

GUOKU JIANGUAN SHIJIAN YU TANSUO

HUBEI GUOKU JIANGUAN LUNTAN WENXUAN

国库监管实践与探索

——湖北国库监管论坛文选

主编 张 静

副主编 赵以邗 严信华




中国金融出版社

GUOKU JIANGUAN SHIJIAN YU TANSUO
HUBEI GUOKU JIANGUAN LUNTAN WENXUAN

国库监管实践与探索

——湖北国库监管论坛文选

主编 张一静 副主编 赵以邗 严信华

 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 李 融
责任校对：李俊英
责任印制：张 莉

图书在版编目 (CIP) 数据

国库监管实践与探索 (Guoku Jianguan Shijian yu Tansuo): 湖
北国库监管论坛文选/张静主编. —北京: 中国金融出版社,
2008.4

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4629 - 4

I. 国… II. 张… III. 国库—监督管理—中国—文集
IV. F812.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 024936 号

出版 **中国金融出版社**
发行
社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号
市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)
网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010) 63286832, 63365686 (传真)
读者服务部 (010) 66070833, 82672183
邮编 100055
经销 新华书店
印刷 北京市松源印刷有限公司
尺寸 169 毫米 × 239 毫米
印张 18.5
字数 346 千
版次 2008 年 4 月第 1 版
印次 2008 年 4 月第 1 次印刷
印数 1—2090
定价 38.00 元
ISBN 978 - 7 - 5049 - 4629 - 4/F.4189
如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

本书编委会

主 编：张 静

副主编：赵以邗 严信华

编 委：严信华 刘书文 张 诚

序 言

随着社会主义市场经济体制的不断完善，中国人民银行履行法律赋予的经理国库职责，促进公共服务水平提高，支持经济发展和维护社会稳定的作用和地位更加突出；与此同时，也对国库工作尤其是国库监管工作提出更新、更高的要求。因此，加强国库监管，确保国库资金高效、安全运行，保障经理国库职能的履行具有十分重要的意义。

国库监管经历了理念探索、制度的创新、体制的完善和发展三个历史时期，通过国库系统全体人员的艰辛细致的工作，有效地发挥了国库的促进和监督作用，清晰地展示出国库监管取得的巨大成就。一是初步形成了以《中国人民银行法》《国家金库条例》等法律法规为主体，以及《关于进一步加强国库监管工作的通知》等制度为补充的国库监管制度框架体系；二是监管机制得以搭建，形成以国库为轴心、内审事后监督互动、审计等执法部门群防的新格局；三是监管手段不断完善，在强化柜面监管、加大国库检查力度、推动内部控制制度的执行方面采取了有效的措施，资金风险得到了有力的控制，与国库有关的经济案件呈明显下降；四是国库监管的社会意义彰显，提升了我国中央银行经理国库的地位和作用，促进了财政收支透明度的增高，实现公共资金的所有权与使用权和监督权的分离，对于防止贪污腐败，具有重要作用。

但我们也要清楚地看到，国库与政府、财政、征收机关、预算单位、司法机关的联系更加紧密，在维护政府预算的严肃性、坚持财经制度、确保国库资金方面面临着更加复杂的外部环境。库款的支拨、退付、更正业务过程中个别单位局限于地方或部门利益，违法违规操作现象仍然存在，甚至犯罪分子也将国库作为作案目标。国库监管不到位，就会给国家造成巨大损失。在内部环境中，国库在财税体制改革和金融体制改革的双重体制下，处于各种矛盾和问题逐渐暴露的关键时期，监管法规建设滞后于经济建设，监管人员素质不能很好地适应当前的监管工作；监管工作总体发展不平衡，监管体制和机制不够完善，监管手段仍十分落后，监管中一些深层次的问题尚未得到有效的解决等，严重制约了国库监管工作的开展，影响经理国库职能发挥，威胁着国库资金安全；等等。因此推动国库监管工作交流，强化监管，加强协调与沟通，完善内控制度建设，提高全员监管水平仍是当前监管工作的重中之重。

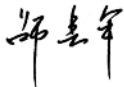
近年来，湖北国库工作在中国人民银行武汉分行党委的领导下，结合辖内国库监管发展的需要，较好地落实《中国人民银行国库监管工作指引》，不断

