

财政支持企业发展的政策建议

■ 封北麟

改革开放以来,我国财政支持企业发展主要是围绕充分调动企业生产经营积极性、培育市场经济微观主体、支持国有企业深化改革、提高企业自主创新能力等方面展开,支持的方式从简单的放权让利到推进现代企业制度;从推动多种经济成分合理配置到放宽民间资本准入,实现公平竞争,为我国国有大中型企业的改革和发展以及中小企业的壮大发挥了重要作用。但目前依然存在一些问题亟待解决,如财政补贴的立法层次低且缺乏系统性、规范性和统一性;对现代服务业的支持措施相对较少,不利于产业结构的调整与升级;对财政补贴的经济效果缺乏评价机制;地方政府不合规的隐性补助广泛存在,强化了市场价格信号的失真;对人力资本投资的补助政策不足;过多强调区域性的补贴等。因此,随着我国经济环境的不断变化,应进一步完善我国的财政支持政策,发挥财政在投资激励、技术研发、中小企业发展、区域协调、环境保护和提升能源效率等领域的积极作用,促进产业结构升级。

(一) 加强财政对企业支持政策的立法,提高财政支持的立法层次。目前,我国有关财政支持的法律依

据散见于企业所得税法、企业会计制度以及相关政策管理办法中,并无专门的权威法律解释,因而,在政策的实施过程中,财政支持的授予、支持目的和强度就缺乏清晰的规则,财政支持容易被滥用。其中,突出的表现是我国地方政府为扩大招商引资而提供的包括税收返还在内的多种隐性非法补助。这不仅是对纳税人利益的损伤和导致政府支出效率的下降,更重要的是挫伤市场参与者的积极性,扭曲市场竞争和自由贸易。提高财政支持的立法层次,加强财政支持的立法还可为监督和管理企业的财政支持政策提供系统的管理办法,有助于构建稳定、透明的支持政策框架和管制措施,明确管理机构的权责,提高操作的可行性和效率。

(二) 完善政府对企业支持政策的预算管理,提高财政支出效率。对财政支持政策的预算管理已经不能仅仅停留于根据国家经济发展目标和产业政策导向确定财政支持政策资金的使用方向,而且应当通过绩效考核的办法,在中央、省、市、县的各级发改委或财政部门建立对财政支持政策的追踪评价机制,并以此为基础修订未来时期的财政支持政策的资金预算。市县级政府注重

财政支持项目的绩效评估。对接受政府补助的企业若干年内的经营业绩进行细致评估,分析不同类型的财政支持措施对企业行为的不同效果。省级发改委和财政部门在市县分析的基础上注重考察财政支持政策对区域内产业结构调整 and 升级的影响,评估财政支持政策在多大程度上推进了区域内符合国家产业政策的产业技术革新和规模发展。国家发改委和财政部在地方政府的分析基础上,根据产业发展战略,制定国家的财政支持政策。深入研究财政支持政策对区域间行业内部企业竞争行为的影响,研究财政支持政策对创造公平竞争环境的影响。基于这些评估,制定和修正各级政府的补助性支出预算,不断提高政府支出的效率。

(三) 财政支持企业发展的政策目标应当向横向目标倾斜。我国加入世界贸易组织以后,财政支持政策成为敏感话题,运用不当就极易被贸易保护国视为不正当竞争。以作为我国第一大贸易伙伴国的欧盟为例,他们认为:对中小企业发展、技术研发、就业促进、员工培训、环境保护、贫困救助和企业重组与救助等横向目标提供的财政支持政策是与共同市场原则相一致的,符

合整体利益,是可以被采用的;而出口补贴(WTO禁止)、运营支持政策(竞争扭曲效应大,仅在严格特殊条件下允许)和困难企业救助(只能提供短期救助和提供重组计划)、对特定敏感部门支持政策等被认为具有较强的竞争扭曲效应而应受到严格管制甚至禁止。因此,从这一角度看,我国增加横向和区域目标的支持政策,有助于规避贸易制裁。在我国政府制定支持政策时,必须对支持政策目标和动机应予以充分的考虑。

