Modern Management 现代管理, 2024, 14(1), 9-13
Published Online January 2024 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/mm
https://doi.org/10.12677/mm.2024.141002

Hans汉斯

浅析中央预算单位预算管理一体化改革现状及展望

朱灵娟，李晓祺，尹兴安，陈倩明

中国林业科学研究院热带林业研究所，广东 广州

收稿日期：2023年11月22日；录用日期：2023年12月1日；发布日期：2024年1月8日

摘　要

现代化财政制度是提高国家治理体系和治理能力水平的重要基础，预算管理信息化是建立现代财政制度的重要标志，预算管理一体化是预算管理信息化工作的重要手段，预算管理一体化不是简单的建设或者更换一个信息系统，而是通过梳理业务和流程，形成系统集成，把制度规则、经济业务嵌入信息系统，有利于规范各级预算管理，推动数据共享共用，动态掌握各级预算安排和执行情况，为更好统筹财政资源、调整优化支出结构提供有力抓手。财政部以信息化手段为突破口，深入推进预算管理一体化改革，本文从预算管理一体化的内容和演进历程及其重要性进行论述，并结合工作实际，对现阶段中央预算单位使用预算管理一体化过程中存在的难点进行分析，提出了对中央预算管理一体化系统的未来展望。

关键词

中央预算单位，预算管理一体化，未来展望

Analysis of the Present Situation and Prospect of the Reform of the Integrated Budget Management of the Central Budget Unit

Lingjuan Zhu, Xiaoqi Li, Xing'an Yin, Qianming Chen

Research Institute of Tropical Forestry, Chinese Academy of Forestry, Guangzhou Guangdong

Received: Nov. 22nd, 2023; accepted: Dec. 1st, 2023; published: Jan. 8th, 2024

文章引用: 朱灵娟, 李晓祺, 尹兴安, 陈倩明. 浅析中央预算单位预算管理一体化改革现状及展望[J]. 现代管理, 2024, 14(1): 9-13. DOI: 10.12677/mm.2024.141002

Abstract

Modernizationofthe financial system is an important basis for improving the level of national governance system and governance capacity. Informationization of budget management is an important symbol of establishing a modern financial system. Integration of budget management is an important means of informationization of budget management. The integration of budget management is not simply the construction or replacement of an information system, but the formation of system integration by sorting out the business and process, and embedding the system rules and economic business into the information system, which is conducive to standardizing the budget management at all levels, promoting data sharing and sharing, and dynamically grasping the budget arrangement and implementation at all levels. This will provide a strong starting point for better coordinating financial resources and adjusting and optimizing the expenditure structure. The Ministry of Finance takes information technology as a breakthrough to further promote the reform of integrated budget management. This paper discusses the content, evolution and importance of integrated budget management from the perspective of the actual work, analyzes the difficulties existing in the process of the central budget unit using integrated budget management at the present stage, and puts forward the future outlook of the integrated system of central budget management.

Keywords

Central Budget Unit, Integration of Budget Management, Future Outlook

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

为了推进预算管理的规范化、科学化和法治化，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，明确提出了推进中央和地方预算管理一体化建设工作[1]，由财政部牵头实施建立一个能整合全国预算流程的预算管理系统，以改变现有全国各地预算系统种类繁多、数据互不相通的现状从而实现预算单位预算数据互联互通，真正实现国家预算一体化。

2. 预算管理一体化系统概述

2.1. 预算管理一体化的内容

预算管理一体化是将统一的预算管理规则嵌入专用信息化系统，以实现对预算管理全流程的动态反映和有效控制，达到提高项目储备、预算编审、预算调剂、资金支付、会计核算、决算和报告等工作标准化、自动化水平的一项工作[2]。作为一种创新管理模式，预算管理一体化平台将各环节紧密结合，形成预算管理全过程的完整闭环，打破统筹整合难、系统建设分散的不利局面，解决以往“信息孤岛”等信息不能衔接、无法共享的问题。有力推动财政业务与信息化的有机融合，为完善预算管理体制、约束财政支出规模、优化财政支出结构、统筹财力资源发挥更大的作用。

