中国的国库管理体制及其改革发展

中国人民银行国库司司长　黄挹卿

国家金库（简称国库）是随着人类社会的进步、社会生产力水平的提高而发展起来的，是社会生产发展到一定阶段的必然产物。同时国库又是伴随着财政的产生而产生的，也就是说有了国家，有了财政，必然要有国库。但是不同的历史时期，国库的管理体制是不同的，国家赋予国库的职能作用也不同。改革开放以来，我国经济空前繁荣，国力增长很快，国库在改革中也得到发展。下面仅就国库的产生、管理体制、职能作用、改革发展等问题，谈几点粗浅的看法。

一、国家金库的产生

在原始社会时期，生产资料归原始氏族公社全体成员所有，由于社会生产力水平很低，生产物只能维持人们最低的生活需要，没有剩余产品。因此，没有人剥削人的现象。在伏羲、神农时代没有税赋，还说不上有财政的痕迹，也就没有国库。

原始社会末期，社会生产力有了一定的提高，除原始氏族公社成员共同消费外，还有剩余产品，出现了社会分工。随着生产物相互交换的发展，产生了私有制，逐步地形成了阶级和阶级剥削，社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

会开始分裂成为奴隶主阶级和奴隶阶级。到了黄帝时代，税赋现象发生渐多,主要表现在农业上,但不是捐税 到了禹的时代,才传说有了财政的现象;“ 夏后氏五十而贡 ”,贡‘ 大概是指平民对贵族的贡纳额 ”,它既不是税,也不是租,只是贵族与平民之间所特有的剥削制度。后来从氏族部落社会发展到奴隶制国家，贡法让位给了助法，这就是税法的雏形。

为了执行国家的职能，维护国家政权机关的存在，国家需要大量的武装人员和管理人员，这些人员不从事物质资料的生产，但需要消耗一定的物质资料，这就需要依靠国家权力无偿占有一部分社会产品，以满足国家武装人员和管理人员的物质资料的需要，这就产生了国家参与社会产品分配的活动，向公民征收捐税。捐税是国家财政的最初形式，恩格斯曾经指出：为了维持这种公共权力，就需要公民交纳费用——捐税，捐税是以前的氏族公社完全没有的。大约始于公元前 11 世纪，周继殷掌握了奴隶制的国家政权,周设六官、即天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官。在六官中,天官、地官均有兼管财务的职责。天官中的财务官，按其职能设有专司会计之职者，有司会与司书，司会是一国的总会计，司书根据会计簿籍做出统计,专司府库之职者有大府、玉府、内府、外府,乃专司各种财物的出纳。从国库的职能作用来看，上述则是我国有文字记载最早的国库雏形。

二、国家银行经理国库的开端

清朝末期，清政府曾经整理财政，筹办预算，建立公库制度。1908 年，户部银行改称大清银行，同时由清政府批准了《大清银行则例》二十四条，确定大清银行为国家银行，准许经理国家事务及公家的一切款项。户部出入款项，均可由银行办理，并代国家经理公债及各种证券。从此，中国的国家银行经理国库的制度开始形成。

公元 1910 年（宣统二年），资政院提议统一国库办法，并订立了《统一国库章程》，其要点是：(一)国库分为总库、分库、支库。总库设于京师，分库设于各省，支库设于地方；(二)国库由度支大臣管理，其保管出纳业务则由大清银行负责；(三)国库收支各款，均须汇总于总库。

1911 年 10 月，辛亥革命爆发，次年初，大清银行改组成中国银行。1913 年 4 月，北京临时参议院通过《中国银行则例》三十条，明确中国银行为中央银行。1914 年，交通银行修改章程，除原有经理"四政"(轮、路、电、邮)以外，并代理国库。因此，北洋政府统治时期，以中国银行和交通银行代理国库。南京国民党政府成立以后，1928 年成立中央银行，由中央银行代理国库，负责国库出纳事宜。1938 年 6 月 9 日，国民党政府公布《公库法》，并于 1939 年 10 月正式实行，国民党政府的公库组织，即中央政府的公库叫国库，各省所设的公库叫省库，各县(市)所设的公库叫县(市)库。

三、我国的国库管理体制

从世界各国的情况看，国家预算收支的保管出纳制度可划分为独立国库制、委托国库制和银行制三种。国家特设机构，办理国家财政预算收支的保管出纳工作，这种单独设立经管国家财政预算收支机关的称为独立国库制；委托银行经理国库的称为委托国库制；银行制是指国家不设国库机构，由财政部门在银行开户，将国家的预算收入作为存款存入银行进行管理。

