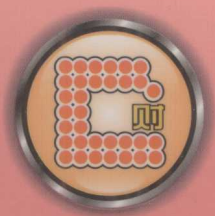


刘 昆 主编 · 广东财政改革理论与实务丛书 ·

财政管理信息化

CAI ZHENG GUAN LI XIN XI HUA TAN SUO YU SHI JIAN

探索与实践



袁锦霞 杨朝霞 逯峰 陈斌 著

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

探索与实践

袁锦霞 杨朝霞 逯峰 陈斌 著

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财政管理信息化探索与实践 / 袁锦霞, 杨朝霞, 逯峰, 陈斌著. —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 978-7-80728-953-1

I. 财… II. ①袁…②杨…③逯…④陈 III. 财政管理—管理信息系统—研究 IV. F812-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 136998 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	18.75 2 插页
字数	292 000 字
版次	2008 年 9 月第 1 版
印次	2008 年 9 月第 1 次
书号	ISBN 978-7-80728-953-1
定价	41.00 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

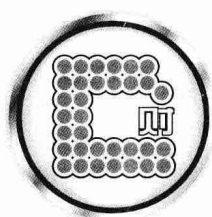
电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

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 GUAN LI XIN XI HUA TAN SUO
YU 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。解放思想是改革的先导，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

信息化是改变我国政府管理水平的重要手段，电子政务的建设已经成为当前各级政府的首要工作之一，也是衡量高效政府的一项重要指标。打造公共财政体系、增强政府透明度、加强政务公开，建立科学高效的信息平台，已经成为政府工作的关键所在。财政作为政府的核心部门，其信息化系统建设直接关系到政府工作效率的提高。

在具体的财政信息化系统建设的实践中，梳理各项财政业务、分析信息技术的发展及特点成为财政信息化系统建设重要的基础工作。各项财政改革的推进以及财政管理手段的不断加强，使得财政信息化系统的建设要朝着综合化的方向发展。在具体的建设过程中，一定要充分打破原有的传统财政管理的模式，优化组合各财政业务，借助最新的信息化技术、数据仓库技术、信息安全技术，利用发达的信息网络覆盖技术及基于网络技术的信息平台，衔接起财政部门、预算单位、征管单位、税务部门、银行等财政业务开展的相关单位，引导财政工作朝着高覆盖、高耦合度的方向发展，全面提高财政业务的管理水平及工作效率。

本书系统地阐述了财政各项关键业务的信息化平台建设，并尝试一些有关财政信息化建设新的、创造性的研究，努力摸索出适合财政部门业务特点的信息化模式。这种模式集中来说就是如何实现财政业务与信息化技术的有效结合，利用信息化技术改造现有业务模式，而不是对手工业务模式的拷贝。强调业务过程管理，而不仅仅是对各项业务阶段结果的展示。这对于各项业务的追溯与统计、提高工作效率都将起到很好的促进作用。

本书针对财政信息化系统建设的热点问题，如财政资金支付一体化系统、非税收入征收管理系统、财政监督系统等当前的重点系统建设工作作了重点阐述，提出了一些新的建设思路与模式。另外，这些系统已经在广州市财政

系统全面上线与使用，并取得了较好的效果，具有较强的实践背景。

本书并不是一本纯粹的技术书籍，当中涉及大量的业务分析，所以目标读者除了技术人员以外，也包括财政的业务人员。在具体的表述中，也尽可能做到通俗易懂。希望这本书的内容能对各地的财政兄弟单位提供借鉴和参考。

在本书的写作过程中，得到了广州市财政局领导及各位同事的大力支持，尤其是财政信息中心各位同仁的鼎力帮助，在此表示诚挚的谢意！

作者

2007年10月于广州

目 录

第一章 概论	1
第一节 财政管理的主要内容	1
第二节 财政业务的主要特点	2
第三节 信息技术在财政管理中的重要作用	4
第四节 本书主要内容	5
第二章 财政预算一体化综合管理体系	7
第一节 概述	7
一、预算管理工作的基本要求及现存主要问题	7
二、构建综合化财政收支管理体系	8
第二节 财政预算执行管理	10
一、财政预算执行管理的主要业务	10
二、财政预算执行管理信息系统建设目标	13
三、财政预算执行管理信息系统功能架构	18
第三节 预算单位国库集中支付管理	61
一、预算单位国库集中支付管理的基本内容	61
二、国库集中支付单位版主要功能	62
第四节 电子支付管理	77
一、财政资金电子支付管理的基本内容	77
二、财政电子支付系统功能架构	82
第五节 财政资金支出业务一体化分析	98
一、财政资金电子支付业务一体化模式	99

