

加快应用支撑平台建设 开创财政信息化新局面

■ 财政部副部长 廖晓军

2006年以来,各级财政部门积极推进财政信息化建设,取得显著进展。财政部统一组织开发的预算管理、国库集中支付、非税收入收缴、工资统一发放等系统的应用范围进一步扩大,财政扶贫资金管理监测、全国农民补贴、会计行业管理等系统的技术维护和应用工作不断加强,信息系统应用对财政工作的支撑作用进一步凸显。在全面完成财政部至所有省级财政部门 and 专员办广域网建设基础上,部机关完成了网络整合工作,进一步优化了网络性能、布局 and 结构,制定了财税库银联网方案并进行了试点。省以下网络建设也取得了较快进展。目前,所有省级、395个地市级和相当一部分县级财政部门建成了局域网,32个省级财政部门开展了与同级预算单位的横向联网,80%以上的省级和市级财政部门完成了向下一级的联网,为业

务应用奠定了坚实的网络基础。总的看,财政信息化建设又迈上了新的台阶。

一、积极试点,稳步实施,为平台全面推广实施奠定坚实基础

在财政信息化建设全面推进的同时,统一的应用支撑平台(以下简称“平台”)建设也取得了重大进展。目前,在财政部顺利开发运行平台的基础上,先后又在5个省市成功试点,为平台的全面推广实施奠定了良好的基础。

(一)平台建设进展顺利。平台建设是“金财工程”一体化建设的基础,它就像一个规范的、适应多样性“插头”的“多功能插座”,表层应用系统可以通过各种各样的“插头”

制,提高年初到位率。加强预算执行工作,提高预算执行效率。建立预算执行与预算编制互动机制。调动各预算单位加强执行管理的积极性,将预算执行的主体责任落实到各部门,将监管预算执行的责任落实到财政预算管理和监督机构。强化基本数据信息统计、收支科目体系、支出标准、项目库、会计等各个方面的管理基础建设。转变和充实乡镇财政职能,充分发挥基层财政监管作用。

推行预算支出绩效考评。加快建立预算支出的绩效考评机制,完善预算支出绩效考评指标体系,选择有关重点项目、民生项目,积极推行预算支出绩效考评试点。规范绩效考评管理办法,将绩效考评结果作为以后年度编制和安排预算的重要参考依据。逐步建立绩效考评结果公开制度,提高绩效考评的透明度。

增强预算透明度。深化政府收支分类改革,建立统一规范、各级财政共同执行的政府收支科目体系。自觉接受人大监督,进一步扩大向人大报送部门预算的范围,逐步细化报送人大审议的预算。依法接受审计监督。在预算报告内容反映的明细程度、公开程度和易读易懂方面,要不断有新进展。按照《政府信息公开条例》的要求,及时公布财政收支统计数据,以及经人大审议通过的政府预决算、

部门预决算和转移支付预算安排情况,公开财政规范性文件以及政策、发展规划等。

加强财政监督管理。建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制,强化事前和事中监督,促进监督与管理的有机融合。严格执行《财政违法行为处罚处分条例》,强化财政违法责任追究。建立健全行政问责制和部门、地区及单位的利益追究机制,加大对违规问题的处理处罚和信息披露力度。

加快推进财政管理信息化建设。按照系统工程和一体化建设的指导思想,坚持统一领导、统一规划、统一管理、统一协调,尽快建成财政管理各环节畅通、业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政性资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的政府财政管理信息系统,为加强财政管理提供技术支撑。

实施财政科学化、精细化管理,既要不断健全各项财政管理制度,又要提升财政干部的综合素质,大力弘扬求真务实和艰苦奋斗的工作作风,着力提高执行力,真抓实干,切实加强财政管理,真正把科学化、精细化的要求,全面落实到财政工作的各个环节和各个方面,真正体现抓紧、抓细、抓实的要求,努力提升财政管理水平。

