

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 曲爱菊

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，金融机构进厅直接收纳、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。

3. 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

充分发挥执行作用 促进作用和监督作用。”《中国人民银行法》也将“经理国库”作为其重要职能之一。在人民银行监管业务发生了很大变化，由纯粹的国家银行向多元化管理发展，积极拓展效益性的管理新领域的同时，却在一定程度上忽视了国库管理，突出的表现是国库机构不健全，为数不少的地方没有相对独立的国库管理机构和人员，失去了国库管理的组织基础，国库无法实行垂直领导，有的虽有专职人员，但人员不能相对独立，随着国库业务的大幅增加直接影响了国库作用的发挥。

（二）现行国库管理条例和财税体制很不适应。现行的《国家金库条例及其实施细则》是国务院 1985 年发布执行的。随着分税制财政体制的实施和《预算法》的颁布，现行国库条例已不适应新形势下的财政、税务业务。一是收入划分办法不同。原预算收入以产品税、营业税为主实行总额（比例）分成，现改为以增值税、消费税和营业税为主实行分税制。二是以分税管理为基础。实施分税制后，将主体税种的增值税（75%）和消费税上划中央，辅之以“税收返还”的办法，以保各级财政既得利益。三是《预算法》明确规定，各级国库库款的支配权属于本级政府部门，未经本级政府财政部门同意，任何单位和个人都无权动用国库库款或者以其他方式支配已入库的库款。这与条例中“财政机关、征收机关办理退库”的规定不一致，因而失去了国库预算全面实施的法律保证。

（三）人民银行按经济区划设置的构想与国库组织机构设置原则不适应。国库工作是国家预算收支的重要组成部分，是办理国家预算收支的重要基础工作。国库和国家预算一样必须服从国家财政的分级管理的原则，“一级财政设立一级国库。”根据国务院《关于金融体制改革的决定》，人民银行分支机构原则上按经济区划设置，这就必然影响国库机构的设置。由改革后的人行机构自管，就会出现一行多库或上下级库同行存在的现象，这一方面加

大非驻地财政部门预算资金的收纳、划拨的难度，另一方面破坏了防止收入混库，实行分级管理的体制规定。由人行委托各商业银行代理，形成跨系统经理国库业务的局面，又不利于国库的监督与管理。

（四）国库的监督制度不健全，监管力度薄弱。一是国库对商业银行办理国库经收业务的监管不力。对不按规定及时解缴库款，形成拖延积压挪用的，除每天按万分之五处以经济罚款外，没有其它处罚手段，不能保护国家资金安全。二是国库对征收机关占压的财政资金缺乏查究处理依据。如对目前税务机关经常发生的私设“税款过渡户”人为占压税款现象，国库缺少相应的制约手段。

（五）国库工作的认识有待提高。一是国库业务的主体不够明确。现行国库条例实施细则第 28 条规定：“国库会计科目是人民银行会计科目的一个组成部分，国库会计事项纳入人民银行资金平衡表统一平衡。”国库业务的核算对象是财政资金及其运动过程，其主体应是国家财政部门，国库工作应对各级财政负责。二是国库会计核算与日常管理的主次不分。几年来，国库系统提出由“核算型”向“管理型”转变，现阶段又提出加强国库监管，就目前而言，全国国库系统还没有一个适合分税制下从中央金库到乡镇金库的统一核算操作规程，国库监管的目的、内容和手段也还在探索之中，如何在搞好国库会计核算的基础充分发挥国库的监管作用有待探索。

（六）国库工作的利益机制与市场经济要求不适应。在社会主义市场经济条件下，国库工作的利益机制未被体现。长期以来，我国国库由银行代理，预算存款不计息，银行办理财政资金的收付业务不收费，不实行经济核算。但随着我国市场经济的逐步发展，这种权利与义务脱节现象，已严重影响银行代理国库业务的积极性（尤其是商业银行），由此造成延压库款的现象时有发生。