根据我国的国情，在权衡各种不同管理体制利弊的情况下，经国务院审议确定，我国实行的是委托国库制。1985 年 7 月 27 日国务院发布的《中华人民共和国国家金库条例》第三条中明确规定："中国人民银行具体经理国库。组织管理国库工作是人民银行的一项重要职责"；1995 年 3 月 18 日第八届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国中国人民银行法》第二十三条规

定“:中国人民银行依照法律、行政法规的规定经理国库”。从而确立了我国的国库体制为委托国库制。根据《中华人民共和国国家金库条例》的规定，在中国人民银行内设有专门的工作机构办理国库业务。中国人民银行总行设有国库司组织办理国库总库的业务,并分别在中国人民银行的分支行设有国库处、科、股,分别办理国库的分库、中心支库及支库的业务。

国家银行经理国库的体制，是由其主客观条件决定的。实行委托国库制，归纳起来有如下几个好处：一是银行机构遍及全国城乡，企业缴纳税款方便；二是国家预算收支的上解下拨，通过银行内部办理款项划拨，库款调拨灵活；三是预算资金报解迅速，信息反映及时，财政库存数字准确；四是企业单位在银行都有存款帐户，交纳税利只要银行转帐即可办理，简化了纳税手续；五是财政库存款项存在中国人民银行，有利于国家的宏观调控；六是有利于管理，便于发挥国库促进和监督作用。如果实行其他任何一种国库管理体制，势必丧失上述有利条件，同时也难以做到财政资金准确、及时地集中和支拨。所以，中国人民银行经理国库的管理体制,不仅不能削弱,而且要根据财税、金融体制改革新形势、新任务的要求，进一步完善管理办法。

四、我国国库的职责及业务状况

(一)国库的几项基本职责

根据《中华人民共和国国家金库条例》的规定，国库有如下几项基本职责：(1)办理国家预算收入的收纳、划分和留解；(2)办理国家预算支出的拨付；(3)向上级国库和同级财政机关反映预算收支执行情况；(4)协助财政、税务机关督促企业和其他有经济收入的单位及时向国家缴纳应缴款项，对于屡催不缴的，应依照税法协助扣收入库；(5)组织管理和检查指导下级国库的工作；(6)办理国家交办的同国库有关的其他工作。

(二)国库的几项权限

在履行国库职责的同时，国库还具有如下权限:(1)督促检查各经收处和收入机关所收之款是否按规定全部缴入国库，发现违法不缴的，应及时查究处理;(2)对擅自变更各级财政之间收入划分范围、分成留解比例，以及随意调整库款帐户之间存款余额的，国库有权拒绝执行;(3)对不符合国家规定要求办理退库的，国库有权拒绝办理;(4)监督财政存款的开户和财政库款的支拨；(5)任何单位和个人强令国库办理违反国家规定的事项，国库有权拒绝执行，并及时向上级报告;(6)对不符合规定的凭证，国库有权拒绝受理。各级国库根据国库条例规定的职责范围，完成国库在预算执行中所应承担的任务。

(三)国库业务现状

随着我国经济体制的改革，国民经济发展很快，国库业务在改革中得到稳步发展,根据 1995 年国家预算执行的统计，各级国库收纳的预算收入为 6 187.73 亿元,完成预算的 108.7% ,与改革前的 1978 年国家预算总收入 1 121.12 亿元相比，增长 4.5 倍多。改革后的十多年，总收入绝对增长额大大超过了改革前 28 年的增长额。1996 年中央财政总收入安排 6 872.18 亿元，比上年执行数增长 11.1% 。各级国库要面向 280 多万个国营、集体企业和 30 多万个行政事业单位办理业务，特别是最近几年，私营个体税款大量增加，国库的工作任务越来越重。

从 1985 年 7 月 27 日国务院发布国库条例以后,财政部、中国人民银行为健全国家金库机构和增加国库人员编制做了大量的工作,按照《国家金库条例》,认真落实国库机构设置的要求,相继设立了专门的工作机构办理国库业务。据统计，截止到 1995 年 12 月,全国国库分支机构达 2500 多个。

