

地方国库现金管理模式选择

■ 周宇宏

国库现金管理是指财政部门代表政府在确保国库支付需要和国库现金安全的前提下,有效管理国库现金以降低筹资成本和获取投资收益的一系列财政管理活动,是现代财政国库管理体系的重要内容。近年来,我国地方财政库款始终在一万亿元以上,大量资金闲置国库与当前实施适度宽松货币政策,增加市场流动性,进一步发挥金融促进经济发展的政策背道而驰。开展地方国库现金管理不仅能提高财政资金使用效益,也是落实科学发展观,实施财政科学化精细化管理的需要。

一、地方国库现金管理的产生背景

国库现金管理是在企业现金管理的基础上产生的。20世纪60年代,随着货币时间价值和机会成本等概念为人们所熟知,人们逐渐认识到,通过现金和现金等价物之间的相互转换,将现金余额保持在一个相对稳定的水平,能够在满足正常支付需要、避免现金短缺可能带来损失的前提下获取一定的收益,提高闲置资金使用效益。20世纪80年代初,美国率先开展了国库现金管理,其他发达市场经济国家随

后也相继开展国库现金管理,并逐步形成了一整套比较成熟和科学的国库现金管理制度。国际通行做法是财政部门在科学预测国库现金流基础上,通过商业银行定期存款、国债回购和逆回购、同业拆借、购买高信用等级商业票据等短期市场工具进行货币市场操作,降低政府筹资成本,获取投资收益;当政府急需资金时,发行期限灵活的国库现金管理券(一般为一个月以内),以满足支付需要或解决金融市场流动性短缺等问题。国际通行的国库现金管理模式大都是财政部门在确保国库资金支付需要和资金安全的前提下,在央行开设的国库单一账户上保留一个相对稳定的余额,超过部分进行市场投资操作,季节性或突发性财政资金缺口通过定期持续发行短期国债和不定期发行国库现金管理券予以弥补;当出现大额、长期的财政资金盈余时,通过减少国债发行或买回国债等方式降低国库现金余额。

在发达市场经济国家和一些新兴市场经济国家,地方政府拥有相对独立的事权和财权。地方国库现金管理同样是在满足国库资金支付需要的前提下,实现国库闲置现金最小化和投资收益最大化。从地方国库现金管理

与中央国库现金管理的共同点来看,都建立了以国库单一账户为基础的高效支付系统,所有闲置现金余额统一归于财政国库管理;都通过建立国库现金收支基础数据库,对未来某一时段的国库现金流量进行滚动预测;都是在国库现金流量预测的基础上进行具体操作,当预测出现季节性财政资金缺口时通过发行短期债券予以弥补,当出现突发性资金缺口时通过发行国库现金管理券予以弥补;当出现季节性财政资金盈余时,在有效控制风险的前提下通过市场化的操作方式获取收益。在具体操作上,地方国库现金管理与中央国库现金管理存在区别。一是地方国库现金管理的目标更加单一。中央国库现金管理的目标除了提高国库现金使用效益外,还要避免国库现金的频繁变动对货币政策操作的扰动,努力实现财政政策与货币政策的协调配合,中央国库现金管理在操作上财政部一般要与央行密切配合。而地方政府作为独立的市场参与者,开展地方国库现金管理的目标就是获取收益,一般不需要考虑与货币政策有关问题,地方国库现金管理一般由地方财政部门独立运作,不涉及与央行的沟通协调问题。二是地方国库现金管理

的操作方式更加灵活。由于地方政府在开展国库现金管理时是独立的市场参与者,其操作方式与中央国库现金管理相比更加灵活多样,除了中央国库现金管理经常采用的商业银行定期存款、同业拆借、国债回购与逆回购等操作方式外,还可以在二级市场进行债券买卖、外汇掉期等复杂的市场操作。不过,为保证地方国库现金管理的安全性、流动性和收益性,地方议会一般都制定了专门的法律法规,对地方国库现金管理进行规范,避免风险过大可能造成的损失。

二、我国开展地方国库现金管理的必要性和紧迫性

随着国库集中收付管理制度改革的不断深化,地方国库存款余额不断增加,特别是今年地方债发行后地方财政部门还需要承担一定的利息成本,地方开展国库现金管理的必要性和紧迫性日益突出。

(一)开展地方国库现金管理是科学理财的迫切要求。近几年,我国国民经济始终保持了较快增长态势,地方财政收入大幅度增长。同时,国库集中收付制度在地方全面实施,将原来大量滞留在预算单位的财政资金集中到财政国库管理,地方国库现金余额大幅增加,2008年全国地方各级财政库款余额保持在1.2万亿元左右。而且2009年发行地方债筹措的资金也需要分批下拨,地方财政部门承担着一定的利息成本。因此,开展地方国库现金管理可以避免大量财政资金沉淀,提高地方财政资金使用效益,是科学理财增加地方财政收入的有效途径。

(二)开展地方国库现金管理是深化地方财政国库管理制度改革的必然要求。随着国库集中收付制度改革不断深化,纳入改革资金范围不断扩大,

地方国库库款余额呈不断增加态势。特别是中央国库现金管理实施后,地方开展国库现金管理的愿望十分强烈。如果不及时出台政策规范指导地方开展国库现金管理,地方在利益的驱动下不排除将国库现金转出国库变相开展国库现金管理的可能。因此,在确保资金安全的前提下,指导地方规范开展国库现金管理,是深化地方财政国库管理制度改革确保财政资金安全的必然要求。

