

建立健全政府间专项转移支付资金运行管理新机制

■ 王东伟

加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，不仅要建立健全透明规范、科学合理的财政转移支付资金分配制度，而且要重视资金运行管理，建立健全运转高效、信息透明、管理规范、监控有力的资金运行管理新机制。

改革传统运行管理方式 势在必行

当前，我国财政转移支付由财力性转移支付和专项转移支付构成。其中，专项转移支付又称为有条件拨款或选择性拨款，具有专款专用的特点。虽然专项转移支付与财力性转移支付在性质和管理要求上有较大差异，但在传统支付管理方式上，二者却采用了完全相同的做法，即年度内将若干财政转移支付资金打捆通过国库系统定期或不定期调度到下级财政，年底时上下级财政之间再进行资金结算。具体可概括为打捆调度、层层转拨、年终结算、事后监督四个环节。这种重分配、轻管理的资金拨付方式弊端很大，越来越难以满足公共财政科学化和精细化的管理要求。

一是资金拨付效率较低。专项转移支付资金经过各级财政部门层层转拨后到达项目单位，中转环节多、周期长，往往历时数月，甚至更长时间。目前我国尚未建立起完善的信息反馈和拨付督导机制，如果资金中转环节中任何一个节点拨付不及时，都将直接导致资金流动暂停。如中西部某县出现过这样的情况：供农村中小学春季开学使用的农村义务教育中央专项资金，到秋季新学期开学后才拨付到学校账户上。

二是资金运行透明度不高。专项转移支付资金经过各级财政部门层层转拨才能到达项目单位，降低了信息反馈的及时性和准确性；同时，专项转移支付资金的预算下达和资金调度分头进行，且没有建立良好的衔接机制，导致一笔打捆资金拨入下级财政国库账户后，上下级财政部门都很难弄清楚这一调度资金的具体构成。如包括财力性转移支付资金和专项转移支付资金的数量，以及资金对应的具体项目和数量等，导致专项转移支付资金运行透明度不高。既增加了资金监督管理难度，也降低了资金管理使用的约束力，不利于保障资金规范运

行。

三是资金截留、挤占、挪用问题时有发生。专项转移支付资金必须专款专用，而上下级政府之间、政府财政与主管部门之间、政府部门与项目单位之间存在信息不对称问题，当中央政府特定宏观政策目标与项目单位近期实际支出需要不相符时，项目单位往往背离上级政府的旨意，擅自挤占、挪用中央专项资金，这种现象屡屡发生，几乎每年都成为审计的重点和社会各界关注的焦点。

近年来，我国财政对同级预算单位全面实施了国库集中支付改革，对农村义务教育等专项转移支付资金成功实施了国库集中支付改革试点，同时现代信息技术不断发展和完善，这都为建立专项转移支付资金运行管理新机制提供了可靠的基础和保障。

2006年7月起，财政部会同教育部对中西部22个省农村义务教育中央专项资金实行国库集中支付，改变了传统拨付方式，资金不再经过层层转拨，而是按照国库集中支付的基本原则，结合专项转移支付资金管理特点，建立了一套运行管理新机制，这在中央专项转移支付资金管理历史上尚属

首次。这套新机制在账户体系、支付程序和监控管理方面都与传统国库资金调度方式有根本区别。从试点取得的成效看：

一是减少了资金转拨中间环节，提高了资金运行效率。资金从中央财政拨出后经省财政再到收款人，或者从中央财政拨出后经省财政、县财政再到收款人或学校，整个过程仅需几个工作日便可完成，这是传统拨付机制无法比拟的。

二是畅通信息反馈渠道，提高资金运行透明度。通过规范银行账户体系和资金运行管理机制，各级财政部门每一笔资金收付业务的详细信息，如资金支付时间、金额大小、收款人账户、资金用途等，都能通过代理银行信息系统及时反馈到中央财政。

三是实现动态监控，确保专款专用。中央财政可以实时了解中央专项资金转拨和使用的各项详细信息，发现违规现象，提前介入，及时予以核查、督促纠正。

建立健全新机制的制度安排

为加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，应当按照社会主义市场经济条件下公共财政发展的要求，充分借鉴我国财政对同级预算单位实行国库集中支付的实践经验，结合专项转移支付资金内在管理要求，针对传统管理方式下存在的问题，抓紧建立运转高效、信息透明、管理规范、监控有力的专项转移支付资金国库集中支付运行管理新机制。

一是建立完善的专项转移支付资金银行账户管理体系。统一、规范的

账户管理体系是专项转移支付资金实行国库集中支付的基础。考虑到专项转移支付资金的特殊管理要求、现阶段我国国库集中支付改革的进展情况以及其他财政管理因素，有必要建立完善的银行账户体系，将专项转移支付资金纳入国库单一账户体系运行管理。省级财政部门要在财政部通过招标投标方式确定的代理银行范围内，选择一家能够满足财政部和省级财政部门动态监控要求的代理银行，开设中央专项资金财政零余额账户，主要用于办理预算列省本级资金的财政直接支付业务和对市县财政部门的拨款。市县财政部门要在财政部确定的代理银行范围内，选择一家代理银行开设中央专项资金特设专户，主要用于办理专项转移支付资金国库集中支付业务，并按照资金类型分账核算。这种新的账户体系与传统账户体系不同之处在于，新的银行账户是国库单一账户体系的重要组成部分，中央财政能够实时掌握该账户所有资金收付信息，并可以实时动态监控。

