

为适应我国经济体制改革的需要,充分发挥国库的职能和作用,有必要对现行国库体制进行剖析和改革,建立一个适应经济发展的国库体制。

一、现行的国库体制存在的主要问题

(一)国库体制同银行体制改革不协调。我国现行的国库体制是“委托金库制”,国库业务委托银行办理,因而国库体制必然受银行体制的制约。随着社会主义市场经济的发展,银行改革的核心是转换经营机制、政策性业务与经营性业务分开,专业银行向商业银行过渡,新的银行体制将是中央银行领导,国有商业银行为主体,多种金融机构分工协作的金融体系。根据“国库条例”规定,国家金库由人民银行办理,但由于经理国库业务的人民银行机构未普及到县,所以未设县级人民银行的地方国库业务只能由专业银行代理。专业银行代理国库,势必要求代理国库的专业银行必须具备中央银行对国家预算收支行使权力的功能,但受银行体制的制约,专业银行向商业银行过渡,成为独立核算的经济实体,作为经济实体的商业银行是不可能具有这种功能的。这就决定了代理国库的专业银行不可能超越自身的位置,对其所辖的“平行”或“上级”经收处进行监督管理。再者,作为代理国库的专业银行既不具备行使中央银行的特权,也不是与财政征收机关具有同等权力的机关,造成代理国库的工作无法正常开展、其职能作用得不到有效发挥。

(二)经办国库业务的机构责、权、利不明确。我国现行的国库管理体制是委托金库制。人民银行只有受财政委托、专业银行只有受人民银行委托的各项职责。在这种条件下,各级国库在预算执行的全过程中,权力不明确,国库库款的支配权属于同级财政机关,不管国库经理得怎样,预算执行得怎样,各经办机构不承担任何责任,跟各自的利益也不挂钩。相反,占压税款、转移财政资金正符合企业化的专业银行追求效益的需要。这种职责、权力、利益的分离限制了国库职能作用的延

改革与完善我国现行国库体制之我见

○ 鲍扩军

伸,形成了“干财政活,吃银行饭”,“多干少干一个样”的局面。因此,在实际运作中产生了如下问题。1.征收部门超权限、超范围、超比例退库现象严重;财政部门年终突击退库,以压低收入基数的现象普遍。2.财政机关多头开户分散财政资金,财政转移财政资金搞财政信用,专业银行转移财政性存款逃避缴存。3.不严格执行“税、贷、货、利”的扣款原则,不及时报解、延压挪用国库资金。

(三)有关政策不明确。一是财税部门政策规定不统一,国库把关难。如退税问题,按照规定,征收机关经财政部门授权后,可以在规定的退库范围内对某些项目审批退库,但哪些项目可授权征收机关负责审批,在“国库条例”及其“实施细则”中没有明确规定。目前,集贸市场税收提成,所得税汇算后的退税等均由税务部门直接办理,未经同级财政部门审查。二是财政、银行政策规定不衔接,相互撞车的现象也时有发生。如财政资金长期实行“存不计息、汇不收费”的无偿管理办法与财政周转金实行有偿占用、收取资金占用费管理办法相矛盾,使财政资金多头开户难解决。又如财政、银行对财政资金归属不统一,财政性存款难以管理。三是制度建设滞后,不适应经济、金融、财税体制改革的需要。如财、税、库普遍感到集贸市场税收范围不统一,财、库难以审查的问题目前仍未解决。四是有关监督、处罚规定不明确。“国库条例”中虽规定了国库对财政预算资金、财政开户等有监督之职责,但具体的监督手段和制约手段,没有明确,对银行、税务征收机关发生延解、占压预算收入和地方财政机关占用中央国债收入并收取利息等违章事例,没有明确的监督规定和惩罚措施。

二、改革与完善现行国库体制的思路

第一、建立国库独立的工作体系。首先,建立健全独立的国库组织机构,真正落实国库业务工作的垂直领导。一是未设立县(市)人民银行的地方尽快设立县(市)级支库。二是国库工作机构从人民银行的会计部

