

切实解决行政、企事业单位多头开户问题

○ 虞列贵

现代经济活动更多地表现为资金的运转，账户作为资金运转的载体与反映，成为经济管理中最有效、最直接的手段之一。账户管理如果失控将导致资金管理的混乱。目前我国银行账户管理中行政、企事业单位多头开户问题越来越突出，一些单位不仅在不同银行有账户，在同一银行的不同分行、支行、分理处也有账户，少则三四个，多的有几十个、上百个。多头开户已成为扰乱经济秩序的一个重要因素。整顿、清理银行账户，建立适应社会主义市场经济要求的账户管理体系是当前整顿经济秩序的一项重要内容。

一、多头开户扰乱了正常的经济秩序

多头开户导致资金运行效率低下，给违法违纪资金活动提供了方便。主要表现在：

(一)为截留、挤占、挪用财政资金提供了隐蔽场所。如有的税务部门通过私自开设税款过渡账户，截留、挤占或挪用应上缴国库的税收收入和罚没收入。有的主管部门通过开设多个拨款过渡账户，截留、挤占或挪用财政拨款支出。审计署1999年对国务院55个部门和直属单位进行审计，查出18个部门应缴未缴财政收入17.28亿元，20个部门应拨未拨财政资金55.65亿元，36个部门挪用财政资金21.09亿元，这些资金绝大部分与私

设预算过渡账户有关。

(二)为设账外账或小金库提供了藏身之地。有的主管部门或企业通过私设账外账户，将应上缴财政的收入或企业收入存放在账外，用于对外投资或单位、个人的消费开支。财政部1995年对全国19.6万户行政、企事业单位小金库进行了清理检查，共查出小金库33.8亿元，资金来源基本上都是把应上缴国家或归单位的收入侵占、截留和隐匿下来，或是通过虚列支出骗取财政款项放到账外，甚至是个人账户上，形成小金库。

(三)为各种高消费、修建楼堂馆所、请客送礼等违规非法开支提供了秘密渠道。从近几年检查出的情况看，不少单位多头开户的一个重要原因是用于支付各种高消费、建楼堂馆所、请客送礼等违规非法开支。如河北省某主管部门截留应上缴财政的收入，并将其转到多个账户上，有的用于建办公楼，有的用于单位经费开支，有的用于购买职工宿舍、小轿车等。

二、多头开户增加了宏观经济管理的难度

(一)银行无法全面了解贷款企业的资信状况，加大了金融风险。多头开户不过是将存款从一家银行转到了另一家银行，并不能增加存款总量，相反却使贷款风险大大增加。如河北某集团欠建行贷款5亿元，但在建行账

户上只有几百万存款，他们把资金往来账户转移到工行，再向工行申请贷款。同时，该集团还采取把贷款留在集团的账户上，允许下属24个子公司开了近百个账户，分别从不同银行获得贷款。北京市不少企业集团在四大商业银行、交通银行、招商银行、民生银行等都有账户，在有的银行还不止一个账户，同时每家银行都有贷款。多头开户使金融机构很难全面了解贷款企业的资信状况、贷款使用情况，增加了贷款风险。

(二)财政无法全面掌握行政、事业单位收支情况，难以实现财政公共服务均等化的基本目标。部分行政、事业单位对外称经费不足，但实际铺张浪费的现象较为普遍，其中重要的原因在于单位将各种收入，如房租收入、下属企事业单位上缴的收入等分散存入私自开设的银行账户；没有收入的就截留通过单位上缴的财政性资金，如预算外收入、行政性收费、政府性基金等，甚至是截留通过单位下拨的财政资金，转存到私自设立的银行账户上，用于单位奖金福利等方面的开支。财政在无法掌握单位整体收支的情况下，难以做到公平地分配资金，造成该保的保不了，苦乐不均。

(三)监督单位难以进行正常的监督。对企事业单位财务状况、资金运行情况的掌握与监督是各级财政、银行、投资者的职责，但在多头开户的情况下，监督者很难掌握企业资金运行的全貌，正常的监督得不到落实，为企业隐匿收入、偷逃税款以至个人

