

刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

财政管理信息化研究

CAI ZHENG GUANG LI XIN XI HUA YAN JIU

——基于广东的实践

—— JI YU GUANG DONG DE SHI JIAN



宋献中 黄微平 林 斌

广东省出版集团
广东经济出版社

广东财政改革招标研究课题

财政管理信息化研究

—— 基于广东的实践

宋献中 黄微平 林 斌 著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政管理信息化研究：基于广东的实践 / 宋献中，黄微平，林斌著. —广州：广东经济出版社，2008. 9

(广东财政改革理论与实务丛书 / 刘昆主编)

ISBN 978—7—80728—950—0

I. 财… II. ①宋…②黄…③林… III. 财政管理—管理信息系统—研究—广东省 IV. F812—39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 137058 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (南海区狮山科技工业园 A 区)
开本	730 毫米×1020 毫米 1/16
印张	15.25 2 插页
字数	241 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978—7—80728—950—0
定价	36.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话：〔020〕38306055 38306107 邮政编码：510075

邮购地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

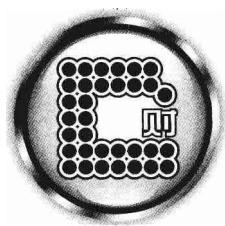
电话：(020) 37601950 邮政编码：510075

营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问：屠朝锋律师、刘红丽律师

• 版权所有 翻印必究 •

广东财政改革理论与实务丛书



CAI ZHENG GUANG LI XIN XI HUA YAN JIU
JI YU GUANG DONG DE SHI JIAN

总 序

2008年适逢改革开放三十周年，回顾三十年的辉煌发展，是一部不断解放思想、推动发展的伟大历史画卷。从计划经济到有计划的商品经济，再到后来的建立社会主义市场经济，每一次改革都给当时的经济发展注入了巨大的活力。而在这当中，财政体制改革每每作为整个经济体制改革的突破口，在推动经济发展和社会事业发展方面发挥了关键性作用。“滔滔江水日趋东，万法从新要大同”。一百多年前，广东人黄遵宪为自己的维新、改革信念写下这样的诗句，一百多年后，广东人秉承先辈们的改革信念，在众多方面进行着持之以恒的不懈探索。作为改革开放的第一股浪潮涌动的地方，广东的财政改革与探索一开始就走在全国前列。1979年，广东人就以“杀开一条血路”的精神，率先改革高度集中的“统收统支”财政管理体制，实行“财政包干制”；1994年，广东坚决执行中央分税制改革的决定，采取切实措施保证了中央税和地方税的增长，实现了税制改革的平稳过渡；1996年，广东省对市县实行了“分税分成，水涨船高”的财政体制改革，提高地方政府组织收入的积极性。在公共财政探索方面，广东一直是全国财政改革和发展的排头兵，财政改革年年有新亮点，以部门预算、国库集中支付制度改革、收支两条线管理、政府财政制度等为主线的财政支出管理制度改革处于全国前列，财政支出绩效评价、行政事业

性资产管理等更创全国改革先河。

随着改革的深入和开放范围的扩大，广东经济实现了多年的持续快速发展，从改革开放前的不起眼的位置，到经济总量连续十八年居全国首位，近年来更是占据重要地位，2006年广东GDP约占全国的八分之一，财政总收入约占全国的七分之一，2007年GDP首次超过台湾，达30606亿元，财政总收入达7750亿元，创造了历史的新辉煌。在这个创造辉煌的过程中，广东的众多财税会计学者和财税干部有幸亲身参与和经历了这场翻天覆地的变革和发展。理论来源于实践，广大财税干部在各项财税会计工作中亲身实践，不断探索，不断创新，在很多项业务改革中都走在全国前列，为全国其他地方的同类改革做出了示范，也为广大财税会计学者的理论研究培育了肥沃的土壤。众多的财税学者和财政干部植根于这块实践丰富的沃土，总结研究各种改革的新生事务，上升到理论层面，经过升华后更好地指导实际工作，并通过这些理论和知识的传播，使全国同行更加清楚地了解广东的实践探索经验，也得到了他们的赞扬和肯定。广东的财税会计学者和实践工作者的共同努力，相得益彰，共同推动了广东财税工作向前发展，开创了广东财政会计工作的新局面。

