

# 地方国库现金管理亟待加强

马洪范 ●

伴随着我国快速强劲的经济增长以及国库集中收付制度改革的全面推进，地方财政收入在实现大幅增长的同时，日益集中到财政部门管理下的国库单一账户中来，国库现金盈余成为国库账户中资金运行的常态，且依然在以较快的速度向上攀升。即使在经济比较落后的西部省份，其国库现金月终余额的最低值也有几十亿元人民币，而有些东部发达省份的国库现金月终余额则高达上千亿元人民币，如何管理与运作好这部分国库现金，已成为各级地方政府普遍关注的一个重大课题。但目前，我国只有适用于中央政府的国库现金管理办法，财政部在中央总金库的活期存款可以运用商业银行定期存款、买回国债、国债回购与逆回购等方式进行管理和运作，在确保中央财政国库支付需要前提下实现国库现金余额最小化和投资收益最大化。但对于省、市、县等地方政府而言，是否开展以及如何开展国库现金管理，仍然是一个悬而未决的问题。近些年来，地方政府关于尽早开展国库现金管理的呼声越来越强烈，笔者认为，地方政府开展国库现金管理是一个必然的趋势，但要实现这一目标，还有很长的路要走。

## 地方国库现金管理面临多道难题

国库现金管理贯穿预算执行阶段的全过程，是预算编制完成后确保国

库资金安全、规范与有效的一项重要技术性工具。深入分析可能的外在及内在的条件约束，可以看出，当前我国地方国库现金管理还面临着许多难题。

第一，政府预算约束与控制力度薄弱，预算编制与执行的不合理因素影响国库现金管理的前瞻性。20世纪90年代中后期，我国拉开了预算管理改革的帷幕，部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、“收支两条线”管理、政府收支分类科目设置、预算会计制度、“金财工程”建设等各项改革相继推开，并在诸多方面取得了显著成效，但依然存在不少问题，主要表现为：预算编制时间短、视野窄、不细化，没有编制3—5年的滚动预算；预算收支中长期、短期预测机制尚在建立与完善之中；预算编制方法还存在一定欠缺；预算编制程序尚需改进；预算执行中调整行为随意性大；大量的资金支出缺口与大量资金结余同时存在。这些问题凸显出政府预算管理与执行效率以及财政资金调度能力亟待提高。

第二，政府尤其是地方政府的收入规范度有待提高，地方政府债务问题也需进一步理顺。经过多年来的努力，我国收入管理的规范程度得到了提高，但由于多方面因素的影响，大量的预算外资金依然游离于国库管理之外，收支管理粗放，监督机制软化，既

扭曲了财政收支分配结构，分散了国家财力，又使国库现金残缺不全，无法全面、准确、完整地反映国库收支情况，因此从长远和全局来看，不将预算外资金纳入国库管理，就谈不上真正意义上的国库现金管理，也必然会偏离国库资金保值增值的目标。另外，虽然我国法律禁止地方政府借债，但地方政府早就以各种名义、通过多种途径筹集资金，形成种类繁多的地方政府债券替代品，形成了政府的实际债务，而且债务收入的现金流量也未纳入财政管理，更未纳入国库管理。

第三，地方政府具有较强的投机冲动，易于发生借现金管理之名行投机或实业投资之实的问题。改革进行到今天，发展不仅成为地方政府的政治任务，而且也具有了现实的经济动力，地方各级政府已经日益成为相对独立的利益主体，加之上级政府也正在赋予下级政府更多的自主权，基层政府也越来越接近于有职、有责、有权的公共体。当前问题的关键不在于地方政府有多大的自身利益，有多大的投机冲动，而在于如何使得地方利益及其冲动在一个合理、合规、合法的框架下运行，而这一框架恰恰是我们当前最为缺乏的。

