

RISK CONTROL

国库资金 风险控制指南

GUOKU ZIJIN FENGXIAN KONGZHI ZHINAN

中国人民银行国库局 编
中国金融学会国库专业委员会

国库资金风险控制指南

中国人民银行国库局 编
中国金融学会国库专业委员会



中国金融出版社

责任编辑：张 铁

责任校对：孙 蕊

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

国库资金风险控制指南 (Guoku Zijin Fengxian Kongzhi Zhinan) / 中国人民银行国库局, 中国金融学会国库专业委员会编. —北京: 中国金融出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7214 - 9

I. ①国… II. ①中…②中… III. ①国库—资金管理—风险管理—中国—指南
IV. ①F832. 21 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 268904 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 185 毫米 × 260 毫米

印张 22.5

字数 455 千

版次 2013 年 12 月第 1 版

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价 50.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7214 - 9/F. 6774

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

序

国库是中华人民共和国国家金库的简称，是办理国库资金收纳、划分、留解、退库与支拨业务的专门机构。国库在办理这些基本业务的过程中，承担着确保国库资金安全完整，确保国库资金缴拨准确及时，确保国库资金保值增值的重大责任。保障国库资金安全，则是国库工作的重中之重，是全部国库工作的基础。

进入国库单一账户的政府性资金，统称为国库资金。随着国库单一账户制度的建立健全，国库资金收支的业务种类日趋多样化，规模不断扩大，对办理国库资金缴拨的准确性、及时性也提出了新的更高的要求。同时，国库集中收付制度的深入推进使国库现金管理工作的重要性日益凸显，国库现金管理与国债发行兑付的关联性更加紧密。所有这些新情况、新问题使新形势下防控国库资金风险，保障国库资金安全面临着新的更严峻的挑战。

面对新挑战，要进一步增强风险意识，牢固树立“安全责任重于泰山”的理念，为防控国库资金风险奠定坚实的思想基础；要进一步强化制度建设与制度执行，着力夯实国库资金风险防控的制度基础；要更加注重国库事中监督，寓监督于服务之中，建立健全国库资金风险防控的长效机制；要始终坚持以人为本，不断提升国库干部队伍素质，为有效防范国库资金风险提供坚强有力的人才保障。

然而，魔鬼藏于细节，国库资金风险也总是隐蔽在国库资金流程的细枝末节里。把全部国库工作细分为各项最基本的业务；详细描述各项具体业务流程；针对每一业务流程，运用现代风险管理理论与方法，仔细地识别、准确地衡量、科学地评价各类国库资金风险，进而提出系统性的风险防控措施，这是全面应对国库资金安全新挑战，有效防范国库资金风险隐患更加深入扎实的重要基础性工作，对促进国库资金风险管理科学化、规范化、程序化将是十分有益的。

基于以上思路，中国人民银行国库局组织编写了《国库资金风险控制指南》一书。本书注重理论与实践相结合，突出指导性、针对性、可操作性，对增加风险意识，指导风险防控，全面提升国库资金风险管理水平具有积极的推动作用，故乐为序。

潘功胜

2013年10月

前 言

近年来，随着财税体制改革的稳步推进和国库服务领域的不断拓宽，国库资金收支总量快速增长，国库业务种类逐渐增加，国库资金运转从一个相对封闭的体系演变为一个更加开放的体系，国库资金风险点也随之增多，且总体呈现出多样化、复杂化、隐蔽化的趋势。为此，各级国库从操作层面出台了许多有针对性的国库资金风险防范措施，取得了一定成效。为进一步提高各级国库的风险防控能力，推动风险防范工作的规范化、流程化、标准化，有效保障国库资金安全，中国人民银行国库局按照“科学实用、全面完整、便于操作”的总体要求，深入剖析国库资金风险的内涵，全面梳理国库资金业务流程，并借鉴国内外风险控制的近期研究成果，组织编写了《国库资金风险控制指南》一书。

防范国库资金风险是中国人民银行经理国库的一项重要任务，是各级国库人员责无旁贷的使命。长期以来，国库资金风险控制始终作为国库工作的重中之重，并由此形成了一系列有关国库资金风险控制的理论研究成果以及比较丰富的实践经验。本书编写过程即是对这些理论研究成果系统化及实践经验全面提炼总结的过程。

