

以应用支撑平台建设为契机 提高财政管理的科学化水平

■ 青岛市财政局

按照财政部“金财工程”建设总体规划要求，青岛市财政部门实施运行了由中央财政统一组织开发的预算编制、预算指标管理、国库支付、非税收入收缴等业务系统，基本上实现了以预算管理为源头，以国库集中收付管理为执行主线的系统框架。但这一框架下的财政核心业务系统由多个分散独立的系统组成，缺乏一体化设计思想，在财政业务和信息技术两方面都还存在一些问题。从财政业务角度上看，系统的数据口径不一致，不能保证业务数据的一致性；业务流程不够通畅，影响了工作协同及预算管理和执行信息的追踪和回溯；信息共享程度不高；部分资金和业务没有纳入统一的系统管理。从信息技术角度上看，系统分别采用不同的技术架构、技术路线、数据标准、编码规范，系统之间衔接困难，整体扩展性不强，不便于升级改造，系统全局自动化程度低。

2008年6月，经财政部批准，青岛市财政局启动了金财工程应用支撑平台（以下简称“平台”）的试点，承担了探索平台如何在地方建立应用模式的任务。在财政部的精心指导下，经过总体规划、业务调研、系统定制开发、引进项目监理、组织项目实施等建设工作，平台实施取得阶段性成果。

一、统一思想，提高认识，明确工作目标

为了深化财政改革、推进管理创新，财政部作出了建设推广平台、统一业务及技术规范的重要决策。青岛市财政局按照《财政部关于金财工程应用支撑平台在地方推广实施工作的通知》，把信息化建设作为财政改革与发展的“加速器”，从思想和行动上与财政部保持一致，积极推进应用支撑平台建设。

按照“总体规划，分步实施”的建设原则，确定了试点实施平台的工作目标：一是实现财政业务流程和业务数据的规范化管理。利用平台载体，执行财政部颁布的《财政业务基础数据规范》和相关标准，统一业务系统的编码，逐步将所有财政数据纳入平台统一管理，确保平台数据的准确性、唯一性和权威性。二是实现各财政业务系统向平台靠拢。利用平台接口服务组件整合部门预算、指标管理、国库集中支付等核心业务软件系统，打破各业务系统间通过接口程序衔接模式，实现系统间的数据衔接和信息共享。三是实现财政内部各业务及系统之间、上下级财政部门之间、财政与同级预算单位之间的信息互联互通和数据共享。四是按照数据规范的要求，建立起全市规范的财政信息数据库，为构建宏观经济景气分析和领导查询系统以及财政监督系统提供统一的信息技术平台。

二、周密安排，统筹规划，科学制定平台推广实施方案

从2008年6月起，在财政部的精心指导下，历经三个多月的时间，青岛市财政局完成了系统建设的总体方案。

（一）确定建设思路。一是严格遵循标准规范。根据财政部《财政业务基础数据规范》及其维护管理办法的有关规定，结合青岛实际，对财政数据信息进行整理扩充，形成了青岛市的财政业务基础数据规范，涵盖了全部财政业务内容和业务要素的详细数据。二是根据实际情况采取合理的平台实施模式。在市本级采用平台“接入”模式进行系统的整合、改造；在区县级，采取以平台“生长”模式为主，“接入”模式为辅，基于平台建设区县级一体化财政管理信息系统。

（二）制定系统实施方案。市本级应用的财政部统一组织开发的系统主要采用平台“接入”模式进行改造，并与平台进行整合，主要工作内容包括以下几个方面：一是将原有各个业务系统之间的横向联络改为与平台的纵向联结，即各个系统之间不再做接口，彼此之间均通过平台进行数据共享和信息交互。二是利用Portal技术实现用户的统一管理，实现同一用户在所有系统中使用唯一用户名及密码登录，并集中查看用户权限范围内的待办事项提醒。三是基于平台实现数据仓库综合

查询功能。构建基于平台的多维查询数据库,实现任意维度、级次和格式的综合信息查询功能,为实现进一步的决策支持功能奠定基础。同时,根据平台的统一标准和市财政的总体要求,结合各个区县的业务需要,以“生长”模式为主,“接入”模式为辅,基于平台建立一套覆盖区县主要业务的一体化系统。主要包括财政基础信息、项目信息、预算编制、指标管理、支付管理、账务管理、预算单位核算和综合查询分析等系统。

