

出國報告（出國類別：考察）

「英國國庫管理制度」
及
「公共債務審計」

服務機關：中央銀行

姓名職稱：林惠敏辦事員

派赴國家：英國

出國期間：101年10月13日至101年10月28日

報告日期：102年01月03日

摘 要

一、英國國庫管理制度

(一) 金字塔式之國庫帳戶體系

由統一基金帳戶、國家貸款基金帳戶及債務管理帳戶等三個主要帳戶所構成，各帳戶之帳目分別公布。每日日終，債務管理帳戶以下之所有政府帳戶，皆自動將餘額結清為零，全數結轉至債務管理帳戶，以有效地管理國庫資金。

(二) 國庫收支管理採行國庫集中收付制度

國庫資金只存管於國庫單一帳戶，所有國庫資金收支皆透過國庫單一帳戶統一執行管理。

(三) 財政部為因應英格蘭銀行停止辦理零售銀行業務，設置政府銀行服務部門

政府銀行服務部門整合國庫收入與國庫支出二大業務，透過與蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行簽訂合約，為政府部門與機構提供具成本效益之各項銀行交易服務；相關交易服務手續費用，由政府銀行服務部門支付。

(四) 政府部門與機構可依自身需求，自行選定往來之商業銀行

選擇政府銀行服務部門所未提供或可為整體國庫提供物超所值服務之商業銀行，其應確保清算資金可儘早達帳。帳戶存款餘額應收取利息，對於相對應之服務支付費用；利息收入與服務費用應個別列計，不可互抵。

(五) 國庫現金管理職責由英格蘭銀行移轉至債務管理局

債務管理局根據財政部所提供之國庫收支預測，透過貨幣市場調整其資金借貸活動，以符合與英格蘭銀行約定之目標現金餘額。國庫現金管理非以獲得最大收益為優先考量，應與英格蘭銀行之貨幣政策協調一致，並努力確保現金管理之短期操作不會扭曲市場利率。

(六) 英格蘭銀行在整個國庫制度中，仍扮演著重要的角色

英格蘭銀行依法收存國庫資金，經管國庫帳戶體系，向財政部提供各種金融服務，並收取費用；相對地亦對債務管理帳戶之存款餘額支付利息。英格蘭銀行具有獨立性，禁止對國庫直接融通。

二、公共債務審計

- (一) 國際最高審計機關組織(INTOSAI)於 2007 年第十九屆國際大會中指出，為因應公共債務之難題，最高審計機關應從預算與效率之立場出發，監督公共債務額度，檢視公共債務之政策與策略，審計公共債務管理，以改善當前之公共債務困境。
- (二) 公共債務審計不僅是政府內部管理問題，亦涉及預算與財政環境，以及公共債務與金融市場、債權人間之相互關係。故審計之範圍不應只限於證實政府工作之合規性，亦應關注以借款維繫之財政支出是否合理、借貸之費用是否最低，以及是否同時重視風險控制與防範。
- (三) 公共債務審計亦應關注中長期財力、政府債務狀況之弱點與還本付息之能力。最高審計機關應審計與報告公共債務之中長期影響，因人口老化衍生退休金與衛生保健義務提供資金，其對財政造成之長期負擔與影響，尤應加以關注。
- (四) 最高審計機關應積極辦理公共債務與債務管理之績效審計，包括檢查預算決策之影響，辨別和評估其風險，以及報告其潛在涵義。
- (五) 當執行公共債務審計工作時，最高審計機關應確保其審計人員具備所需之技能與專長；最高審計機關內部需實施基本且持續不斷的人員培訓計畫，以因應複雜的審計挑戰。此外，為實現審計工作目標，最高審計機關亦應保有對組織架構進行適當調整之彈性。

三、結論與建議

- (一) 英國之國庫集中支付作業，係由隸屬於稅務及海關總署之政府銀行服務單位負責辦理，透過與蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行簽訂委託合約，為政府部門與機構提供具成本效益之銀行交易服務；各政府部門與機構可使用其開立於蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行之帳戶，直接透過該二家銀行之分行、服務櫃台及網路銀行設施等管道辦理所有收入及支付交易。有關英國國庫代庫機構之委託、管理及計費等制度似可作為我國修訂相關規定之參考。
- (二) 英格蘭銀行已於 2009 年底停止辦理零售銀行業務(retail banking services)，

目前僅依法收存國庫資金，負經管國庫帳戶體系之職責。相較於本行國庫局除經理國庫款收付，經管國庫存款帳戶外，並辦理國庫機關專戶存款及國庫保管品，業務服務範圍較為廣泛；在考量成本效益之情況下，英國經驗似可作為未來檢討國庫機關專戶存款及經理國庫款收付作業之參考。

- (三) 英格蘭銀行向財政部提供各種金融服務與帳戶相關訊息，收取必要的費用，並對債務管理帳戶存款餘額支付利息。惟本行辦理國庫業務之費用，依據代庫契約係由財政部以國庫存款基本存量不計息方式抵付；但近年來政府財政日益困窘，國庫存款平均餘額常低於基本存量，不足以抵付本行辦理庫務費用。故為合理反映本行辦理國庫業務之成本，似可參考英國模式，辦理國庫業務採計費方式，國庫存款帳戶僅保留約定之目標餘額，使雙方之權利與義務更為明確。
- (四) 英國國庫收付服務在考量成本收益性與效率性下，由政府銀行服務部門委託蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行辦理，為各政府部門與機構提供銀行交易服務，相關手續費用由政府銀行服務部門支付。而我國代庫機構辦理庫務，僅得就應付其他機關、團體之必要費用部分收取手續費，而其他如跨行匯款或轉帳、支票掛失止付、保管品及存入票據委託金融同業代收等業務之收費事宜並未明確規範。故為合理反映代辦國庫金融機構辦理國庫業務之成本，並提升國庫服務品質，似可考量由代庫機構自行衡酌辦理國庫事務之成本效益，酌收手續費。
- (五) 有關當前國際最高審計機關組織、國際貨幣基金與世界銀行對於公共債務審計議題所制定之相關規範、準則、債務管理績效評估指標，以及最高審計機關對於改善當前公共債務困境所應作之努力與相關具體建議等，可作為審計機關與債務管理機構於辦理公共債務審計與評估管理績效之參考。

目 次

壹、前言.....	1
貳、英國國庫管理制度.....	4
一、國庫制度架構.....	4
二、英國國庫帳戶體系.....	7
三、國庫收支管理.....	11
四、國庫現金管理.....	17
參、公共債務審計.....	23
一、公共債務管理與審計之關係.....	23
二、最高審計機關對於公共債務管理問題之職責.....	23
三、國際組織對於公共債務管理與審計議題之相關規範.....	24
四、2007年國際最高審計機關組織第十九屆國際大會提出之公共債務審計 原則與建議事項.....	30
肆、心得與建議.....	34
參考資料.....	36
附錄.....	38
附錄 1：統一基金帳戶(Consolidated Fund Account, CFA).....	38
附錄 2：國家貸款基金帳戶(National Loans Fund Account, NLFA).....	40
附錄 3：債務管理帳戶(Debt Management Account, DMA).....	41
附錄 4：集中支付辦公室(Office of HM Paymaster General, OPG).....	43
附錄 5：英國政府收支概況.....	47

壹、前言

一、參訪與研習之目的

本出國計畫包括參訪英格蘭銀行等機構，考察英國國庫制度與代庫機構¹之管理，並參加 Crown Agents 舉辦之「公共債務審計」訓練課程。

(一) 考察英國國庫制度與代庫機構之管理

由於政府職能隨著時代變遷而日益增加，政府之財政收支亦日趨浩繁鉅大，是以現代國家對於財政收支管理日益重視，因為財政是否健全，攸關國家整體經濟發展，不僅影響社會進步，且對國計民生影響甚鉅。國庫管理制度為政府執行財務收支之基石，藉由國庫收支及現金管理，不但可協助政府預算收支之執行，亦可達成政府資金有效管理及運用之目的。英國國庫管理制度已行之有年，且近年來不斷進行重大改革，原由英格蘭銀行所負責之債務管理與現金管理，分別於1998年及2004年將管理職能劃予財政部(HM Treasury)；又為因應英格蘭銀行於2009年底停止辦理零售銀行業務(retail banking services)，財政部另於2008年4月設立政府銀行服務部門(Government Banking Service, GBS)，透過與蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行簽訂合約，為政府部門與機構提供具成本效益之國庫收付服務，以提高國庫業務之服務品質。鑒於時代變遷，國庫職能不斷擴大，我國國庫管理制度似有改進空間，藉由研究了解英國國庫帳戶體系、國庫收付與現金管理制度之作業情形與發展經驗，以期作為我國國庫業務改進之借鏡，達到健全國庫管理制度及提高財務效能之目的。

(二) 公共債務審計課程

公共債務是政府為因應公共事務支出所負擔之債務。許多國家在面臨財政收入不足之窘境時，往往增發公債以彌補財政赤字；隨著公債發行額逐年增加，對於公債政策的規劃運用與管理，已成為世界各國政府重要財政

¹ 根據英國國庫管理制度，代庫機構乃定義為提供政府銀行服務(Government Banking Service)之商業銀行，政府銀行服務係屬國庫收支作業中的一環。

研究課題。近年來，我國各級政府配合經濟、社會快速變遷，為提升國民生活品質，積極推動重大建設及各項社會福利政策，年度預算支出規模日益擴增，而同期間為確保經濟持續成長，採行各項減稅等措施以激勵民間投資意願，致賦稅及其他實質收入減少，每年度在收入不敷支出之情況下，財政赤字持續擴大，尤以 2008 年金融危機爆發後，政府陸續推出振興經濟措施，政府債務餘額乃急遽增高，截至民國 100 年底止，中央政府 1 年以上債務未償餘額已高達 4.63 兆元²。為此，政府業已擬定財政改革方案³，由各部會據以執行，並推動公共債務相關制度規章之研修；是以如何辦理公共債務之審計，以持續注意政府財政赤字與債務管理情形，並有效監督行政部門促使健全財務，為當前重要課題。有鑒於此，必要瞭解國際對於公共債務審計問題之相關規範與建議，增加公共債務審計之知識，以作為提升國內公共債務內控與治理之參考。

二、參訪與研習之過程

(一) 考察英國國庫制度與代庫機構之管理

本次考察參訪單位包括隸屬於英國稅務及海關總署(HM Revenue and Customs, HMRC)之政府銀行服務部門、英格蘭銀行(Bank of England, BoE)、蘇格蘭皇家銀行(Royal Bank of Scotland, RBS)以及臺灣銀行倫敦分行，由各單位指派專員會談，針對國庫帳戶體系(Exchequer Pyramid)之管理、國庫集中收付業務及政府銀行服務等議題，提供相關作業經驗分享與討論。

(二) 公共債務審計課程

英國 Crown Agents 訓練機構於 101 年 10 月 15 日至 10 月 19 日舉辦「公共債務審計(Public Debt Audit)」訓練課程，為期 5 天。課程主要內容包括：(1)國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)針對公共財務管理所頒布之國際審計準則(ISSAI)與利馬宣言(LIMA Declaration)，(2)審計之種類、方法、風險評估與內部控制，(3)公共債務之審計規劃、風險種類與資訊揭露，以及(4)世界銀行(World Bank)所頒布

² 審計部「100 年度中央政府總決算審核報告」。

³ 如財政部所提出之「中長程財政健全方案」、「提升政府財務效能方案」、「中央政府減債計畫」等。

之債務管理績效評估(DeMPA)指標。課程中藉由與授課講師及學員之互動討論，學習審計管理程序，加強內部控制和降低審計風險，以構建公共債務之審計能力。

三、報告架構

本報告主要依據參訪會談之內容及公共債務審計課程之講義，另參考本行及財政部人員出國報告、圖書及國內外網站資料，說明英國國庫管理制度與公共債務審計等相關議題。

本報告內文分為肆大章節，除第壹節前言外，第貳節簡介英國國庫管理制度，主要著重於國庫帳戶體系、國庫收支管理，以及國庫現金管理之介紹；第參節說明公共債務審計，彙整當前國際組織(國際最高審計機關組織、國際貨幣基金及世界銀行)對於公共債務管理與審計問題之相關規範與建議；第肆節則為心得及建議。

在進入下一章節前，先在此特別感謝本行駐倫敦代表辦事處鄭代主任文欽及相關同仁，因其盡心盡力協助安排參訪行程，使本次考察得以順利完成。由於本次參訪內容聚焦在國庫管理制度、代庫機構所提供之政府銀行服務，以及一般商業銀行經辦國庫業務等實務議題，與一般銀行業務有別，準備參訪期間之聯繫過程備感艱辛，幸蒙長官及同仁鼎力協助，得以順利完成本次考察任務；並感謝長官及同仁對於本報告之指教與建議，使本報告能夠更臻完善。

貳、英國國庫管理制度

一、國庫制度架構

國庫(Treasury)，本意為儲存和保管黃金等貴重財物之場所。在過去，國庫被視為政府財政收支的出納機關，而在現代，隨著政府職能與公共財政規模的擴大，國庫的職能已經逐步擴展至公共部門之現金與債務管理。因此，現代國庫的基本職能為管理職能，國庫這一名詞代表的是一系列的公共財政管理，由財政部門代表政府控制預算之執行，並管理政府資產、負債和現金，以提高政府財政效能。

英國國庫集中管理制度及政府單一銀行帳戶(single government bank account)之概念最初建立於 1787 年，由首相 William Pitt the Younger 根據 Adam Smith 之思想所提出。英國國庫之財務行政主管機關為財政部，政府國庫存款存放在財政部開立於英格蘭銀行之國庫帳戶中，大部分政府部門與機構之收支乃透過此國庫帳戶處理，並由身為政府銀行之英格蘭銀行負責政府債務與現金管理，在政府決定經濟政策方向後，由該行執行籌措政府長短期所需資金之任務。

