

当前国库监管工作中存在的问题及对策

○ 张新民 湛争勇

国库既是国家预算执行的重要参与者，又是中央银行的一个职能部门，担负着监管的重任。通过国库监管，可以及时发现国家预算执行过程中存在的问题和对整个经济、金融产生的影响，为国家制定、执行货币政策和财政税收政策提供依据。但毋庸讳言，由于长期的工作习惯和思维惯性，目前大多数国库还处于一种“核算型”模式，没有真正转变成“核算监管型”模式，在很大程度上制约着国库监管职能的正常发挥。如何最大限度地发挥国库的监管职能，更好地为经济金融服务，已成为当前亟需解决的一个重大现实问题。

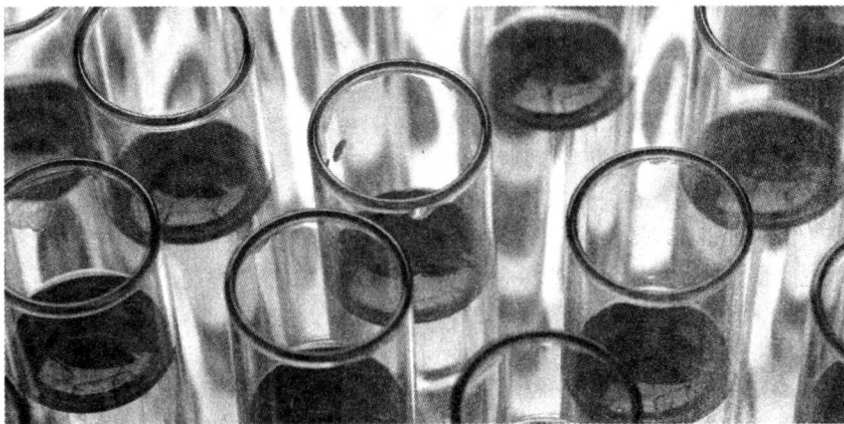
一、当前国库监管工作存在的主要问题和难点

1、税款入库要“辗转多日”。首先是税款报解环节多，占压时间长。按目前手工操作划缴及信件邮寄传递方式，从基层征收机关开票缴税到上划县支库，要经过乡(镇)税务所——基层经收处(含商业银行基层处、所和信用社)——基层邮电所——县(市)邮局——县(市)商业银行(信用联社)——县(市)人行会计部门——县(市)支库等7个环节。如果是中央预算收入，由县级支

库上划到总库，还要经过地(市)级中心支库、省分库与同级会计部门和邮电局等10个环节。由于税款划拨环节多，传递速度慢，致使大量资金在途不能及时使用。一笔税款从开征到缴入支库，正常情况下，同城需要3—5天，乡(镇)需要7—10天，边远地区一般需要15—30天，上解到中心支库、省分库、总库所需时间更长。如遇个别环节受阻，所需时间还要延长。另一方面，少数商业银行为了增强自身资金实力或保存款余额，有意无意地延压税款，转移财政性存款，缓解或逃避全额上缴。

2、预算收入过渡户“遍地开

花”。一段时期以来，征收、检查、执法机关在各金融机构开立过渡账户现象普遍，有的单位还在几家金融机构开立过渡账户。中国人民银行、财政部、国家税务总局和海关总署1998年底曾联合组织清理“预算收入过渡户”，共抽查15214个单位，查出过渡账户24530个，平均每个单位近2个过渡账户。假设每个过渡户平均保留经常性存款余额5万元，则仅仅这些被抽查单位每天就有税款13亿元被化为征收机关的储蓄存款。预算收入过渡户已成为一些征收机关的“蓄水池”和“调节器”，人为地减缓了税款入库速度，严重占压预算资金，逃避监