二、国库资金核算体系不健全是影响国库工作的关键

国库资金核算是整个国家预算全面实现的基础，而国库资金核算基本是由税务、国库、财政三家共同完成的。这种核算体系不能完整的反映出国库资金的运作过程。

(一) “税、库、财”对国库资金监管不协调。一是会计核算制度不统一。目前“税、库、财”对国库资金的核算分别是以税收会计、国库会计、总预算会计为基础的，三者会计基础、会计方法、会计信息系统等方面存在极大的差距。二是核算的资金额度不一致。税收会计反映的是已经实现由税务部门按税法进行征管和已解缴及已缴存入库的税收收入，而国库会计和总预算会计反映的是已缴存入库的税收收入和其他预算收入。三是在库款的监管上存在漏洞。一笔税款从解缴到入库前国库资金的监管出现了商业银行、税务不负责，国库、财政不知道的局面。

(二) 国库资金划转环节多，手续繁杂。国库部门没有独立的会计核算体系和联行行号，不能单独进行核算，系统内也不能进行通汇，加大了会计核算的难度，大量财政资金每天上划、下拨，都通过“行库往来”这唯一渠道办理。而且填制报单或提出交换，应交人行会计部门审查，大量的环节、手续使财政资金不能及时到位、准确核算。

(三) 国库资金占压问题突出。在现阶段国库管理体制下，预算收入的收纳由设在商业银行的国库经收处代理。金融体制改革后，在经济利益驱动下，国库经收处的代理职能受到极大的冲击，当银行资金与国库资金发生矛盾时，国库经收处并不是自觉地把国家利益放在首位，而是利用“辖内往来”和“待结算财政款项”等科目有意扣留资金，严重影响了“国库准确及时地收纳国家预算收入”的核算基础。

(四) 乡镇基层国库会计基础差，影响了国库资金核算的整体

效益。一是大部分乡镇国库的业务由商业银行的基层所代理，国库会计都是兼职，业务素质不高。同时，由于国库业务的指导必须通过商业银行的会计部门才能进行，制约了业务工作的交流和提高。二是基层国库会计核算手段落后，采用人工记帐、手工汇总。三是基层国库会计的资金及报表一般通过邮划报单上缴支库，再加上审核、更正、补交等环节，往往多次反复，增加了国库资金的在途时间，影响了正常核算。

三、现阶段国库管理体制改革的设想

按照中央金融工作会议的要求“力争用三年左右的时间，大体建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融监管体系”的金融改革目标，按经济区划设置人民银行机构是整个金融体制改革的一项重要内容，作为经理国家金库业务的人民银行，如何使各级国库的设置既能适应金融体制改革的要求，又能适应财政体制运作的需要，履行好国家赋予人民银行的职责，已十分迫切地要求我们，尽快建立起机构和职能健全、核算体系完善、监管有力的新国库管理体系。

（一）完善国库管理机构。一是国库工作是国家预算执行的一项重要基础工作，机构的设置应当与财税体制相适应。《预算法》第四十八条规定“县级以上各级预算必须设立国库，具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。”因此，国库不能按经济区域设置，原则上一级预算相应设立一级国库。《中国人民银行法》规定，经理国库是人民银行的重要职责。金融体制改革后，人民银行按经济区划设置，省级人民银行机构撤销，县级人行职能转变，国库等业务逐步上移上级国库办理，不仅与当前统一领导、分级管理的分税制财政体制不吻合，而且国库存款在地区之间发生转移，对地方金融秩序和经济发展都会产生不良后果。因此，国库机构应按行政区划设置，在不设人民银行的地区，建立相对独立的国