本书运用风险分析的科学方法，通过回顾、总结、归纳，将历史分析法与事故树法、现场调查法等有机结合，全面展示了资金在国库系统内的运行过程及其风险点。同时，紧密结合国库业务的实际，在全面总结我国国库资金风险防范经验的基础上，形成了比较完整的国库资金风险控制方法体系。

总体上看，有关国库资金风险的研究一直以来更多地集中在具体性、事务性方面，对风险管理理论的深入研究较少。“只见损失、不见风险”，“没有损失，哪有风险”的观念普遍存在。本书立足于实践指导性、可操作性，同时也注重理论的系统性、前瞻性，注重理论与实践的结合。本书写作中力求突出以下特点：

一是全面性。在内容安排上，全面论述了风险控制的概念、目的、特点；揭示了国库资金风险产生的原因、类型和特点；描述了国库资金风险控制的基本理念、主要目标、基本原则；归纳总结了国库预算收入、预算支出、退库更正等全部国库业务风险控制的方法。

二是系统性。在结构安排上，以基本理论提纲挈领，以业务流程为重点，按照各类资金在国库系统内部进出运转的顺序，从预算收入业务开始，逐步梳理预算支出、预算收入退库、更正与调库、国债发行与兑付等多方面业务流程，分析国库资金在各个业务环节流动过程中的风险点，有针对性地提出有关国库资金风险控制的措施。

三是实用性。立足国库工作实际，全面满足国库风险防范的现实要求，是编写书的出发点和落脚点。本书第四章用13节的篇幅，对目前国库13类165项具体业务的风

险点作了详细描述，并逐项分析，论述了应该采取的控制方法。这种近似于“微软说明书”的详尽说明，旨在实现国库资金风险控制的规范化、流程化，避免风险防范的随意性，同时提高处理同类问题的效率。

中国人民银行副行长潘功胜对国库资金风险管理工作高度重视，多次作出重要指示，同时对本书的编写工作给予了大力支持和直接指导。中国人民银行国库局局长刘贵生、副局长董化杰参与了本书编写的全过程。在本书编写过程中，还得到了中国人民银行国库局各处室以及沈阳、南京、济南、武汉、西安分行，中国人民银行营业管理部，重庆营业管理部，太原、长春、杭州、福州、南昌、长沙、银川中心支行和苏州市中心支行的大力支持。全国各级国库也为本书的编写提出了很多有价值的参考意见，在此一并表示感谢。

本书编写组成员有：刘贵生、董化杰、杨竹、高士成、吴蓉、彭明媛、赵清、吴德军、王志杰、郭玉芬、车巧怡、董智勇、魏丽婷、吴晖、姜杰、陆正来、魏毓勇、姚芳、赵一鸣。

由于时间仓促，水平有限，编写过程中难免有疏漏或不当之处，欢迎读者批评指正。

本书编写组
2013 年 10 月

目 录

第一章 风险和风险控制概述	1
第一节 风险的含义	1
第二节 风险控制的含义	3
第二章 国库资金风险概述	7
第一节 国库资金风险的含义	7
第二节 国库资金风险的分类	9
第三节 国库资金风险的特点	10
第三章 国库资金风险控制概述	13
第一节 国库资金风险控制的含义	13
第二节 国库资金风险控制的主要目标	13
第三节 国库资金风险控制的基本原则	14
第四节 国库资金风险控制的方法	15
第四章 国库资金风险控制的主要内容	18
第一节 预算收入业务风险控制	18
第二节 预算支出业务风险控制	68
第三节 预算收入退库业务风险控制	148
第四节 更正（含免抵调）业务风险控制	170
第五节 国债发行与兑付业务风险控制	204
第六节 资金清算业务风险控制	220
第七节 表内业务转账、冲账、补账风险控制	272
第八节 计息业务风险控制	284
第九节 表外业务风险控制	288
第十节 现金管理业务风险控制	324
第十一节 对账处理风险控制	328
第十二节 代码和参数管理风险控制	338
第十三节 档案管理风险控制	344

