

地方财经问题研究

常州市财政局 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方财经问题研究 / 常州市财政局编. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 10

ISBN 978-7-5095-1418-4

I. 地… II. 常… III. 地方财政—中国—文集 IV. F812.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 160214 号

责任编辑: 袁中良

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁 佳

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

常州市今日照排印务有限公司印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 23.25 印张 366 000 字

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月常州第 1 次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978-7-5095-1418-4/F·1213

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010-88190744

《地方财经问题研究》

编辑委员会

主任：朱志洪

副主任：蔡建兴 刘月冬 濮尔杰 刘燮华
陈利民

委员：朱志洪 蔡建兴 刘月冬 濮尔杰
刘燮华 陈利民 武 军 张秀娣

本书编辑组

主 编：武 军

副主编：张秀娣

编 辑：袁娟红

前 言

常州，又称“龙城”。位居长江之南、太湖之滨，处于长江三角洲中心地带，与上海、南京等距相望，与苏州、无锡联袂成片，构成了苏锡常都市圈。经过几十年的建设，特别是改革开放以来，经济建设、改革开放和社会发展都取得了巨大的历史性成就，国民经济持续快速发展，城乡面貌发生显著变化，改善民生取得明显成效，社会事业协调发展，发展环境进一步优化。2008年常州地区生产总值（GDP）为2202.2亿元，占江苏省比重7.34%，按户籍人口计算人均地区生产总值达到9000美元。

常州城市竞争力在发展中不断提升，城市综合实力跃居全国第20位，名列“福布斯中国大陆最佳商业城市”第9位，被评为全国优秀创新城市。在《中国最具创新力城市评价报告》的最具创新绩效城市、最具创新环境城市、最具创新动力城市和城市综合创新能力四个项目中，常州市分别位列第2位、第7位、第9位和第18位。

在新一轮经济增长周期中，常州综合实力稳步攀升，产业结构持续改善，目前正处于加快转变增长方式，推进产业结构优化升级的关键时期。

在常州市委、市政府的领导下，全市各界正以科学发展观为指导，按照扩内需、调结构、重民生、促发展的总体要求，弘扬“创新、发展、提高”主旋律，把加大投入、扩大内需作为促进经济增长的根本途径，把转变方式、调整结构作为提升发展水平的主攻方向，把科技创新、扩大开放作为经济发展的重要动力，把以人为本、改善民生作为一切工作的出发点和落脚点，努力实现经济社会又好又快发展。

财政改革和发展与地方经济的发展同步进行。随着我国公共财政体制建设基本框架的确立，地方财政改革通过工商税制、分税制、部门预算、国库集中收付、政府采购等一系列财税体制改革，正逐步向市场化资源配

置方式推进，并已取得显著成效。财政收入稳定增长的机制不断完善，财政支出结构不断优化、相机抉择的财政政策作用机制日趋成熟，规范化、科学化、精确化财政管理制度正在逐步建立与完善中。尽管如此，财政改革和发展与科学发展观的指导思想，与构建和谐社会、全面建设小康社会的要求相比，不论从地方公共财政体制建设，还是促进地方经济社会事业的发展都还存在一定的差距。

财政部门如何按照科学发展的要求，通过制定相应的财政政策来促进经济发展方式的转变，加快地方产业结构的优化升级，促进地方经济持续稳定健康发展；坚持以人为本、加大民生投入，促进各项社会事业和谐发展；推进财政改革、完善财政管理、优化支出结构、提高财政资金使用效能等方面，常州市各级财政部门通过深入调查研究，对有关财政经济问题开展了广泛的研究与探讨，并向市委、市政府提供了大量的调研报告。由于篇幅限制，《地方财经问题研究》仅收录了近两三年来部分优秀财政调研成果，以供相关部门学习参考。

本书力求能够紧密结合地方财政改革与财政工作的实践，及时反映地方财政经济中的问题和政策思路与对策措施。由于我们的知识水平的欠缺，对书中的不足之处，恳请读者批评指正。另外，本书部分调研报告中参考了相关文献资料，特向有关作者表示感谢！

