

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

20 年来，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高，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

1994 年，我国为适应社会主义市场经济体制改革的需要，进行了一场影响深远的财税体制改革。

财政国库管理制度改革最突出的表现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。

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

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，政府综合财务报告已开始进行编制的试点。财政国库管理中广泛运用现代信息技术，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。

经验

财政国库管理制度改革是一场自我革命，改革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利用效率所进行的一场自我革命，是一种放弃资金调配中的各种权利的行为。

财政国库管理制度改革在对外开放中进行。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资料。

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。

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，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：

首先，进一步大力普及财政国库管理知识，让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。

其次，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就，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，应体现大国库管理的理念，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，仅仅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。

最后，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财政国库管理体制改革亟待探索出中国特色的道路。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。