

面向国家治理体系和治理能力现代化 加快建立现代国库现金管理机制

财政部国库司

国库现金管理作为积极财政政策和稳健货币政策有机结合的重要政策工具,是以保障财政的国库支付需要为前提,以实现国库留存现金余额最小化、投资收益最大化为目标的财政资金管理工作,在提高财政资金使用效益、拓宽金融机构融资渠道、减少因库款波动而引起金融市场流动性变化等方面发挥着重要作用。随着经济发展进入新常态和供给侧结构性改革的持续深入,全面深化改革进入关键期,粗放式财政库款管理制度已难以适应新时代对财政管理提出的新要求,必须主动适应、积极作为,加快财政职能转变,构建与现代财政制度相配套的国库现金管理机制,推动

流动性相对较低,制约了国债收益率曲线有效性;国债市场基础设施存在分割,跨市场运行效率有待提高;国债在货币政策操作中的应用还不够,国债收益率曲线在货币政策传导机制中的效用未充分发掘;储蓄国债定价机制有待进一步完善,发行渠道有待进一步拓宽。地方债方面,信息披露不充分,信用评级结果趋同,不利于投资者进行风险判断。下一步,财政部将进一步完善相关制度机制。

一是优化国债发行管理机制,合理降低国债筹资成本。优化记账式国债发行期限结构,加强国债发行与库款管理协调配合,节省国债付息支出;完善储蓄国债定价机制,继续拓宽储蓄国债(电子式)销售渠道。

二是进一步发挥国债金融功能,加强国债收益率基准地位。提高国债发行技术,优化国债存量结构,开展国债课题研究,不断拓展国债在宏观经济调控、金融市场定价、储备货币资产、利率风险管理等方面功能;研究国债市场发展规划,促进国债市场基础设施

实现新常态下国库管理工作的新发展。

国库现金管理改革发展历程

(一)中央国库现金管理。随着国库集中收付制度的全面实施、经济体量的不断增大,我国财政国库现金不断增加。2004年底财政部上报国务院《关于开展国库现金管理的请示》,经国务院批准,2006年财政部会同中国人民银行制定了《中央国库现金管理暂行办法》,开始实施中央国库现金管理操作。自国务院批准开展国库现金管理以来,中央国库现金管理经不断探索和推进,闲置库款资金量逐步减少,国库资金统一互联。

三是进一步提升地方债发行定价市场化水平。积极编制完善地方债收益率曲线,并每天在财政部网站公布,增强其市场认可度。逐步以财政部公布的地方债收益率曲线作为地方债券发行定价基准,以进一步提升地方债券发行定价市场化水平,促进地方债券发行工作长期可持续。

四是切实提高地方债信息披露质量。指导地方按规定披露专项债券项目信息,提高专项债券信息披露质量。针对信息披露的合规性、完整性、及时性等方面,开展对各地地方债券信息披露工作的检查评价。

五是不断加强地方债券信用评级管理。加强地方债券信用评级行业监管和自律管理,建立地方债券信用评级业务规范,督促信用评级机构不断完善评级方法,实现评级结果合理反映地区差异和项目差异,有效揭示风险。□

责任编辑 刘慧娟 陆安平

管理效益有所提升。根据《中央国库现金管理暂行办法》规定,有商业银行定期存款和买回国债两种操作工具。目前,以商业银行定期存款为主,面向国债承销团和公开市场业务一级交易商中的商业银行总行采取单一价格招标进行。国库现金管理存款银行在接受国库存款时,须以可流通国债或者地方政府债券作为质押。财政部根据国库现金流量预测情况提出操作计划,经与中国人民银行协商后签发操作指令。中国人民银行于招标日的3个工作日前向社会发布招标信息。中国人民银行公开市场操作室负责组织现场招投标,并于结束当日向社会公布招标结果。

截至2020年12月31日,累计实施中央国库现金管理操作124期,其中:商业银行定期存款122期,操作规模64396.4亿元,共获得利息收入908.63亿元,扣除按中国人民银行活期利率计付利息后,净收益约826.87亿元;买回国债操作2期,累计操作金额234.90亿元,获得净收益0.76亿元。

(二)地方国库现金管理。财政部从2009年起就着手研究制定指导地方开展国库现金管理的有关政策办法,各地也不断进行尝试探索,并积累了一定经验。2014年12月报经国务院,财政部与中国人民银行联合印发了《地方国库现金管理试点办法》,并确定北京、黑龙江、上海、湖北、广东、深圳6个省市为首批地方国库现金管理试点地区。地方国库现金管理以商业银行定期存款为操作工具,以国债或地方债为质押;地方财政部门根据国库现金流量预测结果商中国人民银行分支机构制定地方国库现金管理分月操作计划,并向财政部、中国人民银行总行报备;地方国库现金管理采取公开招标方式,每次招标前3个工作日通过财政部门网站、中国人民银行网站公告信息,招标完成当日及时公布招标结果;试点地区国库现金管理商业银行定期存款利率要在省级市场利率自律定价机制协商议定的范围内。2016年4月,在总结首批试点地区经验基础上,财政部会同中国人民银行印发《关于确定2016年地方国库现金管理试点地区的通知》,新增15个试点地区。在总结地方国库现金管理试点经验的基础上,2017年初印发《关于全面开展省级地方国库现