1998 年英國對於國庫管理制度中之債務與現金管理職能進行重大調整。因考量英格蘭銀行在「債務與現金管理」及「貨幣政策」兩方面可能產生之利益衝突⁴，並為了避免金融市場對於政策目標間利益衝突之種種猜測⁵，特將原由英格蘭銀行所負責之債務與現金管理職能劃予財政部，由其負責管理政府借貸和國庫帳戶現金流量，控管各政府部門與機構之財政資金分配。

財政部為因應此職掌之調整，設立了一個相對獨立的機構-債務管理局(Debt Management Office, DMO)專門負責政府債務與現金管理，以降低市場的不確定性⁶。債務管理局為英國財政部之執行機關，自 1998 年 4 月成立起承擔債務管理職責，2000 年 4 月並同時承擔現金管理職責；其政策目標為”在降低長期融資成本及風

⁴ 例如，貨幣政策管理要求提高利率，而債務成本最小化可能要求降低利率，在此兩者間產生矛盾情形。

⁵ 例如，金融市場可能認為英格蘭銀行新發行債券的利率顯示了下一步的貨幣政策意圖。

⁶ 英格蘭銀行之債務與現金管理職責由財政部債務管理局接掌後，英格蘭銀行乃專責於貨幣政策之執行與管理，將有助於利率操作對市場之訊息傳遞。

險衡量下，執行政府債務管理政策，並以最具成本效益的方式管理國庫現金總和需求，降低沖銷政府淨現金流量之成本”。

從財政部與債務管理局之職責分工而言，財政部除了管理中央政府的財政收支帳戶等國庫業務外，亦負責編製預算，根據預算制訂當年債務發行計畫，確定國庫現金管理的經營原則，並負責對國庫現金流量進行預測；而債務管理局則是執行財政部所擬定之政策與計畫，並依據其債務管理與現金管理之職責，辦理政府債券標售和國庫資金調度之市場操作等業務⁷。

根據 1866 年國庫審計法案(Exchequer and Audit Department Act 1866)⁸及 1968 年國家貸款法案(National Loans Act 1968)之相關規範，國庫之最高監督機關為英國國會(Parliament)，在國會下設置審計機關-國家審計署(National Audit Office, NAO)，以協助行使監督並審核各機關是否遵守國會通過之預算。故除財政部與債務管理局外，英國國庫管理制度之參與單位還包括政府內閣(Cabinet of the United Kingdom)、國會、國家審計署、政府銀行服務部門及英格蘭銀行等，其職掌分述如下：

(一) 政府內閣⁹：

政府內閣考量英國政治與經濟形勢，每年提出為期三年之遠景規劃(該規劃主要是為重新確定今後兩年的政策目標，並且提出第三年之新政策目標)，制定年度收支計畫，並配合年度總支出之需要，考量稅收及其他政府收入之預測狀況，提出年度借款計畫，以滿足政府公共支出的需求。

⁷ 債務管理局主要職責有：(1)政府之債務管理，包括國庫券和中長期政府公債(Gilts)之發行與公債市場之管理；(2)政府之現金管理，包括政府每日現金之流入與流出、國庫券發行及市場操作；(3)中央政府對地方政府之資金放貸，以及指定公共部門基金(Public Sector Funds)之投資等。

⁸ 國庫審計法案於 1866 年通過，並於 1921 年及 1957 年修正。

⁹ 內閣是一個由首相與最資深的政府部長所組成之正式體制，為英國最高行政決策機構。內閣大多數成員都是具有國務大臣頭銜的英國政府部門(內閣部門)之首長，內閣成員只能從英國上下議院的議員中擔任。

(二) 國會¹⁰：

國會為國庫之最高監督機關，政府內閣所制定之當年度稅收和公共支出計畫，以及於年度中之調整計畫，均須提交國會審議，由國會批准；國會是以增進公眾利益為出發點，審核政府年度預算及調整計畫。

(三) 國家審計署¹¹：

國家審計署負責稽核國庫帳戶、審查中央政府部門與機構之公共支出與帳目（檢查並確保所有支出款項均有國會之具體授權），就公共資金之運用做出財務分析報告，並將年度審計報告陳報國會審議。

(四) 政府銀行服務部門：

2008 年 4 月財政部設立政府服務部門，以因應英格蘭銀行停止辦理零售銀行業務¹²之改變。政府銀行服務部門隸屬於英國稅務及海關總署，並整併原由集中支付辦公室(Office of HM Paymaster General, OPG)¹³所負責辦理之國庫支出業務，將國庫收入與國庫支出兩大業務整合由該部門辦理。

政府銀行服務部門於英格蘭銀行開立政府銀行服務帳戶，各政府部門與機構所分配到的預算撥款由國庫帳戶¹⁴直接轉入該帳戶，再透過蘇格蘭皇家銀行與花旗銀行等商業銀行之電子清算系統辦理轉帳支付作業；國庫收入款項亦透過商業銀行電子清算系統直接轉入該帳戶。每日日終，政府銀行服務帳戶之資金餘額將自動地結轉至國庫帳戶¹⁵，以減少政府之借貸成本。

¹⁰ 國會是英國政治的中心舞臺，為英國最高立法機關；國會為兩院制，由上議院和下議院組成。

¹¹ 國家審計署為隸屬於英國國會之獨立機關，負責辦理中央政府部門、政府機關及非政府部門公共機構(non-departmental public bodies, NDPB)之審計作業。

¹² 英格蘭銀行於 2004 年宣布將於 2009 年底停止辦理零售銀行業務，以專注於執行其貨幣政策與金融穩定等主要目標。

¹³ 整併前之集中支付辦公室隸屬於財政部，負責辦理公共支出，提供政府部門與機構各項銀行服務；詳細說明請參閱附錄四。

¹⁴ 英國國庫帳戶體系之主要帳戶包括統一基金帳戶(Consolidated Fund Account)、國家貸款基金帳戶(National Loans Fund Account)及債務管理帳戶(Debt Management Account)等，詳如後文說明。在此國庫帳戶係指統一基金帳戶，亦即政府銀行服務帳戶之資金來自於統一基金帳戶。

¹⁵ 每日日終，國庫帳戶之餘額乃分層結轉；政府銀行服務帳戶之餘額，先全數結轉至統一基金帳戶，統一基金帳戶之餘額再結轉至國家貸款基金帳戶，以減少政府之借貸成本，詳如後文說明。

(五) 英格蘭銀行：

雖然自 1998 年起英格蘭銀行不再負有債務管理與現金管理之責，但在整個國庫制度中，仍扮演著重要的角色。英格蘭銀行與財政部二者間之關係，可從以下兩個方面說明：

1、英格蘭銀行提供財政部國庫帳戶相關服務

英格蘭銀行依法收存國庫資金，經管國庫帳戶體系，並為各政府支出部門和機構開立分帳戶¹⁶。英格蘭銀行透過對上述帳戶之經管，記錄政府資金之變動情形與各政府支出部門和機構之資金運用狀況，並向財政部提供相關訊息。

2、英格蘭銀行獨立執行貨幣政策

英格蘭銀行之獨立性表現在禁止對財政部(國庫)直接融通，且將財政部視為客戶，對其提供各種金融服務，並收取費用；相對地英格蘭銀行亦依市場利率，對國庫帳戶之存款餘額支付利息¹⁷。

二、英國國庫帳戶體系

英格蘭銀行為英國之中央銀行，依法收存國庫資金，所有國庫帳戶皆開立於該行，以避免在商業銀行開戶之信用風險。

(一) 金字塔式國庫帳戶體系

由統一基金帳戶(Consolidated Fund Account, CFA)、國家貸款基金帳戶(National Loans Fund Account, NLFA)及債務管理帳戶(Debt Management Account, DMA)等三個主要帳戶所構成：

1、統一基金帳戶

統一基金帳戶可視為中央政府之經常帳戶，設置於 1787 年，由財政部管

¹⁶ 英格蘭銀行於 2009 年底停止辦理零售銀行業務，各政府支出部門與機構開立於英格蘭銀行之帳戶已逐漸移出。

¹⁷ 利率以"Bank Rate"為基準，此利率每月由英格蘭銀行貨幣政策委員會(Monetary Policy Committee)所決定，2012 年 12 月所公告之利率為 0.5%，並僅對債務管理帳戶支付利息。

理，用以收存政府收入資金並支付政府支出款項。根據 1866 年國庫審計法案(Exchequer and Audit Departments Act 1866)之規定，一般性稅收收入及其他國庫收入皆應繳存至統一基金帳戶，而經國會審議批准之政府部門支出款項亦由統一基金帳戶撥付至政府銀行服務帳戶(2008 年以前為集中支付辦公室帳戶)，再透過商業銀行電子清算系統，為各政府部門與機構辦理支付作業。關於統一基金帳戶之詳細說明，請參閱附錄 1。

2、國家貸款基金帳戶

國家貸款基金帳戶為政府之主要借貸帳戶，係依據 1968 年國家貸款法案(National Loans Act 1968)於 1968 年 4 月 1 日所設立，由財政部管理，用以控管政府資金借貸款項。國家貸款基金之主要任務為「滿足統一基金之收入不足以涵蓋其支出時之資金需求」；藉由辦理借款及使用收益以彌補統一基金之任何赤字，而相對地統一基金如有任何淨盈餘亦應存入國家貸款基金，以減少日後之借款需求或增加可貸放之額度。目前國家貸款基金大部分之借款需求，係透過債務管理局及國家儲蓄及投資部(National Savings and Investments, NS&I)¹⁸辦理。另國家貸款基金亦貸款給各法定公共部門及提供資金予公共工程貸款委員會(Public Works Loan Board, PWLB)，由其再轉貸予地方政府等機構¹⁹。關於國家貸款基金帳戶之詳細說明，請參閱附錄 2。

3、債務管理帳戶

債務管理帳戶係依據 1998 年財務法案(Finance Act 1998)所設立，為政府之現金與債務管理總帳戶，由債務管理局管理；其主要任務為補足國家貸款基金之資金缺口需求，其中包括長期需求(債務管理)、短期需求及

¹⁸ 國家儲蓄及投資部(NS&I)為英國最大之儲蓄組織之一，為個人存款戶與投資者提供儲蓄及投資等服務，亦是財政大臣之執行機關(Executive Agency of the Chancellor of the Exchequer)。當存款戶與投資者投資 NS&I 之產品時，即可視為將投資款項貸給政府，該資金可被財政部加以運用，以有效協助管理國家之債務成本。

¹⁹ 公共工程貸款委員會(PWLB)成立於 1793 年，隸屬於英國債務管理局，為財政部執行機關之一。其主要職掌為轉貸來自國家貸款基金(NLF)之資金予地方政府(local authorities)及其他規定之機構，作為最後貸款者(lender of last resort)之角色。

日常現金需求(現金管理)。債務管理帳戶中之餘額可視為國家貸款基金帳戶之備用存款，備用金額之大小取決於國家貸款基金帳戶的資金狀況。如果債務管理帳戶出現資金不足，則從金融市場上融資；同樣地，如果債務管理帳戶出現賸餘，亦可將超過最低現金目標餘額²⁰之資金投入金融市場。關於債務管理帳戶之詳細說明，請參閱附錄 3。

金字塔式國庫帳戶體系，詳如《圖 1》所示。

(二) 國庫資金餘額於日終全數結轉至債務管理帳戶，以有效地管理國庫資金

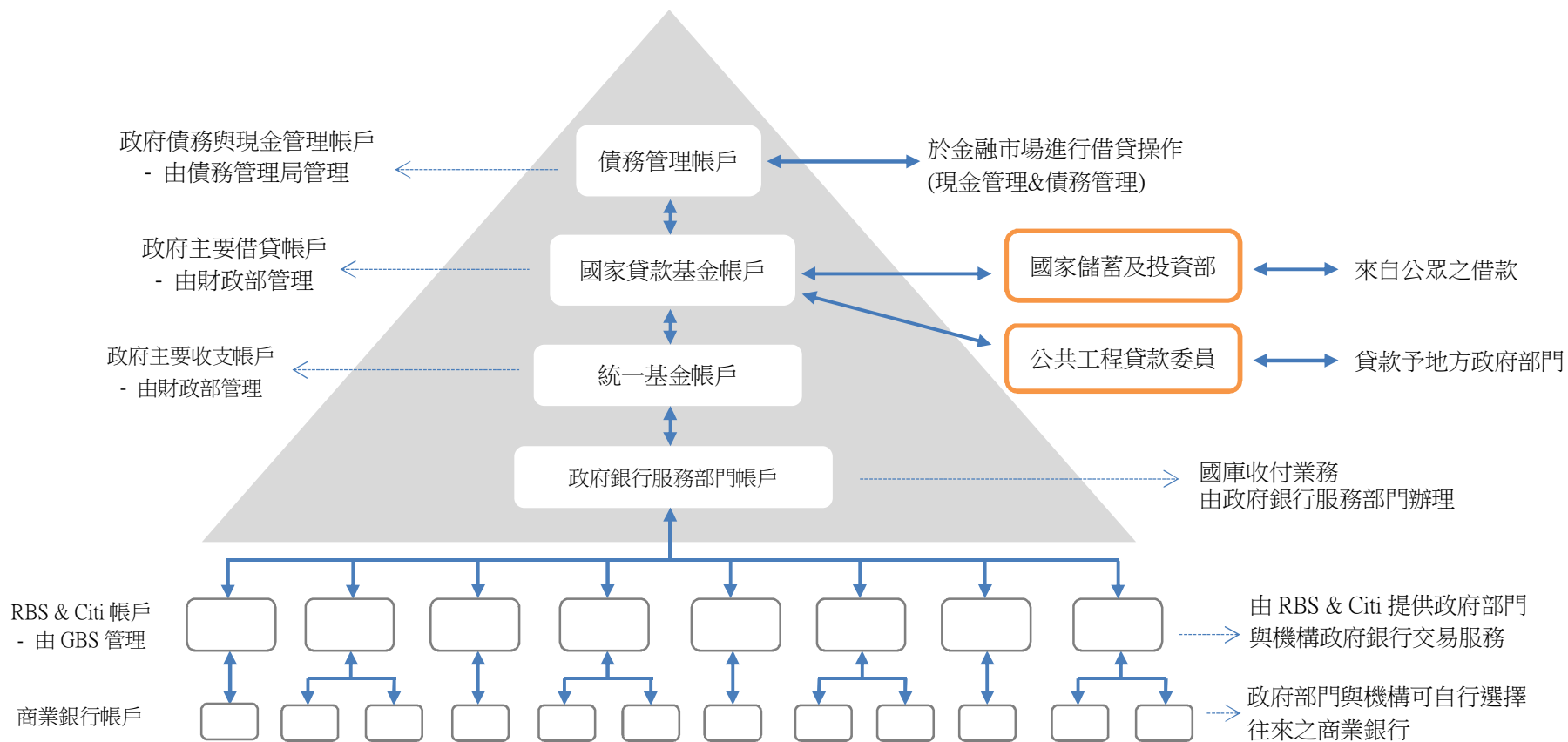
每日日終，債務管理帳戶以下之所有國庫帳戶，皆自動將餘額結清為零，其步驟為：(1)政府銀行服務部門將帳戶餘額全部結轉至統一基金帳戶；(2)統一基金帳戶結為零，將餘額撥轉至國家貸款基金帳戶，如果餘額不足，則由國家貸款基金帳戶撥存；(3)各政府部門與機構之現金餘額全數結轉到國家貸款基金帳戶，此時所有層級低於國家貸款基金帳戶之餘額全數結為零轉存至國家貸款基金帳戶；(4)國家貸款基金帳戶淨餘額全數結轉至債務管理帳戶。

