

# 基层财政数字化改革探索

## ——以浙江省 A 市为例

吴雪芬

(温州市瓯海区财政局, 浙江 325016)

**内容提要:** 数字化改革是浙江省立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的重大战略举措, 是全面深化改革的总抓手。财政是服务保障数字化改革的重要力量, 也是数字化改革的重要领域。本文以浙江省 A 市财政数字化改革为研究对象, 通过分析基层财政在数字化改革中的推进情况、存在问题等, 提出针对性对策措施, 以期为基础层财政数字化改革提供有益参考。

**关键词:** 基层财政 数字化改革 数字化转型

**中图分类号:** F812 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-9544(2021)04-0035-05

数字化改革是“最多跑一次”改革和政府数字化转型的迭代深化。这项工作的起点, 是习近平同志在浙江工作期间作出的数字浙江决策部署。这些年, 浙江一直围绕数字建设持续发力, 特别是 2017 年全面启动“最多跑一次”改革以来, 数字浙江建设加速推进, 大致分为三个阶段: 第一个阶段是“最多跑一次”改革, 最主要的标志性成果是政务服务“一张网”“一窗受理”“一证通办”; 第二个阶段是政府数字化转型, 标志性成果是“浙里办”“浙政钉”快速推进, “8+13”重大标志性应用落地; 第三个阶段就是当前的数字化改革, 主要体现在三个层面, 即内涵的拓展和升级、领域的拓展和升级、价值的拓展和升级。财政是党委政府履职的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段, 承担着资源配置、收入分配、调控经济、监督管理等重要职能, 是服务保障数字化改革的重要力量, 也是数字化改革的重要领域。从政治层面看, 数字化改革是财政部门践行“两个维护”、展现担当作为的具体行动; 从管理层面看, 财政数字化改革

是打造整体智治财政的迫切需要; 从服务层面看, 财政数字化改革是引领现有服务平台迭代升级、螺旋上升的有利契机。因此, 财政数字化改革意义重大、迫在眉睫。本文以浙江省 A 市财政数字化改革为研究对象, 通过分析基层财政在数字化改革中的推进情况、存在问题等, 提出针对性对策措施, 以期为基础层财政数字化改革提供有益参考。

### 一、基层财政数字化改革的基本框架与主要做法

#### (一) 基层财政数字化改革遵循的基本框架

按照省级财政部门数字化改革的决策部署, 浙江省 A 市财政以党政机关整体智治综合应用为引领, 围绕“一个目标”, 搭建“四梁八柱”。“一个目标”就是实现领跑全省、领先全国, 整体智治, 高效协同。领跑全省, 就是要在全省各部门单位中跑在前列。领先全国, 就是要在全国财政系统中走在前列。整体智治, 就是要全省一体、智慧治理。高效协同,

[收稿日期] 2021-03-12

[作者简介] 吴雪芬, 数字财政管理中心副主任, 研究方向为财政管理。

就是要上下联动、左右贯通。“四梁八柱”就是坚持“顶层设计+业务需求”双向发力、“业务引领+技术保障”双轮驱动,高标准打造“1+4+1”财政数字化改革总体框架:“1”即数字财政综合应用门户,包含五大综合应用交办的任务,即数字法治、数字经济、党政机关整体智治、数字政府、数字社会。“4”即构建集中财力办大事系统、预算管理一体化系统、财政大脑系统和服务社会应用系统。第一个系统,就是构建集中财力办大事系统,通过集中财力办大事管理机制,承接政府下达的重大任务,形成政策资金安排建议,按程序纳入预算管理一体化系统,转变成熟悉的财政业务,并及时向本级政府反馈重大任务执行情况。第二个系统,就是构建预算一体化系

统。通过整合预算管理全流程,贯通预算编制、预算执行、会计核算、资产管理等主要环节,融合全过程绩效管理要求,实现全省预算管理的“横向一体化、纵向集中化、系统平台化”三大目标,实现省市县乡各级预算管理改革“一体推进”。第三个系统,就是构建核心业务事件反馈系统,在财政核心业务数字化的基础上,充分利用财政数字化转型的建设成果,及时感知财政运行状况、预警财政运行风险。第四个系统,就是构建服务社会应用系统,依托浙江省政府“浙里办”“浙政钉”两大门户,以单位、企业、群众需求为导向,迭代升级6个“浙里+”场景化服务应用系统,实现一端集成、全省共享。“1”即一系列特色创新应用,根据地方特色,创新应用系统(见图1)。

