

数字化为财政治理现代化赋能

王志刚 李小梦

(中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:随着数字经济的浪潮席卷全球,世界各国都在加速数字蝶变,大力推进政府数字化转型和数字政府建设。作为政府数字化转型的重要组成部分,财政数字化转型的关键是打造数字财政,数字财政是政府数字治理的基础和重要支柱,数字财政将会重构财政体系,全面助推财政各项职能作用发挥。未来数字财政建设过程中将要面临数字化治理理念普及不到位、数字基础设施薄弱、数字财政复合型人才不足、数据产权等基础制度缺失、数字财政国际合作困难、政府大数据应用场景匮乏等问题,数字财政建设任重道远。因此,建议从树立数字化治理理念、加强数字基础设施建设、建立数据共享交换的长效机制、加强数字财政复合型人才培养以及国际间数字财政合作等方面来统筹推进数字财政建设。

关键词:数字财政现代财政制度财政数字化转型

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)11-0034-06

一、引言

20 世纪中后期,伴随着计算机与互联网相关技术与产品的蓬勃发展,尤其是信息与通信技术(Information and Communications Technology, ICT)产品使用成本的不断降低,越来越多的企业开始在生产和运营过程中投入各种数字化的产品与技术。消费者对于互联网的依赖程度也不断提高,越来越多的经济活动从现实空间转移到了网络空间上进行。数字技术推动现代人类文明发展进入一个新的阶段:经济社会结构发生颠覆性变化,人们的思维方式发生深刻改变。数字革命通过数据与技术(云计算、大数据、人工智能等)的融合对整个社会组织进行重构。数字技术蓬勃发展的同时,国家治理体系和治理能力现代化也呈现加速演变态势以更好地适应数字化潮流,政府数字化转型在各国纷纷展

开,打造一个电子政府或数字政府成为一种不可遏制的趋势,财政作为国家治理的基础和重要支柱,其数字化转型更是政府数字化转型的应有之义。

党的十八届三中全会提出,建立现代财政制度是立足全局、面向未来的重要战略思想,党的十九大报告强调要加快建立现代财政制度,让财政在社会主义现代化建设中发挥更大作用。在新形势下,财政正面临前所未有的改革重任:庞大的财政收支体量亟需提升管理能力,公众对公共服务数量和质量的需求也在不断提高,财政政策要兼顾逆周期和跨周期的宏观调控要求,预算公开让财政资金日益受到公众的高度关注等。如何加快现代财政制度建设成为一个迫切需要解决的难题。数字时代给财政治理现代化带来了新的机遇,同时也带来了新挑战。顺应数字化时代的要求,财政数字化转型目标是构建数字财政体系,将数字化之“芯”注入财政之体,通过数

[收稿日期]2021-08-10

[作者简介]王志刚,宏观经济研究中心副主任,研究员,博士生导师,研究方向为宏观经济、公共政策评估、数字财政;李小梦,2019 级财政学博士研究生,研究方向为数字财政、数字税收。

字化为财政赋能,加快现代财政制度建设进程,全面激发财政在稳定经济、资源配置、收入分配、促进发展的政策效能,数字化作用于财政收支两端会创造前所未有的数字财政盈余,降低虚拟空间的财政风险,财政数字化必将带动其他政府部门的数字化转型,为全面提升政府公共服务能力夯实基础。

二、财政数字化转型目标是构建数字财政

在数字浪潮席卷全行业的背景下,财政作为国家治理的基础和重要支柱,必须要抓住机遇迅速完成数字化转型,建设数字财政,以更好地服务于预算单位、公民和企业,让数字财政成为政府数字治理的基础和重要支柱。

(一)数字财政的定义

当前,学界对于数字财政尚未有明确的定义,王

志刚、赵斌(2020)认为数字财政是以财政大数据价值为基础、财政大数据应用为支撑,以现代信息技术(云计算、大数据、人工智能等)为主要手段,实现优化收支结构、提高效率以及促进公平的政府收支活动。数字财政并不是对传统财政理论的颠覆,而是强化已有的财政职能,让财政职能(经济稳定、资源配置、收入分配、经济发展等)可以得到更好的发挥,这也是落实“有为政府”+“有效市场”的要求。

