

财政专户资金管理存在的问题及建议

——基于对贵州省财政账户资金的调查及思考

李媛 刘枫 伍宏伟 黄悦

摘要：随着近年我国全面改革不断深化，经济增长率回调，财政收入高增长时代已终结，财政资金运行进入“捂紧腰包，过紧日子”的阶段，“盘活存量、优化增量，着力提高财政资金使用效益”成为今后我国管理使用财政资金的指导性方针。随着国库集中支付改革的不断深化，财政专项资金的范围和总量的不断扩大，财政专户中滞存资金越来越多，加之管理不规范，财政资金风险积聚。本文通过对贵州财政专户资金管理中存在的问题进行深入调查和剖析，分析财政专户资金沉淀原因及监管中存在的难题，并提出相关建议。

关键词：财政专户，财政资金，资金风险

财政专户是指各级财政部门将具有特定用途的财政性资金存放在商业银行及其他金融机构，实行专户储存、专项核算及专户管理的一种财政性专项资金账户。实行财政资金专户管理，在一定程度上保证了项目资金支出，防止发生资金挤占、挪用等现象，在历次财政体制改革中发挥了重要作用。但近年来，随着国库集中支付制度改革不断深化，财政专户资金使用范围和资金总量不断扩大，财政专户管理不规范加剧资金风险、滋生腐败等现象频出，规范财政专户管理和盘活财政专户资金存量已成为当前亟待解决的问题。

一、国外财政专户资金管理模式

(一) 实行国库单一账户制度

建立国库单一账户制度是经济合作与发展组织(简称经合组织，OECD)国家的普遍做法。目前，按照国库单一账户开户行进行分类，国库单一账户开设的模式有两种：一是统一管理模式，即中央财政和地方财政统一在中央银行建立国库单一账户。在 OECD 大多数国家，将所有政府现金资源(包括税收和其他预算内收入、也包括各项预算外资金)集中在中央银行账户，不允许在其他银行开设账户。如美国财政部为所有联邦政府在联邦储备银行及其分行开设统一基金账户，法国政府在法兰西银行设立特别账户，英国政府在英格兰银行设立统一基金和国民贷款基金账户。这种统一管理模式下，不仅有利于国库资金的集中管理，而且便于发挥财政政策和货币政策的协调调控作用。二是分散管理模式，即中央财政和地方财政分别在中央银行、商业银行建立国库单一账户。如澳大利亚联邦政府、四个州及直辖地区政府在联邦储备银行开设公共账户，另外四个州及直辖地区两个政府在商业银行开设公共账户。这一管理模式实现了国库单一账户的高度集中管理，同时对财政资金进行跟踪管理，使联邦政府和储备银行能够迅速全面的掌握联邦政府的财政资金状况。

(二) 科学开展国库现金管理

目前 OECD 大多数国家，比较通行的做法，是在以往的经验、预算收支数据和对有关部门需求所做的评估的基础上，对每年、每月、每日的现金需求进行预测，并通过采取停止支付强制控制法、两级存款控制法或市场管理控制法等先进管理方法，对国库单一账户的资金余额进行有效的控制，谋求保值增值，从而在保持国库单一账户现金余额基本稳定的情况下，实现财政资金的收益最大化。

二、我国财政专户发展现状

(一)财政专户管理形成阶段(1978~1993)

1978 年国家对经济体制进行多项调整，我国预算外资金迅速进入膨胀时期，各类名目众多的财政专户大量开设，财政专户管理混乱。因此，1986 年 4 月，国务院发布了《关于加强预算外资金管理的通知》，取消各行政事业单位开设的预算专户，改由财政部门统一开立预算外财政资金专户进行管理。1988 年 1 月，财政部印发了《关于对中央行政事业单位预算外资金实行财政专户储存的通知》首次提出对中央行政事业单位预算外资金实行“计划管理、财政审批、专户存储、银行监督”的管理办法。

(二)财政专户管理探索阶段(1993~2000)

