与时俱进　不断推进财政国库管理制度改革

财政部国库司

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。财政国库管理制度改革，伴随着我们党各项事业的发展，一步一步从无到有、稳步推进，从一个局部侧面见证了我们党百年奋斗的光辉历程。

早期的财政国库管理制度

（一）中央苏区和根据地的财政国库管理（1932—1949年）。1932年2月中华苏维埃共和国国家银行成立，隶属于财政部，重要职责之一是代理国家金库。按照临时中央政府《国库暂行条例》“总行设总金库，分行设立分金库，支行设立支库，红军由总政治部代理国库”的规定，1933年1月总金库成立。苏区国库的建立，实现了财政的集中管理、规范了收入和支出，为党领导下的红色政权的生存和运转提供了物质保证，为新中国成立后国库管理的变革与发展奠定了基础。

（二）传统财政国库管理制度的建立发展（1949—1984年）。新中国成立初期，党和政府十分重视国库管理，提出迅速建立国家金库的要求。1950年3月3日，政务院颁布《关于统一国家财政经济工作的决定》，要求各地在规定的时间内建立金库。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《中央金库条例实施细则》，进一步明确金库管理制度：人民银行在国家统一的财政制度下，组织和保证全国各地的预算收入逐级集中上解，保证支付；同时，根据中央以及地方各级财政机关支付命令，对各主管单位及其所属单位应领经费，逐级下拨。这一时期国家金库的主要核算对象是预算收入，对预算收入进行收纳、划分和报解，对预算资金的收支活动进行核算及反映，与当时的计划经济体制和财政体制相适应，为新中国经济的恢复和发展提供了坚强保障。

（三）传统财政国库管理制度的调整完善（1985—2000年）。20世纪80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“划分收支、分级包干”的财政管理体制，扩大了地方财权，财政管理方式较以往复杂，对国库办理财政资金收纳、留解、划分、拨付及会计核算等业务提出了更高要求。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》，确立了我国国家预算资金的管理体制，即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》。1995年1月1日起施行的《中华人民共和国预算法》，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。这一时期，国库管理呈现以下特点：在财政资金账户管理方面，采用多重和分散设立账户的方式，财政收入执收部门层层开设收入过渡性存款账户，各级预算单位按照财政资金的不同性质逐级分散开设账户，各单位账户与财政国库账户无任何关联。在财政收入收缴方面，采用逐级上缴方式，税收收入先由纳税人缴入基层税务机关收入过渡性账户，再由税务机关定期缴入国库经收处，由国库经收处划入国库；非税收入先由缴款人缴到基层执收单位的收入过渡性账户，再由执收单位定期缴到上级单位，然后逐级上缴到主管部门收入过渡性账户，由主管部门集中缴到国库或财

中国财政杂志社



政专户。在财政支出拨付方面，采用层层转拨方式，即财政支出先由财政部门拨付到主管部门，再由主管部门拨付到所属下级单位，然后逐级拨付，最终支付到收款人或用款单位。这一时期的财政国库管理制度，较好地满足了当时财政管理的需要，但随着社会主义市场经济的发展，弊端日益凸显：财政收支缴拨环节多，资金运行效率偏低，透明度不高，收支信息反馈迟缓，难以为预算编制、执行分析、政策实施和宏观调控提供准确依据。

现代财政国库管理制度改革

为适应社会主义市场经济发展和建立公共财政框架的要求，2000年我国开始推行财政国库管理制度改革。2000年6月，财政部国库司成立，2001年2月，国务院批准《财政国库管理制度改革方案》。经过20多年的改革探索，我国已经初步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财政国库管理制度。国库集中收付制度成为财政财务管理的核心基础性制度，政府债券管理改革和政府采购改革也不断向纵深推进，带来财政财务管理的革命性变化。

（一）国库集中收付制度改革深入推进，财政国库管理理念发生根本性变化。国库的内涵和功能得到了全面延伸和完善，更加注重管理，强调对预算执行全过程进行规范管理和有效监控。一是国库集中支付制度改革级次不断深化。目前已覆盖中央、省、市、县、乡五级70余万个预算单位，占全部预算单位的99%，基本实现了“横向到边、纵向到底”。二是公务卡制度改革持续扩围。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，公务出行透明度和预算单位财务管理水平明显提高。三是国库集中收缴改革加快推进。财税库银税收收入电子缴库横向联网和非税收入收缴管理制度改革在全国范围内全面推开，中央103个部门、地方近42万个执收单位实施了非税收入收缴管理改革，占全部执收单位的97%以上，收缴电子化水平不断提高，数据的分析利用水平持续加强。四是预算执行动态监控机制不断建立健全。覆盖省、市、县三级的预算执行动态监控体系基本建立，有效发挥了规范、纠偏、警示、威慑作用；开发贯通各级财政的扶贫资金动态监控平台，实现系统上下贯通和监控到人到企业的目标，成为各地加强扶贫资金监管、发挥资金效益的重要抓手；推动建立财政资金直达机制，搭建全覆盖、全链条的直达资金监控系统，实现资金下达使用和监管同步“一竿子插到底”，有力促进资金直达市县基层、直接惠企利民。

