



TREASURY CASH MANAGEMENT:
THEORY AND POLICY

国库现金管理： 理论与政策

马洪范 / 著

在由传统社会走向现代社会的过程中，国库往往作为先行力量成为塑造国家的利器，而后在现代国家成长阶段成为稳定和完善国家治理的工具和手段。可以讲，现代国家的建立肇始于现代国库。国库现金管理制度的建立与健全，标志着国库制度现代化的全面实现。



经济科学出版社
Economic Science Press



TREASURY CASH MANAGEMENT:
THEORY AND POLICY

国库现金管理： 理论与政策

马洪范 / 著

在由传统社会走向现代社会的过程中，国库往往作为先行力量成为塑造国家的利器，而后在现代国家成长阶段成为稳定和完善国家治理的工具和手段。可以讲，现代国家的建立肇始于现代国库。国库现金管理制度的建立与健全，标志着国库制度现代化的全面实现。



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国库现金管理: 理论与政策/马洪范著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4923 - 4

I. ①国… II. ①马… III. ①国库—现金管理—理论研究—中国②国库—现金管理—金融政策—中国 IV. ①F832.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 185654 号

责任编辑: 范

责任校对: 徐

责任印制: 李



国库现金管理: 理论与政策

马洪范 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京盛源印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 14 印张 200000 字

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4923 - 4 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

导论：放宽认识国库的视角	1
一、一个古老的发展异常缓慢的国家机构	1
二、从库藏国库走向现代国库	3
三、中国国库制度的现代化	5
第一章 国库现金管理的产生与发展	9
一、现金管理的提出	10
二、国库现金管理的兴起	15
三、中国国库现金管理的试点与开展	22
第二章 国库现金管理的原理与应用	31
一、国库现金管理的内涵与本质	31
二、国库现金管理的主要内容	37
三、国库现金管理的基本策略	41
四、国库现金管理的职能作用	47
第三章 国库现金管理的经验与借鉴	51
一、美国国库现金管理	51

二、英国国库现金管理	60
三、欧盟国家国库现金管理	69
四、澳大利亚国库现金管理	77
五、巴西国库现金管理	85
六、国际经验总结与借鉴	89
第四章 国库现金管理的模式与比较	93
一、国库现金管理的主要模式	93
二、美英国库现金管理模式的差异析源	98
三、中国国库现金管理模式的现实选择	104
第五章 国库最佳现金持有量的确定	107
一、国库最佳现金持有量的定性描述	107
二、国库最佳现金持有量的定量描述	109
三、现金计划编制与管理	116
第六章 国库现金管理的关系协调	122
一、国库现金管理的政策效应分析	122
二、国库现金管理与财政政策管理的关系协调	128
三、国库现金管理与货币政策管理的关系协调	133
第七章 地方国库现金管理的战略选择	143
一、发达国家的经验教训及启示	144
二、地方国库现金管理的模式选择	151
三、中国地方国库现金管理面临的问题与挑战	155
四、地方国库现金管理的经济影响	158
五、中国地方国库现金管理的方案设计	164
第八章 现代国库“数目字管理”能力建设	170
一、何为“数目字管理”	170

二、建造财政信息基础设施	173
三、科学管理财政数据	175
四、财政数据集中及其实现路径	177
五、财政数据的深度利用	182
结语：从历史走向未来	185
一、中国国库改革溯源	185
二、现代国库理论的创立	189
三、建立现代化的国库	192
附录.....	195
中央国库现金管理暂行办法	195
Baumol 模型和 Miller—Orr 模型的原理与推导	200
财政信息化建设的“洛阳”特色	204
主要参考文献	206
作者已发表的相关研究成果	212
后 记	215

一、一个古老的发展异常缓慢的国家机构

明朝万历年间，北京发生了一起国库腐败大案，主犯李伟，爵封武清伯，慈圣太后的父亲，万历皇帝的外祖父。许多劣质物品，尤其是劣质棉布与军服，经由其手缴入国库，在驻京部队中引起无数怨言。万历皇帝接到张居正^①等臣僚对此事的控告后，亲自拿了一匹劣质棉布呈进于慈圣太后。太后既愧又怒，表示要按国法处置。^②

