



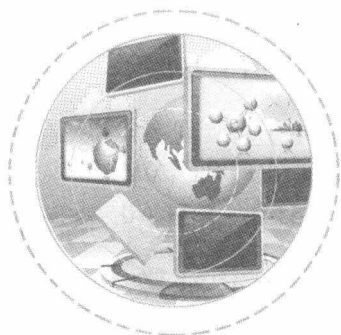
国库集中支付电子化管理 实施指南

GUOKU JIZHONG ZHIFU DIANZIHUA GUANLI SHISHI ZHINAN

财政部国库司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press



国库集中支付电子化管理 实施指南

GUOKU JIZHONG ZHIFU DIANZIHUA GUANLI SHISHI ZHINAN

财政部国库司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国库集中支付电子化管理实施指南/财政部国库司编著.

—北京: 经济科学出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5911 - 0

I. ①国… II. ①财… III. ①国库 - 收付实现制 - 金融电子化 - 中国 - 指南 IV. ①F812. 2 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 152031 号

责任编辑: 于 源

责任校对: 靳玉环

责任印制: 李 鹏

国库集中支付电子化管理实施指南

财政部国库司 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 26 印张 430000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5911 - 0 定价: 60.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

编 委 会

主 编：刘祝余

副主编：娄 洪 郭方明

编 委：	刘文卿	李大伟	郝红林	段国旭
	战 冰	田红梅	杨 阳	李 炜
	唐贝贝	许晓芳	刘福盈	侯效波
	蔡令帅	顿新杰	孔志权	达小敏
	包崇金	易 毅	齐姝丽	陶 亮
	夏 寒	张来生	方 益	吴开兵



前言

全面推行国库集中支付电子化管理是建立现代国库管理制度的一项基础性、战略性工作。2010年以来，财政部会同中国人民银行开展顶层设计，在公安部等国家信息安全部门的支持下，经历了创新、论证、实践的艰苦过程，建立起财政部门、中国人民银行、代理银行之间安全、高效的信息高速通道，把原来相对独立的信息“孤岛”连成整体，实现数据共享、资金流和信息流同步运行的管理目标。截至2015年年初，国库集中支付电子化管理这项工作已在全国34个省级财政部门全面推广实施，初步建立起安全高效的电子化管理体系，提高了财政服务效能，推动了国库业务管理的创新，取得了明显的经济效益和社会效益。

目前，部分省市财政部门已开始积极探索地市级支付电子化管理的推广实施工作。在当前深化和完善支付电子化管理的关键阶段，各级财政部门、人民银行、代理银行需要一套综合的电子化管理理论、制度方法以及实施经验的材料，用于具体的实施操作和培训指导，能够直接、有效地使大家去理解和掌握支付电子化管理应该“做什么、如何做”。为此，我们对支付电子管理工作有关内容进行了系统整理，编写了《国库集中支付电子化管理实施指南》一书，本书共分为四章，第1章从强化资金安全，提高效率、深化国库管理制度改革等层面，阐述了实施国库集中支付电子化管理的必要性，阐明了电子化管理的核心内容、实施方法

论及重点工作；第2章从安全基础环境准备、业务流程梳理、技术部署实现等层面对电子化管理实施相关的实务操作进行了针对性的指导说明；第3章对预算单位自助柜面业务系统的业务流程、系统功能、部署模式、衔接改造、操作说明等内容进行了重点的阐述；第4章围绕电子化管理相关制度建设，分别从总体要求、实施细则、业务协议、电子印章管理、电子凭证库管理、应急预案等方面，为地方建立和完善电子化管理制度体系提供了政策依据和制度参考。此外，本书还以附录的形式，收录了部（行）领导、司（局）领导关于电子化管理工作的重要讲话、地方电子化管理经验总结，特别是针对地方电子化管理实施过程中所总结的常见、关键性问题，提出了明确、有效的规避和解决方案。

