

财政资金直达：技术治理愿景与制度困境

寇明风

2020年,为应对新冠肺炎疫情给经济社会发展和基层财政运行带来的影响,国家创新实施了财政资金直达机制,将中央财政拨付的相关资金直接下达到市县基层,直接惠企利民。从运行效果来看,这种财政资金“一竿子插到底”的做法,贯彻了国家政策思路 and 治理意图,达到了积极财政政策提质增效的目的,国家随之将财政资金直达机制常态化。

财政资金直达机制是财政治理模式的创新,符合新一代信息技术背景下财政监管的要求。为确保财政直达资金合规高效使用,财政部建立了贯穿中央、省、市、县各级财政的直达资金监控系统,实现资金从源头到末端的全链条跟踪监控。一方面,对资金实行单独标识,通过系统确保从源头到末端财务清楚、流向明确;另一方面,在系统中设立预警机制,按照要求设定预警条件,如拨付使用不符合要求则系统自动提醒和报警。可以说,直达机制中的资金运行在上级相关部门视野里是透明的、可追踪的,且可以设定预警条件通过智能技术进行筛选和预警。

财政资金直达机制的关键是监控系统建设,而监控系统建设的本质是数据网络支撑下的制度机制创新。利用新一代信息技术推进数字财政建设,已然成为新时代财政的发展和建设方向,目前正在推进的预算管理一体化改革,标志着财政数字化转型迈出实质性步伐。财政资金直达机制解决了过去“长时下拨”“层层截留”等问题,技术手段支撑下的制度机制创新模式也展现了技术应用塑造和重构制度的可能和趋势。因此,通过引入新技术来更好提升公共管理和公共服务效能的技术治理愿景也更加凸显。

但是,“技术应用”与“制度重构”二者存在着明显且深刻的矛盾,技术手段的应用在弥补原有制度不足的同时也加深了制度本身的困境:技术手段的应用需要重新整合财政预算管理流程,以适应新技术、新机制,但是制度“惯性”的存在会加剧新机制与旧机制之间的矛盾;技术手段的标准化和技术本身内在的单一功能,导致财政工具手段也越来越表面化、形式化,加剧了财政制度与实际治理要求之间的矛盾;技术的刚性约束极有可能导致“一刀切”,造成与实际脱节,降低制度效率;技术的严格规范导致财政制度多元目标逐渐单一化,约束机制“一票否决”作用的发挥,影响市县政府的财政自主性和发展的能动性;高度透明的资金监控,会重新定义上下级政府间财政关系,实际治理行为与财政信息指标流向具有“名实”分离的内在动因,出现信息监控的形式主义现象。

现代化、科学化、标准化语境下开创的技术治理路线能否走得通,还有许多问题需要进一步探讨和解决,更需要基层的参与、实践的验证和微观运行机制的构建,从基层和实践的角度来反思和修正,技术治理愿景才有落实的可能性。