



# 国库现金管理的国际经验

娄洪

许多国家在近二十年中逐步加强了国库现金管理，建立了国库现金或国债管理机构，并且有将国库现金管理与国债管理结合的趋势。在国库现金管理中，与中央银行的职责分工清晰，财政当局负责国库现金管理和政府债务管理，中央银行负责货币政策的实施。各国在具体机构设置、财政支出中控制国库现金流程、国库现金投资和融资方式等方面，也显示出不同特点。

## 美国的国库现金管理

美国国库现金管理由财政部的财政业务办公室负责，财政业务办公室由财政部长助理、财政管理业务局和债务管理局组成。财政管理业务局主要负责财政收支业务的基本运行，包括账户管理、收入收缴、支出支付、国库现金余额投资、政府会计核算等，负责对国库现金的控制、保管和投资。债务管理局主要负责发行国债和国库券，进行财政融资。在国库现金管理中，财政部与中央银行以委托代理关系为基础进行合作，即中央银行受财政部委托办理国库现金管理业务，财政部负

责国债和国库券的发行政策和操作，包括国债和国库券的规模、期限、利率、发行时机以及债券市场的监控管理等政策，还包括国库券和国债的发行操作。中央银行主要是通过公开市场操作在二级市场买卖国库券实施货币政策。

美国联邦财政资金通过税收和发行国债筹集，国债融资在财政收支中占有相当的比重。2004财政年度用于财政支出的债务融资4128亿美元，占收支规模的18%，2005财政年度为3186亿美元，占支出规模的12.88%。2004和2005年度国库券的存量保持在9200亿到1.1万亿美元之间。同时，由于国库券占货币市场工具的比重较高（2005年9月占包括国库券、商业票据和银行承兑汇票的56%），因此在公开市场操作中买卖国库券也是中央银行实施货币政策的主要工具。

美国联邦财政在美联储纽约总部开设国库通用账户，核算所有的政府收支。在支出支付方面，财政部根据联邦各机构提出的支付要求直接向收款人付款。传统上主要采取向收款人发送国库支票，美联储在全国的12个分

支机构负责承兑，很大程度上是劳动密集型的控制方式。近年来支票支付方式已大量被电子方式代替，支付效率大为提高。在收入收缴方面，通过财政部设在商业银行的1.1万多个账户将收入直接转为定期计息存款，形成现金投资。

美国联邦财政国库现金管理的目标是在央行国库通用账户中的资金余额保持在50亿美元左右，当税收流量大且变动时，以70亿美元左右为目标。国库现金融资除税收和发行中长期国债外，主要是发行国库券，当国库现金出现临时性短缺时，还会通过发行国库现金国库券融资。国库现金投资主要工具是将国库通用账户多出目标余额的现金保存在商业银行，获得利息以降低财政筹资成本。需要指出的是，国库现金管理的投融资活动皆以市场机制为基础。

## 英国的国库现金管理

英国国库现金管理主要由财政部的政府财务管理局和债务管理办公室负责。政府财务管理局负责整个政府国库账户体系、财政收入收缴和支出

支付、政府部门和上下级政府间的资金借贷管理、政府财务会计核算及其报告的管理。债务管理办公室主要负责政府债务管理和国库现金的市场投融资运作,包括发行和兑付中长期国债,促进国债市场发展,发行短期国债,在货币市场进行借贷等。

英国中央政府财政资金主要来源是税收和发行国债(金边债券),国债融资占财政收入比重较低。国库现金的短期融资工具主要是回购协议,每日交易量在20亿英镑左右,与英国货币市场8000亿英镑存量和每日400亿英镑的回购协议交易量比较,是一个小量,因此政府现金交易是市场价格的接受者,主要目标是降低财政筹资成本。

