

编者按

推广国库集中支付电子化管理，是财政国库部门顺应经济社会信息化发展趋势，适应财政科学化、规范化、信息化管理要求的重要举措。同时也是加强财政资金安全管理的现实需要，提高效率、厉行节约的具体实践，深化国库管理制度改革的必然要求，以及提升财政信息化管理水平的关键一环，意义重大，影响深远。为此，财政部国库司与我刊特推出“支付电子化管理”专栏，以加强宣传指导，推进支付电子化管理工作全面开展。

财政部国库司有关负责人解答 国库集中支付电子化管理工作相关问题

□特约通讯员 龚亮

2013年9月27日，财政部、中国人民银行召开了国库集中支付电子化管理全国推广电视电话会议，财政部副部长刘昆、中国人民银行副行长潘功胜讲话，对国库集中支付电子化管理（以下简称“支付电子化管理”）全国推广工作提出了明确要求。近日，财政部国库司有关负责人就落实会议精神，做好支付电子化管理工作的相关问题进行了解答。

问：实行支付电子化管理的现实出发点是什么？

答：我们认为，一项事业的发展，往往有两种动力：一种是需求牵引，另一种是技术推动。支付电子化管理也是这两种力量共同作用的结果。随着我国经济社会的发展，财政收支规模不断扩大、管理内容不断细化，国库收付业务大量增加，依靠现在半手工的操作手段已远远不能适应业务管理的需要。具体到国库集中支付工作，积极推进支付电子化管理主要基于四个方面的现实考虑。

一是财政资金安全管理的需要。传统管理模式下，整个国库集中支付管理的信任体系以纸质凭证为基础。由于伪造手段越来越高，技术门槛越来越低，“大红印章”已真伪难辨，反而成为现有信任体系的短板，安全隐患日趋突出。近年来发生的财政资金安全案件，大都与伪造纸质凭证和公章有关，亟需采取有效措施加强资金安全管理。

二是提高效率、厉行节约的需要。近年来，财政收支规模加速扩大，收支管理日趋细化。从总量上看，中央财政每年的支付数据超过700万笔，省本级以河北为例，每年也超过了80万笔。同时，在具体业务操作上，每一笔资金支付都要打印大量凭证单据，每一个审核岗位都要“签字画押”，财政、预算单位、银行的同志每天都要往返取单送单。这样既耗费了大量人力、物力，又导致了工作效率低下，还容易出错，迫切需要取消纸质凭证流转。

三是深化国库管理制度改革的需要。我们常说，财政国库改革是一项以信息系统为支撑的事业，无论是大的管

理机制，还是对操作细节的要求，都要通过技术予以固化、支撑。要继续推进财政国库改革，我们还面临着工作效率不高，财政部门、人民银行、预算单位、代理银行间信息不对称以及基层银行网点不足、清算时间过早等问题。这些问题的解决，都有赖于技术手段的加强和突破。

四是提升财政信息化管理水平的需要。刘昆副部长在27日全国电视电话会上，指出了财政信息化建设步伐偏慢等问题，强调了楼继伟部长“以国库集中收付系统为主体，构建覆盖全流程的完整业务生产系统”的要求。我们认为，作为财政部门的主体业务系统，支付系统的全面电子化必将对财政信息化全局起到推动和带动作用。

问：支付电子化管理是如何具体满足上述四个方面管理需要的呢？

答：首先，关于财政资金安全管理。支付电子化管理实质上是用新的信任体系替代延续千年的“纸单”管理，在安全功能上有质的提升。具体来说主要有两方面：一是在业务上实现链条式管理，

把传统模式下分散的控制环节整合成完整的管理链条,通过“环环相扣、互相牵制、有始有终”的内控机制,让每一笔业务都在“聚光灯”下运行,使违规操作无所遁形;二是在技术上引入安全支撑控件,给原本脆弱的业务管理系统建立防护网,保证未授权的用户“进不来、看不到、改不了”,经过授权的用户“丢不了、拿不错、赖不掉”。

其次,关于提高效率、厉行节约。实行支付电子化管理后,在财政部门、人民银行、预算单位和代理银行之间,取消纸质凭证和单据流转,依据电子指令办理资金支付及清算,按照规章制度和系统固化流程进行业务操作,缩小了时间与空间的距离。国库集中支付工作从“签字画押”到“电子签章”,从“跑银行”到“点鼠标”,减少了纸张与打印耗材的使用、提高了工作效率、节省了交通费用和时间,除提现业务外,预算单位财务人员可以足不出户办理业务。有些预算单位的同志甚至半认真半开玩笑地说:“支付电子化以后,用车少了,还为环保做了贡献”。

