

服务财政管理 支撑财政改革

——财政信息化建设三十年

■ 刘祝余

财政信息化是财政改革的产物，是随着财政改革与管理的逐步深入，从无到有、逐步发展起来的。通过近三十年建设，信息技术成功融入财政业务，有效支持了财政改革，促进了财政科学化、精细化管理。

财政信息化建设简要回顾

(一)成立信息管理机构，推动信息技术应用

1979年，为了财政改革和管理的需要，财政部成立了计算中心（后更名为信息网络中心）。成立之初，经广泛调研、选型，从日本引进了一台日立M-150小型机及其8172激光打印机，并成立专题小组进行引进改造，在小型机上建立了一套中文汉字输入及激光打印系统，这在当时属国内首次成功应用。财政部利用这套系统，在全国企业大普查中处理了手工难以完成的数据量，并成为后来许多重大财税改革方案出台之前进行分析测算的重要工具。特别是在财政改革中具有重要意义的第二步“利改税”方案出台前的全部普查和测算工作中，该系统处理了3.8万多户企业的各种数据，并通过编制利改税测算方案程序，完成了39个改革方案的测算，测算数据量为3000万字符和70万汉字，打印总计100多种报表格式，为国有企业第二步“利改税”方案的正式出台作出了较大贡献。

财政部每月、季、年都要汇总编

制许多报表，为快速准确完成大量业务报表汇总编制工作，计算中心研制开发了报表处理程序，各种报表由手工绘制改由计算机处理，将财政工作人员从纷繁的数据手工处理中解脱了出来。后来，计算中心又研制出功能更强的CRPG报表软件，不仅大大提高了部内报表编制效率，并在全国财税系统推广，解决了微机在全国财税部门应用软件短缺的难题，促进了微机在财税系统的推广使用，也使微机应用水平得到普遍提高。

(二)制定信息化规划，开展信息基础设施建设

为统筹规划、整体推进全国财政系统信息化建设，1996年7月，财政部成立全国财政系统信息化工作领导小组及办公室，先后制定了《财政系统信息化“九五”规划》和《财政部机关信息化建设总体方案》，明确了财政系统信息化工作的总体要求、原则和目标，围绕系统开发、平台选择、网络建设和安全管理等方面制定了技术规范和统一的标准，财政信息化应用范围逐步扩大，财政部和地方财政部门先后组织开发实施了财政综合信息查询、财税法规、会计电算化、文教行政财务管理等财政业务及办公自动化应用软件系统，并组织专家对98个应用软件进行评定、推广。财政部机关初步建成交换式虚拟局域网系统，与中办、国办建立了网络通信，与全国大部分省（区、市）级财政部门实现了广域网

连接和信息资源快速安全传输。

1986年，国务院批准了财政部关于建立《全国财税信息自动化管理系统》的申请，财政部在全国有计划、有步骤地开展了财政税务信息系统建设工作。建设重点是中央本级和地方财税部门信息基础设施。这期间，财政部共为23个省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）配置了美国优利公司A系列、IBM公司AS/400中小型计算机以及机房所需的空调机和UPS电源等设备。全国大部分省市财政厅（局）先后成立了财税信息中心，由上至下的信息化管理体制基本形成，信息基础设施基本建立，为全国财政信息化建设的稳步、有序开展提供了组织保障和技术基础。

(三)开展核心业务系统建设，支撑和促进财政改革与发展

1998年，按照党中央、国务院关于建立社会主义市场经济体制下公共财政的总体要求，财政部推出了以部门预算改革、国库集中支付改革和“收支两条线改革”等为主要内容的财政改革措施。改革增加的工作量是难以通过手工方式实现的，必须应用信息技术才能完成。为此，财政部成立了“政府财政管理信息系统”工作小组，在考察主要发达国家和东欧转型国家政府财政管理信息系统运行模式和建设经验后，结合我国财政管理的实际需要，经过广泛调研和咨询论证，从1999年下半年

开始着手规划建立“政府财政管理信息系统”，2001年完成了初步设计，2002年初制定了总体规划，并经国务院批准定名为金财工程。

金财工程建设以来，财政部把财政信息化建设提升到财政管理革命的高度，作为财政工作的一项重要内容来抓。一是相继开发并推广实施了预算管理系统、国库集中支付系统、非税收入收缴管理系统、工资统一发放系统、财政经济景气预测分析系统，有力支撑和促进了财政改革的深化和业务的发展。二是开发应用支撑平台，逐步对现有业务系统整合与统一，构建技术标准统一、数据共享、流程通畅、衔接便利、统一交换的财政业务大系统。三是初步形成了一套覆盖全国各级财政部门 and 财政资金使用部门的横纵向网络体系，提供了信息系统安全运行环境。四是启动了运行维护体系建设，制定了相关标准和管理制度，促进了建设项目的统一管理和规范发展。五是财政部内网网站、门户网站、政府采购网站建设不断加强，信息资源利用和服务水平不断提高。目前，信息化已全面融入财政核心业务，成为财政工作的先进生产力，在推进科学理财、民主理财、依法理财方面发挥着重要作用。

