

# 财政扶持新兴产业发展的政策研究

□钱金泉

培育和发展新兴产业，是推动和加快转变地区经济发展方式、促进产业转型升级的重要举措，是实现经济社会可持续发展的客观要求。为全面衔接国家和江苏省确定的战略性新兴产业发展目标，苏州市结合自身产业基础条件、比较优势和发展需求，将全市战略性新兴产业重点发展领域确定为新能源、新材料、生物技术和新医药、节能环保、智能电网和物联网、新型平板显示产业、高端装备制造业、软件和集成电路产业等八个。苏州市级财政不断加大对新兴产业的扶持力度，取得了显著成效。

(一) 设立工业产业转型升级专项资金推动产业转型升级，扶持新兴产业发展。苏州市级财政于2010年起设立市级工业产业转型升级专项资金，累计投资约1.5亿元加快推进产业结构调整、产业优化升级和提升自主创新能力。为有效规范使用该专项资金支持新兴产业发展，2010年，市级财政制订出台了《市级工业产业转型升级专项资金管理办法》，具体规定了专项资金扶持的与新兴产业有关的项目，并且规定该专项资金中用于扶持新兴产业领域项目的资金不低于60%，2011年将该比例提高至70%以上。重点支持了一批优势产业向高端环节延伸，重点创建了一批知名品牌，重点打造了一批地标型企业、特色产业基地和优质产品生产基地，增强了苏州新兴产业的核心竞争力，推动苏州工业经济向创新型经济转变。

(二) 设立新兴产业创业投资引导基

金，放大财政资金杠杆效应，增加新兴产业创业投资资本供给。为发挥财政资金引导作用，充分运用市场机制，带动社会资本、民间资本投向新兴产业中处于初创期的创新型企业，扩大新兴产业创业投资规模，江苏省级财政设立首期10亿元的新兴产业创业投资引导基金，苏州市共争取到2.1亿元，按照省市财政1:1配套原则，设立了两个地方母基金及一个创业投资企业，分别是规模为2亿元的苏州市新兴产业创业投资引导基金、规模为1.2亿元的苏州工业园区纳米技术产业创业投资引导基金和规模为3.8亿元的苏州融联创业投资企业，形成了政策合力，营造了良好发展环境。2012年首期规模为1.05亿元的新兴产业引导基金按市场化方式顺利运作，通过省市引导基金合作、阶段参股、跟进投资和风险补助等方式引导创业投资资金投向新兴产业领域。引导基金还可通过上市转售、股权协议转让、企业回购及破产清算等方式退出，从而有利于盘活财政资金。

(三) 科学管理、突出重点，切实提高专项资金对新兴产业发展的引导作用。进一步完善规范专项资金使用制度，使专项资金申报、受理、报批拨付各项工作做到公开、公平、公正、有序，综合配置资金资源，着力推动苏州新兴产业发展。在专项资金项目评审过程中，强调以扶持新兴产业项目为重点。在设计专家评审标准时，对属于新兴产业领域的项目和企业适当给予优先考虑。在组织专家评审时，统一提高了对申报企业和项目符合国家《产业结构调整指导目录》、投资方向属于市战略

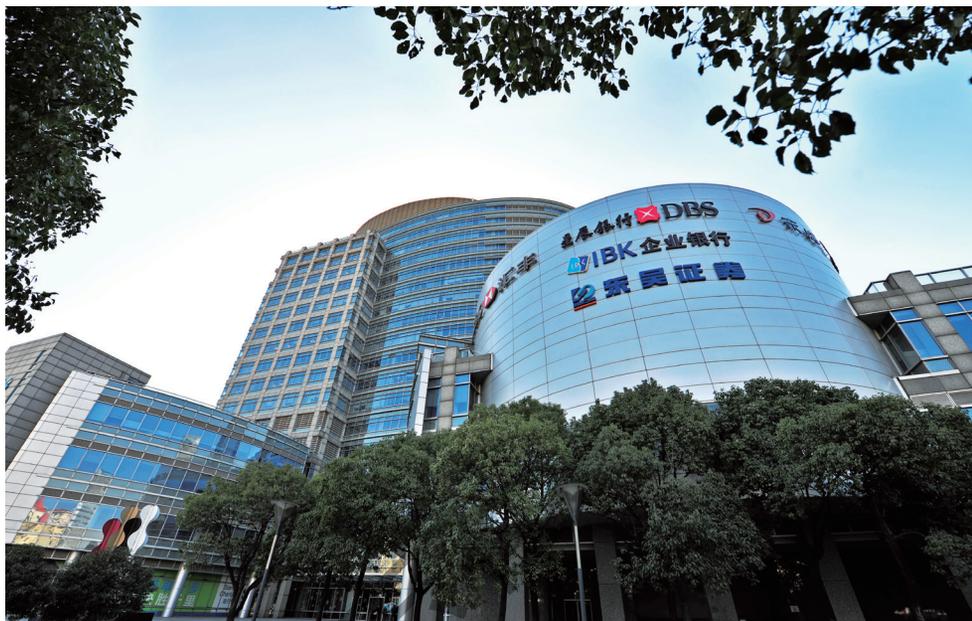
性新兴产业领域、市场前景好、市场地位和占有率高、产业带动性强、处于产业链关键环节的考核分值。为加快推进专项资金项目实施，切实提高财政资金绩效，市财政局建立新兴产业重大项目跟踪管理制度，明确项目建设目标和考核指标，完善财政科技资金使用绩效评价制度，加强对财政科技资金的全程监督，实现财政科技投入效益最大化。

