中央单位预算管理一体化改革的实践与思考

郭君娅 | 肖刚 | 白宗青

2021年3月，《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》印发，明确提出大力推进中央和地方预算管理一体化建设工作。财政部闻令而动、尽锐出战，积极承担预算管理一体化试点任务，为一体化系统全面推广勇当“先行军”“试验田”。财政部办公厅一手抓质量，一手抢进度，目前已全线单轨跑通一体化系统，顺利开展各项业务，同时，部门预算管理水平也乘着一体化建设的东风迈上新台阶。

改革试点工作稳步推进　全线单轨跑通一体化系统

财政部办公厅将试点工作视为提升部内预算财务管理的难得契机，当做头号工作来抓，成立了预算管理一体化试点工作领导小组，办公厅主任任组长，分管预算财务工作的副主任任副组长，小组成员由财务一处和财务二处的业务骨干组成，同时建立了部内预算、财务、资产、采购、人事、房管部门的联合协调机制，凝聚工作合力。

在一体化系统筹备阶段，办公厅与财政部预算管理一体化建设业务组就开始了密切配合，指定专人长期驻点参与专项工作，派出预算、执行、资产、采购等各环节业务骨干多次参加业务组召开的专题研讨，根据中央单位预算财务管理实际，就业务需求和系统功能积极建言献策。

在系统上线伊始，办公厅组织部属单位召开座谈会，学习贯彻中央精神，统一思想认识，深刻领会预算管理一体化建设在落实党中央、国务院关于党政机关坚持过紧日子要求，加强财会监督，提高财政资金使用效益等方面的重要意义。组织部属单位全体财务人员参加业务培训，协调各单位提前做好软硬件准备、设备联网、基础数据收集等工作。通过各方努力，财政部上下一心，为一体化改革试点做好了充分准备。

在系统运行过程中，工作组的同志24小时为部属单位进行实时辅导、解疑释惑，纾解应用新系统、适应新流程带来的各种压力。在财政部党组和办公厅领导班子的坚强领导下，各预算单位齐心协力推进试点工作取得稳步进展。2021年8月，财政部应用一体化系统完成第一个项目申报入库；9月，组织部属60多家预算单位完成第一次预算上报；2022年1月，完成第一笔资金支付和会计记账；2月，完成第一件资产入账和处置；3月，完成第一单政府采购业务……伴随着诸多“第一次”的实现，财政部一步一个脚印，单轨运行、全线跑通“一体化”系统，实现全流程高效管理。

改革试点工作初见成效　部门预算管理水平迈上新台阶

近一年来，财政部以最多的预算单位、最广的业务面、最全的流程稳步完成了有关试点工作，同时部门预算管理水平也乘着一体化建设的东风迈上新台阶。

一是系统集成实现高效化。一体化系统整合替代原有独立的预算编制、预算执行、会计核算、资产管理等信息系统，打通信息孤岛，实现集中部署和统一控制，减轻了单位多头报送、审核对比、重复录入的工作量。例如，预算执行模块与会计核算模块衔接后，一笔账款支付出去，系统即自动生成机制凭证，无需再像以往一样进行手工录入，节约大量时间。信息化水平的提升直接缓解了基层财务人员的工作压力，提高了工作效率。

二是预算编制实现科学化。按照一体化规范要求，预算项目实施全生命周期管理，做实做细项目库成为预算改革的实践要求。财政部各部属单位在编制2022年预算时，感受到最明显的变化就是项目金额需以“支出标准×数量/频次”的计算方式进行测算，很大程度上杜绝了“拍脑袋”决策的情况，以系统控制将“先谋事后排

中国财政杂志社

钱”的理念深植人心，切实提高财政资金使用效益，把钱花在刀刃上。各单位最终要报送的预算报表由项目信息自动提取生成，无法手动修改，这也进一步要求项目实施主体做好事前谋划，提高预算编制科学化水平。

