

产业扶持政策绩效评价难点及对策探析

——以江苏省苏州市高新技术企业培育资金绩效评价为例

●王强 步洁 尹志伟

【摘要】为促进产业健康发展,各地往往会推出产业扶持政策,对这些政策实施成效进行综合、客观的评价,是政策设计、实施、调整和退出的重要决策参考。本文立足于江苏省苏州市2022年所开展的高新技术企业培育政策绩效评价工作,凸显了评价过程中难以准确把握政策供需匹配程度、难以衡量政策实施效果、难以提出精准优化建议等难题,并提出了政策评价从“供需”两端视角开展、综合分析政策间接效果和直接效果、面向主管部门优化政策需要等有针对性的相关对策,最后还提出了未来高新企业培育政策绩效评价的相关展望。

【关键词】高新技术企业培育政策 政策绩效评价 产业扶持政策 政策成效

产业扶持政策是指国家或者地方政府在制定区域发展计划或规划纲要时,针对地区经济发展的实际情况,采取重点倾斜、优先扶持某些产业或部门的措施,促使它们优先发展、快速发展,以期带动其他产业的共同发展,从而促进整个地区经济发展的政策和措施。产业扶持政策绩效评价是指一级财政部门或政策主管部门对本级或下级某项产业扶持政策实施成效进行综合、客观的评价,以期为政策设计、实施、调整和退出提供决策参考。

通过实施产业扶持政策绩效评价,不仅能够优化公共资源配置提供参考,还有助于增强政府财政支出政策制定的科学性,提升政府治理的综合绩效。

一、产业扶持政策绩效评价的案例背景

高新技术企业(以下简称“高企”)是指具备自主研发能力,拥有自主知识产权,在细分领域具有较好的技术优势和市场竞争力企业。我国早在上世纪90年代初就开始了高企认定工作,经过几十年发展演变,目前已建立起标准统一、规范有序的认定机制。一地高企的数量、质量和聚集度客观反映了该地的科技竞争力和经济实力,因此各级政府非常重视高企培育

工作。

江苏省苏州市委市政府一向高度重视高企培育工作。2017年,苏州市政府出台《苏州市高新技术企业培育实施细则(试行)》(苏科规〔2017〕2号),首次建立市级高企培育库,并从2018年起,苏州市财政局每年安排资金对高新技术企业培育给予支持。2019年和2021年分别对实施细则予以修订,以完善高企培育政策体系。该政策旨在通过财政奖补的方式引导苏州市企业进入市级高企培育库,积极对标高企标准申报高企认定,从而拉动全市高企数量持续增长。在政策刺激下,2019—2021年苏州市高企申报数分别为4675家、7567家、10252家,呈快速增长趋势。截至2021年底,苏州市有效高企数达到11165家,位居全国第五位,仅次于北京、深圳、上海和广州。

2022年,苏州市财政局选取高企培育政策开展绩效评价。一方面,通过绩效评价客观衡量苏州市高企培育政策的阶段性实施成效;另一方面,通过分析总结为政策优化调整提供决策参考。

二、产业扶持政策绩效评价的主要难点

产业扶持政策绩效评价工作起步

较晚,目前业内缺乏标准化的操作规范。加上不同产业扶持政策目标、内容和实施环境存在先天差异,因此,产业扶持政策绩效评价期间往往面临较多需要具体分析的问题。本次评价案例需要解决的难点包括以下三点:

(一) 准确掌握政策供需匹配情况难

在本评价案例中,如何准确地掌握政策供需匹配情况是评价工作面临的第一项难点。如果以“供需”视角来看苏州市高企培育政策,则“供给端”为苏州市政府为实现产业发展规划和高企培育目标而制定出台的产业扶持政策;“需求端”为不同规模、类型以及受益和非受益企业认定高企的意愿和诉求,供需匹配情况是指政策扶持内容和企业诉求之间的对应程度。

