

浅谈盘活财政存量资金的意义及措施

■肖 静

(黔南州财政局, 贵州 黔南州, 558000)

一、引言

近年来, 财政闲置资金越来越受到关注, 国务院及财政部先后下发了一系列的规范性文件, 对盘活财政存量资金作出了明确要求和具体部署。文件不仅明确了盘活闲置资金的账务处理的具体操作步骤, 而且将地方盘活财政存量资金情况纳入地方财政收支考核, 目的是让各级政府及各部门重视财政存量资金, 加大财政存量资金的盘活力度。盘活财政存量资金的目的也在于让存量资金流动起来, 提高财政资金的综合利用效率。而在用好管好财政存量资金的同时, 研究建立盘活存量资金的相关机制, 科学有效地管理财政资金, 有助于提升财政资金的使用效率, 推动地区经济发展, 能为地区建设发展提供强有力的保障。

二、财政存量资金的界定

财政存量资金是指各级财政、行政事业单位在年度终了时还未使用的财政资金。财政存量资金是以政府为收支主体, 在本预算年度内财政收入和支出由于时间上的错配造成的资金结存, 是预算单位正常持有的财政资金, 或是由于收入延迟划拨和超预算收入沉淀而消极持有的、支出安排不到位或无法正常执行而滚动积累的财政资金。

财政存量资金的范围包括: 一是一般公共预算结转结余资金, 是指一般公共预算尚未下达地方和部门、留在各级财政部门的结转结余资金, 不含上级专项转移支付结转结余资金; 二是政府性基金预算结转资金, 是指政府性基金预算尚未下达到地方和部门、留在各级政府财政部门中的结转资金, 不含上级专项转移支付结转资金; 三是转移支付结转结余资金, 包括一般公共预算安排的转移支付, 也包括政府性基金预算安排的转移支付; 四是部门预算结转结余资金, 包括一般公共预算安排的部门预算结转结余资金, 也包括政府性基金预算安排的部门预算结转结余资金。

长期以来, 我国始终坚持“收支平衡, 略有结余”的原则, 但因为财政部门在年度预算的编制、执行和绩效考核上缺乏具体的操作规范, 所

以导致存量资金的规模和比例越来越大。如何采取有效措施盘活财政存量资金, 让财政部门 and 预算单位账上沉淀的结余和结转资金聚合在一起, 如何进行二次分配提高资金综合利用效率, 成为当下财政部门面临的重要问题之一。

三、盘活财政存量资金的意义

盘活财政存量资金是宏观调控的重要内容, 对稳增长、惠民生、促改革具有重要意义。同时, 在需求收缩、经济下行、减税降费、地方政府债务风险高等压力下, 充分聚集财政闲置资金可以为财政的平稳运行打下坚实的基础。

(一) 切实加大开源节流力度, 缓解财政收支压力

在需求收缩、经济下行、减税降费、地方政府债务风险高等压力下, 要牢固树立绩效理念、过好“紧日子”, 将有限的财政资金用在刀刃上, 用在人民最需要的地方, 持续提升财政资金的使用效益, 避免财政资金的闲置、沉淀、浪费。政府要主动挖潜力, 清“家底”, 盘活变现长期沉淀、闲置的存量资金。从源头上减少资金的挤占与串用, 清理结转结余资金, 让闲置、沉淀的资金流动起来, 缓解财政收支压力。

(二) 进一步规范预算编制, 提高预算编制的科学性

对各预算单位预算编制全过程开展监督, 适时跟踪预算执行的进度, 了解项目执行的情况, 通过开展绩效自评、重点绩效评价和绩效项目跟踪, 可提高项目预算编制的科学性、准确性, 也能为“二上二下”预算增减变动提供第一手的资料, 提高预算准确率。

(三) 促进财政支出的合理化, 打造健康稳定的财政资金链

在财政资金量一定的情况下, 闲置、沉淀的财政资金越多, 投入国民经济建设中的资金就越少, 资金流转效率会变低, 进而加剧财政收支矛盾。当财政资金取之于民, 用之于民, 且财政支出不断优化后, 可实现国民收入的二次分配, 使存量资金涌入社会建设的各个领域, 为社会的生产建设提供动能, 促进财政支出合理化, 实现财政资金资源的优化配置, 稳定的财政资金链, 让

人民公平地享受到国家发展的成果。

(四) 加大财政风险的控制力度, 保障财政存量资金安全

一般而言, 财政风险是指政府不适当的财政活动或财政行为(作为事件)给政府进一步的财政活动以及给社会经济带来的各种潜在危害的可能性。基于此, 对财政存量资金的形成进行梳理、清查, 可以为加强财政风控提供导向, 保障财政存量资金安全。

