

推进数字财政建设 健全政府治理体系

■ 韦强¹ 贾耀霞² 李明泽³ 刘欣⁴

摘要：本文论述了数字财政建设的基本情况及其主要内容，并从大力宣传数字化治理理念、重视数字财政复合型人才培养、加强预算管理一体化建设、推进财政大数据应用几方面提出了推进数字财政建设的对策建议。

关键词：数字政府 数字财政 现代财政制度

一、引言

党的二十大报告多次提到“数字化建设”，在建设现代化产业体系方面提出“加快建设数字中国”“加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”；在文化事业和文化产业、教育、对外开放等方面提出“实施国家文化数字化战略”“推进教育数字化”“发展数字贸易”等。党的十九届四中全会也提出“推进数字政府建设，加强数据有序共享”，表明了数字化建设是包括财政在内所有政府职能改革转型的方向。

财政是国家治理体系的重要组成部分，是国家治理能力的重要体现，而数字财政成为数字政府建设的基础和重要支柱。建设数字政府的一个重要内容就是推动财政数字化转型，这也是实现政府治理能力现代化、健全和完善国家治理体系的重要举措。

二、我国数字财政建设基本情况及其主要内容

(一) 数字财政建设的基本情况
建设数字财政就是要充分借

力信息技术、数字应用技术推动财政的数字化转型，充分利用数字化技术带来的广阔应用场景，推进现代财政制度转型升级，确保数字财政成为数字政府的主要应用场景和重要组成部分，让财政数字化转型成为政府公共服务数字化转型试验田和排头兵，进一步促进数字政府建设。

数字财政建设是一个长期过程，其概念提出比较晚，但是关于财政信息化的探索和应用在上世纪已经开始。我国财税管理信息化起始于1994年的“金税工程”和1999年的“金财工程”，通过不断完善和改进，形成了统一和规范的财政数据标准体系，奠定了财政信息化建设基础，为财政数字化积累了经验和数据。当前，经济增速回落、大规模减税降费有效实施、疫情冲击等因素使得地方财政收入增速持续下降，但是民生领域财政支出刚性增势不减，收支矛盾突出；地方政府债务不断扩张，累积了大量风险隐患；公共服务领域存在效率不高、资金投向不合理等问题，都给地方财政可持续带来重大考验和风险挑战。

为了应对当前压力和挑战，需要从财政体制和机制上进行突破，进

一步深化财税体制改革，财政数字化转型就是深化预算体制改革有力抓手。

(二) 建设数字财政主要内容
在学术和实践层面上，数字财政概念尚未有统一的界定，不同学者表述在内容和形式也有所差异。王志刚等(2021)认为，数字财政是通过信息技术和现代数字技术等手段，包括使用人工智能、大数据、云计算等技术工具，来提高公共资源配置效率，更好实现公共服务的目标，从而推进财政收支结构优化、工作效率提升。其中，作为运用手段和工具的公共大数据既是数字财政应用支撑，又是关键要素和价值基础。马蔡琛(2019)等认为，数字财政通过信息技术完善财税收支、财政风险管理，重构政府财税体系建设和实施路径，推动预算编制、绩效管理等方面数字化创新，实现政府治理体系、公共服务管理及财政预算改革等方面数字化目标。赵斌等(2020)认为，数字财政是政府部门和相关主体在财政治理体系和财政管理活动中利用数字化技术与手段全方位重塑财政收支等活动，更好实现资源配置、收入分配、稳定经济和促进发展等

职能，为确保财政管理精准高效以及政府治理体系更加完善，包括财政预决算公开等在内的政务信息要实现从政务公开转型为数据开放，这也对财政管理等政务行为提出了更高要求。

通过对上述概念归纳梳理，结合当前业务实践，概括数字财政建设内容有以下两个重要方面。一是以预算管理一体化为代表的生产系统建设，还包括“金税四期”等系统建设，主要通过建立覆盖中央到地方各级政府信息交互传递系统，实现全流程、全覆盖预算管理和全生命、全周期财政资金项目管理。所以，预算管理一体化建设本身就是数字财政的重要内容，同时，高标准、全覆盖的预算一体化建设也加强了数字财政基础设施，有助于进一步完善数字财政功能。二是以财政大数据应用为代表的平台应用建设，重点是在财政管理数据与政府信息共享平台对接的基础上，搭建财政大数据平台与应用场景，结合地区、业务特点和公共服务需求，运用数字化手段持续开展财政大数据应用，充分利用财政数据资源提升政府管理效率和公共服务品质。

三、推进数字财政建设的对策建议

（一）大力宣传数字化治理理念

数字财政是政府治理发展趋势，通过应用数字技术与财政业务深度融合，可以更好提升财政管理水平，是一种非常先进的政府治

理理念。但是，数字财政到目前尚未有一个权威定义，各方尚在探索阶段，也未形成完整的理论体系，不利于财政数字化转型发展。还需要进一步对数字财政思维理念普及推广，让更多单位和个人接受数字财政理念，在实践探索中不断完善和丰富这一概念，在相关部门形成一个较明确的定义和建设框架，制定科学合理的建设路径和目标。

（二）重视数字财政复合型人才培养

由于大数据及人工智能等技术在财政业务中的大量应用，需要不少具有财政专业知识和计算机及人工智能的复合型人才，以及具备分析财政大数据应用场景的专业知识，确保财政业务与数据技术的有效衔接。专业人才不足会影响系统建设质量、增加运行成本、降低系统功效，需要加强相关学科体系建设，增加数字财政复合型人才培养。各级财政部门要重视信息队伍人才的培养，从业务和技术两个方面加强复合型人才培养和储备，同时注重信息系统运维体系建设，充实本地运维力量，提升运维保障水平。

