# 提升治理效能　增强经济韧性

中国财政科学研究院、中国财政杂志社青年联合调研组

新冠肺炎疫情冲击下，全国各地经济形势有所不同，充分凸显了经济韧性的地区间差异性及其在应对外部风险中的重要性。其中，隶属江苏省苏州市的苏州工业园区是形势向好地区中的佼佼者。围绕如何增强经济韧性这一主题，2020年9月，中国财政科学研究院、中国财政杂志社青年联合调研组前往苏州工业园区开展实地调研。调研发现，治理效能是影响经济韧性的关键因素，也是增强经济韧性的根本途径之一。同时，现阶段仍有一些因素制约着经济韧性增强和经济可持续高质量发展，凸显出进一步提升治理效能的必要性和紧迫性。

## 依托治理促创新有效提升经济韧性

此次疫情具有覆盖范围广、影响程度深、不确定性大等特征，给全国各地都带来了前所未有的冲击。2020年前三季度，苏州工业园区经济运行呈现“V”型特征，但其耐受疫情冲击的能力较强，复苏快，各项指标增长率先由负转正，GDP、固投、消费、进出口、财政等数据明显好于苏州市和全国水平。2020年上半年，园区GDP实现2.1%的正增长，多数指标积极向好，充分展现了苏州工业园区的经济韧性，这主要源于园区聚焦创新特色的治理效能发挥。一是以规划引领为抓手积极主动有效作为，有效弥补市场机制存在的问题与弊端。一张规划蓝图绘到底，擅于选出具有头部潜质的企业，花十年乃至更长时间培育创新型企业，擅于运用自身可控资源建立优胜劣汰的创新企业优化机制等等，成为园区有效应对疫情冲击的关键所在。二是以加强服务为基础持续优化营商环境。“一企一策”服务企业，营造良好生态聚集企业和企业家，减税降费应减尽减，有效减少企业的风险与不确定性。三是以打造平台为重点支持发展新兴产业，提升园区的经济活力和区域竞争力。四是以长三角地区为目标引导产业集群发展，增强园区经济的风险抵抗能力。

## 增强经济韧性仍面临体制机制约束

（一）协同发展不足，地区之间无序竞争加剧

一是人才竞争。各地通过各种形式的补贴或优惠政策来吸引人才，不仅会提高人才引进成本、加剧地方财政支出压力，而且还会阻碍经济社会均衡发展。一方面，户口、教育、住房等各类资源向新进人才倾斜，人群间收入差距、福利差距可能进一步扩大；另一方面，地区间自有财力、政策自由度等差异显著，过度的人才竞争将放大经济社会发展的马太效应。苏州工业园区某部门负责人表示，尽管园区政府持续提升服务水平，努力改善和不断优化区域营商环境，但面对周边地区可以提供企业、个人所得税优惠政策的竞争时仍明显处于劣势。

二是项目竞争。出于转变产业结构和培育优质税源的双重需要，地区之间在招商引资方面的竞争日益激烈。但是，各自为政的项目竞争带来了明显的负面影响。为吸引产业项目入驻，各地不断提升政策优惠力度，相互之间竞相“抬价”，将大量公共利益让渡给市场主体。同时，项目竞争高度集中于高新技术产业，恐引致新一轮的产业同构和产能过剩。苏州工业园区

中国财政杂志社

相关部门和企业反映，地区间无序的项目竞争不仅会增加地区财政支出压力和加大财政运行风险，而且降低了产业和经济发展效率。

三是制度竞争。在高层次人才和优质项目争夺中，部分地区将个人所得税优惠、财政补贴、市场准入、环境规制等方面的制度和政策“创新”作为竞争利器。这种制度创新高度依赖于政策自由度，一方面会加剧制度扭曲、增加政策洼地，妨碍全国一体化市场的形成，另一方面也会引发环境规制标准竞次等风险，不利于经济社会高质量发展。对此，苏州工业园区相关人员反映，过去苏州在提高环境规制标准的同时加强规范管理，并未大幅增加企业成本；但在外需减少的情况下，其他地区如果保持环境规制标准不变或降低，高环保标准下的园区将遭遇“劣币驱逐良币”问题。



调研组赴苏州开拓药业股份有限公司开展考察调研活动。

（二）政策效能不高，营商环境仍有优化空间

一是税收政策。为应对疫情冲击，各级政府出台实施了大量惠企纾困的税收优惠政策。但是，政策执行中还存在一些问题，降低了企业的获得感。如园区某光伏组件设备生产企业反映，现有税收优惠政策的申请难度较大，基层政府并不具有审批权限，企业很难及时享受税收缓交、增值税进项抵扣、出口退税等优惠政策。另外，一些企业认为应当持续提高金税三期系统的便捷性，进一步降低企业在税收缴纳方面的负担。

二是监管政策。政府部门的监管方式与手段相对滞后，无法满足商业模型日新月异下的经济发展需要，一定程度上增加了企业成本。如出于海关监管需要，企业必须先将产品运送至特定综合保税区，通关后再转运至客户所在地。事实上，如果利用数字技术将综合保税区“云端化”，则可以实现海关有效监管和企业高效运转两不误。园区某液晶显示屏生产企业反映，在云端综合保税区模式下，公司每年可以节省物流成本1000万元，海关等部门也能节省大量的监管成本。

