

完善涉企财政补助政策研究

——以宁波江北区为例

宋赵丰 包鑫

宁波市江北区财政局企财科 宁波市江北区财政局办公室

摘要：当前我国经济进入新常态，推进经济高质量增长，落实供给侧改革是发挥财政职能的重要工作内容。涉企财政补助具有较强的导向性，对于增强企业自主创新，加快产业升级，带动区域经济发展，促进经济发展方式转变具有积极意义。本文从资金状况和政策体系等角度梳理了宁波市江北区企业财政扶持现状，指出投资类企业税收政策扶持力度过大、政策重点不突出、政策扶持手段单一、市场和政府界限不清等问题，从基层角度提出了相应改善建议。

关键词：涉企财政； 补助政策； 转型升级； 宁波；

一、引言

近 30 年来，中国抓住了工业化进程中的战略机遇，实现了经济高速增长。但是近年来，中国经济遭遇了较大挑战，行业产能过剩，经济资源错配，导致经济下行压力持续增大，这表明了我国经济发展也进入了新常态，基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。而企业，作为市场经济的核心力量，它的成长发展不仅影响经济的长期可持续增长，也影响着市场活力。因此激活企业的“内生”潜力，促进企业成长壮大是实现“供给侧”改革以及转变财税政策的重要着力点，而做好涉企财政补助工作，推进财政扶持政策完善，无疑是一个非常重要的选择，同时也是地方政府竞争的重要策略。

涉企财政补助作为财政扶持的一项重要内容，其作用主要有四方面：一是财政扶持可以降低企业成本，提升企业效率。政府通过给予企业政策性补贴，在一定程度上可以降低区域内企业的经营成本，提高企业产品的成本优势。二是财政扶持有助于招商引资，维护政企关系。财政政策成为地方政府招商引资的支柱性措施，企业的地方贡献越大，企业享受的财政扶持力度和规模也越大。三是财政扶持具有导向性，有利于区域产业经济发展。通过财政补贴和政策扶持的导向作用，围绕特殊产业、龙头企业打造企业集群发展，增强整体市场竞争力，打造区域产业优势。四是财政扶持有利于技术研究，增强创新能力。财政扶持政策引导中小企业参与到科技研发中来，帮助中小企业通过技术创新获得市场竞争优势，促进企业的持续成长。

二、宁波江北区涉企财政补助现状

作为全市核心城区之一，宁波市江北区立足区域优势，充分发挥财政资金的导向性，通过一系列政策撬动企业发展，促进经济结构转型。

（一）企业扶持投入力度不断加码，特殊区域政策优势显现

近几年来，江北区在企业扶持方面持续发力，财政投入规模不断扩张。2014 年至 2017 年底江北区累计投入企业扶持资金 230622 万元，其中从 2015 年开始企业扶持资金大幅增加，2015 年，江北投入 52235 万元，同比增长 93%；2016 年为 74677 万元，同比增长 43.0%；2017 年上升至 76438 万元，同比增长 2.3%。从 2015 年开始的财政扶持爆发性增长主要原因就是慈城卫星

城、江北电商园区的建设。由于财政体制的倾斜，使得两大园区具有明显的政策优势，吸引了投资类和贸易类企业入驻，而这两类企业很多都是由其他县市或者省外迁入，企业已经具有较大规模，不仅直接拉动税收的增长，也带动了企业扶持投入的增加。当然从企业可持续发展来看，投资类企业具有一次性特点，财政扶持也是一次性，剔除投资类企业扶持政策，2015 年、2016 年财政投入增幅较高，同比增幅分别为 43.1%、46.4%；2017 年开始增幅放缓，增幅为 3.5%，这主要是卫星城、电商城的政策倾斜红利在前两年快速释放，第三年逐步稳定。（详见图 1）

