

关于开展国库现金管理的思考

■ 周宇宏

2001年3月,我国正式开始实施财政国库管理制度改革,基本目标是改革传统的财政资金银行账户管理体系和资金缴拨方式,建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的现代财政国库管理制度。随着改革的不断深入,原来滞留在预算单位账户上的闲置现金集中到国库单一账户,余额逐年增加。开展国库现金管理,提升财政资金使用的科学化精细化水平显得尤为迫切。

国库单一账户体系改革催生 国库现金管理

(一) 国库单一账户体系的建立,为开展国库现金管理奠定了坚实基础。国库单一账户是一个统一的、分层结构的政府银行账户,为国库现金管理提供了统一的框架。截至2008年底,中央所有部门及所属12028个基层预算单位,全国36个省、自治区、直辖市和计划单列市本级,300多个地市,1900多个县(区),超过28万个基层预算单位实施了国库集中收付制度改革。实施改革的资金涵盖一般预算资金、专项转移支付资金、政府性基金和国有资本经营预算资金等各类财政性资金。国库单一账户体系的建立,使原来滞留在预算

单位账户上的闲置现金余额集中到国库单一账户。

(二) 国库现金流的有效控制,使国库现金管理开展成为可能。从财政收入收缴方面看,税收收入实行电子缴库,并实现信息共享;非税收入实行国库集中收缴方式,应缴款项直接缴入财政汇缴专户,纳入预算管理的非税收入按规定及时转入国库单一账户。从财政支出支付方面看,财政直接支付,由预算单位提交用款申请,经审核后直接将款项支付至商品或劳务的供应商;财政授权支付,由预算单位在批准用款额度内自行支付使用。在目前的国库单一账户体系下,所有的财政收支都要通过国库单一账户体系进行管理和核算,实现了财政资金活动全过程的监督控制,有效控制了现金流。

(三) 国库现金流预测水平的提高,为开展国库现金管理提供了有力保障。我国对国库现金流进行预测的尝试由来已久,1995年建立了国库现金收支基础数据库,2001年对国库现金收支基础数据库的数据进行了更加详细的分类,将一些特殊的、临时的收支政策对国库现金收支的影响包含其中,开始预测国库现金流。在此基础上,2003年10月开始采取经验预测与趋势预测相结合的方法,在月初对未来三个月的月度现

金收支进行滚动预测,然后核对分析上个月预测与实际执行之间的误差,依此初步摸索出国库现金余额持续增长、常年处于高位、季节性波动明显且幅度较大等规律。对库款余额波动规律不断深入的研究,进一步提高了国库现金流预测能力,保证了国库现金管理有效开展。

(四) 中央国库现金管理的初步尝试,为积极推进国库现金管理积累了经验。为了保证国库现金管理全面稳妥的实施,依据国库集中收付制度改革进展及财政管理水平,我国于2006年起开展了以商业银行定期存款和买回国债两种操作方式为主的中央国库现金管理。截至2009年11月底,中央国库现金管理操作共实施19次,其中:商业银行定期存款操作17次,买回国债操作2次。中央国库现金管理的初步开展,降低了财政筹资成本,提高了国库资金使用效益,并为积极推进国库现金管理大范围、多形式的开展积累了经验。

(五) 开展国库现金管理并不影响央行流动性管理。长期以来,人民银行将政府存款视同基础货币,并将其当作流动性管理工具使用。开展国库现金管理并不影响人民银行流动性管理。一是国库现金管理不等同于直接投放市场基础货币。国库现金余额的市场化运作,大致可以分

