

XIANDAI GUOKU LILUN YU SHIJIAN

现代国库理论与实践

(第二辑)

财政部国库司 编



经济科学出版社
Economic Science Press

现代国库理论与实践

(第二辑)

财政部国库司 编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代国库理论与实践 (第二辑) / 财政部国库司编.

—北京: 经济科学出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2432 - 3

I. ①现… II. ①财… III. ①国库工作 - 研究 - 中国
IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 218986 号

责任编辑: 王晓光

责任校对: 刘欣欣 郑淑艳

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

现代国库理论与实践

(第二辑)

财政部国库司 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 26.5 印张 550000 字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

印数: 00001—10000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2432 - 3 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编辑委员会主任：翟 钢

编辑委员会委员：周成跃

姚来英

朱建中

莘澍钧

吴天宏

刘仁民

刘崇斌

刘平治

王卫昆

陈 锋

王 瑛

赵文海

王纪成

王汉增

陈小平

车云明

沈梅红

祝轻舟

达 娃

刘怀明

娄 洪

胡双明

陈志德

赵立妙

叶和龙

鲁 玉

汤暑葵

朱大兴

索满囤

王富强

于学强

杨茂盛

于 宏

张镇岳

朱 斌

王文童

席鸿康

王先耕

李 棚

目 录

特 稿

推进国库集中收付制度改革 完善现代国库管理运行机制	
财政部副部长 王保安	3
继往开来 锐意创新 努力谱写政府采购事业新篇章	
财政部副部长 王保安	9
扎实细致做好“财政预决算”、“三公经费”和“行政经费公开”工作	
财政部副部长 王保安	13

工作论坛

抓住关键 抓紧落实 打好全面推进改革攻坚战	
财政部国库司司长 翟 钢	19
认真贯彻落实中央要求 积极推进部门决算公开	
财政部国库司司长 翟 钢	25
齐心协力 开创非税收入收缴管理工作新局面	
财政部国库司司长 翟 钢	31
积极构建规范、合理、高效的地方政府举债融资机制	
财政部国库司副司长 周成跃	35
把握关键 推进财政国库集中支付制度改革	
黑龙江省财政厅厅长 王庆江	39
做好预算执行工作 推进国库管理改革	
河北省财政厅副厅长 赵文海	41
总结成绩 把握机遇 不断开创财政国库工作新局面	
山东省财政厅巡视员 阮凤英	47
深化国库改革 打造阳光财政	
江西省财政厅副厅长 朱 斌	57

