

利用数字化手段提高中央财政抗疫资金的投放效率

陈新平 | 陈絮杨

2020年,2万亿元新增财政资金通过增加中央对地方转移支付、安排政府性基金转移支付等方式,第一时间全部下达市县基层,用于帮扶受新冠肺炎疫情冲击最大的中小微企业、个体工商户和困难群众,以及加强公共卫生基础设施建设等。随着上述规模巨大的中央财政抗疫资金下达到市县基层,不仅使现行政府财务信息管理系统运行面临着严峻的考验,也给市、县两级地方政府的理财能力带来了极大的挑战。为了提高中央财政抗疫资金的投放效率,应充分发挥现代数字技术的作用,保证公平、透明、快速地将有关资金拨付给目标受益人和用于公共卫生等基础设施项目建设,以防止截留挪用、虚报冒领等现象的发生。

利用数字技术识别和确定目标受益人范围

新冠肺炎疫情给我国经济社会发展带来了前所未有的冲击,其后续影响也不可低估,而我国政府抗击疫情的决心及其对受疫情冲击群体的资金救助规模也是前所未有的。要让2万亿元的新增财政资金“一竿子插到底”,使目标受益人在最短的时间内获得困

难救助,并做到账务清楚、流向明确,并非易事。这里遇到的一个难题就是如何确定目标受益人的范围。为了解决这一难题,有两种可能的方案选择:一是利用现有社会救助系统,二是利用数字身份识别系统。在第一种方案下,确定目标受益人范围的步骤包括:首先,在现有社会救助系统的基础上,结合财政、人社、扶贫、发改、税务、金融、工信等市、县政府部门的数据信息系统,充分利用互联网、大数据、移动应用等技术手段,按照既定的救助条件,经过初步筛选,以确定候选目标受益人。其次,对候选目标受益人进行二次甄别,以确定最终目标受益人范围,即通过身份交叉核对和验证等方式对上述不同来源的数据信息进行“去伪存真”。在此过程中,可利用应用程序接口和机器人流程自动化等技术来加速核验工作。核验工作不仅要做到将不符合救助标准的人从候选目标受益人中剔除出去,还要防止“幽灵”受益人(即为套取财政资金而虚构的受援对象)的存在。再次,在最终目标受益人范围确定后,建立由财政部门牵头,民政、扶贫等政府部门共同参与的、统一的目标受益人数据库,使所有相关政府部门都可以安全地访问,

并允许该数据库与其他政府部门的数据库信息系统进行互联和信息交换。在第二种方案下,需要建立全新的目标受益人识别方法——数字身份识别系统。显然这种方法不可一蹴而就,且与抗疫救助的时效性要求存在矛盾。但从长远角度来看,作为灾备手段,加快个人和企业数字身份识别系统建设又是十分必要的。如个人数字身份证比传统身份证能存储更多的个人信息,除了姓名、性别、年龄等表明身份属性的信息外,还能储存如DNA、指纹、瞳孔等生物信息;消费、购物、社交等行为信息,以及工资、存款、不动产等财产信息。如此,有了个人数字身份证提供的多维信息,就可以准确定位和识别一个人的动态经济状况,为快速判定其是否符合救助条件提供技术支撑。

加速政府支付的数字化,提高财政抗疫资金拨付的时效性

所谓支付的数字化是指支付工具由纸介质(现钞、支票)向电子介质或纯数字形式转化的过程。目前,我国个人端支付的数字化程度最高,如支付宝和微信支付的出现使移动支付方式迅速得到了普及,它们也构成了我国数字支付体系中最具活力的部分,而

政府和企业之间的资金往来活动仍主要依靠银行账户体系进行。抗击新冠肺炎疫情期间,由于一些行业企业停工、停产,以及实施社区隔离等措施,数字支付服务不仅成了一项公共服务,也成了人们生活中的日常,更成了减少疫情传播的有效手段。疫情既给政府支付的数字化提出了要求,也提供了一种契机。如在2020年3—4月份,很多地方政府通过数字支付服务提供商向当地居民发放电子消费券、优惠券,以及代金券等。这些都是地方政府自主利用数字支付手段的具体表现。