金管理的通知》,地方国库现金管理实现省级全覆盖。

截至2020年12月31日,共实施操作677期,操作金额达115970.99亿元,可获得利息收入758.12亿元,取得可观成效。

国库现金管理改革取得的成效

(一)有效提高了财政资金使用效益。在确保国库资金安全和资金支付需求的前提下,对闲置库款进行定期存款操作,有效提高了财政资金使用效益。中央国库现金管理商业银行定期存款操作实行利率招标,利息收入是存放在国库按活期存款计算利息收入的10倍多。地方省级国库现金管理定期存款操作,存款利率在省级利率自律委员会确定的范围内,利息收入也能达到存放在国库按活期存款计算利息收入的4倍多,大大提高了收益水平,进一步增加了地方可用财力。

(二)充分发挥了财政政策和货币政策的协同作用。将暂时闲置的财政资金投放金融市场,充分发挥了财政政策和货币政策的协同作用,有效缓解了市场流动性紧张,特别是近两年受金融去杠杆影响,商业银行存款短缺,国库现金管理定期存款有效弥补了商业银行一般性存款不足,提高了商业银行放贷能力,为金融业更好地支持经济发展注入了“新活力”。国库现金管理使得财政资金回流市场,这将有助于提高资本供给的有效性和稳定性,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,推进全社会资金的统一有效配置,提高财政资金使用效益和财政资金服务实体经济效率。同时国库现金管理能为市场提供示范,促进金融市场创新,增加金融市场深度和层次。

(三)进一步提升了政府财务管理水平。国库现金管理是国库管理的重要和核心内容,国库现金管理将资金时间价值、现金流预测和资产负债管理等现代财务管理概念引入国库管理中。开展国库现金管理,使国库从单纯的核算财政收支扩展到对财政收支实行全面控制,成为政府财务、现金管理和宏观管理者,加速国库管理体系的现代化建设,从整体上提高国库管理水平。各地不仅强化预算支出执行管理、加强财政存款收支动态监控,还加强预算编制管理,从源头上强

化预算管理的精细化,并进一步推动各预算单位提高资金管理水平以及政府财务管理水平的全面提升。

加快建立与现代财政制度相配套的国库现金管理机制

(一)推进财政库底目标余额管理制度改革。从发达国家的先进经验和成熟做法来看,财政库底目标余额管理制度是国库现金管理高级阶段的核心内容,对减少国库资金沉淀,提高财政资金使用效率,加强财政政策与货币政策的协调配合,推进建立现代财政制度,提高国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。目前我国国库集中收付制度改革已全面落实到位,有条件在借鉴国际经验基础上,逐步建立起适应我国经济发展水平、国际先进的财政库底目标余额管理制度。必须深入贯彻落实党的十九届四中全会有关精神,按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,建立起具备国际先进水平的财政库底目标余额管理制度,从制度机制上保障实现财政库底资金保持稳定的目标余额,以全面盘活财政存款存量资金,充分发挥财政资金效益,有效完善宏观政策协调机制,促进经济高质量发展。

(二)丰富国库现金管理投融资工具。近年来中央国库现金管理操作主要以三个月期限的定期存款为主。从2019年开始,由于结转结余资金减少,库款主要以间歇性资金为主,且间歇时间比较短,为适应库款变化的新形势,中央国库现金管理增加1个月、2个月期限定期存款品种,但仍然缺乏短期投资工具。为便于灵活管理流动性强的短期性库款,应进一步完善商业银行定期存款操作工具,增加1个月以内短期存款品种以及隔夜拆借(拆出)品种,以及买回国债、国债逆回购等,不断丰富安全的国库现金管理投资工具体系。同时研究建立国库现金管理融资操作机制,研究建立定期存款质押融资制度,结合国库现金管理操作的完善,逐步运用安全成熟的短期融资工具。



邓和平 摄 来源:视觉中国

(三)进一步加强质押品管理。质押品管理作为国库现金管理风险监控管理机制的重要组成部分,是有效化解和防范金融风险的关键,为中央和地方国库现金管理的稳妥有序开展发挥了重要作用。为了确保足额覆盖风险敞口,在国库现金管理初期,选择了信用等级最高的国债作为质押品,并按面值计价质押,简便操作。2015年为促进地方债发行,又将其纳入质押品范围。随着国库现金管理开展范围的扩大以及债券市场发展,按照审慎原则,可研究将其他高等级债券纳入质押品范围,但一定要确保质押品能够有效覆盖国库资金风险敞口,并要加强风险管理,实施动态实时监测,及时反映质押品市值变化。

(四)科学合理安排操作规模和期限品种。受新冠肺炎疫情等因素的影响,2020年各地财政收支矛盾比较突出,国库库款规模有所下降,且财政资金间隙性周期缩短,因此,2020年国库现金管理操作整体规模较2019年有所下降,操作连续性不如往年,操作期限品种也逐步短期化。一方面要加强库款统筹管理,促进现金管理与债务管理有机配合,促进年度内国债均衡化发行保持库款稳定,或适度补发以前年度减发的国债确保支付需要。另一方面强化国库现金流量预测,预测是开展国库现金管理操作的基础,根据预测结果并结合库款实际情况,在保障财政支付的前提下,科学合理安排操作规模和期限品种,保持操作持续稳定。□

责任编辑 刘慧娟 陆安平