

数字财政:转型制约因素与全面数字化对策

赵 斌¹ 陈成天² 孙 倩³

(1.国家发改委,北京 100038;2.华夏银行杭州分行,浙江 310016;
3.中国财政科学研究院,北京 100142)

内容提要:乘信息技术变革之便、顺数字化转型之势,蓬勃发展的数字财政建设是财政理论与实践改革发展的关键举措和必然选择。财政数字化是财政治理现代化的重要标志,是更好贯彻财政作为国家治理基础和重要支柱作用,进而推动国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。数字财政正在且将继续深度影响财政理论与实践,甚至将重构或重塑财政相关业务和基础理论。财政的数字化转型将带来财政服务和满足公共需要能力的显著提升,既强化对公众偏好和需求的了解、甄别和反馈,又能扩充财力、提高资金使用和公共服务供给效率,并延伸到宏观层面的财政政策的完善。财政数字化不能就财政而言财政,应置于更加广阔的政府、经济、社会数字化浪潮之中,实现四者的对接统一、互促互进。本文从理论理念、责任主体和权责利关系、核心要素、统筹协调性四个方面分析了财政数字化的制约因素,并提出了相关建议。

关键词:财政 数字化 财政治理 系统工程

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)10-0004-08

一、数字财政深度影响财政理论与实践

依托大数据、人工智能、区块链等现代信息技术的快速发展,数字财政并不只是实务层面数字化手段在传统财政领域的应用,更是在包括方式、功能、目标、理念等各个方面和各个层面上,财政理论和实践的更新或优化,甚至是重构或重塑。这一点,将会随着信息技术的发展和财政数字化转型的深入推进而日益明显。周子衡(2018)^[1]更是指出,中国

数字经济发展将经历数字支付、数字法币和数字财政三个阶段,财政数字化是数字经济发展的第三个增长极,也是关键的跳跃。实际上,当前财政部门的数字化发展可分为1.0和2.0两个阶段。1.0阶段即以“金财工程”^①建设为主线的信息化建设阶段,主要是用信息技术对财政业务进行流程再造,这是财政业务与信息技术的第一次融合。2.0阶段即当前正在经历的财政全面数字化转型,不仅是财政业务的全面数字化,更有数字化对财政业务、流程和操

[收稿日期]2020-02-03

[作者简介]赵斌,宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所助理研究员,经济学博士,研究方向为区域经济与区域规划、财政理论与政策;陈成天,高级经济师,经济学博士,研究方向为财政金融政策;孙倩,博士研究生,研究方向为财政理论与政策。

^①即预算管理、国库集中收付和财政经济景气预测等核心业务的“政府财政管理信息系统”。

作的重塑,甚至可能引起财政理论和社会经济主体行为方式的变革。2.0阶段的数字化信息化程度、影响覆盖面远超1.0阶段。

财政部门是政府综合部门,财政学是综合性社会学科。因此,无论是实务财政工作,还是理论财政研究,本身就要接触、处理、产生大量的信息,其规模在信息技术时代更是呈几何级数增长。数字财政,不仅是应运时代而生,而且也是由财政的综合性 and 海量信息属性所决定的。数字财政,是以财政大数据为核心资源和关键要素,以提高资源配置效率和更好满足公共需要为目标,借助数字技术等现代信息技术,促进大数据和财政的深度融合,实现以数据采集、整合和分析为基础,以平台化、公开化、共享化、智能化、网络化为运行方式的财政收支及其治理、财政政策制定和评估活动。

从远古时代的结绳记事,到古代周朝的九赋九贡、秦汉的上计制度与编户齐民、唐代完整的预算管理 with 常平均输制度、两宋的会计核算,再到明清的鱼鳞黄册,均渗透着数字化管理的理念^[1],但其实践多为“浅尝辄止”。著名历史学家黄仁宇先生在《万历十五年》中指出,以贫农及小自耕农经济为基础的中国古代社会,缺乏数目字管理。数字财政,正是我国从理念和行动上全面走向数目字管理的伟大实践。

