



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



国库现金管理创新

The Treasury Cash Management Innovation

邓晓兰/著

光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会科学发展研究中心



国库现金管理创新

The Treasury Cash Management Innovation

邓晓兰/著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

国库现金管理创新/邓晓兰著. —北京:光明日报出版社,2010.1

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-0465-3

I. 国… II. 邓… III. 国库—现金管理—研究—中国
IV. F832.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 206521 号

国库现金管理创新

作 者: 邓晓兰 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 刘 彬

特约编辑: 许志绮

责任校对: 许 诺 许志超

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号 100062

电 话: 010-67078241(咨询), 67078941(发行), 67078235(邮购)

传 真: 010-67078227, 67078233, 67078235

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开本: 690×975 毫米 1/16

字数: 233 千字

印张: 12

版次: 2010 年 1 月第 1 版

印次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978-7-5112-0465-3

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究



前 言

中国经济体制的市场化改革要求建立和完善公共财政体系。打破传统国库管理制度，建立现代国库管理制度是我国公共财政体系建设的重要任务。建立现代国库管理制度的核心内容之一是创新国库现金管理模式。因为我国国库现金管理体制所面临的内外部环境正在发生变化，传统的国库现金管理模式不符合发展公共财政的要求。从外部环境因素看，我国正处于计划经济向市场经济转轨的深化阶段，我国市场经济体制框架基本建成；从内部环境看，由市场经济决定的我国公共财政框架的建立和正在进行的国库集中收付制度改革实践，已经打破了现行国库管理制度的均衡，主要表现为我国国库存在巨额现金闲置余额，表明出现了潜在的获利机会，亟需改革创新我国传统的国库现金管理模式，否则，任由大量国库现金余额闲置，将不符合公共财政提高公共资源配置效率和社会总福利水平的客观要求。

国库现金管理本质上是一种成本效益性管理，是一种提高政府国库现金收支和头寸管理效率的政府内部和政府与其他部门之间的激励性制度安排。国库现金管理创新的主要内容是，通过全面的现金流预测与监控机制，用科学的方法测定国库最佳现金持有量，并引入市场机制对国库现金余额投资运作，以获得风险最小化的投资收益，实现提高国库现金管理效率的目的。

本书的研究目标是对构建适合我国公共财政发展要求的新型国库现金管理模式进行系统论证，不仅要从事国库管理制度改革是公共财政体系建设不可或缺的组成部分的认识高度，系统阐述我国国库现金管理模式创新的理论和现实依据，以及国库现金管理创新的主要内容；而且，还将着重从宏观层面和制度变迁的角度分析国库现金管理创新将可能导致的相关部门之间的政策冲突和制度协调问题。其根本目的是为我国现代国库管理制度改革提供决策参考依据。



本书的选题定于 2004 年春,我的导师冯根福教授以经济学人敏锐的视角,抓住了这一前沿性的课题,要我作为学位论文选题悉心研究。经历了 6 个寒来暑往的艰辛,终于可以怀着忐忑之心,将几年苦苦思索的研究成果呈现给经济学界的同仁们,期待着大家的批评指正。本书文稿中的一些内容借鉴吸纳了学术界一些专家学者的真知卓见(以脚注和参考文献形式标示在书中,可能还有挂一漏万,在此深表感谢和歉意),另外,还有作者已经在一些经济学核心期刊发表的阶段性成果,如第 2 章的部分内容“国库现金管理模式创新的制度经济学分析”(发表在《财政研究》,2007 年第 2 期);第 4 章的部分内容“基于 Miller-Orr 模型的省级政府现金管理实证研究”(发表于《当代经济科学》,2006 年第 5 期);第 5 章的部分内容“国库现金管理与国库资金余额投资运作构想”(发表在《当代财经》,2005 年第 6 期,该文还获得陕西省第八届哲学社会科学优秀成果三等奖);第 7 章的部分内容“我国货币供应量影响因素的实证分析”(发表在《财经理论与实践》,2006 年第 5 期);第 8 章的部分内容公开市场操作:国债与央行票据替代性分析(发表于《上海金融》,2008 年第 10 期)。