本书的编辑出版得到了中国财政经济出版社的大力支持，在此谨表示谢意！

编 者

2009年6月

目 录

创业风险投资问题研究

| | |
|---------------------|------------------|
| 常州市创业风险投资现状及发展对策建议 | 常州市财政局课题组 (1) |
| 常州市发展创业风险投资的思路与对策研究 | 常州市财政局课题组 (14) |
| 关于政府引导创业投资若干问题的思考 | 蔡建兴 (37) |
| 关于建立创投引导基金筹集机制的建议 | 武 军 (42) |

金融与融资问题研究

| | |
|------------------------|---------------------|
| 推进金融改革创新 优化经济发展环境 | 常州市财政局课题组 (47) |
| 财政支持农村金融改革的政策建议 | 朱静雅 邵惠全 (85) |
| 建立(科技型)中小企业融资创新体系的政策研究 | 刘金曙 瞿海松 许勇波 (96) |
| 促进金融企业创新 缓解企业融资困难 | 武 军 (104) |
| 常州信用担保行业发展问题研究 | 朱静雅 邵惠全 包文忠 (111) |
| 加快信用担保体系建设 支持中小企业创新发展 | 王 昕 (121) |
| 加强常州市城市建设政府性投融资财政管理的研究 | 朱志洪 周惠兴 赵明茵 (129) |
| 溧阳城市建设投融资机制探索 | 李 扬 法 律 黄建平 (136) |

地方经济发展问题研究

促进常州产业结构优化升级的财政政策研究

..... 常州市财政局课题组 (145)

加强财政政策研究 提升自主创新水平 施肇韶 陈九林 (166)

企业研发费税前扣除政策落实中存在问题及建议

..... 常州市财政局企业处 (174)

常州新北区园区经济发展的思考 王建军 黄卫平 (178)

关于金坛工业经济发展现状的调查与思考 周锡凤 欧书洪 (193)

武进外商投资企业发展现状分析 姚 祥 谭 波 王伟国 (200)

在新一轮区域竞争中的新北区财政政策选择 黄卫平 钱卫军 (209)

支持现代农业的财政政策调查 孟建国 (220)

财政收入问题研究

新一轮税制改革对常州财政收入影响的研究报告

..... 常州市财政局课题组 (226)

促进财政收入持续增长问题的研究 武 军 (243)

出口退税对地方财政经济影响的研究 常州市财政局课题组 (256)

常州市财政收入与 GDP 增长之比较分析 王新宇 (268)

武进区财政收入增长因素分析 闻阳明 戴春华 单志伟 (277)

溧阳市财政收入高增长的原因及可持续性分析

..... 溧阳市财政局课题组 (285)

房地产宏观经济调控对契税收入的影响 顾凯成 (292)

财政体制与管理问题研究

增强政府调控能力 提高财政保障水平

..... 陈伟昶 蔡建兴 武 军 (301)

现行省对市财政体制的问题及建议 殷仲达 刘月冬 周杏芬 (319)

| | |
|---|-------------------|
| 新一轮财政体制对常州的影响 | 周杏芬 (324) |
| 省财政体制调整对常州的影响 | 常州市财政局课题组 (328) |
| 加强城市长效管理专项资金管理的实践与思考 | 殷仲达 刘燮华 赵明茵 (336) |
| 加强行政事业单位资产管理的对策思考 | 戈春生 万薇薇 李 军 (342) |
| 公共支出管理走向绩效考核 ——常州市义务教育支出绩效评价案例参考 | 李 军 (351) |

创业风险投资问题研究

常州市创业风险投资现状 及发展对策建议

常州市财政局课题组

创业风险投资，作为一种支持创新和创业的重要工具已经被很多国家的实践所证明。在我国由于对此理解的角度不同，曾被称之为风险投资、创业投资。其实是同一事物的两个方面，从投资者的风险意识考虑，可以理解为风险投资，从被投资对象的创业特性考虑，又可以称之为创业投资。在我国现行的正式文件中，创业风险投资与创业投资二者同时使用。

