

# 常态化财政资金直达机制

## ——边境地区转移支付资金直达机制研究

袁崇坚 张洪雪

(云南大学经济学院 云南昆明 650500)

**【摘要】** 财政资金直达机制是一种新型的、高效的财政转移支付机制。2021年政府工作报告指出,要建立常态化财政资金直达机制并扩大范围。将边境地区转移支付纳入财政直达资金能提高资金的使用效率,同时也是财政资金直达机制常态化的又一有效尝试。本文从边境地区转移支付的特殊性及其功能出发,结合建立现代财政制度的要求,指出现行边境地区转移支付制度的不足,建议将财政资金直达机制应用于边境地区转移支付资金管理。

**【关键词】** 财政资金直达机制;边境地区转移支付;现代财政制度

**DOI:** 88888888888888888888888888888888

### 1、研究背景

十四五规划指出,要加快建设现代财政制度,完善财政转移支付制度。财政资金直达机制是转移支付制度的一项重要创新,它改变了中央财政拨付资金到省级,再由省级分配下达至市县级的模式,变成中央切块分配,资金直接下达至市县模式,省级财政做好“过路财神”的同时,又不能当“甩手掌柜”。2021年全国财政工作会议指出,要建立并实施常态化的财政资金直达机制,提高资金支出的效率。根据国务院常务会议,财政资金直达机制的常态化要求扩大财政直达资金的范围。

中国的陆地边界线较长,有138个边境县市与14个国家接壤,边境对维护国家主权,保障人民安全具有重要意义。同时,陆地边境地区由于其特殊的地理位置,导致其远离经济和政治中心,经济发展水平和公共服务水平较低。十四五规划指出,要推进兴边富民,稳边固边,促进边境地区发展。边境地区转移支付是用于支持边境地区用于陆地边境和海洋事务管理、改善边境地区民生、促进边境贸易发展的一般性转移支付资金。国家提出要建立一般性转移支付稳定增长机制,大幅度增加对老少边穷地区的转移支付,近年来,边境地区转移支付资金逐年上升。

### 2、边境地区转移支付的特殊性及其功能定位

#### 2.1 边境地区转移支付的特殊性

边境地区转移支付是对特殊地区设立的额外转移支付。一般性转移支付主要用于解决地方政府基本公共服务方面的问题,不指定用途。但边境地区转移支付是中央财政针对边境这类特殊地区设立的额外转移支付,是针对边境地区正常享受均衡性转移支付和专项转移支付之外的补充资金。

《边境地区转移支付资金管理办法》规定,边境地区转移支付资金主要由中央下达,省级财政和市级财政可以根据自身财力状况对其进行相应的补充,县级财政不要求安排资金。边境地区转移支付资金只能用于边境的县市,省本级不能获得该资金,并且边境地区转移支付资金规定了用途,属于中央和地方共同事权转移支付资金。

#### 2.2 边境地区转移支付的功能定位

##### 2.2.1 经济可持续发展视角下边境地区转移支付功能定位

相关学者指出,政府活动存在积极的外部性,法律、行政和基础设施的发展,弥补市场失灵的干预措施,都可能对经济增长产生积极的影响。但是,也有学者指出,扩张的政府活动会导致政府效率低下,对私人投资产生挤出效应,并且产生过重的税收负担,从而对经济增长产生消极的影响。本文认为,边境地区转移支付不会对边境地区经济增长产生负效应。一方面由于边境地区转移支付属于纵向转移支付,不会加重边境地

区的税收负担。另一方面,边境地区发展较为落后,私人投资较少,边境地区转移支付也不会对投资产生负效应。相反,中央政府对边境这类落后地区的资金投入可以加大其资源开发、基础设施和公共项目建设的力度,从而促进经济的增长。

边境地区转移支付资金主要用于建立边民补助机制、保障口岸正常运转、支持边境贸易发展和边境小额贸易企业能力建设等四个方面。由于边境地区基础设施不完善,经济发展水平较低,在拉动经济增长的投资、消费、出口的三驾马车中,边境地区转移支付资金能够提高边境地区人民可支配收入从而增加消费,口岸等基础设施的建设以及对边境贸易等的支持,对边境小额企业能力建设的支持会增加出口贸易,从而促进经济的增长。

#### 2.3 国家治理视角下边境地区转移支付功能定位

边境地区转移支付与新发展格局的构建。要加快建设现代化经济体系,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。边境地区转移支付制度有助于缩小地区经济发展差异和收入分配差距,激发消费潜力,从而构建内需体系;同时,对口岸建设的投资以及对边贸企业的鼓励政策有助于出口贸易发展,能够促进国际循环。

公共服务均等化水平的提高。边境地区转移支付增加了边境地区的人均财力水平和政府的财政收入,提升了边境地区地方政府提供基本公共服务的能力,对实现公共服务均等化有重要作用。

推动区域协调发展。新时代我国社会主要矛盾是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,边境地区转移支付是一个财富的再分配过程,可以引导资源向落后地区流动,从而推动区域协调发展。

