

## 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

这里所考虑的金库监管的对象有两层意思：一是指被金库监管的单位；二是指金库具体监管的内容。就金库监管的单位来说，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，凡是征收机关和金库经收处均属于金库监管的对象。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。就金库监管的内容而言，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，上缴金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）金库监管的目标

金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。

1. 财政在拨款前，必须向国库部门提供财政年度预算、季度分月用款计划，如果是超计划必须有追加指标，否则不予办理。

2. 行政事业单位性拨款，必须附财政用款计划，否则不予办理。

3. 在受理拨款凭证时，要检查拨款凭证中预算内和预算外的支出项目，看专业银行是否按规定严格划转预算内和预算外的资金，如发现将预算内存款划转预算外账，应进一步查明其划款依据，对违反规定的，应督促其纠正，并向上一级财政部门反映。

4. 要不定期检查通过专业银行拨付的款项，是否直接转入或汇往指定的用款单位，有无截留、转移或其他问题。

#### (二) 加强预算收入退库的监管

预算收入退库是指已缴入国库的款项，由于多缴或其他原因，经过财税部门检查，符合退库条件，批准从国库中将款项退回给缴款单位或个人的处理过程。国库部门要认真履行退库监督职责，进一步完善监督制度，掌握好退库政策，坚持原则，严格审查收入退还书的退库项目是否在国家规定的范围内，有关审批机关和审批程序是否符合规定，同时要检查收入退还书的内容是否符合退库条件，退库级次是否正确，是否经过有权审批的各级财政机关审查批准。国库部门要设立好退库登记簿，以便及时掌握退库情况，确保国库资金的安全运转。

#### (三) 加强对专业银行国库经收处的监管

专业银行接受人民银行委托，具体办理国库的经收业务，为保证国库资金及时收纳、报解、入库，人民银行国库部门应针对影响库款不能及时、足额入库的原因，以及专业银行有意拒付税款或积压税单等现象进行检查。检查的方式：一是要检查缴款书，缴款书是办理预算收入的原始凭证，抽查部分缴款书，看其基本内容、签章是否正确、齐全，同时还要检查缴款书上的缴款日期、银行收纳

实际日期和划转人民银行的日期，看是否衔接，以判断专业银行有无积压国库款；二是要按制度规定看专业银行经收的国库款，在未划缴前，是否先通过“待结算财政款项”科目核算，该科目余额超过规定的起点，是否按规定划缴当地人民银行，如超过规定起点未划缴的，则为拖延，挤占国库款。对积压严重的，除责令限期纠正外，还应根据有关规定，按延压金额处以每天万分之五的罚款。因此，加强对专业银行经收处的监管，能够督促专业银行及时、正确办理预算资金的收纳和划拨。

#### 四、加强调查研究工作，提高国库监管水平

国库是了解财政的“窗口”，随着职能的转变，如何围绕金融中心工作，对国库资金运动情况进行监测分析，为领导的宏观决策及时提供信息，已成为国库工作的重要组成部分。因此，加强调查研究工作，也是改进和推动国库工作，提高国库监管工作水平的有效途径。

首先，要建立国库资金的统计监管体系。在新的经济体制下，通过对国库资金运动的监督和管理，可以反映财政、税务、银行乃至整个国民经济中心问题。为领导决策和有关方面调整政策措施提供依据，同时，根据国库工作所反映的数据和情况，结合调查研究的资金状况，运用科学的方法，对国库资金管理工作中出现的新情况、新问题，以及资金活动的过程和结果进行分析、归纳、反馈、预测和研究，逐步建立国库监管体系，提高国库工作的管理水平。

其次，要培养和组建一支兼职的调研分析队伍。根据国库工作的实际情况，积极开展调研分析工作，采取走出去、请进来的办法，把业务检查与调查研究、静态监督与动态分析“死”数据与“活”的情况有机结合起来，就经济、金融中出现的热点、难点、重点问题，作一些专题研究，不断提高国库人员的素质，提高调研工作水平，

