

浅谈强化对财政性存款的监督管理

○吴景杰

财政性存款是国家财政和地方财政在国家银行尚未支用的财政性资金，是待分配使用的国民收入。

近年来，有些金融机构从自身利益出发，迟缴、漏缴和转移财政性存款，严重破坏了中央银行国库资金的完整和安全，直接影响了正常金融秩序，迫切需要强化对财政性存款的稽核监督，保证国库资金的完整。

一、财政性存款转移的几个问题

全额划缴财政存款是专业银行代理人民银行办理的一项主要业务。专业银行理应按照《人民银行信贷资金管理暂行办法》规定，将财政存款及时缴存，全额缴付人民银行。但是，我们通过对辽宁省锦州地区金融机构帐户归属和柜面审核、事后稽核监督发现有以下几个方面问题：

其一，专业银行利用科目归属，

转移财政存款。如党团工会费本应属财政性存款，但有的专业银行将其列入一般性存款科目中核算，转移了本应缴存人民银行的财政资金；事业单位预算外资金实行专户结存后，并不改变资金所有权和性质，属于财政存款，但有的专业银行列在一般存款类中核算，转移财政存款。锦州地区一家金融机构存款8200万元，其中利用串科目核算转移财政存款1182万元，占存款额的14.4%。

其二，非银行金融机构超范围吸收财政存款。国家规定非银行金融机构不许办理财政性存款业务。但是一些非银行金融机构为了扩大存款余额，增加自身的信贷投放能力，采取各种手段乱拉财政性存款。如有的城市信用社、房地产信贷部等，不仅超范围吸收财政性存款，而且将吸收的财政性存款列到其它存款科目中核

算。1996年初对锦州地区五家城市信用社的存款业务进行稽核，共查出财政性存款3605万元，占五家信用社全部存款的7%。非银行金融机构的超范围吸收财政存款，造成财政存款严重流失，减弱了中央银行宏观调控能力，破坏了金融政策的严肃性。

其三，预算单位为了使其财政资金增值，逃避存款。凡是由财政预算拨款的机关团体及事业单位，所拨的财政款项及各种收费、预算外资金均属财政性存款，要存入指定的专业银行，并及时完整地划转中央银行，作为中央银行信贷资金来源。但是，某些预算单位为了自身利益，非法扩大财政收入，将暂时闲置的财政存款，与专业银行协商存入一般存款科目，或存入非银行金融机构，非法获得高额的利息收入。有的行政管理部门甚至把资金拨给所属公司，变为经营性资金被长期占用，增大了风险。

二、财政存款转移的原因

金融机构违反人民银行规定，转移、欠缴、迟缴财政性存款的原因主

1. 专业银行受自身利益的驱动。金融体制改革后，商业银行以效益性、安全性、流动性为经营原则，实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束。有的商业银行为了多发放贷款，解决资金的一时紧张，想方设法组织存款，并把存款作为主要考核指标。为完成存款任务，在财政性存款上大做文章，把其当作吸收存款的主要来源。在办理业务中故意混淆科目归属，硬性调整科目，将财政存款转

督，政策、法规、宏观调控均不到位，直至目前还未进行必要的调整。长此下去不堪设想，有关部门必须采取果断措施，扭转这种不利局面。

首先，要以国有房地产开发企业为突破口，对房地产业进行一次整顿和重组，建立一支资本雄厚、技术先

进、管理高效、规模经营的房地产开发队伍。

其次，通过加快城镇住房制度改革，实行住房金融和分期付款，完善住房公积金制度以及规范房地产收费，培育房地产消费市场，改善房地产业发展的外部环境。

再次，要严格新开工项目的计划审批，鼓励完成半截子工程，扩大销售，降价处理商品房，以有效解决房地产业初期发展的历史遗留问题。

最后，加强房地产开发企业的内外部管理，提高房地产业的经济效益，推动房地产业健康发展。

到企业存款科目，按企业存款对待付利息。

2. 政出多门，造成财政性存款划分困难。由于专业银行与人民银行的关系没有理顺，出现财政存款划缴的规定缺乏统一性。第一，财政性存款划分的标准不同。人民银行规定财政性存款是以单位性质决定，而专业银行是以资金来源决定；第二，专业银行部分会计科目核算内容比较含糊，与人民银行有关规定相悖；第三，有些专业银行只执行本系统上级行文件，不执行中央银行的文件，或擅自制定与中央银行相悖的文件。由于政出多门，规定的不统一、不准确，造成财政性存款划分困难，致使财政性存款被转移。

