

**Treasury
Reference Model**

Ali Hashim
Bill Allan



国库参考模型

章彤译/校



中国财政经济出版社

世界银行技术性文件 编号 505

国库参考模型

Ali Hashim

章彤 译/校

Bill Allan

世界银行 (The World Bank)

华盛顿特区

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国库参考模型/ Ali Hashim & Bill Allan 著; 章彤译校. —北京:
中国财政经济出版社, 2003.11

书名原文: Treasury Reference Model

ISBN 7-5005-6871-1

I. 国… II. ①A…②章… III. 国库-财政管理
体制 IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 102086 号

著作权合同登记号: 图字 01-2003-7864

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 16.75 印张 192 000 字

2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 26.00 元

ISBN 7-5005-6871-1/F·6005

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

鸣 谢

《国库参考模型》的最初版本是在世界银行 INFO-DEV 基金的资助下由 IBM 公司承包开发出来的，而本版本已作了较大幅度的修改，以更有效地帮助政府官员和世界银行/国际货币基金组织员工开展工作。世界银行下属的公共支出管理论题组向随后的工作提供了部分资金。该论题组在公共收入和支出管理（PREM）系统下开展工作。

来自世界银行、国际货币基金组织及其他机构的许多人士就本书的先前版本向我们提供了宝贵的意见，本书作者在此向他们表示衷心的感谢。我们还要特别感谢国际货币基金组织的 Vijay Ramachandran 先生和 Eivind Tandberg 先生，他们向我们提供了具体的意见。此外，Peter Dean 先生、Malcolm Holmes 先生、Allister Moon 先生和 Jack Diamond 先生也为本书提供了宝贵的意见。在设计国库系统的职能性规范时，本书作者援引了世界银行/国际货币基金组织在若干国家中实施的项目范例，这些国家包括哈萨克斯坦、乌克兰、巴基斯坦和蒙古。

前 言

自 1980 年以来，中国公共部门的改革已历经了几个时期。最近的一个时期始于 20 世纪 90 年代初期，侧重于公共财政管理。将一体化国库制度引入中国的进程良好，世界银行和国际货币基金会很荣幸能够协助将先进的国库管理方法引入中国。

本书最一个为中国国库制度改革提供支持的范例，它汲取了几个国家在制定和实施国库制度方面的经验，包罗欧洲和中亚地区处于经济转型期的国家。本书中的部分内容已被运用于确定中国国库制度的发展元素。决定将本书翻译成中文是为了证实其已得到认可的实用性。随着试点国库改革制度在更大范围内的实施，也为实际操作者提供了一个便利的参考工具。本书的两位作者——Ali Hashim 和 Bill Allan，创建了一个“国库参考模型”，该模型很快成为了改革旧制度、建立新制度的基准。

2

财政部国库司司长张通博士在百忙之中亲自译校本书。我谨向他为本书在中国的推广做出的积极努力表示衷心的感谢。

Yuhua Zhang

世界银行中国业务局局长
世界银行驻中国代表处首席代表
黄育川

2003 年 10 月

概 要

本书所描述的国库参考模型为设计自动化政府国库系统提供了指导，并主要为两类人员服务：(a) 政府内部负责人以及参与计划和实施上述系统的顾问人员；(b) 来自私营部门的软件开发者和供应商，或甚至是内部的国库系统开发者。对于第一类人员，本模型的目标是为他们提供一些有效的工具，帮助他们在相关政府部门或项目中设计和定义系统的职能性和技术性规范，同时为上述项目的执行提供便利。对于第二类人员，主要的目标是明确地阐述特定政府对国库系统的具体需求。这些需求因各私营部门的不同需求而有着显著的区别，虽然政府对实施权责发生制会计的需求正日益增加。

为了能够对国库系统的设计过程有所帮助，本书在第一部分开始章节介绍了该类系统的关键功能，例如，功能性处理的核心过程、与上述程序设计有关的各项政策及相关的制度方案。

建立有效的国库系统将直接有助于改善政府部门的

透明度和会计责任，使其符合国际货币基金组织编写的《成功落实财政透明度的规范——各项原则的声明》（财政透明度规范）一书中制定的规范及其他的一些标准，如世界银行制定的各项具体的信托标准。在国库系统的设计和 implement 中明确体现这些规范和标准是极为重要的。因此，财政透明度规范的相关因素将在《国界参考模型》中得到明确体现。

