

# 支持数字经济发展的财政政策研究

## ——以辽宁为例

张家鹤

(辽宁金融职业学院,沈阳 110041)

**内容提要:**数字技术的不断发展推动了我国经济发展模式的转变,数字经济成为当前最新的经济形态,也是我国经济发展的主要动力和活力所在。近年来,在东北全面振兴的目标指引下,辽宁数字基础设施建设日趋完善,数字经济与制造业融合度日益提升,数字化服务能力逐渐增强,数字经济规模逐年增加,成为辽宁振兴发展的重要驱动力之一。本文在分析财政对数字经济发展引领作用的基础上,以辽宁为例,总结加快数字经济发展的主要做法,剖析发展中存在的问题,从专项支持、奖补政策、税收优惠等方面提出建议,精准助力数字经济全产业链发展,促进数字经济提质培优,进一步提升经济发展的质量和效益。

**关键词:**数字经济 科技创新 数字基础设施 财政政策

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)05-0096-07

### 一、引言

数字经济是以数字化的知识和信息为关键生产要素,以数字技术创新为核心驱动力,以现代信息网络为重要载体,通过数字技术与实体经济深度融合,不断提高传统产业数字化、智能化水平,加速重构经济发展与政府治理模式的新型经济形态。<sup>[1]</sup>习近平总书记在2023年9月4日致中国国际智博会的贺信中指出,中国高度重视数字经济发展,持续促进数字技术和实体经济深度融合,协同推进数字产业化和产业数字化,加快建设网络强国、数字中

国。作为一项重大战略目标任务,数字中国建设涵盖广泛,包括“宽带中国”“互联网+”“大数据”“云计算”“人工智能”“数字经济”“电子政务”“新型智慧城市”“数字乡村”等内容。中国信息通信研究院的相关研究反映,数字经济作为数字中国的重要组成部分,在新的信息技术飞速发展的情况下加速发展。2022年我国数字经济规模达到50.2万亿元,比2021年增加4.7万亿元,比2017年增长84.56%。我国数字经济规模持续扩大,数字经济占GDP比重不断提升,2022年占比达到41.5%,增幅高于GDP增长率(5.3%)5个百分点。数字经济已经成为我国经

[收稿日期]2024-03-20

[作者简介]张家鹤,大数据与会计专业教研室主任,讲师、会计师,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]2022年度辽宁省教育厅基本科研项目面上项目“‘数智’驱动下辽宁旅游业产业升级发展路径研究”(LJKMR20222133);2023年度辽宁省教育厅基本科研项目面上项目“推进辽宁县域城镇化发展的财政政策研究”(JYTMS20230902)。

经济增长的加速器。

数字经济的发展让我们不得不重新审视传统的发展模式,思考如何通过加快数字经济发展来推动发展方式转型,不断提高经济发展的质量和效益。一方面,数字经济发展使信息交互更加方便快捷,促进了资源要素的高效配置和经济发展模式创新,也提高了经济运行效率和发展水平。数字产业化和产业数字化持续推进,信息通信、软件等行业快速增长,移动互联网软硬件技术体系和生态系统不断扩张。数字经济和实体经济深度融合度不断提升,工业互联网为制造业数字化转型提供关键支撑,促进制造业转型升级,5G商用全面铺开,人工智能、大数据等技术与各行业融合日益深化。各地区竞相大力发展数字经济,很多省(区、市)制定出台了数字经济发展规划,在扶持政策上,主要集中在用能用地要素供给、人才支撑、激发创新、融资信贷、培育市场主体、加大扶持和引导力度等方面。另一方面,经济数字化倒逼数字政府建设,推动财政治理数字化转型。正如王志刚和李小梦(2021)所言,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。<sup>[2]</sup>李贞和张瑞婷(2021)认为,数字技术在财政治理中的运用推动了数字财政的出现和发展,重构财政支出的实施流程,在纵向上加强各级财政部门之间的协调统筹,在横向上促进财政部门与其他政府部门的信息交流与数据共享,提高财政运行效率和政府的行政管理水平。<sup>[3]</sup>政府数字化转型在各国纷纷展开,打造电子政府或数字政府成为不可遏制的趋势。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。中国财政科学研究院一项针对17000家企业的调查显示,超过60%的企业将资金不足视为阻碍企业数字化转型的核心问题,相当比例企业存