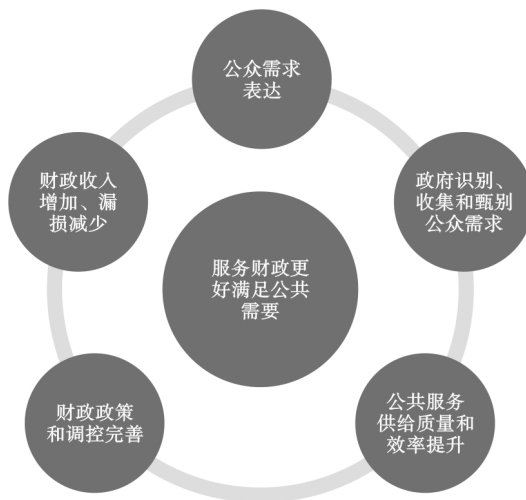
二、数字化转型推动财政更好满足公共需要

十九届四中全会把推进国家治理体系和治理能力现代化置于更加突出重要的位置,作为国家治理基础和重要支柱的财政,其数字化转型的本质即更好服务于国家治理体系和治理能力的现代化。数字化治理和治理数字化是现代政府顺应信息技术发展潮流、提升治理水平和治理能力的关键举措。习近平总书记指出,“要以信息化推动国家治理体系和治理能力现代化”、“要运用大数据提升国家治

^①包括个人和企业等社会团体,下同。

理现代化水平”。数字财政理论和实践是数字化治理和治理数字化的重要方面,是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要举措和有力实践。

正如金融的本质是服务实体经济,数字金融始终围绕提升金融服务实体经济的质量和效率而展开一样,公共财政的本质是满足公共需要,因而数字财政要始终围绕提升财政满足公共需要的质量和效率而展开,始终坚持以人民为中心推进国家治理体系和治理能力现代化的治理观。公共服务涉及需求和供给两端,数字财政服务于公共需要的满足,主要体现在有利于:需求端公众^①需求的表达和反馈、政府对公众偏好的甄别和了解,供给端政府公共服务供给财力的提升——增加收入、减少浪费,公共服务供给质量和效率的提升,以及财政宏观调控政策的完善(如图1)。



第一,数字财政丰富和降低了公众表达公共服务需求、反馈诉求的渠道和成本,也使得财政部门收集和了解公众需求和反馈更加精准、便捷和经济,大大丰富了公共服务供求响应机制的内涵。满足人民对美好生活的需要是公共财政的出发点和落脚点。作为综合性部门,一方面,财政部门直接服务于公共服务需求,如某些财政补贴的发放;另一方面,作为资金拨付部门和责任单位,财政部门间

接涉及教育、医疗、社会保险、住房保障等各方面公共服务,尤其在当前注重财政资金使用绩效背景下,获取公共服务供给的相关信息将是财政部门日益重要的一项工作。数字财政时代,门户网站、微信、微博、网上问卷调查、服务热线、政务平台等各种渠道,方便公众及时表达对政府公共服务的需求和诉求、反馈对公共服务项目的意见和建议,例如依托信息化手段得以开展各类公共服务满意度调查和评估。借助大数据分析等数字技术,财政部门能以较低的成本从海量的公众需求和诉求中总结提炼有价值的信息,实时动态获取公众需求信息,也能有效甄别公众对公共产品和服务的真实需求。而且,当前许多公共服务项目本身就配套监测系统,便于实时了解民众偏好和项目运行情况。

