

开展地方国库现金管理的思考

■ 汤 丹

国库现金管理是财政部门代表政府在确保国库支付需要和国库现金安全前提下，有效运作国库现金以获取投资收益的财政管理活动。随着我国公共财政建立和完善，有效开展地方国库现金管理改革势在必行。

一、我国地方国库现金管理的基本情况

发达市场经济国家中央和地方政府早在上世纪70年代就普遍开展了国库现金管理，并已经成为现代公共财政制度的基本特征和通行做法。我国自2003年1月1日起对国库存款计付利息，从而改变了以前对国库存款不计付利息的粗放管理模式，意味着我国国库现金管理体制正式起步。2006年中央国库开展了国库现金管理商业银行定期存款业务操作，意味着国库现金管理在中央层面已经展开，但地方层面尚未启动。随着地方国库集中收付改革的全面推行和深化，分散在各预算单位的财政性资金都集中到了地方国库，财政库款余额稳定、持续增长，目前，全国地方各级财政库款余额已超过2万亿元。大量地方国库资金的闲置，导致了财政资金使用效益低下。同时，这种状况还收缩了地方金融市场资金源，不利于地方经济发展。特别是2009年地方政府债券发行后，地方财政一方面必须承担为数不小的债券利息支出，另一方面财政库款却大量闲置，这种财政管理的窘境迫切需要改革和完善。

我国要推进地方的公共财政体系建设，实现科学化、精细化的财政管理，必须科学、有效地开展地方国库现金管理工作。

二、开展地方国库现金管理应注意的几个问题

(一) 地方国库现金管理不应与货币政策挂钩。按照国际通行做法，各国地方财政资金的支配权属于地方财政部门，地方国库现金管理由地方财政部门独立运作或委托商业机构运作。例如，美国、英国和德国的地方国库现金管理由地方财政部门负责运作，加拿大和澳大利亚分别委托省政府投资管理公司和省国库公司负责运作，这些运作与本国政府货币政策没有任何关联。按照预算法“国家实行一级政府一级预算”和“各级国库库款的支配权属于本级政府财政部门”等规定，我国地方国库现金管理属于地方政府事权，地方财政部门有权支配并有效管理本级国库库款。地方国库现金管理与对国有资产、国有企业资本的运营类似，属于市场经济主体的经营活动；地方国库现金管理不意味着增加商业银行的信贷投放，所以也不应与货币政策挂钩。

(二) 地方国库现金管理应与地方政府债务管理密切配合。国库现金管理与政府债务管理都属于政府理财活动范畴。国库现金管理侧重于中短期的财政库款投融资活动，政府债务管理主要是为解决中长期财政赤字而进行的筹资活动，两者在融资管理

方面有一定的交叉。理顺地方国库现金管理与地方政府债务管理的运行关系，加强两者运行的配合和协作，是非常必要且需要有效实现的。应借鉴发达市场经济国家地方国库现金管理与地方政府债务管理协调配合的经验：第一，国库现金流预测要统筹考虑国库现金管理和政府债务管理情况；第二，国库现金管理的短期流动性融资安排应与政府债务管理的中长期债务规模及运行情况实现有效衔接；第三，两者都需要密切关注和掌握金融市场形势及资金供求状况等，并及时做出科学、有效的操作决策和相关管理活动安排。

(三) 地方国库现金管理应与地方政府投融资平台严格分离。发达市场经济国家地方政府一般都建立了公共投资基金，并设立专门的政府投资公司进行管理。推进我国地方国库现金管理，也需要妥善处理国库现金管理投融资活动与地方政府投融资平台的关系。我国一直不允许地方政府直接进行融资活动，但目前的实际状况是各级地方政府都通过不同渠道进行了融资，如通过成立政府控制的企业进行融资、承诺支出以及直接借款等。这些融资活动是在没有明确规范的情况下进行的，形成了地方政府的实际债务，而债务收入的现金流却没有纳入财政的管理，更没有纳入国库管理，使地方政府的财政状况处于不确定的状况，很容易导致财政风险。国库现金管理是将市场性原则引入非市场性的公共财政领域的一项活动，



如果运用不当,其结果可能导致政府行为的异化。地方政府在现金管理中,往往只追求单一的效益目标,具有较强的投机动机,加之地方政府控制和抵抗风险的能力较弱,很容易发生投资失败和出现巨额损失的现象。因此,地方国库现金管理投融资活动应与地方政府投融资平台严格分离,地方政府投融资平台必须确保自身的净资产与负债平衡、现金流平衡、投入产出平衡。同时,应严格规定财政不能为政府投融资平台进行融资担保,各个政府投融资平台之间不能互相担保,财政不为政府投融资平台提供借款等。

三、开展地方国库现金管理的对策

为稳妥、规范、有效开展地方国库现金管理,结合地方财政管理实际情况,笔者提出如下对策:

(一)允许和鼓励地方财政部门开展地方国库现金管理尝试。目前,地方国库现金管理作为我国财政管理的新生事物,在产生统一、规范的管理模式前,在保证财政支出需要和国库

资金安全的前提下,应允许和鼓励省级财政和财政经济状况比较好的市级财政开展地方国库现金管理的尝试。

(二)明确和规范地方国库现金管理工作。地方财政确实存在国库现金管理的需求,并已具备实施的基础和条件。应抓紧出台相关的制度办法,为地方国库现金管理提供政策依据和指导规范,并使已存在的现金管理行为阳光化和透明化。可以在修改预算法等相关法律法规中充分考虑地方国库现金管理工作的要求,在地方财政资金支配权属于地方财政部门的基础上,明确地方国库现金管理由地方财政部门负责管理和实施。条件成熟的情况下,可制定国库管理法和与之相关的法律法规,明确人民银行、财政部门的权力和职责,依法强化人民银行国库和财政部门各自的管理职能和监督职能。

(三)采取安全性高、流动性好的投资方式。综合考虑我国地方国库现金管理所面临的环境,当前地方国库现金管理在选择操作方式上,应主要围绕安全性高、流动性好的投资方式,对投资盈利性的要求应放在次要的位

置。可考虑采取以下操作方式:一是商业银行定期存款模式。这种模式是中央国库现金管理所采取的主要模式,对地方国库现金管理而言有较强的借鉴意义,其主要运作方法是在科学测算最佳库底资金规模的基础上,超过最低安全额的资金转存商业银行。二是赎回国债。即由财政部门利用国库现金从国债市场买回未到期的可流通国债并予以注销或持有到期。赎回国债操作由财政部门通过公开招标的方式面向记账式国债承销团公开进行。三是委托中央部门进入货币市场进行短期投资。建议委托财政部、人民银行总行代理地方进入货币市场进行短期投资。具体操作上,可在人民银行中央库与地方库之间开设往来账户,由中央库集中代为进行短期投资,并按事前约定比例划分收益归属。四是发行国库现金债券。债券由中央国库发行,仅在国库系统内部流通,地方国库与中央国库间进行债券申购或赎回,期限、利率可根据银行间同业拆借市场利率或银行间债券市场利率确定。^[6]

(作者单位:北京国家会计学院)

责任编辑 常嘉