打好全面推进国库集中收付制度改革攻坚战

山西省财政厅副厅长 胡双明 59

提升江苏财政国库工作水平的几点思考

江苏省财政厅副厅长 王汉增 65

改革动态

完善国库单一账户体系 加强财政资金管理

福建省财政厅国库处 71

突出重点 开拓进取 深化县级国库集中支付制度改革

河南省财政厅国库处 75

内蒙古自治区财政国库管理制度改革情况的调研报告

内蒙古财政厅国库处、国库支付中心 79

西藏地县财政国库管理与改革状况及下一步工作思路

——基于对全区7个地市40个县的实地调研检查

西藏财政厅 达娃 蒋毅 巴桑卓嘎 达瓦顿珠 88

深化山东省国库集中支付制度改革

山东省财政厅 孟纪庚 陶 亮 96

深化国库集中支付制度改革 提高基层理财水平

山东省德州市财政局 宁津县财政局 101

交通运输部积极推进国库集中收付制度改革

交通运输部财务司 105

深化改革 创新机制 提高财政基本支出管理水平

——宁夏区本级基本支出管理情况

宁夏财政厅 宋海燕 108

新源县乡镇国库集中支付制度改革的做法与建议

新疆伊犁州新源县财政局国库科 张朝莉 112

甘肃省非税收入管理改革与实践

甘肃省财政厅 孔 斌 马 冬 114

北京市积极推进财税库银横向联网

北京市财政局国库处(国库支付中心) 120

深入推进政府非税收入管理改革

河南省财政厅非税收入管理局 123

不断深化非税收入收缴管理改革

安徽省财政厅非税收入管理局 131

全面实施公务卡结算制度	
云南省财政厅国库处·····	134
强化制度 夯实基础 全力做好动态监控工作	
广西财政厅国库支付局·····	135
加强财税库银横向联网系统应用 努力提升国库工作科学化水平	
江苏省徐州市财政局国库处·····	140
杭州市本级公务卡改革做法及成效	
杭州市财政局国库处·····	142
全力推动国库动态监控机制创新	
黑龙江省财政厅国库处·····	145
新疆巴州预算执行动态监控的实践探索	
新疆巴州财政局·····	147
加强总预算会计基础管理 构筑财政资金安全防线	
湖北省财政厅国库处 李 莉·····	150
全面清理整顿 建立财政专户规范管理长效机制	
河南省财政厅国库处·····	155
甘肃省综合财务报告试编综述	
甘肃省财政厅国库处·····	158
北京市加强决算数据分析利用现状与建议	
北京市财政局 苗海沫 张时飞 董 涛·····	162
积极开展部门决算真实性核查工作	
湖北省财政厅国库处 杨 皓·····	165
加强预算编制和预算执行管理的建议	
大连市财政局国库处 孙 毅·····	170
创新信息技术手段 引领管理水平提升	
江苏省南京市财政局国库处·····	172
规范地方债务管理 服务经济社会发展	
——2011 年深圳市地方政府自行发债试点工作纪实	
深圳市财政委员会国库处·····	175

理论研究

财政国库管理制度改革的理论思考与“十二五”时期的重大措施	
财政部国库司 翟 钢·····	183
我国建立地方政府债券市场研究	
财政部国库司 翟 钢 周成跃 韦士歌 李 凯·····	193

构建中国特色政府财务报告制度	
财政部国库司 姜 洪 李大伟 陈璐璐	200
我国财政国库现金管理的理论分析和发展思路	
财政部国库司 单大栋	208
论我国公共财政的民生属性	
四川省财政厅 王一宏 朱大兴	213
进一步完善国库集中支付制度的探讨	
北京市财政局国库处(国库支付中心) 王锦程 王 雷	221
市县国库集中支付制度改革研究	
山西省财政厅国库处	225
辽宁省完善政府非税收入收缴改革调研报告	
辽宁省财政厅国库处(国库收付中心)	231
构筑财政资金安全管理“防火墙”	
江西省财政厅 马祖赞 周县来	236
部门决算真实性管理的思考与研究	
天津市财政局国库处(国库支付中心)	241
广东省省级预算支出进度问题研究	
广东省财政厅国库处(国库支付局)	246
加快财政专项资金支出进度的思考	
青海省财政厅国库支付中心	252
论政府采购精细化管理	
湖北省财政厅政府采购管理处	256
福建省电子化政府采购的探索与实践	
福建省财政厅政府采购办公室	263
由预算执行分析和政府财务报表信息引发的思考	
重庆市财政局国库处 郭小萍 钟 珂 唐 语	268
推进地方财政国库现金管理的研究	
河北省财政厅国库支付局	271
河南省财政国库管理制度改革工作考评指标体系研究	
河南省财政厅国库处	277
基层财政国库干部队伍现状分析	
江西省财政厅国库处	283
进一步规范乡镇财政账户管理	
广东省佛山市顺德区财税局	285

