

单学勇 著

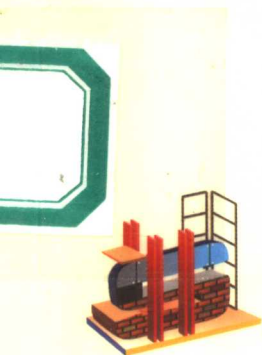


GUOKU ZHIDU

LILUN FENXI YU YUNZUO GUANLI

国库制度

——理论分析与运作管理



中国科学技术大学出版社

GUOKU ZHIDU LILUN FENXI YU YUNZUO GUANLI

国库制度——理论分析与运作管理

单学勇 著

中国科学技术大学出版社

2004·合肥

图书在版编目(CIP)数据

国库制度:理论分析与运作管理/单学勇著. —合肥:中国科学技术大学出版社,2004.11

ISBN 7-312-01748-7

I. 国… II. 单… III. 国库—财政制度—研究—中国
IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 111244 号

中国科学技术大学出版社出版发行

(安徽省合肥市金寨路 96 号, 230026)

中国科学技术大学印刷厂印刷

全国新华书店经销

开本: 850×1168/32 印张: 11.125 字数: 310 千

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN 7-312-01748-7/F·96 定价: 20.00 元

前 言

从 20 世纪 90 年代末期开始,我国的财政改革按照建立社会主义市场经济体制下的公共财政的目标全面推开。从制度创新的角度来看,公共财政体系的建立应是一个整体推进的过程。国库制度是财政制度体系的基础环节之一,国库管理制度改革既是整个公共财政制度创新不可缺少的组成部分,也是国家宏观经济调控,协调好财政、货币政策,有效发挥财政部门 and 中央银行职能作用的现实需要。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,规范政府分配行为的要求越来越迫切。构建与公共财政相对应的现代国库制度,既需要理论上的创新与指导,也需要从改革实践中不断总结经验,借鉴其他国家国库管理的经验和做法,为进一步推动我国的国库管理制度改革服务。当前,国库管理制度改革已进入全面深化和扩大的关键阶段,改革已成为大势所趋。作为我国政府收支制度一项根本性的制度创新,国库管理制度改革注定要承载着由于权力配置调整、利益格局变化所带来的操作难度,也呼唤在理论上要进行深入系统研究。当改革的实践迅速推进时,来自理论上的支撑却显得比较薄弱,这也许是渐进式的改革使然。本书的写作目的就是力图比较系统地从事理论和实务两个层面展开对国库制度的分析,将市场经济制度下的国库职能作为主线,把国库制度变革始终作为关注的焦点,既做纵向的历史考察,也进行横向的比较分析。本书涉及范围较宽,其逻辑顺序和结构安排是:绪论部分介绍了本书的立论基础、研究框架和基本内容。第一章对国库制度进行历史考察和现代理论分析,比较详细地阐述了我国国库制度的演变,侧重论述了现代国库的职能,对现代国库管理的基本问题也做了理论界定,还运用公共财政理论、制度经济学的观点剖析了现代国库制度。第二章介绍了我国的国库管理体制的主要内容,重点分析了我国国库管理工作中存在的主要问题,提出了加

强和改进国库管理的若干对策。第三章集中探讨了国库账户管理与国库会计核算的问题,说明了国库账户与财政资金收付的内在联系,对我国进行的国库单一账户试点改革做了完整的介绍,还就国库会计核算的新变化做了相应的介绍。第四章就国库现金管理做了前瞻性的分析,以期对我国未来将要进行的国库现金管理有所启示。第五章展开了国债管理的论述。有效实施公共债务管理是今后国库管理的重点,政府通过国库的债务管理,不仅为赤字融资、安排特定项目;还要发展金融市场、实施货币政策。本章采用比较的方法对我国国债管理的相关问题进行了探讨。第六章就国库综合管理系统的设计与网络在国库综合管理系统中的应用进行了探讨。信息整理与提供是国库的重要职能,本章在这方面给出一个分析的框架。第七章对国库管理与运作进行国际比较,相信有关国家的做法和经验对我国的国库制度改革会有所裨益。

