

科学规划 精心组织 积极推进

“金财工程”建设

○ 楼继伟

一、全国财政系统信息化工作的简要回顾

近年来,随着信息技术的迅猛发展和财政改革的不断深入,各级财政部门积极进取,共同努力,推动全国财政系统信息化工作不断向前发展,促进了财政改革的深化和财政管理水平的提高,使信息化在财政工作中发挥了越来越重要的作用,为全面推进“金财工程”建设奠定了良好的基础。

(一) 相继成功开发建立了一些试点应用系统

一是部门预算编制系统成功运行。2000年,为配合中央财政部门预算改革,财政部设计开发了部门预算编制系统。目前已实现预算编制从基本预算单位使用专用软件编报预算、主管部门审核、部主管司审核、部预算司审核、标准额测算、项目管理到预算批复全过程的信息化。中直166个部门、近万户基层单位使用该系统编报预算和逐级汇总,预算编制规范化和细化程度逐年提高。地方部门预算编制系统的推广应用也取得较大进展。从1999年河北省财政厅建立部门预算编制试点信息系统至今,大部分省(区、市)本级预算编制已经实现了信息化,2002年省本级将全部实现信息化。

二是国库集中支付信息系统开发及运行试点工作进展顺利。2001年3月,财政部根据国库集中收付改革的要求,设计开发了国库集中支付信息系统。2001年8月30日,第一笔财政直接支付试点资金顺利通过信息系统拨付。截至2001年底,按照国务院批转的《财政国库管理制度改革试点方案》,水利部、科技部、财政部、国务院法制办、中国科学院、国家自然科学基金会6个中央部门,通过该信息系统完成集中支付。地方财政国库集中支付系统试点工作也迈出了实质性步伐。目前,安徽、四川等省已在省本级推开;浙江、四川以及湖北等省在部分市(地)、县的试点工作也取得了明显进展。

三是研制开发并成功运行了工资集中统发系统。2001年,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于及时足额发放机关事业单位职工工资的通知》下发后,财政部组织开发了

适应机关事业单位工资集中统一发放的专用软件系统。这套系统在全国20个省推广应用后,运行平稳,成效显著。黑龙江省、市、县三级机关事业单位已实现工资统发,近百万人的工资全部进入工资统发系统。目前,全国大部分公务员已进入了工资统发系统,事业人员也开始逐步纳入。

四是一些地方研制开发了各具特色的信息应用系统。辽宁省财政厅开发的地方债务管理系统,陕西省财政厅开发的医疗保险基金、养老基金、住房公积金管理系统,河北省财政厅开发的工资发放监控系统,新疆自治区财政厅开发的国外贷款管理系统,四川省开发的财政非税收入管理系统,都丰富了财政信息系统建设的内容,促进了财政管理水平的提高。

(二) 信息网络基础设施建设迈出重要步伐

目前,财政部至各省(区、市)财政厅(局)的广域网连接已基本完成。黑龙江、山西、山东、河北、四川、海南等省已建成三级或二级局域网和广域网,一些省市的联网已延伸到乡镇。财政与有关部门的横向联网也开始起步。财政部至中央各部门财务司、驻各地专员办的广域网连接正在积极组织实施中。四川省财政厅根据国库集中支付系统的需要,适时实现了与省直单位的宽带联网。其他一些地方也采取不同形式实现了与省直部门以及税务、人民银行国库等部门的网络连通。可喜的是,各级财政部门的计算机操作系统和数据库系统的各项技术标准逐步趋于统一,为下一步“金财工程”一体化建设创造了条件。

(三) 财政办公自动化建设水平逐步提高

近年来,山东、辽宁、重庆、山西、黑龙江等省市相继开发应用了办公自动化系统,实现了公文流转的计算机网络化管理,促进了机关工作效率的提高。其中,山东省财政厅在省、市、县三级建立统一、规范的办公自动化系统的基础上,实行省厅到各市(县)的远程收发文,初步实现了无纸化办公。在财政信息采集和开发利用方面,河南、宁波等省市以财政信息网站为依托,大力组织

信息上网,建立了不同类型的信息资料库,不仅拓宽了信息采集渠道,丰富了信息内容,而且信息传输、加工速度明显加快,为领导决策提供了很多及时、全面的参考信息。

(四) 一支适应信息化建设要求的干部队伍正在形成

近年来,各级财政部门把加强信息机构和队伍建设,作为加快财政信息化建设的一项重要任务来抓,不断健全信息机构,选调精干人员充实信息队伍,为信息化工作提供了强有力的组织保证。同时,狠抓财政干部的信息技术培训,推动财政系统普及信息技术,使财政干部信息化意识明显增强,计算机应用水平显著提高。

