

数字财政:地方实践、理论辨析 及转型思考

谢易和¹ 许家瑜² 许航敏¹

(1.广东省财政科学研究所,广州 510030;2.华南农业大学,广东 510030)

内容提要:风起云涌的数字化正在重塑经济与社会形态。适应财政治理能力提升的要求,包括广东在内的不少地方将数字财政建设作为深化财政改革的重要内容,抢抓财政数字化转型机遇。从实践看,各地运用先进数字化技术为财政改革提供科技支撑,但也面临着制度与基础条件支撑不足、组织力量不够强等问题,尤其是对数字财政内涵及财政数字化转型的本质规律认识不够,影响了数字财政建设的顺利推进和改革效能的充分释放。针对上述现象,本文认为应坚持问题导向和目标导向,在深化对数字化、财政数字化转型内涵规律认识基础上,深入研究数字财政的理论模型和规范,统筹数字财政建设与财政改革,全面增强财政的安全性、效率性和公平性,强化服务大局、引领经济社会健康发展的能力,更好地发挥财政作为国家治理的基础和重要支柱作用。

关键词:数字化 数字财政 地方财政 数字化转型

中图分类号:F812.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0014-08

一、引言

以数字化、网络化、智能化为特征的现代信息技术飞速发展,大数据、人工智能、区块链等数据技术正在重塑经济与社会形态,数字化转型已成大势所趋。在这个背景下,以美英日德为代表的发达国家纷纷制定数字化转型战略规划,抢抓数字化转型机遇,获取更大的发展空间和更大的话语权。作为全球第二大经济体,我国长期以来一直将产业数字化升级作为经济增长和社会发展的焦点。2035年远景目标和“十四五”时期将加快数字化发展作为未来十分重要的发展战略。2020年初爆发的新冠疫情

冲击,加速了我国各行各业的数字化进程。风起云涌的数字化同样给财政改革发展带来了空前的机遇,发挥数字财政支撑作用的重要性和紧迫性日益凸显。在财政收支面临前所未有的挑战和困难情况下,适应数字政府建设的部署安排,各地纷纷将数字财政建设作为深化财政改革的重要切入点和支撑点,借助数字化手段为财政治理提质增效。

从实践看,当前地方数字财政建设正在如火如荼地开展,按照2019年财政部《关于推进财政大数据应用的实施意见》的指引,广东、浙江、山东等地积极推进数字财政建设,并以数字财政建设为契机,推动财政管理的理念和方式深刻变革。但整体

[收稿日期]2021-03-21

[作者简介]谢易和,中级经济师(金融),研究方向为财政运行分析、财政政策管理;许家瑜,公共管理学院行政管理系,研究方向为行政管理;许航敏,副所长、副研究员、博士,研究方向为财政政策管理、财政绩效管理、财政民主。

上看,财政数字化转型还处于起步阶段,数字财政的理论和理念相对于数字化转型的规律和要求来说还相对滞后,数字财政建设的理论支撑还较为缺乏,地方数字财政建设情况进展不一、质量参差不齐。由于对数字财政的理论认识不足,各地虽然大量上马数字财政建设项目,但建设水平存在较大的不平衡。从效果上看,一些地方更多是将数字财政建设视为提高财政管理水平的手段,未能较好地体现出以数字化转型提升财政治理水平的建设目标,制约着财政数字化转型进程和效能的发挥。为此,本文以广东为例考察地方数字财政建设实践,在分析地方数字财政建设存在问题的基础上,对数字、数字化的本质和财政数字化转型的要求展开理论辨析,进而提出推动地方财政数字化转型的思考。

二、数字财政建设的广东实践：以广东为例

(一)广东数字财政的主体框架及建设进展

广东于2019年率先在全国启动数字财政建设。2019年8月,广东省财政厅成立数字财政专班建设小组,按照财政部预算管理一体化建设和广东省委省政府“数字政府”建设工作部署,在“数字政府”框架下,采取全省“统规、统建、统管”模式推进“数字财政”建设,全力打造广东省“数字政府”公共财政综合管理平台,功能涵盖预算管理全流程,包括项目库、预算编制、预算执行、会计核算等核心业务,贯通省、市、县、乡四级财政部门 and 预算单位。