2.2. 预算管理一体化演进历程

2019 年 6 月开始，中央和地方大力推进预算管理一体化改革，主要经历了从地方试点、推广，到中

央试点、再扩围的四个阶段[3]。

2019 年 6 月财政部党组通过《财政核心业务一体化系统实施方案》，推动各地区加快预算管理一体化建设，有力促进并深化预算制度改革[4]；同年下半年，第一批实施省份完成预算管理一体化系统建设，在省本级和试点市县上线使用，并于 2020 年 1 月 1 日实现了新预算管理一体化业务环节的衔接贯通；

2021 年 5 月，全国 36 个省自治区、直辖市等地区全部实现预算一体化系统线上运行，推动各地扩大实施一体化系统范围，在全省(区、市)推广使用，并用于 2022 年度预算编制和执行，于 2022 年底前预算管理一体化系统在地方各级财政和预算单位全面运行；

2021 年 7 月，中央预算管理一体化系统试点运行，为了充分利用地方预算管理一体化建设成果，考虑到中央涉密单位较多等特殊情况，中央预算管理一体化建设借鉴地方经验模式，运用地方实施过程中较为成熟的预算管理一体化系统，并在其基础上进行适应性改造的方式推进，2022 年 3 月份中央预算管理一体化系统的预算编制、执行、核实等多个子系统功能模块已成功上线运行；

2022 年 8 月，中央第一批预算一体化系统扩围部门成功上线，第一批扩围的 108 个中央部门预算执行业务正式上线，加上年初试点部门共计 115 个部门上线一体化系统，扩围经验将指导第二批扩围上线工作的开展。

3. 中央预算管理一体化的重要性

随着信息化进程的不断发展，中央预算管理一体化系统运用而生，进一步提高了预算执行的透明度、规范了预算支出的合理性、强化了预算管理的精细化，推进一体化系统与预算实际业务的深度融合。

3.1. 中央预算管理一体化系统提高财务监管的透明度

中央财政预算管理一体化系统上线后，对预算编制进行了完善，确保了预算管理工作的透明度，实现了资金支付前和资金支付时的动态监督[5]。由于一体化系统的痕迹管理，所有财政收入和支出的整个全过程全部记录在内，实时反映，动态监控，因此，预算编制或预算执行存在的问题将会第一时间被监管，财政部门就是通过这样的全流动态监管机制，实现了“向上可追溯到预算指标，向下可跟踪到资金去向”的管理效果，既强化了预算执行力度，也提高了预算透明度，消除了监管盲区，改变了以往监管不全面、不透明的局面。

3.2. 中央预算管理一体化系统强化了预算执行性

中央预算管理一体化资金支付系统对预算管理的要求更为严格，打破了原有的“重编制、轻执行”的预算管理现状。每一笔支出都必须具有相应的预算，严禁超预算、无预算安排支出[6]，确因客观因素导致的预算不足或过剩的，也应严格按照预算调剂的审批程序进行逐级审批，如：当年政府采购已完成的情况下，剩余资金可以调整调剂到非政府采购里，在预算项目总金额不变、只调整政府采购和非政府采购间金额调剂的情况下，需要到部门审核后生效，系统设置的严格预算编制及预算调剂的模式不仅有利于构建全面规范透明、有约束力的预算编制制度，也强化了预算指标对预算执行的有效控制。同时，实行中央预算管理一体化系统后，预算单位可以随时通过该系统实时了解到本单位的中央财政资金预算执行情况，因此也有助于预算位加强对财政资金预算执行的重视，在保证资金使用安全的前提下提高本单位的财政资金预算执行率。

