

深化国库现金管理改革 盘活财政存量资金

周宇宏

伴随我国国库单一账户体系等财政管理制度改革的稳步推进,财政国库资金管理模式的不断完善,但也带来了财政国库现金存量高位运行的新挑战。在全面深化改革新阶段,进一步推动国库现金管理制度改革,盘活财政存量资金,提升财政资金使用效率,促进财政存量资金服务实体经济发展,不仅是世界主要发达经济体普遍推行的重要举措,也是我国当前深化供给侧结构性改革的重要内容。对此,应积极借鉴国际经验,以构建财政库底目标余额管理为核心,推动中央与地方深化国库现金管理制度改革,进一步健全和完善财政国库管理制度,充分发挥财政存量资金的作用。

当前国库现金管理制度改革面临的主要问题

一是从制度健全看,中央和地方均尚未建立财政库底目标余额管理制度。各级财政大规模库款闲置在中央银行,不仅制约盘活财政库款存量,影响财政资金使用效益,而且也不利于有效激活促进经济增长的资源潜力,释放促进经济增长的机制效应。可以说,库款闲置对地方金融资源、实体经济融资成本乃至经济增长产生了不利影响。此外,我国财政库款占中央银行资产负债表比例高达10%左右,远高于0—2%国际通行水平,与国际上公认“洁净”的货币当局资产负债表差距大,也不利于促进预算收支管理与货币流动性管理有效协调。

二是从国库现金管理现有基础工作

看,尚需进一步夯实我国国库现金管理基础工作。目前,国库现金流量还难以实现精准化、科学化预测;国库现金管理操作工具比较单一,以商业银行定期存款为主,期限在3个月以上1年期以内,缺乏短期投融资工具,难以适应熨平库款波动、有效提升资金使用效益的要求;地方国库现金管理需进一步深化,在全面开展省级地方国库现金管理工作的基础上,地(市)级国库现金管理开展仍然需要深入研究,各地区《国库现金管理实施细则》还需要进一步规范。

三是从部门协调机制看,尚需继续完善财政国库现金管理与人民银行的协调运行机制。根据《预算法》《国家金库管理条例》等有关规定,一级政府一级预算,一级财政一级国库,各级财政部门在同级人民银行当地分支机构设立国库账户,国库负责办理国家预算资金的收入和支出。由于国库业务实行垂直领导,各省、自治区、直辖市分库及其所属各级支库,既是中央国库的分支机构,也是地方国库。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,特别是近年来我国央行购买外汇储备而投入巨额货币,低成本且不断增长的政府存款成为人民银行收回流动性的工具,促使盘活财政存量资金的问题受到搁置。国家已经提出盘活财政存量资金多年,但相关问题尚未得到根本解决,表面上显示该问题的复杂性和艰巨性,深层次上却难以回避当前国库现金管理制度亟待调整优化的事实。当前

外汇储备高位回落预示人民银行回收流动性的压力在缓解,同时中央极为重视供给侧结构性改革,在此背景下,盘活财政存量资金亟待深层次的制度变革。

深化国库现金管理制度改革的基本思路

(一)建立健全财政库底目标余额管理制度。财政库底目标余额管理制度是国际通行的财政库款管理制度,其基本内容是指由财政部门在科学预测国库现金流量基础上,对存放中央银行的财政资金设定确保财政支出支付需求的最低目标余额,并通过运用一系列安全的短期投融资工具实施国库现金管理操作,使库底资金保持在稳定的目标余额,实现盘活财政库款存量、提高财政资金使用效益、完善货币流动性管理、促进经济发展的目的。目前,世界上主要市场经济国家均已建立财政库底目标余额管理制度,财政库款资金仅在央行保留一定的目标余额,如美联储库底资金为50—70亿美元,英国在英格兰银行库底资金2亿英镑,澳大利亚为15亿澳元,荷兰、比利时和瑞典等国为零,其余库款资金均进入商业银行或金融市场,提高资金效益。我国深化国库现金管理制度改革,必须以建立健全财政库底目标余额管理制度、完善财政库款管理机制为核心。从精细化国库现金管理的需要出发,我国财政库底目标余额管理可以考虑将目前的按季分月为基础的财政收支预测调整为以月度为基础,将

