



# 国库

## 研究园地

### 荟萃 (2006)

中国金融学会国库研究会 编

 中国金融出版社

# 国库研究园地荟萃

(2006)

中国金融学会国库研究会 编



中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 元 霞

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

### 图书在版编目 (CIP) 数据

国库研究园地荟萃. 2006 (Guoku Yanjiu Yuandi Huicui. 2006) / 中国金融学会国库研究会编. —北京：中国金融出版社，2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4406 - 1

I. 国… II. 中… III. 国库—中国—文集 IV. F812.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 072848 号

出版  
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

市场开发部 (010) 63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>  
(010) 63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010) 66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 保利达印务有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 13.5

字数 235 千

版次 2007 年 7 月第 1 版

印次 2007 年 7 月第 1 次印刷

印数 1—6090

定价 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 4406 - 1/F. 3966

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

## 前 言

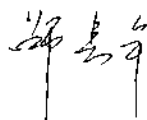
近年来，随着金融财税体制改革的拓展和深入，国库工作的重要性进一步凸显。中国人民银行各级国库部门认真履行经理国库职责，以科学发展观统领全局，进一步提高了国库服务和监督管理水平，有力地保证了国家预算的顺利执行，促进了地方经济的健康、快速发展。

改革在深入，形势在变化。随着国库部门全面加入中国现代化支付系统、国库会计核算升级改造、政府收支分类改革的实施、国债发行兑付、财税库银横向联网系统的进一步推广，在实际工作中涌现了许多新问题、新情况和新特点，对中国人民银行依法经理国库的能力提出了更高的要求。面对新的机遇与挑战，如何进一步做好国库理论研究工作，充分发挥其在国库发展中的理论探索、理论创新和指导实践的作用，成为中国人民银行各级国库部门的重要课题。为此，中国金融学会国库研究会为更好适应形势需要，围绕国库的中心工作，针对国库改革和发展的新情况、新问题，于2005年创办了《国库研究园地》，为各地国库理论研究搭建了一个交流、学习的平台，以达到拓宽国库干部视野，探索新形势下做好国库工作的方法与手段，促进国库事业的持续发展，推动国库理论研究深入开展的目的。

本论文集共分国库资金风险防范、国库现金管理、国债发行改革探讨、国库工作经验交流四个部分。收录的文章既有对国库现实问题的调查研究，也有对国库改革的展望和设想，做到求实与创新相结合，为各地国库改革与发展提供了一些有益的理论借鉴和指导。希望全国各级国库部门能够紧

密结合自身发展形势需要，积极投入到国库理论研究中来，不断推动国库理论研究工作向前发展，努力使中国人民银行经理国库工作再上新台阶。

中国人民银行国库局局长  
中国金融学会国库研究会主任



2007年3月

# 目 录

## 一、国库资金风险防范

### 国库资金风险的预警与防范初探

..... 中华人民共和国国家金库江苏省分库 (3)

### 正确认识和做好新时期国库资金风险防范工作

..... 中华人民共和国国家金库

河南省分库 潘义群 郑新旺 (9)

### 创新思路 防范风险 积极探索国库数据集中新模式

..... 中华人民共和国国家金库临沂市中心支库 (16)

### 国库电子化整合后的风险控制策略选择

..... 中华人民共和国国家金库湖北省分库 严信华

随州市中心支库 刘清福 何桂芳 (21)

### 新形势下的国库资金风险与防范

..... 中华人民共和国国家金库陕西省分库 (27)

## 二、国库现金管理

### 省级国库现金管理模式初探

..... 中华人民共和国国家金库山西省分库 (39)

### 关于地方国库现金管理模式的探讨分析

..... 中华人民共和国国家金库辽宁省分库 (47)

### 对国库现金几种可行投资渠道的探讨

..... 中华人民共和国国家金库吉林省分库 (53)

### 国库现金管理模型分析和应用

..... 中华人民共和国国家金库浙江省分库 (60)

### 基层国库现金管理模式初探

..... 中华人民共和国国家金库安徽省分库 (71)

