

基层财政部门预算管理一体化应用研究

梁毅 ■

摘要：本文以A市为例，梳理预算管理一体化系统在基层财政部门的应用和成效，分析进一步提升运行效能亟待解决的难题和矛盾，结合健全现代预算制度和基层财政部门实践，提出以项目库建设为抓手，扩大业财融合范围，提高业务管理规范化 and 数据标准化水平，全面提升财政管理和监督质量。

关键词：预算管理一体化；预算制度；财政管理；信息化

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2023)08-0065-03

党的二十大报告提出健全现代预算制度。预算管理一体化是在传统预算管理模式基础上，运用系统化思维和信息化手段将管理规则嵌入信息系统，构建的现代信息技术条件下“制度+技术”的财政管理新机制，是提升预算管理能力和水平的重要手段，也是健全现代预算制度的内在要求。当前，预算管理一体化建设已从建设推广阶段进入全面运行阶段，总结基层实践经验和成效，梳理分析存在的问题和困难，探讨提升运行效能的路径措施，对全面深入推进预算管理一

体化建设具有较强的现实意义。

一、预算管理一体化在基层财政部门的应用和成效

2019年6月，财政部在全国启动部署推进预算管理一体化建设。从各地公开情况看，到2021年年底，全国所有省份已经实现预算管理一体化系统上线运行，并逐步覆盖地方各级财政部门 and 预算单位，预算管理一体化改革取得重大进展。A市为中部省份的一个县级市，2021年12月成功上线预算执行业务模块，使用预算管理一体化系统完成首笔预算单位支付业务并成功清算。截至2023年2月，该市预算编制单位145家，预算执行单位165家，均已应用预算管理一体化系统，实现了含乡镇、街道在内的预算编制和预算执行单位全覆盖。从预算管理一体化系统一年多运用实践来看，成效主要体现在三个方面。

（一）预算管理进一步规范

一是强化了单位主体责任。为实现一体化，A市按照部门预算管理单位、集中支付单位、虚拟实拨单位、部门会计核算单位进行分类分级管理。在市财政局全方位指导、全过程监控下，各预算单位严格遵照预算法规定，

切实担负起本单位预算执行主体责任，严肃财经纪律，强化内部控制，规范财政财务管理，自主用款、自律约束意识明显增强。

二是硬化了预算执行刚性。一体化模式下，项目成为预算管理的基本单位。预算支出全部以项目形式纳入项目库发起，从项目储备、执行到结束，全过程预算信息在系统中生成并记录，大幅提高了预算执行。A市严格按照政府预算确定的公共预算项目下达处室指标，做到无项目不列支、有项目不超支，强化了预算的约束力，预算执行刚性明显增强。

三是实化了绩效管理。在预算管理一体化系统中，录入项目时必须录入项目绩效，A市绩效目标由此固定下来，伴随整个项目全过程，为项目绩效评价提供了有力支撑，克服了事后绩效约束偏软的不足，增强了绩效管理约束效果。

（二）信息化水平得到提高

多年来，各级预算信息系统分头搭建、自成一体，上级与下级之间、不同部门之间信息“堵点”“断点”普遍存在，成为制约预算管理制度改革深化的重要因素。随着预算管理一体化系统的应用，在全国统一的业务规范、

作者简介：梁毅，中国人民大学财政金融学院博士研究生。

技术标准和数据标准整合下,各级政府、部门之间纵向和横向信息互联互通,不但操作过程实现数字化,业务单位和操作规则也开始实现数字化,预算管理的信息化水平得到明显提高。碎片信息的整合和贯通,还有利于促进业务对接融合,为宏观决策提供参考。

以A市为例。一是完善了基础信息。2022年,该市共录入人员信息3万余条,为预算编制提供了准确的基础数据。二是提升了会计核算等业务信息化能力。为确保数据完整,A市两个乡级园区在一体化系统增设总预算会计账套,同步进行账务核算,每月及时跟踪督促,达到一体化账务的收支科目、金额与月报完全一致,确保了预算执行收支情况完整、准确和及时反映。三是优化了国库集中支付业务流程。取消划分财政直接支付和授权支付,预算单位资金支付均统一通过本单位零余额账户,采用国库集中支付。在预算执行模块中设置自动校验规则,所有资金支付需先通过系统自动校验,校验通过后生成单位零余额支付凭证,签章后向代理银行发送支付指令;校验不通过的支付申请,按系统违规提示自动退回预算单位修改重新报送,或转财政人工审核,提升了工作效率,也减少了人为干预的空间。

