

预算管理一体化改革视角下中央行政事业单位财务管理优化研究

——以 S 省局为例

王新新

(山东省地震局, 济南 250014)

摘要:预算管理一体化改革是国家财政依托大数据和“互联网+”等信息手段,全面进军数字化的第一步,是数字化财政改革的一次历史性飞跃。但目前中央行政事业单位财务管理仍存在预核算侧重点不匹配、“两套账”、调错账风险及对账难度增加等问题,因此,预算管理一体化改革势在必行。以 S 省局为例,从预算管理一体化政策实践、财务管理存在的问题、预算管理一体化改革对单位财务管理的影响进行深入分析,最后提出财务管理优化方法,促进预算管理与财务管理相互融合,最终推进预算管理一体化改革顺利完成,提高中央行政事业单位财务管理水平。

关键词:预算管理一体化改革;中央行政事业单位;财务管理;优化研究

中图分类号:F810.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)14-0033-06

预算管理一体化,是依托系统化思维整合预算管理全流程,通过建立各级财政统一的业务管理规范,将管理规则嵌入信息系统,实现财政预算资金的“横向到边(互联互通财政和各部门、各单位)、纵向到底(可直达乡镇)”的管理^[1]。构建现代信息技术条件下“制度+技术”的管理机制,确保承载国家宏观政策的各项转移支付资金精准高效落实到位,保证各级预算管理规范安全高效,全面提高各级预算管理规范化、标准化和自动化水平^[2]。

1 预算一体化政策介绍

预算管理一体化改革是加快建立完善现代预算制度,推动国家治理体系和治理能力现代化的必然要求;是落实政府过紧日子要求,积极应对今后一段时期复杂经济社会形势的重要保障;也是深化预算制度改革的基础支撑,是完善财政基础工作,做好基础管理的必然选择^[3]。其具体内容涵盖基础信息管理、项目库管理、预算编制、预算批复、预算调整和调剂、预算执行、会计核算、决算和报告等预算管理的全流程,提高各预算管理环节的标准化、自动化水平^[4]。自动记录和同步反馈监控信息,实现资金从预算安排源头到使用末端全过程流向明确、来源清晰、账目可查,实现对预算管理全流程的

动态反映和有效控制,最终实现五个“一体化”的管理目标,如表 1 所示。

2 S 省局预算管理一体化的政策实践

2019 年,财政部发布了《财政核心业务一体化系统实施方案》,并部署海南省等地方开展预算一体化系统建设。2020 年,财政部正式印发了《预算管理一体化规范管理规范》,并相继配套出台了《实

表 1 五个“一体化”的管理目标

目标	解释
全国政府预算管理的一体化	通过建立各级政府预算的动态汇总机制和转移支付追踪机制增强财政对政府预算资源的统筹调度能力
各部门预算管理的一体化	各部门及所属单位执行统一的预算管理制度,提高资金使用效益和资产配置效率
预算全过程管理的一体化	整合预算编制、预算执行、决算和报告、政府采购、资产管理和债务管理等预算管理环节,形成预算全过程的管理闭环
预算项目全生命周期管理的一体化	预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,更好地统筹未来财政收支,增强中期财政规划对年度预算的约束,加强跨年度预算平衡
全国预算数据管理的一体化	实现财政部门与单位主管部门共享共用财务数据,从而实现全国预算数据的自动汇总和动态反映

收稿日期:2023-02-15

作者简介:王新新(1989—),男,山东博兴人,山东省地震局,会计师,硕士,研究方向为行政事业单位财务管理。

施有关事项》《技术标注》《系统对标改造工作通知》，对各级预算管理的主要工作流程、基本控制规则、核心管理要素和数据标准进行了规范。2021年5月，全国所有省、自治区、直辖市、计划单列市和新疆生产建设兵团预算管理一体化系统正式上线；7月，以中国地震局等中央部门预算单位为试点的预算管理一体化系统开始运行。2022年，地方预算管理一体化系统基本覆盖地方各级财政部门 and 预算单位；同时，财政部印发了《关于推广实施中央预算管理一体化建设的通知》，并在中央本级推广实施。

