

# 财政资金流失研究



万慧勇

财政资金是指国家遵循一定的准则、采取恰当的形式,将劳动者创造的、分散在各经济单位的部分国民收入集中起来,但暂未进行财政分配而形成的部分资金,表现为各级财政部门 and 行事务单位在银行的财政性存款。它是我国财政实现其分配职能的基础,也是中央银行基础货币的重要组成部分。近年来由于诸多因素的影响,在财政资金的“筹、存、支”的运动过程中涉及到的多个部门,在流经的多个环节,对财政资金“雁过拔毛”,使财政资金被分流、挪用、挤占现象严重,极大地干扰了我国的分配秩序,

削弱我国中央银行宏观调控的力度,亟待加强管理。

## 一、财政资金流失的形式

1、财政收入积压延解。主要存在两种情况:一是财税等征收机关不合理使用“税款集中户”,致使税款未能做到及时足额入库,使财政资金被占压。二是国库的经收机关对收

纳的税款不及时进行报解,以增加自身资金,来缓解头寸的不足或扩大经营资本,且能套取人民银行的存款利息,使财政资金被占用。

2、财政资金在银行开户“多、乱”并存。按规定,财政部门除去在同级国库开立预算内预算外存款帐户,其预算外资金只允许由财政预算总会计在商业银行开设统一的专户,而各行政事业单位只可在一家商业行开立预算内预算外存款各1个。但实际情况是:(1)财政资金多头开户。一是财政各职能部门都在各商业行设有1—2个预算外帐户,各行事单位在银行的开户也少则3个,有的甚至达6个之多;(2)财政资金乱开户,主要是各商业银行为达到挤占财政资金的目的,利用会计科目做文章,允许财政部门或行事务单位用一般存款帐户甚至是个人储蓄帐户,办理财政资金的收支业务,致使财政资金被分流。

3、违规提退财政收入。主要是指财税等征收机关,以扩大提退基数,重复退库等超范围,超审批权限的不正当手段将已入库的财政资金转变为部门自身的收入,造成了财政资金的流失。

4、财政资金滥支乱用。财政职能部门为了小集体利益对库款监督不严,致使各种无预算计划、无合理用途、预算内变预算外、拨付财政信用资金等不正当拨款行为增多,给财政资金造成不必要的损失。

## 二、财政资金流失的成因分析

造成财政资金被大量分流、挤占、挪用的原因,既有现阶段我国经济发展造成的各地资金供应和需求之间不平衡的外部客观原因,也有各职权部门未形成统一有效的监管机制的内部因素。总的说来,就是在对财政资金管理的使用上未能有效地处理好以下三个关系:

1、中央财政和地方财政的利益关系。目前我国实行的是委托金库制,而对银行办理财政预算资金的收纳、保管和支拨业务中形

成的财政资金存款,规定“存不计息、汇不收费”。根据“分税制”管理原则,银行部门运用包括财政资金在内的信贷资金实现的利润和所得税,归中央财政所有。这样不仅使得地方财政应得的资金增值收入被中央财政“挖”走,而且使地方财政变相增加了上交中央财政的任务,损害了地方财政的既得利益。地方财政必然采取措施,一是和银行“结对”,采取变通手段,使财政资金存款“无息”变“有息”。二是多方筹措资金,扩大财政信用放款规模,增加资金有偿使用收入,引起财政资金流失。

2、部门和全局的利益关系。在两者之间“轻重换位,本末倒置”。应该看到,各个部门采取如本文所列的几种形式对财政资金“雁过拔毛”,主要的目的是为了部门自身利益,或为弥补经费的不足,或为解决某些不合理开支的需要,或为增强自身的经营实力,置国家利益而不顾,造成财政资金的流失。

3、服务和监管的关系。相对来说,目前对财政资金监管和弱化也是致使财政资金被流失的一个原因。这主要是由于:(1)是对财政资金的管理未落实归口部门。财政资金的运动涉及财税、银行、行事单位等多个部门,流经征收、报解、保管、支用等多个环节,各个部门的管理各有侧重。如财税、行事部门管征收,银行管报解、开户,财政管支拨等,这种情况一是易造成管理中的混乱,二是解决存在问题时易出现“扯皮”现象;(2)是管理制度上政出多门。由于财政资金来源、运用渠道复杂,各主管机关因管理的角度与目的不同,在制订相关制度时,发生文件“碰车”现象,增大监管的难度,而往往是碍于人情关系、长官意志,使财政资金被分流。

三、财政资金流失的负面效应及其加强管理的几点建议:

财政资金在其正常的运动过程中,遭“雁过拔毛”,使财政资金流失,必将削弱财政部门预算分配的调节能力,减少中央银行基础货币来源,削弱中央银行的金融宏观调控能

力,易滋长各种消极腐败、违法乱纪现象,增大了财政资金风险,必须对其加强管理。为此笔者建议:

#### 1、健全财政资金的管理制度。

就是要针对当前财、税、行、行事单位的有关规定不协调、不一致的情况,根据工作的实践,尽快制订出集退库管理、预算拨款的审批,财政资金开户等于一体的《财政资金管理办法》,对财政资金运动涉及的各个部门的权利和义务作出具体的规范,以确保财政资金运动的顺利进行。

#### 2、完善财政资金的管理办法

建议对财政资金的管理实行“国库单一帐户”的管理办法,把所有的财政资金都通过财政总会计在人民银行的国库部门开设统一的预算内和预算外帐户,所有的财政资金都统一在财政单一帐户上进行管理,并实行存款计息,汇款收费,达到财政资金管理的预算化,减少财政资金多开户、乱开户带来的流失。

#### 3、严格执法,加大国库监管力度

国库部门作为办理国家预算收支的专职机构,是国家预算资金进出的“闸门”,《中国人民银行法》赋予人民银行国库监管的职责,各级国库部门必须严格执行《中国人民银行法》和《国库条例》及其《实施细则》,加强对财政资金的监管,确保库款的安全与完整。对发现的问题应及时纠正和反映,还应对直接责任人,经办人处以必要的经济、行政处罚,以维护国库监管的权威性。

#### 4、协调配合,对财政资金进行管理

在财政资金的管理上,要协调好财、税、库、行、行事单位五者之间的关系,及时解决相互矛盾的问题,充分发挥各有关部门在财政资金管理中的作用,来确实做好对财政资金的监管。

(作者单位:厦门大学财金系  
责任编辑:李晓玉)