推出制度的创新、理念创新和监管手段与方法的创新。对外积极争取到地方党委的支持和重视，搭建起“五位一体”的监管联动机制；对内强化国库主任查库等内控制度，堵塞国库管理漏洞；同时，加大监管工作的科技含量，开发预警、预测和风险防控系统等，有力地推动国库监管工作规范化、制度化建设，取得了显著的成效。2007年7月，人民银行武汉分行适时举办“湖北国库监管论坛”。以“探索与发展”为主题，广邀辖内国库监管人员、分管监管工作的行领导和地方人大、政府部门的领导及专家代表等到会，深入分析国库监管工作现状，研究国库监管的有效途径，总结交流国库监管的好经验，探索国库监管工作的新方法。这次论坛开启了一个国库监管理论的前沿阵地和“群贤毕至”的学术交流窗口，较好地宣传了国库监管理念，提高了国库监管认识，拓展了国库监管的内涵和外延，开创了国库监管工作的新局面。

《国库监管实践与探索——湖北国库监管论坛文选》一书，通过大量国库监管实践，总结出对代理支库监管、国库非现场监管、税收经收监管、国库预算资金监管的好经验和有效方法；并就国库监管职能、国库业务的监管、国债监管、基层国库履职监管和国库监管科技水平等17个方面的前沿课题进行深入研究，为国库监管工作的开展提供了可供借鉴的经验。这对增强风险防范意识，把握监管工作的未来走向，掌握监管工作方法和技巧，提高监管人员的水平和防范国库风险能力具有很好的作用。

国库监管工作涉及面广、任务重，需要各级党委以科学发展观为指导，本着对党和人民高度负责的态度，把国库工作尤其是监管工作当做一项政治任务来抓，真正为国家管好库、理好财，确保国库资金的完整，维护广大人民群众的根本利益。同时，要正确处理好在国库监管与服务的关系、改革与监管的关系、内部控制与外部监管的关系，不断提高新形势下国库监管的能力和水平，扎实推进国库监管工作的顺利开展，为人民银行有效地履行经理国库职责提供强有力的保证。

中国人民银行国库局局长



2008年4月

目 录

一、领导讲话

- 中国人民银行国库局局长邵长年
在湖北国库监管论坛上的讲话…………… 3
- 求真务实 开拓进取 做好新形势下
国库监管工作…………… 7
——中国人民银行武汉分行副行长赵以邨
在湖北国库监管论坛上的讲话
- 中国人民银行武汉分行国库处处长严信华
在湖北国库监管论坛上的讲话…………… 16

二、国库监管经验交流

- 切实加强财政资金运行监督 不断创新
财政资金监管模式…………… 中共来凤县委 来凤县人大常委会 25
- 构建六大管理机制 促进代理国库
健康发展…………… 中国人民银行武汉分行营业管理部 28
- 寓监督于服务之中 在监管中善借外力
…………… 中国人民银行黄石市中心支行 31
- 构建“五位一体”协调联动监管机制
有效发挥国库监管职能…………… 中国人民银行十堰市中心支行 34
- 多法并举抓监管 难中有为树形象
…………… 中国人民银行荆州市中心支行 37

抓细节 重实效 全面提升国库监管工作水平	中国人民银行宜昌市中心支行	40
夯实基础 突出重点 构建高效的国库监管体系	中国人民银行鄂州市中心支行	45
构建“三位一体”国库监管体系 促进预算收支依法有效执行	中国人民银行荆门市中心支行	49
擎国库监管利剑 树央行监管权威	中国人民银行襄樊市中心支行	52
创新非现场监管手段 防控国库资金风险	中国人民银行孝感市中心支行	56
管理与服务并重 构建预算收入缴库绿色通道	中国人民银行随州市中心支行	59
强化国库现场监管 规范税款入库管理	中国人民银行黄冈市中心支行	63
创新手段 科学履职 提高国库监管工作水平	中国人民银行咸宁市中心支行	65
综合治理促监管 整体联动显成效	中国人民银行恩施州中心支行	71
依托科技创新 强化国库监管	中国人民银行天门市支行	75
完善内控 强化基础 查防并举 全方位提高国库监管水平	中国人民银行潜江市支行	77
整合国库监管资源 防范化解国库资金风险	中国人民银行仙桃市支行	80
创新国库监管思路 保障国库资金安全	中国人民银行神农架林区支行	83
营造环境 强化监管 筑牢国库资金安全防线	中国人民银行云梦县支行	86

