

有效提升预算执行的几点建议

周旭 | 丁亚勇 | 管德忠

预算执行管理关系到党和政府各项重大政策的贯彻落实，关系到政府公共服务水平和财政管理水平的提升，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。党的二十大明确提出要健全现代预算制度、优化税制结构、完善财政转移支付体系。因此进一步深化预算制度改革，推动高质量发展，提高财政资金使用效益，搭建全方位、多维度、宽领域的预算执行管理体系显得尤为重要。

预算执行管理工作实践

(一)完善单一账户体系，扎紧政府“钱袋子”。预算单位账户管理是规范单位预算执行的基础性工作，是确保财政资金存放安全的重要保障。持续深化“放管服”改革，力求服务更快捷、管理更高效、信息更精准，2019年以来，南通市财政部门开展市本级行政事业单位银行账户专项治理，取得阶段性治理成果。进一步深化国库单一账户体系，根据预算法及政府会计制度要求，财政部门牵头修订《南通市市本级预算单位账户管理办法》，从源头控制账户设立，扎紧政府“钱袋子”。坚持“规范、高效、精简”原则，规范账户开立、审批、备案、变更和撤销等流程，明晰账户管理职责，规定账户备案时限。遵循“依法合规、公正透明、安全优先、科学评估、权责统一”的原则，依照竞争性方式或集体决策流程，采用综合评分法选择开户

银行，强化预算单位账户使用管理约束机制，加大账户管理监管力度。优化升级预算单位银行账户管理信息系统，推行单位账户申请、财政部门审批、人民银行核准全流程“线上办”，提高部门间的工作效率，实现预算单位银行账户在线监管联动。

(二)发挥监控联动效应，筑牢资金“防护网”。近年来，南通市财政部门积极创新、多措并举建立“先有预算、再有指标、后有支出”“预算余额控制指标余额、指标余额控制资金支付”的预算执行动态监控机制，科学设置预警规则，提高预警的针对性，贯穿资金申报、支付、审核、发送代理银行等环节，通过系统自动受理与智能预警、人工核查相结合的管理模式，对资金支付的多个流程节点判断，严格核实监控预警提示信息，督促单位根据实际业务正确使用经费科目，规范填报支付票证，强化预算执行主体责任，防范财政资金支付使用风险，着力维护部门预算管理的严肃性，提高财政资金使用效益。硬化制度约束，构建立体防护网，2021年，在全省率先出台《南通市本级国库集中支付规程》，以部、省预算管理一体化为蓝本，规程覆盖财政资金、单位资金，立足现有的支付管理模式，实行分类分块管理，更具针对性地设置管理侧重点，更有效地排查风险点。加强国库集中支付与政府采购的衔接，系统自动调取已经备案的政府采购合同中

付款时点、付款金额、收款人等关键要素信息，与支付申请中的要素信息进行双向比对，构建支付安全风险多重防护体系，完善预算执行环环相扣的控制机制。

(三)加强库款运行监测，预判“三保”稳托底。紧紧围绕守好政府“钱袋子”，着力加强库款管理，提高库款管理“韧性”，防范支付风险。南通市级财政部门认真贯彻政府过紧日子要求，节俭办一切事业，牢固树立底线思维，坚持尽力而为、量力而行，严控非刚性、非重点支出，将压减下来的资金优先用于“三保”等重点领域，切实把钱花在刀刃上。坚持上下“一盘棋”理念，及时掌握各区库款动态，重点关注库款保障水平偏低地区，对市辖区财政“三保”和留抵退税靠前分析研判，落实分级负责制，加大财力下沉和库款调度力度，帮助困难地区缓解资金压力。量化库款考核标准，督促区财政预测分析收支动态，提前统计大额资金用款情况，削峰填谷，合理测算资金需求，防范支付风险，确保财政资金安全有效运行。

(四)聚焦信息系统建设，试点预算管理一体化。南通市作为省预算管理一体化系统建设首批唯一地级市试点地区，围绕全省统一管理规范、统一业务需要、统一数据和技术标准、统一系统平台、对接外部信息系统、构建运维体系六个方面的重点任务，充分利用现代信息技术，探索构建“制