数字财政具备跨部门、跨层级、智能化及网络化的特点,财政资金是一个复杂的网络体系,渗透在经济社会的方方面面,通过支出、税费等联系千家万户和各类企业。数字财政建设实现了数字化为财政赋能,通过实现不同部门及不同层级间内部数据的互联互通,外部数据的深度融合,精细化财政管理,让财政资金使用更加高效、安全(见图1)。

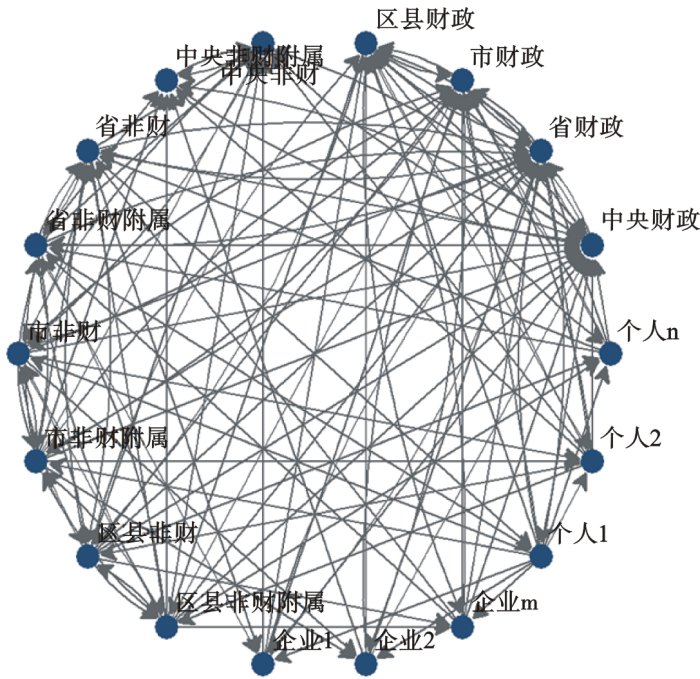


图1 政府、企业、居民间的财政关系网络

1.数字财政使资源配置更加高效。由于资源的稀缺性,财政应当积极发挥配置职能,通过财政资金的分配及对其他资源流向的引导,形成合理的产业结构、资源资产结构、技术结构和区域结构,提高资金的利用效率。传统经济下信息的不对称往往会导致资源错配发生,数字财政下,财政部门则可以在财政大数据基础上,运用新一代信息技术准确评

估财政资源配置效率,减少资源错配的发生。

2.数字财政使收入分配更加公平。数字化技术的运用提升了税收征管效率,在保护税基的基础上还可以更好地实现税收公平,通过个人所得税综合申报及征收财产税可以更好地发挥税收的收入调节作用,减少贫富差距。而数字财政下,政府也可以建立起直达基层、直达个体的特殊转移支付机制,让政

策、项目、资金和服务对象形成“四位一体”的局面(见图2),即资金跟着项目走,项目跟着人走,公共服务随人走,有效实现财政资金的穿透式管理,提升财政资金的使用效率,同时可以有效缩小收入分配差距。

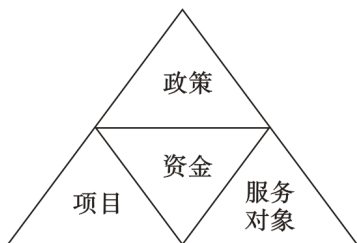


图2 数字财政“四位一体”

3.数字财政可以强化经济稳定职能。数字财政下,通过经济模型及算法的运用,可以实现对各种财政政策的沙盘推演,有利于决策者对财税政策出台的时机及力度等有更加精准的把握,同时可以借助区块链智能合约的思路,设定触发政策调整的条件,从而实现制度自发调节经济波动的功能。