支付电子化管理涉及国库业务管理与信息技术的融合与创新，组织实施的难度很大，希望本书能为各方规范、高效地实施支付电子化管理工作提供有益的指导和帮助。此外，由于时间仓促，书中难免有不足和疏漏之处，也希望广大读者提出批评指正意见。

编委会

2015年7月

目录

1 国库集中支付电子化管理概述	1
1.1 国库集中支付电子化管理的重要作用	2
1.1.1 提升财政资金安全管理水平	2
1.1.2 推动国库管理制度改革深化	3
1.1.3 促进财政信息化生态环境建设	5
1.2 国库集中支付电子化管理的核心内容	6
1.2.1 标准化管理体系	6
1.2.2 电子凭证库	10
1.2.3 自助柜面业务系统	14
1.3 国库集中支付电子化管理实施的主要思路	18
1.3.1 坚持安全与效率的统一	18
1.3.2 追求帕累托最优	20
1.3.3 站在业务改革的视角	21
1.4 国库集中支付电子化管理实施的关键环节	23
1.4.1 运用科学实施方法	23
1.4.2 做好基础准备	28
1.4.3 搞好业务规划	35
1.4.4 统筹系统部署	41
2 国库集中支付电子化管理实施要点	46
2.1 前期准备	46

2.1.1	安全基础	46
2.1.2	实施准备	53
2.1.3	标准化管理	61
2.2	业务管理	63
2.2.1	用款计划与额度	63
2.2.2	支付申请与凭证	65
2.2.3	资金实拨与清算	74
2.2.4	账务处理与对账	76
2.2.5	其他业务	83
2.3	技术操作	85
2.3.1	电子凭证库	85
2.3.2	部署方式及网络	95
2.3.3	业务系统改造	100
2.3.4	数据存储	105
2.4	上线验收	106
2.4.1	电子凭证库上线验收	106
2.4.2	国库集中支付系统上线验收	107
2.4.3	代理银行柜面系统上线	108
2.4.4	自助柜面上线验收	109

3 自助柜面应用指南..... 113

3.1	自助柜面业务流程	113
3.1.1	总体介绍	113
3.1.2	与柜面业务的关系	114
3.1.3	同行转账处理流程	116
3.1.4	跨行转账处理流程	117
3.1.5	退款业务处理流程	119
3.2	自助柜面部署	120
3.2.1	网络连接及地址跳转	120
3.2.2	与支付系统的衔接	121
3.3	财政支付系统适应性改造	123
3.3.1	结算方式增加“自助柜面”	124

3.3.2	授权支付用款申请录入	124
3.3.3	授权支付用款申请审核	124
3.3.4	授权支付凭证生成	126
3.3.5	授权支付凭证初审签章	127
3.3.6	授权支付凭证复核签章	128
3.3.7	授权支付凭证发送	130
3.3.8	专项批量业务	131
3.4	自助柜面系统功能	132
3.4.1	系统登录	133
3.4.2	待办事项	133
3.4.3	同行转账	135
3.4.4	跨行转账	138
3.4.5	退款业务办理	143
3.4.6	交易结果查询	146
3.4.7	关联账户查询	147
3.4.8	电子文件柜	149

4 管理制度编制参考

4.1	基本制度	155
4.1.1	国库集中支付业务电子化管理暂行办法	155
4.1.2	财政部 中国人民银行关于进一步加强和规范 国库集中支付电子化管理工作的通知	162
4.1.3	河北省国库集中支付业务电子化管理实施细则	165
4.1.4	重庆市国库集中支付业务电子化管理暂行办法	178
4.1.5	河南省省级财政国库集中支付业务电子化 管理实施细则	184
4.2	业务办理协议	197
4.2.1	安徽省财政厅 中国人民银行合肥中心支行省级 财政国库集中支付电子化管理业务办理协议	197
4.2.2	重庆市财政直接支付委托代理协议书	203
4.2.3	重庆市财政授权支付委托代理协议书	208

