

完善数字财政监管的几点思考

王琰 | 冀慧峰

摘 要：近年来，财政部各地监管局持续提升监管信息化水平，取得较好成效。尤其是随着中央和地方预算管理一体化建设的推进，监管局整合各类监管信息平台，开展数字财政监管的条件日渐具备。本文力求从数字财政监管理念、实施条件和监管内容等三个方面入手，就如何探索推进数字财政监管进行分析研究，以为各地提供借鉴。

关键词：财政监管；数字化

财政监管是财政业务的重要组成部分，是财政核心业务高效开展的重要保障。随着经济社会发展日益数字化、网络化、智能化，抽样、实地以及事后检查的传统财政监管模式越来越难以有效发挥作用。为此，财政部各地监管局需要结合中央和地方财政的预算管理一体化建设，坚持系统化思维和全流程整合的思路，以数据的采集、应用和安全保障为基础，通过监控、预警、预测、分析、评估等多种方式，区分财政经济运行、重大财税政策执行、地方政府性债务、转移支付资金、部门预算、金融监管以及财会监督等模块，探索实施具备全覆盖、全链条、全周期、全智能和靶向性特点的数字财政监管。

围绕“四全一靶”监管目标，树立数字财政监管理念

（一）在监管对象上实现全覆盖。从宏观层面看，财政政策是国家宏观

调控的重要手段，关乎国计民生的方方面面；从微观层面看，财政资金的管理使用涉及到政府部门、事业单位、企业和个体等所有主体。之前，囿于监管条件的限制，财政监管往往在一定阶段内只能关注部分特定的政策和主体，监管体现出明显的抽样特征。随着数字财政监管的实施，通过人工智能、云计算等信息化手段，使得同时对几乎所有涉及财政政策和资金收支的主体进行监管成为可能。

（二）在监管节点上实现全链条。在监管领域，始终绕不开事前、事中和事后的监管节点选择，受限于人力和技术条件，之前财政监管只能根据不同的监管事项，选择不同的监管环节，如对涉及到大量基础数据的民生类转移支付资金等监管侧重在事前环节，重点对基础数据真实性进行监管；对财政经济运行等的监管则侧重在事中环节，通过对运行指标的分

析，研究提出改进意见；对财税优惠政策等的监管则侧重在事后环节，重点开展对优惠政策效果的分析评估。随着数字财政监管的实施，使得对特定事项的监管环节更加丰富，可以同时事前、事中和事后三个环节进行监管，彼此信息印证，监管成效更高。

（三）在监管环节上实现全周期。财政管理涉及到从预算编制、预算批复、预算调整和调剂、预算执行、会计核算、决算和报告、绩效评价等各个环节。传统财政监管大多是在这些环节中有选择地实施监管，如对部门预算等的监管侧重编制环节、对专项转移支付等的监管侧重执行环节，对财税政策的监管侧重绩效评价环节等，监管呈现碎片化、阶段化的特征，监管的一体性和全面性不够。随着数字财政监管的实施，可以通过技术手段将监管信息在预算编制环节就进行标注，全程跟踪直至政策和资

金落地起效的末端,实现全链条财政监管。

(四)在监管方式上实现全智能。由于监管信息获取手段有限,传统财政监管无法做到全面、及时、准确,监管成效主要依赖于监管者的个人能力、工作意愿、随机选点的有效性以及监管对象配合度等多个方面,相应的监管方式也主要是开展实地核查、检查、调研等,非现场监管虽然也有涉及,但整体效果不佳。随着数字财政监管的实施,将传统财政监管“以人为核心”转变为数字财政监管的“以数据为核心”,通过内设监管规则,实现对各类财政业务的自动监控、预警、分析、预测、评估、督导等功能。

(五)在监管重点上体现靶向性。一般监管和重点监管是财政监管的两翼,缺一不可。一般监管可以实现对财政的“面”上监管,把握总体情况;重点监管可以将有限的监管资源发挥最大效用,把握“点”上的突出问题。在传统监管模式下,点上监管普遍针对性不太强,有效性不太足。随着数字财政监管的实施,监管系统可以对大量的财政数据进行分析、比对,从中选出最重要的关注点,进而开展靶向性的穿透性监管。

