

# 国有企业实施预算管理一体化面临的业财融合思考

谢红丽

中国烟草总公司重庆市公司九龙坡分公司 重庆 400050

**摘要:** 随着预算管理一体化财政改革在国有企业深入推进,业务与财务的深度融合成为这项改革实现落地的现实需要,但也面临着业财融合困境和难题。本文结合国有企业财务管理与业务发展的关系入手,基于国有企业实施预算管理一体化过程中业财融合必要性以及存在的问题,提出预算管理一体化推进业财融合的建议和措施。

**关键词:** 业财融合; 预算管理一体化; 绩效管理

引言: 预算管理作为国家治理的重要基石和财政改革的抓手,体现国家财政职能的战略安排和现代财政制度实现的趋势。党的二十大报告从战略和全局的高度,明确了进一步深化财税体制改革的重点举措,提出“健全现代预算制度”。作为全面深化预算管理制度改革的重要参与者,目前国有企业已经全面实施预算管理一体化。

在预算管理一体化的政策驱动下,国有企业预算管理面临着重大变革,而这一实践变革得以开展的基础是真正实现财务与业务、数据和技术的融合。其中,实现财务预算与业务融合是基础,实现财务预算与技术融合是手段,实现财务预算与数据融合是结果,因此做好财务预算与业务融合这个基础,是国有企业实现预算管理一体化的重要前提。近两年来,一些国有企业在财政部门推动预算改革的要求下,结合预算管理一体化开始推进国有企业预算管理中业财融合实施,然而无论是国有企业财务部门还是业务部门,普遍对为什么要实施业财融合认识不足,且不能形成有效的战略共识和有效的推进措施,在实施过程中面临许多现实困境。

## 1 国有企业预算管理一体化运用业财融合的必要性

预算管理一体化作为一项服务财政改革、强化预算硬约束的管理制度和模式,在推动国有企业财务转型创新的同时,也对国有企业财务与业务集成、融合提出很大的挑战<sup>[1]</sup>。

### 1.1 预算管理一体化需要业财融合管理思路

预算管理一体化的实施给国有企业预算管理思路带来深刻变化,需要借助业财融合的预算管理思路,实现财务和业务活动全链条的融合。一方面,预算管理一体化坚持“先有项目再安排预算”的原则,这必然要求国有企业要树立“先谋事后排钱”理念,结合业务特点提前研究谋划项目的预算目标、支出与需求的匹配。另一方面,预算管理一体化的实施必须打破目前国有企业普遍存在的“边做边想”惯性思维,需要业务部门和财务

部门对接,充分预估项目实施周期与执行,包括缜密地项目方案的细化、合理的资金使用计划、风险预警、绩效评价和持续改进计划等。因此,国有企业预算管理一体化的顺利实施,首先需要基于业财融合的预算管理理念、管理思维的变革。

### 1.2 预算管理一体化需要业财融合协作推动

预算管理一体化的实施需要国有企业财务部门和业务部门共同参与,需要打破国有企业内部职能壁垒,特别是实现财务与业务流程、业务活动融合,是将业务全过程实质性嵌入到预算编制、执行、监督全流程,是预算安排机制与业财全链条融合的一次深度完善和变革<sup>[2]</sup>。

一方面,国有企业实施预算管理一体化,需要发挥预算管理“指挥棒”作用的同时,通过业务系统的数据传送和反馈,深化业财融合机制,实现业务与财务的协作贯通,提高预算管理的科学性和有效性。另一方面,预算管理一体化需要在明确业务部门和财务管理部门主体责任的基础上,打通财务内部与外部业务信息系统壁垒,借助专业化的预算管理一体化技术平台,形成一张业财融合的预算管理协作动态网。

### 1.3 基于业财融合建设的项目库是实施预算管理一体化的基础

《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确要求将项目作为部门和单位预算管理的基本单元,预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,因此项目库建设是实施预算管理一体化的基础。可以说,国有企业项目库的建立和实施,对于有效避免预算项目管理不实,以及项目预算编制与实际执行脱节等预算管理难题,有很重要的改善作用。

### 1.4 业财融合有助于预算管理的绩效评价和追踪问责

业财融合“全员参与、全过程反映”的特点,有助于国有企业各类业务活动实施跟踪分析,来确保国有企业的经营、投资以及目标方向符合企业总体发展战略

方向相一致，有助于进一步完善国有企业预算绩效评价体系建设。国有企业可以依托预算管理一体化建设，在业财融合基础上设定预算项目绩效目标，优化绩效考核流程，充分利用一体化平台的大数据具有可追溯、可共享、不可篡改的特点，完善业务项目规划与实施，增强风险防范与控制，合理分工协作<sup>[3]</sup>。