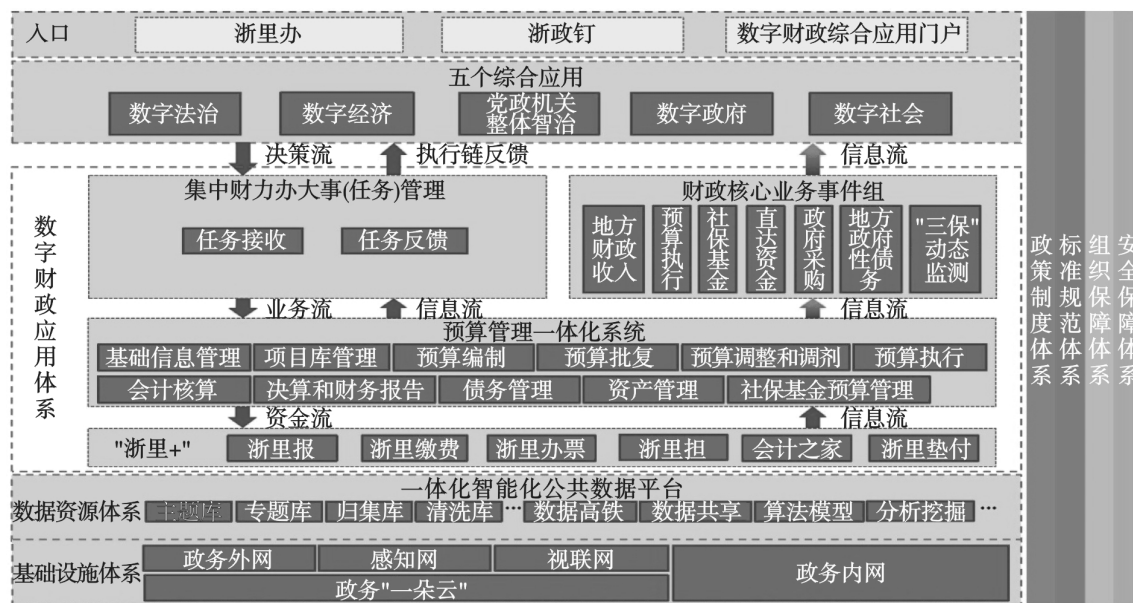


图1 财政数字化改革的基本框架

## (二)浙江A市财政数字化改革的主要做法

1.组织保障,强化要素支撑。浙江A市成立了财政数字化改革领导小组,由局长挂帅,统筹推进全局财政数字化改革工作,建立专班运作机制,制定具体工作方案,细化工作目标,明确责任分工,列出任务清单、挂图作战。具体来说,一是加强综合协调,形成数字化改革例会制度,定期分析堵点难点问题,研究部署阶段重点工作;二是加强财政资金统筹,坚持精打细算、量力而行、注重绩效的原则,用好信息化项目建设资金,调整优化资金使用方向,重点做好一体化智能化公共数据平台、数字化改革总门户和综合

应用的建设保障;三是贯彻总体国家安全观,牢固树立网络安全底线思维,坚持网络安全与系统建设同步规划、同步建设、同步实施,严格落实等保要求,构建“准金融”标准的财政网络信息安全体系,提升网络安全主动防御、监测预警、应急处置、协同治理能力,坚决守住网络与数据安全底线。

2.事前谋划,加强顶层设计。该市财政通过数字财政综合应用门户,动态掌握五大综合应用交办的任务、年度重点工作、财政概况、核心业务、工作动态、机关运行、区县财政等财政运行全貌,实现全局“一屏掌控”、任务“一键智达”、执行“一贯到底”、监