(三) 各國庫款帳戶間之權利義務關係劃分相當明確

各帳戶之資金款項皆分別列帳公布，權利義務關係劃分明確，帳戶間之資金結轉與撥存，皆須計付利息。以債務管理帳戶為例，如於日終撥付款項至國家貸款基金帳戶，應對國家貸款基金帳戶收取利息；相對地，如於日終係由國家貸款基金帳戶轉存資金，則須對國家貸款基金帳戶計付利息。

²⁰ 目前債務管理局與英格蘭銀行所約定保留之最低現金目標餘額為 2 億英鎊，用以因應每個營業日非預測性之資金需求變化。

《圖 1》金字塔式國庫帳戶體系



註：1. 灰色三角形框內之帳戶開立於英格蘭銀行。

2. 實線與箭頭表示資金流向；每日日終，所有帳戶分層結清其帳戶餘額。

三、國庫收支管理

英國國庫收支管理採行國庫集中收付制度。所謂國庫集中收付制度，係指對財政資金實行集中收繳和支付之制度，其主要基本特徵為：(1)設立國庫單一帳戶(Treasury Single Account)，所有國庫資金收支皆由國庫單一帳戶統一執行管理²¹；(2)國庫收入(稅收及非稅收入)透過銀行系統及時繳入國庫單一帳戶，國庫支出由國庫單一帳戶直接支付給商品和勞務供應者或用款單位，國庫資金餘額只存管於國庫單一帳戶；(3)進行國庫收支即時動態監控，即時監控每一筆國庫收入與支出情況。以下將進一步針對英國之國庫集中收付程序、國庫收付工具、政府銀行服務以及商業銀行服務等四部分作說明。

(一) 國庫集中收付程序

1、收款作業

稅收款項為國庫最主要之收入來源，稅收種類分為直接稅(所得稅、公司稅、資本利得稅及遺產稅等)與間接稅(增值稅、消費稅及印花稅等)二種。英國稅務及海關總署²²為負責辦理稅款徵收業務之主管機關，其下設立二個帳務辦公室(Accounts Office Cumbernauld 及 Accounts Office Shipley)協助處理稅款徵收作業。自 2008 年 4 月政府銀行服務部門設立後，稅款徵收作業係透過政府銀行服務部門辦理，納稅義務人(包含個人及法人)可透過金融卡或信用卡²³、銀行轉帳(直接轉帳、電話或網路銀行²⁴、BACS 及 CHAPS²⁵)或支票等方式，將稅款繳納至英國稅務及海關總署開立於花旗銀行之稅款帳戶，不同的稅目種類分別開立不同帳戶收存管理，並於日終將收入款項結轉至政府銀行服務帳戶。

²¹ 依據英國國庫帳戶體系，此國庫單一帳戶係指統一基金帳戶。

²² 英國稅務及海關總署成立於 2005 年 4 月 18 日，由英國國稅局(Inland Revenue)和皇家關稅署(HM Customs & Excise)所合併改制。

²³ 此係透過 BillPay 系統(由 Santander Corporate Banking 所提供)繳納稅款，帳務處理需 3 個工作日(不包含例假日)才會存入 HMRC 之稅款帳戶。

²⁴ 銀行業因應電話或網路銀行之支付轉帳需求，推出 Faster Payments service(FPS)系統，款項可於當日或次日達帳，但轉帳支付之金額不可超過銀行所限定之額度。

²⁵ BACS 及 CHAPS 之轉帳服務，詳後文說明。

另外，政府部門與機構自行收取之收入，應每日存入其商業銀行帳戶，商業銀行並應於當日將款項轉入政府銀行服務帳戶，未依規定於當日存入者，應另加計利息。

每日日終，政府銀行服務帳戶餘額將再結轉至統一基金帳戶。

2、支付作業

國庫支付程序可歸納為 4 個環節，依次如下：

A. 承諾付款

由支出部門或機構與商品及勞務供應商簽訂相關購買合約，並承諾付款。此一階段是國庫支出之根源，監控支出承諾是國庫支出程序中最重要的一個環節。

B. 審核付款

當支出部門或機構收到供應商所開立之發票時，應審核發票上之商品數量及金額是否與約定之訂購數量及承諾付款金額相符，計算出國庫實際應支出數額。

C. 簽發支付命令

由支出部門或機構向政府銀行服務部門簽發支付命令，並檢附相關計算數據、承諾付款情況，以及所有輔助憑證等相關資料。

D. 辦理支付結算

政府銀行服務部門透過銀行清算系統將資金自國庫帳戶實際支付給供應商。

(二) 國庫收付工具

國庫收支使用之收付款工具有很多種，最常使用之工具說明如下：

1、現金

國庫收支，基於成本和安全考量，均應避免使用現金，只有在其他支付方式無法適用時才採行現金支付，如部分須付現款的臨時工資、小額雜支、訂金等才使用。

2、付款簿 (Order Books)

類似郵政匯票，用於部分受款人無銀行帳戶，又必須領現者，受款人可持至郵局窗口領款。

3、付款憑單 (Payable Orders, PO)

付款憑證是由政府銀行服務部門之帳戶付款，其性質類似支票由銀行帳戶扣帳。付款憑證之時效為六個月，未劃線者，可至指定銀行領取；劃線者須存入帳戶，經由票據清算系統至政府銀行服務部門帳戶扣款。使用付款憑證付款，財政部可將庫款一直留在政府銀行服務部門帳戶中，直到受款人來兌領。

4、支票

支票從簽發到款項扣帳存入受款人帳戶，通常有一定的清算時間表，一般為三天。

5、大宗轉帳清算系統(Bankers Automated Clearing System, BACS)

專門處理大量收支款項之電子轉帳服務，每次至少 100 筆以上，費用低廉，達帳時間三天；適合同性質大量款項之支付作業。

6、自動轉帳清算系統(Clearing House Automated Payment System, CHAPS)

當天達帳，收費高，多用於銀行間單筆高額款項之移轉，適合支付大額款項時使用。

(三) 政府銀行服務部門

政府銀行服務部門成立前，英國國庫收入與支出作業分別由英國稅務及海關總署與集中支付辦公室辦理。2008年4月財政部為因應英格蘭銀行停止辦理零售銀行業務之改變，成立政府銀行服務部門，隸屬於英國稅務及海關總署，並併入集中支付辦公室之職能，將國庫收入與國庫支出二大業務整合於政府銀行服務部門。

政府銀行服務部門之目標，係為政府部門與機構提供集中且具價格優惠之國庫收付服務，並管理每日現金流量，減少在國庫帳戶以外存放現金，進而減少政府整體的借貸需求。政府銀行服務部門接掌集中支付辦公室之職能，負責管控(holding)政府部門與機構帳戶中之營運資金餘額，提供銀行既有之系統協助各帳戶於每個營業日中及營業結束時，將剩餘現金結清至開立於英格蘭銀行之政府銀行服務帳戶；再透過國庫帳戶之清算，將政府銀行服務帳戶之餘額結轉至統一基金帳戶，再由統一基金帳戶將餘額結轉至國家貸款基金帳戶，以減少政府的借貸成本。

政府銀行服務部門每年約處理 1,000 萬筆付款憑單、1 萬筆 CHAPS 交易及 4,000 萬筆 BACS 交易。目前約有 700 個政府部門及機構參與，包括政府部門(Government Departments)、行政機關(Executive Agencies)、營運基金(trading funds)、非政府部門公共機構(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs)及國民保健服務(National Health Service, NHS)機構等。

目前政府銀行服務部門之銀行業務合作夥伴為蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行，透過與該二家銀行簽訂合約，為政府部門與機構提供具成本效益之銀行交易服務；各政府部門與機構可使用其開立於蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行之帳戶，直接透過其分行、服務櫃台及網路銀行等管道，辦理所有收入及支付交易；而相關交易服務手續費用，由政府銀行服務部門支付。

(四) 商業銀行服務

基於充分發揮資金價值之目標，政府部門與機構所收繳之資金，以及尚未支付的資金餘額，皆應儘早集中於國庫帳戶體系，進而降低政府借貸成本或增加政府資金的利息收入。

政府部門與機構對於與非政府單位間之交易，除可以透過政府銀行服務部門辦理外，亦可透過一般商業銀行辦理。政府部門與機構除受法令限制，或因與統一基金或國家貸款基金有關，必須將款項存放在開立於英格蘭銀行帳戶者²⁶外，其餘可依自身資金收繳與支付管理規劃等業務之需要，自行選定往來銀行²⁷，惟須兼顧庫款安全性與資金效益性。而財政部為了規範政府部門與機構對於其資金或現金之管理，訂有如何選擇商業銀行開立帳戶之準則²⁸：

- 1、選擇可提供政府銀行服務部門所無法辦理之業務項目，或可對整體國庫提供更物超所值服務之銀行。
- 2、為了符合庫款運用之最大效益性，該銀行須保證清算資金可儘早達帳。
- 3、該銀行須具體提供款項移轉和其他服務之收費標準，使成本透明化以供比較。
- 4、該銀行應支付存款利息，且利率應儘可能地接近或優於英格蘭銀行之銀行同業拆款利率。
- 5、政府部門與機構於該銀行開立帳戶時，不可為期降低費用而同意於帳戶內維持最低餘額之約定，此將導致國庫借款與國庫成本的增加。

當商業銀行能夠充分考量上述因素時，政府部門與機構選擇一般商業銀行為其提供銀行服務才是適當且正確的，但其於商業銀行之存款餘額應保持在最低水位，且不允許透支。

²⁶ 如過去之集中支付辦公室帳戶及 2008 年改制後之政府銀行服務帳戶。

²⁷ 根據英國銀行業務之要求，政府部門與機構僅限於與「支付清算服務協會(Association for Payment Clearing Services, AFPCS)」之成員往來；該組織下包含自動轉帳清算系統(CHAPS)、大宗轉帳清算系統(BACS)及票據清算系統(Cheque and Credit Clearing)等三個清算系統。

²⁸ Managing Public Money, HM Treasury, October 2007

而政府部門與機構考量其日常性支出需求，常常在其商業銀行帳戶持有短期的小額存款，並要求商業銀行支付利息，此利息收入必須上繳國庫²⁹，不可用於各部門支出；同時，政府部門與機構對於銀行所提供之服務應支付相關費用，惟支付予銀行之服務費用與收到之存款利息收入必須分開，收支不可互抵，故各政府部門與機構並無於商業銀行帳戶內保留不必要資金餘額之動機。實際上，自 2000 年以來各政府部門與機構存放於商業銀行之資金總餘額規模一直保持相對穩定的狀態，大約 2~3 億英鎊左右，此一存款規模與政府大約 6,000 億英鎊之年度收支規模³⁰相較，顯得非常的小。

此外，各政府部門與機構在移轉款項(包括收入與支付)時，應使用最便宜、最安全且最快速的方式移轉公共資金。財政部建議款項移轉工具之選擇順序³¹如下：

- 1、使用政府銀行服務辦理內部轉帳，不須收取任何費用。
- 2、使用商業銀行電子系統(BACS 及 CHAPS)辦理政府銀行服務帳戶與商業銀行帳戶之資金移轉。
- 3、採用付款憑單(Payable Orders)或支票。
- 4、通常不使用現金、未劃線支票、付款簿或其他涉及高安全性風險(high security risks)之方式。

各政府部門與機構可自行選擇符合業務需求之款項移轉工具。

²⁹ 利息收入應作為統一基金之額外收入。

³⁰ 政府收支規模是以 2010 會計年度為例，統計數據包括中央政府部門、地方政府及公共機構等超過 1,500 個單位，詳細資訊請參閱附錄 5。

³¹ Managing Public Money, HM Treasury, October 2007。

四、國庫現金管理

國庫現金管理是國庫管理制度之核心，也是財政部門提高國庫資金使用效益的重要途徑。所謂國庫現金管理，係指在確保國庫資金支出需要之前提下，達到國庫閒置資金餘額最小化，資金使用效益最大化的財政資金管理程序。國庫現金管理之基本目標為：(1)在確保國庫能及時取得所需資金的同時，儘量縮小政府在銀行體系之閒置資金規模，以降低借貸成本³²；(2)高效率地管理政府短期現金流量，使國庫資金之流入與流出時點可相互配合；(3)藉由國庫現金之管理，以促進國內金融市場的發展³³。

