

# 完善财政存款管理工作之我见

马燕国

(中国人民银行榆林市中心支行 陕西榆林 719000)

## 一、财政存款缴存业务存在的主要问题

### 1. 相关制度存在滞后性和不可操作性。

(1)财政存款相关管理制度陈旧、零散。目前,涉及财政存款的规范性文件有很多,散见于1983年至今的数十个法规、规章、文件中,但尚无一个专门的完整的管理办法,这些文件时间跨度大,内容分散,期间关于财政存款的规定变化多,工作人员很难收集齐全这些文件制度。

(2)财政存款认定困难。根据1998年中国人民银行(央行)《关于改革存款准备金制度的通知》(银发[1998]118号)规定,财政预算外存款不属于向央行全额缴存的财政存款,而属于一般性存款缴存,但目前执行央行核定的各金融机构缴存财政存款会计科目范围,很多银行如工行、中行、建行等财政存款缴存科目都包括财政预算外存款,对这些科目的具体使用尚没有做说明,规定之间的不协调甚至冲突给基层央行和商业银行对财政存款的认定造成了困难。

(3)财政存款审核监督困难。第一,央行对于商业银行财政存款缴存实行按旬考核,旬后5日内调整,在手工核算逐级汇总编制会计报表的情况下,缴存款数据得出时间较晚,这种做法是可行的,但在目前金融电子化普及、银行报表数据当日日终即可产生的情况下,调整期限过长,容易导致银行机构操纵调整时间,占用财政存款。第二,央行对商业银行财政存款缴存情况主要依靠金融机构报送的相关报表资料进行非现场检查,很少进行现场检查,《中国人民银行法》规定央行可以行使的九项检查监督权中,没有涉及金融机构缴存财政存款合规性的现场检查,执法依据不够充分。

(4)财政存款缴存处罚困难。1996年《行政处罚法》实施后,央行之前以规范化文件对财政存款不按规定缴存所设置的行政处罚失去效力,对商业银行做出的行政处罚一律要按《行政处罚法》的规定执行,但金融机构向央行划缴财政存款不是行政许可行为,对涉及迟缴、漏缴、欠缴财政存款的违规行为的处罚不适用《行政处罚法》。虽然《金融违法行为处罚办法》对金融机构占压财政存款或资金的行为规定了处罚标准,但由于违法所得难以界定、起罚标准过高而无法执行,因此基层央行对上述违规行为难以实行有效处罚。

2. 利益驱动导致财政存款缴存积极性不高,采取多种方式占用财政存款。金融机构占用财政存款的主要方式有:一是申用会计科目,即将应缴存的资金纳入非缴存科目核算;二是金融机构与财政部门达成某种默契,“合谋”转移财政存款;三

是利用缴存时间差占用财政存款。

3. 多头管理导致央行对财政存款缴存业务管理弱化。根据《中国人民银行关于加强存款准备金管理的通知》(银发[2004]302号)的规定,央行货币信贷部门负责存款准备金管理、监督、处罚工作,会计部门负责存款准备金缴存范围的会计科目核定工作,营业部门负责存款准备金的报表审查、资金缴纳和日常考核,虽没有明确财政存款缴存管理部门,但财政存款缴存业务基本上比照上述规定执行。在实际工作中,这一机制运行并不顺畅,货币信贷部门有监督、处罚权限,却难以及时掌握情况;商业银行会计科目变更频繁,会计部门难以及时审定;营业部门发现问题却无权查证核实。

## 二、改进财政存款缴存管理的建议

1. 规范财政存款缴存管理制度。结合当前实际情况,对以前的有关文件进行整合修订,统一认识,理清思路,理顺关系,尽快制定专门的财政存款缴存管理办法,对商业银行财政存款的报表报送、缴存时间、缴存范围、缴存程序、内部管理等做出详细规定,为规范和加强财政存款缴存管理提供法律依据和业务指导,增强财政存款缴存管理的科学性。

2. 明确财政存款管理方面的处罚依据。依据行政许可实施办法和《金融违法行为处罚办法》等规定,制定财政存款违规行为处罚实施细则,明确对财政存款违规行为的处罚依据、处罚标准及处罚操作流程,使基层央行在对违规问题进行处罚时能够做到有法可依、有章可循。

3. 完善监管协调机制,建立监督检查长效机制。央行内部各职能部门之间要加强分工协作和信息沟通,完善监管协调机制,加强对财政存款业务的监督力度,组织人员定期对商业银行缴存财政存款情况进行现场检查,弥补非现场检查的不足,建立和完善监督检查的长效机制。

4. 完善商业银行会计核算系统功能。督促商业银行加强会计核算系统建设,解决因核算系统不健全、不能及时提供准确数据的问题,实现财政存款数据的及时汇总、输出,利用核算系统实时查询监督财政存款缴存情况。

5. 提高财政存款缴存手续费或对财政存款实行计付利息政策。建议央行适当提高对商业银行财政存款业务的手续费支出,或比照存款准备金管理模式或国库存款计息模式,对商业银行财政存款计付相应的利息,以刺激商业银行办理财政存款缴存业务的积极性,减少他们因利益考量而产生的少缴、迟缴、漏缴财政存款行为。○