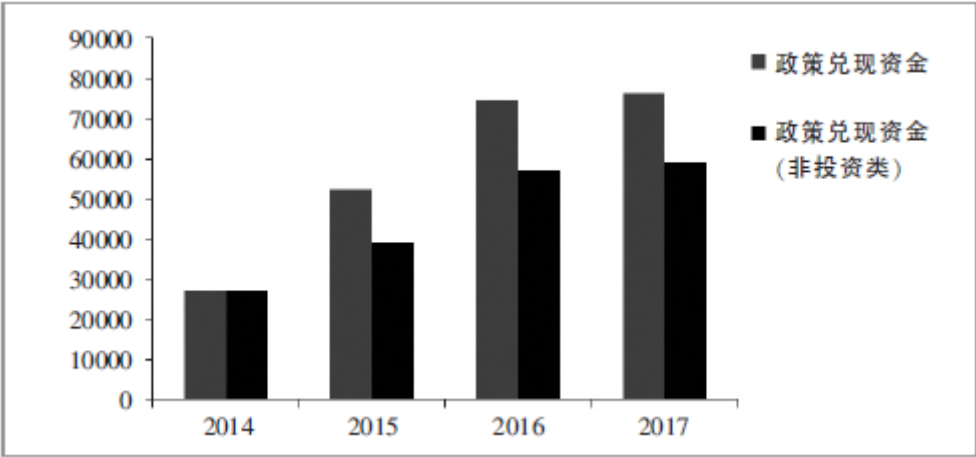


图 1 2014-2017 政策资金兑现情况

因为财政体制原因，企业扶持资金来源于三部分，一是区本级，政策资金涵盖涉农街道、城区街道、区本级的企业及慈城部分企业；二是电商城，它负责电商城范围内的企业政策兑现；三是慈城镇，它负责慈城范围内的面上政策兑现。从图 2 可以看出，在不考虑投资类的情况下，两大平台（慈城、电商）的企业扶持支出已占总扶持比例的 36.2%。

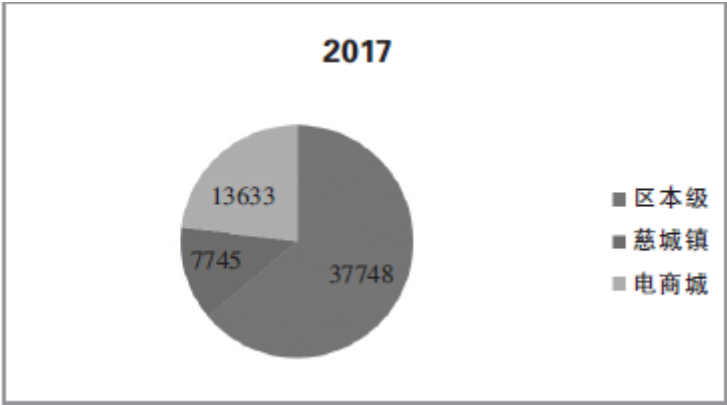


图 2 2017 年正常政策兑现来源情况

（二）地方贡献奖励成为扶持主要手段，政策体系不断扩大

在企业扶持手段方面，江北区主要有三类，一是财政专项资金，大多是政府对企业的无偿补贴，它一般规定某一特定的政策资金扶持方向，比如企业技术改造、外贸出口奖励、科技项目补助等，以此来达到政府对经济活动的调控。二是地方贡献奖励，根据企业的实际地方贡献情况，按照一定比例给予企业奖励；三是政府融资扶持，主要是成立担保公司，为企业融资提供

信用担保。2017 年，江北区正常扶持企业（不含对投资类企业的扶持）支出共计 59126 万元，其中地方贡献类奖励支出共计 47744 万元，占总扶持比例的 80.7%；财政专项资金支出 11382 万元，占总扶持资金的 19.36%。江北区政府出资成立的担保公司，2017 年新增担保金额 13026 万元，成为政府扶持企业的又一重要手段。

目前江北区建立的是“1+x”的政策扶持体系，其中“1”是区政府发布纲领性文件（《宁波市江北区人民政府关于全力加快经济转型升级全面提升发展能级的指导意见》），它明确区域企业扶持政策的主要方向。“x”是各个经济部门根据区政府确定的政策方向，结合自身工作职责对政策进行细化。从区域来看，近几年政策呈现以下几点变化：一是党委部门开始管产业，其中组织部着手进行创业扶持，每年遴选创业项目，借助项目扶持吸引人才；宣传部（文广局）着手文化产业的扶持，主要包括音乐类、影视类、展览类等文化企业。二是应对考核成为政策重要内容，很多补助都是为了完成上级部门考核，用资金换指标，例如发明专利等等。