库办事机构经理国库业务，是比较适合预算管理体制的一种模式（见图 1）。

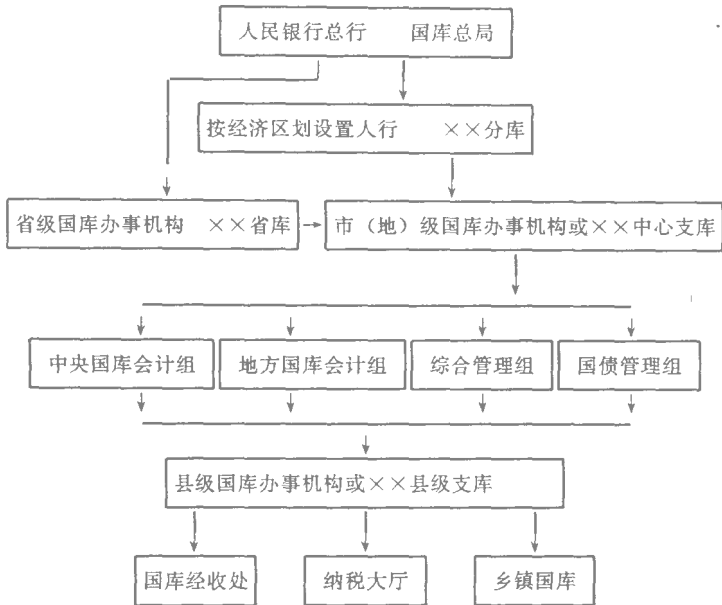


图 1 相对独立的国库机构构造图

（二）改革国库会计核算体系。国库机构必须建立单独的会计核算体系，使国库资金的划拨由现行的“曲线型”变为“直线型”，有利于实现高效率、现代化。一是国库系统作为独立的会计核算体系，要相应制定一套完善的会计核算制度和联行制度，并且国库总库要作为人民银行系统的一个联行单位自行编押、核押，自成国库联行体系，从而改变现行体制下需要通过会计营业部门的中转，减少层次，加快国库资金的划拨速度。二是国库系统应增加现行国库的职能。国库可直接办理税款入库业务，从而实现经收报解一体化，减少结算过程中的结算环节，防止财政的延压、

占用。具体的办法是：国库机构派员直接进驻“税收征收大厅”，向纳税单位结算税款。办理库款收入入库工作，以争取工作的主动性（见图 2）。

（三）建立起经营型的国库管理体系。目前，我国对国库资金管理仍沿用计划经济时期财政性资金“存款不计息、拨款不收费”的办法，已不适应市场经济发展的需要。应从过去的行政手段管理为主转到用经济手段来管理。国库对地方财政预算内、外存款和其他财政性存款实行有偿使用；拨付各预算单位的财政预算内、外存款和其他财政性存款其开户行也应按有关规定计付利息；国库部门办理各项国库业务按标准收取费用。运用经济手段来经理国库业务，建立适应市场经济和预算管理制度的，符合中国国情的国库管理体系。

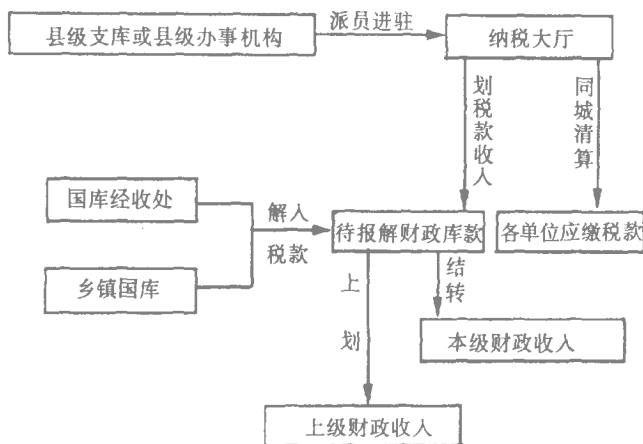


图 2 县级国库报解税款一体化构造图

（四）建立和健全国库的法制体制。为改变目前国库法规不健全的现状，应制定一套强化国库工作并与之相配套的法律体系，强化法律约束。应在现行的《国家金库条例》的基础上，按照金融、

财政体制改革的新要求及国库工作的新变化，尽快出台《国库法》的同时，制定与之相配套的具体规定，进一步强化国库职能，尽快制定《国库库款拨付管理办法》《预算收入退库管理办法》《财政部门开户管理办法》《税款征收大厅管理办法》《农信社代理乡金库管理办法》等法规，进一步明确我国国库体制和各级国库机构的设置原则，确立各级国库在政府资金管理中的权力和义务，达到规范国库各项基础工作，使国库管理有法可依，有章可循，以保证国库资金管理体制的正常运行。

