

Economics

Selections

经济活页文选

培训版

财政部干部教育中心 组编

现代财政国库管理制度 理论与实践

中国财政经济出版社

2005.9
总第29期

中国财政经济出版社出版

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

(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

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 1.375 印张 29 600 字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月涿州第 1 次印刷

定价: 3.50 元

45005·0248

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《经济活页文选(培训版)》

2005 年第 9 期(总第 29 期)

目

录

现代财政国库管理制度理论与实践……………詹静涛 (3)

从 2001 年开始,中央和地方政府大力推进财政国库管理制度改革,至 2005 年 11 月,中央级所有预算部门,地方所有省、自治区、直辖市和计划单列市,实施了国库集中支付改革,基本实现了国务院确定的全面推行财政国库管理制度改革的目标。

GDP 核算与宏观经济形势……………彭志龙 (34)

随着社会主义市场经济体制的逐步建立,GDP 逐渐被我国管理层和经济理论界所接受,与此同时,国际上原来实行 MPS 的前苏联及东欧国家在解体后也转向 SNA,国民收入已失去国际比较的意义。到目前为止,我国国家和省一级都建立了年度和季度 GDP 核算制度,并且对建国以来的 GDP 数据进行了补充计算。

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 军 王建国

委	员：	张 通	王保安	杨 敏	朱振民
		王 伟	张弘力	詹静涛	翟 钢
		李林池	李 萍	虞列贵	丁学东
		路和平	贾 湛	赵晓宇	刘玉廷
		耿 虹	赵鸣骥	俞二牛	贾 康
		李 赤	刘祝余	贾 杰	罗志荣

主 编：王建国

副主编：贾 杰 李 赤 贾荣鄂

编 委：穆赛男 刘 晨 张晓智

屈福堂 毛文勇 郭 利

编辑部成员：郑宁军 洪 钢 王芝文

褚爱军 张若丹

编 辑：《经济活页文选》编辑部

出 版：中国财政经济出版社

总发行：新理财杂志社

编辑部地址：北京市海淀区阜成路甲 28 号新知大厦 909 室

邮 编：100036

电 话：(010)88190909 88190910

传 真：(010)88190947

E - mail：xlcc@xinlicai.com.cn

现代财政国库管理 制度理论与实践

——詹静涛

现代财政国库管理制度，是市场经济国家财政国库管理的基本制度，也是我国国库集中收付制度改革的目标取向。现代财政国库管理制度的主要内容就是建立以国库单一账户为基础，资金缴拨以国库集中收付为主要方式的财政资金管理制度。从2001年开始，中央和地方政府大力推进财政国库管理制度改革，至2005年11月，中央级所有预算部门、地方所有省、自治区、直辖市和计划单列市，实施了国库集中支付改革，基本实现了国务院确定的全面推行财政国库管理制度改革的目标。这项改革在实践上已取得显著的成效，但对财政国库管理制度的基本内涵、以什么作为理论基础，以及这些理论在我国财政国库管理实践中是如何应用的，我们还缺乏深入研究。因此，对财政国库管理制度改革作些理性思考，研究探讨改革理论与实践结合这个问题，对下一步继续深化和完善财政国库管理制度改革会有所裨益。

现代财政国库管理制度的主要内容

研究现代财政国库管理制度，首先要搞清楚什么是现代财政国库管理制度，其职能定位、主要内容和基本特征有哪些。

1. 现代财政国库的职能定位。目前国际上对国库职能的定位，一般采用国际货币基金组织（IMF）的定义，即国库不单是指国家金

3

ECONOMICS EDUCATION

国库不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算执行，保管政府资产和负债的一系列管理职能。

库。更重要的是指财政代表政府控制预算执行，保管政府资产和负债的一系列管理职能。国际货币基金组织的这一定义，从本质上将现代财政国库管理制度与传统意义上的国库区别开来，赋予了现代国库管理更为丰富的内涵。主要体现在：第一，财政国库是财政部门受政府委托、代表政府履行职能的一种体现；第二，财政国库不是简单意义上的国库资金收支操作，而是一系列管理职能的集中体现；第三，财政国库重在控制预算执行，要保证财政资金收支严格按照部门预算规定执行；第四，财政部门要对政府资产和负债实施管理，要提高政府资产和负债的管理效率。财政国库职能定位的上述四方面内涵，代表着当前各国现代财政国库管理的发展方向，也是丰富与完善现代财政国库职能的基础。