4.数字财政使经济发展职能更加可行。数字财政下,财政大数据平台汇集了政府、企业及个人的各类数据,有利于汇总分析不同产业及地区的财政收支情况,通过分析结果,可以有针对性地设计出符合当地经济发展的政策组合和制度安排,增强产业及地区经济活力,促进经济高质量发展。数字财政通过将预算与规划形成一个有机整体,可以更加科学高效地分配财政资金,更好发挥财政的经济发展职能。

(二)数字财政是推动现代财政制度建设的必由之路

党的十九大报告提出要加快建立现代财政制

度,数字财政是塑造现代财政制度的必由之路,主要体现在以下几个方面(见图3):一是数字财政是财政活动的数字化。财政需要跟各类数字打交道,每一笔财政资金活动都会产生信息,而这些信息对应的就是财政数字。二是数字财政为财政决策提供了强大的信息支持。数据信息是科学决策的重要依据,在大数据等信息技术支持下,数字财政可以实现各渠道数据源的互联互通,将预算单位、企业、个人、互联网、税务及银行的数据汇聚到一起,通过对各类数据的处理得到决策所需的信息,强化决策能力,减少决策失误带来的损失。三是数字财政为财政开辟了新的收入渠道。数据作为新的生产要素进入了财政部门的视野,数据的价值在交换、使用过程中得以体现,通过政务大数据资源库(包括国家基础资源信息库、“金字工程”信息资源库、社会大数据资源库、行业领域信息资源库、互联网信息资源库)实现数据的统一开放与交换,这些数据直接或间接所产生的商业价值拓宽了财政收入渠道。四是数字财政可以有效提升财政管理效能。信息时代瞬息万变,如何能够在第一时间掌握国内外经济变化、企业和个人行为变化,需要大量微观层面的行为数据,数字财政提供了一个很好的平台,在这个平台上,包括政府宏观数据在内的公共数据可以和其他获得授权使用的平台数据进行整合,让财政管理更加智能化,以此提升公共服务的质量。五是数字财政为大数据应用提供了丰富的应用场景。数字财政通过将大数据等新一代信息技术与财政业务进行深度融合,可以有效发挥大数据价值,根据

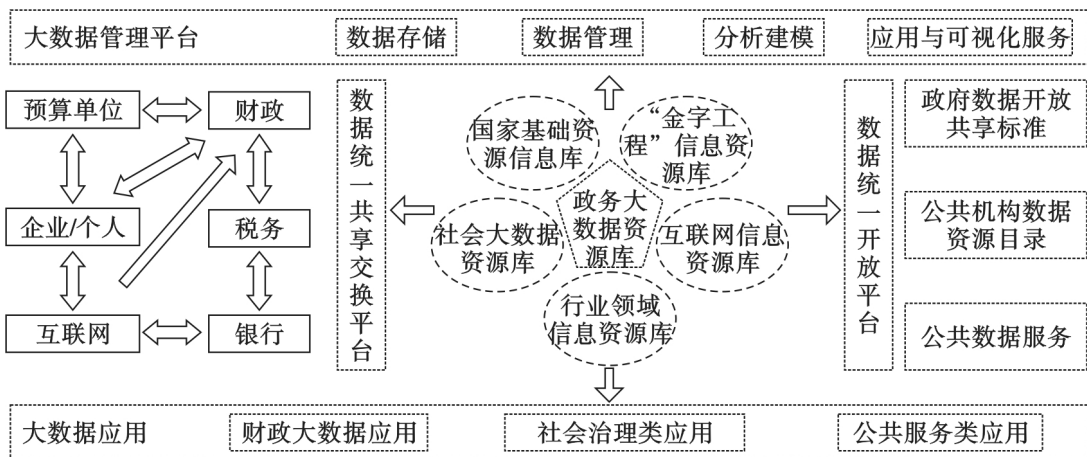


图3 数字财政规划框架

不同的需求及数据的成熟度打造出不同的应用场景,推动政府管理更加精准、科学和高效。

三、数字财政建设的主要任务

数字财政以大数据价值为基础,以大数据应用为支撑。数字财政理念中,数据是业务,业务同时也是数据,数据、算法和算力结合形成大数据价值。当前,数字财政建设中生产系统建设和大数据应用同步推进,前者主要通过建立覆盖中央、省、市、县、乡五级的预算一体化管理系统,实现预算管理的全流程覆盖及财政资金项目的全生命周期管理;后者侧重于财政大数据平台建设与应用场景搭建,在财政管理数据与国家信息共享交换平台对接基础上,结合各地特色和需求持续开展财政大数据重点应用,不断释放财政数据资源价值。