国库文化

——《我与国库共成长》征文专题

忙碌是国库工作的印记

- 重庆市财政局 易 毅..... 291

财政瑰宝 国库奇葩

- 山西省晋城市沁水县财政局 原江宏..... 292

财政国库改革十年随想

- 山西省财政厅国库处 胡 波..... 293

我与国库改革同行

- 山西省长治市屯留县财政局 刘振国..... 295

与财政国库改革共成长

- 山西省运城市垣曲县财政局 王红娟..... 296

我与国库共成长

- 山西省长治市长子县财政局 高小路..... 298

我与数字国库

- 浙江省杭州市财政局 许国平..... 299

国库集中支付，我愿与你同行

- 浙江省绍兴市新昌县财政局 潘晓平..... 301

打造数字财政 全面推进财税库银横向联网

- 江西省财政厅国库处..... 302

我与国库共成长

- 江西省财政厅 叶 丹..... 304

我与国库一起走过的日子

- 广东省江门市鹤山市财政局 杨茂坚..... 305

我与国库共成长

- 广东省江门市新会区财政局 陈钰棠..... 307

点滴国库情

- 新疆阿克苏地区新和县财政局 李 仙..... 308

拜城·国库·我

- 新疆阿克苏地区拜城县财政局 魏亚琼..... 310

百折不挠国库人

- 新疆和田地区民丰县财政局 冯艳琴..... 312

做好财政国库工作的几点体会

- 安徽省财政厅国库处 杨 洋..... 314

国库文化
——史海撷英

秦汉国家财政仓廩库藏述要

厦门大学 陈明光 319

宋朝财政国库制度述略

山东大学 赵梦涵 陈 东 332

全国财政国库管理系统工作大事记
(2011 年 1 月—2012 年 5 月)

特稿

推进国库集中收付制度改革 完善现代国库管理运行机制

财政部副部长 王保安

2012 年是我国实施“十二五”规划承前启后的一年，也是财税体制改革十分关键的一年。全面推进国库集中收付制度改革，是党中央、国务院的一项战略部署，是“十二五”时期财税体制改革的重要内容。各级财政要进一步统一思想、提高认识，明确全面推进改革的目标和任务，坚定不移推进改革，坚持不懈完善运行机制。

一、深刻领会国库集中收付制度改革的本质内涵，进一步提高对改革重大意义的认识

21 世纪初启动实施的国库集中收付制度改革，是我国改革开放以来，继分税制改革之后，对预算管理制度进行的一次根本性重大变革，被称为一场“财政革命”。经过各方面 10 余年的努力，这项改革已经取得决定性进展和重大历史性成就，具有重要的政治和经济意义。国库集中收付制度已成为我国预算管理的基本制度。今后，全面推进完成改革，需要进一步统一思想，提高认识。

1. 全面推进国库集中收付制度改革是讲政治、讲大局、坚决贯彻落实党中央、国务院决定的必然要求。自国库集中收付制度改革实施以来，党中央、国务院对推进改革作出一系列部署。《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》把深化国库集中收付制度改革作为推进财政管理体制改革的的重要内容。国民经济和社会发展“十五”计划、“十一五”和“十二五”规划纲要均提出，要深化国库集中收付制度改革。温家宝同志在任上一届政府总理时就指出“使用政府财政资金，能够集中支付的都要实行国库集中支付，有效防止财政资金运用过程中‘跑、冒、滴、漏’”。在 2012 年召开的国务院第五次廉政工作会议上，温家宝总理再次提出“今年年底前县以上各级所有预算单位、有条件的乡级预算单位全部实行国库集中收付制度”。财政部党组认真贯彻落实党中央、国务院指示要求，采取有效措施，全面推进国库集中收付制度改革。各地财政部门一定要将思想和行动统一到党中央、国务院决定上来，切实增强政治意识、大局意识、责任意识，不折不扣地贯彻落实，坚决完成改革任务。

2. 全面推进国库集中收付制度改革是贯彻落实科学发展观的必然要求。科学发展观是我们党从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想，反映了当代世界最新发展理念。科学发展观的第一要义是发展。发展不仅要有经济的增长

速度和质量，体现软实力的管理制度创新也是发展的一项重要内涵。财政是国家宏观调控的重要手段，是政府工作的重要物质基础，是落实科学发展观的政策工具和财力保障。财政作用的发挥离不开先进的管理制度。我国的国库集中收付制度改革是财政管理的一项重大制度创新，既充分借鉴国际先进经验，又充分兼顾我国国情。国际货币基金组织（IMF）在一份报告中认为“毫无疑问，这项改革的真正意义在于加强对预算支出的总体控制，改进公共资源分配，减少浪费和预防腐败。改革的成功表明中国独立进行的国库改革设计具有国际先进水平”。我国的国库集中收付制度受到国际社会广泛关注。亚太经合组织（APEC）近期召开的几次国际会议，专门邀请中国财政部介绍国库制度改革情况。全面推进国库集中收付制度改革，是提升我国软实力的重要途径之一，对于促进经济社会全面、协调、可持续发展，具有重要而深远的意义。