(三)开展地方国库现金管理是促进经济平稳较快发展的有效手段。我国地方政府财政存款存放在中央银行,随着国库集中收付制度改革的全面推行和财政收入的较快增长,大量原先存放于商业银行的资金被集中转入央行,在地方国库出现大量闲置资金的同时,地方金融市场资金资源大大减少,不利于甚至影响到地方经济的有效发展。因此,实施国库现金管理是科学处理国库集中收付制度改革和财政收入较快增长对地方资金资源产生收缩作用的有效政策措施,是促进地方经济平稳较快发展的有效手段。

(四)开展地方国库现金管理有利于加强财政政策与货币政策的协调配合。地方国库库款存放在中央银行,国库现金变动频繁,直接削弱了中央银行控制基础货币的能力,影响金融市场利率信号和信贷信号的准确性。通过开展国库现金管理,调节和稳定国库现金流量,可以有效配合中央银行实施货币政策,避免对金融市场产生不利影响,有利于加强宏观经济调控,维护金融市场稳定。同时,在保证资金安全和财政支出支付需要的前提下,将地方财政存放在中央银行的库款余额降到比较低的规模并保持相对稳定,能够有效增加各地方商业银行的存款规模和贷款能力,符合当前和今后一个阶段积极的财政政策和适度宽松的货币

政策的取向,有利于促进宏观调控政策的贯彻实施。

三、我国开展地方国库现金管理模式选择

自2001年实施国库集中收付制度改革以来,目前全国36个省级财政(含计划单列市)本级,以及300多个地市、1900多个县区和超过28万个地方基层预算单位实施了国库集中收付制度改革,初步建立了以信息网络系统为支持依托的国库单一账户体系,实现了对地方财政资金的有效控制,具备开展地方国库现金管理条件。

从发达市场经济国家地方国库现金管理的通行做法来看,主要有两种类型:一是地方独立开展国库现金管理,以美国和英国为代表。在这些国家,地方政府都建立了以国库单一账户为基础的高效支付系统,所有闲置现金余额统一归于地方国库管理,地方政府根据国库现金流预测情况,独立开展地方国库现金管理。当预测出现季节性财政资金缺口时,通过发行短期债券予以弥补;当出现季节性财政资金盈余时,通过商业银行定期存款、同业拆借、国债回购与逆回购等市场化操作方式获取收益。二是中央代地方开展国库现金管理,以德国和法国为代表。在这些国家,中央政府通过在中央银行设立的国库单一账户,不仅完全掌握中央政府的国库现金流,地方政府的国库现金也必须在每日终了转入中央政府的国库单一账户,由中央政府统一管理。中央政府根据整体国库现金流预测情况,通过商业银行定期存款、同业拆借、国债回购与逆回购、购买高信用等级商业票据等方式统一开展国库现金管理。

目前,我国开展地方国库现金管理也有两种模式可以选择。一是地方财

我国财权集中度之辩

■ 唐在富

关于我国政府财权集中度的讨论,学术界一度得出了两个完全相反的结论,而且各自都有自己的逻辑。从收入角度分析的学者认为我国财权集中过度,从而导致前些年基层财政出现较大面积困难。从支出角度分析的学者则认为我国财权过于分散,以至于中央集中过少而导致用于财力均衡的转移支付不足,这是造成基层财政困难的主要原因。两种截然不同的观点和结论,都试图对纵向财力差距过大、基层财政困难的原因进行解释。这两者都看似合理的逻辑背后,究竟隐藏着什么奥秘?

一、我国中央与地方财权分配的几个指标

以一般预算收入为例,可用四个指标依次递进来揭示和衡量我国中央财政的集中度状况。

1. 本级收入占全国财政收入的比重。就一般预算收入而言,大致为中央55%,地方45%。按照中央财政统计口径核算,中央本级财政收入占全国财政收入的比重,1993年为22%,1994年上升至55.7%,之后有所下降,但相对稳定在53%左右,2008年为53.3%。这一指标由于没有剔除税收

返还等收入分享因素,实际上夸大了中央财政的集中度。

2. 收入分享后财力占全国财政收入的比重(专项转移支付计算在中央财力内)。大致为中央占40%,地方占60%。在计算税收收入、债务收入、非税收入、税费返还的基础上,再加上一般性转移支付资金的分配,在中央与地方间所形成的财力分配格局,应该比较客观地反映了当前一般预算收支中的财权集中程度。即:如果把专项转移支付算在中央财力之内,2004—2008年的五年间,中央财政支出占全国财政支出的比重分别

政委托中央财政代为开展国库现金管理,这种模式在银行方面相对易于操作,但不被地方所接受的可能性大。目前,地方政府对当地金融资源异常重视,特别是国库集中收付制度改革后,地方政府将财政资金存放央行账户,受金融危机影响,中小企业贷款难问题亟待解决,地方政府迫切要求通过开展国库现金管理,为当地金融输血支持当地经济发展,故地方委托中央模式很难获得地方政府认同。二是地方独立开展国库现金管理模式,即中央

统一制定地方开展国库现金管理的规章制度,在中央统一规范指导下,各地财政建设招投标系统与银行和中央国债公司连接;或采取网下方式,通过传真指令进行。按照《预算法》第二条“国家实行一级政府、一级预算”、《国家金库条例》第四条“各级国库库款的支配权,按照国家财政体制的规定,分别属于同级财政机关”及第六条“国库机构按照国家财政管理体制设立,原则上一级财政设立一级国库”等有关规定,这种模式符合我国财政管理体制

现状,并能适应地方通过开展国库现金管理,提高资金使用效益,促进当地经济发展的目标。这种模式的缺点就是银行内部管理难度相对较大,主要包括各分行参与投标的授权管理和存款、债券质押信息的管理,需要银行建立专门的制度流程和开发内部业务信息系统。■

(作者单位:首都经贸大学人文学院)

责任编辑 方震海