试点创新求突破　预算改革见真章

云南省财政厅

自2021年7月被确定为预算指标核算管理改革试点省份以来，云南省财政厅精心组织实施，积极探索实践，围绕“一条主线、多点控制、协调联动”的总体建设框架，研究制定切合云南实际的试点实施方案，积极搭建以全过程记录、全方位控制、全覆盖报告为核心的预算指标核算管理“三大体系”，实现预算指标全流程“顺向可控、逆向可溯”的管理目标。

同时，为确保改革试点工作“对得准、能落地、走得通”，全面梳理细化分解预算指标核算127个业务场景，严格对照财政部制度规范，采用“手工记账凭证+T型账户”等方式模拟全流程数据，业务人员全程参与预算指标核算管理模块建设开发，确保系统功能符合改革目标和要求。坚持试点先行、以点带面、逐步覆盖，2021年8月在省本级、普洱市和宁洱县三级财政开展试点工作，将试点地区的一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、财政专户管理资金（教育收费），以及25个预算单位的单位资金纳入改革范围，并在预算管理一体化生产系统上线实施。在此基础上，出台《云南省预算指标核算管理改革实施方案》，2022年1月在全省范围推广实施，实现100%全覆盖。截至2022年9月27日，全省共计产生记账凭证5417万条，辅助核算明细10983万条，系统各项功能模块均能够正常使用，系统运行平稳有序，充分验证了改革方案的科学性、有效性和可复制性。

“三三三”模式保障试点工作顺利推进

（一）领导重视，高位推动，做到“三个到位”。坚持高站位部署、高起点谋划、高标准推进，确保试点工作有序推进，做到“三个到位”。一是组织保障到位。及时成立由厅党组书记、厅长担任组长，分管副厅长担任副组长，相关处室及试点地区财政部门主要负责人为成员的联席工作机制，并多次召开厅党组会议，专题研究试点改革工作，两次召开全省性会议进行动员部署，进一步统一思想、提高认识。二是制度保障到位。先后制定一系列制度文件，包括试点实施方案、试点工作通知、云南省预算指标核算管理改革方案等业务规范文件，以及预算指标核算模块建设方案等系统建设文件，为改革顺利推进提供制度保障。三是技术和服务保障到位。拟定预算指标核算基础数据清单，对收支预算、指标、执行等数据进行全面梳理和核对，采用微服务架构、数据库存储过程等技术实现预算指标核算的控制和记账过程，并嵌入预算管理一体化系统底层。建立问题跟踪反馈机制，增强运维技术保障能力，不断完善系统功能，提升用户体验感。强化对各州（市）、县（市、区）的业务指导，及时组织财政业务骨干学规范、理数据、强运用，累计培训2.6万余人次。

（二）明确目标，积极探索，建立“三大体系”。深入学习领会财政部预算指标核算管理改革精神，严格遵循预算法定、全面完整、统一规范、安全高效、权责清晰的基本原则，通过设置统一的核算科目和规则，将业务场景和控制规则嵌入预算管理业务各个环节，积极构建横向联动、上下贯通的预算管理一体化预算指标核算管理“三大体系”，精准反映预算指标变化，实时记录、控制和报告预算管理活动或事项，实现对业务一体化、规范化、标准化、自动化管理的目标。一是建立全过程的完整记录体系。试点过程中，各地以依法批准的全口径预算为依据，将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及财政专户管理资金（教育收费）、单位资金等非财政拨款资金纳入指标核算范围，既包括纳入本年度收支预算的资金、也包含上年结转的权责发生制资金等。同时，将复式记账原理嵌入预算管理的各个环节，确保每项指标业务以相同金额在两个相互关联的预算指标核算管理科目同时记录，通过各科目之间客观上存在的对应关系，如实记录预算指标增减变化、来源及状态，真实、全面、动态地反映预算指标管理业务全貌。二是建立全方位的控制管理体系。预算指标核算管理遵循“全面反映收支预算、严格管控预算执行、有效衔接预算决算”原则，坚持“先有预算、再有指标、后有支出”