为了提高中央财政抗疫资金支付的时效性,可考虑采取以下两种方式:一是由地方政府购买服务的方式,通过现有的数字支付服务提供商向目标受益人发放财政抗疫救助资金。从已被纳入央行支付清算体系的第三方支付服务组织中,通过招投标的方式,选择合格的数字支付服务提供商,由地方财政部门、央行分支机构(国库)、中标的数字支付服务提供商签订三方协议,然后让目标受益人在数字支付服务提供商处开设专门的账户,再由财政部门通过这些账户向目标受益人发放财政抗疫救助资金。二是由中央政府建立一个直接面向目标受益人的抗疫救助资金投放机制。这种机制的建立应是以法定数字人民币的发行与应用为前提和背景的。在未来法定数字人民币全面推广与使用后,央行资产负债表将对所有人开放,个人与企业可以直接在央行开设账户,通过这个账户既可与央行直接交易,也可以相互转账,无需再经过商业银行或其他第三方支付平台等中间环节。同样,

财政部可经由央行(国库)直接向目标受益人在央行开设的账户划入资金,从而提高中央财政抗疫资金投放的时效性、准确性。目前,尽管法定数字人民币还处于“封闭试点测试”阶段,但并不妨碍对中央财政抗疫资金的直接投放机制进行提前研究和布局,甚至可以借助法定数字人民币的试点测试过程,将部分中央财政抗疫收支活动纳入其应用场景之中。这样做的意义不仅在于为中央财政抗疫救助资金找到一条直达目标受益人的“快速通道”,还在于为未来利用法定数字人民币对政府收支机制实施全面数字化改革积累经验。

强化对中央财政抗疫资金的审计与监督

中央政府用于支持地方政府的各类应急性财政资金,均需在极短的时间内拨付到位和投入使用,这对财政公开、透明、问责等原则的遵循构成了极大的挑战。在财政监管方面,应进一步完善政府财务信息管理系统功能,调整现有政府收支分类科目,对抗疫资金进行单独“标记”,跟踪与抗疫有关的每一笔交易;建立全周期、全覆盖、全链条的动态化资金监控系统,对抗疫资金的分配、拨付、使用等环节进行全程监管,保证账目明确,易于追溯溯源。在国库支付方面,充分利用现代信息通信技术,提升财政收支的数字化水平,建立起拨付及时、流向清晰、对账简单的资金支付机制;在审计方面,除了需要按照常规对中央财政抗疫资金的拨付、使用等全过程实施内、外部审计外,还必须对一些简化环节

加强审计监督,如为了快速响应的需要,新冠肺炎疫情期间会对常态下的财政控制程序作必要的简化和弹性处理(如防疫物资采购“绿色通道”的开启等),无论是资金的拨付,还是项目的审批,如果存在事前控制程序简化的情形,则需要对相关资金的拨付或项目审批程序有明确、可信的同步监督(如人大或其他机构)和事后审计(如上级审计部门或独立的第三方审计机构)手段作为补充。另外,适时公开中央财政抗疫资金的拨付与使用信息是加强审计监督的必要条件,市、县政府财政部门应定期向本级政府、人大,以及上级财政部门提交相关财政资金的使用和实施情况报告。同时,财政部则需要向国务院和全国人大常委会定期作专门汇报。

支付的数字化是一种未来趋势,新冠肺炎疫情更加速了支付方式由实物现金向数字支付的转变,而给传统支付方式带来革命性或颠覆性影响的将是法定数字货币的发行与使用。为了提高中央财政抗疫资金的投放效率,除可以借助数字支付服务提供商的渠道来实现外,还可以通过建立数字身份信息系统来辅助筛选目标受益人,继而利用与数字身份证绑定的法定数字人民币账户完成政府与目标受益人之间点对点的直接支付。从长远的角度看,“数字身份证+法定数字人民币(账户)”不仅可为财政抗疫资金的拨付提供“快速通道”,也可为财政收支的数字化奠定坚实的基础。■

(作者单位:中国财政科学研究院
中国建设银行北京分行)

责任编辑 张小莉