

关于开展地方国库现金管理的探讨

□杨志宏 郑 岩

国库现金管理指的是在确保国库现金正常支出的情况下，按照安全性、流动性和收益性三大原则，通过商业银行定期存款或国债回购等方式运作国库现金，实现国库闲置现金余额最小化和投资收益最大化的管理活动。国库现金管理对于提高财政资金运转效益，减少国库现金流波动对货币政策的影响具有十分重要的意义。2006年开展中央国库现金管理后，关于开展地方国库现金管理的探讨已成为社会各界热议的话题。

一、国库集中收付制度改革拉动库款大幅增长

2001年2月28日，国务院批准《财政国库管理制度改革方案》，标志着财政集中收付制度改革正式启动，这是我国继分税制改革之后对预算管理制度进行的又一次重大变革，对各级财政的运行产生了重要影响。其中，国库集中收付制度改革对国库库存现金增长的影响尤其值得关注，这项改革使原来分

散在各个预算单位账户上的未支出财政资金逐步向国库单一账户集中，导致国库现金规模随着改革的深入不断增长（见表1）。

2001—2002年，正值改革伊始，涉及的部门和资金范围较少，2001年，水利部等6家中央部门及安徽、四川省本级开始改革试点；2002年6月，证监会等8家中央部门、3个地方省份进行预算外资金收入收缴改革试点。这一阶段的国库现金规模变化不大，2002年国库现金月末平均余额仅同比增长6.3%。

2003—2005年，改革全面推进。到2004年，中央有47个部门、地方10个省份实施了非税收入收缴改革。2005年底，中央所有160个一级预算部门、地方36个省本级全部实施了集中收付改革。这一阶段的国库现金余额快速上升，2003、2004年国库现金月末平均余额分别增长31.3%和40.8%。

2006—2008年，改革深化发展。2006年对中央专项转移支付资金实行财政集中支付试点；2007年全面启动财税库银税收收入电子缴库横向联网，同

年7月正式启动中央预算单位公务卡改革；2008年将政府性基金纳入改革范围。这一阶段的国库现金余额继续保持高速增长态势，2006、2007、2008年分别增长34.8%、44.9%和39.1%。

2009—2011年，改革继续升华，实施改革的预算单位、各级政府进一步增多。2010年将国有资本经营预算资金纳入改革范围，2011年将除教育收费和彩票基金外的非税收入全部纳入预算管理。这一阶段的国库现金规模继续平稳增长，虽然国库现金月末平均余额于2009年同比下降，但这主要受当时的全球金融危机及中央国库部分现金定期存入商业银行等因素的影响，2010年、2011年国库现金月末平均余额又逐步回升，同比增幅分别达到25.8%和10.9%。

2012年，改革攻坚阶段，各地根据《财政部关于进一步推进地方国库集中收付制度改革的指导意见》要求，将改革延伸到县乡两级，基本实现了“横向到边、纵向到底”的改革目标。2012年国库现金规模继续增大，但受中央国库现金定期存款操作不断成熟而大幅降低中央国库现金规模的影响，2012年国库现金月末平均余额同比下降14.4%。

综上所述，虽然国库库存月均余额的增长受到多种因素的影响，但国库集中收付制度改革的不断推进，无疑成为我国近年来国库库存余额大幅增长的重要原因。

二、开展地方国库现金管理的现实困难

地方国库现金管理之所以迟迟未

表1 2002—2012年国库现金月末余额情况

年份	国库现金月末平均余额 同比增速（%）	年份	国库现金月末平均余额 同比增速（%）
2002	6.3	2008	39.1
2003	31.3	2009	-6.7
2004	40.8	2010	25.8
2005	19.6	2011	10.9
2006	34.8	2012	-14.4
2007	44.9		

数据来源：中国人民银行网站“货币当局资产负债表”。

能启动,根本原因在于难以把握宏观调控目标与地方政府目标的一致性。财政分权体制下,地方政府成为具有独立经济利益的主体,导致地方政府的行为目标可能偏离中央政府的调控目标。地方国库现金管理关系到地方政府的切身利益,而且会对货币市场流动性产生重要影响,进而加大中央政府货币政策的执行难度。因此,为确保地方国库现金处于中央政府的可控范围之内,实现地方政府行为目标与中央政府调控目标的统一,开展地方国库现金管理必须具备完善的制度框架和量化分析技术基础,但目前还不具备这样的条件。