兴边固边,保障国家安全稳定。边境地区比其他地区面临更为复杂多变的国土安全形势,充分发挥边境地区转移支付的作用,促使边境人民主动、自觉守土固边。

### 3、边境地区转移支付制度存在的问题

#### 3.1 资金分配链条长,使用效率低下

目前,边境地区转移支付实行中央、省级、县(市)三级分级管理,市(州)级政府根据省财政部门的授权履行职责。在资金下达过程中,资金分配链条长,出现多层委托代理关系。根据多重委托代理理论,财政资金经历的分配链条越长,与初始财政支付目标的偏离程度就会越大。多层委托代理关系会导致边境地区转移支付资金的使用偏离中央财政的目标,导致资金使用效率低下。

#### 3.2 资金下达时间跨度较长

以2019年云南省盈江县的资金下达为例,根据《财政

部关于下达2019年边境地区转移支付预算的通知》财政部在2019年4月12日将资金下达到省级，云南省财政厅依据《云南省财政厅关于下达2019年边境地区转移支付资金的通知》，于2019年9月29日将资金分配到各州市。根据盈江县的资金请示，盈江县在2020年4月份开始申请2019年中央拨付的边境地区转移支付资金，资金下达的时间跨度一年以上。

### 3.3 缺乏统一的管理系统，资金监督难度大

全国范围内对边境地区转移支付资金的管理主要依赖于2019年颁发的《预算法》、《边境地区转移支付资金管理办法》等，中央以下各级部门没有统一的管理办法，在省级资金管理，各省制定本省的资金管理办法，同时各市、县制定相应的管理条例。可以看出，中央以下财政部门资金管理办法不统一，增加了资金监督的难度。

### 3.4 存在省级财政截留资金的现象

边境地区转移支付由中央财政设立用于支持边境县市经济发展、改善民生，同时省级可根据情况安排资金一起下达至县市级财政部门。根据某省财政厅2020年发布的资金分配通知，与2020年中央下达至该省的转移支付资金对比，发现存在省级财政部门截留资金的现象。同时也说明省级财政并没有自行安排相应的部分，反而截留了部分资金。

## 4、建立边境地区转移支付资金直达机制

### 4.1 财政资金直达机制的优势

#### 4.1.1 财政资金直达机制能降低政府代理成本

根据社会契约论和人民主权理论，政府是由全体公民推举形成的组织，其权力来自公众自身权力的让渡，其职责即代表全体公众行使权利并为公众谋取福利，即公民与政府之间存在着委托代理关系。同时，在边境地区转移支付资金的下达和使用过程中，各级政府之间也存在着委托代理关系。财政资金直达机制采取“一竿子插到底”的方式，弱化了省市级财政部门对财政资金的分配功能，缩短资金分配链。财政资金直达机制减少了财政资金的分配层级，缩短了政府间委托代理链，降低政府代理成本。

#### 4.1.2 财政直达资金直达性强，政策执行度高

财政资金直达机制是一种转移支付资金管理模式的创新，常态化的财政资金直达机制没有改变现有转移支付制度，而是改变了转移支付资金的下达程序以及监督模式，提高财政资金使用效率。根据财政部直达资金监控系统数据显示，截至2020

年底，除1304亿元抗疫特别国债资金省级留用部分和跨年度项目结转资金尚未支出外，各地使用直达资金已安排项目36.7万个，实际支出1.561万亿元，占中央财政已下达地方资金的92.3%，政策执行度较高。从支出级次来看，1.561万亿元支出中，市县基层支出共1.5万亿元，占比96.1%，省级支出0.061万亿元，占比3.9%，资金的直达性强。

#### 4.1.3 财政直达资金监管安全高效

财政资金直达机制依托财政资金监控系统，将预算执行系统、国库集中支付系统与资金直达监控系统结合起来，能对财政资金整个流程进行全程监控、全过程留痕，保障直达的资金安全和合规运行。财政资金监控系统能对资金下达、拨付、使用全过程进行动态监控，各监督部门都能通过财政资金监控系统对资金进行系统的监督。制度层面，财政部颁发了《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》等来保障财政直达资金的运转。

#### 4.1.4 边境地区转移支付资金纳入财政直达资金的原因

首先，财政资金直达机制可以解决边境地区转移支付资金分配层级多、下达时间慢、资金监管难度大等问题。

其次，边境地区转移支付资金可以为财政资金直达机制的常态化建设提供一个突破口。财政资金直达机制的常态化要求资金来源从增量资金转变为存量资金，即需要将合适的转移支付资金尽快纳入财政资金直达机制，规范资金的管理和运行。边境地区转移支付对象为全国的边境县市，实施范围较小，方便财政资金直达机制的推行。

再者，2020年中央已经运用财政资金直达机制下发了部分边境地区转移支付资金，有一定的实践基础。

## 5、结语

边境地区转移支付制度的完善可以促进边境地区发展，提升地区公共服务均等化水平，协调区域经济发展，将边境地区转移支付纳入财政资金直达机制是制度完善的体现。同时，常态化财政资金直达机制是财政体制改革的一项重要创新。边境地区转移支付资金管理存在的问题也是现行转移支付制度下的共同问题，要循序渐进的将现有的适合的转移支付资金纳入财政资金直达机制中，完善转移支付资金的管理。将边境地区转移支付资金纳入财政直达资金既完善了边境地区转移支付制度，也促进财政资金直达机制的建立，是我国财政体制改革的重要尝试。