为保证预算管理一体化建设技术对接和业务衔接顺畅执行，财政部制定了相应标准和规范。S省局以政策为引领，做了以下五方面的探索实践。一是推进软硬件网络建设和加强培训。做好网络连通、软硬件基础设施配备、信息采集、岗位设置确定等基础工作。针对各地方台站接入地方网络或地震行业网络等具体情况，S省局设立工作专班，并会同各建设单位负责人与网络主管部门积极沟通，逐项排查网络故障，保证网络畅通。与此同时，S省局组织预算管理一体化建设负责人和相关财务人员开展全方位、多轮次的专题培训，以期做到人岗相适。二是推进并完善预算项目库建设。优化并完善预算项目前期谋划、项目储备、预算编制、项目实施、项目结束和终止等各阶段的预算管理流程和规则。加强预算项目全生命周期与预算管理的衔接。预算编制坚持“先有项目再安排预算”“资金跟着项目走”，必须从项目库中选取项目按优先次序安排，预算调整调剂也必须在项目库中操作，调整相关项目信息。三是精细编制部门预算。根据部门和单位预算项目“自下而上”的汇总、衔接规则，S省局不为下属事业单位、地方中心台站代编应由所属单位实施的项目，保证预算支出执行落实到具体项目和单位。四是严格按照预算指标支付资金。预算指标下达后，S省局根据预算指标申请支付资金，支付直接对应明细、具体的预算指标，加强了资金支付与项目预算指标的衔接，提高了国库资金支付的效率。五是强化资金预算管理。S省局依法加强各类账户取得的各类单位资金的管理，从预算编制、支出控制、核算管理等方面，强化财政拨款收入以外的事业收入、经营收入等单位资金的预算管理。

3 S省局财务管理存在的问题

S省局是首批中央预算管理一体化试点单位，从财务管理的视角看，在运行的近一年时间里，仍存在着诸多问题。

3.1 预算管理与会计核算侧重点不匹配

根据财政部预算司要求，行政事业单位要根据《政府收支分类科目》中规定的“政府预算支出经济分类科目”编制年度预算，根据“部门预算支出经济分类”进行会计核算。从形式上看，无论是从定义还是结构上都具有相似性。从行政事业单位财务管理分析，预算管理侧重于经费额度控制，主要反映经费使用部门对申请预算的总体把控；会计核算则侧重于经费使用细化，主要反映具体经济业务的实质内涵^[5]。以“办公经费”为例，从预算管理角度看，在S局本级设置“办公经费”科目，然后下达各机关处室、事业单位和地方台站实行经费额度控制，即一个预算使用主体，一个“办公经费”预算指标。从会计核算角度看，需要考虑S省局的具体实际及各种地震事业经费数据统计需求，针对不同类型的“办公经费”，做出符合要求的会计分录。对“办公经费”的具体核算，要区分印刷费、手续费、水费、电费、邮电费、取暖费、物业管理费、差旅费、其他交通费用等一级明细，然后根据需要在进行进一步明细区分。

3.2 预算管理与会计核算“两套账”问题

S省局预算系统是中央预算管理一体化系统，会计核算系统是上级主管部门自主研发的系统，两个系统联系不强，无论参数设置还是实际内容都不具有同一性，在预算执行过程中极易出现偏差。一是预算安排事项与支出事项不一致。预算管理侧重经费安排与控制，会计核算侧重经费支出，预算系统和核算系统的非同一性容易导致预算执行违背预算安排事项的发生。二是预算管理滞后性。在获得“二下”批复预算后，S省局会将预算指标切割并下达到各预算使用单位，各单位在使用过程中很容易出现超预算或经济业务事项因不可抗力终止执行的情况，往往在紧急情况下，往往会进行“先支出，后预算”或者“预算闲置”等操作，预算管理弱化。三是预算信息与会计核算信息结果不一致。若统计预算执行等数据，由于两个不同的系统不关联，导致统计出的结果存在差异，结果利用价值不高。

3.3 财政监管及时性不够，会计核算调错账风险增加

预算单位获得“二下”预算批复之后执行年度预算时，由于中央预算管理一体化系统资金支付仍需要代理银行审核支付，财政部门目前还是需要代理银行提供支付数据信息，无法第一时间对资金支付的合规性进行监控，资金支付与财政监管时间不

