

地方国库现金管理模式选择和实施路径

□ 周宇宏

与完全一体化、完全自治模式相比较，我国地方国库现金管理开展更适合采取中间模式。

地方国库现金管理是国库现金管理体系的重要组成部分，对于构建现代财政国库制度意义重大。随着国库管理制度改革的不断深化、中央国库现金管理的顺利推进，我国开展地方国库现金管理的条件日趋成熟。与完全一体化、完全自治模式相比较，我国地方国库现金管理开展更适合采取中间模式。

一、地方国库现金管理三种模式比较分析

目前，国际上中央和地方国库现金管理之间大致存在三种模式，其共同点是，中央和地方国库现金管理都以国库单一账户为基础的高效支付系统、国库现金收支基础数据库开展国库现金流量预测，但地方国库现金管理的目标更加单一、操作方式更加灵活。

（一）完全一体化模式

完全一体化模式就是将地方政府与中央

政府的国库现金管理完全合并。在这种模式中，国库单一账户体系既包括中央财政又包括地方财政，无论在中央银行还是商业银行，中央和地方政府的银行账户统一合并。完全一体化模式意味着地方国库现金管理是中央国库现金管理的延伸，地方政府相当于中央政府的一个预算部门。法国是完全一体化模式的典型代表，另外还包括一些转型国家和发展中国家。

完全一体化模式具有以下优势：一是目标现金余额实现最小化。中央和地方政府银行账户合并，可使目标现金余额实现最小化。二是财政收支现金流便于控制。国库单一账户体系中包含了中央和地方所有收支环节，能够很好地控制财政收支现金流。三是弥补地方政府在组织体系和员工能力方面的欠缺。四是地方政府可借用中央政府资本市场准入平台。

完全一体化模式具备上述优势的同时，也面临挑战：一是中央和地方国库现金管理的合并，将使得支付和会计体系非常庞杂，例如，法国人口大约五千万，但与国库现金管理工作相关人员约五万人。二是国库单一账户体系一体化可能有损地方财政自主地位。三是现金流预测更加复杂。四是地方政府有效使用国库现金积极性不高。

（二）完全自主模式

完全自主模式是指地方国库现金管理与中央国库现金管理操作没有任何关系，中央国库单一账户体系中不包括地方政府银行账户。联邦制国家，包括美国、德国、巴西和一些较小的欧洲国家地方国库现金管理采取完全自主模式。

在完全自主模式中，中央政府不会具体



干涉地方政府的财政自主权，但地方政府仍然要受中央政府监管措施的限制，如地方政府需要按照中央政府国库现金管理要求建立健全地方国库现金管理制度体系，包括国库单一账户体系、支付和会计体系、现金预测机制及资本市场准入等。完全自主模式的最大优点是不损害地方政府财政自主权。

完全自主模式的缺点也很明显：一是地方政府的级别越低，行政管理能力越差，导致设置国库单一账户体系、支付及会计体系越困难。二是中央政府不能有效地控制地方政府的财政收支。三是由于地方政府在金融市场准入方面的限制，使得地方政府国库现金余额相对较高，从而使得整个国家的国库现金余额比较高。

（三）中间模式

中间模式是介于完全一体化与完全自主之间的一种模式。大多数欧元区国家和发展中国家都采取中间模式。

中间模式有以下几个特征：一是中央国库单一账户体系中尽管不包括地方政府银行账户，但中央政府会为地方政府的国库单一账户体系、支付及会计体系设置提供支持。二是中央政府可为地方政府提供短期借贷。三是部分一体化，中央政府与省级政府不会一体化，但省级以下的地方政府可能出现一体化。四是中央政府设定监管框架，限制短期借贷，为短期投资定义标准，实现部分控制。

中间模式具有地方政府可以从中央政府的经验中获取协同效应、能借用中央政府平台规避市场准入限制、需要在某种程度上接受中央政府的控制和监督等优势，但由于

在同一级别的地方政府以及不同级别的地方政府之间，其能力与需求存在差异，所以，也面临中央政府支持、监管地方政府的国库现金管理更为复杂的挑战。

二、我国地方国库现金管理适合采取中间模式

近几年，随着国库集中支付制度改革的深化，地方库款大量增加，开展地方国库现金管理的必要性和迫切性日益突出。借鉴国际经验，结合我国行政体制和财政管理体制特点，我国地方国库现金管理适合采取中间模式，即在中央统一制定制度框架指导下，控制投资方向、资金用途和运作方式，按照由易到难、先试点后推广原则，规范、稳妥、有序地开展。

完全一体化是高度集权的模式，要求财政部门具有高效的管理能力、发达的财务管理信息系统、各地方财政基本同质、国家的规模不宜过大等，满足这些要求客观上可能存在支付和会计体系庞大、现金流预测复杂、缺乏激励地方政府进行有效国库现金管理的机制等特点，十分不利于调动地方政府积极性。对于我们国库现金管理改革刚刚起步、各项制度尚未健全、国家规模比较大、地方财政不平衡的国家，明显不适合。完全自治模式是分权式模式，要求地方财政部门具有较高的财政管理水平、较充分的自治权和较好的财政管理基础，并可以发行地方政府债，具有金融市场准入的资格，可以在货币市场进行各种投融资活动等。目前，我国地方政府尚不能自主发债，也没有在货币市场投融资操作的准入资格，地方财政部门管理水平仍需进一步提高等，不具备实施完全自治

