

贺光明 著

经理国库制度的 演进及中国模式选择

JING LI GUO KU ZHI DU DE
YAN JIN JI ZHONG GUO MO SHI XUAN ZE

 中国金融出版社

经理国库制度的演进 及中国模式选择

贺光明 著



中国金融出版社

责任编辑：黄海清

责任校对：李俊英

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

经理国库制度的演进及中国模式选择 (Jingli Guoku Zhidu de Yanjin ji Zhongguo Moshi Xuanze) / 贺光明著. —北京: 中国金融出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4566 - 2

I. 经… II. 贺… 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 (2007) 第 188989 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 北京松源印务有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 7.375

字数 202 千

版次 2008 年 3 月第 1 版

印次 2008 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—2090

定价 21.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4566 - 2/F. 4126

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 言

在我国建立社会主义市场经济体制的进程中，金融、财政、税务改革方兴未艾，经理国库制度是这些改革的重要组成部分。国库是国家金库的简称，它是国家的库房。这个库房中存放的资金是属于全国人民的。一方面，国家通过这个工具源源不断地聚集着税款等资财；另一方面，为了维护经济和社会秩序，国家又涓涓不息地向其职能机构支付费用以及进行基础设施建设。因此，国库与税务、财政及中央银行之间存在紧密的联系，其互相制约的关系是税务征税、财政支付、国库存放和监督，国库与财政、税务共同担负国家预算资金的管理职能。我国经理国库制度是一种委托制，即国家委托人民银行代理国库业务，国家每一笔预算资金的收纳、留解以及支付都要通过国库办理。截至 2006 年年末，我国国库管理的中央政府和地方政府的预算内资金和预算外资金以及国债资金总额已达到几十万亿元。如何将国家这笔巨额资金管理好、分配好、监督好，是摆在各级国库部门面前的一项重要任务。随着财政、税务以及金融体制改革的不断深化，作为它们三者之间联系纽带的国库制度改革显得日益迫切。长期以来，我国过多重视预算资金的征收和拨付，但疏于对这些资金的管理和运用。目前，经理国库制度仍然停留在计划经济的低效运行模式之下，不仅影响自身的发展，而且成为整个预算管理体制深化改革的瓶颈。多年来，经理国库制度一直是在金融、财政、税务新旧体制的剧烈摩擦和尖

锐对抗中生存和发展的，其本身滋生出许多问题，如代理中的高成本、机会主义、监守自盗、财政和税务部门合谋以及低效率等。虽然这些矛盾尚没有达到激化的程度，但它的负面作用至少阻碍或延缓了财政、税务以及金融体制改革的进程。这些问题如果不能有效地加以解决，既不利于推动经理国库自身业务的发展，也不利于配合财政、税务以及金融完成各项改革任务。

多年从事国库实务和研究工作的贺光明同志，本着理论紧密联系实际的精神，执著地选择了关于国库制度的课题，进行潜心研究。他在攻读博士学位时，以《经理国库制度的演进及中国模式选择》为题完成了学位论文，得到了校内外评审专家和答辩委员会的一致好评。毕业获得学位之后，他又利用工作之余，刻苦努力对学位论文进一步加工、修改和完善，现在以学术专著的形式正式出版发行了，可喜可贺！

该书以新制度经济学的视角对经理国库制度的演进及中国模式问题进行了比较系统、全面的探究。综观全书，有四个显著特点：

1. 选题前瞻，立论正确。如前所述，国库是国家金库，经理国库制度是金融、财税改革的重要内容，可目前其改革滞后、运行低效，成为整个预算体制深化改革的瓶颈。因此，作者这个选题的前瞻性和重要性是显然的。作者认为国库制度本质上是利益制度，是利益保障、维护与协调的制度；将其研究对象与内容纳入新制度经济学的分析框架内，综合运用新制度经济学、过渡经济学、产权理论、公共选择理论等。这种立论是完全正确和十分必要的。