财政信息化建设取得的成就

可以说，改革开放的三十年，也是财政信息化建设稳步发展、支持财政改革与管理发挥作用越来越大的三十年。三十年来，财政信息化建设立足财政改革和管理需要，与时俱进，开拓创新，取得了显著成就：

（一）财政业务系统应用取得较好成效

财政信息化最初用于编制汇总报表、办公自动化、信息查询等，主要作

为业务人员日常办公的辅助工具；随着财政业务系统的不断开发与应用，实现了预算编制、国库资金支付、工资发放、资金运行监督等核心业务的信息化处理，特别是信息系统借助网络，收到了原有手工操作不可想象的工作效率，提高了业务处理能力，财政信息化成为财政业务不可或缺的组成部分。

1. 开发并成功应用了一系列业务系统，促进了财政改革和管理。成功开发应用了预算管理系统、国库集中支付管理系统、全国非税收入收缴管理系统、工资统一发放系统等业务管理系统，并在中央各部门以及地方推广实施。不少地方也结合实际，采取多种方式推进财政信息化建设，逐步实现了信息技术与财政业务的融合。通过部门预算编制系统，支持深化了部门预算改革，将部门所有预算内外收支、部门所有单位收支全部纳入预算，实现了一个部门一本预算，有效提高了政策协调和各部门统筹安排资金的能力，增强了各部门占有财政资源、支出结构和分配资源方法及过程的透明度。通过国库集中支付系统，支持确立了国库集中支付制度在财政财务管理中的基础性地位，将绝大部分政府性资金纳入国库单一账户，财政财务支出主要由国库集中支付，减少了中间环节，有效降低了传统的资金层层拨付方式导致滞留与挪用的可能性。通过工资统一发放系统，财政供养人员工资由国库单一账户及时、足额直接拨付到个人账户，基本杜绝了拖欠挪用工资的现象，维护了社会稳定。通过非税收入收缴管理系统，支持深化了“收支两条线”管理改革，规范了非税收入收缴管理，有效遏制了乱收乱罚、截留挪用和坐收坐支，保障了非税收入的应缴尽缴、应收尽收。同时，也成为廉政建设一项重要措施。

2. 强化了财政资金监管，提高了资金使用的安全性、规范性和有效性。随着财政管理信息化水平的不断提高，中央和各地方都相继建立了财政资金管理信息监控系统，并与代理银行支付系统联网，初步建立了内部监督制约机制和对预算单位支出的实时监测制度，基本实现了对财政资金运行的动态监控，保证了财政资金按规定用途使用和安全运行。如通过国库单一账户集中支付的管理机制，严把资金使用关，使尚未支付的财政资金集中在国库单一账户，提高了财政调度资金的能力，为降低财政筹资成本、提高资金使用效益创造了基础条件。通过涉农直补“一卡通”信息管理系统，实现了中央和地方各项惠农补贴资金安全、及时划拨到农民的存折或银行卡中，确保中央政策不折不扣贯彻落实。

3. 初步实现了数据集中管理，服务了财政科学决策。初步建立了全国预算执行分析和决算汇总管理体系，形成了覆盖资金运行的总体框架，并分别建立了预算编制、集中支付和工资统发监控等一些基础数据库，其中中央国库管理实行财政收支“一本账”，初步实现了财政收支数据的集中统一管理。初步建立了财政经济统计数据库、财政经济数据整合处理和统计分析平台，为开展财政经济预测分析和政策研究提供了有力支撑。通过实施财税库行联网，实现了财政、税务、银行、国库等多部门数据资源共享和信息综合利用，为加强宏观经济形势分析、提高财政决策水平提供了准确、翔实的财政收入数据资料。

4. 办公自动化建设取得较大进展，给财政整体工作带来新活力。全国约1/3的省级财政厅（局）已基本实现无纸化办公，部机关在领导办公、公文、人事、党务等方面也实现了信息化、网