从国库业务的开展情况看，近几年来，有关部门制定了一套比较完整的制度办法，特别是分税制财政体制实施后，又进一步明确

需要全本请访问 www.ertongbook.com

了中央国库和地方金库帐务分设的办法，基本上适应了经济体制改革的需要和国库业务的正常开展。在加强国库管理的同时，国库还经办了大量的具体业务工作，据 1995 年统计，国库办理各种缴、退库款及库款拨付所经手的各种业务 2.98 亿笔，编制国库各种报表 1 002 万份。基本上保证了及时准确地收纳国家预算资金和库款支拨任务的完成。

在实现电子化方面，取得了较好效果。从 1985 年开始,总库试用微型计算机处理业务，当时虽然只是用于国库报表的汇总，但对国库完成日益增加的业务，仍然发挥了较好的作用。从此，各地国库部门很快购买了一批计算机，开发了适应国库应用的软件程序,并在 1987 年底基本实现了总库与省分库两级库的报解库款和报送报表的通讯联网。据 1987 年统计，中央预算收入采用电脑通讯联网后，减少在途资金平均数为 16 亿元,如按 1995 年财政收入测算，减少在途资金应为 20 多亿元，上述测算仅是省分库与总库之间减少在途资金的数字，如果四级国库均实现了通讯网络报解库款和报送报表，减少在途资金的数字是非常可观的。

1996 年大多数中心支库与分库也都实现了通讯联网。实现国库通讯联网后，一是减轻了劳动强度，提高了工作效率；二是加快了信息传递，强化了监管作用；三是减少了在途资金，加快了资金周转。在国家资金比较紧缺的情况下，通过实现国库通讯联网，从而减少在途资金，具有重要意义。

五、国库的改革

改革开放以来，随着财税、金融体制改革的深入开展，国库管理相应地得到加强。由于国库工作与财政、税务、金融三个部门的业务密切相关，国库管理的改革一直处于滞后状况。国库管理如何赶上改革开放的步伐，这是财政、税务、国库部门非常关心的问题。国库管理改革应从如下几个方面着手研究，使其尽快取得新

的进展。

(一)建立国库单一帐户

国库单一帐户指的是财政部门的预算内和预算外存款均应由国库或国库指定的代理行办理。《中华人民共和国国家金库条例实施细则》第三十一条规定,各级国库应设置‘财政预算外存款’科目,用于核算各项财政掌管的预算外资金的收入、支拨、上解,并明确各级国库应分别为同级财政部门开立预算外存款帐户。但由于国库实行的是存款不计付利息，汇款不收取费用的办法，所以，实际在国库开设“财政预算外存款”帐户的部门为数极少。

为了便于管理，防止资金分散，并借鉴国际上经济发达国家，财政部门所有资金集中在中央银行开立帐户进行管理的经验，建立国库单一帐户，从长远来说，对于各级政府掌握整个财政资金状况是必要的。

建立国库单一帐户的好处：一是实行财政资金的集中管理，有利于改变财政资金分散的状况；二是准确地掌握财政资金整体状况，为各级政府实行经济决策提供了重要依据；三是强化财政资金管理，有利于减少财政资金的流失；四是能促进财政资金的合理使用，提高财政资金的使用效益，对于加强廉政建设也是一项有力的措施。

(二)建立国库支付的管理系统

据国际货币基金组织的专家介绍，在一些经济发达国家，对国库支付的管理非常重视，国家对行政事业经费的管理，不仅要审批预算，而且要由国库实行资金监督，在行政事业单位没有实现实际支出前，预算资金的下拨采用限额办法管理，行政事业部门实现消费，资金才从国库支出。这种管理办法与我国现行的中央经费限额拨款办法有相似之处，所不同的是，我们现行的限额拨款办法规定经费支出权由用款单位决定；而发达国家的管理办法则要求行政事业单位经费支出最终要由国库审签。

(三)建立国库会计核算网络系统

当前，国库会计核算仍然以手工操作为主。国家预算收支款项的汇划拨付仍是通过人民银行联行往来汇款系统，手工填制联行报单汇款凭证，采用信汇或电汇的方式进行的。 1985 年以来，各级国库虽然开始试用计算机处理国库报表的汇总业务。但从总体上看国库应用计算机，仍属初始阶段，还没有形成完整的核算网络系统。在今后的一段时间里,试行财政、税务、国库的横向联网，达到使用计算机办理国家预算收支业务，做到国库能随时提供有关数据，建立一个完整的国库会计核算网络系统是必要的。