使国库既是办理业务核算的机构，又是实现宏观调控和货币政策的参谋部门，从而更好地发挥国库监管职能，实现国库由核算型向管理型的转变。

（作者单位：中国人民银行鹤岗市分行）

## 浅谈加大国库监管的力度

安国丰

1995年3月18日第八届全国人民代表大会通过的《中华人民共和国中国人民银行法》，以立法形式明确人民银行经理国库。

国库是中国人民银行的一个部门，具有办理国家预算收支的职能，担负着执行国家预算收支，反映国家信用变化的重要任务。国库工作是国家预算管理和中央银行宏观调控不可缺少的基础工作，在财政金融活动乃至国民经济中具有重要地位，发挥越来越重要的作用，随着分税制和财政管理体制改革的不断深化，如何加大国库的监管力度，我们谈几点认识。

### 一、深化国库改革，必须加大国库监管的力度

一是加强国库监管有利于人民银行宏观调控。

1996年年初全国分行行长会议上提出：宏观金融的运行方式，务需符合社会主义市场经济的发展，应从粗放型向集约型转变，建立和完善中央银行宏观调控体系。国库是实现国民收入分配与再分配过程中的一个重要环节，是联接财政、银行部门的纽带，人民银行经理国库，可以持续有效地增加中央银行的信贷资金来源，保证中央银行基础货币的完整，同时可以通过国库，对国家预算执行和国家财政信用进行监控，有效地规范和约束财政行为，促

进信贷收支和财政收支的平衡。

二是加强国库监管有利于各级预算收入足额到位。1994年起，我国预算管理体制进行了重大改革，实行以划分税种决定预算收入归属为主要特征的分税制。税收是我国预算收入的主要形式，根据事权和财权相结合的原则，按税种划分中央与地方财政收入，分税制将预算收入划分为中央预算固定收入、地方预算固定收入、中央与地方预算共享收入；地方预算收入包括：省级、市级、区县（市级、乡镇级）。

为保证各级预算收入足额到位，人民银行在经理国库中，要做到及时收纳、及时报解、及时入库。通过条法性有关制度、办法，实施有效的监管，防止和避免占压、挪用现象的发生，畅通预算资金渠道，缩短在途时间，进一步理顺财税库等各部门之间的关系，密切协调，积极搞好配合，加强相互间的制约作用，从而促进预算收入迅速到位，使各级库款适时发挥最大的效能，为财政资金良性循环创造条件。

三是加强国库监管有利于预算内资金正常运行。国家预算内资金收支共计十项法定内容，其中收入为四项内容，支出为六项内容，凡纳入国库的库款，均应按预算科目进行分类，按预算级次进行报解，维护财政管理体制的严肃性。

对于预算内拨款，需由同级财政提出拨款计划，按计划分期分批进行拨付，如头寸短缺则只能按库款余额办理，各级国库不予垫款，对于计划外拨付款项，必须手续严密，用途清楚，依据充分，原则上不办理无预算、无用款计划、超计划、超预算的拨款，不得擅自改变支出用途，防止预算内资金拨划预算外，从而保证预算内资金正常运行。

## 二、国库监管亟待加强

国家预算收入主要来源是税收款项，最终逐笔按预算级次入库，预算支出同样逐笔由各级国库部门拨付核算，分税制和财政管理体制改革以后，正由旧体制向新体制过度，总的看运行是平稳的，但亦存在很多问题，值得我们深思和注意。

一是财政存款多头开户。从全国情况看，财政多头开户一直没有得到很好的治理，现在同级财政在同级国库只开设预算内、外 2 个存款账户，据调查哈尔滨市各级财政部门在当地金融机构和其他金融机构少则另建 3~4 个存款账户，多则建立 6~7 个存款账户，市级财政在同级国库外存款几十万元至几千万元，区县 级财政在同级国库外存款几万元至几百万元，这些资金都是各级财政部门以处室名义开立账户存储的，并非使用财政存款科目，这样全国就有几十亿元或上百亿元财政资金，既由开户行计付利息，而开户行又逃避 100% 向人民银行缴存财政存款。

我们认为各级财政存款，应当集中存入同级国库，便于各级政府统一计划、统一安排、统一管理、统一使用，从而相对聚集财力，确保年度预算的正常运行，分散财力各自为政，将导致货币政策与财政政策的脱节，我们从 1996 年 3 季度末数据观察，全国纯财政存款仅为 1 519.82 亿元，而财政借款总额为 1 582.06 亿元 加强货币政策与财政政策的协调配合，对有效实施国家统一的宏观经济政策是至关重要的。