第一章 风险和风险控制概述

俗话说“风险无处不在”。风险一词经常见诸报纸、电视、网络等新闻媒体，它给人们带来了经济损失、人身伤害，引起了人们心理上的焦虑和不安。风险的普遍存在以及与人们的紧密联系，使得人们对风险理论产生了浓厚的研究兴趣。20 世纪 50 年代风险管理作为一门系统的管理科学并被提出，经过半个多世纪的探索和实践，已经形成了以风险识别、风险衡量、风险评价和风险控制为主线的完整理论体系。

第一节 风险的含义

一、风险的定义

目前，学术界对风险的内涵还没有统一的定义，在《韦氏大词典》中，风险被定义为：一是遭受损失、伤害、不利或毁灭的可能性；二是有可能导致有悖于期望值乃至灾难性结果的某人或某事；三是受损失的概率。由于对风险的理解、认识和研究角度不同，风险概念也有几种不同的解释。

最早对风险展开系统研究的是美国哥伦比亚大学学者威雷特博士（Allan H. Willett），他在 1901 年向哥伦比亚大学提交的博士论文《风险及保险经济理论》中，对风险的定义是：“所谓风险就是关于不愿发生的事件发生的不确定性之客观体现。”它包含三层意思：一是风险是客观存在的现象；二是风险的本质与核心具有不确定性；三是风险事件是人们主观不愿发生的。

从 20 世纪 60 年代开始，以美国著名的风险管理学家威廉姆斯（C. A. Williams）为代表的学者把人的主观因素引入对风险的分析，进一步深化了之前经济学家奈特（Frank H. Knight）、统计学家瓦尔德、保险学家欧文·佩费尔（Irving Pfeffer）等人对风险测定和评判方面的研究。威廉姆斯（C. A. Williams）和汉斯（Richard M. Heins）将风险定义为：“在某种给定的状态下发生的结果的客观疑问”（1964 年）和“在给定的情况下和特定的时间内，那些可能发生的结果间的差异”（1985 年）。也就是说，如果仅有一个结果，则这种差异为零，从而风险也为零；如果有多种可能的结果，则风险不为零，这种差异越大，风险越大。这种变动就是预期结果与实际结果的差异。20 世纪 80 年代，日本学者武并勋在吸收前人研究成果的基础上，认为风险是特定环境中 and 特定期间内自然存在导致经济损失的变化。该定义包括风险与不确定性有差异、风险是客观存在的、风险可以被测量三要素。

20 世纪 90 年代以来，随着国际金融市场的变化、汇率的波动以及由此产生的财务

性风险的增加，研究者进一步拓展了经济与财务层面的风险概念，在强调风险的损失层面的同时，也关注风险的获利层面。不少国外学者尤其是经济与财务分析学者将风险定义为既有可能损失又有可能获利的一种机会，风险程度以事件损益分配的变异程度进行衡量。其中经济学的风险分析同时关注客观概率和主观概率对风险的影响，并且突出强调对风险的不利后果可用经济价值或者等值货币加以衡量。财务风险理论中的风险分析则往往强调用资产报酬的变异度量。

总体来说，对风险的定义主要集中在两个方面：第一，风险是一种不确定性；第二，风险是预期与实际的差距。目前，国内学术界倾向于将这两种含义结合起来，既强调不确定性，又强调这种不确定性带来的损害。即风险有两层含义：一是可能存在损失；二是这种损失是不确定的。不确定性是指损失是否发生、发生的时间和空间、发生的过程和结果等要素不确定，这种不确定可以用不同的指标来衡量。

二、风险的分类

对风险进行分类可以为风险控制提供不同的思路和方法，常见的分类方法包括：

（一）按风险的性质分类，可以分为纯粹风险和投机风险

纯粹风险是指只有损失机会而没有获利可能的风险，也叫特定风险，如企业资产的损害、贬值，企业因未履行某项义务而引发法律责任形成的损失，自然灾害和意外事故，均属此类风险。一般而言，纯粹风险事件会重复出现，通常服从大数定律，因而有可能对其进行预测。