3.3. 中央预算管理一体化系统提高了预算管理精细化水平

中央预算管理一体化系统的实施提高了预算单位预算管理精细化水平，如：预算资金支出细化到事业类人员经费和事业类公用经费项目，人员经费再细化到职业年金、基本养老保险、住房公积金等项目；

预算项目类资金支出细化到商品服务支出和资本性支出不同的经济分类管理；政府采购资金支付受可执行指标和政府采购合同的双重管控。精细化的管理模式有利于建立完善全覆盖、全链条的转移支付资金监控机制，实现资金从预算安排源头到使用末端全过程来源清晰、流向明确、账目可查、账实相符。

4. 中央预算管理一体化实施难点

4.1. 中央预算管理一体化系统还不够完善

当前预算管理一体化改革推进已有 4 年，实施范围从地方持续扩大到中央，中央预算一体化系统上线 1 年时间，虽然有较为成熟的地方预算管理一体化系统作为经验指导，但在实际操作过程中，中央预算一体化系统还存在一些不够完善的地方。

当前的中央预算管理一体化系统总体操作难度较大、稳定性不高。一是基础功能滞后，系统登录缓慢，各项功能的操作流程不流畅、卡顿，经常出现系统崩溃的状态，费时费力，填写数据困难，选择提取数据不灵活。二是系统资金退回、查询、修改等功能不齐，在国库集中支付业务模块中，使用单位自发工资明细表导入功能发放工资，若存在个别职工工资发放错误时，系统没法操作退回该笔资金，在资金退回操作界面中，没有原支付凭证可选，单笔工资资金退回功能缺失；在预算调剂模块中，科研项目款项之间调剂需财政部审批，审核时间长，不利于科研项目的执行，与国办印发的下放预算调剂权限的政策相悖。三是缺乏统一全面的系统操作指南，人性化程度不高，系统培训仅进行了简单的测试，在实际系统操作过程中，数据信息量大、环节多，系统出现的问题千奇百怪，而错误提示也并不清晰，没有明确指明错误项，却只能通过联系系统运维，但是每次系统运维也不能及时给出解决方案，需要先登记反馈的问题，再等待后续回复，严重影响工作效率。

4.2. 中央预算管理一体化下的内控缺失

预算管理一体化的落地推动着预算单位财务管理工作面向全新的管理模式，提高了财务管理水平。但从实际情况来看，部分预算单位对财务管理工作不够重视，尤其对于科研单位，重科研、轻管理，没有配备充足的财务人员，导致财务人员一人多岗，甚至存在不相容岗位职责未分离的问题。在预算管理一体化系统操作中，虽然对岗位操作权限进行了分工，不同的岗位职责下发了不同的 ukey，但在执行过程中，比如资金支付出纳岗人员负责集中支付申请录入工作，由于财务人员有限，下一步的复核和审核工作也是由出纳岗人员使用他人 ukey 代办操作，存在一人多岗操作，甚至涉及到科研管理岗或是人事岗位的职责分工时，也都是由财务人员在负责代办操作，权限设置形同虚设，岗位职责分工不明确，责权不晰，进而导致财务内控管理乏力，存在内控管理真空，增加了财务管理风险[7]。

4.3. 财务人员对中央预算管理一体化变革的不适应

随着预算管理一体化的逐步推进，预算管理系统中的各项模块逐步增加，系统在运行使用过程中的问题也在不断完善。但是由于预算单位的财务人员对预算管理一体化的理念尚未转变，不能及时接受并全面了解预算管理一体化的改革进程，对系统的实际操作掌握不够熟练，对系统操作过程中存在的问题找不到解决的途径；另外，由于系统开发不够完善，存在不少的漏洞，花费了不少时间和精力，影响了正常的财务工作，降低了财务工作效率。

5. 对中央预算管理一体化实施的对策建议

当前，财政部对中央预算管理一体化系统的实施仍处于初步探索阶段，一体化系统的建设与财务管理的融合还有较大的改进空间，如何将实践操作中的意见反馈让系统加速更迭变得更人性化；如何让各