原来，各省上缴中央国库的实物，必须经过检验，质量合格才能入库，否则拒绝接受，解送实物的人员就会长期滞留在北京而不能回家。实际上，所谓质量并无具体标准，可由经办官员甚至其中介人随心所欲地决定。如果解送实物的人员懂得其中的奥

① 张居正（1525～1582年），明朝中后期政治家、改革家，辅佐万历皇帝开创了“万历新政”。万历十年6月20日卒，年五十八，赠上柱国，谥文忠，死后不久即被抄家，并削尽其官秩，迫夺生前所赐玺书、四代诰命，家属或饿死或流放。天启二年（1622年），天启皇帝为张居正复官复荫。

② 黄仁宇著：《万历十五年》，生活·读书·新知三联书店1997年版，第14页。

秘，赠送中介人以一定金额的好处费，中介人扣除佣金后再转送给经办官员，所缴实物就可以被接纳入库。而李伟就是当时最为权威的仓库中介人之一。

李伟案件只是库藏国库管理时代司空见惯的一件小事，只因遇到了冲动的万历皇帝与执拗的张居正首辅，才被搞得沸沸扬扬。在张居正的调解下，这一案件最终达成了一个保全太后面子的协议：李伟不需到法庭报到，但须被召唤到宫门外申饬一顿，并保证不得再犯。事情告一段落以后，张居正乘机大批撤换仓库管理员，意在禁绝索取“铺垫费”这一陋习。

然而，事情的真正结局，绝对出乎张居正的预料。因为他在死后半年受到清算，两年后被抄没家产，长子张敬修自缢身亡。相反，本案主角李伟在张居正死后三个月由原来的武清伯升任武清侯，死后又被追封为国公。^① 总之，李伟案件仅仅影响了个别人的利益和命运，没有给民间或社会带来多大冲击。在“普天之下，莫非王土”的时代，国库案件离老百姓实在是太远了。正是因为这一点，尽管国库是一个非常古老的国家机构，但其发展演变却异常缓慢。

有了国家，有了财政，必然要有国库。我国有文字记载最早的国库雏形大约始于公元前11世纪的周朝。周设天、地、春、夏、秋、冬六官，天、地均有监管财务职责，专司府库职责者有大府、王府、内府、外府。秦汉时期，已初步把国家收入与皇室收入分开，各有组织，各有核算，改变了过去国家的收支就是皇室收支的做法，从而使国库逐步成为国家的实物库。元朝时期不仅有实物库，而且已有金银库。康熙年间，赋税统一以白银作为计量单位，对征收交纳实物者，均将实物折合银两核算，国库逐

^① 黄仁宇著：《万历十五年》，生活·读书·新知三联书店1997年版，第34页。

步从实物库过渡到以货币为计量单位的金库。总之，从周朝至清朝末期，我国的国库管理一直实行按行政系统设立实物库的制度，并实现分设实物库和金银库，建立起适应当时经济发展的库藏制度。

二、从库藏国库走向现代国库

库藏国库制度在中国一直持续到晚清时期（公元 1908 年）。清光绪三十年（公元 1904 年）春，由户部奏请，经批准试办大清户部银行，并于次年 8 月，在北京成立总行，正式对外营业。光绪三十四年（公元 1908 年），户部银行改名为大清银行，同时奏定大清银行则例 24 条，确定该行为国家银行，准许经理国库事务及公家一切款项，代理公债及各种证券，结束了我国几千年以来实行的库藏国库制度。然而，与国外相比，在中华大地上终于形成的这一重大的制度变迁实在是太迟了。1694 年，第一家资本主义国家银行——英格兰银行的成立，标志着英国由传统的库藏管理时代开始进入现代国库管理时代。至此，中国开始被欧洲发达国家抛在了后面。

17 世纪后叶至 18 世纪中叶的英国，财政腐败触目惊心，与中国封建社会不无相似。1689 年，即英国“光荣革命”的第二年，议会要求政府必须详细、及时地记录财政支出，并提出通过监督公共账户来实现对公开支出的控制。然而，反腐败的道路注定是漫漫征途，况且全国范围内的金融体系尚未建立，如何谈得上管理与监督资金账户？历史告诉我们，这一提议在 98 年后才得以成为现实。1787 年，英国议会通过了《统一基金法》，自该年始，政府所有收入均纳入统一基金，所有支出均由统一基金支付。从此，以往采用的极为复杂的专项收入用于专项支出的制度