4.2.4	安徽省省级财政直接支付申请电子化管理 试点确认协议	215
4.2.5	湖北省预算单位自助柜面业务服务协议	220
4.3	电子凭证库及电子印章管理办法	222
4.3.1	云南省国库集中支付业务电子凭证库管理暂行办法	222
4.3.2	北京市市级财政国库业务电子印章管理暂行办法	225
4.3.3	安徽省财政厅国库集中支付业务电子印章 管理暂行办法	230
4.3.4	云南省国库集中支付业务电子印章管理暂行办法	238
4.3.5	山东省省级国库集中支付业务电子印章管理暂行办法	243
4.4	应急预案	249
4.4.1	北京市市级财政国库业务电子化改革实施应急预案	249
4.4.2	山东省省级国库集中支付业务电子化管理应急预案	262
附录 1	领导讲话	271
1.1	财政部刘昆副部长讲话节选	271
	不断深化财政国库管理制度改革 全面推行支付 电子化管理	271
1.2	人民银行潘功胜副行长讲话节选	278
	提升服务 密切配合 推进财政支出联网工作	278
1.3	财政部国库司刘祝余司长讲话节选	281
	关于现代国库管理制度建设的若干重大问题	281
1.4	财政部国库司原司长翟钢署名文章	283
	支付电子化管理开创现代国库管理新局面	283
1.5	财政部国库司原副司长赵永旺讲话节选	289
	树立信息化理念 促进国库管理现代化	289
1.6	财政部国库司郭方明副主任讲话节选	302
	加快推进省级支付电子化管理工作	302
1.7	财政部信息中心吴涛总工程师讲话节选	307
	强化技术支撑 积极推进支付电子化管理工作	307
1.8	人民银行国库局田文雄副局长讲话节选	309
	切实落实电视电话会议精神 加快推进财政支出联网工作	309

附录2 地方支付电子化管理经验交流	312
2.1 北京国库集中支付电子化管理工作经验总结	312
积极推进财政国库业务电子化改革 让财政资金在信息 高速路上运行	312
2.2 河北国库集中支付电子化管理工作经验总结	318
加快支付电子化推广进程 助力“四型”财政国库建设	318
2.3 湖北国库集中支付电子化管理工作经验总结	322
借力支付电子化 谱写改革新篇章	322
2.4 辽宁国库集中支付电子化管理工作经验总结	328
以资金安全为中心 实施省本级国库集中支付电子化管理	328
2.5 山东国库集中支付电子化管理工作经验总结	334
全面规划 扎实推进 努力打造国库管理新基石	334
2.6 云南国库集中支付电子化管理工作经验总结	339
安全为本 效率优先 全面实施支付电子化改革	339
2.7 湖南国库集中支付电子化管理工作经验总结	348
整体谋划 凝心聚力 稳步推进国库集中支付电子化 管理改革	348
2.8 重庆国库集中支付电子化管理工作经验总结	352
推进支付电子化 促进国库集中支付改革	352
2.9 安徽国库集中支付电子化管理工作经验总结	357
凝心聚力, 推进安徽省财政国库支付电子化管理改革	357
2.10 河南国库集中支付电子化管理工作经验总结	364
适应新形势 迎接新挑战 开创国库集中支付 管理新局面	364
附录3 实施问题解答	373
3.1 最严重的十个问题	373
3.1.1 系统管理员没有配置、漏配或错误配置凭证库 黑白名单	373
3.1.2 业务系统电子化改造时, 权限控制改造不到位	374
3.1.3 业务系统操作用户和 USB KEY 之间没有进行绑定	374
3.1.4 代理银行出现某一笔凭证重复支付	374
3.1.5 报文过大导致无法正常清算	375