(一) 國庫現金管理之架構

債務管理局於 2000 年 4 月後自英格蘭銀行手中接掌現金管理之職責，並與財政部相互配合，致力於達到上述國庫現金管理之目標；其主要業務內容包括以下三項：

1、控管國庫現金流量

控管國庫現金流量之基礎建立於控制資金之流入與資金流出時點，並對二者間的缺口進行調節。國庫收入資金(如稅款、規費等)自繳納義務人手中流入國庫需要經過一個較長的過程，資金流入管理應要求在愈短之時間內，以愈低之交易成本，將資金收入繳入國庫。如果資金入庫所花費之時間過長，原於預算中所預定之支出項目(規劃)就無法及時獲得資金支付，因此良好的資金管理應要求儘量縮短收入與支出之時間落差，所徵集到之收入均須迅速繳庫，以便在需要時動用。

³² 國庫現金管理可以短期公債或其他融資方式取代一部分中長期公債，從而減少政府債務餘額與利息支出，進而降低借貸成本。

³³ 國庫現金管理將部分財政資金納入市場運作，可增加國內金融市場的廣度，進一步促進金融市場的創新，以增加金融市場之深度和層次。

2、透過國庫帳戶體系之運作，集中管理國庫資金

財政部透過統一基金帳戶辦理國庫收付作業，並於日終層層結轉餘額至債務管理帳戶，集中管理國庫資金，避免在其他金融機構保留大量閒置資金餘額。國庫資金餘額集中化可視為是最佳之資金管理模式，所有政府帳戶(包括以基金形式管理之帳戶³⁴)均應實施資金餘額之集中化，以助於即時且靈活地資金調度操作，降低政府債務規模與成本(利息支出)，並促進財政政策與貨幣政策之協調。良好的現金管理是在確定政府整體最佳現金持有量之前提下，努力降低政府借款成本或使資金收益極大化，故財政部與債務管理局均儘可能地降低國庫帳戶體系之營運資金餘額。

3、依據財政部之國庫收支預測，於貨幣市場調整資金借貸活動

為獲得資金借貸之最佳價值，並避免在資金不足時才緊急進行大額交易調度資金³⁵，可靠的現金流量預測實屬必要。英國之國庫現金預測主要由財政部負責，再由債務管理局據此辦理資金借貸作業：

A. 財政部從稅務部門取得收入預測資訊，自各政府部門與機構獲取支出預測資訊，並根據融資計劃了解未來債務還本付息情況，據此對全年度財政狀況及淨現金流量作中長期預測；另接收並核對各政府部門與機構每月所傳送之現金流量預測資訊，再透過政府銀行服務帳戶監控政府部門與機構之實際收入與支出，於每週提供更新之淨現金流量短期預測資訊予債務管理局。

B. 債務管理局於收到預測結果後，根據該資訊於貨幣市場上調整其資金借貸活動，以符合與英格蘭銀行約定之目標現金餘額。債務管理局在收到財政部所傳送之預測資訊時(通常是 19 週前)，即開始計畫

³⁴ 許多國家在一般預算系統之外仍有若干政府基金運作，為確保資金餘額集中化，政府基金應僅作為獨立會計核算之實體，而不另開立存款帳戶，其資金餘額均應統一存管於單一國庫帳戶。

³⁵ 通常於最後一刻倉促交易之議價空間最小，利率條件通常較差。

以不同天期及各式金融工具穩定地借入或投資淨現金部位；隨著時間穩定地借入或投資資金，此有助於將每日利率變動對大量資金流入或流出之潛在影響降至最低。如果債務管理局在某日因預測部位過低而須籌措非預期資金，此時可能需要再借入之前已貸出之款項；相反地，如果預測現金部位太高，債務管理局可能須將之前已借入之款項再次貸放出去，如此一來將增加交易成本，並在市場利率變動時存有潛在損失風險。

財政部除透過對國庫資金收支變化之歷史性資料進行現金流量統計，分析資金波動規律性外，亦根據政府銀行服務帳戶所提供之實際收入與支出監控資訊，每週向債務管理局提供最新的國庫收支預測，準確度極高，與實際執行數誤差通常在 1,000 萬英鎊左右，對現金管理決策發揮了重要作用。各政府單位之資金流向與現金流量預測資訊傳遞關係，如《圖 2》所示。

(二) 國庫現金管理之操作

英國國庫現金管理是在國庫單一帳戶管理體系(即國庫資金集中收付管理制度)基礎上辦理，每日日終，所有國庫現金餘額全數移轉至債務管理帳戶。債務管理局之職責為根據財政部所提供之國庫收支預測，透過市場借入或貸出等方式，達到其與英格蘭銀行所約定於帳戶中預留 2 億英鎊之最低目標現金餘額，以支應日常非預期性現金需求之變化。

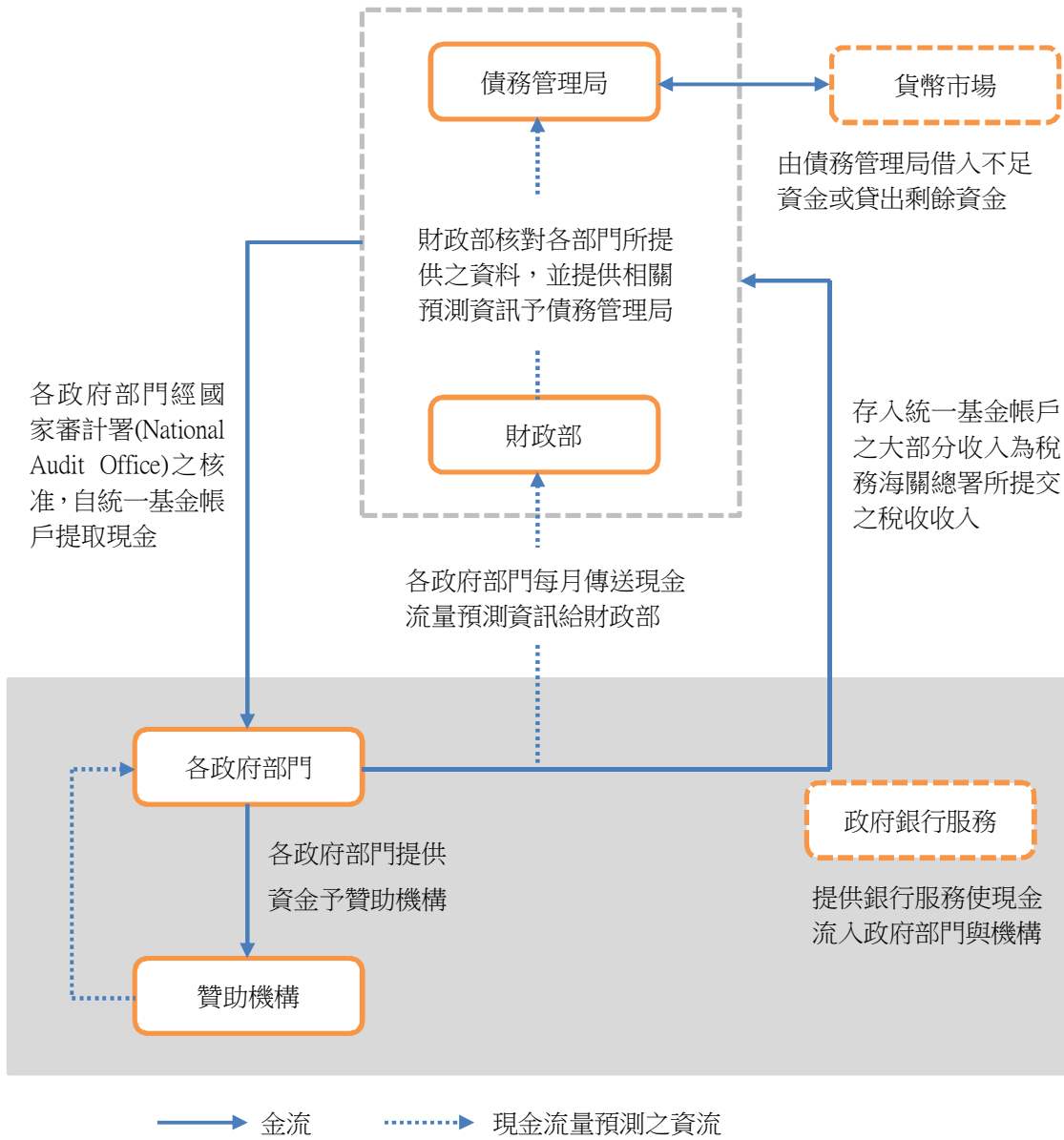
然長期而言，因為偶有部分稅收收入或支出難以預測準確，導致國庫現金流量可能產生大幅度波動，此時債務管理局將採用以英鎊計價之附買回交易(repo)或附賣回交易(reverse repo)、短期現金債券(short cash bonds)、定存單(Certificate of Deposit)、商業本票(Commercial Paper)等貨幣市場工具及國庫券等方式管理國庫現金流量。就以發行國庫券而言，債務管理局在淨現金流入或流出之月份分別減少或增加發行人，國庫券之發行金額將隨著現金需求之變化而增減，主要反映在 1 個月期國庫券之發行人上，相較於 3 個月期或 6 個月期國庫券之發行人，其波動幅度較大。此外，除了事先預計定期定量發

行之國庫券外，債務管理局亦於 2007 年 11 月 8 日宣布啟動雙邊國庫券交易機制(Bilateral Treasury bill facility)，根據國庫券主要交易商(Treasury Bill Primary Participants)之要求，並考量其現金管理業務之需要，續發已流通之國庫券；雙邊國庫券交易之發行情標示為其他類型(Other Issuance)國庫券，其發行情之波動幅度亦較大，如《圖 3》所示。

就採用貨幣市場工具之方式而言，債務管理局透過賣出或買入貨幣市場上安全性較高之金融工具借入或貸出資金，減緩政府資金流量之波動。債務管理局採取之操作策略為：(1)當出現資金剩餘時，買入或附賣回優質金融工具，將剩餘資金投資於貨幣市場，賺取利息收入，投資期間長短取決於資金流出之預期；(2)當出現資金不足時，於貨幣市場賣出或附買回所持有之金融工具，籌集國庫所需資金，借款期間長短取決於資金流入之預期；(3)在利率有利之情況下，債務管理局亦可透過附買回或附賣回交易，提前借入或貸出資金，以為國庫獲取更大收益。

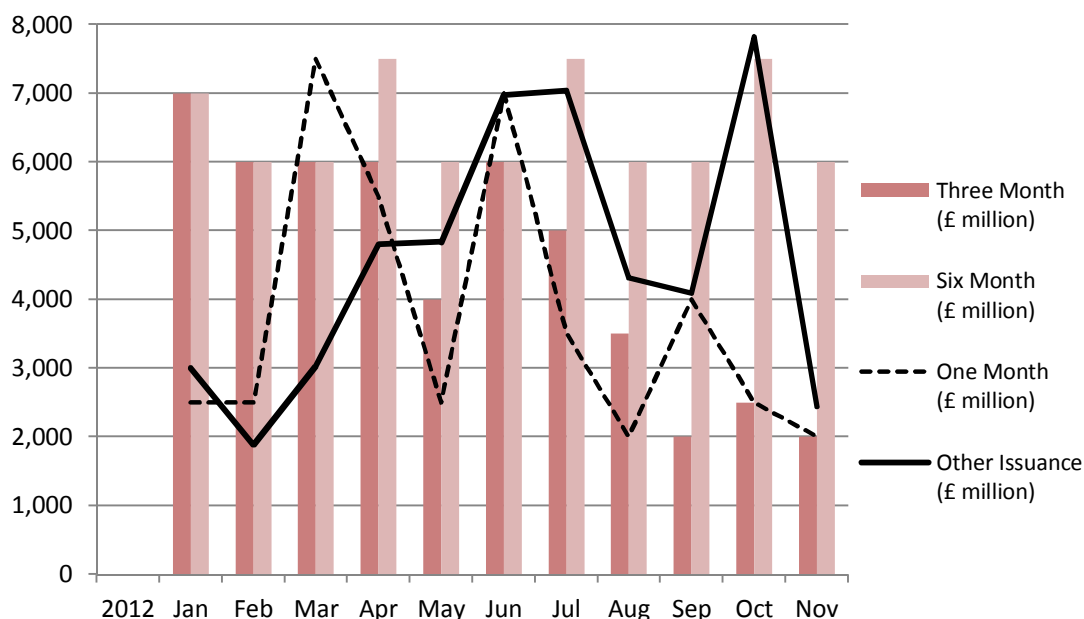
又為了充分確保國庫資金之安全性與所持有金融工具之流動性，進而隨時確保國庫支出之需要，債務管理局針對貨幣市場之金融交易訂有以下規定：(1)附買回或附賣回交易，必須有十足且優質之金融工具作為抵押；(2)優質金融工具之剩餘期限最長不能超過半年；(3)優質金融工具包括英國政府債券，信譽卓著的商業銀行發行之英鎊短期票據，以及美國政府債券和德國、法國發行之歐元政府債券等。