1993 年，中央办公厅、国务院办公厅转发财政部《关于对行政事业性收费、罚没收入实行预算管理的规定》，主要是将 83 项行政事业性收费项目纳入预算管理，以达到规范预算外财政专户开设目的。针对预算外资金制度与管理制度存在问题，1996 年 7 月，国务院颁布《关于加强预算外资金管理的决定》，明确了对预算外资金实行收支两条线管理，并将 13 项数额较大的政府性基金(收费)纳入预算管理。同年，财政部制定《中央预算外资金财政专户管理暂行办法》，明确了中央财政专户的基本职责、账户设置于管理办法。

(三)财政专户管理现阶段(2001 年至今)

2001 年，国务院转发财政部《关于深化收支两条线改革进一步加强财政管理意见的通知》，取消各执收单位开设的各类预算外资金账户，由财政部门按执收单位分别开设预算外资金财政汇缴专户，并将预算外收入全部纳入财政专户管理。在实现“收支两条线”改革同时，2001 年国务院办公厅公布了《财政国库管理制度改革方案》，提出建立以国库单一账户为基础，资金缴拨国库集中收付为主要形式的国库集中收付改革，明确建立国库单一账户体系后，相应取消各类过渡性账户，预算单位的财政性资金逐步全部纳入国库单一账户管理。2006 年以来财政部制定了一系列清理整顿财政专户的规范性文件，进一步对地方财政专户及在商业银行设置的账户做出明确规定，但全国财政专户规模日益庞大，基层随意开设财政专户现象频繁，大量的国库资金体外循环，挪用财政专户资金案件时有发生。

三、当前我国财政专户基本情况

(一)财政专户资金存量，分流国库存款现象明显

大量的财政资金存放在商业银行的财政专户内，导致国库存款规模大幅下降，分流财政资金现象较为突出。据调查，截止到 2013 年末，贵州省财政专户 4671 个，专户余额资金是同期国库存款的 1.74 倍。分地区看，辖内有 6 个市(州)专户余额与国库库存余额相比在 2 倍以上。其中，辖内某地级市尤为明显，财政专户余额高达 192.86 亿元，是同期国库余额的 9 倍(其同期国库存款余额 21.29 亿元)。

(二)财政专户开设过多，存在“低、小、散”现象

由于各家商业银行为了更大程度的争取财政存款，财政部门则考虑各方利益，同一财政资金账户分别在不同的银行开设的现象屡见不鲜，造成财政资金账户“低、小、散”现象较为突出。据调查，截止 2013 年末，贵州省财政专户 4671 个，余额在 0~100 万，有 2335 户，账户余额 35.95 亿元，仅占全部账户余额的 4.4%。

(三)财政专户存量资金主要集中在社会保障类和专项支出类

财政专户类型主要有：社会保障、非税收入汇缴、发展基金、专项支出、贷款赠款及其他。从财政专户资金存放集中度来看，主要集中在社会保障和专项支出两类。据调查，2013 年末，贵州省社会保障类和专项支出类专户余额分别占各类财政专户资金的 26.3%和 48.2%。其中，由于贵州省实施“工业强省和城镇化带动”战略，加大对基础设施、园区和小城镇建设的资金投入，专项支出类中基建专户开设数量、余额占比位居各类支出账户首位，基建类财政专户达到 474 个，占专项支出专户数量的 25.2%，账户余额占专项支出类财政资金的 36.9%。

(四)国有商业银行资金规模大，开户数量农信社占比过半

财政资金具有低成本、稳定性高、资金量大等特点，因此各商业银行为达到完成存款任务的目的，竞相争夺开设各种财政专户，大量财政资金分散至各商业银行。据调查发现，截止到 2013 年末，贵州省国有商业银行的财政专户共 1885 个，存款余额占财政专户存款余额的 70.0%。但从财政专户开设分布来看，农村信用社开设财政专户数量就高达 2408 个，比国有银行财政专户多 523 个，占总账户数的 51.6%，但资金存放农村信用社占比较小，仅为财政专户存款余额的 12.6%。

