

加快推进金财工程建设 全面提升财政管理水平

财政部部长 金人庆

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，财政部在推进部门预算、国库集中收付等改革的同时，借鉴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，结合我国财政管理的实际需要，从1999年下半年起开始着手规划建立“政府财政管理信息系统”（简称GFMIS），并进行设计和试点。2002年初，国务院决定将财政部规划建设的“政府财政管理信息系统”定名为金财工程，并将其列为国家电子政务十二个重点工程之一。此后，财政部组织力量进行了系统规划和周密论证，根据财政业务管理需要开发实施了相关管理系统，并提出了立项申请。今年4月份，经国务院同意，国家发改委正式批准金财工程（一期）建设项目立项，标志着金财工程建设进入一个新的发展阶段。

国务院决定建设金财工程四年来，各级财政部门紧紧围绕财政中心工作，坚持以服务财政管理和改革为宗旨，积极推进金财工程建设，使信息技术较快融入财政核心业务，信息技术在财政改革和管理创新中的作用初步显现。

（一）转变了思想观念，建设金财工程的积极性逐步提高。随着金财工程建设的不断深入，大大提高了财政业务的工作效率，越来越多的同志开始感受到金财工程给工作带来的快捷和方便，认识到金财工程无论是在预算编制、资金拨付方面，还是在财政制度建设、财政监督、分析决策方面，都是对手工作业的一次重大创新，并进一步认识到金财工程建设不仅仅是减轻劳动强度，它使我们对信息的获取越来越全面，对资金的监控越来越强化，对宏观经济的分析越来越科学，对财政工作的方方面面，特别是财政管理与改革都起到了一定的促进作用。

（二）开发并应用了一系列业务系统，促进了财政改革。各级财政部门紧紧围绕建立和完善公共财政体制的目标，立足财政改革和管理需要，不断加大信息化建设及应用的力度，促进了财政改革的不断深化。财政部成功开发了中央预算管理系统、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部分省地市推广。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核心业务的融合。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。通过国库集中支付管理系统，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。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，保障了非税收入的应缴尽缴、应收尽收。通过财政法规数据库系统，初步实现中央与地方财政制度建设信息互联互通，较好地保证了财政制度的统一、完整、透明。

（三）强化了财政资金监管，资金使用的安全性、规范性和有效性有所提高。国库集中收付改革后，预算执行信息直接来源于基层预算单位的每一笔支付交易记录，不仅初步形成了科学的管理机制，而且借助网络形成了有效的信息采集机制，提高了信息的完整性、及时性、准确性和公开性，增加了预算执行的透明度。同时，中央和各地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，及时发现并纠正了一定数量的违规用款，保证了财政资金按规定用途使用，预算执行管理的效率和监控水平不断提高，保障了财政资金的安全运行。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、提高财政资金使用效益创造了基础条件。

(四)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、集中支付和工资发放监控等一些基础数据库,其中中央国库管理经过内部调整改革,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。财政部还组织开发了财政经济景气预测分析系统,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。一些地方财政部门 and 专员办通过实施财税库联网,实现了财政、国税、地税、银行、国库等多部门对收入明细数据的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比较准确、翔实的财政收入数据资料。

(五)完善了信息化基础设施,促进了金财工程建设规范发展。逐步建立了金财工程网络及安全技术标准,相继制定了《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》、《GFMIS省级安全工程实施指南》等一系列技术标准,统一组织了网络安全产品选型招标工作,统一加强了网络安全工程监理工作,开发应用了网络防病毒系统,促进了金财工程建设的统一管理、规范发展和安全运行。在此基础上,财政系统的网络基础设施已初具规模,财政部、所有省级财政部门、395个地市级和部分县级财政部门建成了局域网;财政部至36个省(自治区、直辖市、计划单列市)及35个专员办的广域网已全部联通,部分省市已建成二级、三级骨干网。同时,财政部已联通132个中央部门、7家代理银行及人民银行国库。36个省级财政部门根据国库集中支付工作需要,初步实现了与省直部门(单位)的联网,连接同级部门(单位)7360个,地市级国库集中支付网络建设连接部门(单位)11524个。

(六)办公自动化建设取得较大进展,推动了金财工程建设。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、法规查询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,规范了行政程序和行政职责,而且有效地促进和保证了金财工程建设。

