

罗春海 主编
张家伟

社会主义 金融改革论

国库监管探索

黑龙江人民出版社

2-53

《社会主义金融改革论》编委会

主 编：罗春海 张家伟

副主编：杨金城 吕天君

主 审：张志国

副主审：李青山

序

我国在由计划经济向社会主义市场经济过渡、新旧体制转换过程中出现的矛盾和问题,只能靠深化改革来解决。目前,我国的改革开放已进入一个新的历史阶段,作为深化整个经济体制改革的重要组成部分,财税和金融体制改革的步伐正在加快。在财政体制改革方面,主要是建立和完善分税制的财政管理体制,理顺中央和地方、国家与企业的收入分配关系;改革企业产权制度,使国有资产所有权与经营权分离,进行企业集团试点,逐步建立现代企业制度;改进和完善复式预算制度。在税制改革方面,总的方向是统一税法,公平税负,简化税制,合理分权,理顺分配关系,规范分配方式,加强征管,保障财政收入,建立符合我国社会主义市场经济要求的税制体系。在金融体制改革方面,建立一个在国务院领导下的独立执行统一货币政策的中央银行体系,有效地调节社会总供给与总需求的平衡,确保币值的稳定;建立一个中央银行领导下的以国家政策银行和国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系。

在我国,国库由国家授权中央银行进行管理。国库既是办理国家预算收支业务的机构,又是中央银行的一个重要职能部门,国库工作作为国家经济管理工作的有机组成部分,对促进国家预算收支的实现、强化中央银行的宏观调控具有重要的作用。因此,国库工作是国家预算管理和中央银行宏观管理的重要基础。这项工作

与财政、税务、银行工作有着密切的联系。在对税和金融体制改革过程中,国库业务有了很大的发展,在促进国家预算收支任务的完成和强化财政、金融宏观调控手段方面发挥了重要作用。随着社会主义市场经济的发展和财税金融体制改革的深化,国库工作面临着许多新情况、新问题,同时对国库工作也提出了更高的要求,如何在社会主义市场经济条件下进一步做好国库工作和国债管理工作,充分发挥国库执行、促进和监督反映的职能作用,通过强化管理,加强监管,在中央银行职能转换中充分发挥促进作用,在理论上和实践上都是一个崭新的课题。

在这种情况下,国库干部必须认真学习社会主义市场经济相关知识,坚持理论和实践相结合,不断研究解决实际工作中的新问题,探索出一条适应新形势发展的国库工作新路子。近几年来,全省各级国库部门和广大国库干部在大胆实践的基础上,积极开展国库业务理论研究和探索,取得了可喜的成绩。这本《国库监管探索》,比较集中地展示了全省国库理论研究的新成果。在加强国库、国债管理,开展国库调查统计分析,更好地适应财税和金融体制改革,强化基础核算等方面进行了积极大胆地研究与探索,特别是在为适应中央银行职能转换如何加强国库监管,实现国库职能的转换方面进行了有益的尝试。由于国库业务理论研究处于起步阶段,个别论点难免有不妥之处,但这本书的题材广泛,内容丰富,且有一定的深度,对促进黑龙江省国库工作再上新台阶必将起到积极的推动作用。书中的作者大都是从从事国库基层工作多年的同志,他们的敬业精神和探索精神是非常难能可贵的,也是推动今后全省国库工作开创新局面的动力源泉。

张志国

1997年7月

目 录

一、国库监管

- 配合金融体制改革,加强国库监管工作 罗春海(1)
- 加强国库监管工作,提高国库工作管理水平
 水平..... 陶正芳 张 颖(8)
- 浅谈加大国库监管的力度 安国丰(13)
- 加强国库监管的必要性及建议 王春来(20)
- 国库部门在退库管理中应注意的问题 柏东屹(23)
- 对进一步加强财政性存款管理的几点思考 张 颖(26)
- 立足改革,转变观念,充分发挥国库监管职能 李风云(30)
- 切实加强国库监管,充分发挥央行职能..... 梁晓波(35)
- 加大资金监管力度是国库工作的当务之急 李慧君(42)
- 适应央行职能转变,加大国库监管力度..... 夏振俊(47)
- 对当前国库资金分散问题的探讨 齐 欣(54)
- 严格审查监督,加强退库管理..... 吕 光(58)
- 谈基层国库监管工作存在的问题及对策 申雅贤(61)
- 浅谈预算收入退库中出现的问题及对策 ... 张雅文 曲雅秋(66)
- 浅谈如何做好国库部门的监管工作 周本波 张 铭(70)