以上三项应是今后较长时间内国库改革的主要内容。除此之外，为加快国家预算收入的及时入库，应改变目前国库不直接收纳税款的状况，大中城市的国库支库全部委托商业银行代理，不利于对预算收入的管理以及库款迅速集中缴入国库。对分散的预算外资金，应尽快提出管理办法。以上均属国库今后改革的重要工作内容。

国库管理改革的目标应当是：加强国库管理控制，及时、准确地办理国家预算收人的收纳集中入库，快捷地办理库款的支拨，减少国家预算资金的在途时间，提高资金使用效益。展望未来，国库管理改革势在必行，前景广阔。希望广大国库工作人员在“九五”期间，为国家社会主义建设事业做出更多更大的贡献。

中国人民银行国库司历任处以上干部任职名单

姓　名	性别	文化程度	参加工作时间	任职时间	职务	职　称
黄挹卿	男	大学	1960年9月	1986年1月至1992年2月 1992年3月至今	副司长 司　长	 高级会计师
余培翘	女	大专	1949年6月	1986年10月至1990年12月	副司长	副编审
王玉华	男	高中	1945年8月	1986年12月至1992年3月	司　长	高级经济师
喻玉娟	女	大学	1965年9月	1992年4月至1993年8月	副司长	高级经济师
董文超	男	高中	1962年9月	1993年8月至今	副司长	高级经济师
何汝珍	女	大专	1965年1月	1996年5月至今	副司长	高级会计师
黄海波	女	大专	1968年9月	1985年5月 1991年6月至今	副处长 处　长	 高级会计师
李　霞	女	大专	1961年7月	1986年12月至今	处　长	高级经济师
郭义明	男	大学	1966年7月	1987年1月 1989年3月至1995年12月	副处长 处　长	 高级经济师
戈士荣	女	高中	1964年7月	1988年11月 1991年6月至今	副处长 处　长	 高级会计师
毕恩元	男	大学	1983年9月	1988年11月至1991年1月	副处长	会计师
杨培梓	女	大专	1968年10月	1991年6月至今	副处长	经济师
万昌鹏	男	大专	1971年1月	1993年9月至1995年7月	副处长	经济师
金玉珍	女	中专	1976年9月	1993年9月至今	副处长	会计师
何永辉	男	大学	1974年12月	1993年9月至1996年8月	副处长	经济师
董化杰	男	研究生	1986年7月	1995年9月至今	副处长	经济师
田文雄	男	大学	1986年7月	1995年9月至今	副处长	经济师
朱苏荣	女	大学	1986年7月	1995年9月至今	副处长	经济师
徐建忠	男	大专	1969年4月	1996年5月至今	副处调	经济师

提高国库工作水平 支持首都经济发展

中国人民银行北京市分行国库处

十年来，中国人民银行北京市分行国库处在总、分行的领导下，加强了国库队伍建设；完善了帐务核算体系；配合监管开展了一系列的调研分析；不断提出具有建设性的改革措施。圆满完成了国家各级预算收支任务，为北京市的社会发展和经济建设做出了突出的贡献。1995 年本市完成中央预算收人 121.06 亿元，比 1985 年增加 26.43 亿元，增长 21.83%；地方预算收入完成 100.19 亿元，比 1985 年增加 47.75 亿元，增长 91.06%；1995 年办理中央经费限额 1 122 户，经费限额支出 91.40 亿元，比 1985 年增加 468 户，增支 53.23 亿元，增长幅度分别为 41.71% 和 58.24%.

一、组建国库机构，充实国库专职人员是做好国库工作的保证

(一)加强了国库队伍建设

根据 1985 年 7 月国务院颁布的《中华人民共和国国家金库条例》规定"中国人民银行具体经理国库，组织管理国库工作是人民银行的一项重要职责。"不设人民银行机构的地方，国库业务由人民银行委托当地专业银行办理，工作上受上级国库领导。"根据这一规定，国家金库北京市分库由市人民银行具体办理各项业务。根据国务院办公厅《转发财政部、中国人民银行关于健全国家金库

业务和增加人员编制报告的通知》，人民银行北京市分行于1986年4月成立了北京分行国库处,设正、副处长各一名。正处长由会计处处长兼任，国库专职干部4人。到1995年底国库处已有处长1人,科长2人,国库干部5人，共8人。其中：具有大本学历3人、大专学历4人,高经会计师1人、会计师6人。人员素质．学识管理水平明显提高。

