

# 数字经济与财政治理的协同发展

李 贞 张瑞婷

(中央财经大学,北京 102206)

**内容提要:**数字技术在社会公共治理领域的应用推动了财政治理数字化转型,成为财政部门提高治理能力的有效手段;精准、有效、智能的财政治理也能够促进数字经济发展。本文提出数字经济与财政治理存在相互作用、互推互助的关系,首先结合我国财政管理实践分析数字经济对财政治理的推动效应,其次总结各地财政措施,剖析财政治理对数字经济的促进作用,并在深入阐释二者关系的过程中,分别对如何加快财政数字化转型、如何完善助力数字经济发展的财政政策提出建议。

**关键词:**数字经济 财政治理 数字化转型 协同发展

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)04-0008-06

## 一、引言

数字经济与现代信息技术的发展、互联网基础设施的普及密切相关。“数字经济”(Digital Economy)由马克卢普 1962 年提出的“知识产业”(Knowledge Industry)<sup>①</sup>概念发展而来,1996 年唐·泰普斯科特首次提出“数字经济”<sup>②</sup>。1998 年美国商务部《新兴的数字经济》报告正式使用“数字经济”来描述基于大数据的采集与存储、分析及应用的新型经济形态。2016 年,G20 峰会将数字经济定义为以现代信息网络和信息通信技术为基础、使用数字化手段对信息等生产要素进行有效运用,极大提高生产效率、促进产业结构转型升级的经济活动<sup>③</sup>。

2017 年,我国数字经济规模达到 4.02 万亿美元,仅次于美国位列世界第二<sup>④</sup>;2019 年我国数字经济总规模(增加值口径)达到 35.8 万亿元,占 GDP 的比重为 36.2%,对当年全国的经济增长贡献率为 67.7%,分别是三次产业对经济增长贡献率的 17.8、1.8 和 1.1 倍<sup>⑤</sup>;“十三五”期间,数字经济的年均增速达到 16.6%<sup>⑥</sup>。由此可见,数字经济为我国经济增长注入了强劲动力,在经济发展中发挥了关键作用。然而,数字经济也为财政治理带来了新挑战。比如,传统的财政管理面对的是实体经济,但数字经济下商业模式的变革,将经济活动拓宽至虚拟空间,对财政部门创新管理思维提出了迫切要求;再如,跨国企业通过无形资产转让定价,对供应链和价值链

[收稿日期]2021-03-11

[作者简介]李贞,财政税务学院教授,中财-中证鹏元地方财政投融资研究所教授,研究方向为财政税收理论与政策;张瑞婷,硕士研究生,研究方向为财政理论与政策。

[基金项目]本文系国家社科基金重大项目“实质性减税降费与经济高质量发展”(项目号:19ZDA070)的阶段性研究成果。

①马克卢普,美国的知识生产和分配。

②唐·泰普斯科特(Don Tapscott),数字经济:智力互联时代的希望与风险。

③二十国集团数字经济发展与合作倡议,http://www.g20chn.org/hywj/dncgwj/201609/t20160920\_3474.html.

④中国信息通信研究院,G20 国家数字经济发展研究报告(2018 年)。

⑤中国信息通信研究院,中国数字经济发展白皮书(2020 年)。

⑥中国政府网,中国数字经济发展活力增强,http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/22/content\_5594357.htm.

进行重新整合,寻求节税避税空间,造成国家税源流失,加剧了财政收支压力。

在此背景下,本文将剖析数字经济与财政治理的关系,对二者的相互作用、互推互助的关系进行详细阐释;同时,总结分析现状,探讨运用数字技术进一步提高财政治理水平的途径,提出财政推动数字经济持续健康发展的政策建议。

## 二、数字经济推动财政治理转型

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。我国财政治理的数字化探索可以追溯到2002年。为了适应互联网信息技术的发展,国家开展金宏、金财、金税、金关等“十二金工程”建设<sup>①</sup>,其中与财政治理密切相关的金财工程(政府财政管理信息系统)和金税工程(中国税收管理信息系统)成为我国电子政务的核心内容。两个系统历经近20年的发展完善,已经在全国范围内普遍推行。未来财政治理的数字化转型,应该充分利用其数据基础,进一步将区块链、人工智能等现代信息技术贯穿至财政运作的全部环节,创新财政收入的组织方式,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。下文将从财政收支两方面分析数字经济推动财政治理转型的现状,并提出未来改革建议。

