

以盘活财政存量资金稳增长

财政部财政科学研究所 | 白景明

2014年财政收入增速降至8.6%，2015年预算指标为7.3%，同时，财政支出增长刚性不减，2015年预算指标为10.6%。由此可见，财政收支矛盾逐步强化。然而令人困惑的是财政存量资金却不断增加，这直接约束了财政稳增长功能的发挥。2014年财政部发布了《关于加强地方预算执行管理激活财政存量资金的通知》，要求进一步加快盘活财政存量资金步伐。2015年2月又发布了盘活中央和地方财政存量资金的具体办法。这些政策措施对加强财政资金管理、盘活各类闲置和沉淀资金、提高财政资金使用效益、更好地支持经济发展和保障改善民生具有重大意义。2015年中央财政将动用历年结转资金1124亿元。可见，盘活财政存量资金已成为当务之急。应当指出，在当前经济下行压力强化的背景下，盘活财政存量资金具有特殊意义。进一步说，用好财政存量资金并不仅是要加强预算管理，更为重要的作用在于通过使用这些资金拉动经济增长。

财政存量资金的表现形式和规模

财政存量资金是指已编列支出但尚未实际支付使用的财政资金，包括上年度预算结转结余资金，年内财政间隙资金（间隔资金）等。财政存量资

金涉及公共预算资金、政府性基金预算资金和国有资本经营预算资金三部分。目前社会保险基金预算资金放在财政专户上管理，未进国库，但本质上也属财政性资金。财政存量资金有多种表现形式，包括各级预算单位预算会计账面上的闲置资金、央行国库中的库底资金、商业银行中财政专户的结余资金和存放在部分供应商、公共项目建设方银行账户的项目存量资金等。这些资金或是政府预算已安排列支，但实际执行

不到位，留存在各预算部门账户或专户的可支配资金；或是财政即将安排列支，留存在央行国库的资金；或是项目已执行完毕后存放在预算单位账户上的结余资金。盘活财政存量资金含义是充分动员政府已筹集安排的资金资源，及时准确执行预算，适时调整预算，择机改革管理制度，真正把资金用好、用活。

由于财政存量资金沉淀散落在不同层级预算单位的会计账目中及不同



的银行账户系统里，准确得出财政存量资金的具体规模困难很大。但以下几组数据表明，财政存量资金规模可观：一是高额国库库底资金。央行资产负债表显示，2003年以来，国库现金余额以年均37%的速度在增长。截至2013年6月末，政府在央行国库的财政性存款达到3.6万亿元。二是众多财政专户。很多财政资金沉淀在国库之外的商业银行财政专户中。国家审计署发布的《国务院2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》显示，“财政资金管理不严格”，18个省本级设立的财政专户多达478个、存款余额相当于其国库库款的44%。三是高额的部门结转结余资金。据审计署近期公布的数据，2012年中央104个部门本级有396.4亿元结余结转资金；审计涉及的部门预算有16%未执行，形成结转资金356.34亿元；抽查能源节约利用、可再生能源和资源综合利用三个款级科目转移支付资金在18个省的使用情况发现，至2012年底，这些地方当年收到的420.92亿元中央专项资金中，42%的资金结存在各级财政或主管部门。

公共预算存量资金突出表现在转移支付资金上。2000年后我国上级政府对下级的转移支付资金量快速增加。2014年，中央对地方转移支付总额已超过4万亿元，占地方财政支出比重接近40%。根据预算安排，每个季度的拨款应该大体均衡，但实际上，转移支付资金由中央对省下拨后，部分省市对下拨付不及时，形成财政存量资金。特别是专项转移支付支出，存在纵向和横向多级分散管理问题。很多资金拨付缓慢。尽管政策取向上要大力减少财政存量资金，但公共预算存量反而在逐年增加。2014年中央公共预算部分支出项目未完成预算进而形成了巨额存量资金。比如，社会保障和就业完成98.8%，医疗卫生完成96.5%，教育

完成99.2%。仅此三项就形成200多亿元存量资金。

基金预算具有专款专用性质。在实际执行中，基金预算也存在转移支付不及时、资金闲置和结余结转等现象。审计署发布的《关于2012年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》显示，基金支出预算采取以收定支方式编制，部分年初预算没有确定项目，与实际支出存在差异。具体而言，中央本级代编的项目预算执行率低，其中8项基金代编预算112.97亿元全部未执行。基金预算指标下达不及时，未提前告知各地基金转移支付预计数，且有88%的转移支付预算是6月30日以后才下达的；12月份还追加中央本级基金预算24.08亿元、追减4.26亿元。就具体基金而言，也存在大量资金结余结转现象。