督“一览无余”。所有的中心工作、重点任务都按照指标体系、政策体系、工作体系、评价体系实现可量化、可考核。

3.聚力整合,建立政策体系。一是以党政机关整体智治财政任务为重点,构建集中财力办大事系统。首先,完善集中财力办大事管理机制,配套开发集中财力办大事管理系统,将上级重大任务作为决策信息,导入集中财力办大事系统。其次,围绕重大任务,强化部门协同和上下联动,形成政策资金安排建议。最后,根据集中财力办大事原则,以及财政可承受能力,按程序纳入预算管理一体化系统执行,实现资金流、决策流、业务流、信息流的“四流合一”,建立大事计划和滚动管理、绩效管理和全流程追踪、财政可承受能力评估等机制,为财政决策提供全面、及时、高效的数字化支撑,确保财政收支行稳致远。

二是以财政核心业务为主要内容,构建预算管理一体化系统。严格按照上级财政部门预算管理一体化建设工作要求和工作部署,该市财政开展本地试点工作,制订实施方案和应急预案,整合预算管理全流程,实现业务上贯通预算编制、预算批复、预算调整和调剂、预算执行、会计核算、决算和财务报告、政府采购、债务管理、资产管理等主要环节,融合全过程绩效管理要求,层级上联通各级财政部门,主体上衔接财政部门、预算单位、金融机构、支付对象等关联方,形成顺向逐级控制和逆向实时反馈的完整管理闭环,为完善全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度提供有力保障,实现全市各级预算管理改革“一体推进”。同时,将绩效理念和方法融入预算管理各环节,推进绩效与预算业务融合,基本形成“项目入库有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用”的管理模式,并辅之以特色的“智慧绩效”等数字化改革保障体系,坚持用户导向、需求导向、效果导向,提升第三方评价项目评估机制,更好发挥改革应用价值,为完善全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度提供有力保障。

三是以财政态势感知和风险预警为主要内容,构建核心业务事件反馈系统。该市财政在财政核心业务数字化基础上,充分利用财政数字化转型的建

设成果,以态势感知、风险预警为主要形态,建设财政核心业务事件反馈系统,及时感知财政运行状况、预警财政运行风险,并同步推送给党政机关整体智治综合应用。主要包括地方财政收入态势感知、预算执行态势感知、直达资金态势感知、政府采购态势感知、“三保”动态监测和风险预警、地方政府性债务风险预警等6大方面。

四是以系列财政应用场景为主要内容,构建服务社会应用系统。基于“浙里办”“浙政钉”两大门户,以单位、企业、群众需求为导向,打造服务社会应用系统,对原有服务迭代升级,不断推出具有财政特色的场景化服务,实现一端集成、全省共享。通过跨部门业务协同和数据协同,实现财政为社会提供的服务“一网通办”,包括“浙里报”“浙里缴费”“浙里办票”“浙里垫付”等。

## 二、基层财政数字化改革存在的问题分析

### (一)基层财政数字化改革理论支撑不足

财政数字化改革作为提升财政工作实效的重要举措,需要系统完善的理论指引。但目前基层财政数字化改革理论和理念滞后,对于数字财政的界定、数字财政与传统财政的区别未有明确的定义,以及财政数字化改革与财政实践衔接关系、与数字信息技术理论的区别都未一一界定,相关理论研究进展缓慢,缺乏系统完善的理论支撑,数字财政的理念有待普及和深化不够。对于如何推动财政实践与相关理论相结合,并贯彻落实基层财政数字化理念,借助信息技术发展和数字政府建设之机,延伸到政府全面管理和公众日常生活之中,推动基层财政数字化改革理念培育和实践建设等,也有待深入研究。

### (二)基层财政数字化改革权责利不够明确

财政有“财”有“政”,一头连着党委、政府,一头连着千家万户、社会民生,“财”最终要服务于“政”。财政数字化改革的最终目的在于提高资源的分配以及使用效率,只有具备强大的行政权力,财政资源才能更好配置。目前的行政管理体制下,财政部门不具有与财力相匹配的权力,导致财政数字化转型及改革建设过程中的权责利关系不够清晰明确。财政数字化改革涉及面广且复杂,比如数据库建设和维护、