《圖 2》各政府單位之資金流向與現金流量預測資訊傳遞關係圖



資料來源：National Audit Office

《圖 3》2012 年 1-11 月，各天期國庫券發行情況



資料來源：Debt Management Office

債務管理局之國庫現金管理操作非以獲得最大收益為優先考量，其強調現金管理必須與貨幣政策、債務管理相互配合。在執行國庫現金管理操作時，應與英格蘭銀行之貨幣政策協調一致，在不影響市場短期利率水準的前提下，管理資金之流入與流出，努力確保其資金管理之短期操作不會扭曲市場利率。此外，國庫現金管理亦須與債務管理緊密結合，根據國庫現金管理之實際需要，搭配國庫券之發行，形成國庫現金管理與債務管理之有效配合機制。

偶爾一些非預期性之大額現金流出在營業日結束後發生，使債務管理局來不及透過貨幣市場操作因應時，則可向相關商業銀行貸入資金³⁶。另外，在極其罕見之情況下，可能出現以上方法都無法解決之情況，為因應緊急情況所需之資金，債務管理局可提取債務管理帳戶內與英格蘭銀行約定之 2 億英鎊現金，而提取之具體金額則根據實際需要而定。

³⁶ 根據《馬斯垂克條約》之規定，歐盟各國之中央銀行不能向本國財政部發行隔夜信貸以彌補其預算收支差額，為此英國債務管理局與幾家大型清算銀行簽訂備用透支協議，以應付國庫的資金急需。

參、公共債務審計

一、公共債務管理與審計之關係

公共債務(Public Debt)一直是國家經濟與社會發展之重要資金來源，政府舉借債務除用以彌補財政赤字及興建大型基礎建設外，亦為財政政策之執行工具之一，是以公共債務之重要性日益重大。然而，快速擴張的公共債務規模，在某種程度上亦令人擔憂，因其不僅影響市場利率水準，也關係到代際負擔之公平性，甚至影響一國金融市場的發展與政府財政的永續性；尤其近來歐元區部分國家的政府債務問題，蔓延至全球金融體系，並與財政問題交互影響，形成負面的互動關係，公共債務管理問題因而受到各國高度的重視。

而公共債務之公共資金管理意味著一種委託關係，因此，有公共財務管理就一定要有審計，其間之關係詳《圖 7》所示。審計為公共控制金字塔(public control pyramid)³⁷中不可或缺之成分，其目的在於及早揭露背離公認標準、違反原則與法令制度，以及違背資源管理效率(efficiency)、效益(effectiveness)和經濟原則之現象，以便在各種情況下儘可能及早採取改正措施，使當事人承擔責任、賠償經濟損失或採取適當措施，以防止再度發生，或不易再發生。

二、最高審計機關對於公共債務管理問題之職責

(一) 審計公共債務資訊之揭露

政府應使公共債務及其中長期影響等資訊公開透明化，最高審計機關應確保公共債務相關訊息之正確揭露，以提升並促進政府公共責任之履行。

(二) 促進公共債務資訊之完整揭露

針對債務資訊揭露不完整的部分，最高審計機關應訂定其他應揭露之債務資訊項目，如社會保險負債等潛藏債務問題，並應積極鼓勵政府揭露完整的債

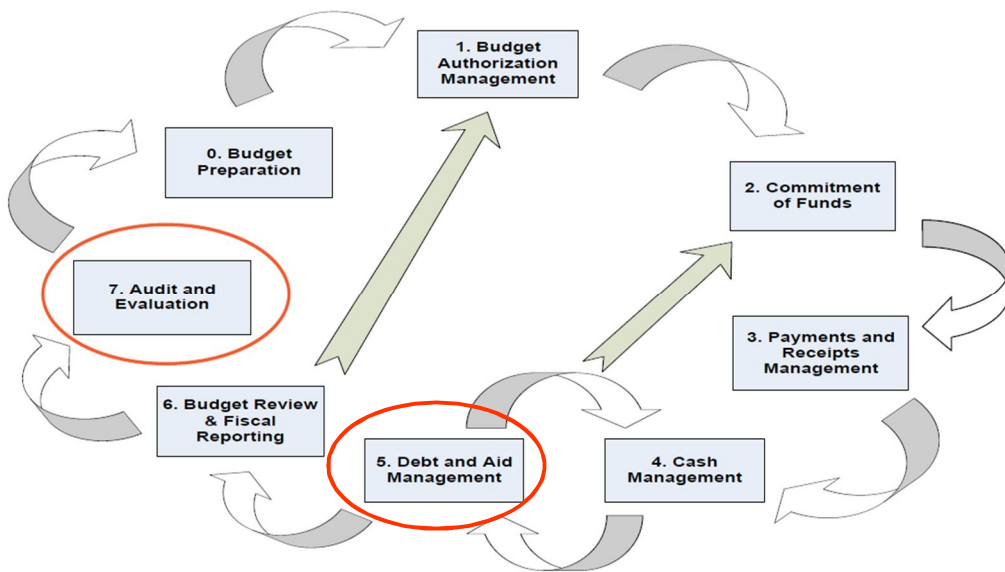
³⁷ 在公部門領域，內部控制、內部稽核與外部審計組成「公共控制金字塔」，已被視為提升政府課責、治理之關鍵角色。

務資訊。

(三) 提出公共債務改革建議與評論

最高審計機關應根據公共債務之揭露資訊進行獨立分析，並了解當前與未來公共債務政策規劃對於財政與社會經濟之影響，提出相關改善建議與評論，以促進債務管理之改革。

《圖 7》公共財務管理(Public Financial Management)循環



資料來源：Crown Agents 課程講義

三、國際組織對於公共債務管理與審計議題之相關規範

(一) 國際最高審計機關組織

聯合國之國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)成立於 1953 年，總部設於維也納，會員國由成立時之 34 國，至今增加至 190 國，目標為促進世界各國最高審計機關(Supreme Audit Institutions, SAIs)間政府審計觀念與經驗之交流，改善世界各國之公部門審計，並加強其會員國成員之專業能力與影響力。

1、公部門審計

國際最高審計機關組織鑑於各國最高審計機關之審計職能、審計技術與方法具有共通性，其下所設之專業準則委員會(Professional Standards Committee, PSC)乃針對公部門之審計整編並頒布「審計機關國際準則(International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI)」與「國際最高審計機關組織良善治理指引(INTOSAI Guidance for Good Governance, INTOSAI GOV)」二套專業準則。

- A. 「審計機關國際準則」之內容包括(1)創立原則－利瑪宣言(Lima Declaration)³⁸、(2)審計機關履行職權之先決條件－倫理規範³⁹、(3)審計原則基礎－審計準則⁴⁰，以及(4)審計作業指引(Auditing Guidelines)－執行指南⁴¹等四個層級，以作為審計機關執行公部門審計業務，獲取審計證據，形成審計結論，出具審計報告之專業標準。
- B. 「國際最高審計機關組織良善治理指引」之內容包括公部門內部控制準則指引、良善內部控制架構與會計準則指引等，其制定目的在於推動良好的公部門治理，建立有效之內部控制系統、可靠之內部審計程序及會計準則，並指導最高審計機關辦理內部控制審計等相關作業。

2、公共債務審計

鑑於許多國家公共債務難題日趨嚴重，國際最高審計機關組織下所設之公共債務工作小組(Working Group on Public Debt)⁴²針對最高審計機關發布

³⁸ 利瑪宣言(Lima Declaration)為國際最高審計機關組織(INTOSAI)於1977年10月在祕魯利瑪召開之第9次國際大會所發表，為國際上公部門審計之最高指導原則，主要目標在揭示獨立性審計機關之建制。

³⁹ 倫理規範之內容包括：取得信任(trust)、具備專業能力(confidence)、堅持操守(integrity)、超然獨立(independence)、公正客觀(objectivity)、保守機密(confidentiality)，以及可靠性(credibility)等。

⁴⁰ 審計準則涵括ISSAI 100－基本準則(Basic Principles)、ISSAI 200－一般準則(General Standards)、ISSAI 300－外勤準則(Field Standards)及ISSAI 400－報告準則(Reporting Standards)等四個部分。

⁴¹ 執行指南包括一般審計作業指引(General Auditing Guidelines)與特殊審計作業指引(Specific Auditing Guidelines)，為更具體且詳細地說明審計原則基礎，以用於辦理每日之審計作業。

⁴² 原為公共債務委員會(Public Debt Committee)，設立於1991年10月，該委員會在各國最高審計機關執行其公共債務審計職責方面給予了多種形式的指導。又鑒於政府審計中公共債務問題日益重要，2007年11月，INTOSAI將公共債務委員會改組為公共債務工作小組，目標在於協

「公共債務內部控制審計之規劃與實施指引(Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt)」與「公共債務報告指引(Guidance on the Reporting of Public Debt)」，主要目的在於指導最高審計機關如何辦理公共債務審計，以達到健全公共債務管理並鼓勵適當地公告公共債務資訊之目標。

- A. 「公共債務內部控制審計之規劃與實施指引」之內容包括最高審計機關關於控制環境(Control Environment)、風險評估(Risk Assessment)、控制活動(Control Activities)、資訊與溝通(Information and Communication)、監督(Monitoring)等五面向之職責，以及該五面向之審計目標與程序。
- B. 「公共債務報告指引」之內容涵蓋最高審計機關公共債務報告之角色(The Role of the SAI in Reporting Public Debt)、公共債務定義之一般指引 (General Guidance on the Definition of Public Debt)、公共債務之辨識與衡量 (Identifying and Measuring Public Debt)，以及公共債務揭露之一般指引 (General Guidance on the Disclosure of Public Debt)等四主題。

(二) 國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)及世界銀行(World Bank)

1、公共債務管理指導方針(Guidelines for Public Debt Management)

國際貨幣基金及世界銀行於其所公布之「公共債務管理指導方針」中指出，公共債務管理應重視透明度(Transparency)及課責性(Accountability)，公共債務管理機構⁴³應有明確的職掌、責任和目標，並公開揭露債務管理操作過程中，具有實質影響力之具體訊息，使民眾可取得債務管理政策等相關資訊⁴⁴；同時亦應確保公共債務管理機構之完整性，公共債務管理活動應由外部審計人員每年查核。

助最高審計機關履行促進真實公正之公共債務報告與合理債務管理之職責。

⁴³ 如財政部或其他獨立運作之債務管理機構。

⁴⁴ 政府應告知社會大眾過去、現在與未來預測之政府預算狀況，其中包括政府的融資情形與政府的合併財務報告；並應定期發布其債務與金融資產之金額與相關資訊，如發行狀況、債務到期資訊與利率結構等。

在法治規範與內部營運管理方面，除法律應明定政府進行借貸、發行新債、投資與交易之權限，以及明確規範債務管理之組織架構、權限劃分與責任歸屬外，債務管理機構於辦理債務管理相關操作時，應根據完善的作業流程加以控管，俾使不當之營運控管所造成的政府損失風險減至最低。

- 2、債務管理績效評估指標(Debt Management Performance Assessment, DeMPA)
- 債務管理績效評估指標為世界銀行針對公共債務管理所訂定之一套全面性績效評估指標，用以衡量公共債務管理之優勢與劣勢，並可作為國家設計公共債務管理改革方案之方針，便於隨時評估並控管績效，以期提升政府之公共債務管理能力。

債務管理績效評估指標共計有 15 項績效指標，內容涵蓋 6 項公共債務管理之核心領域，茲分述如下：

- (1) 治理與策略發展(Governance and Strategy Development)

指標 1：法律架構(Legal Framework)

確保法律對於借貸(包含國內與國外市場)、債務相關交易(如利率交換契約)及債務保證等事項，已明確地規範與授權。

指標 2：管理結構 (Managerial Structure)

確保債務管理之管理架構(如管理機關之組織結構、權限劃分與責任歸屬等)已明確規範與劃分。

指標 3：債務管理策略 (Debt Management Strategy)

確保政府係以長期債務管理目標及政府財政政策與預算為基礎，制定並發布債務管理策略。

指標 4：債務管理操作之評估 (Evaluation of Debt Management Operations)

透過對既定目標之成果評估，以確保債務管理機構之債務管理操作與政府之債務管理策略一致。

指標 5：審計(Audit)

確保政府債務管理之活動、政策與操作受國家審計機關查核。外部審計應符合國際標準(如 INTOSAI 所頒布之審計準則)。透過審計機關對於債務管理操作、績效表現與控制程序查核所公開揭露之資訊，可加強政府課責性；向公眾公布之外部審計結果亦可增強債務管理操作之透明度。

(2) 與總體經濟政策之協調一致(Coordination with Macroeconomic Policies)

指標 6：與財政政策之協調一致 (Coordination with Fiscal Policy)

確保各部門間之協調程度與資訊共享之品質與頻率；重要的是評估財政部之預算與總體經濟單位與債務管理機構之符合程度。

指標 7：與貨幣政策之協調一致 (Coordination with Monetary Policy)

明確區隔貨幣政策操作與債務管理交易，並透過當前與未來債務交易與政府現金流量之資訊共享，使債務管理與貨幣政策之執行協調一致。

(3) 借款與相關融資活動(Borrowing and Related Financing Activities)

指標 8：國內借款(Domestic Market Borrowing)

確保以當地貨幣計價之國內市場借款交易為透明且可預測，以提供政府具成本效益之融資，同時降低風險。

指標 9：國外借款(External Borrowing)

確保外部來源之借貸活動係有據可查，有健全之法律文件，並以最有利或最具成本效益之條件簽約。由於大量依賴外幣借款之債務管理策略具有高度風險，故債務管理機構應仔細評估及管理與外幣債務相關之風險。

指標 10：貸款保證(Loan Guarantees)、轉貸(On-lending)、衍生性金融商品(Derivatives)

確保於核准及辦理貸款保證、中央政府轉貸與衍生性金融

商品交易時，應有健全的控制與明確的操作指南，並應評估與監控相關風險。

(4) 現金流量預測與現金餘額管理(Cash Flow Forecasting and Cash Balance Management)

指標 11：現金流量預測與現金餘額管理(Cash Flow Forecasting and Cash Balance Management)

