

# 数字经济与财政支出的优化路径

李 贞 许家欣

(中央财经大学,北京 102206)

**内容提要:**数字赋能加快了政府的数字化转型,改变了财政的运行环境,影响着政府支出的决策、执行与监管。因此,依托数字经济的发展,财政支出迎来了进一步提质增效的新契机。本文从财政支出的主要内容入手,重点选取预算管理、公共服务供给、政府采购和外部监督四个方面,梳理了数字经济背景下政府优化财政支出的可行路径,分析当前财政适应数字经济存在的问题,并提出应对现实挑战、把握发展机遇的建议,为充分利用财政支出优化机遇、全面深化财政体制改革提供参考。

**关键词:**数字经济 数字财政 财政支出 机遇与应对

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)03-0024-10

## 一、引言

数字经济不仅改变了传统工业时代所形成的社会生产、生活方式,而且影响着政府的治理体系、治理结构与治理能力。数字经济背景下,财政支出作为政府履行公共服务职能的重要手段,也面临着机遇与挑战:一方面,随着大数据、云计算等先进信息技术在政府部门的广泛应用,财政开始主动向“数字财政”转型。“数字技术+治理”的有效融合,给政府精准安排财政支出的预算决策、严格监管财政支出的执行过程、科学优化财政支出的绩效评价提供了信息技术优势,为解决现有财政支出效益不足、监督不全面等问题带来新机遇。另一方面,数字经济衍生出新的社会运

行模式,改变着公众选择公共服务的决策和行为,给建立在原有社会运行模式基础上的公共服务提供方式带来了巨大冲击和挑战,使我国在公共服务供给领域不充分、不平衡的财政支出问题更加凸显,倒逼政府加快优化财政支出、改善公共服务供给。

财政支出的优化既在于实现更加高效、有力的支出监管,也在于安排更为充分、合理的支出内容。财政支出的监管有赖于内部控制和外部监督的结合。内部控制端要建立预算编制、执行和监管全过程的精细化管理机制,形成部门之间的有效制衡;外部监督端要落实各级人大、审计机关、新闻媒体和社会公众等主体对社会公共资源流向的监督权力,提高财政支出的透明度与公信力。

[收稿日期]2023-02-15

[作者简介]李贞,财政税务学院教授,中财-安融地方财政投融资研究所教授,研究方向为财政税收理论与政策;许家欣,硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]本文系国家社科基金重大项目“实质性减税降费与经济高质量发展”(项目号:19ZDA070)的阶段性研究成果。

从支出内容的角度来看,提供公共服务是财政安排对外支出、满足社会公众共同需要的主要手段;政府采购则是财政安排对内支出、保障公共部门正常开支的重要方式,两者构成了财政支出的重要部分。目前,就数字经济对财政支出优化的影响研究尚缺乏较为全面的研究成果。基于此,本文将从优化财政支出的内容和监管两个方面展开,选取预算管理、公共服务供应、政府采购和外部监督四个角度,分析以数字经济发展为机遇优化财政支出的内在逻辑,梳理现行财政支出优化所面临的问题与挑战,进而对未来财政支出的改革方向进行研判,为我国财政资金使用的提质增效提供政策建议。

## 二、增强预算管理的精准化和透明化水平

### (一)优化机遇

预算是政府安排财政支出的法律依据,预算管理可以从源头上提高财政支出的科学性和精准性。数字化赋能预算管理的各个环节,为解决传统预算管理问题和全面实施预算绩效管理注入新活力。

#### 1.数据的收集与分析增强了预算管理的精准化

数据是预算管理的基础,数字经济的发展有助于提高财政部门的信息获取与分析能力,为预算管理提供广泛而精确的数据支持,为财政支出提供更科学的事前指导。

在预算的事前编制环节,数据的收集和存储为预算编制提供了坚实的基础,相关部门还可以通过网络广泛收集公众意见。获取数据后,大数据技术可以对复杂的数据进行过滤、筛选和分析,获取财政收支的预测数据,为资金的合理分配、预算的精准编制提供保障。在预算的审查批

