# 辽宁省工业发展的财政政策建议

来源：网络 作者：无殇蝶舞 更新时间：2025-04-17

*>摘要:工业4.0概念的提出标志着人类工业发展迈入了一个新的时代，智能化是工业4.0时代的重要特征。工业发展离不开财政政策的支持，尤其是对于辽宁省这样的工业大省来说，量身打造一套系统的财政支持方案十分重要。这将是一个比较复杂的系统工程，从完...*

>摘要:工业4.0概念的提出标志着人类工业发展迈入了一个新的时代，智能化是工业4.0时代的重要特征。工业发展离不开财政政策的支持，尤其是对于辽宁省这样的工业大省来说，量身打造一套系统的财政支持方案十分重要。这将是一个比较复杂的系统工程，从完善企业获得财政资金支持的考核标准、扩大地方政府财政资金来源、发挥国家相关优惠政策合力，以及结合地区工业特点进行政策的个性化订制四个方面提出建议，为政府部门决策提供参考。

>关键词:工业发展;工业4.0;财政政策;考核标准;指标体系

次贷危机爆发至今已有十年的时间，它让人们重新认识到金融创新与金融监管的重要意义。除此之外，其后演变成的经济危机则让全世界主要经济国家深刻认识到工业在国民经济中的基础性地位以及支柱产业属性，是国民经济的命脉。近些年，美国先后出台了《美国复苏和再投资法案》(仅有利于制造业的财政刺激计划的拨款就高达7872亿美元)、《重振美国制造业框架》、《美国制造业促进法案》、《先进制造伙伴计划》、《先进制造业国家战略计划》，以及《制造创新国家网络》等法案和政策。英国出台了《高价值制造业战略》，日本出台了《产业复兴计划》，法国提出了《新工业法国》，德国政府则推出了工业4.0战略，标志着人类工业革命进入了4.0时代［1］。这一系列政策的推出，充分显示了各主要经济国家对工业发展尤其是制造业发展的重视，同时也宣告了人类开始朝着智能制造时代迈进。

>一、辽宁省工业发展的理性认识

“工业4.0”是德国联邦教研部与联邦经济技术部在2013年汉诺威工业博览会上提出的概念。它描绘了制造业的未来愿景，提出继蒸汽机的应用、规模化生产和电子信息技术三次工业革命后，人类将迎来以信息物理融合系统为基础，以生产高度数字化、网络化、智能化为标志的第四次工业革命。工业4.0的首要特征就是“智能”，主要体现在智能工厂、智能生产、智能物流三个方面中国制造业整体尚处于由工业2.0向工业3.0过渡的阶段，不同行业、地区以及企业间的自动化程度和信息化能力存在巨大差异，发展水平参差不齐［3］。中国版工业4.0不同于德国工业4.0，中国国内各省版工业4.0更是有所不同。所谓的“工业4.0”，对于很多省份来说只是象征性的说法，实际并未达到。那么，辽宁省工业发展到底是处于哪个阶段呢?据辽宁省统计局公布数据，2014年辽宁省规模以上工业企业数量为15707家。2016年辽宁省在首批试点示范企业基础上，再次选出50家智能制造及智能服务试点示范企业，并评选出首批12家智能制造及智能服务试点示范标杆企业，以推动辽宁省制造业企业积极开展智能化改造升级。然而从数据可以看出，辽宁省工业生产的智能化水平以及普及率还是比较低的。对于辽宁省工业而言，先进工业行业目前已经迈进工业4.0阶段，而部分行业仍然处于3.0阶段，尤其要强调的是还有大部分行业仍然处在2.0阶段，而且比例并不低［4］。工业4.0对于辽宁省而言不是3.0向4.0过渡的问题，对于大部分行业来说是一次工业的跨越式发展，难度甚大。在工业4.0背景下，区域经济发展要求政府改变传统的做法，构建符合工业4.0战略的推进机制。财政支持政策在产业发展中占有重要位置，具有强有力的调控和引导职能。随着区域和全球化的联系日益增强，通过政企互动，政府理顺体制、健全制度，以促进竞争和效率为目标运用财政政策工具，从而创造产业竞争优势，进而使地方工业发展具有持久的生命力［5］。辽宁省需要量身打造一套系统的财政支持方案，而这将是一个比较复杂的系统工程，本文仅从以下四个方面提出建议，以供参考。

