

主 编 王燕平

- ▶ 国库制度改革篇
- ▶ 国库资金管理篇
- ▶ 国库会计与电算化
- ▶ 国库调研与分析篇
- ▶ 国家债券管理篇
- ▶ 其 它

国库改革及对策研究

山东人民出版社

主 编：王燕平

副主编：周少明 高兆新

编 委：（按姓氏笔画排列）

王燕平 石志红 周少明 高兆新

崔 波 韩继伟 路兴华 潘新兵

魏中敏

前 言

目前我国改革开放已进入一个新的阶段，加快财税、金融体制改革，是深化整个经济体制改革的组成部分。在财政体制改革方面，主要是建立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；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，保障财政收入，建立符合社会主义市场经济要求的税制体系。在金融改革方面，要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，调节社会总供给与总需求的平衡，保证币值的稳定；建立一个中央银行领导下的国家政策银行和国有商业化银行为主体、多种金融机构并存的金融体系。

我国国库由国家授权中央银行管理。国库既是办理国家预算收支业务的机构，同时又是中央银行的一个重要职能部门。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工作。在财政金融体制改革中，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的作用。随着社会主义市场经济的发展和财政金融体制改革的深化，国库工作面临着许多新情况、新问题。如何做好在社会主义市场经济条件下的国库、国债管理工作，更好地发挥国库的职能作用，在理论和实践上都是一个崭新的课题，为此，我们编

写了此书。其目的在于从我国国库国债业务发展的实际出发，在准确把握国内外先进管理经验的基础上，研究当前国库国债业务工作中的问题，思考未来业务发展的趋势与对策，使国库工作更好地适应社会主义市场经济的要求，更好地为经济建设和财政、金融宏观调控服务。

本书从国库体制再构造谈起，围绕国库资金管理、国库调研与分析、国库会计及电算化、国债管理等方面进行全面深入研究，以期达到理论与实践相结合，从而既可为从事国库工作的同志探索业务新领域提供借鉴，又为从事国库研究的同志提供帮助，进一步推动国库事业的发展。

由于时间仓促，编者水平有限，错误疏漏之处在所难免。敬请读者与同道批评指正。

编 者

1998 年 10 月

目 录

国库制度改革

建立相对独立的国库体系是国库体制改革的现实选择	孙彦奎 曲爱莉 (3)
构造新型国库管理体制是金融体制改革的客观需要	吴 莹 (8)
浅议国库法规与国库职能	张超祥 (16)
对完善当前国库管理的几点思考	于彦昌 (23)
强化内部管理 提高监管水平	范宜和 胡成军 吕洪昌 (28)
国库工作中存在的问题及对策	步国强 (33)
强化内控机制 防范国库风险	杨 蕾 李晓刚 (38)
财税体制改革对国库工作的影响	钱忠英 (42)
基层国库工作的现状及对策分析	侯光伟 郭 玫 杜凝霞 (48)
浅议国库支库运作及模式选择	贺艾芹 王华娟 (53)
县级国库管理工作初探	相继明 (59)
加强基层国库监管之我见	陈 洁 (66)
县级国库监管工作亟待加强	王丽春 桑 磊 张玉芬 (71)
基层银行国库工作监管的难点及架构重塑	刘莉莉 徐振国 (75)

完善代理国库业务监管机制的设想	潘新兵 (81)
完善乡镇国库建设 促进地方经济发展	徐亚丽 明其升 张春梅 (89)
乡镇国库管理之浅见	王星飞 (94)
乡镇金库发展与完善之探讨	王家堂 薄自涛 (100)
乡(镇)国库的作用、问题及对策	韩继伟 (105)
适应金融体制改革 完善农村信用社代理业务	房泽健 赵新贞 田增栋 (110)
国库经收处的现状及改革设想	魏云秀 刘 玮 魏毓勇 (113)
浅议当前国库管理体制改革的趋向	苏 静 (117)
“纳税大厅”业务亟待规范	孟丽娟 (121)
浅议国库工作的难点及对策	郑 丽 张 民 (126)

国库资金管理

浅议加强国库资金的管理与监督	孙丽展 付 蓉 (133)
当前国库资金管理中存在的问题、成因及对策	阎景民 庞庆玉 (138)
防范国库资金风险是当前国库管理体制改革的重心	高兆新 (146)
库款收纳中问题、原因及改进措施	崔建华 王汉民 张丽玲 (151)
如何加强国库资金的管理与监督	刘宝中 金 红 (155)
发挥国库监督职能 规范国库业务工作	王 青 (158)
国库资金运行障碍及化解构想	刘振海 王晓君 (163)
强化县级国库资金管理工作的思考	李巨生 田朝霞 李庆海 (168)