確保符合成本效益之現金管理政策，透過準確且即時之政府收支流量與政府帳戶現金餘額之預估，達到滿足債務到期時之資金需求。

(5) 作業風險管理(Operational Risk Management)

指標 12：債務管理與資料安全(Debt Administration and Data Security)

確保交易之結算、財務紀錄之維護，以及債務管理系統資料之存取，皆有嚴格之控制與良好的紀錄程序。

指標 13：職務分工、職員能力與業務連續性(Segregation of Duties, Staff Capacity, and Business Continuity)

確保與債務管理作業相關之前台、中台與後台人員之職責已明確劃分，以降低發生錯誤、違反政策與詐欺行為之風險；另管理方面之作業風險(包括業務之連續性)，亦是債務管理活動中須加以注意的環節。

(6) 債務紀錄與報告(Debt Records and Reporting)

指標 14：債務紀錄(Debt Records)

確保債務系統之安全性，以維護並保存包括中央政府國內債務與國外債務、債務相關交易，以及貸款擔保等相關債務資訊之完整。

指標 15：債務報告(Debt Reporting)

確保政府應定期性公布債務相關資訊，包括幣別、到期日、利率結構，以及債務服務成本等；債務存量與流量之統計資料，其彙編與公告格式應與國際報告準則(international reporting standards)一致。

四、2007 年國際最高審計機關組織第十九屆國際大會提出之公共債務審計原則與建議事項

國際最高審計機關組織於 2007 年第十九屆國際大會⁴⁵中指出，為因應公共債務之難題，最高審計機關應從預算與效率之立場出發，監督公共債務額度，檢視公共債務之政策與策略，審計公共債務管理，以改善當前之公共債務困境。根據該會議之研討內容與結果，彙整相關原則及建議如下：

(一) 公共債務審計之基本原則

公共債務審計不僅是內部管理問題，亦涉及預算與財政環境，以及公共債務與金融市場、債權人間之相互關係。因此，審計之範圍不應只限於確保政府業務之適法性，亦應關注以借款維繫之財政支出是否合理、借貸之費用是否最低，以及是否同時重視風險控制與防範。另借貸方法之經濟性、效率性與效益性，以及其對後代子孫之利益，亦應涵括於審計範圍中。

最高審計機關應在其職權範圍內積極工作，使審計結果得以促進政府遵循合理之債務管理實務。而政府則有責任提供真實且可靠之資料，此係透明度之先決條件。

關於「公共債務審計原則」方面，鼓勵並建議最高審計機關所應具體辦理之事項包括：

- 1、確保債務政策與債務管理制度已規劃健全，並發揮積極作用。

⁴⁵ 「公共債務之管理、課責與審計(Management, Accountability and Audit of Public Debt)」為第 19 屆國際大會二大研討主題之一，研討內容與結果收錄於大會所頒佈之「墨西哥協議(Mexico Accords)」。

- 2、透過向立法機構報告，即時並完整地提供債務管理之影響與風險等相關資訊。
- 3、鼓勵政府與公共行政機構加強風險管理，充分考慮債務管理與財務系統中之潛在風險，如銀行系統或通貨制度之危機，以及或有負債與潛藏債務⁴⁶等。
- 4、評估公共行政機構是否具備債務管理應有之核心技能，特別是授權或委託代理人辦理相關業務時。
- 5、建議政府和公共行政機構應考量完整地記錄與公告債務數額與資產狀況。
- 6、評估國家之債務趨勢與資產狀況。
- 7、進一步開發或規範公共資產和公共債務之記錄與評價標準。
- 8、公共債務審計應具備前瞻性、積極主動性和未來性。除獲得與過去及當前情況相關之審計結果之外，為保證透明度，最高審計機關應在公共債務審計和債務管理中扮演前瞻性之角色。

(二) 公共債務審計應關注中長期財力和潛藏債務

公共債務審計亦應關注中長期財力、政府債務狀況之弱點與還本付息之能力。最高審計機關的一項重要任務就是審計與報告公共債務之中長期影響。因人口老化衍生退休金與衛生保健義務之資金需求，其對財政造成之長期負擔與影響，尤應加以關注。

最高審計機關應在國家法律架構與所授予之權力下，監督潛藏公共債務之發展情況，及時提供潛藏公共債務水準大幅且急速增長所蘊含之涵義與資訊。在大多數國際最高審計機關組織成員國家裡，公共債務並不包括潛藏債務問題，然亦有部分國家已制定確認或有負債及其應償還辦法之相關規定。

關於「中長期財力與潛藏債務」方面，鼓勵並建議最高審計機關所應具體辦理之事項包括：

⁴⁶ 政府潛藏債務係指政府未來之付款承諾，通常指長期社會支出承諾，如退休金與醫療支出等。

- 1、監督潛藏公共債務之發展情況。
- 2、向政府與公共行政機構確認並揭露潛藏債務之數額與其影響，尤其是與社會福利計畫支出有關之潛藏債務。
- 3、在審計過程中慎重考量因政府施政所產生之未來續生成本(future recurring costs)之數額。
- 4、鼓勵政府與公共行政機構對於潛藏公共債務之影響，應採取適當之處理措施。

(三) 應積極實施公共債務績效審計

績效審計是對政府專案、計畫或組織之經濟性、效率性與效益性進行檢查，包括改善政府運作之決策過程。

最高審計機關應將辦理公共債務與債務管理之績效審計，視為公共債務審計之目標，包括檢查預算決策之影響，辨別和評估其風險，以及報告其潛在涵義。大多數最高審計機關都有對年度財政決算發表意見之法定權力或義務，儘管有部分國家已定期辦理績效審計來審查債務管理業務，惟整體而言，公共債務與債務管理之績效審計並未積極實施。鑒於未來還本付息對於相關公共預算將造成相當可觀之影響，今後公共債務之績效審計將愈加重要。

關於「積極實施公共債務績效審計」方面，鼓勵並建議最高審計機關所應具體辦理之事項包括：

- 1、實施績效審計時，應分析借貸成本與債務風險管理。
- 2、根據不同風險，如利率或匯率之變動，仔細判斷利息支出之預估情況。
- 3、應以促進長期財政發展為目標。

(四) 審計人員應具備廣博而精深之專業知識

公共債務和債務管理審計是一個很複雜的問題；在許多情況下，與金融市場及資本市場有諸多直接關聯之處。公共債務之審計範圍涵蓋財務審計和債務政策審計，應考慮風險和績效等問題，並應遵循審計和評估準則。鑒於其複雜性，當執行此領域之審計工作時，最高審計機關應確保其審計人員具備所

需之技能與專長，尤其是經濟和財務管理方面之專業知識更是不可或缺。

倘若新式金融工具⁴⁷大量運用於債務管理，審計人員更是面臨嚴峻挑戰。新式金融工具雖可作為因應利率與匯率波動之防護措施，但亦伴隨著風險；因此，最高審計機關應具備並提高評估新式金融工具風險及其風險管理系統之能力與專業知識水準。

雖然在適當條件下，最高審計機關可取得外部專家的專業知識支持，但在不斷發展變化之環境中，最高審計機關內部亦需實施基本且持續不斷的人員培訓計畫，以因應複雜的審計挑戰。此外，為實現審計工作目標，最高審計機關亦應保有對組織架構進行適當調整之彈性。

對於「審計人員應具備廣博而精深之專業知識」方面，鼓勵並建議最高審計機關所應具體辦理之事項包括：

- 1、選擇審計人員時，應確定其具備豐富之金融市場或銀行業領域之實務經驗；應指派具備經濟和財務經營管理知識之審計人員從事公共債務審計工作。
- 2、設定財政預算與財政管理薄弱環節之相關指標，並規範資產與債務管理之範圍。
- 3、監督新金融工具之運用情況，如利率和貨幣之衍生性金融商品。並規劃識別、監督、控制與減輕風險之程序。
- 4、考量暫時依靠外部專家是否有利於審計時之問題發掘。
- 5、為因應貨幣和資本市場之快速發展情況，實施基本且持續之專業人員培訓。培養及提升審計人員評估公共債務管理中之市場、利率、信用、流動性和運營等風險之專業能力，並持續學習金融改革新知。
- 6、為因應公共債務審計發展變化之需要，於國家法律和政治架構所規定之限度內，適時地改編最高審計機關之組織架構。

⁴⁷ 如利率交換或貨幣交換等。

肆、心得與建議

本出國計畫包括參訪隸屬於英國稅務及海關總署之政府銀行服務部門、英格蘭銀行、蘇格蘭皇家銀行及臺灣銀行倫敦分行等機構，與各單位針對國庫帳戶管理、國庫收付業務及政府銀行服務等議題，進行會談並分享相關作業經驗；另參加 Crown Agents 舉辦之「公共債務審計」訓練課程，學習公共債務審計相關知識，瞭解國際對於公共債務審計問題之相關規範與建議。以下謹就英國國庫管理制度與公共債務管理二部分，提出心得與建議事項。

一、英國國庫管理制度

- (一) 英格蘭銀行為英國之中央銀行，依法收存國庫帳戶資金，負責國庫帳戶體系之運作與維護。英國之國庫集中支付作業，係由隸屬於英國稅務及海關總署之政府銀行服務部門負責辦理，透過與蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行簽訂委託合約，為政府部門與機構提供具成本效益之銀行交易服務；各政府部門與機構可使用其開立於蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行之帳戶，直接透過該二家銀行之分行、服務櫃台及網路銀行設施等管道，辦理所有收入及支付交易。有關英國國庫代庫機構之委託、管理及計費等制度似可作為我國修訂相關規定之參考。
- (二) 英格蘭銀行除依法收存國庫資金，經管國庫帳戶體系相關資金之調撥外，原並收存少部分政府機關與機構之存款，提供與銀行體系相同或相似之服務，但自 2009 年底已停止提供零售銀行業務，國庫資金收付之銀行交易服務已改由政府銀行服務部門委託蘇格蘭皇家銀行與花旗銀行辦理。相較於英格蘭銀行僅負維護國庫帳戶體系之職責，我國中央銀行國庫局除經理國庫款收付，經管國庫存款帳戶外，並辦理國庫機關專戶存款及國庫保管品，業務服務範圍較為廣泛；在考量成本效益之情況下，英國經驗似可作為未來檢討國庫機關專戶存款及經理國庫款收付作業之參考。
- (三) 英格蘭銀行依法收存國庫資金，經管國庫帳戶體系，向財政部提供各種金融服務與帳戶相關訊息，並收取費用。反觀我國，本行辦理國庫業務之費用，

依據財政部委託中央銀行代理國庫契約係由財政部以國庫基本存量⁴⁸不計息方式抵付；惟近年來政府財政日益困窘，國庫存款平均餘額常低於基本存量，不足以抵付本行辦理庫務費用。故為合理反映本行辦理國庫業務之成本，似可參考英國模式，辦理國庫業務採計費方式，國庫存款帳戶僅保留約定之目標餘額，使雙方之權利與義務更為明確。

- (四) 英國國庫收付服務在考量成本收益性與效率性下，由政府銀行服務部門委託蘇格蘭皇家銀行及花旗銀行辦理，為各政府部門與機構提供銀行交易服務，相關手續費用由政府銀行服務部門支付。而我國代辦國庫金融機構辦理庫務，僅得就應付其他機關、團體之必要費用部分收取手續費，而其他如跨行匯款或轉帳、支票掛失止付、保管品及存入票據委託金融同業代收等業務之收費事宜並未明確規範。故為合理反映代辦國庫金融機構辦理國庫業務之成本，並提升國庫服務品質，似可考量由代庫機構自行衡酌辦理國庫事務之成本效益，酌收手續費。

二、公共債務審計

- (一) 有關當前國際最高審計機關組織、國際貨幣基金與世界銀行對於公共債務審計議題所制定之相關規範、準則、債務管理績效評估指標，以及最高審計機關對於改善當前公共債務困境所應作之努力與相關具體建議等，可作為審計機關與債務管理機構於辦理公共債務審計與評估管理績效之參考。
- (二) 國際最高審計機關組織於 2007 年第十九屆國際大會中指出，最高審計機關辦理公共債務審計時，應從預算與效率之立場出發，監督公共債務額度，檢視公共債務之政策與策略，審計公共債務管理，關注中長期財力和潛藏債務，實施公共債務績效審計，並加強審計人員之專業知識。

⁴⁸ 本項基本存量包括各項備付庫款及經辦庫務成本。

參考資料

1. Bank of England (2012), “Bank of England Annual Report 2012”, June
2. Debt Management Office (2012), “DMO Annual Review 2010-11”, August
3. HM Treasury (2007), “Managing Public Money”
4. HM Treasury (2012), “Debt and reserves management report 2012-13”, March
5. INTOSAI (2007), “XIX INCOSAI - Mexico Accords”
6. INTOSAI Professional Standards Committee, “ISSAI 5410 - Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt”
7. INTOSAI Professional Standards Committee (2000), “Guidance on the Reporting of Public Debt“, May
8. National Audit Office (2009), “Government cash management”
9. The Stationery Office (2012), “Annual Report and Accounts 2011-2012 of the United Kingdom Debt Management Office and the Debt Management Account”, July
10. The Stationery Office (2012), “Consolidated Fund Account 2011-2012”, July
11. The Stationery Office (2012), “HM Revenue & Customs Annual Report and Accounts 2011-12”, June
12. The Stationery Office (2012), “National Loans Fund Account 2011-12”, July
13. The Stationery Office (2012), “National Savings and Investments - Annual Report and Accounts and Product Accounts 2011-12”, December
14. The Stationery Office (2012), ‘Public Works Loan Board - Report & Accounts 2011-2012’, June
15. The Stationery Office (2012), “Whole of Government Accounts : unaudited summary report for the year ended 31 March 2011”, July