准环节,审查部门可以通过大数据分析,对项目和政策的风险进行评估,快速预测预算资金下拨之后可能存在的各类风险,增强预算审批过程的客观性与审慎性。在预算的绩效评价环节,第一,传统的预算绩效管理的数据主要来自被评价部门所提供的资料与数据,信息质量与可靠性还不够高,财政部门和第三方评价机构难以掌握全面翔实的资金使用情况。数字经济的发展使预算绩效管理部门可以通过统一的政务大数据平台,获得来自税务、统计、工商等多个部门的交叉数据,为科学、客观的绩效评价提供了广泛的数据支持。第二,由于我国财政预算绩效评价主要由预算部门自评、财政部门重点评价及第三方辅助评价组成,因此在传统绩效评价指标体系的设计过程中,预算部门通常倾向于设置对自己有利的指标,导致绩效信息随意性大,而财政部门与第三方部门又由于无法掌握项目的具体情况,所设计的评价指标可能无法充分衡量项目支出绩效;同时,评价标准的制定依赖于评价专家的主观判断,也容易导致绩效评价的偏差。数字经济可以基于横向纵向数据的分析,利用云计算、人工智能等技术客观选取绩效评价指标,并实现评价指标的量化,将定性指标与定量指标、关键指标与辅助指标、通用指标与个性指标、长期指标与短期指标有效结合,赋予各个绩效评价指标相应的权重,搭建更加具体的绩效指标库,实现财政资金使用的自动化绩效评价,从而减少目前预算绩效评价中的主观色彩。第三,由于当期绩效评价结果是下一期预算的重要考量依据,因此,精准的绩效评价信息将进一步为支出部门的预算决策和审查部门的评价提供科学的参考,有助于部门合理安排下一期的财政支出。

2. 预算内部监管的强化提高了预算管理的透明化

在预算的执行监管环节,数字经济推进了各级财政部门 and 预算单位的绩效运行监控机制的构建。数字技术可以详细监控每一笔预算资金的支出使用情况,并可以通过算法对项目数据、图片和文字记录等实施全过程的挖掘分析。财政部门通过大数据下的绩效运行监控机制,可以对预算执行中的问题,及时做出调整,对财政资金的支出管理不再局限于事后,有效降低了预算执行过程中的资金损失。

以浙江省为例,在数据收集方面,浙江省通过信息技术收集跨部门、跨层级的财政收支活动数据,建立了财政的动态数据仓库,包括全省预算执行数据、全省财政资金受益人数据及跨部门预算单位数据,全面展示财政资金投入、项目安排和预算执行情况,为预算收支预测、预算编制、项目管理和绩效评价提供了详细数据支持;在预算执行的内部监管方面,浙江省利用大数据和云计算技术搭建了财政专项资金监管系统、转移支付专项资金监管系统的移动办公平台。<sup>①</sup>财政部门不仅可以通过监管系统动态化地监控每个专项资金项目的资金使用和预算执行情况,查询各级财政部门的每笔支付数据,还可以对中央和省级专项转移支付资金进行跟踪,并针对资金使用分散、结余沉淀等情况预警。2022年,浙江省成功开发“财政大脑”,实现集数据仓、模型库、知识库、算法库、规则库和案例库“一仓五库”为一体的财政平台,利用财政核心业务积累的数据,不仅能及时感知预算安排和资金落实情况,追踪重大项

目的落地情况并适时开展绩效评估,而且能对财政运行风险进行预测预警,并及时进行反馈处置,防范化解潜在风险,大幅提高了预算资金的管理水平。

### (二)现实挑战

数字经济从增强预算管理的精准化和透明化角度实现了财政支出的优化,但从我国目前的实践来看,仍存在以下问题:

1. 预算管理数据的融合受限。数字经济虽然方便了预算绩效管理中的数据收集、存储与分析工作,但客观上,由于我国不同年份、地区和部门之间的信息化水平不同,在数据采集、存储、处理和管理方式上不一致,且对部分指标缺乏清晰的定义和统一的数据口径,导致跨年度、跨区域、跨层级和跨部门之间数据采集的差异较大,数据整合困难;主观上,由于长期存在的部门中心主义的惯性思维,一些部门和地方政府对数字共享存在抗拒心理,造成“信息孤岛”,进一步增加了预算数据共享、整合和分析的难度,制约着预算管理的数字化进程。

