

论国库现金管理的内涵与本质

<http://www.criifs.org.cn> 2005年5月18日 马洪范

本报告认为，国库现金管理已成为我国财政部门面临的一项现实而紧迫的任务，但对于其内涵与本质等基本问题，至今尚未形成共识。

一、正确地认识国库现金管理的内涵与本质，有助于树立科学的理财观与提高执政理财能力

随着我国推行国库集中收付制度改革试点，财政资金逐渐集中于财政部门管理下的国库单一账户中。大量资金留在国库，国库资金如何调度使用？如何更好地确保预算单位的及时用款？如何统筹考虑国库资金的运用与筹措？如何提高国库资金的使用效益与降低政府借款成本？恰当地解决这些问题已成为我国财政部门面临的现实而又紧迫的任务。

显然，建立适合我国国情的国库现金管理制度，是国库集中收付制度改革的直接结果，也是我国财政国库管理制度改革的深层次目标。而正确地认识国库现金管理的内涵与本质，则是我国尝试开展国库现金管理的必要前提，也是树立科学理财观、提高我们党执政理财能力不可或缺的一个方面，具有重要的理论价值和积极的现实意义。

二、国库现金管理是市场经济发展到一定阶段的必然产物，它凝聚了先进理念、技术与市场等多方面要素

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得到认可与应用。此后，人们更多的是从广义的角度认识现金的含义。狭义的现金特指库存现金，而广义的现金除库存现金以外，还包括各种现金等价物，即随时可根据需要转换成现金的货币性资产，如有价证券、银行存款等。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，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。比如借款需要支付利息，将现金存入银行则可获取收益，而在通货膨胀或汇率变动时现金则面临着贬值的风险。因此，任何组织都不应持有过多的现金。所谓现金管理，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。

通过国库现金管理，可使政府充分了解国库资金运行的动态情况，了解国库现金流入和流出的全貌，有助于捕捉国库收支运行中的异常情况，防范和化解债务风险，加强对各项财政收支的有效控制与提高政府财务管理水平。

国库现金管理在美国的产生与发展，还有着更为深刻的政治、经济、文化与科技背景。开展国

库现金管理，首先是削减债务规模、控制财政收支、降低政府成本的重要举措之一。其次，是以市场为基础的公共管理及企业化政府等新理论于20世纪80年代在世界范围内兴起与应用的具体体现。第三，是全球经济一体化对各国政府提出加强管理、提高效率的客观要求之一。第四，是西方发达国家认可了货币的时间价值和现金的机会成本并将其应用于财政管理实践的直接结果。第五，计算机信息技术的迅猛发展以及金融市场与金融工具的不断完善，使财政资金的集中管理成为可能，为有效管理国库现金提供了必要的前提。

一言以蔽之，市场经济的发展促生了先进的管理理念、推进了科学技术进步、丰富与完善了金融市场、扩大了政府的职能范围，改变了国库的传统角色，在这些合力的共同作用下最终产生了国库现金管理。二十多年来，发达国家在国库管理中凝聚了先进理念、技术与市场等多方面要素，以政府、市场之间的合理分工为基点，借助国内外金融市场，并充分利用先进的信息技术，在公共财政管理框架内展开国库现金管理的日常操作，构成了财政管理现代化的重要标志。

三、国库现金管理贯穿预算执行阶段的全过程，是预算编制完成后有效控制财政收支的重要手段。

目前，国外财政界对国库现金管理的目标、职能等问题的理解还存在一些差异，但已形成较为一致的共识：即国库现金管理是通过合理使用政府资金资源，以最佳的方式利用国库现金与易变现资源，优化政府财务状况，提高预算执行系统效率的管理活动。其目的在于控制支出总额，有效实施预算，使政府借款成本最小化，使政府储蓄和投资的回报最大化，实现财政政策与货币政策之间的协调，从而使政府及其公共组织受益。

从本质上讲，国库现金管理是预算执行阶段确保财政资金安全、规范与有效的重要管理活动，是预算编制完成后有效控制财政收支的主要手段。从管理者角度考虑，财政部门理所当然地成为国库现金管理的主体，但需要中央银行的协调与配合。财政资金存放在中央银行的国库账户中并通过银行体系与货币市场运作，是市场经济较为发达及金融体系较为完善的条件下的必然选择。中央银行并不是国库，它只是代理部分国库业务的管理机构。有效控制财政收支，确保财政资金的安全、规范与有效，是财政职能的集中体现，中央银行不应、也无力履行这些职能。

