

我国国库现金管理存在的局限性及对策

陈颖

(中国人民银行海口中心支行 海口 570105)

【摘要】 本文首先分析了我国国库现金管理收益不够理想的原因主要是国库现金管理协调货币和财政政策两大目标较为困难。然后提出了进一步加强国库现金管理的几点建议,即:统一认识,加快国库现金管理进程;强化中央国库现金管理;推进地方国库现金管理;完善预算管理机制。

【关键词】 国库现金管理 局限性 预算管理

国库现金管理是国库集中支付制度改革的一项重要内容,我国国库现金管理起步较晚,2006年,经国务院批准,财政部、中央人民银行发布了《中央国库现金管理暂行办法》,为我国国库现金管理提供了法律基础。目前国库现金管理在提高资金收益和管理国库现金流等方面取得了较大的成效,但仍存在一定的局限性。因此,需要进一步推进国库现金管理,发挥国库集中收付改革的制度优势。

一、我国国库现金管理存在的局限性

1. 国库现金管理收益有限。2006~2012年,中央国库现金管理定期存款操作规模从200亿元增加到6900亿元,到期收益从1.33亿元增加到143.06亿元,7年累计操作量达2.06万亿元,预期到期收益合计398.96亿元,有效地提高了财政资金的效益。但月均200亿~600亿元的定期存款规模与上万亿元的国库库款相比,仍然只是“杯水车薪”,国库现金月度操作量占政府存款月平均余额比重不到2%,见表1。

表1 2009~2012年国库现金管理操作规模占全国国库库款月末余额比重

	2009年	2010年	2011年	2012年
1月	1.1%	1.2%	1.1%	0.0%
2月	0.0%	1.7%	0.0%	1.1%
3月	1.3%	1.3%	1.1%	2.2%
4月	1.7%	1.1%	0.9%	2.2%
5月	1.4%	1.3%	1.2%	4.1%
6月	1.2%	1.0%	1.4%	2.2%
7月	1.1%	0.9%	0.8%	1.6%
8月	1.0%	1.1%	0.8%	1.3%
9月	1.1%	0.9%	0.8%	2.8%
10月	1.0%	0.9%	1.5%	3.0%
11月	1.0%	1.2%	3.5%	3.2%
12月	1.4%	1.2%	0.0%	0.0%
合计	13.3%	13.9%	13.3%	23.6%

数据来源:中国人民银行网站、“货币当局资产负债表”。

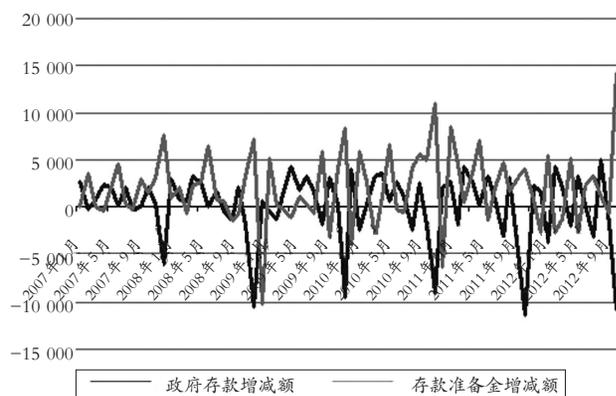
2. 国库现金管理未能有效熨平政府存款波动。经过几年的探索,中央国库现金管理操作在与库底资金协调方面逐步摸索出了一些规律,如在政府存款低谷时期净回笼资金,在政府存款平稳时期进行等额滚动操作,在政府存款高峰时期净投放资金等。但目前国库现金管理存在操作规模偏小、操作频率较低、操作品种单一的缺陷,未能有效熨平政府存款波动。2006~2012年,共计有53个月进行国库定期存款的投出或(和)收回操作,其中14个月国库定期存款操作熨平了政府存款波动(反向操作),占26%;13个月加剧了波动(同向操作),占25%;26个月基本无影响(滚动操作)。

3. 地方国库现金管理举步维艰。中央国库现金管理开展以来完善了制度框架和操作机制,加强了风险监测,初步形成每月1次、300亿~600亿元规模、期限3~9个月不等的到期滚动操作的格局。与中央国库现金管理进展良好的局面相反,地方国库现金管理却迟迟未能启动。在地方政府和财政部门的强烈要求下,财政部同意地方“采取多种方式开展地方国库现金管理创新”,一些地方也纷纷试水,采用“专户现金管理”等变通方式开展地方国库现金管理,在一定程度上冲击货币政策实施效果,并给国库资金带来重大安全隐患。

4. 国库现金管理工作机制面临诸多困难。一是协调框架有待改进,现行现金管理制度缺少商业银行参与,单靠财政部内部的例会制度很难确定国库现金管理发展方向以及现金管理操作取向。二是国库现金管理的投资方式单一,国库定期存款的期限一般为3~9个月,缺少短期品种。中央国库现金管理以国库定期存款为主,2006年和2008年进行过两次买回国债操作,但市场反应冷淡后再没有使用;而地方各级财政部门理财能力不一,地方国库现金管理未来最有可能也是使用国库定期存款。三是国库库存资金波动依然很剧烈,预测工作难度较大,仍以短期预测、静态预测为主,未能考虑到内外部环境变化等因素;预测精度只是在统计上较为满意,离现实的国库现金管理操作、国库现金流的改善仍有较大余地。

