

话题嘉宾



**林江：**中山大学岭南学院财政税务系主任、教授，港澳珠江三角洲研究中心副主任，主要研究财税理论与政策等



**傅道忠：**广东财经大学财政税务学院教授，广东财经大学科研处处长，主要从事公共财政理论与政策研究



**江新昶：**厦门大学经济学院财政系助理教授，经济学博士，研究领域为公共经济学、计量经济学



**魏志华：**厦门大学经济学院财政系助理教授，管理学博士，研究领域为公司财务、财政学



**周伟北：**财政部驻广西专员办三处处长，会计师。

主持人

**张蕾：**《财政监督》杂志实习编辑



背景材料：

2012年11月至2013年3月，国家审计署对2011年、2012年中央财政本级和转移支付给天津、河北、辽宁、吉林、黑龙江等18个省、直辖市能源节约利用(21110款)、可再生能源(21112款)和资源综合利用(21113款)节能环保类三个款级科目资金(以下简称“三款科目”资金)进行了审计，延伸审计项目5044个，涉及资金621.09亿元，分别占项目总数和资金总额的60.57%、75.85%。本次审计发现，有348个项目单位挤占挪用、虚报冒领“三款科目”资金16.17亿元，占延伸审计资金金额的2.6%。

在节能空调补贴方面，项目单位通过多报节能空调销售量，违规获得中央财政高效节能空调推广补贴资金。其中，格力空调违规获得补贴2157.76万元，格兰仕违规获得补贴1779.4万元，TCL空调违规获得补贴1830.88万元，长虹空调违规获得补贴981.78万元，美的违规获得补贴118.3万元。另外，扬子空调通过不实申报材料，违规获得补贴37.72万元。

在汽车领域，上海通用汽车通过申报182辆不符合节能汽车申报条件的车辆，违规获得中央财政节能汽车推广补助资金54.6万元；大众汽车则通过申报5570辆不符合节能汽车申报条件的车辆，违规获得中央财政节能汽车推广补助资金1671万元。

在光伏发电领域，安徽省中电能源投资管理有限公司通过“龙子湖工业园区用户侧并网非晶硅光伏发电项目”的不实申报材料，违规获得中央财政金太阳示范工程补助资金5926万元，为骗取金太阳示范工程项目资金最高的一笔。

此外，泸州老窖通过对以前年度获得中央财政补助资金的项目“酿酒固液副产物资源化利用项目”的重复申报，违规获得中央财政循环经济和资源节约重大示范项目投资补助资金670万元。

自 2008 年以来,面对席卷全球的金融风暴,国家出台了一系列补贴政策,拉动内需、扩大消费,让消费者得到实惠,在全社会树立节能环保理念,推动行业的转型升级。近两年,中央财政不断加大投入力度,通过以奖代补、补贴终端消费者等方式支持地方和企业实施资源能源节约利用项目,鼓励居民购买节能产品,在引导、促进节能环保政策措施落实方面发挥了积极作用,并取得了“多赢”的效果。但是,本是为了推广节能产品、树立节能理念的政府补贴,却被部分企业钻了空子,俨然成为其生财的“唐僧肉”!为了争夺这块“唐僧肉”,部分企业可谓费尽心思,施展各种手段,其中不乏有各大知名企业涉及其中。财政补贴本是一项利民惠民政策,为何在具体的落实过程中频频出现纰漏?为将财政补贴真正补贴到位,避免、杜绝企业骗补事件发生,政府相关部门应该采取什么措施?国家财政补贴政策应如何改进以更好地实现产业扶持、政策引导的作用?本期监督沙龙以企业骗取财政补贴为背景,就完善国家财政补贴监管等问题进行相关探讨。

## 揭秘企业骗补

主持人:“三款科目”资金的主要政策目标是推动工业、建筑等领域节能降耗,实施节能产品惠民工程,支持可再生能源发展,提高废旧废弃资源综合利用水平。2011 年和 2012 年,中央财政预算共安排本级和转移支付给 18 个省“三款科目”资金 818.83 亿元,涉及 8328 个项目。对于这项节能惠民政策,您有怎样的看法?

