

深化财政国库管理制度改革

“十一五”时期，财政国库管理制度改革成就瞩目，国库收付制度的核心基础地位进一步巩固，政府采购规范化、科学化程度显著提高，国债管理与改革稳步推进，预算执行管理、监控及分析反映机制不断健全，国库综合管理全面推进。未来五年是现代财政国库管理制度建设和完善的关键时期，财政国库管理制度改革必须适应加快转变经济发展方式的需要，实现新的发展和跨越。本期专题介绍了财政国库管理制度改革的成效及部分地方改革经验，并提出了“十二五”时期的改革思路和措施。

进一步深化和完善财政国库管理制度改革

□ 翟 钢

“十一”期间国库集中收付制度改革、政府采购制度改革、国债管理改革等关键领域改革取得了重大成果，现代国库管理制度对促进财税体制改革、完善公共财政体系框架、保障各项宏观经济政策有效实施发挥了重要作用。“十二五”时期是财政国库工作实现跨越的关键时期，一定要抓住有利时机，迎难而上、直面挑战，进一步深化改革，实现加快发展。

一、全面深化国库集中支付制度改革

过去的十年中，国库集中支付制度改革在推动我国公共财政从功能型向管理型转变、促进财政国库机构和职能体系建设中发挥了发动机的作用。但随着改革逐步进入“深水区”，也面临着诸多的问题和挑战，深化和完善改革仍然是涉及财政国库管理全局的工作。各地财政部门一定要按照中央的统一部署，毫不动摇地按照规范化要求推进和深化改革，确保明年年底前全面完成改革任务。

一是进一步推进国库集中支付制度改革。虽然国库集中支付制度改革已经取得重大进展和显著成效，但是改革进展很不平衡，还没有实现对预算单位、财政资金的全覆盖，新老资金运行机制并存，严重制约了财政国库管理体系的完善。为此，各地财政部门要坚决克服懈怠思想，迅速行

动起来，进一步推进国库集中支付制度改革。凡改革没有推进到位的地方，要加强组织领导，加大工作力度，把所有预算单位、所有财政资金都纳入改革范围。同时要适应加强民生、服务百姓的要求，积极研究将社会保障资金等发放到个人的资金纳入国库集中支付范围问题。

二是切实抓好公务卡改革。公务卡改革是国库集中支付制度改革的一项重要内容，重点是解决现金支付的“盲点”问题，因此也被国务院列入打击假发票工作的重要措施。改革自2007年开始实施，到2010年底，已有9万多个预算单位推行了公务卡改革，累计发卡640多万张。但公务卡改革还面临着用卡观念、受理环境、发卡银行服务能力和水平、操作规范性等诸多方面问题。下一步，各地财政部门要采取切实有效的措施，不断推进公务卡改革，2012年底前所有预算单位都要推行公务卡改革，这是一个硬指标，必须要完成。同时，各地还要研究实施公务卡强制结算目录，差旅费、住宿费、招待费和会议费等公务支出原则上都要使用公务卡结算，切实解决“睡眠卡”问题，真正发挥公务卡的作用和功效。

三是坚决按照规范的方式推进改革。国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》明确规定了财政直接支付和财政授权支付的流程。经过十年大规模的改革实践，由商业银行支付、人民银行清算的国库集中支付模

式已非常成熟，代理银行服务积极性较高，支付便捷顺畅，预算单位反映良好，充分证明改革方案的设计是科学、可行的，必须在深化和完善改革中坚持，防止不规范的做法，存在问题的，要坚决纠正。

二、切实加强财政资金安全管理

财政国库部门是“守护”财政资金安全的职能机构。务必要提高资金安全意识，采取有针对性的措施，牢牢守住安全这道防线。

一是思想上要更加重视。加强财政资金安全管理，思想意识是第一位的。各地财政部门一定要从战略高度、长远角度来看待财政资金安全问题，把资金安全管理作为全面推进财政科学化精细化管理、建立健全现代国库管理制度重要根基，树立资金安全压倒一切的意识，坚决克服重分配轻管理的思维惯性，时刻绷紧资金安全管理这根弦，切实把财政资金安全管理摆到更加重要、更加突出的位置上来抓。

二是行动上要更加有效。加强财政资金安全管理，行动是关键。各地财政部门要按照有关规定积极行动起来，层层分解管理责任，层层落实工作任务，层层监督跟踪执行，一级抓一级，层层抓落实，努力在抓整改、解难题、建机制、促发展上取得新突破。尤其在清理整顿财政专户问题上，各地财政厅（局）领导要切实高度



拉萨河大桥

重视、下狠手抓，坚决克服畏难情绪，不折不扣地落实清理整顿工作要求。

三是机制上要更加完善。加强财政资金安全管理，贵在坚持，难在长期坚持不懈。各地财政部门要抓紧建立能够长期保证财政资金安全的制度和机制，牢固构筑起财政资金安全管理人员思想道德防线和国库管理工作机制防线。