- 如何发挥国库的监管职能,管理好国库资金…………… 莫淑萍(74)
- 基层国库监管工作中的难点与对策…………… 彭玉贞 徐广辉(77)
- 基层国库监管的难点及对策…………… 王丽珊(81)
- 谈加强基层国库监管工作…………… 葛永彬(83)
- 强化国库管理,适应财税体制改革…………… 赵 杰(86)
- 浅谈如何加强减免税的监督与管理…………… 瞿贵福(93)
- 浅谈如何做好基层国库监管工作…………… 友谊县支行国库股(97)
- 财政性存款流失不容忽视…………… 李亚娟(100)
- 立足改革,加大国库监管力度…………… 严顺花 陈广江 郑秀芳(103)
- 履行监管职能,建立财、税、库、行共同监管体系…………… 于淑荣(106)
- 浅谈目前预算外资金管理存在的问题及对策…………… 吴若辉(111)
- 当前县级国库监管存在的问题及解决对策…………… 王金英(114)
- 浅论国库资金的管理…………… 赵文辉(117)
- 当前国库资金管理的问题及对策…………… 孙永胜(120)

二、国库体制与管理

- 谈强化国库业务管理中的几个问题…………… 孙凤长(126)
- 完善国库管理,强化国库职能…………… 夏振俊(130)
- 关于构建国库保障体系的设想…………… 田 敏 杨学风(138)
- 对进一步做好国库工作的思考…………… 李长英(143)
- 强化行政管理,搞好调查分析,开创国库工作新局面……………
…………… 尚志市支行国库科(148)
- 分税制后基层国库工作存在的问题及建议…………… 虎林县支行(154)
- 谈当前国库工作中的关系问题…………… 白国义(159)
- 强化国家金库建设的若干思考…………… 魏东航(162)
- 提高自身素质,进一步完善国库工作…………… 王彦辉(166)

对实行分税制后如何做好国库工作的思考	胡艳杰 朱振荣(169)
转变意识,充分发挥国库职能	于武东(173)
实行分税制后县级国库股分设的必要性	田国范(180)
关于加快国库改革的思路	吕明昕(183)
浅谈如何加强国库管理工作	于 枫(189)

三、国库会计管理

分税制后国库会计核算中存在的问题及改进措施	王 莉(193)
浅谈实行分税制后如何加强国库会计核算工作	徐 秋(197)
浅析国库核算工作中存在的问题及建议	李 颖(201)
国库业务电子化的思考	王晓东(204)
对进一步强化黑龙江省国库业务电算化的建议	王建军(207)

四、乡(镇)金库管理

乡(镇)金库存在的问题及解决的途径	刘力争(215)
关于强化乡级金库监督管理的几点建议	桥玉梅(218)
浅谈新形势下强化乡(镇)国库业务管理的几点建议	丁 华(222)
乡镇国库存在的问题及对策	李庆宾 耿克非(226)
浅谈乡镇金库的作用与管理	王秀娟(229)
乡镇国库在发展中存在的问题及建议	宋书学(232)

五、国库统计分析及其他

浅谈如何切实做好国库调查统计分析工作	王鸿雁(235)
--------------------------	----------

如何加强国库统计分析工作的探讨	梁凤臣 邢秀琴 傅 民(238)
分税制后强化国库统计分析工作的几点建议	富 程(244)
国库业务的统计分析应予以重视	薛汉福 吴 军(247)
财政预算外资金转移的剖析	王桂勤 刘永军(251)
谈国库在经济运行中的潜在价值	董宏燕 刘丽萍(254)
国有企业所得税征收入库存在的问题及建议	于金荣(257)
浅谈财政资金泄漏的十种表现	
.....	李春艳 李春林 周显峰(260)
浅论我国的税收及税制改革	王立志(262)

六、国债管理

浅议我国国债发行中存在的问题及对策	毕晓维(270)
国债流通市场的现状、问题及对策	杜英男(273)
对我国国债发行利率问题的探讨	母春彤(281)
浅谈对当前国债发行的认识	李艳萍(284)
浅谈国债发行中的问题	范继凤(289)
内债发行与管理之浅见	韩翠瑜(294)
发挥部门优势,积极兑付国债	绥棱县支行(298)
完善和发展国债的管理	韩亚琴 王 萍 王英丽(301)