苏州高企培育政策受省级政策要求、苏州市级总体战略以及苏州市高企培育实际工作情况影响较大,且经过多次调整,需进行细致梳理。政策受益对象包括不同规模、不同组织形式、不同成长阶段的企业,且数目巨大。如果未能充分梳理政策内容、厘清不同类型企业的需求,就不能准确掌握苏州高企培育政策的供需匹配情况。

(二) 准确衡量政策实施效果难

在实际操作中,一般通过设计可衡量的评价指标体系来客观评价政策实施成效,同时也会采用绩效分析的方式来进一步解析政策实施过程中的效率和效益问题。在本评价案例中,如何通过指标评分和绩效分析准确地衡量政策实施效果是评价项目面临的第二项难点。

在指标设计方面,形成政策评价思路后,需要完整、准确地将评价思路落实到评价指标体系层面,同时从海量的高企发展指标中选择最有相关性的指标,最终设计科学、客观并具有一定前瞻性的指标评分规则。在绩效分析方面,高企培育政策对苏州产业持续转型升级和科技发展水平的带动提升作用不能单纯利用指标评分来衡量,还需要利用绩效分析手段进行综合论证。对于企业而言,高企培育和认定是企业成长周期中的一个环节,认定为高企之后的发展方向和发展潜力反映了产业扶持政策可持续性,也需要利用绩效分析手段来解答。

(三) 提出精准的政策优化建议难

与项目支出评价不同的是,产业扶持政策评价触及“政策制定”“资源配置”等更高层次的问题,通过调研、分析等方式提出精准的政策优化建议是政策评价的关键,也是政策评价面临的普遍难点。

深入解析产业扶持政策“政策制定”和“资源配置”问题,难点主要在于:一是从优化政策实施方式和提高资金使用效益角度,评价能否围绕政策目标、内容、扶持方式、工作流程、扶持标准等维度提出优化建议,进而提升政府施策效能;二是苏州市高企培育政策涉及多个主体,包括市级和县级市(区)级科技部门、市级和县级市(区)级财政部门和各类型企业等,如何统筹各方意见,进而提出可操作、可落地的建议措施。

三、产业扶持政策绩效评价问题的相关对策

(一) 充分解析政策内容,评议政策要站在“供需”两端的角度

解决“准确掌握政策供需匹配情况”的难题,首要任务是充分解读被评价政策的内容,包括政策背景、管理机制、扶持方向、扶持条件等内容;其次,是深入了解政策受益群体的感受;最后,通过“比照”两端信息以不同视角“透视”政策供给和企业需求的匹配情况。

从“供给端”分析,需要全面掌握和细致分析政策供给内容,确保评价不变形。苏州市高企培育政策是依托国家科技部高新技术企业认定标准、采用事后补助方式而设立的产业扶持政策,政策内容比较简单。评价组制定2017—2021年苏州市政策沿革对照表、各县级市(区)高企申报奖励表等,列明苏州市政策具体内容及历次修订原因,特别对2019年和2021年两次修订背后的原因进行了深入了解,主要发现三点信息:一是为缓解企业申报压力,政策流程在持续简化;二是高企培育逐步与“科创型中小企业”政策衔接,以提升政策链条的完整性;三是财政资金趋紧,适当调低了奖补标准。上述三点信息对于评价组准确把握政策供需匹配情况、形成评价思路、提出政策优化建议都起到了重要的提示作用。

从“需求端”分析,需要创造机会让不同企业发声,兼顾不同规模企业、传统与新兴行业企业、受益与非受益企业。为了尽可能掌握不同类型企业对高企培育政策的真实看法,评价组对政策受益范围内的企业进行了区分,包括享受政策奖补的企业和未享受奖补的企业、传统制造业企业和新兴行业企业、制造型企业和服务型企业、中小型企业 and 大型企业。根据上述分类,评价组在选取调研企业样本时兼顾不同企业类型;同时,评价组采取了多种方式听取企业声音,包括上门访谈、集中座谈、发放问卷等方式。