投机风险是指既有损失的可能也有获利机会的风险。投机风险有三种结果，即损失、无损失和盈利。如股票买卖等既有损失可能又有获利机会。投机风险较为多变和不规则，大数定律常常对它不适用。对于风险管理学科来说，其研究的对象是纯粹风险而非投机风险。

（二）按产生风险的环境分类，可以分为静态风险和动态风险

静态风险是指自然力的不规则变动或人们的过失行为导致的风险。静态风险一般与社会经济、政治变动无关，在任何社会经济条件下都是不可避免的，如地震、瘟疫、盗窃等。对当事人而言，静态风险有的可以回避，有的则不可回避。如不乘飞机的人基本不会有空难的风险，但地震、疾病这类风险则无法回避，因为总有发生这类事件的可能。在静态风险面前，人们往往处于较为被动的地位，而且一旦发生就会给人们带来损失，因此静态风险就是纯粹风险。

动态风险是指社会、经济、科技或政治变动产生的风险。如人口的增长、资本的成长、技术的进步、产业组织效率的提高、政治经济体制的改革等，都可能引起风险。对经济单位来说，动态风险一般是可以回避的。在动态风险面前，人们往往处在较为主动的地位，因为通常他们有选择的余地。

（三）按风险的对象分类，可以划分为财产风险、责任风险、信用风险和人身风险

财产风险是指损失承担者遭受的财产被损坏、毁灭与贬值的风险，如厂房、设备、

住宅、家具遭受自然灾害或意外事故所造成的损失。

责任风险是指法律或者有关合同规定，因行为人的行为或不作为导致他人财产损失或人身伤亡，行为人所负经济赔偿责任的风险。按法律规定因个人过失造成他人伤亡和经济损失，过失人必须负法律上的损害赔偿赔偿责任。

信用风险是指在经济交往中，权利人与义务人之间由于一方违约或违法行为给对方造成经济损失的风险。如在进出口贸易中，出口方（或进口方）会因进口方（或出口方）违约而遭受损失。

人身风险是指可能导致人的伤残、死亡或丧失劳动能力的风险。如疾病、自然灾害和意外事故等，这些风险都会造成经济收入的减少或支出的增加，影响本人或其所赡养的亲属经济生活的安定。

（四）按风险发生的原因分类，可以划分为自然风险和人为风险

自然风险是指由于自然界不可抗力引起的自然灾害对人们的经济生活和生命财产所造成的损失和损害。自然灾害的发生是自然规律作用的结果。人类对自然灾害虽然具有基本的认识，但是对自然灾害的控制往往束手无策，如台风、洪水、地震等。

人为风险是由人们的行为及其政治、经济等活动引起的风险。人为风险又分为社会风险、经济风险、政治风险和技术风险。社会风险是指个人或团体在社会上的行为（包括过失行为、不当行为及故意行为）对社会生产及人们生活造成损失的可能性，如盗窃、渎职、故意破坏等行为造成的损失和不良后果。经济风险是指在经济活动过程中，因市场因素影响或者管理经营不善导致经济损失的风险。如价格波动、汇率变化、通货膨胀等因素造成的损失和不良后果。政治风险是指由于政局、政策的变化引起投资环境恶化，致使投资者蒙受的损失。技术风险是指由于科学技术发展的副作用带来的种种损失，如环境污染。

（五）按风险的影响范围分类，可以划分为系统性风险和非系统性风险

系统性风险产生于体制本身，对所有体制内部成员都有威胁，而且一般风险管理措施无法消除其威胁。

非系统性风险是指与特定的人或物有因果关系，即由特定的人或物引起的，而且损失仅涉及系统的一部分，通常可以通过风险管理措施进行有效控制的风险。

第二节 风险控制的含义

一、风险控制的概念

“控制”一词在《现代汉语词典》（第6版）中解释为：“掌握住不使任意活动或越出范围”。在《管理学基础》中，“控制”被解释为“根据既定的目标与各种标准，监督检查各项工作的执行情况，及时发现偏差，正确找出原因，积极采取措施，认真进行纠正，并根据已变化的情况对原有的设想、打算进行调整，使之符合客观实际及其变化，以确保组织目标顺利实现的过程。”从而，风险控制的概念有时被称为控制活