基金收支管理中的不足及改进措施	李金实	高 芹	(171)
试谈基层人行如何做好国库资金的监管工作			
.....	张芳春	刘长勇	(174)
国库资金管理问题及建议	朱国伟	黄正民	(179)
对预算收入退库问题的调查与思考	王 龙	于海龙	(183)
强化预算收入退库管理 维护国库资金的完整性			
.....	郑玉芹		(188)
国库资金退付问题浅析	孙丽华		(194)
强化退库资金监管 防范和化解国库资金风险			
.....	李建华	蒋吉昌	毛洪训 (199)
如何加强财政资金开户的管理			
.....	李永昌	许欣山	宋 岩 (204)
财政资金现状分析及建立国库单一帐户的设想 ...	张 惠		(208)
应重视年底财政集中支出和税务突击退库问题			
.....	秦 军	张 华	(212)

国库会计与电算化

如何加快国库业务电子化进程	王雪双		(221)
税收缴款书管理中存在的问题和建议			
.....	蒋祥言	吴 洁	王学治 (228)
构建县级国库业务广域网的实证分析	王文杰		(231)
国库会计电算化发展之构想	崔 波		(237)
“预储专户”的负面影响不容忽视	胡丽芳	贾卫洪	(244)
对“财、税、库”横向联网的构想	高至斐	吴善顺	(248)
完善国库处理程序 发展微机横向联网			
.....	谷春莲	朱丽军	(253)
浅谈加强国库对帐工作的重要性	刘明明	孙红蕊	(257)

- 国库业务电子化进程之管见 … 宋林继 张丽娟 王 惠 (261)
- 加强国库会计管理 理顺税款入库渠道 …… 王翠杰 (265)
- 新型征管模式下税款经收方式的选择 … 刘俊美 苏有军 (270)

国库调研与分析

- 加强国库调研之我见 …… 郑大新 黄月冬 (277)
- 加强基层国库调研分析工作之浅见 …… 史 伟 (281)
- 浅谈国库分析工作的意义及途径 …… 王召林 (286)
- 国库统计分析与中央银行货币政策的关系 …… 田思明 (291)
- 农村信用社代理乡镇国库的可行性探讨 …… 霍振琴 (295)
- 积极而慎重地开展农村信用社代理乡镇国库业务
…………… 魏中敏 鹿中虎 (301)
- 对现行企业税款缴纳方式的实证分析 … 王 华 颜世路 (307)
- 对地方税收现状及税收增长点的透析 … 刘升兰 王立云 (312)
- 谈企业改制对企业经营及利税有何影响
…………… 高振生 宋建敏 祝新宁 (318)
- 试论地方财政收支对银行现金和存款的影响 …… 姜殿学 (323)
- 谈企业改制、兼并与破产对企业利税和财政收支的影响
…………… 姚 冬 (327)
- 浅析税制改革对纳税大户经营状况的影响
…………… 冷 静 王 成 赵来春 (332)
- 我区国债发行与兑付工作现状分析 …… 郑已萍 (339)

国家债券管理

- 试论国债政策对货币政策的相关影响 …… 许春波 (347)
- 试析我国国债发行与货币财政政策之关系 …… 刘 军 (352)

浅谈我国的国债发行方式与其经济分析	石志红 (357)
农村国债销售不畅的原因及对策	刘淑玲 徐 峰 (362)
浅议贫困地区国债发行难的原因及对策	张道红 (367)
浅谈国债发行对商业银行资金运作的影响	郭建红 林 梅 (372)
论我国国债发行的市场化及其发展方向	刘永法 (376)
完善监督约束机制 防范国债兑付风险	盛作安 王卫红 (382)
谈完善国债二级市场的措施	李卫东 孔 亮 (385)
国债流通市场的研究	王燕平 (390)
发展国债市场 力促公开市场业务	崔其伟 张金芝 (404)
居民金融资产多元化与国债创新	弭尚功 王胜先 (409)
国债市场监管问题思考	周少明 (413)
国有商业银行参与国债市场的意义、难点及对策	单洪芬 (420)
影响我国国债市场的有关因素分析	孟继民 张 红 (425)