络化管理。不仅提高了行政效率,降低了行政成本,而且规范了行政程序和行政职责,促进了依法行政和科学管理,给各项财政工作带来新活力。

(二)应用支撑平台成功开发并开始上线运行

1. 成功开发金财工程应用支撑平台。2005年9月启动平台开发工作,历时7个月开发完成了测试版;2006年5月,启动了基于平台构建的预算指标管理系统(简称新指标系统)、国库支付管理系统建设工作,历时8个月开发完成了测试版,先后组织预算司、国库司及8个部门司业务人员进行了两次集中业务测试。经过测试后的修改完善,于2007年6月底完成了平台和新系统试运行版的开发。2007年7月,财政部选定水利部、科技部等6个具有代表性的试点部门开展试运行工作。目前,平台及基于平台的新指标系统已在中央本级正式上线使用并平稳运行。

2. 推进平台在地方试点。2007年年初,财政部选择山西、四川、宁波三省市进行了平台试点,2008年又选择河北、青岛扩大试点。五省市根据财政部统一部署,分别采取不同模式积极推进基于平台的系统整合工作,取得了较快进展。山西省采用“系统接入”模式,于2007年底在省本级上线使用,目前应用良好。四川省采用“系统生长”模式,于2008年4月在省本级正式上线运行。在汶川“5·12”特大地震中,四川省平台和新系统在上线不足一个月、且资金拨付量大幅增加的情况下,很好地支撑了紧急业务处理,保障了抗震救灾工作的顺利开展。宁波市采用基于平台整合的系统模式,新系统已于2008年5月份投入正式使用。河北省采用“系统嫁接”模式,于2008年6月在省级财政部门上线使用,并推广应用

到了120多个县级财政部门。青岛市采用系统统一整合模式,目前正在开展方案设计修改完善、相关基础数据整理和平台业务组件配置等工作。

3. 应用支撑平台促进了一体化建设。为配合财政改革的实施和推进,从1999年开始,财政部在不同时间内分别开发实施了预算管理、国库集中支付等业务系统,这些系统独立运行,系统间数据规范、基础编码不统一,信息不能共享,中央财政与地方财政也不能实现数据交换。后期陆续开发的“数据接口”,也没能从根本解决这些问题。应用支撑平台的成功开发,建立了财政业务系统整合与统一以及信息交换和共享的平台和机制,为财政信息系统一体化建设、实现财政业务“三个贯通”(即本级财政内部业务贯通、上下级财政之间业务贯通以及财政和预算单位之间业务贯通)奠定了基础。

(三)信息基础设施建设不断加强

1. 基本建成财政系统“三横三纵”网络体系。财政系统网络建设发展较快,1991年利用当时微机点对点通信方式,财政部初步建立了与地方的信息传输,改变了旬报、月报通过电话手工抄报方式。1997年财政部建立部机关局域网和连接地方的广域网,2002年建立连通中央部门和预算单位的城域网。随着财政核心业务系统应用,地方网络建设发展较快,目前,中央本级、省级、地市级与同级部门及预算单位、银行等部门的横向连接(三横),中央与省级、省级与地市级、地市级与县级财政部门的纵向连接(三纵)已基本建成。全国36个省级、333个地市级、大部分县级财政厅(局)建成本级局域网。财政部已与145个中央预算部门、8家商业银行相连。全国省本级财政厅(局)累计实现与5012个一级部门的连通,占应连

通总数的93.2%。全国地市级财政厅(局)累计实现与30077个一级部门的连通,占应连通总数的75.3%。财政部已与36个省级财政部门、35个专员办连接;全国省级财政部门实现了到280个地市级财政部门的连接,占地市级总数的84.1%;全国地市级财政部门已实现到2324个县级财政部门的连接,占全国县级总数的81%;全国县级财政部门已实现到11981个乡镇级部门的连接,占全国乡级总数的29%。其中,有28个省级财政部门完成了本省三级广域网的全部连通。

2. 安全建设不断加强。2005年8月建成财政部机关涉密网,并制定信息安全与保密管理办法,加强网络安全管理与监控。按照国家电子政务网络身份认证系统有关要求和技术标准,研究拟定了《财政身份认证与授权管理系统规划方案》,该方案已通过专家论证。目前,正在按照方案组织开展项目集成商和设备招标采购工作。同时加强对地方网络安全建设的指导,强化安全标准统一,统筹规划,统一组织了网络安全产品选型招标工作,统一选定了网络安全工程监理单位。

3. 信息化标准规范和制度体系逐步完善。在标准建设方面,先后制定并下发了《财政业务基础数据规范》、《政府财政管理信息系统网络建设技术标准》、《政府财政管理信息系统安全总体标准》等一系列技术标准。《基于平台的应用系统开发标准》和《数据交换标准》正在制定当中。在制度建设方面,相继研究制定了《金财工程系统软件开发、应用管理暂行办法》、《金财工程网络建设和安全运行管理办法》、《财政部信息化建设管理办法》及其7个配套管理办法等,规范了金财工程建设管理工作。

(作者为财政部信息网络中心主任)

责任编辑 戴开成