

# 行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

## 澳洲及紐西蘭公庫管理制度

服務機關：行政院第四組

出國人職稱：副組長

姓名：李樹楷

出國地區：澳洲、紐西蘭

出國期間：89.11.9 - 89.11.28

報告日期：90年3月

00/  
CO9001502

## 目錄

壹、前言	1
貳、澳洲的公庫管理制度	2
一、公庫財務運作管理	3
(一) 政策指導所採取財務運作的風險	
(二) 主要管理目標	
(三) 庫務管理權責架構	
(四) 授權	
二、政府機關單位預算之資金管理	11
(一) 政策目標及改革	
(二) 公庫現金管理	
參、紐西蘭的公庫管理制度	14
一、公庫財務運作管理	14
二、財政之改進	15
肆、結論與建議	19
附錄	
附件一：權責單位之授權	23
附件二：提供銀行交易與支付服務合約	26

## 澳洲及紐西蘭公庫管理制度

### 壹、前言

現代國家政府職能日益增加，政府的財政收支規模亦隨之擴大，健全的公庫制度以經理政府財務收支及保管貴重財物與財產契據，乃必需具有之行政管理工具。我國現公庫制度建制於民國二十七年公布之公庫法，而中央政府之國庫制度則於民國三十七年公布國庫法予以規範，直至民國五十九年為實施國庫集中支付制度，將國庫法作局部修正後，沿用至今，已逾三十年，未再作修正。值此社會經濟、金融進步，知識經濟主導社會發展之際，公庫制度確有配合環境變遷，謀求改進之必要。

為改進國庫制度，財政部曾於八十三年擬具國庫法部分條文修正草案，報經行政院核轉立法院審議，迄今未完成立法程序，影響國庫行政之進步。另財政部國庫署與中央銀行國庫局，均冠「國庫」名稱，差別在於「局」與「署」，其業務有否合併必要，值得研究。財政部為積極推動國庫業務之進步，除檢討不合時宜之庫政法規外，亦派員赴美、加、新加坡等國考察，吸取現代化、電子化之公庫行政管理制，以期作為我國公庫制度改革之方向。

由於澳洲、紐西蘭的庫款收支管理自九〇年代開始委由金融體系辦理後，提供了納稅人多重繳納稅款的管道，包括電子資金轉帳（EFT）及代庫銀行本身的交互語音答詢（IVR）系統，其庫款收支之電子化程度已與銀行金融體系的電子化同步。其庫務管理之進步與財務風險之控制等，均堪稱值得借鏡。財政部爰派員前往考察，本院第四組與財政部業務息息相關，為求瞭解紐澳兩國公庫制度之進步，亦派員會同前往，因此考察重點相同。行前為求考察有具體成效，曾洽請我駐墨爾本及紐西蘭經濟文化辦事處經濟組同仁協助，安排拜會澳國維多利亞州公庫及財政部門

官員，及紐國財政部門官員，並提供豐富資料供參，在此衷心感謝。因此，本次考察內容主要以澳洲、紐西蘭的公庫制度及其庫務財務之風險管理為考察重點。

## 貳、澳洲的公庫管理制度

澳大利亞共和國是由六個州政府所共同組成，有關澳洲中央及地方公庫事務管理的範圍及管理機關：包括中央政府國會對全國性事務有立法及課徵關稅與貨物稅之權，而各州之州政府亦有課徵其他稅負之權。

中央與各州政府之間的財政政策規劃與資金調度，則由六個州政府的總督與共和國的總理，組成一個貸款委員會的年度會議中決定。在一九九九年以前，中央政府代表自己與州政府利益，在國內及國際上洽借貸款事宜。一九九〇年六月貸款委員會決議，將由中央政府以州政府名義代為發行債券的責任，移請由各州政府自行負責。會中並達成協議，同意由州政府以其名義在資本市場募集資金。而本次考察拜訪之維州的公庫及財政部門

(Department of Treasury and Finance, DTF) 即對該州政府長期經濟規劃及預算執行目標負有完全的責任。州政府年度預算的籌擬，財務會計的監督，控管及報告均是公庫及財政部門的工作職掌（詳附表一、二）。

政府機關庫務管理目的，主要提供公庫運作與金融市場及投資風險的指導政策，並有一套完整的資金政策指導文件。而確定維州公庫部門之金融債務管理目的與風險負擔的一致性，是維州公庫運作與金融風險管理運作的骨幹與架構。該運作的指導架構，包括由公庫及財政部門所發布的：

1987 年借貸及投資能力法案 (the Borrowing and Investment Power Act 1987)

1992 年維州庫務公司法案 (the Treasury Corporation of

Victoria Act 1992 )

1994 年維州基金管理法案及公庫管理指導準則 (the Victoria Funds Management Act 1994 and the Treasury Management Guidelines)

相關機構及管理的組織包括：

1. 維州中央借款局 (Authorities)
2. 維州庫務公司 (Treasury Corporation of Victoria, TCV)
3. 維州基金管理公司之州中央基金管理服務提供處 (VFMC)

茲就其公庫運作與管理及政府機關單位預算之資金管理分述如下：

## 一、 公庫財務運作管理

### (一) 政策指導所採取之財務運作

1. 政策指導所採取財務運作的風險包括：
  - (1) 利率、市場風險、借貸與投資的組合
  - (2) 流動性風險與公庫每日現金水位的管理
  - (3) 預算部門借款需求與再融資風險評估
  - (4) 澳幣以外貨幣的匯率風險
  - (5) 影響預算收支的財貨價格
  - (6) 財務活動的信用風險等
2. 政策指導文件是經過資產負債管理委員會 (BSMC) 的批准，任何修改仍需經該委員會同意。修改後的政策再交由維州的庫政官員納入執行。資產負債管理委員會同時批准政府機關部門之資金運作。