接入“插座”，从而构建统一的财政业务应用系统。自2004年财政部党组作出建设统一平台的部署后，在各级财政部门的共同努力下，平台建设进展顺利。经过广泛调研，精心设计，2005年9月财政部正式启动了平台开发工作。通过重新梳理业务流程，提炼财政业务共性，建立财政业务基础数据规范和系统接口标准，并经过两年多的紧张开发和反复测试，完成了平台测试版，并在基于平台构建统一系统的基础上，在部本级进行了试运行。目前，平台以及基于平台的预算指标管理系统已经上线运行。为使平台建设积极稳妥推进，2007年年初，财政部选择山西、四川、宁波三省市进行了试点，2008年又选择河北、青岛两省市进行了扩大试点。试点省市根据部里统一部署，结合各自实际，积极推进平台实施工作，取得了较快进展。其中，四川省采用“生长”模式，自下而上推进平台实施，在县级财政部门试点并成功上线的基础上，基于平台开发了核心业务系统，在省本级投入应用；山西省采用“接入”模式，完成了核心业务系统接入平台的系统调整改造工作，并已在省本级正式上线；河北省也采用“接入”模式，基于平台整合了现有财政业务系统；宁波市实现了新开发的“政府财政管理信息系统”与平台的对接；青岛市采用“接入”和“生长”相结合的模式，在市本级采用“接入”模式进行系统整合，在区县采取以“生长”模式为主、“接入”模式为辅，基于平台建设区县级一体化管理信息系统，目前正在顺利实施。

(二)平台试点工作取得成效。从试点地区的应用情况看，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，促进了财政科学化、精细化管理。一是有效支撑了财政业务工作的开展。平台上线后，山西、四川两省所有财政支出都纳入基于平台的统一系统管理，很好地满足了财政业务工作的需要。特别是在汶川大地震期间，四川省财政厅平台和新系统上线不足一个月、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。同时，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。无论是应急资金拨付流程调整，还是财政改革带来的新增业务需求，都可以通过平台进行功能配置实现。如果使用原系统则需要对系统进行调整修改或开发新的业务系统，既费时费力，还难以及时满足实际需求。二是促进了财政管理的科学化、精细、规范。以平台为载体，将“财政业务基础数据规范”固化融入平台，保证了所有业务应用系统基础数据的一致性和规范性。通过平台应用实现了预算编制到执行的无缝贯通，为预算编制到执行的科学化、精细化管理提供了有力的基础支撑，管理流程进一步规范。三是为财政科学决

策提供了及时、准确的数据信息。通过平台应用，初步构建了财政核心业务数据中心，在财政内部实现了核心业务数据的集中存储和管理，在财政与银行和部门之间实现了数据实时交换，改变了原有系统独立分散的状况，为财政科学决策提供了及时、动态的信息。四是促进了一体化建设进程。通过平台建设和应用，为实现财政内部之间、上下级财政部门之间、财政与同级预算单位之间的“三通”奠定了基础，构建了数据集中管理和交换平台，较好地促进了业务、技术、管理的融合，有力地推动了一体化建设进程。

二、统一思想，提高认识，充分把握加快平台建设的意义

当前，国际金融危机愈演愈烈，世界经济受到严重冲击，对我国经济的影响不断加重和加深，经济下行势头更加明显，财政收支紧张的矛盾也将更加突出。党中央、国务院果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台了更加有力的促进经济发展的政策措施。加快平台建设，推进财政信息化建设，对深入贯彻落实科学发展观、推进财政改革与发展、促进经济平稳较快发展具有重要意义。