本书的写作和出版得到了安徽财经大学学术委员会、科研处、财税系领导和同仁以及中国科学技术大学出版社的大力支持、帮助,在此深表谢意。

在本书的写作过程中,参考和引用了许多中外学者与专家的研究成果,在此一并致谢。

由于时间与水平有限,书中难免会出现缺点和错误,敬请读者批评和指正。

单学勇

2004年8月

目 录

绪 论	(1)
第 1 章 国库制度——历史考察与现代理论分析	(10)
1.1 国库制度的产生和演变	(10)
1.2 现代国库的职能定位	(27)
1.3 现代国库制度管理理论	(41)
1.4 现代国库制度的理论分析	(58)
第 2 章 国库管理体制与运作	(72)
2.1 国家金库管理体制	(72)
2.2 现代国库业务剖析	(75)
2.3 我国国库管理与运作中存在的问题与对策	(93)
第 3 章 国库账户与核算管理	(114)
3.1 财政资金收付模式与国库账户设置	(114)
3.2 国库单一账户改革试点	(122)
3.3 我国国库会计核算中的问题与对策	(150)
第 4 章 国库现金管理	(166)
4.1 国库现金管理的目标与作用	(166)
4.2 国库现金流量管理	(168)
4.3 国库现金管理中财政与中央银行的配合	(170)
第 5 章 国债管理——未来国库管理的重头戏	(176)
5.1 国债管理的基本问题	(176)
5.2 国债管理的经济效应分析	(192)
5.3 外国国债管理	(197)
5.4 启示与借鉴——关于我国国债管理的思考	(216)
第 6 章 国库综合管理系统的设计与探索	(244)
6.1 国库综合管理系统概述	(244)

6.2	国库综合管理系统的构建	(248)
6.3	网络在国库综合管理系统中的应用	(256)
第7章	国库管理和运作的国际比较	(276)
7.1	法国国库管理体制与运作	(276)
7.2	巴西国库管理体制和运作	(288)
7.3	美国的国库管理体制与运作	(295)
7.4	英国的国库体制及其特点	(304)
7.5	日本的国库管理体制及其特点	(311)
7.6	意大利、挪威的国库管理	(319)
7.7	哈萨克斯坦财政国库改革经验及其借鉴意义	(328)
7.8	经合组织国家的国库管理及其启示	(335)

绪 论

国库是财政体系运行的心脏与神经中枢,一切财政资金的收与支都与国库管理相关,财政的资金流与信息流都在国库集散;国家金库的管理与运作是国家经济管理工作的有机组成部分,是国家预算管理和中央银行宏观调控不可缺少的基础性工作,在财政金融活动乃至国民经济活动中具有重要地位。在现代市场经济中,国库管理在其保证预算目标实现的功能基础上,又发展了参与货币公开市场操作和以国库资金运作促进资金保值增值的功能。它关系到国家财政职能的充分发挥、行政管理效率的提高、公共服务水平和质量的提高,尤其关系到财政的透明度。世界各国“国体”、“政体”不同,财政经济体制各异,国库的结构和功能存在较大差异。中国是世界上国家“库藏”史最悠久的国家,1978年之后,随着政治经济、财政金融、行政体制不断变化、改革,形成了新的管理格局,但国库制度改革滞后。在建立和完善社会主义市场经济体制、构筑公共财政体系、大力推进党风廉政建设的今天,借鉴国际经验,改革和完善我国的国库制度是一项重要任务。在这一大背景下,从理论和实践的结合上对国库制度运作和管理进行系统深入的研究,无疑具有重要的现实意义。本书的目的就在于通过对国家金库制度的系统研究,揭示国库管理的基本原理及其运行的内在机制,并力求总结和借鉴外国国库管理和运作的经验与教训,为构建我国社会主义市场经济条件下的国库管理体系和运作机制提供理论依据和借鉴意义。

一、立论基础

一般认为,国库制度是国家对国家金库的属性界定、组织机构设置、运作方式进行管理的统称,即国家根据政治经济任务和行政管理的需要,遵循有关法律规定的,充分考虑到经济发展水平、财政收支结构、行政区划、管理手段的先进程度等客观因素,实行国库组织的分

