

# 财政直接支付无纸化管理初探

丁琼清

(武汉市财政局 武汉 430016)

**【摘要】** 本文针对现有的财政直接支付有纸化操作现状,对财政直接支付无纸化管理的重要性、可行性、原则以及优势进行了探讨,以提升财政集中支付水平。

**【关键词】** 国库集中支付 财政直接支付 有纸化操作 无纸化管理

我国实行国库集中支付,正是借鉴和学习国际上发达国家的成功经验从而与国际接轨的必然选择。随着国库集中支付制度改革的深入,武汉市财政集中支付的改革逐渐得到各级各部门、各预算单位的理解和支持,直接支付方式又是主要财政支付渠道,直接支付金额比例呈现出直线上升趋势。现有的有纸化操作,制约着财政直接支付的发展。人们必须不断创新支付手段,探索财政直接支付无纸化,简化支付程序,提高财政资金拨付的自动化水平,从而提高预算执行效率。

## 一、财政直接支付有纸化操作的现状

2004年武汉市预算单位全部上线,财政性资金支付在支付系统上运行。财政直接支付实行电子和纸质同步,既增加了人为的工作量,又影响了资金拨付效率和安全程度。

预算单位采取直接支付方式使用财政资金时,需要在支付系统中录入财政直接支付申请,打印出《财政直接支付申请书》,在网上发送支付申请,同时将纸质的《财政直接支付申请书》加盖单位印鉴后,以传真或者送达的方式交国库处(收付中心)。国库处(收付中心)工作人员在审核电子信息的同时,审核纸质的《财政直接支付申请书》的相关要素,具体为:审核申请预算单位名称、单位编码、资金性质、支出类型、申请日期等项目的填列是否齐全、准确无误;审核申请支付的款项是否符合年度预算和用款计划规定的金额,预算科目类、款和支付类型以及指标类型填列是否正确;审核收款人全称、开户银行、银行账号是否真实、准确;审核申请单位及有关负责人、经办人的签章是否齐全。确认无误后再由国库处(收付中心)打印《财政直接支付凭证》、《财政直接支付汇总清算额度通知单》并加盖财政部门印鉴,到银行办理清算手续,预算单位财务人员取得入账通知书后进行账务处理。

## 二、财政直接支付无纸化管理的重要性

财政直接支付的无纸化,不能简单认为就是办公纸张的减少,其重要性体现在以下几个方面:

1. 简化了支付程序。按照国库集中支付改革要求,零余额账户实行“先支后付”,即由代理银行先垫付资金,每日营业终了前再根据当日资金支出情况进行汇总并与中国人民银行国库单一账户进行资金清算,以保证该账户余额为零。这存在

垫付财政资金的风险,主要是因为代理银行不能在规定时间内完成对行内各营业网点的支付数据汇总,从而容易错过与中国人民银行国库部门进行资金清算的时间,所以会造成代理银行垫付财政资金。实行无纸化支付,能加快支付速度,减少支付程序,缩短垫付资金的时间。

2. 降低了运行成本。直接支付的有纸化,会造成人力资源、办公设备、纸张的严重浪费。武汉市的预算单位有几百家,仅是报送《财政直接支付申请书》这一项工作耗费的人力物力就不可估算。实行无纸化操作,能减少中间环节资金的沉淀,从而加快资金支付的速度,降低资金的运行成本。

3. 提高了财政性资金运行的安全程度。直接支付实现有纸化,由于预算单位没有在财政部门预留印章,给财政部门的审核工作造成相当大的难度。实行支付无纸化,采用系统用户身份的认证与数据传输的加密,确保业务数据不被非法访问,保障数据传输和交换过程的抗抵赖性和完整性,从而保证了财政性资金支付的安全。

## 三、财政直接支付无纸化管理的可行性

财政直接支付无纸化管理具体地说是利用现代化网络传输与加密技术,优化国库支出业务流程,提高支出资金拨付速度,达到国库支出业务数据传送无纸化、比对审核自动化、业务处理标准化、资金拨付安全化,并为有关部门进行情况分析和决策提供科学依据。

武汉市使用的国库集中支付系统软件,与预算单位联网操作,各项信息可以共享。根据软件功能显示,在每个环节打印生成相关凭证是可以实现的。这些凭证主要包括:

一是《财政直接支付入账通知书》。在银行办理支付并完成清算,发送《财政直接支付入账通知书》,单位接收以后,自行打印记账。

二是《财政直接支付申请书》。单位将支付申请在网上发送以后,国库处(收付中心)可以打印出《预算单位财政直接支付申请书》作为备查资料。

三是财政部门发送《财政直接支付凭证》、《财政直接支付汇总清算额度通知单》给中国人民银行或商业银行,接收后打印,作为财政性资金清算的依据。

实行无纸化操作,需要解决三个问题:

