



广肇高速公路

“十一五”财政国库管理制度改革成就瞩目

□ 本刊记者

建立符合社会主义市场经济体制发展要求、以国库集中收付制度为主要特征的现代国库管理制度，是我国公共财政管理体制创新的重要内容。在“十五”时期取得突破性进展基础上，“十一五”时期，财政国库管理制度改革按照科学发展观的要求，坚持科学化精细化管理理念，着力推进关键领域的改革，国库运行机制不断完善，现代国库管理职能体系逐步健全，从管理制度和运行机制上促进了财税体制改革深化和公共财政体系框架的完善，有力保障了国家重大改革与

重大决策的有效实施。

国库集中收付制度的核心基础地位进一步巩固，效应逐步显现

建立国库集中收付制度，是我国财政管理制度的一项历史性重大变革，被经合组织称为一场“财政革命”。经过十年的改革历程，国库集中收付制度在财政财务管理中的核心基础地位逐步确立、巩固，对我国财政管理运行机制产生了深远的影响。

一是财政收支运行管理的主体性制度实现根本性变革。收入收缴和支出拨付，由原来的通过征收机关和预

算单位设立多重账户分散运行方式，改为以国库单一账户体系为基础、资金缴拨主要通过国库集中收付进行的方式，实现了管理的制度化、规范化。自2001年国务院批准《财政国库管理制度改革方案》以来，国库集中支付制度改革的实施范围，已由初期的6个中央试点部门扩大到中央所有部门及所属12500多个基层预算单位、地方所有省份及所辖327个地市和2500多个县（区）、超过35万个地方预算单位。非税收入收缴管理改革的实施范围，已涵盖中央70多个部门及所属700多个执收单位、地方所有省份



及所辖300多个地市和2300多个县(区)、超过25万个地方执收单位。新制度的实施范围比“十五”时期大幅扩大,国库集中收付制度已成为我国财政收支运行管理的主体性制度。新制度、新机制已被吸纳进修订的《预算法》条文中,国库管理法制化建设将实现重大突破。

二是资金支付管理精细化水平不断提高。按照预算执行精细化管理要求,对国库集中支付年终结余资金的确认、支付、核算以及国库集中支付制度改革范围划分等进行全面细化。加强和规范中央预算单位归垫资金管理,严格控制归垫资金的范围,建立资金垫付事先备案制度,进一步规范资金归垫的申请、审核和批复程序。建立民口科技重大专项资金新型资金支付管理制度,由财政部门为项目承担单位开设特设账户,对项目实施全过程的资金支付情况进行实时动态监控。同时,通过推进公务卡改革,不断

完善资金支付运行机制。2007年公务卡改革启动,截至2010年底,绝大多数中央部门和地方35个省(自治区、直辖市、计划单列市)本级、250多个地市、600多个县(区)、9万多个预算单位推行了公务卡改革,累计发卡640多万张,在减少预算单位现金支出、规范公务消费方面的作用逐步显现。进一步完善支付结算工具,推出了授权支付的网上银行支付业务,方便了预算单位业务办理,提高了财政授权支付效率。

三是税收收入收缴方式、政府间专项转移支付资金支付方式发生重大变化。2007年开始推行电子缴税横向联网,利用现代信息网络技术,对我国税款征缴入库制度以及财税库信息共享机制进行重大创新,改变了传统缴税模式下手工操作、事后监控的管理方式,实现了纳税、审核、缴库等各环节的电子化操作,有效提高了财税库的公共服务能力和行政效能。截至

2010年底,地方所有省份基本都推行了电子缴税横向联网。同时,积极创新政府间专项转移资金支付方式,截至2010年底,已对农村义务教育中央专项资金、新型农村合作医疗补助资金、化解农村义务教育“普九”债务资金等9项中央专项转移支付资金实行国库集中支付管理,解决了传统方式下资金层层打捆调度、支付透明度不高等问题,为建立政府间专项转移支付资金新型支付管理机制打下了良好基础。

政府采购规范化科学化程度显著提高

我国从1996年开始探索建立政府采购制度以来,法律体系逐步健全,采购行为日益规范,涵括范围持续拓展,监管力度不断强化,对加强财政支出管理、预防和治理腐败、支持民族产业发展、强化政府宏观调控功能发挥了重要作用。