宣告终结，国库单一账户制度正式建立。^① 它的问世，实现了一级政府只有一本账的目的，为全面陈述政府财政活动奠定了基础。到 1861 年公共账户委员会成立时，英国议会及政府已无必要将主要精力集中在反腐败问题上了。

当我们将视角从亚洲、欧洲转向美洲时，将有新的发现。美国独立后，自 1791 年始，以英国经验为基础，分别由第一银行、第二银行、州立银行和国民银行代理国库。但在 1837 年，纽约发生了金融恐慌并蔓延到全国，导致大批银行倒闭，国库为此蒙受重大损失，从而促使联邦政府于 1840 年实行独立国库制度，自行设库管理财政收支，1846 年《独立国库法》对此做出详细规定。^② 这一经历弥足珍贵，不仅因为其他国家不曾有类似经历，而且因为它至今都能带给我们诸多启发。

事实上，美国的独立国库未能真正独立。南北战争爆发后，为筹措战费，财政部被迫于 1861 年 2 月向银行贷款 5000 万美元，后又要求银行协助出售政府债券。1864 年《国民银行法》规定除关税收入外的其他公共资金都可存储于各国民银行，财政部可以利用各国民银行作为联邦政府的财政代理。1907 年《独立国库法》（修正案）不再禁止财政部把海关收入存储于各国民银行。至此，独立国库不仅名不副实，而且演变成为发行货币的银行、全国银币储备中心、黄金与汇率调控中心，其中央银行功能充分显现。

然而，由财政领导下的独立国库履行中央银行职能，直接导致了金融危机的频繁发生，也导致了当时银行改革运动的兴起，

① 张馨、袁星侯、王违著：《部门预算改革研究：中国支付预算制度改革剖析》，经济科学出版社 2001 年版，第 38 页。

② 陈明著：《美国联邦储备体系的历史渊源》，中国社会科学出版社 2003 年版，第 64～72 页。

1914 年联邦储备体系的建立就是这场运动的直接结果。从此，独立国库名正言顺地消亡了，美联储开始为政府开立存款账户，财政支出通过联储理事会、12 家联储银行及 25 家分行组成的电信拨款系统进行。为避免把全部政府资金都由联储体系存入和提取所带来的对金融市场的扰动，财政部通常将其存款余额的一部分（几百亿美元）存放在联储银行，其余部分存入 1.3 万多家商业银行的“税收和公债账户”中。直到今天，美国联邦政府资金的存放依然维持着这一格局。

经过漫长的上千年的思考和积累，人们终于在第二次世界大战之后开始检讨自己对国库的理解，放宽了认识国库的视角，认识到它不仅联系着财政与金融，还联系着政府与市场，联系着千千万万个机构与个人，它不再是单纯的资金出纳与财物保管者，不再局限于简单地核算财政收支，而成为囊括账户、资金收付、债务、采购、库存现金等领域的政府财务、现金与宏观管理者，具体管理方式也由中央银行代理转变为以财政管理为主，还实现了与信息技术、货币市场之间的有机融合。在此理念的指导下，20 世纪 70 年代末期，少数发达国家的国库管理以单一账户体系为基础，开始过渡到较为高级的国库现金管理阶段，并在随后的三十多年内不断发展与完善，日益发挥着重要的职能作用。

三、中国国库制度的现代化

20 世纪 90 年代中后期，我国拉开了预算管理制度改革的帷幕。改进预算编制方法、提高预算执行水平、加强支出控制、提高资金效益，成为我国预算管理制度改革的主要方向。部门预算、国库集中收付制度、政府采购制度、“收支两条线”管理、政府收支分类科目设置、预算会计制度、“金财工程”建设等各

项改革相继推开，并在诸多方面取得了显著成效。

2006 年春，媒体披露了天津海事法院的程伟案件。程伟系天津海事法院一名普通的财务人员，在长达十年的时间里，挪用财政经费 1000 多万元，法院执行款 9000 多万元，累计金额上亿元。案发后，更是牵连出若干参与违法犯罪的代理国库商业银行领导及职员，以及接受贿赂而徇私枉法的司法人员。其涉案金额之大，案件性质之恶劣，堪称 1949 年以来公检法司法系统内部经济犯罪第一案。^① 程伟案件的发生，绝对不是偶然的，它表明我国政府预算及国库管理中存在的问题依然很多，加强管理与推进改革的任务仍很艰巨。

