中央财政直达资金机制实施常态化研究

吴笑晗 | 董键

摘　要：2020年中央财政直达资金为各级地方政府对冲新冠肺炎疫情带来的财政收支压力起到了积极作用。中央直达资金机制是对我国现行政府间转移支付制度的创造性补充，对我国进一步深化财政体制改革，建立现代财政制度具有十分重要的意义。本文主要结合2020年中央财政直达资金机制运行的相关情况，对如何建立中央财政直达资金常态化机制进行探讨。

关键词：直达资金；常态化；财政事权与支出责任

为对冲新冠肺炎疫情给各级地方政府财政收入带来的下行压力，财政部于2020年6月16日印发了《中央财政实行特殊转移支付机制资金监督管理办法》，连同抗疫特别国债共计2万亿元直达市县基层。截至2020年10月底，中央财政直达资金1.7万亿元已基本下达到位，地方实际支出1.198万亿元，支出进度70.9%，高于序时进度4.2个百分点，有效增强了基层财力水平，有力支撑了疫情防控、经济社会发展和脱贫攻坚等工作，为各地做好“六稳”工作、落实“六保”任务提供了保障。

实施直达资金机制的深远影响

中央财政直达资金机制是针对政府间财政事权与支出责任匹配关系做出的重大调整。直达资金机制的产生虽然在一定程度上源于新冠肺炎疫情这一偶发因素，但从财政体制的变革上看，存在历史必然性，是进一步优化中央与地方政府间财政关系的必要手段。在今后的一段时期内，中央财政直达资金机制将作为新型财政政策工具对建立现代财政制度产生积极影响。

（一）直达资金机制是对两级财政体制的必要补充。随着“营改增”政策的全面实施和社会经济的不断发展，国家税收收入进一步向中央政府倾斜，地方政府面对不断扩大的政府支出责任，需要相应的制度设计来获得充足财力以履行财政事权。2020年，中央直达资金重点跟进地方疫情防控、县级基本财力保障、部分共同财政事权等方面，在中央财力与地方财力之间建立了部分替代关系。

（二）直达资金机制是对转移支付制度的创新完善。我国现行转移支付制度从性质上分为一般转移支付和专项转移支付。长久以来，受两种转移支付各自特点的约束，一般转移支付和专项转移支付之间一直缺少一个中间地带，即缺少一种既能用于弥补地方财力不足，又能在一定程度上体现中央意图而不加重基层财力负担的转移支付机制。直达资金机制的出现正好弥补了这一空白。直达资金机制之所以具备这样的性质，在于其主要作用于中央与地方共同关切的领域。这一特性同时决定了直达资金机制还具备贯彻中央政策的天然属性，即一方面直达资金作用于中央与地方共同履行财政事权的领域，实现了地方财力保障来源的置换，另一方面作用于中央与地方政府共同关切的基础领域。以基本公共卫生等中央地方共同财政事权事项为例，作为共同财政事权，中央政府和地方政府对基本公共卫生的财政投入目的一致，而各地方政府对基本公共卫生已具备相对成熟的财政投入机制，所缺失的在于财力保障，直达资金在给予地方政府财力保障的同时，并未对地方政府基本公共卫生的财政投入机制进行干预，进而达到了填补一般转移支付和专项转移支付之间空白地带的目的。

（三）直达资金机制是地方“六保”工作的兜底机制。目前直达资金机制的覆盖领域主要是基础工作领域，与“六保”范围在较高程度上重叠，相当于给地方政府“六保”工作加上了安全阀，一旦地方政府短期周转不灵或产生风险时，直达资金机制能以最高效率及时保障地方政府“六保”支出顺利执行，避免因短期财力困难造成社会不稳定。

中国财政杂志社

（四）直达资金机制是匹配财政事权和支出责任的润滑剂。统一财政事权与支出责任是财政体制机制改革中的一项核心问题，事关政府间收入分配关系、财力保障能力、事权履行效率等多方面内容。直达资金直接作用于中央和地方各级政府共同关切的领域，即对于各级政府共同关切的事关人民福祉的事项，总体上可以确保安排央地共同关切领域的预算充足。直达资金机制的出现为共同财政事权领域搁置争议，共同促进社会发展，统一财政事权和支出责任提供了创新视角。

实施直达资金机制常态化需要注意的问题

（一）加快推进相关制度建设，从速形成常态化机制。直达资金机制是建立现代财政制度的重要创新突破，为优化中央与地方政府间财政关系提供了创造性思路。但执行中仍有个别地区不够重视，将直达资金机制视作应对疫情这一偶发因素而出台的临时性制度。这样的迟滞思维和观望态度必然不利于现代财政体制建设。因此，在审慎施政的前提下，应加快推进直达资金相关制度的建设，充分调动地方政府用好直达资金制度促进地方高质量发展的积极性，形成中央政府与地方政府的发展合力。

（二）谨慎选择资金覆盖范围，避免过度干预地方事务。实施常态化直达资金机制需要谨慎选择资金覆盖范围，将有限的财政资源优先投放于中央政府与地方政府共同关切的事关人民根本利益的方面。中央政府在处理地方事务上不可避免地存在信息不对称的情况。因此，中央政府在下达直达资金时应当尽可能确保地方事务不受干预，在明确政策方向和绩效目标的前提下，给予地方政府较大的权限，发挥地方政府信息充分的优势，因地制宜、实事求是开展地方工作，避免被直达资金束缚手脚，破坏中央政府与地方政府间的事权界限。