（二）预算执行分析和库款管理不断强化，财政国库运行绩效明显提升。通过开展预算执行分析和库款管理，财政资金运行效率和使用效益明显提高，为财政宏观调控职能的有效发挥提供助力。一是强化预算执行分析。应对形势变化和各种挑战，立足全局加强预算执行分析和收支形势预研预判，及时向党中央、国务院报告财政运行情况，为宏观决策提供参考依据。二是优化转移支付资金调度机制。综合考虑各地支出进度、库款保障水平等因素，精细测算并差异化调度转移支付资金，加强对困难地区的支持。三是强化县级“三保”监测预警和风险评估。按日对重点县区工资发放情况进行监测预警，按月对所有县级工资保障情况实施风险评估，推动建立基层库款管理长效机制，切实兜牢“三保”底线。四是健全国库现金管理机制。通过商业银行定期存款和买回国债的方式，开展国库现金管理操作。截至2020年12月31日，共开展中央国库现金管理操作124期，提高财政资金使用效益。五是加强预算执行、库款管理、债券发行和国库现金管理协调联动。合理确定债券发行时间节奏和期限结构，科学组织预算执行，保持合理库款规模，保障重点支出需要，科学实施国库现金管理，降低财政筹资成本。

（三）财政核算与财务报告制度改革深入推进，现代财政国库服务能力显著提高。通过建立完整的核算和报告体系，全面、清晰反映财政收支情况，为财政宏观调控和预算单位的财务管理服务。一是扎实做好财政总决算管理。建立与全口径预算相对应的财政总决算报表体系，实现数据报送级次全覆盖，对预算执行结果的反映能力不断增强，扎实推进支出经济分类

中国财政杂志社

编制财政决算工作。二是着力提升部门决算管理水平。健全部门决算报告体系，全面反映一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算安排的所有预算资金；改进部门决算草案编报，组织部门报送项目绩效自评结果、审计查出问题整改落实情况和国有资产占用情况等；深入推进部门决算公开，中央部门应公开尽公开，内容不断丰富，程序更加规范，实现同一时间、同一平台集中公布，地方公开管理取得明显成效，基本实现了县级以上部门决算公开的全覆盖，社会舆论评价积极。三是积极推进权责发生制政府财务报告制度改革。落实党的十八届三中全会关于“建立权责发生制政府综合财务报告制度”的改革部署，印发政府财务报告编制办法及相关操作指南；不断扩大编制范围，由最初试点的2个中央部门和7个地方，逐步扩大到119个中央部门和所有地方，改革已从夯基垒台、立柱架梁进入全面推进、提质定型的新阶段。四是加强总会计基础管理。优化收付实现制核算基础，规范“权责发生制”的使用，加快推进财政总预算会计制度改革，财政预算收支、资产负债核算管理更加精准，资金运行更加安全有效。

（四）政府债券发行管理水平不断提升，政府债券市场健康发展。随着政府债券发行管理制度改革不断深化，政府债券市场化程度不断提升，规范透明的政府举债筹资机制日益健全。一是国债筹资机制不断完善。科学拟定国债发行计划，优化国债品种期限结构和发行节奏，基本形成按年公布主要期限国债发行计划、按季公布全部国债发行计划、发行日期相对固定的规律性记账式国债发行机制，国债年度发行规模由2000年的4000多亿元增长至2020年的7.1万多亿元，国债余额由2000年的1.5万亿元增长至2020年的约20万亿元，年度发行规模和余额增长10倍以上，国债筹资效率不断提升。二是国债发行市场化程度不断提升。国债一级市场步入世界先进行列，国债品种期限结构不断完善，品种包括分别满足机构、个人投资者需求的记账式国债、储蓄国债，期限涵盖3个月至50年的主要期限，成为世界上为数不多的能够发行50年期限国债的国家之一，记账式国债滚动发行机制、续发行机制和预发行机制逐步建立健全。国债二级市场运行机制逐步优化，建立国债做市支持机制，推动国债期货交易，国债流动性稳步改善，近5年国债换手率年均增长超过50%。三是国债收益率曲线有效建立。落实党的十八届三中全会关于“健全反映市场供求关系的国债收益率曲线”的要求，建立了涵盖3个月至30年期限结构较为完整的国债收益率曲线，金融市场定价基准作用逐步发挥。四是国债市场对外开放程度不断提高。境外机构类型不断丰富，投资渠道日益增加，国际投资者对我国国债的认可度提升，我国国债陆续被彭博巴克莱、摩根大通等国际主流债券指数纳入编制范围，大国主权信用地位稳步提升。五是地方政府债券发行成效显著。进一步拓宽地方政府债券（以下简称地方债）发行渠道，稳步推进地方债发行定价市场化水平，指导在上海自贸区发行地方债，推动在交易所发行地方债，已基本建立涵盖发行方式、信息披露、信用评级、流动性管理等在内的较为规范、透明的地方债管理机制。截至2020年底，地方政府债券余额达254864亿元。