一、我国创业风险投资发展情况分析

（一）创业风险投资市场发展现状分析

高新技术产业正在成为 21 世纪社会经济发展的主要动力。面对这一发展趋势，各国政府纷纷制定政策，以期在未来世界经济中占有一席之地。

地。我国在 2006 年 1 月全国科学技术大会上，党中央和国务院正式提出了提高自主创新能力、建立创新型国家的战略目标。发展具有中国特色的创业风险投资和资本市场，对促进自主创新战略的实施将产生重要而深远的影响。

技术创新与高新技术产业的成长周期长、投资大、风险高、具有极大的不确定性，这些特点决定了传统的融资方式在这一领域的局限性。作为技术创新和高新技术产业“助产士”的创业风险投资的兴起，在推动技术创新与高新技术产业发展过程中发挥了巨大的作用。1996 年美国风险投资协会的一项调查发现，当年美国新增产值的三分之二是由创业风险资本支持的一万多家高新技术企业创造的。另一项调查表明，1991 年至 1995 年间由创业风险资本支持的企业所提供的就业机会以每年 34% 的速度增长。创业风险投资推动了美国在高新技术产业的发展和繁荣，促成了美国上世纪 90 年代中后期出现的历史上第一次连续 9 年的低通胀、高就业、高增长的经济繁荣局面。

我国创业风险投资业起步较晚，第一家国内创业风险投资公司建立于 1986 年的中国新技术风险投资公司。各地政府和金融机构直到 1999 年才相继建立了一批创业风险投资公司。2005 年全国创业风险投资机构总量为 319 家，管理资本总额为 631.6 亿元。中国创业风险投资市场的投资总额已超过以往的任何一个年度，达 16.91 亿美元，从投资主体看，外资创投机构仍然占绝对主导地位。外资机构在中国市场的创业风险投资金额占市场总额的 74.2%，本土机构则仅为 18.3%，其余为中外联合投资。

（二）创业风险投资市场运行方式

1. 创业风险投资机构类型。

一是按创业风险投资基金进入的不同阶段分，主要有创业风险投资企业与创业风险投资基金管理企业两类：

创业风险投资企业，即创业风险投资基金，包括政府设立的创业风险投资引导基金（又称“母基金”、“种子基金”、“天使基金”等），其主要功能是将创业风险投资基金对创业初期的中小高新技术企业和项目进行投资。

创业风险投资基金管理企业，其是专业化的创业风险投资基金管理公司，主要功能是受创业风险投资企业的委托，筛选投资项目，提出投资决策，并受托进行投资后对被投入企业或项目的资金管理、市场运作。

二是按创业风险投资机构组织形式分，主要有：国有独资、有限合伙制、股份有限公司和有限责任公司、创业风险投资基金。

国有独资公司。即政府作为投资方，参与创业风险投资不仅仅是出于对于利益的回报，还肩负发展创业风险投资事业的使命，在创业风险投资机构发展初期，采用这种组织方式较多，但由于制度内部缺陷，国内外实践中成功的不多。

股份有限公司和有限责任公司。即由不同股东共同出资，且承担有限责任的公司。在信息不对称的情况下，公司股东不能有效控制公司管理者的道德风险。公司运行成本较大，需承受企业所得税与个人所得税双重税赋，资本投资者因投资收益不高、风险过大而一般较少采用这种组织形式。

有限合伙制。有限合伙制通常由一般合伙人和有限合伙人组成。针对科技型中小企业进行投资，并通过对投资企业进行培育，在适当时机转让由投资所形成的股权以实现自身资本增值，并进行新一轮投资的经济实体。组织结构主要采取项目制结构和事业部制结构。一般合伙人占创业风险投资基金份额较少，主要负责基金的运作，包括筛选投资、评估、参与被投资企业经营管理和投资回收全过程管理。有限合伙人是创业风险投资基金主要的资本来源，仅提供资本，不参加投资管理过程。由于有限合伙人与一般合伙人之间是一种委托与被委托的关系，权责利明确，实际运行效果较好。

创业风险投资基金。创业风险投资基金是由创业风险资本组成的专门从事对科技型中小企业进行创业风险投资，并期望获得较高投资收益的资本组织，是专门从事创业风险投资以促进科技型中小企业发展的一种投资基金。创业风险投资基金一般采用私募方式，向确定的投资者发行基金份额。其募集对象可以是个人、企业、机构投资者、境外投资者等，同时对投资者的风险承受能力有一定要求。