三、国库监管探索与发展

- 央行国库监管职能定位与有效履职研究
 中国人民银行武汉分行 刘书文 张 诚 李 强 93
- 地方政府库外财政资金必须纳入人民银行国库监管
 ——对襄樊市财政资金管理现状调查所引发的几点思考
 中国人民银行襄樊市中心支行 张艳妮 王 伟 常华清 99
- 集中支付改革后国库监管力度亟待加强
 中国人民银行随州市中心支行 刘清福 李惠玲 李 强 103
- 突破体制困扰 校正监管策略
 ——国外国库管理体制先进经验借鉴及启示
 中国人民银行咸宁市中心支行 万华利 程传松 106
- 理顺五大关系 实现五大突破
 中国人民银行十堰市中心支行 田光武 陈永林 111
- 强化对欠发达地区预算外资金管理的思考
 中国人民银行阳新县支行 柯国斌 阮仕洵 114
- 对加强地方非税收入管理的思考
 ——以红安县为例
 中国人民银行红安县支行 刘冬生 阮景涛 118
- 履行中央银行国库职能 深化财政国库管理制度改革
 中国人民银行武汉分行营业管理部 金志娟 李 枫 万志恒 121
- 国库集中收付框架下的国库监管问题探析
 中国人民银行荆门市中心支行 胡修林 126
- 对基层国库在财政集中支付改革中实施有效监管的探讨
 中国人民银行洪湖县支行 罗远红 蔡恒扬 130
- 国库集中收付监管的难点和对策
 中国人民银行通山县支行 汤亦兵 钱周文 133

浅谈我国凭证式国债发行隐忧与监管	中国人民银行十堰市中心支行 王 虹 徐新明	136
对电子式储蓄国债发行的利弊分析及改进建议	中国人民银行咸宁市中心支行 王小静	139
人民银行国库办理地方社保基金收付业务的调查与思考	中国人民银行襄樊市中心支行 姜新华 黄建瑞 王 冲	143
社保基金纳入国库管理的难点及对策	中国人民银行随州市中心支行 刘清福 李惠玲 李 强	146
建立新型的国库监管体系的思考	中国人民银行荆门市中心支行 邵金财	149
对构建基层国库新型监管体系的思考	中国人民银行大冶市支行 张学斌	156
对新时期国库监管理念的思考	中国人民银行应城市支行 金卫华	158
人民银行基层行国库监管的难点及对策	中国人民银行十堰市中心支行 潘克宏 范秀英	162
关于人民银行基层行履行国库监管职能的思考	中国人民银行孝感市中心支行 周清湘 涂万洪 任 彬	165
基层国库监管工作中存在的难点与对策建议	中国人民银行郧县支行 何 勤 王芸芸	169
基层国库监管难点透析及对策	中国人民银行石首市支行 张纯瑜 罗 盘	172
基层国库监管工作的难点及对策	中国人民银行宜都市支行 陈红健	175
当前基层国库监管中存在的问题及建议	中国人民银行钟祥市支行 王海英	180
县级支库国库风险防范与对策	中国人民银行京山县支行 杨茹杏 张朝晖	183
基层国库业务亟待防范的风险及对策	中国人民银行老河口市支行 毛建伟 陈 剑	186

县支库国库资金风险防范的对策研究	中国人民银行麻城市支行 李向阳 陈 萍	189
基层国库监管中存在的问题及建议	中国人民银行浠水县支行 程 雪	193
基层国库风险管理环节及模式初探	中国人民银行咸宁市中心支行 王 红 熊 俞	196
关于加强新形势下基层国库监管工作的思考	中国人民银行嘉鱼县支行 李晓波 李 浙	199
浅谈基层国库如何在新形势下发挥监管职能	中国人民银行鹤峰县支行 余晓青	202
浅谈新形势下如何搞好国库监管工作	中国人民银行丹江口市支行 吴明清 曹春霞	205
国库资金风险防范与对策	中国人民银行宣恩县支行 向 涛	208
强化预算管理 推行追踪问效 创新监管方法	中国人民银行恩施州中心支行 孙 超	211
国库会计集中事后监督的现状、问题及创新监督机制的设想	中国人民银行黄冈市中心支行 谈 杰	216
县级国库事后监督的实践与思考	中国人民银行孝感市中心支行 陈少丽 李 彬	220
国库新业务发展中的国库监管	中国人民银行鄂州市中心支行 梅小军	225
当前国库新业务监管中存在的问题及对策	中国人民银行仙桃市支行	229
国库电子化监管制度架构的研究	中国人民银行秭归县支行 王 旭	233
对国库监管电子化的理性思考	中国人民银行宜城市支行 杜 梅	236
浅谈国库监管的工具选择	中国人民银行宜昌市中心支行 刘建华 刘文圣	239