(四)修正财政支持政策的范围。目前财政支持的重点产业是农业和先进制造业。然而,服务业的扩大作为现代经济发展的必然,必须要获得财政的大力支持。如何制定现代服务业的支持政策是政策制定部门面临的新课题,是未来财政支持政策的着力点。

(五)尽力避免扭曲竞争和损害自由贸易。财政支持政策设计之初都是出于良好的目的,但实施后却往往出现扭曲竞争和损害自由贸易的结果,从而损害了良好的设计意图。因此,为避免不利的后果,以下原则应当予以充分考虑:补充原则,财政支持政策应当是对私人企业资金的补充;比例原则,财政支持政策的期限与范围应当与其重要性相配比;有效原则,财政支持追求更高的社会效益;必要原则,财政支持政策的授予必须是为实现其目标所必须的和充分的;透明原则,财政支持政策必须在透明、非歧视性程序中以公开竞争招标方式进行。

(六)建立全方位、科学合理的财政补贴项目绩效评价体系。对我国财政补贴类项目缺乏有效的

评价是导致我国财政补贴低效的主要原因。因此,必须从财政补贴项目的经济效益与社会效益、长期效益与短期效益、直接效益与间接效益、整体效益与局部效益四个角度建立包含财务维度指标、顾客维度指标、内部业务维度指标、学习与成长维度指标的平衡计分卡绩效评价体系,对财政补贴做出客观、公正的评价,兼顾效率和公平,从诸多效益的相互结合中得出能达到社会福利最大化的综合绩效评价结果。

(七)强调支持政策的经济与社会目标驱动。财政支持政策总是伴随着大量的社会资源从一部分群体向另一部分群体转移,从而导致收入与资源的再分配。因此,强势集团总是试图俘获政策制定者,使得支持政策通常为其所用而扭曲市场竞争,导致原本渴望的资源配置效果受到质疑。成功的支持政策行为需要避免寻租行为,是经济与社会驱动而非政治考虑。

(八)注重多种政策工具综合使用,充分发挥不同政策工具的优势。现金支持比税收支持具有更强的灵活性。采用股权支持方式的前提通常是私有化改革,特别适用于产业部门的重组,但是,股权参与支持政策是所有财政支持政策中最为不透明的支持方式,也是最为难以制度化、程序化的方式,需要依据具体案例做具体分析。软贷款和税收递延通常会带来沉重的预算负担而避免使用。政府担保作为一种支持方式,主要用于推动贸易、出口、救助企业和推动中小企业的发展。

(九)加强对WTO规则的研究,合理运用WTO的补贴规则,避免

贸易摩擦。一是合理利用一些具备操作性的可诉补贴,包括:政府对某项产品实行不超过从价总额5%的补贴;对某项产业实行小额补贴以弥补经营性亏损;为解决某个大企业长期发展、避免产生严重社会问题而提供一次性补贴;对一些规模有限、影响相对较小的企业直接免除政府债务,或授予补贴以抵消应付债款。对于可诉补贴的运用关键是要把握好补贴的范围和“度”。二是充分利用不可诉补贴。根据我国经济发展极不平衡以及生态环境恶化的现实,应重点增加对西部落后地区的补贴和环境保护方面的补贴,实现我国经济均衡和可持续发展。按照我国总体情况,目前西部人均收入与全国的差距已达到“不可诉补贴”中对落后地区补贴的标准(人均国民生产总值不超过全国平均国民生产总值的85%等条件),根据世界贸易组织确定的相关标准,可以对这些地区的产业和企业采取补贴政策。此外,随着国际上绿色消费浪潮的兴起以及绿色需求的增长,我国产品在国际市场上屡屡遭遇绿色贸易壁垒,限制我国产品的大量出口。根据WTO协议规定,为使现有设施适应新的环境要求,政府可以提供经济援助。因此,我国可以增加环保补贴,加强对环保产品的财政补助,增加在退耕还林还草、企业环保技术改造等有利于环境保护方面的支出,逐步改善生态环境,提高我国经济 and 外贸行业的持续竞争力。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 冉鹏