着力“三个加强”破解难题,夯实数字财政监管基础

(一)区分财政内部数据和外部数据,加强监管数据的采集。数字财政监管离不开数据,要推进数字财政监管,必须解决数据的瓶颈。数据既包括财政预算决算、资金收支、国库管理等内部数据,也包括与财政职能相关的宏观经济、社会发展、行业情况以及企业和个人等微观领域的外部

数据。对内部数据,要结合预算管理一体化建设,尽快实现中央和地方以及地方各层级之间的数据贯通,消除信息孤岛,发挥信息合力;对外部数据,则要结合数字政府建设的要求,强化政府部门数据管理职责,由各部门建立相应的基础数据库、业务资源数据库和相关专题库后,实现共享共用,打造全国一体化政务大数据体系。并且,在采集数据的同时,要建立统一的数据标识体系,对每条数据赋予“唯一身份证”,实现监管数据的统一管理。

(二)衔接制度、技术和人,加强监管数据的应用。获取监管数据只是数字财政监管的第一步,更重要的是采取特定的方式对这些数据进行处理分析。对此,一是要在制度上,通过明确监管数据管理流程、规则和要素等内容,实现对监管数据的标准和范围,数据资源的获取、传递与共享,数据资源的分析和应用等的制度化,建立起标准、规范和统一的监管数据应用框架体系。二是要在技术上,充分利用云计算、大数据、人工智能等最新成果,基于数据全生命周期管理理念,根据数据类型、来源、分布和用途,搭建起稳定的监管数据平台和信息架构以及高速稳定的网络传输渠道,实现监管数据的采集、处理、存储、管理、分析、展现和应用等多种目标。三是要在人才建设上,适应数据监管的需求,提早布局,通过加强培训、借用外力、人才引进乃至调整监管机构内部配置,增设数字监管相关处室等方式,加强既懂财政业务又懂信息技术的复合型人才队伍建设。

(三)推进分类管理和技术保障,加强监管数据的安全保障。数据安全是数字财政有序运行的底线和红线,

也是数字财政监管要遵循的首要前提。对此,一是推进分类管理,坚持内外有别的前提下,通过建立完善监管数据的审核、运用和监督机制,合理区分国家秘密、工作秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息等数据类型,明确各类数据的知悉和应用范围,各类数据的存储、复制和传递规则,各类监管信息的公开范围和渠道,建立起数据安全管理体系。二是通过技术保障,强化安全可信的信息技术应用创新,从物理安全、网络安全、系统安全、数据安全和应用安全等五个方面,监管信息平台 and 监管终端两个层次,在数据采集、传输、存储、使用、开放共享、销毁等各个环节,提供应用攻击防护、安全分析监控和应急容灾恢复等数据保护手段,实现数字监管的可知、可见、可管和可控。

坚持底层逻辑和模块化思维,推进实施数字财政监管

对大量不同存储形式、文件格式、口径范围等的多来源数据,按照统一的数据标准和规则处理后,监管者得以获得一套具有统一标准的监管数据,并且每条监管数据都有唯一的数据标识。据此,通过云计算、人工智能、大数据等信息技术手段,按照模块化理念,实现数字财政监管。

(一)财政经济运行分析评估。依托基础数据信息,一是设置一套指标体系。构建包括财政收入稳健指数、财政支出结构指数、债务可持续指数、社保基金可持续指数以及预算管理指数和财政保障指数等多方面的指标体系,实现对各级财政的“画像”,据以确定监管的重点地区以及重点监管事项。二是设置一套预警规则。通过内

设非税收入占比、财政自给率、库款保障倍数、基层“三保”预算执行率等重要指标的预警规则,进行动态监测和风险预警。三是设置一套预测体系。通过统计查询、关联分析、因果分析、分类和聚类探索性分析功能,实现对财政经济未来运行情况的精准预测,并据此制定配套政策,统筹财政收支。