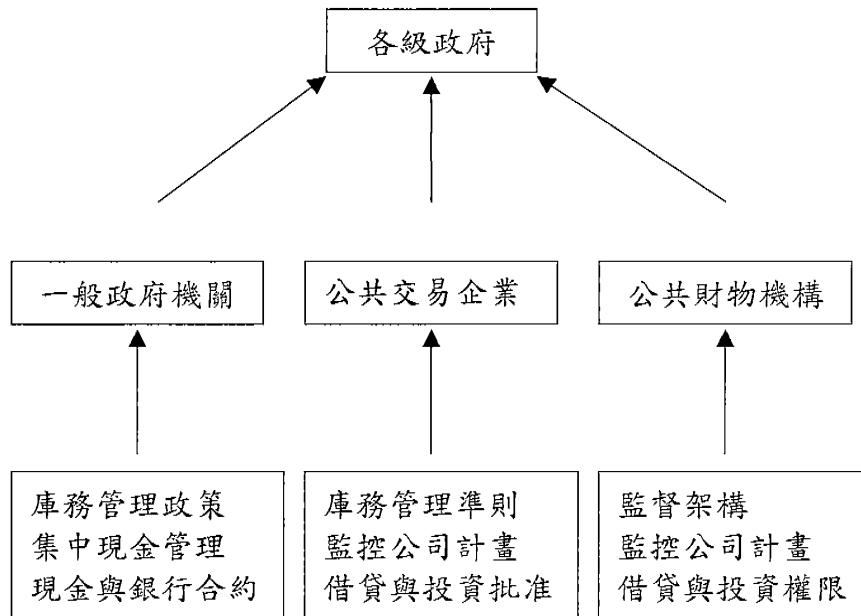
### (二) 主要管理目標

主要管理目標為：

1. 預算期間儘量降低借款成本，以達成利息費用相對穩定。
2. 在政府預算的財務運作風險，需保持謹慎的處理態

度。而根據這些目標來建立長期（一年以上）、短期（一年以下）的風險管理政策。

下圖為州的風險管理架構：



上開風險管理架構細分為：

(1) 一般政府機關：

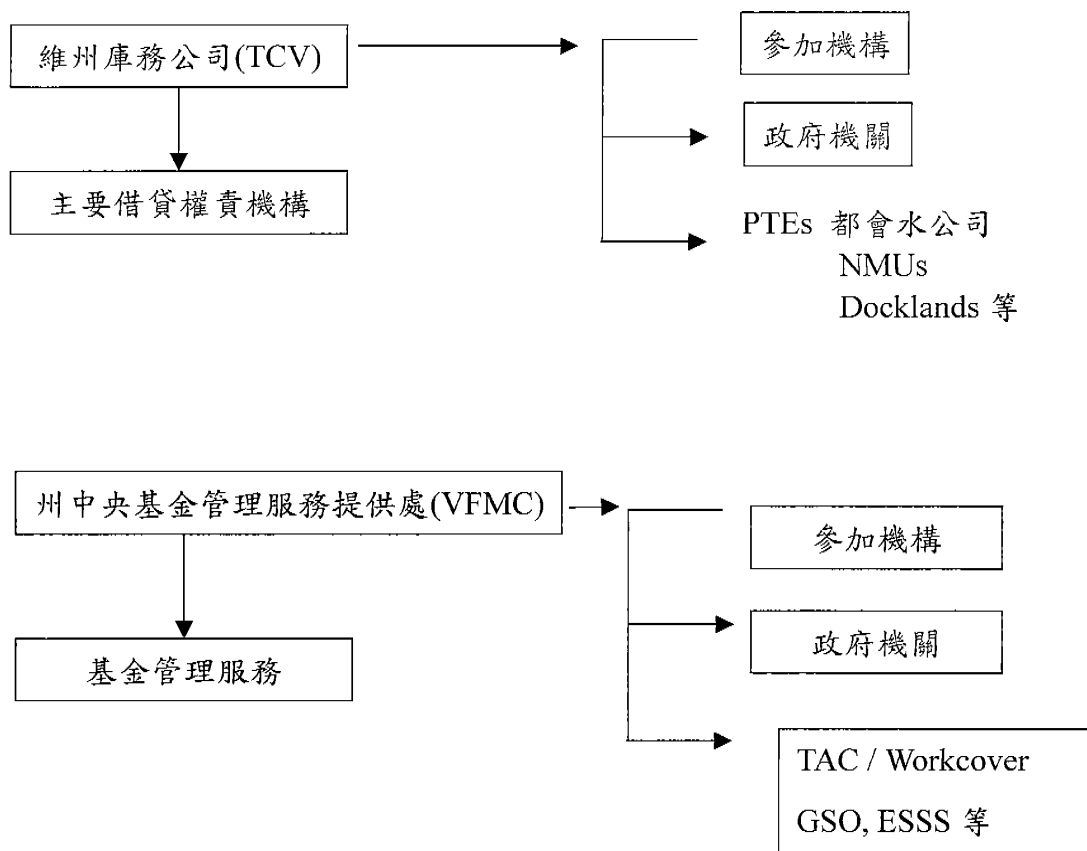
包括庫務管理政策，以及現金與銀行合約部分。現金與銀行合約又可細分為：

- a. 維培克銀行，墨爾本銀行（核心部分）
- b. 花旗銀行（Citibank）：保管箱部分
- c. 澳洲郵局：各部門之收取
- d. Amex 與維培克銀行：卡片發行部分

(2) 公共交易企業（PTEs/GBEs）

包括財務管理準則、財務融通費用（Financial Accommodation Levy, FAL）、監控公司計畫，以及年度之借貸與投資之批准。

(3) 公共財務機構



維州庫務公司 (Treasury Corporation of Victoria, TCV) 和維州郊區財務公司 (Rural Finance Corporation of Victoria, RFC) 在這州的風險管理架構中，屬於公共財務機構的一環，負責監督政策、監控公司計畫，這兩者須有季報，以及年度之借貸與投資之權限。

監督部分包括：

- a. 監督者：KPMG，國庫及財政部門 (DTF) 合約於二 000 年九月三十日到期。
- b. 監察人：PwC，國庫及財政部門 (DTF) 合約

於二〇〇〇年九月三十日到期。

- c.財務審計：審計部門辦公室，維州庫務公司（TCV）和維州郊區財務公司（RFC）董事會（board）合約。
- d.內部審核：PwC,維州庫務公司（TCV）和維州郊區財務公司（RFC）董事會（board）合約。