（三）尽量明确资金使用方向，避免直达资金滥用沉淀。利用直达资金提高社会效益绕不开“花钱”这一本质环节，既要将直达资金花出去，又要保证花得有价值，在直达资金使用的原则与灵活、自主与监督之间实现平衡，明确直达资金的使用方向和使用绩效至关重要。只注重财力补足而忽视政策引导，直达资金将落入中央政府向地方政府输血救济的窠臼；只注重政策引导而不给予地方政府足够的资金分配权限，直达资金将成为套在地方政府头上的“紧箍咒”，进而将地方政府推进“有钱又缺钱”的怪圈。

（四）畅通直达资金收回渠道，避免支出安排脱离实际。由于中央政府与地方政府之间存在信息不对称的情况，以及受地方事务的复杂性和多变性影响，按照初始目标安排的直达资金预算在实际执行中或将存在不能执行的情况。建立常态化直达资金机制，需要因时、因地、因事建立直达资金收回机制，畅通收回渠道，要确保直达资金执行取得实效，不能为了花钱而花钱。

（五）合理出台资金管理制度，避免形成地方惯性依赖。直达资金在实际运转上起到了中央财力对地方财力的置换和替代作用。在直达资金使用方向和使用绩效明确的前提下，直达资金能够发挥为地方政府解忧纾困的作用。但随着直达资金机制的常态化运转，必然会出现新情况和新要求，直达资金机制也需要与时俱进、相机调整。因此，直达资金常态化机制应当就财政体制、中央与地方政府间关系的相关内容作出制度性约束，避免出现地方政府借由直达资金机制向中央财政转嫁地方刚性支出责任的情况，防微杜渐、防患未然。

（六）加强政府基础数据共享，避免资金监控失真失实。就2020年直达资金执行情况来看，虽然财政部牵头设立了直达资金惠企利民信息统计机制，但惠企利民数据均为人工导入，数据录入过程中可能会出现错漏。因此，需要将财政直达资金纳入预算管理一体化系统，提高数据统计的智能化、集成化，提高财政直达资金使用效率，避免资金重复发放的风险。

推进直达资金常态化机制建设的建议

推进直达资金常态化机制建设，既要完善直达资金本身的制度设计，也要不断加强其配套制度的建设和衔接，形成有效的政策闭环，坚持目标导向、问题导向，实事求是、因地制宜相机调整制度设计，始终保持直达资金机制的活力，确保直达资金常态化机制既能解决当务之急，又能适应未来的长远规划。

（一）建立资金保障级次，明确优先保障范围。尽快出台相应制度，将直达资金机制明确为转移支付制度的一项重要内容，进一步完善直达资金预算编报制度，确定直达资金预算保障级次，划分直达资金预算优先保障范围，将直达资金率先投放于中央、地方共同关切的与人民福祉息息相关的领域，完善直达资金全国统筹调度机制，进一步巩固和发展直达资金制度实施以来的良好局面。

（二）规范资金用途约束，兼顾原则性与灵活性。进一步明确直达资

中国财政杂志社

金使用用途的规范性约束，重点平衡资金使用的原则性和灵活性，既防止“滥用”，又防止“不用”。进一步建立相应的商议机制，给予市县级政府更多发言权，按照有商有量的原则，利用1—3年时间在实践中发现和弥补直达资金机制存在的问题和不足，一切立足实际发展需要，一切以人民的获得感和满意度为衡量标准，确保直达资金机制在执行中发展、在执行中完善，永葆制度活力。

（三）建立适当容错机制，允许退回直达资金。在直达资金机制中建立适当容错机制，确因实际情况发生变动、不属于虚假申报直达资金预算的，在理由充分、情况属实的条件下准予退回直达资金，纳入全国直达资金统筹体系管理，用于平衡其他地区或项目的直达资金需要。

（四）完善财政体制设计，维护财政体制稳定。进一步完善财政体制设计，充分考虑直达资金机制带来的中央政府与地方政府间的财力置换关系，加强对中央、地方共同财政事权对应支出责任的兜底机制和风险防控机制建设，避免地方政府在共同财政事权上过度依赖中央政府。

（五）推进政府数据共享，提高资金监控质效。进一步推进政府数据共享，重点加强直达资金所覆盖的惠企利民数据共享，在惠企利民数据的导入上报工作中尽可能减少人工干预，实现预算部门核定——财政部门保障——预算部门执行并导入的自动化、一体化流程，利用大数据、区块链技术，确保直达资金“千里眼”既能看得准，又能看得远，切实加强中央政府对直达资金使用情况的监管。

（作者单位：北京国家会计学院 天津市津南区财政局）

责任编辑 张小莉 陆安平

图片新闻

包头成立注册会计师（资产评估师）行业党委

内蒙古自治区包头市财政局供稿

为全面加强新时代非公有制经济组织和社会组织党的建设，3月30日，内蒙古自治区包头市召开“中共包头市注册会计师（资产评估师）行业委员会党员大会”，选举产生了第一届注册会计师（资产评估师）行业党委，选举包头市财政局党组书记、局长姚俊杰同志担任行业党委书记。由行业主管部门党组书记担任行业党委书记在内蒙古自治区各盟市尚属首例，对于新形势下加强行业党建工作具有重要意义。

姚俊杰同志指出，下一步要把行业党建融入到具体的业务活动之中，实现“党建引领业务，业务融入党建”的有效融合。要扎实开展“我为群众办实事”实践活动，突出“党业融合”、突出“压实责任”，在“办实事、开新局”上有新作为。同时，要不断加强行业内部建设，积极发挥行业监督作用，全面履行好独立第三方审计鉴证职能，助力法治政府、诚信政府建设，促进包头市高质量发展。

内蒙古自治区注册会计师行业党委副书记、注册会计师协会秘书长余峰同志出席会议并讲话，指出行业党委要把党的政治优势、组织优势转化为行业的管理优势和发展优势，让党建工作成为行业高质量发展的引领，成为行业发挥专业作用的动力，成为行业自律管理的保障。



中国财政杂志社