第四，地方政府风险管理与控制能力不强。风险管理与控制是国库现金管理的一个重要内容，尤其是在现金投资活动中，风险的高低与收益是

成正比的。尽管我们可以从法律和制度的层面上规定地方政府可以开展或不可以开展的国库现金管理活动，然而在现实中，却不能保证不会发生违反法律法规或突破法律边界的行为，尤其是在国库现金管理的初期，往往更容易发生投资失败而蒙受巨额损失。从另一个角度看，我国资金短缺现象依旧突出，地方财政尤其是县乡财政困境尚未从根本上得到缓解，因此也不允许地方国库现金管理活动中出现大的风险。

第五，地方政府开展国库现金管理的基础设施还非常薄弱。我国国库改革在过去几年建立国库单一账户制度基础上，在很多方面取得了很大的进步，但整体的基础设施和人力资源状况依然不容乐观。国库单一账户体系尚未在全国建立起来，货币市场成熟度仍需大力提高，政府财政管理信息系统、现代化银行支付系统、电子化的结算和拍卖系统建设、抵押品管理、机构建设、专业人员配备及其能力建设等，都还需要经过长时期的努力才能逐步发展。

### 地方国库现金管理三个层次上的选择

建立一套科学、合理、完善的、适用于全国各级政府的国库现金管理制度与机制，是一项非常复杂的系统性工程，也是一个相对较为长期的改革任务，需要分步骤、有计划地去实现。具体而言，地方政府开展国库现金管理需要在三个层次上进行抉择。

(一)操作层面上允许并尝试建立地方国库现金管理的投融资策略

1. 逐步使地方国库现金投资实现收益高、风险低的投资组合。高风险的投资工具如股票、期货等理应严格禁止使用；政府债券投资，包括购买中央政府的国库券等在资产组合中的比例应当有一个明确的、合适的比例限制，部分国库现金余额可以在商业银行以

定期存款或协议存款的方式进行投资。

2. 使地方政府融资活动透明化、规范化、公开化。参照国际上对政府债务的管理规范，严格约束地方政府的融资规模与风险水平；对地方政府的融资方式、用途作出明确规定，短期融资与中长期融资分别管理；改革政府会计核算制度、预算报告制度，对地方政府的融资活动进行及时公开的信息披露。

3. 地方政府国库现金投融资决策、操作权应适当向上集中。目前，我国尚不具备赋予各级地方政府国库现金自主管理权所要求的客观条件。在地方国库现金管理的初期，可以由财政部集中通盘考虑并运作全国各级国库的库存现金，或由省级财政部门集中通盘考虑本省各级国库的库存现金。这样做，要优于各地自行运作，有利于财政政策、债券政策及货币政策之间的协调和配合，有利于增强国库现金管理的透明度、公共性和可控制性。

(二)体制层面上逐步建立责权利相统一的政府理财机制

1. 纵向上进一步完善各级政府责权利相统一的理财机制。按照责权利相统一的原则，从体制上将资金关系彻底划清，属于中央的资金要及时缴入中央国库单一账户，属于地方的资金也要及时缴入地方政府国库单一账户。除此之外的中央与地方之间、地方各级政府之间的资金往来都应视作借贷关系，需要按照有偿的原则处理双方关系，切实保障各自的利益。

2. 横向上进一步完善政府预算管理制度的各项规范。从横向上看，国库资金的有效运作需要财政部门、央行、商业银行以及各部门各预算单位的共同努力。在国库现金管理中，处于不同管理环节的部门或机构，有相应的责任、权利与利益，哪个环节出现问题，都有可能带来系统性的失败。从委托代理角度看，委托方具有决策优势或

权力优势，而代理方具有信息优势，双方始终处于博弈之中。博弈本身并不可怕，怕的是扭曲的或恶性的博弈行为，所以为形成良性的博弈格局，客观上需要各相关利益者的动机或偏好的充分表达，需要决策者与管理者之间建立良好的信息结构与传导机制。基于此，各相关部门应从手段创新和业务模式上提高工作效率，加快信息化建设步伐，实现国库收支全过程信息共享。