易忘、易忽略的监管工作死角：验印	中国人民银行秭归县支行	王旭	242
浅析国库临柜监管中存在的问题、成因和对策	中国人民银行荆州市中心支行	毕志刚	江源 244
政府预算管理改革后人民银行国库监管策略的研究	中国人民银行襄樊市中心支行	张艳妮	王伟 常华清 249
人民银行各级分支机构成立国库局的思考与设想	中国人民银行来凤县支行		252
浅议国库资金风险及防范对策	中国人民银行潜江市支行	刘奇	何珍 郑春雷 256
建立风险防范预警机制 防范国库资金风险	中国人民银行神农架林区支行	曹登荣	刘世国 周毓静 259
调整心态及方法 应对国库外部监管“尴尬”	中国人民银行长阳县支行		朱晓军 262
人民银行国库监管的五点困扰与六点建议	中国人民银行枣阳市支行		杜德定 266
新时期如何加强基层国库监管工作	中国人民银行监利县支行	陶蓉蓉	孙小红 269
构建基层国库有效监管新体系的思考	中国人民银行崇阳县支行	刘彦军	熊俞 272
严格规范国库集中支付			
——对湖北荆州辖区国库集中支付运行情况的调查	中国人民银行松滋市支行		陈能荣 277
推行“3+2”风险防范化解模式 确保国库资金安全运行	中国人民银行秭归县支行	贺芹	向森林 280

THE HISTORY OF THE

REPUBLIC OF THE UNITED STATES

OF AMERICA

FROM 1776 TO 1863

BY

W. H. CHAPMAN

NEW YORK

1863

中国人民银行国库局局长邵长年 在湖北国库监管论坛上的讲话

(2007年7月11日)

同志们：

今天，武汉分行在荆门市举办湖北国库监管论坛，我认为这种形式很好，也很有必要。首先我代表人民银行国库局向荆门市政府、来凤县人大对国库工作的关心和支持表示衷心的感谢！向湖北辖内各级国库主任和国库监管干部表示亲切的慰问！

下面，我讲三点意见。

一、对近年来湖北国库监管工作的评价

去年11月，中国人民银行在济南召开全国国库监管工作会议，湖北省分库介绍了监管工作中的经验和做法。特别是自全国国库监管工作会议召开以来，湖北辖内各级人民银行分支机构在分行党委的领导下，把加强国库监管作为人民银行依法行政、提高经理国库水平、树立央行形象的重要工作来抓，做到了组织领导、监管机构、监管队伍、监管机制“四个到位”，开创了国库监管工作的新局面。

(一) 武汉分行及湖北辖内各级人民银行分支机构领导非常重视国库监管工作

全国国库监管工作会议召开后，武汉分行党委高度重视，切实强化对国库监管工作的组织和领导，把强化国库监管确定为全年的工作重点。批准增设了国库监管科，具体负责全省国库监管工作。各中心支行配备了国库专职监管员，县支行配备了兼职监管员。分行党委书记、行长张静同志经常听取国库监管工作情况汇报，并明确要求：国库主任为国库监管工作第一责任人，国库主任和副主任要认真落实责任制度，了解实情，主动研究和解决国库监管工作中的问题。在张静行长亲自带队检查湖北省分库工作后，分库及时出台了《湖北省国库主任查库制度》并在全辖执行。分行辖内各级国库主任或副主任按照制度要求，带队深入支库、到代理支库、代理银行等基层单位，采取突击检查或不定期抽查等形式开展了各种检查活动，把抓国库监管工作作为提升经理国库服务品位，树立人民银行威信的“法律武器”，切实防范了资金风险。

(二) 湖北各级国库依靠地方党委、政府的力量,积极探索国库监管工作新路子

湖北辖内各级人民银行分支机构围绕湖北省国库监管工作重点,拓展国库监管的内涵与外延,开展了一系列卓有成效的监管工作,在全国产生了一定的影响。荆门市中心支行、来凤县支行、巴东县支行、十堰市中心支行、云梦县支行、天门市支行寓国库监管职能于地方行政管理优势之中,积极探索新形势下人民银行服务地方政府、促进地方预算收支执行的新方法、新措施,走出了一条党委政府重视、相关部门配合、央行国库主导、和谐检查监管的基层国库管理路子。他们在地方人大、地方政府的坚强领导和大力支持下,先后以人大、政府的名义下发了一些监管文件,比如:《荆门市人民政府关于进一步加强国库监管工作指导意见》《来凤县预算监督管理实施办法》《巴东县国库资金追踪问效办法》《十堰市人民政府关于进一步加强国库监管防范资金风险的实施意见》《云梦县加强国库监督管理实施方案》等,并付诸实践,行之有效地在辖内开展了国库监管工作。此种做法走出了一条人民银行国库监管的新路子,为全国国库系统树立了很好的榜样。

