

加强国库现金管理成为当务之急

娄 洪

随着财政国库管理制度改革的快速推进,国库现金越来越多地集中于财政部在中央银行的账户,已由现金不足的状态变为现金大量结余。这种状况一方面提高了财政部的支付能力,同时也引发了过多持有国库现金的成本问题,还产生了由于大规模现金余额保持在中央银行对货币政策的实施可能产生冲击的问题。因此,深化财政国库管理制度改革,构建国库现金管理体系,抓紧实施国库现金管理成为当务之急。

一、建立完善的国库单一账户体系,设立国库现金管理账户

在国库单一账户体系中由财政部在中央银行设立国库现金管理账户,相当于政府资本性收支账户(如图)。国库单一账户与国库现金管理账户构成政府的经常性收支和资本性收支主账户。

设立国库现金管理账户后,仍然通过国库单一账户管理核算所有的财政收支,所有的财政收入都要缴入国库单一账户后才能支用,并通过国库单一账户形成财政收支的总分类账。国库单一账户逐步实现保持一个最低限度余额

保证支付需求的目标,多于最低目标余额的国库现金都及时转入国库现金管理账户投融资运作,低于最低限度时,从国库现金管理账户转入资金。国库现金管理账户应当每日保持零余额,其净资产或负债合并入国库单一账户的资产或负债。随着国库现金管理体制的发展,国库现金管理账户还可拓展其功能,包括与用款部门和下级政府之间的借贷等。

在进一步完善的国库单一账户体系下,我国国库现金管理的资金范围将包括由各类税收收入构成的一般预算收入、政府性基金、各种非税收入以及因财政管理需要由财政代管理的账户资金等。从财政支出方面看,包括各部门各单位使用的上述收入的资金。国有企业不包括在此范围内,但对大中型公共基础设施项目,包括交通、水利等以财政资金为主要资金来源的项目,其资金属于国库现金管理的范围。

省级和地市级财政可比照中央级财政完善本级国库单一账户体系,设立国库现金管理账户,并按中央统一制定的制度实施国库现金管理,此项改革应当结合财政体制改革进行。

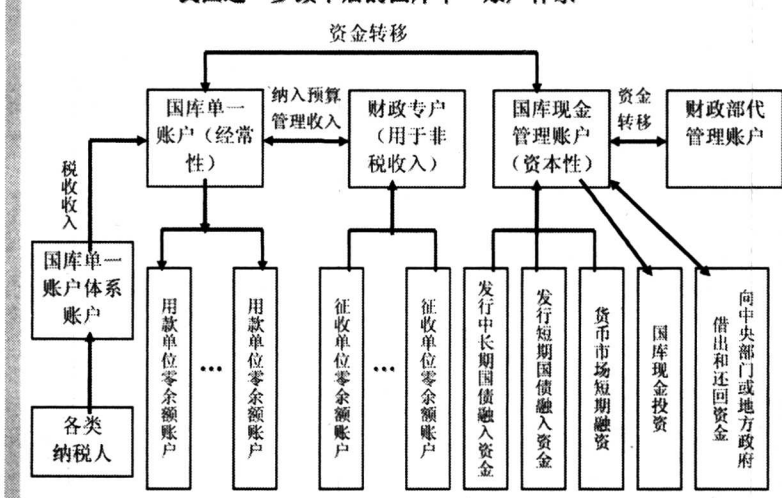
二、建立国库现金预测分析体系

加强预测分析制度和能力建设,逐步实现准确预测两周之内每日现金流量的目标。包括:

1. 建立年度国库现金收支分析报告制度。在进行宏观经济政策和财政政策分析的基础上,对全年国库现金需求、国库现金投融资安排以及货币政策取向和金融市场环境进行综合分析,形成全年国库现金收支总体规划。年度国库现金收支总体规划将包括全年的国库现金投融资计划和分月度的国库现金投融资计划,并逐步制度化。时机成熟时,国库现金投融资年度规划还应当向社会公布。

2. 建立财政收入现金流量分析预测机制。通过建立财政部门与收入征收机关的信息联网和实施电子缴库以及完善非税收入收缴管理系统,逐步实现财政收入现金流入信息实时获取。在此基础上,通过经验分析和计量经济学模型