(三) 财政监督更加便捷

预算管理一体化系统将基础信息管理、项目库建设、预算编制、预算执行、会计核算等各个环节串联起来,形成持续的完整闭环。财政资金从哪里来、到哪里去、用得好不好,预算指标合理与否、完成情况如何等,均以数据或数字形式在系统内完整呈现。既可以全流程顺向监控,也可以逆向

追踪查证;既可以全链条整体监督,也可以点对点监督;既可以事后监督,也可以实时监督。在一体化系统汇聚的数据信息支撑下,财政监督的效率和效力均得到提升。比如,A市制定了一体化监控预警规则,通过部门预算编制、集中支付事中事后动态监控和对违规支付行为核查的方式,加强对预算单位预算执行的监督和管理。该市还依托预算管理一体化系统建立了国库集中支付动态监管机制,每季度汇总动态监控违规事项情况并通报市财政局和各预算单位,预算单位不配合核查、限期内不落实整改意见的,列入重点监控单位;情节严重的,采取调整支付业务流程、暂缓其用款计划批复等处理措施,并将监督整改情况作为编制或调剂预算、开展绩效考评的重要参考。

二、基层财政部门深入推进预算管理一体化面临的困难

(一) 预算管理方面

1. 预算编制与预算执行尚未形成有效衔接。一体化系统中,预算支出全部以项目为单位来安排和管理。项目分为人员、运转和特定目标三类,并实施分类管理。这就意味着,预算单位的所有支出需要归入以上三类项目。基层实际工作中,有些支出涉及事项较多,分类较为困难,再加上预算编制时间较紧,基层预算单位在编制预算时存在一定的随意性,存在虚列、冒编、乱编预算的情况,容易造成预算与实际收支活动存在偏差。与预算编制相比,预算执行更为严格,此前虚列、冒编等的项目必须根据实际情况来执行,从而使得相关项目的预算执行与预算编制发生出入。

2. 预算支出定额标准体系建设有

待加强。预算支出定额标准体系建设是预算管理改革的一项重要内容。随着预算管理一体化深入推进,全国统一的预算管理流程规则、业务指标、技术指标基本建立,预算支出定额标准建设却相对滞后,不能很好满足预算管理一体化的需要。通用项目支出定额标准不够细化,专用项目支出标准建设受预算项目种类繁多、客观情况千差万别等因素影响,尚未取得突破性进展,存在具体有效的专用项目支出标准不多、部门之间专用项目支出标准执行不统一等问题。

(二) 系统建设方面

1. 原有资产管理、债务管理、政府采购等系统搬迁和数据导入需要加快。预算管理一体化规范明确,将政府债务管理、资产管理、政府采购管理等业务全面纳入预算管理一体化。但截至2022年年底,相关系统搬迁和数据导入工作尚未完成,制约了有关工作的推进。如在资产管理工作中有些业务在原有系统中尚未办结,但又涉及新的年度新增资产的配置,如何衔接新旧系统,完成新增资产的配置审核等工作有待研究。

2. 部分模块和功能有待优化。作为“制度+技术”融合的全新预算管理系统,预算管理一体化平台必然经历不断实践、不断完善优化的过程。比如,预算单位扩展信息表包含了很多直接影响预算编制的基础信息,数据导入工作量较大,可考虑增加单位信息预算编制版本,提升信息化水平。再比如,采购工程类项目受气候、自然灾害等不可抗力因素的影响,可能存在实际支付金额超出合同金额的情况,但系统中工程类超合同金额支付的功能尚未开发。还比如,预算指标直接下达到预算单位,如财政部门不

予跟踪,很难及时发现,不利于应对后续预算指标的调整。再加上各地可结合实际情况自主选择预算管理一体化系统开发承建单位,虽然技术指标、业务流程、操作规则全国统一,但系统的稳定性依然会受到开发公司技术水平的影响。