(一)数字财政生产系统建设

1.预算管理一体化系统建设。预算管理一体化是指以统一预算管理规则为核心,以预算管理一体化系统为载体,将管理规则嵌入信息系统,构建现代信息技术条件下“制度+技术”的预算管理机制。预算管理一体化系统包含基础信息管理、项目库管理、预算编制、预算批复、预算调整和调剂、预算执行、会计核算、决算和报告 8 个部分,涵盖预算管理的主要环节,可以实现各级预算数据的集中统一管理。预算管理一体化系统不仅使预算管理流程更加规范和精细化,同时也能保持数据口径的唯一和统一。

2.建设财政大数据中心。按照统一标准、统一应用、资源共享的原则,建设全国财政大数据中心体系,采用集中部署方式,分别构建中央级大数据中心和各省级大数据中心。中央级财政大数据中心汇集中央及地方财政和相关外部数据,统筹利用各省级数据中心数据资源,开展中央及全国财政大数据应用。省级财政大数据中心汇集本省财政数据及相关外部数据,开展本省财政大数据应用。财政大数据中心主要围绕财政中心工作,具备开展现状分析、预警预测和决策支持等三类应用的支撑能力。财政大数据中心汇聚内外部两类数据,通过对生产系统数据进行汇聚、加工和处理,形成贴源、实时和统计数据,加上生产源数据,一起构成财政管理的

四份重要数据,可以用于支撑数据清洗、实时利用及统计分析。

(二)探索开展财政大数据重点应用

数字财政就其具体业务不同可以分为微观、中观和宏观三个层面,微观层面的数字财政主要关注财政管理层面,中观层面侧重于对资金使用的控制,宏观层面侧重于一级政府层面,是基于财政大数据的宏观分析研究。因此,探索开展财政大数据重点应用,也可以从微观、中观和宏观三个方面展开。

1.财政大数据微观层面应用。数字财政微观应用包括时间、微观主体二个角度。一是时间层面,涉及财政资金的日常运行状况,通过大数据应用,可以实现对财政资金的全天候、不定期查询,实现对资金的全景和全流程分析及监控。二是对微观个体的资金运行效果评价。例如 2020 年财政资金直达机制就是财政数字化转型的成功实践,直达机制通过重构资金下达流程,有效压缩了资金到达时间,使得资金直接到企业和个人手里,同时数字化管理实现了高效管控,实现了“快、准、严”的预期目标。再比如新冠疫情下的数字消费券成功发放、企业补助资金的绩效评价分析等也都是财政大数据微观应用场景实践。

2.财政大数据中观层面应用。数字财政中观层面应用包括部门、产业和地区等角度。一是部门层面,侧重对财政资金的使用控制,通过借助大数据等技术建立全流程在线审查的一站式闭环监督,实现对预算的全过程、全口径的智能化监督及风险预警。“数据铁笼”项目通过将财政业务、资金监管、项目管理及分析应用纳入预算管理全过程,实现了对财政资金和预算单位的全覆盖,实现财政管理向数字化转变,有利于建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算管理制度。二是产业层面,可以对不同行业的税收政策效果进行评价,为科学制定税收政策提供有效参考。三是地区层面,可以对不同地区债务限额的最优比例进行分析,或是考察转移支付的空间分布。

3.财政大数据宏观层面应用。数字财政宏观层面应用主要侧重于一级政府角度,偏重于宏观分析研究,运用大数据解决传统经济统计滞后、样本量

少等问题,通过对经济活动数据进行统计分析,研判经济运行态势,构建财税——宏观的一般均衡模型,实现对宏观经济的定量与定性分析,仿真模拟各种财税政策的宏观经济效果,进行各类沙盘推演,为宏观调控政策制定提供科学依据。

