

## 浅议国库监督存在的问题和对策

2010-11-20 11:11:08

何怡然

随着国民经济持续、健康的发展,各级财政收入都有了大幅度的提高,国库的业务量也逐年大幅度增长,在国库业务出现较大变化的新形势下,如何履行国库监督职责,防范国库资金风险,更好的发挥国库作为货币政策和财政政策的桥梁纽带作用,已成为国库部门研究的重点和难点。分析和把握当前基层国库监督中存在的问题,已显得极为重要。

一、当前国库监督存在的问题(一)国库监督法规制度相对滞后。不利于国库监督工作的开展第一,1985年颁布的《国家金库条例》对国库监督工作规定的相关条文主要在条例第二章的国库职责和权限提到,但相对比较笼统,没有具体的规定,可操作性不强,对基层国库开展监督工作参照作用不大。第二,1986年颁布的《国家金库条例实施细则》虽然对国库涉及的业务作出相关规定,但由于制定时间较早,其中的一些规定与现存的实际情况不尽相同,如:业务量的成倍增长,电子技术已普遍应用于日常的账务核算中,与当时手工记账有很大的飞跃,但其细则中对计算机方面并没有相关制度的规定;另细则中的第二十条规定了办理退库的四种情形,但随着经济的发展,企业退库形式的多样化,退库原因已不限于细则中的四种情形(计算机核算系统中退库原因已扩展为8种情形),这些情况已难适应国库监督新形势的需要,容易导致退库依据不足,国库退库监督手段缺乏法律支持等问题。第三,国库部门自身为防范国库资金风险,在国库内部控制制度的建设,国库业务处理风险环节、各个岗位工作人员履职情况等方面都有了相互牵制的制度和手段。总的说来,出台的这些国库内控制度,仅限于国库内部执行,对国库外部监督的效力相不足。(二)柜面监督过程中。退库、拨库存在一定难度。影响了国库工作的日常监督1. 预算收入退库监督中的难点。退库是将已入库的预算收入从国库退还给纳税人的一种政策性行为。国库作为把关及办理者,对正确把握退库政策,维护资金安全,起着至关重要的作用,但由于国库退库是牵涉到不同部门的业务,财政、税务、海关各有自己的退库政策,这些政策文件很难及时到达基层国库部门,只有在国库部门办理退库时才见到,这种104压时代金融时滞性,使国库部门审核其依据的可靠性、适时性难把握;另少数纳税人为了得到减免,弄虚作假、重复退库以此套取国库资金,征收机关在接收业务过程中,由于审核点不一样,其国库资金风险的最终把关集中于国库部门,以上现象,增加了国库监督的难度。2. 预算收入支出监督中的难点。《国家金库条例实施细则》中规定“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”。近年,随着经济的飞速发展,财政改革的不断深入,财政拨款的范围和用途也不断扩大,对条例中什么是“违反财政制度规定的”,基层国库尺度难以把握。如:国库在审核拨款时,遇到收款单位与资金用途不符、或者对具有营利性质的单位进行拨款等情况时,国库部门因没有足够的依据证明它到底有没有违反财政制度,并且拨款用途的填列也没有统一的文件规范,因此,在柜面的拨款业务中,难免会产生与财政部门摩擦,监督工作也就难以开展。(三)国库单一账户实行后,没有具体的监督范围和实施手段。影响了对代理银行的监督单一账户体系的建立,改变了原有的库款支拨方式,主要由代理银行根据支付指令,通过零余额账户,先垫付资金给预算单位,然后再与国库单一账户进行清算。从运行情况看,财政部门对预算单位的拨款,实现了用多少拨多少,改变了大量财政资金闲置在预算单位的状况,大幅提高了财政资金的使用效率,但代理银行会出现超额清算或先清算后支付的方式挤占财政资金,因为人民银行国库部门进行清算时,只要清算金额在额度控制的范围内,财政存款余额又足够支付,国库就予以清算,至于代理银行银行的清算金额是否是当天的实际金额,国库部门难以及时知晓和监督。(四)基层国库工作人员综合素质相对欠缺。在对外部监督工作上有一定压力随着经济的发展,大多数基层国库都存在业务量大和人员紧张的矛盾,以我支库人员编制为例,现基础业务科有12人,科内业务有财务、会计集中核算、现金审批、人民币反假、反洗钱等多个方面,能进入国库核算系统的只有5人,而支行国库业务量又较大,年平均要处理税票、拨款、退库等业务40万笔,完成日常核算报解任务十分紧张,难以对属地国库资金安全延伸的合法合规情况实施有效监督;从人员素质情况看,当前国库工作新形势下,对内部控制资金安全、风险防范的要求更高,懂财政、懂税务、懂调研、懂监督几乎成为国库工作人员必备的素质,然而,大多数基层国库忙于日常的核算工作,参加培训机会较少,人员素质与上述要求有一定差距,基层国库的监督还显乏力。