广东经济经过多年的高速增长，为小康社会的建设打下了雄厚的物质基础，但是一些深层次的矛盾和问题开始显现，主要是粗放式的经济增长方式难以为继，高投入、高消耗和高污染现象突出，见物不见人，经济社会发展与人口、资源、环境之间的关系失衡，没有形成一套科学发展的体制和机制，可持续发展的压力越来越大。经济决定财政，财政反作用于经济，在新的条件下，面对新问题，财政支持经济发展的方式、财政政策作用的方式以及财政自身管理方式也需相应进行调整和改革，以破解当前发展面临的新问题。在当前严峻的国际经济形势下，作为改革开放的排头兵，尽管在财政税收的实践探索方面积累了许多经验，但作为改革开放的排头兵，广东更需要率先研究解决许多财政税收工作中出现的新情况、新问题，为探索和实践科学

发展观作出实践和表率。因此，总结实践经验，解决现实问题，探索发展方向推动广东财税体制的改革与发展，为全国财税制度的发展与完善提供理论成果，是广东财税理论工作者光荣而神圣的使命。解放思想是改革创新的前导，广大财税干部和财税会计学者，要以“解放思想、实事求是、与时俱进”作为自己的重大责任和突出品格，敢于实践，敢于开拓，不断研究和解决广东财政改革和发展中的新情况、新问题，不断探索和创造财政工作的新思路、新经验，不断促进财政软实力的提高，为实现广东科学发展、和谐发展提供理论支撑和智力保障。

在这个背景下，为进一步有效促进广东财政的改革与发展，按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化，实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展，建设和谐社会，充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性，促进和提升广东财政理论界的科研水平和在全国的影响力，广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版这套《广东财政改革理论与实务》丛书。整套丛书的选题与广东省财政改革紧密结合，既有理论研究，又有基于广东实践的案例分析，内容涉及财政、会计的各个层面，理论与实践紧密结合，数据翔实，具有较高的理论价值和实践指导意义。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》系列丛书，既能总结过去广东财政会计工作取得的成就，促进学者们研究现实当中的问题，也能向世人展示广东财政理论和实务工作者的风采，为广东建设“经济强省”“文化大省”服务，为我国财政工作做出实践和理论的双重贡献。

刘昆

2008年8月

丛书编辑说明

为进一步有效促进广东财政的改革与发展,按照科学发展观的要求推动和实现财政工作的科学化和民主化,实现广东财政与社会经济、政治以及文化的协调发展,建设和谐社会,充分调动广东财政理论工作者与实际工作者开展调查研究的积极性,促进和提升广东财政理论界的水平和在全国的影响力,广东省财政厅决定在“十一五”期间编辑出版一套《广东财政改革理论与实务》丛书。编辑和出版《广东财政改革理论与实务》丛书能为广东建设“文化大省”服务,为国家财政改革的不断深化作出实践和理论的双重贡献。

通过组织开展《广东省财政改革理论与实务》丛书选题招标工作,共收到标书 54 份(财政类标书 34 份,财务与会计类标书 20 份)。丛书编委会特别邀请丛书学术顾问组对这些标书进行评审,共有 22 个题目中标(包括 16 个财政类和 6 个财务与会计类项目)并分别开展调研和写作。这些选题与广东省财政改革紧密结合,既有理论研究,又有基于广东实践的案例分析,内容涉及到财政、会计的各个层面,都具有相当的研究价值。