第二,数字财政有助于拓宽政府收入来源,提高税收遵从度,有效避免偷逃税现象。财政工作是综合性业务,财政收支、国有资产管理,以及政府数字化管理所带来的财政部门对政府各部门、各层级数据的汇总和分析,产生了其他部门所不能比拟的数据集聚效应,以此“数据仓库”为基础建立的数字财政,将是政府“数据财政”的重要资源。所谓“数据财政”,王叁寿(2019)^①认为主要指地方政府依靠激活、运营大数据的价值,促进大数据与各行业领域深度融合、实现经济快速增长来创造或提升财政收入。不仅如此,笔者认为,广义的“数据财政”还应包括:第一,政府自身掌握数据所直接带来的“市场租金”收入以及间接的税收收入,例如企业开发软件访问政府数据所支付的费用以及这类企业经营所缴纳的税收^②。第二,针对数据交易的征税。比特币即对网上信息按其流量(比特量)征税,不仅是对网上数字化产品的交易和网络服务要征税,而且对所有的数据交易都要征税。主要涉及到二类税收:对用户虚拟货币交易中获得的收益(资本收益)征

^①这类企业访问政府数据所支付的费用是一种使用者付费。用户使用他们的软件所支付的费用也是使用者付费。因此政府将处理后的数据开放给这些企业访问,并收取费用,符合市场化原则,体现了数据作为一种资产的价值。

^②即有不存在此人却领工资的人。

收的所得税,以及对以虚拟货币购买商品/服务(如使用比特币买东西)缴纳的消费税。欧盟已就针对数字业务单独征税展开讨论和论证,英国政府宣布将于2020年4月1日起对搜索和广告等数字服务收入征税2%。第三,数字资产是数字经济的轴心,长期来看,像土地等资产一样,“数据”应作为资产,纳入政府的资产负债表中。

另外,南非、印度等发展中国家借助地理信息系统对土地、房屋等财产征税,带来财产税的显著增加;巴西、墨西哥等国家借助大数据分析,识别税收欺诈或偷逃税行为;借助电子发票或区块链发票减少不开票经济活动、打击发票造假,提高税收收入;数字支付大幅减少了现金的使用,有助于缩小影子经济规模,从而减少偷逃税机会;爱沙尼亚使用数字平台将Uber司机和税务局直接联系起来,司机收入直接计入其纳税申报表,在方便司机缴税的同时,也避免了偷逃税行为;央行发行数字货币,将会以较低成本获得更高的铸币税等等,都是利用数字化手段增加政府收入,进而提升政府公共服务供给财力。

第三,数字财政能消除财政收支中的寻租和腐败行为,减少资金漏损,提升公共支出的精准度。数字财政推动财政收支的阳光化。无论是政府对居民、企业的转移支付或各类财政补助,抑或居民、企业向政府上缴的各类税费,或是不同级次政府纵向与横向的各类支付,从现金到数字支付都会减少资金的漏损或寻租现象,电子化支付会提高支付效率、降低时间成本并节约各类交易成本,还会降低政府雇员的成本。例如,借助生物识别和电子支付,印度政府显著提高了粮食补贴到达目标受益者的比例、肯尼亚世界食物项目支付成本降低了15%、阿富汗则发现并清理了占警察总人数高达10%的“幽灵警察”^②。据IMF测算,发展中国家政府通过数字化支付节约的资金规模相当于GDP的0.8%—1.1%,全球节约的资金规模约为2200—3200亿美元。通过降低处理成本、税收收入和政府间付款中

的漏损和欺诈等行为,每年可为新兴市场国家政府累积 1050-1550 亿美元的收入^①。

数字财政为转移支付资金分配提供了量化支撑,能更好地贯彻客观因素法分配理念,显著提升资金分配的科学性、针对性,推进阳光化和精准化。另外,政府采购是财政支出的最主要渠道之一,有研究指出,建立在电子采购系统、财政公开网站和区块链网络智能合约基础之上的政府采购体系,通过竞标节约了采购成本,全程公开透明减少了采购过程中的腐败,智能合约确保了交易的真实、可溯源、不可撤销和公开透明^②。