动，有时称为控制程序，有时被称为风险管理决策的实施过程，等等。

从风险管理的完整框架来看，风险识别是风险管理的基础，风险衡量和风险评价是风险管理的依据，风险控制是风险管理的目标。风险控制即是在风险识别、衡量与评价的基础上，运用各种有效的风险防范措施对风险进行预防或规避的过程，其目的是降低组织发生损失的概率或把损失降到最低的程度。风险控制是基于风险识别、风险衡量和风险评价的基础之上进行的，是规避风险或减少风险的损失频率和损失程度所使用的技术、工具、过程和行为。为实现这一目的，风险防范措施要力求全方位覆盖并有利于落实到位。全方位覆盖是指风险防范措施能覆盖到组织运行过程中各个风险点，不留管理死角，杜绝风险漏洞；有利于落实到位是指风险防控措施要具有针对性、实用性、可操作性，便于组织实施，防止流于形式。

二、风险控制的特性

风险时时有、事事有，风险事故的发生不以人的主观意志为转移，在给人们带来经济损失和人身伤害的同时，还引起心理上的焦虑和不安全感。因此，加强风险控制十分必要。对于整个社会而言，控制风险可以在一定程度上预防损失或降低风险损失程度，促使社会资源合理配置；有利于消除或减少风险对经济社会造成的灾害性损失及不良连锁反应，促进经济社会稳定健康发展；有利于为人们提供一个安全稳定的社会环境，消除或减轻风险带来的不安全感。对于单个经济单位而言，控制风险可以降低意外损失风险，防止企业倒闭破产，为企业可持续经营提供可靠保障。

（一）风险控制是风险管理过程中的关键环节

风险管理过程包括风险识别、风险衡量、风险评价和风险控制四个阶段。花费人力、物力和财力对潜在的风险因素进行全面识别，在识别的基础上再对风险进行定量、定性分析和描述，这些步骤都是为风险控制服务，最终的落脚点都是风险控制。如果没有最终的控制活动，风险管理将失去意义，损失发生的概率和损失发生的程度不会改变。

（二）风险控制是一个持续性过程

风险是无时无刻不存在的，随着事物不断变化发展，原有的内外部环境可能发生变化，促使风险的质和量、表现形式和引致条件都会发生改变，新的风险可能出现，或原来的次要风险可能转化为主要风险，因此，风险控制活动必须贯穿整个系统生命周期，并且随时根据环境的变化对风险控制活动进行动态调整，是一个长期而持续的过程。

（三）风险控制应服务于组织既定目标的实现

风险控制活动是组织在努力实现其既定目标过程中的一个重要组成部分，它为组织开展业务活动提供指导，促进决策和规划的科学性，提高组织的免疫力和运营效率，它是为了更好地促进组织实现其目标服务的，而不是单纯地为了控制而控制，因此在选择控制措施时，既要综合考虑发展战略、风险的实际情况和组织的资源配置状况，又要注意各种措施的可行性与效用，关注成本与风险的平衡，还要考虑该措施是否影

响组织实现其既定目标，是否与其最终目标相背离。

（四）风险控制需要全员参与

对于组织而言，风险存在于组织各个部门、各项业务、各项管理活动和各个流程当中，实现风险控制效果最大化需要单位各部门、各成员的全员参与，而不仅仅是一个部门或个别人的事情，即使有风险管理部门的单位，也要依靠其他职能部门的协调配合，因此风险控制活动要渗透到组织的各个层面和部门，与单位的业务活动相衔接；对于整个社会而言，有些风险不是单靠一个单位或组织所能控制的，要靠全社会共同努力配合，整体控制才能取得较好的成效。

（五）风险控制活动需要根据成本收益分析的结果开展

在与风险作斗争的过程中是需要付出一定成本的。选择恰当的风险控制措施时，要进行成本收益分析，如果该项措施所花代价很大，而收效甚微，则要重新考虑是否选择该项措施；如果潜在收益大于或等于损失控制成本，则可采取该项措施。因此，一定要根据自身的经济条件，量力而行选择成本最低、安全保障效益最大的措施。如果是保障效益相同，则选择成本最小的措施。在选择各类风险控制措施时要综合权衡。