2. 现代财政国库管理制度的主要内容。基于现代财政国库重在“管理”的职能定位，国际上又将现代财政国库管理制度称为“国库单一账户制度(TSA)”，美国称为“合并资金账户”制度。不管具体名称如何，从主要内容上看，现代财政国库管理制度是以国库单一账户为基础，资金缴拨以国库集中收付为主要方式的财政资金管理制度，主要包括国库集中收付制度、政府采购制度、国债与国库现金管理制度三个组成部分。

3. 现代财政国库管理制度的基本特征。对现代财政国库管理制度的基本特征，国际上基本形成了共识，这就是以国际货币基金组织为代表的标准，即：效益、透明、监控。

所谓效益，是指提高财政资金效益和运行效率。主要体现在三个方面：一是通过制度设计，简化资金收付流程，减少资金收付中间环节，提高财政资金入库效率和支付效率。二是通过高效管理国库现金流量，使国库资金保值增值，提高国库资金使用效益。三是通过国库资金调度与短期国债发行的有机结合，降低国债筹资成本，提高国债发行效益。传统体制下，我国对财政资金效益重视不

够，账户分散重复设置而且资金分散、层层支付，导致财政资金使用效益不高、运转效率低下。提出建立公共财政体制以来，特别是实行国库集中收付制度改革后，我们提升了效益的观念，重视资金的使用效益问题。一方面，通过国库集中收付，加快财政资金入库速度和支付效率，加速了资金周转，减少了资金在途时间，按照货币时间价值计算，相对提高了资金的使用效益；另一方面，计划通过实施国库现金管理，增加财政收益。

所谓透明，就是提高透明度，政府财政收支活动向纳税人、社会公众透明。政府是受全体纳税人委托管理政府资产和资源，因此政府有责任向纳税人披露履行受托责任情况，包括政府资产负债等财务状况，政府运营情况和宏观经济运行情况。就我国而言，重要的提高财政资金收支过程中的透明度，以促进政府公共服务的市场化发展，让每一笔钱都花在“阳光”下。目前主要强调两方面的透明：一是财政部门在预算执行上程序透明，预算指标的下达、用款计划和授权支付额度的审批下达以及用款申请的审核支付，不仅在制度上作出规定，而且在运作机制和技术手段上都必须按照规范的程序进行。二是预算部门及预算单位资金使用过程透明，财政部门通过信息系统掌握财政资金每一笔支付记录。此外，还应包括政府预算执行对社会公众的透明度，以增强社会公众对政府行为的监督。

所谓监控，是指对预算执行进行控制和监督。通过制度设计和利用现代信息网络系统，对所有财政资金的收付活动进行动态监控，对违规或不规范操作进行及时核查处理，强化预算执行，保证财政资金支付使用的安全性、规范性和有效性。我国实行国库集中收付制度后，建立了预算执行的动态监控系统，财政部门可以实时监控到财政资金的具体活动情况，每一笔资金活动的详细信息，如谁付款、从哪个账户付款、什么账号、哪个开户行、支付金额多

提高财政资金收支过程中的透明度，以促进政府公共服务的市场化发展，让每一笔钱都花在“阳光”下

大、用途如何、列支什么预算科目、收款人是谁、收款人银行、收款人账号、资金以什么方式支付、什么方式结算、什么时间结算等都在财政部门的视野之内。系统不仅能够实时提供上述信息,而且对违规或不规范活动进行预警,及时发现疑点和问题,重大问题立即核查,并能够在较短的时间内纠正或解决。