度规范+技术控制”的管理机制，利用新技术、新模式破除业务壁垒、优化业务流程、重构预算管理方式，逐步实现预算编制、预算执行等预算管理核心业务替换。结合现代财政制度规划和国库集中支付改革的要求，遵循“管理创新+技术协同”理念，通过流程再造，实现外围业务系统和预算管理一体化系统无缝衔接，结合预算指标控制支付体系，引入智能化、信息化、电子化等方式，让“数据多跑路，单位少跑腿”，以支付流程的“减法”带来支付效率的“乘法”。重点将直达资金管理要求嵌入一体化系统管理流程中，在系统中予以逐笔标识，增加特殊字段，资金支付全程可追溯，确保财政资金直达市县基层、直接惠企利民。

预算执行有效提升的建议

(一)坚持“账户效能”与“资金安全”齐头并进。完善单位账户长效管理机制，利用信息系统创建合规账户目录，实行“一户一档”动态管理，以“记实制”落实全方位跟踪管理、动态掌握，资金沉淀、休眠账户清理，实现市本级单位账户“一本账”。建立健全单位账户年检和不定期核查机制，以“效”严把单位账户年检关。增加对账户完整性、收益性、有效性审核，进一步巩固账户清理成果，更好提升财政资金监管水平。建立双向核对，预算单位以承诺函形式填报本单位账户信息，各单位账户所在银行同时在人行账户系统中打印已开立银行账户结算清单，财政部门通过内外部数据比对，实现账户双向核对，确保市本级单位所有已开立账户纳入年检范围。针对账户余额较大的账户，督促单位与开户银行签订协定存款利率，促进资金

保值增值。将账户分类管理，对不同类别账户检查侧重不同，如对存量基建账户加强期限管理，对工会账户和专项资金账户加强余额管理，对临时性专用存款账户加强开户依据管理。查清账户资金家底，严肃财经纪律，切实防范资金安全风险隐患。

推进预算单位账户信息管理模块纳入省预算管理一体化系统，在预算单位发起支付申请时，将自动与账户系统中的账户进行对比，对向零余额账户、实有资金账户、不在账户系统中的预算单位账户等进行付款的，将进行预警提示，实现部门系统内纵向划拨资金、系统外横向划拨资金的双向监控，及时发现资金运行的异动，提高资金支付透明度。利用信息技术，与商业银行实施联网，上线预算单位实有资金存款实时查询系统，对账户资金实施有效监控，动态掌握资金收支情况及存量规模，充分发挥动态监控自动预警有效、反馈信息及时、发现问题快捷、监控关口前移的作用，积极分析资金变化情况，压实单位账户管理主体责任，进一步规范单位资金管理，提升财政预算执行管理水平，与财政监督形成合力，保障财政资金安全、规范、高效运行。

(二)坚持“动态监控”与“监督检查”两手齐抓。以预算管理一体化改革为契机，健全动态监控系统，完善动态监控方式，拓宽动态监控领域，强化“预防、纠偏、威慑、反映”功能，实现财政资金从预算安排源头到使用末端全过程有效监控。财政部门应建立由相关处室共同参与的权责清晰、高效顺畅、有机衔接的工作协作机制，凝聚财政监管合力。全面厘清预算编制执行会计核算业务流程，将所有财政资金纳入动态监控范围，细化动态

监控的内容、预警拦截的核查、违规行为的处理、人员岗位的设置、权限职责的划分、风险防控的措施等，形成标准化的业务数据规则规范，强化对重点单位、重大项目、重要领域的资金监控，提高动态监控的针对性和有效性。

完善直达资金监控管理，严格执行台账制度，对资金分配、下达和使用等各个环节进行全过程监控，实现资金下达和监控同步“一竿子插到底”，防止资金挤占挪用，确保资金精准用于民生。落实非税收入收缴动态监控，通过分析和跟踪收缴数据，对减税降费等重大政策落实，乱收费等违规问题进行监测、预警、风险提示，不断强化非税数据在经济运行研判和社会管理等领域的深层次应用，助力提高决策的精准性、科学性和预见性。