各中标项目的课题负责人组织了强大的研究队伍,对所承担的项目开展了深入调研,并在专家的指导下进行写作。2007 年中,各项目已经开始陆续完成书稿。这些书稿,有些是在作者的论文基础上修改完成的,有些则是在实际工作中深有体会而作。从项目完成的情况看,这些项目选题紧扣现实,理论与实践紧密结合,数据翔实,具有较高的理论价值和实践指导意义。

《广东财政理论与实务》系列丛书编写委员会主要领导成员名单和构成如下：

编委会主任：刘昆（广东省财政厅党组书记、厅长，中山大学、暨南大学兼职教授）

编委会副主任：

曾志权（广东省财政厅党组成员、副厅长）

李朝明（广东省财政厅党组成员、副厅长）

陈德萍（广东财经职业学院院长、教授）

林 江（中山大学岭南学院财税系主任、教授）

於鼎丞（暨南大学财税系主任、教授、博士生导师）

郭小东（中山大学岭南学院财税系教授、博士生导师）

于海峰（广东商学院副院长、教授）

执行副主任：

黎旭东（广东省财政科学研究所所长）

指导和评审专家组成员包括：

丁学东（财政部副部长）

高培勇（中国社会科学院财贸研究所）

杨灿明（中南财经政法大学副校长）

贾 康（财政部科研所所长）

张 馨（厦门大学财政金融学院院长）

苏 明（财政部科研所副所长）

白景明（财政部科研所副所长）

史耀斌（财政部税政司司长）

刘玉廷（财政部会计司司长）

于中一（财政部科研所）

王世定（财政部科研所）

文宗瑜（财政部科研所）

前 言

随着新技术革命的发展和改革的不断深入，政府财政管理信息化已成为不可逆转的趋势。由于财政管理信息化有助于财政资金的收支两条线管理，而收支两条线管理正是中央从源头上预防和治理腐败的一项重大战略决策，不仅有利于减少财政资金流失、提高财政资金的使用效益，而且是建立规范财政秩序的重要保证。所以，近年来通过“金财工程”的实施，财政管理信息化正在我国五级政府财政部门加速推广。广东省不仅是我国经济建设的排头兵，而且在财政管理信息化建设方面也成绩斐然，有许多经验值得充分肯定并有借鉴意义。

本书以信息化与金财工程的建设为大背景，通过对广东省财政管理信息化的实地研究，探索实现财政管理信息化的管理模式与理论依据，财政管理业务应用系统与信息网络系统的构建，并探讨推行财政管理信息化的策略和相关措施。本书共分七章，其中，第1章主要对相关概念进行诠释，并总结国内外财政管理信息化的意义与现状；第2章在回顾财政资金管理理论的基础上，主要分析国内外现行财政资金管理的一般方法与存在问题，并讨论财政管理信息化的若干问题；第3章主要分析财政资金集中管理模式的理论基础及其可行性，并探讨了会计集中核算和国库集中收付两种模式的组织形式、运作规程与资金管理流程；第4、5、6三章分别探讨财政管理业务应用系统、信息网络系统平台、安全体系平台的建设，即具体讨论财政资金集中管理模式的实现技术；第7章为广东财政管理信息化的实证研究；我们认为要在广东各级政府推行财政管理信息化，没有切实可行的制度和实施策略是不可能的，我们对这些制度和策略进行了分析和研究。