本书能够付梓得益于多方面许多人的支持和帮助,在此,衷心地表示感谢。首先我要感谢导师冯根福教授,是他高瞻远瞩,高屋建瓴为我指明研究方向,写作过程中,研究思路的进一步理清,大纲的完善,都离不开导师指点迷津。在我将学位论文初稿呈交给导师后,他逐字逐句审阅并修改文稿。在学位论文答辩通过后,又是他鼓励我继续深入研究,积极申报国家社科基金项目,结果有幸中标,获得 2006 年度国家社科基金项目资助(06XJY024《公共财政体系建设中的国库现金管理创新研究》)。受益于国家社会科学基金的资助,我才能对该选题继续深入研究,促就了该书的完成。所以,要特别对国家社科基金的资助深表谢忱。

我还要感谢在选题研究和写作的不同阶段给予我无私帮助的人们。同事王俊霞副教授、徐谦博士、陕西省国库支付局赵榆森处长在第四章研究地方国库现金管理的章节提供了宝贵意见与资料;我的博士研究生张旭涛、黄显林、硕士研究生段从峰,和已经毕业的西安交通大学财政系的硕士研究生李万新、王晓芳、陈宁、陈敏、王晓轩等,在大量的文献资料 and 数据的收集整理,以及计量工具的应用等方面提供了竭诚的帮助,甚至,书中某些观点的形成也汲取了他们的智慧。现在掩卷回想本书的写作过程,正因为有了他们的热心帮助,书稿的写作工作才顺利得多。



本书能够出版我必须感谢教育部高等学校社会科学研究中心和光明日报出版社，是这两个单位的支持和编辑的严格把关，为本书的顺利出版提供了条件和质量保障。

邓晓兰

2009 年 6 月于西安



CONTENTS

目 录

第一章 绪论 / 1

- 1.1 选题背景与研究目标 / 1
- 1.2 研究现状 / 3
 - 1.2.1 国外研究文献评述 / 3
 - 1.2.2 国内研究现状述评 / 6
- 1.3 研究目标与拟解决的关键问题 / 9
 - 1.3.1 研究目标和主要内容 / 9
 - 1.3.2 拟解决的关键问题 / 9
- 1.4 研究方法与框架结构 / 10
 - 1.4.1 研究方法 / 10
 - 1.4.2 研究框架 / 10

第二章 国库现金管理体制创新的理论基础 / 13

- 2.1 公共财政与国库现金管理 / 13
 - 2.1.1 公共财政以及我国财政公共化改革 / 13
 - 2.1.2 创新国库现金管理体制是公共财政的本质要求 / 16
- 2.2 资金的时间价值与国库现金管理 / 22
 - 2.2.1 加强国库现金管理是追求资金时间价值的客观要求 / 22
 - 2.2.2 发达市场经济国家国库现金管理的理论要点 / 23
- 2.3 国库现金管理改革与制度创新 / 27
 - 2.3.1 制度创新理论简述 / 27
 - 2.3.2 我国国库现金管理创新的制度经济学分析 / 31
- 2.4 小结 / 36



第三章 我国新型国库现金管理体制的构建 / 37

- 3.1 创新国库现金管理体制的动因 / 37
 - 3.1.1 我国传统国库现金管理体制存在弊端 / 37
 - 3.1.2 国库现金余额持续增高凸现改革的迫切性 / 41
- 3.2 国库现金管理体制创新的可行性 / 43
 - 3.2.1 国库集中收付制度的改革为创新奠定基础 / 43
 - 3.2.2 国库资金赎回国债是创新的初步尝试 / 44
- 3.3 外国国库现金管理创新的经验借鉴 / 45
 - 3.3.1 美国的国库现金管理实践 / 45
 - 3.3.2 英国的国库现金管理方法 / 47
 - 3.3.3 瑞典的国库现金管理方法 / 48
 - 3.3.4 发达市场经济国家国库现金管理创新的启示 / 52
- 3.4 我国新型国库现金管理体制的框架设想 / 55
 - 3.4.1 国库现金管理体制改革的指导思想和原则 / 55
 - 3.4.2 新型国库现金管理体制的基本框架 / 56
 - 3.4.3 国库现金管理的主体选择与机构设置 / 57
 - 3.4.4 国库现金流量管理 / 59
- 3.5 小结 / 61