(五)国库资金与财政专户资金往来方式相对固定

财政资金在国库和财政专户之间相互流动主要有两种形式：一是国库资金通过支拨方式流入财政专户；二是财政专户资金通过调拨、归还借款和非税收入汇缴等方式流回国库。据调查，2012 年 1 月至 2013 年末，贵州省国库与财政专户资金往来共计 1211.39 亿元。其中，流出国库资金 822.56 亿元，涉及 804 个账户，流入国库资金 358.82 亿元，涉及 287 个账户。从专户资金流入国库来看，主要通过调拨、归还借款和非税收入汇缴流入国库的资金占所有方式的 91.7%；流出国库主要集中在社会保障类和专项支出类，两类共占国库流入财政专户资金的 65.5%。

(六)地方政府融资平台数量激增，分流大量财政专户资金

地方政府融资平台表现形式主要分为四类：城市投资建设公司、土地储备中心类公司、各种开发区、园区融资平台公司、交通运输类政府投融资平台公司和其他类型。近年，地方政府大力依托融资平台大力开展地方基础设施建设，推动当地经济发展，导致地方政府融资平台数量激增。由于地方政府融资平台融资渠道单一，主要依靠地方政府将大量财政资金拨往融资平台，其中通过财政专户渠道大量拨向融资平台现象明显。据调查，贵州省 2012~2013 年财政专户流入融资平台的资金为 154.25 亿元，占国库流入财政专户资金总额的 21.3%。其中，财政专户资金流入融资平台主要方式是借款、专项支出、偿还贷款、利息支出等。

四、存在问题

(一)制度机制不健全，内外协调管理制度缺失，加剧财政资金的分流

1. 制度体系建设不完善，财政专户开设随意性较大。虽《人民币银行结算账户管理办法》、《国家金库条例》等明确规定人民银行对财政专户的开户及使用情况具有监督权，但对于财政专户的开设除提供基本账户的证明文件外，只规定了“应出具财政部门的规定”和“有关法规、规章或政府部门的有关文件”。由于该项规定其细化程度不够，可行性操作不强，同时相关违规处罚措施约束力弱。另外，由于近年财政国库管理制度改革的不断深化，相关监督法规明显滞后，使得人民银行对财政专户的监管逐渐边缘化，是造成各级财政部门随意开设财政专户的主要因素之一。

2. 内外协同管理制度机制缺失，导致财政专户处于监管“真空”地带。一是《人民币银行结算账户管理办法》规定财政专户开立时“应出具财政部门有效文件”，这显然过多赋予财政部门权利，未能形成人民银行与财政部门之间的相互制衡机制，因此为财政专户开设大开方便之门。二是虽然《国家金库条例》规定了监督财政存款开户的权利，但人民银行内部规章制度却未明确国库部门对财政账户的监管权，仅仅是要求支付部门对财政账户开户资料的合规性进行审核，而人民银行支付部门对财政专户的性质及用途、是否存在违规开户等行为缺乏专业的判定。

(二)制度执行流于形式，财政资金效率较低、风险加剧

1. 开户文件依据审核不严，导致财政专户“遍地开花”，财政存量资金分流严重。根据《财政部关于加强和规范财政资金专户管理的通知》中规定“财政资金专户应当经国务院、财政部以及省级人民政府或省级财政部门以正式文件批准后开设”。但由于人民银行对财政专户开户文件依据的有效性、合规性的把关不严，造成各级地方财政部门随意开设财政专户，财政资金严重分流。据统计发现，贵州省 90%以上财政专户开户没有依据国务院、财政部、省级人民政府和省级财政部门的有效文件，乡镇级财政专户以会议纪要为开设依据的现象尤为突出。其中，乡镇级财政专户开设最多的某地区平均每个乡镇有 2~6 个财政专户。另外，仅 2013 年，该地区新增乡镇级财政专户 98 个。另一方面，乡镇级财政专户内资金偏少。该地区乡镇级财政专户资金在 100 万以下的共有 427 个，占辖内所有乡镇级财政专户个数的 45.6%。