2. 思路清晰，方法科学。该书对我国国库制度演进过

程中的利益冲突及其利益协调进行了系统的制度分析，思路清楚。具体采用了规范分析与实证分析相结合的方法：既有利益分析与制度分析的价值判断，即规范分析，又有对国库制度演进过程中的利益冲突及其出路的实证分析与必要的案例；定性分析与定量分析相结合的方法：书中的重要结论既有理论观点支撑，又有数据与图表支持；比较分析的方法：书中对国内与外国国库制度演进的不同方式，中国古代、近代、现代国库制度演进的方式都进行了比较分析。

3. 结构完整，内容丰富。该书共设九章，除导论和结语外，正文为七章，可分三个部分，一是理论篇（第二章），综述了制度、制度经济学及制度演进动因的主要观点，指明了国库制度的一般含义。二是分论篇（第三章至第六章），分别论述了中国与发达国家国库制度的演进轨迹，探寻了国库制度演进的内在动力、一般影响因素和中国国库制度演进的特殊影响因素，分析了目前中国国库制度存在的弊端及其原因。三是模式篇（第七章、第八章），包括构建中国国库制度新模式，并论证了国库制度新模式实现的可行性。该书内容丰富，资料翔实，图文并茂，前后呼应，浑然一体。该书附录中还收集了作者的硕士学位论文，即《中国国债兑付问题研究》，可作为整个国库制度研究的基础性阶段成果和有益的补充。

4. 虚实结合，富有新意。该书以作者长期从事国库工作及其经验体会作为实践背景，以国库制度与制度创新作为专门研究对象，做到了理论与实际的结合、逻辑与历史的结合。其新意和贡献在于：通过横向与纵向的对比，分析中外国库制度的特点、影响因素等，揭示了中国经理国

库制度的变动趋势及其特征；将制度变迁纳入经理国库制度演进分析框架，通过建立模型和实例验证，提出合理的政策建议；根据国库制度的演进规律，提出了我国经理国库制度的新模式，即成立国库银行，专门办理与政府有关的金融业务，建立与之相配套的管理制度，开展国库资金的市场化运作，并指明新模式的合理性；通过分析我国国库制度改革的各种推动力量及其作用，指明了国库制度改革实现的可行性。

综上所述，该书是专门研究经理国库制度的具有开拓性的力作，其学术价值和实用价值都是明显的和值得肯定的。我相信，该书将是国库、财政、税务部门的同志们推进预算管理体制改革的和国库管理体制改革的富有实用价值的读物，同时也将是科研、教学单位的同志和财经专业大学生、研究生认识与研究国库现实问题十分有益的参考书。总之，该书是一本合乎改革与工作现实需要的读物，将有助于推动现实国库制度的创新和变革。

诚然，国库制度作为在我国长期存在的一种制度，在未来的变革中需要逐步完善，其理论表述和条理化认识不可能一下达到成熟的形式。该书中有些认识和表述还值得进一步推敲和完善，但瑕不掩瑜。我衷心地期盼该书问世后将引出相关的更多的改革探索，祝愿作者今后取得新的创新性成果。

西安交通大学经济与金融学院教授、博士生导师

文启湘 谨序

2007年7月30日于西安

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景和意义	1
第二节 研究思路和方法	3
第三节 主要内容和结构	4
第四节 主要创新点	7
第二章 相关理论综述	9
第一节 制度	9
第二节 制度演进的动因与一般过程	17
第三节 经理国库制度	18
第三章 中国国库制度的演进	22
第一节 中国国库制度的起源	22
第二节 古代中国的国库	23
第三节 近代中国的国库	39
第四节 中国经理国库制度演进的路径分析	45
第四章 外国国库制度演进的考察	51
第一节 美国的国库制度	51
第二节 澳大利亚的国库制度	54
第三节 日本的国库制度	60
第四节 英国的国库制度	66
第五节 法国的国库制度	69
第六节 发达国家经理国库制度演进的路径分析	73

