

六问六答：全面理解财政资金直达机制

核心观点

回望过去，我国分税制和转移支付机制的财政体系核心在于调动地方政府积极性，推动各区域经济增长，近年来中央财权有所扩大，如何平衡中央及地方政府的各级财政事权财权成为各方关注重点。

2020年疫情冲击导致地方政府财政收支失衡加剧，特别是基层政府压力陡增，特殊转移支付机制应运而生，取得了超预期的政策效果，从而为决策层将特殊转移支付机制落实为常态化的财政直达机制奠定了基础，2021年财政直达机制成为重要的财政工具，被决策层多次提及。

我们认为，财政直达机制可以有效补充低层级政府财力不足、重点支持基层最薄弱领域，体现了中央有效调节财政资金分配的政策思路，我们预计未来这一机制的重要性将日益提升。

分析师：李超

执业证书编号：S1230520030002

邮箱：lichao1@stocke.com.cn

分析师：张浩

执业证书编号：S1230521050001

邮箱：zhanghao1@stocke.com.cn

相关报告

风险提示：疫情超预期变异冲击全球经济，全球财政、货币政策超预期收紧，政策落地不及预期。

报告撰写人：李超

正文目录

1. 六问六答：全面理解财政资金直达机制	3
第一问：为什么需要建立特殊转移支付机制?	4
第二问：2020 年特殊转移支付机制的主要内容是什么?	6
第三问：特殊转移支付机制的资金来源是什么?	7
第四问：财政如何保障特殊转移支付机制发挥作用?	8
多层次主体及财政部各司其职，落实资金下沉	8
其他部门协作配合，数据共享，形成监管合力	8
第五问：财政直达资金落地效果如何？——又快又准又好	9
第六问：“青山常在”——常态化的财政直达机制有何特点?	10

图表目录

图 1：中央对地方的转移支付规模不断上升（单位：亿元）	5
图 2：2020 年 2 万亿新增财政资金的组成	7
表 1：相关政府部门对于财政资金直达机制的提出、实施至常态化的表述/内容	3
表 2：资金分配使用中滞拨闲置问题的三种表现	4
表 3：财政资金层层分解，降低资金使用效率	5
表 4：对于各级政府及不同部门的要求	9
表 5：2020 年部分城市抗疫特别国债的投向	10
表 6：制约资金使用效率的因素/问题	11

1. 六问六答：全面理解财政资金直达机制

财政资金直达机制包含两个方面，一是财政资金，主要包括四类：列入特殊转移支付的资金、列入政府性基金转移支付的抗疫特别国债资金、列入正常转移支付的资金、列入地方财政赤字的资金。二是直达机制，指推动资金高效精准投放到底，直达市县基层、直接惠企利民。2021年4月7日，财政部预算司司长给出最新定义：**财政资金直达机制，就是将过去财政资金层层审批分配改为中央切块、省级细化、备案同意、快速直达，即“一竿子”分配到基层或者项目单位。**

从特殊到一般，财政资金直达机制逐步揭开神秘面纱。2020年5月，政府工作报告首提建立特殊转移支付机制。6月起，国常会及政策例行吹风会对这一机制逐步细化，形成财政资金直达机制。2020年末，基于该机制的成效，国常会表示研究建立常态化的财政资金直达机制。

综合来看，2020年5月首提至今，我们认为财政资金直达机制和特殊转移支付机制为同一机制在不同时期的表述方式，前者表述强调作用，后者表述强调方式。近期决策层的频繁提及，加上未来常态化机制的建立，财政资金直达机制的重要性逐步提升，是创新宏观调控的重大举措。我们将从后文的6个问题逐步展开，全面理解财政直达机制的政策背景、机制内容和保障措施。