（五）政府采购制度改革取得积极成效，现代政府采购制度加快建立。20世纪90年代中期，我国开始启动政府采购制度改革。党的十八大以来，政府采购改革加快向纵深推进，现代政府采购制度“四梁八柱”的主体框架体系基本确立。一是政府采购规模和范围不断扩大。全国政府采购规模由2002年的1009亿元增加到2019年的33067亿元，年均增长22.8%，占GDP的比重由2002年的不到1%上升到2019年的3.3%；政府采购实施范围从货物类向工程类、服务类扩展，从传统的通用类货物向专业新型货物服务扩展。二是政府采购管理机制逐步完善。以公开竞争为核心的政府采购制度体系逐步建立，以政府采购法及其实施条例为统领、部门规章为依托、涵盖60余份规范性文件的政府采购法律制度框架基本形成，“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制日益完善，“集中采购与分散采购有机结合、互相补充”的采购模式有序运行，以“公开招标为主，多种采购方式并存”的政府采购交易规则体系不断丰富。三是政府采购政策功能不

中国财政杂志社


张林平 摄 来源：视觉中国

断丰富。涵盖政府绿色采购、支持中小企业发展、促进残疾人就业、支持监狱企业发展、支持脱贫攻坚等多种目标的政府采购政策体系基本形成，节能环保产品政府采购规模占同类产品政府采购规模的比例达到90%以上，政府采购合同授予中小微企业金额占采购总规模的比重超过70%，会同有关部门搭建贫困地区农副产品销售平台，积极运用政府采购政策支持脱贫攻坚。四是政府采购监管水平持续提升。包括采购意向、采购活动、采购结果及合同文件在内的全流程政府采购信息公开机制初步形成，广泛接受社会监督；通过行政裁决化解政府采购领域矛盾纠纷的制度机制持续完善，行政裁决示范点建设启动试点，公平竞争的政府采购市场环境得到维护；政府采购执法标准化体系初步构建，定期开展对全国政府采购代理执业情况的监督检查，代理机构执业水平持续提升。五是加快推进政府采购市场开放步伐。按照习近平总书记2018年在博鳌亚洲论坛上作出的“加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程”指示精神，加快推进政府采购市场对外开放，共向世界贸易组织提交了7份中国加入《政府采购协定》出价清单并更新了《中国政府采购国情报告》；统筹推进其他多双边政府采购议题谈判，顺利完成区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），以及中国—韩国、中国—新西兰、中国—智利等多个自贸协定政府采购章节的谈判；推动中国企业参与联合国等国际采购，在政府、企业和国际组织之间搭建公共采购合作平台；开展改善世界银行《全球营商环境报告》政府采购指标工作，对内努力提高指标得分，对外做好与世行的磋商工作；扩大与有关国家和国际组织在政府采购领域的交流合作，在借鉴国际经验的同时，分享中国经验和中国智慧。

（六）预算管理一体化建设扎实推进，推动预算管理水平迈上新台阶。为贯彻落实党的十九大和十九届四中、五中全会精神，财政部党组提出了预算管理一体化建设的总体构想，构建现代信息技术条件下“制度+技术”的管理机制，进一步深化预算管理制度改革：一是全国统一的预算一体化规范和标准体系初步建立。印发《预算管理一体化规范（试行）》和《预算管理一体化系统技术标准》，编写相关培训教程，统一规定各级预算管理业务的工作流程、控制规则、管理要素和数据标准，用系统化思维整合预算管理全流程，实现全国预算管理一体化、各部门预算管理一体化、预算全过程管理一体化、预算项目全生命周期管理一体化、全国预算数据管理一体化，全面提高各级预算管理规范化、标准化、自动化水平。二是地方预算管理一体化建设加快推进。系统实施范围不断拓展，建设质量不断提升，截至2021年4月30日，全国所有省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团预算管理一体化系统已全部上线运行，运行情况良好，初步实现了预算管理主要业务环节的衔接贯通、各级财政部门和预算单位的业务协同和数据共享。三是中央预算管理一体化建设启动试点。借鉴地方预算管理一体化建设的成熟经验，组建中央预算管理一体化建设工作专班，严格遵循《预算管理一体化规范（试行）》，结合中央预算管理实际，集中力量开展业务需求研究和试点各项准备工作，相关试点工作进展顺利。

责任编辑 刘慧娴

中国财政杂志社