

国库现金管理 基础与实务

GUOKU XIANJIN GUANLI JICHU YU SHIWU

财政部国库司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

国库现金管理 基础与实务

财政部国库司 编著

经济科学出版社

责任编辑：刘怡斐

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

国库现金管理基础与实务

财政部国库司 编著

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

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

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

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 8.75 印张 240000 字

2007 年 8 月第一版 2007 年 8 月第一次印刷

印数：00001—30000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6452 - 8/F · 5713 定价：32.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《国库现金管理基础与实务》

编写委员会

主任委员 詹静涛

副主任委员 林 燕 周成跃 姜 洪

成	员	柳柏树	程丹峰	金 韬
		沈国勇	康鸿阳	罗若宏
		周 闽	张志成	何 宏
		杜 婷	辜 育	柏立军
		叶耀英	张盛虹	姚江洪
		郭 亮		

前 言

国库现金管理是市场经济国家财政国库管理活动的重要组成部分，是政府管理国库资金头寸、提高国库资金收益的有效手段。从 20 世纪 80 年代开始，英、美等发达市场经济国家已经将国库现金管理广泛应用于政府财政管理实践。长期以来，我国各级财政国库资金一直实行不计息政策，虽然 2002 年按照市场活期存款利率开始计付利息，但仍未能从根本上解决国库资金收益偏低且缺乏资金头寸管理手段等问题。目前，随着我国财政国库管理制度改革的全面推进，越来越多的财政资金沉淀在各级国库，如何借鉴发达市场经济国家经验，安全、有效、稳妥地开展国库现金管理，已经成为当前各级财政部门面临的重要课题。

在国务院和财政部领导的关心、支持下，财政部国库司针对上述问题进行了大量的研究和前期准备，通过咨询世界银行、国际货币基金等国际金融组织专家，组织人员赴国外考察、培训等多种途径，学习发达市场经济国家的先进经验，并结合我国实际情况系统研究开展国库现金管理有关问题，为我国国库现金管理的正式实施奠定了重要基础。2005 年，国务院正式批准同意财政部开展国库现金管理工作。2006 年 8 月和 12 月，财政部分别通过买回国债、会同人民银行采取利率公开招标进行商业银行定期存款的方式，实施了中央国库现金管理运作。至此，我国国库现金管理工作正式启动。

为使有关方面特别是地方各级财政部门学习、研究、掌握国库现金管理知识，配合指导地方开展国库现金管理工作，我们编写了《国库现金管理基础与实务》一书。全书分为基础与实务两大部分，共三篇。第一篇为国库现金管理基础，系统阐述了国库现金管理的起源与发展、基本概念与内涵、管理职能与运行体系、宏观政策目标及发达市场经济国家的国库现金管理模式等；第二、三篇为国库现金管理实务，分别介绍了国库本币（人民币）、外币现金管理操作实务，包括现金流量预测、金融市场产品选择与应用及结算风险控制等内容。需要指出的是，由于我国国库现金管理工作刚刚起步，从资金安全和风险控制角度考虑，国库现金管理初期不可能使用更多的金融市场产品，但为使大家对相关金融市场产品有一个比较全面的了解，我们不仅详细介绍了商业银行存款、国债赎回等国库现金管理初期主要使用的市场投资工具，同时还对国债回购、结构性存款、货币市场拆借等其他相关金融市场产品进行介绍。

在本书的编写过程中，中信银行给予了大力的支持和帮助，在此表示衷心感谢！由于我国国库现金管理尚处于探索性的尝试阶段，研究本身又具有很大的挑战性，本书难免存在疏漏与不足，敬请大家批评指正。

财政部国库司

2007年8月



第一篇 国库现金管理基础

第一章 现金管理的起源与发展	3
第一节 社会组织角度的考察	3
第二节 经济发展角度的考察	8
第二章 国库现金管理的基本内涵	13
第一节 国库现金管理的概念	13
第二节 国库现金管理的职能	16
第三节 国库现金管理的意义	23
第三章 国库现金管理的运行管理体系	25
第一节 法律框架与组织机构	25
第二节 政府收支管理与现金流量预测	27
第三节 现金头寸目标与现金头寸管理	32
第四节 资产负债表管理与风险管理	35

