

支持江苏战略性新兴产业发展 财政政策研究

高 玮 来 源

(江苏省财政科学研究所,南京 210024)

内容提要:近年来,江苏省积极推进战略性新兴产业发展,财政部门通过加大支持力度、创新投入方式、放大集聚效应、扩大资金渠道等多种方式,充分发挥财政资金引导作用,全力支持战略性新兴产业快速发展。但在工作中仍存在财政扶持政策激励效应递减、扶持力度简单叠加、财政资金投入相对分散等不足,还需要进一步优化财政扶持资金的使用和管理,健全多元化的产业投融资机制,发挥产业基金引导撬动作用,加强财政扶持政策的预算绩效管理。

关键词:战略性新兴产业 财政扶持政策 投融资机制 预算绩效管理

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)05-0043-05

战略性新兴产业是新兴科技融入到新兴产业的结合体,代表新技术革命和产业变革的方向,是经济发展的新引擎,加快发展战略性新兴产业,对打造现代化产业体系、实现经济高质量发展具有不可替代的关键作用。近年来,江苏省各地以供给侧结构性改革为重点,深入实施创新驱动发展战略,持续加大对战略性新兴产业的政策引导,完善现代产业发展政策体系,紧密围绕发展制造业的优势领域、关键环节进行规划,建立与经济增长相适应的产业投入机制,集中支持一批具有先导性、基础性、突破性的重大产业项目,为产业发展提供开放型技术公共服务的创新平台,在促进人才引进、科技创新、产业升级、稳定增长等方面发挥了重要作用,有力推动了江苏自主可控的现代产业体系构建。随着产业快速发展和竞争持续升级,现行财政扶持政策

也面临着引导功能弱化、不适应产业发展需求的瓶颈,需要进一步提升政策的精准性和有效性,更好发挥促进产业关键领域和关键环节发展的作用,确保财政扶持政策实现扶优扶强挖潜力的目标。

一、江苏战略性新兴产业发展现状

多年来,江苏在战略性新兴产业发展、提升制造业规模和比重、增强产业出口竞争力、打造产业集群、强化产业政策引导、集聚创新要素、加强技术引进消化再吸收等方面,遵循产业发展的客观规律走在全国前列。在各类产业扶持政策的支持和引导下,江苏的战略性新兴产业得到快速发展。

1.产业规模不断壮大。“十三五”时期,战略性新兴产业产值平均增速 6.2%,其中 2019 年增长 7.6%,占规模以上工业比重从 2015 年的 22.4%提高

[收稿日期]2020-03-10

[作者简介]高玮,研究室主任,高级经济师,研究方向为地方财政政策;来源,研究实习员,研究方向为预算绩效管理。

到 2019 年的 32.8%，已形成新型电力（新能源装备）、工程机械、物联网、前沿新材料、生物医药和新型医疗器械、高端纺织、集成电路、海工装备和高技术船舶、高端装备、节能环保、核心信息技术、汽车及零部件、新型显示等 13 个先进制造业集群，物联网、新材料、节能环保、医药、软件、新能源、海工装备等战略性新兴产业规模位居全国第一。

2. 创新能力显著提升。国家级和省级创新平台建设取得了重大进展，其中全省国家工程研究中心（实验室）、国家地方联合工程研究中心（实验室）61 家，省级工程研究中心（实验室）716 家；未来网络、高效低碳燃气轮机试验设施等国家重大科技基础设施获批并加快建设，战略性新兴产业发明专利申请和授权量占全省发明专利申请和授权量的比例超过 1/3。

3. 战略性新兴产业集群加快发展。江苏的集成电路、物联网、生物医药、新材料、高端装备等产业处于国内领先地位，培育形成了南京软件和新能源汽车、无锡集成电路和物联网、徐州新能源材料和高端装备、常州新能源和碳材料、苏州纳米和信息技术、南通海工装备、扬州高效节能光源、连云港新医药等一大批省级战略性新兴产业集群。