(三) 湖北有一支敢于创新、勇于进取、忠诚于国库事业的监管干部队伍

湖北的国库监管工作取得实效,还有一个重要因素是有一支敢想敢干、勤于思考、奋发向上、忠诚于国库事业的监管干部队伍。湖北国库干部一直都在思考分析现行预算管理体制存在的诸多弊端,研究如何借鉴发达国家经验,重塑我国预算管理体制等涉及国库事业未来发展的敏感和前沿性问题,并积极行动起来,通过多种渠道向全国人大、国务院决策机构提出了好的思路和建议,为国家完善国库相关法律、法规,提供了许多宝贵的建设性意见和建议,作出了许多有益的探索,得到了决策机构的肯定。这说明湖北国库干部有思想,有创新,思考探索国库问题有针对性和前瞻性,湖北国库干部的这种忧患意识、全局意识是值得充分肯定和全国其他国库干部学习的。

二、认清形势,振奋精神,增强做好国库监管工作的责任感和紧迫感

我国社会主义市场经济的不断发展和完善,给国库工作尤其是国库监管工作提出了新的、更高的要求。多年来,人民银行各级国库在预算收支工作中依法履行监管职责,积极有效地发挥了促进和监督的作用,为维护国库资金安全做了大量工作。有数据表明,近年发生在人民银行国库部门的经济案件比例已明显下降,国库监管成效显著。一是积极探索,逐步形成了国库监管理念。1985年颁布的《中华人民共和国国家金库条例》(以下简称《国家金库条例》)以及随后出台的《中华人民共和国国家金库条例实施细则》(以下简称《实施细则》)都明确规定国库在国家预算收支工作中要发挥监督作用。1998年,中

国人民银行会同财政部、国家税务总局联合下发了《关于进一步加强国库监管工作的通知》，强调了人民银行在依法经理国库中的监督管理职责，并就国库监管的对象、内容、要求和监管责任提出了具体要求，国库监管概念得到进一步诠释，引起各级人民银行和财政、税务部门对国库监管工作的重视。2006年，中国人民银行下发了《中国人民银行国库监管工作指引》和《关于加强国库监管工作有关事项的通知》，明确了国库监管的组织管理、重点和方法，为各级国库开展监管工作指明了方向。二是创建体系，逐步完善了国库监管机制。完善了国库内部控制制度建设，初步形成对商业银行、信用社代理国库的监管机制，部门协作机制日臻完善，创建了有效的组织体系。三是运用多种监管手段，提高国库监管水平。扎实开展柜面监督，监督成效明显。国库实地检查常抓不懈，风险控制有力。建立国库监管报告制度，作用不断凸显。四是有效利用国库监管成果，扩大人民银行的影响力，促进国库监管成果及时转化成生产力，实时通报信息，监管的警示作用明显。

国库监管虽然取得了一些成绩，但我们必须正确认识、全面分析当前国库监管工作面临的巨大挑战、困难和问题，切实把握历史机遇，充分发挥国库应有的作用。

第一，国库监管工作总体发展不平衡，而新的监管课题又不断出现。有的地方重视监管工作，有思路，有方法，有创新，善于把握财税、国库工作的发展进程和特点，有针对性地开展监管工作，较好地巩固了人民银行经理国库的地位，树立了国库监管的威信。但有的地方对国库监管重视不够，国库监管作用难以发挥。同时，随着财税金融体制改革的进一步深化，国库监督管理工作又面临新的课题。而目前国库监管意识、监管方式、监管手段无法完全满足业务发展的需要，这些将是长期影响国库资金安全的重要因素。

第二，国库监管的一些深层次问题尚未解决。财政、税务、海关、国库等部门对国库履行监管职能认识不统一、看法不一致，很多方面没能达成共识；缺乏开展监管工作的主动性和自觉性，存在监管无为、监管难为等问题；对问题的解决寄望于上级指示，习惯于表面化、形式化的监督，从而导致监管无效，使国库在一定程度上失去监管地位和主动权，或是干脆将监管与卡人、难为人简单等同起来，使监管走上弯路甚至死胡同；出现了重系统风险防范，轻内部控制与内部管理的倾向，形成了管理漏洞和风险隐患等。这些问题的存在都直接或间接地影响国库监管职能的充分发挥，威胁国库资金的安全。

第三，监管体制和机制不够完善，现有的法规制度未能充分运用。国库监管法规和规章滞后，现行的《国家金库条例》及其《实施细则》已不适应新时期国库业务发展的需要。其间人民银行虽然陆续下发了一些关于国库监管工作的文件和规定，但却不能完全规范和指导国库监管业务，也不能与财税体制改