其 它

财政体制改革的着力点及对策研究	孙广明 (433)
分税制财政体制运行中存在的问题及对策	姚永进 桑亮光 (439)
目前我国预算外资金管理现状透析	路兴华 (445)
对完善预算外资金管理的思考	李长松 苏友庆 程学万 (452)
关于欠发达地区财政状况及支出效率提高的思考	杜 群 (457)

国库制度改革

建立相对独立的国库体系 是国库体制改革的现实选择

孙彦奎 曲爱莉

近几年来，我国的财政体制、税收征管体制和金融体制改革不断出台新举措。但是，与财税、金融密切相关的国家金库体制改革则显得相对滞后。党的十五大的胜利召开，给我们带来了又一次的思想解放；正在进行的新一轮金融体制改革，又给我们进行国库体制改革提供了难得的机遇。因此，探讨如何进行国库体制改革问题，有着很重要的现实意义。

一、国库体制改革的动因

在财税、金融体制改革的客观要求下，从根本上讲，传统的国库体制赖以支撑的客观基础已经出现了重大的调整 and 变化。

——国库体系与分税制改革不同步。实行新的“分税制”财政体制，是国家调节经济结构和社会分配的一项重大改革。在增强中央宏观调控功能，保证中央和地方事权、财权统一的情况下，国家建立了中央税收和地方税收的征管体系。从现行国库运行情况看，中央税和地方税收入仍然属于同一国库管理，没有建立与税收体系相接轨的中央国库和地方国库的体系。在当前多种经济成份、多种流通渠道、多种分配层次的出现，纳税单位多、国库业务量增大、国库管理必须加强的情况下，由于国库资金的监督管理机制不健全，混库、截留财政收入的现象，势必影响到分税

制财政体制的贯彻实施。

——国库管理措施与税收征管改革不配套。税务机构按实施地域进行分设和管辖，并相继建立了纳税征收大厅，金融机构进行直接收纳、划缴税款，实行银税一体化管理。这对依法治税、强化征管、方便纳税创造了良好的条件。但至目前，国库部门对金融机构进入大厅的条件、税款预储帐户的管理、业务核算的要求等还没有一个统一的、系统的明确规定，形成了对大厅内税款经收与管理的失控，导致新的形式的税款延压。

——金融体制改革要求国库体制必须进行重大变革。我国银行改革的核心是转换经营机制，政策性金融与商业性金融分离，专业银行向商业银行过渡，形成以中央银行领导，国有商业银行为主体，多种金融机构并存的金融体系。在实际的国库资金运行中，部分金融机构为追求经济利益，往往延压、挪用国库资金，以弥补其“头寸”的不足，国库资金的完整性遭到破坏。同时与金融体制改革的目标相背离。最主要的是，随着今后三年内金融体制改革的深化，中央银行分支机构的设置将按经济区域重组，各级人民银行经理国库将面临“真空”的局面，现行的国库体系将有“皮之不存、毛将焉附”之忧。

总之，分税制财政体制直接影响了各级预算收入的划分；税收征管体制使预算收入缴库方式等产生了重大变化；金融体制改革对国库体制的建立提出新的要求。在现实情况下，应立足长远，解放思想，尽快构建与社会主义市场经济相适应的国库体系。

二、实行国库代理制的误区

现在，有的地方有这样一种意见：金融体制改革后，人民银行的经理国库工作可以由国有商业银行来代理。部分商业银行和其它金融机构以及某些地方财政部门对此有很大的兴趣。那么能否由其来代理呢？我们的意见是否定的。一是国有商业银行代理

国库难以发挥政府银行职能，难以适应国库改革的需要。国有商业银行追求最大利润已经成为其经营目标，为了真正实现自主经营、自我发展、自负盈亏、自担风险的独立核算的经济实体，商业银行将不再承担政府职能。在这种情况下，推行国库代理制，势必造成国有商业银行一身两任，职能不清，风险责任不明的结果；二是商业银行代理国库业务的弊端较多。(1) 国有商业银行代理支库业务受中国人民银行国库部门领导和管理，但代理国库人员却由国有商业银行自己调配和管理，这种业务管理权与人事安排权相分离，最终导致国库业务垂直领导难以实现，人员配备不落实、不稳定、业务素质偏低，国库业务工作水平难以提高。(2) 代理支库业务的国有商业银行与其它商业银行都是平级金融机构，并不具备上下级间的隶属关系，因而从根本上导致了代理支库不能超越其现有的地位，也不能对他行的经收处实行切实有效的监督管理和检查辅导。(3) 代理行与其它商业银行辖内往来经收处之间并无直接的帐务往来，税款划解环节较多，从而影响了国库资金的及时收纳、报解入库。

