

预算管理一体化下交通运输系统 事业单位预算编制的过程与要点

唐洁

(长江武汉航道局, 湖北 武汉 430000)

摘要: 2021年,预算管理一体化系统在各地试点,2022年在交通运输部全面推行,目的是希望通过更科学高效的方式,将有限的财政资金用到刀刃上。为达到预期目标,作为以财政拨款为主的交通运输系统事业单位,在使用财政资金的过程中,需要探讨预算管理一体化系统的运转链条和与以往传统运转方式的不同之处。

关键词: 事业单位;预算管理;一体化平台

中图分类号: F810.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973(2023)01—0044—03

交通运输部下属的公益类事业单位长江武汉航道局作为预算单位之一,以财政拨款为主要收入。在应用财政资金预算管理一体化系统时会面临哪些改变?以此为例,在交通运输系统基础项目建设过程中,预算管理一体化系统会带来哪些重要影响?

1 预算管理一体化系统在交通运输部事业单位应用概述

1.1 在交通运输系统有必要建设财政预算管理一体化

以交通运输部下属的长江武汉航道局为例,作为执行财政资金预算的公益类事业单位,遇到的主要问题:①在交通运输系统项目建设中,各事业单位对日常基本支出和项目支出普遍存在“既成事实”做法,年末突击执行因为各种原因尚未执行的预算,部分会计事项与原预算草案存在偏差,但也只能这样执行下去。交通运输部及财政部在检查中遇到此类问题会重点通报,但因为预算编制和执行是两套不相干的独立系统,总有预算单位试图打擦边球;②交通运输系统的运行具有特殊性,呈现流动范围广、资金量大的特点。部分地区财政部各级部门监督管理的缺位,为个别预算单位违法乱纪,为了谋取利益不遵照政策规定执行预算提供了条件;③国务院于2021年颁布了《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发[2021]5号),其中明确说明,中央和地方预算管理信息化要做到:科学合理的设计预算管理流程,对数据要统一标准、确保共享。交通运输部必须根据中央各部委建设进度同步推进相关信息系统建设;④推行预算管理一体化系统之前,事业单位现行的预算管理模块之间各自独立而又彼此交集,管

理要素不统一,口径不一致,各环节之间缺乏衔接控制和业务协同。推行预算管理一体化系统的目的就是数据格式统一、便于维护和共享。

1.2 交通运输部部署预算管理一体化系统的方式

统一推进系统建设。第一批实施地区于2020年5月底前,初步完成预算管理一体化系统建设;第二批实施地区于2021年5月底前,初步完成预算管理一体化系统建设。

预算管理一体化系统部署的最高级为财政部政务内网和政务外网,通过国家电子政务内网和政务外网,再分布到中央各部门的政务内网和政务外网以及单机版,从中央各部门再直接延伸到各预算单位。其中如果涉及到保密内容,则只能通过政务内网以及单机版处理相关业务。

2 预算管理一体化编制与执行

2.1 基础信息管理

输入预算单位的基础信息是和预算管理的基础和初始环节。基础信息主要内容有单位及人员基础信息、资产信息、支出标准及绩效指标等。

(1)单位信息指纳入一体化系统管理的预算单位信息,一般通过经办人员输入→经办人员确认→审核人员审核→部门人员经办→部门人员审核→确认流程结束,单位基础信息只能确认一次。单位基础信息变更也要经过这个流程。

(2)人员信息指预算单位各类职工信息。人员信息的新增、停用、变更俱由预算单位内部审核后即生效。

(3)资产信息指预算单位资产存量情况,是预算

单位资产配置、使用、处置，编制运转类项目预算、新增资产配置预算，以及编报决算、政府财务报告等业务的基础数据。资产业务系统成为一体化系统的一个业务模块，不再是独立系统，2023年1月1日起，资产管理相关业务统一在一体化系统中开展。

(4) 支出标准分为法定标准、固定标准以及暂定标准。法定标准是由法律法规、文件中明确规定的、针对具体项目或经济事项的支出标准；固定标准是非法定标准中，由财政部审核测算时掌握的，针对具体项目或经济事项的支出标准；难以测算某个项目的主要支出内容的，由部门或预算单位提出项目预算暂定标准。暂定标准由部门用户维护，提供给下属预算单位使用。