北京市各区县未设人民银行机构，因此，支库工作均委托市工商银行各区办、支行办理。支库以下设经收处，支库对所辖区县内的各专业银行经收处负有检查监督库款及时收纳报解的责任。分库要求市工商银行区办主任、支行行长要加强对国库工作的领导，要有一名副主任、副行长具体负责，做到“布置工作时安排国库工作,检查工作时要过问国库工作,竞赛评比时要包括国库工作。”并要健全支库组织，充实经办人员，从事支库工作的兼职人员要尽量转为专职并保持相对稳定。目前，国库专兼职人员已从1986年的26人,增加到1995年底的44人，增长幅度为69.2%。1995年初开发区支库的成立使支库增加到20个。

根据行处特点，分库协助支库组建了国库帐务小组，选派一名组长负责支库的日常业务，担当分库与支库的联系人。明确规定了对业务量大的行处在缴税高峰时组织会计人员突击整理税票及时组织入库，不要在业务高峰期时借调现有支库人员以免造成税款积压。

(二)组织国库干部培训

通过组织培训主要是提高国库队伍的整体素质。一是加强国库队伍的政治理论，职业道德的培训；二是加强国库会计核算的理论知识和业务技能的培训；三是适应国库工作电子化需要而进行的计算机知识、程序使用的培训 四是根据金融、财、税体制改革的需要，而对新的业务内容进行指导性的培训。

1. 通过举办各类业务培训和学习，不断提高国库经办人员的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

专业技能。面对北京市国库经办人员的年轻化和存在一定程度的人员不稳定性的问题以及财、税体制改革中不断增加新的业务内容等情况，要求国库经办人员必须具备一定的财税知识和熟练掌握计算机的操作技能以适应改革的需要。对此，1986 年至 1995 年共举办 9 次干部业务培训班，通过培训，提高了支库人员的整体素质，也为支库日常业务顺利进行和年终决算的圆满完成打下了坚实的基础。同时在培训班上还对支库的好做法和先进经验进行交流推广。北京市业务量最大的东城支库其先进经验在 1993 年全国国库工作会议上，进行了介绍。

2．配合财税体制改革举办的干部培训。1993 年 12 月召开了全市国库系统会议，请市财政局预算处的领导给全体支库人员进行了辅导。使支库工作人员充分认识到实行“分税制”对于正确处理中央与地方的分配关系，调动两个积极性，促进国家财政收入合理增长，逐步提高中央财政收入比重等问题的重大意义，使国库干部对实施“分税制”的意义有了更深的理解。

二、在强化国库内部核算工作基础上，配合监管开展调研分析

(一)抓好国库的基础工作

1991 年底，有关国库帐务核算的内容从分行营业处分离出来，单独进行国库会计的帐务核算，由此结束了国库帐务由会计部门代管的局面。为此，按照国库条例实施细则及操作规程中的要求，重新强化了各项核算的基础工作。

1．凭证传递的内部化。财政部门填制的拨款凭证传递到国库部门有一个时差，为防止在这个时差中出现问题，国库处向财政部门特别规定所有拨款退库凭证填制后，由财政通过内部信件交换传递或在信件封口处加盖业务专用章派专人送达，以防止经济案件的发生。

2．凭证复核专职化。要确保国库资金的安全，很大程度上依

赖于对凭证真实性的审核，防止一手清带来的各种弊端。因此，在分支库建立了专职复核员岗,加强了财、税、库对帐工作,分库还制定了对支库日常核算的考核评比办法，保证了国库资金及时全额入库，提高了帐务核算质量。

3. 建立了行库往来核对制度。国库处与营业处的日常帐务往来,均通过‘行库往来’科目核算,坚持日末核对该科目余额,如有差异及时查明原因，强调会计核算手续的严谨和规范化。由于国库处的会计核算工作，能够严格按照会计制度和操作规程办理，国库会计核算工作受到了分行有关部门领导的好评。

4. 加强了中央经费限额拨款的管理。为及时反映中央预算支出情况，加强预算监管，在《中央事业行政经费限额拨款管理办法》的基础上,制定了补充规定,确保限额拨付的安全。自 1990 年 1 月 1 日起，规定本市各中央主管部门的开户行应预留“中国人民银行国库司联行专用章’印鉴,当收到‘限额拨款书’后,经审核印鉴无误后,方可给单位增记限额 对转拨、移转、缴回经费限额只能在北京市各专业银行系统内进行，跨系统不能转拨限额，而使用实拨资金的办法。