二、江苏扶持战略性新兴产业的财政政策

2011 年以来，江苏财政多措并举，加大支持力度，创新投入方式，放大集聚效应，扩大资金渠道，充分发挥财政资金引导作用，积极引导产业链上下游协调发展，全力支持战略性新兴产业快速发展。

1. 设立省战略性新兴产业发展专项资金。自 2011 年起，省财政每年安排 10 亿元支持战略性新兴产业发展，重点支持具有前瞻性、战略性重大关键核心技术研发项目，具有先导性、基础性、突破性的重大产业化项目，基于提高产业和区域创新能力的重大载体建设以及具有国际或国内先进水平的新产品和新技术应用示范项目。目前，省级战略性新兴产业专项资金已累计拨付资金 86 亿元，专项资金的持续投入对江苏战略性新兴产业关键领域产生了重大影响，对进口替代、打破垄断和从根本

上破解重大技术瓶颈提供有力的财政支持，对加快突破关键核心技术、完善产业链条、培育区域标志性高端产业、高质量推进战略性新兴产业快速发展，具有较强的示范引导作用。

2. 重点扶持重大产业项目发展。“十三五”时期江苏财政累计下达省级战略性新兴产业转型资金 47 亿元，对战略性新兴产业领域 309 个重大产业项目给予扶持，其中：支持 219 个具有前瞻性、战略性重大关键核心技术研发项目、重大产业化项目、重大载体建设以及新产品和新技术应用示范项目，下达资金 29.21 亿元，带动项目总投资 1620.32 亿元，有力地推进了江苏战略性新兴产业高质量发展；支持未来网络试验设施、高效低碳燃气轮机试验装置等省定特定出资事项 7 项，下达资金 14.19 亿元。2020 年，财政部门紧紧围绕国家、省战略性新兴产业发展规划明确的重点领域和方向，瞄准战略性新兴产业发展的“重点、难点、堵点”，下达战略性新兴产业发展专项资金 7 亿元，对能实现重大关键技术原始创新且处于产业链关键环节的 41 个重大项目给予扶持，项目实施后，预计带动总投资 206.73 亿元，年新增产值 504.42 亿元，推动江苏战略性新兴产业纵深发展。

3. 创新财政资金投入方式。为吸引社会资本进入战略性新兴产业发展领域，更好地发挥财政资金的引导作用，省财政积极探索建立政府性资金在扶持产业发展中有偿与无偿相结合的新思路。比如 2014 年—2016 年，省财政创新省级战略性新兴产业专项资金使用方式，对以市场为主导的竞争性领域和以民营资本为主体的企业采取更为科学的扶持方式，安排有偿使用资金 7.5 亿元，委托江苏高科技投资集团采取委托贷款、可转债、优先股等方式，重点支持战略性新兴产业领域中具有较好市场前景的中小型和高成长性企业，在此期间累计完成了对苏州维业达公司触控传感器生产线产能扩建、江苏汇成广电公司 LCD 芯片生产线产能扩建等 34 家企业的投资，带动项目总投资 37.47 亿元。

4. 设立战略性新兴产业发展投资基金。为吸引社会资金和金融资本，支持处于培育期或初创期的

战略性新兴产业项目,江苏各级政府相继设立扶持基金支持产业发展,2015年省政府出台《省政府关于加快全省集成电路产业发展的意见》以来,南京、无锡、淮安等各类半导体产业基金综合达到1000亿元规模;2017年省财政对省级战略性新兴产业专项资金有偿使用部分进行了基金改造,会同省发改委、江苏高科技投资集团设立了首期规模为10.91亿元的省级战略性新兴产业投资基金,其中省财政出资3.6亿元、江苏高科技投资集团出资1.8亿元、社会资本出资5.51亿元。目前,该基金已进入实质性运作,投资项目4个,累计投资额2.78亿元。

三、现行财政扶持政策中存在的不足

尽管现行的财政扶持政策对江苏的战略性新兴产业快速发展起到了一定的助推作用,但仍存在一些不足,主要表现在以下方面:

1.扶持对象精准度有待提高。近年来,不少地区仍沿用过去发展传统产业的路径和思维来推进,主要通过降低土地、能源等价格的方式,希望短期内实现战略性新兴产业快速发展,相关的财政扶持政策通常都是对产业发展的各环节给予扶持,没有体现出地方对产业发展的定位,也没有反映出所需引进或培育战略性新兴产业所处的阶段性特征。一些地区对自身产业发展基础分析不足,发展规划与现有的产业基础相脱离,没有充分发挥自身产业优势,扶持政策全面铺排且实施全方位支持,全省众多市县新一轮产业建设主要集中在新能源汽车、锂电池等领域,扶持企业的政策过于强化共性特征,对企业的个体差异、特质需求缺少“一对一”的灵活性,对企业达到结果过程中的急切需求缺少针对性帮扶,降低了政策目标的准确度。以集成电路产业为例,各地均以设计、制造、封装测试等集成电路全产业链建设为目标,在芯片设计、封装测试等领域都具有类似的重点发展方向,且扶持方式相近,其结果难免会导致产业同构化,加剧区域间的同质竞争。

2.存在分散扶持和重复扶持的现象。一方面,财政资金投入相对分散,近年来财政逐年加大整合财

政专项资金力度,但是从江苏各地来看,战略性新兴产业发展投入分散问题依然存在。发改、经信、科技等部门以及各行业管理部门都有大量资金用于战略性新兴产业投入,相当部分财政资金切块分散在各个部门,各个政府部门和行业管理部门都拥有一定的资金投入分配权,扶持政策一定程度上存在“政出多门”现象。部门间分散,政策设计大多是相关部门根据部门职能,从工作抓手出发,立项目、出意见、分资金,未建立政府主导的部门协作机制,造成资金投入重点不突出,投资规模小,影响产业集聚度,不利于获得最佳经济效益。另一方面,财政政策扶持力度简单叠加,部分地区每一次深化某一类战略性新兴产业的财政扶持政策,提出的新政策都是对原有政策的补充,辐射的面更广、辐射的环节更多,而原有的政策却依然保留,政策条款数量和支持力度不断增加,尽管政策持续升级,原先的政策却始终在执行。应当看到,在当前财政收入增速持续放缓的背景下,有限的财力既要保障存量政策和存量项目的要求,又要满足新增的政策条款,难免造成财政资金高度分散,财政资金的投入效益也要打折扣。

3.财政扶持政策激励效应递减。近年来,各地都把战略性新兴产业发展作为城市发展的重要驱动力,争相出台以财政支持、税收优惠为主要方式的扶持政策,引进龙头企业、高层次人才和大项目投资。政策的扶持内容和扶持方式相近,竞争性的政策升级却常常忽略了给产业发展缺失和薄弱的环节打上补丁,降低了政策的吸引力,区域间政策的挤出效应开始显现,直接削弱了战略性新兴产业扶持政策的杠杆作用。从部分地区战略性新兴产业发展资金申报和服务平台的统计数据来看,尽管每年新增申报企业数量存在波动,但从总体变动趋势中可以发现,每年注册申报平台并申请政策扶持的企业数量在减少,这在一定程度上反映了企业对政策的敏感度在下降,政策激励效应呈现出边际递减的态势。