财政改革的渐进性决定了金财工程建设的渐进性,财政改革的复杂性和艰巨性决定了金财工程建设的复杂性和艰巨性,特别是传统财政管理模式和工作方式带来的思维惯性,决定了金财工程建设要经历一个不断完善的过程。应该说,正是通过各级财政部门这几年的积极探索、大胆开拓、努力创新,金财工程建设才有了良好的开端,为下一步加快建设进度奠定了扎实的工作基础,也积累了有益的经

验。提高认识、科学规划、领导重视、规范管理、统一建设是我们今后工作中需要认真遵循的原则和经验。

为了加快金财工程建设步伐,财政部党组在反复调查研究的基础上,提出了金财工程建设的总体思路和主要任务。总体思路是:构建一个应用支撑平台(即数据库)、二级数据处理(即中央与地方分级数据处理)、三个网络(即内部涉密网、工作专网和外网)、四个系统(即预算编制系统、预算执行系统、决策支持系统和行政管理系统)、五个统一(即统一领导、统一规划、统一技术标准、统一数据库和统一组织实施)为特征的,管理与技术有机融合的公开透明、服务便捷、安全可靠的政府财政管理信息系统,进一步提高财政资金使用管理的安全性、规范性和有效性,保障和推动财政改革与发展,更好地为贯彻落实党中央、国务院的各项重大决策服务,为顺利实现“十一五”规划目标服务,为全面建设小康社会服务。主要任务是:计划在三年内初步完成金财工程的一期建设,初步建成业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有财政资金、辐射各级财政部门 and 预算单位的政府财政管理信息系统。在此基础上,争取再经过两年或更长一点时间的补充完善,使政府财政管理信息系统更加现代化。为此,各级财政部门要做好以下几方面的工作:

(一)加强组织领导,一把手亲自抓。金财工程建设是一场管理革命,涉及到传统观念的转变、工作方式的转换、工作角色甚至机构设置的调整、信息资源的整合和建设资金的支持,在继续推进过程中,面临着十分繁重的任务,也难免会遇到一些阻力和困难。只有加强组织领导,一把手亲自抓,才能保证金财工程建设的顺利进行。一要高度重视。金财工程是功在当代、利在千秋的大事。近年来的建设实践充分证明,凡是领导重视、组织到位的地方,金财工程建设就搞得好。各级财政部门特别是领导干部要进一步提高认识,更新观念,并增强紧迫感、责任感和使命感,不能把金财工程建设看成是技术工作,要切实把它作为财政工作和财政改革的一项重要内容来抓,列入重要议事日程,结合实际抓紧制定本地加快金财工程建设的具体方案。二要“一把手”亲自抓。特别是对金财工程建设过程中的重点问题和难点问题,不仅要及时过问、亲自协调研究解决,真正把金财工程当成“一把手”工程,还要带头学、带头用,以自身的实际行动带动全体财政干部投身金财工程建设。三要建立健全各级金财工程组织领导机构。

(二)密切配合,合力推动金财工程建设。金财工程作为一项综合性系统工程,既涉及到上下级财政,也涉及到财政部门内部各个单位,还涉及到其他部门。要保证金财工程建设顺利推进并取得实效,必须讲政治、顾大局,妥善处理好各方面关系,搞好协调配合,形成建设合力。一要处理好

中央财政与地方财政的关系,增强互促互动意识。要处理好“统”和“通”的关系。统一平台是为了促进统一编码等技术和业务标准,是确保上下级财政信息畅通一致的关键和基础保障。各地在此前提下,可以根据预留的空间进行个性化拓展,并切实加强财政资金的监管和追踪问效。二要处理好财政部门内部各单位间的关系,增强团队合作意识。三要处理好财政和其他部门的关系,增强优质服务意识。在金财工程建设过程中,受传统财政财务管理模式的影响,加上系统应用有一个不断完善的过程,其他部门开始难免有些不适应。财政部门要主动加强沟通协调,搞好宣传解释,增强服务意识,切实帮助其他部门解决遇到的困难和问题,不能完全依靠“机器来、机器去”,要积极争取各部门的大力支持和密切配合,并注意搞好金财工程与其他“金”字号工程的衔接。其他部门也需要结合部门职能和发展规划,按新的政府收支分类和标准化程序编制预算,并严格预算执行,同时实现部门信息化建设与金财工程建设的有效对接和互促互补。