广东数字财政建设内容涵盖六大板块:一是统一全省标准规范。解决全省各业务系统间标准不一、数据重复录入、业务流程繁琐等问题,为规范全省财政业务提供标准遵循,为全省大集中系统建设奠定业务基础。二是推进全省核心业务大集中。围绕预算编制和执行、财务核算、决算、政府综合财务报告、绩效、资产、政府采购等业务系统,推进核心业务系统省级统建统管。三是重构横向一体化。以业务协同为主线,开展财政大中台建设,逐步重构包含预算编制、执行、核算、决算、绩效、资产、政府采购等业务的一体化系统。四是应用全新技术架

构。依托数字政府政务云平台搭建满足四级财政部门硬件资源需求的财政云平台;依托“云平台+微服务”构筑财政中台,实现对财政管理需求的快速反应和敏捷迭代。五是构筑全省数据中心。推动数据由市县向省级、预算单位向财政部门集中集聚,强化数据资源整合共享,推进大数据智能化开发利用。六是建设省市两级运维中心。建立健全与应用集中、数据集聚、分级管理相匹配的集中式运维管理体系,支持各级财政按权限分级在线管理。

数字财政建设启动以来,广东财政按照“三个专”——专职、专业、专责的建设思路,以“最高站位、最优方案、最强保障”为原则,以重构全省预算编制、执行、核算系统为切入点,持续稳步推进广东数字财政建设工作,至2020年8月已完成预算模块开发并在省本级上线,随后拓展到6个地市;2021年1月在省本级+6个地级市已实现预算管理全流程上线,4月初已扩展到省本级+13个地级市,计划2021年5月底前实现全省全面上线的建设目标。

(二)广东数字财政建设的广东技术特征及建设亮点

广东数字财政建设参考借鉴兄弟省市数字财政建设经验,结合广东财政实际情况,按照统一业务规范和技术标准,突出“五个”高标准要求,全面提高数字财政建设水平:一是高标准推进业务一体化和财政数据大集中,制定全省统一的预算管理业务规范和技术标准,及时迭代完善,提供核心基础保障。二是高标准部署“一张网、一片云、一扇门”,升级改造全省财政部门、各级预算单位的网络高速公路,实现纵横成网、互联互通,在政务云财政专区搭建云架构和开发云应用,提升系统性能和运行效率,加快全省财政数据大集中和融通流转。三是高标准搭建“大中台、小前台、微服务”技术架构,依托“大中台”实现全省核心业务规则的强管控;通过“小前台”适配各级财政查询、统计等个性业务需求;利用微服务技术架构,建立起“一个平台、两级部署、三线保障”的运行和保障体系。四是高标准推进电子化支付和打造系统安全体系,推动全省电子凭证库建设和实现国库集中支付电子化从覆盖率12%提升到100%,实现全省全覆盖。五是高标准推

动“大数据”赋能和智能化应用,强化数据融合、互通、共享,全面提升财政数据汇聚治理与分析应用能力,实现财政管理有载体、财政监督有抓手、财政决策有支撑。

按照高标准建设的技术要求,广东数字财政建设将实现多项首次突破,呈现出以下亮点:一是首次实现全省一体化和大集中,拉平省内各地的预算管理差异,缩小各市县财政管理的“数字鸿沟”,有力促进全省预算管理深化改革。二是首次全方位实现全覆盖,实现预算级次覆盖中央、省、市、县、镇五级,预算管理环节覆盖基础信息、项目库、编制、执行、核算等全流程,落实财政资金项目全生命周期管理。三是首次实现全省财政大监管,实时动态监控上线地区每笔资金拨付的详细情况,实现当日支付、累计支付的实时动态统计汇总,以及地区差异情况的研究分析。四是首次实现全省电子化支付。平台全面贯通各级银行,支付单据和银行回单直接纳入系统监控。