的控制机制，将政府预算、部门预算、单位预算有机衔接起来，实现全口径财政收支总额控制，并将核算科目与核算要素进行细分对应，按不同颗粒度进行关联，以记账规则和控制规则形式嵌入预算管理业务各环节，形成预算管理一体化系统底层控制机制的重要组成部分。在自动化记账过程中，实现对整个预算指标管理上下游、纵横向之间各环节的记账控制，构建涵盖科目、核算要素为一体，多层级、多方式控制功能为核心的控制体系，进一步提高预算管理一体化系统的数据准确性和资金支付的安全性。三是建立全覆盖的动态报告体系。预算指标核算管理将复式记账分录以业务规则形式嵌入预算管理各个节点，在预算指标管理事项和预算资金收支业务发生时进行自动记录和预警监控，形成覆盖预算管理各业务环节的“数据中心”。同时，通过可视化和大数据应用技术，对预算管理各个环节的数据信息进行对比分析、控制评价、综合考量等处理，灵活展示各种业务报表，自动生成各类分析报告，动态反映预算指标全生命周期各环节的运行情况，有效支撑上下级财政结算、财政总决算编制以及政府综合财务报告编制，满足不同维度、不同层级的管理需求。

（三）把握精神，推动落实，创新“三项机制”。积极探索、勇于创新，严格按照要求开展预算指标核算管理系统开发建设和运行，将财政部预算指标核算管理相关理论性方案落地、落实、落细。一是创新国库集中支付控制和校验机制。取消国库集中支付授权额度和用款计划，通过预算指标直接控制支出，不仅缩短资金支付流程，大幅提升资金运行效率，更进一步厘清财政部门与银行等外部机构管理职责边界，彻底改变财政部门与代理银行共同进行额度控制的传统管理方式，确保财政管理范畴的业务均能够统一在预算管理一体化系统进行集中控制和校验。二是创新财政专户资金（教育收费）管理机制。改革前，预算单位的教育收费资金在形式上编入部门预算，但编制准确性不高，执行中缺乏约束，资金直接通过财政专户拨入预算单位实有资金账户，预算编制与执行不衔接、资金闲置沉淀等问题突出。改革后，将所有教育收费资金参照国库集中支付方式进行管理，各预算单位根据预算指标从一体化系统发起资金支付申请，系统校验通过后向零余额账户开户银行发送支付指令，零余额账户开户银行再与财政专户进行清算，全流程实行电子化管理，彻底打通教育收费资金管理的“最后一公里”，进一步深化国库集中支付制度改革。三是创新单位资金管理机制。以此次试点改革为契机，将单位资金预算管理改革作为试点的重要内容同步推进，采取“集中+分散”的模式，通过财政部门与预算单位、开户银行签订三方协议，指定唯一账户专门用于存放和管理单位资金，或统一存放在财政代管资金专户。单位资金必须根据预算指标发起支付，做到“支出一个口子”，真正从源头建立起预算刚性约束管理机制。据统计，纳入改革范围的单位从试点初期的25家增加到9952家，纳入改革的单位资金规模达1119.9亿元，这些资金主要投向卫生健康、教育科技、文旅体育、农林水等领域，进一步强化对部门和单位收入的统筹力度，将有限的资金更多投入到落实党中央、国务院和省委省政府的重大战略和决策部署上，真正做到把财政资金用在刀刃上。

实现“四个有效”

（一）有效规范各项预算管理活动。预算指标核算管理改革以预算管理一体化系统为基础，深度嵌入信息系统底层，与预算编制、预算执行、会计核算等预算管理业务模块实现深度融合，在不改变现行管理方式和职责分工，充分保留各模块前台业务管理流程和用户操作习惯的基础上，按照财政部统一的规则和要素，通过事先设置的触发条件、业务流程场景、控制规则及核算要素等，业务人员在预算管理一体化系统进行前台操作时计算机自动判断识别，触发核算体系记录，对不规范的业务操作进行阻断和提示，实现对预算管理全业务流程实时动态的记录、控制和反映。

（二）有效强化预算刚性约束。预算指标核算管理按照“先有预算、再有指标、后有支出”的基本控制逻辑，遵循会计复式记账法“有借必有贷、借贷必相等”原则，实现预算管理业务或事项有效衔接、相互制衡机制。支出预算和收入预算遵循“同增同减”原则，确保全面完整反映收支预算，真正做到预算管理源头数据无缝衔接和有效控制。预算形成指标，指标控制支出，遵循“此增彼减”原则，切实硬化预算约束，真正做到支出以经批准的预算为依据，未列入预算的不得支出。

（三）有效推动预算管理在不同层级、不同主体、不同年度之间的衔接。预算指标核算管理通过环环相扣的核算体系，将上下级政府预算之间，政府预算与部门预算、单位预算之间，预算编制与预算执行之间，上下年度预算之间的相关信息全部纳入核算范围，通过复式记账环环相扣的特点