(一)加快平台建设是深入贯彻落实科学发展观、推进财政改革与发展的重大举措。当前的财政工作面临着不小的挑战：贯彻落实科学发展观对财政工作提出了新的更高要求，严峻的财政经济形势对财政管理提出了新的课题，财政工作的繁重性、复杂性和艰巨性大大增加。仅仅依靠传统的工作方式方法，显然已经不能适应推进财政改革与发展、促进科学发展和构建和谐社会的要求。尽管近年来各级财政部门加快了信息化建设步伐，也取得了很大成绩，但与财政改革与发展的形势和要求相比，还存在不少差距，我们在信息技术手段的利用上、信息化建设的步伐上已经明显落后了，信息化建设仍处于跟着财政业务工作走的局面，相对比较被动。信息化建设作为财政改革与发展的“助推器”，必须要迎头赶上。从西方发达国家的实践看，通过不断提高财政的信息化水平，不仅能为财政改革与发展提供更加有力的技术支撑，逐步实现技术与业务的良性互动，而且当信息化发展到一定阶段后，还能在一定程度上引领和带动财政改革与发展。作为信息化建设“高楼”的“底座”，加快建设统一的平台尤显迫切。因此，必须通过加快平台建设，深入推进财政信息化建设，更好地服务和推动财政改革与发展。

(二)加快平台建设是实施科学化精细化管理、提高财政决策水平的重要保障。财政收支数据是财政决策和科

学化、精细化管理的基本依据。只有通过建立统一的信息平台、统一的业务规范,实现主体业务应用系统的有效融合和信息共享,实现各级财政内部、财政与本级预算单位、上下级财政信息资源的互联互通,财政管理的科学化、精细化才有坚实的技术和数据支撑,财政决策的正确性、及时性才有基本的信息保障。经过多年信息化建设,虽然建立了一些信息系统,基本实现了财政日常业务的信息化处理,但是系统一直比较分散,没有统一起来。财政收支数据分散在不同的应用系统中,数据编码不统一、数据口径不一致、信息存储不集中,数据共享度低,上下级财政部门信息不通畅。通过平台建设和应用,将流程作业系统整合升级为综合分析系统,使信息技术应用由替代手工操作向深层管理分析转变,财政部门随时从统一的数据库中抽取并生成综合分析表,可大大提高信息的及时性、准确性和完整性。随着平台不断深化应用,平台中的数据象“雪球”一样越滚越大,开展数据综合分析、深度利用的基础将更加坚实,财政决策和管理水平进一步提高。

(三)加快平台建设是规范财政权力运行、促进财政反腐倡廉建设的有力武器。基于统一平台之上的财政信息系统,通过各业务环节的互联互通以及详细记录每个用款单位每一笔财政资金收支的运行状态,可以对预算编制、预算执行、资产管理等财政资金运行事前、事中、事后的全过程进行实时监控,让财政资金都置于监督之下,增加预算执行的透明度,实现阳光下的财政监管,促进财政资金分配和管理的公正、公开、透明,规范财政权力运行。同时通过提供全面、准确、及时的信息,便于有重点、有针对性地资金运行中出现的异常情况进行风险控制。这是从机制上、源头上推进财政反腐倡廉建设的重要举措,既能保证监督质量,降低监督成本,提高监督效率,促进财政资金的规范和安全使用,又能规范财政行为,防止暗箱操作和人为干扰,维护财经纪律,保护财政干部。

(四)加快平台建设是实现信息系统整合、推进财政信息化一体化建设的根本途径。信息化建设是一项系统工程,涉及到财政工作的方方面面,必须统筹规划,一体化推进。2007年,财政部党组作出了一体化建设的部署,即要积极推进管理一体化、业务一体化、技术一体化。从目前的实际情况看,各级财政部门结合实际开发应用了一系列管理软件。但由于标准不统一、业务流程相互脱节、系统资源不能共享,各级财政部门内部、上下级财政部门之间都或多或少地存在“信息孤岛”现象,甚至将统一的各项财政业务分割开来,增加了实际业务处理的复杂程度,降低了工作效率,极大地影响财政信息化建设的应用效果。