管,使财政性资金分散流失,甚至引发腐败现象,其社会危害性不言而喻。

3、财政资金“空转”心照不宣。每当六月底和年末,一些地方为了确保财政收入“时间过半,任务过半”和全年任务的完成,便悄悄玩起了“空手道”,即实行财政资金的“空转”:一些企业本来没有创造利税,但为了实现“双过半”和全年财政收入目标,主管部门要求企业虚报一个利税数,根据这个虚报的数字,企业向银行或其他金融机构贷款,缴给当地财税机关。财税机关再通过种种渠道,把上交的贷款(名义上的“税收”)返还给企业,企业再把返还款还给金融机构。虽然没有实现真正意义上的“税收”,但完成了一个虚拟意义上的资金循环。财政资金的“空转”,最直接的恶果是造成了一种虚假繁荣,使据此制定的重大经济决策发生偏差。

4、“买税卖税”粉墨登场。“买税卖税”是指“买税方”以支付手续费为诱饵,或以提供优惠税收待遇为条件,使用本辖区的完税证、税收缴款书、增值税专用发票等票据,向非本辖区的纳税人(“卖税方”)代开完税票据,将税款缴入“买税方”国库的行为。“买税卖税”美其名曰“转引税款”、“南税北调”、“引进税源”、“政府调控交税”等等,但其本质是一种有计划、有组织的集体腐败行为,是税收征管权的商品化和货币化,是一种利己、利“小团体”但损害国家利益的行为,不仅给宏观经济运行传递虚假信息,影响了税收杠杆调节经济作用的发挥,而且侵蚀国家税收,人为增加税收成本,造成国家财政收入流失,积累了财政风险,还严重扰乱了税收征管秩序,恶化了纳税环境。

5、不合规、不合法的拨款与退库却常披着“合法外衣”。一些财政部门在地方利益或自身利益的驱动下,在预算支出中存在着超计划拨款、不



合理用途拨款、预算内资金向预算外账户支拨等行为,使国家资金的正常支出受到影响。有些征收机关搞不合理、不合法的退库,也使国库资金存在分散流失的可能。主要表现在超范围、超比例退库、代扣、代收手续费;税款不及时征收,对纳税人的申报不及时受理,等过了申报纳税期限再作为稽查收入进行征收,然后按“规定”提取30%的稽查手续费;有的利用过渡户混库,将低手续费的税种改为高手续费的税种,预算收入年终集中退库,等等。上述违法行为常披着一层“合法外衣”,增加了国库监管的难度,不利于中央银行基础货币的管理,容易造成支付危机和信用危机,加重了财政资金的风险程度,削弱了财政的宏观调控职能。

6、人民银行的机构收缩与“一级财政一级国库”的原则相矛盾,国库监管“脱节”。自从人民银行撤并原省级分行,设立跨省区的大区分行后,上述矛盾日益突出,与当前国库业务的发展极不适应。据统计,目前人民银行现有国库机构3115个(含城区支库和乡镇金库),商业银行代理国库机构20092个,不少设有人民银行的市、县没有独立的国库工作机构,势

必影响国库监管工作的加强,不利于财税部门的配合与协调。人民银行作为经理国库的执行人,为了加强国库监管,提高管理水平,需要一支既精通国库业务,又熟悉财政、税务等相关知识,调研分析能力强的干部队伍。但目前国库系统从上到下都没有专职的分析研究人员,基本上是由国库经办员兼职,在掌握与国库业务相关的其他学科知识方面比较欠缺,在监管中难以及时发现问题并提出切合实际的改进措施和解决办法,制约着国库监管工作的正常开展。

7、国库风险“陡增”,国库部门已成为案发的“高风险区”。长期以来,由于国库只管账,不管钱,因而被认为是无风险地带。然而,近些年来,国库案件频频发生,表明我国国库风险骤然增大,并已涉及到诸多环节,国库部门已成为案发的“高风险区”。国库风险产生的主要原因有三:一是风险意识淡薄,对内控制度缺乏全面、科学的认识,内控中的决策、执行和监督过程还难以相互制约;二是核算人员少,内控制度不易落实,这在县支库表现得尤为突出;三是长期单纯枯燥的核算环境,极易造成国库人员思想麻痹,同时,人民