3. 全面推进国库集中收付制度改革是有效落实国家宏观经济政策的必然要求。历史经验表明，及时、有效的宏观经济政策是我国经济保持长期稳定发展的重要保障。当前，我国经济运行基本面是好的，进一步发展具备不少有利条件。但也要充分认识到国内外经济形势更为复杂严峻，经济发展中不平衡、不协调、不可持续的矛盾和问题仍很突出，经济增长存在下行压力，经济结构调整任务艰巨，推动物价上涨的因素仍然较多，加快转变经济发展方式的要求更为紧迫。在这一背景下，需要继续发挥财政政策的支持作用。国库集中收付制度事关财政政策的效率和效果。财政收入及时收缴入库，是有效掌控财政资源，合理安排财政支出的基础；财政支出及时支付到位，是全面落实财政政策，实现政策目标的直接体现；及时、准确、完整的财政收付信息反馈，是国家制定宏观调控政策的重要参考依据。如果国库集中收付制度改革不到位，势必影响财政政策实施效果，影响保障民生资金的落实到位，影响财政宏观调控职能的有效发挥。

4. 全面推进国库集中收付制度改革是建立健全公共财政管理体系的必然要求。社会主义市场经济条件下，财政的本质属性是公共财政，为满足公共需要向社会提供公共产品。公共财政管理水平直接决定着公共产品提供过程的有效性。国库集中收付制度是公共财政管理体系的重要组成部分，规范、透明、高效既是国库集中收付制度的显著特征，也是公共财政管理应有之义。但目前一些地方改革不到位，国库集中收付制度没有全覆盖，资金运行方式不规范，直接影响公共财政管理体系的完整性和稳固性。一些市县实行的会计集中核算制度，将财政资金从国库划入核算中心实有资金账户，再对外支付，形成“第二国库”，既增加资金运行环节，降低资金运行效率，也易出现资金安全问题。一些地区非税收入缴库不及时，利用财政专户人为调节财政收入进度，造成财政收入信息失真。这些不规范的做法必须予以纠正，否则将令改革成果大打折扣，也阻碍公共财政管理体系的建立健全。

5. 全面推进国库集中收付制度改革是健全完善惩治和预防腐败体系的必然要求。反腐倡廉的关键在于抓源头、建机制。国库集中收付制度改革自推进伊始，就被党中

央、国务院赋予了源头治理腐败的重任，而且在实践中发挥了重要的作用。但目前有部分改革未到位的地区和单位，财政资金运行仍存在管理漏洞，财政资金安全案件时有发生；公务卡制度改革滞后，公务消费信息不透明，还存在奢侈浪费现象；动态监控机制不到位，违规支付行为得不到及时纠正等等。这些问题的存在从一个侧面反映了国库集中收付制度作用还没有充分发挥到位。继续深化改革已不仅是一项财政改革任务，也是一项加强反腐倡廉建设、回应人民群众期待、维护党的执政地位的政治任务。

6. 全面推进国库集中收付制度改革是加强财政信息公开工作的必然要求。财政信息公开是政府履行受托责任的重要体现。随着社会民主意识的增强，各方面对财政信息公开的时间和内容提出了更高的要求。从2011年开始全国人大要求财政部在报送当年预算的同时报送上年预算执行数据，在报送财政决算的同时报送部门决算；中央财政预算数、执行数和决算数经人大批准后要向社会公开，“三公经费”和部门预决算数据也要向社会公开。同时，积极推进地方预决算信息公开工作。国库集中收付制度是财政信息公开工作的重要基础，通过电子化的信息生成机制直接从预算执行生产系统提取信息，有效保证了财政收支信息反馈的及时性、真实性、准确性和完整性。但一些尚未实施国库集中收付制度的地方，仍采用传统财政资金收付信息采集方式，数据经基层单位人工编制、层层汇总上报，不仅时效性差，难以满足有关信息及时公开的管理要求，而且存在人为调整数据的问题，不能客观准确地反映年度预算执行情况。财政信息公开缺乏可靠的基础，不仅影响信息公开的进程，也影响政府的公信力。