二、与传统手工处理模式的对比	103
第三章 税收征收管理体系	105
第一节 概述	105
一、税收工作的基本介绍	105
第二节 电子缴税入库(ETS)系统框架分析	106
一、ETS 功能模块	107
二、ETS 缴税业务流程	108
三、纳税人缴税账户管理	109
四、申报征收处理	112
五、税款征收缴库处理	114
六、日终交易对账业务处理	118
七、查询统计处理	119
第三节 ETS 系统主要特点	119
第四章 非税收入征收管理	122
第一节 概述	122
一、非税收入管理的基本要求	122
二、非税收入征收管理信息化平台建设的基本要求	123
第二节 非税收入征收管理业务描述	126
一、总体业务流程	126
二、主要业务流程描述	133
三、缴款人缴款方式	151
第三节 非税收入征收管理系统架构设计	157
一、系统运行体系	157
二、系统物理网络结构	160
第四节 非税收入征收管理系统功能设计	160
一、非税系统总体流程	161
二、非税收入征收管理系统功能层次划分	162
三、非税收入征收管理系统各子系统功能设计	165

四、非税收入征收管理系统关键业务数据流设计	176
五、摘要功能设计	181
第五章 基于数据中心的财政监督信息平台	199
第一节 概述	199
一、财政监督工作的基本要求及现存主要问题	199
二、财政监督工作发展趋势	201
三、财政监督信息化平台的建设目标	203
第二节 财政监督工作主要内容	205
一、财政监督管理业务重点分析	205
二、财政监督业务详细分析	207
第三节 面向财政监督业务的财政数据中心总体分析	212
一、基于数据中心的财政监督系统建设总体目标	212
二、财政数据中心的建设框架	215
第四节 基于数据中心的财政监督系统建设总体分析	241
一、建立财政监督数据集市	242
二、业务功能规划	242
参考文献	283

第一章 概 论

第一节 财政管理的主要内容

近年来，在全国范围内全面推进的财政管理改革的核心内容就是建立公共财政体系。目前，以部门预算改革、国库制度改革、“收支两条线”改革为主要内容，以财政监督为重点工作的财政改革管理框架在各地逐渐形成，为财政管理的高效执行、全面提高政务公开水平作出了重要的贡献。

在市场经济体制下，我国的财政体制逐步向公共财政过渡，公共财政要求的财政预算要向社会公开，要对财政收支实行全过程的监督管理。“十一五”期间是我国进入社会主义市场经济的重要时期和实现经济结构战略性调整的关键时期，加快财政改革步伐，优化财政资源配置，建立公共财政，显得十分必要和尤为迫切。公共财政的首要任务就是要保证必要的公共支出，合理确定公共支出范围，建立完整统一的公共财政预算，把政府的收支全部纳入预算管理。

部门预算改革简单来说就是“一个部门一本预算”，各部门依照具体的科目要求，分别以人员经费、公用经费、专项经费按照“二上二下”的流程编报部门预算。该部门预算经财政部门审核后由本级人民代表大会讨论审议，成为该部门当年支出的依据，并具有法律效力。财政部门在具体执行部门预算时应严格按照预算执行的刚性要求，分别按照预算中所列资金的科目、项目进行拨付。这项改革加强了财政资金管理的法定性及计划性，使得财政资金的安排和使用更具统筹性、规范性。

国库集中支付改革调整了传统支付模式，由以往的财政只负责划拨资金而由预算单位自行支付，改为由财政部门直接支付或授权支付，资金账户按照国库单一账户体系进行管理。这种支付模式有效地避免了财政资金在支付