表 1：相关政府部门对于财政资金直达机制的提出、实施至常态化的表述/内容

时间	会议名称	表述/内容
2020年5月22日	《政府工作报告》	财政赤字规模比去年增加1万亿元，同时发行1万亿元抗疫特别国债。 上述2万亿元全部转给地方，建立特殊转移支付机制。
2020年6月10日	国务院常务会议	会议确定，建立特殊转移支付机制 ，将新增财政资金通过增加中央对地方转移支付、安排政府性基金转移支付等方式，第一时间全部下达市县。
2020年6月12日	国务院政策例行吹风会	依次回答了特殊转移支付的主要内容、如何做到资金直达、如何避免基层违规套利等重要问题。
2020年8月17日	国务院常务会议	听取直达机制有关工作进展，进一步部署深入做好新增财政资金直接惠企利民工作。
2020年10月21日	国务院常务会议	研究建立常态化的财政资金直达机制。
2020年11月12日	国务院政策例行吹风会	介绍财政资金直达机制和减税降费工作进展及取得成效。
2021年3月5日	《政府工作报告》	建立常态化财政资金直达机制并扩大范围 ，将2.8万亿元中央财政资金纳入直达机制。
2021年3月13日	《关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告》	常态化实施财政资金直达机制，上升为制度性安排 。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。
2021年4月7日	国务院新闻发布会	财政部预算司司长李敬辉给出财政资金直达机制的最新定义 。介绍了常态化现在：扩大资金范围，完善直达管理机制，加强直达资金管理。
2021年4月21日	国务院常务会议	实施财政资金直达机制是创新宏观调控的重大举措 。下一步，一要突出直达资金使用重点，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；二要督促地方做好剩余直达资金下达和使用；三要严格直达资金管理。
2021年4月26日	国务院第四次廉政工作会议	要强化财政资金 全过程、全方位 监控，更好发挥财政资金直达机制惠企利民作用。
2021年4月27日	国务院常务会议	这已是一周内 总理第三次提及 这项工作，总理指出要让 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。
2021年6月7日	2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上	常态化实施财政资金直达机制，2021年将27项转移支付整体纳入直达范围，资金总量达到2.8万亿元，基本实现中央财政民生补助资金全覆盖，对冲部分阶段性政策“退坡”影响

资料来源：政府网，浙商证券研究所

第一问：为什么需要建立特殊转移支付机制？

在设立特殊转移支付机制保障财政资金直达之前，我国原有的转移支付机制虽然自1994年分税制改革后不断完善，但仍存在改进空间，具体表现为财政资金层层分解、下拨耗时长、分配滞拨闲置以及“雁过拔毛”等问题。

首先，财政资金层层分解是造成资金下达低效率重要的原因，也与2020年创新的财政资金直达形成了鲜明的对比。根据2019年最新修订的预算法，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两个部分。具体而言，财政资金要先由中央下达到省，由省制定分配计划并分解下达到各地（市），再由各地（市）分解下达到各县（区），最后才能落实到项目。

其次，财政资金下达拨付耗时较长。根据《国务院关于2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》从发展改革委下达计划到财政部下达预算平均用时65天，各级财政分解下达又需要125天，加起来，预算下达就超过半年的时间。相比之下，2020年新增资金预算指标最快7日便可下达基层。两相对比，充分反映出原有转移支付下达预算资金过程耗时太长的现象。虽然层层审核落实也体现了财政部门对待各项资金的公平和谨慎态度，但是耗时较长对于项目进展造成了实质性困扰，还会出现项目未能及时开工导致资金闲置浪费的现象。

另外，资金分配使用中存在滞拨闲置等问题。除了上述提到的项目未能及时开工导致资金闲置浪费以外，还体现在资金使用效率低以及项目准备不充分等方面。

表 2：资金分配使用中滞拨闲置问题的三种表现

问题	具体表现
预算下达晚	财政部2019年12月向10个部门拨付项目预算3.17亿元，有84.1%至年底未用；9月底向16个城市拨付134亿元用于住房租赁市场发展试点，有84.5%至年底未用。
资金使用效率低	2019年审计署抽查安排13省的公共卫生专项资金中，因分配方案滞后等，中央补助有40.01亿元滞拨或闲置；抽查13个知识产权运营服务体系重点城市，中央补助有10.57亿元（占54.2%）未使用；抽查142个电子商务进农村示范县，中央补助有10.96亿元（占50.2%）未使用。
项目准备不充分	2019年审计署抽查19省实施中央投资专项支持的项目发现，有68个项目至年底未开工，涉及中央补助11.7亿元；有141个项目资金支付进度滞后，涉及19.51亿元。抽查的124个重大水利工程项目（涉及投资3241亿元）中，有52个项目未按期开工或进度滞后。