四、国库现金管理既不是单纯的资产管理，也不是纯粹的负债管理，而是平衡的资产-负债管理

国库现金管理的主要任务，就是通过国库现金和现金等价物之间的转换，使国库现金保持一个相对稳定的数额，在保证国库现金安全的前提下，应优先保证国库现金具备充足的流动性，其次才是尽可能地争取国库现金的盈利性。可以说，保证国库现金的流动性，是国库现金管理的核心与化解“三性”矛盾的焦点。

由于负债管理的高风险性与资产管理的高成本性，人们逐渐意识到应该采取折衷原则把两者有机结合起来，也就是采取平衡的资产-负债管理。一部分流动性需求由自身资产来满足，另一部分可预计的、期限远一些的资金需求则通过发行中长期债券来解决，短期性、临时性的现金需求则通过短期借债来满足。从外国国库现金管理的具体实践来看，大多数国家基本上采取了平衡的资产负债管理策略。具体体现在以下几方面：

第一，定期、滚动地发行短期国债，不定期地发行期限小于28天的现金管理债券，使精确调整现金流成为可能。第二，经常性地在货币市场上开展双边操作，主要是回购、逆回购等交易。第

三，适时调整存放在商业银行中的财政资金规模，当中央银行下的日终现金余额不足时，从商业银行调入现金补足。第四，灵活地将部分国库现金盈余以隔夜贷款和定期贷款等形式分流出去。第五，向中央银行或金融机构拍卖定期存款以调节国库现金流。第六，对日终及突发事件做出特殊的安排，通过签署协议的方式请中央银行或清算银行协助处理临时性现金投资或借款等事项。

以上具体做法表明，发行短期债券、临时借债、货币市场债券回购等都属于负债管理范畴；而货币市场债券逆回购、银行存款变现、定期存款拍卖、发放隔夜贷款等则属于资产管理范畴。总之，平衡的资产—负债管理策略，是一种较为高级、全面的管理策略，有助于保证国库现金的流动性，同时也有利于实现安全性、流动性与盈利性之间的协调。

五、简要的结论

综合上述内容，可以得出以下几个结论：

1. 国库现金管理是市场经济发展到一定阶段的必然产物，是政府职能不断深化与拓展的结果，是在出现现代意义上的国库之后得以发生、发展起来的。它集中了先进理念、技术与市场等多方面要素，以政府、市场之间的合理分工为基点，借助国内外金融市场，并充分利用先进的信息技术，在公共财政管理框架内展开，是财政管理现代化的重要标志。

2. 国库现金管理的内涵极其丰富，一方面要全面地把握国库收支的全貌，科学、合理地确定国库最佳现金持有量；另一方面要及时、安全地将盈余现金用于投资获益，方便、快捷地以最低成本的方式在现金出现不足时借入资金。其目标在于既满足政府日常的现金需要，又能最大限度地降低利息成本与机会成本，同时还要尽可能地提高资金效益。

3. 从概念上讲，国库现金管理是以财政部门为管理主体，以认可货币的时间价值和现金的机会成本为基础，以国库现金余额的集中为前提，通过详细记录政府收支、科学预测政府现金流入与流出、编制详细可行的用款计划，统筹国库收入与支出、运用与筹措，从而确保财政资金安全、规范与有效的管理活动，它是预算执行阶段的重要内容，其本质是预算编制完成后全面、有效地控制财政收支的主要手段。

4. 在国库现金管理中，安全性、流动性和盈利性具有不同的地位与作用。首先要保证国库现金的安全性，其次要保证较高的流动性，最后是尽可能地争取盈利性。政府没有追求最大利润的可能性及内在动机，但应讲求效益与最大限度地降低成本。在日常管理与具体操作中，保证国库现金的流动性，是国库现金管理的核心与化解“三性”矛盾的焦点。从这个角度考虑，国库现金管理不应片面地理解为资产管理或者负债管理，而应采用平衡的资产—负债管理策略。

文章来源：财科所研究报告/2005 （责任编辑： zfy）