一是我国预算管理仍需深化改革。主要表现：预算编制时间短、视野窄、不细化，没有编制 3~5 年的滚动预算；预算收支中长期、短期预测机制尚在建立与完善之中；预算编制方法还存在一定缺点；预算编制程序尚需改进；预算执行中调整行为随意性大等。

二是财政资金管理方式面临着根本性变革。随着我国推行国库集中收付制度改革试点，财政资金由分散在各部门与预算单位在银行开设的账户中，逐渐集中于财政部门管理下的国库单一账户中。2001 年 5 月，当时的财政部楼副部长即已指出：“大量资金留在国库，国库资金如何调度使用？”“美国中央银行总账上的资金余额只有 50 亿美元，英国是 2 亿英镑。我们现在是几百亿元的钱都在各单位账户上‘趴’着，大笔的钱都放在中央银行，现金管理没有跟上”^②。近些年来，我国虽然进行了一系列改革试

^① 《天津海事法院曝惊天大案，折射法院财政体制缺陷》，载于《财经》2006 年第 8 期。

^② 楼继伟：《树立国库管理的权威》，发表于《中国财经报》，2001 年 5 月 23 日第 1 版。

点，但就全国范围而言，尚未形成根本性变革。

三是政府财务管理水平及风险防控能力亟待提高。政府财务管理中很少考虑资金的时间价值和现金的机会成本，资金闲置浪费现象严重；当国库资金不足时，通常发行中长期国债筹资，成本高且灵活性差，没有短期国债发行机制；各预算单位不重视财务管理，财政资金的安全性、规范性及有效性得不到充分保障，降低了政府财务管理的整体水平及其风险防控能力。

综上所述，我国财政部门已面临着如何管好、用好集中于国库单一账户中的资金，如何确保预算单位的及时用款，统筹考虑国库资金的运用与筹措，实现国库资金的安全性、规范性及有效性，降低政府借款成本等现实问题，而这些正是国库现金管理的重要内容。因此，开展国库现金管理，已成为我国完善预算编制、优化预算执行、推进财政制度改革、提高政府财务管理水平的客观需要。

2001年以来，我国财政理论界已开始组织力量对国库现金管理进行专题研究，先后提出“选择合适的方式管理和运作国库库底资金”“对国库资金计息，并允许国库资金有条件的投资，获取回报”“完善我国的短期国债发行管理”等政策建议。从实践角度看，2003年伊始，我国开始实行国库存款计息制度；2003年6月，财政部对第五期国债采取发行后推迟3个月缴款的做法；2004年8月，财政部首次以混合式招标方式提前兑付三期总量近900亿元的记账式国债；2006年5月，财政部与中国人民银行联合发布《中央国库现金管理暂行办法》。由此，国库现金管理由远及近，已经步入我们的视野与生活。

国外历史表明，国库现金管理的产生与发展是一个长期的历史过程，国库现金的管理与运作是一个涉及面广、关系复杂的系统工程。对我国而言，如何开展国库现金管理，是一个极具理论

价值与现实意义的课题，更是一项非常艰巨的改革任务。基于此，笔者不揣浅陋，愿以此为题，在总结国外成功经验并结合我国实际的基础上，为我国开展国库现金管理提出系统的、可操作的理论设计与政策建议。扪心而问，就我而言，愿虽大，但力甚小，希望能抛砖引玉，为我国国库改革事业与社会经济发展贡献绵薄之力。



