

一场“财政革命”

——财政国库管理制度的改革发展

财政部国库司

新中国成立 70 年来,我国经济社会发展取得了显著成果,财政管理水平不断提升。我国从本世纪初开始实施的财政国库管理制度改革,是继分税制改革后财政管理体制的又一次重大变革,成为财税体制改革的一大亮点,被经济合作与发展组织称为一场“财政革命”。改革建立起全新的预算执行管理机制,从管理制度和运行机制上促进了财税体制改革的深化和现代财政制度的完善,有力保障了国家重大改革与重大政策的有效实施。

传统的国库管理制度

(一)建立与发展阶段(1949—1984年)。我国传统的国库管理制度是与计划经济体制和财政体制相适应的,并随着财政改革与发展相应调整和变动。新中国成立初期,党和政府在建立财政体系,稳定物价的同时,十分重视发挥国库的职能作用,提出迅速建立国家金库的要求。1950年3月3日,政务院(今国务院)颁布《关于统一国家财政经济管理的决定》,要求各地在规定的时间内建立金库。同时,颁布《中央金库条例》,明确“各级金库均由中国人民银行代理,金库主任由各级人民银行行长兼任。尚未设置人民银行之地区,得单独设立金库”。同年3月25日,财政部印发了《中央金库条例实施细则》,进一步明确金库管理制度。

(二)调整完善阶段(1985—2000年)。上世纪八十年代初,我国的财政管理体制突破了过去高度集中、统收统支的供给型管理模式,实行了“划分收支、分级包干”的财政管理体制,扩大了地方财权。1985年7月27日,国务院颁布了《中华人民共和国国家金库条例》,

以法规的形式确立了我国国家预算资金的管理体制,国家机构按照国家财政管理体制设立,原则上一级财政设立一级国库。1989年12月13日,财政部、中国人民银行制定了《中华人民共和国国家金库条例实施细则》。1994年3月22日第八届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国预算法》,并于1995年1月1日起实施,这是我国预算管理的第一部法律,对组织预算收入、拨付预算资金以及决算编制和批复等预算执行问题作出了规定。

现代财政国库管理制度改革

按照国际货币基金组织的定义,国库不单指国家金库,更重要的是指财政代表政府负责预算执行,保管政府资产和负债的一系列职能。为适应社会主义市场经济发展需要和建立公共财政框架体系要求,2000年6月,财政部国库司成立,2001年2月,国务院第95次总理办公会批准《财政国库管理制度改革方案》,明确要求从根本上改变我国传统的预算执行管理方式,建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。

(一)以国库集中收付制度为主体的现代国库框架基本建立,成为我国财政收支运行的核心基础

国库集中支付制度改革进一步深化,预算支出更加规范透明。一是不断深化国库集中支付制度改革,在国库集中支付制度实现对县级以上预算单位全覆盖的基础上,从2015年开始大力推进乡镇国库集中支付改革。截至2018年底,中央、省、市、县、乡五级近70万个预算单位实施了国库集中支付制度改革,占

到全部预算单位的99%以上,基本实现了“横向到边、纵向到底”,构建了现代化的国库管理框架。二是着力完善国库集中支付运行机制,深入落实“放管服”改革精神,进一步强化预算单位作为预算执行主体的责任,提高财政资金支付和使用效率。三是深入推进公务卡制度改革,优化公务卡管理使用。截至2018年底,全国81%以上的乡级预算单位、94%以上的县级以上预算单位实行了公务卡制度,累计发行公务卡超过2500万张。四是利用现代信息技术,加快推进国库信息化建设。截至2019年6月30日,全国有36个省级、305个地市、1500个区县财政部门实施了集中支付电子化管理。五是进一步推进地方预算执行动态监控工作。目前,大部分地区已建立起覆盖省、市、县三级的预算执行动态监控体系。六是建立财政扶贫资金动态监控机制。2018年7月,财政部印发《财政扶贫资金动态监控工作实施方案》,全力推进监控平台建设。目前,监控平台已实现中央、省、市、县上下贯通,具备按日监控预算分配下达、资金支付及绩效目标执行等情况的功能。2019年6月,财政部印发《财政部财政扶贫资金动态监控工作规程》,推进动态监控工作。

收入收缴管理改革加快推进,综合效能更加显现。一是全国40万个执收单位实施了非税收入收缴管理改革,占到全部执收单位的97%以上。同时,推进非税收入收缴电子化管理。中央本级于2016年全面实施非税收入收缴电子化管理,地方非税收入收缴电子化管理也加快实施,截至2019年6月30日,107个中央部门、22个省级、56个地市、334个县区已全面实施收缴电子化管理,有效提升非税收入收缴效率和管理水平。二是推进财税库银税收收入电子缴库横向联网,进一步扩大财税库银横向联网覆盖范围,加强横向联网数据的分析利用,研究制定财国库银税收收入电子缴库横向联网管理办法。