### (一)财政收入管理的数字化转型

#### 1. 财政收入管理的数字化转型现状分析

①中共中央办公厅、国务院办公厅、国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见,(中办发[2002]17号)。

②财政部,关于加快推进地方政府非税收入收缴电子化管理工作的通知,(财库[2017]7号)。

③江苏省财政厅,我省将全面完成政府非税收入收缴电子化改革任务,年内实现“支付通全省”,[http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2019/5/30/art\\_8064\\_8350258.html](http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2019/5/30/art_8064_8350258.html)。

④江苏省财政厅,江苏财政打通非税收入收缴电子化退付“最后一公里”,[http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2020/8/27/art\\_7815\\_9474695.html](http://czt.jiangsu.gov.cn/art/2020/8/27/art_7815_9474695.html)。

⑤辽宁省财政厅,我省省市两级非税收入收缴电子化全面上线,[http://czt.ln.gov.cn/zxzx/czxw/202007/t20200722\\_3911324.html](http://czt.ln.gov.cn/zxzx/czxw/202007/t20200722_3911324.html)。

⑥辽宁省财政厅,辽宁省非税收入收缴电子化实现全覆盖,[http://czt.ln.gov.cn/zxzx/czxw/202012/t20201229\\_4059008.html](http://czt.ln.gov.cn/zxzx/czxw/202012/t20201229_4059008.html)。

⑦国家税务总局办公厅,昂首迈入新阶段,砥砺奋进新征程,<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5160377/content.html>。

⑧财政部,关于将国家重大水利工程建设基金等政府非税收入项目划转税务部门征收的通知,(财税[2018]147号)。

财政收入由税收收入和非税收入两部分构成。在税收层面,金税工程的建立为推进增值税改革进程、强化增值税专用发票管理发挥了重要作用,其中金税一期工程于1994年在50个城市进行试点,金税二期工程2003年建设完成,金税三期工程2016年普遍推广,成为税务机关开展税收征管工作的综合平台。金税系统规范了开票、认证、稽查、协查等税收管理流程,减少了偷漏税行为,保障了财政收入应收尽收;与此同时,构建了“税务大数据系统”,税务部门充分掌握纳税人信息,促进了征管水平的提高,也为财税政策的研究、制定和推行提供了依据,增强了政府公共决策的科学性。

我国非税收入征缴电子化进程滞后于税收征管发展,原因在于:第一,非税收入管理具有部门化、分散化特征。财政部门委托各个执收单位征收非税收入,所以征缴数据储存分散;第二,非税收入项目杂、种类多,包含行政事业性收费收入、政府性基金收入、罚没收入等12项,征收标准不尽相同,因此电子征缴系统建设难度大。财政部2017年发文强调非税收入收缴电子化的必要性和紧迫性<sup>②</sup>,随后以江苏、辽宁为代表的省份进行了非税收入管理的电子化改革。江苏省非税收入电子化征缴改革于2017年启动,按照省及部分市区优先试点、其余地市按批次有序推进的原则,对各阶段、各任务制定了明确的时间节点:2019年推进非税收入系统、部门专用收费系统与全省统一公共支付平台对接<sup>③</sup>,2020年进一步升级改造非税系统,实现非税收入退付电子化<sup>④</sup>。辽宁省非税收入征缴电子化推进速度较快:从2019年6月至2020年7月,省、市两级行政区划推广非税收入电子化收缴<sup>⑤</sup>,同年12月实现了省、市、县三级的全覆盖<sup>⑥</sup>。

#### 2. 加快财政收入管理数字化转型的建议

##### (1) 完善税收电子化征管体系

金税四期建设已被列为2021年推进税收各项改革、优化财政收入组织工作的重点<sup>⑦</sup>。随着减税降费改革深入推进,并结合非税收入划转税务部门征收的重大调整<sup>⑧</sup>,金税工程四期应做到:第一,拓宽系统业务范围,将划转至税务部门征收的非税收入