第四章 国库现金流量评析及目标余额的测定 / 62

- 4.1 国库现金目标余额及其测定意义 / 62
- 4.2 我国国库现金流量基本状况评判 / 63
 - 4.2.1 国库现金持有状况良性的标志 / 63
 - 4.2.2 我国国库现金流量基本状况评价 / 64
- 4.3 国库最佳现金持有量的测定 / 67
 - 4.3.1 测定国库最佳现金持有量的基本方法 / 67
 - 4.3.2 国库最佳现金持有量测定实例 / 72
- 4.4 小结 / 76

第五章 国库余额投资运作与金融市场投资选择 / 78

- 5.1 国库资金余额投资运作的依据与原则 / 78
 - 5.1.1 国库现金持有量是投资运作的重要依据 / 78



5.1.2 国库现金余额投资运作应遵循的原则	/ 79
5.2 国库现金余额投资的市场选择	/ 80
5.3 库底资金投资的货币市场工具选择	/ 81
5.3.1 货币市场投资方式的可行性分析	/ 81
5.3.2 目前比较可行的投资工具选择	/ 84
5.3.3 某省国库现金余额投资组合模拟方案	/ 88
5.4 小结	/ 90
第六章 国库现金管理与政府债务管理的协调配合	/ 91
6.1 国库现金管理与政府债务管理关系的定性描述	/ 91
6.1.1 国库现金管理与政府债务管理的职能与目标	/ 91
6.1.2 国库现金管理与政府债务管理职能的协调	/ 94
6.2 国库现金管理与政府债务管理关系的定量分析	/ 98
6.2.1 发行短期国债与熨平国库资金流波动的实证分析	/ 98
6.2.2 债务配合与节省政府成本提高资金效益的实证分析	/ 105
6.2.3 国库余额投资运作与完善国债收益率曲线的 实证分析	/ 109
6.3 国库现金管理与政府债务管理协调配合的政策建议	/ 111
6.3.1 建立国库资金动态分析机制	/ 111
6.3.2 定期、均衡、滚动发行短期债券	/ 111
6.3.3 国库资金余额进入货币市场投资运作	/ 113
6.3.4 定期发行或提前赎回中长期国债	/ 114
6.3.5 明确财政部、国库和银行之间的关系	/ 114
6.3.6 成立专门的管理机构承担国库现金管理职责	/ 115
6.4 小结	/ 116
第七章 国库现金管理与央行货币政策管理的协调配合(上)	/ 118
7.1 国库现金管理与央行货币政策关系的定性分析	/ 119
7.1.1 国库现金管理与央行货币政策管理关系一般性描述	/ 119
7.1.2 国库现金余额管理模式对货币供给量的影响	/ 120
7.2 国库现金管理对货币政策影响的实证分析	/ 123
7.2.1 国库存款和货币供给量之间的关系	/ 123



- 7.2.2 财政国库资金余额投资运作对金融市场的影响 / 131
- 7.3 小结 / 138

第八章 国库现金管理与央行货币政策管理的协调配合(中) / 140

- 8.1 政府债务管理与货币政策管理之间的关系 / 140
- 8.2 国债与央行票据替代关系的实证分析 / 144
 - 8.2.1 短期国债取代央行票据作为公开市场操作工具的可能性 / 145
 - 8.2.2 央行票据逐渐退出公开市场操作的必要性 / 150
 - 8.2.3 短期国债取代央行票据支撑公开市场操作的现实可行性 / 153
- 8.3 结论与建议 / 155

第九章 国库现金管理与央行货币政策管理的协调配合(下) / 157

- 9.1 国库现金管理与货币政策管理协调的国际经验 / 157
 - 9.1.1 管理机构设置中的协调 / 158
 - 9.1.2 目标余额管理中的协调 / 159
 - 9.1.3 投资运作管理中的协调 / 160
 - 9.1.4 注重建立财政与银行的协商机制 / 161
 - 9.1.5 国际经验对我国的启示 / 162
- 9.2 中国国库现金管理与货币政策协调的制度设计建议 / 163
 - 9.2.1 财政部门设置专门的国库现金管理机构 / 163
 - 9.2.2 建立科学的国库余额管理账户体系 / 163
 - 9.2.3 明确国库余额投资运作管理中财政与央行的职责 / 166
 - 9.2.4 建立国库现金操作与货币政策操作的协调对冲机制 / 167
- 9.3 小结 / 168