在政策支持需求。<sup>[4]</sup>杨白冰和武威财(2023)认为,各类财税金融政策均可有效推动制造业企业数字化转型,主要通过改善研发创新投入及转化效率、提高整体投资效率、优化融资结构实现,并表现出普遍、显著的协同性政策支持效果。<sup>[4]</sup>特别是财政补助等政策工具在数字经济与科技创新之间发挥了显著的正向调节作用,为推动科技创新、加快数字经济发展提供了良好的支撑和环境条件。<sup>[5]</sup>

数字经济是一个比较广的范畴,涉及数字产业化、产业数字化、数字治理等诸多方面。目前,我国学者研究数字财政建设的比较多,但更多从数字化转型的视角研究财政治理问题,对财政支持经济数字经济发展研究的相对较少,特别是在过去几年各地相继出台支持数字经济发展相关政策文件后,对数字经济发展相关政策研究并不多见。本文基于财政对数字经济的引领作用视角,以辽宁为样本,深入分析现状和问题,研究提出支持数字经济加快发展的政策建议,从而为促进经济转型升级、推动经济高质量发展提供助力。

## 二、财政对数字经济的引领作用

除了传统的资源配置、收入分配、经济调控职能外,在数字经济这一新经济形态下,应更加突出财政的制度安排、财政监督等职能作用发挥。

### (一)强化传统财政职能对数字经济的引领

财政的传统职能包括资源配置、收入分配和经济调控。一是通过优化资源配置,引导更多资源流向基于5G、物联网、工业互联网、卫星互联网为代表的通信网络基础设施的新基建,可完善数字经济发展的基础,促进数字经济发展。二是通过收入分配调节,推动数字经济更好更多地惠及人民群众,促进实现共同富裕,这也是中国式现代化建设的重要目标任务。数字经济只有更高效、高质、便捷,才能

让更广泛的群体受益,才能实现良性循环。三是通过经济宏观调控手段,包括支持科技创新、数字产业发展、传统产业数字化转型、对引进的数字人才给予补助奖励等,降低数字技术研发和应用成本,扩大数字产品供给,促进数字经济加快发展。20世纪90年代,我国确立了大力发展第三产业的目標,在信息技术进步与低税率的影响下,电子商务得到飞速发展。2022年我国数字经济全要素生产率在第一产业小幅上升,第二产业先升后降,第三产业大幅上升<sup>①</sup>,数字经济在第三、二、一产业之间的渗透率(产业数字经济增加值与产业增加值的比率)分别为44.7%、24%和10.5%。

### (二)强化财政制度安排对数字经济的引领

现代财政支出制度始终坚持“依法支出、量入为出、促进发展、保障基本、提升绩效”的原则。财政在支持数字经济发展时,要深度参与相关领域、相关部门政策的制定,全面了解最新形势和最新技术情况,以便于更好把握支持的方向和重点,在确定支持项目方面,也能进一步增强对项目立项和实施的影响力。要加强财政政策与产业政策、金融政策等其他方面政策的统筹衔接,通过设立并用好政府投资基金等政策手段,更好形成政策合力,发挥撬动引导作用,提高财政支出绩效和政府治理能力。同时,要通过完善财政制度机制,包括省以下财政体制、预算管理制度、税收优惠政策等,树立重视数字经济发展、重视经济发展质量的鲜明导向,引导各地区各部门将更多精力放在发展数字经济上,提高财政支出绩效和政府治理能力。

### (三)强化财会监督对数字经济的引领

财政监督职能是对重大财税政策执行、预算管理与财务会计信息公开等实行全覆盖、全过程的跟踪、监督、纠偏与问效,旨在强化预算约束、规范预算收支行为、提高资金绩效,促进财政在国家治理