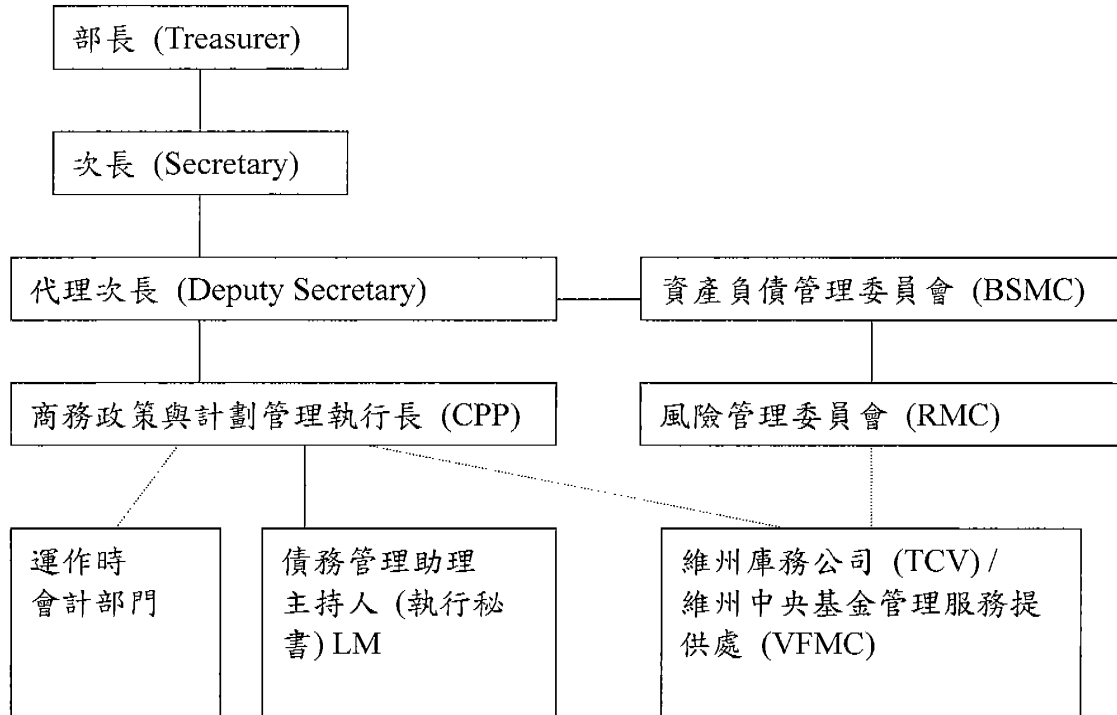
州中央基金管理服務提供處（VFMC）在這州的風險管理架構中，包括提供基金管理服務、公共部門投資的監督文件（Prudential Statement）、公司計畫之監控與每季報表，借貸與投資之權限。

在公共部門投資與年金制基金部分，即SSF/GSO，ESSS，PT（FLM）等，其架構均包括監督文件（Prudential Statement）與每季報表，借貸與投資之權限。



(三) 庫務管理權責架構：

公庫及財政部門 (DTF) 對庫務管理權責架構及內容圖示如下：



註：實線代表報告責任，虛線代表提供服務。

( 流程圖說明每一機構的功能等 )

1. 維州庫務公司 ( Treasury Corporation of Victoria, TCV )

維州庫務公司成立於一九九三年，是維州政府的中央借款機構。其主要的功能在調借澳洲國內外借款，與支應維州政府及公營機關的貸款計畫依據。

公庫及財政部門 ( DTF ) 與維州庫務公司 ( TCV ) 間的客戶服務協議 ( Client Services Agreement )，規定維州庫務公司提供給公庫及財政

部門特定服務項目。維州庫務公司主要替公庫及財政部門在風險管理委員會（RMC）所訂準則下負責執行負債管理和財務支援策略，並執行與記錄相關交易。服務協議中，維州庫務公司的另一重要角色，是對風險管理委員會提供參考意見，包括市場專業意見和發展風險管理策略，俾風險管理委員會納入考量。

基於上開客戶服務協議，維州庫務公司負責提供下列關於「資產負債發展計畫」之特定公庫服務，給公庫及財政部門。

- (1) 提供所要求的財務融通、存款、各項投資和財務安排。
- (2) 建議利率和再投資風險管理策略給風險管理委員會。
- (3) 確定、執行和記錄交易與風險管理委員會批准之策略一致，且經授權。
- (4) 選擇和執行財務安排，以達成批准之利率風險策略。
- (5) 提供管理外匯和商品風險之策略，以及執行適當交易。
- (6) 管理「資產負債發展計畫」流動性，提供流動性管理課題；提供績效與揭露報表給風險管理委員會。
- (7) 維持與公庫及財政部門（DTF）同意的債務管理和會計系統。

## 2. 維州基金管理公司之州中央基金管理服務提供處（VFMC）

作為州的基金專戶管理服務提供者，維州中央基

金管理服務提供處是管理預算部門長期投資（超過十二個月以上）的恰當人選。

這些投資大致上具有政策特定性，例如公共建設準備，其投資策略和客戶服務協議將依個案逐一發展，而由風險管理委員會來批准。客戶服務協議至少將包括一個清楚定義過的投資策略，作成書面文件，經公庫及財政部門（DTF）與維州中央基金管理服務提供處同意，而每月績效報告須送風險管理委員會。

維州中央基金管理服務提供處可以將基金置於維州庫務公司（TCV）或市場，視同意之投資策略而定，並須與維州公共部門投資的監督文件相符。

### 3. 風險管理委員會（RMC）

風險管理委員會（RMC）對資產負債管理委員會（BSMC）報告，並包含下列來自公庫及財政部門（DTF）成員：（1）商品政策與計畫執行長（主席）；（2）商品政策與計畫代理次長；（3）預算與財務報告及協調主持人（Director）；（4）債務管理助理主持人（執行秘書，Assistant Director）。