本书的第二部分提供了与国库系统相关的具体的职能程序流程图、一份可用于考察国家具体需求的调查问卷、一套适用于采购及/或开发应用软件（该类软件将用于实施国库系统）的示范性职能规范，以及一份与国库系统相关的主要数据实体的清单。

此外，《国界参考模型》还提供了一种有效的方法来落实完善后的财政报告分析标准。越来越多的政府部门已开始采用权责发生制报来，国际货币基金组织的政府财政统计系统也正在做相应的调整。从各种来源报来的调整和收付实现会计制或各层次的权责发生制的采纳中可以看出，这样做比将账目结构化以方便权责发生制记录和报告更受人们欢迎。因此，《国库参考模型》中包含一张同时适用于收付实现会计制或权责发生制会计制的通用账目来，并且该来与调整后政府财政统计系统中的主要原则保持一致。

序 言

世界银行和国际货币基金组织开始日益重视实施一系列项目，以提高成员国的公共财政管理水平。国库系统为记录和处理所有与各级政府部门预算相关的财政交易提供了重要支持。为了更有效地管理公共资金，一个综合的国库系统可以提供诸多重要的帮助，例如，更严格的财政控制、对政府现金头寸更有效的监控、对远期需求更准确的规划、更完善的财政报告以及向预算编制提供更准确的数据。此外，建立有效的国库系统将直接有助于改善政府的透明度和会计责任。

本书的作者在非洲经济委员会地区及其他地区的若干国家中参与实施了世界银行/国际货币基金组织项目，并承担了项目中国库系统的设计和实施工作，从中积累了丰富的经验，而本书正是基于这些宝贵经验编写的。作者希望，本书所描述的国库参考模型能够成为财政官员及国库系统开发者的一个有效的开发工具。

本书的首要目标是使国库系统项目的设计过程变得更加便捷。该模型旨在通过融入从国际实践中吸取的设计要素和最佳实例，提高技术规范的水平及向制度改革的过程提供重要参考。更广泛地说，我们希望《国库参考模型》能够有助于更好地进行财政会计和支出控制，并提供相关指导以符合各种不同的国际标准和规范，如国际货币基金组织编写的《成功落实财政透明度的规范——各项原则的声明》（财政透明度规范）一书中制定的规范，及世界银行制定的各项具体的信托标准。

Pradeep K. Mitra

主管

减少贫穷及经济管理部

欧洲及中亚区

目 录

第一部分 国库参考模型概要

绪论·····	(3)
国库参考模型：适用环境·····	(8)
绪言·····	(8)
政府财政管理总体框架中的国库系统·····	(10)
监管框架·····	(11)
控制结构·····	(12)
账目分类·····	(14)
报告规范·····	(15)
预算和会计的功能性处理过程·····	(15)
宏观预测、预算编制和批准·····	(16)
现金管理、预算执行和会计·····	(16)
国库分类账系统·····	(18)
国库参考模型的整体结构·····	(25)
高层概念性模型·····	(26)

财政管理周期.....	(29)
财政管理过程以及组织机构.....	(31)
第一层和第二层的职能过程.....	(32)
国库系统模块的应用软件规范.....	(34)
国库组织结构.....	(36)
技术结构.....	(38)
分布式交易处理和技术结构.....	(38)
集中式交易处理和技术结构.....	(39)
用于支出处理的其他制度模型.....	(41)
基于支出单位和同级部委的支出处理.....	(41)
银行业协议.....	(42)
分散型结构的职能过程图.....	(43)
国际标准和惯例的遵守.....	(47)
会计科目表和会计分类法.....	(47)
权责发生制结构.....	(48)
预算账户以及分类系统.....	(51)
基金分类.....	(52)
组织分类.....	(53)
经济分类.....	(53)
经济分类的说明性范例.....	(54)
功能分类.....	(55)
计划结构.....	(56)
财政透明度及其与国库系统改革的关联.....	(56)
项目成功实施的重要因素.....	(59)
政府的承诺和管理支持.....	(59)