我们在研究和写作中发现或进一步证实了以下结论：（1）传统财政资金管理方法存在种种弊端，对现行资金管理办法进行根本性的改革已势在必行，

要实现这种改革,财政管理信息化则是最有效的手段。(2)我国对财政管理信息化做了许多有益的探索,实践证明会计集中核算与国库集中收付是我国财政管理信息化行之有效的模式。(3)会计集中核算与国库集中收付既有充分的理论依据,在我国也具有高度可行性。(4)财政管理信息化一般不应该建立在现有 ERP 或 AIS 的基础上,也不要奢望开发一个统一的软件就可以包打天下;可以预料在一个长时间内将有多个财政管理信息系统软件争奇斗艳,在实践中提高,在竞争中发展。(5)建立全国性的财政管理信息网络系统是财政管理信息化的物质基础,广东西樵镇财政管理结算中心的网络结构和南海区财政管理信息化网络平台具有典型性和先进性。(6)广东在财政管理信息化建设方面成绩斐然,尤其西樵模式的推广应用以及其他许多建设经验值得充分肯定并有借鉴意义。本书最主要的贡献是总结了实施会计集中核算与国库集中收付的理论基础以及探讨了实现技术,尤其从理论和实践上构建了基于网络的会计集中核算与国库集中收付两种财政资金管理模式的组织形式与业务流程,并揭示了各级政府财政管理以及两种不同管理模式对财政管理信息系统的需求与差异,构建了财政结算中心收支两条线管理的财政管理信息系统的组成以及主要功能模块的功能结构。

本书由宋献中、黄微平、林斌、梁惠颜合作研究和编写,其中第 1、2、3 章主要由宋献中编写,第 4、5、6 章主要由黄微平编写,第 7 章主要由林斌和梁惠颜编写,全书最后由宋献中负责总纂。本书的研究、写作、出版以及前期课题“关于乡镇财政管理信息化的研究”都得到了广东省财政厅的资助。在本书的写作过程中,暨南大学博士生魏立江和刘锴参与了资料的收集与部分章节的编写,同时也参考了广东省财政厅以及中山、佛山南海与西樵等财政部门提供的许多文件与资料,在此表示衷心感谢。

由于财政资金的管理模式还在继续完善,信息化的实现技术也在迅速发展,加上作者水平所限以及研究尚待深入,本书疏漏之处在所难免,恳请同行专家和读者批评指正。

本书作者

2007 年 12 月于广州

目 录

第 1 章 财政管理信息化导论	1
1.1 财政管理信息化与金财工程	1
1.2 财政管理信息化的意义	10
第 2 章 财政资金管理模式回顾与思考	17
2.1 财政与财政资金的管理	17
2.2 国外财政资金管理模式	24
2.3 我国传统的财政资金管理模式	30
2.4 我国财政资金管理信息化的若干思考	39
第 3 章 财政资金集中管理模式的构建	48
3.1 财政集中管理模式的理论基础	48
3.2 财政集中管理模式的可行性	60
3.3 会计集中核算模式	68
3.4 国库集中收付模式	86
第 4 章 财政管理信息系统的建设	105
4.1 金财工程对财政管理信息系统的总体规划	105
4.2 财政管理信息系统的主要构成	108
4.3 财政管理信息系统的主要功能结构	121
4.4 财政管理信息系统的开发	132
4.5 几个较流行的财政管理信息系统	140

第5章 财政管理信息网络系统的建设	146
5.1 财政管理信息系统的技术平台	146
5.2 金财工程对网络通信平台的规划	154
5.3 结算中心网络通信平台的建设	159
5.4 案例：西樵与南海结算中心的网络通信平台	165
第6章 财政管理信息化安全体系建设	169
6.1 财政管理信息系统的安全分析	169
6.2 财政管理信息系统的安全保护机制	174
6.3 内部控制制度	184
6.4 计算机病毒的防治	197
6.5 计算机黑客及其防范	201
第7章 广东省财政管理信息化的实证研究	205
7.1 广东财政管理信息化建设的现状	205
7.2 财政集中管理模式在广东的实践	210
7.3 广东财政管理信息化的实施策略	220
主要参考文献	233

第1章 财政管理信息化导论

财政管理信息化是国家信息化尤其是电子政务的一个重要组成部分。自20世纪90年代以来,随着IT技术的飞速发展,以风靡世界的Internet为标志的网络技术的普及应用,基于网络的数字化、信息化、集中化管理浪潮迭起,电子商务、电子政务、电子国防、电子银行……令人目不暇接。美国“未来学家”尼葛洛庞帝(Nicholas Negroponte)在《数字化生存》一书中就敏锐地预见到信息技术将给政府机构带来巨大的变革,现在更是“普天之下莫非网土,率海之滨莫非网民”,信息化浪潮不可避免地冲击到国家五级行政架构的财政资金管理体系。当广东省南海市西樵区(现更名为南海区西樵镇)创造的乡镇财政管理模式在这股浪潮中脱颖而出之后,财政管理信息化终于走上了快车道。

