

性债务规模控制、预算管理、债务资金专账管理、建立预警机制和融资平台公司名录管理制度等作出规定。

上述措施有效遏制了地方政府性债务快速膨胀的势头，为建立规范的地方政府举债融资机制、防范财政金融风险奠定了较为坚实的基础，也为国家层面建立债务管理整体制度框架体系进行了有益的探索，积累了丰富的经验。

(财政部预算司供稿，周 娅执笔)

## 借鉴国际经验 成功推出国债预发行试点

国债预发行是以即将发行的国债为标的进行的债券买卖行为，能够有效衔接国债一级市场和二级市场，提高国债市场运行效率、增强国债收益率曲线定价基准功能。2013年，财政部联合人民银行、证监会在深入研究基础上，成功推出了国债预发行试点。

### 一、国际经验

国债预发行在发达国家和新兴市场国家广泛使用。美国、英国、日本、法国、意大利、加拿大、奥地利、比利时、爱尔兰、荷兰、瑞典、瑞士、印度等国都实行了国债预发行。

国债预发行通常开始于国债发行通知发布日，结束于上市日前，大致可分为3个阶段(以下以利率招标为例)。第一阶段：招标前达成交易。买卖双方对即将发行的国债进行报价并达成交易，内容为利率、数量。第二阶段：招标日确定国债票面利率，预发行的净卖出方通过中标获得国债。净卖出方也可以从其他国债持有人融入国债。第三阶段：实际交割。按照票面利率和预发行成交利率的关系折算出交易价格，进行资金清算和债券交割。

国债预发行形式上类似于远期交易，即交易与结算存在一段时间间隔。交易开始于国债发行前，实际交割在国债发行后。

国债预发行实质上是发行市场的提前分销。一般的国债分销情况是，招标前，各类投资者与承销团成员就其意愿购买当期国债的利率、数量签订协议；招标后，承销团成员按协议将中标国债出售给投资者。国债预发行为分销提供了更加标准、规范、透明的市场。

国债预发行风险相对较小，大多数国家监管政策较为宽松。国债预发行交易时间通常为一周左右，由于交易至招标间隔短，利率波动引起的损益较小，因此，各国监管措施较少，以市场自由发展和行业自律为主，对预发行交易的参与者一般无严格规定，任何单位或个人(发行人除外)均可参与，交易双方通常也无须缴纳保证金而只凭彼此的信用承诺。

各国预发行在交割方式上，既有实物交割，也有现金交割；在交易场所上，既有场内市场，也有场外市场。目前国债预发行中尚未发生恶劣的无法交割的情况。

### 二、我国开展国债预发行的必要性与可行性

开展国债预发行有助于提高国债定价基准作用和市场

效率，促进资本市场长期稳定健康发展。一是促进国债一、二级市场价格衔接。国债预发行，通过招标前连续的价格信息揭示，能够为国债承销团成员合理投标提供参考，使得国债一、二级市场价格揭示更有效率、更加衔接。二是降低国债分销风险，保护投资者权益。国债预发行交易比一般的分销，更加标准、规范、透明，国债分销双方的权益更有保障。三是为投资者提供管理利率风险的工具。投资者可以通过预发行交易提前锁定购买当期国债的实际收益率。

经过30年改革发展，国债管理体制较为健全，国债市场长期平稳运行。我国开展国债预发行具有可行性。

(一)形成了比较成熟的国债发行与定价机制。首先，国债发行的计划性和透明度不断提高，实践中除公布关键期限记账式国债全年发行计划外，财政部还按季公布记账式国债发行计划，提高了国债发行的透明度，使各类机构有准备地参与预发行买卖报价成为可能。其次，国债承销团制度的建立和完善，培育了市场骨干，承销团成员有能力在预发行阶段进行合理报价。第三，国债发行采用市场化的招标方式，使国债预发行的开展具备了基本的前提。