二是征收机关在新旧体制交替中尚应加速转轨。改革是新生事物，只能通过实践来验证，不断总结、不断提高、不断完善，把改革引向深入，这是一项系统工程，不容忽视，我们认为：

其一取消税收专管员后，对纳税人（单位）培训指导不利。哈尔滨市地税局出台由纳税人自填缴款书、自行计算纳税额度、自己到

征收机关申报，我们对于这种做法无可厚非，关键填报缴款书必须做到预算级次准确，要素齐全，字迹清晰，我们在工作中发现有的缴款书只填地方级，将地方级入省、市、区哪个级次呢？国库经办员无法区分；还有的填写市属区级，待纳入区级核算后，征收机关则认为是市级。因此，只有征收机关对纳税人（单位）的财会人员进行培训或指导，才能保证各级预算收入准确、及时、真实、完整的入库。

其二征收机关自收的部分小税，汇缴入库迟缓。《中华人民共和国国家金库条例实施细则》规定：缴款人直接到基层税务机关、海关缴纳税款，由其将所收款项汇总缴入国库或经收处；现在从执行中我们发现汇缴不及时，把应征税款存放在本单位金库内，也有的基层征收机关把税款存入其开户行，有的 10 天缴存一次，有的则时间拖及更长，占压情况显而易见，挪用现象不乏有之，极大的影响本级预算收入的使用。

其三擅自更改纳税缴款凭证的各联用途。征收机关征管改革是全方位的，纳税缴款凭证目前均为手工复写式，一式六联复写时，用力的强弱和复写纸使用周期的长短直接关系到各联的清晰程度，从 1985 年起按制度规定，国家税务局同意各级国库使用缴款书第三联作为国库收入传票，目前征收机关为监督纳税人（单位）纳税，纳税人需提交缴款书做为申报依据，因此将国库收入记账传票改为第四联，各区（县）国库反响较为强烈，主要是字迹不清无法辩认，给工作造成一定影响。还有的征收机关印制的凭证不规范，没有依据制式尺寸格式，给各级国库工作同样带来不少困难。

三是各专业银行、信用社由于头寸短缺，时有占压税款的现象。纳税人在其开户行办理纳税，自己账户有足已保证支付的存款，在纳税高峰期，由于纳税单位集中且金额大，本行在人民银行存款准备金不足，无法保证支付，因而不能及时划转，并非纳税人

(单位)未缴纳,而是开户行未有资金支付能力,当纳税人(单位)向征收机关申报时,申报凭证盖有其开户行办理转讫的戳记,其实此笔税款并未到位。

四是各级国库人员在办理退库、调正、库款支拨中,从服务角度考虑的多,从监管角度考虑的少。我们有些同志感到人民银行经理国库是给财政尽义务,财政是花钱的,税务是收钱的,国库是中介,怎样征收怎样使用与国库无关。财政有《预算法》,税务有《征管法》,国库没有必要把手伸得太长。因此,在办理退库、调整、支拨业务中,只满足提供优良的服务,尚有各级国库人员对财政、税务相关知识了解甚少,对加强国库监管感到无处入手。

五是商业银行认为代理支库工作是额外负担。人民银行经理国库,全国直辖市、计划单列市、省会城市、二级分行在市区内均未设立支库机构,国库业务由商业银行代理。随着社会主义市场经济的发展,专业银行向商业银行过渡,实行自主经营,自负盈亏,因此对代理支库业务心有余悸,一个代理支库配二个人,在缴税高峰每天几千笔业务,二名经办员根本忙不过来,有时总分不符,还需挑灯夜战,因此无力实施国库监管。

### 三、国库监管的措施与对策

1. 建立财政单一账户。建设有中国特色的社会主义,完善社会主义市场经济体制,只有把经济搞上去,才能保证国民经济持续、稳定、健康的发展。因此,既要培植财政增收又要紧缩开支,按照国家的年度预算,确实把收支统一管起来,发挥中央和地方财力的最大效能,国库是国家金库,预算收入和预算支出,全部纳入各级国库办理,这样就必须建立财政单一账户。按现行财政管理体制,同级财政在同级国库开设二个账户,即:预算内和预算外财政存款户。