门单独分设出来。三是建立形如国家外汇管理局的国库体系,设立各级国库管理局,使国库工作机构具有相对独立性。其次,建立独立的国库会计核算系统,改变从属状态。近期目标是会计部门帐并表,实行“行库往来”进行单独核算;远期目标是单独建立国库部门的“联行系统”,以减少预算资金上划、下拨的在途时间,提高财政资金使用效益。

第二、明确各级国库的职责、权力、利益。一是按照责、权、利相统一的原则,明确划分各级国库在国家预算执行中的权力、职责和利益,并具体化。二是真正赋予各级国库机构对各级财政进行监督的权力,保证国库机构有权参与当地财政政策的制定和执行。三是赋予各级国库机构监督征收机关、征收处的特定权力,对拖延积压国库资金、变相挪用国库款项以及为一些单位开立非正常帐户等行为应有直接管理的行政权力。

第三、完善与经济效益挂钩的办法,调动各类各级银行管理国库资金的积极性。通过采取“存贷挂钩”的办法,使财政存款的增减与本地资金使用有机结合起来,发挥基层中央银行组织财政存款的积极性。同时,中央银行对专业银行贷款也可采取与财政存款挂钩的办法,按缴存的财政性存款的一定比例来确定再贷款规模。建议各级国库同财政、税务一样进行超收分成、效益挂钩,对完成任务好、成绩显著的国库机构,按完成预算收入的一定比例给予奖励,适当提高专业银行代理人行业务的手续费标准。

第四,引入竞争机制,开展专业竞赛。各级国库可开展各种类型的业务竞赛和技术比武,把国库工作需要实现的目标及任务纳入竞赛评比考核内容,奖优罚劣,提高做好国库工作的积极性。

第五,制定配套的国库政策。在考虑政策规定的完善性、可操作性、相关性前提下,研究制订国库法,将国库的性质、管理体制、任务与作用以及国库的组织机构、人员配备、职责与权限、利益等以法律的形式固定下来,并制定相配套的实施细则,如退库、财政资金开户、预算资金收入与支出等方面的管理办法,充分发挥国库的作用。



放开不等于放松

○马善记

近来,不时听到一种说法:“现在搞市场经济,一切都放开了,法制、纪律也要相应地放松。”意思是说,搞市场经济,法制和纪律应该让步,没有必要管得那么严、那么死。

诚然,在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中,必须逐步改变过去那种在高度集中的计划经济体制下对任何事情都管得过死的局面,要大胆放开搞活。但是,市场经济与法制、纪律是相辅相成的,并不是相互对立的。市场经济主体的权利和地位必须靠法律来确认和保护,而他们的各种经营活动,也必须限定在法律法规规定的范围。市场经济从一定意义上讲就是法制经济。

党的十四大指出:抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规,是建立社会主义市场经济体制的迫切要求。法制是市场经济的内在要求,是市场经济的“保护神”。要确保市场经济的健康发展,就必须加强经济立法和纪律教育,打击违法违纪行为,建立和完善市场经济新秩序。也唯其如此,才能确保经济建设在管理体制转换中持续、稳定、协调、高速地发展。

市场经济不是“自由经济”,放开并不等于放松。有的人误以为市场经济就是想怎么干就怎么干,谁个也管不着。这是很危险的。须知,认识上的偏差往往会导致行动上的错误。本来,不管是国有、集体,还是私营、个体,都必须合法经营、公平竞争,但在那种“自由理论”的指使下,有的单位和个人自觉不自觉地干起了违法乱纪的勾当,或以权代法,或偷漏税收,或“宰”你没商量。凡此种种,大多难以逃脱法律的制裁。在市场经济条件下,并没有不受法律约束的经济活动。如果对违背社会主义方向、违背市场经济的东西撒手不管,任其自流,社会与经济就会失控,甚至还会出现无政府状态。要摆正市场经济与法制、纪律的关系,实质上就是要处理好放与管的问题。为此,我们必须学会运用辨