

财政资金直达机制的法治化运行

王桦宇 鲍春晖

(上海交通大学,上海 200030)

内容提要:财政资金直达机制是新时期财政管理体制改革的新探索、新样态和新实践。财政资金直达机制在形式层面促进了专项财政转移支付的直接、快速和高效实现,在实质层面推动了基本公共服务均等化的常态、规范和有序落实。在加快建设现代财政制度的当下,财政资金直达机制需要进一步优化和完善,需要在常态化、规范化和法治化方面作出更多的制度建设,特别应注重在程序约束、绩效管理和审计监督等法治化建设方面“建章立制”,既要“疏通管道”,又要“扎好篱笆”,确保直达财政资金分配、下达和在基层使用的高质量效能。

关键词:财政资金直达机制 现代财政制度 法治化 治理效能 基本公共服务均等化

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)11-0011-06

2020年,党中央、国务院作出建立财政资金直达机制的重大战略部署,在有效应对疫情、支持地方做好“六稳”工作、落实“六保”任务等方面起到了极其重要的保障和支撑作用。在2021年常态化财政资金直达机制国务院政策例行吹风会上,相关负责同志提出,在保持“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”流程基本不变,以及现行财政体制、资金管理权限和保障主体责任基本稳定的前提下,有关主管部门将对直达范围、分配办法、工作机制和资金监管等方面进行了适当调整,通过改革优化资金分配格局,进一步发挥好直达资金惠企利民作用。据统计,在2020年直达资金形成的实际支出中,市县基层占比超过了96%,用于支持企业纾困

解难支出8379亿元,惠及各类市场主体95万家,而在2021年的财政直达资金安排中,资金规模从2020年的1.7万亿元增加到2.8万亿元,重点聚焦基层“三保”和惠企利民,直达范围基本覆盖了中央财政民生补助资金。^①常态化财政资金直达机制有利于提升新时期我国财政治理能力,特别是提高了财政推动基层经济社会高质量发展的效能。

一、从“临时”到“常态”:财政资金直达机制的治理思维

在我国的财政管理体制和财政实践中,中央对地方的一般转移支付资金下达往往按照“层层下达”的方式进行,即经过中央财政、省(自治区、直辖

[来稿日期]2021-06-20

[作者简介]王桦宇,凯原法学院副教授、硕士生导师,财税法研究中心副主任,研究方向为财税法、财政政策与公共治理;鲍春晖,凯原法学院硕士研究生,研究方向为财税法、财政政策与公共治理。

[基金项目]2016年国家社科基金项目一般课题“人大预决算审查监督权的实质回归研究”(16BFX036)。

①国务院政策例行吹风会介绍常态化财政资金直达机制有关情况,中国政府网,<http://www.gov.cn/xinwen/2021zccfh/18/index.htm>,最后访问日期:2021年6月10日。

市)财政、设区的市(自治州)财政、县(自治县、不设区的市、市辖区)财政等各级财政部门,最终才能下达到基层并落实在政策指向的具体项目所对应的单位和个人。而始于2020年的财政资金直达机制,则采取“一竿子插到底”的做法,将财政资金直接划拨到基层,减少了中间环节,提高了资金使用效率,同时还有效防范了财政资金在各级政府部门“长途跋涉”中可能出现的“跑冒滴漏”现象,受到了市场主体和社会公众的普遍欢迎。财政资金直达机制是对现行财政转移支付制度,特别是专项转移支付制度的规则创新,是新时期财政管理体制改革的探索、新样态和新实践。财政资金直达机制使得相关资金的管理主体转变为基层政府,对于基层政府高效、迅速和“接地气”地使用财政资金具有重要保障功能,但与此同时,财政资金直达机制也对基层政府的财政治理能力和预算绩效管理提出了新要求。

(一)作为临时安排的财政资金直达机制

在2020年新冠肺炎疫情冲击经济社会发展的大背景下,中央作出财政管理体制领域的重大决策,要求新增财政资金全部下放基层并建立财政资金直达机制,通过单独下达指标、单独设立标识、单独调拨资金、系统定期对账、全程电子监控等方式方法,有效克服此前专项财政转移资金管理可能存在的挤占、挪用和截留等流弊,以求“快速直达、落点精准”,并以此放大财政政策在特殊时期的总量效应、结构效应和综合效应。通过财政资金直达机制,中央财政的直拨资金最快7天便到达基层,有效地缓解了市县两级政府的财政收支压力,对疫情防控工作落实、推动基层减税降费稳岗和“保基本民生、保工资、保运转”发挥了关键的财力保障作用^[1]。《预算法》第16条第2款规定:“财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付,以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。”该条第3款规定:“按照法律、行政法规和国务院的规定可以设立专项转移支付,用于办理特定事