江新昶:从公共经济理论的角度分析,企业采用新技术,减少资源消耗,减少环境污染,具有正外部性。在没有补贴的时候,企业在这方面的投入和努力不能达到社会最优的状态,这就是外部性带来的市场失灵。政府补贴可以提高企业污染的机会成本,让企业的边际成本接近社会边际成本,促使企业采用新技术,鼓励企业减少能源使用,减少环境污染,从一定程度上减少市场失灵的问题。

林江:相关的资金专项支持还是很有意义的,如果运作得当,一方面可以有效引导企业大力发展节能环保等产业,同时能够合理地引导居民消费倾向。当然,政策目标的设定再合理,也需要相应的配套措施加以落实才能够实现。

傅道忠:作为一项财政政策,它在推动节能降耗等方面发挥了一定的积极作用,存在实施的必要。但该财政补贴举措只适宜短期使用,且力度要适度,只能作为市场调节的必要补充。

周伟北:作为以国家为主体的分配活动,财政具有调节资源配置、促进经济社会发展的职能。中央财政通过安排节能环保类财政支出,给予相关

产业实际货币补贴,体现国家产业政策倾斜力度,可以引导各类资金投向资源节约型、再利用型行业,解决粗放的经济增长方式,贯彻“调结构促改革”的宏观经济政策,实现可持续发展的目标。

魏志华:对于这项节能惠民政策,从宏观上看,有利于在政策上引导企业淘汰落后的高能耗项目,推动发展绿色经济和循环经济、建设资源节约型环境友好型社会。从微观上看,一方面可以让老百姓获得实惠,这是政府民生工程的重要体现,另一方面有助于倡导消费者树立节能环保的理念和生活方式,并在全社会范围内形成节能环保的风气。虽然现行的财政补贴政策在制定、实施等环节仍存在一些纰漏或者不完善之处,但总体来看还是受老百姓欢迎的,也取得了一定的成效。我们不能因为其存在不足而简单抹杀其重要作用,更不能因噎废食。



主持人:背景材料中国家审计署发布《2013年第25号公告:5044个能源节约利用、可再生能源和资源综合利用项目审计结果》,公告显示,在国家推行的节能补贴政策上,企业存在的骗补现象严重。各个企业以各种手段,违规获得“三款科目”资金。其中,一些知名企业也参与其中,并且骗取了大额补贴。众所周知,企业的信誉和形象是企业的生命,企业骗补行为一旦曝光就会对企业的信誉和形象造成严重影响。有关企业尤其是知名企业为何如此大胆,冒着信誉和形象受损的危险,对国家补贴动歪脑筋,这反映出什么问题?

周伟北:国家补贴屡屡被骗,一方面体现出我国社会经济环境中,部分企业仍只着眼于短期利益,还未树立打造百年老店的经营理念;另一方面也体现出在违规成本与可获得利益的博弈中,企业违规骗补被查处的概率较低,获得收益的概率较大,容易产生道

德风险。

林江:一是相关的财政专项资金的申请程序并不复杂,并向一些有影响力的大企业倾斜。它们正式提出申请时,政府部门轻易地予以批准。二是地方政府希望在动用财政专项资金支持企业方面产生政绩,如果申请成功的企业越多,财政资助的越

多,证明政府的政策绩效越好。三是地方政府鼓励和暗示一些有影响力的大企业加以申报,以吸引各大企业到地方投资,为地方经济带来繁荣。四是企业之间的攀比效应在起作用。

魏志华:一是国家对企业的补贴存在政策漏洞。一项完善的补贴制度,不可能催生行业内普遍的骗补行为。正是因为财政补贴制度不完善,一些动歪脑筋的企业才会有机可乘。二是我国一些企业对于企业品牌和声誉不够珍惜。三是企业的内部控制和管理失效。对于一些知名企业来说,骗补的往往可能只是公司旗下某些分支机构或经销商的个别行为。

傅道忠:一是反映财政监督不到位、不深入、不全面,只重视事后审计监督,缺乏事前审核和事中追踪。二是缺乏对骗补企业相应的惩处,企业骗补成本低。三是企业诚信体系并未完全建立起来,即使企业信誉和形象不佳,仍能混迹于市场之中。

主持人:有人说企业作为一个“经济人”,对于经济利益的追逐是无止境的,在此过程中难免会存在道德风险。企业与社会管理者的政府职能并不一致,只要政府推出的举措存在漏洞,就会产生为自己谋利的行为。您是否同意这一观点?