国有资本经营预算政府预算的重要组成部分，反映国家以所有者身份对国有资本实行存量调整和增量分配而发生的各项收支。国有资本经营预算中包含的从国家出资企业分得的利润、国有资产转让收入、从国家出资企业取得的清算收入以及其他国有资本收入。这些收入在实际用于国有经济和产业结构调整、中央企业灾后恢复生产重建、中央企业重大技术创新、节能减排、境外矿产资源权益投资以及改革重组补助支出等方面时，也属于财政存量资金，属于政府可动员的资金。从近两年的情况看，这部分资金也出现了闲置情况。

财政存量资金规模扩大的原因很复杂，大体可分为体制性和非体制性两大类。其中体制性原因主要有四点：一是预算编制科学性不足。编制预算时，各级预算单位都力求预算最大化。项目预算是办事的钱，但究竟哪些事可办、可先办、可后办、办到什么程度具有较强灵活性。因此，预算单位都会

把多编报项目预算作为实现预算最大化的突破口。这使部分项目预算成为据理力争、落地无根的项目，最终是钱到手年年结转。二是把存量资金视为部门财力。长期以来各级预算单位总是认为预算批复后预算资金就应永久归部门，因而会产生不急于执行预算的思想，存量资金雪球越滚越大。三是预算执行审批时间过长。预算执行审批程序原本有履行时限。但现实运转中常常存在不遵守时限要求的情况，从而拉长重大项目预算的执行时间造成资金结转。四是预算执行程序履行超时限。按程序执行预算是合规之举，但一些预算单位不按时限要求履行程序，使支出进度放慢，最终造成资金结转。造成财政存量资金增长的非体制性因素主要有两点：一是自然因素变化。财政支出数额多少受多种自然因素控制，如人口、气候、技术等。预算往往以自然因素增支为导向来编制，但实际情况可能是减支。二是市场因素。财政支出数额取决于多种市场因素的变化，如价格、需求偏好、市场化范围等。近年来市场价格呈下降趋势，但预算编制以市场价稳定上涨为依据，这直接造成实际支出低于支出预算。

盘活财政存量资金稳增长的必要性

近年来，经济增长下行压力逐步强化。2013年和2014年经济增长率已下调至7%的水平，2015年预期值也为7%，而且普遍认为实现指标难度很大。必须看到，经济增长是稳定和改革的基本支撑力量。只有经济保持适度增长，才有就业和收入增长，才能提振改革信心。因此，政府必须运用政策手段稳增长。然而政策选取又必须坚持效率提升和风险防控两个原则。财政存量资金属于政府可动用闲置资金。所以，盘活用好这笔资金完全符合政府稳增长政策选择的两个原则。进一步分析，当前盘

活财政存量资金稳增长具有两点特定必要性。

第一,控制财政风险。已连续七年采用积极财政政策,减税增支并举,而且力度渐增。2013年赤字达1.2万亿元,2014年增至1.35万亿元,2015年高达1.62万亿元,赤字率已达2.3%。这样做的目的是通过增加企业和个人可支配收入以及政府采购来扩大投资和消费。然而问题是,持续的减税增支已积累了较大财政风险。7年实施积极财政政策期间,减税累计近两万亿元,赤字累计近8万亿元。此外,2014年财政收入增长已降至一位数,从经济增长率走势看,财政收入一位数增长会成为常态。同时,财政支出需求增长越来越强劲。两相平衡,结果是赤字逐步增加,其主导原因是经济增长下行压力加大,反而要求通过税制改革来促成长期性减税,并增加公共投资和社会福利支出来刺激经济增长。在这种背景条件下,债务仍会不断增长,还本付息压力将叠加性强化。如果不适当控制,债务会陡然急剧扩张。欧洲国家2000年初赤字率普遍在2.5%左右,但后十年时间内猛然普遍突破3%的警戒线,债务余额占GDP比重普遍升至80%以上。这反映出的规律是财政风险具有高递增性特征。对此,我们必须高度重视,避免走上债务失控的道路。事实上至为关键的是政府债务过快膨胀难免挤出私人投资,占用过高比例货币存量,这在我国这样一个投资需求较高的国家里容易引起通货膨胀,而币值稳定实际上是各国宏观调控的重中之重。因此,运用财政支出手段稳增长时,要选择既可扩大当期支出,又不增加债务的措施。盘活财政存量资金恰好符合这一要求。