第十章 结束语 / 169

- 10.1 研究结论 / 169
- 10.2 创新之处 / 172
- 10.3 研究展望 / 173

参考文献 / 175



第一章

绪论

1.1 选题背景与研究目标

我国社会主义市场经济体制的确立要求建立和完善公共财政体系。构建公共财政体系有两大任务：一是建立公共财政功能框架，即按公共财政本质要求建立和完善公共财政收入与支出机制；二是建立公共财政管理框架，即按公共财政本质要求管理财政收支，提高财政公共资源的利用效率。第一方面的任务通过改革完善税收体制、调整支出结构来实现，从理论到实践已进行了多年，而第二方面的任务近几年才提到议事日程，主要通过建立现代国库管理制度来实现。

所谓现代国库制度是相对于我国计划经济体制下传统国库制度而言。按我国传统教科书对国库的界定，国库是国家金库的简称，是专门负责办理国家预算资金的收纳和支出的机关。国家的全部财政预算收入都收纳入库，一切财政预算支出都由国库拨付。根据这种界定，按国家财政预算收支保管形式，可以将国库制度分为两种：独立国库制和委托国库制。独立国库制是指国家专门设立相应机构办理国家财政预算收支的保管、出纳工作；委托国库制是指国家不单独设立国库机构，而委托中央银行代理国库业务。

按照国际货币基金组织的定义，国库不单是指国家金库，更重要的是指财政代表政府控制预算的执行、保管政府资产和负债的一系列管理职能^[1]。国库现金和债务管理的效率，以及能否及时准确地为财政管理和宏观经济决策提供完整的预算执行报告，是衡量一个国家国库管理水平的两个关键指标^[2]。换句话说，即目前西方国家的国库已不单纯是国家预算资金收纳的金库，而更为重要的是在进行政府现金管理的基础上，对政府预算包括预算外资金进行广泛而严格的控制，并代表政府制定政府融资政策、负责国债的发行和管理。国库的职能已由传统的“库藏”管理发展成包括控制政府预算内外资金、管理政府现金和债务、处理政府的支付、开发维护相应的管理信息系统等宏观财政



管理和微观财政控制领域，实际上全面履行财政管理的职能。但在我国，按照《中华人民共和国国家金库条例》，中国人民银行具体经理国库，组织管理国库工作是人民银行的一项重要职责。国库的主要职责是负责办理国家预算资金的收纳、划分、报酬、支拨、结算，并向上级国库和同级财政机关反映预算收支的执行情况。由此可见，我国国库制度属于委托国库制度模式，即由人民银行代理国库，其职能具有明显的收纳和拨付财政资金的代理性质。这种代理性质表明我国的国库仍然是传统意义上的国库，仅仅是进行财政收支会计核算的机构，扮演着政府财产的保管者和出纳者的角色。财政国库管理职能的缺位，不仅严重挫伤了财政部门管理的自主性和积极性，而且对财政管理的弹性空间和管理的有效性和必要性也产生了严重影响。自建立社会主义市场经济体制以来，尽管我国国库管理进行了一些相应的变革，但因诸多经济关系尚未理顺，财政分配制度不统一、不规范等原因，迄今，我国国库管理体制仍然是传统模式，距现代国库管理模式还相差甚远^[1]。西方国家现代国库管理制度的运作机制主要体现在两个方面：一是设置国库单一账户，即将所有政府现金资源（包括税收收入和其他预算内收入，也包括各项预算外资金）集中在中央银行账户，不允许在其他银行开户；二是集权化政府支出模式，即只有当国库资金实际支付给商品供应商或劳务提供者后，才将资金从国库单一账户中划转出去，其目的在于加强政府现金支出管理与控制。

2001年财政部国库支付局和2005年财政部国库司的相继组建成立，2001年财政部、中国人民银行印发的《财政国库管理制度改革试点方案》标志着我国财政国库管理制度改革掀开了新的一页，正式拉开了国库管理制度改革的帷幕。截至2004年底，全国35个省（直辖市）和计划单列市财政部门分别在本级建立了国库机构，并已按照国务院同意的改革方案进行了国库集中收付管理的改革试点。实施国库集中收付制度管理模式之后，不仅克服了传统国库管理模式的部分弊端，而且也使国库现金余额有大幅度增加。据有关权威部门的初步估算，我国国库现金月末余额大致5000亿元，如果遇上财政收入“丰水期”，国库现金存量会更大^[2]。同时，我国的国债发行规模呈迅速膨胀态势，国债发行量2002年为5679亿元，2003年为6403亿元，2004年为7022亿元，2005年预算发行数为7023亿元，中央政府债务余额占中央财政总支出的比重从1995年的80%左右已经上升到2003年的140%^①。由此可见，我国

