

江西省战略性新兴产业扶持资金绩效评价研究

胡学英¹

(中共江西省委党校, 江西南昌 330203)

摘要: 对 2012 — 2015 年江西省战略性新兴产业扶持引导资金投向行业分布、各年度使用情况进行分析, 对 153 家战略性新兴产业项目扶持引导资金的使用情况和绩效评价进行打分排序。根据评价结果得出: 江西通过战略性新兴产业扶持引导资金项目的实施, 有效推动了全省战略性新兴产业加快发展和总量扩张、优化了工业产业结构、提高了企业的技术装备水平、完善和延伸了产业集群主导产业及产业链、发展和壮大了产业集群、降低了企业融资成本。但受江西财力、资金运行机制、企业核心竞争力的制约, 目前战略性新兴产业扶持引导资金在使用过程中还存在资金规模不够理想, 扶持标准不一、项目建设不够理想, 形象进度不一、引导效果不够理想, 杠杆效应不一、制度设计不够科学, 还款意愿不一等问题。

关键词: 战略性新兴产业; 产业扶持; 引导; 专项资金

中图分类号: F124

文献标识码: A

文章编号: 2095 — 3054(2018)04 — 0037 — 06

当前, 全球经济和产业发展正经历巨大的变迁和发展, 战略性新兴产业已成为各国推动经济转型升级的重要抓手。继国家提出大力发展战略性新兴产业之后, 江西于 2009 年 6 月正式出台了《江西省人民政府关于科技创新“六个一”工程的实施意见》(赣府发[2009]19 号), 从而在省级层面率先吹响了推动战略性新兴产业发展的号角, 同时财政也安排了相应资金用于支持战略性新兴产业发展。战略性新兴产业的布局为江西提升工业质量, 实现工业结构优化升级发挥着非常重要的作用。但是, 财政扶持资金发挥的效用如何? 政府如何更好地支持战略性新兴产业发展? 这些都是应该认真思考和研究的问题。

目前西方发达国家已基本建立了较为完善的财政支出绩效评价体系。我国财政支出绩效评价工作的起步较晚, 但也对财政支出绩效评价进行了一些研究和探索, 取得了一些成果。江西省关于财政支出绩效评价的研究则更少。本文拟通过运用绩效评价指标体系, 结合相应的数据资料, 对江西省 2012—2015 年的四个年度 153 个重点项目财政资金的使用情况进行分析, 对财政资金引导效果进行研究, 找出江西省战略性新兴产业扶持引导资金使用过程中出现的问题。

一、江西省战略性新兴产业扶持引导资金运行情况

(一) 江西省战略性新兴产业财政引导资金投入现状

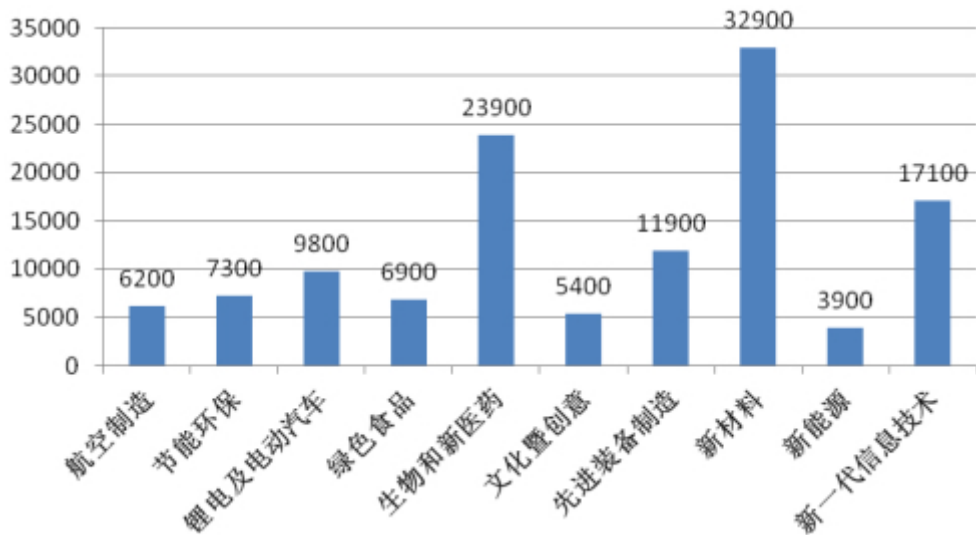
为了加快培育和发展战略性新兴产业, 集中力量打造一批引领未来发展的主导产业, 江西省于 2009 年首次对战略性新兴产业的分类、发展定位和产业目标进行了详细的规划, 并于 2010 年出台了《关于推进江西省战略性新兴产业超常规发展的若干意见》。