本次评价案例中,评价组面向全市未入库企业、在库企业和已出库企业发放了 1000 份问卷,回收 832 份;赴“六区四市”对企业与当地科技部门进行实地调研,共回收 30 家企业的盖章版访谈结果以及 10 份科技部门的盖章版访谈结果;此外,评价组组织了 20 家不同类型高企的政策座谈会。通过接触不同类型企业,评价组获取到企业认定高企称号的驱动因素,企业持续申报高企意愿,企业对培育服务、申报流程、资金拨付的看法等信息。

评价组通过比照政策供给端的信息和企业需求端的信息总结出政策供需匹配情况,主要包括以下几点:一是绝大部分企业对苏州市高企培育政策的认可度很高,认为政策反映了政府关怀企业发展;二是申报认定程序虽然有所简化,但仍过于繁琐,尤其是对于缺乏专业申报能力的企业;三是部分入库企业反映没有享受到培育服务;四是部分中小型企业认为高企优惠政策不如小微企业普惠性税收减免政策,加上委托第三方机构申报需要费用,因而在当前政策环境下申报意愿不强。

(二) 衡量政策的直接和间接效益,综合分析政策实施效果

评价产业扶持政策,不仅要考虑政策的直接效益,更要衡量政策对地区整体起到带动和提升作用的间接效益;不仅要用规范科学的绩效指标体系对政策进行考量,更要用灵活有效的绩效分析方式从不同层面对政策进行综合评判。

一是从政策效益出发确定评价思路。政策的直接效益方面,主要考量政策对高企申报数量、有

效高企数的提升作用,即政策的“产出指标”,应从高企增长情况、培育工作质量、政策执行完成及时性等多个维度设计指标。政策的间接效益方面,需从“产业价值提升”等更高维度设计指标,考虑政策对企业和社会的影响。通过谨慎分析、多方论证,将政策的间接效益进一步提炼为三个主题:高企整体规模和运营能力、高企对苏州科技发展水平的促进作用、高企对苏州产业转型升级的提升作用,并在该框架下设计具体指标。

二是设计最有关联性的评价指标。与直接效益相关联,设置高企申报数、有效高企数增长指标,由于近三年高企培育资金投入呈增长趋势,因此高企申报数、有效高企数并未简单采用主管部门的计划指标,而是设计为增长率指标;为了客观反映苏州高企培育工作质量,评价组设计了培育入库企业留存率、高企摘牌率指标。与间接效益相关联,按照不同考察主题予以归纳,例如,在“高企对苏州科技发展水平促进作用”主题下,评价组将高企的价值性指标和科技发展水平指标进行有机融合,形成高企研发投入增长情况、高企承担产业前瞻与关键核心技术攻关项目资金增长情况、高企发明专利占有效专利比重提升情况等指标。在“高企对苏州产业转型升级促进作用”主题下,评价组还将对已获得认定的高企进行深入分析,包括高企对苏州市产业链的“强链、补链、延链”作用、高企在苏州市四大产业中的分布等,设置高企发展对四大产业的贡献度、高新技术产业产值占规上工业产值比重的增长情况等指标,从而具体评价高企对苏州市产业发展的带动和促进作用。

三是采用灵活的方式分析政策实施成效。绩效分析的优势在于可以灵活分析政策实施成效,特点是跨越指标框架、跨越周期、跨越政策内外进行取证、取数,并开展结构分析和趋势分析。例如,为了评估入库培育工作对入库企业的提升作用,评价组对入库企业各项高企指标的增长情况、企业出库时间进行了统计分析,发现 2021 年将近 1/3 的入库企业“科研人员占比”出现下滑,62.08% 的入库企业当年即认定出库,再结合企业实地调研和访谈情况,得出“培育库对企业成长为高企的促进作用不明显”的结论。为了预测分析高企培育

政策的可挖掘潜力,评级组从内、外两个视角综合研判。从外部视角看,上海、南京、苏州2021年有效高企净增数均在下降,北京、广州两地2021年有效高企数已出现负增长;从内部视角看,苏州市高企申报绝对数和占全省的比例在逐年攀升,但申报通过率却在逐年下降。综合内、外部情况以及相关政策性因素,评价组认为苏州市高企培育工作应“重数量更重质量”。