三是执行监管实现透明化。一体化系统为部门和单位加强预算执行全过程监管提供了有力支撑。系统内置了较为强大的查询、分析功能，部门、单位可以实时查看预算执行、采购进度、资产存量等情况，对每一笔支出向上可以追溯到预算指标，向下可以跟踪到资金去向，对每一笔采购业务可以掌握实时进展，对每一件资产实行“增、用、修、废”全流程管理，消除监管盲区，一改以往执行监管不及时、不全面、不透明的被动局面。

四是预算约束实现刚性化。预算编制与预算执行上下联动、无缝衔接，彻底解决“两张皮”问题。系统设置了若干规则，对有疑点的业务自动提醒，不符合规定的业务自动阻断，一方面杜绝了未经批准在不同科目项目间调剂支出、账实不符等问题，另一方面层层传导压力，倒逼单位提高预算编制质量，从源头上管住、管好。同时，系统将国有资产管理和政府采购的全流程业务与预算编制、预算执行有机融合，切实加大了制度执行的刚性约束。

坚持“管理＋技术”有机融合的路径方法

预算管理一体化建设以建立完善标准科学、规范透明、约束有力的预算制度为目标，统筹预算制度改革和财政工作数字化转型，用信息化手段推进预算管理现代化。办公厅在试点工作中依托一体化系统，逐项梳理规范业务流程，加强内部协调沟通和制度建设，多措并举探索出一条一体化建设与内部管理融为一体的路径方法。

一是牢固树立一体化管理理念。回顾试点过程，可以发现，作为深化预算管理改革的重要一环，如果把一体化系统比作骨骼，那么部门和单位的内部管理就是肌肉，只有两者协同配合，才能融为一体，产生“1+1>2”的效应。一体化管理理念是改革工作的灵魂，贯穿在整个工作过程中，财政部办公厅始终坚持将一体化理念一以贯之，加强与部属单位沟通协作，凝聚内部共识，严格按照一体化业务规范推动各项工作系统集成、协同高效，这是试点工作在财政部平稳开展的根本保障之一。

二是注重加强制度体系建设。一体化系统将若干信息孤岛有机整合，内嵌预算财务制度规定和内部控制要求，实现预算管理信息共建、共管、共享，对各单位已有管理模式提出新的挑战。办公厅坚持将一体化规范融入预算财务管理日常工作中，建立健全规章制度，优化整合业务流程，结合自身实际先后研究制发有关工作通知和规定，将提高预算编制质量、坚持过紧日子、促进资源节约循环利用、加强财务内控等要求落实到内部管理过程中，不断提高部属单位预算财务管理的科学化、标准化、规范化水平。

三是动态完善各项基础信息。一体化系统的基础信息包括单位信息、人员信息、资产信息、支出标准、绩效目标等，扎实的基础信息是实现“数出一源、规范管理”的基石。以往这些信息散落在各职能部门，数据整合能力较弱，未能形成共建共享的有机整体。为筑牢这一基石，办公厅组织各单位录入单位、人员、资产等信息十多万条，梳理核实数百项支出标准，并坚持动态维护。基础信息的日常维护是预算财务管理神经末梢的末梢，对提高管理质量具有基础性意义，目前部内各单位已经充分认识到这项工作的重要性，能够做到对各类信息及时更新，确保真实、准确、完整。

当前，财政部应用一体化系统全面提升预算财务管理水平的探索仍处于起步阶段，一体化系统的建设和财政部预算财务的内部管理仍有较大改进空间。如何通过数据实测和意见反馈让系统加速迭代变得越来越人性化，如何让内部管理与一体化系统有机结合实现业务技术“双轨”驱动，如何按照一体化管理理念设计业务的流程和系统功能……这些都是需要通过实践回答的命题。

道阻且长，行则将至。财政部在全线跑通基本业务流程的基础上，将继续带头试点系统新功能、新模块。同时，坚持系统思维，着力练好内功，系统梳理现有部门和单位内部业务流程、管理办法、支出标准等制度规定，查漏补缺、及时修订，积极开展各项预算管理改革，不断深化预算管理一体化系统应用，为财政治理现代化作出贡献。

（作者单位：财政部办公厅）

责任编辑 刘慧娴

中国财政杂志社