政策制定分析、资金拨付和使用、绩效分析跟踪、部门沟通衔接、政府市场关系等系列问题,每个环节都涉及复杂的权责利关系,财政部门尤其是基层财政部门受限较多。财政数字化建设虽然是在政府部门大力开展数字政府建设的大背景下推进的,但如何发挥财政部门主导作用,在权责利方面界定、归属、分配等方面未有明确界定,还缺乏顶层设计。

### (三)基层财政数字化改革要素支撑不够完善

财政数字化改革的核心因素涉及到人才、技术、数据、管理等四大方面,只有具体齐全的改革要素,财政数字化改革才能方向正确、改革到位。但目前,核心要素发展不平衡不充分是制约财政数字化改革的关键问题。一是各地对数字化改革的重视程度不同,受限于经济发展水平、技术基础及支撑程度等因素,数字化基础设施建设进展也就大不相同,导致数字化改革进度不一。二是数字化改革工作方式与传统的工作方式有所不同,更多依靠大数据进行加工、分析,这就决定了数字化改革更需要技术型、数字化的管理人才。尤其是乡镇财政,大部分人员只懂财政、懂业务,缺少懂技术、懂数据的专业人才,缺乏数字财政管理理念,人才供给、资金供给是制约数字化改革的重大因素。三是大数据的背景下,数据收集,数据带来的预警分析、以人工智能、大数据、区块链为代表的数字技术在财政数字化改革中应用范围有限,且各信息部门独立设置,数据采集加工重复化、共享使用程度不高,存在信息壁垒、数据不清、融合度不高、流程不畅等多种问题。

### (四)基层财政数字化改革区域发展不够平衡

财政作为公众需求以及政府调控的主要抓手,是缩小城乡区域发展不充分不平衡的重要举措,面临着区域均衡、宏观调控、公众参与等重大决策程序及发展诉求,这就决定在财政数字化改革中更应侧重全局观、系统观、发展观、同步观。但地区发展水平不一、数字化改革水平强弱不同、政府收支程度有差等现实条件,意味着财政数字化改革的程度及普及有较大的差别,难以全面体现财政数字化转型所带来的宏观调控精准有效、资金使用合理精准,财政数字化改革较深入的地区,可以有更多更优质的要素流入,甚至有可能带来区域公共服务不

平衡差距的进一步拉大。

## 三、推进基层财政数字化改革的对策建议

### (一)加强顶层设计,构建数字化改革理论支撑体系

借助信息技术发展和数字政府建设之机,大力推动基层财政数字化改革理念培育,营造数字财政良好的理论研究基础。梳理财政数字化改革的发展历程、理念思维、定义内涵、体系架构,明确界定数字财政与传统财政的区别,深入探索财政数字化改革的应用,加大调查研究力度,根据财政实践,查找制度层面、业务领域和工作创新等方面的短板,找准改革中的需求点、发力点、突破点,进一步完善理论支撑体系,不断充实提升财政数字化改革能力水平。

### (二)明晰权责边界,优化财政数字改革体制机制

以党的全面领导为主轴,推进党政机构运行机制大变革,着力构建闭环管理的政府运行体制。进一步探索发挥财政部门主导作用,严格明确界定权责利的归属、分配等各方面。加大机构整合力度和划清部门职能边界,加强部门间协调配合,健全部门间协调配合机制是理顺部门关系,实现政府协调运转的重要手段,既要注重部门职责的“分”,更要注重“合”,在着力明确分工基础上,突出强调部门之间的协调配合,为财政数字化改革打下坚实的基础。

### (三)加大要素保障,通过资源政策引导为基层赋能

坚持“一盘棋”思维,结合各地实际发展情况,细化财政数字化改革布局,通过制定不同的改革方案和发展策略,要求各层级一体推进、步调一致、高效协同,加快推动城乡财政数字化改革实现一体化发展。同时,根据公共基础设施、资源支撑水平情况,逐步建设基层专业数字改革人才队伍。对于基层财政管理人员在数字财政以及数字应用方面知识储备不足等问题,可以尝试多样化途径,比如通过政府购买服务、基层调查研究、参加经验交流、专业培训学习以及财政金融论坛等,支持基层财政干部充实新知识、新技能,强化治理体系和治理能力