(三)整体规划,分步实施。平台在青岛的推广应用分两个阶段进行。第一阶段完成市本级核心业务系统与平台的整合,即整合基础信息管理、项目信息管理、预算编制管理、预算指标管理、实拨资金管理、集中支付管理、工资统发、财税库、非税收入管理等应用系统,建立起基于平台的总账系统以及统一的标准化数据库,并在此基础上组织开发财政综合查询分析系统;同时,选择崂山区、城阳区作为试点启动区县。第二阶段完成市本级其他应用系统与平台的整合,即完成财政监督管理信息系统、行政事业单位资产管理系统、政府采购管理系统、债务管理系统、办公自动化系统等与平台的整合,同时完成区县级平台的实施工作,建成全市范围内基于平台的一体化财政管理信息系统,通过平台实现市本级与各区县财政业务数据的互联互通。

三、精心组织项目实施,实现平台推广实施与一体化建设的有机结合

(一)做好项目管理。在平台实施工作中,青岛市按照系统工程规范要求,制定系统建设方案和工作计划。系统建设方案分别报市电子政务办公室

审核通过和市发改委评审立项,认真组织项目内容承建商的政府采购,聘请法律顾问严格把关项目建设商务事宜。同时,通过招标选择了专业监理公司,对工作计划的各个过程进行评审和检查,保证系统的建设质量和进度。

(二)统一基础数据代码,规范业务流程。青岛市系统较多,且每个系统都有自己的基础数据体系,数据口径不一致,相互不兼容,造成取数据困难,业务数据的执行过程无法跟踪。在基础数据整理过程中,整理了22个大类的基础数据,包括预算单位、指标来源、资金性质等要素,统一编码规则,形成从预算指标、执行到账务全过程的代码统一。对于平台中的基础数据本着谁发起、谁维护的原则,保证一项基础数据只有唯一的维护入口。各个系统之间采用实时交互、定时交互两种方式相结合。同时,对业务流程进行规范化改造,形成了以平台为中心的9+2的系统框架。

(三)做好新旧系统平滑过渡,数据平滑迁移。按照项目规划,2009年2月下旬完成各表层业务系统的改造。为了既保证1、2月份业务的正常进行,又保证平台上线时新旧系统能平滑过渡,青岛市采取了“旧系统运行新代码,新系统运行新代码”的方法。第一步,旧系统运行新代码。即自2009年1月1日起,业务人员仍通过旧系统处理业务工作,但旧系统中采用的是经过规范改造后统一的新代码,保证系统上线前正常业务的开展。第二步,表层业务系统改造完成后,新系统运行新代码,由业务部门、技术部门以及监理公司、系统承建方在平台和新的代码环境下共同进行仿真业务测试,模拟了指标分配、计划编报调整、资金支付、实拨业务处理等32种业务流程,确保问题解决在系统上线前。第三步,系统仿真业务测试完成后,经局领导同意,确定3

月16日为新旧系统切换时间,并将1月1日至3月15日的业务数据迁移到新系统中,断开系统间的横向接口,启用表层业务系统与平台的纵向接口。同时,旧系统依然保留,以备业务人员查询往年历史数据,顺利地实现了新旧系统的平滑过渡。

四、平台启用后的成效

通过实施与应用,平台有效解决了标准统一和系统整合等问题,为财政改革和管理提供了良好的技术支撑。青岛市应用支撑平台运行一个月以来,在资金拨付量大幅增加的情况下,有效支撑了紧急业务处理,确保了资金及时拨付,平台的灵活配置优势和业务功能的可扩展性得到了充分体现。

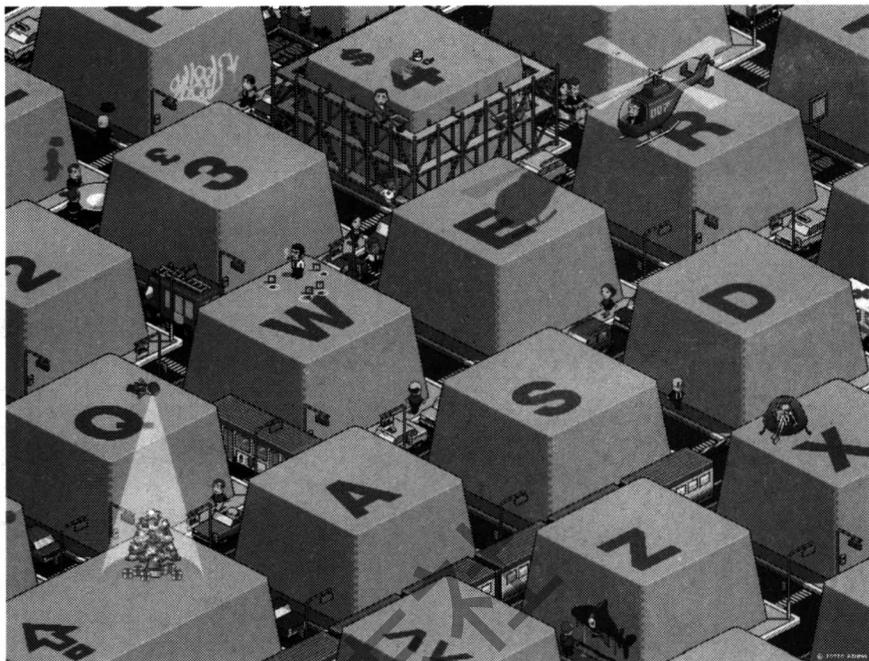
(一)实现了财政业务数据和业务流程的规范化管理,提升了财政工作科学化、精细化管理水平。根据财政部《基于金财工程应用支撑平台数据交换规范》和《基于金财工程应用支撑平台开发规范》(以下简称“两个规范”)的要求,基于平台建立起来的基础数据标准、基础业务规范、内部控制机制、统一代码体系和技术标准,引入了财政工作“标准化”管理、“规范化”管理、“精细化”管理的先进理念,进一步优化、规范了基础数据和业务处理流程,有力地促进了财政管理基础工作的加强和改善,提升了财政工作科学化、精细化管理水平。

