

完善财政奖补政策的建议

张季 | 陆成林

财政奖补，又称财政以奖代补、财政后补助，是通过事后考核奖励代替事前直接补助的财政投入方式。政府为了实现特定的目标，通过财政奖补方式对某一领域、行业 and 对象，在满足考核要求的条件下，按照一定标准和额度给予奖励补助。这种将财政补助资金和奖补对象工作成效挂钩的方式，形成了“谁成效突出谁获得奖励”的正向激励机制，能够调动基层投入的主动性积极性，有利于鼓励和引导市场主体行为。但在当前经济下行压力加大、基层财政运行和企业经营普遍面临困难的情况下，财政奖补在某些领域存在一定程度的“失灵”，需要进一步优化完善。

财政奖补较好发挥了政策效用

近年来，各级财政部门在民生领域和竞争性领域实施了多项财政奖补政策。以辽宁财政为例，在民生等公益性领域，实施了农村“一事一议”财政奖补政策，对美丽乡村和“一事一议”村内道路建设给予奖补，推动了农村各项事业加快发展；在科技创新领域，实施了后补助政策，鼓励和引导企业和科研院所加大研发投入，同时采取财政奖补方式，对雏鹰、瞪羚、独角兽等科技型企业给予支持，推动实施科技型企业梯度培育计划，营造了良好的创新生态，增强了全省科技

创新活力；在基础设施建设方面，省财政每年安排专项资金，采取以奖代补方式，支持“飞地经济”园区基础设施建设；在支持企业发展方面，实施了“小升规、规升巨”财政奖补政策，支持市场主体发展壮大，仅2021年就培育1024家“小升规”企业和200家“规升巨”企业。总的来说，这些财政奖补政策产生了积极效应，调动了各方面的积极性，有力推动了经济高质量发展，促进了民生保障和改善。

当前财政奖补存在的问题

事后补助“远水”难解“近渴”。2022年以来，从辽宁情况看，新冠肺炎疫情等不确定因素给经济运行带来的冲击仍在延续，市场主体特别是小微企业经营发展普遍面临困难，反映到财政领域，全省财政收支双向承压，收入下行压力加大，疫情防控、民生等刚性支出增加，财政收支矛盾加大，特别是基层财政困难程度加重。在这种情况下，财政奖补政策的撬动引导作用受到了明显抑制，事后奖补的“远水”解不了企业和基层自有资金不足的“近渴”。

民生领域群众现实需要难以充分满足。由于基层财政收支矛盾较为突出，个别地区的民生事业缺乏足够的自有财力支撑，上级财政奖补并不能改变民生领域投入不足，该做的事没

有做或做得不到位，很难达到奖补政策制定之初预想的激励引导效果。因此，继续延用奖补来引导基层发展民生事业，一定程度上脱离了基层实际，难以满足现实需要。

竞争性领域奖补政策难以实现既定目标。目前，一些地区的市场主体特别是中小微企业生产经营遇到困难，出现了观望、收缩、裁员等现象。在竞争性领域实施财政奖补政策，需要企业先期投入完成规定任务，然后由政府有关部门进行考核予以奖补。在当前形势下，对于这种奖补模式，很多企业都会因为资金链紧张，要么没有足够的投入能力，要么在投资谨慎性原则下不敢先行投入，难以实现竞争性领域奖补政策预先设定的目标。这样，就会造成竞争性领域奖补政策“空转”，导致市场主体在科技创新、吸纳就业、缴纳税收，乃至发展壮大等方面，可能得不到政府有效扶持，错过发展机遇，影响当地产业发展。

完善财政奖补政策的建议

财政作为国家治理的基础和重要支柱，在灵活运用财政政策工具时，需不断优化和完善财政奖补方式，从而更好发挥政策引导撬动作用，激发市场主体活力，形成各级政府间的政策合力，为稳增长、促发展、惠民生提供有力支撑。

第一，调整民生领域财政奖补投入方式。对于民生事项，必须坚持以人民为中心的发展思想，从群众实际需求的角度去研判到底该不该做，该做的就要投入资金足额保障，可以通过各级政府合理分担的方式解决资金来源问题；不该做的，坚决不予支持；目前不急需的，则延缓实施，把有限的财政资金用在刀刃上、紧要处。要坚持实事求是，改变单纯依靠财政奖补支持民生事业发展的做法，用直接补助的方式替代事后奖补，让财政政策的实际效应更快显现出来，公平合理地保障好群众的切身利益。

第二，优化竞争性领域财政奖补政策。在竞争性领域，要坚持目标导向和结果导向，根据形势变化和发展实际，合理确定实施财政奖补政策的领域和范围。对于比较适合使用奖补政策的科技等领域，实施奖补政策要优化考核方式，合理确定奖补标准和

额度，避免财政奖补政策空有其表、难达其效。在考核中要提高站位，分配资金不能只考虑财政的“一亩三分地”，不但要考虑财政资金使用效率、资金拨付的及时到位、分配使用的合法合规，还要从经济社会效益的宏观层面去考量。比如科技后补助，除了考核科技成果是否完成、完成的好坏，还要进一步考核科技成果的产业转化，成果对经济社会发展的推动作用。在财政奖补政策难以有效发挥作用的情况下，要结合支持的行业领域特点，紧盯政策目标，灵活运用财政政策工具，合理选择支持方式，更好发挥引导和撬动作用，间接补助固然可以引导社会资本投入，但直接补助只要支持的方向和环节找准，同样能够发挥撬动作用，并且易操作、见效快。

