

# 略谈我国国库管理体制改革

天津财经大学 周洋

随着社会的日益进步,我国经济体制发生了广泛而深刻的变革,财政体制、金融体制在许多方面也随之进行了重大改革,相比之下国库管理体制严重滞后的问题也日益突出。因此,国库管理体制改革的势在必行,全面推行国库单一账户制度已成为我国国库管理体制改革的必然趋势。

## 一、国库管理体制改革的核心理念是建立国库单一账户

国库单一账户是指政府所有的财政资金(包括预算内资金和纳入预算管理的预算外资金)都集中在国库或国库指定的代理银行账户上,所有财政资金的收付都通过财政部门在国库单一账户集中管理。建立国库单一账户意味着:所有财政收入都要缴入国库单一账户,由其统一管理;所有最终付款都必须由国库单一账户的总账户或分账户支付,政府付款在最终阶段发生,在中间环节不发生支付。从国库单一账户的总账户、分账户中提款,所有支出单位不得在银行开设自己的账户。而且,资金从单一账户直接支付给商品或劳务的供应者,不存在非单一账户下出现的多个转账环节。

国库单一账户体系由单一账户与分类账户组成。单一账户是现金管理账户,记录国库现金的收支状况和余额;分类账户用于识别持有人的预算支出权限,反映支出部门的预算执行情况。从单一账户来看,由于其集中了所有财政资金,排除了财政、税务部门自立账户的可能性,克服了预算外资金管理松散的弊病,扩大了预算控制范围,增强了预算控制力度,从而使预算管理更加科学、规范和有序;从分类账户来看,它使支出部门的资金运作无需经过一个账户转至另一个账户,免除了银行结算的全部环节,大大提高了运作效率,同时也加强了国库对支出部门及其资金使用的监控。

### 1. 建立国库单一账户管理系统起到的积极作用。

(1) 实行财政资金的集中管理,有利于改变财政资金分散的状况,改善各支出部门多头开户、重复开户的混乱局面,加强财政政策的实施力度。目前,由于不同部门各自管理一部分财政资金,导致各单位开户过多,财政资金过度分散,难于管理,且极易流失。一个国家财政政策的实施力度与其财政部门所聚集的财政资金息息相关,而财政资金的实际使用权分散于各级财政部门 and 支出单位,从而使财政政策的实施力度被大大削弱。建立国库单一账户,实行资金集中管理,有利于财政部门对资金进行统一调度和管理,能够加强财政政策的实施力度。

(2) 有利于强化对财政预算资金的管理与监督,规范预算执行和预算约束。建立国库单一账户,财政部门就能够掌握各支出部门和单位每笔资金的用途,实现对财政资金流量、流向

的全程监控,这有利于财政部门的管理与监督,能促使财政部门更好地使用预算资金,杜绝不合理支出。

(3) 促进财政资金的合理使用,保证项目资金的及时需求,提高财政资金的使用效率和效益。在原有的国库管理机制下,基层预算单位要使用预算资金时必须提前申请,且需经过金融部门的层层划拨,费时费力,工作效率极低。实行国库单一账户管理后,财政资金将直接一次性划拨到位,无需层层划转,支出单位可及时取得所需商品或劳务,不会因为国库拨款在途而受到影响。

(4) 提高政府的宏观调控能力,更好地制定财政政策和货币政策,减轻国家债务负担。建立国库单一账户,财政资金集中在财政部门手中,财政部门可以随时准确地掌握财政资金的运作状况,这有利于政府制定相应的财政政策和货币政策,为科学地实行宏观经济调控提供依据。而且由于财政资金集中,政府财力充裕,资金调度灵活,政府可减少短期国债的发行量和利息,从而减轻了债务负担。

(5) 财政收入直接缴入国库,杜绝了截留收入的现象。目前,一些执行单位设置收入过渡账户,将已实现的财政收入作为“蓄水池”和“调节器”,人为地调节税款入库进度与经费余缺。还有一些金融机构为执行单位开设账户提供方便,并借机截留税款等财政收入,以争取更多的存款。建立国库单一账户后,收入通过经收处收款后,由银行清算系统直接划入国库单一账户,有利于杜绝收入缴库过程中存在的拖欠和挤占现象,解决财政收入不能及时、足额入库的问题。

(6) 加强廉政建设,防止腐败现象产生。建立国库单一账户将使资金运作过程的透明度提高,制约机制加强。同时政府对资金的使用情况实施有效监督,规范资金使用者的行为,防止腐败现象的发生。

### 2. 国库管理体制改革遇到的问题与阻力。

(1) 实行国库单一账户制度,财政部门在签发支付命令后,财政资金由国库直接支付给支出单位的商品供应商或劳务提供者。财政部门作为掌握财政资金支付的最后环节,则要应对众多的支出单位及资金各方面的用途,工作量将成倍增加,责任也将加大。