## 2 国有企业财务预算管理一体化面临的业财融合困境和难题

### 2.1 业务与财务目标不一致

业务财务融合协同性较弱一直是国有企业管理中的重要问题，其根源是业务部门与财务部门工作目标各不相同且存在不同的绩效追求，这严重影响到国有企业财务和业务部门贯彻一体化预算管理改革的总体思路。例如，经营部门、投资部门、综合部门设置发展和绩效目标，更多是基于产出和效果，却极少关注决策的科学性、过程的规范性以及投入和成本，而目前财务部门的主要管理目标还是做好企业资金的开源节流，关注点在于从哪里开源收入，该怎么节流支出，普遍追求增收节支而较少关注资金的各项产出和效益。

从预算管理一体化实施过程来看，业务与财务绩效目标的不一致、不统一，必然导致一体化预算管理思路难以完全得以贯彻，业务和财务部门的预算编制难以统一认识，影响预算的科学性、可行性和精准性。在当前预算管理一体化实施一般由财务部门发起这一现实状况下，业务部门与财务目标不一致成为预算一体化在国有企业实施遇到的主要困境。

### 2.2 预算绩效管理与业务部门履职关联度不高

从目前情况看，国有企业普遍体现出预算绩效管理与业务部门履职关联度不高的问题。首先，多数国有企业尚未建立健全业务部门预算绩效管理的规则体系，业务部门参与预算绩效管理普遍缺乏积极性，预算一体化管理很难实现闭环管理的要求。其次，各国有企业不以统一的绩效评价指标为基础，而是自定指标、自成体系，既缺乏科学性、公允性和可持续性，而且由于评价结果不具有横向可比性，绩效评价结果很难成为国有企业激励政策的依据。再次，国有企业绩效奖励问责和绩效信息公开公示制度还未得到普遍应用，对下一年度的预算编制影响较弱，不利于企业整体发展规划目标的实现。最后，目前国有企业预算管理中没有或缺乏对业务部门履职的充分评估，在制定预算绩效目标和预算效果评价考核中，很难做到据实指导、合理设定和偏差纠正，预算管理一体化的效果会大打折扣<sup>[4]</sup>。

### 2.3 财务和业务预算绩效导向不能形成共识

业财融合实践推动特征明显，很多国有企业在推动预算管理一体化过程中，财务和业务预算绩效管理没有建立在以战略管理为导向的基础上，不能形成战略共识，导致在实施过程中存在财务部门关注投入，而业务部门强调产出，表现出重核算、轻管理、重支出、轻效果的现象。事实上，企业的总体战略发展目标很难与业务的规划形成同频共振，加之缺乏绩效考核的前提下，业务预算的绩效导向不明确或者较为模糊。相对于业务部门来说，国有企业财务部门预算绩效意识较强，然而受专业能力所限，其对企业整体的发展战略、企业规划、企业目标的认识不足，导致财务预算的绩效导向与业务预算并不保持匹配，很难达成战略共识。这种绩效导向的差异，一方面会导致企业业务发展提出的突出保障重点支出需求，与财务部门提高资金使用效益和资产配置效率的导向不一致；另一方面，财务部门依法依规编制的部门和单位预算，无法统筹使用好各类资金资产，来支持业务部门追求业绩的提升。

### 2.4 财务管理职责不明晰导致业务管控不足

国有企业在推行预算管理一体化过程中，需要财务部门在深入了解各项业务发展情况的基础上，服务于业务部门的同时也要对其进行管控。业财融合将财务活动前置到业务管理中，以财务视角管控和规范业务活动风险，这也是国有企业财务预算管理一体化的重要内容。然而，国有企业的管理体制决定了财务部门参与业务活动的程度不高，财务部门在很多国有企业的决策层中话语权不高，造成财务管理决策在执行层面缺少跨部门的沟通协调机制，导致一些重要的预算管理事项在推动业务落实时较为困难。企业在实施预算一体化过程中，财务部门受到职责的限制和处于末端支付环节，往往使得项目决策完成后，倒推预算安排，导致预算对业务管控不足，业务预算与财务预算的匹配度不高。