(二)履行‘经理国库’职能,加强对支库监管及指导工作

1. 深入支库调查研究，加强国库监管

加强国库管理，保证国库资金安全是我处的重要职责。十年来，我处按照总行的要求并针对支库工作中出现的问题，定期对 20 家支库重点式抽查，检查税款入库情况。特别注重对预算收纳、报解的监管，对调查情况及时写出专题调查报告，上报总行国库司及分行主管行长。1985 年至 1995 年我处深入支库 80 余次，共写出 18 份专题调查报告。

通过调查发现支库具有创新特色的好的工作做法，我处及时给予肯定；而对个别支库或经收处滞留税款，延缓上解，推迟报解的现象，及时找有关领导解决，力争在每个环节上不出现积压税款

的情况。例如，在近期内对支库调查中我们看到：北京市西城支库所在的中国工商银行北京分行营业部，领导非常重视国库工作，合理安排经办人员。在入库高峰期，他们采取组织支库人员加班，在业务量相对少些的下半月给予经办人员两天补休的办法，既保证了税款能够及时入库不积压，又调动了经办人员的工作积极性。这种做法较适合目前税款缴纳时间相对集中的特点。再有，崇文支库首创我市支库与征收机关联合办公的先例，减少经收处这一环节，缩短了国库资金的在途时间。

2. 新组建了北京经济技术开发区支库

1984年8月25日，实行沿海开放城市经济技术开发区的政策。1994年10月财政局、税务局成立了北京经济技术开发区分局，同时也急需成立开发区支库，以便开发区内的企事业单位及时交纳税款。为此，我处与市财政局、市地税局、市建设银行开发区支行共同研究经行长批准，由建行开发区支行代理支库业务。

为使开发区支库及早开展工作，我处派有经验的同志到开发区支库指导工作。从开立帐户、计算机配置、程序操作使用、人员培训到税款入库及拨款退库的具体手续逐一进行指导，并同市财政局多次到该支库检查指导工作。现开发区支库已能独立办理各项国库业务工作，从根本上解决了开发区内企事业单位税款入库问题。

(三)认真执行‘分税制’财政体制,维护中央、地方的切实利益

国务院决定从1994年1月1日起,全国实行新的‘分税制’财政体制。我分库积极配合财税体制改革，努力做好各级库款入库工作,并根据财政部有关规定,与财、税部门联合下发了《关于实行“分税制”财政体制后有关预算管理问题的暂行规定的通知》,强调各级国库对1994年各项税收严格按照中央固定收入、地方固定收入以及中央地方共享收入严格划分及时组织入库。我处为保证中央、地方分税准确，本着上繁下简的原则，特别规定“一般增值税”

各支库全部作为中央级收入上划市分库后由分库统一划分。

为适应“分税制”财政体制规定，经分行领导批准于 1994 年 5 月 15 日成立了中央国库科和地方金库科，充实了国库经办人员。7 月我分库单独申请了票据交换号，使财政资金能够及时上解下拨,同时建立了拨款、退库登记簿,健全了帐簿报表。

按照国务院的有关规定，税务机构根据“分税制”财政体制的要求，分为北京市国家税务局和地方税务局。国税局不仅要征收中央税、中央地方共享税而且要征收部分地方税。为防止混库现象，我处要求国税局、地税局在印制缴款书时，在缴款书各联右上角分别加印‘国’‘地’明显标记,这一做法基本上解决了支库人员不能准确录入税款的问题。

市分库增设了‘0229 待报解中央预算收入科目”。各支库上划的中央级和中央地方共享收入列入该科目核算，然后由分库统一按比例分税,市分库分别按照国税、地税的预算级次编制日、旬、月、年报表,分别报送市财政局、国税局和地税局。

随着“分税制”财政体制的实施，市分库进一步加强了对支库的检查指导工作，会同市财政局、国税局、地税局多次检查支库税款入库情况，对存在的问题三家及时召开联席会议，相互通报情况,对存在的问题协商解决。通过财、税、库的密切协作,我处圆满地完成了财税体制改革所要求的各项任务。

