

加强人民银行监管 保障国库资金安全

陈少平 柴元林

(中国人民银行荆州市中心支行 湖北荆州 434000)

经管国库资金的人民银行对财政资金收付全过程负有监管之职。如何采取措施,加强监管,协助财政部门科学理财、规范理财、安全理财,确保国家资金安全,已经成为重要研究课题。本文就人民银行履行央行监管职责、保障国库资金安全问题谈几点粗浅的看法。

1. 加大库款直拨力度,维护国库经营地位。国库集中支付制度的建立与实施对规范支付行为、提高资金使用效率、遏制腐败、预防犯罪有其积极意义。但由于改革不彻底,目前支付权限过大、掌控资金过多已将国库集中收付中心推上了“第二国库”的位置。“第二国库”的存在使大量的资金滞留于国库集中收付中心并游离于央行监管之外,客观上给别有用心的人创造了实施犯罪的机会。针对这一问题,人民银行必须加大库款直接支付力度,通过限额压库的办法,减少资金库外滞留,从源头上杜绝犯罪。

2. 规范财政专户管理,严格账务处理程序。目前,非税收入覆盖面广,涉及种类多,还没有纳入统一的预算管理,导致财政资金专户开立过多,账户资金存量过大。同时各账户由不同部门开立、管理和使用,缺乏统一的管理和核算。此外,由于财政部门实施的是“月底集中记账、收付一次性计结平衡”的账务处理模式,造成资金入账不及时、支付不完整的情况经常发生。账户资金收付和账面资金余额,在财政总预算会计中无法及时得到反映,央行国库会计得不到真实信息。为堵塞该漏洞,笔者提出如下建议:一是改革预算收入体制,将非税收入纳入预算范畴,所有非税收入一律进国库,其支出由国库按预算要求进行管理和拨付;二是由人民银行牵头,会同财政部门 and 有关银行,彻底清理、归并或撤销各类财政资金专户,将财政资金专户统一归口到同级财政国库管理;三是将财政资金专户按内部职责分工和规范程序,纳入国库集中收付系统统一核算和管理。

3. 规范支付结算手续,推广使用合法票据。在现行国库集中支付业务中,财政部门自制的记账凭证被广泛运用于银行支付结算业务中。笔者认为此举存在诸多不妥之处。一是该类凭证在银行结算中充当支付凭证,违反了《票据法》和《支付结算办法》的有关规定。二是该类凭证在纸张选型、要素设计、防伪技术等方面与法定银行结算票据相比存在差距,其安全性大打折扣,容易被仿制,不具备支付结算凭证的防伪要件。三是该类凭证由财政部门自行印制、保管、领取、使用,其随意性大、保密性低,极易被盗用。鉴于此,人民银行应监督银行在

为财政部门办理支付结算业务时是否使用了正规、合法的票据,以及是否严格执行了重要空白凭证管理的各项规定,以消除风险隐患。

4. 改革资金拨付模式,建立后续监督机制。由于国库集中收付改革与国库资金支付系统建设进度不匹配,导致目前财政资金支付方式和清算方式只能采取“先支付、后结算”模式,即由代理银行根据财政部门或预算单位的支付指令,通过零余额账户将资金垫付给用款单位,然后将其所垫付的资金与国库单一账户进行结算。这种由代理银行先垫款、后清算的模式将人民银行经管国库收付的主体资格转移到代理银行身上,使得人民银行由资金支付与监管的主角变成被动清算的配角,从而失去对财政资金使用的合规性进行监督审核的功能。同时,财政资金拨付后,人民银行对该资金的真实去向、使用范围、用款进度的监控基本上是束手无策,后续监督乏力。针对这一问题,一是人民银行要尽快推广国库会计数据集中系统和全国统一的财税库银税收收入电子缴库横向联网系统,彻底改变银行先垫款、后清算的做法,恢复人民银行先审核、后拨款的核算原则及其监管职责,从源头上控制风险,提高资金的安全性。二是要对大额财政资金拨付、入账、使用、库存情况实行报告制度。用款单位要定期或不定期向人民银行报告相关资金状况。

5. 严格执行对账制度,牢固锁住安全“后门”。对账是控制风险、发现隐患的最后关口。在国库集中收付业务中,由于财政部门实行的是集中记账模式,导致对账不及时、长期不对账或对“口头账”、对“人情账”的现象普遍存在。人民银行要监督财政部门、经办银行和国库部门实施“三方对账”、“面对面对账”,严格对账手续,落实对账责任,采取有效措施共同堵塞漏洞。

6. 拓展反洗钱监控范围,监控国库资金出入口。国库资金收付是国库集中收付中心代表国家行政机关进行的资金交易行为,具有较高的社会信誉度和安全保障系数。基于此,人民银行通常未将国库资金收付与汇划交易纳入反洗钱日常监控范畴。人民银行要从履行社会责任的角度,要求商业银行将国库资金收付与汇划交易纳入反洗钱日常监控的范畴,严格按反洗钱的有关规定严密监控国库集中收付中心存款账户的异常交易,特别是对于公私账户之间的大额资金交易要严格审查、密切关注,发现情况要及时报告,尽量将风险和损失控制在最小范围内。○