库款管理机制更加科学规范,国库现金管理稳步推进。一是各级财政部门切实贯彻国务院各项决策部署,多措并举加强库款管理,合理控制库款规模,着力提高库款使用效率,更好地保障积极财政政策的有效实施。以加快支出预算执行、盘活用好财政存量资金

为合理管控库款的主要手段,扎实推进库款管理与预算执行、债券发行和国库现金管理等的协调衔接,实行库款削峰填谷管理,着力提高库款使用效率,更好地保障并促进积极财政政策及早落地生效。同时,加强库款管理基础工作,建立健全库款运行监测分析和预研预判工作机制,归纳总结库款运行变动规律,深入研究并及时解决存在的突出问题。加强资金调度管理,防范财政资金支付风险。二是按照国务院相关指示精神,稳步推进国库现金管理。2006年正式启动中央国库现金管理操作,主要采取商业银行定期存款方式,商业银行以国债或地方政府债券为质押获得存款并向财政部支付利息,定期存款期限在1年以内。2014年财政部会同人民银行制定《地方国库现金管理试点办法》,开始地方国库现金管理试点,2017年地方国库现金管理在省级财政全面推开。2018年财政部印发了《关于进一步规范地方国库现金管理的通知》,指导地方规范有序开展国库现金管理操作。中央国库现金管理操作实现常态化,累计开展国库现金管理5.9万亿元,可获得利息收入894亿元;省级财政全面实施地方国库现金管理,累计操作金额9万亿元,可获得利息收入614亿元,取得预期成效。

(二)深化政府采购制度改革,推动建立法制完善、监管有力、执行高效、全面开放的政府采购制度

为适应建立社会主义市场经济体制要求,20世纪90年代起,我国在借鉴国外通行做法和制度规范的基础上,结合我国实际进行政府采购制度改革。2003年,政府采购法正式实施,中国政府采购开始步入法制化时期。2018年,中央深改委审议通过《深化政府采购制度改革方案》,政府采购转入高质量发展轨道。

政府采购的范围和规模不断扩大。全国政府采购规模由2002年的1009亿元增加到2018年的35861亿元,年均增长率25%。政府采购实施范围从货物类向工程类、服务类扩展,从传统的通用类货物向专业新型货物服务扩展,从满足机关单位办公需要向为社会公众提供服务扩展,服务类采购迅猛发展。

政府采购机制不断完善。以公开竞争为核心的政府采购制度体系逐步建立。以政府采购法及其实施条



贸组织(WTO)政府采购协定(GPA)谈判以来,已提交6份出价,承诺的政府采购市场开放范围不断扩大,与参加方的差距显著缩小。2018年,习近平总书记在博鳌亚洲论坛宣布中国将加快加入GPA进程。为此,我们扎实有效开展国内改进出价和对外谈判工作,以实际行动体现我国进一步扩大开放的决心和维护多边贸易体制的诚意。

二是统筹推进多双边政

采购议题谈判,完成中国——澳大利亚、中国——冰岛、中国——韩国、中国——瑞士、中国——新西兰自贸协定、中国——智利自贸协定升级谈判中国与欧亚经济联盟经贸合作协定下的政府采购议题磋商,积极推进中国—挪威等自贸协定政府采购议题磋商。

例为统领、以部门规章为依托、涵盖60余份规范性文件的政府采购法律制度框架基本形成,“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制得到完善,以“集中采购为主、分散采购为辅”的采购模式有序运行,以公开招标为主要采购方式的格局进一步巩固。

(三)国债地方债发行管理制度改革不断深化,规范透明的政府举债筹资机制日益健全

政府采购政策功能不断丰富。政府采购政策体系逐步建立,有效推动了国家和社会发展政策目标的实现。涵盖政府绿色采购、支持中小企业发展、促进残疾人就业、支持监狱企业发展、支持脱贫攻坚等多种目标的政府采购政策体系基本形成。目前,节能环保产品政府采购规模占同类产品政府采购规模的比例达到90%以上,政府采购合同授予中小微企业金额占采购总规模的比重超过70%。

二是统筹推进多双边政

府采购议题谈判,完成中国——澳大利亚、中国——冰岛、中国——韩国、中国——瑞士、中国——新西兰自贸协定、中国——智利自贸协定升级谈判中国与欧亚经济联盟经贸合作协定下的政府采购议题磋商,积极推进中国—挪威等自贸协定政府采购议题磋商。

政府采购信息化建设不断推进。持续推动政府采购与互联网融合,搭建全国统一的中国政府采购网,信息政府采购计划管理、评审专家库、代理机构库等政府采购执行和管理交易系统得到普遍应用。采购项目全过程信息公开机制基本形成,政府采购透明度不断提高。扎实推进电子卖场建设,积极探索电子开评标、网上竞价、电子反拍等互联网应用。