第四,数字财政多渠道提升公共服务供给的质量和效率。其一,数字财政有助于建立以公共需求为导向的公共服务供给体系,从供求匹配层面提升公共服务供给质量和效率。这不仅体现在公众需求和诉求的表达以及公共部门对其的及时高效获取上,还表现在以公众需求为导向的公共服务规划和布局的优化,例如全面贯彻“钱随人走”的财政资金分配理念,基于大数据分析的公众偏好甄别和公共产品定价,基于大数据分析的公共预算安排也降低了决策成本和决策时滞。其二,数字财政有助于规范财政资金使用,促进财政信息公开,建立全流程监控体系和绩效评价机制,从资金使用层面提升公共服务供给质量和效率。财政数字化时代,财政部门将能实时监控每一笔财政资金的拨付和使用情况,有机会直接介入项目管理,加快资金周转,保障资金安全,建立以绩效为导向的财政分配机制,并借助财政信息公开的力量,提高资金使用效率。借助数字识别或生物识别技术等数字技术,财政资金的使用将具体落实到点对点层面,减少不必要的漏损。其三,数字财政有助于公众便捷、高效、安全地享受政府提供的公共服务,从通达性层面提升公共

服务供给质量和效率。一方面,部分公共服务直接以数字化手段提供,如异地社保缴费和领取、财政补贴和救济资金发放;另一方面,公众借助电子政务平台等途径实现公共服务的网上查询、申请、办理、结算等,节约各方的时间和资金成本,例如潍坊等地财政部门上线的涉企财税政策微信端导航清单,使复杂的财税政策变得简单明了^②。其四,数字财政拓展了政府和市场合作的空间,有助于借助市场力量提高公共服务供给的质量和效率。财政数字化为引入市场力量参与财政相关业务提供了机会和平台,例如,发票电子化为政府借助市场力量分析和监管经济活动提供了数据支撑,财政业务平台化和流程化为财政部门和市场主体开展合作、提高财政工作效率提供了机会,例如借助金融市场发行地方债、筹集财政收入。

第五,数字财政丰富了财政宏观调控的手段,提升了财政政策的及时性、针对性、前瞻性、灵活性和有效性。财政运行既涉及海量数据,且本身也会产生大量高频和低频数据,数字财政破解“信息孤岛”和“管理孤岛”,建立跨层级、跨部门的“数据仓库”,将推动财政政策分析从以事后分析为主转向事后分析和预警分析并重,财政决策方式从以经验决策为主转向以科学决策为主。经济社会发展变化情况、社会预期和舆情将成为财政政策制定和执行的重要考虑因素,并得到及时而充分的体现。建立在财政大数据基础之上的精准调控、穿透式调控、信息公开、预期释放和指引、舆情引导等丰富了财政宏观调控的工具箱,大大缩短了财政政策时滞。借助大数据及其分析方法,探求政府收入与社会经济发展、税源之间的关系,评估财税改革政策对财政收入的影响,尤其是税收政策对公众和企业的影响和效果,预测财政收入变化,为财税政策的制定和执行提供决策支撑和前瞻性指引;分析财政支出的影响范围和影响程度,建立财政支出与受益群体之间的互动分析体系,科学合理确定财政支出优先顺序,提升预算支出安排的合理性、灵活性和前瞻

^① Digital Innovation in Public Financial Management (PFM): Opportunities and implications for low-income countries. July, 2018.

来源: <https://www.alphabeta.com/wp-content/uploads/2018/07/pfm-technology-paper-long-version.pdf>.

^② 笔者认为,政府信息公开,尤其是与个人和企业相关的财税支持和优惠政策的公开,本身就是公共服务。

性,更好发挥财政政策的“逆周期”调控作用。

另外,数字财政为数字政府建设提供基础性支撑和有力抓手。资金是政府得以运行和实现管理的“血液”,财政部门作为资金的集中管理者,触达政府工作的方方面面,一方面通过加大政府信息化建设和投入激励各部门大力推动数字化转型,另一方面,财政数字化转型对与之对接的各部门的数字化转型产生了牵引和“倒逼”作用。从预算安排、资金拨付到资金使用、项目管理全流程的打通,数字财政使得财政部门对资金的全流程管理成为可能,全面绩效预算的理念得以贯彻^①,与之对接的各政府部门的全面数字化既是形势所“迫”,更是顺势而为、大势所趋。

