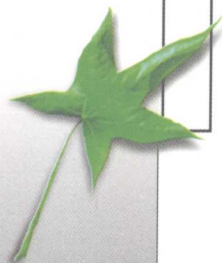


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



财政信息化研究

毕瑞祥 / 著

CAIZHENG XINXIHUA YANJIU



经济科学出版社

中国税务出版社 中国财政经济出版社 中国税务报社

中青年

中国税务出版社 中国财政经济出版社 中国税务报社

财政信息化研究

中国税务出版社 中国财政经济出版社 中国税务报社

中国税务出版社 中国财政经济出版社 中国税务报社

中国税务出版社 中国财政经济出版社 中国税务报社

中青年经济学家文库

本书由 2009 年北方工业大学学术

著作出版基金项目资助出版

财政信息化研究

毕瑞祥 著

经济科学出版社

责任编辑：王长廷
责任校对：张长松
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

财政信息化研究

毕瑞祥 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

850 × 1168 32 开 7.75 印张 200000 字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7204 - 2/F · 6455 定价：22.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

摘 要

我国从计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中, 财政管理体制也由原来的经济建设型财政向公共财政体制转变, 从而导致预算编制、预算执行等财政工作的管理流程、管理方式等均发生了很大的变化, 实行了部门预算、国库集中支付、政府采购、非税收入收缴管理、乡财县管、财政支出绩效评价等许多新的财政管理方式。在公共财政体制下, 要保证财政资金使用的有效性和财政管理的公开、公正、透明, 保证部门预算的合理性及其执行效果, 保证政府采购成本的公允性, 实现财政资金使用实施的有效监控等, 就需要加强财政信息化建设、建立全面的财政管理信息系统, 掌握全面的、准确的财政信息。通过财政信息化, 进一步优化财政管理, 提高财政服务效率。可以说, 财政信息化已经不仅仅是信息手段, 财政信息化已经是财政管理改革中的重要内容。

各地区财政部门在开展财政信息化建设中, 在计算机网络通讯系统建设、单项财政业务系统建设等方面取得了明显的成绩, 如中央、省、市级财政的财政信息化网络基本铺通, 中央和省级财政部门、部分市县财政部门均建立了部门预算编制系统和国库集中支付系统等。但在全国财政系统进行财政信息化建设的过程中也存在许多问题, 如财政信息化建设的理论指导欠缺, 很多地区财政信息化建设中存在规划性不强、财政信息孤岛严重、财政信息化复合型人才缺乏、财政应用开发滞后等诸多问题, 从理论和实践层面都迫切需要对财政信息化进行整体研究和分析。

特定的研究课题需要特定的理论依托,本选题借鉴和涉及的理论依托有:

1. 财务管理、会计管理、项目管理等相关管理理论。
2. ERP、GRP 及信息化治理等信息化理论。
3. 管理信息系统设计开发理论、数据发掘理论、计算机系统安全理论和电子政务理论等。

特定的研究主体不仅需要相应的理论依据,而且需要有与特定理论相联系的研究方法。本书采用的研究方法主要有:

1. 相关理论借鉴与引申法。本选题从信息化的角度对财务管理进行研究,必然要通过作为理论依据的计算机理论、管理理论等相关理论加以借鉴和引申,把这种研究方法作为研究问题的重要途径。

2. 案例调查研究法:在分析部门预算改革、国库集中支付改革、工资统发改革、政府采购改革、行政事业会计管理改革、乡财县管改革、非税收入改革等方面典型案例的基础上,阐述信息化对这些财政业务管理的影响。

3. 跨学科研究法:从信息技术学、财政学、会计学等学科的角度进行综合分析,分析信息技术对公共财政改革等的影响。

本书在分析了财政信息化的现状、英美韩等经济发达国家财政信息化的基本情况后,分析了财政信息化的理论基础、方法论基础、指导思想、指导原则、建设规划,重点分析了财政管理信息系统的发展模型和发展趋势、在财政管理信息系统发展中需要重点关注的问题、财政信息化对部门预算等财政改革的促进作用、财政信息化建设过程中面临的风险和防范措施,在理论研究、管理体制变革等方面提出了持续推进财政信息化建设的对策。