我国进一步改革后的国库单一账户体系



相结合的方法进行财政收入现金流量预测和分析。

3. 建立财政支出现金流量分析预测机制。一是对规律性强的支出进一步制度化和规范化,建立起支出现金流量分析预测制度。二是对政府性基金等资金支出,纳入国库集中支付范围。由用款部门编制用款计划,实行财政直接支付和财政授权支付。三是完善支出部门用款计划管理,加强财政部门与用款部门在支出现金流量分析预测中的配合机制。财政直接支付的资金,可以实行电子化预告机制,由用款单位以电子方式向财政部提出预申请,使财政部能够及时调整按日的国库现金需求预测。财政授权支付由于支付交易量大,而且有随机性,应当采取经验分析和计量模型分析结合的方式分析预测。

4. 建立国库现金预测分析数据库。国库现金流量的分析预测是建立国库现金管理体系的关键环节之一,也是财政理财能力和水平的重要标志。但目前尚没有国库现金收支的数据库,导致国库现金的预测分析难以达到高水平国库现金管理的要求,因此应当加快建立国库现金分析预测数据库。

三、建立和完善国库现金投融资体系

通过近几年的国库管理制度改革,我国已建立了国库现金控制机制,具备了有效控制国库现金流量的功能,但尚未形成完整的国库现金投融资体系,这是国库现金管理亟待突破的环节。

1. 保持适当的投融资规模。综合考虑财政融资成本、财政赤字规模、财政融资功能建设和债券市场发育等因素,在可接受的财政赤字范围内,保持足够的融资规模,即使在财政盈余时,也应保持足够的投融资规模,不轻易减少政府债券的发行。这样可以有效防止对债券市场造成不利影响,也可以保持财政融资能力,有利于财政理财目标和政策功能的实施。融资的成本可以通过投资收益冲减。

2. 健全国库现金投资机制和功能。中央财政国库现金投资工具应当包括在商业银行的定期存款、在货币市场的短期借出资金、对中央有关部门或有关地方的借出款项。特定情况下,还可以考虑进行买回债券的操作,中央政府持有的外汇资金主要作套期保值。国库现金管理的主体投资工具是在商业银行的定期存款。在发展国库现金流动性预测的基础上,除用于保证支付需求的资金外,将国库单一账户中多余的现金通过国库现金管理账户投资有关商业银行进行不同期限的定期存款。定期存款的数量和利率通过竞争性拍卖形成,应当高于同期人民币活期存款利率,低于隔夜拆借利率。国库现金在商业银行定期存款的决策、拍卖及相关制度建设应当由财政部负责,但在当前国库存款量大的情况下,财政部通过在商业银行定期存款进行国库现金投

资将会产生国库存款的波动,因此应与中央银行紧密协调。

3. 丰富国库现金管理融资工具。我国中长期国债融资已经历了较长的发展时期,形成了一定的规模,管理制度不断完善,国债市场日趋发育成熟。为此,建立健全国库现金融资机制的重点是加强运用短期融资工具的业务能力。国库现金管理短期融资工具应当包括国库券(或称短期国债)、在货币市场的短期借入资金等,重点是发展国库券。在未来通过在商业银行定期存款将中央国库单一账户存款余额降低的过程中,要十分注重国库券发行规模、结构和利率与货币政策的实施协调一致,财政部要与中央银行建立紧密的协商机制。国库券发行与中央银行票据发行不是竞争而是互补,包括发行及税收政策的统一,发行规模、期限结构和利率的互补。针对我国目前货币流动性过高的状况,可以将国库券的发行规模较大幅度提高,增加发行国库券产生的国库现金的净结余,可以进行国库现金投资、与国库单一账户之间转移现金、调整国库现金投融资,还可以研究用于其他方面。还要逐步扩大国库券发行规模,使其成为实施货币政策的主要工具。国库券代替中央银行票据之后,中央银行可以通过公开市场买卖国库券来实施货币政策,建立起财政政策与货币政策之间的互动机制。国库券的期限结构采取国际通行的做法,在3个月到1年之间实现平滑发行,做到按周发行和按月发行。每次发行的规模和期限都要紧密结合国库现金流量预测的结果进行安排。国库券的折现率通过竞争性拍卖形成,以实现利率市场化的目标。国库券既向机构投资者发行,也向社会公众发行。对于突发性的国库现金需求,通过发展短期融资券进行融资,期限可以从1周到3个月,这类国库券主要向机构投资者发行,也可用回购协议工具直接从货币市场融资。