第一章 国库现金管理的产生与发展

国库现金管理是经济社会发展到一定阶段的必然产物。20 世纪 70 年代以前，即便是最发达的国家——美国，在政府预算执行过程中，也没有人关注现金管理问题。那时，财政部门在预算执行中的任务主要有两个：一是保证公共资金流向相应的预算单位；二是控制预算拨款的速度。这样做的结果导致了一个严重的问题，即财政部门将重点放在公共资金是否按预算进行拨付的问题上，预算单位将重点放在本部门是否得到相应的预算资金以及如何继续“要钱”的问题上，而资金是否得到有效利用、预算目标是否得到有效执行等问题却被搁置一边。更严重的是，一旦出现资金缺口，为完成预算目标，往往通过借款的方式来解决，无形中扩大了政府的借债规模，增加了政府债务负担。从 20 世纪 60 年代末开始，现金管理的重要性首先被私有部门所认识，货币的时间价值与现金的机会成本等理念逐渐在企业财务管理中得到认可与应用，并逐步被政府财务管理者所关注、认可及采用，国库现金管理时代随之而被开启了。

一、现金管理的提出

(一) 现金与现金管理的概念

何为现金 (cash)? 从不同的角度理解可得出不同的概念。从狭义角度看, 现金特指随时可以支付的库存现金, 一般就是资产负债表上“货币资金”项目的内容; 从广义角度看, 现金除库存现金以外, 还包括可以随时用于支付的存款及其他各种现金等价物。其中, 可以随时用于支付的存款指银行活期存款, 可通过银行转账进行结算; 现金等价物是指期限短、流动性强、价值变动风险小的有价证券, 如 3 个月以内的定期存款等。任何一个组织为履行其职能, 需要持有充足的现金或其资产能及时顺利地转换为现金, 以满足该组织出于客观及正常的流动性偏好^①, 否则将会使其陷入危机或困境之中。

但是, 现金本身是一种资源, 它有成本, 有价值, 也有风险。现金的成本通常由以下四个部分组成: 一是管理成本, 即因持有一定数量的现金而发生的管理费用, 如管理人员工资及必要的安全措施费, 一般属于固定成本; 二是机会成本, 即因持有一定数量的现金而丧失的再投资收益, 它与现金持有量的多少密切相关, 现金持有量越大, 机会成本越高, 反之就越小; 三是转换成本, 即用现金购买有价证券以及转让有价证券换取现金时付出的交易费用, 如委托买卖佣金、委托手续费、交割手续费等; 四

^① 企业或个人对现金的流动性需求一般出于四个动机: 一是支付动机, 满足企业或个人生产经营或正常业务交易而引起的对现金的需要; 二是预防动机, 为应付意外情况而需要保持的现金支付能力; 三是投机动机, 通过对未来一段时间的市场行情进行预测, 用于某项业务投机, 以获取收益; 四是投资动机, 为了抓住稍纵即逝的投资机会, 以获取较大的利益。

是短缺成本，即在现金持有量不足而又无法及时通过有价证券变现等方式加以补充而由此造成的损失，包括直接损失和间接损失，它与现金持有量呈负相关关系。

现金的价值首先体现在可以满足企业正常的流动性偏好，其次体现在将现金存入银行则可获取一定的收益。在市场经济条件下，尤其是开放的市场经济条件下，持有现金也面临着一定的风险，比如在通货膨胀或汇率变动时现金则面临着贬值的风险。因此，任何组织都应管理好自己的现金，不应持有过多或过少的现金。所谓现金管理（cash management），即是指一个组织（如企业或政府）的财务部门通过现金和现金等价物之间的转换，使现金保持一个相对稳定的数额，既满足该组织正常的资金需要，同时又不丧失投资获利的可能性，还应避免现金短缺可能带来的损失。

（二）现金管理的价值基础

现金管理的提出及产生，是建立在一定的价值观念基础之上的。资金时间价值与投资风险价值，是进行现金管理必须树立的价值观念。无论是资金筹集、资金投放、收益分配，都必须考虑资金时间和投资风险价值问题。

一定量的货币资金在不同的时点上具有不同的价值。所谓资金时间价值（time value of money）是指资金在周转使用中由于时间因素而形成的差额价值。年初的1万元，运用以后，到年终其价值要高于1万元。例如，甲单位拟购买1台设备，采用现付方式，其价款为40万元；如延期至5年后付款，则价款为52万元。假设5年期存款年利率为10%，试问现付同延期付款比较，哪个有利？假定甲单位目前已筹集到40万元资金，暂不付款，存入银行，按照单利计算，5年后的本利和为60万元，同52万元比较，甲单位可得到8万元的利益。可见，延期付款比现付方