¹收稿日期: 2018 — 04 — 05

基金项目: 2015 年度江西省社科规划项目“基于技术撬动战略的江西产业升级路径和对策研究”(15YJ24); 2016 年度江西省中国特色社会主义理论专项项目“江西实施‘中国制造 2025’战略的路径选择研究”(16ZT22)。

作者简介: 胡学英(1984 —), 女, 江西泰和人, 讲师, 博士, 主要从事产业组织理论与政策研究。

见》（赣府发〔2010〕29号），2012年开始省政府整合多部门现有专项发展资金，每年统筹安排专项资金4亿元，设立省级战略性新兴产业投资引导资金，专项用于支持江西战略性新兴产业重大项目建设，截至2015年底，已累计整合资金12.53亿元（见图1），扶持了153个战略性新兴产业重大项目的建设。

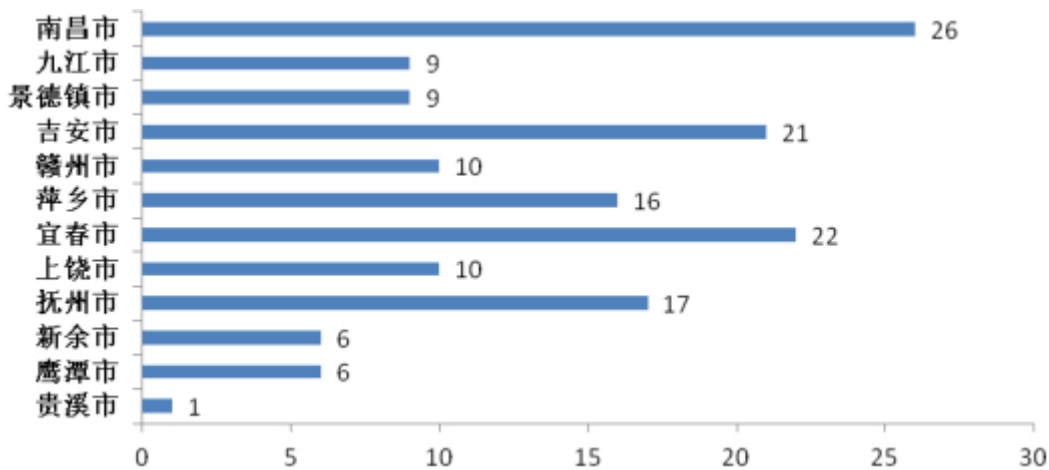


资料来源：江西省工业和信息化委员会 2012 — 2015 年统计资料

图 1 2012—2015 年战略性新兴产业扶持引导资金行业分布情况（单位：万元）

（二）江西省战略性新兴产业财政扶持引导资金使用情况

2012—2015 年，江西战略性新兴产业扶持引导资金已投入于南昌市、九江市、赣州市等 12 个地级市 153 个重大项目，完全覆盖了节能环保、新能源、新材料、生物和新医药、航空制造、先进装备制造、新一代信息技术、锂电及电动汽车、文化暨创意、绿色食品十大战略性新兴产业（见图 1、图 2）。



资料来源：江西省国资创投有限公司 2012 — 2015 年统计资料

图 2 2012 — 2015 年江西省战略性新兴产业扶持项目地区分布图（单位：个）

二、江西省战略性新兴产业扶持引导资金绩效评价

（一）现行绩效评价指标体系

为指导全国评估机构在财政支出绩效评价方面的业务工作，2014 年 4 月，中国财政部委托中国资产评估协会制定下发了《关于印发〈财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）〉的通知》，该《通知》从绩效评价对象和内容、绩效评价程序、绩效评价方案、绩效评价指标标准和方法、数据收集与分析、绩效评价报告这六个方面详细列示了评估机构接受财政部门委托对财政支出进行绩效评价的操作细则。

