

内蒙古企业上市补贴政策法治化研究

■ 金珊 姜磊

摘要：内蒙古当前的企业上市补贴政策具有法理依据且是引导产业布局和发展的有效举措，但各盟市在实践中仍然存在缺乏统一的法律规制导致的“补贴金额设定随意”问题，亦存在企业上市补贴方式不当导致的“预算软约束”问题和有碍社会公平正义的问题。此外，企业上市补贴在执行过程中存在执行机构间的合作不畅、政府服务水平有待提高、审核过程流于形式等问题。需要从上市补贴政策制定和政策执行两个维度优化企业上市补贴政策，助推内蒙古经济高质量发展。

关键词：上市补贴 产业布局 法治化

企业上市补贴作为财政支出的重要形式，事关内蒙古经济的高质量发展。需要对内蒙古企业上市补贴合理性与必要性，及政策制定和执行等问题展开系统论证，以优化内蒙古企业上市补贴政策，促进内蒙古企业高质量发展。

一、企业上市补贴的合理性与必要性

（一）法理依据

“补贴”一词的基本含义有以下三种：第一，贴补（多指财政上的）。第二，泛指政府付予服务设施的全部款项，包括对实际服务设施的补偿及纯津贴。第三，是指一成员方政府或任何公共机构向某些企业提供的财政捐助以及对价格或收入的支持。而企业上市财政补贴是指政府部门根据国家政策的需要，在一定期

限内，向某些特定的企业或个人提供的无偿补助。谈到企业上市补贴的性质，首先，企业上市补贴属于行政行为，因其符合行政行为固有的特征。其次，企业上市补贴属于行政给付行为，广义上来讲，行政给付行为可分为供给行政、社会保障行政和资助行政。其中狭义的资助行政是资金补助行政，其分为文化政策性、社会政策性的支付和经济、产业政策性的支付。资金补助行政中最常见的是经济、产业政策性的支付。本文论及的企业上市财政补贴，正是上述行政给付分类中的资金补助行政。

本文从企业上市补贴的上位概念“行政给付”出发，分析其法理依据。一方面，我国法律并没有禁止行政机关实施行政给付行为。具体来讲，我国并没有一部全面的“行政给付法”，也没有对行政给付行为的分类、实施

程序、范围边界等作出具体规定，同时，行政给付并不属于法律保留事项。基于以上这两点原因，行政给付行为暂时处在一种没有严格规范的“自由舱”中。立法机关有权力制定与行政给付有关的法律规范是不言自明的，然而，行政主体也可以利用制定规范或者签订行政协议的方式来作出行政行为。另一方面，行政给付行为是行政机关正常履职行为，故其有义务遵守依法行政的原则。审视一个行政给付行为是否合法，可从行为法、组织法、预算法三个层面来判断。第一，行为法依据是指授予行政主体作出特定行政行为职权的相应规范。事实上，行政给付，特别是行政资助行为具备行为法依据的情况是比较少见的。第二，组织法依据是指限制政府部门职权界限的相应规范。行政机关实施行政给付行为必须在政府职权界

这里所称的法律保留，是指“行为法”方面的保留，即政府设立和实施行政给付行为必须具备行为法依据。

基金项目：呼和浩特民族学院 2022 年度校级重点科研项目“乡村振兴战略下内蒙古农村牧区集体资产管理法治化研究”阶段性成果（项目编号：HM-XZZD-202202）。

限内，否则不符合依法行政的要求。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中记载地方各级人民政府的职责中包含管理经济工作。由于“管理经济工作”的内涵界定不明，因此组织法依据不如行为法依据那么明晰，行政机关为了促进当地经济社会发展设立实施补贴行为，仅从字面上理解，应当认为其具有此层面的合理性。第三，根据我国《预算法》的规定，政府的收入和支出必须纳入财政预算，财政预算必须经本级人民代表大会审议批准才能生效；若需要调整预算，必须经本级人大常委会审查批准。

