

不断推进现代财政 国库管理制度改革

财政是国家治理的基础和重要支柱，财政国库管理制度既是财政管理的重要组成部分，也是财政发挥职能作用的基础性保障。自2000年开始推行财政国库管理制度改革以来，我国财政国库管理制度实现了根本性变革，取得了决定性成就，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，为党和国家的事事业发展提供了有力保障。本期专题特邀请部分专家学者撰文，总结经验，展望未来，以期有助于不断推进现代财政国库管理制度改革，推动实现国家治理体系和治理能力现代化。



2000年以来，我国财政国库管理制度已经发生了根本性的变化，财政资金管理效率大幅度提升，适应了财政制度现代化的要求，有力地促进了国家治理体系和治理能力现代化。财政国库管理制度改革积累的经验，可以为未来改革提供参考。

成就

财政国库管理制度改革最突出的成效是引入了大多数经济合作发展组织(OECD)国家的做法以及国际货币基金组织(IMF)对国库的定义，改变了国库仅仅指国家金库的狭窄认识，突出了国库是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，强调控制、运营和报告三个层次。基于实际，我国已经将财政国库管理制度改革的目标确定为构建资金运行高效、控制体系完整、财务报告全面、单位权责清晰、绩效导向显著的现代财政国库管理制度。

财政国库管理制度改革保障了正常的财政收支运行，提高了财政收支效率，促进了财政政策的有效落

财政国库管理制度改革的成就、经验与展望 14

新形势下政府财务报告制度的作用 17

担当与坚守：中央部门决算公开十一年创新之举 20

不断推进加入GPA谈判 扩大政府采购对外开放 22

非税收入管理制度改革历程回顾与展望 24

完善交易产品体系 做大做强政府债券市场 26

财政国库管理制度改革的成就、经验与展望

中国社会科学院财经战略研究院 | 杨志勇

陶亮 摄 来源：新华社

实,更好地服务于脱贫攻坚、重大风险防范等政策目标。财政国库管理制度改革,绝不只是针对财政资金的流入与流出,而是覆盖财政资金管理的全过程。改革让税收收入、非税收入、政府性基金收入等收入征管体系更加健全,有效减少收入征管中的跑冒滴漏,改变了过渡性存款账户收缴的做法,让财政资金尽快入库,大大提升了财政收入征收效率。国库集中收付制度,解决了财政资金滞留在预算单位的问题。财政管理制度改革改变了过去预算单位分散持有和管理财政资金的弊端,财政资金拨付效率大幅度提高。

另外,国库管理制度改革还有很多成果,包括国库集中收付制度、政府采购制度、政府债务管理制度等已经建立起来并得到逐步规范,政府综合财务报告编制已开始进行试点;财政国库管理中广泛运用现代信息技术,帮助进一步处理好财政部门、人民银行、专业部门、预算单位、商业银行等相关主体的关系,提升了财政管理效率;财政国库管理中也注意财政收支数据的应用。这些都为财政制度的现代化作出了重要贡献。

经验

第一,财政国库管理制度改革是一场自我革命,充分体现了改革者的勇气。财政国库管理制度改革,是财政部门为了提高财政资金使用效率所进行的一场自我革命,是放弃资金调配中的各种权力的“刀刃向内”的自我革命。财政资金的“直达”,改变了过去资金层层转移和停留状态,意味着原先因此而带来的权力的“丧失”。财政部门放弃这种权力,直奔财政支出效率提升目标,以改进财政管理效率为导向,克服困难,大力推进,才有了改革的成功。财政国库管理是财政部的一项主体职责,改革让财政国库管理的控制预算执行、进行政府资金理财和为宏观调控提供信息三大功能得到更充分的发挥。

第二,财政国库管理制度改革是在对外开放中进行的。对外开放,带来了财政国库管理的国际经验,让中国有机会获得国际社会更全面的经验,最终使财政国库管理制度改革操作性更强。实地考察发达国家财政国库管理的先进经验,获取第一手的资料,不同于一般的书面资料消化,让改革方案的设计更能突出财政国库管理具体操作的要求。财政国库管理制度的诸多具体做法如国库集中收付制度(国库单一账户体系)、公务卡制度、政府采购制度、政府债务管理制度、政府财务报告制度等均在其他国家有具体操作。引进这些在发达国家行之有效的具体制度,让财政国库管理制度改革一开始就有了高起点,从而更好地发挥财政国库管理制度的功能。