江西财经大学制定的《江西省战略性新兴产业财政扶持引导资金指标体系》分为 4 个一级指标，8 个二级指标，21 个三级指标，也是从项目目标、立项规范、财务管理、业务管理、项目产出、项目效果等方面对战略性新兴产业财政扶持引导资金进行绩效评价。该套评价指标符合财政支出绩效评价业务规范，能够从立项到产出全面反映资金投入科学性 & 带动产出效益性。

（二）战略性新兴产业扶持引导资金绩效评价情况

1. 评分过程

首先，通过项目卷宗分析、实地调研、座谈会等方法，向受扶持企业与主管部门收集了申报书、立项资料、批复资料、内控制度、财务资料、发展规划、管理办法、申报通告、拨付证明、专家评审等资料，采用定性分析的方法对项目目标、项目立项、财务管理及业务管理等无法直接通过数据分析需进行客观描述来反映评价结果的指标进行了打分。其次，在资金到位、引导投入、项目产出、项目效果等指标的评分上，根据绩效评价指标体系评分标准，向受扶持企业与主管部门收集了申请书、预期效益目标报告、贷款协议、资金使用、财务审计报告、产量财务报告、销售台账等资料，采用了定量分析的方法，计算了具体指标得分。

2. 评价结果

本次绩效评价主要对 90 个已完工投产或产生了实际社会效益的项目进行了评分，分析财政资金在这些项目企业中发挥的效益情况。90 个项目整体平均值为 77.13 分（百分制），属于中等分数段。平均绩效得分最高的产业类别是节能环保产业，得分 80.5 分，平均绩效得分最低的是航空制造产业，得分 55.8 分。

（三）战略性新兴产业扶持引导资金取得的主要成效

综合整体得分来看，此次财政扶持引导资金的阶段性目标基本事项，即扶持引导资金项目的实施，推动了战略性新兴产业加快发展和总量扩张；使江西工业产业结构得到明显优化；提高了企业的技术装备水平，整体提升了江西战略性新兴产业发展的技术水平；完善和延伸了产业集群主导产业及产业链，进一步发展和壮大了产业集群，增强了重点区域新兴产业聚集效应；财政扶持引导资金拨付及时到位，降低了企业融资成本，同时拉动了金融机构对企业的扶持力度，提高了社会公众及投资者对企业的信任，撬动了企业与金融机构之间、企业与社会公众之间的合作。

1. 引导作用明显，产业发展加快

从 90 家已投产的企业来看，已安排支持重大产业项目扶持引导资金 7.08 亿元，至 2015 年 12 月末，共拉动金融机构

信贷资金 60.72 亿元，引导信贷投入 8.57 倍（拉动金融机构信贷资金/已安排扶持引导资金），新增就业人数 7363 人，资金引导拉动成效显著。充足的资金投入，加快了重大产业项目的建设实施进度，该 90 个重大产业项目均已开工建设，总投资 16.84 亿元，已累计完成投资 11.44 亿元，2015 年实现主营业务收入 266.99 亿元，利润 21.01 亿元，利税 9.32 亿元。

2. 产业发展技术水平提高

从绩效评价指标评分上来看，围绕促进科技与产业紧密结合，扶持引导资金重点扶持了一批拥有自主知识产权的新技术、新工艺企业，“社会效益—企业创新带动能力”指标权重 4 分，90 家企业总得分 328 分，平均 3.64 分，达到优秀水平；“产出质量”指标权重 4 分，90 家企业总得分 296.2 分，平均 3.29 分，达到良好水平。2012—2015 年五批扶持的 153 个重大项目，大多拥有自主知识产权的核心技术或关键技术，部分技术具备国内国际先进水平。其中，取得江西省科技厅高新技术企业认定的有 95 家企业，这些高新技术的推广和应用，进一步提高了企业的技术装备水平，整体提升了江西战略性新兴产业发展的技术水平。

3. 产业集聚效应明显扩大

2012—2015 年，引导资金重点扶持了南昌市生物和新医药、新一代信息技术产业，上饶市客车及新能源产业，共青城手机产业，景德镇陶瓷和直升机产业，萍乡精细化工产业，鹰潭铜资源及材料产业，赣州稀土和钨等金属新材料产业，宜春锂电产业，抚州崇仁变压器等一批省级重点产业集群和示范产业集群的重大技术改造项目，产业集群龙头企业带动效应明显增强，集聚的企业数量不断增多，部分产业链尾端空白得到弥补，产业链上下游和产业之间配套协作不断完善。通过引导资金对产业集群重大项目的扶持，完善和延伸了产业集群主导产业及产业链，进一步发展和壮大了产业集群，增强了重点区域新兴产业聚集效应。