(三)广东数字财政的改革实效及实践价值

从改革实效看,广东数字财政建设坚持不断优化系统设计、性能和管理,以数字财政建设为契机,为财政预算改革提供“科技支撑”,推动预算改革深入推进。一是管理流程优化完善,通过统一提炼优化核心业务流程,各级财政预算的全流程管理向“大一统”看齐。二是审核环节优化完善,以“数字财政”建设为契机,加快“放管服”改革,进一步精简优化审核环节,如部分市县的授权支付审环节从多达7-9岗优化调整到3岗以下。三是自动化水平优化提升,新系统大大减少重复、机械化手工登记凭证工作量,深化财务机器人应用场景,实现会计核算、财务报表、预决算报表、电子档案的自动化。四是基础信息管理优化完善,各级财政部门对一级预算单位、二级及以下基层预算单位的单位、人员、银行账号和资产等信息进行全面梳理,丰富和完善各项基础信息。

从实践价值看,数字财政建设有利地推动广东财政改革发展稳步前进,提高广东财政治理效能,其价值主要体现在三个方面:一是推动形成“全省

一盘棋”的财政管理大格局。立足全省“一体化、大集中、一张网、一片云、一扇门”建设要求,实行新系统全面重构、统建、统管,全方位打造“全省一盘棋”大格局。二是推动预算改革深化和行政效率提升。通过优化设计,解决以往预算系统的诸多痛点难点问题,提升支撑预算改革能力;进一步精简预算管理审核环节、优化业务流程,推动预算管理进一步深化改革;推进电子化支付全覆盖,提升自动化水平,提高行政管理效率。三是加快大数据智能化应用进程,为财务管理、资金分配和政策制订提供了坚实的技术基础。以大数据、云计算、人工智能等现代信息技术为手段,实施“一数之源”管理,提升数据追踪能力,完善数据对比分析功能,提升风险识别和预警能力,推进财政数据大集中和智能应用,实现财政管理与决策信息化、科学化、智能化。从实践路径可以看出,广东数字财政建设立足广东财政改革发展基础,目标明确,将建设目标锁定在政府治理效能提升上;技术先进,在政务云上搭建云架构和开发云应用;路径科学,采取全省“统规、统建、统管”模式推进,最终以全面重构、统建、统管系统,形成“全省一盘棋”的财政大格局。

三、地方数字财政发展面临的问题

当前,以广东为代表的全国各地数字财政建设正在紧锣密鼓地向前推进。但由于数字财政建设面临的是新理念、新方式、新规范、新标准、新架构的系统变革与挑战,各地财政数字化转型面临诸多问题与短板因素,制约着数字财政建设进程。

(一)财政数字化转型的理论基础较为薄弱

数字财政的理念尚未普及,对于财政数字化转型的底层逻辑和基础理论没有研究透彻,对实践的指导性较弱。实践缺乏理论指导,导致多地财政数字化转型工作都在走“试错”的路子。各地只能依据中央指示、参考其他省份做法,结合自身实际“摸着石头过河”,存在推进建设的思路不够清晰、有力抓手不多等问题。

(二)财政数字化的相关制度机制尚不完善

“数据”是当前财政数字化转型过程中的核心

要素,涉及不同部门、不同层级乃至政府和市场关系等系列问题,存在较为复杂的权责利关系。目前国内针对数据开发利用、数据交易、数据保护、数据伦理等方面尚没有系统性、权威性的法律法规或制度文件,数据集中后如何治理的体系还不够完善,“无规可依”成为制约财政数字化转型的重要问题。