(二)重大财税政策跟踪。从基础数据信息中,提取出与政策执行目标、范围、手段和对象相关的各类信息。一是密切关注舆情,分析形成政策满意度、群众获得感等方面的信息,针对性开展宣传、解释。二是密切关注政策实施情况,建立起政策出台、执行到后评估的全链条监测和分析,并基于投入和产出数据,对政策的传导和反馈进行量化分析。三是建立起实时反馈渠道,由监管者将监管过程中发现的执行进度、政策效益、群众反映等情况,在系统中动态传输至政策制定者,促进政策调整和优化。

(三)政府性债务监管。在尽快将债务管理内容融入预算管理一体化的基础上,实现对专项债券“借、用、管、还”全生命周期管理。一是实施风险预警。融合监管系统中预算收支、国民生产总值、债务限额、债务还本付息等数字,通过负债率、债务率、本息保障倍数等指标,将各个地区划分为红橙黄绿四个等级,分类进行风险提示和预警。二是穿透性监测专项债券。从项目的申报、储备、调整、发行,债券资金拨付、使用、偿还,项目管理和绩效评价等全流程实施监控,建立起项目和资金的全面对照关系,促进提升债券使用效益。三是做好问题线索核查。在系统中内设线索查收、登

记、转办、追责问责以及信息公开的流程机制,将线索核查与债券日常监管有机融合。

(四)转移支付资金监管。转移支付资金在测算分配、拨付和使用等各个环节中会涉及到多个部门。对此,一是在资金申报审核上,要尽快实现通过技术手段获取各个部门的相关基础数据,依托这些基础数据,辅以适当的权重和计算办法,让资金的申报和审核实现数字化。二是在拨付和使用上,通过标识资金流的方式,实现资金从国库到部门、单位、企业和个人等资金使用者的全流程跟踪,并在资金投向、拨付时间等关键事项上设置预警条件和禁止性规定,保障资金及时拨付并按要求使用。三是在绩效评价环节上,结合前述两个阶段的情况,增加项目库、舆情系统、行业统计数据等反映的信息,生成包括资金管理、项目管理和项目效益等所有内容的绩效评价结果。

(五)部门预算监管。建立起财政部门与预算部门之间预决算信息的双向实时数据交换。一是在预算编制审核环节,通过实时提取各预算部门编制内人员及增减变动数据测算基本支出,通过提取上年预算执行和变动因素测算判断项目支出合理性。二是在预算执行环节,通过监管系统内置的规则设置,对预算单位的零余额账户、实有资金账户等出现的大额提现、违规转账等问题及时监控预警。三是在资产管理环节,通过建立动态反映的行政事业单位资产系统,实现对预算单位资产从购入、投用、修缮维护和报废等多环节的监控,自动识别资产闲置情况,自动生成资产购置与更换需求。四是在决算审核环节,建立起自下而上的预算执行汇集手段,按照

非例外不调整的原则,严控人为调整,自动生成决算报告。

(六)财政金融监管。紧紧围绕财政作为国有金融资本出资人实施重点监管。一是在薪酬管理上,将上级批准的绩效薪酬分配考核办法嵌套为监管规则,跟踪各机构的薪酬是否控制在下达数内、工资结构是否合理等突出问题,出现问题自动生成关注函。二是在资产增值保值上,实现对金融机构经营情况的数据全覆盖,自动对金融企业财务核算、呆账准备金提取、呆账核销和不良资产处置以及高风险信贷资产的核算情况进行动态分析,及时进行风险预警和处置。

(七)财会监督。财会监督既包括财政收支监管,也包括企事业单位的财务监管,还包括财经纪律执行情况监管等内容。一是建立重点企业大数据分析平台,对上市公司、重点税源企业等的财务经营状况,按月、季和年进行有差异的分析,就净资产收益率、净利润现金比率、资产负债率等重点指标进行监测和预警,对指标异常企业进行约谈、通报以及重点检查等。二是建立会计师事务所执业情况分析平台,通过对企业经营数据和事务所出具报告情况的比对分析和研判,生成疑点和问题清单,实施穿透性监管。三是其他各类专项业务监管。在底层数据实现统一标识之后,每条数据都具有了唯一性,监管者可以根据需求,选择相应的数据主体、类型和流程,菜单式组合为专项监管模块,实施针对性监管。■

(作者单位:中国农业银行陕西自贸区西安高新区支行 财政部陕西监管局)

责任编辑 廖朝明