本书取得的研究成果有:

1. 提出并发展了 GRP 理念 (GRP 是指政府资源规划 (即

Government Resources Planning), 是建立在现代信息技术基础之上, 以优化政府管理和服务、合理配置政府资源为目标的管理系统)。通过研究 GRP 理念在财政信息化建设中的应用, 为持续推进财政信息化建设, 提升财政信息化发展水平奠定了理论基础。

2. 建立了财政管理信息系统的发展模型, 把财政管理信息系统发展过程划分为初始、增长、成熟和一体化四个发展阶段, 明确提出财政管理信息系统的发展趋势是建设财政一体化系统。

3. 建立了财政部门影响范围模型, 基于此模型, 创造性提出了财政部门“大财政”管理战略, 使财政部门可以从财政部门内部、财政资金使用部门、财政资金结算部门、财政资金监督部门的角度加强财政管理和监督。

4. 建立了财政管理体系结构模型, 基于此模型, 分析了财政应用集成的重要性。

5. 提出财政信息化的发展是财政管理创新的重要推动力, 财政信息化是各项财政管理改革的重要支撑。从信息技术促进财政管理创新的角度, 分析了财政信息化对部门预算管理改革、国库集中支付管理改革、非税收入收缴管理改革、工资统发管理改革、政府采购管理改革、行政事业会计管理改革、行政事业资产管理改革、财政决算管理、乡财县管改革、财政支出绩效评价、财政审批服务改革、宏观经济分析预测的促进作用。

6. 明确提出财政信息化的发展将对行政事业会计信息系统的发展会带来重要影响, 预测了行政事业会计信息系统的发展趋势。

7. 从财政信息化政策、发展规划、软硬件系统建设等方面系统分析了财政信息化建设可能面临的风险及应对措施。

8. 从理论研究、发展规划、制度建设、管理体制变革、应用开发、实施方法、人才培养等多个方面对持续推进财政信息化的对策进行了系统性研究。

9. 针对目前行政事业会计信息系统建设中普遍应用的分散投资模式, 创新性提出了由财政部门集中投资建设一级政府行政事业会计信息系统的集中建设模式。

通过本书的分析, 可以得出结论: 财政信息化对规范各项财政业务管理、加强财政管理创新、提高财政对外服务水平有重要作用。财政管理信息系统的发展趋势是建设财政一体化系统。财政信息化建设对行政事业会计信息系统的建设将带来重要影响。

目 录

第一章 绪论	1
一、本研究课题的学术背景及理论与实际意义.....	1
二、本研究课题相关的国内外文献综述.....	2
三、本研究课题的主要来源及研究内容.....	3
四、本研究课题的创新点.....	7
五、深化本研究课题的展望与设想.....	8
第二章 财政信息化概述	10
一、财政信息化的定义	10
二、财政信息化的主要内容	14
三、财政信息化的特点	17
四、财政信息化的发展历程	19
五、我国财政信息化的现状分析	21
六、财政信息化的重要性	25
七、财政信息化的可行性	26
八、本章小结	28
第三章 国外财政信息化简介	29
一、英国	29
二、美国	33

三、韩国	34
四、本章小结	36
第四章 财政信息化理论基础	37
一、财政管理学的发展	37
二、财政管理学与信息技术的结合	38
三、GRP 理念的提出	41
四、GRP 理念在财政信息化中的应用	45
五、本章小结	51
第五章 财政信息化方法学基础	52
一、系统科学方法及在财政信息化中的应用	53
二、管理科学方法及在财政信息化中的应用	54
三、信息科学方法及在财政信息化中的应用	56
四、实施方法及在财政信息化中的应用	58
五、本章小结	60
第六章 财政信息化的总体规划	62
一、财政信息化的战略目标	62
二、财政信息化的指导思想	64
三、财政信息化的指导原则	67
四、财政信息化的建设规划	69
五、财政信息化的核心——财政管理信息系统	73
六、本章小结	106
第七章 财政信息化与财政管理创新	108
一、财政管理创新概述	108
二、现代信息技术是财政管理创新的基础	109
三、财政信息化在财政管理创新中的作用	111