三是按企业风险投资机构的管理模式看通常分为两种：一种是直接投资型，一种是管理投资型。

直接投资型模式，投资人既提供资本又直接从事投资项目筛选、评估，并参与被投资企业的经营管理过程。

管理投资型，是当前创业风险投资最主要的一种管理模式，即投资人与投资管理人发生分离。创业风险投资公司作为投资管理人对投资项目进行筛选、评估并参与被投资企业的经营管理，但它并不是创业风险资本的提供者。其创业风险资本由公司设立创业风险投资基金来募集。

2. 政府支持创业风险投资机构发展的几种模式。

模式一：财政补贴型（利益补偿）：支持面广大，需要资金量大、所支持企业或项目难于控制、实际效果一般。

模式二：参股型（股份合作型）：需要资金量大、参股企业少、对参股企业难于控制、实际效果一般不理想。

模式三：奖励型（利益激励）：需要资金量可大可小、效果视激励程度而定。

模式四：跟进型（补偿激励）：需要资金量视支持项目多少与匹配资金比例而定，所支持项目易于控制、效果明显。

3. 创业风险投资资本退出的主要渠道。

一是公司上市退出，是创业风险投资资本实现增值收益的最理想方式，但限于我国目前资本市场体系的缺陷，在所有退出行为中所占比重较小，但境外上市比例继续保持较高的水平，2005年占全部退出项目的11.9%。

二是购并（包括企业收购、股权转让、划拨等），指科技型企业未上市前，将部分股权或全部股权向其他企业或个人转让资本重组行为。目前仍是我国创业风险投资退出的主渠道，2005年占全部退出项目的44.4%。

三是创业者（原股东）回购、管理层收购，是指企业购回创业风险投资机构在本企业所持股权的行为，2005年占全部退出项目的33.3%。

四是破产清算。2005年占全部退出项目的10.4%。

（三）创业风险投资市场发展存在的主要问题

目前国内还没有一个成功的可操作案例，各地都在探索的过程中。由于我国对创业风险投资理论研究的滞后，对创业风险资本的微观运行机制

不清楚，特别是创投公司治理机制的缺失，我国创业风险投资机构的发展远远滞后于经济发展的需要。

目前我国创业风险投资机构发展存在的主要问题：

1. 政府扶持创业风险投资力度偏弱。我国科技成果转化率低是既有事实，但目前政府支持的方向依然是加大对科技方面的投入，对科技成果转化以及科技企业创业方面的金融支持，远远达不到科技成果转化的需要。创业风险投资是一种高风险的投资行为，具有极大的外部性和不确定性。同时创业风险投资是针对科技成果转化为产业化、商品化的一种投资工具，具有投资周期长、投资量大、投资管理过程复杂等特点，对这样一种特殊性強和战略性高的投资需要政府加大引导与扶持，这是世界各国通行的做法。目前的情况是：一方面是大量的科技创新型企业需要创业风险投资的支持，另一方面，政府推动创业风险投资的力度不够，政府在这方面还有大量工作要做。

2. 支持创业风险投资机构发展的法规政策环境滞后。创业风险投资机构发展需要一系列规范投资、保障必要的社会支撑条件和保护知识产权的法律制度等，需要良好的市场环境、公正的中介机构和完善的支撑服务体系，需要制定不同阶段财政、税收、金融等扶持政策等。尽管2005年十部委出台的《创业投资企业管理暂行办法》对促进和规范创业投资机构的发展具有积极意义，但相关支持创业风险投资机构发展的财政税收政策、引导基金政策以及有关金融政策等仍在制定中，至今未出台。

3. 政策制约。国资委关于国有资产管理的九条意见，迫使创业风险投资转向创业后期的投资，失去了政府支持创业风险投资的初衷。近几年我国创业风险投资业发展停滞不前，从政府管理的角度讲，主要是受国九条的出台的制约。

4. 缺少示范效应。由于缺少政府政策的有效引导，大量的民营资本和社会资本游离于企业风险投资之外。

5. 缺少信用机制保障。商业银行对创业风险投资企业的贷款处于缺失状态，如何将商业银行的大量资金引导到创业风险投资方向上来，是金融创新与建立创新型国家急需解决的重要课题。

