

建立适应新财政体制的国库制度

○唐文武

当前,我国财政体制改革已进入按市场经济要求不断深化的阶段,作为配套改革,国库制度的改革方向也应做出选择。

一、新财政体制要求改革现行国库制度

在实行计划经济体制时期,作为连接财政和银行的国库,长期实行无偿委托金库制度,即中国人民银行作为政府银行,代理国库业务,经常的大量的财政金库存款和财政下拨行政事业单位的经费形成的财政性存款,构成了银行信贷资金的重要来源,银行使用库款或财政存款不付利息,财政也不支付国库业务代办费。这种国库制度越来越不适应市场经济体制和分税制财政管理体制的要求,必须进行改革。

(一)市场经济的经济利益原则和资金商品化原则,要求财政和银行以各自的方式取得资金和运用资金,割断财政部和中央银行之间的直接融资关系,规范财政资金和信贷资金的界限。在现行国库制度下,财政与银行两部门都利用国库实行代理制度,相互占用对方资金,使两种资金“双重异化”。一方面,银行代办国库业务,可以无偿支配部分财政资金,使财政资金银行信贷化;另一方面,财政因发生周转性资金差额,需要弥补,于是向银行借款,导致银行信贷资金财政化。

(二)新预算制度对国库制度提出新要求。目前正在实施的复式预算制度,将财政经常

性收支和建设性收支分开编制预算。其中的建设性预算,其部分资金是通过借款方式筹措的,要求注重产出效益。而现行的国库制度,不管什么性质的财政收入,只要入了国库,统统被视为财政存款,银行均可无偿占用,这样不利于提高财政建设性资金的使用效益。

(三)根据“一级政权,一级事权,一级财政,一级预算,相对独立,自求平衡”的新财政体制原则,地方各级政府收入要由地方政府独立支配,讲求独立的经济利益,从而要求改变地方政府收支由中央银行代办且无偿使用的现行国库制度。从银行来讲,专业银行向商业银行转轨,实行企业化经营,以利润最大化为目标,也要求堵死地方政府随意向银行借款或透支的漏洞。

二、世界上一些国家的国库制度

综合目前世界上一些国家实行的国库制度,主要分为三种:

第一种,独立金库制。指由国家财政部门特设专门机构办理国家预算资金的收纳、保管与支付业务,国库受财政部门的直接领导和管理,若某银行被指定办理国库业务,则银行的该项业务要接受财政部门的管理和监督。目前,日本、墨西哥,以及英联邦一些国家实行这种制度,以日本最为典型。

第二种,银行金库制。美国、法国、荷兰及其它一些实行市场经济模式较早的发达国家

实行这种模式。主要内容是政府委托银行代办国库业务,国库与银行为存储关系,即国库是银行的一个储户,银行对国库资金有偿使用。实行这一金库制度国家,财政、银行关系平行,分别对政府负责,各为政府内阁的一个部门,彼此之间经济权益清晰。中央银行运行资金主要由财政保证,银行必须以政府债券作为主要投资对象。

第三种,无偿委托制。目前,德国、瑞典、丹麦以及包括前苏联一些加盟共和国在内的一些东欧国家都在实行。财政与银行彼此相对独立,分工协作。在财权处理上,国家银行除了依法纳税以外,要把营运收益以利润形式绝大部分上交国家财政,而国家财政拨款形成的信贷资金归银行无偿使用。

从实践看,每种制度都有成功的典型,但也不乏失败的例子。因此,国库制度的选择不仅要比较制度本身的优点和不足,更重要的还取决于各个国家的具体国情。

三、我国国库制度的选择

当前,我国国库制度如果选择独立金库制度,虽然可以解决专业银行占压、挪用财政资金,克服缴库税款上解环节多等弊病,财政可以不受干扰地灵活调度资金。但从上到下,重设机构,新增人员,需要一大笔经费,而且现有资金需从银行转移到财政部门,动荡太大。而继续维持现有制度,由于无偿委托制度与现行财政体制的

多管齐下 控制财政支出

○成毅才

江苏省盐城市为缓解日益突出的财政收支矛盾,从1989年起着手研究控制财政支出问题,率先提出财政支出“三控制”办法:即源泉控制,基数控制和弹性控制。1991年又从

“三控制”深化为“3+1控制”,即基数控制,定量控制,随机控制和作为这三项控制载体的预算包干。现在又进一步细化为分类别、分项目、分环节、分单位控制。

构建不能吻合,财政与银行之间资金关系无法彻底理清,两种资金双重异化不可避免发生。所以,我们认为,我国的国库制度选择应由现行无偿委托制改为银行金库制,理由是:

(一)这种选择是在继承现行制度的基础上作出改进,仍然让银行部门保存国库资金,只不过管理方式改变了,国库不再是银行的一个部门,而是一个储户。

(二)实行银行金库制,国库与银行之间形成存储关系,

能够最大限度地保障国库资金调度的灵活性,使财政部门可以按照自身需要调度资金。

(三)存储关系的建立将促使银行将国库业务视为分内工作看待,而且财政部门可以视服务质量好坏选择网点,增强银行对开展国库业务的责任感和效益感。

(四)银行金库制的实行,不仅能保持财政资金独立运行,而且更加有利于发挥中央银行对社会资金宏观调控作用。(责任编辑 王旭)