四、本章小结·····	148
第八章 财政信息化风险分析·····	149
一、信息化风险的概念·····	149
二、财政信息化风险分析·····	150
三、针对财政信息化风险的防范措施·····	159
四、本章小结·····	168
第九章 持续推进财政信息化的对策·····	169
一、加强理论研究·····	169
二、加强发展规划·····	171
三、加强制度建设·····	174
四、进行管理体制变革·····	178
五、加强应用开发·····	179
六、完善实施方法·····	208
七、加强人才培养·····	209
八、加强标准化建设·····	212
九、加强立法建设·····	215
十、研究投资策略·····	217
十一、本章小结·····	222
第十章 结论与展望·····	223
一、研究主要结论·····	223
二、研究贡献·····	224
三、研究局限·····	226
四、研究展望·····	227
五、本章小结·····	228
主要参考文献·····	229

第一章

绪 论

一、

本研究课题的学术背景及理论与实际意义

由于财政信息化主要涉及政府财政部门，与企业信息化等相比，适用面较窄。目前国内部分关于财政管理改革的文章中经常提及财政信息化的内容，但国内还没有研究机构专门针对财政信息化进行系统性的研究。本选题的研究将为财政信息化的研究提供基础和线索，促进财政信息化研究工作的发展。本选题研究了指导财政信息化建设的 GRP 理念（GRP 由原财政部财政科学研究所安易软件公司总经理严绍业、管理咨询部经理毕瑞祥于 2002 年正式提出，用于引导电子政务建设的健康发展），GRP 理念对于财政信息化持续、快速、健康发展将起重要的理论指导作用，也将对整体电子政务建设起到理论指导作用。

财政信息化建设在区域范围上涉及中央财政部门、40 多个省级财政部门、300 多个地市级财政部门、3000 多个县级财政部门、20000 多个乡镇财政所，在财政业务工作上涉及预算编制、预算执行、财政监督等多项业务工作，因此对财政信息化的系统性研究将对全国财政系统的财政信息化建设实践具有重要的指导意义。

二、

本研究课题相关的国内外文献综述

财政信息化研究涉及计算机技术、财政学、会计学、管理信息系统、电子政务等方面的内容,国内外研究计算机技术、财政学、管理信息系统等方面的文献较多,对计算机技术的基础、主要的应用、发展趋势等都做了系统、全面的研究。国内外专门研究财政信息化的文献较少,主要是部分财政信息化管理部门针对财政信息化实践工作整理的一些报告,如美国财政部 CIO 办公室完成的处理数据危机的技术报告,我国财政部信息网络中心基于财政部及各地财政部门的财政信息化实践整理的金财工程简报等。

在国内外的一些财政信息化研究文献中,对财政信息化的部分内容很关注:如德国财政部的部分研究报告对政府在线服务很关注(如关于政府采购、联邦国债交易等的网上公开处理等)。如美国财政部 CIO 办公室的部分研究报告对财政信息化人才很重视,从财政信息化人才的招募、培训、待遇到个人发展等都很关注,尤其重视培养财政信息化方面的管理人才,使财政信息化方面的复合型人才能够在财政管理和财政信息化的发展上起到关键作用。

在国内的一些财政信息化研究文献中,较多的是介绍各地的财政信息化概况、财政信息化建设的经验、下一步的财政信息化建设规划等,对财政信息化建设的理论基础、方法学、面临的风险、持续推进的策略等关注较少。