2. 专业复合人才的配套机制不完善。发挥数字经济在预算管理领域的优势对同时掌握信息技术和预算管理知识的复合型人才提出了更高的要求,预算管理的创新、数字技术的进步和业务的兼容都需要高素质人才。但目前预算业务人员和信息技术人员均存在着各自的能力短板,从事财政信息化工作的复合型人才匮乏,降低了预算数字化管理的效率,导致相关数据挖掘、管理和分析工作的滞后。

3. 预算管理中的数字技术应用不充分。我国政府预算管理的数字化转型尚处于初期,一方面,我国预算管理的数字化实践主要体现在财政部

<sup>①</sup>浙江省数字财政建设经验材料——云计算和大数据在数字财政建设中的探索和实践 [Z/OL] [http://xxzx.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/jingyanjiaoliu/201806/t20180612\\_2924386.html](http://xxzx.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/jingyanjiaoliu/201806/t20180612_2924386.html).

门,数字技术的应用尚未覆盖全流程、全生命周期的预算管理;另一方面,数字建设强调标准的统一,但支出项目的多样化决定了预算管理在实际操作中要保留一定的弹性,具体项目具体分析,目前我国预算管理中的数字技术应用灵活性不足,数字建设的标准化和预算管理的差异化尚未实现有效协调。

### (三)应对建议

未来要发挥数字经济在财政支出的预算管理领域的作用,把握优化机遇,应从如下几个方面应对现实挑战:

1.发挥中央政府统筹规划的引导作用。数字经济背景下,预算管理数据的衔接需要中央开展统筹规划,出台相应的规章制度。首先,规范各级、各部门、各单位和不同年度之间的数据的采集、管理和分析标准,统一数据管理,从而提升数据的耦合性,加快数据、技术和业务融合;其次,在政府内部要建立数据协调和沟通机构,改善部门、层级和区域的数据整合配套机制,组织推进和监督指导内部的数据共享,沟通和解决数据传递过程中的问题,最终形成全国范围内的政务数据共享平台。

2.改进预算管理数字化的配套机制。要建立数字化人才培养的配套机制,通过及时开展培训工作和考察实践的方式,推动财政转型数字化与内部人才队伍的融合。同时,可以完善外部专家团队的建设,借助相关领域的专家资源提供技术支持和人才培养指导,以满足数字经济下预算管理优化的人才要求。

3.提高数字技术应用的广度和精度。对应用广度而言,要实现数字技术与预算支出管理全流程、全方位的深度融合,就必须把数字技术和数字化管

理纳入政府整体的治理结构和运行机制中,而不仅仅局限在财政部门,建立“一站式”数字政府模式。对应用精度而言,在实践中要充分发挥大数据和人工智能等数字技术的智能化优势,提高数字技术在预算管理应用的可行性、灵活性和精准性,采用差异化的数据算法和模型,以适应不同场景中预算管理的业务需要,协调数字建设标准化与预算管理差异化的矛盾。

## 三、促进公共服务供应的公平和效率

### (一)优化机遇

2021年12月28日,国家发展和改革委员会等部门联合印发《“十四五”公共服务规划》,明确提出要“充分运用大数据、云计算、人工智能、物联网、区块链等新技术手段,鼓励支持新技术赋能,为人民群众提供更加智能、更加便捷、更加优质的公共服务”。政府的财政支出决定着公共服务的供给与公共资源的配置。数字经济为财政优化公共服务支出带来了新的机遇。

2005年,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出“公共服务均等化原则”,但长期以来由于城乡二元结构、区域发展差距大等原因,我国的基本公共服务在城乡和地区之间存在严重的不均等、不平衡问题,优质公共服务资源在城区和发达地区过度聚集。数字经济的发展不仅使不同地区的基本公共服务信息公开透明,而且为公众跨域享受优质公共服务提供便利,公众在选择公共服务时通常会“用脚投票”。地区间基本公共服务非均等化造成了现有优质公共服务的需求拥挤,将倒逼政府加快应对和解决基本公共服务的不均等问题。

题,调整财政支出的结构。

以公共医疗服务为例,当前公众通过网络可以查询到各地的公共医疗服务信息,并倾向于到大型综合医院就医。同时,数据信息的互联互通为实现医保的异地结算提供了客观的技术支持,使异地就医更加便捷。2015年,我国探索全面推开省内异地就医直接结算,同时选择在部分省份试点,探索建立跨省异地就医即时结算机制;随后各地医保的异地结算进程不断深入,逐步开启住院费用和普通门诊费用的跨省异地就医直接结