根据现代国库管理制度的基本特征,国际上衡量国库管理水平的指标主要有两个:一是国库现金与债务管理的效益,也就是说,是否能够根据宏观经济发展,有效配合财政政策实施,实现对国库现金与债务的高效管理;二是能否及时准确地提供完整的预算执行报告,为财政管理和宏观调控提供依据。这也是我国现代国库管理制度的目标取向。

现代财政国库管理制度的理论基础及其应用

建立现代财政国库管理制度,是财政管理制度的一次重大创新。研究这一制度创新的理论基础,有助于我们更好地理解现代财政国库管理制度,更好地推进改革工作。结合当代经济学的最新研究成果,建立现代财政国库管理制度主要有四大理论基础:一是公共财政理论;二是委托—代理理论与信息不对称理论;三是博弈理论;四是新制度经济学中的制度变迁理论。

以预算执行管理为核心的现代财政国库管理制度是构建公共财政管理框架的重要组成部分

1. 公共财政理论及其应用。公共财政理论是建立现代财政国库管理制度的基础性理论。公共财政理论的前提,是要明确界定政府与市场关系。也就是说,公共财政的第一层含义,是在明确政府与市场关系基础上界定财政职能,财政应该做什么、不应该做什么,要认识清楚。财政要有所为、有所不为,凡是市场机制能够有效解决的,财政就不能“越位”;对满足社会需要必须由政府提供的公共服务,财政就不能“缺位”。这是第一层面的问题,又称为功能型公

共财政。在此基础上，公共财政还有如何更好地实现这些职能的问题，这就是第二个层面的问题，即要用公共管理的办法管理财政，确保财政资金使用中的公开、透明，保证财政资金的高效使用。从这一层面上理解的公共财政，又称为管理型公共财政。一般来讲，预算资金分配属于功能型公共财政的范畴，预算执行属于管理型公共财政的范畴，预算执行管理基于预算资金分配又影响或反作用于预算资金分配。以预算执行管理为核心的现代财政国库管理制度是构建公共财政管理框架的重要组成部分。

近几年来，财政部将财政国库管理制度改革列为当前财政改革的重点工作之一，大力推进并取得明显成效。目前，尽管财政国库管理制度改革框架已基本确立，但距离理想目标还有相当大的差距，还需要通过深化改革进一步扩展、丰富、完善，以期在全国范围内建立健全以公共财政理论为指导，以国库单一账户为基础，以国库集中收付为财政资金缴拨主要形式的现代财政国库管理制度。

2. 委托—代理理论与信息不对称理论及其应用。现代财政国库管理改革，也是委托—代理理论以及信息不对称理论在经济活动实践中的新发展。经济学中，处于信息优势的一方称为代理人，处于信息劣势的一方称为委托人。根据经济学假设，委托人和代理人各自有其独立的经济利益。在经济活动中，委托人和代理人都以其自身利益最大化为目标。在信息对称下，即使委托人与代理人目标不一致，代理人行为仍会被觉察，不会造成道德风险，也不会出现逆向选择，不会产生目标背离；反之，当存在信息不对称时，就会产生道德风险，造成目标背离。为减少这种目标背离，一般采取以下方式解决：一是设计一种合理、科学的机制，使得代理人在实现自身利益最大化的同时，也实现委托人利益的最大化。为有效激励代理人，有必要实行激励与惩罚相结合的机制。二是建立公开、透明的信息公开与披露制度，尽可能减少委托方与代理人之间的信息不对称，减少双方间的利益背离。

根据委托—代理理论，财政国库部门代表政府履行受托责任，

主要实现三方面的功能：一是控制预算执行；二是高效管理国库现金和债务；三是全面、准确反馈政府收支信息。尽管当前中央和地方各级以控制预算执行、实行国库集中收付制度为重点，取得了很好的改革成效，发挥了财政国库在管理与控制预算执行中的功能和作用，但离财政国库上述职能定位，还存在一定差距。如政府资产和负债还没有得到高效的运作管理，政府收支信息还没有得到全面、准确反映，财政信息透明度不高以及预算单位用款计划编制过粗，财政国库没有实现严格意义上的预算控制，等等。这些问题的存在，很大程度是信息不对称造成的，需要待我们在今后工作中加强研究，进一步完善财政国库的管理职能，逐步建立和完善现代财政国库管理体系，促使财政资金收付方式更加规范，资金使用更加高效，预算执行更加透明，信息反馈更加快捷，财政监管更加有效。