级划分,与政权组织结构相对应,建立政府公共管理网络,为政府的预算管理和金融宏观调控明确机构定位。从本质上说,国库制度是国家行政权力的一种配置,涉及通过组织形式的划分来管理政府财政资金和金融资产。因此,在一般的研究中,多采取从实务的角度,侧重从如何完成预算收支核算、统计分析等方面履行国库职责来进行分析;而未涉及从决策和管理的角度来发挥国库的作用。这是以往对国库的定位和管理体制使然。本书研究立足于从现代国库职能出发,重新审视国库的属性,置国库制度设计于经济、财政、金融制度变迁的大背景下来考察;对国库制度的研究要从基本理论层面开掘,尤其是建立在社会主义民主政治基础上的公共财政、公共选择对财政透明度的要求是我们的立论基础之一。

作为一种系统化的制度安排和权力配置,国库制度是一个综合性的整体概念,具体包括三个内容:国库的属性 and 功能界定、国库管理体制、国库运作方式和内容。国家金库的属性界定是一个基础性的问题,国库到底是姓“国”(国家),还是姓“财”(财政),或者是姓“银”(银行)。它直接影响到对国库管理与运作中核心问题的理解和判断。任何一个国家或某一层面上的国库组织的属性都不能是模糊的,作为国库管理与运作的直接载体,它的权力和职责边界既要匹配,又要有封闭的法定界限。所以,对国库属性和功能的研究要侧重于国库组织体系的演变、现代国库的职能定位以及国库管理的基本理论,还要结合我国实际分析国库制度创新问题。国库管理体制是国家金库采用什么组织形式来体现国家金库的职责与权限。为了实现国库管理的目标,国库管理体制的确定要与财税、金融体制改革的总体目标相适应;对国库管理体制的研究要从管理学、组织行为学的角度对国库工作的组织架构、国库工作的人事管理以及不同层次国库组织的职能及其关系进行展开。国库运作方式和业务涉及到诸如预算收入和支出的收纳、划分、报解和支拨,国库账户和核算管理,国库现金管理和国债管理以及国库综合管理系统的设计。其研究的重点是运用现代国库管理的理念,将政府宏观经济管理要求和商业化运作精神有机地结合,探索新型国库运作模式。由此可见,上述三个

方面的内容虽有区别,但彼此之间紧密结合,构成了现代国库制度体系。综观当代世界各国,比较有代表性的国库制度模式无不由上述三个方面体现出其特色。因此,要进行适当的比较研究,必须从这三个方面入手,本书的研究亦采取这种综合的方法。

二、研究框架与基本内容

在国内,对国库管理研究的学者和实务工作者很少,如果能见到资料,也大多是有关具体业务操作的文章,理论研究方面的很少,而系统的研究资料则更是凤毛麟角。同时,有关国外的材料更是难以获得。今天,国库制度改革已经处于财政改革的“风口浪尖”,成为最为热门的话题。本书的目的就在于通过对国家金库制度的系统研究,揭示国库管理的基本原理及其运行的内在机制,并力求总结和借鉴外国国库管理和运作的经验与教训,为构建我国社会主义市场经济条件下的国库管理体系和运作机制提供理论依据和借鉴意义。

本书的写作思路是:从国库管理的基础问题入手,详细论述国库制度及管理运作的基本理论和运行机制,在此基础上对国库账户与会计核算管理、国库现金管理、国债管理和国库综合管理系统等问题进行深入的研究,最后对国库管理与运作进行国际比较。本书可分为三大部分:国库制度的基本理论、国库管理的专题研究和国库管理运作的国际比较。其主要内容如下:

1. 在国库制度的基本理论部分,我们从国家金库和国库管理的概念界定入手,系统地论述了国库制度创新、国库管理的目标、内容、原则及其与财政管理和银行管理的关系。在此基础上,着重阐述了国库管理体制及其运作程序,并对我国现行国库管理和运作中存在的问题进行了深入的探讨。在这一部分,国家金库概念的界定是一个最具基础性的问题,它直接影响到对国库制度和国库管理与运作中核心问题的理解和判断。传统观念认为,国家金库仅仅是经管国家预算收入和支出的机关,是国家预算的具体执行者和监督者。但随着经济的发展,特别是市场经济的发展,市场失灵的领域不断显现,导致政府职能的日益复杂化和财政职能的急剧扩张,尤其是在膨胀性财政政策的直接作用下,传统意义上以“库藏管理”为中心的国