同步,导致事后或跨年度进行调账。由于目前政府会计准则仍在陆续出台中,调错账风险增加。以 S 省局为例,中央财政预算下达之后,S 省局在支付资金之后,由财政部地方监管局负责进行资金监控,资金支付数据也是由财政部从代理银行汇总之后下发给地方监管局,监管人手不足与数据量巨大之间的矛盾直接导致资金监管的实效性和准确性大打折扣。

3.4 对账工作难度增加

一方面,年度决算前期最主要的工作就是对账,目前的中央预算管理一体化系统国库集中支付模块并不支持打印对账单,其他支付信息报表内容也不能够很好地与会计系统辅助核算内容相衔接。另外,一体化系统对于支付不成功的金额没有信息提醒,自动化程度较低,这些问题都给对账工作带来不小的难度,甚至影响编制决算的进度。另一方面,每年都会跟财政部下发的不同时间节点的数据进行对账,对账方式为按经济分类对账和按功能分类对账,然而一体化系统只有预算指标执行情况表和支付明细表可以参阅,但诸如资金支付功能分类更正等特殊情况无法体现在这些明细表中,给对账工作带来不小的困难。

4 预算管理一体化改革对中央行政事业单位财务管理的影响

2021 年,国务院出台了《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》,将预算管理一体化系统作为支撑中央和地方预算管理,推动进一步深化预算制度改革的重要手段,把推进预算管理一体化系统建设作为改革的重要基础工作,在预算控制、预算执行、核算流程等方面都有了新的规范和要求^[6]。

4.1 财务会计报销与核算流程的影响

预算管理一体化改革前,S 省局财务会计报销与核算流程为经办人报账-会计审核-会计记账-出纳向财政提出资金申请-财政审批-代理银行审批支付-出纳粘单-会计稽核。改革之后,流程则变为经办人报账-会计审核-出纳向财政提出资金申请-财政审批-代理银行审批支付-会计记账-出纳粘单-会计稽核。从业务流程上看,财政资金申请前置于会计记账,使得预算指标、预算执行与会计核算之间衔接更加紧密,避免了会计核算记账资金与预算执行资金不一致的情况发生,会计核算准确性进一步提高,保证了财务管理质量。

4.2 资金支付方式的影响

预算管理一体化系统试点运行之后,将国库集

中支付取代了原先的授权支付和直接支付,出纳人员在提请使用预算资金时,经同级财政部门审核后,代理银行完成最终支付^[7]。会计核算时,原先使用的“零余额账户用款额度”这一科目被“财政拨款预算收入”等收入类科目取代,以 S 省局某下属事业单位发生的一笔 7 500 元的维修费为例,资金来源为本年预算,一体化改革前后会计分录如表 2 所示。

表 2 一体化系统试点运行前后会计分录

核算主体	内容	一体化系统 试点运行前	一体化系统 试点运行后
财务会计	收到 资金	借:零余额账户用款额度 7 500 元 贷:财政拨款收入 7 500 元	借:业务活动 费用 7 500 元 贷:财政拨款 收入 7 500 元
	支付 资金	借:业务活动费用 20 000 元 贷:零余额账户用款额度 7 500 元	
预算会计	收到 资金	借:资金结存-零余额账户用 款额度 7 500 元 贷:财政拨款预算收入 7 500 元	借:事业支 出-项目支 出-维修费 7 500 元 贷:财政拨款 预算收入 7 500 元
	支付 资金	借:事业支出-项目支出-维修 费 7 500 元 贷:资金结存-零余额账户用 款额度 7 500 元	

由表 2 可知,预算一体化改革真正把会计核算纳入系统之中,通过会计科目与参数设置,实现编制预算、会计核算与年终决算无缝对接。以 S 省局资产管理为例,一体化改革之后,资产配置流程为将需要配置的资产录入项目库—安排预算(明确支付功能分类、经济分类和会计科目)—预算执行—预算调整—年终资产决算。这一流程都是在预算一体化系统内自动传递的,整个过程只需要填报一次基础信息和数据,就能满足整个业务的需求,避免了因不同岗位在不同环节因沟通信息不对称导致的数据不一致,工作重复等问题,提高了财务管理效率。