3. 博弈理论及其应用。博弈论是研究决策主体（个人或单位）的行为发生直接相互作用时候的决策，以及这种决策的均衡问题的理论。也就是说，当一个主体的选择受到其他主体选择的影响，而且反过来影响到其他主体选择时的决策问题和均衡问题。所以，博弈论又可称为对策论。博弈理论在现实生活中广泛存在，国家与国家之间、中央政府与地方政府之间、企业与企业之间、乃至夫妻之间，都存在博弈关系。在财政预算执行管理方面，财政部门与预算单位之间也存在博弈关系。预算单位强调预算支出要满足实际需要，希望自由、灵活地使用预算经费；财政部门要求预算支出要符合规定，要按照批准的预算和相关制度规定支出预算经费，这就产生了相互博弈关系。博弈结果形成了新的财政资金运行机制；财政部门通过对用款计划和资金拨付的审核及监控，虽然增加了审核监控成本（包括时间），但保证了预算单位按预算和规定使用预算经费；预算单位按财政部门要求使用预算经费，虽然不能自由、灵活地支配预算资金，但可以方便、快捷地使用预算资金，满足工作需要。通过博弈实现双方利益的均衡，即实现所谓的“纳什均衡”。财政部门与预算单位不断的博弈过程，也就是矛盾不断产生又不断

解决的过程,推进了制度的创新和完善,最终实现双方利益的最大化。

4. 制度变迁理论及其应用。新制度经济学中的制度变迁理论,主要研究导致一项制度发生改变或创新的制度均衡原因以及变迁路径问题。制度变迁有强制性制度变迁和诱致性制度变迁两种。诱致性制度变迁指的是

我国推进财政国库管理制度改革,应该是强制性和诱致性制度变迁的有机结合

各主体响应因制度不均衡引致的获利机会而进行的自发变迁,强制性制度变迁指的是来自政府高层统一法令、强制要求而引起的制度变迁。诱致性制度变迁的动机源于主体间的一致同意原则和经济原则,是制度变迁中富有效率的方式之一,但通过这一制度变迁方式实现改革目标,则会耗时长,进展慢。强制性制度变迁,其优势在于能通过政府强制力、在最短时间内快速推进制度变迁,降低制度变迁成本。

我国推进财政国库管理制度改革,应该是强制性和诱致性制度变迁的有机结合。我国从中央到地方全面推进的现代财政国库管理制度改革,是在党中央、国务院统一领导下,自上而下大力推动的一项改革,属于强制性制度变迁的范畴。这一强制性制度变迁,主要有以下特点:一是高层重视。党中央、国务院高度重视财政国库管理制度改革工作。党中央将其作为加强党风廉政建设的、从源头上防范、治理腐败的重要方面,国务院将其作为建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制的重要措施,共同要求推动这项工作。这是全面推动这一强制性制度变迁的政治保障。二是要求明确。国务院批准的《财政国库管理制度改革试点方案》中明确要求“十五”期间要全面推行国库集中收付制度。2001年底至2005年,中央先后下发了十多个文件,对全面推进财政国库管理制度改革提出了明确的具体要求。2005年2月16日温总理在国务院第三次廉政工作会议上进一步提出,2005年要全面推行国库集中收付制度。来自高层领导明确、统一的政令要求,是顺利推进这一强制性制度变迁的原动力。三是行动迅速。从2001年改革试点开始,历经五年时

间,全国各地大力推进财政国库管理制度改革,形成了改革的不可逆转之势。目前,中央以及36个省市区都全面实施了改革,改革还进一步推进到200多个地市和500多个县。从上述情形来看,这项改革显现出强制性制度变迁的特点。