算,开通跨省异地就医直接结算功能的医保定点医院的范围也不断扩大。近十年来,我国基层医疗卫生机构诊疗人次数占比呈现逐年下降的趋势,医院尤其是综合医院的就诊人次占比逐年上升(见图1)。2015年以来,这一变化趋势更加明显,说明医保的异地结算的确使公众更倾向于去大医院或大城市就诊。基于2022年世界卫生组织所公布的我国36座主要城市的公立三甲医院数量信息(见图2),我国以三甲医院为代表的优质的综合医院资源主要集中在直辖市、省会等发达

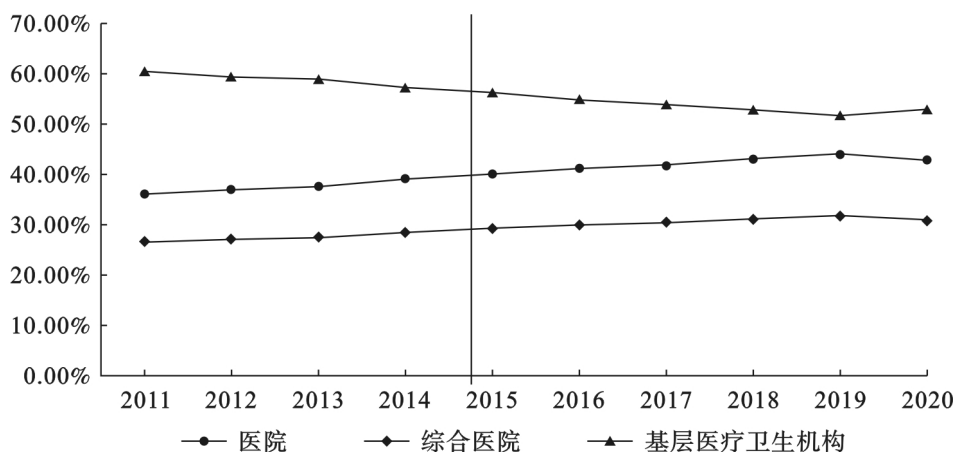


图1 2011年-2020年我国各类医疗卫生机构诊疗人次数占比

资料来源:《中国卫生健康统计年鉴》(2012-2021)。

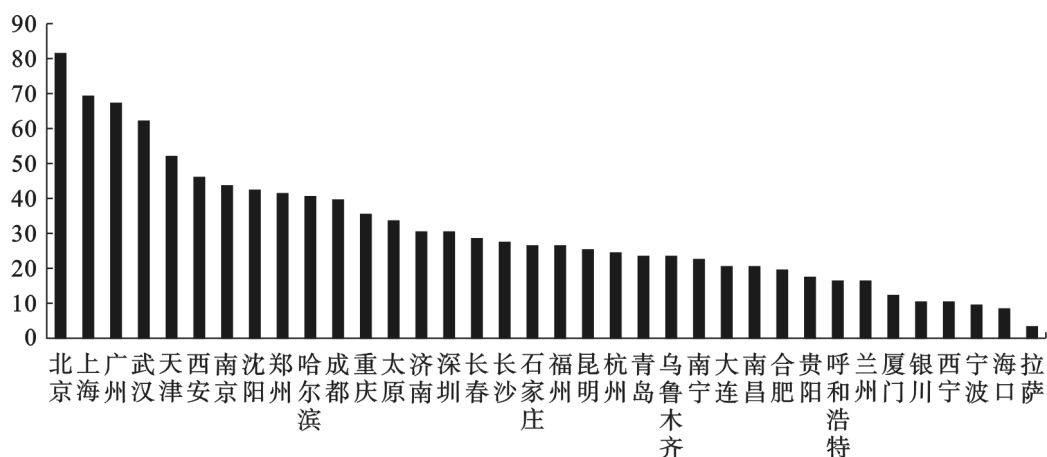


图2 2022年中国主要城市公立三甲医院数量

资料来源:世界卫生组织《中国36座城市医疗资源排行榜》。

城市,就医公众的大量涌入使这些城市承担着越来越多的医疗服务供给压力,造成“就医拥挤”“就医等待时间长”所带来的“看病难”等社会问题。2020年,受疫情影响,人口流动受阻,综合医院诊疗人次数占比有所下降,进一步证实近年来综合医院就诊占比逐年增加主要是由大量的异地就医造成。