### 构建中国特色国库现金管理体制

..... 中华人民共和国国家金库福建省分库

姜 杰 谢立伟 (76)

### 基层国库现金管理现状与运作构想

..... 中华人民共和国国家金库湖北省分库 严信华

随州市中心支库 李惠玲 李 强 (88)

### 地方国库现金管理初探

..... 中华人民共和国国家金库广西壮族自治区分库 (94)

## 三、国债发行改革探讨

### 从储蓄国债（电子式）的推出看国债发行管理的改革

..... 中华人民共和国国家金库大连市分库 (103)

### 对我国凭证式国债和储蓄国债的比较研究分析

..... 中华人民共和国国家金库上海市分库 (115)

### 储蓄国债发展前景展望

..... 中华人民共和国国家金库江苏省分库 (123)

### 储蓄国债发行的前景分析及改进建议

..... 中华人民共和国国家金库江西省分库 程 敏

赣州市中心支库 张思莲 (129)

### 储蓄国债（电子式）的发行特点及建议

..... 中华人民共和国国家金库河南省分库 (131)

充分发挥国债在社会主义新农村建设中的作用

——对湖南省农村国债市场的调查

..... 中华人民共和国国家金库湖南省分库

徐 涌 朱罗坤 张建湘 彭爱霞 任中红 (136)

我国发行储蓄国债尚需解决的问题及建议

..... 中华人民共和国国家金库广东省分库 (143)

储蓄国债发行面临的问题及建议

..... 中华人民共和国国家金库深圳市分库 (146)

#### 四、国库工作经验交流

山西省分库召开全省国库监管工作会议暨第三届国库理论  
研讨会

..... 中华人民共和国国家金库山西省分库 (155)

落实科学发展观 开创国库工作新局面

..... 中华人民共和国国家金库山西省分库

薄新萍 程 琰 (157)

县级国库定位及其发展方向的探讨

..... 中华人民共和国国家金库湖北省分库

陕西省分库 江苏省分库 河南省分库 (164)

“乡财县管”、“省直管县”财政体制改革对基层国库的影响

..... 中华人民共和国国家金库安徽省分库

陶 诚 杨晓兰 姜世群 何 玥 (170)

和谐社会视角：欠发达地区的财政隐忧与拓展思考

..... 中华人民共和国国家金库安庆市中心支库

赵永红 姚孝勇 (177)

顺应政府收支分类改革 提高国库收支分析水平

..... 中华人民共和国国家金库淮安市中心支库 (182)

福建省小额支付系统上线后国库业务情况调查

..... 中华人民共和国国家金库福建省分库

姜 杰 谢立伟 (186)

财政集中收付改革对人民银行经理国库的影响及对策

..... 中华人民共和国国家金库襄樊市中心支库

王安明 王 伟 常华清 (191)