二、相应的对策(一)健全,规范国库监督相关的法律制度。强化国库监督职能第一,要尊重国库的独立性,应把现在所依据的《国家金库条例》提到一个更高的层次,走国库监督法治化的道路,减少“各自为政”的影响,把国库监督真正提升到船管的法律地位。第二、对涉及财政、国库、征收机关等部门的

相关法律进行修订完善，做到财政、国库部门、各征收机关均按一个本子办事，口径一致，这有利于工作的统一。第三、制定国库对财政、税务、各征收机关相关业务监督的办法，明确对各部门的监督内容、监督程序、监督责任制，以及违规行为的处罚方式，使国库监督工作有法可依、违法必究，逐步做到制度化、规范化。(二)对拨款、退库建立电子化的监督手段。有效行使监督职能要实现对预算收入拨款、退库的有效监督，不能只靠经办人员的经验和责任心，还应该有一套科学的，容易操作的计算机监督系统，将需要监督的一盘计划、指标纳入其中，如：拨款支付的核算，系统自动识别金额有无超预算、用途是否超过规定的范围，用途与收款单位是否相符等；退库时退库单位有无重复出现、退库金额、依据计算机是否有相同记录等，同时，对不符合规定的，计算机做出相符的警示提醒，以实现科学、准确的监督，把国库监督真正做到位。(三)不定期对代理银行进行检查。加强对代理银行的监督针对预算资金的拨付由代理银行集中支付的这一变化，人民银行应调整思路，充分发挥人民银行在经理国库，为财政服务过程中的监督作用，不定期的对代理银行拨付预算资金的业务进行检查，督促代理银行规范核算行为，及时、准确划拨和清算预算资金，绝不允许出现挤占预算资金的现象，一旦发现，取消其代理资格，规范代理银行的代理行为。(四)搞好基层国库工作人员的相关知识培训。提高整体综合素质随着横向联网在基层国库的进一步推广，国库工作人员相对从繁琐的税票录入工作中解脱出来，探索宏观政策对地方经济的影响，加强国库资金的收支与货币信贷关联的分析等将是基层国库工作人员面临的新任务。所以，在国库工作的人员不仅要加强金融法规和本身业务的学习外，还需要通过各种形式的培训，如：地方财政、税务、国库等部门能定期或不定期举办横跨各部门的联合培训，以增强基层国库工作人员综合整体素质，塑造一支既有国库理论又有工作实践的国库监督队伍，真正发挥国库的监督职责。(五)建立地方性的财、税、库、信息反馈和共享机制目前，财政、国库、各征收机关等都有自己不同的信息来源和资源，国库资金运行体系中的这些部门，可根据地方日常工作特点和联系方式，建立起自己一套完整的信息反馈和共享机制。一个部门第一时间得到相关业务的政策文件时，及时向涉及到的其他各部门进行反馈，提前做好应对的准备工作，等相关文件到来时，能从容不迫的解决，既节省时间，又提高了工作效率。从另外一方面看，各部门对辖区经济运行情况进行的分析，更多的从各自业务的角度出发，这些分散的信息、狭义调查都会影响到地方经济发展的总体决策。因此，建立部门间的信息反馈和共享机制，及时交流相关信息，通过各部门的综合分析，为经济发展决策提供真正有用的依据。

(作者单位：中国人民银行官渡区支行)

[设为首页](#) | [加入收藏](#) | [关于本站](#) | [版权声明](#) | [诚聘英才](#) | [联系方式](#) | [友情链接](#) | [我要统计](#)

主管：中国人民银行昆明中心支行 版权所有：《时代金融》杂志社

网络实名：时代金融、时代金融杂志、时代金融杂志社、《时代金融》编辑部

社址：昆明市正义路69号

电子邮箱：ynsdj r@126.com 电话：010-57107535 0871-3212464

版权所有 未经许可不得复制或建立镜像

电信与信息服务业务经营许可证：京ICP备案中 组织机构代码：79718261-3