

改革开放三十年我国国库改革发展的回顾与展望

<http://www.criifs.org.cn> 2008年7月17日 邵长年

国国库事业是伴随着经济体制、金融体制和财政体制改革的逐步深入而不断发展壮大的。改革开放三十年来，特别是《国家金库条例》颁布二十多年来，经过各级中国人民银行的不懈努力，我国国库工作得到了迅速发展并取得了令人瞩目的成就，为我国社会经济持续、稳定、协调发展，发挥了重要的作用。

改革开放三十年来国库各项工作迅速发展

党的十一届三中全会后，我国经济体制改革逐步深入，财政预算管理和税收制度发生了很大变化。1983年9月，国务院颁布《中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，明确规定中国人民银行专门行使中央银行职能。1984年，中国人民银行开始专门行使中央银行职能，国家财政税收制度也由单一税制改为复合税制。为适应我国改革开放和社会主义市场经济建设的需要，强化部门间的监督制约，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》，首次确定我国的国库体制为“中国人民银行具体经理国库”，标志着我国国库事业的发展进入了一个新的历史时期。1994年颁布的《预算法》和1995年颁布并于2003年修订的《中国人民银行法》，进一步确立了人民银行经理国库的法律地位，奠定了中国国库发展的基础。人民银行经理国库体制对经济社会发展、财税金融各项改革、政府服务问题的解决，都发挥了不可替代的作用。30年来，国库工作的不断改革和发展，推动了中国国库发展的进程，国库各项业务得到了迅猛发展。

适应经济改革需要，逐步建立健全全国库组织机构。与我国预算管理体制相适应，人民银行国库系统设立总库、分库、中心支库和支库四级机构，有些地区设有乡镇国库，其国库机构为五级；不设人民银行机构的地区，由人民银行委托当地金融机构办理国库业务。1985年颁布的《国家金库条例》，明确要求各级人民银行设立专门机构办理国库业务，因此，各级人民银行分别设置了国库司、处、科、股。1994年，我国实行分税制改革，将国家预算分为中央预算和地方预算，与此相适应，国库也分为中央国库和地方国库。1998年，各级国库机构陆续挂牌。国库机构建立之后，人民银行根据财税管理体制改革和国库业务发展的需要，不断充实国库队伍，开展多种形式的培训和干部交流活动，国库干部队伍建设扎实有效，积极、奉献、进取的国库文化氛围逐步形成，国库干部队伍的整体素质和履职能力明显提高。

依托先进科技手段，创建新型国库会计核算体系。改革初期，国库会计核算主要是手工操作。1998年，人民银行开发了全国统一的国库会计核算程序；2001年以来，全国国库系统推广应用了统一的国库会计核算系统，结束了国库会计核算手工操作的历史。全国统一的国库会计核算体系涵盖多级国库、各类国库代理机构的国库会计核算业务，既包含总库、省分库、地市中心支库、县支库的会计核算业务，也包含商业银行代理国库的会计核算业务。在新核算程序的开发应用和收支分类改

革中，人民银行增加了国库会计核算的报表种类，扩展了国库会计核算内容，使国库服务面更广，内容更加完整。2003年以来，全国地市以上国库全面加入了中国现代化支付系统，支库和中心支库间开通了国库内部往来，建立了以支付系统为核心，同城票据交换和国库内部往来为补充、相对独立的国库资金汇划清算体系。

2005年以来，人民银行在全国国库系统推广实施了分层次、分时间、分轻重缓急，序时、滚动的国库资金汇划报解新模式，国库收支款项汇划报解至最终收款国库基本达到“零在途”，实现了财政资金安全、高效运转。加快国库电子化建设步伐，国库服务保障能力全面提高。20世纪80年代中期，全国各地国库部门开始使用计算机处理国库业务，但各地使用的开发工具、操作平台、数据库等并不统一，电算化水平参差不齐。1998年，人民银行开发了全国统一的国库会计核算程序，自从2001年全面推广应用以来，国库会计核算实现了质的飞跃，随着业务不断发展，国库会计核算系统升级改造工作逐步深入，确保了国库会计核算和改革的顺利开展。财税库银横向联网建设也取得了明显成效。2004年，人民银行和财政部、国家税务总局开始全国统一横向联网的建设工作，2006年2月15日，全国统一的税库银横向联网在部分地区成功试点运行，并在全国快速推广。到2007年年底，全国共有18个省（市）的税务征收机关、商业银行或信用社营业网点和国库部门实现横向联网。随着海南银联加入横向联网试点，财税库银横向联网又提供了银行卡刷卡缴税功能，进一步丰富了纳税人的缴税方式。2006年年初，按照“标准统一、核算集中、资源共享、安全高效、实时处理、功能完善”的指导思想，人民银行开展了全国国库会计数据集中系统建设，制定了《国库业务系统整合初步方案》，2007年基本完成了国库会计数据集中系统（TCBS）的开发和测试。国库会计数据集中系统建设创新了国库业务管理模式，改变了传统模式下预算收入业务“批量管理、多环节报解、逐级上划”的做法，支持了国库直接支付业务和非税收支业务，为深化国库事业的改革与发展奠定了基础。

