但是人民银行在这一时期基本上是财政的出纳部门，所有国库工作全部围绕国家财政资金的收支展开，工作的重心是按财政指令安排国家资金收支和代理国家公债的发行。所以当时我国财政同国库之间的关系是在财政领导下，人民银行具体代理国家财政资金收付和国债发行兑付。

(2)《中华人民共和国国家金库条例》实施后国库与财政的关系。从1985年《中华人民共和国国家金库条例》颁布施行至今，我国国库在人民银行的领导下服务于政府预算管理和国家经济建设。在这个时期，我国逐渐从计划经济体制向市场经济体制转变，而财政体制也逐渐向中央、地方分权过渡，并在1994年进行了大规模的财税体制改革，建立了以增值税为主体的流转税制。通过财政改革，激发了我国经济的活力，我国财政收入逐步稳定增长，国库的收付职能得到强化，并且同税收制度改革相配合，国库的会计处理也相应地作出了同分税制相协调的调整。

财政体制改革调整了中央和地方的关系，同时还调整了政府同企业的关系。为此，传统的财政统一的国家预算、银行信贷、企业财务的“大财政”模式被打破，逐渐向提高企业留利，发挥银行的信贷作用方向转变，改变传统财政负责提供企业发展资金的高度计划的财政体制。银行开始独立地发挥信贷作用。

随着国家经济的不断发展，对宏观调控提出了更高的要求，1983年9月17日国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，标志着中国

人民银行作为中央银行逐渐发挥宏观调控和金融监管作用地位的确立。财政同人民银行的关系转变成互相独立的政府部门，各自在财政金融领域发挥作用。而国库由人民银行负责经理，国库同财政的关系也发生了转变。虽然国库发挥的职能还比较单一，主要是围绕国家财政预算内资金的收支，但是国库同财政之间的联系发生了根本性的变化。1985年颁布的《中华人民共和国国家金库条例》，明确了人民银行具体经理国库，从而正式形成了人民银行垂直领导下的经理国库体系。这一转变赋予国库配合财政发挥管理国家资金的职能作用。此后，为了满足人民银行发挥宏观调控、制定货币政策、确保经济稳定的需要，1994年颁布的《中国人民银行法》和2003年重新修订的《中国人民银行法》，都明确规定了人民银行的职责之一就是经理国库。可见，随着从传统的计划经济体制向具有中国特色的社会主义市场经济体制转变，对公共资金的管理和监督日益成为国库重要的职能之一，1985年《国家金库条例》的颁布适应了这一内在要求，赋予国库监督职能，国库监督国家预算资金的职能被强化了，国库同财政的关系从单一的从属于财政，转变为人民银行领导下协同财政共同为管理国家资金和促进国家经济建设服务。

（四）公共财政同国库发展的关系

1. 公共财政是市场经济发展的必然要求。市场经济条件下，公共财政是以国家为主体集中一部分国民收入用于满足社会共同需要的分配活动和分配关系^①。具体地说，公共财政主要体现为国家以社会和经济管理者身份取得收入，并用于政府公共活动支出、保障国家安全和社会秩序、提高社会公共服务水平、实现经济均衡发展、促进社会公平的政府财政活动。它是在一种市场经济体制下产生和发展起来的，符合市场经济要求的，在西方国家较为普遍且效率较高的财政形态。公共财政的基本特征即弥补市场失效、提供一视同仁服务、非市场营利性和法治化^②。

专栏 1-2 公共财政基本特征及启示

1. 弥补市场失效。在市场经济下，市场失效是公共财政存在的经济根源。市场并不是万能的，即使在充分尊重市场机制作用的前提下，仍然存在

① 王一宏：《公共财政理论与实践》，2页，西南财经大学出版社，2002。

② 张馨：《财政学》，人民出版社，2002。