### 2.5 预算绩效评价结果无法对业财融合形成正向反馈

预算管理一体化实施过程中，预算绩效评价的目的是将结果应用到业财融合实践中，既实现运用财务数据和结果规划，调整和配置业务过程，同时也通过将业务、财务数据信息共享和整合，实现业务反馈给财务部门来实现预算的持续改进。但当前国有企业预算绩效评价结果未得到有效应用，财务预算与业务预算无法实现闭环。

## 3 国有企业预算管理一体化推进建议和措施

### 3.1 通过项目库实现国有企业投资规划与财务预算的一体化

预算管理一体化立足于财务职能定位，贯穿预算、执行、决算三个过程和监督、绩效两个环节，其实现必

须通过业财融合过程。预算管理一体化推进需要通过项目库的方式建立财务预算与经营发展的有效衔接,而项目库则是推进业财融合的有效载体。一方面,项目库作为预算管理一体化管理的载体,使项目投资、经营管理、资产管理,不再仅仅是国有企业的业务功能,而是将这些功能细化到一个个项目,通过谋划推动每一项业务项目与预算编制和调整、资金支付、会计核算、决算和报告等财务活动结合,形成统一的标准化业财融合管理要素,进而实现每一个业务项目的全生命周期管理。另一方面,项目库建立的“先有干事方案再研究安排资金”工作机制,能够帮助国有企业做到预算项目早谋划、谋划好、提质量,进而成为推进国有企业业财融合的纽带。

### 3.2 建立能够满足业财融合的预算运行机制

国有企业应根据整体发展战略和中长期发展规划、企业分布设置、资产状况、人才队伍构成等情况,结合组织架构和业务流程,建立能够满足业财融合的内部预算运行机制,并不断改进、优化。例如,明确和规范各部门参与业财融合的流程,通过跨部门联动的方式,促进财务与业务部门之间的合作,提高财务预算与业务预算一体化的执行力度,形成业务和财务部门共同参与的预算管理模式。在推进预算管理一体化建设过程中,国有企业普遍强化了运用零基预算理念来打破原有支出固化的预算框架。

### 3.3 建立全方位多主体全过程的预算绩效管理体系

预算管理一体化的实施需要针对业务特征,将绩效责任和目标嵌入到每一个业务流程中,全方位推进预算绩效管理。预算管理一体化的实施并不只是财务部门的责任,而是需要企业每个部门都要积极参与进来,分工协作。业务部门需要以企业发展战略为核心,让财务和业务部门准确领会企业战略发展方向,并对战略目标自上而下进行层层分解,最后转化为预算关键绩效目标。财务部门对所有数据信息进行整合、处理和分析过后,编制预算方案。国有企业可设定标准化的预算绩效管理流程,以项目为源头,预算编制从项目库发起,先审项

目再纳入预算,实行指标和余额双控,通过完善预算项目管理机制,实现资产、采购、购买服务等全过程管理,在源头进行标识,确保重点跟踪、实时统计、分析应用,建立全方位多主体全过程的预算绩效全流程闭环管理<sup>[5]</sup>。

### 3.4 形成结果导向的预算绩效评价结果应用机制

预算绩效评价结果的应用,是国有企业推行预算管理一体化的重要环节。2018年,财政部正式确立以结果为导向的预算绩效管理模式,要求各级预算遵循“讲求绩效”原则,从原来“重分钱”模式转变为当前的“花钱必问效,无效必问责”。国有企业推行预算管理一体化,需要盯紧现代预算制度建设目标,形成结果导向的预算绩效评价结果应用机制,根据自身预算改革实际,统筹谋划、分步建设,持续迭代完善。一方面,在当前国有企业普遍存在“重财务预算,轻业务预算”的背景下,通过在项目的预算分配、过程监控、绩效评价、奖优罚劣等方面进行制度、标准、指标设计,让结果导向的预算管理一体化有章可循,让预算绩效管理有抓手和实现的基本路径。

结束语:只有让预算绩效评价的结果,成为国有企业业务项目获得经济资源支持的主要依据,才能形成一个持续优化的预算管理一体化闭环体系,使预算管理一体化成为围绕企业事业发展战略,实现资源统筹规划、综合协调的有效应用管理体系。

### 参考文献

- [1]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(04):115-122.
- [2]梁勇,干胜道,黄娅.基于“业财融合”的高校财务预算管理思考[J].财会通讯,2022,(02):160-165.
- [3]何佳澄.中央级事业单位预算和绩效管理一体化顶层设计[J].财务与会计,2022,(11):63-67.
- [4]刘长泉.高校预算和绩效管理一体化实施路径探析[J].财务与会计,2021,(10):76-77.
- [5]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,(19):5-10.