

以完善中央财政资金直达机制为抓手 推进中央与地方预算管理一体化建设

中央财经大学副校长 | 马海涛

党的十八大以来，预算管理制度改革作为现代财政制度建设的重要内容率先启动、率先突破，在全面实施预算绩效管理、推进预决算公开、实施中期财政规划、完善转移支付制度、加强地方政府债务管理、深化政府采购制度改革、建立政府综合财务报告制度等方面，密集推出了一系列重大改革举措，基本确立了现代预算制度的主体框架。2020年，财政部推出财政资金直达机制的管理创新，启动预算管理一体化改革，以系统化思维和信息化手段深化预算管理制度改革，将管理规则嵌入信息系统，构建起现代信息技术条件下“制度+技术”的管理机制。

适应数字经济发展浪潮，大力推进数字财政建设

当今世界正在经历一场更大范围、更深层次的科技革命和产业变革。互联网、大数据、人工智能等现代信息技术不断取得突破，数字经济蓬勃发展。“十四五”规划也明确指出，要迎接数字时代，激活数据要素潜能，推进网络强国建设，加快建设数字经济、数字社会、数字政府，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革。当前，金融科技、数字税收建设浪潮此起彼伏，我国数字财政建设也大有可为。

经济发展决定税源分布。随着数字经济的快速发展，线下经济加速向线上迁移，平台经济日益在向全国化乃至全球化布局。在这种情况下，试图用地方税来调节数字经济“小马拉大车”难以成行，必须由中央

统一规范和调节。由此来看，中央财政资金直达机制的常态化是适应平台经济、数字经济发展大势的必然选择。

数字财政建设是财政部门落实“数字政府”建设部署的有力举措，是参与推动政府治理能力现代化的重要抓手。数字财政基于区块链等新一代信息技术，要求财政治理思维和模式也相应发生转变。新冠肺炎疫情对基层财力造成了较大冲击，我国现行的财政资金管理具有资金拨付周期长、使用效率不高等问题，无法在短期应急的情形下为基层财政运转提供有效保障。为了确保财政资金能够直达市县基层、直接惠企利民，落实“六保”任务，按照党中央、国务院决策部署，财政部建立新增财政资金直接惠企利民的特殊转移支付机制，在做好“六稳”工作、落实“六保”任务中发挥了重要支持作用，取得了很好的政治、经济、社会效益。

推进预算管理一体化，推动中央财政资金直达落实落地

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动进一步深化预算制度改革，建立健全现代财政制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，2020年9月，财政部部署推进预算管理一体化建设，旨在以系统化思维和信息化手段推进预算管理工作，构建现代信息技术条件下“制度+技术”的管理机制，全面提高各级预算管理规范化、标准化和自动化水平，意义重大、影响深远。

但是，由于政府部门间数据不互通，在推进过程中也存在一些困难和问题。如，在支出方面，一方面部分支出项目受益者广泛，导致需要导入的信息量大，增加了基层财政部门工作量，另一方面一些主动申请项目需要企业在多个部门间奔走以获取相关材料，资金使用后要面对不同部门的重复考核，降低了企业的积极性；在考核方面，由于无法采集非预算单位数据，财政部门无法监控不属于预算单位的项目单位的支付信息，无法监控其实施进度与完成的实物工作量。因此，要充分利用信息化手段，建立数据共享机制，打破部门间“数据烟囱”，实现财政综合监管及信息数据的充分利用。实现资金项目所需的申报材料、绩效评估材料等数据互联互通；在系统中增设反映绩效指标、绩效自评的信息，以及及时反映全面实施预算绩效管理的情况，切实推进“放管服”改革。广东、上海目前已通过建立跨部门政策相关数据共享机制，简化直达资金申报审批流程，大大加速资金拨付使用，甚至实现“秒报秒批秒付”。同时，共享绩效考核信息，减少重复的评估项目，减轻对企业等微观经济主体正常生产经营的影响。

2021年，我国按照扩大范围、完善机制、严格监管、强化支撑的原则，在保持现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下，扩大中央财政直达资金范围，将直接用于基层财力保障的一般性转移支付、年初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纳入直达机制范围，涉及中央财政资金2.8万亿元，占2021年中央一般公共预算支出11.89万亿元的30%，占2021年地方一般公共预算支出25万亿元的10%以上，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖。但是，要全面释放财政资金直达机制的潜能，还需要与预算管理一体化相结合，大力推进数字财政建设。

实行预算管理一体化改革，将在一体化的信息系统中通过事先确定的追踪规则，在转移支付资金分配、拨付、使用的同时，自动记录和同步反馈监控信息，实现资金从预算安排源头到使用末端全过程的流向明确、来源清晰、账目可查，强化监督问责，确保承载国

家宏观政策的各项转移支付资金精准高效落实到位。

深化预算管理一体化改革，以数字财政驱动全流程预算管理，支持打造高效、透明政府

数字财政聚焦财政治理模式优化和业务流程再造，是深化预算编制执行监督管理、落实“放管服”改革的重要抓手。预算管理一体化改革是数据财政建设的重要技术基础，在未来改革中，可以从以下几个层次推进。

第一，实现全国预算系统纵横贯通。加快全国预算管理一体化系统大集中，实现中央、省、市、县一套系统贯通。全面梳理归集各级预算单位财务、资产、账户信息，推动实现各级政府一本账、一张表（资产负债表）。强力推进预算管理标准化，规范各级业务流程、管理要素和控制规则，实现各级预算执行动态跟踪和有效反馈，切实减轻基层统计负担。

第二，加强数据共享和决策辅助。强化财政部门数据密集型综合管理部门定位，推进财政与组织、人力资源和社会保障、税务、人民银行等跨部门数据连通，夯实预算管理基础。加强大数据开发应用，为财政经济运行分析、资金安排使用、制度优化设计提供参考，辅助提高政府决策的科学性、合规性。

第三，运用信息化技术提升监督精度和效率。构建“制度+技术”的监督框架，建立全覆盖、全链条的财政资金监控机制，实时记录和动态监控资金在下级财政、用款单位的分配、拨付、使用情况，探索自动控制和实时预警，实现资金从源头到末端全过程流向明确、来源清晰、账目可查，确保资金直达基层、直达民生。加强财会监督与人大、审计等监督的协同，主动对接人大实时在线联网监督、审计部门数据审计系统等，形成多层次的综合监督体系。

综上，建议以完善中央财政资金直达机制为抓手，推进中央与地方的预算管理一体化建设，从信息支撑入手提高财政协同管理能力，推进数字财政、智慧财政建设，力争以“小切口”推动“大变革”，牵引带动政府治理效能的持续提升。□

责任编辑 李燕