4.3 预算精细化管理的影响

预算管理一体化要求会计科目要与系统内预算科目保持一致,即需要有一致的经济分类,这是预算精细化管理的体现^[8]。一体化改革试点运行之后,财政资金的支付受到预算指标的控制,资金支付要与预算指标下的经济分类一一对应,预算单位就无须在报送用款计划,直接在预算指标下的明细经济分类中申请支付资金即可,并由国库集中支付,不在使用零余额账户。这样无论是预算单位还

是财政部门,都会对预算指标、预算执行、会计核算等情况进行有效把握,提高财务管理能力。

就S省局而言,预算岗位负责切割下级预算单位的预算资金,会计根据岗位相关制度、政策、规定来审单记账,这使得预算岗位与会计岗位信息不对性,彼此不熟悉对方工作情况。中央预算管理一体化系统上线之后,从预算下达、指标设置、预算执行、会计核算、出纳对账都清晰地呈现出来,岗位间彼此监督,保证了财政资金使用的准确性、合规性,切实做到“无预算不支出、无预算不核算”。

4.4 财务信息化水平的影响

中央预算管理一体化系统是对“部门预算、国库集中支付系统、会计核算软件、资产管理系统、部门决算政府财务报告”等系统的集中整合,覆盖预算管理每一个环节。一方面最大限度解放了财务人员往返切换不同系统和数据重复填报的过程,保持数据的唯一性和统一口径,解决了账表不一致问题;另一方面管理流程更为规范精细,对于预算编制和执行不规范的单位将会带来一定的风险,预算、决算、执行、采购、资产、会计核算、信息公开数据都是按既定标准和规则自动获取生成,且模块之间互相衔接,强化了预算硬约束,预算执行更为严格苛刻,几乎无人干预空间。

5 预算管理一体化改革下中央行政事业单位财务管理优化方法

5.1 设置业财融合岗位,推进业财融合体系建设

中央预算管理一体化建设不仅是财务部门一家的事情,同样涉及单位业务部门诸多内容,比如项目发展规划、项目预算细化、项目库扩围、政府采购、招投标等内容,因此更需要业务部门的参与。业财融合是财务和业务的一场双向的奔赴,只有目标一致,才能全面、有效推进业财融合体系建设。

业财融合是要打通部门之间全场景的生态链,需要实现数据、流程和系统的全面共享融合,以提升单位应对复杂多变环境的能力,实现高效敏捷决策。同时利用这种高效敏捷的系统把人解放出来,进行释能,从而更好地进行管理赋能^[9]。但无论预算、会计岗位还是业务岗位,现在提出互相学习对方业务的想法,像S省局这样一个要求主责主业专业背景较强的单位,动员行动和时间成本均比较大,效果也不一定达到预期。

因此,建议在年度招考招聘中,设置业财融合岗位,其岗位价值体现在四个方面:一是深度了解业务,与业务部门进行良好的沟通和配合,助力业

务流程的梳理和优化;二是在业务前端快速地识别和规避风险;三是为业务部门提供良好的财务支持和服务;四是运用财务专业知识帮助业务部门解决问题,最终确保预算一体化改革顺利进行。

5.2 加快财务人员转型升级,提高财务综合管理能力

中央预算管理一体化改革,不仅是满足提升国家治理能力和财政预算管理水平的需要,对于财务人员更是一个契机。改革后,预算管理一体化系统把会计处理过程中重复性的、格式化的和日常的业务从财务人员的日常工作中分离出去,使得财务人员可以有更多的时间进行更有意义的财务管理工作。

5.3 挖掘数据价值,提供决策信息

财务部门可谓是单位的数据中心,下到基层职工的原始数据,上到帮助局党组决策的各类报表,都会在财务部门留底。在这个过程中,财务人员能否从大数据中挖掘出问题的本质、找到绩效管理的关键点、将财务数据业务化,起到了关键性的作用。财务人员要通过掌握数据、分析数据,利用挖掘、整合等方法找到价值点,有意识地利用好这些信息,这既是数据智慧,也是财务之本。

