



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

国库改革与政府现金管理

王雍君 著



中国财政经济出版社

财政干部教育培训教材

国库改革与政府 现金管理

王雍君 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国库改革与政府现金管理/王雍君著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.3

财政干部教育培训教材

ISBN 7-5005-8905-0

I. 国… II. 王… III. ①国库-财政制度-经济体制改革-中国-技术培训-教材②国家机构-现金管理-中国-技术培训-教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 004075 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 11.25 印张 283 000 字

2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 060 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-8905-0/F·7749

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第四届财政部教材编审委员会

主任委员：廖晓军

副主任委员：王建国

委 员：王 军 王保安 杨 敏 朱振民
张弘力 张 通 翟 钢 李林池
张少春 虞列贵 丁学东 路和平
贾 湛 徐放鸣 赵晓宇 刘玉廷
申书海 耿 虹 赵鸣骥 俞二牛
李 赤 詹静涛 贾 康

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

前 言

目前，国内财政界非常需要一本关于国库改革和政府现金管理的、具有专业水准的著作。

首先，是因为国库改革与政府现金管理问题的固有重要性。为确保有效监控预算执行过程，妥善管理政府财务资源，提供能够满足管理者和决策者所需要的预算和财务报告，每个国家都需要建立一个功能强大的政府国库系统，它构成公共财政管理系统的核心。构造以政府财政部门为主导的集中性国库体系，已成为我国公共财政管理改革中最核心而又难度最大的一项改革。20世纪90年代中期以来，中央和地方政府的许多财政改革措施都直接或间接地指向国库方面。财政部和中国人民银行于2001年3月16日发布的《财政国库管理制度改革试点方案》，标志着构造新型国库体系这项浩大的系统工程正式启动。可以预料，将传统国库体系改造为一个功能强大、以政府财政部门为中心的集中式国库体系，将使我国传统的公共财政管理的整体面貌发生极大改观，并为构造与市场经济体制相适应的公共财政管理框架铺平道路。

其次，国库与政府现金管理在国内财政理论与实践上依然是一个薄弱的领域。最近二十多年中，国内出版过许

多财政学教科书，但从理论和实务层面上系统阐述国库管理问题的著述甚为少见。许多高校（包括财经院校）虽然开设财政学课程和公共管理课程，但基本上也不讲述国库管理的内容。类似的问题在实践部门同样存在。现代财政管理越来越趋向专业化和技术化，彼此之间的关联（比如国库与会计）日益密切，站在某个特定的岗位上的预算与财政事务的管理者，比较熟悉的是“自己的”那摊子业务，但对这摊子业务在整个预算与财政管理链中处于什么样的位置，以及它与这一链条中的其他环节是如何相互影响的，很难有一个完全的了解。为打破这种局面，本书从公共财政管理的角度，以财政管理的各个领域彼此存在密切联系这一认知为出发点，向读者展示现代国库管理的丰富内涵。

再次，就中国国情而言，现代政府财政国库和现金管理无论在理论还是实务层面，都是一个新的而且存在不少误解的领域。《财政国库管理制度改革试点方案》（见附录1），是中国财政国库改革和政府现金管理的一个纲领性文件，它标志着我国在这方面的改革已经进入实质性操作阶段。但在观念和理论层面，我们对政府国库与现金管理的了解仍然非常有限，计划经济时代延续下来的一些过时的观念继续存在于许多人的头脑中。一个明显的例子是对“国库”的传统理解：把国库看做是“政府财政收支的出纳机关”。实质上，现代国库的功能几乎已经覆盖到政府财政管理的所有方面，包括控制预算执行过程、管理政府现金资源与政府债务、会计记录与报告等至关重要的管理

活动。本书就是从这一宽广的视野出发来讨论财政国库问题，这是此前国内所有相关的著作未能做到的。

最后，让读者了解发达国家的国库管理是撰写本书的第四个理由。本书在构思和撰写过程中，充分借鉴了发达国家在国库管理方面的实践经验。毫无疑问，预算与财政管理的许多方面必然带有自己的特色，而且也不需要接轨。但是，在一些基本的共性方面应尽可能与国际接轨，因为其背后反映的是带有普遍规律性的东西。就财政管理系统而言，这些基本共性包括：