2023年1月1日起,我国正式实施《基本医疗保险跨省异地就医直接结算经办规程》,参保人员可以通过线上APP和小程序办理异地就医备案手续并查询定点医疗机构,前往就医时可直接凭医保电子凭证或持实体卡结算医疗费用。未来随着数字技术的不断成熟,我国依靠全国统一医保信息平台,全面实现医保跨省异地就医的直接结算后,大城市的“就医拥挤”问题将会进一步加重。而这种“拥挤”现象的背后反映的是我国公共医疗服务供应不充分、不均衡的财政支出问题,城乡之间和不同地区之间的医疗服务水平差异过大,优质的公共医疗服务集中在个别城市。就医的拥挤不仅严重影响公众的就医效率,甚至可能出现无法及时救助的现象,而且对这些发达地区的医疗服务提出了更高的要求,政府为满足更多的就医需求会倾向于在这些地区进一步增加医疗服务的供给,有可能会加重地区间医疗服务的不均等问题。数字经济背景下日益尖锐的供需矛盾将驱使着地方政府调整财政支出结构,增加民生性支出占比,提高基层公共服务水平。

## (二)现实挑战

1.地方政府缺乏加大民生支出的财力保障和积极性。我国地方政府处于民生支出的主体地位,但一方面我国现行的财政分权体制所导致的财力与事权不匹配问题,影响了地方政府对民生项目支出

的财力保障;另一方面,对地方政府的考核侧重经济绩效,缺乏对地方政府安排民生支出的激励机制。地方政府追求经济增长时,经济领域的投入常常会挤占公共服务的投入。

2.基层公共服务机构对专业人才的吸引能力有限。地方政府的民生性项目支出需要专业人才“软实力”的配套支持。我国基本公共服务人才的城乡结构相对失衡,城镇专业人才的配置密度和综合水平不仅远超乡镇,也超过同期的城镇化水平。基层机构是提供基本公共服务的主阵地,但受地区工作环境、待遇报酬和职业发展前景等因素的影响,基层公共服务机构常常面临人才增量不足、稳定性差等困境,是影响公共服务供给水平的重要因素。正如上述基本公共医疗服务在地区间失衡的问题所反映的,我国基层卫生专业技术人员短缺,且现有的医务人员的专业能力和综合素质与综合医院相比也存在较大差距,人才资源的不均等严重制约基层卫生服务能力建设,导致基层医院就诊量低而综合医院就医拥挤,这一问题在数字经济便利了异地就医后变得更加严峻。

## (三)应对建议

要缩小基本公共资源在区域之间的差距,把握数字经济背景下公共服务供给领域支出优化的新机遇,对于我国的财政支出而言,未来应从如下几个方面进行改善:

1.强化中央政府的财政支出责任。由于地方政府在解决以医疗为代表的公共服务不均等问题方面,缺乏有效的财力保障和积极性,因此未来在民生支出领域需要适当强化中央政府的支出责任,提高中央政府财政支出占比。日益凸显的公共服务不均等问题将倒逼着中央政府完善对地方的转移支付:从转移支付资金的结构角度看,中央

政府在整体上增加转移支付规模的前提下,要适当向专项转移支付资金倾斜,指定资金用于地方公共服务支出,而且鼓励地方政府提供配套财政资金。从转移支付资金的监管角度看,中央要不断完善对转移支付资金的管理和监督,针对性开展转移支付资金使用的绩效评价,尤其是可以借助数字经济的发展优势,将公众意见纳入评价体系,确保地方政府把有限的财政资金充分投入到基本公共服务供给领域。

2. 财政支出向吸引人才方面倾斜。要吸引更多专业人才向基层流动,优化基本公共服务人才的分布结构,地方政府应在基层公共服务机构的人才引进等方面提供财政补贴,在工作环境、教育培训等方面加大财政投入,在职业发展、子女入学等方面提供优惠政策,从而吸引并留住更多高层次的专业技术人员,提高基层公共服务从业人员水平。而对于现有的工作人员,财政要支持开展定期培训,结合行业发展趋势和信息手段等新技术应用,建立专业的培训制度,加大在岗学习、集中培训等途径的实施力度,不断提升现有基层公共服务人员的专业知识水平和业务能力,拓宽工作人员的晋升渠道,提高其工作积极性。