傅道忠:企业作为一个“经济人”,追逐自身的经济利益必须建立在合法合规的基础上。

魏志华:不同意该观点。在市场经济条件下,企业逐利是无可厚非的,但一定要守住法律和道德的底线,不能因为政策存在漏洞就抱有

投机和侥幸心理。从经济学的角度来看,企业利润主要从向社会和消费者提供物美价廉的产品中获得。事实上,即便企业能从政策漏洞中获利也只是一时的,它必须承担法律和道德方面的双重风险,企业的长远利润仍然要靠诚信经营。

林江:原则上同意该观点。但需补充的是,一是即使企业明白政府推出的政策存在漏洞,企业也有牟利的冲动,但企业不做是有考虑的。如果东窗事发,企业的违法成本并不高,最多被追回财政补贴资金,企

业负责人也不会被判坐牢,那么企业就会去做。二是企业与政府部门之间达成了默契,某些部门成为企业的保护伞。一旦审计检查查出问题,政府部门会出面为企业说情。这里不排除成功获得补助的企业会通过利益输送的方式“回馈”个别政府公务员。

周伟北:不同意该观点。一是企业守法经营是内生力量。从长远来看,企业信誉是企业长远存在的生命,追逐利益与企业遵守法律法规和社会道德本身并不矛盾,只有守法经营,才能给企业营造良好的秩序环境,并避免因违法而受到经济处罚。二是个体利益与公共利益是协调统一的,企业通过损害社会公众利益谋取短期收益的行为,将直接影响企业形象,使企业陷入经营危机。三是政府监督是一种外部力量,通过查处违法乱纪事件,对社会产生震慑效应,给道德风险以警醒,推动建立公正公平的社会经济环境。

## 企业骗补谁之过

主持人:2012年3月26日《中国青年报》报道了湖北省某市某企业采用虚报企业技术改造项目的方 式,逃过层层审批与监管,骗取了100万元国家财政补贴资金建别墅酒店。对此,作为监管部门的某经济发展局负责人表示,企业修别墅属灵活利用补助款,也不好说什么。事实上,对于中央预算内补助资金的使用,国家明文规定,各项目所在地的政府主管部门要切实加强对资金使用和工程建设过程的监督检查,确保资金安全。但是,面对企业骗取国家补贴,当地监管部门态度暧昧,不仅不深刻反省自身存在的问题,反倒替自己辩白,并为违规企业开脱。这说明了怎样的问题?原因何在?

傅道忠:这说明在责任追究机制缺失的背景下,一些财政资金及其使用的审批与监管流于形式,同时也不排除部分监管部门负责人从中谋利的可能性。

周伟北:这一现象的存在说明,一是少数

监督者对自身的工作职责不够了解,对工作定位把握不准,未站在管理社会经济的职能上考虑问题。二是监督者本身存在道德风险,由于利益驱使,监督者主观帮助违规者掩盖违规事实,开脱罪行。

林江:一是个别部门认为挪用专项资金的现象很普遍,并不是本部门批出的专项资金才有问题。如果查出问题,各部门

要么一起受罚,要么一起免责。二是对财政专项资金发放后的管理一直存在灰色地带。例如,对于专项资金的绩效考核,地方财政部门没有足够的人手考核所有获得财政补贴资金的企业,也没有具体的考核指标和渠道。

魏志华:这说明目前各级政府对 企业补贴的监管无力、监管不到位。究其原因在于,地方政府出于自身利益的考虑而放松监管。众所周知,GDP是地方政府官员政绩的一大考量。为了做大GDP,一些监管部门对于企业申请财政补贴资金放松了监管要求。更何况,这些补贴往往是中央财政买单,导致地方政府监督动力进一步削弱。另一方面,在节能环保等国家发展战略的大背景下,地方政府往往需要制定年度淘汰落后产能的总量或指标。但是,这些总量或指标可能含有“水分”,和市场上真正需要淘汰的落后产能有较大差距。为了完成“任务”,地方政府有时会协助企业申报、审批财政补贴。

主持人:有人认为,违规成本太低是国家补贴资金成为被骗取、挪用的“唐僧肉”的主要原因。通过事后惩罚方式增加违规成本,可以起到很好的威慑作用。因此,呼吁对于那些审计出来的企业骗补行为,不能“鞭子高高举起,轻轻放下”,要依法追究相关企业责任人的刑事责任,使违法乃至犯罪者能够受到重罚。您认为这种做法能有效遏制企业骗补行为的发生吗?请说明原因。

傅道忠:这不失为一项重要的举措,但仅仅追究相关企业责任人的刑事责任还不足以有效遏制企业骗补行为的发生。必须在追究其刑事责任的同时,追究其经济责任,让企业骗补行为在经济上得不