(二)国债预发行风险可控。国债预发行风险主要包括市场风险和结算风险。首先，国债预发行市场风险较小。根据2009年1月—2013年12月数据，4个工作日内，7年期国债收益率最大变动涨幅为0.35%，投资者在预发行中损益可控。其次，国债预发行结算风险较小。预发行中净卖出的机构可根据国债收益率曲线投标，确保中标。我国国债一级市场较为成熟，价格透明，2013年我国记账式付息国债中标利率与国债收益率曲线平均差值为2个基点(标准偏差为10个基点)，最大为36个基点。从实际情况看，财政部要求国债承销团成员每年最低中标量低于当次发行量一定比例的次数不得超过4次，除投标人员技术不熟练等原因外，大多数机构都能制定合适的投标策略，确保中标。

(三)国债远期交易运行平稳，为国债预发行奠定了基础。2005年国债远期交易推出以来，一直运行平稳。国债预发行可以视为发行市场上的远期，市场、投资者对一些基本的交易流程并不陌生。

### 三、推出国债预发行试点

2004年以来，财政部联合人民银行、证监会对我国开展国债预发行进行了深入研究。2012年我部与人民银行、证监会多次会议研究，共同认为推出国债预发行试点的时机已经成熟。2013年3月，下发了《财政部中国人民银行中国证券监督管理委员会关于开展国债预发行试点的通知》(以下简称《试点通知》)，对国债预发行主要原则进行了规定，从严限制净卖出余额，要求参与者具备一定的证券投资经验和风险承担能力，实行履约担保，原则上实际交割标的国债，要求交易场所、登记托管结算机构建立、健全风险管理制度等。2013年7月，下发了《财政部中国人民银行中国证券监督管理委员会关于7年期国债开展预发行试点的通知》，规定交易场所符合《试点通知》规定后即可开展7年期记账式国债预发行交易。2013年10月，国债预发行率先在上交所债券市场开始试点，总体来看，国债预发行运行平稳，交易

结算机制顺畅,从成交价格来看,国债预发行交易价格和国债招标结果以及二级市场走势比较吻合,显示出一定的价格发现功能。

(财政部国库司供稿,杨瑞金、李小虹、  
潘淑珍执笔)

## 全面推进国库集中支付电子化管理

2013年9月27日,财政部、中国人民银行联合召开全国电视电话会议,对国库集中支付电子化管理(以下简称支付电子化管理)做出部署,要求在2014年底以前在省级财政部门全面推广实施。从2007年中央本级试点,支付电子化管理历经六年创新、论证、实践,终于开始全面推进。支付电子化管理利用一套标准规范,“支撑控件”和“自助柜面”两个软件,打通财政部门、人民银行、代理银行三个系统,从而实现财政部门、人民银行、预算单位、代理银行四方国库集中支付业务电子化管理,是财政部、中国人民银行充分考虑财政资金管理工作现状,认真研究未来发展趋势后,科学做出的安排部署。

### 一、支付电子化管理的设计思路

(一)支付电子化管理的设计和推进过程。这项工作始于国库集中支付业务的“无纸化”,直接目标是取消纸质单据,实现电子信息自动传输处理,解决国库集中支付管理效能与效率问题。但是,现行管理模式下,靠纸质凭证保证安全,靠电子信息提高效率,客观上割裂了管理链条,在安全上存在隐患。而且,银行机构垂直统一管理,财政部门分散开发系统的方式存在标准不一致、步骤不统一的情况,信息“孤岛”现象严重。要解决上述问题,不能单从效率与效能方面入手,而是要重构国库集中支付信息管理体系。需要解决好两个重点环节:一是整合资金流与信息流,构建以电子信息为基础的、全新的安全信任体系;二是消除银行机构与财政部门在信息系统管理规范、业务规则、技术标准等方面的差异,实现跨部门的全链条式管理。经过反复研究论证,财政部、中国人民银行提出“电子凭证安全支撑控件”的解决思路,把数字签名、电子印章、安全传输等功能进行封装,供各类业务系统调用,实现各方系统的互联互通和电子凭证的全生命周期管理。