第二,协同货币政策。当前稳健货币政策的执行进入到一个矛盾多发期,一方面广义流动性(M2)的存量已经超过110万亿元,占GDP比重高达180%

(远超国际水平),货币供应量扩张空间已很小;而另一方面,银行表外业务快速扩张,社会融资需求得不到满足,特别是中小企业融资难未见大幅缓解,流动性出现了结构性“短缺”。这使以控物价为首要政策目标的货币政策只能采取盘活货币存量的方式来稳增长。盘活货币存量的实施路径是加快资金流通速率,让沉淀下来的资金重新进入到金融市场并配置到实体经济中去。把盘活财政存量资金与盘活货币存量融合到一起,及时将财政资金按预算编制要求注入到消费和投资领域,可以有效带动货币资金流入实体经济。比如保障房建设资金的及时到位,可以即刻拉动三材的生产,进而扩大有关贷款需求。再如环保投入的及时到位,可以优化总体投资环境。这是既稳物价又稳增长的选择。进一步说,盘活财政存量资金相比发债对私人投资的挤出效应更低,也不会直接加大货币供应量。

如何实现盘活财政存量资金稳增长

盘活财政存量资金稳增长有两种实现方式:一是各级预算单位及时高效使用结余结转资金,把这些资金注入到经济运行体系中,转化为商品和劳务;二是财政部门把收回的结余结转资金投放到经济运行体系中去。这两种方式能否产生预期效果,关键取决于能否把支出政策和制度变革有效统一起来。因为制度是政策落实的基本保障条件,而政策反过来又会引导制度变革方向。前期出现财政资金沉淀过多,根本性原因是制度变革没有及时跟上,使资金使用脱离了预定政策方向。

在支出政策方面,盘活财政资金稳增长关键是选准着力点。进一步说就是这些资金重点投入到充分发挥稳增长作用的领域。比如当前把过去积存的结余结转资金重新编制预算支出再安排使用

出去时,就要全面考虑究竟投入到哪些方面才能发挥稳增长功能。从现实经济发展特征看,增加公共投资是财政稳增长的最有效切入点。因为一方面公共投资的乘数效应强,另一方面公共投资有较大硬性缺口,如农田水利设施、保障房建设、环境保护等方面的项目正处于“等米下锅”状态。财政存量资金是一支生力军,因而应重点投向这些领域解决燃眉之急。

要盘活财政存量资金稳增长就必须加快预算管理改革。具体讲,就是要通过改革优化预算编制使项目可行,强化预算执行使资金依规及时到位。围绕盘活预算资金稳增长有必要在以下几方面推进预算管理改革。

第一,着眼全口径预算管理。从“财政存量资金”的来源和使用管理讲,理应从“全口径预算管理”角度去理解“盘活”。所谓“全口径预算管理”,就是指从预算体系角度去认识政策含义。目前我国的预算资金有四类:一是公共预算资金,这部分资金占全部预算资金比重达60%多,主要用于基本公共服务,其中60%投向商品和工程购买;二是政府性基金预算资金,比如土地出让收入、彩票公益金等;三是国有资本经营预算资金;四是社会保险基金预算资金。其中前三块按照要求必须缴入国库,特别是公共预算和政府性基金预算,而社会保险基金按照现行有关法律规定,必须进入财政专户加以管理。“盘活财政存量资金”的目标就是把该用的钱很好地用出去,让财政资金及时转化为当期需求,进而起到稳增长、调结构、惠民生作用。其重点是公共预算和政府性基金预算。因为这两块资金规模较大,库存也多,所以盘活余地也较大。社会保险基金虽有滚存结余,但为规避风险保值增值渠道单一。国有资本经营预算规模小,库存很少。在使用财政存量资金

时,要着眼不同类别预算之间的平衡,按照《预算法》的规定加强各类预算资金之间的协调,要把部分政府性基金资金调入到一般公共预算。同时,要打破四本预算管理水平不均衡格局。具体说就是要把绩效管理、项目库建设等制度引入到政府性基金和国有资本经营预算管理中去。