配合金融体制改革,加强 国库监管工作

罗春海

自1978年以来,随着我国经济体制改革的深入,我国金融体制也进行了一系列改革。为了实现党的十四届三中全会提出的建立国务院领导下独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系;建立政策性金融与商业性金融分离,以国有商业银行为主体,多种金融机构并存的金融组织体系;建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系这一金融体制改革目标,1994年以来,我国在金融体制改革方面,又采取了一系列重大举措,其首要任务就是要把中国人民银行办成真正的中央银行,建立有效的中央银行宏观调控体系。要把中国人民银行办成真正的中央银行,就必须明确和强化中国人民银行的职能;改革和完善货币政策体系;加强对金融机构的监管;更好地发挥中国人民银行各个部门的整体功能。国库,作为中国人民银行的一个重要职能部门,在把中国人民银行办成真正的中央银行这一伟大的历史进程中,可以通过强化自身职能,加强国库监管来促进中国人民银行职能的转换,进而推动金融体制改革的步步深入。为此,各级国库在加强国库监管工作方面,不论从理论上,还是在实践中,都已进行了许多有益的探索,但是从促进中国人民银行职能转换和推动金融体制改革深入进行的高度来看,仍然存在着一一些有待进一步研究和解决的问题。

一、要明确并统一对加强国库监管工作几个基本问题的认识

目前国库的监管工作尚处于探索阶段,在一些问题上还有待于进一步研究探讨并加以明确,以使广大国库工作者在思想上统一认识,在行动上步调一致,进而保证国库监管工作的有效进行。为此对加强国库监管工作的几个基本问题提出如下拙见,以求起到抛砖引玉的作用。

(一)国库监管的对象

这里所考虑的国库监管的对象有两层意思:一是指被国库监管的单位;二是指国库具体监管的内容。就国库监管的单位来说,根据《中华人民共和国国家金库条例》和《中华人民共和国国家金库条例实施细则》的有关规定,凡是征收机关和国库经收处均属于国库监管的对象。征收机关包括财政机关、税务机关、海关以及国家指定的负责管理、组织征收或监交国家预算收入的机关。经收处是指各商业银行的营业机构。就国库监管的内容而言,主要包括以下六个方面:一是财政存款开户的合规性;二是征收机关与经收处经收的预算收入,上缴国库的及时性与完整性;三是财政及有关征收机关办理退库的合法性与合规性;四是财政机关执行国家财政管理体制规定的预算收入划分及税收返还比例的正确性;五是财政库款支拨的合法性与合规性;六是国债发行、兑付的合法性与合规性。

(二)国库监管的目标

国库监管的目标应该是保证预算收入及时、足额入库,防止违法违规办理预算收入的退付和库款的支拨,确保国家预算的正确执行,促进国民经济的健康发展。因为实践证明,由于种种原因,预算收入被经收处及征收机关占压或挪用的问题屡有发生,所以,保

证预算收入不被占压或挪用,使之及时、足额地入到国库就应成为国库监管工作的一个重要目标。另外,在预算执行过程中,个别财政机关或其他征收机关往往会因为受局部利益的趋动,造成不严格按照国家的有关规定办理预算收入的退付和库款的支拨,甚至还可能发生犯罪分子骗退、骗拨的问题,所以,防止违规违法办理预算收入的退付和库款的支拨,也应作为国库监管工作的一个重要目标。确保国库预算正确执行,促进国民经济的健康发展,应作为国库监管工作的最终目标。它主要通过国库监管工作的具体目标的实现而实现。

(三)国库监管的形式与方法

联系国库监管的内容来考虑,在国库监管的具体工作中可以采取以下几种主要形式与方法:

1. 柜台审查。即国库在受理凭证时,通过审查凭证要素、凭证的有关附件及批件等,以此确认其合法性与合规性,并相应做出受理或拒绝受理的决策。这种方法是国库监管工作中最常用的和最主要的方法,它适用于对预算收入的收纳、划分、退付以及库款的支拨等方面的监管。

2. 深入检查。即国库人员走出柜台,通过深入被监管的单位,对其监管的内容进行检查,以有关法规为尺子予以衡量,并对具体执行情况做出评价,提出肯定或否定的意见,采取相应的具体措施,以促进各项监管的内容合法、合规。国库检查,根据检查的不同要求,可采取全面检查、重点检查、定期检查、不定期检查、核对检查、盘点检查、分析检查等方法。它适用于对财政开户、预算收入缴库、预算收入退库、库款支拨、国债发行与兑付等方面的监管。