第三,关于深化国库管理制度改革。今年初召开的国务院第一次廉政工作会议,要求继续推进国库集中收付制度改革,实现国库集中收付制度的全覆盖。继续深化推进国库管理制度改革也是财政“十二五”规划的重要任务之一。国库集中支付改革推行十余年来,总体进展很快,但也存在工作效率不高、各方信息不对称、基层银行服务能力弱等不足。通过支付电子化,在保证安全、提高效率的基础上,将制度机制固化在信息系统中,压缩了违规操作的空间,利用网络突破时间和空间限制,从而可以有效提升基层银行的服务能力。更为重要的是,支付电子化管理以较低的成本扩展了财政支付的内涵和外延,为下一步工资统发、农民补贴、社保补助等财政对个人直接支付工作的全面落实创

造了条件。

第四,关于提升财政信息化水平。我们认为,财政信息化属于管理信息化的范畴。通常来说,管理信息化的核心任务是标准化体系的建设。支付电子化推进过程中,财政部会同人民银行总行及相关部门在现有标准规范的基础上,根据信息交换和信息安全的要求共同研究制定了支付电子化相关业务和技术标准,并将其作为“硬要求”。目的是为了在上下级财政之间,在同级财政部门、人民银行、预算单位和代理银行之间,建立“通用语言”,使彼此系统“互通互认”,其意义相当于国库集中支付业务的“车同轨、书同文”。我们认为,这项工作既是财政信息化历程中的一次有益尝试,也对其他财政信息化工作提供了一定借鉴。刘昆副部长在9月27日的讲话中提到,其他各项财政改革都可以借用支付电子化的体系,将来整个财政管理信息化都要以此为基础向外拓展,支付电子化肩负着带动财政信息化工作全局的使命。

问:支付电子化管理经历了怎样的前期工作历程?

答:支付电子化管理,从2007年中央本级试点开始,到现在大约经历了6年时间,用刘昆副部长的话说是“六年磨一剑”。以往的工作历程大致可分为三个阶段:

一是起步探索阶段。2007年开始,按照部领导“法律能允许,安全有保障,技术可支持”的要求,财政部、人民银行开始进行支付电子化管理探索。2009年8月1日,财政部与人民银行总行彻底终结了沿袭几十年相互交换纸质单据的历史,实现了国库业务的电子化管理。但是,由于制度标准、技术应用等方面的空白,当时只能做到点对点连接,也就是只能简单解决财政部门和人民银行的电子化管理,而无法继续拓展。

二是规划攻关阶段。为解决探索阶

段发现的问题,财政部会同人民银行、公安部、商业银行、安全设备厂商等单位,以安全支撑为首要目标,经过艰苦努力,最终形成了一整套较完备的解决方案,主要包括一个详细的设计方案、一系列技术和业务标准、一个电子凭证安全支撑控件和一个代理银行自助柜面业务系统建设标准等。

三是综合验证阶段。为了验证整体方案的可行性、安全性以及支撑控件与现有支付系统的兼容性,我们选择河北、重庆两省市试点,并于2013年1月4日正式上线运行。试点成功后部领导批示:“国库支付电子化创新有回报,试点效果好。当下要抓紧总结经验,完善技术手段,确保万无一失。目标顺序是:资金安全、效率提升、成本降低”。2013年4月,全国财政国库工作会议对支付电子化管理做了进一步明确和部署。随后,财政部、人民银行总行陆续出台了《关于做好国库集中支付电子化管理第二批试点有关工作的通知》、《国库集中支付电子化管理接口报文规范(暂行)》、《国库集中支付电子化管理暂行办法》以及《关于规范国库集中支付代理银行电子化管理相关系统建设的通知》等办法文件,第二批十个省市的试点工作顺利推进。2013年9月12日,刘昆副部长到河北实地调研支付电子化管理有关情况,对河北省的试点工作给予了充分肯定,并对推进全国的支付电子化管理工作提出了具体要求。2013年9月27日,国库集中支付电子化管理全国推广电视电话会议顺利召开,明确了2014年上半年以前完成省级实施的工作目标,标志着支付电子化管理的推广工作全面启动。

问:按照工作目标,各地实施省级支付电子化管理需要做哪些准备工作?

答:刘昆副部长在9月27日的讲话中,对支付电子化管理的主要内容有一段形象的描述:利用一套标准规范、“支

支撑件”和“自助柜面”两个软件，打通财政、人行、代理银行三个系统，实现财政、人行、预算单位、代理银行四方电子化管理。实行支付电子化管理的准备工作，刚好与此相对应。简单说，就是根据财政部、人民银行总行研究制定的支付电子化相关业务和技术标准，统一向财政部和人民银行总行申领、部署“电子凭证安全支撑控件”，组织本地预算单位使用经财政部门 and 人民银行验收的“代理银行自助柜面业务系统”，根据标准规范、“支撑控件”及“自助柜面”的有关要求对财政部门、人民银行、代理银行的现有业务系统作适应性调整，并建立完善的支付电子化管理制度。此外，就是采购支付电子化必备的一些安全基础设施，如电子签名、印章服务器等。