(2) 取消政府部门在商业银行的账户,商业银行减少了信贷资金的来源,银行支持地方经济的积极性就会降低,政府压力将会加大。

(3) 由于取消了支出部门在商业银行的存款账户,则支出部门失去了对资金的直接支付权,并且其资金的使用受到严格的监督和控制,由此其既得利益将受损。因此,实施国库管



# 高校规模扩张中的财务风险



西北工业大学 翟天任 魏春红 郭银燕

随着我国高等教育体制改革力度的加大,许多高校抓住机遇“举债兴教”,进行大规模的扩张,但是在高校扩张过程中也存在着一系列的财务风险。因此,有必要针对这种财务风险进行分析和控制,只有这样才能保证高校的健康、持续、快速发展。

## 一、高校规模扩张中存在的财务风险

**1. 资产负债率过高。**一方面,银行贷款大大缩短了建设周期,缓解了高校资金周转困难,有力推动了高校的快速的发展;另一方面,巨额贷款本金和利息也使高校的资产负债率过高。

**2. 预期办学效益下降。**新古典主义经济理论中的规模经济原理表明,随着各种生产要素的增加和生产规模的扩大,收益(产量)的变动大致要经过三个阶段:一是收益增长的幅度大于规模扩大的幅度,这是规模报酬递增阶段;二是收益增长的幅度与规模扩大的幅度相等,这是由规模报酬递增到规模报酬递减的短暂过渡阶段,即规模报酬不变阶段;三是规模报酬增长的幅度小于规模扩大的幅度,甚至收益绝对减少,这就是规模报酬递减阶段。

根据规模经济原理分析不难看出,目前高校之所以能取得较好的办学效益,主要是由于其正处于规模经济原理的第一或第二阶段,即规模报酬递增或规模报酬不变阶段。此时,高校原有的设施和设备没有发挥应有的效用,扩大在校学生的规模有利于提高现有设施和设备的利用率,提高学校师生比,充分挖掘高校现有资源的潜力。但随着高校规模的继续

理体制改革将会面临来自支出部门的阻力。

(4) 目前我国的国库会计核算和资金清算系统尚未健全,没有独立的国库会计核算及资金清算系统,且电子化程度不高,从而使得资金使用效率低下。

## 二、对我国国库管理体制改革的几点建议

我国的国库单一账户制度正在逐步建立,国库管理体制仍不完善,因此需要借鉴其他国家国库管理体制的先进经验,以促进我国国库管理体制的改革。以下是笔者对我国国库管理体制改革的几点建议。

**1. 赋予国库财政管理职能。**对国库职能的不同认识,直接决定着国库在管理财政资金过程中所扮演的角色与发挥的作用,从而决定着国库管理体系的性质和效率。我国国库财政管理职能的虚位,导致国库监督职能形同虚设。为此,要从法律上确认并赋予国库财政管理职能,从而真正建立起以独立国库为特征、以财政管理为中心职能的新型国库管理模式。

扩大,高校就会逐渐出现资源短缺的现象,现有的师资力量、教学设施等也会产生危机。高校继续扩大规模就必须增加对基础设施的投入,同时随着高校规模的不断扩大,边际成本会迅速增加,由此进入规模经济原理的第三阶段,即规模报酬递减阶段。因此,高校规模扩张到一定程度时,其预期的办学效益就会下降。

## 二、控制和规避高校规模扩张中财务风险的建议

### 1. 高校应将资产负债率控制在安全、合理的范围内。

(1) 控制贷款规模。其主要有以下几种途径:①高校应成立贷款领导小组,贷款领导小组对计划贷款的总额、用途、期限、用款计划、还款方式以及贷款项目评估报告进行分析,提出可行性研究分析报告,对贷款的合理性、安全性、效益性等情况进行调查核实,正确分析财务状况,合理预计偿债能力,初步测定贷款风险。校长办公会或常委扩大会议要对贷款领导小组提供的资料进行核实、评定,复测贷款风险度,并提出审批意见。在制定贷款计划时要将学校目前的实际情况和未来发展需要有机结合,并应根据学校发展规划以及建设项目的进度合理贷款,以保证高校贷款资金的合理性、严肃性、有效性和可行性,将贷款风险控制在可以驾驭的范围内。②高校应经常联络主管部门和国家有关部委,为学校建设尽可能多地争取国债资金和其他专项资金支持,以减少贷款额,控制资产负债率的增长。③高校在新校区建设过程中,要解放思想,改变办学思路,吸引民间资本参与,如可与企业合作建设学生公寓、浴室、食堂等基础设施。

**2. 构建现代国库管理系统。**从国外的实践经验可以看出,现代国库管理系统是由集权支付模式、国库单一账户体系、监督管理体系及相应的政府采购制度和电子互联网体系所组成的。因此,国库管理体制改革必须立足于我国国情,应用系统控制的思想,注重各方面的协调,建立有中国特色的现代国库管理系统。

**3. 完善责任机制,强化执法监督。**完善责任机制和强化执法监督是确保我国国库管理体制改革能顺利进行的重要环节。因此,应完善法律法规建设,划分权益、明确职责,以保证国库财政管理职能的有效发挥。

**4. 建立完善的计算机联网系统。**由于目前我国国库管理存在电子化程度不高、计算机联网系统不完善等问题,造成资金结算、支付速度缓慢,效率低下。因此,必须尽快完善计算机联网系统,以加快财政资金的收支,实现资源共享,提高资金使用效益。○