中的基础和重要支柱作用有效发挥。2023年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》,从党和国家监督体系重要组成部分的高度,赋予了财会监督更高的地位和更大的作用。财政部门通过开展财会监督,在严肃财经纪律的同时,保障和推动支持经济高质量发展的各项财税政策落实到位,其中就包括支持数字经济发展的一系列政策措施,这也是提高财政资金使用绩效的重要方面。目前,中央和各地出台的支持数字经济发展的财税政策,其是否落实到位、成效如何都离不开财会监督的推动和保障。

## 三、辽宁数字经济发展的现状和问题

辽宁数字经济发展具有一定基础,具有较好的技术支撑和较多的应用场景。近年来,辽宁各级政府在总体布局和政策支持等方面作了大量卓有成效的工作,推动了数字经济较快发展。但是,目前仍面临发展集约程度、渗透力度与创新能力不强等诸多问题,在实现数字经济强省目标方面还有较大差距。

### (一)优化整体布局,明确“数字辽宁、智造强省”建设目标

2020年12月,辽宁省政府办公厅印发了《数字辽宁发展规划(1.0版)》。2021年10月,发布了《数字辽宁发展规划(2.0版)》。从发展目标来看,到2025年,数字经济增速年均增长10%左右,整体发展水平要实现质的飞跃;核心产业数字经济增加值占国民经济比重超过全国平均水平;到2035年,要建成网络强省,创新型省份名列前茅,高质量建成数字辽宁、智造强省。近三年,辽宁5G、千兆光网等新型信息基础设施建设覆盖和应用普及全面加速,移动互联网流量持续快速增长,数字经济基础初步完善。据辽宁通讯管理局公开数据,截至2023年

底,全省5G移动电话用户2199.1万户,同比增长48.1%,全省5G基站10.67万个,同比增长62%。<sup>①</sup>2023年全省移动互联网接入流量66.1亿GB,比上年增长13.9%。<sup>②</sup>同时,辽宁积极推进全省所有城市的5G网络覆盖,不断提升新型信息基础设施能力,为加快数字辽宁发展、构建新发展格局提供有力支撑。

## (二)完善支持政策,推动数字经济加快发展

2021年,辽宁设立了数字辽宁、智造强省专项资金,当年安排20亿元,支持做好结构调整“三篇大文章”,围绕改造升级“老字号”、深度开发“原字号”、培育壮大“新字号”加大投入,并制定了“数字辽宁、智造强省”专项资金管理办法。2022年,将数字辽宁、智造强省专项资金支持方向进一步细化,划分为智造强省方向、优质企业培育方向、数字经济方向等。辽宁省财政厅会同省发展和改革委员会、省工业和信息化厅等部门,出台了《数字辽宁智造强省专项资金(数字经济方向)管理暂行办法》《数字辽宁智造强省专项资金(智造强省方向)管理暂行办法》《数字辽宁智造强省专项资金(优质企业培育方向)管理办法》,同时创新实施“免申即享”惠企政策,进一步简化审批流程,对获得国家和省级认定称号的工业企业,无须再次提交申报材料,可直接获得奖励资金,实现了从“人找政策”到“政策找人”的转变,让企业“足不出户”享受到政策“红利”。同时,设立了工业互联网创新发展专项资金,2022年安排资金2亿元,重点支持工业互联网创新项目、工业互联网标识解析二级节点建设、5G基站电价补贴等,支持新技术赋能传统制造业,推动数字经济与制造业融合发展。重点支持首台(套)装备研发应用、促进工业互联网和数字经济发展,鼓励企业创新创造和“上云用数赋能”,促进辽宁制造