一要获得中国人民银行和各商业银行对取消纸质这一做法的认可和支 持。按照各自的职责制定内部管理办法或操作规程,规范业务操作,保证无纸化系统的正常运行。

二要保证财政资金支付的合规性审核。根据国库集中支付制度改革的相关规定,财政部门对直接支付业务要进行事前审核,取消纸质凭证的传递,这样资金的安全系数会降低。那么就要求增加安全控制措施来取代原有的审核程序,从而完成财政资金支付的合规性网上审核。

三要保障财政性资金支付的安全。应作出相应的规定:

①一个用户标识只能分配一个操作人员;②操作人员只能在规定的权限内操作;③严禁在业务操作设备上进行任何与业务无关的操作;④禁止泄漏网络系统的参数、配置信息和支付交易、账户信息;⑤支付系统与其他业务系统连接,应当采用防火墙措施;⑥采用专用密押和 CA 证书,指定专人配置、维护和保管;⑦发送支付电子数据时,应使用 CA 证书进行全要素加密后打包,同时使用密押设备对文件包加编密押并通过专用网络发送;⑧双备份账务数据,数据备份采用光盘等进行妥善保管。

#### 四、财政直接支付无纸化管理应遵循的原则

财政直接支付实行无纸化操作,必须遵循以下原则:

第一,交易处理方式电子化原则。在数据传送、确认、复核、明细核算及资金清算等各业务环节均采用电子化处理方式。第二,比对审核自动化原则。通过自动化比对审核的方式,完成对支出电子信息的 技术性审核和电子信息内容的政策性审核。第三,电子信息加密的原则。电子信息加编密押,全程用于证实身份,保证网上信息安全。第四,专用电子印章使用的原则。各使用单位自主管理电子印章,在使用支出无纸化电子印章时,必须加密才能加盖电子印章。第五,支出资金当日清算的原则。财政性资金支出必须当日清算。第六,日终对账原则。财政性资金支出的当天,各有关单位、银行进行业务对账。

#### 五、财政直接支付无纸化管理的前景

财政直接支付实行无纸化,可以向国际通用的“实时清算”的支付方式发展。目前我国在少数省市试运行,武汉市在积极探索之中。财政直接支付无纸化管理的前景,主要体现在三大优势:

1. 网络支付安全。中国金融认证中心总经理助理曹小青认为,发生问题比较多的还是用户的身份认证。从网上支付认证手段来看,身份确认是信息安全的薄弱环节,而银行的数据也表明支付否认是发生交易争议的主要原因。通常来看,认证手段有以下几种:一是用户名和密码;二是动态密码,分为有

源动态密码和无源动态密码;三是多因子的论证,包括手机短信和 个人信息等;四是证书认证。其中,证书认证最安全而且方便,武汉市准备采用证书认证,这就要求建立电子凭证管理数据库,实现相关电子信息的安全存储、归档、自动验证、可控打印、审计追踪等功能,确保电子信息的安全性、真实性、完整性和不可篡改性。

2. 提高财政性资金使用效益。完善国库单一账户体系,变商业银行代理支付为中国人民银行国库直接支付与清算。目前国库部门已加入了现代化支付系统,参加了同城票据交换,已具备了与商业银行同等的资金清算能力。根据现行制度、技术条件以及国库发展趋势,在财政部门、中国人民银行及相关部门计算机信息化、网络化建设较好的前提下,未来的国库集中支付制度可以取消零余额账户这一中间环节,改由中国人民银行进行国库直接支付并清算财政资金,减少了中间环节,提高了资金的使用效益。

3. 提高国库预算管理的执行力和灵活性,建立高效率的国库资金运行机制。逐步推进实施财政直接支付无纸化管理不仅是技术变革,更是管理上的革命。安全稳妥是第一位的要求,这决定了先实施财政直接支付无纸化,再授权财政直接支付无纸化管理分步完成。

进一步梳理集中支付业务流程,按照“确保资金安全、提高工作效率、方便单位用款”的要求,统筹兼顾,加强国库集中支付改革,研究改革间的内在联系,在部门之间、国库内部之间取消重复性工作,撤并多余岗位,简化预算单位资金申请手续,以发达的电子信息网络为依托,进一步完善国库集中支付系统。

另外,发生业务时进行账务数据比对,实行集中支付无纸化管理,减轻预算单位负担,规范操作程序,提高财政资金运行效率,建立与时俱进的国库资金运行新模式。

#### 主要参考文献

1. 张学忠,刘锡安,麦峰海.国库集中支付改革中零余额账户管理的注意事项.财会月刊(综合),2006;9
2. 赵琼.国库集中支付改革中存在的问题与对策.华南金融电脑,2006;3
3. 赵鹏华.国库管理制度改革.北京:中国财政经济出版社,2001
4. 财政部国库司. 财政国库管理制度改革试点培训资料汇编.北京:中国财政经济出版社,2001
5. 张通. 关于我国进行国库集中支付制度改革的思考.财政研究,2000;5
6. 姜洪.财政国库管理制度改革的几个问题.中国农业会计,2002;8