

从财政管理周期看信息化建设

■ 孙健夫 刘文卿

财政管理过程包括一系列的循环周期,最基本的财政管理周期始于上年的预算编制,终止于来年的预算审计。一个完整的周期为来年的预算编制、授权、执行提供参考依据,而财政信息化实质上就是利用现代技术手段将财政管理周期中的业务流统筹管理起来,实现科学化、精细化管理目标,为财政政策充分发挥宏观经济调控功能提供必要的手段和依据。“金财工程”实施以来,财政信息化有了长足发展,财政管理周期的各个环节基本都实现了信息化,但各个环节的信息流转还不够顺畅,对信息的综合控制和分析能力还不能完全满足财政改革的要求。

一、建立完善适应信息化的基础业务信息分类体系

基础业务信息科学化分类管理是对财政业务进行控制、统计、分析乃至决策的需要,没有统一口径的基础业务信息分类,必然造成预算管理周期中各环节数据交换与共享的困难,在一定程度上割裂了财政业务的连续性和周期完整性。随着信息化不断深入发展,无论是业务

操作人员还是信息化技术人员都认识到对基础业务信息进行科学化分类管理的重要性。为此,财政部早已着手相关工作,并制定了财政业务基础数据规范。但从实际效果来看,距离我们的预期目标还有一定的差距。笔者认为应进一步加强对此项工作重要性的认识,将其作为财政信息化工作的最核心、最基础的内容,通过运用多种手段建立适应信息化的、全国统一的财政基础业务信息分类体系。

(一)站在改革的高度梳理基础业务信息。2007年1月1日实施的政府收支分类改革是梳理业务信息的基础,从信息化角度对财政基础业务信息进行分类,不是简单地收集财政基础业务信息并对其进行分类编码,而是财政业务管理模式转变与信息技术手段的融合。信息化的手段使可记录和处理的更为细化,从而促使业务统计、分析的范围更加广泛,挖掘的内容更加深入,最终使基础业务信息存在向多个方向扩展的要求和可能。因此,进行基础业务信息分类首先表现在对财政管理水平的一个再提升,这涉及统筹规划财政管理周期各个环节业务基础信息的构成内容、关联

方式、最小信息“颗粒度”等内容,以形成一个多维、相互有机联系的信息分类体系。其次表现在“业务形态”向“技术形态”转变,根据信息分类编码科学性的要求,要选取分类对象最稳定的本质属性或特征作为分类的基础和依据,将信息按一定的原则和方法进行区分和归类,并建立排列顺序规则。具体的业务信息分类在数据库中表现为一系列的符号和数字,通过程序的挖掘、检索再转换为业务人员理解的视图或表格。

(二)采用制度和技术手段保障基础业务信息统一性和权威性。基础业务分类是业务和技术的融合,分类体系庞大,编码技术性强,信息一致性要求高,用制度和技术手段保障基础业务信息统一性和权威性必不可少。一是成立专门机构统一管理维护基础业务信息,协调规范各部门的业务基础数据,确保相关信息的统一性和权威性。二是强制规定在制定各项规章制度前进行基础业务信息审核,确保与现有基础业务信息分类的一致性和相关信息分类的协调性,以保障相关政策顺利执行。如发文限定年度内超过500万元以上的工程采购支出实行

直接支付,那么预算指标要素分类中就必须有工程采购的属性分类,否则信息系统不能自动控制有关支付。三是用技术手段将信息分类编码的一般规律固化下来,方便管理人员管理维护相关数据库信息。另外,还应建立一个基础业务数据查询应用平台,供各种业务人员在草拟文件、设计报表时查询使用,从技术保障方面避免出现基础业务分类规范出台后长期不修订或被束之高阁的问题。

二、构建全周期的财政管理和控制模型

预算管理周期中的各个环节有机联系,紧密配合,共同完成具体的预算管理和宏观经济调控目标。这一过程周期,既体现了不同部门之间的职责关系,也体现了实现管理目标的控制逻辑。如预算管理部门会根据经济形势和产业结构调整的要求追加或裁减预算;执行管理部门也许会出于流动性约束的

考虑而在一定时期内对承付款项采取限制。这些职责关系和控制逻辑对信息系统的设计而言都是至关重要的,是规划整个信息化蓝图的基础。

(一)构建财政业务管理模型。财政管理周期的每一环节都可以细分为一组具体的管理职能。构建财政业务管理模型,就是要将每一环节的业务流程、具体职责通过流程图或表格清晰地表述出来,甚至要具体到不同业务人员的岗位。现实中不同部门的职能可能会有不必要的职责交叉,而信息系统在结构设计时,往往不允许存在控制逻辑交叉现象。因此,各部门的职责应该在系统设计的最初阶段便得到尽可能的明确定义,从而保证相应的制度规定和机构改革的要求与信息系统设计密切一致。一般来说,信息化的进程会带来业务管理上的变革,可能会使有些管理内容和方式被摒弃,同时又可能会增添新的管理内容和方式。由此可见,构建财政业务管理模型就不是简单的现有业务流程和职

能的重新描述,可能会涉及部门间职能的调整。

(二)构建财政业务控制模型。这实际上是把控制论思想引入财政管理周期,控制论在宏观经济管理领域的应用并不陌生,早在1985年,我国政府即应用控制理论和系统工程方法建立了国家宏观经济最优控制模型,预测了1985—2000年国民经济逐年增长速度和水平,为国家制定中、长期经济发展规划和政策分析提供了科学依据。实际上财政管理也需要控制论思想,从微观来看,支出不能超预算是财政管理的基本控制原则;从宏观来说,怎样分配财政资金才能更好地实现国家宏观经济目标常常需要我们去计量。虽然有现实的管理需要,但将控制论系统地、量化地引入财政日常管理中还缺少具体的应用。如根据宏观经济政策当年预算需向重工业倾斜,那么究竟倾斜多少能达到投入产出比最高且和其他行业的发展相协调,目前还没有量化的参考数据。再如,国库集中支付改革后,大量的财政资金沉淀在国家金库中,虽然每年财政国库部门都利用几百亿的国库资金进行现金运作以加强财政资金的利用效率,但参与运作的资金和平时上万亿的库款比起来实在是九牛一毛。出现这种情况,除了现金管理受很多条件制约外,不能精确预测日常现金流量、量化最佳国库现金余额是重要原因。因此,引入控制论思想研究财政管理的最优控制模型,并将其融入财政信息化建设,是实现财政科学化管理的内在要求和信息化再上一台阶的必由之路。

(作者单位:河北大学)

责任编辑 冉 鹏