建立了国库制度和监管体系，有效地防范了国库资金风险。多年来，国库部门以统一的处理流程规范业务行为、以严密的管理防范资金风险、以创新的思维推动电子化进程、以科学的业务规划支持改革发展。确立了以《中华人民共和国国家金库条例》及其《实施细则》为核心，以《国库会计管理规定》等为主体，涵盖国库会计核算操作与管理、财税库银横向联网、国库单一账户制度改革、预算资金收支监督管理、行政许可等全方位、多层次的国库制度体系，为全面履行国库服务与监督管理职能提供了制度保证。监管体系更趋健全，初步形成了“点多面广、手段多样、部门协作”的对外监督管理体系，各级国库依法开展国库监督管理，加强对收入、拨款、退库等业务的审查把关。认真组织开展对商业银行、信用社国库经收处业务进行检查，并对开设过渡账户、延压税款等违规行为予以处罚，确保了各级预算收入及时足额入库，发挥了国库在国家预算执行中的事中监督作用，保障了国库资金安全，较好地完成了国家和人民赋予的“把好关、守好库”的神圣使命。

积极推进国库集中收付改革，国库单一账户制度基本确立。2001年，根据《国务院办公厅关于财政国库管理制度改革方案有关问题的通知》精神，经国务院总理办公会同意，财政部和人民银行联合印发了《财政国库管理制度改革试点方案》，国库单一账户制度改革由此拉开了序幕。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国库管理制度，将政府所有资金收入纳入国库单一账户管理，政府所有资金支出由国库单一账户直接划给商品和劳务供应商账户，是对财政资金账户设置和收支缴拨方式的根本性变革，是加强财政资金管理、提高资金使用效益、从源头上防止腐败的一项重大举措，是继1994年分税制改革后的又一项重大改革。中央财政国库管理制度改革试点于2001年正式启动，地方财政国库管理制度改革也相继展开。历经7年，改革

已经在全国范围内铺开，国库单一账户制度基本确立并不断完善。在推动改革试点和推广的过程中，国库部门正确把握改革的方向，探索更有效的集中收付运行机制，积极开展国库服务创新试点，与各级政府、财政等部门配合，优化国库单一账户支付业务流程，减少资金划拨环节，开展由国库直接办理集中支付业务试点，将政府资金汇划至最终收款人和用款单位账户，向真正意义上的国库集中支付制度迈出了实质性的一步，为今后深化改革积累了有益经验。国库直接办理集中支付业务，符合进一步深化改革的发展精神，是环节最少、效率最高、综合成本最低的一种改革实现模式，也赢得了当地政府、财政部门的大力支持。改革规范了预算单位的账户管理和资金使用，加快了资金到账和清算速度，提高了财政资金管理效率，增强了财政宏观调控力度，政府财务管理更加趋于科学、合理、透明。

推进国库改革与创新，国库服务水平进一步提高。人民银行紧紧围绕改革与发展，准确把握改革的新形势，积极开展国库服务创新，拓展国库服务范围，提高国库支持深化改革的能力，主动配合各级政府、相关部门做好深化财政预算管理和劳动社会保障制度改革的相关工作，不断推动和深化国库集中支付、预算外资金收入收缴、政府非税收入收缴、政府收支分类和综合预算等改革，提高了政府各项资金管理水平，促进了社会主义公共财政体制建设的逐步确立和完善。

人民银行积极推动并开展国库办理社保基金收缴、待遇发放工作，从根本上解决社保基金安全问题；协助有关部门加快农民工养老保险全国数据集中业务处理系统建设，有效解决农民工跨地区流动养老保险中断、无法保障等问题。此外，国库统计分析工作取得成效，确立了满足中央银行和宏观经济相关决策需要的统计分析体系，建立了国库收支、库存日报和国库资金运行分析制度，为政府决策和货币政策、财政政策协调提供参考；国债市场改革进一步深化，人民银行与有关部门共同推进国债管理方式改革，实行了国债余额管理制度，不断完善了国债发行方式，加强国债市场流动性，逐步完善了面向个人的储蓄式国债发行，加强凭证式国债管理，成功发行了储蓄国债；国库现金管理操作开始实施，建立了国库现金管理操作与中央银行公开市场操作等货币政策密切配合的机制，以及与相关部门分工合作的国库现金操作机制，确定了国库现金管理的基本工具和操作方式，促进国库资金管理方式的转变。