(三) 基层财政管理方面

1. 项目库建设严重滞后。预算管理一体化中预算管理始于项目、终于项目,项目库是预算项目全生命周期的管理载体。项目库建设的质量直接影响预算编制的质量,制约预算管理水平。但从A市情况看,基层财政部门项目意识还有待进一步增强,提前建设项目库、探索推进项目跨年度管理等工作还较为薄弱。

2. 既熟悉业务又具备财务管理能力的复合型人才较为缺乏。预算管理一体化要求业务工作与财务管理工作双向融合,既能够结合业务工作发展提出优化财务管理的需求,又能站在财务管理的视角为业务工作做大做强提供支持。多年来,基层业务工作与财务管理工作相对独立,业务一线的干部接触财务管理较少,财务管理意识不强;财务工作人员则较少参与业务工作,习惯于从资金来源、资金规模,而不是业财融合的角度编制预算。精通业务又具备财务管理能力人员的缺乏给业财深度融合带来不利影响。

三、深入推进基层财政部门预算管理一体化建设的建议

全面深入推进预算管理一体化,旨在坚持系统化思维和信息化手段,进一步优化已经构建起来的“制度+技术”管理机制,全面提高预算管理规范化、标准化和自动化水平。结合

基层实践,笔者认为全面深化预算管理一体化应强化四方面工作。

(一) 强化项目库支撑作用,夯实预算管理一体化的基础

按照“无项目、不预算”的要求,突出项目作为预算管理基本单元的地位和作用,全方位加强项目库建设。项目储备方面,坚持规划引领,结合事业发展需要,提前储备一批优质项目。项目管理方面,严格入库标准,前置论证审核流程,确保入库质量。建立健全项目预算分年度安排机制,实施项目滚动管理。中央财政可研究出台项目库建设和管理规范,明确项目标准、入库规则、填报要素、评审论证等。

(二) 强化支出定额标准体系建设

结合预算管理一体化需要,进一步细化人员、公用经费支出标准。中央财政可加强对地方的指导,推动各地完善项目支出定额标准制度设计,明确或完善具体专用项目支出标准的原则、依据、形式、流程、注意事项等。发挥部门主体作用,按照先易后难、科学规范、真实合理的原则,加快推进专用项目支出标准建设。

(三) 强化系统功能,更好服务业财融合

尽快实现资产管理、债务管理、政府采购等业务系统的整体搬迁,并做好与预算管理一体化系统的衔接融合。扩展一体化系统功能,如可加快政府采购模块临时采购计划管理、预算执行模块上年结转指标自动导入等功能的开发。再如,契合当下基层“三保”工作需要,可对“三保”相关支出项目作出特殊标识,方便管理与统计。积极稳妥增强系统的开放性,在不断完善制度、标准和流程规范前提下,将更多的业务工作接入系统,逐步实

现更广范围的业财融合。

(四) 强化数据整合运用

一方面,加强央地、部门间数据共享。财政部门与预算单位之间,财政部门与税务、人民银行、组织、人社等部门之间,更多实现跨层级、跨部门数据联通,夯实预算管理数字化基础。另一方面,加强数据开发利用。推进单位基础信息、预决算信息、资产管理、政府采购、债务管理等多源信息的衔接,有针对性开展信息比对,利用数据的相互佐证、相互制约,推动政策执行,开展财政监督。比如,结合数据管理,优化基层财政运行监测指标,开展动态分析预警,助力县区财政平稳运行。做实做细碎片化信息的存储、整理和整合工作,在此基础上深入开展大数据研究分析,为优化资金安排使用、调整完善政策制度等提供参考,辅助提高政府决策的科学性、合规性。■

责任编辑 刘粟

主要参考文献

[1] 许宏才.加快推进预算管理一体化建设 以信息化驱动预算管理现代化[J].中国财政,2020,(19):1.

[2] 马海涛,肖鹏.借力预算管理一体化 提升财政管理水平[J].行政管理改革,2022,(8):30-37.

[3] 王璐,李丽娟.预算管理一体化对国库集中支付的影响[J].中国农业会计,2022,(4):71-72.

[4] 广西财政厅课题组.加快广西预算项目支出标准体系建设研究[J].经济研究参考,2019,(6):63-73.