三、为更好开展国库工作，我们所采取的建设性措施

十年来的国库工作使我们认识到：国库体制改革不仅要适应金融体制改革的要求，也要适合财、税体制的变化。为确保国家建设资金及时供应到位，保证各级预算收入的迅速收纳和支拨，保证国库资金帐务核算的准确，原有的《国家金库条例》及有关的制度办法，有些已不适合现有财税金融体制的要求，尤其是人民银行职能的转换，特别强调了国库的职能作用。这就要求有一套完整的

具有法律行为规范的适应新税制要求的国库工作制度；要有一批文化素质、管理水平较高的国库工作人员，能够及时为政府的宏观决策提供信息。为此，我们提出了以下改革措施。

(一)尽快在设有国库机构的支行建立国库科

新税制实施后，核算内容日趋细致，业务量快速增加。随着国税局、地税局的分设形成了征收机关多、预算级次多、预算科目多、纳税笔数多的局面。北京分库所辖支库全部是专业银行代理，为了理顺支库与各征收机关的业务关系，保证各级预算收入的及时收纳和支拨，保证国库资金的完全与帐务核算的准确，我们认为人才管理是基础，对支库人员要求定岗定责，使各项规章制度落到实处。为此，我们向工商银行印发了《关于建议在设有国库机构的支行建立国库科的函》。建议在各区县经办国库支库业务的支行组建国库科，选配科长。业务量较大的城近郊区支库配备专职人员 4－6 人，远郊区县支库配备 2－3 人。各区县国库科在业务上受市人民银行国库处和市工商银行会计处的领导，国库科长和支库人员调动要事先报市人民银行国库处及市工商银行会计处批准，保证支库人员的充实稳定。结合北京市的实际情况，设想先在业务量大的工商银行城近郊区办事处建立国库机构，即在营业部、东城、崇文、宣武、朝阳、海淀和丰台七个办事处设立国库科，人员日常管理由工商银行负责，人员经费和人均办公费由市人民银行在专业银行代理业务费中实报实销。这七个支库 1990 年入库笔数和金额分别占全市业务量的 79.2%和 70.1%，而支库专职人员只有 19 人，人均年报解税款 11.71 万笔，金额为 8.32 亿元。如此大的业务量，没有专职的国库机构进行管理很难全面完成支库的各项任务。由于人民银行不能直接干预专业银行的人事安排及正常业务活动，不可避免的会出现难于落实的现象，还有待于进一步协调。

(二)加强国库制度建设，提出了完善《国库条例实施细则》的

若干补充规定

1.1989年12月财政部、中国人民银行《关于颁发〈中华人民共和国国家金库条例实施细则〉的补充规定》，明确了以下几个问题：(1)国家金库北京市分库的各项业务由市人民银行国库处直接办理，负责指导管理本市各区县支库的业务工作。(2)19个行政区县支库业务委托市工商银行各区县支行办理，业务上受市人民银行国库处和市工商银行会计处的共同领导。(3)城镇居民和个体户交纳的小额税款每笔金额在50元以上的由银行收纳，50元以下的由税务机关自收汇缴。(3)各级财政、税务、海关应将办理拨款和退库使用的印鉴送同级国库留存备验。(5)财政机关和征收机关签开的拨款凭证和退库凭证，要通过内部传递给同级国库。(6)加强国库与征收机关对帐工作，每旬、月末都应对帐，发现差错及时查询更正。(7)各专业银行代财政部门收纳的各项预算收入均使用“待结算财政款项”科目核算，各区县财政局农财科在该科目下所设立的“农业税专户”应撤销。(8)各专业银行经收处不办理预算收入退库手续，也不接纳纳税人用红字填写的缴款书要求办理退库手续。(9）加强对退付现金的审核管理。(10)外资企业、中外合资企业和其他外籍人员用外汇券交纳的各项税费，因发生错交和多交时，经征收机关批准可以退外汇券。通过明确以上问题，解决了支库在实际操作过程中遇到的难题。

2.“分税制”财政体制实施后，国库业务与法规制度发生了不同步，使国库对改革中出现的新问题显得束手无策，影响了国库职能作用的发挥，为了使国库管理体制更好地适应财税体制的变化，强化国库制度建设，我处草拟了《关于修订国库条例实施细则的函》上报了总行，制订了实施分税制后的中央、地方国库款项收纳和报解的办法，修订了国库条例细则等基本制度，目的是尽快完善《国库条例实施细则》的有关内容，为国库部门做好库款的监管工作提供有法可依的保证。主要内容：一是对新税制实施后，重新制

需要全本请访问 www.ertongbook.com