16. The Stationery Office (2012), “Whole of Government Accounts : year ended 31 March 2011”, October
17. World Bank - Economic Policy and Debt Department (2009), “Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Tool“, December
18. World Bank - Economic Policy and Debt Department (2009), “Guide To The Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Tool“, December
19. 陳玉鳳(1994), 「英國國庫制度與管理」, 出國報告, 11 月 15 日

附錄

附錄 1：統一基金帳戶(Consolidated Fund Account, CFA)

統一基金設置於 1787 年，用以收存政府收入資金並支付政府支出款項。在 1787 年以前，國庫收入資金主要存於以下三個基金：總合基金(Aggregate Fund)、一般基金(General Fund)，以及南海基金(South Sea Fund)；此基金之所以命名為統一基金，亦是因其將當時現有基金綜合起來之故。根據 1866 年國庫審計法案(Exchequer and Audit Departments Act 1866)之規定，大部分的稅收收入及其他國庫收入皆須納入統一基金。統一基金之定義為“收存各項公共收入資金，並從其提供各項服務支出資金(*one fund into which shall flow every stream of public revenue and from which shall come the supply of every service*)”。

統一基金由財政部管理，帳戶開立於英格蘭銀行，稱為統一基金帳戶，該帳戶可視為中央政府之經常帳戶。每日日終，統一基金帳戶之餘額須結清為零；如有餘額，須全數轉存至國家貸款基金帳戶，若有不足，則由國家貸款基金撥存。

統一基金所涵蓋之範圍包括收存稅款收入及其他政府收入，提供供應服務(Supply Services)之資金款項，滿足常設服務(Standing Services)之直接支付¹規定，並償還國家貸款基金之淨利息費用等，分述如下：

(一) 主要收入項目：

- 1、英國稅務及海關總署(HMRC)所徵收之稅款收入²。
- 2、其他政府收入，即所謂的統一基金額外收入(Consolidated Fund Extra Receipts, CFERs)³。

¹ 統一基金有部分的支出款項是依據法律所授權，而不須經國會每年預算審核；而以此方式資助之服務，被稱為統一基金常設服務，其中包括法官及審計長等高階官員的薪資，對歐盟之支出款項，以及舉辦選舉之費用等。

² 除國會有特別法律規定者外，所有稅收收入皆應存入統一基金帳戶。

³ 所有政府所收到之非稅收收入款項及非由收取部門所保留之收入款項(如罰款)，皆被歸類為統

- 3、 緊急應變基金(Contingencies Fund)⁴之還款。
- 4、 當統一基金當日之支出超過其收入時，自國家貸款基金所撥存之款項。

(二) 主要支出項目：

- 1、 供應服務(Supply Services)，指提供予政府部門與機構支用之經費款項。此款項每年由政府提交支出預算送國會審核通過，各部門僅可於國會批准之用途項目範圍內來使用資金。
- 2、 常設服務(Standing Services)中，依據法令規定永久授權，不須每年經國會投票表決核准之支出款項，包含司法人員之薪資，舉辦選舉之費用，英國捐助予歐洲共同體(European Communities)⁵之預算，以及財務援助(financial assistance)⁶款項等。
- 3、 常設服務(Standing Services)中，政治與行政人員之薪資及退休金款項，包括議長(Speakers)、反對黨領導人(Opposition Leaders)、黨鞭(Whips)以及高階官員(如審計長、議會政務監察官及英國資訊委員)等。
- 4、 緊急應變基金(Contingencies Fund)之撥提。
- 5、 當統一基金當日之收入超過其支出時，撥轉入國家貸款基金之款項。

統一基金之相關財務營運機制，受 1866 年國庫審計法案(Exchequer and Audit Departments Act)所監理。

一基金額外收入(CFERs)；此款項於收到時須即時存入統一基金。

⁴ 緊急應變基金(Contingencies Fund)由財政部管理，用以資助預期國會將批准之緊急性支出，或未包含於當年度預算之小額支出；當國會投票通過該緊急性支出後，款項必須償還緊急應變基金。緊急應變基金之資金於年初由統一基金撥入，至年終再撥還給統一基金。

⁵ 英國為歐洲金融穩定機制(European Financial Stabilization Mechanism, EFSM)之成員，為歐盟國家提供相關資助，而統一基金為英國支援 EFSM 之資金來源。

⁶ Banking Act 2009 立法賦予財政部在迫切情況下，直接從統一基金對銀行或其他金融機構提供財務援助款項，但須於發生後立即通知國會，2010-2011 及 2011-2012 年度無該款項之撥付。

附錄 2：國家貸款基金帳戶(National Loans Fund Account, NLFA)

國家貸款基金係根據 1968 年國家貸款法案(National Loans Act 1968)於 1968 年 4 月 1 日所設立，用以另外控管當時包含於統一基金之政府資金借貸款項。目前，統一基金及國家貸款基金之帳目係分別公布。

國家貸款基金由英國財政部管理，帳戶開立於英格蘭銀行，稱為國家貸款基金帳戶，該帳戶可視為中央政府之主要借貸帳戶。目前國家貸款基金大部分之借款需求，係透過債務管理局及國家儲蓄及投資部辦理。

國家貸款基金之主要任務係滿足當統一基金之稅收等收入不足以涵蓋其支出時之資金需求。因此，國家貸款基金藉由辦理借款及使用收益以彌補統一基金之任何赤字，相對地統一基金如有任何淨盈餘亦應存入國家貸款基金，以減少日後之借款需求或增加可貸放之額度。國家貸款基金每日之銀行帳戶餘額亦將結清至零，任何現金盈餘應存入債務管理帳戶，而赤字時則由債務管理帳戶轉存資金。

國家貸款基金之借款作業，包括向政府各銀行帳戶盈餘之臨時性借款，此類資金已視為國庫資金，故不須支付利息，但對於向其他資源之借款，國家貸款基金通常須支付利息並償還借款。如果國家貸款基金之利息收入少於其借款之利息支出(通常都是這樣的情況)，不足的部分將由統一基金所轉存之資金來補足。

國家貸款基金於必要時將為債務管理帳戶(DMA)提供融資，另亦貸款給各法定公共部門及提供資金予公共工程貸款委員會(PWLB)，由其再轉貸予地方政府等規定機構。另英國作為國際貨幣基金(IMF)之成員，持續透過國家貸款基金對國際貨幣基金(IMF)提供相關資助。

附錄 3：債務管理帳戶(Debt Management Account, DMA)

英國債務管理局(Debt Management Office, DMO)成立於 1998 年 4 月 1 日，為英國財政部之執行機關，負責債務管理業務；2000 年 4 月起，原本由英格蘭銀行負責辦理之國庫現金管理業務，轉由債務管理局全權負責。而由債務管理局所管理之債務管理帳戶(DMA)，係依據 1998 年財務法案(Finance Act 1998)所設立，開立於英格蘭銀行，為政府之現金與債務管理總帳戶，其主要任務為滿足國家貸款基金之融資需求，其中包括長期需求(債務管理)、短期需求及日常現金需求(現金管理)。

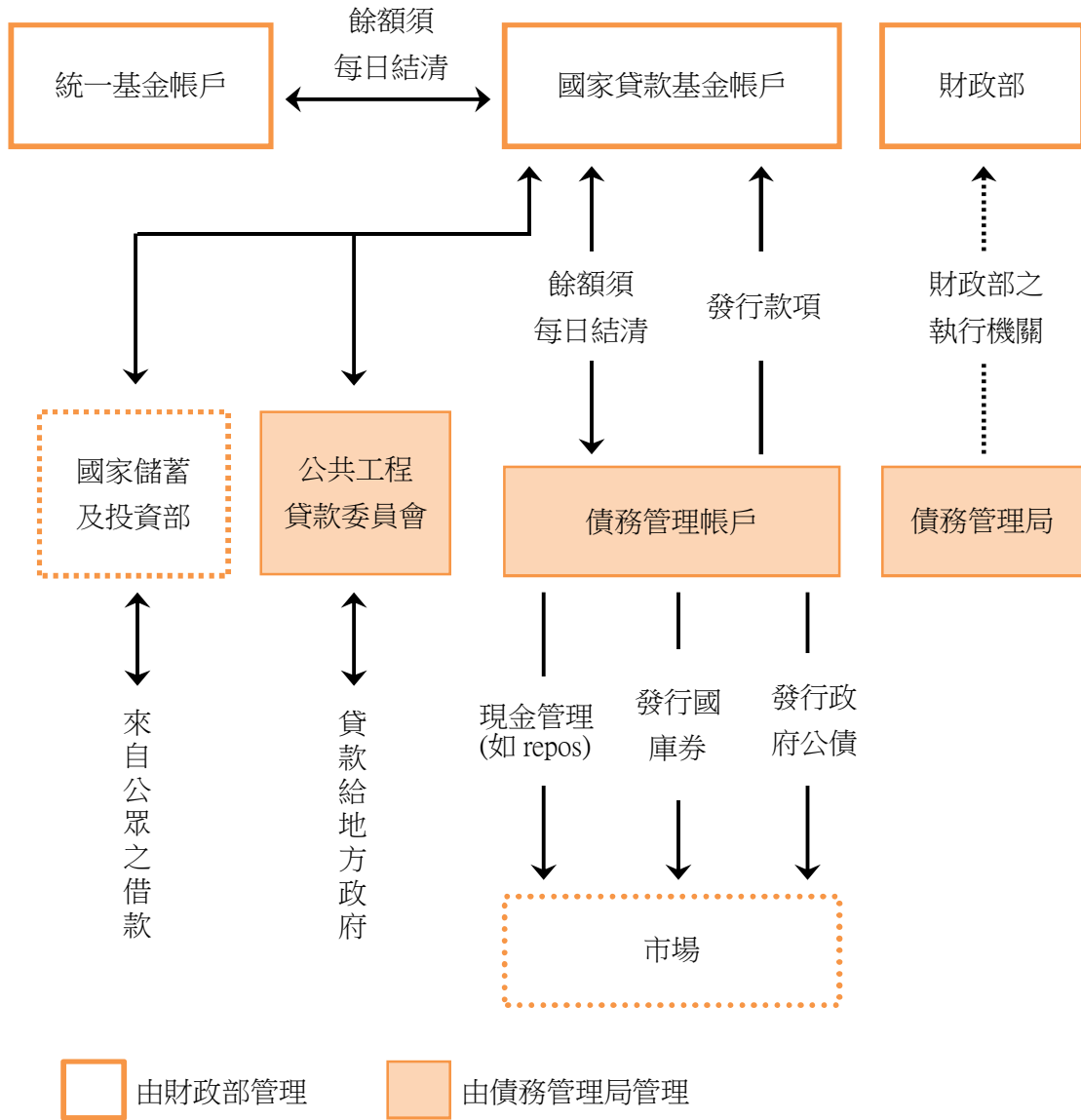
在債務管理的角色上，債務管理帳戶代表國家貸款基金發行政府公債(gilts)，因此政府公債之發行屬於國家貸款基金之負債，且政府公債利息之支付與到期贖回亦為國家貸款基金之責任。在現金管理之角色上，債務管理帳戶於金融市場上進行日常資金借貸操作，大部分以發行國庫券¹、買賣附買回交易或附賣回交易等形式為主。

債務管理帳戶用以管理國庫淨現金部位，國家貸款基金帳戶餘額於日終須全數結轉至債務管理帳戶。債務管理局與英格蘭銀行約定於帳戶中預留 2 億英鎊之目標餘額(targeted balance)，用以支應任何延遲或非預期的現金流出。日終，若債務管理帳戶之餘額大於目標餘額，則由債務管理局於市場上投資或貸出；若債務管理帳戶之餘額小於目標餘額，則由債務管理局透過貨幣市場之隔夜拆款或長期借款彌補。債務管理帳戶在任何時候都必須維持正數餘額，不得透支。

債務管理帳戶與其他部門及基金間之關係，如下圖所示。

¹ 債務管理帳戶(DMA)發行以英鎊計價之國庫券，作為其債務及現金管理操作之一部分。

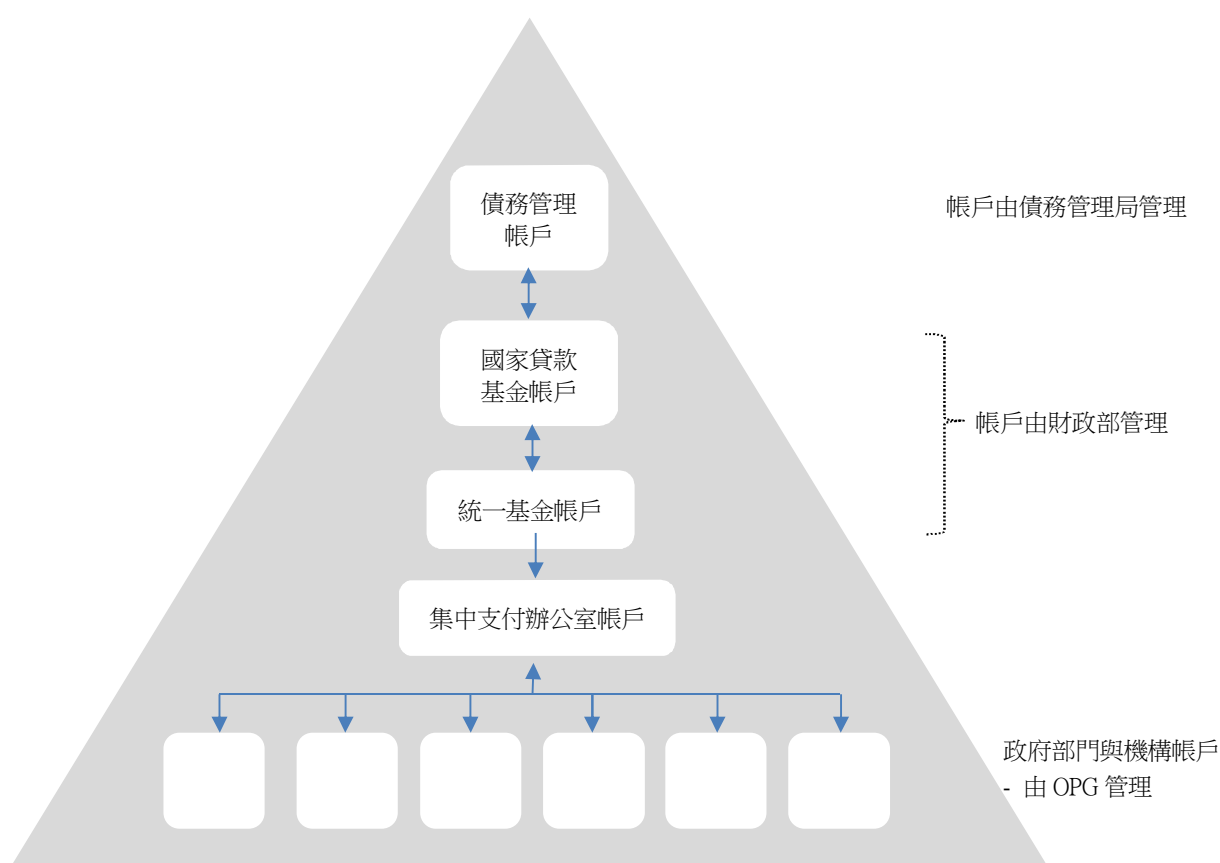
債務管理帳戶與其他部門及基金間之主要關係圖



附錄 4：集中支付辦公室(Office of HM Paymaster General, OPG)