项。”2020年中央安排的财政直达资金主要由新增财政赤字和抗疫特别国债2万亿元相关资金组成,需要区分《预算法》规定的正常转移支付、特殊转移支付、抗疫特别国债等,分门别类细化制定资金直达流程。

(二)作为常态化转移支付的财政资金直达机制

《预算法》第16条第1款规定:“国家实行财政转移支付制度。财政转移支付应当规范、公平、公开,以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标。”通常而言,财政转移支付是指上级政府为实现特定的经济社会发展目标无偿给予下级政府,由接受转移支付的政府按照上级政府规定的用途安排使用的预算资金,该项安排也是一种常态的、以财力均衡为目标的财政管理体制与方法。相比2020年而言,2021年中央推进的财政资金直达机制主要是从优化资金管理效率和深化预算制度改革的角度着手的,并以常态化的制度安排来保证宏观政策的连续性、稳定性和可持续性,是“下沉财力”到市县基层和在“终端”提升财政治理能力的具体体现^[2]。

二、财政资金直达机制法治化的必要性和正当性

由中央决策部署建立的财政转移支付资金直达机制,是以《预算法》《预算法实施条例》和现行中央和地方分税制财政体制下政府间事权和支出责任划分为基本前提的。根据《预算法实施条例》第7条的规定,分税制“是指在划分中央与地方事权的基础上,确定中央与地方财政支出范围,并按税种划分中央与地方预算收入的财政管理体制”,其“具体内容和实施办法,按照国务院的有关规定执行”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“‘十四五’规划纲要”)提出,“建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系,适当加强中央在知

识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权,减少并规范中央和地方共同事权。健全省以下财政体制,增强基层公共服务保障能力。完善财政转移支付制度,优化转移支付结构,规范转移支付项目。”财政资金直达机制是在现行法律法规规定和国家宏观调控政策下实施的财政治理领域改革举措,其主要目的是有效解决区域发展不平衡客观条件下的财力协调和财政公平问题,其必要性和正当性不言而喻。

(一)必要性——有效提升财政治理能力的必然要求

从逻辑关系上看,财政治理能力是国家治理能力的客观反映,是“更好发挥政府作用、推动有效市场和有为政府更好结合”的重要体现,亦是构建高水平社会主义市场经济体制改革举措的有机组成部分。《预算法》第16条第2款规定:“财政转移支付包括中央对地方的转移支付和地方上级政府对下级政府的转移支付,以为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用的一般性转移支付为主体。”该条第3款还规定了财政转移支付的管理机制,“建立健全专项转移支付定期评估和退出机制。市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付。”该条第4款进一步明确了财政转移支付“不增加基层负担”的特定约束机制,“上级政府在安排专项转移支付时,不得要求下级政府承担配套资金。但是,按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项除外。”在财政转移支付领域,财政治理能力主要体现为三个方面:一是中央和地方政府间财政关系要做到“权责清晰、财力协调、区域均衡”;二是财政转移支付的目标要更多聚焦“增强基层公共服务保障能力”;三是财政转移支付的运行要结构优化、讲求绩效、法治规范、监督有力。财政资金直达机制着眼于增进和提高基层政府运用财政资金的质量和效能,是新《预算法》框架下有效提升财政治

理能力的时代要求。

(二)正当性——精准回应经济社会发展不平衡问题

党的十九大报告作出了“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重大判断。囿于历史发展水平和发展阶段的客观约束,经济社会发展不平衡不充分的现象还将在我国较长一段时间存在。“十四五”期间,地区发展不平衡特别是县域经济发展不平衡现象依然显著,如何在保持县域经济发展中实现县域经济的相对稳定,并有效实现平衡充分发展,是新时期实现城乡融合发展和畅通国内大循环和国际国内双循环亟待研究的问题^[9]。在新的历史时期,充分运用财政转移支付手段实现中央对地方的宏观调控目标,进一步缩小城乡差距和区域差距,实现全国范围内基本公共服务的均等化,既是分税制财政管理体制的基本特征,也是精准回应经济社会发展不平衡的重要政策举措。财政转移支付是消弭不均衡发展的重要手段,在分配正义上具有正当性,同时其具体落实需要遵循相关的制度规则,按照事权和支出责任的划分要求和法治政府建设的要求进行推进,力求在财政管理领域做到“将权力关进制度的笼子里”。常态化、规范化、法治化的财政资金直达机制既是消解此种区域差异和规则失序的重要突破口,亦是回应新时代社会主要矛盾转化之财政法治创新的重要抓手^[4]。

