

算体系的平衡关系最后是通过公共投资预算的周期性平衡表现出来。

2. 在国有资产经营预算体系内, 国有资产预算向国有资产预算无偿结转结余。当国有资产预算出现赤字时, 由政府投融资预算以有偿方式弥补。而政府投融资预算必须坚持年度平衡。

3. 在两大预算体系之间的财力运作上, 从收入看, 税收主要归公共预算, 国有资产收益和国有资产收益以及债务收入归国有资产经营预算。从支出上看, 必须由政府和为政权组织安排的、其价值无法通过市场增值的归公共预算承担, 而能形成经营性资产并能通过市场活动增值的归国有资产经营预算安排。

4. 两大预算体系的财力交流关系。当公共投资预算和社会保障预算出现年度结余时, 则由投融资预算偿还其债券。如仍不足则由投融资预算提供贷款。

可见, 虽然国家预算包括两大预算体系并内含六个子预算, 但其相互关系是简明的, 具有可操作性。

在政府的宏观调控中, 简要地说, 公共预算的运作是非市场性的, 因而它是外在于市场的调控。它主要是: (1) 通过公共投资预算实施反经济周期政策; (2) 通过税收、补贴等实施间接调控。在市场经济条件下, 其主要着眼于经济总量的调控。而国有资产经营预算的运作是市场性的, 因而它是内在于市场的调控。其对国有企业的税后留利实质是政府将一部分财力交给企业, 运用市场机制调节经济结构; 而其集中财力包括集中企业的税后利润和债务收入进行直接投资的部分, 则不仅关系到市场需求总量中的关键组成部分——投资规模, 而且直接关系到宏观产业结构的调整, 具有计划调节的直接的可控性。两种预算体系分别采取不同的总量政策的调控, 以及运用市场与计划两种机制对经济结构进行调节。两者统一由政府决策和操作, 相互配合, 将可大大加强财政在宏观调控中的力度。

(责任编辑 吴春龙)

加 强 国 库 工 作 服 务 财 税 改 革

○ 人民银行山东日照分行 黄磊

自1994年1月1日起, 我国实行分税制的财政管理体制。分税制财政体制改革是发展社会主义市场经济的客观需要, 它有利于财政收入的合理增长, 能逐步提高财政收入占国民生产总值的比重, 健全和强化财政职能, 并有效地增强中央政府的宏观调控能力。国库工作与分

税制财政体制改革紧密相关,各级国库工作的好坏,对分税制财政体制改革影响很大,国库工作不仅要适应金融体制改革的需要,而且要符合分税制财政体制的要求。目前,国库工作要全面适应分税制财政体制的要求,还有一定的差距,主要表现在以下几个方面:

——机构设置、人员配置滞后于财税改革发展的需要。随着国家税务局和地方税务局的分设,国库部门应有相适应的中央国库和地方金库,但由于种种原因,国库机构的设置越到基层就越难以落实,有的只是人民银行会计部门的“附属”,不利于国库工作的顺利开展。由于国库业务量的增加、核算手续复杂,使本来就偏紧的国库人员更显紧缺。另一方面,国库人员不稳定,新手多,业务熟练程度不高,这已不能适应当前新形势的需要。

——税款入库阻滞。一是国库资金由一笔笔税款汇集而成,经过纳税单位、征收机关、经收处、专业银行管辖行、票据交换、支库等多个环节,造成大量在途资金占用,不利于提高资金利用率。二是由于近几年资金供求矛盾突出,专业银行之间竞争激烈,占压、挪用预算收入的现象时有发生,减少了国家的预算收入。三是随着专业银行商业化步伐的加快,专业银行经营原则逐渐向流动性、盈利性、安全性过渡,经营目标也将转向盈利的最大化,而各行经收处的代理业务无任何报酬或极少报酬,这势必影响专业银行的积极性和库款的足额、及时上划。

——有些财政机构多头开户。这与财政信用的不规则发展和专业银行之间的无序竞争不无关系,但归根到底,是因为缺乏硬性政策措施而使国库管理失控。《中华人民共和国国家金库条例实施细则》第十条规定:“监督财政存款的开户和财政库款的支拨,对违反财政制度规定的,国库有权拒绝执行。”这说明国库对财政预算资金、财政开户有监督职责。但因《条例》及《实施细则》中没有明确规定具体的监督手段和程序,对财政部门多头开户的清理又涉及地方利益,加上清理中计息等方面的问题不明确、统一,而无法真正实施清理和监管。

——国库资金退库漏洞多。目前,国家陆续出台了一批退库管理办法,对维护国库资金的安全起到一定的作用,但是对退库管理仍不容乐观。一是一些企业通过不正当手续套取退库。二是有的征收部门超权限、超范围、超比例退库。三是有些财政部门凭借种种理由,年终突击退库,以压低收入基数。