2. 开户依据已失效或废止，财政专户仍未撤销，造成沉淀资金留存。根据《财政部关于加强和规范财政资金专户管理的通知》的规定，财政专户的开户文件已废止、政策执行到期，应将其撤销，对仍有结余资金的，应按规定将结余资金转出后应及时办理撤户手续。但仍有部分财政部门并未对其进行及时清理，使其部分财政资金滞留。经调查发现，首批家电下乡政策性补贴已于 2013 年 1 月 31 日到期，专户应予以撤销，但截至 2013 年末全省仍有家电下乡专户 39 户，余额为 4.23 亿元。另外，辖内某区县级财政以收取农业税为目而开设的专户，至今一直持续沿用，并未撤销，账户余额为 12 万元。

3. 同性账户未按规定进行合并，分散财政资金效力。依据财政部的文件要求，各级财政部门对同类性质多头开设的专户予以归并，但部分地方财政部门仍为获得更大的利益，往往将同一财政资金存放在多家银行。因此，财政资金的使用效力将被大打折扣。调查发现，如某县社会保障基金专户分别在辖内某县社会保障基金专户分别在工行、中行、建行、联社、农发行 5 家行的分支机构开设 6 个账户。另外根据《财政部关于加强和规范财政资金专户管理的通知》规定，应对粮油风险补贴资金专户进行合并，只保留“粮食风险资金”和“国家储备粮食资金专户”。但调查发现，贵州省 64 个粮油风险补贴资金专户中仍有 17 个专户未进行归口合并，金额达 6.66 亿元。

4. 违规选择金融机构开立财政专户，加剧财政资金风险。各级地方财政部门应该严格按照文件要求选择金融机构开设财政专户，但地方财政部门往往为了进一步的扩大自身利益，违规选择其他金融机构开设特定的财政专户。如根据《国家储备粮油补贴资金专户管理办法》的文件要求“国家储备粮食资金专户”必须开设在同级的农业发展银行，但仍有部分“国家储备粮食资金专户”开设在工行、中行等商业银行。其中，贵州省共有 10 户涉粮补贴资金存在违规开设情况。

(三) 财政专户资金流向融资平台缺乏全面监管体系，国库资金大量沉淀，财政资金安全系数大幅降低

1. 融资平台账户成为分流财政资金主力。大量国库资金通过项目资金拨付、财政借款等方式拨往融资平台，导致财政资金在融资平台账户上沉淀增加。据统计：贵州省某市 2013 年上半年共向地方两家融资平台拨款 8.07 亿元，占上半年本级国库预算支出的 26.2%。据对贵阳 8 家融资平台的调查显示，2012 年至 2013 年末，从财政专户流入融资平台的资金为 25.58 亿元，占流入融资平台全部资金的 36.0%。

2. 部门权责不分和利益寻租促使部分专户资金分流。融资平台企业法人与地方政府部门机构主要负责人同为一人，融资平台进行项目贷款筹措资金时，金融机构往往以财政专户是否在其开设作为贷款抵押条件，政府部门出于融资需求，往往会接受这种利益寻租方式，直接造成大量的专户分设、跨辖区转移专户账户等，如某市为获得贵州银行为其融资平台的项目贷款，2013 年 9 月将该市财政局住房保障专户跨地区开设在贵阳某支行作为贷款抵押。

3. 项目资金监管制度缺失，财政资金未充分发挥效益。由于对融资平台开展项目缺乏系统的监管机制，往往项目存在未立项就申请资金投入，或是财政资金下达后却延迟开工等现象，使得大量的财政资金闲置，未能将财政资金效益最大化。据调查，贵州省 2012~2013 年 12 月项目类专项资金占财政资金拨付比重为 30.1%，从后续跟踪监测发现，大量资金拨往财政专户、融资平台账户进行项目建设投资，据调查存在项目未立项，资金却已经下达；或者项目未如