(5) 一、二级绩效指标由财政部统一设置，预算司在一体化系统中维护一、二级指标及三级指标中的共性指标和各行业领域核心指标，供各部门和预算单位使用。三级绩效指标中个性指标由预算单位经办岗发起、审核岗审核，再由部门经办岗新增、审核，部门审核岗审核，最后财政部审核入库。预算单位和部门可以通过绩效管理模块新增三级绩效指标，也可以在申报项目时新增相应绩效指标，待项目按照程序审核通过时，相应绩效指标也一并生效。长期不用绩效指标会被财政部定期清理。

2.2 项目库管理

项目库是预算管理一体化系统的基础。按照项目库的流程，项目按照以下顺序完成整个周期的运转：项目储备→项目细化→一上预算→二上预算→预算批复→调整调剂→政府采购→资金支付→资产管理→会计核算→决算→项目终止。

(1) 纳入项目库管理的分为人员类项目、运转类项目以及特定目标类项目，又各自分为一级、二级项目。一级项目类似于之前事业单位会计准则的二级科目，二级项目类似于之前事业单位会计准则的三级科目。预算单位自行在授权的项目基础上，进行二级项目的细化。

(2) 项目的申报流程：①通用项目的流程。财政部将一级通用项目授权给各部门，各部门确认后二级通用项目授权给各预算单位，各预算单位完成二级项目的细化，申报后入库；②各部门向财政部申报和调整专业项目，财政部审核后，各部门将一级专用项目向各预算单位授权，各预算单位进行二级项目细化并申报，经部门、财政部审核后入库。

(3) 人员、公用经费项目和其他运转类、特定目

标类项目的区别。人员、公用经费项目入库阶段不需要测算经费需求，在项目细化时再提出当年经费需求。其他运转类、特定目标类项目在入库阶段就测算一年经费总额，在项目细化时按程序调整后形成当年支出计划。

(4) 交通运输部确认财政部授权的一级项目，维护该项目对应的功能科目。对二级项目及一级专用项目授权。各事业单位进行二级项目申报，在需要申报的项目下面，选择对应的二级项目。输入测算信息时，支出计划中年度支出计划之和必须与项目测算信息的测算总金额相等。申报其他运转类、特定目标类项目时，项目绩效目标的分值权重要等于90。二级项目申报时选择热点分类。

2.3 交通运输部预算编制流程

(1) 总体框架：①交通运输部每年7、8月份开展“一上”预算编报工作，交由财政部审核测算。财政部驻各地监管局对交通运输部驻各地单位开展审核，主要由预算评审中心开展预算评审。其他各司职责有：资产管理司审核新增资产配置，国库司审核政府采购预算；②各司评审结果汇总后，由部门司审核提出控制数建议，预算司审核下达分司控制数，部门司再分解细化部门控制数。这项工作一直持续到10月份，再由财政部下达“一下”预算控制数；③根据“一下”控制数，交通运输部于11、12月份再编制“二上”预算草案，上报财政部。财政部于次年1月份审核汇总部门预算草案，于1-3月份交由国务院和人大审批；④3-4月份财政部批复部门“二下”部门预算，交通运输部再根据批复的预算执行完成。

(2) 基于预算编制框架，各事业单位：①“一上”编制过程中，各事业单位进行二级项目细化，通过提取项目内容，生成预算数据，完成预算申报，具体申报内容包括基础信息、支出预算、收入预算、收支总表。交通运输部审核汇总各下级预算单位数据，连同项目文本、部门基本情况、部门支出规划一起上报到财政部。财政部具体审核基础信息、控制数、新增资产以及政府采购情况；②财政部下达控制数后，交通运输部在一体化系统中接收控制数并分解到各事业单位，各单位接收控制数；③各单位增减调整二级项目，提取项目内容生成“二上”预算数据进行申报，交通运输部审核汇总预算单位数据，连同一级项目文本及部门支出规划报送财政部审核，财政部汇总数据，生成预算草案报人大审批。

(3) “一下”预算过程中，财政部下达三年支出

规划控制数和年度预算控制数，再加上财政部主体司横向分配的控制数，形成年度预算控制数总数。部门司将审核后的数据分解下达到对口各部门，其中，财政部下达到各部门的控制数只明细到一级项目的，由交通运输部将二级科目分解到各事业单位，总数相符即可；财政部下达控制数二级科目到交通运输部的，预算控制数二级科目不可修改。最终，由财政部在一体化系统中录入控制数和审核意见，经确认下达各事业单位。