财政作为综合部门,数字财政具有跨部门特征,涉及到数据库建设和维护、资金拨付和使用、部门间衔接、政府与市场关系等系列问题,数字财政建设仅靠财政数据支撑是远远不够的,需要涵盖经济社会众多领域的宏微观大数据支撑,但目前数字财政建设所需的大数据集中的规模和程度还不够,部门间的数据交换共享通道不畅,部门间的基础信息尚未能实现全覆盖,数据的应用研究还不够系统深入,基础条件有待夯实。

(三)财政数字化转型的组织力量亟待加强

数字财政建设涵盖所有财政管理和改革范畴,是一项庞大复杂的系统工程和长期性工作,当前数字技术发展迅猛,条线分支比较多,技术更新换代非常快,而财政领域本身知识体系庞杂,业务繁琐,能够兼具技术与业务能力的复合型人才极为缺乏,建设力量存在较大短板;部分地区数字财政建设缺乏稳定的工作机构和人才队伍,导致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。

四、数字财政建设的理论辨析

对于数字财政这个新事物,实践走在了理论的前面。相较于实践而言,数字财政的理论认识还较为薄弱,关于数字财政的本质、财政数字化转型的规律和要求、数字财政跟“金财工程”的联系和区别等问题的认识和理解,对于推动数字财政建设至关重要。

(一)认识数字及数字化的本质

对数字财政的准确理解,离不开对数字及数字化本质的认识。从概念看,数字财政离不开数字,财政数字化转型不能脱离数字化,数字化又跟信息化紧密相关。从发展脉络看,信息化在前,数字化在后,有专家认为,从实现层面来认识,数字化并非一

个全新概念,依然是信息化的延续,不同之处在于数字化是在整合信息化的基础上,提升人类对数据的处理能力,从而进一步增加人类活动的效能,以更好满足自身的需要。从认识论角度看,对数字财政及财政数字化转型的认识离不开对数字及数字化本质的正确认识。

1.数字的本质是反映事物的符号。人创造出数字,是将它作为一种符号,并设定为通过一定的形式系统反映、代表事物(包括事物的发生、发展和变化过程)。实践中,人们以数字作为事物的“代替物”来形成对事物的反映,在事物发展变化过程中,人的感性能力捕获到数字,通过理性能力对数字的符号、符用、符码进行判断分析,依据一定的实践规范做出解释、理解和规定的结果,更加深入、精确地认识事物的发展变化,把握其发展规律,增强人认识客体改造客体的能力,以更好地满足人的生存发展的需要。数字是形式和内容的统一,从形式看,外在地表现为一种图形符号,从内容看,是被人赋予其对现实物质世界的描摹和投射,人们通过数字,从“量”的角度来精确认识事物。本文认为,数字的本质就是人类按照一定的联系和规范用来反映事物的符号,人们按照事先设定的规范,通过数字认识客观事物并且用以提升实践能力,以便更好地推动自身和社会发展。数字对人的意义可以分解为两个方面:一是作为目的的数字,就是产品服务的数字化和数字产业化,直接满足人的消费需求,实现人的更好发展;二是作为手段的数字,就是用以反映管理的措施和成效的手段,提高被管理主体的有序程度,实现管理效率的提升。

2.数字化及其转型是运用数字提升人类活动效果与效率的过程。认识了数字的本质及其意义,对数字化就不难理解。数字化是将许多复杂多变的信息转变为可以度量的数字、数据,再以这些数字、数据建立起适当的认识模型,加以高效率、标准化处理的基本过程。从时间看,人类认识数字、利用数字的历史已经相当悠久,但数字化进入突然爆发的加速阶段,得益于人类技术水平的进步和信息化技术的快速发展,即由大数据、云计算、人工智能等新型

信息技术推动的人类观念、生产生活方式的重大变化,其本质是人类生产生活效率的革命。基于上述认识,数字化转型是利用数字化技术重塑人类活动的生产方式和组织方式,达到人的活动提质增效的目的。其中的“转”是指用数字技术的新形式来组织生产或管理;“型”是指生产或管理模式,即生产或管理的策略、组织方式和流程的总称。从数字和数字化的内涵不难看出,数字化转型的目的不仅是降低成本和增加效益,另一种意义则在于人们根据环境和技术变化,实现生产或管理的整体性转变和革命性重塑。