期开工等问题，导致大量财政资金沉淀于融资平台。

4. 利用融资平台投资理财规避监督现象形成常态化。由于地方财政为追求利益最大化，将财政专户资金调入融资平台账户，利用地方融资平台购买理财产品、转存定期、协议存款等以达到收益和规避监管的目的。这种利用融资平台进行理财的新方式将导致国库资金使用效率降低，存量增多，同时给财政资金安全带来极大隐患。据统计：近两年贵州省地方融资平台投资理财金额为 11.7 亿元，其中某市交通建设投资集团有限公司 2012 年至 2013 年初共购买 11 笔理财产品，金额高达 5.1 亿元。

五、政策建议

（一）完善制度体系建设

在现有的《预算法》、《中国人民银行法》、《国家金库条例》等制度框架下，应尽快出台细化、可操作的分类制度，形成完备的内外各职能部门间相互制衡、相互约束、监管介入的制度体系。如完善《人民币银行结算账户管理办法》，增加国库资金账户管理方面的内容，从账户的开立条件、开户银行、资金性质、账户的使用范围、管理部门等做出明确规定，严把财政专户开立关，加强财政资金的监督管理。修订《商业银行、信用社代理国库业务操作管理办法》，明确财政资金在商业银行开户性质，将其纳入财政性缴存范围，遏制商业银行对财政资金的无序争夺，有效制止财政资金多头开户现象。

（二）加强制度执行力度

建议由政府牵头相关部门，积极做好财政专户清理、整顿工作，强化财政资金监管力度。进一步加强财政专户开设管理，严格财政专户开户审批程序。同时，在清理整顿存量的同时严控增量，从源头上杜绝财政专户随意开设，有效减少资金沉淀，防范资金风险。根据 2013 年中央对财政资金盘活存量、优化增量的管理要求，规范财政专户开设管理，重点加强对拨往融资平台库款的监督审核力度，全面构建融资平台资金运转全过程的多方制约管控制度，减少资金沉淀，提高资金使用效率。

（三）进一步深化国库集中收付改革

建议在新修订的《预算法》中明确取消财政专户，将所有财政资金纳入预算管理，将所有财政账户纳入国库管理，实现真正意思上的国库单一账户管理。对于特殊情况需要开设财政专户的，可在国库直接开设，由国库直接办理资金汇划业务，减少中间环节，提高财政资金运转效率。

（四）稳妥开展地方国库现金管理

建议借鉴 OECD 国家先进管理经验，结合我国实际加快地方国库现金管理制度的出台，积极引导地方分步、稳妥的进行开展地方国库现金管理，使地方财政存款收益最大化，实现地方国库资金增值。同时进一步促使“体外循环”的国库资金回流国库，提高宏观调控政策执行效

果。

参考文献：

- [1]魏莉红.以国库视角探析财政专户管理[J].经济研究导刊,2012(11).
- [2]鲁力耕,许洁.关于财政专户的调查与分析——益阳市财政专户的现状与问题分析[J].金融经济,2011(4).
- [3]万广,吴晓岚.财政资金专户管理中存在的问题及对策建议[J].金融与经济,2009(4).
- [4]李清峰,李艳敏.基层财政专户管理问题的几点思考[J].金融会计,2009(6).
- [5]李向宇,陶维斌,徐红梅.财政专户资金管理的路径选择[J].武汉金融,2012(11).
- [6]戚功生,林万龙,邱日艳.公共选择与县级政府公共财政治理[J].农村经济,2013(8).
- [7]肖育才,谢芬.全球公共产品融资:基于国际公共财政的视角[J].经济体制改革,2012(5).
- [8]我国财政转移支付制度失效及改革探析——基于公共服务均等化的视角[J].西南交通大学学报(社会科学版),2012(5).