

本期嘉宾

国务院发展研究中心宏观经济研究部副部长

冯俏彬

中央财经大学副校长

马海涛

中国财政科学研究院原副院长

白景明

中国社科院财经战略研究院财政研究室主任

何代欣

主持人

经济日报记者

曾金华

智库圆桌
(第十期)

优化监督管理、把握政策有效性边界——

确保资金使用安全规范高效

主持人:推进直达机制常态化,还需从哪些方面进一步提升?下一步,如何完善、落实好常态化财政资金直达机制,更好发挥惠企利民作用?

白景明:要确保今后扩大资金范围后直达机制持续发挥预期功能,必须加快完善相关制度,具体可从以下几方面入手:一是增强省级分配的科學性。直达资金采取中央切块、省级分配、资金直达、全程监控的方式来管理。从中央对地方的转移支付规模来看,省级的管理任务相当重,能否用好直达资金,省级分配科学至关重要。增强省级分配的科學性,关键是做到细化分配。

二是严格项目资金管理。直达资金采取国库集中支付方式把资金支付给收款企业、机构和个人。资金支付工作是否细致、扎实、及时,直接决定能否按规定用途使用资金。之所以说,直达资金提高了资金使用效率,主要原因之一就是国库集中支付制度支撑下,资金支付高效快捷。直达资金绝大多数属于保障民生直接惠企利民的资金,收款人不仅数量多,而且分布分散,涉及的预算单位也多,随着直达资金规模的扩大,要确保直达资金支付及时、规范、高效,必须按照国库集中支付制度规定,进一步严格资金支付管理。

三是要强化资金动态监控。2020年建立直达资金机制时,强调要加强资金监控,实践中财政部搭建了贯穿中央、省、市、县各级财政的直达资金监控系统,初步实现了资金下达和资金监管同步一竿子插到底。从资金运行过程角度看,监管涉及资金分配、拨付和使用等内容。从管理环节角度,监管涉及资金分配、拨付、使用等内容。从管理环节看,监管涉及资金决策、运行程序和组织协调等内容。今后强化动态监控,关键是细化各级政府和管理职责,做好部门协调和纵向管理环节协调。

马海涛:总体来看,建立资金直达机制有效探索了财政转移支付直达市县基层、财政资金实时同步监管的新机制、新路径,有力促进了财政资金分配更精准对接基层和市场主体需求、财政资金管理更注重各方信息共享和全过程动态跟踪等工作。在推进直达机制常态化过程中,省级配套资金下沉力度、资金使用绩效、资金监管等方面还有待进一步提升。

第一,省级财政配套资金下沉力度有

待加强。今年中央财政直达资金面向市县基层分配下达,打造了政策的“高速路”和“直通车”,为基层精准“输血”,为地方做好“六稳”工作,落实“六保”任务解了燃眉之急。但若要进一步促进地方经济恢复,省级财政部门在当好“过路财神”、不做“甩手掌柜”的同时,也要加强省级政府配套资金的下沉力度,落实省级政府主体责任,保障资金的使用效率和效益。

第二,资金使用的绩效管理有待强化。直达资金机制本身是财政政策执行机制的一项重大创新,是财政管理领域的一场重要改革,改革创新的成效,集中体现在直达资金的绩效,因此要注重对资金使用效益的全生命周期监控,加强绩效管理。在管理上必须坚持“花钱必问效,无效必问责”的理念,应对直达资金实施全方位、全过程、全覆盖的绩效管理。

第三,上下级财政间配合协同机制有待改进。财政直达机制是一个系统工程,不仅涉及各级财政部门,还涉及资金主管部门和人大、审计等监督部门。建议中央在预算编制时及早将直达资金范围提前告知地方,便于地方早谋划早准备,将地方配套的资金同步纳入直达范围。

何代欣:直达资金的使用管理一直受到广泛关注,思路上要突出公开、透明和可追溯的绩效导向。怎样做到严格直达资金监管,确保资金安全、规范、高效使用,把每一分钱用在刀刃上,更好惠企利民?可从以下几个方面来着手:

一是要建立公开、透明的资金运行管理机制,将直达资金运行绩效与未来资金配给挂钩,实现对基层的激励。具体可以通过在一定范围内公开资金来源、规模和支出明细,对直达资金进行实时掌握,确保到位资金真正起效。当期绩效排名与后续资金挂钩,让花得好、用得对的基层政府,得到更多支持。二是要发挥人民群众的参与积极性,将财政监督放置于以人民为中心的理念下,推动受众参与资金监管。关乎民生和企业的财政直达资金,事前事后要以最快方式告知受助方,形成自上而下管理,自下而上的新的财政资金监管方式。这是利用财政增量资金推动财政管理改革的契机。

三是要发挥体制内监督管理优势,实现审计、财政和预算支出部门的协调配合、相互监督管理。当前重大工程的审计范围逐步延伸,成为财政金融防风险的重要组成部分。财政基本支出同样需要防风险,地方“三保”的目标就是防范基层出现运行风险。为此,直达资金就应在管理上严格监督,具体可在体制内构建一种预算事前控制、支出规范有序、检查有力有效的监督运行模式。

此外,未来的直达资金覆盖仍有进一步扩大的空间,一些基本公共服务支出也可以尝试纳入直达范围,以实现基本公共服务均等化目标。

冯俏彬:今后一个时期,还可从以下几个方面进一步完善财政资金直达机制:

第一,加快“数字财政”建设,升级国库集中支付体系。从相当程度上讲,财政资金直达机制之所以能推出并取得良好的政策效果,主要得益于我国电子支付体系的完善、电子支付的便捷以及我国高度发达的数字支付技术。这一技术背景既是直达机制得以实施的条件,也将在未来很多方面改变我国财政管理的实践。为此,需要进一步加快“数字财政”建设,大力提升财政部门大数据能力,升级国库集中支付体系。

第二,适时在省级层面推广应用财政资金直达机制。目前,直达机制仅应用于中央对地方的转移支付资金。从实践层面看,北京、上海、广东、浙江等省数字经济比较发达,完全具备省级财政资金直达的条件,应当在适当时候予以推广。未来,还可以考虑在全国范围内的省级层面,或者部分省的市县(区)各级层面推广和普及,全面提升各级财政管理水平,提升财政资金质量和效益。

第三,把握好财政资金直达机制的政策有效性边界。必须明确,财政资金直达机制尽管有诸多好处,但再好的制度也有其自身的适用范围,不能泛化。数据显示,2021年,中央对地方的转移支付资金达到8.3万亿元,其中仅有2.8万亿元直接用于民生的资金采用了直达机制。

财政资金直达机制如何更好惠企利民

增强了省对下的转移支付力度。

但与此同时出现了中央对地方转移支付资金下达基层通道不畅、时间长、实际落点偏离预定目标等问题,一些地方甚至出现了挤占、挪用、截留中央转移支付资金现象。这使中央转移支付资金政策效应大打折扣,尤其是降低了时效性和精准性。近年来基层政府“三保”问题又日渐突出,如何用好用好中央转移支付资金重要性凸显,创新管理机制迫在眉睫。

为应对新冠肺炎疫情冲击,党中央要求财政政策提质增效,新增财政资金全部下放基层并设立特殊转移支付,以此放大财政政策的总量效应、结构效应和时间效应。为确保新增资金直达市县、直接惠企利民,切实破解基层“三保”难题并帮助市场主体渡过难关,2020年建立了财政资金直达机制。这是中央对地方转移支付资金管理的重大突破。相比其他转移支付,直达资金具有下达全过程时间短和资金落点精准两大基本特征。同时对直达资金实行特殊管理制度,具体内容包括单独下达指标、单独设立标识、单独调拨资金、定期对账、全程监控等。

马海涛:财政资金直达机制与现有转移支付资金管理在资金监管范围、中央和地方事权支出责任划分、资金下达方式和项目资金监管方式上存在一定差异。

此次财政资金直达机制与以往相比有一些不同,一方面几类转移支付直达资金的使用重点主要集中在“六保”政策等基层民生领域,侧重于厘清中央和地方的共同事权划分问题。另一方面针对省以下事权划分,将直达机制中的具体资金分配权、项目确定权交给地方,中央侧重加强监管,给基层一定自主权。此次财政资金直达机制对中央和地方财政事权和支出责任进行了更为清晰的划分,随着财政资金直达机制常态化和资金范围的扩大,可以预见将更充分地调动地方财政积极性,倒逼地方财政管理改革。

才能到达企业和百姓手中;而在直达机制之下,2020年最快数天即可到达。

二是大大减少了财政资金转拨过程中的各种跑冒滴漏,有利于提高财政资金使用效益。多年来在中央财政资金的转拨过程中,一定程度上会存在资金漏损。这当中既有一些不得已的原因,同时也存在一些违纪违法现象,如截留挪用、虚报冒领、优厚亲友、以权谋私等。采用直达机制,能从根本上消除这些现象存在的土壤,大大提高财政资金使用效益。

三是大大提高财政资金的精准性。在我国数字技术快速发展的背景下,直达机制可将中央财政资金直接支付到需要扶持的企业和老百姓账户,大大提升了政策的精准性,能最大程度地实现中央政府的政策效果。因此,今年中央决定将直达机制从临时措施上升到常态化手段,从增量扩大到存量,以大力提升财政资金的使用效益,最大化政策效果。

何代欣:实施财政资金直达机制改革,有效缓解了市县两级财政收支压力,尤其是在疫情等冲击背景下,收入减少、支出增加的局面下,稳定了基层运行、保证了疫情防控推进,化解了基本民生的保障困境。

具体来看,疫情防控期间,公共支出强度快速增加,人员物资配给的第一步就是要资金到位。财政直达资金迅速填补了基层财力缺口,为人员调集和物资供应提供了保障。经济复苏中,基层政府在财政收入恢复较慢,复工复产仍需前期投入的情况下,直达资金保证了基本民生支出需要,确保了工资发放和机构运转所需。此外,为推动经济复苏,地方所实施的减免税费和补贴对财力平衡产生了较大影响。有了直达资金的支持后,地方财政运行的基本盘得到了稳定,地方财政安全有了基本保障。

快速直达、落点精准——

创新宏观调控财政管理机制

主持人:财政资金直达机制是一项重大创新,新在何处,与一般的财政资金下达机制有何不同?

冯俏彬:在我国财政管理实践中,中央对地方的常规转移支付资金下达机制可以概括为四个字:层层下达。不仅要经过中央财政—省财政—市县级财政等各级财政部门,而且每一级政府的相关职能部门也会参与到资金的分配与安排之中,然后才到达企业或个人手中。与此相对,财政资金的直达机制则可概括为“中央切块,省级细化,备案同意,快速直达”,畅通了预算分配、下达和使用的整个链条,中央下达,省负总责,到市县层面后再由有关职能部门提出分配方案,财政部门直接将资金支付给相应的企业和个人。

所谓“直达”,是将资金从中央快速到达基层政府,精准投向受益对象,以最大限度发挥好财政资金的使用效益。实施财政资金直达机制是在2020年面对前所未有的新冠肺炎疫情冲击背景下,党中央、国务院及时出手,部署落实“六稳”“六保”任务,并出台了规模性纾困政策,通过提高赤字率、发行抗疫特别国债,当年新增财政资金2万亿元,其中3000亿元用于支持减税降费,对用于保就业保民生保市场主体等方面的1.7万亿元资金,创新性地推出了直达机制,力求以最快速度到达基层。实践证明,实施财政资金直达机制是我国宏观调控创新、财政管理的重大举措,为稳住经济社会基本盘提供了重要支撑。

白景明:充分运用转移支付手段实现中央对地方的宏观调控目标是分税制财政体制的基本特征。1997年之后,中央对地方转移支付规模逐步扩大,特别是2002年实行所得税收入分享改革后,转移支付规模急剧上升,到2020年,中央对地方转移支付达到8.3万亿元。同时,深化财政体制改革过程中中央要求财力下沉。为此,中央财政针对市县乡政府职能特征设立了多项转移支付,各省在改革省以下收入划分制度时也加大了市县收入比重,并

从增量扩大到存量——

有效缓解市县财政收支压力

主持人:实施财政资金直达机制已有一年多,如何评价这项改革的效果?

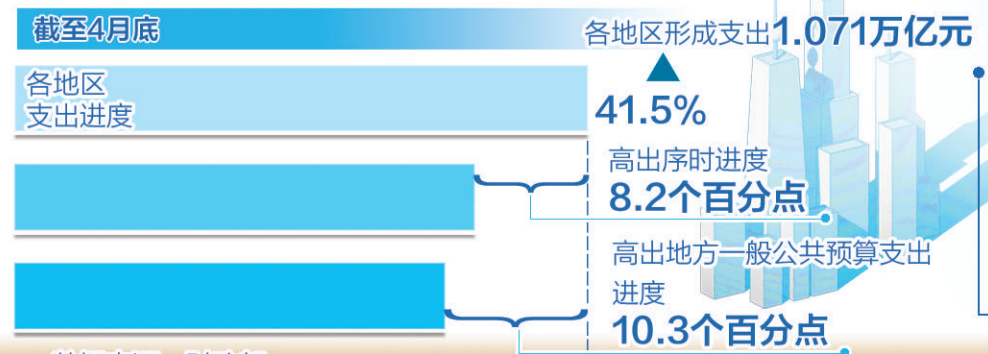
马海涛:财政资金直达机制,在保持现行财政体制不变、地方保障主体不变、资金分配权限不变以及资金拨付流程不变的前提下,一方面使得中央和地方财政事权和支出责任划分的关系更加明晰,另一方面直达资金下达速度快,能够直达基层,从而提高了基层政府财政资金使用效率,有效解决了基层财政困难问题。应该说,直达机制促进了积极的财政政策提质增效,有效确保新增财政资金直达市县、直接惠企利民。

今年,建立常态化财政资金直达机制,扩大直达资金范围,对可直接分配的中央和地方共同财政事权转移支付、具备条件的专项转移支付、县级基本财力保障机制奖补资金等一般性转移支付,纳入直达机制,基本实现中央财政民生补助资金全覆盖。通过改革优化资金分配格局,进一步发挥好直达资金惠企利民作用。

白景明:一年来的实践表明,财政资金直达机制有效支撑了“六稳”“六保”,实现了省级分配提速、审核提速、拨款提速、对账提速,从而确保了资金及时下达到基层政府,最终使相关资金的预算编制和预算执行扎实贯通起来。同时也增强了中央转移支付资金使用的透明度,改变了过去基层政府不清楚所用资金多少来自于中央、多少来自于省级政府的局面。这表明财政资金直达机制是具有长期生命力的制度创新,为科学管理转移支付资金提供了可复制可推广的经验。

冯俏彬:实施财政资金直达机制效果明显,主要表现在以下几个方面:

一是大大缩短了资金周转时间。以前从中央财政发出的资金,往往需要数月的时间,



数据来源:财政部