第三,财政国库管理制度改革是立足国情的改革,是试点与推广相结合的改革,是充分结合实际的改革,具有鲜明的中国特色。财政国库管理制度改革,在向发达国家学习先进管理经验的同时,立足国情,科学设计实施方案,有重点有步骤地推行。财政国库管理制度改革体现了改革者大胆地试、大胆地闯的精神,有针对性地解决了一些预算部门层级多覆盖面广的支付难题,积累了经验,最后取得了改革的成功。需要注意的是,这次改革并不是一开始就选择简易的先做,而是结合实际工作需要选择试点对象,适应了当时政

策落实要求的需要。财政国库管理具体模式有多种,我国在对这些模式进行研究的基础之上,设计了适合国情的方案。

第四,财政国库管理制度改革紧扣财税改革大方向,服务现代财政制度建立和完善,符合现代财政的理念要求。财政国库管理制度改革的成功,是新财政国库管理观念推动的结果。没有观念的带动,改革的进展只会是缓慢的。财政国库管理制度改革,适应了财政自身改革重点从收入转移到支出的趋势。财政国库管理制度改革不是财政部门内部的改革,而是财政部门与财政资金征收和使用部门之间的联动改革。仅仅强调任何一方的重要性都是不够的,财政部门的财政治理与专业部门的专业治理的有机配合,要求财政部门和专业部门发挥各自的优势,否则改革将寸步难行。财政国库管理改革,涉及各级政府部门,又涉及从中央到省、再到市县乡镇政府,改革实现了“纵向到底,横向到边”的要求,不留死角。财政国库管理制度改革,不仅是制度上的完善,而且是在强大的现代信息技术支持下进行的,体现了财政制度现代化的要求。

未来

财政国库管理制度改革还需要注意改革战略的选择,在保证国库管理业务平稳运行的前提下,进一步加快改革进程,促进财政制度的现代化。展望未来,为了让这一被OECD称为财政革命的财政国库管理制度改革更加顺利进行,改革需要有国际视野,立足国情,符合财政改革大方向,可以在以下三方面重点着力:

第一,进一步大力普及财政国库管理知识,让全社会更全面地了解财政国库管理工作,以促进国库管理制度的完善。财政国库管理工作是一项专业性很强的工作,但对相关知识的普及不能只局限于专业领域,应该让普通公众了解财政国库管理。这项工作很有必要,理由有二:一是财政国库管理工作是一项涉及公共资金的工作,公众对公共资金的筹集与运用本来就有了解的愿望。二是财政国库管理需要得到更多人的支持。只有全面客观地传递财政国库管理的成就与经验,财政国库管理工作才容易得到公众的支持。财政国

库管理专业客观的知识不去普及,带有情绪的主观性强的知识就可能取而代之,影响财政国库管理工作的开展,进而影响相关制度的进一步完善。做好财政国库管理知识普及工作,可以从最基本的知识介绍做起。要充分展示财政国库管理制度改革20多年的工作,尽可能传递客观数据和鲜活案例,传递国际组织对中国财政国库管理工作的评价,并向公众报告具体操作中的问题以及未来的改革方向。普及不是单方面的诉说,而是要有针对性,以赢得公众的理解为主要目标,以避免改革中的误解导致改革不能顺利进行。

第二,以落实新预算法及实施条例为契机,加快有关行政法规的修订,以更充分更全面地巩固财政国库管理制度改革的成果,让财政国库管理制度改革有更扎实的前行基础。从改革的紧迫性来看,首先应更好地保障新预算法关于“各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门”的规定,更有效地促进国库现金管理工作的开展。提高国库资金的使用效率,本身就是在防范财政风险。国库管理的相关行政法规,应体现大国管理的理念,不能让行政法规落后于改革实践。修订行政法规,重在有大局意识,要围绕建立和完善现代财政制度的大目标,让作为现代财政制度重要内容之一的财政国库管理制度运行更加顺畅,发挥其应有作用。

第三,加强专业技术攻关,为财政国库管理制度的进一步完善提供专业支持。财政国库管理工作专业性强,而且在许多领域都是前所未有的工作。在改革初期,发达经济体的经验还可以借鉴,而基本的改革方案推开之后,一些带有国情因素的体制改革亟待探索出中国特色的路径方法。专业技术攻关既要有国际视野,又要立足国情,还要注意专业性,并不容易。政府综合财务报告体系的构建就是其中一个难题。中央部门和地方政府的试点,为改革提供了基础信息,但还远远不够。试点中的问题需要剖析,以进一步完善试点方案。建立和完善现代财政制度是一项专业性很强的工作,财政国库管理作为其中一项重要内容,在专业技术攻关上多着力,将有力地推动“十四五”规划建议提出的建立现代财税体制任务的加快完成。■

责任编辑 张蕊