(二)构建了以平台为中心的一体化财政管理信息系统,进一步提升了财政信息化管理水平。一是按照“统一组织、统一规划、统一管理、统一协调”的原则,全面贯彻全国财政系统应用支撑平台地方试点工作经验交流会议精神,全市财政系统平台建设根据财政部的统一部署,由市局统一规划,统一标准,统一组织实施。做到

实施方案符合财政部的要求，平台建设符合“两个规范”，各项功能符合业务需要，系统规划符合长远发展，实现了管理一体化。二是根据数据规范，将基础数据、基础业务流程进行规范化改造，统一了不同系统间的编码规则、代码体系和处理方法。采用平台接入和生长相结合，贯通了以预算编制为源头，以预算执行为主线，以账务处理为核心，以财政业务综合查询为结果的各个业务环节，实现了核心业务标准一体化。三是根据“两个规范”，利用平台交换组件、内部控制机制，规范技术标准和数据接口；利用单点登录，待办事项提醒功能，使表层业务系统和平台融为一体，实现了技术标准一体化。四是开发了基于平台的财政综合查询分析系统，进一步提升了辅助决策支持水平。以平台为标准载体和数据中心，建立了全面、准确、及时的财政业务数据库，实现了资金账、指标账的自动生成，账务数据与业务数据可以追踪和回溯。通过数据抽取、整理、转换和加载功能，将生产库中的大量数据和平台以外系统中的相关数据以及其他部门的相关综合数据，抽取、转换到查询分析库中，运用高效的OLAP查询分析工具及平台提供的可灵活定制的报表工具，提供社会、经济综合信息，为辅助决策分析提供技术支持，进一步提升辅助决策支持水平。

五、加快实施，推动财政信息化建设向纵深发展

虽然青岛市平台建设取得了一定的成效，但由于时间紧、系统复杂，平台运行时间不长，难免存在一些技术问题，还需要进一步完善已上线运行的平台系统功能，边应用、边完善、边扩展，继续深入推进平台的建设工作。



(一) 加快推广区县级平台应用的步伐。在试点应用基础上，逐步完善系统，提高系统的稳定性、可靠性、易用性，建立适合青岛实际的平台区县版本，力争今年在全市推广应用。同时连通市级与区县两级平台，实现市本级与各区县财政业务数据的互联互通，构建适应形势发展要求的财政信息一体化管理系统。

(二) 以平台为载体进一步规范财政管理。将“财政业务基础数据规范”固化融入平台。今后所有的业务应用都要统一向平台上靠拢，确保所有业务应用系统基础数据的一致性和规范性。通过平台应用实现预算编制到执行的无缝贯通，为预算编制到执行的科学化、精细化管理提供更加有力的基础支撑。

(三) 在深度上开发财政核心业务数据中心。开发基于平台的财政业务综合信息查询分析系统和多维查询分析数据库，加强对集中的数据信息的整理、挖掘、加工和综合利用，

实现任意维度、任意级次、任意格式的综合信息查询功能，充分发挥数据信息资源的价值，为市委、市政府科学决策和宏观调控提供及时、动态的信息。

(四) 在广度上拓展一体化平台建设的范围。加快市级其他业务系统的整合工作，逐步将其他业务系统也接入平台，形成市级基于平台的完整一体化系统。通过平台建设和应用实现财政内部之间、上下级财政部门之间、财政与同级预算单位之间的“三通”，构建数据集中管理和交换平台，较好地促进业务、技术、管理的融合，逐步实现预算自动汇编，收支及时汇总，决算即时生成的目标，促进青岛市财政信息化建设向网络和应用“全面连通”、业务数据的“综合利用”，为全国财政系统金财工程应用支撑平台试点做出新的贡献，为财政改革和管理创新提供更加有力的技术支持。

责任编辑 方震海