(三)制度层面上建立与完善国库管理体系的法律与制度框架

1. 继续完善代理国库制度与国库单一账户体系。一是建立健全国库单一账户体系，包括国库总账户、财政账户、部门或预算单位账户等三个不同层级的账户，充分发挥国库单一账户所具有的反映财政资源分配与再分配、实施财政控制、进行会计核算等多项功能。但国库单一账户并非实质意义上的现金存款账户，所以国库现金既可以存放于中央银行国库账户中，也可以存放于商业银行专门的国库账户中。二是完善代理国库制度。一般而言，国库业务中的国库单一账户开设与维护、资金存放、资金清算等业务适合由中央银行代理，收入收缴、支出拨付等业务可以由商业银行代理。在健全的国库单一账户体系下，可以由某些商业银行代理税费收缴，于规定时间将应缴库款划转至央行国库账户或存款银行国库账户；由某些商业银行代理现金存放，在具备相应抵押品的情况下持有与运用部分国库现金。三是强化国库监督控制机制，包括财政部门对中央银行与代理商业银行的监督控制，中央银行对代理商行的监督控制。此外，还有国家权力机关对国库收支的监督。

2. 在科学确定国库最佳现金持有量的基础上，不断改善国库现金流入与流出。统筹运用历史数据分析、未来

# 由“农民买单”向“政府买单”转变

## ——湖北省枝江市落实农村义务教育经费保障机制

杨玉娥

改革开放以来,湖北省枝江市在又好又快发展经济的同时,高度重视教育事业发展,逐渐加大财政投入,2006年全市财政对教育总投入达1.3亿元,比上年增长16%,高于财政经常性收入增长速度,占当年财政总支出的比重达21.64%。同时积极落实国务院关于深化农村义务教育经费保障机制改革的有关政策,进一步提高了经费保障水平,一举实现了农村义务教育由“农民买单”向“政府买单”的历史性跨越。

(一)实行经费统筹。将来自中央财政、省级财政两个渠道的资金、市级

财政增加的教育预算投入资金以及学校自有资金等,归并到一个教育资金专户,实行经费统筹、预算统编、支出统付、采购统办、监督统管。2007年,全市农村义务教育财政总投入达1.57亿元,比2006年增长20%。其中来自中央、省级财政的分担资金分别为1257万元、544万元;来自市本级财政在分担资金外的增加预算3326万元。“四渠并一”的财政义务教育投入安排为:免除学杂费1134万元;提高学校公用经费标准154万元;发放贫困寄宿生补助96万元;建立校舍维修长效保障储备金354万元。

(二)部门预算编制到学校。全市81所义务教育学校全部编制了部门预算,围绕提高财政预算的科学性和约束力,对人员经费实行零基预算,编制到人员经费项目明细。对公用经费按学校类别和全市统一的公用支出水平进行分类,详细制订了26个款级支出项目近100项支出内容的定额标准。人员工资实行网络化发放,直达个人账户,公用支出按定额和进度执行,项目预算按进度拨付,实现了“预算公正、支出透明、收支规范、执行到位”的管理目标,教师、学生通过点击教育财务软件中预算管理模块可以直接查看中

收支预测等方法,在国库收支活动中确定国库最佳现金持有量,确保各支出机构及时获取实施其预算所需的资金、最大限度地减少预算执行中的调整行为。同时,采用先进的制度与技术尽可能地加速资金入库、延缓资金出库,降低资金成本、提高资金效益。该缴库的资金及时入库,该拨的款及时、足额地下拨,该退、该补的资金尽快退补到位,减少隐性财政赤字数额,减轻国库收支对银行信贷收支运行的干扰。

3.在预算编制、金融管理等多个层面进行配套改革。主要有:大力推行预算管理制度改革,强化资金控制,提高资金效益,并将分散存放的财政资金尽早集中于国库单一账户中来;推进预算会计制度改革,逐步引入权责发生制,充分反映政府营运与投资的成本,及时确认与计量负债,确保财务合规性、公共资源的使用效率与财政的可持续性;建立一个发达、成熟的货币市场,增强市场流动性、培育市场参

与者、丰富交易品种,为高效管理国库现金提供良好的市场环境;建立政府财政管理信息系统和现代化银行支付系统,设计与建设国库现金管理操作系统,为国库收支的高效运作提供坚实的技术支撑;修订与制定相关法律、法规和管理办法,实现依法行政与依法理财。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 方震海