

关于我国金库理论及其体制改革问题的再探

李炳鉴

(山东财政学院 财政系, 山东 济南 250014)

摘要:国家金库是国家预算的一个重要执行机构。中国现行国库体制是委托金库制。但是,随着市场经济的发展,尤其是金融体制改革后,银行系统继续经理国库业务已不适宜。本文认为,在确定我国国库管理体制的改革模式时,应注意两个问题:一、国家金库是国家财政的财政库;二、中国人民银行是中央银行,它是社会资金管理的总枢纽。因此,中国国库管理体制应是独立金库制下的银行存款制。

关键词:国家金库;管理体制;中央银行

中图分类号:F830.43 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)09-0039-05

随着我国财政金融改革的全面启动和深入发展,国库管理体制的改革已迫在眉睫,各界已发表了许多见解,我以为还有几个理论问题和改革问题值得再探。现陈述如下,以供参考。

一、国家金库是财政库

众所周知,国家金库简称国库,是办理国家预算收支和财政库款出纳、保管工作的机关。它既不是银行收存金银实物的“实物库”,也不是银行保管货币的“发行库”,而是国家财政的“财政库”。从世界各国财政史上看,尽管各国国库制度有所不同,但从商品货币经济发展的不同阶段上划分,国库大体可划分为两个阶段:即财政实物库和财政货币库。无论是财政实物,还是财政库款,其管理使用权都是财政部门;国库管理体制的建立也应与财政管理体制相一致。这是国际惯例,也是财政规律的内在要求。例如,最早建立国家预算制度的英国,其财政部(the Treasury)的原意就是“国库部”;法国的国库部门依然是其财政部内部的重要机构之一。

我国近代形式的国库制度建立于清末。1908年晚清政府将户部银行改称“大清银行”,并确定为国家银行,经理国库业务。我国中央银行经理国库制度始创于此。1910年清朝资政院提议统一国库,并订立了“统一国库章程”,其要点是:(1)总库设于京师,分库设于各省,支库设于地方;(2)国库由度支大臣管理,国库资金的保管出纳业务由大清银行负责;(3)国库收支各款均须汇总于总库。但是,由于当时各省各自为政,财政资金大都存入官银钱局,并未全部存入大清银行。所以此项国库制度没有完全执行。1911年辛亥革命以后,我国银行系统变化较大。1912年大清银行改组成中国银行;1913年确定中国银行为中央银行。1914年交通银行

收稿日期:2000-04-12

作者简介:李炳鉴(1943—),男,山东淄博人,山东财政学院财政系副教授。

修改章程,除原有经办铁路、电报、邮政、航运 4 项事业的收付业务之外,还取得了国家银行特权,分理一部分国库事项。所以,北洋政府统治时期,由中国银行和交通银行经理国库。后来,南京国民党政府统治时期,于 1928 年成立中央银行,并经理国库。于 1939 年颁布的“公库法”,从官厅公库、行政公库的分散经营,走向共同公库的集中经营;从国库资金的拨付坐支,走向统收统支,就其制度本身而言,是符合财政预算资金管理一般要求的。但由于各军阀政府国库秩序的混乱,该项国库制度在实行中也是有名无实。所以,从理论和实践中看,国家金库是财政库,国家的一切财政性资金收入应全部缴入国库,一切财政性资金支出应统一经国库办理,国库资金应纳入中央银行。

二、国家金库是预算执行机构之一

我国国家预算执行组织机构是一个完整的体系,国家金库是其重要的组成部分。它处于预算执行的第一线。在整个预算执行中,国库工作是保证国家预算圆满实现的基础,它的主要职责是:

(一)根据国家财政管理体制的规定,准确及时地收纳各项应缴预算收入;按照预算级次的不同,正确及时地办理各级财政库款的划分、留解,以保证各级库款的及时入库;根据预算制度规定,凭据财政机关签发的拨款凭证,办理同级财政库款的支拨。

(二)对各级财政库款和预算收支进行会计核算,按期向上级国库和同级财政、征收机关对账,报送相应报表(如日、旬、月、季、年报等),以保证库款数字的准确一致和财政预算信息的准确性、及时性、合法性。

(三)监督和协助相关方面对国家预算的正确执行,对应缴税利的企业单位有敦促及时足额地缴纳入库的职责,对屡催不缴者,可按照财税法规采取相应措施(如扣缴、核收滞纳金等);监督税务机关自收汇缴的税款及时入库;监督财政机关正确执行库款的划分和留解比例;监督各单位按照规定办理收入退库和资金支拨。

(四)组织管理和检查指导下级国库以及国库经收处的工作,办理国家交办的其他有关事宜。

(五)任何单位和个人不得强令国库办理违反国家财经制度规定的事项,对于擅自变更预算级次和库款分成留解比例、违反退库规定、以及手续不完整、不准确的业务,国库有权拒绝受理;对于拖欠、截留、挪用、坐支或自行存储应缴预算收入者,国库有权查究处理,并及时向上级报告。