第三，完善财政对下考核方式方法。财政奖补政策实施的基础和依据

是对某项工作成效的考核，在考核内容和指标设计上，往往比较独立，缺乏整体性综合考量，导致财政奖补的引导作用弱化，甚至可能出现偏差，造成“顾此失彼”的问题。比如，县级基本财力保障奖补资金，主要考核县级财政管理情况，但债务风险防范等未纳入考核内容，县级财政部门为了获得奖补资金，就会将更多精力和财力用于提升管理考核指标，而放松对债务风险的管控，可能会导致债务风险加剧的地区得到了奖补资金的情况发生。为此，制定财政奖补政策时，不能只考虑单项政策效果的考核评价，应统筹设计考核评价内容，合理设定指标体系，使考核结果尽量全面反映工作成效，为财政奖补政策真正发挥导向作用打好基础。□

（作者单位：辽宁省财政科学研究所）

责任编辑 张小莉

财政动态

安徽六安：多措并举健全绩效目标管理机制

近年来，安徽省六安市坚持把预算绩效目标摆在首位，不断提升绩效目标在预算管理中的约束、引领作用。

一是健全标准夯基础。在梳理近年来绩效指标应用情况的基础上，建立健全绩效指标库，包括16个行业大类、232项资金用途、3433条个性化指标、321条共性指标，定量指标占比达到95%。将绩效指标库嵌入预算管理一体化信息系统，预算单位绩效目标设置由“填空题”变为“选择题”。

二是加强培训提质量。根据不同阶段的工作重点、不同对象的培训需求，组织开展多层次、多维度的培训。近年来共组织开展23批线上培训和15批线下培训，不断增强预算单位绩效主体意识，提升业务经办水平。坚持“以审代培”“以评代培”，结合绩效自评和部门评价抽查复核，以及财政绩效评价工作，指导89个预算单位完善核心指标2670条。

三是强化审核见实效。项目入库阶段，对绩效目标

开展规范性审核。预算编制“二上”阶段，市财政部门预算绩效管理科会同支出科室采取“线上+线下”相结合的方式对绩效目标开展实质性审核。2023年预算编制中共发现绩效目标设置问题20余类，提出修改完善建议1800余条，督促预算单位全部整改到位，切实做到绩效指标与预算相匹配、细化量化，推动绩效目标切实成为预算安排的依据。

四是严格程序促规范。结合实际，根据《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》，重新修订出台绩效目标管理办法，完善绩效目标申报、设置、审核、批复下达、调整、公开等，强化绩效目标管理制度保障。落实市人大审查机制，478个项目和78个部门整体支出绩效目标随同2023年部门预算草案、50个重大政策（项目）和14个部门整体支出绩效目标随同政府预算草案报送市人大常委会审查。

（安徽省六安市财政局供稿）

破解开发区财政收支矛盾的探讨

郑金红

作为区域经济发展的主引擎和主战场,各地开发区在经济恢复上被赋予厚望,但实际上开发区财政收支矛盾问题日趋凸显。结合工作实际,笔者认为开发区应在招商引资方式、投融资模式以及土地利用方面多筹划,促进财政可持续发展。

财政收支矛盾产生的原因

(一)产业基础薄弱,产业集聚效应不明显。如江西省某国家级开发区聚焦“一航两新”产业发展,2021年纳税过亿元企业仅有4家,其中1家属城投公司(纳税以购买土地缴纳的契税为主),1家为烟草公司(主要为消费税为主),仅有2家为制造业企业。原来纳税贡献较大的房地产业、传统制造业企业纳税均出现大幅度下降,新兴产业尚未形成新气候,产业集聚效应不明显,出现新老税源企业税收收入脱节。

(二)竞争性财政政策造成税源财力不足。全国开发区招商引资同质化,造成各地出台了多种竞争性财政政策。有的是土地款的返还,这类奖励有收入来源;有的是研发投入奖励、落地补贴或者租金补贴等等,这类奖励需要从现有财力中拿出作为补偿。而投资项目产生税收效应的周期较长,重大招商引资项目从建设到产出

再到实现税收收入,初期有大量的进项税金需要抵扣,需要2—3年才能完全消化,因此项目虽然落地投产,工业产值能够体现,但短期内工业增值税不能及时反映,一个招商引资项目往往需要7年及以上的时间才能实现财政收支平衡,给开发区财政收支带来了极大的压力。

(三)土地收支倒挂。随着现在土地征地拆迁及报批费用的提高,加上“七通一平”费用开支,开发区土地收储成本往往高于工业用地的土地出让价款,如该开发区,经测算一亩地的收储成本约为50万元,而实际出让的单价因招商需要,往往仅能定位在

20—30万元/亩,出现收支倒挂。加上优惠政策的落实,工业用地几乎形成不了多少可用财力。商业用地虽然单价能评估到300万元/亩左右,但现在随着房地产行情的走低,开发区的商住用地对于外来企业很难有吸引力,基本上都是出让给了区属平台公司,最后的土地出让金除部分财政留存用于覆盖收支缺口,大部分都以各种形式返还给了平台公司,实际财力非常有限。

(四)转移支付制度还存在盲点。开发区不具备独立的行政区划,上级转移支付资金中均衡性财力补助部分基本都是由中央、省级统一下达市级,



来源:视觉中国