

# 浅析预算管理制度改革对行政事业单位财务管理的影响

■ 徐 曼

(扬州市公路事业发展中心, 江苏 扬州, 225000)

## 一、前言

行政事业单位是行政单位和事业单位的统称,在我国社会经济生活中都有着必不可少的重要作用。在行政事业单位日常工作中,财务管理是支撑其运转的重要环节,做好财务管理工作才能够有效保障行政事业单位对社会的服务职能。而财务管理中的资产形成、日常运转、价值补偿等,都要通过预算来完成。预算既能反映单位的日常运行情况,又能优化资源配置。科学的预算,可以有效规范各项经济活动的收支行为,促进资金分配和支出结构更加合理,避免资金的闲置浪费。若想高效实现经济目标与管理目标,加强预算管理尤为重要。随着市场经济不断完善与发展,传统的预算管理制度已经不能满足当代行政事业单位运转和发展的需求,只有创新预算管理方式,完善预算管理体系,才能够与时俱进,促进整体管理水平的提升。因此,预算管理制度的改革,逐步引起了相关领域的重点关注。

## 二、预算管理制度改革对行政事业单位财务管理的意义

近年来,随着经济结构的日趋复杂,大量的社会服务需求不断涌现,不仅对行政事业单位的组织运行提出了更高的要求和挑战,还为财政体制改革带来了一定程度上的动力。十八大以来,党中央和国务院高度重视财税体制改革,而预算管理制度改革作为财税体制改革的关键点,不断纵深推进。《中华人民共和国预算法》(2014年修订)和《中华人民共和国预算法实施条例》的先后颁布,既为我国的建设和发展提供有力支撑,也提高了行政事业单位财务管理的效率,结合后续的管理成效可以明显看出,当代行政事业单位预算管理制度的改革是社会发展的必然趋势。

### (一)有利于加强监管,促进预算公开透明

新预算法强调的是“预算公开、加强审查监管力度”,预算公开透明是社会主义民主的必然要求,是防治腐败的重要手段。如果政府的预算无法做到

公开透明,人民群众就无法知晓政府的花钱去处,自然就无法行使对财政预算的知情权和监督权。没有执行预算公开的政府是“看不见的政府”,只有客观公正地将各个部门的预算资金安排以预算报告的形式向社会公开,把“看不见的政府”变为“看得见的政府”,人民群众才能对政府的发展规划有明晰的了解,才有可能对它进行监督,实现社会主义民主。

为了确保新预算法在行政事业单位得到全面贯彻,必须加强对预算的监管,落实每一笔预算的收支情况,确保每一笔预算都用到实处,避免出现预算偏离和预算挪用的情况,才能提高行政事业单位经费管理的透明度,督促预算编制和执行工作更为合理,提升相关社会工作方案的执行力度。预算公开只是一种手段,最终是为了达到有效监督的目的,进而实现政府预算决策的科学化和民主化,切实提高财政精细化管理水平。使有限的财政资金用在刀刃上,真正做到“取之于民,用之于民”,增强政府的权威和公信力。

### (二)有利于更多财政资金收支安排纳入预算监管范围

新中国成立之初,国家财力瘠薄,百废待兴,为调动地方政府积极性,财政资金被拆分为预算内和预算外两部分。预算外资金是指行政事业单位不纳入国家预算管理,但因为履行或代行政府职能的需要,依据国家法律、法规和规章而获得、使用的自收自支的财政性资金。预算外资金通过赋予地方、部门一定的收费自主权,弥补政府预算内资金的短缺,以缓解国家财政的压力。改革开放后,特别是20世纪80年代后,预算外资金的规模开始迅速增长,到九十年代初期,预算外资金已相当于预算内收入的98%,成为我国的“第二预算”。

随着预算外资金规模的加大,由于缺乏有效监管,部分单位“乱收费、乱罚款、乱摊派”现象严重,加重了人民的负担。根据《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》文件精神,从

2011年起把按预算外资金管理的收入(不含教育收费)全部纳入预算。2014年,新预算法明示了“政府的全部收入和支出都应当纳入预算”,“预算外资金”的表述不复存在。新预算法的修订,指明了“全口径”预算管理的改革方向,有利于更多的财政资金收支安排纳入预算监管范围,促进行政事业单位财务管理水平的提升。