三、着力推进非税收入收缴管理改革

非税收入收缴管理改革一直是国库集中收付制度改革的重点和难点问题。自2002年非税收入收缴管理制度改革推行以来，各地按照国务院批准的财政国库管理制度改革方案要求，结合本地实际情况，相继制定了非税收入收缴改革实施办法，积极稳妥地推进改革，改革的单位覆盖面和资金覆盖面逐步扩大，收入收缴管理制度不断完善，收缴信息化建设不断加强，收缴管理工作机制逐步理顺，

目前新制度框架已基本建立。但是，随着改革的逐步深化，一些深层次的问题也逐步显现，改革面临着进展不平衡、模式不统一、信息化建设相对滞后、执行分析工作薄弱等问题。为此，要深入研究解决制约改革深化发展的关键问题，全面推进和完善地方非税收入收缴管理改革。

一是抓紧制定统一规范的非税收入收缴管理办法。非税收入收缴管理制度体系不完善是制约改革深化发展的重大问题，尤其是2010年《财政部关于将按预算外资金管理的预算收入纳入预算管理的通知》制定发布后，预算外资金的概念已正式退出历史舞台。因此，亟需修订《预算外资金收入收缴管理制度改革方案》，尽快出台《政府非税收入收缴管理办法》。财政部将抓紧与人民银行等部门进行沟通协调，争取今年发布统一的非税收入收缴管理办法。

二是进一步扩大改革范围。目前，改革覆盖面离温家宝总理今年提

出的“两年内将国库集中收付制度改革覆盖到各级政府及所属预算单位”的目标还存在一定差距，尤其是地方县一级还有很多执收单位未实施改革，改革的任务比较艰巨。各地财政部门要切实加强组织领导，加大对执收单位的宣传与培训力度，着力扩大改革范围，深化改革级次，力争今年年底前绝大部分地方执收单位都实施改革，明年要全部实施改革。

三是研究推行非税收入电子缴款。目前我国税收收入征缴已实现电子缴税横向联网，而非税收入收缴信息化管理水平还相对较低，很多地方仍停留在半手工、半电子化阶段，同时一些地方财政部门 and 执收单位、代理银行没有实现联网，财政部门无法对资金收缴情况进行实时监控。下一步要抓紧研究实施电子化缴款，通过利用网络技术和现代化结算手段，全面实现非税收入收缴的电子化管理，确保财政资金及时、全额入库。涉及电子缴款票据使用问题，可考虑

在相关制度中予以规定。

四是切实加强非税收入收缴执行信息分析。加强非税收入收缴执行情况分析,有利于全面反映非税收入实现情况,准确研判非税收入形势,及时发现收缴中存在的问题,为领导决策提供重要参考。近年来,中央财政建立了全国非税收入收缴执行分析制度,强化了非税收入增减原因分析和走势预测工作,取得了初步成效;一些地方财政部门也在积极探索开展这项工作。下一步,各地财政部门要切实加强这项工作,建立上下级财政之间、财政部门与执收单位之间的定期沟通制度,为分析工作提供有力的基础信息支撑。同时,还要拓展分析的领域和深度,加强影响收入实现因素的分析研究,密切跟踪重点项目收入实现情况,摸索重点项目收入实现的规律,不断提高收入分析预测水平。

四、不断完善地方政府债券发行管理

发行地方政府债券,对财政部门是全新业务。从2009年开始,财政部已经连续两年代理发行并代办兑付地方政府债券,两年发债总额及债券余额均为4000亿元。经国务院同意,2011年财政部将继续代理发行并代办兑付2000亿元地方政府债券,同时选择几个地区开展地方政府自行发债试点工作。今年加强和完善地方政府债券发行管理工作,主要有以下几个方面考虑:

一是调整期限结构,适当延长债券期限。2009年发行地方政府债券时,只有3年期一个品种。经听取债券承销团成员等有关方面意见,同时兼顾地方政府对债券资金的需求和特点,2010年增加了5年期品种,其中



发债额度在20亿元以下的地区,3年和5年债券各占50%;发债额度在20亿元以上的,分别占70%和30%。为满足投资项目长期资金需求,今年3年和5年地方政府债券的比重均各占50%。

二是进一步完善代理发债方式。代理发行地方政府债券初期,财政部采取的是单次仅代理一个省进行债券招标的方式,这种代理发债方式存在招标次数多、频率高、当次发行额度小等不足。财政部积极研究并

及时调整发债方式,逐步采取将几个地区债券合并招标、单独发行、单独上市转变为合并招标发行、合并上市交易的代理发债方式,实现单次发行规模在200亿元左右,筹资效率大幅提高,效果显著。今年将继续改进合并招标发行、合并上市交易的代理发债方式,进一步完善单一利率发债定价机制。