项目纳入金税工程系统中,提高与税基和费基相关的非税收入项目的征收效率;第二,加强税务、财政等相关部门的数据信息共享,便于税务部门及时了解非税收入的征收标准,利于财政部门履行非税收入监管职能;第三,构建电子化、智能化的纳税平台,并对接金税系统,便利纳税人在线办理业务,推进税务服务电子化。

### (2)建设全国统一的非税收入征管平台

随着普惠性减税和结构性减税改革逐渐深化,非税收入在财政收入中的作用日益凸显,甚至成为推动我国一般公共预算收入增长的主要动力。在国民经济受到全球新冠疫情冲击、经济下行压力增大的背景下,非税收入更是成为地方政府平衡财政收支、减轻财政支出压力的重要收入来源。目前,各省逐步建设非税收入收缴电子化系统并取得了阶段性成果,但都属于地方政府层面的非税收入收缴电子化改革,仍未从根本上解决非税收入管理的地区性、分散化难题,尚未建立全国统一的非税收入管理模式。非税收入的收缴是非税收入征管的重要环节,所以强化非税收入征管可以借鉴税收管理中金税工程的经验,构建全国统一的非税收入征管平台。具体举措包括:

一是全面普及非税收入电子化征缴。微信、支付宝已成为数字经济时代的主流支付方式,为推进非税收入征缴电子化改革提供了契机,为建立全国性非税收入征管平台打下了良好基础。全面普及非税收入电子化征缴具有深度、广度两方面要求:第一,电子化征缴的深度,要求执收单位、代理银行在征收业务中均使用电子化系统;第二,电子化征缴的广度,要求非税收入缴纳支持微信、支付宝等移动支付方式。因此,非税收入征缴的电子化改革是一项系统性工程,是非税收入征缴方式和流程的全面创新。

二是推广区块链非税收入电子票据。非税收入票据是非税收入征收管理的凭证依据,非税收入票据电子化是适应数字经济与信息时代的必要举措,应尽快开展普及区块链非税收入电子票据。首先,

区块链数据的独立分布使得执收单位和缴费人在每一笔非税收入缴纳业务中,各自构成区块链系统的一个节点,缴费人在电子设备上可以查看非税收入电子票据的开具流程信息,也可以直接下载非税收入票据;执收单位能及时更新非税收入征缴信息,也能实现跨单位信息共享。其次,区块链可溯源、防篡改,将每一笔非税收入征缴业务的信息永久保存,为票据安全性提供保障,也能避免执收单位重复开具、缴费人重复使用非税收入电子票据。因此,区块链在非税收入电子票据中具有广阔前景。财政部门应加快推进区块链非税收入电子票据试点,加快区块链技术在非税收入票据中的应用。

三是加强信息共享与财政监管。全国统一的非税收入征管平台对数据透明度、信息共享度提出三方面的要求:第一,要求财政部及时、充分掌握各省非税收入征缴情况;第二,要求各级财政部门发挥非税收入监督管理职能,实时掌握非税收入电子票据开具信息、资金到账信息,督促执收单位按时、足额上缴非税收入,避免财政资金滞留;第三,要求涉及多个执收单位的非税收入业务,以跨单位信息共享的方式简化业务办理流程,避免缴费人前往不同执收单位办理的弊端,提高非税收入征缴效率。因此,未来建立全国统一的非税收入征管平台要借助互联网、区块链技术,实现财政部门、执收单位、代理银行等相关部门的系统对接、数据共享,强化财政部门在非税收入管理中的监管职能,促进非税收入征管的规范化。

### (二)财政支出管理的数字化转型

#### 1.财政支出管理的数字化转型现状分析

我国财政支出电子化开始时间较早,并随着信息技术发展而逐渐完善。按照经济性质划分,财政支出包含工资福利支出、商品和服务支出、各类补贴补助支出、转移性支出等12类项目。首先,针对工资福利支出,金财工程已经构建起较为成熟的工资发放系统,使用电子系统记录和处理行政管理人员的工薪发放业务;其次,政府采购系统发布采购信息和开展招投标流程,为政府购买各类商品和服