解,应该由哪个部门给予权威解释;补贴政策的落实流程是否清晰,相关的配套政策是否存在漏洞;如果将来发生了违规违法事件,是由法院受理,还是由政府部门处理;等等。

周伟北:事后处罚虽然能产生一定的震慑作用,但不能从根本上杜绝违法事件。从监督效能来说,一是加强事前监督,严格审核申请材料,将骗补行为提前扼杀在摇篮中。二是加强对财政补贴资金分配使用的事中监督,积极跟踪资金流向,一旦发现存在套取财政补助的行为,采取停止拨付或及时收回的措施,保证资金安全。三是辅之以适当的事后监督,加大惩戒力度,严肃处理相关责任人,维护社会公允。

偿失。

林江:要真正遏制企业骗补行为的发生,还需要全方位地评价和检讨现有的补贴申请的制度安排。例如,如何界定补贴申请的标准,如果对相关标准存在不同理

## 治理企业骗补 共享公共财政阳光

主持人:在相关企业骗取财政补贴的事件中,监管者责任缺失,甚至是与违规的被监管者站到了一起。监管无力,监管无法有效运行,是国家补贴资金被骗取、挪用的重要原因。如果政府相关部门能在各个环节监管到位,严格审批,强化监督,这类事件也就能更有效地得到防控了。从这点来说,应该怎样从制度上加强监管,使监管机制能够高效运行,避免类似事件的发生?财政、审计等各监督部门应该如何落实监管职能并进行有效配合,以确保国家财政补贴政策的有效落实?

林江:这是个老问题,但是不太容易解决。一是预算法要求财政部门对财政专项资金从申请、拨付、使用过程全程实施监督,但是在现实中,由于相关支出可能具有专业性的判断,财政部门在其他职能部门面前底气不足,如果其判断能力不足,就无法确保国家财政补贴政策得以有效落实。二是部门之间的协调可能也是问题,各职能部门对企业是否有资格纳入政府补贴的范围,可能会产生不同的理解,如果处理不好,就会出现某企业在一部门申请不到补贴却在另一部门申请到的现象。

傅道忠:一是严把申报关,深入企业对其申报情况进行实地核实。二是进一步规范财政补贴资金的拨付和使用,坚持按程序办理。三是建立健全财政补贴资金事前审核、事中追踪、事后问效的监督工作机制。四是进一步加大对违法违规行为的责任追究力度,发现一起、查处一起,决不姑息。

江新昶:权力与责任应该是对应的。一是要明确监督责任主体,明确谁承担财政补贴政策

的监督责任,或者各自承担怎样的监督责任。二是要制定相应的法律,赋予监督责任主体相应的权力,保障监督职能的推行。三是监督者履职时,责任人要承担监督责任。

周伟北:一是建设完善的监管机制,以制度管人、以制度管事,减少执行中的周转空间,杜绝人情执法。二是强调内部管理人员之间的互相制衡,建立岗位定期不定期轮换制度,形成权力制约。财政部门与审计部门在资金管理,要建立事前事中沟通、事后监督资源共享,形成良好的部门协调关系。

魏志华:在制度完善上,一是制定统一、明确和严格的产品质量评价标准,防止企业自检或者选择第三方检测机构时降低能效标准的投机行为。二是增加财政补贴的透明度。比如,可以通过一些渠道如专门的网站对财政补贴的标准、对象、程序以及效果等信息进行及时公开。三是建立健全财政补贴效果评估和反馈的长效机制。对于现行的财政补贴作用的发挥以及存在的问题,要及时评估、反馈,以提高后续财政补贴制度的实施效果。

在部门配合上,一方面,财政部门要全面、及时地提供财政补贴资金的审核、发放、使用等各个环节的相关资料;另一方面,审计部门要公正、客观地依法对财政补贴设计的各个环节进行审计,并及时向政府有关部门通报情况。

主持人:国家补贴不是“唐僧肉”,应该用在“刀刃”上。企业骗补行为的发生,虽然反映了企业出现道德风险,相关部门监管不到位,但更反映了政府专业化能力不足。由于缺乏专业化的评估机制,政府通常难以有效地通过第三方评估机构对企业及其项目进行准确评估,从而为企业利用政府在该领域评估能力不足、去套取财政资金补贴提供了便利。因此,针对这一问题,您认为应该如何完善目前的评估机制,以减少企业钻财政补贴政策的漏洞?