第五节 信息管理系统	41
第四章 国库现金管理的宏观政策目标	44
第一节 宏观经济体系中的国库现金管理	44
第二节 国库现金管理的货币政策目标	47
第三节 国库现金管理的财政政策目标	52
第四节 国库现金管理与金融市场发展	55
第五章 外国政府国库现金管理实践	58
第一节 发达市场经济国家国库现金管理实践比较	58
第二节 英国政府国库现金管理实践	68
第三节 美国政府国库现金管理实践	77
第四节 澳大利亚政府国库现金管理实践	88

第二篇 国库本币现金管理实务

第一章 本币现金流量预测	99
第一节 基础数据库的建立与维护	99
第二节 预测方法及其应用	108
第二章 本币现金管理产品及操作	122
第一节 本币现金管理操作市场概述	122
第二节 商业银行存款	127
第三节 发行短期国债	134
第四节 中长期债券赎回	141
第五节 国债回购	144

第六节 货币市场拆借	153
第七节 其他产品	159
第三章 本币现金管理结算操作及其风险控制	169
第一节 本币现金管理结算手段	169
第二节 本币现金管理结算操作	175
第三节 本币现金管理结算风险控制	182
 第三篇 国库外币现金管理实务	
第一章 外币现金流量预测	191
第一节 主要收支项目及其特点	191
第二节 预测方法	195
第二章 外币现金管理产品及操作	198
第一节 外币现金管理操作市场概述	198
第二节 商业银行存款	214
第三节 结构性存款	216
第四节 即期与远期外汇买卖	223
第五节 掉期	231
第六节 其他产品	238
第三章 外币现金管理结算操作及其风险控制	243
第一节 外币现金管理结算手段	243
第二节 外币现金管理结算操作	252
第三节 外币现金管理结算风险控制	259
主要参考文献	264

第一篇

国库现金管理基础

第一章

现金管理的起源与发展

第一节 社会组织角度的考察

家庭、企业和政府是人类社会发展过程中三种最基本的社会组织形式。虽然现代社会存在着许多社会性团体，为个人、家庭、企业或者政府提供各种各样的社会性服务，但从社会性团体的资金管理角度看，它更类似于一个收支方式相对简单的企业或政府。因此，从分析现金管理起源与发展的角度出发，本节选择了家庭、企业和政府等三种开展现金管理的基本主体进行考察与研究。

关于家庭

家庭作为社会经济生活中最基本的组织元素，在面对各种各样的经济生活压力时，通常采取“量入为出”的基本收支原则。对于现金收入相对确定的家庭，大部分时点收支相抵略有结余，在保证基本的生活开支和休闲娱乐需要的前提下，通过银行储蓄、购买债券或股票等容易变现的方式进行投资，从而为小部分时点由于子女上学、看病求医、购买大件物品或者购买保险等

出现入不敷出的情况时弥补开支需要。对于现金收入相对不确定的家庭，如果家庭收入较少，特别是在随时面临失业危险的情况下，将尽可能缩减现时支出而将其推迟到未来进行支出；如果对未来家庭收入的预期特别乐观，除上述投资方式外，还可能投资不太容易变现但投资回报率可能更高的房地产等，不过通常会在充分考虑投资风险的前提下选择理性的资产投资组合方式。

在现代社会经济生活中，虽然“量入为出”的家庭收支原则仍然具有主导地位，但重要性已经大大弱化。一方面社会保障体系逐步完善，减少了家庭未来的看病求医、失业等大额支出的不确定性；另一方面社会信用体系的规范与完善为更好地处理现时支出与未来支出之间的关系提供了可能，许多家庭选择利用贷款方式完成购置房产、车辆等特别大项的支出，这样，提前消费，或者更准确地说信用消费成为家庭面对经济生活压力时采取的主要方式，随之对家庭现金流的确定性和预测的准确性也就提出了更高的要求。

