

# 国库集中支付管理系统建设的

# 思路

李红

当前，随着财政管理体制改革的不断深入，信息系统对改革的支撑和促进作用日益显现。因此，结合财政国库管理制度改革，建立现代化的国库集中支付管理系统就更显急迫，任务也更艰巨。

## 一、国库集中支付管理系统建设现状

近年来，财政部按照建立社会主义市场经济体制下公共财政体系框架的总体要求，开始了政府财政信息化工作进程，于2001年3月提出了我国政府财政管理信息系统(简称“金财工程”)建设框架。作为“金财工程”核心应用系统的国库集中支付系统，是整个财政国库管理信息系统的重要组成部分。该系统包括用款计划(含指标管理)、支付管理、总账管理、现金管理、政府采购及财务分析等子系统，并实现与预算管理、收入管理、国债管理、宏观经济预测、固定资产管理等系统的数据共享。目前，中央和部分地方的系统建设已取得了重大进展。主要表现在：

### (一)构建了中央财政国库集中支付系统的基本框架，为系统的进一步建设打下了坚实基础

2001年8月，中央财政国库集中支付管理系统开始运行，经过一期、二期工程的开发，目前所构建的系统主要包括以下子系统：一是授权支付额度管理系统，审核预算单位分月用款计划，生成预算单位授权支付额度数，并下达给代理银行，同时根据预算调整追加或收回授权额度；二是支付管理系统，该系统是集中支付的内部核心流程处理系统，根据部门分月用款计划批复数自动生成预算指标控制数，审核部门用款申请，并向代理银行发送支付指令；三是总分账系统，该系统是国库单一账户的核心，主要功能是维护预算单位编码、总分账会计科目、预算科目，管理预算指标及处理总账账务等；四是工资发放系统，主要是对中央部委工作人员工资进行管理和账务处理；五是现金管理系统，目前主要是与银行往来信息核对；六是预算单位支付申请系统，主要是支持中央部委及所属单位进行用款计划、支付申请、数据上报及审核等管理工作。目前所建成的中央国库集中支付系统还只是未来国库管理系统的一小部分，但在支持改革、建设大系统等方面已取得不少成效，为中央38个部委的国库集中支付改革提供了技术保障。

1. 建立规范的内部操作流程，强化了内部控制与制约机制。按照接受部门申请、审核支付、账务处理、支付查询、信息管理以及监督检查等财政支付管理的各个环节，根据内部处室的工作职责，建立了规范的内部操作流程，明确了各自工作职能，对业务操作人员授权管理。同时，在规范的内部操作流程基础上，强化了内部控制与制约机制。一是预算指标控制机制，以部门分月用款计划批复数为基本数据实现对整个支付过程的控制，不允许超指标支付；二是跟踪控制机制，以直接支付和授权支付的支付令号码为主要依据进行跟踪核对、查询；三是信息核对机制，只有当每一笔支付信息与银行返回到总分账系统的实际付款信息核对无误后，这笔支付才被最终确认并记账。

2. 增强了财政资金使用透明度，强化了财政资金监管。利用现代信息网络手段进行财政资金支付监管，是防范资金支付风险、强化事前、事中监督的有效途径和重要措施。代理银行将资金支付信息传输到支付系统，实现了对试点部门全国各地基层预算单位的资金支付活动的实时动态监测，提高了资金使用透明度，有效防止资金沉淀和被

截留、挪用，有利于从源头上预防腐败。

3. 提高了系统自动化处理水平，实现了与部门、代理银行之间的电子信息传输。通过优化集中支付系统内部审核流程，完善了支付管理系统，一是实现了内部预算指标管理、审核及会计处理的自动化；二是解决了与部门、代理银行之间的网上信息传输和对账问题，实现了部门及下属单位预算指标、用款计划、支付申请的网上提交和查询，地区专员办也可根据授予的权限查询辖区内预算单位的资金使用情况。同时，为各代理银行提供了信息交换平台，实现了直接支付信息和授权支付额度的网上传输，代理银行可将明细的直接支付和授权支付电子信息传递到总分类账系统，实现会计处理的自动化。现阶段，由于没有电子信息作为记账凭证的法律规定，仍将采用纸质单据与电子软盘并行的方式，在条件允许的情况下，将逐步实现网上信息的自动化传输。