欠发达地区金融支持社会主义新农村建设的路径选择

——定西特色农业发展个案研究

..... 中华人民共和国国家金库甘肃省分库

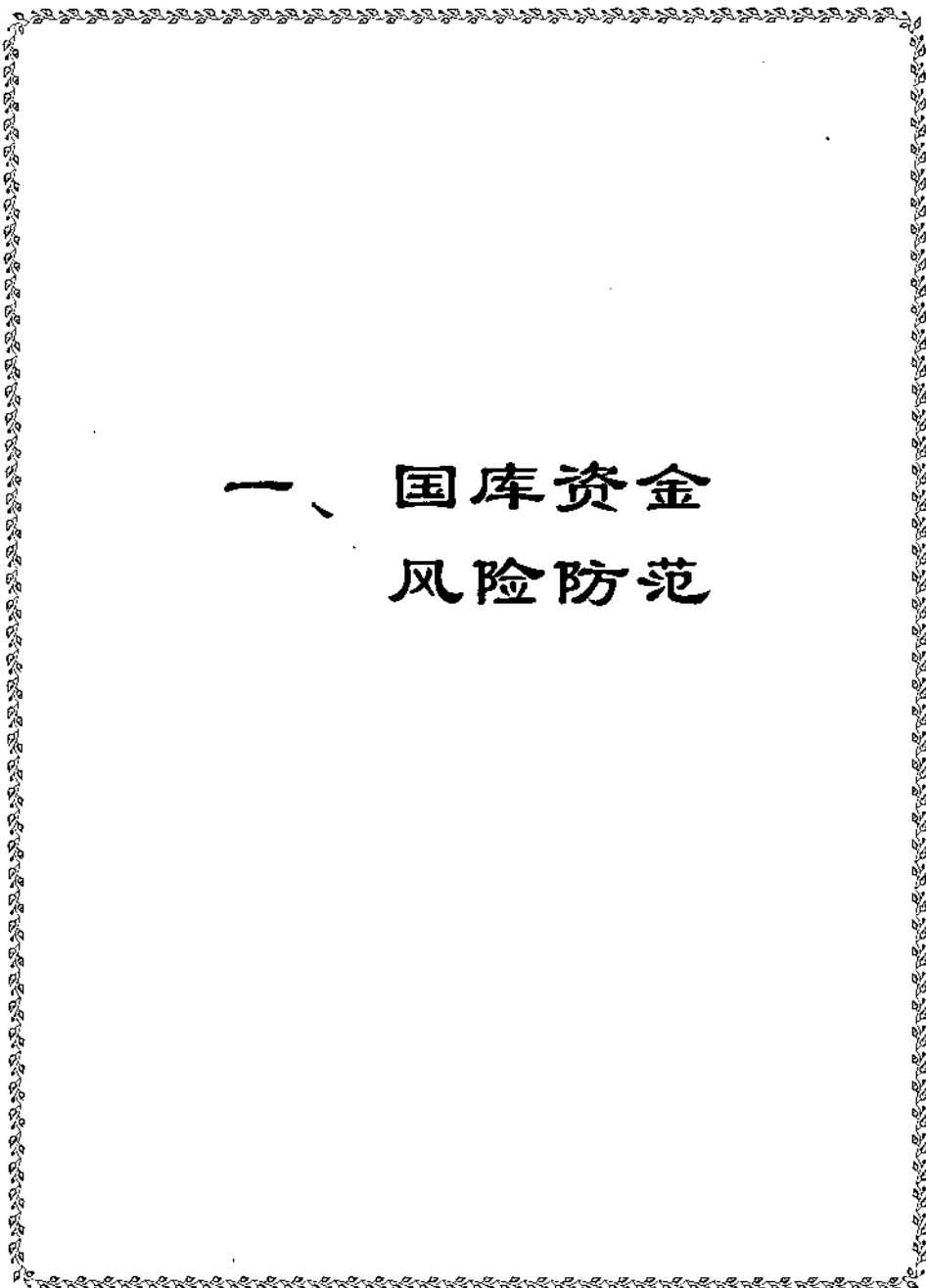
王世元 王宗祥 张正恒 (执笔) 刘小兵 王婷婷 (196)

充分发挥国库工作研究会作用 不断提高央行基层行经理

国库水平

..... 中华人民共和国国家金库湘潭市中心支库

吴大庆 肖 雄 董建林 伍 大 (205)



# 一、国库资金 风险防范



# 国库资金风险的 预警与防范初探

· 中华人民共和国国家金库江苏省分库

随着中央银行职能的转换、财政国库管理制度改革的深化、国库核算新系统的推行，国库工作的内容、方式和要求发生了质的变化。国库部门逐步建立了以国库会计核算系统为基础，以现代化支付系统为依托，以财税库行横向联网系统、国库内部往来、行库往来、同城票据交换为辅助的立体、高效的国库核算新体系，国库工作的独立性更加凸显。国库核算新体系加快了国库资金流转速度，提高了国库资金使用效率，同时资金风险隐患也相应增多，从传统的行库往来环节增加到目前的支付系统往来、国库内部往来、同城票据交换等多个部位，国库已成为当前中央银行防范风险的重点部位，加强国库管理、防范和化解资金风险已成为当前有效履行中央银行职能的重要工作。本文拟对国库风险预警的必要性进行分析，探索风险预警的可能性及与之相配套的防范措施。