三是竞争政策。近年来数字经济快速发展，数字平台企业重要性不断增强，但相应的竞争政策尚未形成体系，市场竞争秩序存在隐患。调研中，多数企业提出应当对平台企业加强反垄断规制。除备受争议的天猫“二选一”问题外，企业普遍反映平台企业的服务收费标准不断提高，且逐渐从单一定价模式转向了“固定收费+收益提成”的两部门定价模式。一些对平台依赖度较高的企业更是表示，电商销售的成本已逐步逼近传统经销渠道。

（三）创新环境不佳，高新技术产业发展受限

一是知识产权保护不到位。强化知识产权保护体系、稳定创新收益预期，是激发创新创造的必然要求。受访企业普遍反映，我国知识产权保护体系还不完善，对知识产权侵权行为惩处力度不高，知识产权维权成本高、难度大。几家制造业创新型企业介绍，新产品、新技术发布后，国内很快就会出现模仿者、侵权者，但公司很难有效保护自身权益。即使诉诸法律，也往往会因为高昂的举证成本而得不偿失。

中国财政杂志社

二是创新政策不合理。近年来，各级政府的创新政策层出不穷，但政策设计不合理、部门间协调不足等导致政策效能大幅受限，对企业创新的激励和支持作用不足。如某自动化设备研发和生产企业指出，政府的研发补贴通常聚焦便于统计、可观察的材料和设备投入，而不是真正意义上的创新行为。园区某部门负责人反映，只有省市级合资研发机构才能享受进口设备免税等税收优惠政策，园区企业得不到相应的政策支持。另外，生物制药企业还提出，新药上市审批程序过于复杂，企业创新收益得不到有效保障。

三是创新体系不健全。受访企业普遍反映，当前我国高端人才和技术型人才严重不足，高校培养的高学历人才难以匹配产业发展需要。如某检测设备生产制造企业提出，我国产业链供应链信用体系还不健全，企业普遍存在回款不及时、资金周转压力大等问题，有时会导致研发进程被迫中断。园区相关部门也反映，由于地区间协调不足，技术创新与成果转化缺乏必要的应用场景。园区有很多生物制药企业，但缺少相应的综合性医院进行临床试验。同时，受限于事业单位管理体制，公立医院参与企业药品研发的积极性不高。

## 对策建议

在加快构建新发展格局中，应当不断完善治理体系、提升经济治理和社会治理效能，增强经济韧性，提高应对重大外部风险的能力，有效夯实经济社会可持续高质量发展的宏微观基础。

（一）强化规划引领，实现协调发展

一是统筹编制各类发展规划，增强不同层级、不同地区之间规划及其执行的联动性。重点是结合产业梯度转移趋势，合理编制产业发展规划，引导各地实行差异化发展。

二是建立健全中长期发展规划实施机制，基于执行情况动态评估对规划进行适时调整。出台实施与发展规划配套的负面清单管理制度和绩效评价制度，引导地区间形成优势互补、互利共赢的发展格局。

三是加强地区间竞争管理，在合理扩大地方自主权的同时加快完善宏观调控机制，引导和规范地方政府行为。实行负面清单管理，制止地方政府在招商引资、吸引人才等方面的无序竞争和过度竞争。

（二）完善政策设计，优化营商环境

一是统筹推进制度创新和政策整合，消除阻碍营商环境一体化的制度性因素。关键是提高地区之间基础性制度和政策的一致性与普惠性，消除税收、环境保护等方面的政策洼地影响。

二是进一步优化税收政策设计，适当精简审批环节，有效提高政策执行效率。积极引入大数据、人工智能等数字技术，提高税收缴纳和退还过程的智能化水平。

三是以数字政府建设为依托，加快推进政府监管方式和方法创新，提升监管效率。如依托数字技术打造云端综合保税区，对产品和服务进出口实行远程监管，在保证监管效果的同时有效降低监管成本。

四是加快建立符合数字经济特征的竞争政策体系，加强个人隐私保护，促进数字要素自由流动。加强对数字经济领域的反垄断规划，及时干预和制止平台企业的垄断行为，维护市场公平竞争秩序。

（三）改善创新环境，支持企业创新

一是进一步完善知识产权保护体系，加大对侵权行为的惩处力度，大幅增加侵权者的机会成本。建立知识产权保护平台，提高监管效率，增加公共法律服务供给，降低知识产权所有者的维权成本。

二是基于产业发展规划和企业实际场景，有效整合创新政策，提升政策的创新激励效应。如依托数字技术优化财政补贴机制，将补贴对象从有形的材料和设备采购转变为无形的技术创新行为。

三是支持头部企业打造产学研用协同创新平台，围绕产业链供应链畅通创新链，从源头上解决供需不匹配、创新投入不足等问题。建立以创新为目标的激励机制，引导事业单位积极参与创新链全过程。

四是整合多方主体、各类资源，加大对企业科技创新特别是关键核心技术攻关的支持力度。重点是出台实施相关政策，支持企业通过校企联合的方式培育专业人才，逐步壮大创新人才队伍。

责任编辑 韩璐

中国财政杂志社