- 确保每个时点上的现金余额既不太多（导致闲置），也不太少（导致拖欠）；
- 确保付款能够迅速及时地到达收款人手中；
- 确保对财政交易的实时监控与记录；
- 确保税款（和其他财政收入）以较低的成本及时入库。

每个国家都需要追求上述基本的管理目标，多数发达国家（主要是 OECD 国家）是通过建立强有力的政府国库系统来服务这些目标的。我国的实践表明，传统国库系统在促进这些功能性目标上不尽如人意。正因为如此，我们需要借鉴发达国家的经验，并与中国实践相结合。这就需要一本有用的教科书，使读者能够从中了解发达国家的国库管理系统的功能如何，它是如何运作的。

本书的一个特点是侧重对现代国库系统、对构成这一系统的诸要素间的逻辑联系，以及在我国构造新型国库系统的重要性、路径和需要的配套改革的描述。虽然细节对

于从事国库业务操作的人员非常重要，但本书并不特别强调细节。当然在许多重要方面，细心的读者会发现本书对细节的描述也是相当清晰的。本书的宏观结构安排如下：共分十章，第一至五章的内容侧重讨论国库系统的功能、结构及其运作机制，第六至十章主要讨论我国传统国库体系的弱点以及改革问题。

写作本书的难度超出了想象。现在想来这一点也不奇怪，因为从某种意义上讲，国库功能其实就是公共财政管理功能的浓缩，它涉及预算执行与实施、政府财务资源管理、政府会计与报告、政府财政分类、财政财务管理信息系统的开发与维护、政府的银行账户管理以及公共财政管理的其他方面，涉及预算执行过程中包括核心部门、银行和支出机构在内的范围广泛的参与者，还涉及诸如现金管理、国库单一账户、国库总分类账户、财政交易、支出周期、预算营运等在内的一系列专业术语，涉及中国与发达国家国库体系的差异与比较，以及中国国库管理改革的战略设计。所有这些方面都要在一本不算太长的书中表述清楚并不是一件容易的事情，笔者只是在这方面做了最大的努力，但效果如何还要由读者去评述。对那些提供任何有关本书的建设性意见和建议的读者，笔者都会致以深深的谢意。

还应特别提及的是中国社会科学院财政与贸易研究所的高培勇教授、财政部财政科学研究所的苏明与刘尚希教授，他们对本书提出了宝贵意见，在此一并致谢。

作 者

2005年9月修改于北京上河村

目 录

第一章 现代国库职能与近期国库改革	(1)
第一节 国库职能的演变.....	(1)
第二节 预算执行控制与财务管理.....	(4)
第三节 现金管理.....	(12)
第四节 国库的其他职能.....	(20)
第五节 我国近期国库改革.....	(27)
第二章 国库模式的比较	(34)
第一节 国库模式诸要素.....	(34)
第二节 几种主要的国库模式.....	(39)
第三节 我国与 OECD 国家国库模式的比较.....	(41)
第四节 《试点方案》与新的国库模式.....	(49)
第五节 国库模式的组织方面.....	(62)
第三章 国库运作流程	(72)
第一节 我国传统国库模式的运作流程.....	(72)
第二节 《试点方案》中的国库运作流程.....	(77)
第三节 OECD 国家国库运作的一般流程.....	(79)
第四节 国库单一账户体系与国库运作.....	(84)
第五节 GFMIS 与技术支持.....	(93)
第四章 国库会计与报告	(98)
第一节 国库会计的功能与结构.....	(98)
第二节 国库总分类账户系统.....	(104)