资料来源：《2019年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，浙商证券研究所

最后，财政资金层层分解的两个主要环节——省到地级市、地级市到区县，每个环节都有可能存在以统筹、整合资金等理由而截留挪用的现象，最终到达基层被用于具体项目的资金会被“瘦身”。除了这种“雁过拔毛”、公款私用的资金克扣现象外，有自由裁量权的地方行政管理者在财政透明度低的情况下还存在滥用拨款权制定不公平预算的行为，虽然不会直接影响划拨资金的总量，但是落实到项目后会滋生腐败，并且使得资金分配不合理不公平，最终降低了财政资金的使用效率。

表 3：财政资金层层分解，降低资金使用效率

存在问题	年份	地区	具体事件
资金克扣 雁过拔毛	2014	山西省	常斗录等 12 人涉嫌在专项资金申报审核过程中把关不严，致使中央财政关闭小企业补助资金 276.17 万元被骗取。
	2015-2019	重庆市	彭华涉嫌利用职务便利，截留住宅专项维修资金 2684 万元，并将部分资金用于个人购房、购车。
	2009-2017	重庆市	酉阳县涂市乡原副乡长陈蓉、秀山县梅江镇财政所所长张淑芳等 4 名干部，涉嫌公款私存、违规发放工作补助、违规出借扶贫专项资金等。
滥用职权 滋生腐败	2014	四川省	祝仕彬在组织实施该村风貌改造及基础设施扶贫项目中，涉嫌利用职务便利违规承揽工程，涉及扶贫资金 130 多万元。
	2014-2017	山西省	兴县圪塔上乡、孟家坪乡、蔡家崖乡、高家村镇等 4 个乡镇的 6 名村干部，涉嫌违规为本人或亲友安排扶贫财政补贴和优惠政策。
	2012-2017	山西省	兴县农业委员会工作人员张郁平涉嫌利用职务之便，违规承揽工程项目谋取私利。
	2020	湖北省	武汉市委原常委蔡杰徇私舞弊、滥用职权，违规决定将财政资金拨付给私营企业，情节特别严重，涉嫌滥用职权罪。

资料来源：审计署，省纪委监委，浙商证券研究所

转移支付机制是中央和地方财政财权事权关系的一个重要方面，也是在集中中央财力的同时调节地区财力不平衡的重要举措，从 2014 年至今的一系列制度改革提高了转移支付管理的规范性、科学性、有效性和透明度，转移支付规模不断上升。但是由于财政资金层层分解进而带来的耗时长、资金闲置、“雁过拔毛”、寻租腐败等问题屡见不鲜，仍待解决。

随着 2020 年疫情的爆发，各地方政府财政收支进一步显著恶化，现有的转移支付机制的问题进一步暴露，疫情期间保就业、保民生、保市场主体的需求迫在眉睫，急需新的政策工具进行应对，特殊转移支付机制应运而生，我们认为中央向地方的财政资金“直达”有重要作用，可以有效补充最薄弱领域的财政资金支撑。

图 1：中央对地方的转移支付规模不断上升（单位：亿元）



资料来源：Wind，浙商证券研究所

2020年突如其来的疫情席卷全球，中国首当其冲，企业经营困难、员工失业、弱财力地方政府压力激增，急需财政资金落地支持。第一，受疫情影响，不少企业订单骤降，资金融通困难面临停业危机，尤其是中小微企业因抗风险能力弱受到冲击更为严重。2020年2月中型小型企业PMI分别为35.5%和34.1%，较上月大幅下滑15.4%和14.5%。第二，作为市场主体和就业岗位贡献的重要力量，中小微企业处于成本压力大、融资难度大的环境中，也会使就业和基本民生的保障失去依凭，2020年2月城镇调查失业率高达6.2%，高于6%的目标。第三，疫情时地方政府应急性支出增加，疫情冲击导致税收收入下滑，财政收支矛盾加剧。