三、财政数字化与政府、经济、社会数字化统一互促

财政,简言之,即政府收支及其治理,看似政府活动,实则涉及经济社会生活的方方面面。在当前政府数字化、经济数字化、社会数字化转型和变革的大背景下,财政数字化既是发展的必然,又是推动这一大趋势大潮流的中坚力量,相辅相成。诚然,财政数字化需处理好财政部门与各级政府及业务部门之间,财政大数据建设与数据安全、隐私保护之间,财政大数据所有权与使用权之间,财政业务与信息技术之间,数字财政建设步伐与经济发展技术进步、复合型人才队伍建设、政府治理水平和所处阶段之间的关系,但上升到长远谋划、整体布局层面,是要处理好财政数字化与政府、经济、社会数字化之间的关系。

首先,财政数字化只有深植于政府、经济、社会数字化浪潮中才能获取源源不断的发展动力。其一,作为政府重要的职能部门,财政部门的数字化转型须以数字政府建设为依托,在数据获取,尤其是到点、到端的全链条数据收集、数据“仓库”建设、人员配备、政策支持、数字化举措落实等方面都离

不开各级政府和部门的支持,更为重要的是各级政府和部门数字化手段的配合。其二,如前所述,财政是综合性部门,政府收支触及的每一个角落就是财政工作所到之处,经济运行、社会发展,既是建立财政大数据系统的数据来源,也是数字财政服务的对象,加强与经济数字化、社会数字化转型的对接与融合,既是为数字财政建设“添砖加瓦”,也是保障财政数字化转型不偏离财政基本职能的轨道。其三,经济、社会是创新和进步的主战场,经济、社会的数字化是财政数字化的技术之源、人才之基、未来之引。

其次,财政数字化在推动政府、经济、社会数字化中发挥着基础性和桥梁纽带性作用。一方面,政府运转、经济运行、社会发展离不开财政支持,尤其是资金和政策支持,财政数字化转型所带来的效率和便捷性提升,是政府、经济、社会数字化发展的基础和保障,财政数字化所构建的大数据系统和精准化服务,为政府、经济、社会的数字化转型提供支撑。另一方面,财政,以财行政、以政控财,一收一支,政府、经济、社会中千千万万的主体均涉及其中,财政是将他们串联交织起来的巨型网络,财政大数据系统、数字化税费征缴和支出拨付系统、财政决策系统将直接或间接连接每一个节点,信息传递、价值转移将变得更加高效顺畅,数字化政府借此可更好实现对经济、社会数字化的引导、规划和调控,经济、社会的数字化借此可反馈更多更及时的信息、资源,推动数字政府建设,并形成良性互动,数字化经济、数字化社会之间亦是如此。数字财政将成为数字化政府、数字化经济、数字化社会之间信息要素等资源的“高速公路”、互促互进的“催化剂”。

第三,财政数字化与政府、经济、社会数字化的有机统一是数字化发展的必然。便捷顺畅高效是数字化转型的关键目标,互联互通、开放透明、标准统一是实现此目标的重要条件,也是各领域数字化发展的趋势。大数据体系互连、数据资源(有限)共享、

^①这也将实现“大财政”。

人才资源互通、技术标准互认、数字化手段和载体互融,以此为基础,财政数字化、政府数字化、经济数字化和社会数字化四者将实现有机统一,进而推动政策制定者与经济社会主体有效对接和联通,政府规范、引导、调控与市场自律、高效、自主相得益彰,政府宏观调控成效与微观个体福利共同改善,经济发展和社会进步协同共进。

