

财政法律热点问题

《预算法》下的加速——《关于采取有效措施进一步加强地方财政库款管理工作的通知》简评

一、背景

财政部于2016年5月23日发布《关于采取有效措施进一步加强地方财政库款管理工作的通知》（财库[2016]81号文，下称“81号文”），要求切实加强库款管理工作，加快地方政府债务资金置换，加快资金使用效率，同时公布了相关考核机制。

业内分析人士认为，目前财政部对地方财政库款管理问题非常重视的主要背景在于地方政府置换债的大规模发行。这部分资金募集较快但使用不畅导致了较多的沉淀资金，观察指标是财政存款增量明显超出季节性，M1增速持续增长¹。

二、主要内容

81号文延续了2016年1月发布的《财政部关于2016年地方财政库款管理有关工作的通知》（下称“财库[2016]13号文”）的原则和思路，即要求加快财政预算执行进度，加快地方债资金置换，压减地方国库库款规模，具体体现在以下几个方面：

（1）加快预算管理和执行。

81号文要求，各级财政部门要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。在严格执行《预算法》关于预算资金下达时限要求的基础上，尽可能将下达时间前移，为基层财政和预算单位加快支出腾出时间。提前做好项目储备，避免“钱等项目”，造成资金沉淀。同时要求建立健全对预算单位的用款计划考核、预算执行进度考核通报等制度，强化结余结转与预算安排挂钩等机制，促进预算单位落实预算执行主体责任，切实加快预算执行进度。

（2）加快结余结转资金清理收回和统筹使用。

81号文要求，要及时分类清理一般公共预算、政府性基金、转移支付和部门预算等结余结转资金。要重点加强预算单位国库集中支付结余资金和财政清理收回存量资金的安排使用，避免形成“二次沉淀”。

（3）加强地方政府置换债券资金置换工作。

81号文要求，应提前做好地方政府存量债务置换的前期准备工作，对于已入库的公开发行业置

¹ 参考：《债市日评：财库81号文使得地方政府债发行速度减慢》，腾讯财经，<http://finance.qq.com/a/20160524/053822.htm>

换债券资金，原则上要求一个月内完成置换，防止资金长期滞留国库。

（4）提出加强库款管理的具体措施。

81 号文要求建立或完善库款管理的各项机制，包括：a. 考核通报机制。财政部将按月对地方财政库款情况进行考核；不定期对考核排名靠前的地区通报表扬，对考核排名靠后的地区通报批评；b. 约谈机制。财政部将根据地方库款规模变化和考核情况，不定期约谈考核排名最后的 6 个地区，并将约谈情况予以通报，被约谈地区要及时采取措施进行整改；c. 动态监测管理机制。财政部将在已建立地方预算执行动态监控机制基础上，动态跟踪稳增长重大政策项目落实情况；d. 库款管理责任制。各级财政部门主要负责人要作为库款管理第一责任人，切实抓好本级财政各项库款管理工作。

此外，81 号文还首次公布了《2016 年地方财政库款考核排名办法》，加强库款考核的约束力度。

三、影响

81 号文的颁布对今年预算的制定与执行、地方债置换以及地方国库现金管理有较大影响，对于各地已进行或待进行项目来说，不失为一个重大利好消息。

（1）财政预算进度加快，季节性特征减弱。

根据《预算法》的规定，各级预算经本级人民代表大会批准后，本级政府财政部门应当在二十日内向本级各部门批复预算。各部门应当在接到本级政府财政部门批复的本部门预算后十五日内向所属各单位批复预算。为进一步提升财政支出的稳定性，此次 81 号文要求，在严格执行《预算法》关于预算资金下达时限要求的基础上，尽可能将下达时间前移。因此，在 81 号文下达后，

财政支出不断加快，“钱等项目”的现象有望缓解。同时，由于 12 月份为预算年度的末月，为实现预算目标，以往每年 12 月份将出现财政支出较为集中的现象。81 号文的颁布无疑将使得财政支出的上述季节性特征继续减弱，避免资金沉淀，此举将提振地方财政支出积极性，扭转 2016 年 4 月以来地方财政支出锐减的状况，带动支出增速有效反弹。

（2）加快地方债置换，促进资金脱虚入实。

2016 年，地方政府置换债预计发行规模约 5 万亿，置换规模很大。为加快债务置换速度，此次 81 号文明确要求，对于已入库的公开发行业置换债券资金，原则上要在一个月内完成置换。整体看，81 号文的落实有望促进存量债务的置换速度和规范置换债券资金的使用，切实减轻城投平台的债务负担，有助于降低城投平台的偿债风险。同时，置换提速将改善企业流动性，加快资金脱虚入实。

（3）奖惩并举，实际约束增强。

在财库[2016]13 号文的基础上，81 号文新增了考核机制部分。通过建立与完善通报机制、地区约谈、激励挂钩、重大项目跟踪等措施，激励地方提高财政资金使用效率，消除地方被动不作为的影响。如果考核不达标，除了通报和约谈以外，还会延缓转移支付的拨付作为惩罚，对地方政府具有高度的约束力，因此可以预期 81 号文将会得到较为严格地执行。

毫无疑问，不论对于债券市场而言，还是地方 PPP 等项目而言，81 号文将提高地方财政的支出积极性，从而在多方面发挥积极效应。当然，财政扩张仍将受到地方综合财力下滑、政策重心从需求刺激转向调结构等因素制约，但是对于 81 号文的实际作用，仍可保持谨慎乐观。

参考文献:

(1) 腾讯财经:《财库【2016】81 号文点评: 财政支出提速可期, 但难阻政策刺激减弱的大局》, <http://finance.qq.com/a/20160526/053753.htm>

(2) 中金固定收益研究:《评财库[2016]81 号文: 财政部推动地方债置换和财政支出加速, 利好资金面和债市, 但制约社融增长》, 陈健恒、范阳阳、唐薇, <http://mp.weixin.qq.com/s?src=3×tamp=>

[1464931025&ver=1&signature=HvVeUOuD9lqiPty1zYiGMhPex6qt9QIUWX1YYUVJMhBPD44PDVhp*ihUZ5s4li8oE0c0LfQ0IoHb4RECFdJYouEYXl36ywN01vCgtLoUEyQZ4zy8prQ3HuLlxbGtqYE9x2Z9z40dTwhbUKM03jSU0c0cK8dr-v7MUoknNDQ7wMk](http://finance.qq.com/a/20160524/053822.htm)

(3) 《债市日评: 财库 81 号文使得地方政府债发行速度减慢》, 腾讯财经, <http://finance.qq.com/a/20160524/053822.htm>

刘世坚 合伙人 电话: 86 010 8519 1289 邮箱地址: liushj@junhe.com
杨 阳 律 师 电话: 86 010 8519 2512 邮箱地址: yangyang@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息, 敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