以S省局资产管理为例,以往在资产管理的过程中会遇到不少的“痛点”。例如,财务部门的数据常常与实物状态不匹配,还常常出现资产的归属部门和使用部门相分离的状态。在预算管理一体化系统等技术的帮助下,不仅可以实现数据的高效采集和处理分析,对资产进行动态管理,还可以进行资产的信息共享。通过对资产相关数据的进一步挖掘,还可以分析资产的地理分布、使用频率、维修频率等指标,通过在建工程转固的预估和实际金额进行对比,通过各类资产预算执行进度的比较,对资产构成和合同执行现金流的分析可以帮助管理层了解资产的分类统计情况,从而更有效地进行预算的把控和资源的配置。预算管理一体化系统的运行,将使财务的管理效率空前提高。

5.4 财务人员需主动培养自身综合能力

随着预算管理一体化改革持续深入,财务部门所掌握数据量的急剧增长和业财融合的不断加深,需要财务人员的理性、细致和专业去还原和勾勒现实发生的经济内容模糊与不确定性的边界。因此,财务人员自身综合能力建设正起着越来越关键的作用。

以S省局为例,对财务人员着重培养五种能力。一是形势洞察能力。财税政策变动和主责主

业环境变化都会对未来财务工作产生影响。财务人员应不断由基础职能向提供相关性的决策信息、辨别日新月异的经济内容实质和识别信息爆炸中的核心信息等“价值型”方向发展。二是战略思维能力。事业在发展过程中,战略的调整变化也是必然。财务人员必须审时度势,为单位战略的实施制定正确的财务流程、系统支持和合理的评价体系,提供更加丰富透明的信息,从而提升单位决策能力的有效性。三是财资整合能力。财务人员需要站在单位整体角度对财资集中管控,从战略的高度,将资金视为单位重要资源,并进行合理配置和高效整合,以应对风险与变化的挑战。同时,财资管理也开始走出财务部门、走进业务部门,基于自身掌握的财资数据优势与专业分析能力,为党组与业务部门提供分析和决策支持。四是协调组织能力。在物联网和大数据时代,连接、开放、共享和生态成为财务转型、共享平台和构建智能财务体系的关键词。依据单位发展调整和搭建财务结构是财务人员必须具备的能力。借助数字工具和智能技术来推动变革和财务转型,并构建“数据智能+网络协同+开放平台”的敏捷财务平台,以及面向未来财务的人机协同的工作方式。五是协同调整能力。财务管理的内容主要是如何筹集、使用和分配资金,使有限的资金发挥最大的效用。未来的财务管理不再局限于财务部门内部的管控,而是将财务思维需要引入到全过程管理当中。一方面为单位资源的配置、筹资、成本配置、项目投资、政府采购以及绩效评价等提供预算资料,从财务角度对资源配置方案的优劣情况进行初步判断;另一方面协同全过程管理,加强全过程链条上各个节点的协作性,降低整个全过程链条上的沟通协作成本和提高工作效率。

5.5 实现“高风险、高价值”管控,持续推进内控建设

预算管理一体化信息系统的运行,让财务人员能够不断地做出正确决策,并形成信任,久而久之,让财务部门成为一个值得信任的部门,这是推进单位内控建设的基础。

5.5.1 利用预算管理一体化系统信息提升财务风险评估能力

风险评估是执行控制活动的指引,S省局财务部门对风险价值高的项目投入适当管理关注,因此对于什么业务应用什么样的内控活动是基于风险评估的。一体化系统的构建,可以方便财务部门精细化地评估项目投入的风险结构(例如,项目费用

支出的结构)。

同时,随着项目的不断变化,单位的支出结构可能随时产生巨大变化。一体化系统可以帮助企业提升对项目风险的敏锐度,及时增加有意义的风险评估或减少低价值的风控工作。例如,项目支出结构报表可以指引单位费用管控的重点。

5.5.2 利用预算管理一体化系统信息支撑内控活动

内控活动的执行越来越依赖预算一体化系统的建设。内控活动落地于业务,表现为流程,控制在于节点。一个单位如果不依赖信息系统来落地流程,那么注定是低效的。同时也很容易陷入“越强调内控,内耗越严重”的现象。

当内控活动的投入大于潜在价值,那么就进入了“内耗”状态。执行相关控制活动的组织和个人会与其他部门产生矛盾。因此,单位要能通过预算一体化系统建设,提升控制活动的效率。同时,优秀的内控体系,也应该将风险明细化、价值化,让风控部门与其他部门的利益一致化。