3. 加大基本公共服务共享平台的扶持力度。线上平台为跨区域、跨城乡的公共服务合作与共享创造了条件。在公共服务短期内无法实现线下扩容下沉时,财政支出可以助力公共资源线上共享平台的搭建,促进不同区域间高品质教育、医疗、文化等公共资源和服务的“线上共享”,在短期内扩大高质量公共服务的覆盖率。以医疗为例,目前各省已陆续推出医疗服务的共建共享平台,实现远程会诊、远程影像等技术应用,借力互联网与医疗的有效融合缓解了公众的就医压力。

#### 四、推动政府采购支出的增效提质

政府采购既是政府财政支出的重要构成,又是实现财政支出政策的重要工具。政府采购制度建立之初是为了节约政府性资金,提高财政资金的利用率,但传统政府采购的主流方式是采购人线下寻找目标商品,存在采购流程繁琐、透明度不高、信息不对称产生的道德风险和供应商的逆向选择等问题,严重影响了政府采购资金的使用效益。数字化转型是未来政府采购改革的方向与基础,为财政支出的优化提供了新的路径。电子化采购平台的应用从降低采购成本、提高采购质量两个方面实现了采购资金的提质增效。

##### (一) 优化机遇

1. 平台经济降低了政府采购的交易成本。数字经济发展所衍生的平台经济改善了政府采购的交易模式。采购平台的参与使交易模式从传统的“采购部门-供应商”向“采购部门-平台-供应商”转变,由平台提供交易双方的信息并完成供需匹配。这种采购模式使政府的采购信息和供应商的货物服务信息的获取和传递更加便捷、高效。首先,平台成为采购部门与供应商之间的信息沟通桥梁,在一定程度上打破了信息壁垒,从而大大减少了政府采购部门寻找投标商、挑选采购货物工程和服务的成本。其次,电子化采购平台发挥平台经济的优势,吸引更多的供应商,搭建“买方市场”,同时由于竞争效应和规模效应,采购平台的交易成交价普遍低于市场平均价,进一步节约了采购成本。

2. 数字化监管提高了政府采购支出的质量。数字经济与政府采购的融合还体现在采购监管体系的创新。在采购前,平台和质量认证中心合作

对供应商产品进行监管,保证了平台采购产品的质量。同时,数据的互联互通有效减少了信息不对称对政府采购质量和效率的负面影响。在采购过程中,平台通过构建实时监控和智能预警体系,对交易进行监管和预警,帮助政府找出各种采购风险并提供准确的数据依据,提升了政府采购的风险防控水平;在采购完成后,平台对供应商进行诚信评分并同步到征信平台,进一步地,将诚信评价结果在交易资格、商品搜索排序、供应链融资等场景进行应用,为下次的采购提供参考。

2017年,浙江省财政厅和阿里巴巴集团合作,通过融合电子政务和电子商务,打破传统采购方式的时间和空间障碍,率先推行了我国首个向采购机构、中介代理机构、供应商和采购专家共享开放的一站式政府采购云服务平台,即“政采云”。该平台囊括了交易模块、监管模块以及网上服务模块三个核心板块,涵盖电子卖场、项目采购以及相配套的预警监控、诚信评价等采购监管系统,实现了对政府采购全流程的信息化改造。“政采云”的试点推广不仅使采购部门更加快速、准确地掌握各类市场主体信息和实时交易数据,为政府采购决策提供重要的数据支持,而且实现了财政支出过程的公开透明,规范了政府采购行为,最大限度地避免了人为因素的干扰,抑制了腐败现象的发生。随后各省相继推出电子采购平台,如河北政采网上商城、齐鲁云采、广东政府采购智慧云平台等。2022年,鹤壁市推行电子化政府采购系统与预算管理一体化系统的互联互通,实现政府采购与预算管理数据对接、信息共享,形成“预算-采购-支付”的高效运行链条。相较于传统的政府采购方式,政府采购的数字化为