(三)因地制宜、有的放矢,切实帮助主管部门优化政策设计

在本评价案例中,苏州市高企培育存在政策“供需”失衡、培育库作用不显、高企可挖掘潜力衰退等问题。通过挖掘问题背后的本质原因,可从以下三个角度思考对策:一是政策是否有更有效的调整空间;二是财政资金是否有更好的支持方式;三是如何进一步提升政策吸引力。综合运用公共管理领域方法论和可支配的要素资源,不难得出“解法”。

首先,改进调整原有政策。考虑到高企增长潜力衰减的客观因素,以及培育库作用不显的情况,本案例提出取消市级高企培育库、停止入库奖励的建议。同时,还建议把原落在市级科技部门的具体培育职责下放到与企业关系更为密切的县级市(区)科技部门。此外,建议县级市(区)科技部门对具备高企潜力的企业“因材施教”分类扶持,包括按企业类型、发展阶段分类,采用的培育方式和侧重点各不相同,以最大化地提高高企培育质量。

其次,创新优化财政补贴方式。政策目标确定后,应进一步探讨如何利用财政资金,更科学、更有效地实现既定目标。苏州市高新技术企业培育工作可以借助撬动本地成熟和专业的企业服务市场,实现“四两拨千斤”的效果。具体来说,可采用中介机构奖励、政府购买服务“按效付费”等方式引入优质中介机构,在前期摸排走访、中期申报辅导、后期持续跟踪等阶段为培育库内企业和已认定高企提供精准服务,促进高新技术企业培育工作。借助市场资源推动产业转型升级能够减少财政投入,提升财政投入产出比。

最后,提升综合政策吸引力。本案例建议在转变高企培育思路的基础上,逐步改变政策“单打独

斗”的局面,为政策植入新的活力。本案例认为苏州市高企不应再盲目追求有效高企数的快速增长,应顺应企业成长规律,持续构建创新型企业梯队,具体来说就是“聚焦”“筑基”和“培优”。“聚焦”是指高企培育应紧紧围绕苏州市四大主导产业集群;“筑基”是指要重视“草根”企业到科技型中小企业再到高新技术企业这一成长链条的延续性;“培优”是指要在存量高企中挖掘和鼓励优势企业冲击瞪羚企业、独角兽企业等更高标准。此外,本案例建议苏州市高企培育政策应加强政策间联动,充分调动其政策要素,提升苏州市高企政策“含金量”,进而提高企业对申报高企的兴趣。例如,本案例建议充分利用“苏创投”等国有投资平台现有资源,在投资决策时,将高企称号作为加分项或优先支持项,资源向具有创新能力的优质企业倾斜,助力企业快速发展。

四、产业扶持政策绩效评价的展望及启示

(一)基于大数据创新绩效评价手段

结合大数据技术,创新产业扶持政策绩效评价方式。目前,评价所需的数据主要由预算部门填报基础数据表、相关企业访谈、问卷调研分析等方式获得。一方面,预算部门和相关企业需接受绩效评价、审计管理、相关部门考核等多方位管理,重复性的填报数据和访谈工作加重了预算部门和企业负担;另一方面,部分指标的取数涉及多个领域、多个部门,存在一定的取数困难、数据不全面、填报口径不一致等问题,影响了绩效评价的科学性和客观性。

大数据时代下,财政资金管理方式应向数字化方向转型,打造“数字财政”。建立统一规范的信息平台,加强数字化建设,实现政策相关数据一次填报、集中分析,减轻数据填报负担,提高绩效评价的效率;通过对政策不同主体、不同时期、不同领域的核心数据积累,进一步拓展绩效评价维度,通过大数据分析研究财政资金投入边际效应递减规律,探讨政策扶持标准、资金投入的最佳临界点,合理确定政策扶持标准及资金投入规模,最大程度发挥财政资金使用效益,提升绩效评价的效果。

(二)进一步实现产业扶持方式多元化

本案例揭示了产业扶持方式多元化的可行性。苏州市是全国高新技术产业发展高地,创新资源集聚度高,高新技术产业发展动力强劲。正由于高新技术企业高度聚集,故而在苏州市形成了繁荣的企业服务市场,这也为政府撬动企业服务主体参与到高新技术企业培育提供了前提条件。本文进一步分析产业扶持方式多元化,需要回答什么是产业扶持方式的多元化、为什么要多元化,以及如何实现多元化的问题。