特殊转移支付机制是特殊时期的特殊举措。为推进复工复产，助企纾困，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六稳”任务。2020年5月22日《政府工作报告》指出，**建立特殊转移支付机制，资金直达市县基层、直接惠企利民。财政资金主要用于保就业、保基本民生、保市场主体**，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等，强化公共财政属性，决不允许截留挪用。将新增财政赤字和抗疫特别国债共2万亿元资金直达市县，支持地方落实帮扶受疫情冲击最大的中小微企业、个体工商户和困难群众的政策，加强公共卫生等基础设施建设和用于抗疫相关支出等。例如，直达资金为重点支持帮扶企业**保市场主体**，宁波安排小微企业和个体工商户补助资金，助力援企稳岗、降低成本；为重点支持帮扶企业**保民生**，湖北武汉市安排了47.26亿元，支持11个中心城区医院改扩建和基层医疗卫生服务体系建设；为重点支持帮扶企业**保就业**，山东部分市县为企业发放稳岗补贴，稳定就业岗位。

第二问：2020年特殊转移支付机制的主要内容是什么？

特殊转移支付机制是在保持现行财政管理体制不变、地方保障主体责任不变、资金分配权限不变的前提下，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则，完善相关资金分配程序，压实地方的主体责任，建立健全监督问责机制。

我们认为最核心的原则是“快速直达”，前三原则为其保驾护航，高效快速落实“三保”。“中央切块”和“省级细化”是财政资金全部细化下达的流程保障，科学安排财政支出，强化公共财政的属性，按因素法点对点到达基层；“备案同意”确保省级财政正确扮演“过路财神”，使资金快速下沉，真正落实保居民就业、保市场主体、保基本民生。具体而言：

“中央切块”指中央按照有关的因素分配到省。新增财政赤字和抗疫特别国债2万亿元相关资金根据不同的分类，按相关的因素直接分配到省。

“省级细化”指省级按照直达基层的要求提出细化分配到市县的方案。省级本身不能裁留，全部细化分配到市县。省级不做裁留这一要求严防了资金层层分解下达可能存在的克扣、挪用等问题，确保资金下沉，点对点到达基层。

“备案同意”指省级财政要将分配到基层或者直达基层的方案报财政部备案同意。备案同意并非干预具体的分配，而是确保落实了省级财政当“过路财神”的要求，省级无裁留，保障“省级细化”原则顺利执行。

“快速直达”指备案同意后，限时让省级部门将资金下达基层，使直达资金尽早发挥资金作用。虽然过去的转移支付机制也有限时的要求，但是此原则中要求“快速”，强调时限缩短，避免出现资金下达缓慢使得项目延时开工或者资金滞留的问题。

从具体内容来看，特殊转移支付机制主要包括以下五个方面：

第一，明确资金范围。2020年直达资金共两万亿，包括新增财政赤字1万亿和抗疫特别国债1万亿。

第二，细化分配流程。根据特殊转移支付、抗疫特别国债、正常转移支付、地方财政赤字资金四类资金特点，分门别类细化制定资金直达流程。

第三，实施台账监控。建立直达资金台账监控系统，直达资金台账为基础，直达资金监控系统为支撑，将直达资金全部纳入监控范围，按照资金使用和监管的不同要求分类监控，确保资金下达和资金监管同步“一竿子插到底”。

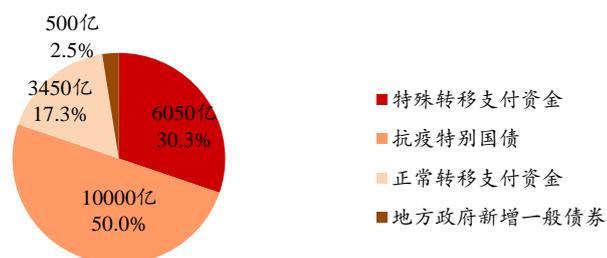
第四，压实地方责任。部门各司其职，省级财政部门要当好“过路财神”，及时将资金全部下达到市县，也要将更多的自有财力下沉基层，不做“甩手掌柜”。市县财政部门要科学安排财政支出，强化公共财政属性，以民生为要，努力做到应保尽保。