当前,信息系统整合和统一的契机已经到来,必须加快信息化建设步伐,通过大力推进平台的实施,将原有的分散部署、各自独立的应用系统,逐步转变为信息通畅、数据集中处理的新运行模式,构建覆盖所有财政部门、所有预算单位、所有财政业务、所有财政资金的一体化财政管理信息系统,彻底改变目前的被动局面,使信息化走上一体化建设健康发展的轨道,从而更好地支撑和促进财政管理目标的实现。

三、明确目标,强化措施,积极推进平台建设

从一年多的试运行情况看,平台的可操作性得到了初步验证,加快推广应用平台的条件已经基本具备。当前及今后一段时间,平台将进入全面推广实施阶段。结合财政信息化建设的总体规划和试点工作的情况,财政部党组提出了平台推广实施的总体思路:以科学发展观为指导,紧紧围绕财政改革与发展大局,以信息系统整合为突破口,建设并推广基于统一业务及技术规范的应用支撑平台,将主体业务应用纳入一体化管理,建成各级财政内部、财政与本级预算单位、上下级财政互联互通的一体化财政管理信息系统,全面支撑各级财政部门本级财政支出及对下转移支付资金的规范管理,逐步实现全国预算自动汇编、收支及时汇总和决算即时生成。要求在2009年年底基本完成平台在省级财政部门的推广实施,在2010年年底基本完成在地市级财政部门的推广实施。

(一)高度重视,加强组织领导。平台建设是实现财政信息化一体化建设的重要基础性工程,涉及范围广、工作量大、要求高。只有从思想上高度重视,切实加强组织领导,才能确保平台建设顺利进行。一要高度重视。平台建设关系到财政信息化建设的成效,关系到财政改革与发展的大局。各级财政部门特别是领导干部要从思想上给予高度重视,进一步提高认识,切实把平台建设作为一项关系财政工作全局的大事来抓,而不能把它仅仅作为一项技术性工作来对待。从目前情况看,各地推广应用平台的积极性非常高,除试点省市外,还有20多个省市计划申请应用,其他省市也在积极准备。各地要结合自身实际情况,认真谋划,早作部署,加快推广实施步伐。二要加强组织领导。财政部党组对财政信息化建设非常重视。为加强对财政信息化工作的统一领导,2007年10月财政部对“金财工程”建设领导小组进行了调整,成立了财政部信息化工作领导小组及办公室,并将信息化工作领导小组成员单位扩大到20个司局。各地要以平台推广实施为契机,进一步调

整充实财政信息化组织领导机构,主要领导同志要挂帅,分管领导要亲自抓,动员组织广大干部职工积极支持和参与平台建设,及时协调解决平台建设中遇到的重大问题,确保平台建设顺利进行。

(二)统筹规划,积极推广实施。在两年的时间内完成省、市两级平台建设,时间紧,任务重。各级财政部门要认真落实财政部统一部署,合理安排时间进度并严格执行,能提前完成的工作要尽量往前赶,确保平台建设按计划顺利完成。一要认真规划。要根据财政部统一规划,尽快制定本地区平台建设分年度、分阶段、分步骤的具体规划和目标。规划应包括本地区平台建设目标、进度安排、任务分工和责任落实等内容,并妥善处理好当前与长远、上下级平台建设之间的关系。二要制定实施方案。根据规划目标,抓紧研究制定符合各自实际的实施方案。实施方案要工作重点突出、时间节点明确。在实施方案制定过程中,要及时与财政部沟通,确保实施方案既能体现本地信息化建设实际情况,又能符合统一规划要求。实施方案制定完成后,应报上一级财政部门审核,审核通过后方可组织实施。三要精心组织实施。各地要切实采取措施,做好应用系统的改造调整及接入工作,确保尽快上线。要本着积极稳妥的原则,先省级实施后市级推进,先上核心业务后上一般业务,先整合原系统后开发新系统。对于技术先进、设计合理、应用效果好,符合国家安全保密建设要求,并与平台建设不产生矛盾的系统,应逐步接入平台;对于设计不合理,已屡打补丁,勉强使用,接入平台代价较大的系统,应下决心坚决替换,按照基于平台的开发标准重新组织开发,新开发的系统要基于平台搭建。今后所有的业务应用都要统一向平台上靠拢。同时,要有效整合现有资源,对经过改造、能与平台对接并能满足业务工作需求的系统,要充分利用。要加强对平台建成后系统运行情况的分析,不断完善系统性能,优化业务处理流程,及时解决系统中的问题,确保系统安全稳定运行并不断完善。