四、当前财政数字化转型的制约因素

数字财政建设是一项要求前瞻性、协同性、明确性、整体性的系统工程,这一点在前文所论述的其与政府、经济、社会数字化统一互促关系中也得到了体现。当前,数字财政的理论和理念发展滞后,对实践的指导性弱;推进过程中的权责利划分不清晰,尤其是财政部门难以发挥出应有的作用;数据、人才、技术和管理等重大要素短板突出;数字财政建设水平存在较大的区域之间、行政层级之间、领域之间的不平衡,这些都严重制约了财政数字化转型的进程。

第一,缺乏财政全面数字化的理论和理念支撑,数字财政实践亟需系统前沿的理论指引。理论和理念是行动的指南,财政数字化转型也不例外。数字财政源于实践,也归于提高财政工作实践的效率和,相关理论和理念需围绕此展开。当前数字财政的理论和理念滞后于数字财政实践的发展,不仅缺乏系统的理论支撑、相关理论研究工作进展缓慢,而且数字财政的理念在理论界和实务界都亟待普及和深化。数字财政的界定、数字财政与传统财政的联系和区别、财政学 and 经济学相关理论如何适用并指导于财政数字化转型、数字信息技术及理论与财政实践与理论的衔接及二者之间的关系;如何推动财政实务和相关理论贯彻数字财政理念,进而拓展到政府全面管理和公众生活之中,如何借信息技术发展和数字政府建设之机全面引导和推动数字财政理念培育和 实践建设,这些都是发展数字财政所亟需填补的重大研究和理论、实践空白。

第二,缺乏明晰的权责利关系为前提,数字财政建设易陷入主体不明、推进不力的困境。财政是“财”与“政”的结合,其中“政”是“财”的支撑和后盾,即财政资源配置需建立在强大的行政权力基础之上,步入全面预算绩效管理时期更是如此。财政数字化转型的最终目的之一是提高财政资源的分配和使用效率,助力全面预算绩效管理,即着重在“财”上做文章,但离不开“政”的支持,不过当前数字财政在“政”的方面建设明显不足。如前所述,“政”是“财”的支撑,我国的行政管理体制下财政部门不具有与“财”相匹配的“政”的权力,财政部门易流于“出纳角色”,这一问题在以提升“财”的配置效率为目标的财政数字化转型时期可能更为严峻,导致数字财政建设过程中的权责利关系不清晰,阻碍了财政数字化转型的进程。数字财政远不只是财政部门的事情,其中所涉及的数据建设和维护、资金拨付和使用、相关政策制定和分析、部门之间的衔接、政府与市场的关系等一系列问题,每个环节都牵扯复杂的权责利关系,财政部门发挥的作用十分有限且定位不清。虽有数字政府建设为依托,但作为其中的关键方面,数字财政建设中如何有效发挥财政部门的主导作用,在技术数据等要素配置(如数据所有权和使用权的界定)、权力和利益分配、责任归属等方面做到严格而明确,这些都缺乏科学合理的设计和安排,而这些问题都是推进数字财政建设所无法回避的重大问题。

第三,缺乏关键要素稳定发展的支撑作用,数字财政易停留于“空喊口号”、“光说不练”。大数据、人才、技术和管理是推动数字财政发展完善的四大核心要素,缺一不可,且决定了数字财政的发展方向和发展水平。四大要素发展不充分成为了当前财政数字化转型的短板。财政大数据方面,部门利益分割、数据共享不畅、数据产权不明、隐私保护不力等制约了“数据仓库”的建立和完善;同时,大数据收集、整理和分析技术,建立在公众偏好精准识别基础之上的公共产品和服务定价及分配技术,基于