一是政府采购规模不断扩大,引导产业结构优化升级的效用日益凸显。政府采购制度实施范围由单纯的货物类采购扩大到工程类和服务类采购。全国政府采购规模从2005年的2900多亿元,增加到2010年的8000亿元左右,“十一五”期间,累计节约资金约4000亿元,取得了良好的社会效益和经济效益。建立了政府强制采购节能产品制度、节能环保政策清单发布和执行监管机制。2010年全国节能产品政府采购金额700多亿元,约占同类所有产品政府采购总额的80%。实行信息安全产品强制认证制度。建立了进口产品政府采购审批制度,服务器、存储设备等中低端网络设备新购基本做到“零进口”。政府采购在促进节能、环保、维护国家信息安全等方面发挥了积极作用,有力推动了我国新兴战略产业的发展,加快了产业结构调整步伐,促进了经济发展方式转变,初

步实现了政府采购由单一管理目标向政策目标的转变。

二是以法制化建设为依托,政府采购管理体制机制进一步完善。配合国务院法制部门完成了对《政府采购法实施条例(送审稿)》的修改完善工作。制定了代理机构资格认定、进口产品管理等方面的20多个配套规章制度,初步建立了以《政府采购法》为统领、以部门规章为依托的政府采购法律制度体系。以法律制度为依托,构建了采购管理机构统一监督、集中采购机构和采购单位具体操作执行的采购管理体制,政府采购管理机构、采购单位和集中采购机构的职责分工日趋合理,“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制基本形成。政府采购管理日趋规范,公开招标作为主要采购方式的主导地位不断巩固,2010年全国采用公开招标方式的采购规模约为6000亿元,占全国采购总规模的75%左右。评审专家管理更加科学合理。代理机构资格认定有序进行,全国有超过2000家经中央、省两级财政部门认定资格的社会中介机构从事政府采购招标等业务代理工作。

三是应对政府采购国际化能力逐步提高。从20世纪70年代后期开始,政府采购逐渐纳入国际贸易谈判领域。目前所有加入世贸组织的国家和地区,都要通过谈判签署《政府采购协议》,政府采购的国际协作日益广泛和深入。根据我国加入WTO的承诺,我国于2007年底启动了GPA谈判(即加入WTO《政府采购协议》的谈判),并于2010年7月向WTO秘书处提交了修改出价清单,同时还参与双边和自由贸易区框架下的GPA谈判和磋商。为积极开展GPA谈判应对工作,分别组建了有关中央部门和

各地区的工作组。

国债管理与改革稳步实施

1981年恢复发行国债以来,我国的国债管理经历了逐步探索、不断进步的历史过程,改革成效显著,发展有目共睹。

一是筹资能力实现新突破,为实施积极财政政策提供了有力保障。“筹集资金、弥补赤字”是国债的早期功能,从国际经验看,国债管理由早期的弥补非生产性支出,向主动调节经济、实施财政政策转向,是国债管理改革发展的一般规律。从我国实践看,国债也日益成为筹集建设资金的主要来源和宏观调控的重要工具,特别是在两次积极财政政策实施中发挥了重要作用。“十一五”时期,在有效控制国债风险的基础上,共发行国债7.5万亿元,比“十五”时期增加4.5万亿元,2010年底国债余额达6.75万亿元,我国已成为全球第7大国债发行国,国债筹资能力显著增强。2009年起财政部首次代理发行地方政府债券,两年累计发行4000亿元,平均利率2.24%,远低于商业银行相同期限的贷款利率,有力增强了地方安排配套资金和扩大政府投资的能力,促进了积极财政政策顺利实施。

二是国债余额管理制度建立健全,有效均衡未来偿债分布期限。2006年国债余额管理制度的建立实现了由国债发行额管理向国债余额管理的重大变革,为科学合理制定国债发行方案,完善国债期限结构、降低国债筹资成本提供了制度基础。在此制度下,定期滚动发行短期国债,定期发行15年、20年和30年国债,并从2009年开始发行50年国债,成为继法国、英国之后第3个发行50年超长期国债的国家。目前,已形成从3个月到50年的短期、

中期、长期丰富完整的国债期限结构,促进了国债收益率曲线不断完善。

三是国债市场化改革不断深入,管理效率逐步提高。国债市场是现代金融体系的重要基础,推动国债市场化改革,是国债改革与发展的必然方向。1991年我国尝试采用承购包销方式发行国债,开启了国债市场化改革之路。近年来,完善定期公布国债发行计划机制,增强了国债管理透明度,提高了投资者参与竞标积极性。同时,完善记账式国债柜台零售市场,推行储蓄国债电子化改革,进一步提高国债管理市场化水平。