三、风险控制的主要方法

从20世纪50年代起，风险管理作为一门学科得到系统的关注和研究。在风险管理意识的形成和加强过程中，风险控制作为其中核心内容的重要性不断显现。随着理论研究、科技发展和人们认识能力的不断提高，对风险控制的诉求也日益强烈。同时，在经济金融、工业生产、物流管理等不同领域，由于对风险认识与研究的侧重点不同，偏好的风险控制方法也存在差异。

（一）风险避免

为了免除风险的威胁，事先主动放弃或终止承担某一任务，从风险源头杜绝风险隐患。这是最为简单有效的控制方式，但是它也最为消极，因为避免了风险的同时也错失了机遇。当风险可能导致的损失频率和损失程度极高时，或采取其他风险控制措施所花代价极高时，可以考虑使用风险避免的方式。但并不是所有风险都可以事先回避。

（二）损失控制

损失控制包括损失预防和损失抑制。前者是指采取一定的措施降低损失发生的概率，后者是指在风险事件发生后采取措施缩小损失程度。预防损失并不能完全消除风险，还需要其他的风险应对方法来处理剩余风险。损失抑制可以在事前和事后分别采取处理措施。

（三）风险分散

风险分散是指通过改变风险暴露单位的数目以及单位损失的程度来控制总损失。包括分离风险单位和复制风险单位两种形式。分离风险单位是指将面临损失的特定风险单位分为两个或两个以上独立的单位。例如，不把所有的鸡蛋放在同一个篮子里就是风险分散的运用。复制风险单位是将风险单位事先进行备份或存储，以备不时之需。

（四）风险自留

风险自留是指组织保留所有或部分风险。风险自留可以是主动的，也可以是被动的。主动自留表示组织非常清楚地认识到风险并且经过精心策划保留所有或部分风险；由于疏忽、大意或懒惰而将风险保留下来，则是被动自留。

（五）风险转移

风险转移是指组织通过一定方式将自己不能承担或不愿承担的风险转移给其他单位或个人。签订保险合同、合同风险转移、企业法人化等都是风险转移的方式。

第二章 国库资金风险概述

第一节 国库资金风险的含义

国库是中华人民共和国国家金库的简称。国库负责办理各类政府性资金的收纳、划分、留解、退库和库款支拨，国家的一切预算收入应按规定全部缴入国库，任何单位或个人不得截留、坐支或自行保管；国家的一切预算支出，由国库统一办理拨付。经理国库是法律赋予中国人民银行的重要职责，是中国人民银行行使政府的银行职能的具体体现。

国库职能是随着经济发展和政府职能的变化而不断变化的。近年来，中国人民银行经理国库作为国家预算执行的重要组成部分，不仅承担着具体办理国家预算资金收支、代理政府债券发行与兑付、国库现金管理操作、反映国家预算执行情况等等重任，而且逐渐承担起办理非税收入、社会保障、涉农和水库移民补贴等政府性资金的收入收缴与支付业务的重任，成为政府为社会提供公共服务的重要职能部门，在经济和社会发展中发挥着重要的作用。

一、国库职能的演变

国库是随着社会生产力的发展和国家的产生而逐步形成的，迄今已有漫长的历史。早在我国奴隶社会时期，国家开始设置保管国家财物的出纳机构，这是最早的国库雏形；秦朝统一了国家财政管理，将国家收入与皇室收入分开，形成较为完善的早期国库制度；汉朝开始设置银谷二库；南北朝时期，锦帛开始成为库藏物；此后，唐、宋等各朝国库制度也有所发展，库存物基本都以实物为主。

清朝按行政体系设置国库，建立了金银库与实物库相结合的基本制度。1904年，清政府设立户部银行，1908年改称“大清银行”，并授权其经理国库事务及国家一切款项、代理政府公债及各种有价证券发行，大清银行是我国最早的中央银行，也是我国中央银行行使国库职能的起源。

中华人民共和国成立后，中央人民政府政务院于1950年颁布《中央金库条例》，决定中央人民政府设立中央总金库，各大行政区设中央区金库，各省（市）设中央分金库，各县（市）设中央支金库，各级金库均由中国人民银行代理。1985年7月，国务院颁布了《中华人民共和国国家金库条例》，赋予中国人民银行具体经理国库职能，国库的职能作用扩展为对预算资金收支的执行、反映、促进和监督。