对于任何一个家庭来说，一个不能忽视的问题是如何正确地处理家庭的债权债务，因其本质上是一种流动性的资产负债管理，需要短期债权债务与中长期债权债务的有效配合。俗话说“穷有穷的活法，富有富的活法”，正是对每个家庭正确处理债权债务关系的生动描述。而且，由于现金是家庭利用率最高的货币形式，短期现金流的有效管理尤显重要。房子可以住得差些、买不起汽车可以坐公交车或者骑自行车，但每个家庭成员基本的吃、穿、用等日常生活支出，甚或最基本的医疗条件必须得到保证，只要不出现特别大额的意外支出导致的中长期现金收入与债务之间资金链断裂，一个相对贫穷的家庭和一个相对富裕的家庭在处理其短期债权债务方面没有根本的区别。当然，对于两个即期和预期现金收入稳定且大体相当，也相对富裕的家庭来说，由

于对短期现金流即期消费抑或预期消费的选择不同，对短期现金流和中长期债权债务管理能力的不同，也可能随着时间的推移出现两个迥然不同的结果。

关于企业

诺贝尔经济学奖获得者英国经济学家罗纳德·科斯（Ronald H. Coase）曾经提出：企业是为了降低交易成本而产生的经济组织，它是社会经济发展到一定阶段的产物。在这个意义上，一个企业的现金管理有着比一个家庭的现金管理更加丰富的内涵：首先，企业必须通过尽可能准确的现金流预测满足其现金收支的流动性需要；其次，企业必须能够正确地预期自身的融资能力和融资成本，选择一个必须保持的最优的现金头寸并对其实行有效地现金管理；再次，由于企业拥有比家庭更强的融资能力，追求利润的本质促使其投资于高风险、高回报的领域，当然这并不意味着企业不会充分地考虑持续、稳定、健康的发展目标，它可能通过多元化投资等方式来控制投资的市场风险和信用风险。

事实上，直到 20 世纪 70 年代末期，西方市场经济国家的私人企业也没有对其资产负债表中的现金予以足够的重视，更没有普遍的对现金进行有效管理。现金通常只是在积累到一定程度后投资于银行定期存款或者银行承兑票据。如果此后需要现金，企业会再次放松对现金的管理，或者直接向银行贷款，甚至透支，因为这个时候的银行利率是非常低的，即使直接向银行贷款或者透支也不是什么大问题。在 20 世纪 80 年代的中前期，市场上的资金状况开始发生了改变。紧缩的货币政策、逐步升高的银行利率和经济波动性的提高，促使企业考虑如何减少借款并保持较低的现金余额。在最初的几年里，企业仍然会保持较多的现金储备

以证明其有着很强的稳定性和偿债能力，但此时静态的存款已经不再代表企业的财政能力和借款能力了。随着外汇市场上投资机会的增加，现金的时间价值逐步得到了体现，将现金闲置于企业的资产负债表上显然是不明智的。这样，企业的现金余额开始出现比较大的波动，虽然这是件麻烦事，但也是企业对其现金进行有效管理的最初动因。现金管理以一种自然的方式走向了前台，所有的企业融资行为不得不根据其对现金流的影响重新评估，由此也奠定了企业及其服务的提供者（特别是银行）对现金实施有效管理的基础^①。总体看来，企业实施现金管理主要源于以下几个方面的压力：（1）与逐渐升高的借款成本相关的由资本扩张或者恢复流动性引致的不可预见的资金需求；（2）由通货膨胀导致的名义利润与真实利润的不匹配；（3）汇率波动引起的现金损益；（4）市场资金交易量的不断增长；（5）国内外经济普遍存在的通货膨胀；（6）政府对企业财务决算和财务报告提出了更加规范的要求。