## 一、当前国库资金风险的表现形式

### 1. 系统、网络风险

近年来，随着国库会计电算化建设步伐的加快，国库核算体系正向现代化、信息化、网络化方向快速发展，业务处理逐步过渡到电子化、网络化，电子信息、电子票据被广泛应用，操作系统、电子信息、电子票据的风险也随之逐步显现。如目前各地自行开发的财税库行横向联网系统的数据库可以打开修改；通过网络传输的财税库行横向联网电子税款信息、财政集中支付额度通知书、支付凭证均是文本文件，国库会计核算系统能接收的横向联网信息也是文本文件，且未能进行加密处理，可以随时打开和修改，资金、信息安全缺乏可

靠的技术保障。

## 2. 制度滞后风险

随着财政国库管理体制改革的不断深入,财税库行横向联网、财政国库集中支付得到迅速推广,但现有的制度无法对迅速发展的业务进行及时、有效、全面的规范,国库内控机制建设明显滞后。如财税库行横向联网、财政国库集中支付已在很多地区推广应用,但业务操作系统多是由各地根据实际情况进行开发,对网上传递的电子税款信息、集中支付额度通知单、集中支付凭证的安全性如何进行认证,对电子资金风险如何进行防范,缺乏统一的业务管理规范,资金安全缺少有力的制度保障。

## 3. 业务核算风险

其中,来自外部的风险主要是指柜面审核不严带来的风险。当前,税款已实现了电子化征收,但部分拨款、退库等仍采用纸质凭证,由于财税部门签发时一般无复核,有时出现印鉴不符、金额大小写错误等问题,一旦审查不到位,即可能产生资金风险,加上目前国库核算系统尚未把预算拨款凭证作为重要凭证管理,一旦发生重复拨款即可能产生资金风险。来自内部的风险主要表现在:通过同城票据交换提出的拨款、退库票据收款人有误,通过内部往来发起或接收的资金密押有误而未能及时发现,查询查复不及时不真实,暂付挂账、暂收解挂、国债兑付等审查不严,等等,都可能由此产生资金风险。

## 4. 管理缺位风险

第一,管理人员对国库关键环节和资金风险点管理控制不到位容易引发风险,如管理人员对国库业务不熟悉、防范风险意识不强、对关键环节关键点把握不准等可能产生风险。第二,相关制度执行不严,岗位之间衔接不好,重要印章、密押、凭证交接手续不清,存有隐患。第三,对账管理工作有一定难度,可能引发风险。2006年年初,中国人民银行南京分行会同江苏省财政、税务、海关等部门联合制定了对账办法,各单位已把内外对账工作提到了议事日程,但由于财政体制调整增加了对账的难度,在时间紧、涉及部门多的情况下,征收机关有时只能为对账而对账,形式上盖章确认,一旦账务不符但对账显示相符,就可能引发资金风险。

## 5. 思想道德风险

思想道德风险是国库人员因道德因素可能形成的潜在危害。从全国看,虽然近几年未发生国库内部风险,但是风险的苗头还是有的。分析其原因,主要是国库人员工作责任心不强,风险防范意识薄弱,在满负荷工作的状态下心理

失衡所致。

#### 6. 老龄化风险

基层国库人员年龄老化，人员素质跟不上国库电子化的发展节拍，难以适应业务发展的要求。多年来，中央银行基层行人员得不到补充，年龄结构日趋老化，现有人员业务知识更新不够，随着国库电算化业务的快速发展，对国库电子化核算方式接受不快，难以适应国库业务的发展需要，业务操作不熟练，不能融会贯通，不能适应现代化支付系统运行条件下滚动报解工作的要求，也极易形成风险隐患。