务提供电子化平台；再次，国库集中支付改革，建立了国库单一账户体系与国库集中支付系统，规范了财政资金流通；此外，在转移支付方面，为支持抗击疫情、刺激经济回暖、避免财政资金截留，国家推行特别转移支付机制保障，2万亿新增财政赤字和抗疫特别国债资金直达市、县，并依托大数据平台建立动态监控系统，实时掌握财政资金流向，为落实“六稳六保”政策发挥了重要作用。

### 2. 加快财政支出管理数字化转型的建议

财政支出对维持社会稳定、促进经济发展、保障民生水平具有重要意义，用好、用对财政资金才能充分发挥乘数效应。为进一步提高财政支出决策的科学性、有效性，我国应充分利用数字技术，打造数字财政支出。第一，提高数据获取能力，打造财政大数据系统和信息平台，实现宏观经济运行数据、行业企业数据、国库集中支付数据、转移支付数据等系统对接；第二，提高数据分析能力，根据政策目的对财政大数据进行不同维度的划分，使用总量分析、趋势分析、比较分析等多种方法进行数据处理，获得有价值的分析结果；第三，提高数据运用能力，将数据分析结果运用到政府采购、公债管理、财政补贴、转移支付等政策决策中，作为政策导向和宏观调控的手段，为财政支出的领域、种类、规模提供依据；第四，提高数据监管能力，为财政部门打造资金动态监控系统，提高财政支出效率，推动财政政策落实。

## 三、财政政策助力数字经济发展

数字经济表现为数字产业化与产业数字化，其本质在于经济结构转型升级，而政府采购、专项债券、专项补贴等财政手段可以反作用于数字经济，助力数字经济发展。财政部门为推动数字产业化，可以针对性地扶持互联网、电子信息制造、信息技术服务产业；为促进产业数字化，可以引导数字技术与三次产业融合，整合供应链和价值链，推动智

能制造、智能生产。下文将从鼓励数字技术供给和刺激数字消费需求两方面，总结梳理我国支持数字经济发展的现行财政政策，并借鉴美国经验提出优化完善的建议。

### （一）助力数字经济的现行财政政策

#### 1. 供给侧财政政策

##### （1）推动数字基础设施建设

信息通信技术是数字经济的核心，硬软件设施是数字经济的基础。我国在2016年将深化电信业改革、推进信息基础设施共建列入国家信息化战略的重点任务<sup>①</sup>，各地区将信息基础设施建设纳入国土空间规划布局，主要采取的财政支持手段包括：第一，拓宽数字技术的应用场景，将教育、医疗纳入应用示范项目计划，鼓励开展数字基础设施建设试点；第二，通过设立专项产业基金、提供财政补贴支持、引导社会资本投入等方式支持数据通信基础设施建设；第三，降低数据基础设施运营成本，简化5G基站用电报备流程，并允许基站直接参与电力交易、选用较低的用电价格。

##### （2）培育信息技术尖端企业

数字企业是信息产业的主体，信息龙头企业能够发挥引领带动作用，发挥良好的示范效应。各地区为鼓励信息产业做强做大，实施了契合地方实际的财政激励措施，如安徽省为引进信息、软件和互联网优质企业，给予一次性奖励补助；河北省设立产业投资引导基金吸引国内外信息龙头企业，对重点企业给予资源税、城建税、房产税的税收减免，并鼓励基层地区开展“一事一议”政策扶持，优化信息产业生态，构建协同发展、信息共享的产业集群，打通产业链和供应链，推动先进技术投入生产，实现产业附加值的提高和价值链的转型。

##### （3）优化数字人才队伍

技术创新的根本动力来自人才，我国各地区将人才培养纳入数字产业创新发展的重点任务，采用的财政手段包括：第一，拨付财政资金支持高等教育机构、科研机构设立重点实验室和技术创新中心，鼓励关键技术攻关与核心技术研发；第二，密切