各级财政部门要对照六个必然要求查找认识差距、工作差距，增强全面推进改革的政治责任感、历史使命感和工作紧迫感，提高全面推进改革的积极性、主动性和创造性，高举改革旗帜，把握改革方向，全面完成党中央、国务院交给我们的这一项重大任务。

二、明确全面推进国库集中收付制度改革的主要任务，不断完善现代国库管理运行机制

目前，国库集中收付制度改革已在中央各部门及所属基层预算单位和地方省、市两级实现基本覆盖，大部分县级和一部分乡级也实施了改革；公务卡制度和预算执行动态监控机制在中央和省两级基本建立，市、县两级进展势头良好。通过改革建立的现代国库管理运行机制，已得到广泛认同，显著提升了我国预算执行管理的效率、效益和透明度，也极大促进了财政管理整体水平的提升。但也要看到，全面推进改革还面临进展不平衡、措施不到位、方式不规范等问题，尤其是县乡两级改革明显滞后，大量财政资金从国库转拨到财政专户管理，很大程度上制约着现代国库管理运行机制的完善发展和新制度基础性作用的发挥。下一步推进改革的关键是按照《财政国库“十二五”规划》确定的目标要求，全面推进各项改革，打好改革的攻坚战，落实国

务院对国库集中收付制度改革的决策部署。

1. 大力推进国库集中支付制度改革。国库集中支付制度是现代国库管理运行机制的核心制度。这项制度彻底改变了传统财政资金支付管理模式, 财政支出实现了从“逐级转”到“直通车”的重大突破, 预算单位用款由多层级管理改变为扁平化管理, 资金支付效率显著提高, 资金安全得到切实保障。随着改革的逐步深入, 下一步工作重点要放到县乡两级改革。要采取各种有效措施, 确保 2012 年年底前将国库集中支付制度覆盖到县以上各级所有预算单位以及有条件的乡级预算单位。攻克县乡改革难点, 对加强“两基”建设及其他财政改革都将起到积极的促进作用。要将公共财政预算资金、政府性基金预算资金全部纳入国库集中支付范围, 编制国有资本经营预算的地方, 国有资本经营预算资金也要实行国库集中支付。

2. 积极推进非税收入收缴管理改革。非税收入收缴管理改革改变了执收单位层层上缴、层层滞留非税收入的传统运行方式, 建立了新型收缴账户体系和信息系统, 资金当天即可缴入国库或财政专户, 实现了非税收入从“层层缴”到“零在途”的一次飞跃, 不仅大大加快了非税收入入库速度和运转效率, 也有效规范了执收单位收缴行为。各地要进一步推进非税收入收缴管理改革, 充分发挥新型收缴管理机制作用。2012 年年底前, 地方所有省、市、县级执收单位要全部实施非税收入收缴管理改革, 具备条件的乡级执收单位也要实施改革。行政事业性收费、政府性基金、罚没收入、国有资本经营收益等所有非税收入都要纳入改革范围, 教育收费、彩票销售机构业务费用等纳入财政专户管理的收入, 也要比照改革模式进行收缴。要加大信息技术在非税收入收缴管理中的应用力度, 力争实现非税收入全电子化缴款。

3. 着力推进财税库银税收收入电子缴库横向联网。“财税库银”税收收入电子缴库横向联网实现了税款征缴全过程电子化操作, 不仅提供更加安全、便捷、高效的收缴服务, 也提高收缴的规范性, 加快税款入库速度, 增强政府部门公共服务能力和行政效能。各级财政部门要主动加强与税务机关、人民银行的沟通协调, 推进横向联网在市、县级的全覆盖, 并加大宣传力度, 使越来越多的纳税人通过横向联网方式缴纳税款。要按照横向联网手续费计付管理有关规定, 合理补偿商业银行办理税收收缴业务成本, 调动商业银行积极性, 促其提高服务质量。