(一)保证国库资金安全及地方国库现金管理与货币政策协调配合的制度安排有待出台。一方面,安全性是投资运作国库现金余额首要遵循的原则,这就需要制定地方国库现金管理有关金融市场及投资工具选择问题的制度和操作规程;另一方面,地方国库现金余额作为基础货币的重要组成部分,如果将其存入商业银行,将直接影响货币供给量;如果将其进行短期投资,将对货币市场的供求平衡状态形成冲击。这就需要对地方国库现金投资运作与央行制定货币政策的沟通协调进行制度上的规定。

(二)现行预算管理制度有待完善。政府预算是国库现金收支预测的重要依据,但目前我国政府预算编制和执行仍存在一些问题。一是预算编制不够科学、精细,部分项目的支出预算与实际用款需求衔接性差,增加了预算执行的难度。如有些基本建设专项资金预算安排的支出,中央财政专项拨款集中下达后,受季节性因素和施工进度的影响,当年用不完的只能滞留在国库且不能他用,从而拉升了库存水平。二是预算执行带有一定的随意性。主要表现为决算与预算的差异较大以及支出进度的不平衡,增强了国库现金流预测的干扰性因

素,降低了国库现金流的预测精度。

(三)地方国库现金流的预测方法有待改进。从市场经济国家国库现金管理的成功经验看,全面、完整、及时的国库收支预测是规范国库现金流管理工作的最基本要求,高效的国库现金管理体系要求国库现金流及库底最佳现金持有量的预测尽可能精确到日余额。目前,人民银行各级国库已经开展了预测国库现金流的探索,但月度和年度国库现金流的预测精度都不理想。尽管2006年开始的中央国库现金管理能为地方国库现金管理提供一定的经验借鉴,但二者在操作主体、目标、工具、参与对象等诸多方面存在明显差异,使得地方国库现金流预测并不能完全照搬中央国库现金流的预测方法。

三、我国开展地方国库现金管理的展望与政策建议

国库现金管理是深化国库集中收付制度改革的重要内容,2006年开展中央国库现金管理后,地方政府开展地方国库现金管理的呼声越来越高。地方政府一方面迫于收支困难而由中央代发国债并承担为数不小的债券利息支出,另一方面面临着国库现金余额巨大潜在获利机会的诱惑。因此,开展地方国库现金管理是大势所趋,但目前至少需要做好以下几项工作:

(一)构建地方国库现金管理、央行货币政策及相关部门的协调配合机制。一方面,应制定能够有效防范地方政府将国库现金余额投资于高风险项目、以及能鼓励地方政府运作国库现金余额时获取信誉度较高抵押品的相关制度,保证地方国库现金投资运作的安全性;另一方面,应在中央和地方之间建立有效的沟通协调机制,并建立地方国库现金管理与央行货币政策的协调配合机制。目前,人民银行国库部门更多关注国库现金流的预测,即特定时期国库库存将

会有多少的问题;而财政部门更多关注的是国库库底资金的最优规模,即特定时期国库库底资金应该留多少的问题。实际上,只有先明确特定时期国库现金余额有多少,然后才会考虑应该留多少、拿出多少去投资运作。因此,可以考虑建立人民银行和财政部门定期召开协调会议的制度,相互交换国库现金相关预测的结果,再结合当时的财政货币政策,协定国库现金管理的操作计划。

(二)进一步加强政府预算编制和执行管理,减少影响国库现金流预测的不确定性。一方面,要进一步完善预算编制,提高预算编制的科学性和规范性;另一方面,要提高预算执行的严肃性,建立并完善预算执行的考核监督办法和评价体系,加大对预算执行的监督、考核力度,平衡预算支出进度,提高预算执行绩效。

(三)不断增强对国库现金收入、支付、退库、调拨等信息的获取能力,提高国库现金管理的定性分析水平。人民银行国库部门要加强与财政国库部门、税务机关、财政预算机关及商业银行之间的沟通协调,在完善人民银行国库大额拨款、退库登记审批制度的基础上,尝试建立国库大额支付、退库实时监测报告制度,不断将大额支付、退库信息纳入国库现金流预测的体系中,配合国库现金管理的定量预测。

(四)继续探索研究适合地方国库现金余额的预测方法,综合运用定性分析和定量分析提高地方国库现金流的预测精度。各级国库部门人员要加强对前沿预测技术和模型的学习,并充分考虑预算执行、财政收支、调拨、退库等多种信息,尝试运用多种模型进行国库现金流预测,在适当修正模型的基础上,形成适合本地区的国库现金预测模型。

(作者单位:中国人民银行哈尔滨中心支行 哈尔滨商业大学)

责任编辑 李 杰