积极稳妥推进中国加入GPA谈判,统筹开展多双边政府采购议题谈判。一是自2007年启动中国加入世

国债管理改革不断深化,发行机制更加健全。一是优化记账式国债期限结构,定期滚动发行关键期限国债,建立健全短期国债滚动发行机制,适当增加中长期国债发行次数和规模。二是不断改进记账式国债招标发行规则,促进国债一级市场价格发现,国债发行定价市场化水平和准确性进一步提高。三是完善续发行制度。根据期限长短适当增加续发行次数,有效增加单只国债可交易规模,提高国债二级市场流动性,促进中国国债纳入国际主流债券指数,促进国债市场对外开放。四是完善储蓄国债发行管理。适应利率市场化趋势合理确定储蓄国债发行利率,完善储蓄国债定价机制。拓宽储蓄国债销售渠道,已经有29家银行通过网上银行销售储蓄国债,方便老百姓投资购买。五是健全国债市场价格波动监测机制,建立健全国债二级市场做市支持机制,提高国债二级市场流动性,

改善国债收益率曲线质量。目前,我国国债发行管理已达到国际先进水平,涵盖短、中、长期较为完整的国债收益率曲线初步建立,国债收益率曲线在金融市场上的定价基准作用日益显现。

地方政府债券发行成效显著,发行渠道更加多样。一是稳步推进发行地方政府债券置换存量债务工作。2015年以来,地方政府累计发行置换债券12.2万多亿元,用于置换地方政府存量债务,有效降低了地方政府融资成本,缓解了债务集中偿还压力。二是健全地方政府债券管理制度,逐步优化地方政府债券公开发行、定向承销制度安排,做好土地储备、收费公路等项目收益专项债券发行工作,地方政府债券管理规范化水平不断提升。三是不断强化地方财政部门在发债工作中的市场化意识,完善地方政府债券信用评级和信息披露安排,增强市场在地方政府债券发行定价中的决定性作用。四是多渠道促进地方政府债券投资主体多元化。在上海自贸区发行地方政府债券,引入外资银行参与地方政府债券承销工作。启动在上海、深圳证券交易所发行地方政府债券工作,充分发挥交易所市场对券商的动员作用和对个人投资者的辐射作用。成功启动商业银行柜台发行地方债券,进一步拓宽了地方债券发行渠道,较好满足了个人和中小机构投资需求。截至2019年6月30日,商业银行持有地方政府债券的比重已经下降到86.4%。五是积极培育地方政府债券市场健康发展,不断完善地方政府债券发行、登记托管基础设施,逐步改善地方政府债券流动性。截至2019年6月30日,地方政府债券余额占债券市场余额的22%,地方政府债券市场已成为我国多层次债券市场的重要组成部分。

(四) 决算管理制度改革和权责发生制政府综合财务报告制度改革稳步推进,现代财政财务报告体系日趋完善

财政决算工作实现跨越,反映内容更加丰富。各级财政部门不断加强制度建设,着力提升决算编制工作质量,及时回应社会关切,切实服务各项财政改革。一是健全决算管理制度体系。印发《中央决算草案编制办法》《部门决算管理制度》等一系列制度办法,确保决算管理有规可依、有章可循。二是丰富决算报表

反映内容。建立与全口径预算管理相对应的财政决算报表体系,完整反映四本预算收支以及政府债务等情况,为政府统揽全局、科学决策提供了坚实数据支撑。三是深入推进决算公开工作。全国部门决算公开规范化程度不断提升。中央部门决算公开范围稳步扩大,公开内容逐年细化,公开时间和公开形式趋于集中,回应社会关切更加及时主动,舆情评价积极。地方省、市、县三级的部门决算公开同步深化,决算公开的及时性、完整性和规范性均有明显改善。四是扎实推进支出经济分类决算试编工作,组织中央部门编报了2015—2017年度中央本级一般公共预算基本支出经济分类决算,组织地方财政开展了2015—2017年度财政支出经济分类决算试编,2017年地方试编范围已经覆盖所有省级、市级和县级财政。2018—2019年连续两年组织中央和地方所有基层预算单位按经济分类科目试编具体项目支出,为推进项目支出定额标准体系建设提供参考。五是不断加强决算分析。中央财政运用决算数据对预算编制的完整性、预算执行的有效性、资产负债变动情况等进行评价,为改进中央部门财务管理水平提供依据。一些地方尝试建立决算数据分析指标体系和数据分析模型,开展更加精准的量化分析,推动形成常态化、规范化、科学化的决算分析机制。

政府综合财务报告制度改革扎实推进,路径方法更加明晰。按照党的十八届三中全会精神和国务院批准的改革方案要求,扎实推进各项改革工作。一是加强政府财务报告相关制度建设。制定发布政府财务报告编制办法和操作指南,夯实政府财务报告编制工作的制度基础。二是推进各级政府财务报告编制试点。2017年,国土资源部、国家林业局等2个中央部门以及山西、黑龙江、上海、浙江、广东、海南和重庆等7个地区参加了第一批试点。2018年,试点范围扩大到20个中央部门和20个地区。2019年,试点范围进一步扩大到40个中央部门和36个地区。三是开展政府财务报告分析应用体系建设、全国和地区政府财务报告合并汇总等重点难点问题研究,取得的研究成果已在相关制度制定和试点工作中应用。■

责任编辑 刘慧娟