以S省局为例,对于日常报销的审批效率报表可以识别费用管控中的一些低效节点,实践中,财务人员经常被抱怨报销审批慢,实则很多情况下并非如此。因此可以减少一些不必要的控制节点来提升流程效率。

风险是偶发的,但是投入是常态化的,所以设置管控节点要坚持价值导向,避免“过管控”问题,导致内耗严重。随着预算一体化改革持续深入,将来也可以自动地执行一些新的内控动作,例如发票的查重验真、费用标准的检查、预算的个性化控制等,提升企业执行内控的效率。

5.5.3 利用预算管理一体化系统信息加强风险监控

监控和内控活动的执行都是发现经济业务风险的有效手段。如果说内控活动是微观的、具体的、业务相关的,那么监控可以更偏宏观的、统计的、业务抽象的。内控活动通常是基于业务上下端的风险控制,监控则是通过各种分析工具进行比较分析,两者可以进行互补。

以S省局为例,对于业务风险价值大的业务,重视事中的控制活动,需要长期监控;对于业务风险价值低的业务,重监控分析,事中的控制活动可以采样执行,以平衡内控的投入产出价值。

预算管理一体化系统推出的信息是风险监控的基础,通过对业务数据进行大数据分析,可以持续有效地对目标业务形成有效监控,同时,也可以敏捷地发现一些新风险。可以说没有一体化系统

的支持,就很难做到实时的风险监控。同时,对于预算一体化未来的改革,也可以设置一些风险阈值进行自动化报警机制,让监控更轻松。

6 结语

预算管理一体化系统的实施,是数字化支持下的“数据共享与系统共享”,让财务服务触手可及,同时让数字产生的新价值提升财务服务价值,给预算编制科学性的提高、财政资金使用效率的提升、财务会计核算流程的健全以及单位整体财务状况的反应都带来了价值飞跃。预算管理一体化系统的到来,又是一次财务管理的全面提升机会。

参考文献

- [1] 段国海. 关于预算管理一体化的再思考[J]. 预算管理与会计, 2022(11): 27-30.
- [2] 伍永珍. 预算管理一体化系统在事业单位中的应用[J]. 质量与市场, 2022(21): 64-66.
- [3] 秘晓敏. 论预算管理一体化在事业单位中的应用[J]. 财会学习, 2022(30): 65-67.
- [4] 王高峰. 关于中央部门实施预算管理一体化的几点思考[J]. 中国注册会计师, 2022(9): 89-90.
- [5] 王鸣洪. 完善预算管理一体化规范系统建设的建议[J]. 财经界, 2022(20): 68-70.
- [6] 陈小平. 预算管理一体化背景下加强行政事业单位预算管理的思考[J]. 行政事业资产与财务, 2023(6): 1-3.
- [7] 董琰. 预算管理一体化背景下高校预算管理现状及优化对策——以 F 高校为例[J]. 财会学习, 2023(8): 152-154.
- [8] 魏青波. 基于中央预算管理一体化改革的政府采购管理机制优化研究[J]. 财会学习, 2023(2): 32-42.
- [9] 张绘. 预算管理一体化改革实践、挑战与优化路径[J]. 财会月刊, 2023, 44(4): 115-122.

Research on the Financial Management Optimization of Central Administrative Institutions from the Perspective of the Reform of Budget Management Integration:

Take S Provincial Bureau as an example

WANG Xinxin

(Shandong Earthquake Bureau, Jinan 250014, China)

Abstract: The integrated reform of budget management is the first step for national finance entering into comprehensive digitalization relying on big data and “Internet plus” and other information means, and it is a historic leap in digital financial reform. However, at present, there are still problems in the financial management of central administrative institutions, such as mismatched emphasis on pre-accounting, “two sets of accounts”, increased risk of reconciliation errors, and increased difficulty in reconciliation. Therefore, the reform of integrated budget management is imperative. Taking S Provincial Bureau as an example, an in-depth analysis of the policy practice was conducted to integrate budget management, the problems in financial management, and the impact of integrated budget management reform on unit financial management. Finally, optimization methods are proposed for financial management to promote the integration of budget management and financial management, ultimately promote the smooth completion of integrated budget management reform and improve the financial management level of central administrative institutions.

Keywords: budget management integration reform; central administrative institutions; financial management; optimization research