四、数字财政建设的挑战及对策

财政数字化转型是一个长期的过程,数字财政建设因其涵盖面较为广泛,并非一朝一夕可以完成,在未来数字财政建设过程中,要清醒地认识到,数字财政建设并非易事,需要根据实践不断总结经验,同时要强化政府与企业、学界的对话与交流,做好顶层设计,系统性推进数字财政建设进程。

(一)数字财政建设面临的挑战

1.数字化治理理念普及不到位。数字财政是一种先进的治理理念,是通过运用新型数字技术与财政业务进行深度融合,以更好地实现财政的各项职能。但是,当前数字财政尚未有一个官方的明确定义,数字财政建设尚在探索阶段,没有形成系统的思维理念和完整的理论体系,导致数字财政理念还没有完全普及,很多单位和个人并没有真正理解数字财政的概念,对其运行理念更是“知之甚少”,不利于数字财政转型的有效开展。

2.数字基础设施较为薄弱。城市的发展离不开基础设施建设,同样,数字财政建设也离不开数字基础设施。财政数字基础设施就是财政大数据平台,不仅包含数据的生产、交换和使用系统,同时也将预算管理一体化系统纳入其中。当前,各地区还未全部建立起有效的财政大数据平台,不能实现统一的数据采集、交换及使用,上下级财政系统之间,同级财政部门与其他部门之间,均存在数据交换通道不畅的问题,从而造成数据分散沉淀,不仅难以挖掘数据价值,还导致财政政策落地困难。

3.数字财政复合型人才不足。随着大数据及人工智能等技术的加快应用,想要做到信息技术与财政业务的有效衔接,并能够对财政大数据应用场景进行详细分析,就离不开具备专业知识的复合型人才。数字财政复合型人才短缺会造成财政部门及

信息技术供应商之间信息沟通成本增加,从而影响相关系统建设进度。同时,高校数字财政相关学科建设也比较滞后,导致数字财政复合型人才供给严重不足。

4.政府大数据应用场景匮乏。基于数字政府建设及全面预算绩效管理在国家层面的顶层设计和推进,地方政府根据自身需求开展了多形式的地方大数据平台建设,根据主要职能,可以分为以下三类:一是以预算为主的数据平台,二是将预算功能包含在内的财经数据平台,三是涉及其他政府职能的数据平台。但是财政大数据平台的应用场景是非常丰富的,不仅局限于数据服务和预算管理服务,同时也应能够实现财政收支情况分析、债务风险预警及宏观经济预测等,而当前地方政府大数据应用场景仍然十分匮乏,没有充分发挥大数据应用价值。

5.数据产权等基础制度缺失。随着数字经济的快速发展,数据已经成为了一种新型生产要素,但是我国现行数据立法中并未提及数据权属问题,数据产权制度的缺失会造成市场主体无法区分相应的权力与义务,制约数据的市场性流通和数据要素功能的有效发挥。建立数据产权制度才能有效保护产权主体的各项权利,同时可以激励市场主体深度挖掘数据价值,加速数据的流通与应用,促进数据产业生态系统的快速生成。

6.数字财政国际合作困难。经济全球化促进了生产要素的跨国流动,而经济数字化会促使生产要素流动变为数据流动,数据信息可以实现即时跨国流动,进而对全球产业链、国际贸易和资本流动等产生重要影响。当前,世界各国都在加快数字政府建设,但是由于不同国家和地区的政策差异,导致国际间数字财政合作困难,例如近来广受争议的“数字税”,不同国家出于自身的利益考量,会作出开征或者不开征的不同选择,但都是单边的税收政策,未达成国家或地区间的双边税收协定,不利于经济的良性发展。

(二)统筹推进数字财政建设的建议

1.夯实数字财政基础,树立数字化治理理念。数字经济时代,数据已经成为关键的生产要素,同时

也是数字财政建设的关键因素,要夯实数字财政基础,包括会计、统计、法律基础等。通过数据要素产权界定和定价机制的出台与完善,完成数据要素的法理确权和价值计量,同时,夯实统计基础形成强大的大数据整合能力,将财政系统内部的结构化数据和非结构化数据进行有效整合,打造财政数据中心平台来进行数据的自动采集及分析,最终形成图表及分析报告。通过强化数字财政基础,使数字财政不再抽象化,使数字化治理理念逐渐深入人心。