但另一方面,我们在推进强制性制度变迁过程中也实施了诱致性制度变迁。金人庆部长多次强调,国库集中支付改革不是财政部门革预算部门的命,夺预算部门的权,而是帮助预算部门规范管理。通过规范管理,会更有利于各项事业和工作发展。从主管部门来说,通过实施改革建立新的资金运行机制和信息反馈机制,简化了用款程序,有效地提高了主管部门财务管理水平。从基层预算单位来说,改革提高了财政资金运转效率,取消了资金拨付的中间环节,使财政资金由“中转”变为直达,方便了基层预算单位用款,因此也得到了他们的广泛支持和赞同。

国库集中收付制度的理论应用及实践

国库集中收付制度是市场经济国家普遍采用的国库管理制度,主要有三个基本特征:一是财政部门统一设立国库单一账户体系,预算单位不设立财政资金存款账户,所有财政资金收付活动都纳入国库单一账户体系管理。二是财政资金收付方式规范。税收和非税收入通过银行系统及财政入国库单一账户体系;财政资金支出由国库单一账户体系直接支付给商品和劳务供应者或用款单位;财政资金余额只保存在国库单一账户。三是实现财政收支实时动态监控。财政部门实时监控每一笔财政资金收入以及支出情况。国库单一账户体系的设立、国库集中收付运行机制的确立以及建立财政国库动态监控体系等,都积极应用了上述理论,取得了很好的改革成果。

1. 关于国库单一账户体系。根据委托—代理理论,财政部门接受政府委托,负责管理财政资金的收支活动,因此,所有财政资金的收支账户都应由财政部门负责统一管理。据此,我国国库集中收

付制度改革中规定,财政部门统一设立和管理国库单一账户体系,所有财政资金收支活动都纳入国库单一账户体系管理。

根据信息不对称理论,这一管理方式也最大限度地减少了财政部门与各预算单位间的信息不对称。改革前,预算单位分散开设银行账户,分头管理,资金收缴及使用均在各预算单位操作。由于财政部门与预算单位间存在重大的信息不对称,造成资金使用过程中挪用、管理不规范现象严重,财政资金使用效益低下。实行国库集中收付制度后,财政部门作为财政资金收支管理的代理人,直接负有管理各部门银行账户的职责和权力。在资金支付方面,财政部门为各预算单位设立授权支付零余额账户,账户管理权归属财政部门,代理银行根据协议每日对账户实行清算,保证财政资金支付按照规范化程序操作。在非税收入收缴方面,财政部门为各执收执罚单位设立财政汇缴专户,根据政府受托责任,该账户由代理银行根据财政部门要求每日清零,资金上交国库。上述根据委托—代理理论设立的国库单一账户体系,有效解决了改革前存在的预算单位挪用、占压资金等现象,提高了财政资金的收付效率。

2. 关于国库集中收付运行机制。财政国库管理制度改革是一项创新,改革不是财政部门集权,而是运用委托—代理理论及博弈理论,理顺财政部门、预算单位、代理银行等各方关系,创新国库集中收付运行机制,使得运行主体各司其职,各负

改革不是财政部门集权,而是运用委托—代理理论及博弈论,理顺财政部门、预算单位、代理银行等各方关系

其责,提高国库集中收付整体效率。这一运行机制,主要包括三方面内容:一是合理界定三部门职责。财政部门主要负责做好国库集中收付相关资金支付业务以及监督管理工作,代理银行负责做好国库集中收付资金的代理与清算业务。预算单位按照财政部门规定,负责报送用款计划和使用资金。二是实行激励与惩罚制度。为保证预算单位顺利适应改革,改革中确立了预算单位职能“三不变”原则,即不改变预算单位的预算执行主体地位,不改变预算单位的资