首先,什么是产业扶持方式多元化。产业扶持方式多元化本质上是资源转移表现形式的多元化,政策资源不仅仅是财政补助,还包括税收优惠、金融支持(如设立产业引导基金、风险补偿资金、担保基金)、人才支持(如“领军人才”奖励)和配套服务(如智能制造第三方诊断、组织培训)等。其次,为什么要多元化。产业扶持方式多元化的出发点应该是企业发展诉求和政府资源配置能力的结合体,企业发展诉求是在不断变化的,政府资源配置能力也是不断发展的,而不同诉求和资源要素的组合会产生不同的政策效果,所谓“穷则变,变则通,通则久”。最后,如何实现多元化。解决这一问题就是解决企业发展诉求与政策资源要素最优组合的问题,这其中政策资源量化与配置、跨部门协同、精准施策等都要在具体问题中具体分析。

(三)由单一政策向政策群评价过渡

通过本案例发现,高新技术企业培育工作是一项系统性工程。通过对江苏省、苏州市关于支持高新技术企业发展政策群的研究,可以看出政府基于企业发展规律所制定的高新技术企业培育链条和相应政策分布。苏州市高新技术企业培育链条可概括为三个阶段:选种阶段、培育阶段和拔高阶段。选种阶段旨在挖掘和培育前景好、成长性强的科技型中小企业;培育阶段重点支持科技型中小企业进入培育库,全方位支持入库企业贯标高新技术企业;拔高阶段则是鼓励支持科技企业持续提质增效,形成一批高估值的明星企业。各阶段、各环节在流程上一脉相承,紧密贴合企业发展规律,构成苏州市高新技术企业培育完整生态。本案例评价范围仅为高企入库培育和认定环

节,尚不足反映苏州市高企培育工作的全貌。

在以后产业扶持政策评价的选择上,可以考虑选择类似上述“单一纵向”方向的政策群开展评价;也可以“横向”选择某一领域政策群开展评价,如与产业扶持政策相关的科技政策和人才政策等。通过系统性地对政策体系设计进行整体性考察,掌握政策体系的全貌、明确政策导向,进一步避免政策重复、明确扶持方向、集中财政资源,起到优化资源配置、提高资金使用效益的作用。■

(作者单位:江苏省苏州市财政局)

参考文献

- [1]郭凯.以财政政策促进我国高新技术产业发展的研究[D].上海:复旦大学,2009.
- [2]姜宇胜.高新技术产业扶持政策的绩效考察——以金华市高新技术产业发展为例[D].金华:浙江师范大学,2009.
- [3]唐雪萍.广州市高新技术产业创新绩效评价及财政政策支持研究[D].广州:广东工业大学,2011.
- [4]王柏轩,宋化民.高新技术企业绩效评价及实证研究[J].科技进步与对策,1999,(02).
- [5]王映珍.优势扶持政策的创新激励效应分析——基于高新技术产业数据的视角[D].大连:东北财经大学,2018.
- [6]信俊汝,覃肖响.产业扶持政策绩效评价案例解析——以A地区工业扶持政策为例[J].财政监督,2022,(20).
- [7]杨希.财政政策对高新技术产业技术创新能力的作用机制研究[D].昆明:昆明理工大学,2015.
- [8]张超,周宇飞.地区产业扶持专项资金政策绩效评价研究——以L市制造业扶持政策为例[J].财政监督,2022,(23).
- [9]赵国宇,周申蓓.基于三阶段数据包络分析的我国高新技术产业开发区绩效评价[J].科技管理研究,2021,(24).
- [10]郑春美,许玲玲,陈志军.高新技术企业绩效评价研究综述[J].财会通讯,2013,(06).
- [11]中国人民银行合肥中心支行课题组,丁伯平.高新技术企业财税扶持政策研究[J].金融纵横,2015,(07).