4.专项资金的预算绩效管理工作有待加强。部分地区主管部门在战略性新兴产业的扶持政策目

标设定时,缺乏可量化的指标,相关扶持政策没有对产业结构、贡献份额、相关行业增加值占产业增加值比重等设置具体的目标值,而是笼统的描述为推动产业发展提速、比重提高和结构提升等,部分地区出台的战略性新兴产业扶持政策中,仍然仅仅提出鼓励企业做大做强、鼓励开展产业改革创新等缺乏量化衡量指标的发展目标,政策目标难以具体明确,给政策绩效评价带来困难。同时,财政部门在事前评估阶段,包括制定奖补政策标准以及对补贴对象的审核等前期环节,财政部门参与度不高,往往以经信、科技等部门为牵头或主导,由于缺少提前介入,财政部门的工作更多地是依据已有文件对相关部门的支付申请进行基础合规性审核,未能充分发挥财政调控职能。此外,财政部门对平台运营经费如何分配使用、企业补贴是否起到激励企业加大研发投入的效果、项目合作协议中的约定目标是否如期达成等资金支持效果没有全面掌握,尽管针对成果转化资金补助和产学研平台建设开展过绩效评价,且发现了一些实际问题,但缺少整改措施,评价结果应用度不高,没有与后续政策制定和资金安排实现挂钩。

四、政策建议

随着新发展格局的加快构建,既有的产业链、供应链、市场格局发生变动重构,在重构新秩序的过程中,必然会催生很多新组合、新需求、新模式。战略性新兴产业代表新一轮科技革命和产业变革的方向,是培育发展新动能、获取未来竞争新优势的关键领域,推进战略性新兴产业发展需要按照现代市场经济和战略性新兴产业发展客观要求,创新政府管理方法,推进新科技、新产业和新市场的有机融合,完善财政支持政策,提高政策的前瞻性、针对性和有效性。

1. 财政扶持政策应聚焦支持重点。在当前各地针对战略性新兴产业相关政策已经较为饱和、扶持环节基本覆盖的情况下,进一步放大产业政策的集聚效应,加强政策的针对性。首先,在对产业布局和分

工的总体思路下,应对各区域的资源禀赋、已形成的产业链优势及薄弱环节、已集聚重点企业和重点项目的情况全面排查梳理,在此基础上围绕打通上下游产业链、布局创新链、优化资金链,解决产业发展短板和关键弱项,实施“强链、补链、造链”工程的总体目标,充分论证、系统布局,注重从提升存量、优化增量两端发力,以打造产业链集群为目标,明确适合发展相关产业的区域以及各区域发展的侧重点和产业培育方向,从而对相关产业在各区域间进行科学合理的政策引导和资源配置,优化产业布局、强化区域分工协作,避免各区域的分散投入和产业的无序发展。其次,围绕企业主体设计政策,扣住企业不断做大做强的源动力,围绕市场、要素、风险等核心,顺应企业的特定发展方向,选择企业亟需支持的发展环节和节点,助推企业加速发展或破解发展困境,需要为行业领军企业、细分领域隐形冠军、“独角兽”企业和“单项冠军”量身打造,实施分类扶持和分类管理,在政策和预算安排上体现产业导向和企业需求,识别企业亟待解决的问题,弥补产业发展短板。此外,针对战略性新兴产业的阶段性成长特征,在不同发展阶段选择最优政策手段。在初期阶段,更多地采用直接补助或投资支持关键技术的研发方式,鼓励技术研发投入、引培并举加大领军型、高尖技术型人力资源投入,鼓励基础设施投入;在成果转化和产业化阶段,则更多地采取引导方式,促进技术成果转化,带动社会资本投入;在应用阶段,培育产品消费市场、加大产品采购鼓励、对“走出去”提供政策支持,采用绩效奖励和消费者补助等方式加强市场培育,形成科学完善的财政投入体系。

2. 增强政策间的协同性。健全财政内部各相关职能处室共同推进战略性新兴产业发展的运行机制,建立包括财政在内的各部门联动工作机制和会商制度,在扶持政策制定、合作条款设置、补贴对象评估等环节积极发挥财政职能作用,参与合法性、合规性、合理性审核,使真正有价值、有潜力、有需求的项目优先得到资助。推进战略性新兴产业发展涉及企业、科教文卫、经济建设、政府采购、绩效管