(二)准确把握数字财政的内涵及要求

对数字本质及数字化转型的理解为数字财政的认识奠定了坚实的基础,基于同样的逻辑,数字财政的认识和建设不能脱离数字及数字化转型的内涵及要求。

1.准确把握财政数字和数字财政是理解数字财政的基础。基于数字的本质很容易认识到财政数字的内涵,财政数字是反映财政这个事物的“量”的数字(符号),但1、2、3……这些数字仅仅只是数字,而非财政数字,只有按照一定标准反映财政价值、财政运行变化和财政发展结果的数字才是财政数字,也就是说只有反映财政属性的量的数字才是实际意义上的财政数字。因为通过这些数字的描摹,可以反映和刻画出财政发展状态、过程和结果,从而帮助人们准确、深入地认识财政,为下一步的财政活动提供基本的信息支撑,如反映财政收入支出规模和方向的数字,财政供养人口的数字和转移支付的数字等等。财政数字的系统化和系列化及其运用则表现为财政数据。数字财政具有自己特定的内涵,

它不是简单的“数字+财政”,而是数字化的财政,反映的是高度“数”化的财政运行、组织和管理形态,就是将诸多复杂多变的财政活动信息转变成可以度量的财政数字、财政数据,再以这些数字、数据建立起适当的财政数字化模型,加以高效率、标准化处理,实现各类财政活动效率提升,最终实现促进经济社会健康、可持续发展的目的,财政数字化就是实现数字财政的基本过程。从其内涵可看出,财政数字和数字财政是两个既有内在联系又有明显区别的一对概念,数字财政界定和引导着财政数字的获取、分析和利用,而财政数字则体现和反映数字财政运行的结果和程度。

2.对数字财政及其转型的理解。有了对数字、数字化本质及数字化转型的辨析,理解和把握数字财政及其转型就有了标准和对照。既然数字化是将复杂多变的信息转变为可度量的数字数据,按照预先设定的数字化模型加以高效处理的过程。依照同理,数字财政就是以财政大数据为核心资源,以提高公共资源配置效率和更好实现公共利益为目标,借助现代化信息技术,以财政数据采集、整合和分析、运用为手段,实现财政运行方式、组织方式和管理方式的整体性转变和革命性重塑。因此,数字财政不是单一的事物,也不是简单的“数字+财政”,而是在数字化技术的支撑下,财政的形态发生根本性变化的一种新型财政。从要素看,数字财政是一个复杂的系统性事物(图1),不是在原有的财政形态下简单的运用数字化技术来解决财政运行、管理过程当中的一些问题,而是涉及到财政资源配置、财政运行、财政管理、财政监督等全方位的理念和方式的变革与创新。