至少一個代表由維州庫務公司（TCV）提名，參加風險管理委員會（RMC）會議，並提供參考意見（Advisor）。風險管理委員會（RMC）會議每月開會一次，或應需要召開。

風險管理委員會（RMC）角色是討論與批准維州庫務公司（TCV）、維州中央基金管理服務提供處（VFMC），以及財務及負債管理（FLM）所發展策略，以管理預算部門財務風險，包括：

- (1) 確定預算部門財務風險。
- (2) 審議公共帳戶（Public Account）現金流量的精確

性，包括債務償還進度之時間及數量。

(3)在政策範圍內，批准管理利率風險之策略。

(4)決定政策範圍內適切再投資組合之風險。

(5)在政策範圍內審議預算，決定適當外幣與商品揭露事項。

(6)批准管理「預算部門借方與運作風險」之策略。

(7)審議改善資產負債發展計畫（BSDP）其彈性之機會。

(8)審議在客戶服務協議（Client Services Agreement）下，維州庫務公司（TCV）的表現和提供服務水準。

#### 4.商務政策與計畫管理執行長（CPP）

商務政策與計畫管理負責預算部門財務風險的管理，並確保所有預算部門大額財務揭露均經適切處理。

FLM 執行長關於庫務功能的特定責任如下：

(1)資產負債管理委員會（BSMC）成員，與風險管理委員會主席。

(2)建議資產負債管理委員會新的風險管理政策，或現行政策的改變。

(3)核可所有借貸、投資、利息支付和其他經授權的財務交易。

(4)管理預算部門財務功能。

(5)監控預算部門對財務風險管理的績效。

(6)修訂預算部門庫務管理政策。

(7)適切磋商從維州庫務公司（TCV）、維州基金管理公司之州中央基金管理服務提供處（VFMC）所提供服務，或公庫及財政部門（DTF）其他需求。

(8)基於客戶服務合約，管理進行中關係議題。

## 5. 資產負債管理委員會 (BSMC)

資產負債管理委員會在預算部門庫務功能的特定責任包括：

- (1) 批准預算部門庫務管理政策。
- (2) 建議次長或部長 (Secretary/Treasurer) 適當的授權以進行交易。
- (3) 週期性審核風險管理政策。
- (4) 監控風險管理委員會 (RMC) 所發展之策略。
- (5) 風險管理委員會所提，不屬「批准後風險管理指導準則」內建議之通知。

### (四) 授權

部長曾授權給數個公庫及財政部門 (DTF) 官員，以進行交易和核定支付。這些限制有時會隨資產負債管理委員會 (BSMC) 的建議與部長批准的變動而改變。這些授權與限制在權責單位之授權表 (附件一) 中有詳細說明。

公庫及財政部門 (DTF) 與維州庫務公司 (TCV) 間客戶服務協議，決定如何授權給維州庫務公司官員，作為替公庫及財政部門交易的依據。

## 二、 政府機關單位預算之資金管理

在企業化管理政府的大前提下，澳大利亞政府財政預算的改革是一個值得鼓勵與學習的制度。如何使政府預算在企業化管理更有效率，是財政部門的責任與部分的工作。

### (一) 政策目標及改革

此部分的工作，在澳洲中央政府是由財務管理部門 (Department of Finance and Administration, DOFA) 負責。在維州則由財務管理與會計作業機構 (FMA)

負責。這個部門的角色是幫助澳洲聯邦政府達成（1）支援政府財政（2）促進政府有效運作（3）有效率的國會功能為目標等之政策目的。

有關澳國政府機關之資金管理，原依循一九九七年之財務管理與會計作業法案（FMA ACT）之規定。從一九九九年七月一日起，改適用新的財務處理規劃，及每個政府機關將被要求建立及管理其自己的銀行帳戶，經理其現金帳戶的收支管理。

為鼓勵注意現金流動規劃與管理，各機構將收到其機關帳戶餘額之利息，但也要支付透支的費用。他們也可以動用機關基金的定存單，這些定存單由澳洲準備銀行（RBA）-中央銀行，替財務管理部門（DOFA）管理。

私有部門競爭被引進大英國協之內地銀行交易服務，而這些政府機關之銀行服務原係由澳洲準備銀行（RBA）所提供。從一九九九年七月一日起機關將可選擇銀行交易之提供者，例如選擇最能滿足他們成本及服務品質需求的提供者。銀行交易事務將在私有部門銀行中競爭，而競爭中立的原則，將被適用於新服務需求或議定書作為一個銀行提供服務時必須滿足的要項。這將確保中央現金與債務管理有效運作，暨澳洲準備銀行（RBA）關於銀行體系流動性管理的中央銀行功能。

各機構必須依據競爭投標及合約（competitive tendering and contracting, CTC）政策與指導準則，表達要求銀行服務。

由於政府公款均以基金名義留存澳大利亞準備銀行，留存代理公庫之現金公款非常有限，並無公款安全上的管理顧慮。至於留存準備銀行之公款亦可以定

存單方式計息，如有不足支出時，雖可向準備銀行透支，但主要仍以借款或發行票券等融資工具予以回應。

## （二）公庫現金管理

如前所述，從一九九九年七月一日起政府機關，可依據銀行所提供的服務，選擇最符合服務成本與品質等商業需求的往來銀行。原由準備銀行提供與政府部門的銀行交易業務，將由私經濟部門銀行加入競爭，並在競爭中立的原則下進行。

根據政府發布的競爭投標及合約（CTC）政策與指導，政府機關須列明對銀行提供交易服務的主要需求與議定書作為基礎，俾確保中央政府現金及債務管理的有效運用。

維州政府預算的運作及透過競爭投標及合約

（CTC）公開招標，目前係由維培克信託銀行 Westpac Trust Bank（WT, 墨爾本市）取得政府金融交易服務契約，由維省財政部代表與維培克信託銀行（WT）簽約。