第五章 经理国库制度演进的影响因素分析	75
第一节 国库制度演进的一般假设条件	75
第二节 国库制度演进的一般影响因素	77
第三节 中国国库制度演进的特殊影响因素	86
第四节 中国国库制度演进的方式——强制型	99
第六章 中国现行经理国库制度存在的弊端及其原因分析	101
第一节 现行经理国库制度的概况	101
第二节 现行经理国库制度的弊端分析	114
第七章 经理国库制度新模式的选择	126
第一节 成立国库银行的改革思路	127
第二节 建立与国库银行相配套的国库单一账户制度	134
第三节 国库资金进行市场化运作和管理	140
第四节 修订完善与国库银行相配套的国库条例和细则	143
第五节 国库制度新模式的成本—收益分析	145
第八章 国库制度新模式实现的可行性分析	149
第一节 中央政府在推动国库制度改革中的作用	150
第二节 地方政府在推动国库制度改革中的作用	154
第三节 人民银行在国库制度演进中的作用	160
第四节 财政在国库制度演进中的作用	164
第五节 税务部门在国库制度演进中的作用	167
第九章 结语	171
第一节 全文的基本结论	171
第二节 研究展望	172
附录：中国国债兑付问题研究	173
后记	226

第一章 导 论

第一节 研究背景和意义

国库是国家金库的简称，简单地说是国家的库房。这个库房存放的是全国人民的资金，即税收、行政性收费等。一方面，国家通过这个工具源源不断地聚集着税款等资财；另一方面，为了维护经济秩序和社会秩序，国家又涓涓不息地向其职能机构支付费用以及进行基础设施建设。国库与税务、财政及中央银行之间的关系十分密切：税务征税、财政支付、国库存放和监督，国库与财政、税务共同担负国家预算资金的管理职能。我国经理国库制度是一种委托制，即国家委托人民银行代理国库业务，国家每一笔预算资金的收纳、报解以及支付都要通过国库办理。截至 2006 年年末，我国国库管理的中央政府和地方政府的预算内资金和预算外资金以及国债资金总额已经达到几十万亿元。如何将国家这笔巨额资金管理好、分配好、监督好是摆在各级国库部门面前的一项重要任务。一种合理的国库制度安排，不仅能够保证国家预算资金安全、准确、及时、高效的运转，而且能够有效地配合财政、税务、金融体制改革的顺利实现。随着财政、税务以及金融体制改革的不断深化，作为它们三者之间联系纽带的国库制度改革显得日益迫切。长期以来，我国只重视预算资金的征收和拨付，但对如何管理好这些资金重视不够。经理国库制度一直停留在改革前的计划经济模式下低效运行，不仅影响自身的发展，而且成为整个预算管理体制深化改革的瓶颈，在一定程度上影响到整个预算管理体制的正常运行。多年来，经理国库制度一直是在以上三者新旧体制的剧烈摩擦和尖锐对抗的夹缝中生存和发展的，其本身存在许多问题，如：代理中的高成本、机会

主义、监守自盗、财政和税务部门合谋以及低效率等。虽然这些缺陷没有达到矛盾激化的程度，但它的负面作用至少阻止或延缓了财政、税务以及金融体制改革的进程。这些问题如果不能有效加以解决，既不利于推动经理国库自身业务的发展，也不利于更好地配合财政、税务以及金融完成各项改革任务。本书从新制度经济学的视角对经理国库制度安排演进进行分析，力求对经理国库的制度缺陷及行为取向进行一种全新的解释，并建立我国国库制度安排的新模式，对现行国库制度的低效率等问题有效地加以解决。

目前，我国国库研究情况主要包括以下几个方面：

一是从事国库工作和财政工作的人员对国库制度的研究。他们主要重视完成国家预算收入任务、加快国库资金周转速度以及如何有效使用国库资金等方面的研究，更多地考虑国库制度操作层面上的问题。如王敏的《国库集中收付制度研究》（2002），主要考察的是在国库资金拨付、使用、银行清算等过程中的直接控制，财政部门在中央银行设立一个统一的账户，减少拨款环节，直接将国库资金拨付到商品或劳务提供者的账户中去。