随着财税体制改革的稳步推进和国库服务领域的不断拓宽，国库资金收支总量快

速增长，国库业务种类逐渐增加，国库资金风险点也随之增多，且总体呈现出多样化、复杂化、隐蔽化的趋势。国库职能的多样性、复杂性演变，也引致了国库资金风险的多样化、复杂化和隐蔽化。

二、国库资金风险的含义

国库风险是指国库资金发生损失的不确定性，即国库部门在办理国库业务过程中，由于制度执行不力、人员职业道德缺失、账务核算不严密、管理存在疏漏等原因而使国库资金、财产、信誉遭受损失的可能性。国库风险的核心是国库资金风险。

国库资金是指进出国库和存放在国库的国家预算资金，以及其他相关的政府性资金，是实现国家职能的财力保证。国库资金的重要性决定了国库资金安全的重要性。国库资金风险存在于资金收纳、支拨、退付等操作流程的每一个环节，每一步的工作失误都可能造成资金损失。确保国库资金安全，必须强化国库资金安全管理。在实践中，国库资金安全管理是通过国库资金风险管理来实现的，对国库资金运行过程中各类风险进行有效的识别、衡量、评价和控制，是实现国库资金安全性要求的重要内容。

三、国库资金风险产生的原因

目前国库领域的问题是多年来积聚起来的，也是经济金融深层次矛盾在国库系统内的综合反映。国库资金风险的成因多种多样，可从以下几个方面分析：

（一）领导重视不够，岗位设置和人员配备不合理造成风险

随着国库事业的逐步发展壮大，国库业务量越来越大、分工越来越细、人员要求越来越高，有的领导在决策时对国库工作研究过少，思想上重视不够，在岗位设置和人员分配上存在设置不合理、配备人员偏少、素质偏低的问题，形成风险隐患。

（二）内部管理不完善，国库内部人员违规行为造成风险

个别国库内控制度建设存在漏洞，为国库内部违规行为留下可乘之机；个别国库业务人员执行制度不严，凭经验办事，业务操作不规范，文件审核不严格，造成国库资金风险；更有个别国库业务人员缺乏职业道德，与外部相关人员里应外合，违反法律采取诈骗、盗用资金等手段导致国库资金损失。

（三）风险防范意识淡薄，国库外部人员违规行为造成风险

国库信息化飞速发展，业务处理电子化程度不断提高，相应的外部人员作案手段也更加隐蔽化、智能化，在国库人员风险防范意识不强的氛围下，外部人员采用伪造凭证或票据进行诈骗，利用计算机盗取国库资金，破坏计算机系统以及采用其他违法手段造成国库资金损失的可能性大大增加。

（四）国库业务电子化过程伴随风险隐患

随着电子、信息技术的发展，计算机、网络技术在国库业务中广泛运用，特别是加入中国现代化支付系统以及 TIPS、TCBS、TIMS 系统的上线运行，使得国库业务处理中的计算机网络系统风险有所增加。计算机病毒和黑客的存在，使得国库在传输资金数据过程中，还存在被网络病毒入侵、不法分子恶意攻击干扰等导致数据丢失和资金

损失的可能。

第二节 国库资金风险的分类

由于国库资金运行过程的复杂性，全面识别国库资金风险有赖于在实践中长期地、连续地观察与分析，是一项复杂的系统工程。为了完成这项复杂的系统工程，选用适当的方法是十分重要的。常见的风险识别方法包括现场调查法、组织结构图分析法、流程图法、风险损失清单法、财务报表法、因果图法和事故树法等。

对于国库资金风险的识别与分类，可以选择以上一种或多种方法进行，有时使用某一种方法，经常情况下是多种方法并举，其目的是为了全面地发现国库资金运行中的风险点及其导致风险事故的原因。