业高质量发展。

## (三)正视存在问题,找准数字经济发展的堵点难点

受产业结构调整较慢、数字基础设施投入不足、产业数字化转型滞后、科技创新能力不足和政策支持缺乏精准性有效性等方面制约,辽宁数字经济发展有很多困难和问题亟待解决。

1.基础设施相对薄弱,数字经济发展基础还需夯实。以2022年为例,全国光缆线路总长度达5958万公里,同期辽宁光缆线路总长度为179.52万公里,约占全国3.01%。<sup>③</sup>从国家工业和信息化部2023年11月公布的宽带入户、移动电话、当年软件收入数据来看,辽宁与东中西部的头部省(区、市)相比,无论是总量还是占全国比重,都较为落后(见表1)。这说明辽宁的数字经济基础设施建设亟须加强。从软件业务收入看,辽宁2023年软件收入仅占全国的1.74%,排名各区域头部省(区、市)末位。在国家工业信息安全发展研究中心发布的数字经济发展指数省份TOP20中,辽宁在数字产业化、产业数字化、数字化治理方面综合评分110.7,排名第18位。<sup>[7]</sup>在2023年中国国际数字经济博览会上,赛迪顾问对外发布2023年数字百强市和《2023中国数字城市竞争力研究报告》,辽宁仅有沈阳市和大连市2个城市上榜,沈阳市和大连市分别位列第18位和第26位,与2020年全国数字百强城市对比,鞍山市退出数字百强城市。<sup>[8]</sup>

2.“数字+”融合发展能力不足,数字经济规模较小。辽宁数字应用的场景资源丰富,数字经济起步早且工业门类齐全。但是,近年来辽宁数字经济发展速度相对较慢,主要表现在“数字+”融合发展能力不足,全国各省(区、市)数字经济融合的平均指

<sup>①</sup>数据来源:全省信息通信业助力辽宁全面振兴新突破工作有关情况新闻发布会(文字实录),辽宁省人民政府网站, www.ln.gov.cn。

<sup>②</sup>数据来源:辽宁省2023年国民经济和社会发展统计公报,辽宁省人民政府网站, www.ln.gov.cn。

<sup>③</sup>数据来源:《2022年中国通信产业统计年鉴》。

表1 2023年11月移动通信设施与收入统计

地区项目	累计宽带入户数 (万户)	占比(%)	累计移动电话 (万户)	占比(%)	当年软件业务收入 (万元)	占比(%)
北京	934.8	1.47	4023.1	2.33	237558015	21.51
广东(东部)	4898.1	7.70	17264.6	10.00	181895627	16.47
湖北(中部)	2481.9	3.90	6241.8	3.62	26359470	2.39
四川(西部)	3749.6	5.90	9652.7	5.59	46643070	4.22
辽宁(东北)	1687.3	2.65	5218.3	3.02	19243331	1.74
全国	63586.2	—	172613	—	1104469757	—

数据来源:国家工业和信息化部统计数据。

数达到32分,辽宁融合发展水平得分低于26分,属于第四梯队,与广东(得分50.3)等省(区、市)差距很大。工业数字化水平位于全国第21位,服务业数字化得分21.7分,位于全国第24位,农业数字化水平位于全国第四梯队,反映出辽宁数字化融合发展能力有待增强。<sup>[9]</sup>辽宁数字经济核心产业规模小,产业链条较短,缺少拥有关键核心技术的领军企业,共享经济、平台经济、网红经济等领域的优势企业较少,富有活力与竞争力的产业生态尚未形成。目前,辽宁“上云企业”大概有10万户,其中工业企业3万户,与浙江等发达省(区、市)相比还有较大差距。

中国互联网协会公布的互联网综合实力百强企业中,辽宁仅有德邻陆港供应链有限公司1家公司上榜,而且排名从2022年第63位跌至2023年的第95位,与北京33家上榜企业相比差距巨大。<sup>[10]</sup>

3. 科技创新能力较弱,财政支持政策有待完善。科技创新能力不强是制约辽宁产业转型升级和技术进步的重要短板,核心技术与国际先进水平差距大,全省研究与试验发展(R&D)投入强度、全国位次及万人发明专利拥有量均有待提升。2022年,辽宁R&D经费为620.9亿元,R&D经费投入强度为2.14%,低于全国平均水平0.4个百分点(见表