6. 利用资本市场，开展资本运作不够。国外资金包括风险投资纷纷

进入我国，但由于缺少资本运作思路与手段，不能很好地利用国外资本过剩的大好机遇，为我市创业投资企业发展提供充足的资金服务。

7. 受政策限制，我市一些闲置资金不能参与到创业风险投资业。如住房金，养老金等保险基金如何发挥其投资功能，促进地方经济发展已成为目前急需考虑解决的问题。虽然我国已经允许社保基金进行风险投资，但如何进入还是一个全新的问题。

8. 资本退出机制渠道单一，影响了创业风险投资行业的发展。由于我国资本市场层次单一，中小企业板块规模有限，一方面众多科技创新型企业无法进入资本市场，另一方面由于资本市场缺少创业风险投资退出的制度安排，导致创业风险投资行业处于相对萎缩状态。

创业风险资本一般由职业风险资本家从社会募集而来，而创业风险资本的退出机制则是创业风险投资成功的基础。如果没有可行的资本退出方案，投资者不会将资金投入，创业风险投资机构将因筹集不到资金而无法进行再投入，投入—退出—再投入的创业风险投资活动的有效循环体系也就无从建立。

（四）国家扶持创业风险投资的现行政策

1. 《公司法》与《证券法》修订完善了创业风险投资的运作条件：如对注册资本分期到位、允许公司对外投资、降低了上市公司资本规模要求、对盈利性不再作硬性要求等，较好地改善了创业风险投资从设立到投资（企业），再到退出渠道整个产业链的运作环境。

2. 国务院《关于实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020年）〉的若干配套政策》中对创业风险投资的政策：实行投资收益税收减免或投资额按比例抵扣应纳税额等税收优惠政策、《创业投资企业管理暂行办法》配套规章，完善创业风险投资法律保障体系、鼓励政府设立创业风险投资引导基金、支持保险公司投资于创业风险投资企业、允许创投企业通过债权融资方式增强投资能力、大力推进中小企业板制度创新，适时推出创业板等鼓励创投企业发展的政策。

3. 十部委联合颁布《创业投资管理暂行办法》：明确指出其目的在于“促进创业投资企业发展，规范其投资，鼓励其投资中小企业特别是中小高新技术企业。”其中原则性地规定了有利于创业风险投资发展的财税政

策等。

4. 国家发改委（2007.5.14）下发《高技术产业发展“十一五”规划的通知》：支持有条件的高技术企业在国内主板和中小企业板上市。扶持发展区域性产权交易市场，拓宽创业风险投资退出渠道。制定创业投资企业暂行办法配套规章，完善创业风险投资法律保障体系。鼓励社会资本进入创业风险投资领域。鼓励有关部门和地方政府设立创业风险投资引导基金。支持保险公司投资创业风险投资企业，允许证券公司开展创业风险投资业务。允许创业风险投资企业在法律法规规定的范围内通过债权融资方式增强投资能力。完善创业风险投资外汇管理制度。

5. 国家即将出台的八大配套政策。

一是财政部和国家税务总局针对创业投资企业的税收扶持政策方案，包括对创业风险投资的投资额可以给予一定的所得税方面的抵免、逐步消除内外资税收政策差异、研发费的扣除比例、科技创新的基金纳入公益捐赠政策中、投资额的抵免、高新技术企业的折旧政策、高新技术企业的整体税收优惠。