（三）加强预算管理一体化建设

预算管理一体化系统建设是财政部积极贯彻党中央、国务院深化预算管理制度改革，充分运用系统思维和现代信息技术手段，为加强预算管理，建立健全现代财政制度的一项重要举措，在数字财政基础设施建设当中居于核

心地位。从2019年起，财政部坚持系统化思维整合预算管理全流程，统一全国预算管理的业务要素、业务规范和控制规则，发布了《预算管理一体化规范（试行）》和《预算管理一体化系统技术标准V1.0》，通过统一规范和标准以实现政府预算、部门预算、数据管理、项目全生命周期、预算管理全过程一体化等五个“一体化”为目标，为地方财政管理信息化、数字化指明了方向，也绘就了路线图。

预算管理一体化就其核心内容来说，是预算管理数字化和信息化，预算管理信息化为财政预算编制、执行、监督、采购、资产、绩效管理和信息公开等业务提供了技术支撑，数字化将财政数据及时方便的交换和传递，提升财政管理水平。各部门横向信息交互传递将提高工作效率，实现财政管理的科学化、精细化，促进公共利益最大化；中央和地方纵向信息上传下达，有利于中央及时掌握全国经济金融财政等相关信息，精准高效地制定宏观调控政策，对经济社会进行动态管理，提高政策的执行力和政策的有效性。随着预算管理一体化不断推进，财政部门、相关业务部门积累了大量的数据，这些数据为后续的大数据开发和应用提供了基础和参照，也为财政数字化建设修正和完善标准提供了规范指引。

预算管理一体化系统是数字财政建设的基础，是财政大数据最基本的承载平台，在数字财政

建设中处于基础和先导的地位。预算管理一体化系统建设已全面推开,全部完成后将建立起数据交换通畅的财政大数据平台,实现中央和地方财政系统之间、各地区部门之间的数据统一使用、采集、交换,以及跨部门、跨地区数据的生产、交换和使用,不断挖掘数据应用价值,避免数据的分散和沉淀。所以,预算一体化作为数字财政基础设施,本身就是数字财政建设的核心组成,是推动财政数字化建设重要载体,不断拓展和完善预算一体化功能,将进一步强化数字财政应用和基础保障。

(四) 推进财政大数据应用

财政大数据应用主要是将财政业务与大数据技术深度融合,通过人工智能、区块链、数字支付等数字信息技术,对财政相关数据运用数理统计、定量分析、建立模型等数字化处理方法,形成有应用价值的结果,将数据分析结果作为宏观调控、预算调整、公共管理等政策实施的重要依据,从而推动政府管理、宏观调控和财政改革等工作更加全面、精准、高效。随着技术的进步和数据的积累,财政大数据应用将不断完善和丰富应用场景,是未来政府治理、财政改革创新的重要工具和手段。如机器学习与人工智能方面的技术运用,利用人工智能分析各地区、部门政务平台信息数据,精准化提供公共服务,找到公共服务公平效率的最优组合;对地方政府债务建立风险模型预测,

通过对比筛选相关变量,运用大数据算法进行综合评价,得出风险预警结果;利用“区块链”技术在数据处理及存储系统方面具有可追溯、不可篡改、信息透明等特点,对财政资金流向动态监控,对资金的来源和最终用途追根溯源,也可用来加强税票管理和非税收入及票据管理,在政府购买服务、政府采购等合同管理方面都有很好的应用场景。

当前,我国数字支付应用走在世界前列,数字支付技术既是数字经济的主要推动力,也是建设数字经济的基础功能和核心技术,这些应用场景以及数据处理技术都可以移植到财政大数据应用当中,在推进财政数字化过程中推广使用。从目前应用可以看出,数字支付能够提高公共服务效率、降低服务成本,将来整合各种公共服务项目,建立多元、便捷的智能支付渠道,实现财政收支的数字化。财政大数据应用增强了政府治理效能,提高财政资金使用效率,提升了公共服务水平。

随着数字化技术不断进步,伴随应用场景扩展以及平台数据的积累,财政大数据应用将在政府管理创新、财政体制改革、公共服务保障等方面取得不可估量的成效,不仅是预算管理、财政收支和公共数据服务,还应该在宏观经济预测、宏观调控、债务风险等发挥更大应用价值。当前财政大数据应用场景仍然匮乏,各地、各部门应根据业务需求,探

索多种形式大数据平台建设和应用。■

参考文献:

[1] 黄国平,李婉溶.数字人民币促进数字财政建设和财政数字化转型[J].财政研究,2022,(2).

[2] 王志刚.数字财政建设的实践与思考[J].财政科学,2021,(11).

[3] 马蔡琛,赵笛.大数据时代的预算绩效指标框架建设[J].中央财经大学学报,2019,(12).

[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).

[5] 王志刚,李小梦.数字化为财政治理现代化赋能[J].地方财政研究,2021,(11).

[6] 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).

[7] 许宏才.加快推进预算管理一体化建设以信息化驱动预算管理现代化[J].中国财政,2020,(19).

[8] 刘欣,韦强,李明泽,贾耀霞.地方财政推进预算管理一体化建设的实践与探索——以内蒙古自治区为例,财政监督[J].2023,(1).

[9] 戴运龙.广东数字财政建设实践[N].中国财经报,2021-11-30.

[10] 高权.公共财政预算项目评审方法研究[D].北京交通大学:北京,2013.

(作者单位:1.呼和浩特中燃城市燃气发展有限公司;2.呼和浩特市新城区公安分局情报指挥中心;3.中国刑事警察学院公安信息技术与情报学院;4.呼伦贝尔学院)

责任编辑:康伟