三是认真做好自行发债试点工作。自行发债,就是按照国务院核定的发债规模和期限结构,由地方搭建

政府债券融资平台，直接发行债券，直接向投资者支付债券利息、到期偿还本金。开展自行发债试点工作，对建立健全高效安全的地方政府债券市场运行机制具有重要意义。与代理发债方式相比，自行发债试点意味着债券市场及投资者对试点地区经济财政发展状况尤其是政府偿债能力更为关注，不同试点地区的政府债券筹资成本和市场筹资风险将不尽相同。目前财政部正在抓紧制定自行发债试点管理办法，同时协助试点地区制定债券发行兑付操作办法，确保今年自行发债试点工作取得成功。

四是加强政府债券管理能力建设。政府债券市场化属性较强，与传统的财政收支管理业务相比差异较大。随着自行发债试点工作的起步，地方政府债券管理将呈现出不同于国债管理的形式和特点。今年财政部将在总结多年国债管理和两年代理发行地方政府债券实践经验基础上，充分借鉴市场经济国家地方政府债券管理中行之有效的做法，继续加强对各地财政国库部门工作人员的债券市场业务培训，重点加大对试点地区财政国库部门的技术支持力度，进一步提高政府债券管理工作水平。

五、稳步推进地方国库现金管理

随着近年来我国国民经济平稳较快发展，地方财政收入快速增长，国库集中收付制度改革在地方的全面实施并不断深化，地方国库存款相应大幅增加，2010年全国地方财政国库存款余额已经超过2万亿元。按照国际通行做法，这部分暂时闲置的国库资金应当实施有效的国库现金管理，以提高财政资金的收益。近年来一些省级财政部门在省政府的支持下，对

地方国库现金管理进行了有益的探索和尝试，取得了一定的经验和收益。

按照《预算法》“国家实行一级政府一级预算”的规定，我国地方国库现金管理属于地方政府事权。在财政部未制定统一的国库现金管理办法前，地方财政部门可以在省级人民政府的统一领导和组织下，进行适当的探索和尝试，但必须确保国库资金支付需要和国库现金安全。同时，地方应着重加强国库现金管理基础工作，为开展国库现金管理奠定坚实的基础，如可结合本地资金收支流量特征，建立健全本地国库现金流预测体系，逐步开展按季分月、按月逐日的国库现金流预测，不断提高国库现金流预测水平等。

六、切实抓好预算执行动态监控机制建设

预算执行动态监控是国库集中支付制度有效实施的保障和手段。近年来中央财政通过规范操作管理、完善监控手段、加大核查力度和强化交流互动，进一步提高动态监控效率和质量。地方动态监控工作虽取得重要进展，但总体看，无论覆盖面，还是监控手段和监控效果，都还存在一定差距，明显滞后于地方国库集中支付制度改革进程。各地财政部门要切实加强对预算执行动态监控工作的认识，加快预算执行动态监控体系建设。

一是要确保按时完成预算执行动态监控体系建设任务。省级财政部门在做好本级动态监控体系建设的同时，要重点推动地市级和有条件的县动态监控体系建设，力争实现2012年建立覆盖省、市、县三级的预算执行动态监控体系的工作目标。

二是要健全动态监控运行机制。

按照“完善操作，优化流程，提高效率，确保安全”的原则，加快建立预算执行动态监控运行机制，全面跟踪财政资金支付的申请、审核、支付、清算及核算的操作流程，真正形成事前事中有效控制、事后跟踪问效的资金支付使用监控模式。

三是要建设完善预算执行动态监控系统。要统筹规划，周密部署，充分考虑系统建设的前瞻性和整体性，加快建立健全动态监控系统；要充分利用现代信息技术，覆盖所有财政资金全过程支付活动，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。

四是要有机结合系统预警和现场核查。既要强化动态监控预算执行纠偏和威慑作用，又要进一步加大现场核查力度，扩大核查面和资金范围，提高核查的针对性和敏感性，迅速纠正问题，切实提高核查效果。

七、充分发挥信息化保障作用

随着财政国库管理制度改革深化，对财政国库信息系统的一体化、电子化水平以及安全保障提出了新的更高要求。下一步，要进一步发挥信息化在财政国库管理与改革中的支撑作用。

一是全面提升国库信息系统安全保障水平。信息系统安全保障工作是一项综合性、系统性较强的工程。要定期组织业务人员信息安全培训，使每一位财政国库干部切实提高安全意识，切实掌握确保系统安全运行的相关技能；要加强对国库信息系统的人员权限、运行维护等内部管理制度建设；要逐步引入CA认证手段，建立电子审计机制，定期开展系统安全测评工作，形成保障财政资金安全的技术支撑体系。