我国财政体制处于向公共财政体制转轨过程中,新旧财政管理方式并存,有中央到乡镇五级财政,而美国等经济较发达国家

已经是全面的公共财政体制，一般是三级财政管理，可以说我国的财政管理及财政信息化建设的复杂程度较高，财政信息化建设需要重点结合我国财政管理的实际情况进行。

三、

本研究课题的主要来源及研究内容

本研究课题的主要来源：

(1) 主观上缘于我的工作经历和研究兴趣。1994 年大学毕业后，我到内蒙古财政厅计算中心工作，主要任务是处理内蒙古全区国有商贸企业的财务数据测算、商贸事业单位快报和年度决算审核、汇总、上报工作，并对内蒙古财政系统工作人员进行计算机基础知识和财政应用软件培训。我在工作中充分认识到财政信息化的重要性，认识到财政信息化的发展会对行政事业会计信息化产生重要影响，也由此对财政信息化工作产生了浓厚的兴趣。我从 1998 年起，在原财政部财政科学研究所安易软件公司兼职工作，参加过财政应用系统和行政事业会计应用系统的产品规划、需求分析、产品设计、编码、测试、产品市场、财政项目售前咨询、财政项目售后实施等工作。这些工作经历和实践使我有机会从理论和实践结合的角度来探索财政信息化的发展问题，也激发了我对财政信息化的未来进行深入研究的愿望。从 1994 年到 2005 年，我经历了财政信息化近 12 年的发展，看到了财政信息化的发展前景，也深切感受到了我国财政信息化与英美等国财政信息化的差距，认识到了我国财政信息化建设的复杂性和艰巨性。

(2) 客观上源于财政信息化对财政管理改革有重大的现实意义。社会主义市场经济体制的深入发展，需要在财政管理体制上推行公共财政。公共财政的基本理念是，政府财政应当侧重于

向社会提供公共产品（包括公共服务），如社会保障、科学教育、卫生保健、环境保护、基础设施等，以弥补市场失灵，为市场主体营造一个规范、公平、稳定的竞争环境。“公共性”成为公共财政的本质特征，政府很少或者不再提供私人产品。公共财政体制下，要保证财政资金使用的有效性和财政管理的公开、公正、透明，保证部门预算的合理性及其执行效果，保证政府采购成本的公允性，实现财政资金使用实施的有效监控等，就需要加强财政信息化建设、建立财政管理信息系统，掌握全面的、准确的财政信息，提高财政管理的透明度。

随着以部门预算、国库集中支付、政府采购为核心的公共财政改革的推进，财政信息化已经成为各项财政业务改革深入进行的支撑。通过财政信息化建设，财政管理工作的关注点已经由财政部门内部扩展到本级政府所有行政事业单位及派出机构等用款单位，扩展到税务部门及具有收入职能的单位，扩展到人民银行国库、商业银行等金融部门，已经初步实现了“大财政”的管理框架，实现了财政部门对财政资金从入库到最终支付过程的全面监控，促进了公共财政改革的发展。通过财政应用系统，进一步规范了财政业务管理，方便和加强了财政部门对外服务工作，促进了财政管理方式创新。

在主客观因素的影响下，在导师杨周南教授的指导下，我选择“财政信息化研究”作为自己的博士学位论文选题。

本课题的研究线索：

对一项事物的认识，首先要了解它的基本情况，比较同类事物的情况，在基于相关理论与方法的基础上，对此项事物的发展和效益等进行全面分析。本书的研究线索从财政信息化概述开始，分析了我国财政信息化的现状和发展历程，对比分析了英美等国财政信息化的情况，在分析相关理论与方法学的基础上，阐述了财政信息化的总体规划，分析了财政信息化对财政管理改革