第五，加强监督问责。财政、审计、人行等部门密切配合，加大对直达资金的监督力度，确保资金直达市县基层、直接惠企利民。例如，审计部门成立专项小组，专门负责资金直达的审计工作。

第三问：特殊转移支付机制的资金来源是什么？

2020年，特殊转移支付机制的资金包含列入特殊转移支付的资金、列入政府性基金转移支付的抗疫特别国债资金、列入正常转移支付的资金、列入地方财政赤字的资金四类。四类资金共同之处在于，都要秉承“中央切块”、“省级细化”、“备案同意”的原则，能直达尽量直达基层，切实用于“三保”。但是，根据自身的特点，四类资金下拨方式有一定区别。比如，抗疫特别国债对标抗疫，强调“资金跟着项目走”的原则，自主落实到公共卫生、医疗基础设施等抗疫项目；正常转移支付的资金为了保证管理的一致性，仍按照现行的管理办法下达；列入财政赤字的资金仍按照地方政府一般债务管理规定下达。

图 2：2020 年 2 万亿新增财政资金的组成



资料来源：《关于 2020 年省级预算调整方案的报告》，浙商证券研究所

一是列入特殊转移支付的资金，主要用于保就业、保基本民生、保市场主体，包括支持减税降费、减租降息、扩大消费和投资等方面，还可以用于解决当前基层面临的疫情防控、基本民生保障等困难。对于该类资金，按照因素法切块到省级财政部门，省级财政部门提出细化到市县基层的方案，报财政部备案同意后下达基层。

二是列入政府性基金转移支付的抗疫特别国债资金，主要用于有收益保障的公共卫生基础设施建设和抗疫的相关支出，包括支持小微企业发展、财政贴息、减免租金补贴等。对于该类资金，考虑到抗疫特别国债是由中央财政统一发行并支付利息，带有一定

的财力补助性质，所以为体现地区间公平性，按因素法切块到省级财政部门。省级财政部门按财政部规定的使用范围和“资金跟着项目走”的原则，自主落实到市县基层和具体项目。省级财政部门报财政部备案同意后再下达到市县。

三是列入正常转移支付的资金，突出支持减税降费，用于弥补地方减税降费后形成的新增财力缺口。对于该类资金，由于这部分资金已有现成的资金管理办法，财政部按现行的管理办法分配到省级财政部门，省级财政部门提出细化到市县的方案，报财政部备案同意后下达市县。

四是列入地方财政赤字的资金，由于这部分资金需要由省级政府通过发行地方政府一般债券来筹集，财政部将按照地方政府一般债务管理规定下达到省级财政部门，但是重点也是用在落实“六保”任务方面。

此外，对于直接用于基本民生的其他资金，也将按照特殊转移支付的机制来管理，能直达基层的尽量直达基层。

第四问：财政如何保障特殊转移支付机制发挥作用？

特殊转移支付机制的创建体现了财政创新政策工具的灵活性，但更重要的是确保制度落实，在这方面，财政主要从两方面确保转移支付机制发挥作用：1、各司其职形成合力；2、全链条监控资金下沉。

多层级主体及财政部各司其职，落实资金下沉

特殊转移机制中牵涉中央和地方多个层级主体，各司其职，落实资金下沉。2020年6月10日国常会指出，省级政府要当好“过路财神”，同时不做“甩手掌柜”，将自身财力更多下沉基层，弥补基层财力缺口，以确保中央确定的保就业、保民生、保市场主体举措真正落到实处。市县要建立使用台账，确保资金流向明确、账目可查。财政部要同步建立全覆盖、全链条监控系统，各级国库要督促做到点对点直接拨付资金、确保账实相符，审计部门要开展专项审计。

另外，财政部作为落实特殊转移支付机制的主要主体，其工作要求也更加细化和全面。8月26日的吹风会总结了财政部需要进行或已完成的工作，主要包括部门联动协调、构建直达资金制度体系、快速实现资金直达、搭建监控系统以及人员培训，其中，核心要求是“构建直达资金管理制度体系”和“搭建全覆盖、全链条、全过程的监控系统”。首

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_20133