财政大数据的预警分析技术等等,如生物识别技术、以人工智能和区块链为代表的核心技术及其在数字财政领域的应用,这些技术的发展水平距离数字财政的真正建立还有不小差距。“巧妇难为无米之炊”,数据及相关技术是数字财政建设的“米”,“米”的不足是当前部分地区部分领域数字财政建设“雷声大雨点小”的直接原因。即算“米”好了,没有作为“巧妇”的人才和管理将其付诸实践,数字财政建设依然寸步难行。当前缺的不是数据信息技术人员或传统财政管理人员,最缺的是既有一定的技术知识或数字财政管理前瞻性理念,且熟悉财政领域工作的复合型工作人员和行政管理人员,这类人才的缺乏不仅不利于数字化和财政的融合发展,导致“两张皮”,而且对于财政数字化转型这一开创性工作来说难以取得创新和突破性进展。由于专业型复合型人才和管理的不足,财政数字化转型在一定程度上仅仅停留在简单的僵化的“旧瓶装新酒”阶段——传统财政的“旧瓶”加数字化的“新酒”,有数字财政之名,无数字财政之实。

第四,缺乏系统而全面的部署和推进,数字财政建设存在较大的区域之间、行政层级之间、公共产品和服务领域之间的不平衡。发达地区与欠发达地区之间、数字化信息化水平强弱地区之间,中央与地方层级之间、省级与省以下地方层级之间,不同公共服务领域之间、不同环节之间、政府收入与支出之间,数字财政的普及和完善程度存在较大的差别。财政是满足公众需求和政府调控的重要抓手,也是缩小区域发展不平衡的关键举措,公众的流动性、政府调控的宏观全局性以及促进区域均衡发展的目标,叠加伴随财政数字化转型财政信息流、资金流的高效运转,共同决定了推进数字财政建设应具有全局性、系统性、适当的同步性。否则,不仅难以完全体现财政数字化转型所带来的促进生产要素高效流动、财政资金使用合理高效、财政宏观调控精准有效等优势,而且反过来还会加剧地区之间、不同政府的治理水平之间、不同公共产品

和服务供给之间的不平衡程度,适得其反。例如数字财政发展水平高的经济发达地区,能凭借数字财政所提升的“钱随人走”的公共服务资金分配理念、财政资金使用效率、涉企财税服务水平等优势吸引更多更优的要素流入,可能会加剧地区经济发展不平衡;数字财政建设是一项系统性工程,上下级政府之间的“木桶效应”尤为明显,不同层级政府之间推进程度的巨大差异严重制约数字财政的整体建设水平和实施效果。

五、财政全面拥抱数字化的对策建议

财政数字化,首先应是财政理论和实践全面拥抱数字化理念,并发挥好财政部门的多重作用,做到主体明确、权利责任义务明确。同时需加强数据、技术、人才和管理等核心要素的培育和完善,牢固树立全国“一盘棋”理念,整体推进财政数字化进程。

第一,加强理论研究和理论体系建设,把全面拥抱数字化的理念深入贯彻到财政理论和实践当中。财政学本来就是建立在经济学、政治学、社会学等基础之上的综合性学科,数字财政理论研究和体系建设需在财政学理论基础之上融会贯通以大数据、人工智能、区块链等为代表的信息技术理论,不仅满足理论体系自身的逻辑自洽性和可演进性,而且需贴近实际并能指导数字财政实践工作。数字财政理念的传播和普及既要发挥好政府的强大动员和组织能力、伴随信息技术发展的强大宣传能力,更要注重数字财政实践所带来的优势的自我宣传作用,以及数字财政理论的指引作用。全面拥抱数字化理念,应是财政理论研究乘数字化之风“浸润万物”,财政实践工作借数字化之便“惠泽万民”。

第二,有效发挥财政部门集主导、桥梁枢纽、协调和参与等多种功能于一身的的作用,确保数字财政建设过程中主体明确、权责利关系明晰。数字财政虽落于“财政”,但其推进过程中涉及政府各部门、各层级以及市场和社会各领域,财政部门也是“身兼数职”。对此,财政部门既要担当好核心角色,如