第二,编制中期预算。预算编制的科学准确是预算执行有效均衡的前提和保障。盘活财政存量资金,首先要完善预算编制框架。长期以来,我国一直未编制中期预算,从经济周期性和社会发展周期性角度看,我国应编制中期预算。只有建立中期预算制度,才能避免年度结转资金规模过大、项目支出不规范、年度预算编制不科学等问题。要看到,我国编制中期预算有独特的制度基础:首先,五年为周期的经济和社会发展规划为中期预算编制提供了基本依据;其次,经济和社会发展规划政策基调的中央集权使中期预算政策目标明确。编制中期预算应做好以下几点:一是财政部门必须加强与政府、部门、区域等在制定发展规划方面的协作,以使预算资源与规划指标合理衔接。二是完善预算项目库建设,提前做工作,解决“钱等项目”的问题,做到“项目等钱”,加强对预算项目的前期可行性论证。三是加强宏观经济分析和社会预测模型的开发工作,重视与专家和专业研究机构的合作,加强对收入的科学预测,准确编制收入预算,提高预算决策的科学性和准确性。四是进一步完善和细化部门预算,特别是要采用标准化定量核定和零基预算方法,合理制定支出预算,为预算执行打好基础。

第三,规范预算执行。预算执行是财政管理的重要组成部分和预算实施的关键环节,越来越受到社会各界的关注。盘活存量财政资金应严格预算执行。从

预算资金运行轨迹看,预算执行是否规范有效,不仅影响社会公共产品或服务的供应效率及公共财政资金的使用效率,而且还会影响国家以及地方发展计划和重大政策的有效贯彻和实施,进而影响社会公众对政府的信任度和满意度。为此,必须提高支出单位和部门严格执行预算的自觉性,切实做到依法执行预算,加强预算执行的协调和沟通,积极化解、减少和消除预算执行的障碍,强化预算执行的监督和管理,探索构建规范预算执行的长效机制,促进预算目标的实现。《预算法》已明确规定了法律责任。对此,相关部门应高度重视,建立起预算执行的全程管理机制,把依规及时执行预算列入部门内控内容。

第四,建立健全预算执行动态监控体系。要加强预算编制与执行的有效衔接,建立预算执行动态监控机制。当前要解决的关键问题是建立全程监控转移支付资金使用的动态监控信息化平台。为此,中央财政应切实落实全国预算执行动态监控体系建设规划,以尽早实现对中央转移支付资金使用纵向到底的监控。

第五,切实推行全过程预算绩效管理。深化预算管理制度改革的重要内容之一是遵循《预算法》中预算要讲求绩效的规定,把绩效理念贯穿于预算管理全过程,通过绩效预算的制度供给,实现“寓监于管”。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,强调以支出结果为导向,是全程预算监管的关键性制度安排。强化预算绩效管理就是要强化预算支出责任,逐步建立以绩效目标实现为导向,以绩效评价为手段,以结果应用为保障,以改进预算监管、优化资源配置、提高公共产品质量和公共服务水平为目的,覆盖所有财政性资金,贯穿预算编制、执行、结果评价全过程的预算绩效管理体系。首先,在预算编制环节,绩效管理的主要目的

是确保支出的正当性、合理性。应包括绩效目标设置、事前绩效评价和评价结果的反馈与应用。绩效目标是预算绩效管理的前提和基础,包括绩效指标和评价标准。事前绩效评价的核心是项目决策,是在预算单位提出预算申请后开展的项目论证、专家评价、财政审核和结果公示等工作。事前评价结果将作为审核项目开展的必要性和安排项目预算的重要依据。其次,在预算执行环节,绩效管理的主要目的是确保支出的合规性和有效性。应包括事中绩效评价和评价结果的反馈与应用。事中绩效评价的核心是项目管理,是对项目运行和绩效目标的实现情况进行的跟踪管理,促进绩效目标的顺利实现。发现预算执行与预期绩效目标发生偏离时,约束预算单位及时采取措施予以纠正。再次,在结果评价环节,主要开展事后的预算绩效评价和决算。这个环节的预算监管主要关注预算支出的经济性、效率性和效益性。这个环节的预算绩效管理已具备一定的实施基础,目前已开展的财政支出绩效评价主要是后评价。具体包括事后预算绩效评价(包括单位自评、财政部门评价和再评价)及评价结果的反馈与应用。

第六,整合归并专项转移支付。应逐步取消不符合经济社会发展要求的专项转移支付项目,将部分属于地方事权且信息复杂程度较高的专项转移支付项目下放地方管理,对部分使用方向类同、政策目标相近的专项转移支付项目予以整合,进一步提高资金使用效益。上级政府对下级的转移支付,应提前告知,及时拨付。转移支付的总规模、具体规则、拨款进度等,需要事先制定详细的计划。同时,加强专项资金监管,切实改变专项资金管理职责不明、合作不够、措施不力、监管不严的问题。□

责任编辑 李燕