>二、完善企业获得财政资金支持的考核标准

所谓“好钢要用在刀刃上”，可以从物尽其用的角度来理解，不过在资源有限的条件下，这句话则充分体现了优化结构的思想。目前，全国各地方政府均面临着资金紧张的问题，人们都在谈政府要对工业发展提供资金支持，可是“僧多粥少”的局面是各地财政部门面临的难题，不能不支持，但是也不能“一视同仁”，做好财政资金使用的文章很重要。辽宁省为了支持工业发展设立了科技创新专项课题、技改财政贴息资金等项目。合理的资金支持需要配合科学的量化标准，本文尝试性提出一套评价体系，其中首要的是提高财政单位资金投入的增收率。所谓财政单位资金投入的增收率，简单来说就是财政部门向企业投入的资金所能带来的纳税增加额。根据我国各省2016年预算执行报告披露的信息，2016年广东省财政收入位居全国榜首，一般公共预算收入超万亿元;江苏省位居第二，一般公共预算收入也达到了8121亿元;辽宁省排在第16位，一般公共预算收入仅为2199亿元，不足广东省财政收入的1/4。三省当中，广东省的一般公共预算收入增速也是最高的，达到10.9%，江苏省为5.0%，辽宁省仅为3.4%。“巧妇难为无米之炊”，因此增加地方财政收入迫在眉睫。如何增收?税收收入是地方财政收入的主要来源，因此，应促进地方经济快速发展，培育纳税企业，从而增加税收收入。主管部门需要在资金使用方面组织专家进行测算，衡量单位资金能够带来的财政收入增加情况，提升有限资金的利用率。目前，很多资金支持项目的申报都是根据以往的业绩或成果，但是忽视了资金的使用效果。资金投入带来的技术提升效应、经济增长效应常常是我们重视的，但是财政资金的产出效应常常被忽略。而且这种资金投入标准对于一些后起的企业有失公允，很多小企业刚刚起步，缺少前期成果，因此在资金获得方面并不具有优势，但是不能因此否定其未来发展前景，有些小企业同样具有较大的发展潜力和培养价值。因此，财政资金的投入不应单纯以行业领先水平、竞争力等指标来衡量，而应该更加丰富，将财政单位资金投入的增收率纳入指标体系。不单考虑资金投入的事前状态，还应重视资金投入的产出情况。之所以有此建议，正是因为产业处在“互联网+”时代，而这个时代的特点之一就是摆脱了传统的束缚，新兴企业、小企业完全有可能在短时间内迅速发展，凭借“互联网+”的优势创造企业奇迹。而很多有可能创造奇迹的企业也许会因为资金问题而止步，这个时候就需要政府来支持。那么，如何准确预估资金投入带来的财政产出效应也是一项值得研究的课题，需要建立相关模型，更加科学、有效、全面地进行评估。本文尝试建立初级的财政资金投入评分体系，仅供相关部门参考。此评分体系分为两大维度，即一方面考虑行业情况，另一方面考虑企业情况(见表2)。辽宁省装备制造业有自身发展的特点及优势，我们不能放弃优势，所以在财政资金投入时必然要考虑行业整体发展。但与此同时，也需要顾全企业本身的特点，“互联网+”时代的到来使得小企业、新建企业迅速成长成为可能，后起之秀比比皆是。工业生产不再单纯地依赖规模，智能制造才是未来发展的根本，因此，对于企业本身的评价必不可少。1.行业指标在行业指标项下设立两个二级指标，分别为产业集群化和支柱产业，主要观测点包括是否为重点集群发展行业和是否为制造业支柱产业，每项赋分最高为5分。2.企业指标企业指标共设置4个二级指标。第一，科技水平。设置的观测点包括企业的创新能力、已经掌握的技术水平、智能化水平，分值最高分别为30、10、15分。第二，资金实力。设置的观测点包括资产状况和融资能力，分值最高均为5分。第三，产品市场竞争力。设置的观测点包括产品智能化水平和产品市场需求前景，最高赋分均为10分。第四，管理水平。设置一个观测点管理团队构成，分值最高为5分。从以上分值设置可以看出，赋分最高的是创新能力和智能化水平，这也是工业4.0和“互联网+”时代对企业提出的新的要求。但与此同时，也可能出现的另一个问题就是发展好的企业会良性循环，而发展速度慢的企业可能面临恶性循环的窘境。在得与失的选择中，更应该遵循市场规律。需要补充的是，对中小企业的帮扶型政策应向完善中小企业公共服务体系转变，提高创新资源对中小企业的开放程度，促进中小企业创新能力的提升［6］。