——国库调查分析工作薄弱。调查分析工作是国库管理工作的重要组成部分,具有专业性、全面性、综合性、政策性等特点,因此就要求国库调查人员有较高的政策水平、业务素质和丰富的实践经验。而目前,国库调查分析大多只停留在就数字论数字的阶段,只是为了应付上级,提不出较鲜明的观点和切实可行的办法。一方面,国库至今仍没有一套完整的数据资料,另一方面,国库人员素质较低,知识单一,对财政、税务、计划、信贷等了解甚少,直接影响着调查分析工作的开展。

——国库管理现代化水平较低。目前,国库业务应用电脑的范围较窄,一些国库操作程序不完善、不统一,有的地方实施新税制后,新程序还没有及时开发出来,直接影响国库正常核算和与财政、税务及时对帐。国库部门缺少既懂业务又懂微机程序的人才,给国库日常工作和电算化发展带来一定困难。

上述六个问题,在很大程度上影响着国库业务的顺利开展,也影响着国库资金的入库、支拨和整个工作效率,所以必须采取有效措施,加强国库管理工作,切实为国家财政做好服务工作,进一步发挥参谋和促进作用。

(一)进一步提高对国库工作重要性的认识。国家金库是组织和执行国家预算收纳、支拨和退付的机构,监督执行国家预算收支,担负着管理财政性存款、组织国债的发行和兑付等重要任务。《国家金库条例实施细则》中明确规定:“国库工作是国家预算执行工作的重要组成部分,是办理国家预算收支的重要基础工作,各级国库在实现国家预算收支任务中,要充分发挥执行作用、促进作用、监督作用”。要克服国库工作仅是财政税务部门的“会计出纳”的错误认

识,明确做好国库工作可以稳定中央银行信贷资金来源,避免国家财力分散,对国民经济建设和财政金融的宏观调控起着非常重要的作用,这一点不论银行部门还是财政税务部门都应有个清楚的认识。

(二)健全国库资金管理制度,严格对库款支拨和经收处的监管。为适应分税制及新税制改革的需要,应尽快修订《条例》及《实施细则》,充实新内容和一些具体操作规程,明确职责权限和分工协作关系,加强国库监督。对退库和库款支拨的监管,要配备专人负责,严格审核凭证,对不符合规定的退库,坚决不予办理。对于减免税退库和政策性退库,要协助有关部门做好调查了解工作,严格监督和管理。上一级国库必须重视对下级国库和经收处的管理,建立一套系统的管理办法,定期、不定期对下一级国库或经收处进行检查辅导。

(三)大兴学习之风,提高国库人员素质。国库资金管理是一项融财政、税务、银行知识于一体且具有较强专业性和政策性工作。因此,在充实国库工作人员的同时,必须把提高人员素质放在首位,不仅要学习国库业务、金融知识,还要学习财税知识、企业财务和计算机知识,本着“缺什么,补什么,学用结合,重质量,讲实效”的原则,通过岗位培训、讲座、业余自学等形式,高标准,严要求,努力提高业务水平。同时还要经常参加财政、税务举办的培训班,相互沟通,相互学习,提高国库人员的管理水平。

(四)优化电子核算系统,加速电算化进程。国库业务电算化有利于提高国库的工作效率和核算质量。有关部门要相互配合,编制完整的国库管理程序,在全国推广,利用微机实现“收入、支出、退库、汇总、记帐、整档、计算利息”自动化,尽快建立区域性乃至全国性计算机处理网络,用来划拨款项,传递信息,节约人力、物力、缩短资金在途时间,提高工作效率和国库利用率。

(五)切实加强国库调查分析,服务财税金融体制改革。随着财政金融改革的不断深化,为了适应新形势需要,各级国库必须在提高核算

质量的基础上,积极开展调查研究和统计分析,为财税金融宏观决策和经济建设服务。首先,尽快建立系统的资料库,要统计财政、税务、国库的各种收支数据,收集各有关方面的文件、资料,并使这项工作做到经常化、制度化、系统化,为开展国库分析提供准确可靠的资料。其次,加快信息传递,搞好专题调查,强化对预算执行态势的监测,发现问题,及时反映,及时解决,力求把信息提供在领导决策之前,真正发挥国库的监管和当好领导参谋的作用。

(六)加强财、税、库、行之间的密切协作。在日常工作中,各有关部门要共同认真履行《条例》及《实施细则》规定的职责和义务,通力协作,密切配合,齐抓共管。尤其要做好如下几项工作:(1)财政税务应向国库经办人员提供有关文件资料、税收计划和执行情况,为国库人员履行管理监督提供必要条件。(2)财政部门在拨款前应向国库提供财政预算,每季拨款前向国库提供分月用款计划,为国库监督提供依据。(3)建立定期召开联席会议制度,互通情况,解决工作的实际问题。

(七)各级国库人员要在牢固树立服务观念,努力提高工作质量和效率的同时,对各级财政收支敢于监督,大胆管理,坚决抵制截留上级收入、分散国家财力等违反国家政策和法规的行为,确保库款及时足额入库,做好库款的支拨和退付工作,为支持国民经济建设起到应有的积极作用。

(责任编辑 江正银)