表2 研究与试验发展(R&D)经费投入表

地区 经费投入	2019年		2020年		2021年		2022年	
	R&D经费 (亿元)	投入强度 (%)	R&D经费 (亿元)	投入强度 (%)	R&D经费 (亿元)	投入强度 (%)	R&D经费 (亿元)	投入强度 (%)
全国	22143.60	2.23	24393.10	2.40	27956.30	2.44	30782.90	2.54
北京	2233.60	6.31	2326.60	6.44	2629.30	6.53	2843.30	6.83
上海	1524.60	4.00	1615.70	4.17	1819.80	4.21	1981.60	4.44
广东	3098.50	2.88	3479.90	3.14	4002.20	3.22	4411.90	3.42
江苏	2779.50	2.79	3005.90	2.93	3438.60	2.95	3835.40	3.12
浙江	1669.80	2.68	1859.90	2.88	2157.70	2.94	2416.80	3.11
辽宁	508.50	2.04	549.00	2.19	600.40	2.18	620.90	2.14

数据来源:2019年—2022年全国科技经费投入统计公报。

2)。辽宁支持数字经济发展的财政政策力度还需进一步加大,以工业互联网发展专项资金为例,与财政收入体量相当省(区、市)相比差距较大,在科技创新、人才引育、用能补贴等激励政策上也落后于四川、山东、湖北等省份。同时,支持数字经济发展的政策在政府间、部门间缺乏统筹协调,在企业孵化基地建设、龙头企业培育、高新技术企业培育等政策上,还需加强政策协同、形成合力。

#### 四、财政支持数字经济发展的政策建议

纵观全国各区域数字经济发展情况,东部地区最高,接下来依次为中部、西部和东北地区。<sup>[1]</sup>辽宁作为东北地区头部省份,在数字经济发展上,既有良好的基础条件、发展空间和巨大潜力,又存在一些短板弱项,制约数字经济加快发展。针对这些突出问题,要加强顶层设计,统筹规划数字经济空间布局、功能定位和产业发展;要加强政策引导,激发各类市场主体创新创业活力;要坚持集中发力、改革创新,在重点区域、重点领域集中发力,打造一批应用场景,探索数字经济发展的新模式、新机制、新路径;要加强政策协同和部门联动,合力推动各项扶持政策落实落地、取得实效。具体来说,有以下几点建议:

##### (一)加大财政支持力度,助跑数字经济

数字经济是处于成长期的朝阳产业,要多渠道筹集资金,通过用好用足国家政策、盘活存量资金资产、整合相关专项资金、运用政府投资基金等措施,加大对数字经济发展的财政投入力度。借鉴江苏省《“智改数转”费用纳入研发费用范围指引》政策经验,联合税务部门精准把握费用税前抵扣政策,出台辽宁版“数智费用”抵扣范围指引,进一步

减轻数字企业税费负担,鼓励企业增加研发投入,激发数字经济发展活力。同时,加强财会监督,保障数字经济发展相关资金规范使用,强化绩效管理,切实把钱花好、花出成效。

##### (二)找准支持方向,助力数字经济全产业链发展

充分发挥财政治理效能,研究出台分层次、分行业、分阶段的财政支持政策,以政府为主导建立财税金融—平台—企业联动机制,做到数字经济全产业链融合发展。一是支持数字基础设施建设。实行试点奖励补贴政策,支持新一代信息基础设施建设,支持基于第六代互联网协议(IPv6)的下一代互联网加快部署;支持加快5G网络部署和商用推广,培育5G产业发展生态圈;支持有条件的市建设云计算中心、超算中心、数据中心、灾备中心;支持北斗卫星导航系统研发和产业化、北斗应用推广试点示范工程、北斗导航与位置服务中心建设;支持农业农村数字化基础建设。二是支持数字产业化发展。通过实施奖补政策、利用政府引导基金等手段,支持集成电路装备产业发展;扶持软件和信息技术服务业发展,培育和引进全国互联网百强企业;支持省内数字经济服务平台资源整合建设。三是支持产业数字化发展。支持工业互联网发展,推进工业互联网标识解析二级节点建设;支持扩大对外开放和产业对接,继续支持办好全球工业互联网大会,着力打造具有全球影响力的数字经济展示、交流、合作平台;支持“企业上云工程”实施、智能制造、智能工厂、车联网和智能网联汽车发展;支持数字乡村发展,支持县域数字化示范引导,推进农业农村数字化服务创新;支持服务业数字化发展,推动数字文化产业加快发展。四是支持数字化治理。整合专项资金,支持电子政务发展,支持省直部门