英国国库现金管理控制国库现金流量的特点很大程度体现在其银行账户体系设置上。财政部在中央银行设置两个主账户,一个是合并基金账户,用于持有和核算政府所有经常性的财政收支,但其现金余额只保持一个很低的、保证支付的额度,目前为2亿英镑;另一个是国家借贷账户,用于核算政府的资本性收支,政府的国债、现金借贷和其他的借贷由此账户或其子账户管理核算。在财政支出支付方面,通过总计长办公室掌握的账户进行支付。各部门和单位可以决定在中央银行或商业银行开设账户,并自己负责零售支付,但各单位的账户都是总计长办公室账户的分账户,其现金余款都被汇总转回国家借贷账户。在收入收缴方面,通过电子化等手段,使政府收入以最高效率进入合并基金账户。

英国国库现金投融资管理的目标是使合并基金账户保持一个2亿英镑的最低现金余额。国库现金余额投资主要是在货币市场借出现金,很象一个大公司的财务活动。同时,由于设置了国家借贷账户,财政部还在此账户下对一些用款部门和地方政府进行周

转借款,建立了政府内部的财务管理机制,有利于完善政府内部财务管理。

### 澳大利亚的国库现金管理

澳大利亚联邦政府国库现金管理由联邦财政部和金融管理办公室负责。财政部的财政管理司负责财政收支业务的基本运行,包括财政部银行账户设置及管理,收入收缴、支出支付、财政财务报告、国库现金流的预测与控制等。金融管理办公室主要负责国债发行管理和国库现金结余投资。

由于财政盈余、债务融资的比重比较低,澳大利亚国库现金管理的重点是预测和控制国库现金流量,并将国库现金盈余进行投资。

澳大利亚控制国库现金流量的特点是对财政资金银行账户进行“隔夜清零”。在国库账户体系设置上,财政部在中央银行设置合并基金账户,用于管理和核算所有的财政收支,并设置一个隔夜资金账户用于核算管理从各用款单位转回的现金余额、一个定期存款账户对国库现金结算进行定期存款。允许各部门和用款单位在中央银行或商业银行设置用款账户,这些账户都要作为合并基金账户的分账户,其现金结余每日营业终了都要转回财政部在中央银行的隔夜资金账户,第二日早晨营业日开始时再将资金返回各单位账户。在资金支付程序上,财政部按照一定的时间将资金转拨到各部门账户,由各部门自行控制具体的零售支付,但各单位账户上的资金余额每日营业终了都会被转回财政部在中央银行的隔夜资金账户,因此现金余额由财政部控制。在收入收缴程序上,税务部门和非税收收缴部门实现的收入每日都会被转入合并基金账户,且不再返回到各部门。

澳大利亚国库现金管理的目标是保持合并基金账户的余额在15亿澳元以下,并使现金流的波动尽可能小。根

据现金流量的预测,将多余的现金进行投资,投资方式为在中央银行进行定期存款。

### 法国的国库现金管理

法国政府国库现金管理由经济财政工业部所属的法国国库局负责,包括管理国库单一账户、财政收入收缴和支出支付、国库现金流量预测、国库现金的融资和投资等。国库现金管理的范围不仅包括中央政府的国库现金,而且包括地方政府的国库现金,中央银行是政府资金管理的代理银行,但决策权完全在财政部。采取的是高度集中的模式,财政部通过在中央银行设立的国库单一账户体系控制中央政府和地方政府的收入收缴和支出支付。财政部在中央银行为中央政府和地方政府开设8000余个账户,收入由税收征收机构直接征收缴入财政部在中央银行的国库单一账户体系,并由中央银行汇总进入国库单一账户。支出支付由财政部国库局的4500个地区分支机构直接受理各单位公共会计师开出的支付申请,办理支付。

法国国库现金管理进行2个月的以日为基础的现金预测,在保证支出支付的前提下,以保持国库单一账户日平均现金结余1亿欧元为目标,对现金流的峰值和谷值进行平滑管理。国库现金管理投融资由国库局结合政府债务统一管理,即按照财政赤字和债务赎回规模确定以财政年度为基础的融资规模,以财政年度为基础的融资规模通过发行国债包括发行国库券进行融资。以国库单一账户的最低稳定的现金余额为基础的现金投融资通过短期货币工具进行,主要是在货币市场上通过回购协议和借出现金进行。●

(作者为财政部国库司总会计师)

责任编辑 赵军