流程各环节中出现的资金滞留现象，较大程度上扼制了腐败现象的发生。在具体的支付过程中，财政部门按照需支付资金的预算单位的部门预算、用款计划以及指标分配情况、需支付项目政府采购情况、基建项目的施工进度等，集中进行直接支付。同时对数量比较小的资金，通过授权支付的形式由预算单位开具授权支付令并由代理银行支付，然后与人民银行或财政专户所在银行进行清算。国库集中支付的推行，尤其是国库单一账户体系的全面构建，加大了财政部门对资金的有力控制与监督，全面提高了资金使用的效率。

“收支两条线”改革把财政预算内外资金统一管理起来，改变了以往预算外资金由执收单位自行管理的旧模式，强调“收支脱钩”，杜绝了单位“小金库”、“坐收坐支”等各种不良现象的发生。“收支两条线”的推进，不仅加大了财政部门对各单位的资金管理力度，同时也为财政部门的全口径预算和综合预算打下了坚实的基础。

财政监督主要对预算的编制、执行调整及决算全过程的合理性、合法性和有效性实施监督。财政收入的监督，主要是对税收和非税收入征收管理的监督。财政支出的监督，是为了保证财政资金使用的安全性、规范性和有效性，对行政和事业性支出、专项资金支出、转移支付资金等财政支出监督。会计监督，是依据《中华人民共和国会计法》对单位的各项财务会计活动的合法性、真实性进行监督，对中介机构的执业质量进行监督。内部监督，是对财政部门内部和机构的财务和财政收支管理、预算编制的执行、内部制约制度的监督。

在具体的改革实践中，围绕部门预算的执行，产生出许多具体的问题，例如，业务模式陈旧、业务开展工作效率较低，尤其是财政监督工作难以有效开展等具体瓶颈。这些问题导致了中央和地方财政改革的要求在日常工作中难以有效展开。

第二节 财政业务的主要特点

财政业务主要具有以下特点：

1. 综合程度高

和政府其他部门相比，财政业务的综合程度相对较高，主要表现在两个

方面:

一是具体业务之间耦合度高。财政各项业务之间关联度高,彼此约束性强。以政府采购为例,政府采购开展前,必须要审核部门采购预算、资金审批情况、预算指标下达情况。在政府采购活动结束后,必须要以采购结果为依据进行资金的集中支付,同时作为预算单位会计监督及固定资产管理的主要依据。

二是具体业务涉及部门较多。财政部门作为政府核心部门之一,具体的财政业务开展往往涉及多个部门。单以统发工资业务为例,财政供养单位数据须从同级编制办公室获得,基本人员工资情况须从同级人事管理部门获得,所得税须向税务部门集中缴纳。

2. 覆盖面广

财政业务涉及部门多,业务类型呈多元化的特点。在部门预算的编制和执行中,财政部门 and 预算单位要紧密沟通,编制中的“二上二下”、支付中的用款计划、政府采购及财政监督等日常业务的开展,进一步体现了财政改革要求加强财政部门 and 预算单位之间的业务联系,细化财政管理的具体措施。同时,在财政的具体收支业务中,需和征收机关、人民银行、财政各代理银行进行密切的业务合作,保证财政资金安全、管理精确,全面提高财政资金的运作效率。

3. 安全性、准确性要求高

财政数据责任重大,关系着国计民生,对其安全性、准确性都有很高的要求。由于财政业务的多元化,导致在基础数据、统计口径等方面的统一性上有一定困难。同时,财政数据属于敏感数据,在安全管理上有较高要求。

根据上述特点,财政管理改革的全面推进,必须有一个全面、综合、安全的管理平台,为财政部门、预算单位、征收部门、金融银行部门全面服务。信息化技术为财政改革的全面推进提供了强大的平台,并充分利用其技术先进的特点,有效地解决了财政管理中人工手段无法处理的一些问题。利用功能强大的数据库、数据仓库技术,把财政业务中的数据管理以工作流、控制流的形式,结合财政业务的特点,有效地管理起来。

利用信息技术,可以在最大限度上为财政管理改革提供强有力的支持:

(1) 利用信息应用技术,全面开发应用管理系统,建立统一数据管理平