在国库管理实践中，最实用的风险识别与分类方法，我们称之为“回顾总结归纳分析法”，即由各级国库回顾总结国库资金管理的长期实践中已经发生的各种风险事故，对引发的原因展开深入分析，实现对国库资金运行过程中各种潜在风险点的一个基本把握。这种识别方法可以说就是历史分析法（即所谓“吃一堑，长一智”）与事故树法、现场调查法的综合运用。实际上，中央银行经理国库不是一件新生事物，它已经经历了长期实践的检验和各种复杂情况的考验，绝大多数的风险点已经暴露。因此，对国库资金风险的识别，当前主要的任务是总结归纳分类及风险事故的原因剖析。

根据初步的研究、分析成果，我国国库资金风险表现可以划分为以下五种主要类型：

一、操作风险

国库工作总体上可以分为操作类、管理类和研究类。操作类工作包括具体办理国库资金收纳、划分、留解、退库与支拨业务以及国库现金管理操作业务，也包括具体办理国债发行与兑付业务以及有关国库信息系统操作事项。操作类工作是国库资金管理中的基础性工作，对国库资金安全产生直接的影响。操作风险就是国库工作人员在具体办理有关国库业务过程中因误操作而引发的风险，其原因主要是由于操作规程不明确或操作规程执行不严格、不熟练。

二、管理风险

管理风险是由于国库资金管理方面的疏漏而引发的风险。管理风险又可具体划分为组织管理类风险（因国库机构设置、人员配备或岗位安排不合理而引发的风险）、制度管理类风险（因国库管理制度不够完善而引发的风险）、内控管理类风险（由于对国库会计业务使用的印章、密押密钥、有价单证及重要空白凭证管理，业务分工与交接等方面未建立有效的制约关系而形成的风险）、监督检查类风险（因未按有关规定开展监督检查或监督管理不到位而引发的风险）。实践证明，管理风险是国库资金运行过程中各种风险的主要因素，所有其他各类风险，其实都可以在管理理念、管理能力等方

面找到原因。因此，不断改善管理、严格管理、规范操作、依法依规操作是防范国库资金风险的根本措施。

三、技术风险

现代国库是以高度的信息化为重要技术基础的，高科技在给国库带来高效率的同时，也带来了难以避免的技术风险。国库资金管理中的技术风险是指国库信息系统在硬件环境、软件环境、网络技术、运维机制等方面出现故障而产生的风险。一方面，国库系统的硬件环境、软件环境、网络通讯发生故障而造成系统运行中断，将直接导致国库资金无法正常运行；另一方面，系统运行维护人员的技术水平以及系统运维机制不健全，也是技术风险产生的重要原因。

四、道德风险

道德风险是指由于国库工作人员不注重加强自身修养，人生观、价值观、世界观发生偏差，责任心、进取心不强，甚至拜金主义、享乐主义思想严重而引发的风险。更有极个别人利用职务之便贪污、盗窃、挪用国库资金，或者内外勾结采取各种手段套取国库资金，造成国库资金重大损失。无论操作风险、管理风险还是技术风险都内含着人为的因素。人的素质的高低直接决定各类风险事故是否会发生。

五、外部风险

如果把以上四类风险视为国库管理组织机构的内部风险，那么还有一类风险则可称之为外部风险，或由外部转嫁而来的风险。外部转嫁风险是指由于外部相关单位或个人行为不当而导致的国库资金发生损失的可能性。由于国库业务处于预算执行的中间环节，与财、税、关、银（商业银行）相关业务紧密衔接，各相关单位相互配合，完善制度、严格管理、规范业务处理是确保国库资金安全的基本要求，否则，便有可能导致国库资金风险。比如，某些财政部门为了满足某些不正当的要求虚增财政收支，某些税务、海关等部门为了小部门利益违规设置收入过渡账户或办理不符合要求的退库，某些商业银行占压、挪用国库资金等等，都会引发国库资金安全性问题。另外，与国库信息系统紧密连接的相关技术系统，如中国现代化支付系统、商业银行行内汇兑系统、中国银联信息处理系统等发生故障也会直接影响国库资金的正常运行。

第三节 国库资金风险的特点

国库资金风险除了具有风险的一般特性，还具有其自身的特点。对国库资金风险的一般特性和自身特点进行分析，有利于寻找国库资金风险控制的有效路径，制定防范化解国库资金风险的有效措施。