(三)加强应用,确保系统安全。平台建设的关键是通过推广实施,充分发挥统一平台的优势,加强平台集中数据的深度应用,体现平台建设的实际效益,并高度重视系统的安全性,服务好财政改革与发展。一要切实解决工作中的实际问题。要通过平台应用,使系统不衔接的变衔接,流程不畅通的变畅通,信息不共享的变共享。在保证本级业务和系统集成贯通的同时,充分考虑好与上下级财政的衔接和贯通。同时,根据财政工作需要,适时开发新的基于平台的业务应用系统,支撑和促进整个财政工作的顺利开展。二要加强平台集中数据的开发利用。各地要结合平

台建设和应用,加强数据中心建设,建立上下级财政部门、财政与其他部门间的统一数据交换平台,为财政管理信息系统数据畅通运行提供高效通道,逐步实现高度集中处理的目标。在此基础上,加强对集中的数据信息的整理、挖掘和加工,进而实现综合利用,充分发挥数据信息资源的价值,为财政预算编制和预算执行、财政政策调整等提供决策依据。三要高度重视安全建设。安全保密工作是关系党和国家中心工作的大事。平台上线后,所有财政业务都将逐步纳入其中。这些应用涉及财政收支全过程,直接关系到各级政府的正常运行和经济安全。在平台应用过程中,各级财政部门要始终绷紧安全保密这根弦,加强安全保密教育,增强安全保密意识,提高防范安全风险的能力,确保网络安全、数据安全和平台安全。同时,要从技术上进一步加强安全防护措施。总的要求是,在初步完成的防火墙、入侵检测、漏洞扫描、防病毒及数据集中存储备份等安全系统建设基础上,力争在2009年上半年全面完成客户端安全监控系统建设,2009年年底完成财政身份认证及授权管理系统在全国的推广实施,适时建设同城异地备份中心。

(四)密切协作,形成推进合力。平台建设既涉及到上下级财政部门,也涉及到财政部门内部各个单位,还涉及到其他部门。要保证平台建设顺利推进并取得实效,必须加强协调配合,形成推进合力。一是上下级财政部门之间要加强联动配合。上级财政部门要加强对下工作的指导,及时帮助解决工作中的有关问题,下级财政部门要认真抓好落实,确保各项工作任务按计划、有步骤推进。在平台实施过程中,财政部将成立专门工作组,分赴各地进行现场指导和工作督导,帮助各地做好上线实施工作。省级财政部门也要落实督查力量,抓好对下级财政部门的督导检查,并及时反馈有关情况。二是财政内部业务部门和技术部门要加强协作配合。信息化建设有其自身的规律,从需求提出、系统设计,到组织开发、测试、试运行,直到上线运行,都需要业务和技术人员密切配合。平台建设不同于一般的单项系统建设,对技术与业务的融合有着更高的要求,业务部门和技术部门是鱼水关系。在平台建设过程中,技术部门的同志要主动听取业务部门的意见;业务部门的同志要全程参与系统建设,及时做好业务协调和需求验证工作,确保平台建设又好又快发展。三是财政与其他部门要加强沟通协调。在平台建设过程中,统一交换标准对现有接口模式和信息交换方法均带来一些调整和变化,财政部门要积极争取各部门的大力支持和密切配合,并注意搞好与部门信息系统的衔接,不断提升平台建设的整体效益。