现代化的财政支撑,打造基层财政数字化改革区域平衡发展。

(四)强化数字赋能,坚持基层需求导向推进改革任务

财政数字化改革充分体现了财政治理与数据治理的融合,要突出数字赋能,激发数据对经济社会的放大、叠加、倍增作用。以大数据价值作为财政数字化改革的基础,以大数据应用作为财政数字化改革的支撑,将现代信息技术作为财政数字化改革的主要手段,实现收支结构优化、效率提高和市场公平。强化数字政府顶层设计,重点要做好一体化智能化公共数据平台、数字化改革总门户和综合应用系统建设的财政保障。推进数字产业化、产业数字化,发挥财政资金引领带动作用,促进产业基础高级化、产业链现代化,先进制造业和现代服务业“两业”融合,推进实体经济发展和经济体系优化升级,聚焦数字经济创新发展,助力打造数字经济示范城市。

(上接第7页)

城镇化推进过程中,这个问题一直都没有完全解决好。这就导致一个庞大的农民工群体子女在当地上学难,流入地的农民工就医难等问题,基本公共服务的同城待遇问题迟迟难以解决好,这给社会公平以及人力资本积累产生了负面影响。财政要促进社会公平,这种群体化的基本待遇不平等,基本权利不平等,都需要加以解决。面对数字化革命,如何避免数字鸿沟带来的不平等,是面临的新挑战。

发展到新的阶段,面对新经济的发展,最重要的资源配置是人力资源的配置。如果人力资源不能配置好,给每一个人提供平等机会,可能对长期经济增长,对全要素生产率都会带来很大的拖累。从这点来讲,急需优化人力资源的配置,促进人口、家庭式迁徙。财政方面,要加快推进中央与地方关系改革。

### 三、结语

科学的财税体制,事关着效率、经济增长,事关着经济的可持续发展,同时也事关社会公平、共同富裕,事关着整个国家的发展,能不能顺利的实现“十四五”的目标以及2035的远景目标,最终实现第二个百年奋斗目标。财税体制在其中的作用是基础性、

### 参考文献:

- [1] 樊轶侠. 数字经济下的城乡融合发展财政政策取向研究[J]. 学术前沿, 2021(1).
- [2] 王志钢. 预算管理信息化是构建现代财政制度的加速器[J]. 中国财经报, 2021(7).
- [3] 蒋晓婉. 央行数字货币与财政数字化转型[J]. 武汉金融, 2021(1).
- [4] 王志钢, 赵斌. 数字财政助推国家治理现代化[J]. 北京大学学报, 2020(3).
- [5] 赵斌. 数字财政: 转型制约因素与全面数字化对策[J]. 地方财政研究, 2020(10).
- [6] 刘尚希. 建设“数字财政”需完成三项任务[N]. 中国财经报, 2020(7).
- [7] 舒亚琦. 2020中国数字财政高峰论坛”专家观点综述[J]. 财政科学, 2020(12).
- [8] 张亚亮, 张莉. 数字赋能提高财政资金使用绩效[J]. 北京人大, 2020(12).

【责任编辑 陆成林】

支柱性的,也是隐性的。

财税体制的改革,它既是经济问题,也是社会问题,更是法治问题。财政改革非常复杂,牵扯到各方面的利益,每一小步可能都会牵涉到各个方面敏感的利益神经,哪怕一个“芝麻”税种的改革都会引起社会上的广泛关注和讨论。财政改革在新经济形势下变得越来越艰难,需要形成一种社会共识来推动财政改革,既能促进效率的提升,同时也促进社会的公平,使经济和社会的发展更加融合,使效率与公平更加融合。这将是保持国家可持续发展、构建国家发展确定性的基础所在。

### 参考文献:

- [1] 刘尚希. 数字财政或将重构财政体系[J]. 新理财, 2020(12):41-43.
- [2] 刘尚希. 建设“数字财政”需完成三项任务[EB/OL]. 中国财经网[2020-12-12]. [http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page\\_7/202012/t20201222\\_3636262.html](http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page_7/202012/t20201222_3636262.html).
- [3] 刘尚希. 数字化和经济的金融化两个趋势会改变金融生态[EB/OL]. 新浪财经[2020-12-11]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685762147972373215&wfr=spider&for=pc>.

【责任编辑 张经纬】