3. 统计分析。国库通过准确编制预算收支、退库、国债发行、兑付等报表,剖析执行情况,可以从中发现问题,并找出加强监管的途径。同时,还可以了解其对信贷收支、货币政策的影响,分析货币

政策与财政政策协调运用所需的条件和应注意的问题,为中央银行实施货币政策提供信息。

4. 跟踪调查。国库对柜台审查、深入检查或统计分析中发现的疑点、问题及提出的改进意见的落实情况等,可采取有针对性地跟踪调查。通过调查,摸清情况,采取相应的措施,保证监管工作的有效进行,促进监管目标的实现。

(四)国库监管的必要性

1. 只有加强国库监管,才能有利于中央银行职能的转换。我国中央银行职能的转换,其根本途径在于加强金融监管。而加强金融监管,就必须充分发挥中央银行各个监管部门的作用。国库作为中央银行的一个重要职能部门,它负有对征收机关和经收处监管的职责。国库的监管工作属于金融监管工作的重要组成部分。如果国库监管工作得到加强,那么必然会对整个金融监管效果产生有利的影响。否则,放弃或弱化国库监管工作,使有关监管对象的业务活动随意进行,就难以避免违规违法问题的发生,进而对整个金融监管效果产生不利影响。

2. 只有加强国库监管,才能有利于国家预算的正确执行。国库工作是国家预算执行工作的重要组成部分,是办理国家预算收支的基础工作。国库的作用,是在执行国家预算收支活动中,通过具体办理国库业务来实现的。如果国库在办理具体业务,执行国家预算收支中,敢于坚持原则,充分发挥监管职能,保证预算收入及时、足额入库,防止违规违法办理预算收入的退付和库款的支拨,那么就一定会有利于国家预算的正确执行,进而促进国民经济的健康发展。

3. 只有加强国库监管,才能有利于对宏观经济的调控。中央银行和财政是国家对宏观经济调控的两个重要部门,这两个部门对宏观经济的调控,主要通过制定和实施货币政策与财政政策,运用

经济手段来实现的。中央银行和财政能够运用经济手段对宏观经济进行调控的根本原因，在于这两个部门分别掌管着资金，可以通过调整资金的投向与投量对宏观经济产生影响。一般地讲，中央银行和财政掌管的资金越多，它们对宏观经济调控的能力就越强。国库资金具有两重性，它既是供财政部门支配使用的预算资金，又是中央银行的重要资金来源。通过加强国库监管，可以保证预算资金及时、足额入库，防止预算资金的流失，相对增加财政和中央银行掌管的资金，进而增强它们对宏观经济的调控能力。

二、要加强对国库监管工作的组织领导

如上所述，目前国库的监管工作尚处于探索阶段，因此更需要加强对这方面工作的组织领导，以保证此项工作尽快地进入正轨和不断深入。目前，在加强对国库监管工作的组织领导方面，应着重解决好统一组织分级负责的问题，即中国人民银行总行统一下达国库监管工作任务；各级国库分别负责对下一级国库执行监管任务的组织领导和检查督促。同时，各级国库都要把监管工作纳入日程，当作一项重要工作来抓，并做到常抓不懈，抓出成效。

三、要加强国库组织建设

目前，地、市和县级独立的国库工作机构尚未全部建立，国库内部的中央国库和地方金库的机构分设工作也没有完全落到实处，国库工作人员不足的问题还没有根本解决。这些问题的存在，造成了国库现有的机构、人员与加强国库监管工作的客观要求不相适应的问题。因此，要加强国库的监管工作，就必须加强国库的组织建设。只有全面建立国库工作机构，配足国库工作人员，才能为加强国库监管工作创造一个必要的条件。联系国库机构及人员配备的现状来考虑，下步国库组织建设的具体措施：一是中国人民

银行总行要通过下发文件的形式,进一步明确国库机构设置的具体要求和人员配备总量的计算方法,并作为指令性任务下达,以便下级行认真贯彻执行。二是各级国库要紧紧依靠行领导,因势利导,抓住机遇,全面贯彻执行中国人民银行总行关于加强国库组织建设的一系列规定,彻底解决机构不全,人员不足的问题。

