

优化我国国库管理制度的对策研究

□许丽娟 许一新

随着社会主义市场经济建设的不断推进,建立与公共财政相适应的国库管理制度迫在眉睫。本文从公共财政的理论视角,介绍了西方国家国库管理制度的典型模式,并将我国国库管理制度与典型模式进行了比较分析,在公共财政改革的大框架下提出了优化对策。

一、西方国家国库管理制度的典型模式

(一)建立严格的预算管理制度。国库所办理的收支是财政预算的一个环节,因此国库同预算的实现在目的上是一致的。这意味着国库的收支要同财政预算相符合,在支出过程中要受到预算的控制,应当做到没有任何机构能随便突破预算的限制而办理支出。所以,先进的国库管理体制的一个重要特点就是建立起严格的预算管理制度。

(二)贯彻“支出决策者同支出办理者绝对分离”原则。西方国家为避免公共支出中的营私舞弊行为,设置了不同的机构,并通过法律明确规定各自的职能和监督的形式,各机构之间体现“分权制衡”原则。因此,在公共财政的收支管理中应当贯彻各机构分工明确,互相监督和制约的原则,并坚持公共支出管理和决策者与支出的具体办理者绝对相分离的原则。这种制度安排符合了公共财政“分权制衡”的思想,保证了支出过程中财政支出行为受到独立机构和部门的控制。

(三)建立国库单一账户,实行财政资金集中管理。单一账户制度的主要内涵是财政部门集中所有的财政资金(包括税收和非税收入在内的预算内资金和

预算外资金)在中央银行的账户中,所有财政支出必须通过单一账户办理。市场经济国家普遍建立单一账户,将政府各部门所有的现金都集中到中央银行或委托其他商业银行设立的“国库存款账户”,取消各预算单位独立开设的预算账户,实现财政资金的集中归口管理和财政收支的直达。而为了现金管理的目的在商业银行等机构开立的账户不能办理实际的支出。这样就保证了所有的财政支出能得到集中。同时,同单一账户配套使用的是国库为财政部门开立的政府支出账户,用以记录政府资金的变动和各政府支出部门的资金运用情况,向政府提供相关信息。单一账户的设立体现了预算完整性的原则,可以反映出财政资金运用的全貌,并为政府科学决策提供财政资金的信息资料,有利于政府调控各类财政资金的来源和方向,完善财政分配、调节和监督职能。

(四)政府支出采取集权化模式。国库单一账户下财政支出的一般程序是:在财政预算审批通过后,预算单位根据预算支出计划安排支出;当预算单位购买商品和劳务时,由财政部门开具支出凭证,经国库部门审核无误后,通过银行资金清算系统或政府支出信息管理系统,从国库单一账户中划拨资金。与集权化政府支出模式相适应,在财政部门设立专门处理支付职能的执行机构,实现对财政资金的全过程监督,确保财政资金在支付行为实际发生前封闭在国库单一账户中运行,中间环节不发生实际支出。由此可见,西方发达国库的国库单一账户是同政府集中支出模式紧密联系的,根本的目的在于提高财政资金运行的效率。

(五)具有严格的责任机制和完善

的监管体系。政府资金来源的公共性,决定了在国库管理中必须建立相互制约的国库资金监控体系。一是建立分工明确、相互制约的监督审计控制系统。经济合作与发展组织国家(简称OECD国家)一般都设立了专门的审计监督机构对国库资金的管理运作过程实施严格的监督控制,形成了严密的监督体系。二是依法规定不同责任人在国库资金运作管理中的责任。对支出决策人、公共会计、财政监察专员等在有关国库资金的使用、支付和监督过程中的权利和责任都有明确规定,并用规范的监督程序和严厉的制裁措施,来有力地保证责任的执行和权利的实现,由此建立起分工明确的国库资金责任体系。

(六)充分发挥国库在现金管理中的作用。所谓国库现金管理,是指在确保国库现金支出需要的前提下,实现国库闲置现金余额最小化,投资收益最大化的一系列财政资金管理活动。通过规范有效的国库现金管理,能够控制政府借债数量、降低借债成本、提高国库现金管理的总体水平、促进国内金融市场发展,并提升财政、货币政策协调机制和社会总福利。典型国家普遍重视国库现金管理,一般对财政资金的收支和财政资金的盈余情况进行准确的预测,在此基础上对节余的资金加以合理利用。主要模式有美国通过专门用于平衡财政资金盈余的专户调节国库单一账户的资金头寸,以及英国在货币市场上进行金融工具回购的模式。

(七)具有较高的电子化程度。由于现代财政与国库管理范围日趋扩大,管理监督日趋完善,对掌握充分的财政经济信息提出了更高的要求,同时,由于在国库集中支付制度下,财政管理的

集中程度提高，预算收支的分类更为细化，要保证财政与国库管理目标的实现，又能及时快捷地处理财政资金收支和清算行为，OECD国家无不通过大力发展科学高效的电子信息网络，为财政、征收机关、中央银行、代理银行、各监督机关及部门之间的信息畅通交流服务。从某种程度上讲，电子信息网络的完善程度已成为OECD国家财政与国库管理监督实现的必不可少的条件。随着信息技术的不断发展，国库管理方式及内容的调整也主要表现为国库管理系统功能的升级和完善。