预算执行管理、监控及分析 反映机制不断健全完善

国库集中收付制度的改革完善,为提高预算执行管理水平打下了坚实基础。近几年,不断加强对预算执行情况的监测、分析,及时发现问题,研究对策,有力促进了预算执行效率的提高。

一是预算执行管理运行机制不断完善,预算执行的均衡性逐步提高。经全国人大委员长会议批准,中央财政从2009年开始实行部门预算批复前预拨一定比例项目支出资金制度,提高了预算支出执行均衡性。2010年中央财政建立了支出预算执行情况通报机制,督促部门提高预算执行效率。同时,转移支付资金管理机制进一步完善,简化了中央与省级财政间日常资金调拨程序,对地方增值税和消费税返还收入、所得税基数返还、成品油税费改革税收返还以及相关上解项目等进行综合测算,适当提高地方资金留用比例,避免了资金“大上大下”。

二是预算执行分析工作进一步加强,为领导决策服务的效率不断提高。预算执行分析一直是财政国库工作的

重要窗口,是各级政府领导决策的重要信息参考,也是社会关注的焦点,及时性、准确性要求高,社会敏感度高。经过全国财政国库系统广大干部艰苦努力,财政收支月报汇总上报时间显著提前,内容更加细化,利用多种信息报告形式报送财政经济运行情况及走势分析,服务决策参考的职能作用不断增强。

三是预算执行动态监控机制逐步健全,动态监管能力进一步提高。中央动态监控制度建设不断加强,动态监控运行机制和电子化监控系统不断完善,财政资金实时监控、综合核查、信息披露、整改反馈、跟踪问效的预算执行动态监控管理机制已建立健全,对违法违纪问题形成有效威慑,从根本上强化了对财政资金运行过程的监督。同时,地方预算执行动态监控体系建设稳步推进,截至2010年底,大部分省级财政部门已基本建立起比较规范的预算执行动态监控机制。

四是财政总预算会计基础不断加强,决算管理水平进一步提高。适应政府收支分类改革要求,财政支出按照“支出功能分类”科目进行核算及管理,规范相关会计报表格式,编制政府基金收支对照表,调整相关会计核算软件,完成了总预算会计管理体系向新的政府收支分类科目过渡。全面清理长期挂账资金,细化国债转贷资金、借款、预拨款等的核算。建立健全预算单位银行账户审批和年检制度,有效解决预算单位擅自开户、多头开户、账户管理不规范等问题。财政决算、部门决算的科学化水平不断提高,对预算的反映促进作用不断加强。决算报表体系设计更加合理,开展决算数据综合和专题分析,揭示预算编制和执行中存在的问题,有针对性地提出改进和完善管理的建议,有力促进了预算编

制和预算执行管理水平的提高。

国库综合管理全面延伸

国库管理是一项庞大的系统工程,头绪多、任务重,涉及面广。近年来,财政国库部门切实加强信息化建设,全面延伸国库综合管理,加快现代国库管理制度建设步伐。

一是财政国库管理信息系统建设全面推进,保障更加有力。以总账为核心,着力构建预算指标、用款计划、资金收付、账务处理全流程控制体系。适应预算执行精细化管理的需要,实现预算与国库系统全口径衔接。推广和升级中央统一开发的地方国库支付系统,逐步实现与金财工程应用支撑平台的衔接。在引入电子签名技术安全手段基础上,实现中央财政与人民银行间的全无纸化管理。

二是中央国库现金管理稳步实施,制度效益开始显现。国库现金市场化运作是国库集中收付制度的重要内容。2006年,经国务院批准,我国开始实施中央国库现金管理。截至2010年底,中央财政共进行了30次商业银行定期存款和2次买回国债操作,累计获取净收益约100亿元,切实提高了财政资金收益,有效降低了财政筹资成本。

三是政府会计改革研究不断深入,改革实施迈出实质步伐。借鉴国际经验和国内理论研究成果,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进行了专题研究,形成了一系列研究成果。制定发布了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。适应财政管理改革需要,不断完善总预算会计制度和行政单位会计制度,并在部分事项会计处理上引入权责发生制。