(二)统筹协调,实现综合效益最大化。支付电子化管理由多方共同参与,要努力实现财政部门、人民银行、代理银行、预算单位等各方综合效益最大化。一是坚持标准统一化。建立国库集中支付业务的统一标准规范,为实现上下级财政部门之间以及同级财政部门、人民银行、代理银行之间的信息系统自动衔接创造基础条件。二是坚持改造最小化。对业务逻辑进行抽象提炼,开发通用控件,对各方现有系统进行嵌入式优化,最大限度减少改革成本、流程再造成本及系统沉没成本。三是坚持边界明晰化。长期以来,财政部门、代理银行系统间功能交叉、边界不清,造成基础数据重复维护,内部问题外部化。财政业务的任何调整,代理银行系统都需大幅跟进,不仅代理银行的技术部门压力巨大,预算单

位和财政部门的用户满意度也不高。自助柜面系统的设计初衷就是把财政部门该做的都在支付系统内部完成,让代理银行回归单纯的金融服务定位,使双方合理分工、有机联系。这套系统不仅为代理银行拓展中间业务带来新的契机,也使预算单位可以享受到更优质的金融服务。

(三)稳步推进,顶层设计与摸着石头过河并重。为确保有关工作稳步推进,支付电子化管理的实施工作思路是“两级建设、五级应用”。“两级建设”是指中央和省级财政部门负责支付电子化管理的主体建设,“五级应用”是指中央、省、市、县和乡镇统一应用支付电子化管理手段。各地可因地制宜,选择省级集中部署或地市集部署,县乡两级原则上不再单独部署,作为终端直接接入。财政部先期选择河北、重庆两地进行试点,在电子化管理方案得到初步验证后,又在北京、辽宁、湖北等10个省市进行第二批试点。试点过程既是凝聚共识、系统推介的过程,也是实践纠偏、促进系统逐渐成熟的手段。

### 二、支付电子化管理的主要内容

(一)大力加强支付电子化管理制度建设。支付电子化管理是财政资金支付方式的重大转变,改变了国库支付管理的技术环境和基础,并对国库管理制度建设提出了新的要求。一是建立电子化条件下的新型信任体系,按照财政部、中国人民银行印发的《国库集中支付业务电子化管理暂行办法》,建立健全内控管理、安全保障、应急处置等各方面的管理制度,通过制度建设保障财政资金支付管理体系的安全。二是将电子化融入到日常的业务管理中,调整业务审核流程、凭证管理内容和印鉴管理方式等原有制度规定。三是做到合法、合规,根据有关法律要求,财政部门要与人民银行、代理银行签订业务办理协议,组织预算单位与代理银行签订“自助柜面”服务协议等。在制度建设过程中,坚持国库集中支付制度框架不变的基本原则,具体做到三个不改变:不改变“先支付,后清算”的支付体系,不改变代理银行的服务职能,不改变预算单位的预算执行责任主体地位。

(二)严格遵守支付电子化标准规范。财政部会同中国人民银行及相关部门,为满足信息交换和信息安全的双重要求,共同研究制定了支付电子化管理相关业务和技术标准。这套标准规范是消除信息“孤岛”,实现跨部门、跨地区互联互通的“灵魂”,是“硬要求”。财政部通过逐步建立全国财政系统标准化体系,使之成为财政信息化的引领和驱动力。各地财政部门在支付流程调整、业务系统改造、安全服务应用等方面,严格遵守中央制定的支付电子化标准规范,从而树立并巩固了标准化意识,强化了标准规范的约束作用。

(三)统一部署安全支撑控件。在全国范围,如何实现跨人民银行、代理银行等多部门的信息交换,保障资金安全有效管理是一个重要的问题。经过努力,支付电子化管理成功实现了安全支撑控件这一重要“抓手”,它把数字签名、电子印章、安全传输等功能进行封装,供各类业务系统调用。为了让安全控件真正发挥作用,财政部和中国人民银行聘请国家信息安全管理机构,对该产品进行了安全加固,并逐步将其硬件化,努力做到即插即用,最大程度地减小实施工作