## 二、国库资金风险的预警

应针对内控风险点，通过对有关数据进行分析预测，定期核查，建立国库资金风险预警机制，及时发现问题，并区分风险级次，采取有力措施排除各种风险隐患。

#### 1. 构建风险预警系统

——进行风险分类：将国库风险分为资金风险（包括内部往来、同城票据交换、拨款退库及退回、集中支付及退回、国债兑付、暂收暂付挂账、与征收机关及代理银行对账等）、重要物品管理风险（印章、编押机、重要空白凭证及有价单证）、日常核算操作风险（包括系统运行环境、操作员口令管理、业务操作规程的执行等）三大类，并按照可能引发的风险损失大小确定分值。资金风险分为外部风险和内部风险。根据支付方式的不同，外部风险分为现代支付系统风险、同城票据交换风险、暂付款项挂账风险，分值设定为20分；内部风险分为内部往来风险、存款类科目风险、暂收款项风险，分值设定为10分；重要物品管理风险分为保管风险、交接风险，分值设定为15分；日常操作风险设定为10分；其他风险共计45分。

——划分风险等级：将所有国库风险点按照风险大小，分为A、B、C三个风险标准等级，A类为最高风险级，B类为较高风险级，C类为较低风险级，在实际工作中按照风险等级确定预警评价分值标准，并分别采取不同程度的风险防范措施。

——实行百分评价：梳理、排查国库内部管理和业务操作中的所有风险点和风险环节，按总分百分制的原则，根据风险危害程度对所有风险点计算所扣分值，再加总所扣分值，扣减后确定国库部门的得分总值。

——确定风险区间：在百分评价的基础上，将国库得分总值划分为四个区间，得分在 95 分以上为安全类国库，85 ~ 94 分为准安全类国库，75 ~ 84 分为准风险类国库，74 分以下为风险类国库。

## 2. 进行国库风险评价

——定期测评：一是国库部门通过每日账务核对、每月的内部检查，进行自我评定。二是上级国库部门通过对下级国库的日常考核测评风险，以资金上划、密押编核、数据上报等为考核点，从准确性、及时性、完整性等方面发现、收集、整理国库资金运行中存在的问题，判断可能存在的风险隐患，及时作出风险评价。三是事后监督上收一级，及时发现问题、防范国库风险。每天对基层国库上一工作日的会计核算业务进行监督，每月根据业务差错情况分析原因，归纳评价，进行评判。此外，每月对基层国库的内外对账情况定期检查，分析对账不符的原因，属内部原因扣减 20 分，主要是指串库、串级次、串科目等账务差错，以及税收、退库、拨款不及时现象；属外部原因扣减 10 分，主要是指财政、税务部门凭证不规范需要更正等，如审核不严可能转化为国库内部风险，综合上述情况后，评价出内外对账风险度。

——突击检查：上级国库或内审部门采取突击性检查等方法，对基层国库的各风险点进行突击抽查。可采取检查人员跟班一天或半天，对制度规程实际执行、重要物品保管使用、人员岗位相互制约、国库资金进出控制等进行重点检查记录，及时发现基层国库存在的风险隐患。对突击性检查所发现的问题，按照外部资金类风险扣 20 分、内部资金类风险扣 10 分、合规类风险扣 5 分、内部往来类风险扣 10 分、管理类风险扣 15 分、操作类风险扣 10 分的标准，确定该国库在突击性检查中的扣分总值。

按照定期测评扣分占比 50%（其中：上级国库考核占 20%，事后监督考核占 30%）、突击检查扣分占比 50% 进行加权平均，综合得出该国库一定时期风险指数和工作得分情况。省分库、中心支库一般按季进行测评，县（市）支库按月进行测评，对照风险区间确定该国库的安全水平，对风险较高的国库及时发出书面风险预警，督促其国库主任及时采取有效措施，切实防范国库资金风险。

## 三、国库资金风险的防范措施

国库业务的发展和改革的深化，必然带来新的风险，但是，无论是与工作

人员直接关联的操作、制度、思想、管理等风险隐患，还是系统、网络风险，都可以通过相关人员在执行、管理、控制等过程中加以克服与防范，以科学的国库资金风险预警系统为载体，实现国库资金风险的可控性、前瞻性和安全性。