3.1.6	业务系统没有提供自动对账功能	375
3.1.7	没有使用从财政部申领的电子凭证库正式版本	376
3.1.8	生产环境和测试环境没有有效隔离	376
3.1.9	系统管理员直接对电子凭证库中数据进行 后台操作处理	376
3.1.10	电子凭证库系统管理没有实现“三员分立”	377
3.2	最常见的十个问题	378
3.2.1	电子凭证库签章入库失败，报错提示“数据库 访问失败”	378
3.2.2	凭证到达本方凭证库后，本方业务系统签收 处理时间过长	378
3.2.3	接收方签收数据时提示“解析报文错误”	378
3.2.4	业务系统客户端签章失败	379
3.2.5	电子凭证库签收发送接口开发调用常见问题	379
3.2.6	凭证报文收到的回执中，错误信息显示乱码	379
3.2.7	银行柜面在转账时，提示转账失败	379
3.2.8	电子凭证库接收凭证失败，应如何处理 该笔凭证	380
3.2.9	客户端 PC 机不能安装电子凭证库 OCX 控件	380
3.2.10	电子凭证库发送失败，接收方一直 收不到该凭证	380
3.3	其他常见问题	381
3.3.1	硬件	381
3.3.2	网络	381
3.3.3	基础软件	382
3.3.4	业务系统	384
3.3.5	电子凭证库	385
3.3.6	电子印章	391
附录 4	凭证样式	392



国库集中支付电子化管理概述

财政国库“十二五”规划提出“以制度创新、机制创新和管理创新为动力，以高素质人才和先进信息技术为保障，全面建设和不断完善基础牢固、功能健全、体系完备、水平先进的现代国库管理制度”。国库集中支付电子化管理是全面建设现代国库管理制度的重要内容，它具体是指利用信息化手段，科学化、自动化、标准化整合业务流程，实现链条式管理，建立“环环相扣、互相牵制、有始有终”、完整、严密、高效的资金支付内控机制。从本质上，支付电子化管理是对原有财政资金支付管理方式的一次彻底变革，必将引发财政资金支付管理从理念到实践的一系列创新与探索，从而推动国库集中收付改革跃上新的台阶。

2012年2月，以河北、重庆启动试点为标志，国库集中支付电子化管理正式从顶层设计进入到试点验证阶段。在这一阶段，逐步形成了一系列从内控管理到业务流程重构的制度性文件，建立了财政、人民银行、商业银行间标准化信息交换机制，完善了支付电子化实施方案及相关软件，为支付电子化推广奠定了坚实基础。

2013年9月初，财政部刘昆副部长亲赴河北考察支付电子化试点情况，充分肯定了试点效果，并明确指出这是一项事关国库改革深化的基础性和战略性工作。2013年9月27日，财政部和人民银行共同召开全国推广电视电话会议，部署支付电子化全国推广工作。自此，地方省级财政部门、人民银行、相关商业银行全部积极行动起来，按照全国推广会议要求，以国务

院督办为契机，成立跨部门领导小组，梳理业务流程、建立规章制度、完善信息化基础环境，支付电子化管理工作在全国得以快速推广。截至 2015 年 1 月初，33 个省级、39 个省级以下有关部门完成支付电子化管理实施工作。同时，通过媒体宣传和各省市经验交流的带动作用，在全国范围形成了加快推广支付电子化的共识和氛围。

从整体来看，支付电子化管理工作在省级推进迅速，提高了财政服务效能、推动了业务管理创新、提升了信息化应用水平，取得明显成效，证明了财政部顶层设计的科学性和有效性。但支付电子化管理工作毕竟是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就，必须经过一个不断推进—巩固、发现—创新的反复过程。下一步，在全国各级财政部门全面推行支付电子化管理还有很多基础性工作要做。首先，必须稳固已实施支付电子化管理地区的改革成果、夯实安全基础、完善管理制度、提高技术水平。其次，省级财政部门要按照标准化的要求，做好统筹规划，稳步扩大国库集中支付电子化在省市县的应用范围。

1.1

国库集中支付电子化管理的重要作用

支付电子化管理是需求牵引和技术推动共同作用的结果，财政部、人民银行决定推广支付电子化管理，是充分考虑了当前财政资金管理工作现状，认真研究了未来发展的趋势，科学作出的安排部署。其首要目标是解决财政、人行国库、代理银行等部门工作实际中所面临的基础性问题，这些问题包括资金安全、工作效率、信息交互、成本费用等。其次，建立了全国统一规范的数据标准化体系，为改革深化创造条件，探索道路。