4. 工业结构优化，重点企业后劲增强

重点扶持的已上市企业中，晶科能源年产 1000 兆瓦太阳能电池组件项目的投产，使企业在 2013 年低迷的光伏市场环境中扭亏为盈、逆势发展，各项经济指标持续增长，成为江西省首家全年盈利的光伏企业。巴士在线科技有限公司在线户外移动媒体及数字内容服务平台投放市场后，在全国范围内开展车载移动媒体业务，以“CCTV 移动传媒”为播出呼号，覆盖全国 22 个主流消费城市。

（四）战略性新兴产业扶持引导资金存在的问题及不足

1. 资金规模不够理想，扶持标准不一

近年来，江西省各设区市提出需要战略性新兴产业投资引导资金重点扶持的大项目、好项目越来越多，申报引导资金的企业多、要求扶持的资金总量大，而目前每年引导资金的规模只有 4 亿元，实际用于重大项目建设的仅为 3 亿元左右。在江西资金本身就不充裕的情况下，加上管理部门专业评审倾向及普惠思想的影响，导致了扶持引导资金出现了小额分散投放、“撒胡椒面”现象问题的出现，低至数百万的扶持资金相比于庞大不菲的项目投资而言，是名副其实的“调味料”，其作用对于扶持对象而言是鼓励多于引导，精神安慰胜过实际支持，也未能有效发挥政府的规划引导、政策激励和组织协调作用。

剔除 2 个省政府确定的重大专项项目分别投入 2000 万元和 5000 万元，多数企业获得 600 万元至 900 万元财政扶持引导资金投入，具体到每家企业是投放 600 万元还是 900 万元也没有统一的标准依据，这导致了多数企业反映获得的扶持引导资金金额太小，对企业的帮助有限，也相应地按照比例缩减了项目总投资额。

2. 项目建设不够理想，形象进度不一

按照《引导资金管理办法》，立项项目应在年内开工，两年内竣工。通过实地走访 69 家企业及问卷调查 80 家企业发现，截至评价工作日，2012—2015 年扶持的 149 家企业（剔除 4 家未取得数据企业）大部分能够按照申报计划开工建设，进展顺利，但还是有许多企业计划期内未按时完工，投资进度不足 50%，且部分企业因市场下行压力选择暂停投资进度，或者已濒临破产重组。

未完工企业 75 家，占比 49%，计划总投资 142.42 亿元，实际完成投资 64.19 万元，投资进度 45.07%。近半数企业未完工，主要原因是部分企业申报资金项目积极，获得资金扶持后却未能按原定计划组织实施，个别设区市存在“重争取、轻推进”的现象，导致项目建设进展缓慢。未开工建设企业 3 家，占比 1.96%，计划总投资 5.65 亿元，实际完成投资 0 元，投资进度 0%。由于企业项目前期论证和准备不充分、临时调整项目等原因，共有 3 个项目在扶持资金注入以后一直未实施，造成扶持资金 3600 万元闲置时间长达 3 年。

3. 引导效果不够理想，杠杆效应不一

强化金融支持，按比例优先向战略性新兴产业项目授信，缓解企业融资难、融资贵问题是江西战略性新兴产业扶持引导资金设立的初衷之一。据江西省人民银行提供的 153 家企业 2012—2015 年年末贷款余额，大部分企业在各类银行都能获得贷款支持，这一定程度上缓解了企业流动资金不足的问题，促进了产业发展升级。但还是有许多企业 2014、2015 年年末贷款余额为 0，在投资期内未获得银行贷款支持，且部分企业因本身经营质量不佳，造成银行抽贷严重，资金链断裂，濒临停产、破产。

有 20 家企业 2014、2015 年年末贷款余额连续两年为 0，占比 13.07%；39 家企业 2015 年年末贷款余额比 2014 年年末贷款余额下降，占比 25.49%，同比下降 5.14 亿元，平均每家企业 1345.62 万元。无贷款或者贷款减少的原因主要是扶持引导资金投放中采取财政资金直接扶持的方式，既没有解决信贷资金进入企业的融资抵押物不足、抵质押率较低的问题，也没有解决企业信息不透明、贷后监管的问题。