(五) 均衡资源发展, 提升经济调控的力度

在政府资源配置中对投入财政经费少的领域给予适当的追加, 对过度投入的领域给予适当约束, 可改善不均衡现状, 凸显政府调控意图, 对实现区域、领域均等化发展有较强的推动作用。

四、财政存量资金形成的问题及原因

(一) 部分财政资金统筹难度大, 盘活不够全面

在存量资金预算方面, 由于转移支付制度不够健全, 造成统筹难度大, 大部分存量资金只能依靠专项转移支付进行, 但专项转移支付使用条件较为苛刻, 致使统筹使用存量资金困难较多。政府性基金预算要求专款专用, 不能将专项收入进行统筹安排, 因此政府性基金部分不能统筹进入一般公共预算, 导致不同领域资金不平衡, 同时也增加了制度结构性结转结余。

(二) 存量资金管理缺乏专项性, 盘活质量不高

财政存量资金的成因特殊, 不同于其他经济体, 因此其管理的专业性要求也较高。目前, 财政存量资金的管理缺乏专项性, 很难与上级部门及相关本级部门关联, 传统的盘活过程简单笼统, 这样虽然能解决大部分问题, 但是在某些特定领域缺乏专业性的指导, 可能降低资金盘活的质量。

(三) 预算部门财务管理固化, 盘活工作难执行

盘活财政存量资金是预算部门财务管理中的一个重要内容, 部门财务业务素质的高低决定了盘活财政存量资金的效率, 财务业务素质高的部门可实现全面预算、业财一体、内部控制管理, 提高部门财政资金利用率。若财务业务部门人员的整体素质不高、思路僵化、目标模糊, 则不能有效进行财务管理, 且盘活财政存量资金工作效率会比较低。此外, 预算部门财务管理思维固定, 认为财政拨款到部门后即归部门所有, 忽视盘活存量资金要求, 且为了维护部门利益, 盘活存量工作的执行会在一定程度上受到阻碍。

(四) 预算管理不完善, 年底突击支出难

上级补助、财政拨款、事业经营性收入和上年度结转结余资金是预算部门主要的收入来源。如果收入预算不能做到全面编制, 那么收入只能结转到下一年度。有些部门预算支出没有计划性, 也没有提前进行研究, 该抓紧时间支出的没支出, 上半年该按预算拨付的没有拨付, 造成年终集中拨款, 等上级层层转拨, 资金到地方时已临近年终, 导致无法完成支付, 形成结转资金。

(五) 预算编制乏力, 综合管理效率低

编制预算前期需要搜集大量的资料, 做广泛的调研, 同时对资金走向要进行合理的判定, 对资金投入的时间点和投入量进行分析、研究, 要从内容、数量、时间、方法上进行论证, 以保障预算项目顺利开展, 项目进行中期要根据预算执行情况随时调整资金投入领域、规模和时间, 后期要根据预算项目的执行结果和绩效评价对项目作出评判, 并为下一年该项目或同类型项目的预算编制提供依据, 使财政预算资金得到有效利用。但当前财政存量资金预算编制乏力, 无法通过预算编制有效减少财政存量资金, 无法盘活财政存量资金, 预算编制在盘活存量资金综合管理中的效率较低。

五、盘活财政存量资金的措施

为使盘活财政存量资金工作顺利开展, 需要在体制、机制、协作配合以及跟踪管理上采取有效措施, 实现存量资金的最大化使用, 提升预算管理水平。

(一) 进一步完善预算一体化系统管理, 消减财政存量资金规模

预算管理一体化系统(2.0版)已于2021年开始在全国陆续推行, 预算管理一体化系统(2.0版)增加了预算项目库管理功能, 但由于上线时间短, 项目库的使用和分析还在摸索中, 缺少健全的管理办法, 因此使得预算项目库未能发挥预期的管理与分析作用。对此, 应不断完善预算项目库的管理, 增强项目库分析和成本收益的能力, 让项目执行中期财政随时可以根据项目成本收益情况重新规划项目, 约束项目资金投入, 减少年终财政资金结转结余, 消减存量资金规模。

(二) 定期盘活现有财政存量资金, 建立财政存量资金检查制度

1. 强化预算执行

按照年初预算严格执行, 科学合理支出项目

资金，避免出现年底突击拨款的情况。将年初预算细化，分科目、分类别、分领域进行梳理，特别是细化资金分配方案，杜绝代编行为，对于没有按照年初预算执行的本级及上级转移支付的资金，要求严格根据年初预算进度执行。科学合理预计项目的执行结果，预计本预算年度内能完成的项目要加快执行，预计预算年度有结余的，则要根据推算及时调整到别的项目或新的项目，以减少资金结余。如果在项目结束清理后发现结余的资金，应及时收回总预算统筹。