二是经国家发改委与财政部共同研究起草《促进创业投资引导基金规范设立与运作的指导意见》，以及共同研究设计《国家创业投资引导基金》方案。

三是保监会正在积极研究推进保险公司投资创业投资企业试点的具体思路。

四是证监会正在抓紧研究推进证券公司开展创业投资业务的具体思路和相关管理规定。

五是中国人民银行正在积极研究“允许创业投资企业通过债券融资增强投资能力”问题，并形成了基本思路。

六是中国证监会与深圳证券交易所正在研究促进“中小企业板”制度创新的有关问题。

七是商务部正在对《外商投资创业投资企业管理规定》作进一步修订。

八是国家外汇管理局在研究解决外资来我国境内设立创业投资企业的资本进入和投资收益汇出问题。

二、常州创业风险投资机构发展的状况分析

（一）创业风险投资机构发展情况

我市创业风险投资起步较早，但发展较为缓慢。成立于 1994 年的常州高新技术创业服务中心，是一家服务创业风险企业的机构，但实际运作只是向创业者提供标准厂房、办公场地的孵化单元。成立于 2000 年常州高新技术风险投资公司，是政府背景的创业投资机构，注册资本 6900 万元。五年中公司共投资 10 个项目，投资总额 2864 万元，项目总收益为负 56.04 万元，实际运作不太理想，并未发挥政府资金的引导与促进创业风险投资机构发展的积极作用。截止 2007 年 5 月，我市共有 3 家风险投资机构：常州市高新技术风险投资公司（6900 万元、国有）、常州信辉创业投资公司（2007 年成立、1.5 亿元，国有）、金坛鼎蓝创业投资公司（2006 年成立、3100 万元，民营）。另有一些民营企业 and 机构也在不同程度上开展创业风险投资业务，但规模不大。总体看，常州创业风险投资企业数量少、资本规模小、项目投入少，创业风险投资发展与我市经济发展，特别是大量中小科技创新型企业发展的需求极不适应。

（二）政府对创业风险投资机构的扶持情况

1. 缺少相关配套扶持政策。创业风险投资机构的投资对象为科技创新型中小企业或项目，创业风险投资的风险大、投入周期长，因此政府应该通过制定配套扶持政策，引导和促进创业风险投资机构的发展与壮大。由于国家对创业投资方面的政策较为滞后，2006 年出台的《创业投资企业管理暂行办法》提出了扶持创业投资发展的政策框架，但有关财政、税收、金融、退出机制等具体政策仍未出台。目前一些地区为加快发展创业风险投资机构，结合地方实际出台了一些地方性配套政策，对促进创业风险投资机构发展起到了积极的促进作用。我市目前对创业风险投资机构的发展还没有专门的配套扶持政策，创业投资企业在税收、分配、融资、退出等方面存在较多障碍。

2. 资金投入方面。目前除了财政局、科技局分别在常州高新技术风险投资公司参股 1000 万元外，2007 年成立的常州信辉创业投资公司，由市投资集团出资 1.5 亿元。除新北区外，各辖市、区政府均没有专门针对发展创业风险投资机构的引导资金。

（三）创业风险投资机构运行中存在的主要问题

1. 创业风险投资机构投资单一，社会资本参与不足。目前市区两家创业风险投资公司主要以政府出资为主，大量社会资本尚未规模进入创业风险投资领域，外资创业投资基金和机构参与程度也较低。

2. 缺乏完善的市场化运作机制。创业风险资本市场的运行有其内在的运行机制，由于缺少对创业风险投资方面的研究，创业风险投资机构在实际运行过程中由于缺少委托代理机制、资本的筹集机制、投资项目评估选择与决策机制、风险资本退出机制等，因此目前政府投资举办的创投企业直接从事创业投资，不仅没有起到引导社会资本的作用，也难以建立起有效的收益激励和风险约束机制，没有充分发挥应有的作用。

3. 缺少有效的市场中介服务体系。发展创业风险投资，关键是培育发展技术、资本、人才三大要素市场，特别是与创业风险投资密切相关的金融、交易机构以及评估、会计、律师、担保、咨询等中介机构。有的机构常州还没有，已有的机构也尚未形成一个适合创业投资发展的服务体系。

4. 缺少创投管理运作人才的支撑。创业投资管理和运作是一项专业性很强的，需要有金融市场的运作经验、营销拓展能力的人才，而这方面人才的引进、培养管理还没有引起足够的关注。

三、发展我市创业风险投资市场的政策建议

近年来，常州科技型中小企业发展迅速，自主创新的步伐正在加快，但面临的重要障碍是创新企业融资困难较大，项目与资本之间缺乏很好对接。发展创业风险投资是解决目前经济发展所面临的深层问题，提升地区经济整体实力，实现跨越式发展的要求，解决创业风险投资发展中存