综上所述，以上三个层面的规范共同形成行政机关实施行政给付行为的法律依据体系，但一个合法的行政给付行为并不必然同时具备三者所附的条件。对比刚性程度来讲，由于预算批准权是人民代表大会及其常委会的绝对权力，预算法依据的刚性显然居首位。其次是组织法依据，正如前面提到的，组织法依据中“经济管理工作”的内涵界定不明确，所以实践中通常要求行政给付行为不能超出政府的职权范围便可以视为合法。至于行为法层面，如果有法律规定必须

设立行政给付，那么行政机关必须依法实施，相反地，若法律没有明确规定，那么行政机关则并非必须实施行政给付。总之，行政机关作出行政给付行为，一旦“属于政府职能范围且给付预算资金通过本级人大及其常委会批准”，便可认为其符合依法行政的基本标准。

（二）引导产业布局 and 发展的有效举措

庇谷的《福利经济学》一书中提到“尽管完全的市场竞争使得社会资源可以实现最优配置，但由于某些原因，不能达到社会福利的最大化，故政府应当干预市场决定收入分配的过程。”这正揭示了企业上市补贴存在的合理性。纵观各国实践经验可以发现，财政补贴是各国调节市场失灵，从而实现社会福利最大化的有力措施之一。不难发现，政府通常给予和民生相关企业一定的财政补贴用来弥补其低利润而产生的亏损，给予环保企业、新能源研发企业一定的财政补贴来实现国家可持续发展的目标。在市场失灵的情况下，政府对企业（包括上市公司）进行财政补贴来对经济进行干预是常见且合理的。

现阶段，内蒙古对资本市

场的发展越来越重视，但内蒙古仍面临上市公司家数少、规模小的问题，为适应地区资本市场改革需要、调动各企业积极性的同时减轻企业负担、促进企业健康可持续发展，国家的政策激励必不可少，上市补贴显著刺激上市公司的创新产出水平。同时，对于企业加大研发投入、弥补上市前成本投入也产生了显著的正向影响，是引导内蒙古产业布局和经济健康持续发展的有效举措。

二、内蒙古企业上市补贴政策检视

（一）企业上市补贴政策概述

企业上市补贴作为一种重要的财政支出方式，是政府实现经济社会发展特定政策目标的重要工具。全国各地政府均有发布企业上市补贴政策，对比2022年8月11日前各地政府关于企业上市补贴，可以发现，其中市级补贴力度最大的是云南省保山市，其对于境内上市的企业给予3000万元补贴。省级补贴额度最高的也是云南省，其对于上、深、港交所上市的企业给予最高1600万元补贴。

公开的官方文件显示，湖北省鄂州市、浙江省湖州市、浙

参见《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条。

参见《中华人民共和国预算法》第四条、第二十条、第二十一条、第四十三条。

参见《保山市关于推进企业上市挂牌工作的实施意见(2020)》。

参见《云南省企业上市倍增计划(2022—2025年)》。

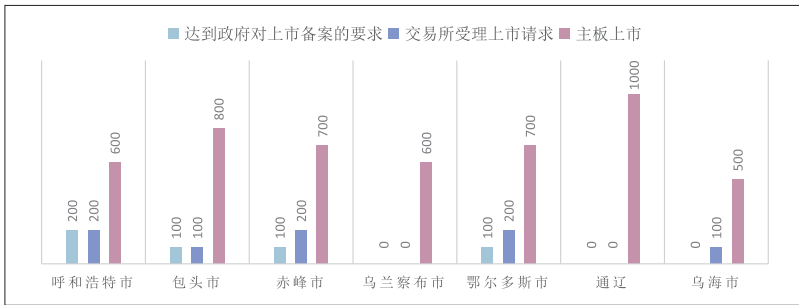


图 内蒙古自治区在中国境内主要交易所上市补贴政策

江省嘉兴市、重庆市铜梁区、贵州省安顺市、陕西省西安市、陕西省延安市等对于企业上市也给予了很大支持，其对于境内上市的企业均给予 2000 万元补贴，在市级中仅低于云南省保山市。安徽省芜湖市对于境内上市企业基于 1600 万元补贴，海南省三亚市、海口市、湖南省永州市、山东省临沂市对于境内上市的企业给予 1500 万元补贴，补贴力度也是相当大。由此可见，各地政府均鼓励企业上市，积极补贴上市企业从而助推企业健康可持