① 数据来源于：《中国财政年鉴2004》，北京：中国财政出版社，2004年12月。



财政目前存在高负债与高闲置资金并存状态：一方面发行巨额的公债要付利息，另一方面又有很多库底资金闲置不用。财政在央行拥有不必要的大额现金余额，会带来多方面的问题：①忽略了现金的时间价值，增加了现金机会成本和政府成本，减少了财政利用国库闲置现金的收益；②增加政府风险，尤其是资产负债不匹配方面的风险及相关的市场风险，一方面大量的国库现金闲置在银行账户上，另一方面政府大量发行国债来弥补财政赤字，不仅增加了政府运行成本，而且增加了财政债务风险。

针对这种现象，学术理论界近年（大约从2001年）开始关注我国国库现金管理体制的改革创新问题。无论是理论还是实际工作者均已认识到对国库现金管理体制模式的改革创新已迫在眉睫。本书的写作意图旨在对我国国库现金管理体制模式创新的问题进行系统的研究，期望通过本书的探讨，能够得出对我国财政国库现金管理体制改革的有益的结论和政策建议，为推进我国现代国库管理制度的建立服务，为国库现金管理体制改革提供决策参考依据。

1.2 研究现状

国库现金管理的实践和研究历史并不长，20世纪80年代始于发达市场经济国家，仅有20多年时间，而我国关于该问题的研究则刚刚起步，大约始于2002年。所以，就该问题的研究深度与广度看，国内与国外还有相当差距。

1.2.1 国外研究文献评述

20世纪80年代，美国政府及其公共组织开始认可货币时间价值和现金的机会成本，逐步意识到可以从货币的时间价值中获得利益，并且意识到政府现金由政府自己进行投资管理更好，联邦政府决定开展国库现金管理。同时，OECD（即Organization For Economic Cooperation and Development）国家在出现严重财政压力的背景下提出并实践了新型的国库现金管理模式。经过20多年的发展，发达市场经济国家已经形成了一套比较系统、高效的政府现金管理体制和市场化的国库现金管理理念，其研究文献从研究内容上看，主要集中在几个方面：

第一方面，广泛总结国库现金管理改革已有实践，并对发达国家国库现金管理实践进行理论总结。主要代表作有：“政府现金与国库管理改革”（*Government Cash and Treasury Management Reform*）、“国际上政府现金管理实践”（*International Government Cash Management Practice*）、“政府现金管理好的与坏



的实践”（*Government Cash Management Good-And Bad-Practice*）等。这类外国文献主要论述了如下问题：①界定国库现金管理的定义、目标、作用及其主要内容。比如新西兰国库与债务管理改革的负责人 Ian Storkey（2003）将国库现金管理定义、目标及其主要内容阐述为：“政府现金管理指在适当的地方，适当的时间，拥有适当的资金来最高效率地实现政府职责。为了实现有效的现金管理应该保证：更加准确和及时地预测现金流量和余额；更加高效反馈现金管理程序和更好提供服务；整合风险头寸；协调现金和债务管理”①；②研究发达国家国库现金管理的类型，总结国库现金管理创新的经验教训。Ian Storkey 先生认为：“在现金管理改革中处于领先地位的是澳大利亚，加拿大，芬兰，新西兰，瑞典，英国和美国……在过去的 5-10 年间，政府（特别是 OECD 协议国家的政府）已经认识到完善的现金管理和债务管理激励带来的潜在成本节约。这些已经导致政府把现金管理和央行的货币政策相分开，以避免市场操作中对于利率管理的矛盾观点，并向市场参与者保证政策更加透明和清晰……没有哪个独立的模式被国家所采用。这意味着每个国家都必须探索自己的国际化的有效实践模式”②。③重视政府现金管理的政策研究，提出国库现金管理需要放在宏观经济政策框架下进行，需要研究国库现金管理与债务管理及其央行货币管理政策的协调配合等问题。如英国财政部债务管理局前任总裁 Mike Williams（2003）先生认为“关于政府现金管理的组成部分还缺乏共识。从预算政策或管理看，它是政府的内部职能——确保现金无浪费闲置地流向所需之处。但对于负债管理者和央行来说，它是政府通过现金流动在金融领域的作用和影响，两者都很重要”③；因此，强调政府现金管理的研究应放在广泛的政策背景下进行，“现金管理政策需要放在四个更广泛的政策区域内：货币政策和控制金融部门流动性、利率、通胀的相关目标政策；政府实现自身平衡管理的政策；债务管理政策；金融市场发展政策。”④