为了帮助地方把实施准备工作做实、做细，少走弯路，财政部、人民银行总行要求地方财政部门会同当地人民银行制定详细的实施方案，对组织领导、部门职责分工、配套管理制度、安全基础环境、工作实施步骤、业务操作规范、差错处理机制、业务应急预案、系统改造方案、运行维护管理等各方面内容予以明确，并分别报经财政部和人民银行总行确认后再开始具体实施工作。

问：市、县一级如何应用支付电子化管理？

答：支付电子化管理的前两批试点都是省一级部门，市、县一级主要是进行有关学习和准备，根据省里的统一安排有序推进。关于市、县一级支付电子化管理的具体方式，我们提倡“两级建设、五级应用”。“两级建设”是指中央和各省共同完成支付电子化管理的建设工作，对于全局性、规范性的工作，由中央统一来做；对局部、个性的工作，如业务系统改造、安全设备选型、实施方案制定等，由省级统一来做，并负责向地（市）、县、乡纵深推进。“五级应用”是指中央、省、市、县和乡镇统一应用

支付电子化管理手段，具体使用方式，各地根据实际情况灵活掌握，可以采取省级集中部署的方式，也可采取地市集中部署、县乡作为终端接入的方式。需要强调的是，目前我们的工作重点仍然要放在省本级。按照规划，人民银行和代理银行都是省级集中部署，财政部门将省本级的支付电子化工作做扎实，地市级的推广就会水到渠成，事半功倍。

问：实行支付电子化管理还有哪些需要注意的问题？

答：一是不要把现行系统推倒重来。财政国库工作面向人民银行、广大基层预算单位和众多代理银行，服务千家万户，牵一发而动全身。财政部门、人民银行、代理银行已经建立了比较完善的信息系统，自成体系，很难做大的改动。而且，人民银行和代理银行的网络系统是“上下一条线”全国集中部署，改造难度更大。在这种情况下，支付电子化采取了创新的思路 and 做法，既没有把各方的系统推倒重来，也没有做大的改造，而是从“结合部”入手，对管理的薄弱环节进行嵌入式优化，对数字签名、电子印章、安全传输等进行封装，供各类业务系统调用，降低了业务系统的改造成本，力争通过一次“微创手术”达到“1+1>2”的效果。

二是既算“小账”，也算“大账”。支付电子化管理需要配套的安全基础设施和一定的软硬件环境，必然需要资金投入。我们要厉行节约、精打细算，能重复利用现有的系统资源就尽量不采购新的设备；系统改造及运行维护工作尽量实行本地化，能自己做的就自己做，降低实施成本。对于新采购的设备，要严格落实部领导指示，落实政府采购相关规定，不得指定品牌、厂商，人为设置技术壁垒。同时，财政部门也要抱着“计利当计天下利”的胸怀，充分认识到我们现在的投入是为了夯实财政资金安全管理的基础，是为了提高政府工作效率

和公共服务水平，是为了获得更广泛的经济效益和社会效益。

三是总结经验，创新管理。支付电子化管理是一次以国库集中支付制度为基础的财政管理手段创新，牵涉部门比较多，其实施效果取决于具体的应用方式。目前已进行试点的十二个省市，对支付电子化的具体应用各有侧重，分别收到了不同的实际效果。各地在具体实施时，应当在坚持国库集中支付制度框架不变、保证资金安全的基础上，借鉴兄弟省市经验，勇于探索、大胆创新，推动我国财政国库事业不断发展。

问：关于支付电子化管理的全面推广，国库司近期还有哪些工作安排？

答：支付电子化管理势在必行。为了帮助地方财政部门的同志尽快理解掌握支付电子化有关知识，准确把握实施工作的重点和突破口，国库司将从四个方面具体推动：一是在年底以前分别召开两个片会，分批对没有参加试点的24个地区进行培训。二是地方实施工作启动以后，国库司将指定专人，对各地进行一对一指导和督促。三是进一步完善支付电子化管理网络论坛，提供一个答疑解惑、交流共享的平台。国库司会通过这个平台及时发布工作动态、共性问题解答等内容，地方同志也可以就自己感兴趣的问题提出疑问或见解，交流工作经验，分享心得体会。四是继续加强支付电子化管理的有关宣传工作。会同有关媒体，在《中国财政》杂志开设“支付电子化管理”专栏，集中刊载有关文章，在《中国财经报》不定期发布工作最新进展等。进一步加快支付电子化管理理念的更新，扩大社会影响力，为支付电子化管理的全面推行营造良好氛围。另外，针对支付电子化管理的实施细节，相关开发公司也会尽快为财政部门、人民银行、代理银行的技术人员进行培训。■

责任编辑 王静君