2. 分门别类处理闲置资料

及时梳理现有存量资金，分析形成资金沉淀、闲置的原因，在财政资金的管理政策指导下，让资金流动起来，消化和压缩存量资金规模。具体可以参照在土地管理中应用的措施，定期清理结余资金，如果过了预计的时间还没有形成实际支出，则项目资金需全部收回财政，重新进行统筹分配管理。严格执行闲置资金回收管理的规定，做到坚决回收，遇到存量资金规模较大的情况，可根据具体情况，逐步收回，不能一刀切，不能简单粗暴地收回，要做到平稳过渡。

3. 全面清理财政暂付款

按相关规定核销，一旦发现违规占用的情况，立即收回财政，统筹使用。在盘活措施中，可加入政府与财政部门联动机制，落实各预算资金主体责任，改革采购办法，灵活批复采购方案，对于重点支出、实施时间长的项目应简化审批流程，使项目在本预算年度内完成，压缩结转资金规模。

(三) 落实国库集中收缴制度，规范财政收入管理

对非税执收单位应进行集中清理，核查其过渡性账户，及时清理违规账户，按规定实行收支两条线管理，确保非税收入及时、足缴入财政。积极推行地方政府非税收入现代化管理，依靠现代化信息技术，建立全流程标准化管理，不断完善内部控制和收缴电子化管理环节，加强执收流程的监督和日常管理，确保交易信息的安全性。同时，加强预算单位往来款的清理，严控预算部门往来款规模，全面、及时清理暂存暂付、应收应付的款项，避免长期挂账。

(四) 加快项目支出进度，避免突击性拨款

加快财政资金支出进度，避免资金暂时性闲置，缩小闲置资金规模。在保证财政资金安全和使用效益的前提下，强化对项目的跟踪管理，及时核对项目进度，及时计量，及时结付，每期按照固定比例拨付，加快预算资金的支出进度，避

免突击拨款，增加地方财政结转结余规模。

(五) 完善财政预算编制，提高财政资金拨付的灵活性

社会整体水平的提高对财政项目支出提出了更高要求，其中，跨年度项目的支出最受关注。部门跨年度项目由于沟通顺利或者项目性质的原因，项目工期进度较快，审批流程和施工过程也相对顺利。在这当中，盘活存量资金需要完善财政预算编制，提高财政资金拨付的灵活性，力求施工进度和资金拨付进度相匹配，从而形成“需要多少，拨多少”灵活的财政资金拨付机制。这样编制预算时就可以把项目分为三类：第一类是不跨年项目，这种项目可以一次性把资金安排足，避免资金拨付进度跟不上施工进度，阻碍项目的顺利实施；第二类是新建的跨年项目，这种项目应该改变以往“一刀切”的预算编制方式，根据对项目工期的科学预估，以年为单位编制预算，把一次拨款变成多次，将项目暂时未用到的资金用于其他项目；第三类是进行中的跨年项目，该类项目应该结合以前预算年度已拨款、目前项目进度和下一年的合理预估来编制预算，确保“用多少拨多少”，杜绝增加存量资金。

(六) 跨部门清收统筹存量资金，避免财政资金再次沉淀

对于盘活工作收回的财政存量资金，需进行科学合理测算、分析，除二次分配的资金外，其他一律调入预算稳定调节基金，用于弥补预算缺口，避免不合理的二次分配造成财政资金的再次沉淀。在编制预算时，应遵循“先动用存量，再安排增量”的原则，对上年度结余资金和结转资金规模较大的，相应减少本年度预算安排规模。建立收回财政存量资金和预算编制联动机制，加强财政存量资金与预算编制的统筹力度，建立健全财政存量资金与预算编制的挂钩机制，推进跨部门的财政存量资金清理与整合使用。

六、结语

总而言之，政府相关预算单位应深刻认识到坚持艰苦奋斗、勤俭节约、开源节流、过好“紧日子”的重要性。对财政支出要展开精细化和科学化管理，把钱花在刀刃上，大力提高财政资金的综合使用效率，树牢绩效理念，履行财政“为民理财”的职能，让财政资金流向人民需要的地方，让经济发展的成果能公平地惠及群众。

【作者简介】肖静(1987-)，汉族，贵州瓮安人，本科，会计师，黔南州财政局，研究方向为经济。