



您的位置：首页 - 文章选登

法国国库管理体制特点及启示(申焕章等；2004年9月14日)

文章作者：申焕章 黎和贵 黄小勇

国库是国家金库的简称，是专门负责办理国家预算资金的收纳和支出的机关。国家的全部预算收入都由国库收纳入库，一切预算支出都由国库拨付。按照国际货币基金组织的定义，国库不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算的执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能。法国国库单一账户管理制度、完善的国库监督体制、集权化的政府支出模式，对我国国库管理及改革具有一定的借鉴意义。

### 一、法国国库的管理体制

1、单一账户管理制度。法国实行国库单一账户制度，即由经济财政部在中央银行（法兰西银行）建立单一账户体系，首先是开立一个总账户，然后在其下根据需要再设立其他分账户，所有政府现金资源集中于该账户统一管理。2、国库现金管理制度。国库现金管理由经济财政部下属的公共会计司负责。法国所有的公共会计都是国家公务员，均由公共会计司垂直管理。3、国库收纳支付程序。财政资金的支付程序是：当国库实际支付给商品服务供应商时，才将资金从国库单一账户中划转出去。4、国库的监督体制。在监管方面，除了经济财政部侧重对国库的日常业务监管外，还有审计法院侧重事后监督。

### 二、法国国库管理制度主要特点

1、国库账户体系的单一性。国库单一账户把所有的财政资金都集中到自己的账户中，排除了财政税务部门自立财政账户的可能性，克服了预算外资金管理松散的弊端，扩大了预算控制的范围，增强了预算控制的力度，使预算管理进入科学、规范、有序的全新领域。

2、政府支出模式的集权性。在该模式下，支出部门按支出预算向供应商采购商品或劳务，在确认商品或劳务已获得时，具体由国库在审核同意后直接支付给供应商。其优点在于：支出部门尽管有支出权限，但不能实际控制资金，弥补了预算外资金管理上的漏洞。其缺点在于：支出部门与供应商之间存在“合谋”的可能。于是，政府采购制度的产生就不足为奇了。

3、国库资金使用的效率性。一方面采取“成本—效益分析法”和“最低费用选择法”，尽可能地降低国库资金运用成本；另一方面要求国库资金能以最快的速度发挥最好的效益，防止国库资金运转中的挤占、挪用、沉淀等现象的发生。

4、国库监督机制的可控性。法国在公共支出管理方面所遵循的共同原则是：支出管理和决策者必须与支出的办理者绝对分离。此外，还设立了专门的审计监督机构对国库资金的运作全过程实施严格的监督控制，形成了严密的监督体系。

5、央行管理账户的有偿性。法兰西银行将政府视为银行客户，独立地向政府提供各种金融服务，对这些服务向政府收取费用。这些费用主要包括：账户管理人员的工资、办理支票和转账的费用、设备折旧费以及法律纠纷的诉讼费、律师费等。政府向法兰西银行支付费用主要采取发票报销的方式进行。

### 三、对我国国库管理与改革的几点启示

1、实行单一账户体系有利于强化国库执行财政管理职能和集权化支付模式的形成。法国的国库已不再是传统意义上的国库，其国库已实行从单纯的核算财政收支，扩展到对财政收支实行全面的控制，而财政管理职能与集权化支付模式正是在国库单一账户体系的基础上有效运行的。在我国，由于没有国库单一账户，国库资金的收纳、报解和支付主要是通过征收机关和预算单位设立多重账户分散进行的。因此，有必要在我国实行国库单一账户，一方面要取消各部门设立的各种收入过渡账户和各预算部门在商业银行开立的支出账户，另一方面按预算部门和资金性质开设国库分户账和分类账户，以便对各预算部门的预算执行和财政资金使用情况进行监督。

2、运用系统控制理论建立我国现代国库管理系统。法国集权化政府支出模式、国库单一账户体系、相对独立的监督体系以及与上述模式相配套的政府采购制度和电子计算机信息网络系统共同构成的现代国库管理系统就是运用系统控制理论的明证。我国目前财、税、库、行之间尚未实现计算机联网，或联网程度不高，与实行现代化国库管理目标有较大差距，因此，加速财税、海关、国库、银行之间计算机联网进程，以实现数据互通、信息共享。

3、建立三权分离的监督制约机制。法国已经形成了一套议会宏观监督、财政部门日常业务监督和审计法院事后监督相结合、分工明确、协调互补的财政监督体系，确保了财政管理职能的有效发挥。我国的国库监督体制主要由财政部和政府的监督、人民代表大会的监督构成。财政部监察局和监督司负责国家财政资金收入拨付的检查监督；政府审计机关负责对同级各部门预算和下级政府预算执行情况及预算外资金的管理和使用情况进行审计监督；人民代表大会常务委员会监督中央预算和地方预算的执行。这种监督体制存在的主要问题是：权责利既不明确也不对称；审计机关隶属各级政府，缺乏独立执法的能力；权力之间缺乏制衡、监督约束软化；经理国库的人民银行国库部门对预算编制情况不了解，对编制后的预算方案知之不多，难以对预算的执行实行有效控制，因此，实行真正意义上的预算、执行、监督三权分离的分工明确、监督有力的国库管理制度，十分必要。

4、建立行之有效的责任追究机制。在法国，为避免公共支出中一些营私舞弊行为，规定公共会计出纳署会计官员的职责还与其个人利益紧密联系，若会计官员在办理支出过程中出现工作疏忽造成经济损失，则由会计官员个人赔偿或在会计官员投保的情况下，由保险公司赔偿部分损失，其余损失仍由会计官员个人赔偿。而在我国，对于工作疏忽造成经济损失，在实行责任追究特别是涉及到个人利益时不是失之于宽就是失之于软，严肃的责任追究往往屈服于圆滑的人情世故。因此，借鉴法国的经验，将工作疏忽与个人利益直接挂钩，让责任追究成为悬在人们头顶的达摩克利斯之剑。

文章出处：《金融时报》

中国博士论坛

中国社会科学院  
保险与经济研究中心

IFB外商投资中心

IFB基金研究  
与评价中心



地址：北京市东城区建国门内大街5号 邮编：100732 电话：010-65136039 传真：010-65138307  
版权所有：中国社会科学院金融研究所