库底现金保留在月度最优国库库底现金水平,满足一个月的财政支出需求,在此基础上国库现金管理就不必关心每天的国库现金收支波动,可以关注更长时段的国库现金管理操作。一要建立国库现金流量周期预测和滚动预测相结合的精确预测制度。二要在保障库款支付需求前提下,科学确定最优财政库底目标余额。三要完善财政库款收支预测技术支撑。未来随着金融市场的不断完善,货币市场、国债市场交易规模及效率的逐步提升,国库现金投融资工具的不断丰富,操作频率的不断提高,国库现金管理有望实现日度滚动预测,最终逐步实现动态化、灵活化、高效化。国库现金管理部门将实现高效的国库现金资源配置,真正实现闲置现金收益最大化和融资成本最小化,同时国库现金管理部门将实现动态管理,最优国库库底现金最终将降为财政准备金水平甚至为零。当然,短期我国还难以实行目标方案,而是先根据自身实际采取月度或者日度转轨的财政目标余额方案。

(二)建立实施财政库底目标余额的制度保障。一是建立国库现金流量预测制度。收入征收部门按制度规定的周期和内容报送收入预测信息,预算单位按制度规定的周期和内容报送用款计划等支出信息,实行大额支出提前报备与用款计划考核制度。国库现金流量实行周期预测和滚动预测相结合,按年、按季实行周期性预测,按季分月、按月分旬进行滚动预测,逐步实现按旬分日滚动精确预测。二是科学确定最优财政库底目标余额。财政部门以国库现金流量预测数据为依据,在保障库款支付需求前提下,统筹管理库款流量,科学合理调度库款,设定最优财政库底目标余额。三是完善财政库款收支预测技术支撑。建立财政库款收支流量基础数据库,完善计量分析模型等预测分析手段,从技术上保障预测科学、精准。



(三)健全完善的国库现金管理投融资运行机制。一是完善国库现金管理投资工具。进一步完善商业银行定期存款操作工具,增加1个月以内(含)短期存款品种以及隔夜拆借(拆出)品种。二是建立国库现金管理融资操作机制。中央财政增加短期国债发行规模,地方财政按照国务院规定发行地方政府短期债券。中央财政结合国库现金管理操作的完善,逐步运用安全、成熟的短期融资工具。三是按照支付需求流动性分级管理库款。根据财政库款支付需求流动性,合理配置国库现金管理投融资工具,优化库款资金使用效益。对资本性总账户1个月以内(含)无支付流动性需求的库款,通过市场化方式将资金存放资本性分账户。对1个月以上无支付流动性需求的库款,通过市场化招标将资金存放相关银行。四是健全完善质押品管理机制。商业银行参与国库现金管理业务应提供质押品质押。完善国债、地方政府债券质押品管理制度,推动将政策性金融债、企业债等债券市场投资级以上、可流通债券逐步纳入国库现金管理质押品范围。逐步实现按金融资产评级标准确定质押品范围和质押比例,推动质押品按市值计价,实现动态监控和质押调整机制。

(四)进一步理顺财政部门与人民银行之间的关系。美国等发达国家都将财政国库现金管理作为财政政策与货币政策协调的重要内容,这是由财政国库现金这一特殊领域所决定的,它既涉及财政资金的使用效率,也属于货币流动性的管理范畴。要把财政部门与人民银行的关系协调作为实施国库现金管理的重要内容。一是从国际通行做法和我国国库现金管理改革的方向来看,国库现金管理作为一项重要的财政管理活动,应由财政部门来负责管理。中央银行作为国库账户的开户行与清算行,主要是确保财政现金记账和及时收付的职能。这也就是说,财政特别是地方财政,不应该承担过多的货币政策的责任与成本。二是国库现金管理制度的实施对货币发行量的冲击是一次性的,一旦实施之后,超过目标余额的财政存量资金将进入货币市场,不会对货币供应量再产生大的影响。实施国库现金管理制度对货币发行量的一次性的影响,完全可以通过央行的对冲机制来抵消。三是要建立财政部门与人民银行的定期会晤机制,促进财政部门与人民银行的双向信息交流沟通。□

(作者单位:首都经济贸易大学)

责任编辑 喻胜强