三、相对独立的国库体系是国库体制改革现实的选择

改革传统计划经济下的国库体制，构建适应社会主义市场经济内在要求的新的国库体制，保证国库职能充分发挥，最主要的是保证各级国库部门相对于同级经济部门在职能地位上具有独立性、超然性和管理性。成立国家金库管理局体系，正是这一现实的选择。

这一做法的优点在于：一是可以减少结算环节，有利于加快国库资金的入库速度，防止国库资金被延解、积压和挪用；二是实现了国库业务真正意义上的垂直领导，进而实现业务管理权与人事安排权的统一，为提高国库工作质量充分发挥国库职能作用提供组织保证；三是新的国库体系完全可以发挥现行国库体制和

作用，克服其不足，并为国库体制改革创造条件。

在国库体制上，必须遵循以下原则：（1）依法经理国家金库，这是人民银行及其分支机构的主要职责之一；（2）坚持一级财政设立一级国库的原则；（3）保持国库系统相对独立，业务实行垂直领导；（4）中央银行派出机构设立后，负责监管所辖区域各级国库部门的经理情况。

在其它方面，各级国库部门从人民银行机构相对独立出来，同时变为同级财政机关的业务委托关系为开户往来的合作协调关系，使国库成为真正代表中央与地方财政利益的主体。完整、公正、合理地聚集和拨付国库资金。国库系统内实行独立的、统一的联行清算和资金调度系统；各级国家金库受财监部门的监督，地方金库受同级审计部门的监督。

四、国库体制改革的配套措施

1. 自成国库联行系统，建立国库核算体系。各级国库部门作为联行单位，有各自的联行行号，自行编押、核押；区域内则参加本地的同城票据清算，从而加快国库资金入库和调度，适应财政体制和预算制度改革和发展的需要。

2. 推行国库单一帐户，加强财政资金管理，防止中央银行基础货币流失。具体做法为：实行财政资金集中管理，将财政预算内和预算外资金款项集中到国库部门开设的预算内存款和预算外存款帐户，由国库办理其收入、支付和划解。

3. 推行“存款计息，汇划收费”的办法。现行的“存不计息，汇不收费”的规定已不适应社会主义市场经济对银行和财政体制改革的要求，也是导致财政库款分散的因素之一。通过“存款计息，汇划收费”的办法可以实现国库资金有偿管理体制，具有很大的优越性。

4. 加快国库立法进程，健全国库制度。完善国库法规，赋予

各级国库相应职责和管理权限，使国库在履行监管工作中有法可依。同时推进国库业务电子网络化进程，切实提高财政资金的运营效果。

5. 进一步加强国库机构建设，充实国库人员，提高国库在国家预算收支中的地位，发挥国库在社会主义市场经济中应有的作用。

作者单位：中国人民银行枣庄市分行

构造新型国库管理体制是金融体制改革的客观需要

吴 莹

长期以来,我国一直实行的是委托人民银行经理国库的——“委托金库制”,人民银行充分利用各项资金划转迅速的特点和对金融机构强有力的监管职能,为预算收支提供了较好的服务,同时也依据法规对预算执行起了较好的促进和监督作用。但随着财政体制、金融体制改革的不断深入,现行的国库管理体制在机构设置和管理方面存在一些弊端,尤其是在国库管理与税收征管,预算执行相衔接等方面出现了许多新情况、新问题,如何加快国库体制改革、完善有关制度,最大限度地发挥国库的职能作用,已成为当前急待解决的一个现实问题。

一、现阶段国库管理体制已不适应财政改革和金融改革的要求

近年来,我国加快了经济改革的步伐,无论是财税体制,还是金融体制改革都取得了重大成就,相比之下与财政体制、金融体制密切相关的国库管理体制却明显滞后,使现阶段国库管理体制的一些问题和矛盾更加突出,主要表现在以下几个方面。

(一)国库机构设置及人员配备与财税、金融体制改革不适应。《国家金库条例实施细则》明确规定:“组织管理国库工作是人民银行的一项重要职责。各级国库在实现国家预算收支任务中,要