>三、扩大地方政府财政资金来源

沈阳市素有“东方鲁尔”的美称，作为中国乃至东北亚地区最大的工业城市，沈阳市的工业发展可圈可点。在德国，鲁尔区通过转型，已从一个以煤炭和钢铁为基础的旧工业区，转变为以高新技术产业为主、服务业及文化产业协调发展的新型经济区。沈阳市也在谋划如何实现产业升级改造。沈阳中德装备制造产业园华晨宝马汽车公司是目前沈阳市工业企业生产高智能化的代表，车间内拥有超过600台机器人作业，自动化率达到95%以上，真正达到了德国工业4.0标准［7］。然而，产业园建设过程中依然存在着一些障碍，其中金融要素匮乏、缺少资本市场有力支撑是阻碍中德园发展的重大瓶颈。要解决资金问题，政府财政的作用必不可少。地方政府除了税收和中央政府拨款之外，还应充分利用资本市场，拓宽资金来源。1.发行地方政府债券对于西方发达国家的金融市场而言，债券市场的规模常常要大于股票市场的规模，利用债券市场融资是各级主体融资的主要手段。我国自2015年起已经批准地方政府自发自还地方政府债券，这是一个好的契机，但同时也是对地方政府信用的挑战。从辽宁省的发债情况来看，2015年辽宁省政府债券发行额为879.50亿元，2016年为1313.3亿元。2015年8月，辽宁省地方政府债券发行出现了部分流标，这表明市场对地方财政经济的关注度明显增加。在宏观经济下行压力加大的情况下，辽宁省乃至全国还在承受着经济转型升级的压力，与此同时，商业银行不良贷款率上升，加之政策放开使得各地方政府债券供给增加，机构投资者对于地方政府债券的风险意识增强，客观上要求更高的风险溢价［8］。因此，对于辽宁省政府而言，应加大对地方政府债券的宣传力度，激发投资者的投资兴趣，同时，要切实提高政府的信用度。2.设立政府投资基金和政府出资产业投资基金财政部于2015年12月出台了《政府投资基金暂行管理办法》和《财政部关于财政资金注资政府投资基金支持产业发展的指导意见》，旨在发挥财政资金的引导和放大效应。在此方面，江苏省走在了全国的前列。2016年9月，首期规模为100亿元的无锡太湖浦发股权投资基金在南京设立，系全国首只由省、市政府与金融机构共同发起设立，银行以同股同权LP身份参与的政府投资基金，为辽宁省设立政府投资基金提供了参考［9］。另外，2016年1月，国家发改委印发了《政府出资产业投资基金管理暂行办法》，对政府出资产业投资基金进行了严格规范。财政部和发改委的两部《办法》均对政府出资设立基金支持产业发展作出了规定，两者有相似之处，但也存在着一定的差异，在此不再赘述。无论哪种形式的政府基金，关键问题是处理好政府与市场的关系，有效地控制资金流向。同时需要认清的一个问题是，社会资本是逐利的，保证社会资本的收益才能吸引社会资本的注入。

>四、发挥国家相关优惠政策合力

自2014年11月国务院发布第62号文件《关于清理规范税收等优惠政策的通知》起，地方政府除依据专门税收法律法规和《中华人民共和国民族区域自治法》规定的税政管理权限外，一律不得自行制定税收优惠政策。基于此，地方政府在税收优惠方面的文章已不可做。因此，如何充分利用国家一系列的财税政策发展地方经济，需要地方政府下功夫去研究。近几年，我国针对“大众创业、万众创新”“互联网+”提出了一系列的财税支持政策。从我国目前各类政策的实际执行情况来看，普遍存在的问题是“重出台、轻宣传、难落实”，已有的优惠政策过多过杂，不易运用，也难达到预期效果。地方相关部门需对已出台的优惠财税政策、专项资金进行梳理，对支持方向、补助对象、用途相同或相近的专项资金予以整合，与工业发展协调配合，形成合力，放大财政资金引导作用。同时，应充分利用互联网优势，在财政、税务机关等相关网站上对企业进行政策宣传，让企业在充分了解政策的基础上，用好用足各项优惠政策，真正促进工业企业发展［10］。