1.1.1 提升财政资金安全管理水平

保障财政资金安全是各级财政部门的头等大事。以往发生的财政资金安全案件，很多与伪造纸质凭证和公章有关。进一步分析，问题的关键在于要健全相关管理及内控制度，并通过先进技术手段落实到位。说到底，体现了财政内部治理的能力和水平。支付电子化管理从根本上提升财政资金安全管

理水平，主要通过以下几方面发挥作用：

一是严格落实内控原则。“单位公章与财务专用章必须严格管理、授权使用，会计、出纳等不兼容岗位必须分设”等都是财务管理工作的基本要求，是内控原则和理念的具体体现。以往发生的财政资金安全案件反映出有的单位并没有按照内控要求制定细化的管理制度，有的单位虽然制定了相关制度却没有严格落实和检查。支付电子化管理将有关内控原则固化于相关软、硬件设置中，将所有业务用章“电子化”，并对电子印章的使用人员、使用环节、使用范围进行严格授权，对所有关键业务操作进行身份认证（USB KEY）、输密码、刷指纹，并要求每一笔支付业务在一个单位内部必须经两岗审核。

二是规范国库集中支付业务操作。十多年的改革实践表明，代理银行支付、人民银行清算的国库集中支付管理模式是科学、可行的。由于这项工作理念新，在改革初期，很多地方都在这一管理模式下做了一些个性化的微调，或采取了一些过渡性的临时措施。其中大部分是对改革方案的有益补充，但也有个别做法不够规范、合理，甚至有悖于改革初衷。支付电子化管理的一项重要内容就是按照全国统一的标准规范改造各地、各单位的现行支付系统，并与中央统一开发的安全支撑控件有效衔接。通过这种方式再对各地国库集中支付业务流程进行细化、梳理，起到了规范和纠偏的作用。

三是实现链条式管理。支付电子化管理将支付申请上报审核、开具支付凭证、资金支付与清算等分散在财政部门、人民银行、代理银行、预算单位的所有控制环节纳入统一的管理体系，每一个操作环节都进行记录并对之前的所有操作进行校验，从而形成“环环相扣、互相牵制、有始有终”的内控机制。通过将制度机制固化在信息系统中，实现了支付凭证从人工核对到计算机自动控制的转变。支付电子化管理以制度建设为管理突破口，以电子凭证库为控制中心，以信息安全等级保护测评为防线，构建管控防“三位一体”的立体“安全网”，促进了财政资金安全管理水平迈上新台阶。

从根本上来说，支付电子化管理是用新的信任体系替代延续千年的“纸单”管理，在安全性上有质的提升。

1.1.2 推动国库管理制度改革深化

国库集中支付制度是现代管理理念和信息化技术相融合的产物，没有先

进的技术手段，国库集中支付的制度优势就无法充分发挥，改革也难以深化。支付电子化管理，可以有效解决“集中式管理”所带来的“时间”和“空间”、“效率”和“规模”的限制；可以最大程度上实现从人工核对到计算机自动控制的转变；可以有效消除财政、人行、代理银行间信息不对称的现象，加强财政财务监管；可以从根本上解决基层银行网点不足、清算时间过早等制约乡镇国库改革的“瓶颈”。通过全面推行支付电子化，国库改革必将得到进一步深化。

一是提高基层金融服务能力。在基层，特别是一些贫困偏远地区，往往存在银行网点不足、清算时间过早、人手不足、支付及清算不及时等现实困难，制约了国库集中支付改革的推行。支付电子化管理将国库集中支付从半手工、半自动的工作方式变为全电子化、无纸化的工作方式，利用网络和信息系统突破了时间和空间限制，从根本上解决了基层金融服务能力等“瓶颈”问题，为国库集中支付改革覆盖到乡镇扫清了技术障碍。