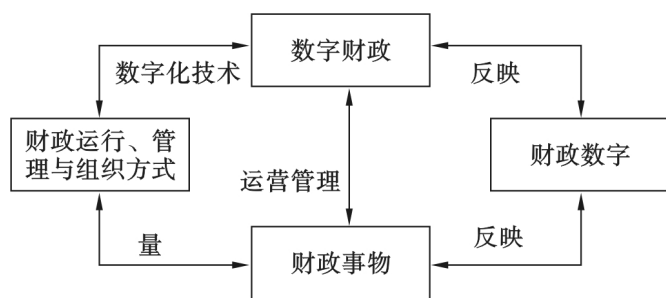


图1 数字财政系统框架图

数字财政是一种新的财政形态,与之相适应的是需要新的财政理念、新的运行方式和组织方式。在财政运行方式、组织方式和管理效率未得到根本改变的前提下对数字化、信息化技术的运用不是真正意义上的数字财政,仅仅是原有财政形态下数字化技术的运用以实现某种目的的行为或过程。从其内涵看,数字财政转型是个动态发展过程,根据财政业务对数字技术运用的深度广度及对财政的改变程度看,可分为不同层次:一是初级形态的数字财政,即立足财政业务层面,实现财政数据的实时查询、定期公示公开,对资金的全景、全流程分析、全景监管;二是中级形态的数字财政,即立足政府层面加强对资金使用的控制,包括从上级到下级的纵向控制,从财政到非财政的横向控制,通过大数据等技术建立全流程在线审查的一站式闭环监管,实现对财政预算的全过程、全口径的智能化监督与风险预警。三是高级形态的数字财政,即立足国家治理层面,基于财政大数据的宏观分析研究,例如分析税收结构变化以了解产业结构态势,分析财政支出结构变化以探究社会结构变化,分析债务变化以掌握财政金融风险等特点,为政府管理、宏观战略实施和经济社会高质量发展提供及时、准确、全面的财政支撑和保障。

3. 数字财政的要求。从财政数字化转型的内涵看,数字财政绝不是简单的财政信息化,也不是简单的应用财政大数据来加强财政收支管理,而是要建立一种新的“数化”财政,这就需要通过现有财政形态的转型加以实现,同时,这也是财政改革的过程。数字财政转型实际上是要求充分利用数字化技术带来的发展机遇,对财政原有的运行方式、组织方式、管理模式等进行根本的变革,以适应国家治理现代化的要求,这不仅要求财政活动主体在观念上的革命性转变,而且要求财政治理能力和管理水平得到根本性的提升。要做到这一点,实际上就需要深化财政改革,从这个意义上讲,数字财政建设同时也是伴随着财政改革的深化,两者互促互进。一方面,数字财政建设对财政改革提出了新的需求和要求,另一方面,财政改革的深化为数字财政的

建设创造了环境和条件,使得数字财政的建设更加顺利,更易取得预定的建设成效。

数字财政不是现有财政形态下对数字化技术的作用,而是用它作为手段,重塑财政形态,以新的理念和新的方式,以财政活动过程的科学性和效率提升为手段,提高公共资源配置对人民需求的满足程度,实现人民共同利益的增长。数字财政的建设与最终成型,不仅是一个财政发展的过程,更是一个财政改革不断深化的过程;不仅是一个财政数字化转型的过程,更是一个财政职能更好履行、财政治理能力持续提升的过程。数字财政建设就是通过财政数字化转型转变财政运行方式、组织方式和管理方式以提高资源配置效率效果和自身管理效率效能的过程与结果的统一,这就是数字财政建设和财政数字化转型的基本逻辑,脱离了这个逻辑,只是形式上的数字财政,只是数字化技术在现有财政形态中的运用。

(三)从数字财政要求看数字财政建设

数字财政建设是通过现代数字技术的大量运用,改变财政理念、运用方式和提升财政运行效率的系列综合任务,是要围绕数字财政要求,通过数字化技术的运用与财政改革深化的有机结合,实现财政数字化转型。

1. 数字财政建设的标准。一是财政运行方式的转变。财政数字化转型的目的是以新兴数字技术为抓手,提高运行方式、管理方式的规范化、精准化、科学化水平,提高公共资源配置、财政调控的精准度,提升公共服务供求匹配度。要实现财政数字化转型,必然要求财政运行方式的变化,包括财政决策、财政分配、财政管理和财政监督等方式及手段的创新与转变,在现代数字技术的支撑下,无论是初始的状态信息、财政政策和措施的实施效果、财政运行存在的短板弱项都能得到及时反馈和发现,为各类财政活动主体提供信息与手段的支撑。二是财政组织方式的创新。完整的财政活动涉及政府与社会、政府与企业、政府间不同层级,参与主体众多,科学有效的组织方式对于财政运行目标和管理效率的实现至关重要。在现代数字技术的支撑下,