## (二) 地方国库集中支付系统的成功运行，进一步深化了国库管理制度改革

在中央财政国库集中支付系统顺利推进的同时，按照“金财工程”的统一规划，为指导地方国库改革工作，政府财政管理信息系统建设工作小组在中央国库集中支付系统建设经验的基础上，按照中央的模式组织开发了国库集中支付地方版。到目前为止，已在安徽、四川、重庆、海南、福建等13个省市运行。在具体实施过程中，各地在国库管理制度改革试点方案及相关办法与中央保持一致的情况下，结合自身的管理需要进行了系统建设。比如重庆市的国库集中支付系统基本上是参照中央支付系统的运行模式，未将部门、银行纳入系统业务流程中管理，而是通过接口进行系统间的衔接，为系统下一步建设留下了较大的拓展空间。而四川、安徽、海南、福建等省市，则实行“数据大集中”的模式，网络化程度高，表现在预算单位、财政部门、代理银行、人民银行都通过网络进行信息交换，实现了用款计划、支付申请、授

权支付凭证的网上填报、审核、批复以及账务处理、信息查询的自动化。同时，全国已有12个地市开始了集中支付系统的运用，主要特点是财政资金、预算外资金和单位自管资金实行统一管理。

## 二、推进国库集中支付系统建设的思路

从国外先进的财政管理信息系统结构来看，我国目前建成的国库集中支付管理系统还缺少执行分析与现金、债务管理等系统。同时，现行支付系统的管理审核功能也仅是整个支出管理的一部分，即缺少从定单到采购合同的管理。因此，按照“金财工程”整体框架设计以及财政改革方向，进一步推进国库集中支付系统建设应围绕以下方面开展工作。

1. 延伸支付审核管理内容，规范部门采购行为。目前国库集中支付改革还只是将财政资金支付到供应商或收款单位，虽然一定程度上规范了部门支出行为，减少了资金积压，但从根本上提高财政资金管理水平和需做大量工作。下一步应延伸支付审核管理内容，将定单与合同管理作为支付管理系统的前端，由预算单位向部门或财政提出采购申请，部门或财政通过定单与合同管理，实现网上采购申请，真正规范整个支出管理，提高工作效率。

2. 提高资金收支预测水平，为国债管理及资金运作打下基础。国库管理信息系统建设的一个重要目标是能提供比较精确的收支预测。系统只有与税务、海关及国库联网，取得应收数据，同时通过定单管理从部门取得应付数据来源，在此基础上与资本市场等相关信息结合，才能进行有效的债务结构及国库现金运作管理。

3. 加强财务分析，提高财政管理水平。财务分析系统是国库集中支付系统的另一个核心内容，是财政管理水平提高的一个重要标志。但由于这部分系统的建设对数据的完整性要求极高，如要包括全部财政资金范围、完整的明细基础数据及时间序列等，下

一步考虑在整个集中支付试点推开后才进行这部分系统的建设。

4. 强化信息安全措施，全面实现收支信息自动化传输。随着国库集中支付管理系统的建立和完善，信息安全问题将越来越突出。在网络安全建设方面，要充分借鉴国际国内安全防护的措施和经验，确认合法用户，保证用户合法操作，验证网上数据传递的正确性，防止非法修改数据库记录，防止非法获取整体性的统计信息。通过采用成熟的安全技术，业务管理和技术手段相结合的办法，提高系统安全管理水平，为实现预算指标管理、合同定单管理、支付审核、资金拨付及账务处理的全面自动化和电算化提供保障。

## 5. 运用先进信息技术，建成全国统一的国库集中支付管理系统平台。

目前初步建成的国库集中支付系统，虽有力支撑了国库集中支付改革，促进了国库改革在全国范围内的推进，但离“金财工程”的总体设计目标还有一定差距。国库集中支付系统的最终目标是建立一个以统一的网络建设技术标准为依托、以统一的安全技术标准、统一的应用技术标准为准绳，覆盖各级财政部门 and 财政资金使用部门的高效先进、安全可靠、扩展性强的信息系统。整个系统采取中央、省级集中支付的分级管理，建立中央和省级数据中心，在纵向上方便快捷地实现上级财政部门与下级财政部门的电子数据交换以及上级财政部门与下级财政部门财政资金的实时监管；在横向上完成财政业务部门、财政支付机构、主管部门(含基层单位)、代理银行、人民银行专线联网，实现财政资金电子化支付和一级财政一本账管理。

(作者单位：财政部国库支付中心)