为偏重于市场和偏重于银行两类。资本市场发育不足和银行体系较为发达的现实,决定了我国国库现金管理的市场化运作,很可能是以转存商业银行为主要投资工具。因此,国库现金管理的市场化,可能在一定程度上增加了银行体系的财政存款,但绝不等同于直接增加投放了市场基础货币。二是国库现金管理不能和商业银行贷款直接划等号。商业银行取得国库现金存款,需要提供120%的高信用等级质押物。这部分质押物反过来收缩了接受国库现金转存的银行的流动性,因为质押物不能再用于从拆借市场上融入资金。因此国库现金管理的定期存款方式是否增加了市场流动性,取决于银行体系的贷存比的变化。三是国库现金管理规模占商业银行存款比例很低。影响商业银行贷存比变化的关键,是央行的信贷限额和银行体系的全部存款来源,而国库现金转存的规模和银行体系所吸收的企业存款、居民储蓄相比,规模并不显著。即便仅仅和居民储蓄相比,国库现金余额以及每年增量,也仅相当于居民储蓄余额和增量的10%左右。国库现金转存商业银行,能否导致银行信贷能力的增加,取决于央行的信贷规模控制,取决于银行体系吸收的企业存款、居民储蓄,然后才是由于国库现金管理导致的定期存款。因此,从规模上看,这种冲击是有限和可控的。四是国库现金管理对金融市场的利率影响相对有限。金融市场的短期利率取决于短期资金供求,中长期利率取决于中长期通货膨胀。由于我国国库现金管理较少通过在金融市场上直接买卖债券进行,并且转存银行业时多以有质押的短期存款为主,因此对公开市场操作的影响,对市场中长期利率的影响是相当有限的。

积极推进国库现金管理有效开展

国库现金管理作为财政国库管理的重要组成部分,是科学理财的重要内容,是财政管理科学化精细化的重要措施。随着国民经济的发展,财政收入的增加,国库现金余额必将持续上升,积极开展国库现金管理十分迫切和必要。我国国库现金管理与发达国家相比,起步较晚,需要借鉴发达国家国库现金管理经验,结合我国国库现金管理实际情况,总体设计,分步实施,加强协调,有序推进,以国库单一账户体系为依托,以准确的国库现金流预测为基础,以最优库底现金余额管理为目标,有效运用和管理国库资金,建立制度规范、机制顺畅、资金安全、富有效率的国库现金管理体系。

一是不断扩大国库现金管理操作规模,逐步达到最优库底现金余额管理目标。在确保预算执行支付需要和资金安全基础上,现阶段可以设定一个上下限设为安全的目标余额,分3—5年解决存量转换问题,视实际操作效果再加速增量转换进程。在央行、预算和税收等部门的协调机制不断改善的基础之上,随着国库现金流量预测水平的提高、国库现金管理操作工具的丰富,以及金融市场发育逐渐成熟,逐步降低国库库底资金余额,使得市场化运作的资金占比不断上升,最后达到最优库款余额管理目标。

二是完善国库现金流预测体系,提高预测水平。目前无论是中央还是地方,国库现金管理主要是资产管理,随着财政管理的科学化精细化,预算执行进度加快,国库现金管理必将向资产负债平衡管理模式转变。因此,我国中央财政应在目前国库现金流按季分月滚动预测基础上,逐步建立

健全相关制度,完善国库现金流预测体系,进一步提高预测水平,尽快达到按季分月逐日预测目标。由于地方可能将长期实施资产管理模式,对国库现金流量预测水平没有中央要求的高,能够达到按季分月预测目标即可。当然,是否逐日预测可视现金管理开展水平及成本考量需要而定。

三是丰富国库现金管理操作工具,拓宽投融资渠道。从发达市场经济国家情况看,国库现金管理不仅包括商业银行定期存款、买回国债、国债回购和逆回购、同业拆借、购买高信用等级商业票据和公司债券等货币市场投资工具,而且还通过发行短期国债和现金管理券进行必要的筹资,业务品种丰富,相互有效衔接。目前,我国中央国库现金管理只实施了商业银行定期存款、买回国债两种操作,因此,在丰富国库现金管理操作品种方面还有很长的路要走。中央国库现金管理可在目前已开展商业银行定期存款、买回国债的基础上,适时启动国债回购和逆回购,这既可突破人民银行对商业银行定期存款操作规模和频率的限制,又可尝试国库现金管理新操作工具,可谓一举两得。

四是有效推进地方国库现金管理开展,确保运行机制顺畅。地方国库现金管理是我国国库现金管理体系的一个重要组成部分,有效推进地方国库现金管理开展,建立地方财政部门与人民银行地方分支机构共同参与、资金安全、制度规范、操作透明的地方国库现金管理运行机制意义重大。目前,应鼓励有条件、有能力的省、自治区、直辖市,在保证预算执行支付和资金安全基础上,自主开展国库现金管理,提高资金使用效益和科学化精细化管理水平。^[9]

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 张蕊