家金库已经不能适应加强国库管理的需要。因此,我们认为,现代意义上的国家金库是在预算收支核算的基础上,凭借所掌握的全面、准确和及时的收支信息,对政府现金和财务活动进行全方位的管理和控制的机构。

在对国家金库概念界定的基础上,我们认为国库管理的基本理论应由国库的职能、国库管理目标、管理原则、具体管理内容、管理体制以及其与财政管理、银行管理的关系等构成。由于国家金库的核心任务具体表现为负责计划和控制预算的执行,处理政府的支付,计划和管理国库现金流量,负责政府债券的发行,维护政府的单一账户,记录和管理政府资产和债务以及维护政府的信息系统,所以,国库管理的最终目标就在于对财政收支实施全面而有效的控制,以达到财政资源的优化管理。国库管理体制与运作是本部分着力探讨的一个问题。一般说来,国库管理体制主要涉及国库组织机构的设置和国库从业人员的管理,而国库管理的运作则主要包括预算收入的收纳和管理、库款的划分和报解、预算收入的退库和库款的支拨等。结合我国国库管理的现状,探讨如何建设一个科学合理高效的国库管理架构,严格规范国库管理运作机制,恰当处理国库管理与财政管理和银行管理的关系,是我们关注的焦点。目前,我国国库管理中存在的主要问题是预算资金的入库环节多,资金入库率低,库款的支付缺乏有效的监督管理,资金的使用效率低,预算收入退库审批权限不明确,财政部门多头开户,国库资金难以集中管理等等。这些问题的深层次根源在于现行国库管理体制不能适应当前财税金融体制改革的要求,加上国库内部管理制度不健全,缺乏单一账户体系和统一的政府支出系统。在我国中央银行跨行政区域设置分行的改革背景下,有关国库管理体制改革的的问题成为当前讨论的热点。我们认为,国库体制问题是国库管理工作的核心问题。国库体制改革必须与社会主义市场经济发展相适应,与当前财税、金融体制改革的总体目标相适应;必须从有利于加强对国库工作的组织领导出发,坚持一级财政一级国库的原则;必须有利于国库对财政资金实施有效的监督和管理。在改革的方向和目标上,要抓住机遇因势利导;在改革的方法

上,要务实求稳,循序渐进和优化成本和效益。当前可行的选择是,将人民银行国库部门划归财政,在财政系统设置国库权力机构实行垂直管理。

国库单一账户的改革实质上是对各级财政性资金的运行程序特别是支出的运行程序进行改革。国库单一账户体系是加强国库现金管理,建立政府集中化支付模式的基础。当然国库单一账户体系的实行并非易事,它涉及财、税、库和预算单位各方面,因此需要建立一套科学、规范的国库单一账户制度保障体系。关于国库管理制度的改革,主要是为国库工作的开展寻求公正、效率和规范的制度基础。在本书中,我们专门就《中华人民共和国国家金库条例》及其《实施细则》中有关国库的组织机构、职责和权限、预算收入的收纳、预算资金的拨付、会计核算、财政资金的计息和付费等问题的制度规定,展开较详细的分析和讨论,并提出了相应的对策措施。

2. 在国库管理的专题研究部分,主要是就国库会计核算管理、国债管理和国库综合管理系统等问题展开研究。国库会计处于现代政府财政管理的中心,在国库财政管理中起着关键的作用;也是中央银行分析金融形势,制定和执行货币政策的重要依据。在国库会计核算管理研究中,我们分两部分进行。首先是对国库会计的基本理论进行了系统的阐述。其次是就预算收入收纳、划分、报解,国库库款支拨,国债发行和还本付息等会计核算问题进行深入的研究。除此之外,还着重分析了我国国库会计在核算制度、核算体系、核算方法等方面存在的问题,并提出相关的改进意见。

国债政策的制定和实施,直接影响着国库的现金流量。尤其是在国库缺乏流动性时,常常需要借助国债来弥补。因此,为了实现国库管理的最终目标,国库的重心之一就是要加强对国债的管理。可以说,国债管理是现代国库工作的一个重要组成部分。在国债管理的专题研究中,我们遵循“理论分析——经验借鉴——对策研究”的思路。首先,在对国债管理的基本问题进行阐述的基础上,着重对国债管理的政策目标和经济效应进行理论分析,其次,分别考察了美国、日本、英国、意大利等国的国债管理情况,在此基础上,就我国国