三、财政资金直达机制法治化的法理检视

从深化改革和推动法治建设的时间轴来看,以往的财政转移支付制度安排将重心更多地放在“公平正义”目标之上,即强调“事权与财权相结合”“财力与事权相匹配”“事权与支出责任相适应”,注重中央与地方的财力分配,发挥“两个积极性”,在各省的财力配置上做到科学合理,做到分好“蛋糕”^[9]。

当前,事权与支出责任划分的清晰化与中央财政资金直达机制的常态化,为下一步财政转移支付制度建设的规范转型提供了基础。完善财政转移支付制度的治理思维开始从“重视公平正义”的单一立场逐渐调整为“公平效率兼顾”的复合视角,特别是强调打通财政转移支付资金的下达通道,抓好“最后一公里”建设,减少中间环节的“渗漏”和“梗阻”,在现代技术手段和信息化设施的支撑下,可以使中央的资金迅速流入基层财政,从而提高整个财政体系的运行效率和财政政策的执行效率,更好发挥现代财政的职能和作用。从加快建立现代财政制度的角度来看,法治化的财税制度创新,能充分体现和反映国家财政治理的综合效能,是促进经济社会更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的关键支撑和重要保障。

(一)形式正义:专项财政转移便捷化

在我国,尽管一些地方政府在经济发展过程中采取了非规范性的财政收入方式,并在正式预算框架下地方事权、支出责任与财力间不匹配的情形中依然保持了高速增长^[6],但是更多的地方政府特别是中西部地区基层政府依然呈现出较大的刚性支出缺口。从创新特征上看,财政资金直达机制有三个创新特征:一是避免各级财政竞争,基本杜绝了财政资金的截留挪用;二是有利于财力与事权相匹配,大力缓解了基层财政支出的压力;三是减小政策时滞,重点保障了直达资金使用的时效与实效。^[7]总体上看,财政资金直达机制畅通了从中央到地方的资金分配使用管理链条,较大压缩了中间环节滞留时间,有力保障了有关政策加速落地生效。就财政资金直达机制的制度建设而言,下一步还可以在直达机制的覆盖范围和适用层级上作相应的探索和优化。一是可以考虑将中央对地方专项转移支付、共同财政事权转移支付中央财政负担部分资金纳入直达机制改革范围,将中央对地方财力性转移支付的部分项目纳入直达机制改革范围;二是在条件适合时在省级层面推动财政资金直达

机制的运行,全面提高各级财政管理水平和财政转移支付的实际效能。但需要指出的是,财政资金直达机制的使用虽然具有高效化和便捷化的特点,但该机制的使用范围也具有特殊性,一般仅限于财政转移支付中的保运转和民生改善等关键领域的“硬支出”。

(二)实质正义:基本公共服务均等化

在新时代,财税体制改革的总体目标是在法治框架下,建立现代财税制度,推进经济、社会、政治、文化等方面的可持续发展,实现公共财产和改革发展成果为全体人民共享^[8]。“十四五”规划纲要在展望“2035年远景目标”中提出,“基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”。“十四五”期间经济社会发展的主要目标之一是“民生福祉达到新水平”,而这其中财政转移支付制度发挥着极其重要的作用。按照财政管理体制改革的精神,要建立一般性转移支付为主体、专项转移支付为辅助的财政转移支付制度。根据财政部《中央对地方专项转移支付管理办法》(财预〔2015〕230号)第3条的规定,专项转移支付按照事权和支出责任划分可分为委托类、共担类、引导类、救济类、应急类等五类,根据具体情况予以安排。在财政转移支付规模不断扩大的背景下,需要引导地方政府合理安排资金用途,特别要提升特殊困难群体民生性财政支出比重。要通过政府间事权与支出责任的科学划分和适度增加中央事权的方式,增强财政转移支付与地方税收努力的互补性^[9],全面推进基本公共服务均等化,也为实现共同富裕打下基础。

(三)程序正义:直达机制的配套安排

财政资金直达机制作为一种创新性的制度安排,经过2020年的财政管理实践被证明为是行之有效的改革措施。当然,作为一种特殊性的财政转移支付形式,财政资金直达机制要充分发挥其功能与绩效,除了遵循《预算法》《预算法实施条例》的现行法律规范外,还需要相应规则安排、运行环境等