数据资源整合、公共数据资源共享和开放建设;支持新型智慧城市建设,重点包括教育、医疗、养老、旅游、交通等民生领域智慧化应用项目建设。

(三)坚持市场化运作,进一步释放数字经济发展活力

发挥政府引导基金作用。支持设立现代农业、现代服务业等数字化投资引导基金,撬动社会资本投入数字经济领域,激发全社会投资活力。实施贷款财政贴息政策,鼓励数字产业企业加大投资,对实际到位投资亿元以上的投资项目,按照项目实际贷款利息的一定比例,给予不超过一定规模的贴息支持,帮助数字产业企业降成本、增效益。加大对数字经济企业的担保贷款扶持力度,拓展政府性融资担保覆盖面并降低费率,并落实好企业上市奖励政策,帮助数字产业企业缓解融资难题。借鉴广东、山东等省份经验,梳理和出台项目奖励票券、数字产品消费抵免券与“数字三新”抵免券等奖补政策,通过直接补助、后补助、以奖代补等形式对不同级别的企业进行奖励,“真金白银”助力企业数字化转型,降低中小企业科技创新与数字产品采购成本。降低奖励申请门槛,扩大“免申即享”的受益面,在获得国家和省级认定称号的工业企业之外,通过组织专家评定,确定奖励范围与奖励比例,使“政策找人”进一步落实到位。

(四)打造人才高地,以科技创新引领数字经济发展

深入贯彻落实党的二十大精神,强化企业科技创新主体地位,发挥人才在科技创新中的核心驱动力作用,提升科技创新能力和数字经济发展质效。整合专项资金,支持数字技术研发和应用,对于研发投入占销售收入比重超过一定比例,且年研发投入超过一定规模的企业给予奖励;对申报并获得国

家重大专项支持的项目,给予专项奖励;对获得国家集成电路产业投资基金等国家级基金投资的项目,给予适度补贴。支持培育企业核心团队和高端人才引用育留,对高新技术企业科研成果转化征收的个人所得税,采取加计扣除、税收抵免等优惠政策,降低数字产业企业税收负担,促进科技人才自由流动,并在引进数字经济高端人才、人才工作环境、教育培训、研发经费、住房待遇等方面,加大财政投入力度。

### 参考文献:

- [1] 中国数字经济发展白皮书2017[R].中国信息通信研究院,2016.
- [2] 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).
- [3] 李贞,张瑞婷.数字经济与财政治理的协同发展[J].地方财政研究,2021(04).
- [4] 杨白冰,武威.财税金融政策推动企业数字化转型的比较分析及协同效应研究[J].财政研究,2023(08).
- [5] 姚梦琪,张驰.数字经济、财政政策与企业创新[J].财会研究,2023(10).
- [6] 中国数字经济发展白皮书2022[R].中国信息通信研究院,2023.
- [7] 全国数字经济发展指数(2021)[R].国家工业信息安全发展研究中心,2022.
- [8] 2023中国数字城市竞争力研究报告[R].赛迪顾问,2023.
- [9] 韩雪峰,王晓雨,徐宁,李菲菲.促进辽宁省数字经济发展研究[J].现代商业,2023(9).
- [10] 中国互联网企业综合实力指数(2023)[R].中国互联网协会,2023.
- [11] 孙亚男,费锦华,王艺霖.中国省域数字经济规模测算及空间分异研究[J].统计与决策,2023(06).

【责任编辑 寇明凤】