二、我国国库现金管理存在局限性的原因

1. 国库现金管理协调货币和财政两大政策目标有较大难度。在国库现金管理中,配合中央银行货币政策与提高资金使用效益的财政政策目标发生冲突时,国库现金管理必须服从货币政策的大局。这是因为:①国库现金管理通过对政府存款的投放(收回),相当于调整存款准备金总量。中央银行国库存款和商业银行存款准备金是中央银行资产负债表中并列的负债项目,两者呈现反向变动关系(见图1)。尽管存款准备金主要受政策性因素影响,但近年来我国中央银行存款波动仍在一定程度上主导了其变化趋势,国库现金管理通过对存款准备金的影响进而对整个货币供应产生影响。②减少市场波动优于增加收益的原则,使得国库现金管理对外投资对冲了中央银行公开市场操作的效果。表面上看财政直接受益增加,但中央银行被迫加大对冲力度而增加了相应的成本(如发行央行票据),导致盈利水平下降,最终使其上缴中央财政的利润减少,从而增加了宏观调控的难度。



中国人民银行政府存款与存款准备金变化趋势对比

2. 国库现金管理各方尚未完全达成共识。虽然财政部和人民银行同属宏观调控的职能部门,都服从于宏观调控的大局需要,但财政部是从财政改革的要求来分析问题的,人民银行则是站在货币调控、流动性管理的角度看待问题的。财政部认为财政集中收付与国库现金管理是一个有机整体,开展国库现金管理,对于提高国库现金的使用效益、完善财政政策和提高财政管理水平、有效实施政府宏观调控具有重要的意义。而人民银行认为开展国库现金管理,必定会对央行流动性管理及货币政策产生冲击,从而影响到国家宏观调控大局,因此提出“积极稳妥,相机抉择”的操作原则。特别在对地方国库现金管理的问题上,就如何和货币政策协调两部门存在较大分歧。各方对国库现金管理未能达成共识,也在一定程度上制约了国库现金管理工作的深入推进。

3. 预算编制不准确与预算执行软约束是国库现金流剧烈波动的根本原因。我国预算编制的不准确体现在对收入估算保守,对支出估计过大,使得收入预算的执行进度快于计划进度,而支出预算的执行进度则滞后于预算计划和收入进度,导致财政收入连年大幅超收和年底突击支出。而各级政

府部门在预算执行时又存在较大的随意性,据统计,2011年我国省、市、县三级中仅有65%、74.4%和75.5%的本级单位年初部门预算到位。预算编制的不准确和预算执行的随意性,导致收支进度不匹配,国库现金流波动剧烈。同时,由于国库集中收付实现了资金由“中转”到“直达”,财政资金在未支付到收款人之前一直保存在国库,而国库存款持续保持高水平,使得我国政府支出能力落后于收入能力的问题更加凸显,“有钱花不出去”成为困扰各级政府的突出问题,影响了财政集中收付改革的效果。近年来每年上千亿元的年终财政拨款结余资金就是一个例证,见表2。

表2 我国公共财政支出完成预算情况

年份	预算数	决算数	地方财政结转下年支出	决算数/预算数	扣除结转支出决算数/预算数	相差比例
2008	61 386	62 593	1 598	102.0%	99.4%	-2.6%
2009	76 235	76 300	2 122	100.1%	97.3%	-2.8%
2010	84 530	89 874	1 070	106.3%	105.1%	-1.3%
2011	100 220	109 248	1 735	109.0%	107.3%	-1.7%

三、进一步推进国库现金管理的建议

1. 统一认识,加快国库现金管理进程。国库现金管理是财政集中收付改革深化的必经途径,不宜因对货币政策的影响而简单否定。财政部和人民银行应从大局出发,加强沟通与协商,在国家宏观调控的总体要求下,既要合理兼顾财政政策与货币政策调控,又要尊重地方政府发展当地经济的客观需求,积极稳妥地加快国库现金管理进程。

2. 强化推进中央国库现金管理。短期内要继续促进滚动操作(定期存款到期时等量操作出去),以降低库款规模,并由滚动操作向盯准操作(保持库存现金余额不变的操作)转变,熨平库款波动。从中长期来看,适时启动国债回购和逆回购,加强微调,降低国库现金波动对货币政策的影响。

3. 推进地方国库现金管理。从2012年国库现金月末平均余额来看,中央和地方余额分别占14.5%和85.5%,可见,目前国库现金高水平主要症结在地方。因此应按照安全、规范的原则,尽快启动地方国库现金管理,可先行在省本级试点,待取得经验后再逐步向地市级、县区级推进,并参照中央国库现金管理中的“三台原则”做好各方面的制度安排。

4. 完善预算管理机制。一是规范预算分配机制,细化预算编制,提高年初预算到位率,对项目支出和专项经费实行滚动预算,长计划、短安排。二是严格预算调整和完善超收收入使用办法,将预算执行细化到具体项目,严格按照预算计划抓好支出进度。三是全面推进部门综合财政预算改革,强化预算约束。四是大力推进集中收付改革,扩大国库集中支付改革预算级次和资金范围,中央、省、地实现所有预算单位都实施国库集中支付改革,所有财政资金都纳入改革范围。

主要参考文献

董化杰,王毅.财政收支与货币政策.中国金融,2011;12