二是夯实数据管理基础。信息化时代，数据是管理决策的关键要素。为了支撑国库集中支付改革，各级财政部门、人民银行、代理银行都建立了信息系统。但是，由于彼此的业务标准、数据编码、软硬件环境和网络条件等存在差异，现行国库集中支付管理的信息传递及反馈机制还不够完善，信息不对称现象比较普遍。实行支付电子化管理后，要求各级财政部门、人民银行、预算单位和代理银行在国库集中支付业务上使用统一的数据分类口径和标准规范，有效消除了上下级财政之间以及同级财政部门、人民银行、代理银行间信息不对称的现象，实现了完整的链条式管理，同时也“沉淀”了大量明细收支数据。这些数据将为宏观经济政策制定、市场经济运行提供可靠的数据支撑。

三是改善公共支出服务。保证民生支出、涉农补贴、社保补助等资金的及时足额支付，既是财政部门的工作职责，也是公共财政管理应有之义。实行国库集中支付改革后，在购买性支出方面，财政资金变“逐级转”为“直通车”，可以直接支付到供应商。但对大范围的、专项的个人支出，受支付手段的限制，仍要通过相关部门及单位具体操作。这种方式，客观上增加了资金的流转时间，也不利于财政部门掌握第一手详细数据，进行分析决策。支付电子化管理极大减少了打印纸单、人工核对、跑银行办业务的低效重复劳动，带来了高效准确、快捷安全、全天候、跨区域的全新支付体验。这种便捷与效率的背后，体现了一种更为高效的资金管理方式，提高了财政

部门的公共支出服务能力，丰富了服务内涵，拓展了服务范围，开辟了服务渠道，使财政资金对个人的“直达”成为可能。如安徽省尝试将差旅费、医药费、公务卡报销等款项，由财政部门直接拨付至个人，已经取得了明显的社会效益。再如，湖北省财政厅建立了“垫付资金”制度，确保预算单位能够“7×24”小时进行资金支付，极大地方便了预算单位用款，大家喜称这项工作是“从跑银行到点鼠标的变革”。

1.1.3 促进财政信息化生态环境建设

支付电子化管理的本质是以新的信任体系替代传统管理模式。支付电子化管理的实施对财政信息化建设提出了更高要求，倒逼各级财政部门采取新思路、新手段整合信息资源，加强信息化基础设施建设。具体体现在以下几方面：

一是创新系统整合思路。支付电子化管理把财政资金支付的整个生命周期纳入系统管理，将指标流、资金流和业务流都集中到“电子凭证”这个载体上，本身就是一种整合。同时，通过标准规范贯通各方业务和信息系统，通过明确各方管理边界与职责构建完整的业务链条，通过电子化手段化解传统手工方式下安全与效率的矛盾。这种不同于以往直接推行应用软件的做法，使各地、各方现有资源得到最大限度重复利用，降低了系统和流程整合的成本和震动。

二是建立跨部门信息衔接机制。无论是从信息化全局的角度，还是从财政在国家治理中的基础和重要支柱的定位，构建全国财政数据自动收集、自动汇总，实现大数据集中管理的基础平台，并与税务、银行、社保等部门实现数据联网，都是未来财政信息化的发展方向。支付电子化管理制定了国库集中支付业务的统一标准规范，建立了上下级财政之间以及同级财政部门、人民银行、代理银行间的信息系统自动衔接机制。这些成果，将为财政部门进一步提高数据质量，消除信息“孤岛”，海量数据汇集处理与共享分析等工作提供借鉴和参考。

三是加强财政信息化基础建设。近年来，财政信息化建设有了很大发展，取得了很多成效，如建设财政系统身份认证体系，制定印发《财政业务基础数据规范》，开展财政信息系统安全评测与保障等。但客观地看，财政信息化建设仍然有一些短板。比如，身份认证的具体应用不够丰富，《财政业务基础数据规范》的实施尚未完全到位，一些地方财政部门未完全落