促进政府职能转变 改革行政审批制度

○ 杨守修

我国入世后，政府管理体制和行为方式面临着多方面的挑战。WTO规则要求我们接受并遵守世贸组织开放性的市场规则，实际上是要求政府要入世，要求政府自身的行为要符合市场机制的要求。但是与市场经济体制的要求相比，我国政府自身的改革仍然落后于体制转轨的进程，因此目前当务之急就是要改革现行的行政审批制度，把政府的主要注意力和发挥作用的基本点转变到创造有效率的市场环境上来，把政府职能转变为制定公共政策、进行公共管理、创造公共产品和提供公共服务。

行政审批制度是政府权力和资源的一个重要内容。我国在计划经济体制下，经济主体隶属于政府，政府主要通过行政命令来调整经济主体间的关系和组织社会生产。改革开放以后这种状况有了很大改变，政府行政审批事项逐渐减少，但在行政审批制度管理上仍然存在以下问题：

一是按市场经济原则本不需要审批的事项，政府仍在进行审批，甚至有的事项是多个部门重复审批、交叉审批。二是在特定事项上，本不应该有审批权限的机构却行使审批权，有的审批事项依据不充分，或者超越了规定的审批权限，不能做到依法审批。三是相当一部分审批事项缺乏明确的标准、条件、时限和操作规程，审批事项环节多、时间长、效率低，审批部门和人员的自由裁决权过大。四是上下级政府之间关系没有理顺，权限互相交替，重视审批，忽视监管。行政审批制度管理上的混乱，反映在财政支出上就是增设了许多机构和工作岗位，直接加大了财政支出。同时，由于许多不合理审批事项的出台

非法谋利留下可乘之机。同时，现代企业制度要求建立企业内部监督机制，也往往因企业多开户、乱开户，一些资金绕过正常的账户核算，使监督得不到落实，让少数犯罪分子有机可乘。

三、完善银行账户管理的建议

针对目前多头开户的混乱状况，按照对账户进行清理、规范、统一的原则，区分不同性质的资金与单位，提出以下建议：

(一)严格控制行政事业单位开户。一是加强审批。不仅一级预算单位的开户要经财政部门审批，其下属的机构开户都必须经财政部门审批。二是原则上一个独立核算的单位只能设一个账户。现行办法是为了防止单位挪

用、截留资金，保证专款专用，根据资金不同性质可分别开户，但实际效果并不好，截留、挪用的现象层出不穷。不如只开一个账户，不同性质的资金设置明细账，分别核算，便于监督。

(二)积极推进国库集中收付制度改革，对财政资金实行国库单一账户。其核心内容是，财政收入直接缴入国库或财政指定的商业银行开设的单一账户，财政支出直接从国库单一账户支付到商品或劳务供应者。

(三)严格规范企业(包括自收自支和企业化管理的事业单位)开设银行账户。按《商业银行法》规定，一个企业单位只能明确一家银行为主办行，开设一个基本账户，主要业务和资金往来只能在一家银行账户上，由主办行负责监督。同时，允许企业根据业务需要按《银行账户管理办法》

在其它银行开设一般存款账户、临时存款账户与专用账户，但所开设的这些账户要报主办银行和税务部门备案，国有及国有控股企业还要报财政部门备案。

(四)实行银行账户网络化管理。一是规范单位开户编号，一个单位开户，不论是本级还是下一级，其户头前面应冠以一级单位的名称。二是银行之间联网。不论单位开多少户，或是其下级单位开户，只要查其一级单位的编号就可将其所属单位所有开户查出来。

(五)加大对违规开户的处罚力度。对违规开设的资金账户一经查出，账户上的存款全部没收，并严格按《会计法》对多头开户单位的领导和财务负责人进行处罚。鼓励群众举报，查实后对举报人给予奖励。

(作者为财政部经济建设司司长)