政府采购支出的优化带来了新动力。

## (二)现实挑战

从目前来看,我国政府采购支出的数字化转型仍存在不足,阻碍着采购支出的效益提升。

1.政府采购的电子平台不统一。目前各省存在着形式多样的电子采购平台,这些平台的职能设定相同,功能设计相近,但由于使用范围受限于地域,地方政府不得不在数字化政府采购的过程中选择“自立门户”。首先,由于平台的搭建通常需要政府大量的资金和技术投入,因此,多个功能相近的线上政府采购平台无疑会带来财政资金的浪费,平台间的差异性也为后续线上政府采购平台的融合统一带来更多的潜在成本。其次,多平台并存的局面使不同地区政府的交易信息在不同的平台间相互独立地存储,形成数据孤岛和信息壁垒。同时,平台间的各项标准,例如对供应商、中介机构等交易主体的准入标准,对交易过程的监管和评估标准,也常常难以统一,从而影响政府采购支出的监管。

2.平台安全防护能力有限。我国现阶段关于采购数据、技术更新和平台维护的管理制度仍不健全,若没有定期更新和维护的制度保障,不仅很容易造成垃圾数据和平台技术的快速淘汰问题,还存在采购信息泄露的网络风险。相较于传统的线下采购,电子化采购客观上存在网络安全隐患,供应商的投标信息如果被泄露,将影响采购秩序和营商环境,给采购部门和供应商带来巨大损失。我国目前电子化采购平台的维护和安全防护能力有限,相关人员的信息安全意识欠缺,增加了平台维护的难度和成本。

## (三)应对建议

数字经济中电子商务的发展为“互联网+政府



采购”创新模式的实现奠定了坚实的基础,也对提高政府采购资金的支出效益提出了挑战。当前,必须进一步完善电子商务与政府采购的融合,解决政府采购电子平台的现存问题,推动电子化政府采购向更高阶段发展。

1.促进不同政府采购电子平台间的规范与协调。在促进采购平台的规范和协调时,不仅要充分考虑各地区、各采购领域的特殊要求和条件,满足差异化特征,而且要考虑数据的融合和监管难度,对平台建设进行统一规范。因此,未来如果在短期内无法实现全国统一电子采购平台的搭建,中央政府可以考虑加快搭建各省政府采购电子平台的协调网络,即统一的数据交换平台,并制定各省政府采购数据标准和平台建设规范,通过集约化建设,实现不同平台之间的互联互通,提高整体使用效益,尽可能避免重复建设所引发的一系列问题。从长期来看,要构建规范的全国统一政府采购信息平台,彻底实现信息的共享和标准的统一。

2.健全采购平台的管理制度和信息安全保障。针对线上采购平台的管理和维护,首先,从管理层面,要完善政府采购平台建设的管理制度,明确技术更新和平台维护的周期和标准,加大对平台管理工作的定期监管力度;其次,从技术层面,政府要协助平台提高安全防护技术,既要保证网络设备的物理安全,又要对应用程序的漏洞进行及时捕捉和防范。通过提高病毒防范能力、出台安全应急策略等方式,为政府采购电子平台安全系统的建设提供保障。

### 五、提高财政支出的外部监督强度

外部监督是保障财政资金使用绩效、减少财政资金浪费的重要方式。外部监督的开展需要支出信息的公开透明和监督主体的广泛参与。数字经济的发展不仅提高了财政信息的透明度,而且增加了财政支出的监督主体,整体上强化了财政支出的外部监督,进一步实现了财政支出“晒在阳光下”。

#### (一)优化机遇

1.数字经济提高了财政支出的透明度。电子化交易不仅使财政的每一笔支出都有迹可循,而且实现了对政府行为和信息的历史追溯。区块链技术的应用也加大了数据的篡改难度,可以有效保证财政支出记录的真实性。同时,电子政务化发展和政府数据开放平台的建设为政府公布更精细、更具体的财政支出信息提供支持,降低了政府收集和公开信息的技术成本,提高了财政支出透明度,为强化财政支出的外部监督提供信息支持。