第二方面的研究视角集中在发展中国家政府现金管理的改革问题上，主要观点有：①发展中国家的政府需要改革公共部门来克服银行业务和政府现金管

① Storkey, Ian *Government Cash and Treasury Management Reform*. Asian Development Bank, Governance Brief, Issue7 - 2003.

② 同上。

③ Mike Williams. *Government Cash Management Good-And-Bad Practice*. Internal Technical Note. 2004. vol (9)

④ 同上。



理的无效率，并采取国际上最好的实践。因为无效的现金管理使政府产生了重要的机会成本支出。大多数发展中国家的政府现金和国库管理使用一种手工作业流程，包括：建立在支票和现金基础上的支付、多项银行账户、大额现金流和低息或者无息的闲置现金余额；关注债务支出控制而不是如何开展有效的银行业务和现金管理等。在大的发展中国家中，这种资金流通常会超过 10 亿美元。如果平均的借款成本在 4%—6% 之间且平均收益率为零或是接近于零，则这种资金流动每年可能会造成 5000 万美元的成本支出。因此，政府现金和国库管理改革应该被发展中国家看作是财政管理改革中重要的和高度优先的问题来解决。因为在 OECD 协议国家，现金和国库管理改革已经为政府创造出了重要的成本节约；②在发展中国家中，国库现金管理体制的改革被视为政府财务管理改革中重要组成和优先项目^[3]。国库现金管理体制的改革正在发展中国家显现，泰国政府通过金融公众部门的管理者已经接受了来自泰国——澳大利亚生产能力建设基金（由澳大利亚国际发展组织设立）的援助进行现金管理改革。别的国家，例如斐济岛和蒙古国在亚洲发展银行于 20 世纪 90 年代后期设立的技术援助计划的支持下开始相似的改革^[4]；③认为新兴发展中国家应将注意力集中在国库现金管理功能设计上：“新兴发展中国家在体制、资源和技术的有效性受到更多的管制，政府现金管理功能设计需要考虑当地的制度。发展中国家在进行国库现金管理体制的改革时，应确保官方当局的支持，并分阶段进行”^①。新兴国家在财政现金管理功能上确定为四个不同的发展时期：“第一是实行单一国库账户，即政府账户的整合阶段，将目前的财政现金余额汇总到财政部在中央银行的单一账户之内；第二是开发财政部的控制和预测现金流量的预测能力阶段，例如改变中央银行中的财政资产负债平衡，即现金管理功能的制度定位等；第三是大力调整阶段，专门发行某一类型国库券用于抵消政府净现金流量对银行业务的影响（或其他的短期融资工具），旨在平滑中央银行中财政资产负债的变化。资产负债余额的管理是较长期的（超过几个星期）平衡管理或结构性的管理，大体所有的政府资产负债余额都应该在既定范围内存入中央银行；第四是微调阶段，运用灵活的政策和选择较宽范围的工具或制度，进一步平滑在中央银行中的财政资产负债平衡的短

① Mike Williams. Government Cash Management Good-And-Bad Practice. Internal Technical Note. 2004. vol (9) .