三、宁波江北区涉企财政补助存在的问题

（一）绩效目标不突出，应对考核成重点

专项资金的制定应该考虑政策的扶持效果，当前江北区的政策对于资金使用绩效很少考虑，企业扶持出发点往往是基于上级部门考核或者为了便于工作开展，例如发明专利补助，对国内职务授权发明专利每件资助（0.8 万元），对辖区内企业年度申请发明专利量达到 30 件以上的，给予 5 万元补助等。这些政策主要是为了应对上级对专利数量的考核，2017 年该项政策支出 700 余万元，占科技部门经费的 35%。实际上，虽然专利数量多，但是质量非常差，有些企业成立一年多，申请了 60 多件专利，当然这些专利价值仅仅体现在数字上。

（二）两大平台各自为政，一次性税收成为重点，政策缺乏外部性

江北区拥有电商城和卫星城两大平台，为了各自发展，这两大平台制定各类优惠的政策，不仅出现两大平台互相争夺企业情况，而且出现偷挖区内原有企业现象，这产生了相对不好的影响，也加剧了内耗成本。此外由于投资类企业税收具有金额大、流动性强的特点，两大平台对投资类企业扶持力度和金额都比较大，从效果看投资类企业除了贡献财政收入数字，对区域经济发展并无真实意义。一方面政策缺乏外部性，企业扶持政策的初衷是为了扶持企业成长，但是投资类企业税收基本都是一次性，而且政策扶持资金很多时候并未进入实体经济循环；二是对个人限售股的政策扶持使得个税调节作用成为空谈，政策成为个体避税的主要手段。

（三）政策重点不突出，资金使用零散

近几年，为了方便部门工作开展，不少部门频繁制定扶持政策，补助项目日益增多，政策扶持重点不突出。一是老政策不清理，新政策不断加码，新政策补贴的依然是“老面孔”，资金的实效欠佳。二是政策的繁杂分散了财政资金，导致了撒胡椒面现象的出现，每个方面政策都有，每个方面力度又都不大，使得区域战略发展重点不明显。三是为了制定政策而制定政策，在制定政策过程中，把各地区的最优政策全部拿过来汇总一起，片面追求各方面力度最大，缺乏对区域自身情况的分析。

（四）政策扶持手段单一，资金使用效益有待提升

江北区对企业的财政扶持政策基本上就是传统的财政直接补助和地方贡献奖励，基本都是无偿补助，导致财政资金使用效益不高，财政资金拉动经济发展的乘数效应不明显，不能有效推动金融资本和社会资本支持企业发展。此外对于企业的政策扶持，缺乏市场化、专业化运作模式，没有尝试过股权、债权等权益类财政扶持方式，不能高效率地发挥财政资金的杠杆作用，财政资金并未能循环流动起来。

（五）市场和政府界限不清，缺乏专业能力

深化财税体制改革对政府与市场的关系做了明确的界定，市场能解决的、全部交给市场；市场不能解决的，由政府进行调节。在企业扶持政策方面更是要充分发挥市场的作用，但是当前是为数不少的部门想管行业、想发展产业，部分单位根本无法区分公共产品和市场化行为的界限，导致部分资金使用效率低下，扰乱了正常的市场行为。此外，政府过多的涉及专业性领域，比如支持各类创业，提供创业资金。一方面政府本身对项目评判的能力不足，二是对专家又缺乏约束机制，导致这种本应高度市场化的创业补助成为“唐僧肉”。

四、调整完善江北区涉企财政补助政策的建议

企业扶持除了要讲究效果外，还需兼顾公平。虽然不提倡地方贡献奖励，但是从实际情况看，地方贡献奖励是所有企业扶持手段中最为有效的，既可以避免不当的行政分配，又可以杜绝骗补等道德风险发生，还能降低企业成本。当然能够享受地方贡献奖励的企业数量太少，难以兼顾一些规模较小企业。从根本上而言，直接降低税率是当前非常有效的支持企业的手段，但是对于地方政府而言没有权限使用该手段。