的作用，全面分析了财政信息化建设可能面对的风险，重点论述了现阶段我国如何持续推进财政信息化的策略。

本书共十章，分为四个部分。见图 1-1。

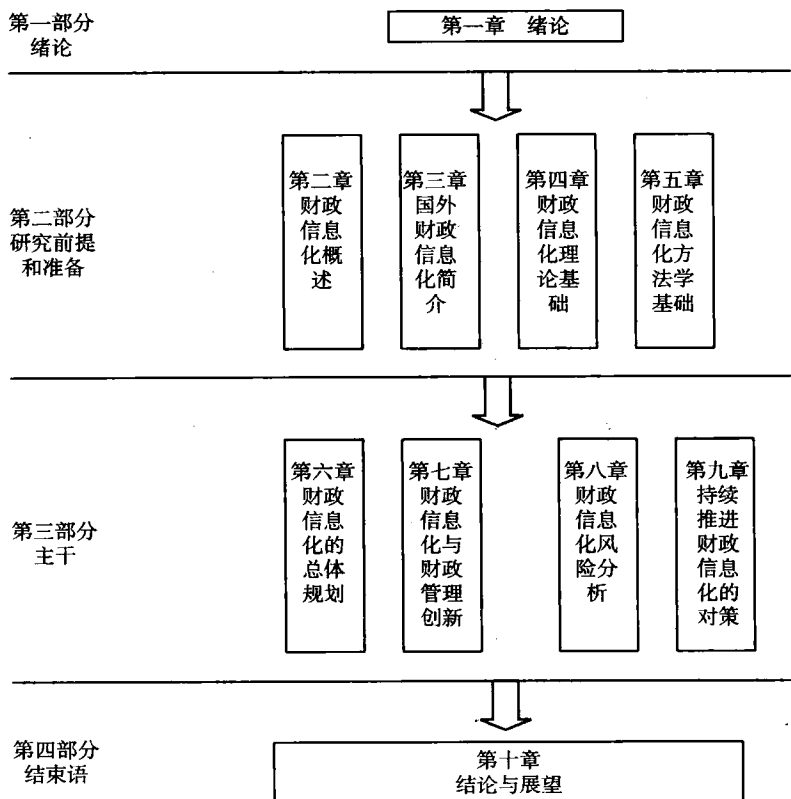


图 1-1 研究框架

第一章为第一部分，属于导论篇。阐述研究背景、研究意义、研究方法、相关研究文献情况以及论文框架。

第二章至第五章为第二部分，属于研究前提和准备篇。在第二章中，分析了财政信息化的发展历程、主要内容、主要特点、现状、重要性和可行性。在第三章中，分析了英美韩等发达国家的财政信息化情况，通过对财政信息化的国际比较，为进一步推进我国的财政信息化建设提供参考和借鉴。在第四章中，分析了财政信息化建设的理论基础，以及流程优化、渗透基层、应用主导、数据共享、务求实效、持续创新等理念在财政信息化建设中的应用。在现有 GRP 理念的基础上，结合财政管理和服务工作的重要性，提出了规范管理、加强服务的内容，丰富和发展了 GRP 理念。在第五章中，分析了财政信息化的方法学基础。方法学的应用可以使后人分享前人的成功，避开前人的失败，把注意力集中在尚未开拓领域的创造性劳动上。本章通过对系统科学方法、管理科学方法、信息科学方法、实施方法的分析，研究了各方法在财政信息化建设中的应用。

第六章至第九章为第三部分，属于本研究的主干部分。第六章分析了财政信息化的总体规划。本章在分析了财政信息化的战略目标、指导思想、指导原则的基础上，提出了各级财政部门的财政信息化建设规划，分析了财政信息化建设的重点——财政管理信息系统，分析了财政管理信息系统的发展模型和发展趋势及财政管理信息系统建设中面临的主要问题。第七章分析了财政信息化对财政管理创新的促进作用。本章重点分析了财政信息化在部门预算管理改革、国库集中支付管理改革、工资统发管理改革、政府采购管理改革、非税收入收缴管理改革、乡财县管改革、行政事业会计管理改革、资产管理改革、财政支出绩效评价、宏观经济分析预测等各项财政管理方式创新中的作用。第八章是财政信息化风险分析。通过前几章对财政信息化的分析，可以得出结论，财政信息化的发展对财政管理的发展和改革有重要意义。因此有必要深入分析财政信息化建设面临的风险及防范措