配套机制的基础性支撑。一是信息公开机制。财政资金直达机制改革也应当纳入财政信息公开的范围之内,就本部分资金的预算分配、财政管理、拨付效率、拨付流程等作出说明。^[10]在具体公开的程度上,《预算法实施条例》第6条第1款明确规定:“一般性转移支付向社会公开应当细化到地区。专项转移支付向社会公开应当细化到地区和项目。”而在相关财政资金具体使用过程中,也应按照相关法律法规规定接受人大、有关部门和社会公众的充分监督。二是数字财政建设。2020年财政资金直达机制的有效推动并取得很好的实效,亦依托于运行顺畅、功能强大的财政系统“大数据”数字信息系统建设。财政数字化转型通过全面夯实数字财政基础设施建设,充分利用数据交换共享机制形成新时期财政数据治理体系,特别是医疗、卫生、教育、交通、金融信息等领域的政务数据壁垒,能够改进政府公共服务决策、投入、产出与管理能力,进而全面提升公共服务能力。^[11]

四、财政资金直达机制法治化的具体安排

2020年推动实施的财政资金直达机制安排,对市县基层实施减税降费发挥了“雪中送炭”作用,为稳住经济基本盘提供了重要支撑。2021年以及未来的一段时间,中央将继续着眼促进经济稳中加固,将直达资金作为冲抵部分阶段性政策“退坡”影响的重要措施之一,继续主要用于支持“三保”,并让财政直达资金流向群众希望、企业期盼的方向和领域以及基层保工资保运转,集中更多财力加大对义务教育、基本医疗、基本住房等基本民生的投入,支持农田水利建设。将作为疫情防控语境下推动经济社会发展的财政资金直达机制常态化、规范化和法治化,是新时期财政预算制度改革的新思维、新突破和新举措,可以使资金分配更加科学、项目质量明显改善、工作机制逐步健全、各方职责更为清晰、资金监管更为严格。在新时期推动财政资金直达机制法治化建设,需要进一步推动财政转移支付制度

改革,优化转移支付结构,规范转移制度项目,在加强人大对政府全口径预算的审查监督基础上,推动完善财政资金的绩效评价与跟踪考核机制,并强化细化审计部门的监督与问责机制。

(一)结构优化:“增量存量相结合”的财政转移支付

就2020年的中央财政直达资金而言,主要是抗疫特别国债和新增财政赤字安排的一部分支出,到了2021年,中央财政不再安排抗疫特别国债,同时对财政赤字总量也进行了调整,此时的直达资金的来源也开始调整,从之前的增量资金改为现在的存量资金。与此同时,2020年的直达资金主要是分配给作为基层的市县,“向基层倾斜”,要求省级政府做“过路财神”,而2021年起直达资金的用途也作了相应调整,注重引导地方在中央直达资金基础上,因地制宜扩大地方财政资金直达范围,省级政府“确实要留用”的可以适当留用,但不能当“甩手掌柜”,把更多财力下沉,增强基层抓政策落实的能力。需要特别指出的是,财政直达资金在结构优化层面除了要注重资金来源上的“增量存量相结合”,还要注重资金分配上的科学精准性,按照《预算法》《预算法实施条例》以及中央有关管理规定识别和分析资金分配影响因素,全面了解和核定辖区内各地市、县的资金需求的动态分布和波动趋势,做到“按制度分配”和“按需求分配”相结合,以确保有限的财政资金能够优先保障补重大短板和解决民生燃眉之急两类项目的要求,并更好地支持县域经济社会的高质量发展。

(二)预算衔接:财政资金纳入预算的“全过程”监督

从直达资金的分配环节来看,需要将中央财政直达资金预算编制与地方各级财政预算草案的编制时间相衔接。目前,中央财政直达资金的下达,可能会出现晚于地方政府的财政预算草案编制的情况,这样会导致基层政府预算执行中的账务调整和资金置换,在增加事务性工作的同时又会对预算审