期变化。”^①

第三方面的研究内容是从操作层面上展开,研究发达国家国库现金管理中的方法与技术创新,代表作有:①国库现金管理近期的创新(*Recent Innovation in Treasury Cash Management*, Kenneth D. Garbade, John C. Partlan, and Paul J. Santro),介绍了美国国库现金管理最近的三项技术创新^[5]:一是财政税收及借款计划,以协调货币政策和国库现金管理;二是联邦电子税收支付系统,用电子转汇代替商品税支付中的支票,降低成本,减少在无息的缴纳账户上过夜的资金量,增加公共资金的收益,使现金管理者能够用实际的流量数据代替税收支付中的不准确的预测;三是当期投资,作为一个自动稳定器,使国库的储备银行余额维持在目标水平附近;②国库现金管理在路易斯安那州的实践(*Cash management practices in Louisiana municipalities*, Christie C. Onwujuba, Thomas D Lynch. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*),主要介绍美国地方政府国库现金管理的制度与方法^[6];③研究探讨现金管理和债务管理的配合问题。代表作有:英国现金管理新框架^[7](*UK Government Cash Management: The New Framework*)、现金管理与债务管理室手册(*cash management a DOM handbook*)等,着重探讨现金管理和债务管理协调的技术手段的创新问题^[8]。最后,从研究方法上看,国外的研究广泛采用了定性与定量分析相结合的方法,尤其是计量统计分析手段的运用,使研究成果更具可靠性。

简言之,国际上关于国库现金管理创新的研究文献对于我国具有相当的借鉴意义与价值。第一,国外关于政府现金管理创新的研究成果总结了发达国家国库现金管理改革已有的理论和实践,并提出了发展中国家政府现金管理改革的必要性与现金管理创新的发展阶段设想建议,这为我国国库现金管理体制改革创新提供了一定的理论依据与现实参照系,可以避免走弯路或少走弯路;第二,发达国家国库现金管理中的方法与技术创新问题的研究,从操作层面上为我国国库现金管理创新的深入发展提供了思路,在一定程度上指明了进一步研究方向;第三,研究方法上广泛采用了定性与定量分析相结合,运用统计计量分析手段对相关问题进行的实证分析值得学习借鉴。

1.2.2 国内研究现状述评

从研究内容上考察,我国关于国库制度改革的研究始于2000年,在2002

^① 同前页。



年以前面世的相关研究文献大都集中在“国库集中支付制度”方面，鲜见涉及国库现金管理的讨论。2002年财政部财科所首先展开研究，并发表了系列研究报告《发达国家国库管理制度的考察与借鉴》^[9]，《英、美国国库现金管理模式比较与差异析源》^[10]，《美国国库现金管理的历史回顾和背景剖析》^①等等，财科所研究报告在财政系统内部交流正式揭开了我国国库现金管理研究的帷幕。2003年关于国库现金管理研究公开发表的主要代表文献有贾康、阎坤、周雪飞的《国库管理体制改革及国库现金管理研究》，该文首先总结了我国国库管理体制的历史和现状，分析了现行国库制度下国库现金管理存在的问题，然后，对市场经济国家在国库制度及国库现金管理方面的经验进行概括，在此基础上提出了改革我国国库管理体制与国库现金管理方式的建议^[11]。2003年发表的另一篇值得关注的研究文献是王雍君的《政府现金管理与国库改革》^[12]，该文认为，现代国库系统的核心功能在于现金管理，尤其是现金余额的集中化，为此需要开发良好的现金管理系统，包括建立国库单一账户体系，避免过度集中和过度分散的管理模式，并充分考虑对银行系统和支出机构改革可能造成的影响。

上述研究文献第一次提出我国国库现金管理方式改革的问题，并将之明确为我国国库制度（管理体制）改革的核心内容，反映了学术界对我国国库管理体制及国库现金管理方式改革的重视，并为后来者对该问题的研究构建了一个初步的分析框架和基础。2004年面世的相关研究成果主要有孟春、李晓慧的《建立高效率的政府现金管理体系》^[13]和潘国俊的《国库现金管理模式研究——兼论我国国库现金管理体制变革》^[14]，这两篇文章着重介绍了国库现金管理的概念与内容，初步讨论我国国库现金管理模式改革的基本思路。接着，程丹峰、杨照南（2004）发表了《中国国库现金管理与货币市场投资选择》^[15]，对我国国库现金管理方式改革作了更为具体的探讨，该文认为不断增长的财政国库现金余额已经成为中央政府一个重要的可运用财力，依据我国货币市场现状可以将国库现金余额投资于我国货币市场以获取国库现金的投资收益，避免政府现金的机会成本损失。

2005年面世的代表性研究成果有马洪范（2005）的《发达国家熨平国库现金波动的经验》^[16]和《我国国库现金最佳持有量的确定：一个分析框

① 财政科学研究所：《美国国库现金管理的历史回顾和背景剖析》[J]，《中国财经信息资料》，2002年7月3日第10期。