### 三、行政事业单位财务预算管理的难点

#### (一)预算编制科学化水平有待提高

预算编制的目的是合理规划安排财政资金,最大化发挥资金的使用效益,科学的预算编制方法能够提高财务管理的水平。在实际管理中,如果行政事业单位习惯性的用过去几年的数据为基础,支出标准和预算定额不经科学充分的测算论证,这就可能导致与实际需求存在差异,影响预算执行的效果。同时,行政事业单位的预算编制由财政部门统一审核后上报人大审议,具有一定的指标标准。基本支出预算是行政事业单位为保障机构运转、行使部门职能而编制的年度基本支出计划,受指标标准的限制程度较高。而项目支出预算所涉及到的新建、修缮、购置专项工程环节多事项多头绪多,还要考虑政策调整等复杂情况的出现,编制难度更大。所以各行政事业单位向上级争取资金时,就得考虑周全,提出充分的资金保障。科学、标准的预算编制会加快行政事业单位工作开展的节奏,提高财务管理工作的效率,保障社会公众的利益。

#### (二)对预算的重视程度应进一步增强

行政事业单位大多由国家财政供养,不以营利为目的。即便如此,在日常工作中,行政事业单位也要注重提升其经济效益,推动可持续发展。首先,单位领导应当重视财务管理工作,打破“重投入轻管理、重支出轻绩效”的惯性思维,预算不仅仅只是填制报表,也不仅仅是财务部门的事,要树立预算统筹管理的理念。其次,单位所有的职工都应该树立全员参与预算管理的意识,只有大家通力协作,才能助力预算管理水平的提高。财务人员应该树立对预算工作的全局认识,把握预算整体情况,主动了解项目具体情况和预期的绩效目标,克服“完成任务交差”的惰性心理,单位各业务部门也应该增强预算绩效意识,不能敷衍了事,主动向财务部门提供项目实施的具体情况,科学测算与规划基础预算数据,充分发挥预算的资金效应。

#### (三)必须建立有效的预算内控和监督

全面预算所规划的是一种理想化的完美的经济

活动状态,在实际执行中,行政事业单位的预算管理会受到很多因素的影响,具有一定的突发性和不可预测性。对于这些不断的预算变化,如果缺乏科学的内控制度,分析数据不足,就无法精准的实现预算风控。同时,随着行政事业单位的职能转变和调整,财务管理的难度也在加大,在预算执行过程中,应该严格规范审核程序,全流程跟踪资金动态去向,避免出现无据可依、账实不符的情况。另所以,必须建立有效的预算内控和监督制度,才能较好的控制预算支出,优化资源配置,提高行政事业单位的服务质量和效率。

#### (四)预算管理人员职业素养需不断提升

部门预算具有完整性、科学性、确定性、统一性、综合性的特点,涉及预算单位所有的收支事项,因此对预算管理人员的业务素质与技能要求较高。随着社会和国家职能的不断发展变化,无论是预算管理的方法方式,还是财务工作开展的规范与流程,都需要做到与时俱进。当前,预算管理业务操作流程不断改革更新,如果预算管理人员没有及时更新知识储备,往往很难适应与时俱进的预算管理制度和模式,对传统预算管理业务操作以外的新业务产生畏难情绪,这就会在一定程度上影响行政事业单位财务工作的开展。

### 四、预算管理制度改革背景下行政事业单位完善财务管理的对策

行政事业单位预算管理制度改革促进预算更加精准科学,提高了财务工作效率,完善了财务管理体系,可更大化的满足社会公共服务需求,对于新时代国家的建设与发展有着十分重要的意义。针对当前行政事业单位财务预算管理中有待改进的地方,提出以下几点对策建议来完善财务管理工作。

#### (一)完善预算管理制度,搭建预算组织机构

只有科学的预算管理制度,才能保证财政支出进度的正常进行。作为行政事业单位的领导者,要转变固有的旧思维,不断学习新知识,加大财务管理工作的投入力度,牢固树立“无预算不支出、有预算不超支”的理念。一方面,要建章立制、规范行为,使得预算的编制和执行有章可依、有制可循,这些制度不能仅仅停留在财务管理层面,还要起到对各部门的环环相扣、动态监督的作用,避免盲目预算,做到衔接有序、统筹协调。另一方面,行政事业单位还要完善预算管理组织机构,从单位管理层中提名财务委员、业务委员、审计委员等,组建预算管理委员会,主要职责是确定预算目标,提出