<sup>①</sup>中共中央办公厅、国务院办公厅，国家信息化发展战略纲要，2016年7月。

校企合作,支持高校建立实训基地,鼓励与职业学校、数字企业开展产学合作,促进产教融合;第三,投资建立技术研发投资公司,缩短技术产业化进程;第四,落实竞争性人才选拔机制,开展技能创新大赛挖掘优秀人才,完善工资薪酬和人才评价机制;第五,建设知识产权保护中心,健全知识产权运行专项资金管理体制。

### 2.需求端财政政策

#### (1)提高企业数字消费需求

企业是市场经济的主体,企业的数字化消费需求主要来自于传统企业的数字化转型。购买计算机设备、升级网络系统、创新生产技术需要投入大量资金,因此规模较大、实力雄厚的企业在数字化转型中具有较强的自主能动性,但经营规模较小、盈利能力较弱的中小微企业却面临融资困难。各级财政部门优化投融资政策,以资金补贴、融资支持等手段协助企业数字化改造。例如河北省设立专项资金以“先投后补”模式对工业企业数字化项目建设给予不高于投资总额15%的补贴<sup>①</sup>;安徽省对制造业融合互联网、人工智能的国家级项目给予一次性奖补<sup>②</sup>。

#### (2)刺激居民数字消费需求

多地政府在移动支付平台上发放针对特定行业的数字消费券和数字人民币消费红包,以“满减”、“无门槛抵扣”等形式给予消费折扣,刺激了居民消费需求,为线下门店注入了活力,刺激了实体经济复苏。相较于纸质消费券,数字消费券更有可能降低居民储蓄倾向、放大乘数效应,充分发挥撬动经济增长的杠杆作用。与此同时,政府还可以通过大数据平台掌握消费券领取率和使用率数据,灵活调整财政政策。

#### (3)培育公共部门数字消费需求

医疗、交通、教育等公共部门的数字化转型离不开财政部门的资金支持,专项转移支付、财政补

贴等财政手段有效刺激了上述部门的数字消费需求。在医疗卫生领域,财政为支持医疗设备数字化和医院管理信息化提供资金保障,并推动互联网分级诊疗和药品网售改革;在交通基建领域,各级政府积极打造立体化、智能化交通体系,落实“新基建”思路;在教育领域,智能教室、网络课程、电子教材实现了教学方式创新。此外,在政务服务方面,我国为深入推进“放管服”改革,投入财政资金建设电子政务工程。

#### (二)促进数字经济发展的财政政策优化建议

现阶段我国数字经济规模仅次于美国,但存在发展不均衡的问题。首先是地域发展不均衡,即经济水平高的地区,数字经济规模大,而经济相对落后的地区,数字经济规模小;其次是内部结构不均衡,即以平台经济为代表的狭义数字经济规模领先全球,但基于信息通信技术的核心数字经济、结合农业制造业等传统产业的广义数字经济规模低于发达国家水平。由于美国是信息技术革命的发源地,且最早布局数字经济发展战略,下文将主要借鉴其经验提出财政促进数字经济发展的优化建议。

##### 1.支持信息服务业发展

信息和通信技术是信息服务业的基础,是数字经济的核心范畴。我国信通部门产值的绝对规模较大,在总量上居世界前列,但相对规模较小,占GDP的比重较低,尤其是计算机服务业与美国还存在较大差距。美国在20世纪90年代提出“信息高速公路”计划,培育了一批实力雄厚的信息企业,开辟了信息产品的世界市场。信息服务业的高附加值推动了经济快速增长、促进了美国国民收入的提高。因此,为增强数字经济发展的核心竞争力、鼓励支持信息服务业,我国应把握新一轮科技革命的机遇,给予信息服务业充分的财政政策支持:第一,实施优质信息产业财政补贴和税收优惠;第二,优化完善信息服务龙头企业的认定流程,定期开展优秀企业评比;第三,整合各类财政资金支持信息和通信技术研发重点项目,助力核心技术攻关。