二、我国现行国库管理制度与西方国家典型模式国际间比较

由于国情和国库发展历史背景不同，当今我国的国库正处于传统向现代的转型期，无论从硬件到软件都与西方国家典型模式存在一定的差距，只有客观地分析和看待这种差别根源，才能为研究构建适合我国国情的现代国库提供借鉴。

理体制改革方向，准确国库定位。国库对于同一个国家、同一个政府而言是单一的，不可能有两个国库或国库体系。在我国，财政部门 and 人民银行作为管理国家国库资金的两个不同的职能部门，各自履行管理职责，共同维护国库资金安全。我国国库管理体制改革仍应把握继承与发展的方向，继续实行委托中央银行经理国库制度，通过完善公共财政体制、加强人民银行与财政部门自身管理制度改革，以及增强两部门间、两部门与其他相关部门的协作，正确履职，服务于国家社会经济建设，推进一个与社会主义市场经济体制相适应的有中国特色的国库管理体系的形成。

(二) 国库运行机制：强化财政集中支付制度，坚决推进国库单一账户改革。当前我国国库改革的工作重点是按照社会主义市场经济体制下公共财政发展的要求，结合国情，建立和完善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国库管理制度。

预算执行机构、信息管理系统、监督检查三位一体的运行机制，直接对每一笔财政资金进行严格的监督与控制，防止挤占、挪用财政资金的现象。

(三) 国库资金管理：加强国库现金管理，建立、健全国债管理制度。随着我国经济的不断发展，加强国库现金管理、提高政府资金使用效率是摆在人民银行和财政部面前的一个紧迫课题。今后我国应在推进国库单一账户建设过程中努力探索符合我国现实情况的国债发行机制，将国库现金管理同国债发行结合起来，建立一个高流动性的国债市场。

(四) 国库监管体系：建立科学有效的监督制约机制，确保政府预算资金的安全完整。国库应加强预算收支各行为主体的协调，强化预算管理。强调预算编制与执行真正分离，加强人大对预算的事前监督，加强人民银行国库对预算的事中监督把关和事后监督检查，从而构建我国职责清晰、科学有效的事前、事中、事后监督体系。

(五) 国库电子化建设：健全完善国库管理信息系统，加强国库信息收集和处理功能。当前我国国库信息系统的建设方向，应结合单一账户的建设，实现人民银行国库同财政部门和预算单位信息系统的连接和信息数据共享，通过国库信息系统同银行连接处理政府的财务活动。

(六) 国库理论建设：深化国库资金运行分析和理论研究，提高为政府决策提供参谋的能力。随着国库业务的发展以及政府收支改革的深化，对国库资金运行情况的分析、预测和研究要成为国库相关职能部门的重要职能之一，并各有侧重。要通过建立预算支出及国库库存预测模型，提高预测的科学性、准确性。

(作者单位：中国人民银行济宁市中心支行 山东省济宁市财政局)

责任编辑 李永佩

中外国库管理体制与运行机制对比表

国 家	西方国家	中 国
国库职能	广义国库职能	属于狭义国库职能
国库定位	服务于财政管理，侧重于预算实现和财政资金使用效率	侧重于财政资金的收支
管理体制	实行政府采购、集中收付和国库单一账户制度，严格的预算管理制度作为实现国库管理的基础	逐步推进政府集中支付制度和国库单一账户制度的建设，预算制度有待进一步发展
机构设置	议会、财政部门、中央银行、审计部门等机构组成国库管理系统	主要由政府下属的财政部门和人民银行国库机构组成
收支程序	围绕严格制定的预算来实现国库收支活动，所有的财政收支统一在预算中	分散的收支管理向集中收付制度发展
现金管理	通过货币市场、国债市场利用多种金融工具管理政府现金	目前已经进行了现金管理的操作
预算编制	有专门的预算编制机构，经议会等部门审议通过后，拟制授权法案和拨款法案，具有较透明的预算讨论机制	预算由财政部门负责编制、报经全国人大通过，没有建立公开、透明及充分预算讨论机制
中央银行在国库活动中的职责	负责政府账户的管理，并办理实际的收支和国债管理，充当财政资金的代理人角色	负责具体办理财政收支和政府账户管理，定位于经理国库
议会的职责	对国家预算和财政收支进行全方位的参与和监督	全国人大负责预算和决算的审批，对财政活动的参与范围和深度不够
财政监督的作用	直接参与国库的支出审查和财政资金使用情况的审查	侧重于对财政资金使用的事后监督
审计部门的职责	在事中和事后发挥监督和审计作用，独立与议会和政府	隶属于政府，着重于对财政资金使用情况的事后监督
国库活动中的法律支持	详细的立法保证各个和国库有关部门的活动	通过国库条例和实施细则指导国库活动，对具体的国库管理缺乏详细的约束
电子化程度	发达的电子信息网络，确保财政、国库信息和数据的收集和信息共享	已经建立和完善了国库信息管理系统，财政、国家、银行、税务之间的联网系统正在逐步推广

三、优化我国国库管理制度
的主要对策

(一) 国库管理体制：明确国库管

度。在单一账户改革中，要加强预算外资金管理制度改革，将所有的财政资金纳入人民银行国库单一账户。通过建立