3. 中央银行执法监督不严，专业银行法律意识淡薄。中央银行的主要职责是依法对金融机构及其业务实施监督管理，维护金融业的合法、稳健运行。但是由于中央银行稽核监管体系不健全，法规制度不完善，加上受地区行政干预和经济利益影响，监管不力，执法不严，不能适时对财政性存款进行事前、事中、事后稽核监督。

专业银行内控机制不健全、不规范，缺乏必要的法规约束，促使一部分单位存有侥幸心理，大肆转移财政性存款。

三、解决财政性存款流失的对策

金融稽核是中央银行的重要职能，加强对财政性存款的稽核监督，维护金融业合法稳健运行，是金融稽核的首要任务。只有依据金融法规加强对财政性存款的监督，才能更好地发挥中央银行宏观调控的职能，才能保证金融体系的稳定，才能给各类金融机构的发展创造一个公平竞争金融环境。为此要抓好以下几点工作：

第一，加强对财政性存款的稽核监督，保证中央银行信贷资金完整。中央银行要对一些金融机构的帐外存

款、串科目核算、转移财政存款以及超范围吸收财政存款的违规经营行为依法进行查处，将转移的财政存款全额缴存人民银行。同时，还必须适当给予一定的经济处罚，情节严重的要追究单位领导人和责任人的责任。为了确保财政存款的安全性和完整性，要开展超前稽核，防患于未然；开展非现场稽核，进行定量分析测试，对查出的问题和疑点督促整改；开展后续稽核，巩固稽核质量与效果，发现未纠正或继续再犯，进行严肃查处，以维护稽核监督的连续性和权威性。同时要发挥金融监管的整体功能，稽核、金管、计划、纪检、监察等部门，相互联系，相互配合，对不择手段转移财政存款的违法乱纪行为要进行查处，共同承担起对中央银行信贷资金监管的职能。

第二，加强金融机构内部稽核，强化自我约束机制。银行和非银行金融机构之所以能够违规转移财政存款，破坏中央银行资金完整，其主要原因是本身缺乏稽核监督体系，没有制约机制。为此，要建立银行和非银行金融机构的自律机制，强化内审机构，进而加强对财政性存款的稽核监督。各法人金融机构必须设立相对独立的内审机构，建立健全内部管理制度，包括稽核联系制度、内审报告制度、有关资料报送制度。对没有建立稽核制度或制度虚设的，人民银行要控制其业务发展。要配备思想品德好、业务能力强的干部，行使内部稽核职责。以清理违规、违章经营为重点，主动依法检查本机构受自身利益驱动，迟缴、漏缴、转移财政性存款的违规行为，发现问题要及时纠正处理、并坚持定期检查，定期向上级和当地人民银行报告对财政性存款稽核情况。通过建立内审机构，从而强化制约机制，保证中央银行资金的完整性。

第三，完善金融法规和制度，规范金融机构经营行为。金融立法既要

从宏观上为实施货币政策、调节社会经济活动服务，也从微观上为增强中央银行对金融活动的约束力，保证金融活动有条不紊进行创造条件。现行金融法规虽在行使中央银行监管职能，维护金融秩序中取得了一定成效，但是在对专业银行存款的管理监督方面，特别是对有关问题的处理方面还存在不少薄弱环节。一方面金融法规缺乏系统性、完整性；另一方面金融法规缺乏连贯性、严密性。由于法规不完善，也导致金融机构违规转移财政存款，出现政出多门、各行其事、违规竞争的现象和问题。所以强化监管保证中央银行资金完整的前提是完善和制定金融法规，在原有法规的基础上要建立与四部法律相配套的行政法规和金融规章；尽快修订和完善对非银行金融机构的专门管理规定，针对中央银行资金中出现的问题，要制定《财政存款管理条例和规则》，有关强化财政存款监督的金融法规和章程。使人民银行对存款管理和监督全部纳入法制轨道，为依法检查和依法惩处违规转移财政存款创造一个良好条件。

第四，改革财政存款上缴方式，促进管理的科学性。几年的实践证明，财政性存款通过专业银行全额转交人民银行，专业银行没有积极性，由此造成专业银行变换手法转移财政存款。为了彻底改变这种弊端和相互扯皮、“前查后犯”的被动局面，改革财政性存款上缴方式已成为客观需要。初步设想为：将一般财政性存款划归专业银行，作为其资金来源，根据各时期货币政策需要，相应提高商业银行存款准备金比例。此种改革有利于强化宏观经济调控手段，有利于适时灵活调节货币供应量。同时为正确制定和有效实施货币政策提供根本条件，又为金融业自身改革与发展得以顺利进行提供重要保证。

（作者单位：辽宁省义县人民银行）