坚持依法经理国库推进我国国库事业不断向前发展

当前，我国正处在改革发展的关键时期。深入贯彻落实科学发展观、促进社会和谐、全面建设小康社会对国库工作提出了新的要求，以加快公共财政体系建设、健全社会保障体系、强化宏观经济调控和推进金融体制改革等为主要内容的各项改革进一步深入，国库服务的空间将进一步扩大。随着国家预算收支和国库库存规模持续大幅增加，国库资金对经济、金融运行的影响力进一步提升，国库作为国家预算收支数据中心和信息集散中枢的优势将得到更充分的发挥，国库联结货币政策与财政政策的桥梁纽带作用更加凸显。现代科学技术为国库发展提供了有力支撑，计算机网络技术快速发展，社会信息化程度不断提高，财税库关银业务数据呈现集中趋势，为国库业务的集约化、信息化、高效化提供了契机。这些都为国库业务的进一步发展创造了良好的条件，奠定了坚实的基础。

因此，抓住机遇，迎接挑战，是当前国库工作的主导思想；深化改革，提升水平，是当前推动国库业务科学发展的重要任务。国库系统将坚持以习近平理论、“三个代表”重要思想为指导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面落实科学发展观，认真研究国库发展方向，切实把握发展机遇，不断深化国库改革，求真务实，开拓创新，促进国库事业的全面、协调和可持续发展，充

分发挥国库对国民经济和社会发展的支持作用，为全面建设小康社会贡献力量。

以求实的态度，促进国库法制完善。《国家金库条例》的颁布，将中国的国库事业推向了一个新的发展阶段。随着社会经济的发展，要立足长远，不断探索国库法制建设的新思路、新方法，做好《国家金库条例》修订前的准备工作，进一步明确人民银行经理国库的作用和意义。要健全国库制度体系，针对依法行政、国库数据集中和业务电子化处理、政府收支分类改革等新形势、新情况，及时制定和完善业务操作与管理制度，不断提高制度的科学性、有效性，进一步推进国库管理科学化、规范化进程，为国库改革、创新和发展提供制度保障。国库部门要认真履行法律赋予的监督管理职能，按照现行的法律法规加大监督管理力度，坚持依法行政。

以改革的精神，促进国库业务发展。首先，促进国库会计核算的发展，依托先进的电子计算机技术和网络技术，实现业务流程再造，在全国快速推广财税库银横向联网系统，全面建设全国集中的国库综合业务系统，国库业务要向收支业务电子化、信息共享网络化、综合管理现代化、业务操作规范化的方向迈出坚实的步伐，逐步建设一个有纵有横、完整统一、功能强大的新型国库业务管理体系。其次，促进国库统计分析水平，进一步完善国库统计分析体系，提高国库统计分析的科学性、准确性和时效性，为经济建设、宏观调控，以及财政和货币政策的协调当好参谋。再次，促进国债管理的创新，不断完善国债市场，积极参与可流通国债的管理和改革，不断丰富国债品种，改进发行方式，扩大国债投资群体，为国家经济建设筹集资金；加强国债市场监管，规范各级国债承销商的销售行为，确保国债发行公开、公平、公正、有序，维护公众利益。最后，促进国库现金管理操作机制的完善，建立健全国库现金管理制度，进一步完善国库现金管理与货币政策和财政政策有效协调的运行机制，以建立公共财政，实现国库集中收付改革，建立科学预算、规范财政资金管理为前提，遵循安全性、流动性、收益性相统一的原则，稳妥有序地开展国库现金管理。

以发展的眼光，不断推动国库改革与创新。紧跟时代步伐，解放思想、更新理念、创新思维，提升国库改革创新能力，推动改革深化，实现国库事业持续发展。继续推进国库自身改革，加强自身建设，着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的机制。继续推进深化服务创新，根据财税体制改革要求和社会经济发展需要，创新服务手段，拓展服务领域，把社会公众纳入国库服务视野。继续深化由国库单一账户核算所有政府财政性资金收入和支出改革，推动非税收入直接纳入国库，进一步扩大国库直接办理涉农资金、水库移民补贴等集中支付业务，由国库直接办理社保五险基金和农民工养老保险资金收缴、转移、发放、信息反馈、对账等业务，减少资金划转环节。要按照建设创新型国家的重大战略要求，加强信息化建设与应用，加快国库管理服务方式的创新步伐，加强政策理论研究，不断增强国库事业持续发展的支撑力，为经济社会的发展提供支持。

文章来源：中国金融 （责任编辑：XL）