预算编制程序,对各部门编制的预算和单位整体预算方案进行审查,并提出修改意见和建议。在预算编制与执行过程中若出现各部门间有沟通不畅、互相抵触的现象时,预算管理委员会应给予必要的协调。

## (二)科学编制预算,将编制和执行相结合

行政事业单位编制预算不仅要坚持“综合预算、零基预算”,核定收支,提高编制的精准性,还要秉持“一要吃饭、二要建设”的精神活用预算编制标准,细化预算步骤,结合自身的行业实际情况和工作安排与上级部门共同商讨,优化预算方案,避免因定额标准的限制造成行政事业单位运行和服务社会过程中的资金短缺。上级部门也需要加大对相关单位实际预算需求的考量,科学审核预算编制计划,保障他们的预算、特别是项目预算能够落实到位。另外,行政事业单位也应该将预算编制与执行相结合。在预算编制时,可以利用以往的预算执行数据以及未来的预算执行规划作为参考依据,并针对当前预算管理中的不足,以切合实际的管理改进方法,完善现行预算编制。在年度预算执行工作中,通过财务与各业务部门的互相配合,及时调整与平衡整体预算,确保每一个运行环节所需要和分配的资金的精准性。同时,应严格监管支出,减少部门预算执行过程中不必要的调整,对于突发的资金需求,要加强和财政部门沟通,及时了解财政政策和制度,确保预算执行过程的严谨性。

## (三)强化信息化建设,推进预算管理一体化

互联网技术的迅速崛起对我国的经济生活起到了重要的促进作用,大力推进了我国经济生活的信息化进程。各个经济主体在互联网技术的支持下不断创新管理方式,行政事业单位的财务管理工作也在更新迭代。行政事业单位预算管理体制改革突破口无疑就是强化信息化建设。财政部于2020年印发了《预算管理一体化规范(试行)》,明晰了预算管理一体化系统建设标准,并提出引导性建议,将制度规范内嵌到信息系统中,旨在以信息化推动预算管理规范化。根据“规范”里的引导性建议,各行政事业单位应配合当地财政部门,梳理本单位预算管理一体化系统建设业务需求,有序推进一体化建设,统一预算分配权,全面提升预算编制和执行的透明度,实现“全口径”预算管理,增强财政可持续性。各行政事业单位也可以自主开发财务管理信息系统,搭建财务管理平台,实现费用支出与资金计划、费用标准、内部控制、财务管理等一体化

管理,这样不仅可以全面记录预算资金信息,还可以时时监控资金流动状况,并能够通过系统平台的数据信息分析能力,实现预算智能诊断、编制、预警等功能。

## (四)提高预算管理人员的职业素养,打造高素质财务队伍

预算管理人员的职业素养,会直接影响行政事业单位财务管理的质量,因此,各单位应重视对他们的培训和考核。第一,定期开展预算管理的业务培训。根据社会服务发展的需求,开展新业务新技能的相关培训,通过培训增强预算管理人员的业务能力,提升他们的信息化技术应用水平,确保他们的综合能力能够与时俱进,满足当前行政事业单位预算管理工作开展的要求。第二,开展预算管理工作交流学习会。通过与不同行政事业单位的工作人员进行相关的业务交流与互相学习,能够有效拓展他们的职业视野和思维,鼓励他们进行思潮革新,改进工作方法和工作流程,使得预算管理人员的工作能力和市场经济发展状况相适应。第三,定期对预算管理人员的专业技能和道德修养进行考核。建立适当的激励机制,调动他们的工作积极性,敦促他们不断提高综合素质,为单位财务管理工作的良性发展出一份力。

## 五、结语

行政事业单位预算管理是财务管理的核心,科学的预算管理有助于优化资源配置,提高工作效率,确保预期目标的实现。在财务管理工作中,虽然存在着很多薄弱环节,但是通过预算管理制度的改革,能够有效弥补不足,为行政事业单位的发展和建设奠定良好的基础。本文通过研究分析预算管理制度改革对行政事业单位财务管理的影响,提出了相关的对策,以期提高行政事业单位整体预算管理质量,助推财政治理能力的提升,进而更好的服务社会,服务人民。

【作者简介】徐曼(1984—),女,江苏扬州人,本科,中级经济师,扬州市公路事业发展中心,研究方向为财政税收。