合約主要內容包括指定及服務內容、手續費及其他費用（fees and other payments）、稅負及手續費、交易費用等，詳如附件二。

## 參、紐西蘭的公庫管理制度

紐國中央與地方政府資金管理並未置有公庫，而是以契約招標方式委由民間銀行辦理。在西元一九八九年以前政府所有的收支，都是透過各地公庫部門，以非常人工的方式處理，所以缺乏彈性，也無法掌握支付時效。

為改善此情況，使政府各部門的公庫制度能作有效率的管理，在一九八八年起由民間銀行競標方式，取得政府公款收支代理權。亦可透過銀行提供政府部門所有銀行的產品，與作金融債務融通，使得政府的收入及支出管理更有效率。

### 一、公庫財務運作管理

自一九八八年主導紐西蘭政府現金管理之紐西蘭債務管理部門(NZDMO)，為使政府現金管理更有效率，尋求私經濟部門有一新的金融交易安排。由包括該部門及其他現金管理顧問等，組成一個團隊，對參予投標銀行進行評估。

維培克銀行公司(Westpac Banking Corporation, WT)從一九八九年七月開始即取得提供政府金融服務許可迄今，雙方的契約內容主要包括：

- (一)契約訂有截止日期，但任何一方可在六個月前提出終止契約要求。
- (二)服務範圍僅限政府帳戶(Crown)部門，其他政府機構或國營事業不在此限。
- (三)服務及費用的支付每年洽商一次。
- (四)有視需要提升服務品質的能力。
- (五)所有政府帳戶(Crown)之金融交易處理成本是契約決定的基準。
- (六)金融交易合約中樞是有效的支付系統及金融電子網路。
- (七)維培克銀行公司所提供的服務必須是有效的，且在合理的成



本下；每年服務及費用標準一旦確定，雙方合約即開始生效。

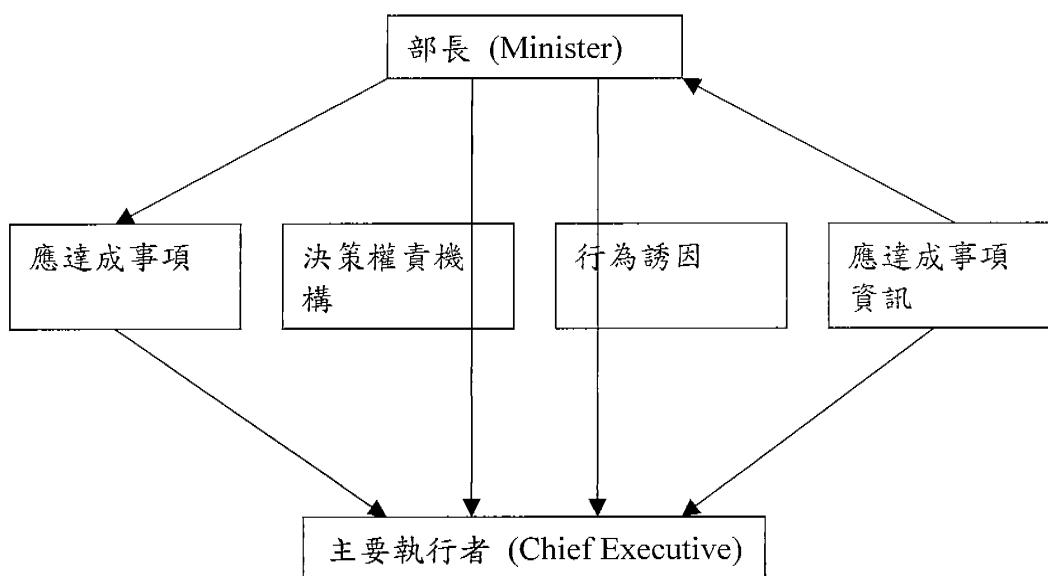
私經濟部門金融交易服務的好處計有：

1. 各政府部門可依其需要開設帳戶。
2. 品質服務：維培克銀行公司在每個網路分站，均指定專人，以確保服務品質。
3. 提高金融產品的範圍，使銀行對政府部門提供廣泛的銀行產品或服務，成為可能。
4. 政府銀行作業成本由紐西蘭債務管理部門(NZDMO)和維培克銀行公司恰得一個雙方同意的費用結構。

一九八八年/一九八九年現金管理制度的改革和目的之一，在確定政府部門在銀行之帳戶(Crown)沒有任何閒置的餘存。達到此目的的方法，就是將各個政府帳戶全部轉到準備銀行的政府帳戶，並保證在維培克銀行公司沒有任何政府隔夜結餘。維培克銀行公司要先將所有政府部門在該公司帳戶之借貸相抵沖。維培克銀行公司須將政府帳戶收支淨額，轉到準備銀行政府帳戶，由準備銀行代表負責政府帳戶資金流通管理的紐西蘭債務管理部門(NZDMO)來主導公開市場操作(OMO)，其方式包括有短期債券發行(季節性國庫券)，或多餘資金的借貸。主要透過附買回協定或外匯交易等為之。

## 二、財政之改進

紐西蘭之面積約台灣七倍大，人口僅三百餘萬人，因此財政決策集中在中央，在內閣中部長們負責訂定各部門執行者(chief executives)應達成的事項。各主要執行者負責提供服務，提供服務的誘因，與應達成事項，如下圖：



這個架構藉由立法部門通過兩個法案來執行，經由一九八八年國家部門法案 (State Sector Act) 及一九八九年的公共財政法案 (Public Finance Act)，紐西蘭政府在一九八八年至一九八九年間完成了政府現金管理政策改革。改革的目的是，是要確保政府銀行帳戶沒有閒置現金。同時各部門在維培克銀行公司帳戶的結餘，不論是有節餘存在或不足，均在當日先行沖抵結餘款，再歸還中央銀行的國庫專戶。由準備銀行，以代表負責政府現金管理單位的帳戶管理單位名義，實施公開市場操作。或透過短期國庫券借入資金，以補足國庫存款戶之不足；或透過附買回國庫券、債券買回等方式，將存款戶的餘裕資金釋出。