>五、结合地区工业特点进行政策的个性化订制辽宁省的工业发展表现出不平衡的特点

1.从行业类别来看辽宁省规模以上工业企业工业总产值居前十位的行业主要包括黑色金属冶炼和压延加工业，农副食品加工业，石油加工、炼焦和核燃料加工业，通用设备制造业，非金属矿物制品业，汽车制造业，化学原料和化学制品制造业，专用设备制造业，电气机械和器材制造业以及金属制品业从纵向变化情况来看，2012—2014三年间，黑色金属冶炼和压延加工业和农副产品加工业总产值始终保持在前两位，2014年，石油加工、炼焦和核燃料加工业以及汽车制造业的位次有所提升。相比于2000年，化学原料和化学制品制造业以及电子及通讯设备制造业的位次下降明显:化学原料和化学制品制造业由2000年的第三位下降到2014年的第七位，电子及通讯设备制造业则由第七位下降到第十位以外。从横向比较来看，工业总产值前十位的行业差距较大。其中，2014年居第一位的黑色金属冶炼和压延加工业总产值达到5077.47亿元，而排在第十位的金属制品业产值仅为1943.84亿元，两者相差3000多亿元。这种不平衡必然制约辽宁工业的整体发展。2017年3月，习近平总书记参加了十二届全国人大五次会议辽宁代表团的审议并指出:供给侧结构性改革是辽宁振兴必由之路，要抓住主要矛盾，明确主攻方向，推进辽宁供给侧结构性改革继续取得新进展［11］。基于此，辽宁省政府提出了一系列改革措施:围绕巩固提升装备制造业，加快发展航空装备、海洋工程装备及高技术船舶等八大重点领域;围绕调整优化石化产业，抓好一批石化产业链项目;围绕改造提升冶金及建材产业，重点发展精品板材、高品质特殊钢等五大类重点高端产品;围绕做优做精消费品工业，提升中高端消费品供给能力;围绕做大做强电子信息产业，大力发展集成电路、数字视听、现代通信服务等七大领域，重点推进一批集成电路项目建设［12］。从财政政策角度，应配合供给侧结构性改革措施予以相应支持，从而发挥政策合力。同时，工业4.0要求将制造业的数字化和智能化作为产业结构升级的方向和重点，通过智能制造提升工业总产值［13］。因此，从财政政策角度，需要研究哪些行业智能化改造率高、工业总产值提升空间大，从而进行财政倾斜。2.从地区结构来看以2015年为例，辽宁省14个地级市中，沈阳市工业主营业务收入和利润总额均居首位，分别达到9181.33亿元和446.63亿元。相比之下，丹东市的工业主营业务收入最低，为412.99亿元;而盘锦市规模以上工业企业利润总额为－45.85亿元，居末位，与沈阳市相差甚远发展相对落后的地区，尤其是尚处于工业2.0阶段的地区而言，首要任务是实事求是、脚踏实地地发展工业，充分发挥后发优势，吸引投资，实现技术外溢效应，引进先进技术等［14］。财政资金支持的重点应放在技术引进以及产业基础建设方面。对于处于工业3.0阶段的地区，推动企业进行智能化改造是重点，因此，财政资金的支持应在此方面有所倾斜。对于已经与工业4.0接轨的地区，政府应推出帮扶政策，鼓励该地区企业向落后企业提供技术支持，同时提供相应的资金鼓励，由此推动辽宁省工业整体向好发展，正所谓:一枝独秀不是春，百花齐放春满园［15］

>参考文献:

［1］韦康博．国家大战略:从德国工业4.0到中国制造2025［M］．北京:现代出版社，2016．

［2］王喜文．中国制造2015解读:从工业大国到工业强国［M］．北京:机械工业出版社，2015．

［3］陈军君．借鉴工业4.0关键要立足我国国情［N］．中国经济时报，2017－03－19(3)．

［4］张青山，刘丽娜，刘成诰，等．新工业革命与辽宁装备制造业转型升级［J］．沈阳工业大学学报(社会科学版)，2016(2):104－111．

［5］胡坤．中央去年减税近6000亿地方政府却不积极［EB/OL］．［2017－02－15］．

［6］黄阳华．德国“工业4.0”计划及其对我国产业创新的启示［J］．经济社会体制比较，2015(2):1－10．

［7］孙文婧．沈阳“鲁尔区”谋转型推动制造业升级工业4.0［EB/OL］．［2017－01－13］．

［8］陈益刊，徐莲，常潇斐．市场不买账辽宁地方债部分流标［EB/OL］．［2015－08－10］．

［9］张继峰．两部委政府投资基金政策比较与评析［EB/OL］．［2017－02－19］．

［10］逄红梅，朱伟．新常态视角下装备制造业技术效率研究［J］．沈阳工业大学学报(社会科学版)，2015(5):414－419．

［11］张允强．辽宁:振兴实体经济，再创工业辉煌［N］．经济日报，2017－03－21(3)．

［12］谭成旭．辽宁:打赢工业振兴这场硬仗［N］．中国工业报，2017－01－26(3)．

［13］裴长洪，于燕．德国“工业4.0”与中德制造业合作新发展［J］．财经问题研究，2014(10):46－49．

［14］王志文，张方．我国开征碳税的碳减排效果分析［J］．沈阳工业大学学报(社会科学版)，2012(1):40－44．

［15］刘春芝，史建军．我国制造业产业集群升级的新制度经济学研究［M］．北京:人民出版社，2013.

作者:孙莉莉刘春芝单位:沈阳师范大学国际商学院

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn