

国库管理存在的问题与对策

● 徐宝林 肖扬清

一、当前国库管理存在的主要问题

我国国库部门在国家预算的收支、国债的发行兑付、国库资金的管理等方面,切实发挥了积极的作用。但是,不可否认,在当前的国库管理工作中,还存在一些比较严重的问题。主要表现在:

(一) 预算收纳中存在的问题。主要体现在:纳税凭证的填制和使用不规范;税款未按规定缴纳入库;故意拖延税款缴入时间,缴款的时间超过限缴日期;税款书填写日期与银行加盖转讫章日期不相符;缴纳税款打白条;国家预算收入资金与单位经费混淆不清;税款划转手续繁琐,环节多,库款的入库时间长;违反规定另立集中过渡户等。

(二) 预算收入报解中存在的问题。商业银行的资金来源主要靠吸收存款。一旦资金叫紧,办理国库资金报解的商业银行常常延压、截留、转移或挪用国库资金。有的代理行利用国库收纳过程中手续繁杂的漏洞,截留国库资金,延迟预算资金入库时间;有的代理行则将当日应上缴的库款延压,以弥补其暂时资金寸头不足等。有些国库代理行采取变更资金性质,将财政性存款(国库资金)放入其他一般科目,利用缴存款比例的不同,将其中大块资金转移,作为其信贷资金的来源。

(三) 预算收入退库中存在的问题。国库资金退库漏洞很多。一是有些企业通过不正当手段套取减免税退库和假出口骗税。不少企业特别是大集体、乡镇企业为了得到照顾、减免,弄虚作假,套取退库资金。二是征收部门超权限、超范围、超比例退库现象严重,有的税务部门搞减免税提成,为增加提成收入,大开“减免”口子。三是有些财政部门凭借各种理由,年终突击退库,以压低收入基数。

(四) 预算资金拨款中存在的问题。我国每年的财政收支预算计划要在第二季度才能给国库,每月支出计划常常调整,国库根本无法实行计划支拨管理。一些经办人员不能坚持原则,办理一些无预算、无计划、超预算、超计划的拨款,使预算收支计划失去了应有的作用。

二、国库管理与监督乏力的成因

国库管理中暴露出来的问题,是现行国库管理体制与改革后的金融、财税体制明显不相符合,乃至相互磨擦的必然结果。

(一) 国库体制与金融体制改革不协调。1998年底,中国人民银行的组织机构进行了较大的变革,撤销省级分行,代之以按大区设置分行。根据一级财政一级国库的原则,国库省级分库缺少与之相对应的载体。

(二) 国库体系与分税制改革不同步。从现行的国库运行情况来看,中央税和地方税仍属于同一个国库管理,没有建立与税收体系相接軌的中央国库和地方国库。尤其是在当前多种经济成份、多种流通渠道、多种分配层次的出现,纳税单位增多,国库业务增多,核算内容增多,结算手续复杂的情况下,由于国库资金的监督管理机制不健全,更容易造成政策掌握不准,计算差错以及人为地混库、截留上级财政收入等现象的发生。

(三) 国库管理措施与税收征管改革不配套。在税收征管改革中,一些地区实施地域管辖,陆续成立了税务分局并相应建立了征收大厅,普遍采用了银行进驻征收大厅设置国库经收处直接收纳税款的形式,实行银税一体化征解的办法,这对依法治税,强化征管,理顺关系,方便纳税创造了条件。但至目前,国库部门对金融机构派驻征收大厅的条件、税款预储专户管理、经办人员配备、经收业务核算要求等,仍没有一个统一、完整、系统、明确的规定,形成大厅失控,从而导致了新的积压税款行为的出现。

(四) 国库资金结算汇划渠道不畅通。现行国库结算采用的方法比较繁琐,征收部门所收的款项,都要经过缴款人向银行经收处缴纳,经收处收纳后,上划到管辖行,管辖行集中汇兑后通过票据清算划转到人行国库,库款支拨也按原路逐层逐级返回才能到达用款单位的账户。这种层层经收,逐层上解和下拨的结算方法手续繁、环节多、周转慢,为经办国库业务的金融机构占压国库资金提供了条件,阻碍了国库部门对国库资

金的运行实行有效的监控。

(五) 国库管理法规严重滞后。目前国库仍然沿用计划经济体制下制定的《国家金库管理条例》及其《实施细则》(以下简称《条例》和《细则》)。由于国库管理法规基本上是计划经济条件下的产物,许多条款既不适应,也不具体,很难与现行市场经济体制要求相适应。

三、国库管理的改进与完善

(一) 改革国库管理体制。改革国库管理体制,应当遵循与社会主义市场经济发展相适应,与当前财税、金融体制改革的总体目标相适应的原则;遵循一级财政一级国库,国库对财政资金实施有效监督的原则;遵循改革方法的务实求稳、循序渐进和优化成本——效益的原则。

当前国库管理存在的问题说到底是一个体制性问题,是一个制度性问题。我们需要的是建立起一整套的完善的制度体系,而并非某个特设的机构。鉴于国库机构附设在有宏观金融管理与监督重任的人民银行系统内,长期处于松散状态,得不到真正重视,可以借鉴巴西的国库管理体制,将国库机构从人行体系中独立出来,在财政部门内部设置垂直领导的国库管理机构,由财政部长直接主管。中央银行持有国库单一账户,与商业银行间清算国库收入和国库支出资金。国库的代理行由商业银行担任,具体经办各预算支出部委、支出单位支出资金的划拨及与中央银行单一账户之间的资金清算,办理国库收入收纳、上划。国库部门主要负责国家预算的执行,并监督中央银行和代理行。国库部门与中央银行、代理行都是委托代理关系。

为适应分税制的需要和保护地方政府的合法权益,可以考虑建立相应的中央国库和地方国库体系。中央银行持有的单一账户可规定为中央国库单一账户。地方国库的单一账户可由地方政府选择某一信誉高的商业银行作为代理行并持有单一账户。其目的在于与中央税收与地方税收的征管体系相接轨,做到中央收入和地方收入分口管理,资金合理分流,各归其主,从根本上遏制人为混库而挤占、截留中央财政收入现象的发生。

(二) 构建预算收入征管网络系统。新的预算收入征管网络系统必须符合及时、高效的特征,能够做到税款缴纳一步到位。为此,有必要改进国库资金入库的流程。具体可由企业或个人纳税时持转账支票(与国库不在同一地方可使用银行汇票),交给当地征收大厅开出缴款凭证,再由税务部门一并送交国库,国库根据缴款凭证和支票或汇票,经审核无误后,通过清算,办理库

款收纳入库工作。

征解网络化是实现预算收入征管系统及时高效的有效技术手段。征解网络化是指财税库三家统一开发联网程序,根据纳税企业的性质、名称、税款档次和科目等,统一制定组成若干个输入终端,可以由征收机关在开税票时将相关数据输入计算机,这样财税库三家都可及时实现信息共享。它不仅可以避免重复劳动,提高工作效率,而且有利于国库部门及时掌握各纳税单位各种种应纳应退的动态情况,实现国库资金的规范化管理。

(三) 构建政府支出管理网络系统。政府支出管理网络系统的构建,实质上是关于国库单一账户管理体系的构建问题。实行国库单一账户是当前一些经济发达国家普遍推行的一种预算资金管理方法,它能有效地提高预算资金运行效率,防范预算资金管理中存在的一些问题,尤其是在预算资金支出管理中,更能体现其科学性和效率性。

国库单一账户体系是由单一账户与分类账户组成的。单一账户是现金管理账户,记录的是国库现金的收支状况和余额,而分类账户则用于识别持有人的预算支出权限,反映支出部门预算执行情况。国库单一账户由于把所有的财政资金都集中到自己的账户中,排除了财政税务部门自立财政账户的可能性,克服了预算外资金管理松散的弊病,扩大了预算控制的范围,增强了预算控制的力度,使预算管理进入科学、规范、有序的全新领域。而分类账户则使得支出部门的资金无能为力无需经过一个银行账户转移到另一个银行账户,免除了银行间结算的全部环节,提高了效率,也便于国库对支出部门的预算权限和实际的资金使用情况监督。

(四) 建立和完善国库法规制度。国库法规制度是国库管理工作的重要基础。与国库相关的法规制度改革,必须服从财税、金融体制改革的需要,服从国家预算管理和国库管理的需要。在现行国库管理体制改革尚未最后确定的情况下,对国库制度的改革,既不能等待观望,也不宜急于求成,应当本着务实的态度,在现行的《条例》及其《细则》规定的框架内,抓紧完善国库资金的管理程序和运作规则,尽量减少国库管理过程中的漏洞。总之,国库该修订完善的制度应抓紧修订完善,能制定出台的制度应及时制定出台,需研究论证的应积极组织推进。只有这样,才能把国库制度改革工作真正落到实处。

(作者单位:徐宝林 厦门大学财政金融系
肖扬清 集美大学财经学院)