从上述国库职责权限的内容来看,国库工作本身就是财政预算工作的基础,它与国家预算的执行息息相关。因此,国库应直属财政部门领导,国库机构是财政部门的直属机构。

三、我国现行国库管理体制存在的问题

我国现行国库体制是委托金库制。我国实行这一国库体制由来已久。自 1908 年清政府的大清银行开始,历经北洋政府时期,南京国民党政府时期,直至中华人民共和国建国前后至今,历时长达九十余年。但是,随着我国市场经济的发展和一系列改革措施的实施,我国现行国库体制又面临着许多新情况。尤其是人民银行机构改革和银行职能的转变,使国库管理与税收征管、预算执行和货币政策的相互衔接、相互协调问题显得十分突出。这些问题主要反映在如下几个方面:

(一) 国库管理机构不健全, 职能弱化

1. 我国 1994 年实行分税制以后, 中央税和地方税由两套税务机构分别征管, 分别纳入中央库和地方库, 但国库机构未作相应调整, 不适应两库分设后对国库管理工作的要求。

2. 人民银行在许多地方的机构设立并不普及, “在不设人民银行机构的地方, 国库业务由人民银行委托当地专业银行办理”, 而专业银行具有商业化经营的特点, 因而常常影响着国库职能的有效发挥。

3. 目前乡镇财政经济正在蓬勃发展, 已成为国家财政的雄厚基础, 并具有相当的发展潜力。但乡镇级国库却大都空缺。

所以, 目前国库管理机构不健全和多家银行经理国库业务的状况, 影响着国库工作的垂直领导, 削弱了国库在贯彻财经制度和执行国家预算中的职能作用。

(二) 金融体制改革后, 银行系统继续经理国库业务已不适宜

根据国务院《关于金融体制改革的决定》, 人民银行分支机构原则上按经济区划设置。这样势必有些省级行政区, 没有省级分行来经理省级国库。县级的这类情况就更多。而我国《预算法》规定, “国家实行一级政府一级预算”, “县级以上各级预算必须设立国库; 具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库。”这样中国人民银行继续经理国库业务的组织机构基础已难以存在。同时, 现行大量的国库经收处业务由专业银行办理。众所周知, 国库经收处是国库体系的基础, 它当日所收缴的库款必须当日缴入支库才算入库。而专业银行的商业资金和国库资金的性质是不同的, 银行在自身利益的驱动下, 占压国库资金, 延缓入库时间的现象时有发生, 严重冲击着国家预算执行的基础, 违背了“各级国库必须按照国家有关规定, 及时准确地办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付”这一法律规定。

(三) 国库自身建制不完善, 影响国库工作质量

1. 《预算法》规定, “各级政府应当加强对本级国库的管理和监督”。但在国库监管工作中, 由于银行系统有其自己的垂直领导, 地方各级政府和财政部门对于本级国库工作的监管就显得十分乏力。

2. 现行国库条例及其实施细则对自收汇缴额度没有明确规定, 各征收机关往往扩大自收汇缴范围, 乱开税款过渡账户, 延缓税款入库, 占压税款。国库对这些现象缺乏相应的制约措施。

3. 《预算法》规定, “除法律、行政法规另有规定外, 未经本级政府财政部门同意, 任何部门、单位和个人都无权动用国库库款或者以其他方式支配已入国库的库款。”但在国库条例中, 关于预算收入退库规定给予了财政机关和征收机关以退库审批权。这种法规上的不一致导致了退库行为的不规范。

4. 现行国库会计隶属银行会计系统, 这是国库会计隶属关系上的错位。因为国库会计的核算对象是财政性资金及其运动过程, 会计主体是国库同级财政部门, 其会计核算业务应该属于预算会计系统。国库会计这种隶属关系上的错位, 引发了会计管理上的侧重点不同, 致使国库资金核算监管工作薄弱, 如预算收入的混库、混级、错划, 征收机关和相关银行有意利用过渡性科目延压库款等。

(四) 财政性存款不计息, 不符合市场经济条件下国库管理的要求

我国国库条例实施细则第七十六条规定, “各级财政在银行的财政库款和预算外存款, 均不计利息。汇款和拨款也不收费。财政机关需用银行的凭证也不收费。”这一规定显然不适应

市场经济条件下财经管理要求。从实践中看,大量的财政性存款不计息,不利于中央银行依法独立地执行货币政策,容易与财政连裆而走回头路;对商业银行来说,虽然这是一个廉价的资金来源,但容易引发它们的依赖性;对财政来说,财政性存款不计息,不但丢失了财政资金的时间价值,而且不利于加强国库管理。从理论上讲,存款不计息,办事不收费,说明国库工作还没有转移到市场经济体制和集约化管理这两个根本性转变上来。