四、要提高国库干部队伍素质

加强国库监管工作,需要造就一支思想过硬,业务精通,懂政策会管理的国库干部队伍,这也是加强国库监管工作需要解决的一个关键性问题。目前,从整体上看,国库干部队伍的素质还是可以的。但是从局部上看,仍然存在着素质较低的问题,主要表现为两低一少,即政策水平低,调研能力低,管理经验少。这些问题的存在,给国库工作带来了不利的影响,已成为加强国库监管工作的一个必须解决的问题。那么,如何解决呢?我们认为最根本的办法就是要加强对国库干部的培训。在国库干部的培训上,应针对不同对象确定不同的培训内容。通过培训,重点使培训对象掌握国库的理论与实务;掌握有关方针、政策和制度办法;掌握调查、分析以及写作等一般知识。只有坚持有针对性地进行培训,才能收到事半功倍的效果,才能更快地提高国库干部的整体素质,使之适应加强国库监管工作的需要。

五、要加强法规和制度建设

建立一套完整的法规和制度是加强国库监管工作的核心。目前我国国库已基本建立和形成了一个较为完整的法规、制度体系。但是,我们认为,随着财税体制和金融体制改革的实施以及国库工作发生的新变化,国务院1985年发布的《中华人民共和国国家金库条例》和财政部、中国人民银行1989年制定的《中华人民共和国

国家金库条例实施细则》以及有关的制度、办法都要进行相应的修改。同时,还应创造条件制定《国库法》、《预算收入退库管理办法》、《预算支出管理办法》等,以确保国库监管工作有法可依,有章可循,加大力度,快见成效。

(作者单位:中国人民银行黑龙江省分行)

加强国库监管工作,提高 国库工作管理水平

陶正芳 张颖

国库是负责办理国家预算收支的金库。《中国人民银行法》第二十三条规定,中国人民银行依照法律、行政法规经理国库。经理国库业务,办理国家预算资金的收纳、支拨,反映国家预算资金的执行情况,是国家赋予中国人民银行的一项重要职责。随着金融、财政体制改革的进一步深化,对国库工作也提出了新的要求,如何在新的形式下,加强国库监管工作,提高国库工作的管理水平,是摆在我们面前的一个重要问题。

一、健全国库机构,适应财政体制改革的需要

随着市场经济的发展和财政体制改革的深化,国库业务量不断增加,国库的监管职责也不断加强。因此,现行国库机构的设置已与新的财政体制不相适应。目前,实行分税制后,中央和共享税由国家税务局负责征收,地方税由地方税务局负责征收,而国库现在只是在形式上把国税与地税分开,即在账表上分开,而实际工作中,没有单独设立中央国库和地方金库机构。由于机构和人员不健全,国库的监管职能也无法得到充分发挥,因此,只有建立与之相适应的国库机构,才能进一步强化国库的监管职能,确保新财政体

制的实施。

二、健全国库各种规章制度,充分发挥国库的 监管职能

健全国库的各项规章制度,完善国库管理的制度办法,提高执行制度的自觉性,真正做到有章可循、有章必循,以充分发挥国库的监管职能。近几年来,虽然在建立和完善国库制度工作中做了大量工作,也取得了一定成效,但仍存在一些问题。特别是在财政体制改革与分税制实施过程中,国库制度建设显得与之不配套,难以发挥其监管职能,因此,必须要研究修定现行的国库条例、实施细则等国库基本制度,着手制定《国库法》,做到国库监管有法可依,增强国库的法律约束能力,以保障国库的职权,使国库监管工作逐步走上法制化、规范化、科学化的轨道。

三、加强国库资金监管,确保国库资金的安全、完整

国库资金是国家财政预算收入,国库资金能否及时、准确地划拨,直接影响到国家预算资金的正确使用,影响到财政收支平衡和中央银行的资金运转。因此,加强对国库资金监管,确保国库资金的安全、完整,已成为我们国库监管工作中的一项重要内容,应从以下几个方面进行监管。

(一)加强库款支拨的监管

库款支拨是根据各级财政机关签发的拨款凭证,办理预算资金拨付的,款项直接转入收款单位预算存款户或企业基本账户内。严格监督库款支拨的合理性和合法性,是保证国库资金完整,维护国家利益的重要环节,也是强化管理,堵塞漏洞的需要。因此,库款支拨的监管应从以下几个方面入手。