二是学者对国库制度的研究。他们侧重于对国债问题的研究，关注的是国债发行规模、发行机制、发行时间、利率以及国债资金对财政资金和信贷资金的影响，同时也更多地考虑财政制度和税收制度变迁的研究，涉及国库制度的内容很少。如胡书东的《经济发展中的中央与地方关系——中国财政制度变迁研究》（2001），主要考察的是如何划分中央政府与地方政府的财权的问题；又如余雁刚的《税收制度变迁研究》（2002），重点考察的是中国税收制度演进的情况。上述两位作者对与财政和税收密切相关的国库制度问题很少涉及，虽然有一些这方面的内容，也只是对如何协调和配合财税制度改革进行了简单的阐述。

目前，研究国库问题的实际工作人员和学者很少从理论的角度去研究，多数是停留在国库业务如何运作的层面上，认为只要调整现行的操作程序就能彻底解决这些问题。笔者认为仅从表面上来回答这些问题恐怕是不够的，还要从经理国库制度上寻找原因。改革开放以来，

试图通过建立自上而下的组织体系、增加人员以及设立地方国库等方式进行了适应性调整和改革,但收到的效果不太理想,只能起到暂时性的缓解作用,这更加证明了这种深层次探讨的重要性。

由上可见,研究国库至少具有三个方面的意义:一是通过新制度经济学理论来解释经理国库制度演进填补了一项空白。如何设计好一个国库制度框架,如何处理好中央政府、地方政府、人民银行、各级财政及税务部门之间的关系,如何解决好激励、约束、监督等问题,是中国国库制度改革必须解决的最为紧要的根本问题。其问题的实质就在于如何节约制度成本,这个问题解决了,中国国库制度就会走上一条交易成本低、运行机制健全、信息灵敏、国库业务扩展快的制度创新之路。二是国库是金融与财政之间的联系纽带,也是体现货币政策与财政政策配合的重要环节。研究清楚国库制度演进情况,努力发挥国库的作用,将货币政策与财政政策有效配合,对我国宏观经济调控决策有重要意义。三是能够为我国将来进行的国库改革决策起到一定的参考作用。

第二节 研究思路和方法

利益分析方法是马克思主义政治经济学和现代西方经济学的—个主要的基本分析工具。它包括人类行为分析、社会利益关系和利益格局分析、社会利益冲突分析等许多方面。本书将在遵循马克思主义及其政治经济学的基本立场、观点和方法的基础上,综合运用西方新制度经济学、过渡经济学以及产权理论、公共选择理论、博弈论、政府缺陷理论等有关分析方法和分析工具,对我国国库制度演进过程中的利益冲突及其利益协调进行系统的制度分析。从总体上看,其理论分析框架是政治经济学的分析框架(也涉及部分政治学及社会学的内容),而就其研究问题的对象和内容来看,则可纳入新制度经济学的分析框架内。具体来讲,本书采取了如下分析方法:

第一,规范分析与实证分析相结合的方法。利益分析和制度分析的起点就带有价值判断或规范分析的性质,所以是规范分析。同

时,对我国国库制度演进过程中的利益冲突及其规律与出路的分析必须是实证的,从而得出的结论是可检验的和有预见性的。在实证分析中,将以逻辑实证为主,对我国国库制度演进过程中利益冲突的状况或问题作出理论上和逻辑上的分析、解答和政策推论,并采取先分析、后归纳的惯常叙述方法,此外,还在适当的地方辅以必要的案例或经验数据进行经验实证分析。

第二,定性分析和定量分析相结合的方法。本书力图使其结论既有理论观点支撑,也有数据和图表支持,并使数量分析为理论观点或政策结论服务。需要指出的是,由于本书研究的重点不是国库业务核算操作等具体的微观问题,而是国库制度演进过程中利益冲突及其协调等抽象的微观问题,因此,相对而言,其定量分析要比研究具体问题少得多。

第三,比较分析的方法。本书对中国国库制度演进与发达国家国库制度演进的不同方式,中国古代、近代、现代的国库制度演进的方式等进行了比较分析。当然,无论是纵向比较分析还是横向比较分析,其最终目的不在于抽象研究而在于具体研究,即以史为鉴和以人为鉴,为解决现实问题提供参考。