强化监控成果运用，建立多层次互动机制、监控信息报告机制、违规问题处理机制，形成事前事中有效控制、事后跟踪问效的资金收付监控体系。对反馈的信息及时分类整理、综合分析，从源头上查找原因，充分发挥监控机制的信息集中优势，全方位打造闭合式、全链条式的财政资金监督工作新机制，构建日常监管与专项监督协调配合的监督体系，促进预算编制、预算执行更加科学规范。

(三)坚持“库款预测”与“库款监测”同向发力。充分发挥预算管理一体化系统功能技术支撑作用，开展财政运行大数据辅助分析和自动预警，是强化库款管理的重要保障。建立国库现金流预测机制，强化财政收入预期管理，主动服务经济社会发展大局，落实落细留抵退税和减税降费各项政策措施，加强资金调度，加快退税进度，为企业提供有温度的财政政策；

加强经济形势分析研判,依法依规征收,颗粒归仓;加强对政府债券周期频次、上级转移支付、土地出让金等重点资金流入的监控。强化财政支出预期管理,采取大额支付需求提前报备方式,掌握财政收支流向的规律和脉络,多维度测算库款目标余额,逐步建立体系完善的现金流预测模型,尝试滚动预测国库现金流量,不断缩短预测周期,提高预测的时效性和准确性。

建立库款余额动态监控机制,实时评估,提前预警。结合全市经济运行、财政预算收支等情况,密切关注收入、支付、清算等库款运行情况,以“周”为时间节点,动态监测库款规模变动、余额增减幅度、流入流出构成等情况,月度细化库款分析,做到库款总量有数、趋势有判,及时跟踪了解库款波动较大地区原因,推进“三保”支出预算管理嵌入预算管理一体化业务流程,使用项目库、预算指标管理与“三保”工作有机衔接,逐步实现通过系统开展“三保”支出基础信息管理、“三保”支出预算安排审核和财政运行监测的工作目标,坚持精打

细算、向内挖潜,切实提高政策和资金的指向性、精准性和有效性,兜实兜牢“三保”底线。

(四)坚持“信息技术”与“数据资源”双轮驱动。紧密结合进一步深化预算管理改革要求,以信息技术手段规范财政管理秩序,切实硬化预算约束,加快推进一体化建设补短板、提水平、促发展各项工作,实现系统横向畅通、数据上下贯通,形成“一片云、一张网”,为不断改进财政预算管理、提升财政治理能力提供有效支撑。一是全面推进财政部下发软件整合,及早完成预算执行信息管理系统、部门决算报表管理系统、政府财务报告管理系统、直达资金监控系统的开发建设使用。二是统筹财政部要求和管理实际,扎实做好行政事业单位资产管理系统整合工作。三是根据财政部具体部署,及时开发地方政府法定债务系统及社保基金信息系统。四是加快推进预算指标核算管理、单位会计核算管理,提供更完善的数据回流功能。五是着力解决基层和部门反映的热点问题,全面梳理、精准分类,加快配置乡镇适用的一体化系统版本,对

相关共性需求有序安排开发。

加强对各类公共资源的统筹能力,健全现代预算制度,挖掘预算管理潜力。财政部门要进一步统筹数据资源体系,加速推进信息技术与财政业务融合,实现预算管理一体化互联互通、协同联动、数据赋能、安全可靠的平台支撑能力,夯实数字财政建设“底座”。探索将财政数据分析应用功能纳入一体化系统建设,运用大数据分析技术手段,以全市财政数据为主线,并结合税务、发改等外部数据,构建财政数据分析主体模型,实现一体化系统与大数据应用的深度融合,支撑各级财政部门快速灵活地调用资源。利用大数据应用分析对预算管理各个环节结果反馈和辅助决策管理,促进数据共享汇聚、推进业务整体协同,真正做到预算管理源头数据无缝衔接和有效控制,明晰财政发展趋势和宏观经济走向,预测并评估政策实施效果,为科学决策提供有力支撑,更好发挥财政在服务经济发展大局中的重要作用。□

(作者单位:江苏省南通市财政局)

责任编辑 李艳芝



南通市财政局供图