##### 2.培育壮大广义数字经济

广义数字经济指数字经济核心技术在各类产

<sup>①</sup>河北省人民政府办公厅印发关于支持数字经济加快发展的若干政策的通知(冀政办字[2020]172号)。

<sup>②</sup>安徽省人民政府关于印发支持数字经济发展若干政策的通知(皖政[2018]95号)。

业的渗透融合,主要表现为产业数字化。我国三次产业的数字化转型程度不一,其中服务业转型相对领先,而农业和制造业转型进度较慢。相较之下,美国利用物联网技术打造智慧农业,助力生产决策。比如,物联网与GPS定位系统结合,可以绘制出农作物卫星地图,农场主根据作物生长数据进行精准施肥,根据土壤数据制定灌溉方案,提高水资源利用率。美国农业生产的智能化与数字化离不开政府的大力支持:一方面,美国农业部每年拨付资金支持农牧科研单位和高等学校开展科学研究;另一方面,联邦政府对其农业科研机构,即国家粮食与农业研究院,提供资金保障,成功申请的农业科研项目将获得联邦政府直接资助。以2018年为例,直接拨付该机构的农业科研教育经费达到3.35亿美元<sup>①</sup>。为促进制造业的升级转型,美国联邦政府下调公司所得税率,减轻企业税负,并自2014年起拨付专项资金设立“学徒计划”,加强劳动培训,提高劳动者素质,为先进制造业输送高级技术人才。借鉴发达国家经验,我国应提高对农业科研的重视程度,健全农业科研机构管理体制,调整财政支出结构,合理安排农业科研经费,支持农业科研事业发展;针对“互联网+制造业”和智能制造战略,财政部门应积极配合、主动作为,以税收优惠、财政补贴等手段为传统企业的数字化转型提供支持。

### 3. 丰富资金筹集渠道

我国各级政府主要采用政府购买、财政补贴等直接支出推动数字经济发展,但在财政增收压力较大的情况下,只有拓宽资金来源才能为数字经济提供持续性支持。在美国,除了直接投资,联邦政府也引导社会资本合作。例如按照1:1的比例,与社会资本共同出资设立国家创新中心,旨在发展先进制造业。我国可以借鉴这一做法,发挥社会资本活力,在数字经济的重点扶持行业、重点规划项目上开展政府与社会资本合作。除此以外,风险投资基金也是丰富资金来源的有效方式。可以设立财政投资基金,对数字经济的特定行业、特殊领域给予精准支

持,实现专款专用,提高财政资金使用效率;也可以针对金融机构设立的或者投资的数字经济产业投资基金、创业投资基金,按照投资总额和投资期限给予奖励。

数字经济的发展与财政治理水平的提高具有相辅相成、互助共进的关系。一方面,数字经济提升了财政治理能力。数字财政有效促进了财政政策制定的科学性、财政政策实施的精准性和财政政策落实的有效性。另一方面,财政以数字化转型的方式提高了治理水平,为数字经济的发展保驾护航:首先,数字财政可以带动公共消费升级、刺激公共服务领域数字消费需求;其次,政府借助数字技术准确把握社会经济运行趋势,有效开展宏观调控,在供给侧支持数字基础设施的建设、培养数字人才队伍,在需求端搭建更加广阔的数字经济应用场景,最终助力数字产业化与产业数字化的进程,促进国家经济结构的转型升级和社会生产方式的进步。

### 参考文献:

- [1] 樊轶侠,徐昊.财政助力数字经济高质量发展:核心机理与经验启示[J].改革,2020(08):83-91.
- [2] 高运根.数字经济背景下的国际税改及其对中国的影响和建议[J].国际税收,2015(03):12-14.
- [3] 李贞,张瑞婷.财政与税务部门非税收入征管职责划转研究[J].地方财政研究,2020(11):60-65.
- [4] 连家明.大数据时代财政信息化建设回顾与前瞻[J].地方财政研究,2017(12):21-25.
- [5] 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.
- [6] 马卓夫.数字经济新趋势的税务问题探讨[D].中国社会科学院研究生院,2016.
- [7] 彭文生,周子彭.数字经济:新结构和新问题[J].金融市场研究,2020(12):2-26.
- [8] 王玉虎.金财工程建设问题研究[D].山东师范大学,2017.
- [9] 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):19-30.
- [10] 谢波峰,陈灏.数字经济背景下我国税收政策与管理完善建议[J].国际税收,2019(03):20-24.

【责任编辑 张经纬】

<sup>①</sup>美国白宫预算计划(分析视角),2020年版。