4. 建立地方财政国库现金管理制度。一是进一步完善地方政府责、权、利统一的理财机制。在建立地方财政国库现金管理制度过程中,首先要在进一步完善中央与地方财政管理体制的基础上,有效规范中央与地方的资金关系,改变过去不同级政府之间不规范占用或使用资金情况,形成与一级政府一级财政相一致的资金关系。改革措施是按照责权利统一的原则,体制上属于地方的资金应当及时缴入地方政府国库单一账户,属于中央的资金则及时缴入中央国库单一账户。中央与地方,或地方各级政府之间超过或少于规范界限的资金往来都应当作为资金借贷关系支付利息。地方基层政府在自愿的基础上,可以将本级政府的资金在上级政府设立的资金池中管理,如乡镇政府的资金可在县财政资金池即县级政府的国库单一账户中管理。二是建立和完善国库现金管理的投资机制。建立和完善地方政府国库现金管理投资机制的目标是逐步使地方国库现金投资实

集中财力办大事

——四川财政支农资金整合试点的调查与思考

泽巴足●

长期以来政府支农资金管理多头、使用分散、效益低下的问题比较突出,在一定程度上抵消了政府对“三农”的投入力度,也由此带来了政府职能的“缺位”和“越位”问题。在推进新农村建设过程中,建立政府投入整合机制,突出政策扶持重点,科学配置政策资源,最大限度地发挥政府支农资金的整体效益,是我们面临的一项重大课题。2006年以来,按照“先易后难、突出重点、分步实施、稳妥推进”的原则,四川省根据支农资金整合试点要求,从平原区、丘陵区、少数民族地区、扶贫工作重点县等不同范围选择了6

个财政部试点县市和2个省级试点县,开展了以县为主的支农资金整合试点,取得了初步的效果。

试点工作有序推进

各试点县市按照“统一制定规划、统一申报立项、统一下达计划、统一组织实施、统一监督管理、统一绩效考评”的要求,结合实际,以新农村建设为主线,在整合试点项目规划中重点突出对农民最急需的基础设施项目、具有比较优势的农业资源项目、带动性强的农业产业化项目的支持,

现收益高、风险低的投资资产组合。投资资产组合应当结合我国货币市场和资本市场的发展完善,在有效进行国库现金流量预测的基础上,结合融资工具的运用,形成多种投资工具比例合理的投资组合。高风险投资工具,如期货等应当禁止使用;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受到限制,一般不应超过20%。地方政府国库现金管理的前期目标主要是增加国库现金存款收益,减少地方国库资金的波动。三是建立和完善地方国库现金的融资机制。首先需要对地方财政的融资制度改革,允许地方进行规范的融资,主要实现两个转化,即从不规范融资向规范融资转化;从隐性融资向显性融资转化。从国际经验看,地方政府一般应当具备比较独立的融资权利和责任,其财政管理与大的企业类似。我国一直不允许地方政府直接融资,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活动,比如通过成立政府企业进行融资、承诺支出以及直接借款等。但这些融资活动都是在没有明确规范的情况下进行的,是财政管理面临的重要问题,并使地方财政处于不确定的状况,可能产生财政风险。解决此问题关键是使地方政府融资活动透明化、规范化,允许地方政府进行规范的融资活动。这不仅有利于地方政府健康运行,也有利于我国在宏观上使各级政府的债务均匀合理分布。规范地方政府融资管理的主要措施可以包括以下几个方面,第一,制定地方政府融资规范标准。应当参考国际上

对政府债务规范标准制定,并严格按照标准规范和约束地方政府的融资规模,同时要使地方政府与企业真正分离,不能具有融资担保关系。第二,研究地方政府在规范的范围内发行地方政府债务,进行中长期融资问题。主要是发行基础设施建设债券,用于地方经济基础设施建设。地方政府短期现金头寸需求,可以在货币市场进行短期融资。第三,必须改革政府会计核算制度,地方政府的融资活动也要公开披露。

四、建立和完善国库现金管理的法律保障体系

国库现金管理活动涉及经济管理的多方面活动,包括宏观经济、财政政策,财政资金在金融市场运作的安全、有效性,都需要法律法规的规范。如国库现金管理活动在法律真空环境中进行,难以实现规范管理。

我国国库现金管理的法律法规应当包括以下两个层次:一是保障性的法律。这类法律的目标是为国库现金管理提供法律保障,即对财政部代表政府进行国库现金管理和运作进行功能性授权。二是建立和完善操作性和规程性的法律法规。国库现金管理的业务运行操作涉及财政部门内部和外部诸多单位的协调配合,本身运行也具有很强的程序性,因此必须建立一套操作性和规程性的法律法规,以保证国库现金管理操作业务规范有序进行。●

(作者为财政部国库司总会计师)

责任编辑 赵 军