在一九九四年，另外財政責任法案 (Fiscal Responsibility Act) 對此加以補充。法案訂定負責財政管理 (responsible fiscal management) 的原則，以及要求政府對財政政策目標 (fiscal policy objectives) 必須透明化。

#### (一) 角色及權責

一九八八年國家部門法案 (State Sector Act) 設定部長與主要執行者應有的角色及權責。應有的角色及權責可更進一步，在每年各部門間，協調應達成事項時，予以確認。協調內容包括：

1. 如何連接至政府的策略發展中期目標 (Strategic Result Areas, SRAs)：這些中期目標對政府長期政策具有重大影響。
2. 如何確定政府的關鍵發展中期目標 (Key Result Areas, KRAs) 各政府部門 (各部會, department) 對前項所述政府的策略發展中長期目標的主要貢獻為何。
3. 確定提供服務之數量、品質及成本。  
主要執行者具有五年合約任期，是否續任視應達成事項而定。其任命或到職由國家服務局長 (State Services Commissioner) 決定，內閣則具有否決權。

## (二) 財務管理

一九八九年的公共財政法案 (Public Finance Act) 規範所有財務管理的範疇。在訂定目標時，注重輸出而非輸入或結果。注重輸出意味提供服務時，可歸責於主要執行者，而非著重於所提供之最後影響或結果。

部長與同仁都有各部門所提供特定服務良好之資訊，與這些服務的成本數字。他們可以從別的部門獲取相同服務，也可以減少該部門提供服務的數量。部長可以比較該部門與其他公私部門的成果。這將促使各部門發展或推廣他們的服務，強化對政府策略目標的貢獻。

## (三) 預算程序

一九九四年財政責任法案 (Fiscal Responsibility

Act) 要求政府必須對政策目標，清楚地予以公式化與報告。使用一般會計慣例 (Generally Accepted Accounting Practice, GAAP)，並訂定以下幾個權責財務管理的原則，包括：

1. 債務必須減少至可節省的程度 (prudent levels)。
2. 操作成本在一段期間內不得超出操作時收入。
3. 政府帳戶淨值必須在一定水準，以應突發事件之需。
4. 政府帳戶所面臨財政風險必須審慎處理。
5. 財政政策必須與可預測之稅率相一致。

預算程序之一係由財政部 (Ministry of Finance) 來報告政府財政目標，以及這些目標與上開財務管理原則的一致性，如有不一致時則須有所判定。這些財政目標於三月底前，必須向國會遞送預算政策方針 (Budget Policy Statement)，予以報告。關於這些目標的討論，將先於預算案本身。

預算案於七月底前，必須送至國會。相關預算撥款法案 (Appropriation Act) 必須於十月底前通過。

## 肆、結論與建議

民國二十七年建置公庫法以還，至民國三十六年行憲後，本諸憲法所定中央與地方權限劃分之精神，參酌公庫法之成規，另訂國庫法三十二條，民國五十九年為實施集中支付制度，修正公布國庫法四十一條，實施迄今，未曾修正。為因應國內經濟環境及順應世界潮流的演變，提升政府效能，公庫制度有必要檢討修正。財政部雖已於八十三年擬具國庫法部分條文修正草案，報行政院院會通過，送請立法院審議，迄今仍未完成立法程序，至今亦已逾七年，經濟金融亦有劇烈變化，原修正草案容有值得再加斟酌。財政部為改進國庫制度，經派員赴美國、日本、新加坡等國家考察及蒐集之資料，可以發現各國公庫制度有其特色：

- 一、現代國家政府職能日漸擴大，政府預算龐大，現金收入與支出與社會經濟、金融發展與穩定息息相關，且影響深遠。因此，各國有關政府預算現金收支，均透過在中央銀行設置之政府帳戶存管，並由專責單位為公開市場操作，作為執行貨幣政策重要工具之一。
- 二、紐、澳兩國國庫在中央銀行之存款帳戶採計利息，其現金之收支管理，亦採按件付費方式辦理，由政府編列預算支應，並採公開招標的方式擇定代庫銀行。其權利與義務以契約明定，不但財務責任明確，亦可提高政府服務品質，節省行政管理的成本。據悉目前紐西蘭政府現金收入存儲在準備銀行的國庫帳戶，即採固定現金利率六·五%計息，亦為其政府重要收入。
- 三、一般行政部門的資金管理或政府基金的運作，均由專業庫務管理公司作妥善的規劃投資與管理，既可避免政府各機關財務部門因自行運作所造成高管理成本及資金分散的風險，又可提高庫務風險管理的績效，且能配合金融業務的國際化、自由化、透明化而更有效率。至於政府相關管理部門則發揮

其監督與指導的功能，達成專業分工，權責分明，績效顯著。

此次考察紐澳兩國公庫管理制度及運作，獲益良多，謹就所知，提出下列建議供參：

### 一、加強國庫現代化代庫制度，公開競標方式甄選代庫機構

紐澳兩國政府機關自一九九九年，可選擇最符服務需求及品質之銀行提供金融交易服務。透過公開競標方式選擇代庫銀行，並藉由合約規範雙方權利與義務，提高代庫品質，降低代庫成本，使庫款收支達到企業化管理的目標。

我國現行國庫法第三條規定，中央銀行為國庫代理機關，保管中央政府公款及財務代理人。中央銀行未設分支機構地點，則轉委其他銀行、合作金庫或郵政機構代辦。以往中央銀行委託代庫以公營行庫為主，無形中保障其能獲取便宜低利資金，致不克對其經營方式作全盤之考慮，不僅減弱其競爭力，對於政府服務品質亦有所影響。且代庫業務亦成為公營行庫的特權，造成代庫銀行與非代庫銀行之不公平競爭，亦受到公平交易委員會的質疑。因此宜仿照紐澳兩國制定一套詳細代庫銀行權利與義務之規範據以管理，並配合金融過國際化、自由化及朝向開放與公平競爭之方向檢討改進，以推動現代化之國庫業務。