以人大的预算监督为例,审查和批准预算草案及报告是人大履行外部监督职能的一项重要任务,也是人民代表大会会议的一项重要议程。以往审查时间短但数据量大,严重影响人大代表对财政支出的有效监督。2021年,北京市人大常委会将数字化改革与人大预算的审查监督相融合,搭建了北京人大预算联网监督系统平台,系统覆盖全市200余家一级预算部门及下属预算单位<sup>①</sup>,以知识图谱的形式将复杂的预算数据归类、清洗和排列,方便实时查询预算项目文本、绩效目标及执行进度;以图表的形式展现预算编制及执行的趋势变化和结构分布,实现了预算数据采集的全口径、数据分析的可视化,为服务人大代表及财经

<sup>①</sup>数字赋能助力预算审查监督提质增效\_特别报道\_北京市人民代表大会常务委员会[EB/OL] [http://www.bjrd.gov.cn/fwhd/bjrdzz/2022n/dsq/tbbd/202203/t20220331\\_2645404.html](http://www.bjrd.gov.cn/fwhd/bjrdzz/2022n/dsq/tbbd/202203/t20220331_2645404.html).

委员在两会上的查询及日常监督提供了良好支撑,也有助于人大对项目编制合规性、执行规范性、决算绩效性开展科学的研判。2022年,湖南省人大预算审查监督平台相继上线,同样对政府预算、政府债务、预算绩效、国有资产、审计整改等工作开展联网监督,科技赋能使人大的外部监督迈进了坚实一步。

2. 数字经济使社会公众参与监督更加广泛便捷。数字经济的发展使社会的治理主体由传统的政府主导向多元化格局演变,公众、媒体、企业及其他市场主体都成为社会治理的监督主体。因此,除了传统的人大和审计部门的监督外,依托信息平台所提供的数据传播媒介,如今社会公众可以同样参与对政府财政支出的监督过程中。财政信息关系到政府决策,更关系到社会民生,因此社会监督主体更有动机要求政府通过不同渠道公开财政信息,如政务微博、政府网站、微信公众号等。财政支出也相应受到社会的广泛监督和约束,促使政府更加注重财政支出效率。

## (二)现实挑战

目前,我国财政支出的外部监督存在的问题具体表现为以下两个方面:

1. 财政支出数据的开放程度不足。审计、第三方监督部门以及公众充分获取财政支出数据,是发挥外部监督作用、提高财政支出效益的基础。但与监督主体的数据需求相比,目前,我国财政数据的供给仍存在透明度不够、开放程度不足的问题,包括数据更新不及时,索取数据难的情况;数据公布不全面,披露信息过于笼统,可读性差,缺乏统一的数据公开标准与规范。这些问题影响了财政支出外部监督的效果。

2. 政府治理角色的转变不彻底。数字经济下社

会多元化治理体系形成并不断完善,这要求政府重新界定治理边界,转换治理角色。然而在传统的政府组织体系中,政府作为行政的中心,对外部缺乏有效互动。外部监督主体的增加和多元化,要求政府向服务、合作和开放的治理角色转变,但目前这一转变尚不彻底,导致政府对外部监督的回应度不够。

## (三)应对建议

要确保财政支出外部监督的有效实施,未来我国不仅要实现财政信息的外部共享,而且要提高信息披露质量,扩大信息公开的披露内容与方式,使社会监督主体更加方便地获得信息,提高财政透明度。

1. 主观上提高财政部门数据开放共享的理念。基于目前财政支出外部监督的问题,未来我国政府需要从自身思想观念的转变出发,与社会监督主体建立平等的合作关系,降低外部监督的门槛。考虑到部分数据的涉密性,无法完全向社会公众开放,相关部门可以基于信息的使用权限,将其按照内部和公共分别进行管理和共享。内部数据是仅限于政府部门和立法机关等使用的内部涉密数据,如涉及私人信息的内容;公有数据则是面向社会公众公开的必要信息。两类数据分开存储,并给予相关用户特定的访问权限,既保障了信息的安全,又避免将部分信息全面“封锁”的极端做法,最大限度提高财政信息对各类外部监管主体的透明度,降低其获取成本。

2. 客观上优化财政信息公开的标准与管理。政府可以通过规范性文件,对财政数据的公开范围和更新时间进行明确和规范,制定统一的财政信息公开标准。不仅要扩大现行的公开范围,将部分重要文件由依申请公开转为法定公开,而且要加快相关

(下转第 52 页)