政府銀行服務部門成立前，國庫集中支付作業係由集中支付辦公室負責辦理。集中支付辦公室隸屬於財政部，代表政府部門與機構在英格蘭銀行開立帳戶，辦理集中支付業務。政府部門所分配到的預算撥款是由國庫帳戶直接轉入集中支付辦公室帳戶之分帳戶，所有公共支出均透過集中支付辦公室之內部轉帳或透過商業銀行電子清算系統辦理轉帳支付作業。集中支付辦公室負責監督控制所有政府部門與機構於分帳戶中之資金流入與流出；每日日終，集中支付辦公室帳戶之資金餘額將透過清算系統，自動地劃轉至國庫帳戶，以減少政府之借貸成本。相關國庫帳戶體系，如下圖所示。

政府銀行服務部門成立前之國庫帳戶體系圖



註：1. 灰色三角形框內之帳戶開立於英格蘭銀行。

2. 箭頭表示資金流向。

集中支付辦公室自 1836 年開始對政府部門與機構提供金融服務。近年來並透過電子銀行系統提供高品質且具成本效益之全方位帳戶及銀行交易服務¹，建置“Masterline”電子銀行服務系統，提供線上查詢帳戶資訊與交易狀況等服務。集中支付辦公室內設置客戶通訊中心(Customer Communications Centre)，處理協助各單位與機構之一般性日常查詢，而專業帳戶顧問(Account Advisers)將協助各單位與機構處理與其帳戶相關之所有事項。

使用集中支付辦公室銀行服務之單位包括：國民健康服務機構²、政府部門、行政機關、營運基金及法院等。根據該辦公室之統計，其一年處理約 2,000 個帳戶，金額超過 1 兆英鎊，總計超過 3,500 萬筆之交易。集中支付辦公室對其客戶³所提供之銀行收付交易與帳戶處理服務包括：

(1) 電子銀行(Electronic Banking)：

透過“Masterline”電子銀行系統，提供客戶帳戶及餘額等相關資訊之查詢，並可約定採用電子支付之範圍。

(2) 付款憑單(Payable Orders)：

類似支票具有到期支付之性質，但更具安全性。付款憑單係由各部門與單位所獨立簽發，此將有助於集中支付辦公室得以主動察覺任何具有詐欺意圖之交易變更，為額外的一種安全機制。

(3) 英國本地支票之兌付服務：

無論是從櫃檯或透過安全媒介等方式，在遍布英國各地的龐大網絡下，支票可直接存入集中支付辦公室帳戶，於第三天達帳後提取現金。

¹ 透過電子銀行系統(electronic banking system)及英格蘭銀行之連線提供銀行交易服務。

² 如健康主管機關(Health Authorities)、國民健康服務信託(NHS Trusts)及初級照護信託(PCTs)等，集中支付辦公室對國民健康服務機構提供銀行相關服務已行之有年，許多國民健康服務機構使用集中支付辦公室之銀行服務，處理其大部分的銀行交易。

³ 在此客戶係指資金存放在開立於英格蘭銀行之集中支付辦公室法定帳戶(OPG's statutory account)內之政府部門及機構。

- (4) 大宗轉帳清算系統(Bankers Automated Clearing System, BACS)之收付款服務：
集中支付辦公室透過英格蘭銀行，提供便宜且安全之收付轉帳服務，達帳時間為三天；資金款項將自動自各部門及機構之集中支付辦公室帳戶轉入或轉出。
- (5) 長期付款委託(Standing Orders)：
利用大宗轉帳清算系統辦理集中支付辦公室帳戶系統外之定期定額支付，可確保定期付款之安全可靠。
- (6) 內部轉帳服務：
提供簡單、即時、具成本效益且完全安全之方式，移轉資金予集中支付辦公室銀行系統(OPG banking system)內之受款人。
- (7) 英格蘭銀行轉帳服務：
提供即時、符合成本效益且具安全性之方式，自集中支付辦公室帳戶移轉資金至受款人之英格蘭銀行帳戶中（集中支付辦公室系統以外之帳戶）。
- (8) 自動轉帳清算系統(Clearing House Automated Payment System, CHAPS)之收付款服務：
一個具成本效益之系統，供緊急且需當天清算之資金，即時轉帳至集中支付辦公室系統外之商業銀行帳戶。
- (9) 收款服務(Merchant Acquiring)：
協助收取以金融卡或信用卡支付之收入款項(不論是透過電話或是臨櫃方式)，自動將該資金轉入集中支付辦公室帳戶。
- (10) 投資工具(Investment Facilities)
集中支付辦公室提供與市場利率連動之計息帳戶予符合資格的客戶，另符合條件的客戶亦可參加國家貸款基金之臨時存款計畫，其提供一週或一週以上之高利率定期存款(最低存款額為 100 萬英鎊)。

(11) 歐元服務

直接透過英鎊帳戶，提供全方位的歐元收支交易服務。另外，如有持有歐元帳戶之需要者，集中支付辦公室亦提供以歐元計價之帳戶(開立於英格蘭銀行)。

(12) 外匯服務

可透過英格蘭銀行提供外幣匯款或外幣電子支付之服務。

附錄 5：英國政府收支概況

2010 會計年度，英國政府總營運收入為 6,140 億英鎊，總營運支出為 6,250 億英鎊，淨融資成本為 830 億英鎊，年度赤字總額為 940 億英鎊，約占名目 GDP 之 6.4%。(詳表 1)

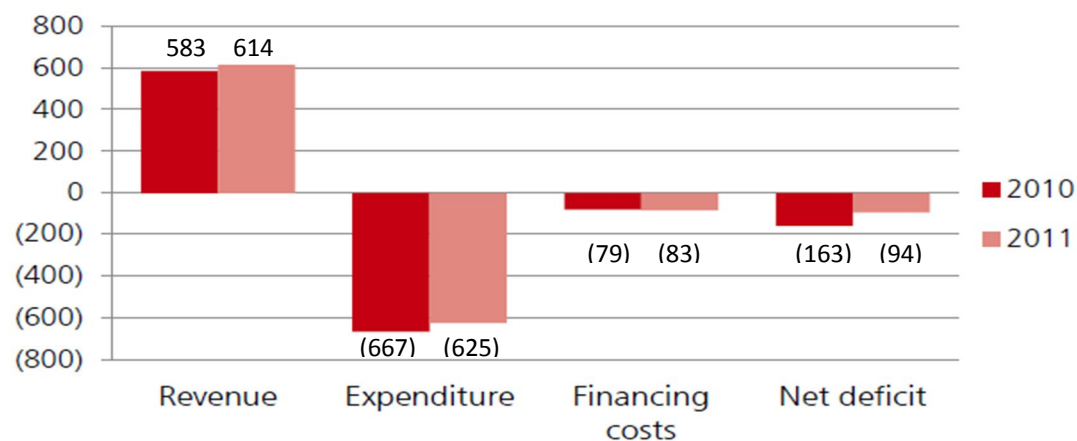
《表 1》政府收入與支出概況

	For the year ended 31 March 2011	
	2010-11 £ bn	2009-10 £ bn
Revenue		
Taxation revenue	515	485
Other revenue	99	98
Total Operating revenue	614	583
Expenditure		
Social benefit payments	(204)	(197)
Staff costs	(193)	(180)
Other expenditure	(228)	(290)
Total operating expenditure	(625)	(667)
Net financing cost and gains and losses on assets	(83)	(79)
Net deficit for the year	(94)	(163)

資料來源：Whole of Government Accounts

與 2009 會計年度相較，2010 年度之總收入增加 310 億英鎊，總支出減少 420 億英鎊，淨融資成本減少 40 億英鎊，年度赤字金額減少 690 億英鎊。(詳圖 1)

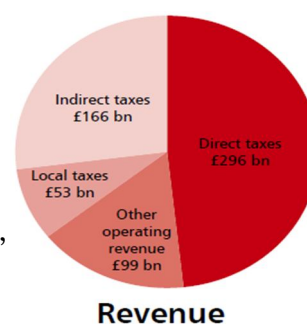
《圖 1》2010 與 2011 年度之政府收入與支出情況比較



資料來源：Whole of Government Accounts

(一) 收入分析

2010 會計年度，總營運收入為 6,140 億英鎊，其中直接稅款為 2,960 億英鎊，間接稅款 1,660 億英鎊，合計占總收入達 75.2%。與 2009 年度相較，稅收收入自 4,850 億英鎊增加至 5,150 億英鎊，增加幅度 6.2% (300 億英鎊)，大部分來是自於增值稅(VAT)¹及公司稅的大幅成長。



以單項稅目收入來看，所得稅(Income tax)收入最高，共 1,588 億英鎊，占總稅收收入 31%，其次為增值稅與社會安全及醫療服務捐，各約 882 億英鎊及 855 億英鎊，各占 17%。(詳表 2)

《表 2》各項稅目收入明細

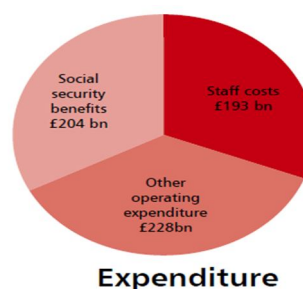
	2010-11 £bn	2009-10 £bn
Income tax	158.8	152.6
Social security and National Health Service contributions	85.5	90.4
Corporation tax	45.7	37.8
Capital gains tax	3.7	1.9
Inheritance tax	2.7	2.5
Taxation revenue from direct taxes	296.4	285.2
Value added tax	88.2	76.1
Hydrocarbon oils duty	27.2	26.3
Excise duties	25.3	25.1
Stamp duties	9.0	8.1
Licence fee income	3.2	3.0
Lottery income	1.7	1.6
Other indirect taxes	11.6	7.8
Taxation revenue from indirect taxes	166.2	148.0
Council tax	30.2	29.4
National non-domestic rates	22.6	22.7
Taxation revenue from local taxes	52.8	52.1
Total taxation revenue	515.4	485.3

資料來源：Whole of Government Accounts (Prepared on an unaudited consolidated basis)

¹ 為了削減財政赤字，VAT 稅率於 2011/1/1 起自 15%調漲至 20%。

(二) 支出分析

2010 會計年度，總營運支出為 6,250 億英鎊，包含社會保險福利支出 2,040 億英鎊，人事費用 1,930 億英鎊，占總支出 63.5%。與 2009 年度相較，總營運支出因其他支出項目的大幅減少，自 2,900 億英鎊下降至 2,280 億英鎊，下降幅度約 21.4% (620 億英鎊)。



其中，就社會保險福利支出來看，以國家退休養老金支出最高，共 741 億英鎊，占總社會福利支出 36%，其次為地方政府住宅福利支出與退稅補助，各約 293 億英鎊及 281 億英鎊，各占 14%。(詳表 3)

《表 3》社會福利支出明細

	2010-11 £bn	2009-10 £bn
State Retirement Pension	74.1	69.5
Tax credits	28.1	26.8
Local government housing and other benefits	29.3	27.9
Disability Living Allowance	19.1	17.7
Child benefit	12.1	11.9
Income Support	8.3	8.7
State Pension Credit	8.3	8.2
Incapacity Benefit	5.8	6.1
Jobseeker's Allowance	6.9	6.1
Carer's Allowance	1.6	1.5
Other benefits	10.4	12.7
Total cost of social benefit payments	204.0	197.1

資料來源：Whole of Government Accounts (Prepared on an unaudited consolidated basis)

在就人事費用支出來看，薪資費用為最高，達 1,552 億英鎊，占總人事費用達 80%；近二年度，因員工數的減少以及薪資的凍漲，薪資費用一直保持在穩定的水準。其次為退休金計劃支出，共 401 億英鎊，占 21%；2010 年度因為折現率變動而導致所計算之退休金負債大幅增加。(詳表 4)

《表 3》人事費用支出明細

	2010-11 £bn	2009-10 Restated £bn
Salaries and Wages	152.2	151.2
Social Security Costs	10.7	10.5
Staff Pension Costs	12.1	13.9
Pension Scheme Costs	40.1	27.7
Total Unconsolidated Staff Costs (pre-eliminations)	215.1	203.3
Less intra-government balances	(22.0)	(23.6)
TOTAL Consolidated Staff Costs	193.1	179.7

資料來源：Whole of Government Accounts (Prepared on an unaudited consolidated basis)