### 二、國庫資金存款及代庫業務宜採計息付費方式

我國國庫原對於普通基金存款不予計息，特種基金及保管款等專戶採經議定則予計息，計息方式為活期一律比照銀行乙種活期存款之利率計算，定期則按其期限長短商定之。八十七年十月起，我國國庫存款戶，除一定基本存量外（目前約 351 億元），以年息百分之二·五計息，雖已

較以往進步很多，但觀諸紐澳兩國，不但依固定利率（紐西蘭六·五%）計息，並有專責庫務公司為政府庫務運作，並在公庫及財政部門（DTF）、資產負債管理委員會（BSMC）、風險管理委員會（RMC）指揮監督下，對國庫存款戶的資金作最有效的調度、運作及投資，值的我國借鏡。

我國代庫銀行代理庫務，國庫不給予手續費，而代庫銀行委託其他金融機構經收稅款，亦未給付手續費，係以遲延繳庫利益作為報酬，此不但經收稅款機構興趣不高，履要求多延時日繳庫，甚至拒收稅款，對國庫款解繳及資金調度有不利之影響。觀諸紐澳之代庫業務，由政府與金融機構簽訂契約方式辦理，明定銀行代收政府每筆金融交易均按件計酬，權責分明。因此建議一般金融機構經收稅款，應立即繳庫，代庫銀行則按件付予手續費。政府委託代庫銀行代理庫務，亦須給予費用。另有關代庫銀行及經收稅款之金融機構，對其所代辦國庫業務，建議採提供擔保品之措施，以保障國庫債權。

### 三、公庫庫務及財務風險管理應配合金融之進步採透明化

紐澳兩國公庫業務在實務操作上，採由政府與民間金融機構簽訂契約方式辦理。以紐國一九九四年財政責任法案（Fiscal Responsibility Act）而言，要求政府必須對金融政策目標清楚地予以公式化與報告。因此，代理之金融機構可據以訂定其業務計畫，對其資金作最有效之運用，權利義務分明，各盡其責。

目前國內金融機構之合併，金融業務自由化、國際化與透明化，以及金融商品的多樣性，或政府持有之外匯形式，將對代理國庫業務之金融機構產生相當衝擊。另因政府存款戶因代理關係產生與代理之金融機構變

動，相對公庫庫務及財務風險管理之透明化，將屬未來努力的方向。

#### 四、公庫機關應考量精簡，部分業務可採外包方式辦理

澳大利亞維州公庫業務委託維州庫務公司（TCV）辦理，財政部門僅負責政策與指導，可節省政府之人力與預算。我國國庫經管中央政府現金、票據、證券及其他財物，以財政部為主管機關，下設國庫署主其事。又國庫關於現金、票據、證券之出納、保管、移轉及財產之契據等之保管事務，以中央銀行為代理機關，該行並設有國庫局負責是項業務，因此我國國庫業務之運作，係由財政部國庫署與中央銀行國庫局分別辦理，業務職掌雖有劃分，仍不免有所重疊，一般民眾亦不清楚庫與局有何不同，似應予檢討。

目前政府推動「行政革新」「政府再造」精簡組織、業務委託民間辦理，公庫業務似可參照紐澳兩國經驗，國庫署與國庫局合併，負責政策規劃與指導，相關事務性工作委託民間辦理，如此可建立一個「小而省」「小而能」「小而強」的政府。



附件一：

權責單位之授權

責任	授權者	每日限制
公共帳戶 (Public Account) 現金管理及投資		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 早上十一點拆借與投資</li> <li>• 隔夜拆借與投資</li> <li>• 向維州庫務公司 (TCV) 短期借款與投資 (十二個月以內)</li> </ul>	現金控制專員 現金與銀行計劃專員 現金與銀行協理 財務管理與控制資深經理 財務報告及控制主持人 (RMC 成員) 債務管理助理主持人 (RMC 成員) 商務政策與計畫執行長 (RMC 成員)	五千萬澳元 五千萬澳元 一億澳元 三億澳元 預算限制 預算限制 預算限制
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 公共帳戶長期借款與投資 (十二個月以上)</li> </ul>	債務管理助理主持人 (RMC 成員) 商務政策與計畫執行長 (RMC 成員) 財務報告及控制主持人 (Director, RMC 成員) 商務政策與計畫代理次長	預算限制 預算限制 預算限制 預算限制

責任	授權者	每日限制
	預算與財務管理代理次長	預算限制
預算部門債務組合管理		
◦ 利息之支付	債務管理專員 債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	五千萬澳元 一億澳元 預算限制
到期債務之替代 （Refinancing）	債務管理專員 債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	一億澳元 三億澳元 預算限制
◦ 到期債務之償還 （Retirement）	債務管理專員 債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	一億澳元 三億澳元 預算限制
◦ 債務到期前之購買 （Repurchase）	債務管理專員 債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	一億澳元 三億澳元 預算限制
◦ 新借款	債務管理專員 債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	一億澳元 三億澳元 預算限制

### 利率風險管理

責任	授權者	每日限制
◦ 短期（六個月以內）	維州庫務公司 (TCV)* 必須經風險管理委員會 (RMC) 批准的部分策略	在風險管理策略範圍內
◦ 長期（六個月以上）	維州庫務公司 (TCV)* 必須是經風險管理委員會 (RMC) 批准的部分策略	在風險管理策略範圍內

### 外匯交易風險管理（包括外匯交易和貨幣期貨）

責任	授權者	每日限制
◦ 短期借款與投資（十二個月以內）	債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	暴露於風險時予以量化
◦ 短期借款與投資（十二個月以上）	債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	暴露於風險時予以量化

### 商品價格風險管理（包括遠期、期貨、選擇權合約）

責任	授權者	每日限制
◦ 短期（六個月以內）	債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	暴露於風險時予以量化
◦ 長期（六個月以上）	債務管理助理主持人（執行秘書） 商務政策與計畫執行長	暴露於風險時予以量化

## 附件二：提供銀行交易與支付服務合約（部分內容）

Ian H Gibson 吉伯森/默爾本

### 一、 指定及服務內容

1. 維培克信託銀行 Westpac Trust Bank (WT, 默爾本市)
2. 合約有關各方可同意延長服務期間，不論有無更動內容，至二〇〇四年九月三十日。
3. 在維培克信託銀行 (WT) 合約服務期間將提供服務，且達成表現水準。