债管理中的问题进行深入的比较分析,并提出相应的对策选择。主要有:适当增加1年期以内的短期国债和5年期以上的长期国债的发行,以优化国债的期限结构;国债利率作为“无风险利率”,应向市场利率靠拢;国债的发行应依据社会资金的周转情况和财政资金的使用需要,预先制定一个较规则的发行时间表,形成一个比较均衡的国债供给态势;优化国债结构,提高使用效益,合理控制国债规模等等。

建立和发展我国国库综合管理系统是社会主义市场经济条件下需要着力解决的一个问题,也是本书研究所要致力达到的目标之一。由于历史和现实的多种原因,我国不仅在建立和发展国库综合管理系统的实践工作上相对滞后,而且相应的理论研究也比较缺乏,很难适应改革开放新形势的需要。当前,经济、财政、金融体制改革的深化给建立和发展国库综合管理系统工作带来了许多新情况、新问题,只有从理论上加以探索和概括,改变理论滞后的状况,才能推动实践工作不断前进。因此,本书致力于有关国库综合管理系统的理论研究,并在此基础上,提出了关于现代国库综合管理系统的具体框架和实质内容。我们认为,国库综合管理系统是实现国库财政管理职能的关键环节。国库综合管理系统的基本框架主要由档案管理、指标管理和分析预测三个子系统所组成。其中档案管理系统是整个系统的基础,尤其是该系统所包括的财政收入原始数据是我们分析研究的基础;指标管理系统主要是确定研究对象,即将原始数据加工成系统的信息指标;分析预测系统则利用上述指标,将适用的经济学方法引入系统软件中进行定量和定性分析,为财政收支和宏观管理提供决策支持。

现代信息技术,尤其是计算机网络技术与国库综合管理系统的运作效率直接相关。为此,我们还就网络在国库综合管理系统中的应用进行了研究,提出有关国库业务处理系统和综合信息系统的设计框架,并就信息系统及网络安全管理进行了阐述。

3. 在国库管理运作的国际比较部分,我们选取了法国、巴西、美国、英国和日本等国的国库管理作为考察的对象,详细阐述了它们各

自的国库管理体制和运作机制,通过比较研究,剖析了其内在的管理理念和值得借鉴的经验,并探讨了其对我国国库管理改革的启示与借鉴意义。值得一提的是,选择这些国家是颇费心思的。从国家的发展状况来看,它们之中不仅有发达国家,也有发展中国家;从地理分布上看,有欧亚大陆的成员,也有南北美洲的代表;从经济发展的多极来看,既有欧盟的英法,更有太平洋区域的美日;从所属的经济组织来看,有 OECD(经济合作与发展组织)的成员,也有非 OECD 的成员。可以说,这些国家的国库管理运作情况基本上代表了目前世界各国国库管理和运作的基本趋势和发展方向。通过比较研究,我们发现在有关国库的职能、管理模式及其管理理念三方面,五国有着相同或相近的地方,而这些也正是我们学习和借鉴的精髓。国库的职能问题涉及国家金库的定位,不同的理解和观念会直接影响国库管理系统的构建及其运作效率。而国库职能问题又是属于历史的范畴,是随经济的发展和宏观经济管理的需要而不断发展变化的:从传统的作为国家预算出纳者角色,到通常的作为政府现金和财务管理者角色,发展到现在的正在成为不断加强的宏观财政管理者角色。由此可见,在市场经济高度发达的今天,国库职能已经实现了历史性的飞跃。

政府支付集中化和单一账户系统是五国在国库管理模式上的共同特点。国库单一账户集中所有的财政资金,扩大了预算控制的范围;而集中化支付模式通过对国库资金实际支出的控制实现了对预算资金的全面而严格的管理,从而有力地保证了国库财政管理职能的贯彻执行。由此可见,集中化的政府支出模式以及国库单一账户系统是国库财政管理职能得以顺利实现并得到不断强化的制度保证。