银行与财政、税务等机关长期的业务关系和往来,极易使国库人员囿于“人情网”和行政干预之中。

二、对策和建议

1、健全国库有关法规制度。目前我国国库法规制度还不健全,尽快立法建制,强化国库工作的法律约束机制,已成为当务之急。建议对现行的《中华人民共和国国库条例》及其《实施细则》进行修订,并赋予国库必要的管理权利。而且很有必要按照财税金融体制改革的新要求以及国库监管工作的新变化、新问题和新情况,制定《国家金库法》,并出台与之相配套的实施细则和有关重要业务的具体规定,使国库监管走上法制化轨道。要进一步督导财政、税务等部门严格按照《预算法》、《税收征收管理法》等法律、法规办事,整治和禁绝当前财政资金“空转”、“买税卖税”等不良现象。

2、建立独立的国库会计核算体系。鉴于国库会计具有独立性、双重性和特殊性,有必要建立独立的国库会计核算体系,使国库资金划拨由现

行的曲线型变为直线型,消除金库划拨中的中间环节,实现国库资金的高效率运作。为实现这一目标,应当制定一套完善的国库会计核算制度和联行制度,并且国库要作为人民银行系统的一个联行单位,自行编制密押,自成国库联行体系。同时,给每个分支机构规定一个同城票据交换号码,直接参加本地的同城票据交换,从而减少中转环节,节省划拨时间,疏通划拨渠道,加快国库资金的入库和下拨速度,有效遏制税款的延压和占用。

3、实行财税库横向联网。税款积压的原因很多,但最关键的是管理体制上的征收与缴库职能一体化。治本之策只能是实现两个突破,即突破税款顺序流转的做法,突破税款结算的商业银行票据结算网络为依托的思维定势,推行“两个分离”,即票据传递与资金运动分离(票款分离),征收与缴款分离(征缴分离)。运用现代高科技信息手段,按照效益财政的要求,最大限度地降低税款入库成本,构筑具有系统性、超前性的税款直达国库模式。为此,实现财、税、库计算机横向联网,以简化入库手续和程序,降低财、税、库工作人员的工作量,

提高税款入库速度,保证预算收入及时足额入库,尽可能杜绝压税现象的发生。同时,人民银行应加大对经收处延压税款的检查处罚力度。

4、构筑国库“核算监管型”模式。应增强国库队伍力量,改善国库干部队伍结构,抓好国库干部的金融、财税综合业务知识培训,不断提高国库干部的综合能力,促使国库由“核算型”向“核算监管型”模式转变。当前应主要抓好四方面的工作:一是监测国库资金运动情况,督促预算资金及时准确入库,解决国库资金入库难的问题,并大力挤掉财政收入中的“水分”,禁绝财政资金“空转”,征收机关“以贷纳税”、“买税卖税”等违法、违规现象;二是严格监督库款支拨,为实现财政收支平衡把关;三是严格监督预算收入的退库,加强退库管理;四是严格账户管理,禁绝财税系统多头开户,防止国库资金流失。

5、强化国库内控机制。为了消除国库资金隐患,建立一套科学、规范和完善的国库内控制度已势在必行。具体来说,应从以下三个方面着手:一是操作程序标准化,即要严格按照《中国人民银行关于国库会计核算管理与操作的规定》操作,把分销、细化的岗位责任系统化,形成规范、合理、实用的标准化流程,以规范国库会计核算管理;二是构筑三道防线,即自控防线、互控防线和监控防线,建立、健全国库会计核算重要岗位的制约、监督机制,建立“前台核算”与“后台复核”相分离的机制等;三是严把“五关”,即凭证审查关、账务复核关、部门对账关、事后监督关和离岗(任)审计关,做到未雨绸缪,防患于未然,以彻底消除国库风险隐患,防范国库案件发生,确保国库资金安全完整。

(作者单位:中国人民银行湖南省安化县支行)



见利忘义

作者: 唐志顺