第三节	记录与监督承诺·····	(112)
第四节	会计基础与交易的确认·····	(120)
第五章	国库运作的支持系统·····	(127)
第一节	国库运作与财政分类系统·····	(127)
第二节	国库运作与政府财政管理信息系统·····	(133)
第三节	与国库运作相关的法律框架·····	(143)
第六章	新型国库体系的构造与财政管理改革·····	(149)
第一节	国库改革与公共财政管理改革的关系·····	(149)
第二节	我国传统国库体系的弱点·····	(156)
第三节	以财政国库为重心构造公共财政管理框架·····	(162)
第四节	构造新型国库体系的关键方面·····	(172)
第七章	转向集中性的国库体系·····	(180)
第一节	核心功能的集中化·····	(180)
第二节	国库集中化的组织方面·····	(184)
第三节	集中化的风险与防范·····	(188)
第八章	开发现金管理系统·····	(203)
第一节	公共部门现金管理的兴起·····	(203)
第二节	现金管理系统的最优集中程度·····	(210)
第三节	现金管理系统诸要素·····	(213)
第九章	以财政国库会计为重心构造政府会计·····	(220)
第一节	现行政府会计体系的弱点·····	(220)
第二节	需要有能力全程式集中记录与监控交易的政府 会计·····	(229)
第三节	与政府会计改革相关的配套措施·····	(237)
第十章	构造新型国库体系需要的配套改革·····	(244)
第一节	预算分类·····	(244)
第二节	国库与银行部门的关系·····	(247)
第三节	开发政府财务管理信息系统·····	(252)

- 附录 1 《财政国库管理制度改革试点方案》
(2001 年 3 月 16 日 财库 [2001] 24 号) … (259)
- 附录 2 《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》
(2001 年 7 月 27 日 财库 [2001] 54 号) … (267)
- 附录 3 《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》
的补充规定
(2002 年 6 月 6 日 财库 [2002] 39 号) …… (275)
- 附录 4 《中央单位财政国库管理制度改革试点资金银行
支付清算办法》
(2002 年 7 月 16 日 银发 [2002] 216 号) …… (277)
- 附录 5 《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付
管理办法》
(2002 年 5 月 22 日 财库 [2002] 28 号) … (291)
- 附录 6 《国库存款计付利息管理暂行办法》
(2002 年 12 月 12 日 财库 [2002] 62 号) …… (314)
- 附录 7 《财政国库管理制度改革试点年终预算结余资金
管理暂行规定》
(2003 年 12 月 29 日 财库 [2003] 125 号) …… (317)
- 附录 8 财政部关于深化地方财政国库管理制度改革有关
问题的意见
(2003 年 7 月 28 日 财库 [2003] 68 号) … (322)
- 附录 9 财政部关于中央预算单位财政授权支付业务的补
充通知
(2004 年 11 月 27 日 财库 [2004] 178 号) …… (325)
- 附录 10 财政部 中国人民银行关于执行《中央预算单位
银行账户管理暂行办法》的补充通知
(2004 年 1 月 12 日 财库 [2004] 1 号) … (328)
- 附录 11 财政国库管理制度改革单位年终结余资金账务处

理暂行规定	
(2004 年 12 月 30 日 财库 [2004] 190 号) ...	(333)
附录 12 财政部 中国人民银行关于调整国库集中支付有	
关支付凭证和报表格式的通知	
(2004 年 12 月 7 日 财库 [2004] 180 号)	(337)
专业术语中英文对照	(341)
主要参考文献	(343)

第一章 现代国库职能与 近期国库改革

各国普遍设立有国库机构以帮助政府实现公共财政管理职能。国库职能因国家而异，但一般地讲，在有效地监控预算执行过程和妥善管理政府财务资源过程中，现代国库发挥着关键性作用。本章旨在阐明国库体系在现代公共财政管理中的作用，重点集中在以下几个方面：

- 国库的含义与职能演变；
- 对支出周期各阶段的监控；
- 国库在财政管理中的作用。

第一节 国库职能的演变

一、定义国库

在我国，人们长期习惯于把国库理解为政府财政收支的“出纳机关”，这种理解过于狭窄，没有准确地表述出国库的广泛职能。实际上，现代意义上的“国库”这一术语代表的是一系列公共财政管理职能的集合，主要是指财政部门代表政府控制预算执行，以及管理政府资产、负债和现金。现代国库的职能已经扩展到政府财政管理的各个方面，包括一切现金及贵重物品的收支出纳事宜；国库