批与执行的严肃性造成较大冲击^[12]。中央财政可以在第三季度下达次年的一般性转移支付和常态化专项转移支付的直达资金计划安排,这样就可以与基层政府的预算编制、审批和执行相协调,在保障基层政府财政预算的统筹安排的同时,又能让人大对政府预算进行充分有效的“全过程”监督,实现全口径预算的实质性监督^[13]。结合“十四五”规划纲要中关于“加强中期财政规划管理”的要求,可以进一步考虑建立直达资金的中期及长效管理机制。对于主要用于保障基层政府运转、民生改善和基础设施建设等用途的直达资金,在“提前预拨、年终清算、综合统筹、全程监督”的规则下,允许基层政府在“因地制宜”基础上,按照《预算法》《预算法实施条例》相关规定和人大相关程序适度调整预算^①,充分地发挥直达资金的经济社会实效,更好地促进地方财政预算管理工作的稳定性和规范性。

(三)绩效监管:“绩效跟踪”与“审计问责”双约束

随着经济社会的发展和国家财力的稳步提升,中央直达资金的数量以及覆盖的范围将进一步增加。财政直达资金的用途,除了“保运转”的行政事业单位的经费性支出外,还有用于支持教育、医疗、交通等地方政府工程或项目类的建设性支出。对于前者,人大主要是按照年度进行预算资金使用的绩效评估和审查监督;对于后者,人大则需要按照工程和项目的周期进度进行跨年度、动态性的绩效跟踪,对资金使用情况严格监督。2020年以来,财政部按照《预算法》《预算法实施条例》的相关规定,印发了《财政部关于做好直达资金监控工作的通知》《财政部关于加强直达资金常态化监督的通知》《财政部关于做好2021年财政资金直达机制有关工作的通知》等一系列文件,扎紧资金使用的“篱

笆”,构建了覆盖资金分配、拨付、使用和监管全过程的制度体系。目前,财政和审计部门的监控系统由数据追踪已经扩展到了全程管理,目前已经能够做到“资金到哪里去了,数据就跟踪到了哪里,绩效评价就延伸到了哪里”。与此同时,财政审计还实现了数据分析与现场审计两个全覆盖,前者实行常态化全覆盖,后者实行分阶段全覆盖,审计的具体内容涵盖资金筹集分配、拨付下达、管理使用及绩效情况^②。要按照《预算法》《预算法实施条例》相关规定,结合《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)的改革要求,加强财政直达资金的预算绩效管理和绩效评价,同时发挥审计监督的作用,强化审计结果的运用,实现对财政直达资金“绩效跟踪”与“审计问责”的双重约束。

参考文献:

- [1] 王桦宇.理念、体系与效能:突发公共卫生事件应对的法治财税图景[J].上海法学研究,2020年第21卷.
- [2] 崔志娟.构建常态化财政资金直达机制提高财政资金效能[J].审计观察,2021(1).
- [3] 李永友.省以下多样化放权策略与经济增长[J].经济研究,2021(2).
- [4] 王桦宇.化解新时代社会主要矛盾的财税法思维[J].法学杂志,2018(3).
- [5] 王桦宇.论财税体制改革的“两个积极性”——以财政事权与支出责任划分的政制经验为例[J].法学,2017(11).
- [6] 吕炜,王伟同.中国的包容性财政体制——基于非规范性收入的考察[J].中国社会科学,2021(3).
- [7] 刘桂超,赖艺文,李晨瑶,倪志良.基于特殊转移支付视角探讨财政资金直达民生机制的建立[J].财政监督,2020(18).
- [8] 刘剑文.论财税体制改革的正当性——公共财产法语境下的治理逻辑[J].清华法学,2014(5).
- [9] 刘明慧,章润兰.财政转移支付、地方财政收支决策与相对贫困[J].财政研究,2021(4).
- [10] 肖鹏.惠企利民构建常态化财政资金直达机制——2020年全国财政工作会议精神解读[J].财政监督,2021(4).
- [11] 王志刚.财政数字化转型与政府公共服务能力建设[J].财政研究,2020(10).
- [12] 郭纲.对完善财政资金直达机制的三点建议[J].中国经济周刊,2021(7).

【责任编辑 寇明风】

①《预算法》第68条规定:“在预算执行中,各级政府一般不制定新的增加财政支出或者支出的政策和措施,也不制定减少财政支出的政策和措施;必须作出并需要进行预算调整的,应当在预算调整方案中作出安排。”

②目前,《审计法(修正草案)》已提交十三届全国人大常委会第29次会议初次审议。2021年6月10日,修正草案在中国人大网上公布,并面向公众征求意见。此次审计法修改聚焦于三点,一是扩展审计范围与审计机关权限,将国有资源、国有资产、公共资金等纳入审计范围;二是严格规范审计行为;三是明确审计后的整改与监督责任。