4. 加快推进公务卡制度改革。公务卡制度能够有效解决现金支付管理漏洞, 加强对公务支出行为的监督管理, 增强政府公务支出信息透明度。这项改革得到中央纪委和监察部的高度重视, 国家预防腐败工作联席会议第五次会议对公务卡制度改革作了专门研究和部署。社会各界对推进公务卡制度改革的呼声也非常高。各地要进一步加快改革进程, 2012 年年底前, 各级政府及所属预算单位要全面推行公务卡制度改革。省、市两级财政部门要结合本地实际, 于 2012 年年底前建立公务卡强制结算目录制度, 预算单位差旅费、招待费和会议费等公务支出凡具备刷卡条件的, 一律使用公务卡消费。有条件的县级财政部门也要建立公务卡强制结算目录制度。要积极协调有关方面, 改善公务卡市场受理环境, 加大 POS 机具布设的数量和密度, 满足强制

结算范围内的公务支出刷卡需要。

5. 切实加强预算执行动态监控机制建设。预算执行动态监控机制是以国库集中支付制度为基础，综合利用现代信息网络技术的新型财政监控模式。这种模式可以实时监控财政资金运行全过程，切实强化事中监管，对违规支付行为形成有效威慑。各地在推进国库集中支付制度改革的同时，要同步加强预算执行动态监控机制建设，力争2012年年底前初步建立起预警高效、反馈迅速、纠偏及时、控制有力的覆盖各级财政的预算执行动态监控体系。要不断完善预算执行动态监控系统，达到系统实时动态、智能预警、综合分析、实用兼容等核心主体功能目标。要加快建立健全预算执行动态监控运作机制，逐步将动态监控范围扩大到所有财政资金和全部预算单位。

6. 彻底规范财政专户管理。规范财政专户管理与推进国库集中收付制度改革相辅相成。如果大量的财政资金都存放到财政专户管理，必然侵蚀已建立起的现代国库管理运行机制。各地要在巩固2011年清理整顿财政专户成果基础上，认真贯彻落实国务院和财政部有关规定，进一步精简压缩专户数量，严格控制专户设置，强化专户资金管理，坚决杜绝违规开设专户、违规使用专户资金问题。特别是要将专户清理整顿工作与推进国库集中支付制度改革紧密结合起来，按规定应实行国库集中支付的资金禁止从国库单一账户转入财政专户；按规定应当撤销的专项支出财政专户，要一律撤销，专户撤销后，专项支出要切实执行国库集中支付制度。财政部将于2012年下半年组织开展清理整顿财政专户“回头看”工作，重点检查国务院和财政部文件落实情况。

7. 稳步实施地方国库现金管理。地方国库现金管理是我国国库现金管理体系的重要组成部分，也是“十二五”时期深化地方国库集中收付制度改革的一项重要工作。开展国库现金管理试点的省级财政部门，要按照有关规定，在彻底清理不合规财政专户并确保库款安全基础上，积极探索建立适合本地实际的国库现金管理模式。财政部将会同人民银行抓紧制定地方国库现金管理试点办法。总体考虑是，地方国库现金管理应遵循安全性、流动性和收益性相结合的原则，安全性第一，在确保国库资金安全和国库支付需要基础上稳步有序推进。

8. 全面加强财政国库管理法制化建设。法律制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性特点。随着改革覆盖面的逐步扩大，加强国库管理法制化建设成为一项紧迫的任务。目前，以国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》为统领，以中央发布的一系列资金支付、收入收缴制度为核心，以地方出台的大量规范性文件为基础的国库集中收付制度体系已日趋完善，并且在《预算法修正案（草案）》中得以体现。按照法律和实施条例同步实施的要求，下一步重点是要配合做好《预算法实施条例》修订工作。《预算法实施条例》修订工作非常重要，现行有效的财政国库管理制度规定哪些需要上升为行政法规，在行政法规中细化到何种程度都需要反复斟酌，认真考量。《预算法》及其实施条例修订后，修订《国家金库条例》及其实施细则，研究制定《财政资金支付条例》工作要迅速跟进，既全面提升国库管理制度的法律层次，