二是稳步开展支付管理无纸化试点工作。无纸化是财政国库管理发展跨入新阶段的重要标志。中央财政开展无纸化试点一年多来,提高了运行效率,规范了业务管理,效果显著。目前一些地方在这方面进行了探索,有的地方步子还比较快,但也有不少地方依然存在顾虑。今年要积极开展支付无纸化管理试点工作,为将来统一规范和推广支付无纸化管理做好准备。

三是着手建立地方预算执行数据中心。随着国库集中收付制度改革全面实施以及财税库银横向联网工作不断推进,大量预算执行明细数据汇集到财政国库系统中,正在形成天然的“预算执行数据中心”。如何归集、利用、挖掘这些海量数据,是财政国库部门面临的新任务和新挑战。目前中央财政已着手启动全国预算执行数据中心建设,少数省级财政部门也在开始探索动态收集省内财政预算执行数据并进行分析利用。对于预算执行数据中心建设,要借鉴银行、保险以及其他部门的建设经验,注重引进数据仓库技术、先进的数据挖掘工具,把握好数据中心动态性、综合性、开放性三个主要特点,逐级推进地方财政部门建立预算执行数据中心,逐步实现从生产系统中动态提取数据,获得及时性和明细程度较高的预算执行信息,全面真实反映地方财政收支等数据。

八、积极推进政府会计改革

推进政府会计改革,逐步建立以权责发生制为基础的政府会计制度,是国际公认的公共财政管理的发展方向,对于推动我国公共财政发展,提升政府公共服务水平具有重要意义。目前,联合国系统的28个组织,经济

合作组织等国际组织,以及70多个国家已同意采用或参照采用以权责发生制为基础的国际公共部门会计准则。我国实行的是预算会计体系,以收付实现制为核算基础,主要为预算执行管理服务,财政决算反映当年预算收支执行情况,属于年度概念,不具有连续性,对政府未来可用的资源以及应承担的债务等影响财政可持续发展的事项都没有反映出来。在政府会计改革方面,我国与国际先进水平相比存在较大差距。

财政部从2003年就积极开展政府会计改革研究工作,一方面较为系统地研究分析了我国现行预算会计管理现状,另一方面,深入了解国际上政府会计改革与管理的通行做法和经验。目前,对政府会计基本问题、适用主体范围、核算基础、基本准则制定、政府债务核算与披露、政府财务报告等问题有了比较明确的认识,形成了一系列研究成果。2010年底,财政部制定发布权责发生制政府年度综合财务报告试编办法,选择11个省份开展试编工作,宣告我国的政府会计改革已经从研究阶段转为探索阶段,开始了“破冰”之旅。目前财政部正在抓紧制定政府年度综合财务报告试编指南,近期就将印发试编地区,试编地区要确保于今年7月底前报送政府年度综合财务报告。

推进政府会计改革已列入《国家“十二五”规划纲要》,上升为国家发展战略。下一步,要做好以下几方面工作:

一是研究制定政府会计改革方案。推行这么重大的一项改革,必须要有严密清晰的改革思路。我国的政府会计改革方案设计,既要借鉴国际经验,又要立足我国国情;既要科学先进,又要具有可操作性。政府会计

改革方案主要应明确政府会计改革的目标、原则、主要内容、实施步骤和配套措施等。

二是扩大权责发生制政府财务报告试编范围。试编权责发生制政府年度综合财务报告,虽然不需要改变日常会计核算,但要按照权责发生制原则对现行有关数据进行调整,工作涉及面较广、操作性要求较高。因此,在11个省份完成试编工作后,财政部要在总结试编经验的基础上,进一步扩大试编范围,为正式实施改革奠定更加坚实的基础。同时,抓紧发布《权责发生制政府部门财务报告试编办法》,从中央和地方选择若干部门试编部门财务报告。

三是研究制定相关制度办法。国际上先进的政府会计管理体系一般具有三个特征:实行统一规范的政府财务会计制度和会计准则、引入权责发生制以及实行政府财务报告制度。因此,制定政府会计准则、政府财务会计制度以及建立政府财务报告制度就成为我国推进改革的重要前提和基础。政府会计基本准则主要明确政府会计目标、政府会计主体、政府会计信息质量特征、政府会计核算基础、政府会计要素及其确认、计量、报告要求等政府会计重大原则问题。政府财务会计制度用于规范以权责发生制为基础的,政府资金运动和资源使用引起的各类会计要素变动的会计处理操作。政府财务报告制度,主要明确政府财务报告的信息使用者、目标、报告主体、编制基础、主要内容、报表种类及格式、编报程序及时间要求等。待三个制度陆续发布后,将标志着我国政府会计改革进入全面实施阶段。

(作者为财政部国库司司长)

责任编辑 刘慧娴