四、我国国库管理体制改革的模式选择

从世界各国国库管理体制的类型看,大体可分为独立金库制、委托金库制和银行存款制。各国是根据本国国情和管理的需要而作出选择的。我国近来关于国库体制问题的讨论也大体有三种意见:即中国人民银行经理国库的委托金库制不变、组建国库银行、建立独立金库制。主张人行经理国库不变的主要理由是:《中国人民银行法》和《预算法》及其相关《条例》都作了人行及其分支机构经理国库的规定;人民银行是金融货币管理部门,要掌握全国的资金融通和货币政策,财政存款是人民银行的基础货币来源之一,如果把这部分资金分离出来对国家货币流通的监控和货币政策的贯彻执行是十分不利的。而主张独立金库制的理由是:目前国库管理中存在的问题较多,应缴预算收入不能及时足额地入库,国库资金出现了被截留挪用现象;库款的划分、报解不及时,混级、串户现象时有发生;在库款管理中随意退库和乱开过渡账户的问题也相当严重,导致了财政收入的分散和流失;现行国库体制是计划经济时期的供给制传统模式,已不适应市场经济下财税金融发展的要求;尤其是中国人民银行的机构改革,动摇了它继续经理国库业务的组织基础,同时,也为建立由财政部门直接领导的独立国库制创造了难得的机遇。至于组建国库银行的主张是,不仅经理国库,还要举办存贷业务。

我以为,在确定我国国库管理体制的改革模式时,应注意以下两个问题:一是国家金库是国家财政的财政库,国库工作是国家预算执行的第一线,是财政预算管理的重要基础。财政部门必须对国库有直接的领导权和实施有效管理,才能保证国家预算的圆满实现,才能充分发挥国家财政的各项职能作用。二是中国人民银行是中央银行,是全社会资金管理的总枢纽,有制定和执行货币政策、管理货币流通等职责。国库资金是全社会资金的重要组成部分,其资金收支运动又必须纳入中央银行的宏观调控之下。如果国库资金的流量和流向脱离了中央银行的政策引导,这对当前中央要求加强金融管理,保持币值稳定,防范金融风险,促进经济增长是不利的。所以国库又是财政和银行的结合部,西方发达国家和我国长期采用中央银行委托金库制盖因于此。

基于上述分析,我以为,我国国库管理体制的改革模式应是独立金库制下的银行存款制。其具体设想如下:

(一)国库机构。国家应按照一级政府,一级预算,一级国库的原则设立国库机构。目前我国设立五级预算,就要有五级国库。不能按经济区划设立国库。据四川提供资料显示,该省大约有49%的县没有人民银行机构,28%的地方财政收入由乡级国库经收。所以,从长远看,国库应严格按行政区划设立。

(二)国库机构的隶属关系和职权。国库直属财政部门,国库业务工作实行垂直领导。国库办理国家预算收入的收纳、划分、留解、退付和预算支出的拨付等业务,行使现行国库的一切职权。

(三)国库与中国人民银行的的关系。国库资金全部存入中国人民银行,在人行未设机构的

地方,由人行指定应存入的银行。国库与人行的关系是客户与存款银行的关系。

(四)国库会计。建立独立的国库会计核算体系,纳入预算会计系列。国库资金存入银行计息,银行办理收付业务收费。加强财政、税收、国库、银行之间的的相互配合、协调和监督,加快国库会计电算化和相关部门的纵横联网工作的进程。

(五)制定《国库法》。根据目前国库工作所面临的新情况和新问题,在现行国库条例和实施细则的基础上制定《国库法》,使国库管理工作有更高层次的法律依据。

综上所述,我国现行国库管理体制已不适应新形势发展的要求,改革国库管理体制首先要科学地确立国库机构及其隶属关系。这是国库职能得以充分发挥的载体。国库归于财政部门直接领导实行独立金库制,是国家强化财政预算管理的需要。而在商品货币经济发达的市场经济条件下,国库资金的运动又必须纳入中国人民银行的宏观调控之下,所以,实行中央银行存款制又是国家实施宏观经济调控的必然抉择。

参考文献:

- [1]张通. 借鉴国际经验,积极推进中国国库制度改革[J]. 预算管理会计,1999,(5).
- [2]申妍. 国库管理体制改革的探索[J]. 预算会计,1998,(7).
- [3]黄明义. 相对独立,自成体系,自我运作[J]. 预算会计,1998,(7).
- [4]黄挹卿. 国库工作的成就与展望[J]. 预算管理会计,1999,(10).
- [5]魏昭华. 构建独立金库制的设想[J]. 预算管理会计,1999,(10).
- [6]中华人民共和国预算法[N]. 经济日报,1994-03-26(3).

Further Research on National Treasury Theory and System Reforms in China

LI Bing-jian

(The College of Public Finance in Shandong, Shandong Jinan, China, 250014)

Abstract: National treasury is an important executive organ of national budget. China's current national treasury system is a kind of trusted national treasury system. But along with the development of market economy, it isn't suitable for that bank system to continue managing the professional work of national treasury, especially after the banking system reforms. The writer thinks, two points must be paid attention to in the determination of the reform model of national treasury system in China:

a, National treasury is the financial purse of fiscal finance; b, The People's Bank of China, the central bank, is the pivot of social—money management. For these reasons, national treasury management system should be bank deposit system under independent national treasury system.

Key words: national treasury; management system; central bank