第三节 主要内容和结构

一、本书的基本思想及其内在逻辑

1. 从整个人类社会国库制度演进的历史来看,利益冲突是导致国库制度演进的根本原因,而利益机制又是推动国库业务发展和国库制度进步的有力杠杆。因此,合理的国库制度安排既要保护经理国库业务自身利益需求的积极性,又要使涉及的各利益团体之间的利益冲突得到有效的协调与整合。

2. 由于假设国库制度演进中涉及的各利益团体存在自利本性、机会主义行为倾向以及有限理性、国库资财的稀缺性和有限性,各利益团体之间的利益冲突是必然的。合理的国库制度安排不是也不

可能消灭各利益团体对自身利益的追求,而是通过界定产权和职权、制定和实施一系列逐利的国库制度来规范、减少、消除机会主义行为和非生产性逐利活动,使各利益团体的自利活动以利他为前提和手段,直接有利于国库工作效率和社会总福利水平的提高,并最终使各利益团体的权利、收益与责任、社会收益对等。换言之,一个有效率的国库制度安排,必须通过一系列国库制度的设定、实施、完善和不断创新,使各利益团体以利他为前提而以自利为目的的行为得到充分激励,使逐利活动中的机会主义行为和道德风险能得到有效的规制,这样才会产生一个有利于国库业务发展的制度条件。我们进行国库制度创新或选择新国库制度的真正出发点和目的,就是要在充分利用利益杠杆的动力作用并消除导致社会福利损失的不正常的利益冲突的前提下,把一个更有效率的国库制度逐步建立和完善起来。

3. 通过分析表明,国库制度演进是因物质利益冲突而起,又因物质利益冲突而得到具体的历史的整合从而相对均衡的。这一过程永不停歇,它揭示了各团体之间利益冲突、国库制度创新和国库业务发展三者之间的辩证关系。各利益团体为了获得利益和需要的满足而进行国库制度创新,国库制度创新又会引起旧国库制度的既得利益者与新国库制度的需求者之间的利益冲突,最后按照有利于国库业务发展和多数利益团体利益的要求而产生了新的更有效率的国库制度供给。国库制度演进的过程就是国库制度在利益矛盾和利益冲突压迫下不断完善、替换和创新的过程,也是利益激励机制和利益约束机制不断完善、替换和创新的过程,从而也是国库业务发展和国库制度进步的过程。

4. 事实证明,由于现行国库制度存在实际问题,以及市场缺陷、产权虚位和法治不完善等问题的普遍存在,所以国库行为的低效率、国库资金安全难以得到保证、国库行为选择难以符合国家利益的情况不可避免。这就要求我们通过国库制度创新减少现有国库制度的束缚,尽快建立起完善配套和运转协调的社会主义市场经济的国库制度新模式。一方面,我们必须十分注意国库制度演进过程中各方

利益平衡与协调的问题，以保证国库制度顺利演进所需要的稳定的社会环境和广泛的技术支持；另一方面，要考虑国库制度演进必须符合国家的整体利益和长远利益。

5. 为有效缓解当前国库制度演进涉及的各利益团体之间的利益冲突，必须全面深化与之相关的配套改革。主要是完善国库制度的利益激励机制、监督机制、约束机制等，建立起以市场为基础、以契约（这里主要指国家金库条例和实施细则）为核心、以政府为主导和以法律为保障的国库制度。国库制度的本质实际上是利益制度，是利益保障、维护与协调的制度，国库制度演进的出发点是要改变原有无效率的国库制度安排体系，它的最终目的是要建立一个融利益激励与约束、利益增长与协调于一体的有效率的国库制度安排体系。尽管这条道路并不平坦，但它相对来讲却是可行的道路。

6. 我国经理国库制度之所以需要向成立国库银行、走专业化发展道路的方向演进，源于国库资财的有限与各项事业都要快速发展的强烈需求所蕴涵的利益冲突。我国国库制度新模式之所以可行，也是因为国库制度新模式的实施能够启动经理国库的利益激励等机制，从而使国库业务得到发展，并使国库制度创新的收益得到比较广泛的社会分享。我国国库制度演进过程中仍然存在许多无序的不必要的利益冲突，它预示着国库制度进一步创新的必要性。