在这一章,我们对财政管理信息化、金财工程等概念进行诠释,并分析国内外财政资金管理信息化的现状与意义。

1.1 财政管理信息化与金财工程

20世纪80年代以来,随着新技术革命和经济全球化的发展,现代信息技术在世界各国政府财政管理领域被广泛应用,政府财政管理信息化成为不可逆转的国际大趋势。财政管理信息化是电子政务的一个重要组成部分,通过“金财工程”的实施,财政管理信息化正在我国五级政府财政部门推广。

1.1.1 金财工程的缘起、目的与意义

金财工程可以追溯到1999年的下半年,财政部按照党中央、国务院深化财政体制改革,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,

在推进部门预算、国库集中收付、政府采购、招投标等重大制度改革的同时，着手规划建立“政府财政管理信息系统（简称 GFMS）”。2000 年成立了专门工作小组，在考察主要发达国家和东欧转型国家政府财政管理计算机系统运行模式和建设经验的基础上，于 2001 年初完成初步设计，下半年开始试点。2002 年国务院信息化领导小组正式将“政府财政管理信息系统”定名为“金财工程”，并列为电子政务主要业务系统之一。金财工程的实施将进一步促进财政分配行为的科学化和规范化，提高财政工作效率和财政资金的使用效益。这是我国继“金卡”、“金关”、“金税”等“金”字系列工程后的又一个大型“金”字工程。

金财工程的目标是以覆盖各级政府财政管理部门和财政资金使用部门的大型信息网络为技术平台，全面支撑这些部门的预算管理、国库单一账户集中收付、政府采购、宏观经济预测和办公自动化等方面的应用需求。具体而言，金财工程以大型信息网络为支撑，以细化的部门预算为基础，以所有财政收支全部进入国库单一账户为基本模式，以预算指标、用款计划和采购订单为预算执行的主要控制机制，以出纳环节高度集中并实现国库现金的有效调度为特征，详细记录每个用款单位每一笔财政资金收支的来龙去脉，反映财政收支管理的全过程，监控任一时点的财政资金收支状况，大大减少预算执行的随意性，从根本上防止财政资金的体外运行和沉淀。

经过几年的建设实践之后，财政部 2006 年 10 月进一步明确提出了金财工程的建设目标，即：构建以一个应用支撑平台（即数据库）、二级数据处理（即中央与地方分级数据处理）、三个网络（即内部涉密网、工作专网和外网）、四个系统（即预算编制系统、预算执行系统、决策支持系统和行政管理系统）、五个统一（即统一领导、统一规划、统一技术标准、统一数据库和统一组织实施）为主要内容和特征的，管理与技术有机融合的公开透明、服务便捷、安全可靠的政府财政管理信息系统。2006 年下半年到 2009 年上半年，初步完成金财工程一期建设，基本建成业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政性资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的政府财政管理信息系统，进一步提高财政资金分配和使用的安全性、规范性和有效性。在此基础上，争取再经过两年或更长一点时间的补充完善，使政府财政管理信息系统更加现代化，全面支撑各级财政部门本级财政支出及对下转移支付

资金的规范管理,实现全国预算自动汇编、收支及时汇总和决算即时生成。

政府财政管理信息系统是主要市场经济国家政府信息系统中_最核心的系统,美、法、英等国财政部的管理信息系统已运行了近二十年,一直是国家经济运行和管理的核心。我国 GFMIS 系统的建立将覆盖 GDP 20%的资金流动,有利于预算管理的规范化,提高国库资金的使用效率,提高政府财政管理决策的科学性,增大财政管理的透明度,有利于加强廉政建设。将从根本上改变财政系统多年来“粗放”的管理模式,有利于逐步走向依法理财,对国家经济的运转将产生重大影响。