主导推动预算绩效管理的全面数字化,又要发挥好组织和桥梁纽带作用,如在本级或上级政府的领导下构建跨部门跨领域的财政大数据系统或政府大数据系统,还要发挥好协调作用,如协调处理好财政数字化转型中所涉及的政府与市场关系、收入与支出关系,也要积极配合参与数字财政建设的各项工作。当然,这些需建立在主体明确、权责利关系明晰的基础之上。该向财政部门授权、放权的须充分授权、放权,该由主管部门牵头组织的应建立相关工作机制,涉及多部门参与的须明确其分工和责任义务、避免“九龙治水”,尤其要处理好财政部门与主管部门和业务部门之间、政府部门与公众之间、上下级政府(尤其是基层政府)之间的关系。

第三,加快培育和完善数据、技术、人才和管理等核心要素,大力推进数字财政建设走深走实。破除部门分割壁垒,打通数据共享阻碍,有效破解“信息孤岛”,加快推进大数据立法,加强数据安全和隐私保护,构建一个纵向覆盖各个层级、横向跨越各个部门,包含所有与财政收支相关信息的动态“数据仓库”。加快推进大数据、人工智能、区块链等核心技术的发展创新以及在财政领域的融合与应用,运用现代信息技术构建“纵向到底、横向到边”、触及所有资金点的财政管理平台,逐步形成数字财政管理和服务新模式。做到政府每一笔收入、每一笔支出全程可追溯,在公共产品和服务定价、涉民涉企财税事务办理、财政收支筹集分配和预测、绩效预算管理、财政政策制定、执行和评估等领域全面应用数字化信息化手段,提高效率、促进公平。加强符合数字财政管理要求兼具较强主观能动性的复合型创新性人才培养,推动技术型人才和业务型人才的交流合作与融合发展,打造既能保持传统财政管理优势,又能有效发挥数字化手段优点的先进的管理模式,以优质顺畅高效的管理处理好数字化转型过程中人与人、人与事、资金与服务、收入与支出等复杂的利益关系。

①中国地方政府债券信息公开平台的建立就是一例。

第四,树立和坚持“一盘棋”理念,全面系统推进财政数字化转型和发展。数字财政建设既有自下而上的单点突破和创新发展,又有自上而下的统筹推进,随着财政数字化转型的深入,自上而下的统筹推进越来越重要。制定全国性的数字财政和数字政府管理法规条例或行为规范、构建覆盖全国范围所有财政收支的财政大数据管理、服务和监测平台^①、打造全国性的数字财政研究创新平台、统一数字财政建设各项工作标准、统一明确数字财政管理机构及职能安排等等,都是统筹推进数字财政建设,更好发挥财政数字化的规模效应、资源节约集约优势、信息流动高效等特点的重要举措。考虑到当前数字财政推进中存在的区域之间、行政层级之间、公共产品和服务领域之间的不平衡,在以全面系统推进为最终目标的前提下,可以采取暂时性的折中方案,先临近地区之间后全国范围、先省及省以下各级政府内部后全国各级政府、先涉及流动性较高的人口和资本等公共服务后全覆盖等先后顺序、分步骤地推动财政数字化转型。允许部分地区、部分政府、部分领域先行,但必须适时推广、复制以至全范围、全领域实施,当前某些方面已具有这种条件,需及时跟进,如依托数字化平台的医疗养老保险全国统筹、全国范围内“钱随人走”的公共服务财政资金分配等。

参考文献:

- [1] Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier. 2017, Digital Revolutions in Public Finance [R]. IMF report.
- [2] 周子衡. 数字经济发展三阶段: 数字支付、数字法币与数字财政[J]. 清华金融评论, 2018(4): 63-64.
- [3] 王志刚. 数字财政: 现代财政的必由之路[N]. 中国财经报, 2019-11-5.
- [4] 王叁寿. “数据财政”, 经济发展重要抓手[N]. 环球时报, 2019-8-15.
- [5] 钱巨炎. 借数字财政建设之力 提升财政管理水平[J]. 中国财政, 2013(13): 42-43.
- [6] 浙江省财政厅. 云计算和大数据在数字财政建设中的探索和实践[J]. 中国财政, 2016(16): 15-16.

【责任编辑 王东伟】