二、结构安排

本书的第一章是导论部分，介绍了本书研究的背景、现实意义、研究方法、结构和内容以及主要创新点。第二章为理论篇，综述了制度、制度经济学以及制度演进的动因的主要观点，明确了国库制度的一般含义。第三章至第六章为分论部分，分别论述中国国库制度演进过程、发达国家国库制度演进过程，以及国库制度演进的一般影响因素、中国国库制度演进的特殊影响因素，在此基础上全面分析了目前中国国库制度存在的主要问题。第七章试图建立中国国库制度新模式，即成立国库银行，建立健全与之相配套的管理制度，以解决国库制度低效率的问题。第八章证实了中国国库制度新模式

的可行性,运用博弈论的方法分析了国库制度演进过程中涉及的利益团体之间的利益和矛盾冲突,以及各利益团体从新国库制度中能够得到更多的利益。因此,他们便成为推动实现新国库制度的重要力量,使当前国库制度的不正常的或不必要的利益冲突得以正确的协调与整合,也使本书提出的新国库制度有可能变为现实,以突出本书的主旨并使总体结构更加完整。

第四节 主要创新点

就研究内容来看,本书拓宽了国库研究的领域,丰富了国库研究的对象。由于国库研究到目前为止还没有将其制度与制度创新作为专门研究对象,因而本书的尝试便具有开拓性的意义。

就理论基础来看,本书将会对国库与国库制度研究的深化起到积极的推动作用。既以中国经理国库制度演进的经验为主要理论基础,同时也重视其他发达国家国库制度演进的理论和经验;既以新制度经济学理论作为分析的基础,也注意其他经济学科的渗透和融合。多学科理论运用对国库制度演进的研究十分有利,对中国国库制度创新的研究也十分有利,因为二者本来就是紧密联系的。

就分析方法来看,本书力图实现各种方法的有机统一和相互补充。首先是实现静态分析和动态分析的统一。经理国库制度既是一个动态范畴,又是一个静态范畴,而一种经理国库制度一经确立则类似一个比较静态范畴,一种经理国库制度向另一种制度演进的过程又是动态的,所以,经理国库制度演进的研究也必然要求动态分析与静态分析的有机结合。其次是实现宏观分析与微观分析的有机统一。这是因为国库的资财既涉及宏观投资决策与宏观投资总量等内容,同时也包含国库本身这一微观主体的决策与资财管理等活动。当然,由于受笔者的研究方向与本书的研究主旨所限,在实现宏观分析与微观分析有机统一的基础上,更加侧重于微观分析。最后是要实现逻辑方法和历史方法的统一。在马克思主义的经济学研究中,逻辑方法与历史方法是一致的。本书在研究过程中,既重视对我国

经理国库制度演进的回顾和总结，也重视对经理国库制度创新在理论上进行剖析和推理。

具体地讲，本书有下面四个方面的创新：

1. 通过横向与纵向的对比研究、分析中外经理国库制度的特点、影响因素、演进趋势，揭示中国经理国库制度的变动趋势及其特征，对于国库理论的推进和制定实际经济政策具有重要作用。

2. 将制度变迁纳入经理国库制度演进分析框架中来。对一般国库制度和有自身特点的中国国库制度建立模型并给出实例验证，以提高经济解释力，提供合理的政策建议。

3. 根据国库制度的演进规律，提出我国经理国库制度应该选择的新模式——成立国库银行，专门经办与政府有关的金融业务，并实行国库业务专业化管理；建立与国库银行相配套的国库单一账户制度，对国库资金进行市场化运作和管理，对现行的有关国库业务方面的契约进行修改和完善，全面分析其合理性。

4. 用博弈论分析我国国库制度改革的推动力量，从各有关集团的利益得失情况出发，找出愿意推动国库制度演进的集团，以此指明国库制度改革实现的可行性。