关于政府

按照当代西方经济学的解释，政府被认为是在市场失灵的领域，为了弥补市场缺陷，满足社会公共需要和提供社会公共服务的组织。但从历史上看，政府最初是以具有暴力统治特征的国家形象出现的，国家通过财政手段向国内民众收取税收和安排国防、行政管理等方面的支出用以维护政体的统治和社会的安定，促进国民经济的持续、稳定、协调发展成为国家实现其统治目的的重要手段。人类社会经过几千年的发展，在统一的国家内部逐步建立了层级管理的政府制度，更加有效地保证了人类社会经济

^① Kuhlmann A, Mathis F, Mills J. *First Steps in Treasury Management: PRIME CASH*. 2nd ed. Treasury Management Association of Canada, 1991.

的健康发展。在现代经济社会中，市场在如何配置稀缺资源这个社会经济发展的根本问题上发挥着基础性作用，财政作为国家掌握的最重要的宏观经济调控手段之一，通过理财活动也自然而然地参与了资源的配置过程。而且，人类社会经济经过产品经济、商品经济和市场经济三个发展阶段，伴随着社会信用体系的不断深入与发展，逐步建立了现代市场经济体系。国库现金管理作为财政管理活动的一种，就是财政这个古老的概念与现代市场经济发展有效结合的产物，是财政在信用经济发展到一定阶段观察、认知事物的升华活动。

相对于企业现金管理，政府国库现金管理是晚些时候才出现的，最主要的原因是对政府国库现金头寸进行有效管理的外在压力相对于企业而言比较小，而且由政府资金的性质所决定，国库现金管理必须首先遵循谨慎、安全的投资原则，这在一定程度上增加了对政府国库现金头寸进行市场化投资管理的争议。市场经济国家的政府现金管理主要经历了三个发展阶段：第一个阶段始于19世纪末20世纪初，主要表现为在中央银行开设国库单一账户，有效管理国库现金收支，中央银行对国库现金余额支付一定的利息；第二个阶段始于20世纪50年代，财政部门提高了国库现金流量的预测能力，设定了最低国库现金头寸额度，国库现金头寸与短期国债发行逐步得到衔接，通过提前赎回即将到期的国债降低债务成本，利用银行定期存款等方式获得更高的国库现金投资收益；第三个阶段始于20世纪90年代，财政部门的国库现金流量预测已经建立在了一定时期内每日滚动预测的基础之上，设立专门的机构对国库现金管理与债务管理实施统一管理，利用了更多的货币市场工具进行国库现金头寸的投融资管理。

第二节 经济发展角度的考察

货币起源与经济发展

货币的产生，源于人类对交换效率的要求。在货币数千年的演进过程中，经历了从实物货币到金属货币，从金属货币到代用货币，最后从代用货币到信用货币的发展阶段。关于货币起源的问题，以约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）为代表的新古典经济学承继了亚当·斯密（Adam Smith）关于专业化是货币产生的推动力的观点，认为经济发展促进了专业化与分工的发展，交易成本由于交换需要的增加进一步提高，为了降低交易成本和提高交换效率，货币作为交换媒介随之出现。20世纪末期，新兴古典经济学利用超边际分析方法进一步证明，专业化只是货币出现的必要条件而非充分条件。他们认为，如果把足够长的迂回生产链条引入新兴古典货币理论模型^①，完成交易活动将是费时的，因为在这个长而迂回的生产链条上，同时开展所有高水平分工的交易活动是不可能的。当交易效率充分改进后，分工将引起迂回生产链条变长，那么要使每对专业化商人之间的供需同时都到位是不可能的。在此情况下，商品货币或法币的引入就变得非常必要。当交易成本系数下降时，均衡将从自给自足模式跳向局部分工模式，再跳向完全分工模式。前两种模式不需要货币，因为供需能够同时到位。但在完全分工情况下，迂回生产链条有多个结点，供需很难在这些结点上同时到位，交易媒介就是与最低交易效率系数有关的商品货币，以纸币为表现形式

^① 杨晓凯：《经济学原理》，中国社会科学出版社1999年版。