单位的财务管理与一体化系统有机融合，提高工作效率；如何运用一体化系统使得财务管理更加顺畅，两者相辅相成，这些都需要通过进一步的探索。

5.1. 扩增中央预算一体化系统模块

现阶段，中央预算一体化系统的很多模块还没有对预算单位正式开放，财务核算、部门决算、财务报告等模块还有待开放，将财务核算模块嵌入一体化系统中，不仅能解决各预算单位使用不一致的财务核算软件导致统计口径不一致的问题，还能对财务的事前、事后全过程管理形成一个完整的闭环，从预算的编制、预算执行、财务核算到部门决算，环环相扣[8]。

在实施渐进式改革的过程中，同时还要做好相关系统调整方案的过渡性和合理性分析，完善各业务模块之间的流程，优化设计和实施方案，保证上下级单位之间有机协调。在财政系统内部，加大上级对下级层面的监督检查工作力度，提高预算管理一体化建设效率和服务质量[9]。

5.2. 进一步实现模块内数据的融汇贯通

各模块之间形成统一链，势必要求各模块之间的数据能实现融汇贯通。首先要优化现有模块数据的提取，一个好的会计系统的衡量标准是可以为管理者及时简便的提取想要的数据报表[10]，希望在后续的使用过程中，能进一步开放相关权限，尤其对于部门决算模块的加入，更加需要一键提取相关数据的功能；其次，打通中央预算一体化系统各模块之间的衔接，在系统种类繁多、数据互不相通的现阶段，各类报表中极易出现各种数据差异的现象，一体化系统则避免了不同报表中同类性质的数据差异，实现财务全要素、全流程数字化的转型[11]。

5.3. 加强系统的运维管理

在开展预算管理一体化工作时，建立财务人员与技术人员有效的沟通机制，如：每周学习交流工作机制、联系工作会议机制等，保障财务人员和技术人员沟通顺畅，有针对性的、及时性的回复系统存在的问题；为实现财务业务与技术深度融合，构建财务人员直接与系统管理研发部联结机制，针对财务人员实际操作过程中遇到的系统漏洞问题，直接与系统管理研发部门沟通，第一时间修复漏洞，完善系统；系统开发运维放、财政业务需求方和预算单位系统使用方之间加强协调沟通，形成更大合力保证一体化系统的使用畅通。

参考文献

[1] 熊胜澜. 关于国库集中支付结余审核申报的若干思考——以农业农村部所属单位为例[J]. 中国农业会计, 2023(4): 48-50.

[2] 戴正宗. 预算管理一体化为财政信息化跨越发展助力[N]. 中国财经报, 2023-03-02(05).

[3] 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(4): 115-122.

[4] 王光艳, 张湘怡. 基于预算一体化的高校预算管理系统建设路径[J]. 预算管理与会计, 2021(5): 35-38.

[5] 陈春侠. 浅谈使用中央财政预算管理一体化资金支付系统的体会[J]. 交通财会, 2023(7): 13-15.

[6] 国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见[J]. 预算管理与会计, 2021(5): 4-9.

[7] 熊慧. 预算管理一体化下的事业单位财务管理[J]. 财会学习, 2023(8): 71-73.

[8] 王高峰. 关于中央部门实施预算管理一体化工作的几点思考[J]. 中国注册会计师, 2022(9): 89-90.

[9] 李艳培. 中央预算单位预算管理一体化改革的实践[J]. 中国农业会计, 2023(8): 60-62.

[10] 许鹏, 温星. 中央预算管理一体化系统对会计职能拓展的影响与展望[J]. 交通财会, 2023(10): 34-40.

[11] 郭君娅, 肖刚, 白宗青. 中央单位预算管理一体化改革的实践与思考[J]. 中国财政, 2022(11): 46-47.