

浙江柯桥：加强财政库款管理

余建林

财政库款既是财政运行的资金基础，也是财政状况和财政管理水平的综合反映。全面加强财政库款管理，对于保障经济稳定运行，合理实现地方财政收支平衡，实现稳增长、促改革、调结构、惠民生具有重要意义。

柯桥区库款管理情况

自2016年财政部相继出台加强财政库款管理要求以来，浙江省绍兴市柯桥区采取各项措施，盘活财政存量资金，加快财政支出，积极提高库款流动性，实现了库款余额的持续压缩，有效控制库款余额规模，进一步提高了财政资金使用效益，强有力地支持了地方经济的持续稳定发展。

(一)库款保障水平逐年下降。从2016年开始，柯桥区库款保障水平呈逐年下降，从2016年分别高于全省、全市平均水平0.71个百分点和0.34个百分点，到2018年底分别高于全省、全市的库款保障水平0.19个百分点和0.17个百分点，三年来持续压缩库款余额成效显著。

(二)流入流出呈逐年翻转态势。从2016年开始，库款流出额不断增加，从2017年末开始库款流出额首次超过流入额，随后每月流出额逐渐大于流入额，并且到2018年差额逐渐扩大。库款流出增加主要依赖于加快各

项支出，加快存量资金的盘活，清理暂存暂付等各种措施，最大限度的降低了库款的沉淀，提高库款的资金使用效率。

(三)库款余额月度间不均衡。从近三年情况看，这个特征在2017年尤为明显。从2017年每月库款余额来看，库款余额月度间不平衡，最高月份与最低月份相差高达近2倍，起伏较大，对库款余额的测算造成了困难。造成库款余额不均衡的原因有两个：一是债券收支对库款的影响。从2017年每月库款的余额来看，阶段性的最低值在2月、6月、9月，而此3个月恰好为债券垫付的月份，而当年的4月、11月为债券下划的时间，这两月的库款余额水平相对较高；债券的收和垫付明显的影响了库款余额的大幅度波动。二是土地出让收支对库款的影响。从2017年库款余额规模看，下降特别快的月份是6月与9月，也正是当年拨付国有土地支出额大于国有土地的收入额的月份，因2017年土地出让市场的活跃，大额的土地出让收支影响了库款的波动。

(四)库款余额结构分析。从库款余额构成情况看，一般公共预算结余库款占比呈下降趋势，表明柯桥区对一般公共预算的支出增加，更好地扶持地区经济的发展；政府性基金余额

呈现高速增长，原因是2017年土地出让收入在12月份入库，而相关成本支出的滞后，导致政府性基金余额增长快速；预算稳定调节金呈现稳步增长的态势。

存在的问题

(一)继续压缩库款的空间变小。经过两年多的库款持续压缩，库款余额水平、保障水平逐渐接近低点，进一步压缩库款的空间减少，而且长期低水平的库款余额对集中支付金额较大的月度资金调度产生了影响，尤其柯桥区作为经济相对活跃的区域影响更甚。

(二)影响库款余额的可变性因素增多。在采取措施盘活存量、清理暂存暂付后，影响库款余额的因素更多倾向于与上下级之间的资金往来、债券的发行、垫付；土地出让业务的收支等，而这些影响因素，区财政对其的可控性不强，关联方较多，势必会影响库款余额水平和保障水平。

(三)相关指标对库款余额的影响因素。目前更多从现金流的部分来考核库款，但是库款更深层次是与体制联系在一起，例如2017年柯桥区区体制结算完成后尚有11亿资金需要上划，这既影响了平常压缩库款的难度，也增加体制结算完成后库款上划的压力。

意见和建议

(一)提高预算编制精细化水平,加强预算执行管理。加强财政库款管理涉及财政各个部门,预算编制管理是源头、预算执行管理是基础、清理结余结转资金是手段。要结合实际,进一步加强预算编制管理,提高预算到位率,加快预算下达进度。完善编制全口径财政预算,推进财政中期规划管理,提前做好项目储备,不断扩大年初编制范围,科学合理编制预算,提高预算编制精细化水平,为提高预算执行率,避免财政预留资金形成库款沉淀。预算执行管理是库款管理的基础,加强预算执行管理是压降库款的首要措施。预算执行是财政多部门共同协调配合,共同推进的结果,要建立预算执行动态监控,实时掌握预算执行进度,建立考核机制,分单位、分项目统计分析和重点督导,促进预算单位落实预算执行主体责任,切实加强预算执行力度。必要时,简化工作程序,建立限时办结制度,进一步梳理办事流程、减少中间环节、简化预算指标下达程序,加强对资金审批报告流转的督办力度,加快公文流转速度,确保财政工作高效有序进行,明确规定财政资金办理及拨付时限,使预算执行高效、高速。

(二)统筹安排可变影响因素,有效降低库款波动。纵观近两年,债券垫付和土地出让收支逐渐成为引起库款余额波动的主要因素,为平衡库款月间余额,一要统筹安排债券收支,积极做好前期准备工作,按照人大批准的预算,加快债券资金安排进度和用款需要,同时要提前做好存量债券置换工作,提前制定时间表,保持预算安排和执行进度的一致性,尽量降



低地方财政库款余额,最大程度提高财政资金使用效率。对于已入库的置换债券资金,原则上在一个月内完成置换,在库款较高时,先通过库款垫付拟置换的存量地方债务,债券发行后及时补回库款。二要统筹安排土地出让收支,这一可变因素受到拆迁等因素的影响,在2017年,大规模的拆迁使得土地出让市场尤为活跃,为降低库款波动,要做好前期工作,联合其他部门如国土部门,统筹安排土地出让交易,全面有序安排土地出让金缴库时间,使库款波动降到最低。

(三)完善相关库款考核指标,科学管理库款保障。从2019年3月起,浙江省财政厅对库款管理整合评分指标作了进一步的调整完善,采用库款保障水平(权重30%)、国库集中支付结余消化进度(权重25%)、新增专项债券资金使用进度(权重30%),库款保障安全性(权重10%),库款月报报送及时性和报表质量(权重5%)等五项指标对库款进行按月考核,科学的考核指标有利于督促各地加快预算执行进度,确保地方财政库款余额和库款保障水平处于相对合理的范

围,最大限度发挥财政资金的使用效率。在完善考核指标的同时,要做好库款相关数据的统计,加强分析及时发现问题,找出变动原因,科学有效管理库款。

(四)科学开展国库现金管理,实现资金的保值增值。目前地方各级财政尚未建立财政库底目标余额管理制度,各级财政库款闲置在人民银行,不仅制约了盘活财政库款存量,影响财政资金使用效率,也不利于促进经济增长,无法充分发挥财政存量资金的作用。建议根据《预算法》规定,允许省以下地区开展国库现金管理,从制度上规范《国库现金管理实施细则》,建立健全财政库底目标余额管理制度,建立国库现金流量预测;从部门协调上完善财政国库现金管理与人民银行的协调运行机制,健全完善国库现金管理投融资运行机制,运用多种金融工具加强国库资金的日常管理,使库款稳定在一个合理区间,实现资金的保值增值。□

(作者为浙江省绍兴市柯桥区财政局局长)

责任编辑 张蕊