傅道忠:除通过政府相关部门直接评估外,对重大、重点财政补贴项目可通过购买服务的方式委托有资质的第三方评估机构进行评估,但政府应加强对第三方评估机构的监管,第三方评估机构应对评估结果的真实性承担法律责任。

周伟北:在解决专业化技能方面,可以考虑在购买专业机构服务、外包第三方评估的同时,结合政府专家库专家意见,进一步完善

第三方评估意见,以此作为评价基准。同时,根据历史经验,形成一套评估机制,并结合新情况新现象及时更新评估标准,保证评估机制与时俱进。

江新昶:第三方评估机构的出现确实可以弥补政府监管能力的不足,但政府是最后的监管者,其公信力是构建有公信力第三方评估机构的前提。在出现监管问题时,政府不能把第三方评估机构作为挡箭牌,将责任

完全推卸给第三方评估机构,政府监管机构同样也要承担监管责任。

林江:其实委托第三方进行评价的关键是如何确保第三方评估不是走过场。目前的困境是:完全依靠独立第三方进行评估,评估结果可能与政府领导的意图相违背,但如果评估前政府部门向独立第三方评估机构施加影响,又可能影响其独立性和评估结果的可信度。从目前的政策环境出发,要把两者结合起来,政府部门可以引导第三方评估部门有效、独立公正地进行评估,同时表达地方政府的初步看法,供评估机构参考,但绝不干预评审过程。

魏志华:从政府职能的角度来看,政府在财政补贴的分配方面更重要的是扮演制度建设、监督管理的角色,而对企业的评估职能最好交由市场来完成。在财政补贴方面,实行第三方评估机制。这样做一是可以避免政府介入市场做政府不该做的事情,二

是可以减少政府在财政补贴方面的主导作用,降低寻租腐败问题的产生。不过,要让第三方评估机构有效发挥作用,就必须完善相应的制度建设,这无疑是政府的职责。一是政府应该明确第三方评估机构的资质,即要筛选出哪些企业能够胜任第三方评估。二是政府应该明确第三方评估机构的权责利,尤其应出台相关政策法规对第三方评估机构失职情况进行惩处。三是政府应该引导第三方评估机构规范发展,形成专业、独立、公正、权威的评估行业,能够有效为市场服务。

当然,在目前我国第三方评估行业尚不成熟的背景下,各级政府可以借鉴国外经验,通过组建专门的评估委员会来审核财政补贴的申请及其额度,其成员可以由政府、企业、专业人士、学术机构等一些具有多元化背景的人员来担任,以更好地发挥政府外部参与方的积极作用。

主持人:国家2012年颁布的各项节能产品惠民工程补贴政策或已经到期或即将到期,但是在当前国家强力推进高效节能产业转型升级的背景下,您认为应该如何改进现行的国家财政补贴政策,以更好地实现其产业扶持、政策引导的作用,使人民群众真正享受到公共财政的阳光?

傅道忠:不能过多地运用财政补贴政策,要进一步调低补贴力度,调整补贴方向,更多地依靠市场机制推动产业转型升级。

周伟北:财税政策是国家经济政策的重要组成部分。为确保稳增长、调结构、促改革、惠民生的宏观经济政策的贯彻落实,一是制订财政补贴政策应进一步强调顶层设计,从“全国一盘棋”的角度,综合设计产业政策导向,避免“一窝蜂上项目”带来的产能过剩。二是充分考虑地区间经济发展差异,结合各地的资源分布、社会环境,通过构建有差异的财政补贴政策,推动各地构建具有地方特色的经济发展模式,推动经济均衡发展。

林江:很多财政补贴政策的用意很好,但是由于出台之前与公众缺乏沟通,未咨询

公众的意见就匆匆出台,从而导致政策的有效性打了折扣。在新一轮财政补贴政策出台前,最好做更多的政策咨询和研究工作,汇集民意,强化人民群众对相关财政补贴政策的认同度。此外,要加强企业申请财政专项补贴过程的透明度,定期公布专项补贴的申请、使用情况等,让公众有机会实施监督,感受到政府部门推出相关财政补贴政策的诚意,从而真正享受到公共财政的阳光。

魏志华:一是政府应明确财政补贴的目标,并根据国家的发展战略,选择合适的行业进行补贴。二是财政补贴必须要掌握一个“度”,要适可而止。政府必须根据产业的特点来确定扶持力度,既要防止蜻蜓点水式的过低补贴,也要防止拔苗助长式的过度补贴。三是政府应该适时调整财政补贴政策,不要影响市场效率。一些重要的新兴产业在发展初期会面临困境,政府可以通过财政补贴的方式予以支持,但是当该行业已经步入正轨时,则应该取消补贴,否则会对其他企业产生不公平竞争。■