有 3 家企业获得扶持资金后仍被银行抽贷，造成资金链断裂，企业已濒临停产。由于企业自身条件不优，例如经营管理水平不高、财务制度不规范、盈利能力较弱及诚信意识缺失等，有 3 家企业被银行抽贷，造成资金链断裂，不得不通过民间借贷归还银行贷款，导致企业资不抵债。

4. 制度设计不够科学，还款意愿不一

产业引导资金通常实行项目制，其申报、拨付均与具体项目挂钩，评审是决定资金投向的关键环节。但是评审监督不严、实地考察不到位、建立项目备选库可操作空间大，导致主管部门后期监管难度大、监管成本高、效果差。

部分项目申报材料不切实际，申报者对业务规模、项目投资、预期效益等某些关键指标、数据予以夸大、美化，其中也不乏虚编项目内容骗取补助的情况。江西在财政引导资金使用期限时规定了原则上不得超过 3 年，并可适当延长投资期限，延长期限最长不得超过 2 年，但是该项政策较为笼统，没有具体可操作细则，导致资金使用企业主观按时归还意愿不强，普遍要求延期。

经调查表明有 6.22 亿元扶持引导资金在收回的过程中存在潜在的风险，其中，有 39.21% 的企业（60 家）表示不愿如期归还，并希望延期 2 年，涉及 5.42 亿元，占总扶持资金的 43.25%；有 7.19% 的企业（11 家）明确表示不能归还扶持引导资金，涉及 0.8 亿元，占总扶持资金的 6.38%。

三、完善江西省战略性新兴产业扶持引导资金支付的对策

战略性新兴产业是以科技创新和核心技术重大突破为支撑的高新技术产业，需要具备掌握核心技术和拥有自主创新实力等基础条件，能够发展成为一个地区、一个国家的支柱产业，甚至是主导产业。2016 年，江西省政府出台了《江西省战略性新兴产业倍增计划（2016 — 2020 年）》，确定了“江西省战略性新兴产业发展以推进供给侧结构性改革为主线，以总体规模倍增、龙头企业倍增、示范基地倍增为目标，促进产业结构调整优化和转型升级，加快构建新型工业体系，推动战略性新兴产业跨越式发展，为全省经济社会发展提供有力支撑”的战略目标，要完成这一目标，需要整合政府、企业和社会的力量。

（一）建立健全战略性新兴产业投融资体系

创新思路，打破僵局。积极发挥政府核心作用，通过与银行形成战略合作关系，引导民间资本规范化运作，建立具有公信力的信用评级体系等强化金融业对地方经济发展的支撑作用；制定准入准则，积极引导各类大型基金公司设立创业投资基金投入优秀项目；形成补助、奖励、返还、担保等多元化投资方式，引导政府专项资金投入。

提升金融供给能力。优化现有银行业务流程，加强金融产品及服务创新，加快小微企业金融服务平台建设，推动普惠金融发展；积极扶持小额贷款公司做大做强，疏通因门槛过高而无法从银行进行融资的中小科技型企业的融资难瓶颈，引导小额贷款利率规范化、市场化。

搭建多层次担保体系。建设好省级、地市级、县级“三层”担保体系，通过合理的激励和约束机制完善银行和担保公司的风险共担机制，推动形成银行与融资性担保机构战略合作框架的建立，促使银行与融资性担保机构合理共担风险，并积极支持完善融资性担保贷款风险分散机制；积极推动并参与融资性担保机构专业人才培养工程，与融资性担保机构建立合作机制，共同实施担保机构从业人员的培养、引进和培训计划，提升担保机构管理的科学化水平。

（二）科学制定产业引导机制，加大资金规模

坚持市场机制的基础性作用。在战略性新兴产业的发展和规划布局中，充分尊重战略性新兴产业的自身发展规律和市场需求规律，充分引导市场力量，发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，特别注意支持中小企业和民营经济的发展，放宽市场准入政策，调动和保护创新创业者的积极性，扶持中小企业在战略性新兴产业领域加快发展。