二是规范专项转移支付资金支付方式和支付程序。实行国库集中支付后，通过设计规范的支付方式和支付程序，按照财政直接支付方式或财政授权支付方式，将专项转移支付资金及地方政府相应承担的资金直接支付到基层财政部门、项目单位或收款人。对于可以实现财政直接支付的支出，可以由省级财政部门或市县财政部门通过中央专项资金银行账户将资金直接支付到收款人。对于上下级政府之间的资金转移，可以通过中央专项资金银行账户将资金直接支付到最基层财政的中央专项资金特设专户

上，如省级财政可直接将资金支付到县级财政等，从而实现收支直达。对于实行财政授权支付的支出，由预算单位自行开具支付指令，通过单位零余额账户将资金支付到收款人，并与同级财政中央专项资金银行账户进行清算。通过这一规范方式和程序，减少资金转拨层级，提高资金运行效率。

三是建立专项转移支付资金动态监控机制。专项转移支付资金国库集中支付，要在规范专项转移支付资金银行账户和运行管理机制的基础上，建立专门的动态监控系统，各级财政部门中央专项资金银行账户每一笔资金支付业务的详细信息，如资金支付时间、金额大小、收款人账户、资金用途等，都要通过代理银行信息系统及时反馈到中央财政，中央财政可以及时掌握中央专项资金管理使用的具体情况。对于动态监控发现的各种违规现象，中央财政要提前介入，及时予以查处纠正。通过建立事前、事中的动态监控机制，发挥中央财政动态监控系统的威慑作用，可以减少截留、挤占、挪用中央专项资金等违规现象，保障中央专项资金规范运行，确保实现中央政府特定宏观政策目标。

四是加强配套措施建设。结合试点情况对现行各项资金试点的管理规定予以统一和规范，逐步建立专项转移支付资金国库集中支付制度体系。同时，加强信息系统建设，主要包括修改完善地方国库集中支付系统，适应专项转移支付资金国库集中支付的需要；完善动态监控管理系统，实现监控支付比例、进度和规范性等监控

管理目标,满足监控管理需要;完善代理银行国库集中支付系统,以满足财政管理需要。

建立健全新机制的路径选择

专项转移支付资金实行国库集中支付,是对现行政府间专项转移支付资金运行管理机制的根本性变革,涉及中央、省、市、县四级政府,是一项复杂的系统工程。改革的实施,不仅涉及改变现行资金拨付体制和修订一系列的法规制度、建立完善的支付系统和动态监控系统,而且涉及到转变传统管理理念和管理方式。因此,需要各方面密切配合,积极稳妥推进,同时必须结合我国国情,精心设计方案,慎重选择改革的路径和策略。

由于专项转移支付资金不同于一般的财政资金,而是属于上下级政府

间的专项转移性资金,在事权与财力匹配、政府间责任划分等方面,存在很多敏感问题,必须充分估计改革的复杂性和实施各项配套措施的艰巨性。改革路径选择不当,极有可能使既定的改革目标落空,因此必须积极稳妥,循序渐进。具体操作上,可以采取“先行试点,总结经验,扩大范围,建立机制,完善制度”的思路稳步推进。2006年农村义务教育中央专项资金实行国库集中支付试点,改变了中央专项资金传统拨付管理方式,在制度和机制上有较大的创新和突破,为规范其他专项转移支付资金运行管理积累了宝贵经验。2007年新增的三个专项资金实施改革,进一步证明了改革的有效性,有利于确立改革的地位。但是,对于中央专项转移支付资金的支付管理还没有统一的新制度予以规范,而且这项新制度的出台将不

是一个简单和短期的过程。因此,一方面要逐步扩大中央专项转移支付改革试点范围,另一方面也要推动地方政府,尤其是省级政府,将地方财政对下安排的专项转移支付资金,也主动纳入改革范围,从而在更大程度和更广的范围体现新机制的优越性,促使地方积极主动推行这项改革。随着改革范围在中央和地方专项转移支付资金管理中的逐步扩大、各方面观念和认识的逐步转变、相关配套措施的落实到位,财政部可择机出台统一规范的管理制度,将具备条件的中央专项转移支付资金全部实行国库集中支付管理,全面建立新的运行管理机制,实现上下级政府间专项转移支付资金规范运行。

(作者单位:财政部国库司)

责任编辑 赵军

PHOTO NEWS

图片新闻



江西井冈山: 贫困家庭学生就学获政府资助

2008年以来,江西省井冈山市共免除义务教育阶段18475名学生学杂费,共减轻农民负担678.4万元;免费提供义务教育阶段学生教科书,共减轻农民负担222.1万元;859人享受贫困寄宿生生活补助,其中:小学每人每学年补助500元,初中每人每学年补助750元,均按学期发放,共补助63万元;资助普通高中贫困家庭学生238人,每人每学年资助800元,按学期发放,共资助19.04万元;资助中等职业教育学生188人,每人每学年1500元,按月发放,共资助28.2万元;资助2008年考入大学的贫困家庭学生57人,每人一次性补助5000元,共28.5万元。以上各项涉及金额1039.24万元。图为该市贫困家庭学生高考入学政府资助金发放现场。

(裴新平 摄影报道)