金使用权，不改变预算单位的财务管理权和会计核算权。“三不变”原则，实际上是对预算单位的一种制度激励。对预算单位、代理银行违反改革规定的，财政部门会采取适当的方式予以惩罚。财政部门、预算单位、代理银行在上述激励与惩罚制度约束下，最终形成合作博弈，共同推动国库集中收付制度改革的顺利进行。三是围绕“三个变化”，创新了资金运行机制。改革主要有一个方面变化：一是银行账户设置改变，通过建立国库单一账户体系，控制了库款资金流量；二是财政资金收支流程改变，通过改变资金缴拨方式，规范资金的收入收缴和支出支付活动；三是管理机制改变，由于账户体系和缴拨方式的改变，预算执行透明度大大提高，强化了财政部门 and 预算主管部门对预算单位的财务管理与监督监控。这“三个变化”构建起严密的、覆盖财政资金整个收支活动的预算执行运作机制，有效解决财政资金管理中的信息不对称、风险控制以及透明度等问题，实现财政资金的安全、规范和高效运行。

3. 关于财政国库动态监控。根据委托—代理理论和信息不对称理论，在政府受托管理财政资金过程中，如果存在信息不对称，行为各方就存在博弈可能，财政资金的安全运行就存在一定风险。为保证财政资金安全、高效运行，保证各方不偏离既定目标，有必要通过动态监控等手段，提高收支活动透明度，减少信息不对称。我国推进国库集中收付改革中，着力建立健全财政动态监控体系，较好地解决了改革前财政资金运行透明度不高的问题。一是强化了财政部门的受托责任。改革前，财政资金拨付给主管部门后，就脱离了财政部门监督，财政部门也很难控制资金运行过程中的各种风险，近年来“审计风暴”所反映的各部门出现的各类问题，也多是这方面存在风险，财政部门负有监管不力的责任。国库集中收付改革后，强化了财政部门对财政资金的受托管理责任，财政资金由财政部门直接支付到收款人及用款单位，或直接给各基层单位下达授权支付额度，财政部门的受托管理责任得以加强。二是实现了实时动态监控。传统财政收支管理方式下，资金坐收坐支、延滞入库以

至截留、挤占、挪用等问题频繁发生，难以根本杜绝，重要原因就是财政部门与预算单位存在信息不对称，预算单位利用信息不对称进行违规操作，谋求利益最大化，财政部门无法及时发现。改革后，财政部门建立动态监控系统，预算单位每一笔财政资金收支都实时处于财政部门监控下，有效遏制了预算单位因信息不对称导致的违法违规现象的发生。从中央级 2001 年至 2005 年集中支付监控情况看，违规金额比例逐年下降。

4. 关于信息生成机制 改革之前，财政资金大多以拨代支，缺乏来自预算单位的预算执行信息，有些预算执行信息来源于一级预算单位，而且是通过纸质报表报送。这样的传递方法，不仅信息来源粗略，信息延伸半径短，而且很难做到完整、及时。在这种管理方式下，财政部门难以掌握真实、全面、系统的信息，财政部门与预算单位信息严重不对称。改革之后，财政部门能够及时获取财政资金活动的详细信息，形成了新的信息生成机制。预算执行信息来源于基层预算单位的每一笔交易记录，通过信息网络，实时地传输给财政部门，预算执行信息的完整性、及时性大幅度提高，预算执行透明度明显增强，有效地促进了财政部门与预算单位之间的信息对称。这为财政运行管理和宏观经济调控提供了及时可靠的信息基础。

政府会计改革目标就是能够全面或比较全面地反映政府财务会计信息，增加财政透明度

当然，这些信息是在现行以收付实现制为基础的会计制度下产生的，还不能完整、客观地反映政府部门的财务状况。为了克服收付实现制会计制度的局限性，国际上开始研究政府会计改革问题，从 20 世纪 80 年代以来，陆续有近 20 个国家政府会计实行了不同程度地权责发生制改革，包括澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、英国、西班牙等。但是这些国家政府会计改革的方式、内容、程度及改革步骤不尽相同，大致可分为三种类型：第一种改革比较激进，如澳大利亚、新西兰，在政府会计和政府预算编制中采用了完全的权责发生制；第二种改革相对温和，如美国、西班牙、英国、加拿大