2.加强数字基础设施建设,建立数据共享交换的长效机制。加快推进各地财政大数据平台建设,中央建立中央级财政大数据中心,提出地方政府财政大数据中心建设指导意见及建设标准,实现中央和地方财政大数据中心的互联互通。同时,加快推动政府间及不同部门间的数据共享和交换机制,深入发掘政务信息资源潜力,全面释放数据红利,通过建立统一的信息共享平台和标准体系,对数据格式、质量标准、数据可读性、可操作性等作出明确要求,有效打破信息孤岛和数据壁垒,消除数据烟囱现象,为数字财政建设打好数据基础。

3.加强数字财政复合型人才培养。应加快数字财政学科建设,开设数字财政相关专业,培养数字财政复合型人才。同时,地方政府应当加强与科研院所等科研机构合作,通过开设数字财政专题讲座等形式,加强财政工作人员对数字财政的理解及相关专业知识的学习,并通过理论与实践相结合的方式,加快总结与经验分享,不断推进政府数字财政建设。

4.各方协同开发财政大数据应用场景。数据要素的价值要通过应用场景才能得到释放,政府要通过与市场及企业交流与合作,充分发掘财政大数据的应用场景,同步推进数据生产系统和大数据应用建设,注重政府和市场的结合,通过应用激活数据价值,让所有人都能看到数字财政的价值所在。同时,数字财政建设并不是单一部门的事情,需要多部门联合行动,财政部门与其他政府部门、基层组织等要紧密结合,自上而下做到同频共振,步调一致,切实有效地推动数字财政系统建设和实施。

5.建立数据产权制度,加快研究与数字经济相

匹配的一系列制度。法学界及经济学界的专家学者应加快研究数据产权制度立法,早日实现对数据要素的确权和数据资产定价,数据资产价值确认是数据要素有效配置的基础,实现数据要素由资源向资产转化才能释放数据资产价值,促进数据交易平台与数据交易市场的建设与发展,同时,数字经济催生了许多新模式、新业态和新要素,传统税收制度、政策及征管也都面临挑战,尽早建立与数字经济相匹配的税收体系才能有效保护税基,促进经济可持续发展,因此,要加快研究与数字经济相匹配的一系列制度,确保数字财政建设的顺利进行。

6.加强国际间数字财政合作。当前,我们仍处于全球新冠肺炎疫情大流行的环境中,全球经济非平衡复苏加剧,亟需加强各国间数字化转型合作,以减少分化,促进平衡包容的疫后全球经济复苏。数字经济条件下,重构国际税收规则势在必行,我国应加强开展国际数字经济税收的协调与合作,在推进国际税收秩序重构与保护本国税收利益之间谋求相对平衡。

参考文献:

- [1] 纪枫波. 建设数字财政 助力跨越赶超[N]. 十堰日报, 2021-07-13(2).
- [2] 刘尚希. 数字财政或将重构财政体系[J]. 新理财(政府理财), 2020(12): 42-43.
- [3] 王志刚. 数字财政: 现代财政的必由之路[N]. 中国财经报, 2019-11-05(7).
- [4] 王志刚. 财政数字化转型与政府公共服务能力建设[J]. 财政研究, 2020(10): 19-30.
- [5] 王志刚, 董木欣. 财政数字化转型正加速到来[J]. 中国财政, 2020(16): 27-29.
- [6] 王志刚, 赵斌. 数字财政助推国家治理现代化[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2020, 57(03): 150-158.
- [7] 沃瑟曼, 陈禹. 社会网络分析: 方法与应用[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [8] 谢易和, 许家瑜, 许航敏. 数字财政: 地方实践、理论辨析及转型思考[J]. 地方财政研究, 2021(04): 14-21.
- [9] 于施洋, 王建东, 易成岐. 宏观经济大数据分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [10] 赵斌, 陈成天, 孙倩. 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): 4-11.

【责任编辑 张经纬】