模式要求的条件。

我国是单一制国家，行政管理体制基本特征就是实行中央政府主管部门和地方政府对地方公共事项的双重领导，在中央的统一领导下充分发挥地方主动性、积极性。1994年分税制改革后，我国建立了分级财政管理体制，各级预算主体相对独立，自求平衡，收入实行分税制，明确划分各级政府的事权范围，建立了规范化的预算调节制度。中间模式与我国现行的行政管理体制和财政管理体制相适应，且通过十年来的国库集中收付改革，我国已经基本具备中间模式所要求的基础条件：

一是在管理制度和管理体制上，地方政府与中央政府在国库单一账户与会计体系上基本一致，其他的管理措施也可以在此基础上进行推广。

二是在管理模式上，中间模式介于完全集权和完全自由中间，除了要求中央财政部门设定操作标准、出台相关制度、控制地方政府投资规模和风险等宏观管理外，较少需要中央政府的协调和具体管理，地方政府具有很大的灵活性、自主性和能动性。

三是在管理权责上，中间模式不是中央集权，基于对本级财政管理效果负责的精神，地方国库现金管理可以充分考虑各地方经济发展不平衡因素，各地方政府可以根据本地区实际情况自主选择开展地方国库现金管理的时机和具体措施。

四是在管理经验上，中央国库现金管理已经开始并实施了多次操作，在制度设计、手段选择、操作流程等方面为地方开展国库先进管理积累了经验。

我国地方国库和中央国库单一账户体系均在人民银行开设，可以说，地方国库现金管理采取中间模式

便于监督管理,并与我国循序渐进的改革模式及进程一致,更符合我国国情,具有其他模式无法比拟的优势。

三、分步推进我国地方国库现金管理

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,对于构建现代财政国库制度意义重大。考虑到当前人民银行流动性管理不利于地方国库现金管理开展的现实因素,为促进地方国库现金管理开展,需要加强研究、总体规划、精心布局、分步推进。

(一)厘清货币政策与国库现金管理关系,减少地方开展国库现金管理阻力

我国地方政府财政存款存放在人民银行,而不是商业银行。长期以来,人民银行将国库存款视同基础货币当作流动性管理工具使用。特别是今后一段时期内,随着人民币汇率生成机制改革的重启,我国外汇占款将不断增加。为减少地方开展国库现金管理阻力和障碍,我们在加强与人民银行协调力度的同时,需要理论上进一步加以分析研究,厘清货币政策与国库现金管理关系,国库现金管理不等同于直接投放市场基础货币,不能和商业银行直接贷款划等号,国库现金管理操作规模有限,对市场利率和信贷规模影响有限。

(二)建立国库现金流预测体系,夯实地方国库现金管理基础

目前无论是中央还是地方,国库现金管理主要是资产管理,国库现金流量预测体系建设还没有引起足够重视。但随着财政科学化精细化管理的全面推进,预算执行进度加快,库款应支未支资金会大幅减少,国库现金管理将向资产负债平衡管理模式转变,需要提高现金流预测水平,降低库底余额,提高国库资金使用效益。中央财政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。地方省级财政部门在建立国库现金收支基础数据库的基础上,可参考中央财政做法,逐步建立健全相关制度,完善国库现金流预测体系,继续加强国

库现金流量预测分析,提高预测水平,为开展地方国库现金管理夯实基础。

(三)选择简便易行的投资工具,确保地方国库资金安全

从发达市场经济国家情况看,地方国库现金管理相对中央而言,投资工具更加灵活,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工具投资,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。但我国国库现金管理起步较晚,金融市场成熟度还不高,中央国库现金管理目前仅实施了商业银行定期存款、买回国债两种操作。因此,地方开展国库现金管理初期宜选择简便实用的操作工具,以商业银行定期存款操作为主。选择资产质量好、资金实力强、商业信誉好的商业银行,组建地方国库现金管理定期存款业务参与银行团进行公开市场招标。同时,参与银行团成员在接受国库存款时,须以可流通国债现券作为质押,质押国债的面值数额为存款金额的120%,确保国库资金安全。

(四)省级财政部门试点,分步推进地方国库现金管理

省级财政部门国库资金余额约占地方库款1/2,同时,考虑规章制度比较健全、财政管理管理基础比较扎实、金融市场比较发达等因素,选择省级财政部门开展试点比较有代表性和可操作性,也便于与人民银行沟通协调。为保证及时支付需要,地方国库现金管理可以按照库款余额(目前全国省级财政部门库款余额大致6000亿元左右)1/2进行操作,规模控制在3000亿元左右。具体可分两年实施:第一年商业银行定期存款资金存量控制在1500亿元左右;第二年在第一年存量资金基础上再增加1500亿元,资金存量达到3000亿元目标。待省级财政部门国库现金管理操作相对成熟后,再充分总结经验,逐步推广至市县级。

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 陈素娥

分步推进我国地方 国库现金管理

- 1 厘清货币政策与国库现金管理关系,减少地方开展国库现金管理阻力
- 2 建立国库现金流预测体系,夯实地方国库现金管理基础
- 3 选择简便易行的投资工具,确保地方国库资金安全
- 4 省级财政部门试点,分步推进地方国库现金管理