系统设计过程中的机构间合作和用户参与·····	(60)
组织能力和技术手段·····	(61)
调整性管理·····	(62)
标准项目规划·····	(64)
系统和数据管理·····	(64)
地方技术支持·····	(64)

经济转型国家中实施的某些国库开发项目·····	(65)
哈萨克斯坦国库现代化项目·····	(65)
乌克兰国库系统项目·····	(68)
匈牙利公共财政管理项目·····	(70)

第二部分 具体的程序流程图、程序调查问卷、 职部部范及数据结构

程序图表·····	(75)
程序图表符号诠释·····	(75)
程序描述·····	(75)
程序调查问卷·····	(96)
国库组织结构·····	(96)
预算授权管理·····	(97)
预算分割、分配与国库支付命令的分配·····	(97)
预算转拨·····	(98)
补充预算·····	(99)
承付款项资金·····	(100)
商品及服务的采购·····	(100)

创造一个新职位以及就此职位的人员录用·····	(102)
处理工薪、福利结构的变动·····	(103)
人事及职位级别的变动·····	(104)
收支管理·····	(105)
确认支付请求·····	(105)
支付的批准·····	(106)
凭发票付款·····	(108)
进行工薪及福利支付·····	(110)
进行养老金支付·····	(112)
其他的支付·····	(114)
支付计划·····	(115)
支付处理·····	(116)
处理预算转拨·····	(116)
收入：税收收入·····	(117)
税收分成·····	(118)
收入：非税收入·····	(119)
现金管理·····	(120)
预测现金流量·····	(120)
编制收入预测·····	(121)
编制开支预测·····	(122)
监控现金余额·····	(122)
管理现金余额·····	(123)
国库单一账户及子账户余额之间的对账·····	(123)
监控应付账款·····	(124)
监控应收账款·····	(125)
闲置现金的拨资·····	(126)
维护资产组合记录·····	(126)

债务及援助管理	(127)
签署新的债务协议	(127)
接受国外的援助及捐赠	(128)
接收新的债务流入	(128)
还本付息支付	(129)
发行证券	(131)
证券的赎回	(132)
预算复核及财务报告	(132)
收入监控	(133)
支出监控	(133)
工作计划监控	(134)
 国库系统——总体职能要求	(136)
功能性处理过程——1. 预算授权管理	(137)
职能要求	(140)
年初程序	(140)
维护预算数据	(143)
国库支付命令	(144)
功能性处理过程——2. 资金的承付款项	(148)
职能要求	(149)
承付款项分录	(149)
功能性处理过程——3. 支付和收入管理, (a) 支付	
管理	(152)
职能要求	(153)
发货清单分录	(153)
合同管理	(156)
支付管理	(163)

工薪发放	(171)
工薪发放处理程序	(174)
年终	(181)
功能性处理过程——3. 支付与收入管理, (b) 收入	
管理	(182)
功能性处理过程要求	(182)
建立参考数据	(182)
收入处理程序	(185)
其他事项	(190)
功能性处理过程——4. 现金管理	(192)
职能要求	(192)
录入月度支出计划	(193)
修改收入计划/预测	(195)
维护债务管理数据	(195)
功能性处理过程——5. 债务和援助管理	(198)
职能要求	(199)
记录基本贷款/援助和担保数据	(200)
援助	(203)
担保	(204)
政府发放贷款	(204)
与会计清算系统模块的接口	(205)
功能性处理过程——6. 预算审核与财政报告	(206)
功能性系统规范	(207)
财务总报表	(207)
收入月度汇总	(210)
预算授权、承付款项和支付的管理报表	(214)
工薪发放报表	(218)

收入管理的相关报表	(222)
现金管理的相关报表	(228)
债务管理的相关报表	(230)
整体规范	(231)
年初程序	(231)
对地区系统数据的合并	(232)
核对每日计入国库单一账户的账目	(234)
账户的年终清算	(235)
其他事项	(236)
数据输入和输出设施	(236)
与其他系统的接口	(237)
会计代码的反向匹配	(237)
安全属性	(238)
恢复和数据完整性	(239)
 数据结构——国库功能性处理过程中建立的数据实体	 (240)
 参考书目	 (248)