(三) 完善预算管理监督机制,加快信息系统建设。信息化建设的规律告诉我们,先进的信息系统必须以完善的管理规则、清晰的业务需求为基础。各级财政部门要认真总结经验,不断改进工作,进一步完善财政管理机制,为加快信息系统建设创造条件。一要依托信息化处理加强预算编制、预算执行和预算监督,完善预算编制方法,建立预算编制约束预算执行、预算执行促进预算编制的管理监督机制。二要进一步理清财政部门与其他部门的职责分工,完善各项管理制度和管理规则,明确预算分配及预算执行管理各环节的管理责任、管理权限,构建职责明晰、管理有效、监控有力的管理体系。三要理顺业务关系,按照一体化管理的原则,既明确财政内部管理流程及制衡关系,又明确与外部相关业务的管理流程及制衡关系,建立信息共享、协同工作的业务规范。四要完善执行监督管理机制,建立完善的对内对外国库动态监控管理系统。要在固化流程及保证信息完整透明的基础上,实现对财政部门及预算单位的全面财政财务管理的监督。五要进一步扩大核心业务管理覆盖面,将政府采购、资产管理、农村综合改革以及国土和海域资源收支管理等纳入财政信息系统管理,启动与收入征收部门的财税库联网建设,实现所有财政核心业务的信息化管理,做到横向到边、纵向到底,即横向覆盖所有部门,纵向覆盖所有基层预算单位。既要覆盖预算内资金,也要覆盖预算外资金;既包括本级预算资金,也包括转移支付资金;既覆盖资金管理,也覆盖资产资源管理。六要加强各子系统的链接,保证数据资源共享,发挥系统整体作用。

(四) 深化财政管理制度改革,加大创新力度。金财工程是“机器管理”与“人工管理”的有机融合,要发挥各自的优势。通过“机器管理”充分发挥信息系统对合规流程的

畅通保障和对违规流程的规范制约作用,帮助我们发现财政管理中的问题,并摒弃那些从局部利益出发,不适应、不符合财政改革与发展方向的需求,促进深化管理制度改革,改进“人工管理”。但是说到底,信息技术是人在开发和利用,并对人提出了更高要求,管理者想不到,系统也就做不到。通过“人工管理”充分发挥人的主观能动性,不断推进业务管理制度的改革和创新,更好地解决财政管理问题,并为金财工程发挥作用提供更为广阔的舞台和空间,实现二者的互动互促,产生巨大的乘数效应。需要强调的是,在推进金财工程建设过程中,既要加快系统建设步伐,又要切实保障各项财政改革和业务工作的正常开展,搞好统筹兼顾,不能顾此失彼。

(五) 加快行政管理信息化建设,全面推动财政工作信息化。行政管理信息化建设是对财政行政管理的革命,是金财工程建设的重要基础和有力保证,与金财工程共同构成财政工作信息化建设的整体,即电子财政。一要尽快成立由各级财政部门领导挂帅,办公厅(室)和信息中心等单位负责同志参加的领导小组,下设办公室或成立专门机构全面承担起工作职责。二要抓紧调查了解财政行政管理信息化建设的现状和各种具体需求。三要在摸清底数的基础上,兼顾当前和长远,统筹各种需求,制订财政行政管理信息化建设的规划,并与金财工程有效衔接。四要制定明确的工作进度表,抓紧整合完善现有的各种财政行政管理信息化系统,实现互联互通,信息共享。除法律和保密制度要求使用的纸质文件外,中央和省级财政要尽快实现无纸化办公。市县财政也要积极推行,争取尽快在整个财政系统基本实现无纸化办公。

(六) 建立健全制度,规范工程建设管理。金财工程建设是一项具有重大现实意义和深远历史意义的庞大工程。我们要以对历史负责的态度,依靠严格的制度,切实规范工程建设管理。一要实行管理创新。根据国家对大型基本建设项目管理的有关规定和要求,结合财政改革的需要以及金财工程自身特点和实际情况,积极探索建立金财工程建设的管理体制和管理模式,不断提高管理水平,真正做到按制度办事,用制度管人,切实发挥制度的效用,特别是要落实管理责任制,对因管理不到位而造成重大损失的要严肃处理。二要从制度上和技术上确保财政信息安全。三要强化督查与指导。要建立监督检查机制,适时对各地金财工程建设进展情况进督查,并将督查与指导结合起来,保证金财工程沿正确的方向推进。四要加强经费保障和管理。要切实按照建设节约型社会的要求,进一步完善《金财工程建设经费使用管理办法》,严格控制经费支出,精打细算,降低成本,特别是对金财工程建设所需的设备、软件及维护运行,要纳入政府采购范畴,防止铺张浪费,提高资金使用效益。●