理等财政职能处室,其中,企业、科教文卫、经济建设等财政职能处室推进战略性新兴产业发展的预算资金涉及公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算有机衔接的政府预算体系。因此,需要以整合预算体系为纽带,在预算编制过程中统筹安排调度推进战略性新兴产业发展的财政资金,建立各相关职能处室在财政分管领导和预算职能部门的牵头下的定期协商制度,增强协调配合。同时,推进建立战略性新兴产业加快发展的财税政策与产业、金融、科技、人才等政策紧密衔接和深度融合的政策体系及其运作机制,进一步做好战略性新兴产业发展的产业政策、财政政策、税收政策、信贷政策、科技政策、人才政策、土地政策、市场政策等部门政策的有机衔接,提升部门管理合力。

3.健全多元化的产业投融资机制。一方面,在整合现有政策、资金和资源的渠道上,建立财政投入稳定增长机制,着力支持重大关键技术研发、重大产业创新发展工程、重大应用示范工程建设等项目,争取在重点领域和关键环节改革突破,形成相应的产业链,为战略性新兴产业发展提供有力保障,壮大战略性新兴产业的规模。另一方面,在目前财政经费投入和科技拨款投入的规模效率呈下降趋势的情况下,健全以财政资金为引导,各部门扶持资金、信贷、外资、社会资金为主体的多元化产业投融资体制,更多的通过产业发展引导基金、产业投资资金、种子基金、天使基金和专项引导资金,支持探索基金+产业、基金+项目、基金+项目+人才的投资联动新模式,用于支持战略性新兴产业发展的重要环节、关键技术、示范工程,以及公共服务平台建设,实现政策目标。进一步发挥产业基金引导撬动作用,现有扶持战略性新兴产业类专项资金应在条件成熟的领域更多采用“资金改基金”等方式支持引导,采取阶段参股渐进投资的方式,成立种子基金、天使基金、债权基金、网络联保贷款、担保基金、创投引导基金等,通过直接投资、阶段参股、跟进投资等方式,引导、撬动金融资本、社会资本对扶持对象进行注资,实现扶持目标。

4.加强财政扶持政策的预算绩效管理。进一步

健全绩效评价体系,着力打造事前事中事后有机衔接的绩效管理链,突出考核重点,强化结果运用。首先,强化预算绩效目标在预算安排中的前置作用,建立符合战略性新兴产业特色的绩效评价指标库,覆盖各类数量、质量指标,在实施评价时结合项目实际情况,从指标库中选择符合被评价对象特点的指标,以提高绩效评价的灵活性和针对性,实行预算编制与绩效目标同步编制、同步审核、同步批复,推进绩效管理和预算管理紧密结合。其次,在政策实施过程中,通过监督产业政策执行中的绩效目标实现程度,对预算执行过程中的资金使用效率进行绩效评价,对于目标完成率低的政策,主管部门应查找原因,检查目标设计的合理性、目标与政策之间的关联度,以及政策执行的偏离度,在出台新政策或对原有政策进行调整时,也应对以往政策的目标完成情况进行评估,分析目标未完成的原因,对成效不明显的政策条款予以调整,根据目标推进程度,不断优化和提升政策内容。在加强资金绩效评价结果运用的同时,建立与产业阶段性收入规模、增加值和增值税等因素相关的总量、结构和增长变化统计指标体系,加强产业发展动态的指标体系监测分析,建立政策工具触发和调整机制,相关产业发展指标达到政策工具触发点时,启动或停止对该产业的扶持政策,形成指标控制、工具预设和自动触发的财税政策相应机制,实现产业发展与财税政策支持的自动稳定调节。

参考文献:

- [1] 张杰;吴书凤.“十四五”时期中国关键核心技术创新的障碍与突破路径分析[J].人文杂志,2021,(1):9-19.
- [2] 周思池.财政补贴对战略性新兴产业企业绩效影响探析[J].农村经济与科技,2020,(14):104-105.
- [3] 张莹莹.战略性新兴产业发展的融资问题研究[J].纳税,2019,(31):182-184.
- [4] 左玉娇.促进我国战略性新兴产业的财政政策探究[J].现代经济信息,2017,(13):13.
- [5] 王玥.我国发展战略战略性新兴产业的财政政策分析[J].商,2015,(34):273.

【责任编辑 陆成林】