总的看,近年来财政系统信息化工作取得了明显进展和很大成绩,为财政改革与发展做出了积极贡献。财政信息化工作的实践,不仅为全面推进财政信息化工作奠定了良好基础,也探索和积累了一些经验。一是领导要高度重视,组织、人员上要有保证。二是要服务改革,突出应用。始终坚持信息系统建设为业务需求服务、与各项财政改革同步推进、网络建设与业务应用需求水平相一致。三是要科学规划,立足长远。按照建设大系统的思路,统筹安排财政信息化工作,并坚持技术标准先行,注意保证各项系统技术的统一、衔接和规范。四是抓好试点,夯实基础。稳步推进财政信息化工作,避免盲目追求速度可能带来的损失,提高系统的科学性和可靠性。五是立足实际,学习借鉴。在紧密结合实际的基础上,学习借鉴国外和其他地方财政信息化工作的先进做法,加快推进我国和本地区的财政信息化工作。

当然,我们也必须看到,财政信息化工作是一项崭新的事业,工作中难免存在一些问题和不足。一是一些地方对推进财政信息化工作的重要性和紧迫性认识不够,有的甚至将财政信息化工作简单地当作办公自动化。二是各地推进财政信息化工作进度不平衡,有的地方已经迈出重要步伐,有的还停留在简单应用的水平上。三是对财政信息化工作研究、规划、协调、规范不够,或技术标准不统一,或没有处理好财政信息系统建设和财政业务的关系,或存在一定程度的重复建设等。这些问题虽然是在财政信息化工作取得很大进展的过程中出现的,但也应引起我们的高度重视,并在下一步工作中切实加以研究解决。

二、建设“金财工程”的必要性和重要性

“金财工程”即政府财政管理信息系统(简称GFMS),是利用先进的信息技术,支撑以预算编制、国库集中支付和宏观经济预测分析为核心应用的政府财政管理综合信息系统,是财政系统信息化建设目标和规划的统称。它是在总结我国财政信息化工作实践,借鉴其它国家财政信息化管理先进理念和成功经验的基础上,提出的与我国建立公共财政体制框架目标相适应的一套先进信息管理系统,是我国正在实施的电子政务战略工程建设的重要组成部分。为了与已经和正在建设的“金关”、“金税”、“金卡”等重大信息工程相对应,今年年初,遵照朱镕基总理的指示,将其正式命名为“金财工程”。其建设意义重大,

从财政业务发展的角度看,主要是两点:

一是“金财工程”是我国推进电子政务建设的重要组成部分,是财政工作信息化和财政管理现代化的必然要求。财政部门是国家重要的综合经济管理部门,建立“金财工程”,推进财政工作和财政管理的信息化,是政府管理信息化的重要内容,是财政部门 and 财政工作适应国民经济和社会管理信息化的必然要求。“金财工程”以大型数据库为基础,建立包括部门、单位、地域、序号等属性的数据字典,将详细记录每个部门、单位每一笔财政资金收支的来龙去脉和每一个时点的资金运动情况,涵盖了财政收支管理的全过程,将覆盖GDP20%的资金流动,可以大大减少预算执行的随意性,监控任一时间点的财政收支状况,将从根本上防止财政资金的体外运行和沉淀,更好地为人民理财。

二是“金财工程”是部门预算、国库集中支付、财政经济景气预测分析等财政改革与发展的基础和重要内容,有利于更好地保证和促进财政改革与发展目标的顺利实现。“金财工程”以覆盖各级政府财政管理部门和财政资金使用部门的大型信息网络为支撑,以细化的部门预算为基础,以所有财政收支全部进入国库单一账户为基本模式,以预算指标、用款计划、采购定单以及财政政策实施效果评价和宏观经济运行态势跟踪分析为预算执行主要控制机制,以出纳环节高度集中并实现国库现金有效调度为特征,体现了公共财政改革的要求,是其必需的技术保证和支撑力量。可以说,“金财工程”不仅是公共财政改革的基础,而且本身还是公共财政改革的重要内容。建立政府财政管理信息系统也是国外主要市场经济国家的通行做法。近年来,各国政府都投入大量资金建设政府财政管理信息系统。世界银行对俄罗斯中央政府管理信息系统建设项目的评估为9亿美元。因此,建设“金财工程”还有利于我国按市场经济发展和入世要求,在财政管理方式和财政工作方式上尽快与国际接轨。

三、认真抓好“金财工程”的规划和实施工作

“金财工程”覆盖面广、业务流程复杂、安全可靠性要求高,是一项十分复杂和宏大的系统工程。为了确保规范有序建设“金财工程”,在总结以往工作的基础上,参照“金税工程”和“金关工程”的做法,我们制定了《“金财工程”建设目标和总体规划》。这个规划的制定,主要遵循了“五统一”的原则,即“统一领导、统一规划、统一技术标准、统一系统平台和统一组织实施”。落实好这个规划,我认为各地关键要抓好两项工作、处理好两个关系:

两项工作:一是搞好自己的规划。各省(区、市)要参照财政部规划,首先抓紧确定本地区的工作规划和目标。制订规划既要立足当前,更要立足长远,眼光要放远一点,目标要定高一些。其次,抓紧拟订系统详细设计,确保“金财工程”的统一组织实施。第三,要尽快制订有关建设标准。除已印发的《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技术标准》外,还将制定《政府财政管理信息系统应用技术标准》等