目前苏州财政扶持新兴产业发展政策体系仍存在不足，主要表现为：扶持新兴产业的财政政策尚未形成完整的系统性，各项政策之间的配合协调关系不够明确，协同效应较差，难以形成新兴产业研发、试制、产品化和产业化所需的相互衔接的扶持政策系统；对新兴产业投入的阶段性分配不够均衡，财政投入重点多在新兴产业的产业化生产上，对企业研发的资金投入和扶持政策均不足，企业缺乏激励机制，不愿意进行技术创新和新兴产品开发，影响新兴产业的发展基础；财政资金后续跟踪和绩效管理有待进一步强化。针对以上不足，建议从以下几方面入手进一步完善新兴产业财政扶持政策体系。

(一) 统筹配置资源，形成各部门协调配合共同推进新兴产业发展的合力。一是围绕苏州市“十二五”规划中新兴产业发展方略，加强部门间的协同配合，依托发改、经信、科技部门和专家咨询组织，做好新兴产业发展状况分析、新兴产业企业、技术、人才信息库建设、阶段性新兴产业发展需求预测等工作，逐步形成统一领导、分工协作的全市新兴产业扶持机制和组织体系。二是支持建

设完善新兴产业综合服务网络平台。构建政府管理、社会各方广泛参与、市场化运作、面向新兴产业企业的技术成果、人才交流、资金融通的信息中介平台,力争涵盖新兴产业企业、创新创业人才、创新成果产业化、创新企业投融资的信息查询、技术评估、培训咨询、检验检测、设备共享等新兴产业企业各类需求。三是根据新兴产业不同行业的发展趋势,与负责产业发展情况统计与监测的部门及时交换信息,选择新兴产业中重要行业及优先发展领域,及时调整财政扶持新兴产业的支出结构。四是通过按照“重点项目——重点企业——新兴产业——相关产业——新兴产业链集聚”的发展模式,在专项资金申报和评审中,以扶持新兴产业重大项目为突破口,加快形成新兴产业链和产业集群。

(二)整合扶持新兴产业发展的各项财政政策,形成系统全面的财政扶持机制。一是探索建立覆盖新兴产业企业从创业阶段参股、跟进投资、风险资助、贷款保障到产业技术升级等发展全阶段的多重扶持政策的系统性构建。二是建立健全财政扶持新兴产业专项资金管理新机制,整合、优化各类专项资金,解决专项资金用途交叉、使用分散的问题,形成系统完善的专项资金扶持体系,进一步提高专项资金使用的严密性、完整性和可操作性。三是优化财政扶持新兴产业发展的支出结构。新兴产业企业不同成长阶段的成长特征制约因素具有显著差异,财政扶持政策应根据企业成长的阶段性特征提供差异化的扶持措施,使得企业在不同的成长阶段都有相应的支持措施,从而提高扶持政策的针对性。财政扶持新兴产业要从产业链下游向上游扩展,即从生产环节向研发环节延伸。四是政府采购政策向新兴产业倾斜。进一步改进政府采购评审方法,建立健全激励新兴产业自主创新的政府采购和订购制度,给予新兴产业自主创新产品优



先采购待遇,探索制定政府采购中新兴产业中标份额的比例标准,举办专门面向新兴产业的政府采购活动。

(三)创新财政资金投入机制,扩展新兴产业投融资渠道,逐步优化有利于创新的融资环境。通过促进科技与金融结合,放大财政引导资金的倍数效应,引导银行、担保、创投等金融资本和社会资本加大对新兴产业的投入。一是安排科技中介服务专项资金,支持建立生产力促进中心、科技孵化器;支持各类新兴产业集聚区的建设,提高基础设施配套水平和管理服务水平,增强新兴产业集聚能力。二是加强新兴产业投融资服务平台建设,搭建起新兴产业企业与投资者的良好沟通平台,促进新兴产业投融资信息交流。定期组织相关交流活动,促进技术企业与金融企业的合作,及时帮助新兴产业企业了解投融资信息,掌握投融资渠道,发挥引导扶持作用。三是进一步完善融资担保激励和风险补偿办法。鼓励银行机构继续加大新兴产业金融服务创新力度,增加对新兴产业中小企业的信贷投放。鼓励担保业务创新,对为新兴产业重点企业提供融资担保而产生的责任余额,适当提高补

助标准。四是积极争取苏州市级新兴产业创业投资引导基金与国家、省级创投引导基金的合作。帮助新兴产业企业获得国家级和省级资金对企业技术研发、成果转化、产业化和重大项目的支持。

(四)完善财政扶持新兴产业专项资金的绩效评价和项目跟踪反馈机制。对专项资金使用效果的绩效评价细化到使用扶持资金、享受扶持政策的每一个新兴产业企业或项目。对被扶持企业或项目的财政资金使用效果进行跟踪评价。对财政扶持资金使用效果较好,经济效益和社会效益显著的企业或项目加大扶持力度,还可追加其他扶持政策;对财政扶持资金使用效果不佳,经济效益和社会效益未达预期的企业和项目,根据绩效评价报告反馈的问题责令其整改,整改期限内未见改善的,减少或收回财政扶持资金。通过对扶持企业或项目的后续跟踪和绩效评价,及时调整财政扶持政策和专项资金的扶持对象,探索建立以绩效评价结果为依据的竞争性财政资金分配机制,不断提高财政资金扶持新兴产业的效率。□

(作者单位:江苏省苏州市财政局)

责任编辑 李艳芝