财政运行方式发生转变,相应会对财政组织方式提出要求,如不同层级财政活动主体的工作链接及管理方式,财政部门与业务主管部门的工作方式的变化,财政部门对企业或社会主体财政政策和资金拨付方式的变化等。(3)财政治理能力和治理效率的提升。作为先进的技术手段,通过数字财政建设,可以强化财政决策、管理、服务、监督功能。一是促进决策能力提升。通过规范化的数据分析模型和科学决策分析系统,充分利用海量的财政数字数据,寻找收入与经济、税源之间的规律,为财政增收提供支撑。从支出端对各类公共服务受益者及受益程度和范围进行分析测度,为优化财政支出结构和顺序提供支撑。二是促进提升管理水平。财政数字化转型会大幅提升数据的即时性、有效性,为财政管理提供新模式新方法。三是提高服务水平。通过数字财政平台更好让社会公众了解财政决策、执行和监督信息。不同财政活动主体可以通过数字财政平台联系互动,信息共享。四是强化财政监管,防范风险。通过对财政收支动态分析和实时监控,减少不同财政活动主体之间的“信息不对称”,为规范政府和市场主体行为和提高资金使用效益提供有效的信息反馈。

2.数字财政建设既是财政治理能力提升的改革过程也是财政运行管理转型的发展过程。一是作为治理工具,数字财政建设目标应定位为提升财政治理能力现代化。运用先进的数字技术更加精确评估各类资源配置效率,准确把脉资源配置扭曲的症结所在,针对性修正以优化资源配置。全面完善的信息平台更加精准地描摹各类税源状况,设计出更加公平合理的税收制度,强化财政再次分配的公平性;更加精准地把握社会民众的政策诉求,优化财政支出结构,强化财政支出政策的公平性。智能化的模型算法能够更加科学高效的演绎各类经济社会发展情景,进行政策沙盘推演,提高政策制定的前瞻性和战略性,促进实现经济社会稳定。二是作为管理手段,数字财政建设将有力助推财政管理能力提升,加快构建现代财政制度。数字财政是财政活动的数字化,相关财政活动会有对应的财政数字

产生,数字财政作为先进技术手段,能够更加高效、科学地处理财政数字,为财政决策提供强大的数据信息支持,减少决策失误;数字财政作为大数据、人工智能等先进技术在财政领域的应用,能够为财政改革发展提供强大的技术支撑,打破制约深化财政改革的各种障碍,让财政改革能够按照既定设想目标稳步推进,加快构建现代财政制度。

五、加快财政数字化转型的若干思考

(一)遵循数字财政本质及转型要求,强化数字财政建设顶层设计

数字财政作为新的财政形态,其实质是运用数字化技术对财政实施全面数字化升级,实现财政运行方式、组织方式和管理方式的整体性转变和革命性重塑。而要实现这个目的,首先,要树立对数字财政、财政数字化转型的正确的认识,全面系统理解数字财政建设的地位、作用、任务和目标,摒弃将数字财政建设视为技术手段的单一思维,避免走单一、重复的建设老路。其次,要加强和深化对数字财政、财政数字化转型的规律规范的研究,找到和制定科学的方法,使数字化技术与财政发展改革有机融合与统一,推动财政形态实现质的转变;再次,要遵循财政数字化本质及转型要求,设计财政数字化转型的路径和措施,综合考虑本地财政工作实际和信息化发展水平,围绕财政组织重构、运行流程再造和管理方式创新等目标,全面、系统、科学地规划本地数字财政建设框架和实施路径,加快推进符合本地实际情况的数字财政建设进程。

(二)构建有效的财政理论模型和规范,发挥数字财政的价值发现与实现功能

数字财政建设之所以能形塑财政形态,是因为在财政发展改革过程中,财政活动主体通过感性能力捕获到财政数字,通过理性能力对财政数字进行判断分析,依据一定的规范获取财政运行、财政管理和财政监督的结果,更加深入、精确地认识财政的发展变化,进而提升公共服务质量和经济社会可持续发展能力。否则,其结果很可能是堆积一大批软件和硬件设备,仅仅是用网络把各级财政联结而