1.1.2 金财工程的建设内容

“金财工程”由两大部分构成,一是财政业务应用系统,包括预算管理、国库集中收付、国债管理等核心财政业务的管理系统和宏观经济预测分析系统;二是覆盖全国各级财政管理部门和财政资金使用部门的信息网络系统。

(1) 财政业务应用系统,主要由预算编制审核系统、国库支付管理系统、现金管理系统、工资集中发放系统、收入管理系统、国债管理系统、政府采购管理系统、固定资产管理系统、宏观经济预测分析系统、标准代码库系统和与其他连接的接口系统等 11 个分系统组成。

(2) 覆盖全国各级财政管理部门和财政资金使用部门的信息网络系统(GFMISNet),包括四个组成部分:一是网络通信平台,它是政府财政管理信息系统运行的基础,支撑着各级财政部门以部门预算编制和国库集中收付为核心的主体财政业务应用,是覆盖全国的国库集中收付的通信和支付网络,同时也为各级财政部门的内部管理和办公自动化服务;二是计算机系统硬件和操作系统软件平台,采用集中化的数据处理中心运行模式,即在各省(市,区)财政厅(局)和有条件的骨干城市设立相对集中的数据处理中心,周边市(地)数据处理服务器以托管方式相对集中运行管理,通过 GFMISNet 使用托管在数据处理中心的服务器和资源;三是数据库平台,建立统一的数据库平台,以保证财政核心业务应用系统的统一;四是安全体系,包括认证中心、加密体系和安全管理体系。

1.1.3 国内外财政资金管理信息化的现状

财政管理信息化不仅仅是一个基于现代信息技术的工程，而且是在本质上对政府管理体制的革新，通过现代化技术改进管理效能，可以促进财政资金管理效率的提高，有效促进政府行政决策和流程的进一步透明化、科学化。

1. 发达国家财政管理信息化状况

西方市场经济发达国家都在其全国范围内建立了政府财政管理信息系统，极大地提高了管理效率和效果。

(1) 意大利

意大利建成了欧盟最成功也是最先进的税收管理信息系统——ITIS (Italy Tax Information System)，该系统由6个子系统构成，这个系统以税务登记代码体系为连接点，进行税收与纳税人，各子系统之间，税务信息系统与其他公共部门及个人之间信息交换。其税收征管是由纳税人先向执收部门申报纳税，待执收部门核定金额后，直接到商业银行缴纳税款。一方面执收部门将纳税信息通过计算机信息系统上报国库并由国库记录每一收入信息，另一方面由商业银行通过结算系统将税款划转到国库单一账户。意大利政府财政管理信息系统的建设也很有特色。在其财政支出方面，意大利较早实行国家单一账户制度，为了便于实行对国库账户的集中收付管理，国库建立了分类账册管理系统，管理政府部门的财务信息账户。每个部门（包括大区市政）在国库部都有自己的分类账册，由国库统一记录资金流量和运用情况。国库分类账册管理系统与中央银行和商业银行的结算系统相互连接，国库在进行资金收付管理时主要借助于银行结算系统进行清算。其支出根据预算支出单位提供的申请计划，通过国库单一账户支付系统进行支付。

(2) 匈牙利

匈牙利政府财政管理信息系统非常严密。实行国库单一账户和集中支付是实现政府财政管理信息化的基础，该国实行的是国库单一账户和集中支付。匈牙利政府凭借其国库单一账户和国库分类账册系统（TLS）实现了对预算执行和政府财政资金的管理职能。国库分类账册系统负责处理各部门的财务、会计和资金流量信息，不负责具体的资金划拨业务。通过两者分离，一方面国库可以及时掌握财政资金的流量和流向，以及政府各部门的财务状况，实