等,在不同范围采用不同程度的权责发生制;第三种只作修补性改进,即对原来的会计核算模式作了一些适应性调整或只在部分基层地方政府实行,如爱尔兰、波兰、德国等,这些国家观望气氛比较深厚,想先了解一下“水有多深”。但无论采用何种方式,政府会计改革目标比较明确,就是能够全面或比较全面地反映政府财务会计信息,增加财政透明度,更好地评价政府财政财务状况和运营情况,提高政府公共管理效率和效益,防范财政风险,增强政府宏观经济决策能力。

近年来,我国也在着手研究政府会计改革问题,从2003年11月开始启动政府会计改革前期研究工作,主要是通过举办政府会计国际研讨会和外国专家咨询交流会等方式,研究国际会计师联合会和主要市场经济国家的政府会计体系,了解国际有关组织倡导的政府会计准则。同时,有选择地对有关国家的政府会计管理与改革情况进行考察,比较深入地了解了这些国家政府会计管理与改革的基本情况,以及其对政府会计改革的看法、经验和应当重点解决的问题。下一步政府会计改革工作主要是:在前期研究的基础上,按照总体规划、先易后难、重点突破、逐步推进的原则,研究制定改革总体规划、改革方案及相关制度,条件成熟时逐步向前推进。政府会计改革涉及面广、政策性强、技术性要求高、实施难度大,必须深入研究,充分准备,才能确定具体改革方案。当前,主要做好各项改革前期准备工作,为将来实施政府会计改革打好基础。

政府采购制度的理论应用与实践

政府采购是市场经济条件下公共财政支出的一项管理制度,通过确立竞争、公开、公正、公平的支出使用规则,约束政府部门的采购行为,实现财政资金使用的规范性和有效性。

政府采购制度在国外已有200多年历史。政府采购制度最早形成于18世纪末的西方自由资本主义国家。其主要特点就是对政府采

购行为进行法制化管理，提高财政资金的使用效益。英国政府在1782年开始对政府采购的管理进行立法，美国政府在1796年就颁布了《联邦采购法》。经过长期的发展和完善，目前，国际上许多市场经济国家的政府采购制度已由单一的财政支出管理手段，演变成成为兼有财政支出管理和国家宏观调控双重功能的重要工具，是政府介入经济运行的最直接方式之一，在社会、政治、经济领域广泛发挥作用。许多国家和国际组织专家在谈到政府采购地位时，一致认为，政府采购是政府经济活动的中心，政府机构通过政府采购活动向社会提供交通运输、公共卫生、教育和国防等公共产品，并在社会经济发展及结构调整、国际贸易交流等方面发挥重要作用。当前，国际上政府采购制度改革方向是：对在完善的管理制度体系和运行机制的基础上，引入网络信息技术，建立和实行电子化政府采购制度，对外开放政府采购市场，提高国际竞争力，加强国家间的贸易交流。

我国的政府采购在相当长时间里实行自由分散采购，没有统一规范的制度要求。20世纪90年代，为适应建立社会主义市场经济体制的要求，在借鉴国外通行做法和制度规范的基础上，结合我国实际，开始研究制定政府采购政策和制度并逐步推行。1996年开始进行改革试点，2002年颁布了《中华人民共和国政府采购法》（2003年开始实施），标志我国的政府采购开始步入法制化管理轨道。政府采购规模由1998年的31亿元，发展到2004年的2000多亿元，每年财政资金节约率为10%左右，取得明显的成效。我国政府采购制度建设和采购活动都获得长足的发展。

只有纳入政府集中采购目录和集中采购目录以外但在采购限额标准之上的货物、工程和服务项目，才实行政府采购

1. 关于政府采购的范围和规模。

(1) 关于政府采购的范围。政府采购虽然在国际上广泛施行，但并没有规范统一的概念和范围。通行做法是，各个国家根据本国实际情况，以法律形式确立政府采购范围，并且根据政府职能的不断变化