### 二、 手續費及其他費用 (frees and other payments)

1. 合約規定手續費，及其他經同意的費用。
2. 前開服務將取代現有服務時，該服務手續將作為現有服務之費用，從過渡期間開始日或服務期間初始日起算兩個月，視何者較先。
3. 手續費自合約規定日期開始，或自一九九九年二月一日開始，視何者較先。
4. 維培克信託銀行 (WT) 將確保提供給 VicRoads 自一九九九年二月一日開始的服務屬合約規定部分之手續費，且不受下列二者限制：
  - (a) 合約早於或自一九九九年二月一日開始
  - (b) VicRoads 預定自一九九九年二月一日開始為一使用者。

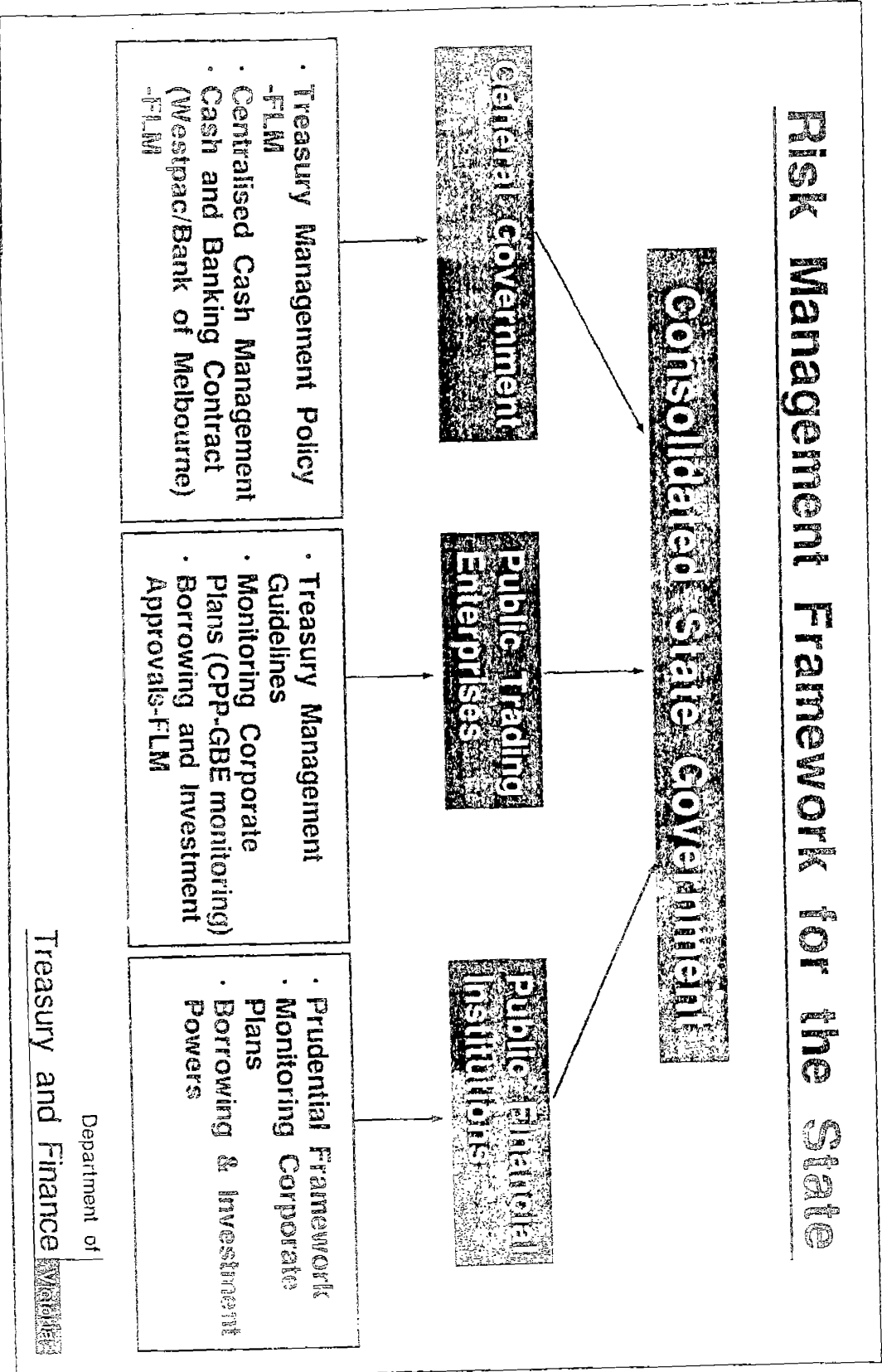
### 三、 稅負及手續費

1. 維培克信託銀行 (WT) 將支付所有合約中印花稅及契稅等 (all stamp duty)
2. 如果各項稅負 GST (包括貨品及服務稅、增值稅，消費稅或其他類似性質的稅) 的淨財務影響和任何相關稅制改革

將增加 WT 提供這些服務時的成本，相關費用應增加相對數額，且自對 WT 開始影響起算或所提出時的一個月前，視何者為後；亦即 GST 開始須支付日期之次一日。這增加數額必須不超過由在 GST 之下應用百分比稅率計算之數額，與除去 GST 後任何費用數額之兩者差額。

3. 如果各項稅負 GST 的淨財務影響和任何相關稅制改革將減少 WT 提供這些服務時的成本，相關費用應減少相對應數額，且自對 WT 開始影響起算或自 WT 所提出時的一個月前，視何者為後；亦即 GST 開始須支付日期之次一日。
4. 本條文任何爭議 (dispute) 將依規定解決 (be resolved)。

# Risk Management Framework for the State



**Risk Management Framework for the State**

**General Government**

**Treasury Management Policy**

**Cash and Banking Contracts**

- Westpac/Bank of Melbourne (Core)
- Citibank (Lockbox)
- Australia Post (Agency collection)
- Amex/Westpac (Cards)