制度是政府管理库款收支与调度、保管贵重财物及有关财产与各项重要文件的制度。^① 易言之，现代国库的基本职能是管理职能。国库管理水平的高低，在很高程度上决定了政府公共财政的管理绩效。一般地讲，衡量国库管理水平的关键是国库现金和债务管理的效率，以及能否及时准确地提供完整的财务报告，它们构成了公共财政管理的关键因素。

概括地讲，“国库”一词有两种不同但却相关的含义：（1）作为财政部门的同义词；（2）负责保管与管理政府资产与负债的专门系统。在前一种意义上，国库职能覆盖了财政管理职能的所有方面。多数国家的这些职能由不同的核心部门行使，而国库在其中扮演了一个关键性角色。这些国家普遍设有专门的机构，通常称为“国库”，英国和新西兰的主要财政管理机构就是如此。在美国，预算执行控制由预算管理办公室（OMB）负责，具体会计处理由各部门负责；在英国和新西兰，这些职能由一个负责政府财政管理的较大组织中的专门部门执行。在德国，负责国库职能的是财政部下属的一些司局，主要是会计司。一般地讲，发达国家的国库履行了政府财政管理的广泛功能，包括编制和执行预算、政府转移支付、征收税款、国债发行以及制定财政政策，甚至还兼有商业银行的功能。因此，国库机构还扮演了一个重要的“管理者”角色，这一角色是在其最初的保管与办理付款职能的基础上扩展而来的。

与发达国家相比，经济转轨国家的国库机构与职能有相当大的差异，尤其是大多数会计和付款业务由国家银行负责。但是，从20世纪90年代以来，经济转轨国家已经开始在经济合作与发展组织（OECD）国家经验的基础上，逐步改革其传统的国库体制，国库组织机构及其职能逐步与这些国家趋同。

^① 徐仁辉：《公共财务管理——公共预算与财务行政》，（台湾）智胜文化事业有限公司2000年版，第294页。

二、从储藏职能到管理职能

“国库”（treasury）的本意为储存和保管黄金等贵重财物之场所，但现代意义上的国库职能已经延伸到财政管理的各个方面，这是在国库传统的保管职能的基础上发展起来的。随着政府职能与公共财政规模的扩大，国库的职能已经逐步扩展到负责公共部门的现金与债务管理，以及对宏观经济的财政调控。因此，虽然现代国库仍然履行着保管职能，但更为核心的是其财政管理职能，这一职能通常是以国库为中心、由包括中央银行在内的相关职能部门共同完成的。从组织机构的角度看，国库依其历史发展大体上有三种模式：^①

1. 独立国库制：由政府设立专门机构直接办理现金出纳及管理事务。采用这一体制的国家现已不多见。

2. 银行代理制：政府委托银行执行现金出纳与保管事务，对银行提供的金融服务支付费用。银行只负责保管，不得运用库款。多数国家采用这一体制。

3. 银行存款制：国库现金出纳与保管统一由银行经理，银行所收到的现金作为存款处理，与收到的其他存款并无二致，同样可作为营运资金之用。日本从1922年至今，采用的是第三种模式。

应当指出的是：即便采用同一模式的国家，彼此也可能存在很大差异。发达国家采用的是银行代理制，与我国传统上采用的银行代理制模式存在相当大的区别：前者的重心在政府，后者的重心在银行。在发达国家的银行代理制模式下，政府核心部门而非代理银行负责监控政府现金流动、现金余额以及财政交易，从而掌握了财政监督和会计控制的主导权。我国自建国以来一直实行业务工作垂

^① 徐仁辉：《公共财务管理——公共预算与财务行政》，（台湾）智胜文化事业有限公司2000年版，第295页。