

财政国库管理制度改革 全面推进成效显著

■ 詹静涛

改革开放三十年来,通过体制、机制和制度创新,财政国库管理发生了根本性的变革,基本建立起比较规范完整的管理体系,国库已不单是指国家金库,更重要的是指财政代表政府控制预算执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能。涵盖了国库集中收付、国库现金管理、政府采购管理、国债管理、政府会计核算管理以及财政国库动态监控等预算执行管理诸多方面,并形成相互促进的一个有机整体,为加强和完善财政管理、贯彻落实财税政策、实施宏观调控提供了有效手段和坚强保障。

国库管理制度改革成效显著

伴随着经济体制、财政体制改革,国库管理制度也进行了一系列重大的变革。回顾国库管理制度改革发展历程,大体可以分为两个阶段:

一是传统国库管理制度健全完善阶段(2000年以前)。长期以来,我国实行的是一种以设立多重账户为基础的分散收付的国库管理制度:财政收入的一些项目由征收部门通过设立过渡账户收缴;财政支出通过财政部门 and 用款单位分别开设的账户层层拨付。虽然1985年颁布的《国家金库条例》和1994年颁布的《预算法》完善了组织预算收入、拨付预算资金等方面的制度,但总的看,此阶段国库管理制度没

有大的变化,我国进行的几次重大的财税体制改革,重点是改革收入分配制度和财政体制,基本没有触及国库管理制度。传统国库管理制度带来的预算执行无法有效监控、预算执行透明度不高、预算资金运行效率和使用效益低等问题,也一直没有得到根本解决。

二是现代国库管理制度改革发展阶段(2000年至今)。2000年10月起,财政部先后对部分粮库建设资金和车辆购置税交通专项资金率先实行了财政直接拨付改革,打开了财政国库管理制度改革的突破口。2001年3月,正式开始实施财政国库管理制度改革。改革的主要做法是,建立国库单一账户体系基础上的国库集中收付运行机制,收入收缴资金及时进入国库单一账户或财政专户,财政资金支付按照规范程序,支付到供货商或最终用款单位,取消中间环节,使财政资金在未支付到收款人之前一直保存在国库,资金运行过程通过电子化监控系统实时监控。2002年12月,财政部与中国人民银行联合发布《国库存款计付利息管理暂行办法》,开始实行国库存款计息,这是新中国成立以来财政资金首次按照货币市场化计价。2005年,国库集中支付制度改革在中央和地方全面推开,基本形成了新型的预算执行管理运行机制。2006年,率先对农村义务教育专项资金实行国库集中支

付,资金由中央财政拨付到省级财政后,省级财政在几个工作日内便可按规定将资金支付到收款人或支付到市县财政,再由市县财政支付到收款人,财政部通过监控系统,实时监控专项资金的流向,发现问题可及时核查处理。2007年,财税库银税收收入电子缴库横向联网工作正式启动,财政部门、税务机关、人行国库、商业银行利用信息网络技术,通过电子网络系统办理税收收入征缴入库等业务,税款直接缴入国库,实现税款征缴信息共享,是我国税收征缴管理制度和信息共享机制的重大变革。同年,公务卡改革正式启动,对公务消费由公务卡取代现金支付结算,利用“刷卡支付、消费有痕”的特点,使公务消费置于阳光之下,财政部门能够掌握所有通过公务卡支付报销的明细信息,并可通过监控系统实时监控。

随着我国国库集中收付制度改革的不深入,原来滞留在预算单位账户上的闲置现金余额集中到国库单一账户,闲置的国库现金余额逐年增加。经国务院批准,2006年,我国开始实施中央国库现金管理,在确保国库现金支出需要的前提下,通过买回国债、商业银行定期存款和减少国债发行等方式,降低财政筹资成本,获得收益。

为适应财政国库管理制度改革引起的支付方式变化对核算的需求,2001年和2002年,我国先后发布了

《财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法》和《〈财政国库管理制度改革试点会计核算暂行办法〉补充规定》。此后,根据政府收支分类改革、津补贴改革、国有资本经营预算编制、建立预算稳定调节基金等业务需要,不断对现行相关会计制度进行修订,进一步完善了会计科目设置,使其更全面、准确地核算财务信息。

为了全面准确反映预算执行结果,2004年,将原来的财政总决算、预算外资金收支决算和行政事业单位三套决算,整合为财政总决算和部门决算两套决算。将反映预算外财政专户收支的报表并入财政总决算,使财政总决算成为包含一般预算、基金预算和预算外财政专户收支的真正意义上的“总”决算;对原行政事业单位决算报表进行了修改调整,正式更名为部门决算,并强调与部门预算、财政总决算之间的衔接和协调,使部门决算能够全面、客观、真实地反映行政事业单位收支活动、经营状况和部门预算的执行结果。为了满足政府收支分类改革要求,2006年,设计了新的决算报表体系,2007年,完成了对2005、2006年的决算数据转换,并开始使用新的报表。

自2001年我国实施财政国库管理制度改革以来,已经取得重大进展和显著成效,国库管理职能逐步完善,工作范围逐步扩展,对国库资金管理的能力不断增强。主要表现在:

1. 国库集中收付制度改革全面推进。截至2008年9月底,中央所有部门及所属1万多个基层预算单位实施了国库集中支付改革;全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市本级,300多个地市,1900多个县(区),超过28万个基层预算单位实施了改革。实施改革的资金涵盖一般预算资金、专项转移支付资金、政府性基金和国

有资本经营预算资金等各类财政性资金。形成了包括预算指标管理、用款计划控制、支付申请及审核、支付结算及资金清算、会计核算、资金支付动态监控、代理银行考核各环节紧密相连的国库集中支付管理体系。财税库银税收收入电子缴库横向联网稳步实施,有20多个横向联网试点省份已经取得初步成效;中央50多个部门,地方大多数省份的省本级、近200个地市、1000多个县(区)、超过18万个执收单位实施了非税收入收缴改革。已有100多个中央预算部门推行了公务卡管理试点,地方一些省份也积极开展公务卡管理试点,并取得初步成效。国库集中收付制度改革是公共财政管理的基础性、机制性变革,是财政管理的根本性创新,这项改革的成功实施,为建立我国现代财政国库管理制度打下了坚实基础。

2. 预算执行、分析和决算管理不断强化。在预算执行方面,通过优化整合财政国库管理机构职能、业务流程和信息系统,简化了审核事项,缩短了审核时间,进一步优化了资金支付管理流程,提高了预算执行管理效率。为有效解决支出预算执行进度不均衡等问题,2007年财政部从提高预算编制的科学性、准确性,到预算执行中提高运行效率,以及建立绩效考评和分析报告制度,提出了比较全面的要求,在提高预算到位率及财政支出的时效性和均衡性方面取得了明显效果。在预算执行分析方面,经过几年的努力,预算执行分析报告报送的及时性、准确性大大提高,分析内容向多因素、相关性、政策效应和趋势分析拓展,反映经济和财政运行过程中苗头性、倾向性问题的能力进一步增强,分析报告质量进一步提升,已经成为财政经济决策管理的重要参考依据。在决算管理方面,近几年决算

报表编报体系不断完善,决算编审和批复程序不断规范,批复进度不断加快。在此基础上,各级财政部门普遍加强决算数据的分析利用,揭示预算编制和执行中存在的问题,有力地促进了部门预算编制和预算执行管理的改进和完善。

3. 总预算会计管理基础得到加强。一是财政资金专户管理得到规范,清理归并一批财政资金专户,实现了财政资金专户归口财政国库部门统一管理;通过几次对预算单位银行账户的清理整顿,实现了对预算单位银行账户的规范管理,并建立起预算单位银行账户审批管理和年检制度。二是各级财政部门的资金安全防控意识和内部控制机制等进一步强化,建立了科学、严密的总会计业务流程。三是建立了国库现金流量预测系统,资金调度的及时性、准确性和可预见性逐年提高,确保了重点资金及时均衡拨付。四是及时修订完善总预算会计科目,以适应国库集中收付制度改革、政府收支分类改革、津补贴改革、国有资本经营预算管理等财政重大改革的需要。进一步加强和完善了对账制度,确保总预算会计账的真实性、完整性。此外,2003年我国启动了政府会计改革研究。在深入研究分析我国预算会计制度现状,借鉴国际政府会计管理与改革经验的基础上,完成了《我国政府会计战略框架问题研究报告》。目前,正在抓紧制定我国政府会计改革方案,并以国际公共部门会计准则委员会委员国身份,参与国际公共部门会计准则的制定。

4. 国库现金管理有效降低了财政筹资成本。2006年8月首次实施中央国库现金管理操作,截至2008年10月底,通过买回国债、商业银行定期存款及减少国债发行等方式进行操作,在确保国库支付需要和国库现金

绝对安全的前提下,为中央财政增加净收益(或减少支出)34亿多元,在降低财政筹资成本和与货币政策协调方面,前景十分可观。

5. 财政国库动态监控效果日渐显现。国库集中收付制度改革实施后,财政部门建立了以国库单一账户体系为基础的电子化监控系统,实现了对中央预算单位用款的零余额账户的每一笔支付交易实时智能化动态监控,创新了财政监控模式,并建立了财政资金实时监控、综合核查、信息披露、整改反馈、跟踪问效的财政国库动态监控管理机制,从根本上加强了事前和事中监督,对违法违纪问题形成有效威慑,预算单位规范使用资金的意识明显增强,违规行为大大减少。

国债管理及市场化改革稳步推进

十一届三中全会后,随着改革开放和国民收入分配关系的调整,我国政府1979年恢复举借外债后,于1981年通过并发布了《中华人民共和国国库券条例》,恢复内债发行。我国在国债管理方面采取了一系列改革和创新措施,加强了财政政策和货币政策的协调,较好地发挥了国债的宏观调控功能,国债市场得以持续稳定快速发展。

国债发行额管理阶段。1981年至2005年,我国一直采用控制国债年度发行额的方式管理国债,主要在国债发行制度、发行品种及发行期限结构及宏观基金调控手段等方面经历了较大的发展变化。

一是国债发行制度由行政分配、承购包销过渡到国债承销团制度。改革开放初期,国债发行主要依靠政治动员和行政分配的方法,发行效率较低。1991年财政部尝试通过承购包销方式发行部分国债,标志着国债一级市场的初步建立,之后逐步取消了行

政分配手段,国债发行实行承购包销方式。1993年国债一级自营商制度建立,1996年首次尝试公开招标发行记账式国债。1997年银行间市场正式形成,并于1999年在场内恢复使用公开招标的发行方式。2000年起,开始在银行间和交易所市场分别建立国债承销团,又于2005年实现两者的统一,逐步确立了目前的国债发行制度,即国债发行以国债承销团制度为基础,储蓄国债采用承购包销方式,记账式国债采用公开招标方式跨市场发行。

二是国债发行品种逐步规范化,国债载体由实物券形式过渡到电子记账和购买凭证形式。1993年以前发行的国债均为实物国债,印制、保管、调运成本很高,容易出现假券。1993年财政部首次采用电子记账方式面向机构投资者发行国债,即记账式国债。1994年,引入储蓄国债(凭证式),即主要面向个人投资者发行的凭证式国债;2006年,引入全部面向个人投资者发行的储蓄国债(电子式)。近几年来,每年记账式国债发行规模约占当年国债发行规模的70%,每年储蓄国债发行规模占当年国债发行规模的30%左右。

三是国债发行期限结构合理化。国债发行形成了从3个月到30年的短、中、长期合理分配的期限结构,基本上满足了投资者的多样化需求。同时,将1年、3年、7年和10年期记账式国债作为关键期限品种定期滚动发行。

四是国债调控宏观积极手段日益多样化。从1994年开始,中央财政赤字完全通过发行国债来弥补,国债成为弥补财政赤字的唯一手段。1998—2005年,我国开始通过增发及发行长期建设国债扩大基础设施建设方式实施积极财政政策,有效缓解了通货紧缩趋势,扩大了国内需求。1998年向四大国有商业银行发行2700亿元特别

国债,专项用于补充这四家国有商业银行资本金。2003年向人民银行发行1660亿元转换国债,用于解决1994年以前历年财政向央行借款的历史遗留问题,彻底理顺了财政部与人民银行之间的财务关系。

国债余额管理阶段。经全国人大常委会批准,2006年开始从国债发行额管理制度转变为实行国债余额管理制度,实现了国债管理方式的重大变革。2007年,发行了15500亿元特别国债购买外汇作为中国投资有限公司资本金,对于缓解流动性过剩和推进外汇储备管理体制改革发挥了积极作用。

随着国债管理改革的不断推进,国债市场不断发展、规模显著扩大、品种日益丰富、制度逐步健全、功能不断增强、效率明显提高,国债收益率曲线不断完善,国债基准地位不断加强。

1. 国债宏观调控功能逐步增强。一方面,每年预算筹任务圆满完成,有力地支持了财政政策的顺利实施和国民经济的健康发展。另一方面,改善了宏观调控,支持了经济持续健康较快发展。1998年特别国债发行,有效防范和化解了金融风险,增加了货币政策操作工具,有利于场外国债市场交易的活跃和市场利率的形成。2007年特别国债的成功发行,一定程度上冻结了部分流动性,增加了货币政策操作工具,降低了外汇储备规模,促进了财政政策和货币政策的协调配合,改善了宏观调控,完善了国债收益率曲线。

2. 国债管理更加规范、公开、透明。国债管理规范程度和透明度是衡量一国国债管理水平的重要指标。目前我国国债发行、兑付等各项管理都建立了较好的制度体系,管理公开、公正、规范、透明。已经形成了按年公布关键期限记账式国债发行计划,按季公布当季国债发行计划,每半年向全

国人大和社会报告国债管理及市场发展情况,按年公布当年国债还本付息明细及兑付方法等规范做法,同时,各相关管理部门加强了沟通协调,通过国债季度筹资会等多种途径增进了与国债承销团成员的沟通,使我国国债管理透明度显著上升,促进了国债市场的健康发展。

3. 国债规模管理、结构管理和风险管理水平明显提高。在国债规模管理方面,2006年起从传统的年度发行规模管理转变为国债余额管理方式,财政部可以更灵活地根据经济金融形势和财政筹资需要,优化国债期限结构,完善国债收益率曲线,加强国债管理与中央国库现金管理的配合,合理控制风险,降低国债筹资成本。在国债结构管理方面,充分考虑发展国债市场需要和投资者需求,适时调整国债发行策略,使国债结构呈现出“品种均衡、期限全面、关键突出”的特点。在国债风险管理方面,制定并完善了国债风险管理模型,建立了国债风险预警机制,加强了内部制度化管

理,切实防范了操作风险。

4. 中国特色的国债利率形成机制基本建立。2000年以来,我国建立了国债承销团制度,有力支持了国债发行,培育了大量机构投资者。储蓄国债发行在包销机制之外,增加了代销机制,电子化水平也有所提升。在记账式国债发行中,成功推出混合式招标方式,较好地引导了国债承销团成员理性投标,调动了国债承销团成员投标的积极性;多次成功运用续发行方式,并逐步减少了国债招投标中的相关限定,如基本承销额、投标利率上下限、试点商业银行记账式国债柜台额度分配等,提高了国债发行的市场化程度。

5. 国债二级市场稳步发展。一是引进了国债质押式回购、买断式回购、

远期等新的交易品种,在提高效率的同时,较有效地控制了风险。二是建立了商业银行记账式国债柜台市场,并逐步增加柜台交易品种。三是建设了交易所固定收益证券综合电子平台,丰富了市场层次。四是实行国债净价交易,通过新制度、新机制、新技术提高了国债交易结算效率,吸引了更多的投资者参与国债市场。

6. 国债收益率曲线不断完善,国债基准地位不断加强。通过推动建立统一互联的国债市场、逐渐加大跨市场发行记账式国债的数量和比重、滚动发行关键期限国债和短期国债、优化关键期限国债结构等多种措施,完善了国债收益率曲线,进一步发挥了国债市场基础性作用。

政府采购管理开创新局面

我国政府采购制度改革大体经历了四个阶段:

研究探索阶段(1996年—1998年7月)。在该阶段,财政改革重点转移到支出管理领域,1996年上海市和深圳市率先进行了政府采购制度改革试点,初步形成了政府采购制度改革思路。

试点初创阶段(1998年7月—2000年6月)。1998年国务院赋予财政部“拟定和执行政府采购政策”职能,标志着政府采购制度改革的确立。1999年,财政部制定发布了我国有关政府采购管理的第一个制度办法,即《政府采购管理暂行办法》。在这两年时间里,政府采购试点工作迅速推开,全国政府采购规模由1998年的31亿元增加到2000年的328亿元。

全面试点阶段(2000年6月—2002年12月)。在该阶段,我国全面开展了政府采购制度改革试点工作,建立了政府采购预算管理制度和政府采购资金财政直接拨付等管理制度,

形成了报纸、网络和杂志“三位一体”的政府采购信息发布媒体体系,确立了中央国家机关全面推行政府采购制度方案,初步改变了中央单位政府采购实践滞后的局面。2002年全国政府采购规模突破了1000亿元。

全面实施阶段(2003年至今)。2003年1月1日,《中华人民共和国政府采购法》(下称政府采购法)正式实施,标志着我国政府采购制度改革进入了全面推行阶段,并步入法制化管理时期。

几年来,政府采购制度改革不断推进,依法管理、依法采购水平迅速提高。

1. 采购范围和规模不断扩大。政府采购范围已由单纯的货物类采购扩大到工程类和服务类采购,且工程采购的比重呈现上升趋势。政府采购资金从最初预算内安排的资金,扩展到包括预算内外、自筹资金在内的各种财政性资金。一些公益性强、关系民生的项目纳入政府采购范围,日渐增多的民生项目成为政府采购规模扩大中的亮点。政府采购规模保持了快速增长,由2002年的1009.6亿元增加到2007年的4660.9亿元,年均增长37%。采购规模的增加,带动了经济效益的提高,2002—2007年政府采购资金年节约率在11%左右,累计节约财政资金1800多亿元。

2. 政府采购制度建设取得新进展。自政府采购法正式实施以来,我国相继出台了30多个配套规章和规范性文件,初步建立了以政府采购法为统领的政府采购法律制度体系,为政府采购工作提供了制度保障。与此同时,地方法规制度建设取得很大进展,结合本地实际制定了专项管理办法和具体操作规程,使政府采购法及其配套规章制度的实施更具针对性和可操作性。

3. 政府采购管采分离管理体制取得阶段性进展。到2007年底,中央、省、市、县四级政府基本上在财政部门设立了政府采购管理机构,政府采购管理机构、采购单位和集中采购机构的工作职责分工日趋合理,“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,初步建立了采购管理机构统一监督管理下的集中采购机构和采购单位具体操作执行的采购管理体制。

4. 政府采购政策功能实施取得重大突破。在促进节能环保、自主创新以及促进相关产业发展方面出台了一系列制度办法,有效支持了国内相关产业或行业的发展,政府采购发展与宏观经济政策实施和社会事业发展的联系更加紧密。

5. 形成了以集中采购为主要实施形式的采购格局。各地区、各部门积极采取措施,通过制定集中采购目录、完善协议供货、探索联动的区域性大

市场、整合运行程序、提高采购效率和质量、网上管理与操作等,不断提高集中采购规范化水平和科学化程度,集中采购效果日渐凸现。2007年,全国集中采购规模为3053.7亿元,占全国采购总规模的65.5%,部门集中采购规模占全国采购总规模的19.5%,分散采购规模占全国采购总规模的15%,已经形成以集中采购为主、部门集中采购和分散采购为辅,三种采购实施形式并行、相互补充的采购格局。

6. 依法采购水平全面提升。一是公开招标作为主要采购方式的主导地位不断巩固。2007年,全国采用公开招标方式的采购规模为3269.1亿元,占全国采购总规模的70.1%,比2002年增加了21.5个百分点。二是政府采购信息公开化和电子化程度不断提高。2007年,仅在财政部指定媒体上公告的政府采购信息就达到了20多万条,比2002年的5000多条增加了几十倍。许多地方实现了政府采购管理与

操作的电子化,建立了不同层次和内容的电子系统。三是政府采购预算和资金支付管理逐步完善。预算内容趋于完整科学规范,无预算采购等现象明显减少,采购资金实行国库集中支付的力度和规模越来越大,控制了违规采购和不正当交易行为。四是规范化管理水平不断提高。评审专家管理更加科学合理,实现了管理与使用分离、专家资源共享,有效地保障了政府采购评审工作质量。代理机构资格认定有序进行,从2005年开始,对符合条件的社会中介机构进行政府采购代理资格认定。供应商质疑答复和投诉处理工作日趋完善,保护了政府采购当事人的合法权益,保障了政府采购活动规范有序进行。此外,采购方式、组织实施、招标采购、合同审核等采购过程方面的管理程序、审批环节也更加规范。

(作者为财政部国库司司长)

责任编辑 赵军

PHOTO NEWS

图片新闻



环保与可持续发展财政政策国际研讨班在厦门开班

环保与可持续发展财政政策国际研讨班近日在福建省厦门市举行了开班仪式,财政部部长助理张通出席会议并致辞。

(本刊通讯员 摄影报道)