建立现代财政国库管理制度 推动实现国家治理体系和治理能力现代化

财政部国库司

2000年启动的财政国库管理制度改革，是继分税制改革后财政管理制度的又一次重大变革。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建立，有力保障了国家重大改革与重大政策的有效实施。

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。

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，国库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，这是我国预算管理领域的第一部法律，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。

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。经过二十年的改革探索，财政国库管理框架基本建立；政府采购、政府债券、预决算管理、政府财务报告等方面的各项制度及机制得以完善；预算管理一体化建设推进工作蹄疾步稳；国库管理基础性工作进一步夯实，财政资金运行安全得到有力保障。我国初步建立起符合现代财政改革方向的财政国库管理制度，这项制度也日益成为财政管理领域重要的基本性制度规范。

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

（一）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级次，在国库集中支付制度实现对县级以上预算单位全覆盖后，从2015年开始大力推进乡镇国库集中支付改革。截至2020年底，中央、省、市、县、乡五级70余万个预算单位实施了国库集中支付制度改革，占全部预算单位的约99%，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

中国财政杂志社

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2020年底，全国95%以上的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2020年底，全国有37个省级（包括新疆建设兵团）、398个地市、2043个区县财政部门实施了集中支付电子化管理。五是进一步推进预算执行动态监控工作。持续推进地方预算执行动态监控工作，基本建立起覆盖省、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。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，发现和纠正了一些扶贫资金使用问题，推动加强扶贫资金监管。

（二）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2020年年底，103个中央部门、全国超过24个省级财政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。二是落实党和国家机构改革方案和国税地税征管体制改革方案，明确税务部门征收非税收入的收缴管理要求，推动实现财税部门系统互联互通、信息及时共享。三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，研究制定财关库银税收收入电子缴库横向联网管理办法。

（三）库款管理机制更加科学规范

一是加强中央库款调度管理。合理组织对地方资金调度，推进库款管理与预算执行、国债发行、国库现金管理的衔接，提高库款运行效率和效益。二是强化地方库款监测督导。针对经济下行、更大规模减税降费、地方偿债压力加大等情况，密切监测各地库款运行态势，分析影响库款增减变动的主要因素和需关注的问题，提出相应工作措施和建议。督促库款偏高地区继续加快支出预算执行，合理调节债券发行节奏；按月向有关省级财政部门发函，提示库款保障水平偏低的市县情况，督促科学调度资金，保障重点支出需要。三是切实兜牢基层“三保”底线。完善“中央到省、省到市县”的监控机制，及时跟踪监测各级库款情况。结合地方收支运行、库款保障水平、县级工资监测预警和风险评估等情况，对地方财政实行差异化资金调度，加强对困难地区的支持，确保“三保”不出问题。

（四）国库现金管理稳步推进

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年财政部会同中国人民银行制定《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。

政府债券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

（一）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，方便百姓投资购买。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

中国财政杂志社

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。

（二）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，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，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。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。

决算管理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

（一）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，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。

（二）政府综合财务报告制度改革扎实推进

根据国务院批转财政部《权责发生制政府综合财务报告制度改革方案》和财政“十三五”规划要求，政府综合财务报告制度改革取得积极进展。一是初步建立起政府财务报告编制制度框架体系。具体包括1个办法和3个指南，即《政府财务报告编制办法（试行）》和《政府部门财务报告编制操作指南（试行）》《政府综合财务报告编制操作指南（试行）》《地方政府综合财务报告合并编制操作指南（试行）》。初步建立起政府综合财务报告分析指标体系，为分析利用政府财务报告数据提供方法。二是不断扩大试点范围。2020年，编报政府部门财务报告的中央部门达到108个，编报政府综合财务报告的地方政府实现全覆盖，总体上看，政府财务报告制度改革已从夯基垒台、立柱架梁进入全面推进、提质定型的阶段。三是积极开展重点难点问题研究。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课题研究，取得的研究成果已在相关制度制定和试点工作中应用。

充分发挥职能作用，助力打赢新冠肺炎疫情防控“阻击战”

（一）抗疫特别国债平稳顺利发行

发行抗疫特别国债，是党中央科学把握国内外发展大势、积极应对疫情冲击作出的重大决策，受到社会各界的广泛关注。为充分发挥国债市场在金融体系中的影响力，国库司牢记政治机关职责和使命，认真做好发行前各项准备工作，为抗疫特别国债平稳顺利发行保驾护航。一是科学设计发行方案。在确定抗疫特别国债期限品种时，充分考虑财政资金使用周期匹配和国债收益率曲线建设需要，选择最具有代表性、

中国财政杂志社


王建才 摄 来源：视觉中国

市场认可度最高的5年、7年、10年关键期限国债品种并进行合理搭配。二是合理安排发行节奏。科学统筹，调整一般国债品种期限结构和发行节奏，指导各地在2020年6月以前加快地方政府债券发行进度，为抗疫特别国债腾挪出时间窗口和发行额度，同时尽可能平滑抗疫特别国债各周发行量，维护国债市场平稳运行。三是加强各方协调。积极协调中国人民银行获取流动性支持，召开记账式国债承销团全体成员视频会议，对抗疫特别国债发行工作进行宣传讲解，通过发布新闻稿、答记者问等形式，积极回应社会关切，为抗疫特别国债发行创造良好市场环境。截至2020年7月30日，1万亿元抗疫特别国债分16期（次）全部发行完毕，发行工作平稳顺利，投资者认购积极踊跃，市场各方均予以充分认可。

（二）“一竿子插到底”的直达资金监控机制建立工作全力推进

2020年《政府工作报告》明确指出，抗疫特别国债和新增财政赤字2万亿元要全部转给地方，要建立特殊转移支付机制，让资金直达市县基层、直接惠企利民。对直达资金进行监控，让惠企利民资金在阳光下运行，是国务院领导交给财政部的一项重要工作。依托财政扶贫动态监控平台建设经验，国库司承担了直达资金监控任务，提出通过升级改造财政扶贫资金动态监控平台的方式建立直达资金监控系统，并提出同步向审计、行业主管部门开放等一揽子工作方案，在又快又好落实国务院对直达资金监管要求的同时，通过“一网多用”、信息共享，极大减轻了基层工作量，节约了建设成本。一是做好直达资金监控顶层设计。会同有关单位和部门研究制定《直达资金监控工作方案》，明确直达资金下达和监控同步“一竿子插到底”的工作思路，成立工作专班，理顺业务流程，明确管理要求。二是推动建立全覆盖、全链条直达资金监控系统。在财政扶贫资金动态监控平台基础上，会同有关单位和部门开发联通各级财政的直达资金监控系统，建立直达资金台账，通过采取单独下达、单独标识、单独调度的方式，实现对直达资金从源头到末端的全链条全过程监控，确保每笔直达资金标识无误、流向明确、账目可查。三是做好培训指导工作。组织开展涵盖中央、省、市、县四级财政部门4万余人的监控工作视频培训，确保业务管理和系统操作要求落实到位。印发《财政部关于做好直达资金监控工作的通知》要求地方各级财政部门加强对分配下达、资金支付、惠企利民补贴补助发放情况的监控，促进直达资金落实到位、规范使用。

责任编辑 刘慧娴

中国财政杂志社