建设标准,以保证“金财工程”建设的统一和规范。二是抓紧改进和完善计算机网络系统。要在进一步巩固已有联网成果的基础上,根据财政部制订的有关标准,有计划、有步骤地对现有网络进行扩充和完善,逐步形成适应“金财工程”需要的信息网络系统。同时,要加强网络管理,对财政部配备的设备,要在部信息网络中心的指导下安装和调试,各地不得自行配置,更不能挪作它用,并指定专人负责管理,搞好保养和维护,确保系统设备正常运行。“金财工程”建设虽然是全国统一规划,但与地方密切相关,都直接从中受益。中央财政对地方的支持主要体现在统一规划、制度建设、技术规范、业务指导和少数重要核心设备配置上。地方各级财政“金财工程”建设所需资金,除确有困难的中西部地区,中央财政通过规范办法给予适当补助外,原则上都由地方负责,纳入本级预算通过基本建设资金或专项资金安排。同时,要加强“金财工程”项目管理和资金管理,严格执行招投标、政府采购制度和国库集中支付制度,并加强监督检查和绩效评估,确保工程质量,确保专款专用和资金使用效益。

处理好两个关系:一是处理好统一和分散的关系。“金财工程”的系统性和技术性都很强。在建设过程中,各地必须牢固树立全国一盘棋的思想,坚持“五统一”的原则,自觉服从大局。尤其是对预算编制、国库集中支付等

核心业务系统建设,必须坚持统一规划,统一管理。为此,核心软件部分将由财政部统一开发、统一配置,并建立统一的数据库系统,各地不得自行其是。对不按整体规划自行建设的地方信息化建设项目,部里将不仅不予支持,还将提出批评。在此基础上,充分调动和发挥各级财政部门的积极性和创造性,鼓励地方因地制宜,发挥优势,结合业务需要开发一些应用项目,发挥补充作用。总之,要把统一和分散有机结合起来,形成统一和分散相结合、相互促进的多层次、全方位的信息化应用体系。为解决目前应用软件不统一的问题,财政部将建立财政系统软件评审机构,并由部信息中心牵头制定财政系统应用软件审查准入制度,据此,对各级财政拟开发、移植、购买的软件项目进行评审,通过评审后方可实施。二是处理好新建和充分利用现有资源的关系,坚决避免重复建设。在“金财工程”建设规划下发前各地已经建设和应用的信息系统,要在规划的范围和标准内,做好改造和整合工作。对经过改造能与新系统对接,而且改造成本又低于新建成本的,就应抓紧改造,不再新建,以充分利用现有资源,减少损失浪费。确需新建的也要注意实用和节俭,坚决不搞“形象工程”和“花架子”。总之,在“金财工程”建设过程中,要把应用放到突出位置抓紧抓好,要把人力、财力、物力主要放在应用上。

(作者为财政部副部长)

* 背景资料 *

“金财工程”的系统构成

“金财工程”由两大部分构成。一是财政业务应用系统,包括预算管理、国库集中收付、国债管理等核心财政业务的管理系统和宏观经济预测分析系统;二是覆盖全国各级财政管理部门和财政资金使用部门的信息网络系统。

财政业务应用系统,主要由预算编制审核系统、国库支付管理系统、现金管理系统、工资集中发放系统、收入管理系统、国债管理系统、政府采购管理系统、固定资产管理系统、宏观经济预测分析系统、标准代码库系统和与其它部门连结的接口系统等11个分系统组成。

覆盖全国各级财政管理部门和财政资金使用部门的信息网络系统(GFMISNet),包括四个组成部分:一是网络通信平台。它是政府财政管理信息系统运行的基础,支撑着各级财政部门以部门预算编制和国库集中收付为核心的主体财政业务应用,是覆盖全国的国库集中收付的通信和支付网络,同时也为各级财政部门的内部管理和办公自动化服务。网络通信平台采用三级纵横网络结构。纵向三级结构包括:按照高可靠性的业务需求,建设中央和各级财政管理信息系统的网络中心和备份中心,以及连接财政部网络中心和各省市财政厅(局)网络中心的一级骨干网;连接省

级财政网络中心和各市(地)级财政网络中心的二级骨干网;连接市(地)级财政网络中心和县级的三级骨干网。横向三级结构包括:连接中央各部门财务司和部门所属的主要预算单位、具有财政收入职能部门、人民银行国库局、承担支付代理和非税收入代理的商业银行及驻各省的国库支付中心分支机构的一级骨干网。连接全部省本级预算单位、收入职能部门、人民银行国库省级分库、承担支付代理和非税收入代理的商业银行分行的二级骨干网。连接市(地)本级预算单位、收入职能部门、人民银行市(地)级国库分库、承担支付代理和非税收入代理的商业银行分支机构的三级骨干网。二是计算机系统硬件和操作系统软件平台。采用集中化的数据处理中心运行模式,即在各省(市、区)财政厅(局)和有条件的骨干城市设立相对集中的数据处理中心,周边市(地)数据处理服务器以托管方式相对集中运行管理,通过GFMISNet使用托管在数据处理中心的服务器和资源。三是数据库平台。建立统一的数据库平台,以保证财政核心业务应用系统的统一。四是安全体系。包括认证中心、加密体系和安全管理体系。