完善扶持引导资金结构。积极探索涉企资金整合模式，加大扶持资金总量规模；将扶持引导资金分为直投资金和补偿资金，阶段性投入扶持企业，最大限度控制直投资金的份额，提高资助补偿资金的份额。

加快促进战略性新兴产业规模化效应。全省各地以产业规模化为主导，逐渐形成特色产业基地、特色产业园和特色经济带，充分发挥资源、产业、区位等优势建设战略性新兴产业高新园区，并以高新产业园区为载体，完善产业链条，促进产业集群的成熟壮大。

（三）强化产业服务体系

转变扶持思路。扶持战略性新兴产业应坚持“研发优先，技术驱动”，而非“投资驱动”，应当将过去普惠式、宽泛式、模糊式扶持思路向精准式、精确式、透明式思路转变，明确资金使用范围，重点扶持企业科研创新、产学研开发、人才引进，重点对企业关键技术突破工程和关键核心技术产业化工程实施扶持。

搭建服务平台。增加投入并整合组织有关专业机构，开展战略性新兴产业信息和政策研究，建立战略性新兴产业信息服务

机制，跟踪分析战略性新兴产业相关的重要政策、发展趋向、关键技术、竞争态势等，定期发布分析报告、专题调研报告、年度分析报告，为企业战略决策提供指导和参考。

（四）健全资金分配，明确管理主体

完善评审机制。科学设置项目评估标准和指标，严格审核项目申报资料，细化评审标准，规范评审程序，严把项目评审关；建立科学的操作实施机制，建立政府主管部门、专家委员会和行业协会之间的互动机制和制衡机制，资助实施机构和绩效评估机构分立，建立资助公示制度和绩效评估制度；建立引导资金项目库，实施动态化评审机制，提高专项资金扶持的系统性和效率，保证扶持资金总体目标的实现，防治扶持的随意性和盲目性。构建一体化绩效管理体制。遵循权责一致的原则，合理调整战略性新兴产业管理委员会部门职能。

四、结论

随着战略性新兴产业在经济和社会发展中重要性的不断提升，增加战略性新兴产业引导资金投入已成为提升国家竞争力的重要手段之一。尽管对新兴产业的投入不断增加，财政投入产出却不尽如人意，究其原因在于缺乏绩效管理理念，没有建立行之有效的战略性新兴产业绩效评价体系与评价方法，没有将绩效与预算控制相衔接，没有将绩效评价工作列入日常化监督管理工作中。财政支出绩效评价是加强财政管理职能的要求，是财政资金使用效率的重要手段，是落实科学发展观的要求。发展好江西省战略性新兴产业不仅需要增加投入，更需要提高江西财政资金投入的绩效水平，建立基于绩效评价的预算控制制度。财政扶持资金投入的绩效评价是一项复杂的系统工程，通过绩效评价衡量财政扶持资金投入的成效，已成为一种世界性趋势。江西战略性新兴产业财政扶持引导资金绩效评价的发展应通过研究江西省财政每年对战略性新兴产业投入支出及费用变化趋势与产业带动经济增长之间的函数关系，系统评价财政扶持引导资金投入的绩效，并探索三者之间促使经济可持续发展的平衡关系。

参考文献：

- [1] 于新东，牛少凤，于洋． 培育发展战略性新兴产业的背景分析、国际比较与对策研究 [J]． 经济研究参考，2011．
- [2] 陈爱雪． 我国战略性新兴产业发展研究 [D]． 吉林：吉林大学，2013．
- [3] 李世举，杨雄，赵亮． 我国战略性新兴产业发展的路径选择 [J]． 改革与战略，2016．
- [4] 刘梦吟． 江西省战略性新兴产业财政引导资金绩效评价研究 [D]． 南昌：江西财经大学，2015．
- [5] 江西省人民政府． 江西省人民政府办公厅关于印发江西省战略性新兴产业倍增计划（2016 — 2020 年）的通知 [EB/OL]． （2016 — 09 — 29） [2017 — 01 — 06]． <http://www.jxgb.gov.cn/2017-1/2017161516283.htm>．
- [6] 中国资产评估协会． 关于印发《财政支出（项目支出）绩效评价操作指引（试行）》的通知 [EB/OL]． （2014 — 04 — 30） [2014 — 05 — 16]． <http://www.cas.org.cn/pgbz/czzy/45138.htm>．