（一）完善涉企财政补助政策基本原则

1. 划清政府和市场的边界。第一，使市场在资源配置中起决定性作用。正确认识和把握市场规律，使市场通过价值规律、竞争规律、供求规律等在资源配置中起决定性作用。第二，更好发挥政府作用，财政资金尽量投入市场无法解决的领域。

2. 量入为出、量力而行。涉企补助政策关注企业对区域综合能级提升的贡献，补助与企业的投入、产出挂钩。

3. 有保有压、突出重点。重点保障核心产业，以及重大项目及增量财源招引等。

4. 调整优化、完善政策。结合原政策执行实际，调整或取消原政策部分不适应条款、睡眠条款以及难以兑现条款，精简优化相关政策。

5. 控制存量、做大增量。抓大放小，逐步以综合能级（综合考虑地方财政贡献、企业投资情况、对地方 GDP 贡献等）考评取代地方财政贡献奖励，适当压缩存量税收补助额度，突出增量税收的奖励，鼓励存量企业做大做强。

（二）完善涉企财政补助政策具体建议

1. 建立绩效目标管理机制，强化绩效评价。

强化绩效建设是新时代财税改革的重点，因此各部门在涉企补助政策的制定时都需要在政策中明确绩效管理目标，细化分析政策实施依据、实施范围、发展目标、投入资金、预计效益等。财政部门设立专门的涉企政策评价小组，对各绩效目标进行评估，确定绩效目标的合理性；每两年根据绩效管理目标对政策执行效果进行评价，确定政策执行绩效完成情况；根据绩效评价结果决定政策继续执行、终止、调整，减少资金浪费，提升财政资金使用效益。

2. 统筹谋划，合理利用体制洼地。

卫星城、电商城的体制优势是把双刃剑，虽然可以短时间聚集大量已经成熟的企业，但是也意味着体制红利一旦消失，这些企业也会迅速离去；同时体制的优势也会吸引区内原有企业搬迁想法，实际不利于区域企业的稳定。江北区应统筹谋划区级、

慈城、电商城政策，从区域发展目标入手，明确各区域的发展重点和政策侧重点，打造立体的区域发展平台，同时对投资类企业入驻进行谋划，对每年投资类产生的一次性税收总量进行控制，避免税收大起大落。减少个人股权交易类政策力度，鼓励证券、基金、私募管理公司入驻，鼓励投资公司投资江北区企业。

3. 清理整合现有政策，突出区域发展重点。

对现有各类涉企财政补助政策进行评价，评估政策执行效果，借助评估结果，对现有的政策进行综合调整，一是要突出产业发展重点；二是要将地方贡献奖励和其他指标相结合，具体建议有：

（1）提高服务业企业补助门槛。取消服务业企业（不含一企一策）主体税种收入 100 万元以下财力贡献奖励，每年安排一定额度的专项资金，采取优秀企业评选的方式，对服务业企业中税收规模相对较小但成长速度快的企业进行补助，以综合增长能力考评取代单一税收考核。

（2）整合强化工业企业政策。以智能经济为主攻方向，重点支持新材料、高端装备、工业物联网等行业。整合现有“工业三十强”“技改”等工业政策，强化重点工业行业的政策优惠力度。

（3）落后产能、低产地一票否决。加大落后产能淘汰、低产地改造力度，原则上对落后产能、低产地企业实施一票否决制，该类企业不再享受区内政策补助或者政策优惠。积极推进先进企业并购、收购落后产能、低产地，提高区域企业质量。

4. 探索多渠道的政策扶持方式，引入市场化扶持机制。

积极完善企业扶持手段，减少无偿的企业扶持方式，探索产业基金、债权类的企业扶持方式。一是压缩各部门的企业扶持资金规模，将节省下来的资金用于建立产业基金或者投资基金，除了采取股权投资方式外，还可以采取无息债权、低息债权等方式用于支持企业技术革新或者设备更新；二是进一步发挥担保公司作用，每年从各部门的专项资金中拿出一部分支持担保公司工作开展，鼓励担保公司为区域重点发展行业企业提供支持；三是对市场成熟度较高的领域进行政策支持时，引入市场化的运作机制或者专业的运作机构，避免无偿的财政资金支持，减少行政部门对资源分配的权限，真正达到政策扶持目的。