### 1. 完善配套措施，坚持“内控优先”

针对系统网络风险和制度滞后风险，在业务发展之初就采取有效措施把风险消灭在萌芽状态。一是及时修订完善现有规章制度，对开设新的业务或开办新的业务种类，必须树立“内控优先”的思想。在业务尚未开办之前，及时制定配套的规章制度和操作规程，并根据形势发展的需要和业务变化的新特点，适时进行修订和完善，保证其不落后于业务发展和形势的需要。二是对于创新业务，要杜绝其操作系统接口对核算系统导入、导出数据的任何人为修改的可能，在正式开办之前必须进行多次测试，找出存在的风险点，几经修订完善，并及时下发相应的制度办法和操作规程，确保业务系统的安全性得到保障。

### 2. 整合系统资源，统一应用程序

建议自上而下推广运行全国统一开发的应用程序，以现代化支付系统为依托，以财政预算收支改革为契机，完善国库核算系统功能，建立涵盖财政收入、税务收入、海关收入、拨款、退库、更正等业务的强大信息系统，尽快实现国库核算数据集中，通过数据集中到总库或分库，实行扁平化管理，减少核算层次，减少风险节点。同时，使用统一的应用程序，可降低自行开发系统带来的功能不科学、操作不严密、难以管理引发的资金风险。此外，应积极整合国债收款单系统、国库统计分析系统及国库综合报表系统，减少因系统参数、功能不匹配引起的管理风险。

### 3. 规范业务操作，强化核算管理

为防范核算风险，首先，应制定国库各岗位的业务审核、操作流程，使之透明化、程式化、规范化，各岗位均应严格操作并减少随意性。其次，加强临柜监督，严格审查拨款、退库、更正凭证各项要素，把好国库核算的事前审查关，并确保凭证传递交接到位。再次，加强核算管理，特别是对同城交换、内部往来、支付往来、暂收解挂、暂付挂账、查询查复等重要环节加强审批管理，严格执行“印、押、证”保管和使用管理的规定，加强日常监督检查，办好交接，把好事中控制关。最后，在实行集中监督的基础上，强化对账工作的监督。可采取事后监督上门对账，防止对账工作走过场，把好事后监督关。

#### 4. 加大考核力度, 重视国库管理

为控制管理风险, 上级相关部门可结合国库风险评价法, 采取有效措施加强管理: 一是加大对基层国库的风险考核评价, 制定严格的奖惩制度, 通过风险预警, 对风险大、问题多的机构, 建立整改措施落实报告制度, 提高自我测评、上级国库定期测评的频率; 督促基层国库管理人员将工作重心侧重于业务核算和风险防范。二是成立国库资金风险预警评价小组, 定期测评, 定期反馈; 上级国库部门、本行内审部门及事后监督部门应建立信息交流互通机制, 从不同的侧面查找风险隐患, 及时提示, 形成立体的国库资金风险防范网络, 充分体现管理力度, 力求把风险控制在萌芽状态。

#### 5. 改革考核机制, 加强队伍建设

针对思想道德风险, 各级国库要从各方面加强对国库会计人员思想动态的观测, 了解其所想、所思、所为, 关心其工作生活情况, 调动其工作积极性, 变被动防范风险为主动化解隐患。一是完善绩效考核办法, 根据不同风险、不同难度、不同强度的工作特性, 划分出不同类别、不同报酬的岗位, 对高风险岗位实行一定的风险补偿, 增强风险岗位的吸引力, 调动风险岗位人员的积极性。二是实施双向选择、竞争上岗, 使国库人员主观上愿意从事国库工作。在基层人民银行年龄结构老化, 没有“新鲜血液”补充的情况下, 把具有一定素质、综合业务能力强、主观上愿意从事国库工作的人员吸引到国库岗位。通过岗位任职资格考试活动, 培养和选拔复合型人才。三是大力弘扬国库文化, 坚持以人为本的理念, 关心教育, 激励鞭策, 充分调动一切积极因素, 保持奋发向上的精神状态, 努力培养出一支团结协作、争创一流的国库队伍, 创建和谐国库、安全国库。