已,却未能塑造财政新形态。实现这个目的,关键在于联接财政数字与财政事物之间的规范是否科学合理:一是要在总结财政与经济社会发展过往规律的基础上,探寻其中的规律,形成理论模型,形成财政数字与财政发展、财政运行和财政管理间的规律性联系,为利用财政数字数据分析判断财政事物发展变化提供标准和规范。二是搭建运用理论模型的科学分析方法,将显现为随机离散的孤立财政数字通过规范和设定有机联系起来,与财政运行、财政管理及公共利益的实现过程、变化和结果对接起来,发现问题,发挥数字财政的价值发现功能。三是在上述基础上通过财政数字的获取、财政数据的分析和运用发现财政改革发展内在规律之间的显性联系,预防和解决财政运行中的各类问题,发挥数字财政的价值实现功能,使数字财政成为兼顾公共价值创造、透明高效运行、不同主体协调互动的现代财政形态。

(三)统筹联动数字财政建设与财政改革,提升数字财政建设效能

数字财政建设既是一个发展过程,更是一个改革过程,如果仅仅基于目前的状态来推动数字财政建设,就很难体现出其前瞻性,其效果也很难达到预定的设计,数字财政的建设要体现创新性、前瞻性和整体性的统一。一是要瞄准国家治理现代化的价值目标来设定数字财政的功能与价值目标,唯有如此,才能将数字化技术从财政治理工具转化为国家治理效能的提升。二是要按照数字财政的价值目标综合分析和判断财政改革的方向和着力点,并且按照“体制机制创新→技术操作锁定”的路径来设计数字财政的技术框架,通过操作规范来落实改革要求,实现改革理念与实现方式的统一。三是统筹数字财政建设与财政改革深化,以建设促改革,以改革推建设,提升数字财政建设效能。无论是作为管理手段,还是作为治理工具,数字财政建设应与深化财政改革一体设计、联动推进。随着数字财政建设的深入推进,数字财政建设将不再满足于以技术手段提升财政管理效率的作用,而是应该上升到推动财政实现全面数字化转型的目标要求,加快研

究制定以财政预算编制、执行、监督为核心的财政业务规范,建立各项业务标准,并以此为手段,全面提升数字财政建设效率。

(四)强化数字财政作为财政治理手段的功能,更好发挥财政国家治理基础和重要支柱作用

从数字和数字化的本质不难发现,协调、透明、标准、高效等衡量国家治理能力和水平的要素内生于数字化运行和数字化管理,因此,针对数字财政这一新型财政形态,不能仅仅满足于现有财政形态下管理手段和管理工具的增强,而应紧紧围绕国家治理体系和治理能力现代化的价值目标,以数字化转型为引领,以新兴数字技术为抓手,优化数字财政作为财政治理手段的功能,实现财政决策程序合理、方法得当、管控严格,促进财政治理更加规范化、精准化、科学化,将政府、企业和居民联为一体,全面增强财政的安全性、效率性和公平性,强化财政服务大局、引领经济社会健康发展的能力,更好发挥财政作为国家治理的基础和支柱作用。

参考文献:

- [1] 王志刚.财政数字化转型、数字财政与政府公共服务能力建设[M].北京:中国金融出版社,2020年12月第1版.
- [2] 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):149-154.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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):19-29.
- [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),2020.05:150-158.
- [7] 朱锐勋,王鹏.地方政府数字化转型创新模式探讨——基于广东省数字政府实践[J].贵州省党校学报,2020(4):71-77.
- [8] 朱锐勋,王鹏.简洁而不简单——数学符号发展综述[J].桂林师范高等专科学校学报,2020(11):114-115.
- [9] 周艳华.符号与人的本质——从卡希尔的符号本质论谈起[D].华中科技大学硕士论文,2006:15-20.

【责任编辑 成丹】