完善的制度应该具有系统控制、市场评价和激励监督的功能。其中系统控制功能是首要的,因为市场评价的核心在于公正地评价当事人的责、权、利的执行和获得情况;建立在市场评价基础上的激励监督维护了制度的严肃性和一贯性;而系统控制功能则由于确定了制度内容的合理性、程序的有效性和系统的可控性,成为市场评价

和激励监督的基础和前提。通过对各国国库管理体制及其运作情况的考察分析,我们不难发现,注重系统控制,强化责任机制,是市场经济国家在国库管理过程中所追求的管理理念,也是国库管理有序运行的根本保障。

上述各国国库的管理措施及其管理理念对我国国库管理改革的启示是深刻的。我们认为,国库财政管理职能是现代国库在市场经济条件下职能的深化和必然的趋势。国库财政管理职能的转变并不是一件轻而易举的事,它涉及到多方面的问题:首先是思想观念的更新和转变,其次是制度的完善和规范。结合我国国库改革的现实,我们应着重从三个方面入手:制定或修改相应的法律法规,赋予我国国库财政管理的职能;树立系统控制的观念,构建适合我国国情的现代国库管理系统;完善责任机制,刚化执法监督,确保我国现代国库职能的有效发挥。

本书研究方法的特点:①主要是从规范分析和实证分析相结合的角度,对国库制度、国库管理与运作的基本理论和运行机制进行研究;②比较全面、系统地对国家金库的管理和运作进行了国际的比较研究,阐明它们在经济发展中的共同规律和管理理念;③贯彻理论联系实际的原则,加强目的性,立足本国,放眼世界,作质、量统一,纵、横结合的比较,既重视应用性,也注重理论性,从而增强本书研究成果的生命力。

本书在理论方面的突破及其应用价值为:(1)通过深入系统地对国库制度进行研究,明确提出了现代国库职能,首次对国库职能的发展变化作了深刻论述,指出在市场经济条件下,国库执行着财政管理的职能。在此基础上,提出了全新的国家金库概念,并对国库管理的目标进行全新的界定,运用公共财政和现代科学管理理论揭示了国库管理的原则。所有这些都将成为一个全新的国库管理理论分析框架的建立奠定坚实的基础。(2)在对国库管理进行深入研究的基础上,提出关于现代国库综合管理系统的具体框架和实质内容。这对于我国如何在社会主义市场经济条件下建立和完善国库管理体制与运作机制具有重大的理论意义和应用价值。(3)提出国库账户管理

和会计核算处于现代政府财务管理的中心,在国库管理中起着关键的作用。(4) 比较全面、系统地对国家金库的管理和运作进行了国际比较研究,阐明它们在经济发展中的共同规律和管理理念,提出我国国库管理改革方向。它对我国国库管理改革顺应世界潮流,符合国际规范,迎接 21 世纪的挑战具有十分重大的历史意义。

第1章 国库制度——历史考察与现代理论分析

1.1 国库制度的产生和演变

1.1.1 财政组织体系的形成与国家金库制度的产生

国家金库是伴随着国家、财政的产生而产生的。归根结底,它是社会生产力发展到一定历史阶段的产物。国家的产生和运转需要相应的财力支持,但国家本质上是一个上层建筑,本身不会生产物质资料,没有利润的来源。因此,国家就凭借其拥有的政治权力强制地参与社会产品的分配,以满足国家实现职能的需要。这样财政就产生了,同时就要有一个机构、一套办法、一套人员来管理国家征收的各种收入和支出后剩余的金、银、贵重品和实物等。这个机构就是国家金库的雏形。

我国国家金库最早萌芽于夏商周时期。据史料记载,大约公元前11世纪,西周继殷掌握了奴隶制国家政权,周设六官,即天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官。在六官中,天官、地官均有兼管财务的职责。天官中的财务官,按其职能没有专司会计之职的,有司会与司书,司会是一国的总会计,司书根据会计簿籍做出统计。专司府库之职者有大府、玉府、内府、外府,专司各种财物的出纳。国家的各项支出由天官所属的小宰中大夫掌管。国家的各项收入由天官下设的两个主管部门负责:一是财物保管部门,其中税收由地官大司徒掌管;二是农牧赋税管理部门,由地官大司徒所属廩人下大夫负责出纳保管。从国库的职能作用来看,上述则是我国有文字记载最早的金库雏形。可见,国家金库从奴隶社会就开始产生了。