（五）健全财、税、库之间的联系制度。一是要积极建立财政、税务、国库之间的横向网络系统。应在各部门现有的业务操作基础上采用更科学、更规范的网络替代，实现国库业务横向联网的新模式，达到数据一次录入，多次使用，数据共享，既能节省人力、物力、财力，又能加速帐务核对。二是建立财、税、库协调一致的政府资金分析系统，政府资金通过税务、国库、财政三个环节运营，要掌握其动态变化情况，必须通过召开联席会议互通情况，共同分析，进行归纳、总结，以准确掌握政府资金的运营规律，为领导决策提供依据。三是财、税、库要建立联合检查制度，对检查工作中存在的问题，研究解决的对策。

作者单位：中国人民银行泰安市分行

浅议国库法规与国库职能

张超祥

建国以来，经理国库一直是国家赋予中央银行的一项重要职责。1984年国务院决定中国人民银行专门行使中央银行职能，1985年7月27日国务院颁布《中华人民共和国国家金库条例》（以下简称《条例》），1989年12月中华人民共和国财政部、中国人民银行制订了《中华人民共和国国家金库条例实施细则》（以下简称《细则》），是为适应计划经济的需要，统一组织国家财政收支，健全国家金库条例制度而制定的。《条例》和《细则》的颁布和实施，对于确定国库在国家预算执行中的地位，规范国库业务行为，保证国库工作的正常运行，起到了积极的作用。但是，《条例》和《细则》颁布至今已有十几年的历史，此间，我国经济领域发生了深刻变革，税收制度、会计制度、金融制度改革和人民银行法、预算法、税收征管法的颁布实施，使财政预算工作发生了巨大变化。这种变化了的经济运行态势与在十年前制定目前仍指导规范国库业务的《条例》、《细则》产生了不相适应的矛盾。随着改革的深化，这种矛盾的暴露也日趋明显。影响了国库职能作用的发挥。本文结合烟台市中心支库工作实践，试对此谈几点粗浅体会。

一、国库法规制度建设中存在的问题及对发挥国库职能作用的影响

（一）法规制度不明确，阻碍了国库职能的发挥

所谓法规制度不明确 就是说在《条例》、《细则》有关章节条款中没有明确的规定，造成在实际工作中弹性较大。随着改革的不断深化，税收种类更加细化，国库业务量增加，会计核算任务加重，要求报解速度加快。因此，落实支库业务人员编制是加强基层国库工作的关键。现行《细则》第二条：“支库可根据业务量大小确定是否设股……”大小根据什么界定，没有标准，概念模糊不清，缺乏刚性，致使我市十三个支库虽然业务量都较大，也未有一个支库设国库股，一律是会计国库科（股），习惯称“会计科（股）”。形成日常业务工作中“重会计轻国库”的倾向。虽然《条例》中要求“应有专人负责”，但实际工作中相互兼职的问题十分普遍。“支库一般配备 2—5 人”的规定根本得不到落实，多数是由一人应付式的处理国库业务，调查、分析只能是敷衍了事。由于机构不健全，人员不落实，阻碍了国库职能作用的发挥。

（二）法规制度滞后，限制了国库职能作用的发挥

《条例》和《细则》是国库工作的基本文件，是规范国库业务行为，开展国库监督的根本依据。但是，从近几年暴露出来的问题看，《条例》和《细则》已明显滞后于实际工作，不能适应经济、金融、财税体制改革和发展的要求，限制了国库职能作用的发挥。

1. 库款支拨上缺乏可操作性的具体办法，使本来就弹性较大的库款支拨工作，仍然停留在主要对凭证要素的审核上。对于用途不当、对象不妥、绕计划之外的拨款，向预算外转移库款等监督缺乏法规依据，更谈不上监督拨款后的效果。

2. 库款退付的政策界限不明确，对象不具体，范围不清楚。缺乏一个政策明确、范围清楚、可操作性强的“库款退付管理办法”。例如对部分先征后退的退库项目审批，有关部门要求企业提供由国库盖章的此款已入库证明，方能办理退库审批。但是，企业将税款缴到税务部门，税务部门给企业开具的是完税证，税务部门使用汇总缴款书入库，因此，国库并不知道该笔缴款书所汇