(4) “二上”预算编制过程中，各事业单位根据收到的控制数对二级项目进行调增或者调减，并生成报表汇总上报。交通运输部汇总所有下级单位数据，编制部门支出规划，编写一级项目文本；最后交由财政部审核，形成财政预算草案，交由人大审议。编制“二上”预算与“一上”预算不同之处在于：①要在项目细化的基础上进一步完善项目信息；②在控制数的基础上进一步编制收入支出预算数；③细化政府采购预算。

2.4 中央预算管理一体化系统部门预算执行

(1) 预算管理一体化系统中用款计划运行流程：

①各事业单位依据预算指标、项目实施进度以及月度用款需求等，于每月20日前在系统中编报本单位下个月用款计划及调整当月用款计划，并逐级审核上报；②交通运输部于每月25日前审核汇总所属各单位的用款计划，通过系统提交财政部审核；③部门司根据“以收定支”原则，于每月27日前审核对口部门的政府性基金预算、国有资本经营预算和财政专户管理资金用款计划，并提出建议数。国库司根据预算执行进度管理需要和库款情况，于每月底前审核一般公共预算用款计划，参考部门司建议数审核政府性基金预算、国有资本经营预算和财政专户管理资金用款计划，并于每月底前将下月用款计划批复下达预算单位；④下达的用款计划于每月1日生效。当月未使用部分可在以后月份累计使用，当年累计支付金额不得超过当年累计已批复的用款计划。

(2) 交通运输部下属事业单位用款计划新的运行方式：①取消代理银行的单位零余额账户授权支付额度控制，代理银行不再提供预算单位额度到账通知书；②一般公共预算的用款计划直接报国库司审核，交通运输部不再审核，只拥有冻结和解冻可执行指标的权限；③结转资金的用款计划由事业单位依据结转指标、项目实施进度以及月度用款需求等自行编报，不再经由国库司下达；对于在部门司正式发文批复结转结余、下达结转指标前单位需要使用结转资金的，通过主管部门向部门

司提交申请，部门司可挑选上年结转项目形成临时指标，下达事业单位编报用款计划。

(3) 新的国库集中支付业务流程：①单位提出资金支付申请；②依据设定的校验规则校验；③数据发送代理银行支付；④系统中代理银行、国库往来清算；⑤代理银行发送凭证回单给财政部门 and 单位。会计核算直接在下达预算指标的同一系统中减少和预算指标，向代理银行发送指令付款。校验通过无需再经交通运输部和代理银行人工审核，全部业务在线办理，支付凭证全部电子化。

3 预算管理一体化系统对交通运输部下属事业单位资金控制的影响

交通运输部因为行业特殊性，其下属事业单位延伸范围广、业务种类多、涉及金额数量大。应用一体化系统对各事业单位实施预算管理，财政资金从预算到执行呈现出两个特点，一是完整链条以数据库为基础被分解为系统中的各个进程，二是关键功能以数据化为依托，不再有人为干预的权限。以交通运输部下属长江武汉航道局为例，办理财政资金的更正与退回业务，授权支付的银行不再拥有权限，只能通过系统走完流程得以实现。预算结转结余的资金也不再第二年返还，而是生成新的项目库从头走流程。交通运输系统建设项目的运转链条也要以项目库为单位分解，一经入库各事业单位就不再拥有改动权限。

参考资料：

[1] 财政部预算管理一体化建设业务组. 预算管理一体化的总体思路和主要管理机制 [J], 中国财政, 2020(10).

[2] 李浩. 财政预算管理一体化对政府会计业务的影响 [J], 商业文化, 2021(10).

[3] 刘璐, 胡挺. 高校预算管理一体化系统建设探究 [J], 新会计, 2022(09).

[4] 王光坤. 全面推进部门预算管理一体化改革 [J], 预算管理与会计, 2021(11).

[5] 胡克训. 预算管理一体化下政府部门会计核算变动分析 [J], 预算管理与会计, 2022(06).

[6] 张锦茹. 事业单位预算管理问题研究 [J], 行政事业资产与财务, 2021(08).

[7] 王小龙. 稳步推进中央预算管理一体化建设 [J], 中国财政, 2022(08).