续发展。

（二）内蒙古企业上市补贴政策考察

对比分析内蒙古自治区内不同盟市的企业上市补贴最新政策，不难发现其存在以下几个问题。

首先，各地政府补贴没有统一的标准，金额设定随意。表现在各盟市政府对于同一事项的补贴力度不同（见图），比如完成在中国主要交易所上市，呼和浩特市奖励 600 万元，包头市奖励 800 万元，赤峰市、鄂尔多斯

市奖励约 700 万元。另外，不同盟市在鼓励企业上市的相关扶持政策在扶持资金总额上有一定差距（见表），例如乌海市补贴总额在 600 万元，而鄂尔多斯市补贴总额可达 1300 万元。不同盟市针对新三板上市扶持力度也不完全相同（见表），例如包头等市针对新三板最终对齐上主板，补贴额度约为 1000 万元，而通辽、乌海等市鼓励新三板上市力度较小。可以看出，经济发展水平影响着地方的补贴力度，各地政府对同一产业的补贴力度不一，加剧了各地企业差异化，一定程度会损害达到补贴标准的企业利益，不利于企业持续健康发展。

其次，不当的企业上市补贴方式会导致企业“预算软约束”。一个企业在没有获得来自自身盈利行为以外的收入的情形下，企



表 内蒙古自治区境内上市补贴最新政策

各市	达到政府对上市备案的要求	交易所受理上市请求	完成上市	政策扶持总额 (不完全统计)
呼和浩特市	200	200	· 中国主要交易所上市 :100+500	总补贴额 1000
包头市	100	100	· 中国主要交易所上市 :800 · 新三板 :100 · 入选新三板精选层 :200 · 新三板转主板 :700	总补贴额约 300-1200 · 最终上主板 :1000 · 最终上新三板 :300 · 通过新三板最终转主板 :300-1200(含入选精选层)
赤峰市	100	200	· 中国主要交易所上市 :700 · 新三板上市 :50	总补贴额约 350-1000 · 最终上主板 :1000 · 最终上新三板 :350
乌兰察布市	/	/	· 中国主要交易所上市 :600 · 新三板上市 :100 · 新三板转主板上市 :500	总补贴额约 600 · 最终上主板 :600 · 通过新三板最终转主板 :600
鄂尔多斯市	100	200	· 中国主要交易所上市 :约 700 · 香港联交所上市 :500 · 新三板上市 :100 · 新三板转主板上市 :900	总补贴额约 400-1300 · 最终上主板 :1000 · 最终上新三板 :400 · 通过新三板最终转主板 :1300 · 直接上港交所 :800
通辽市	/	/	· 中国主要交易所上市 :1000 · 新三板上市 :100+100(创新层)	总补贴额约 1000 · 主板 :约 1000 · 创业板 :200
乌海市	/	100	· 中国主要交易所上市 :500	总补贴额约 600

业自身的营业额直接决定其支出额的大小,对企业的行为构成资金的硬约束。财政补贴往往是将大笔资金直接补助给企业,对于企业而言是一种纯获利的行为,也就是说,这会直接导致企业收入的增加,更可能直接弥补企业自身亏损导致其本该破产却因暂时的补贴而得以延续。这样很可能导致企业长期预算软约束,危害企业的健康可持续发展。

最后,财政补贴不当会有碍社会公平。政府将财政资金无偿补助给上市企业,属于社会财富再分配的表现形式之一。然而财政资金很大部分来源于纳税人,故而政府有必要将财政补贴更多的使用在与国民切身利益

息息相关的项目中,从而调节社会财富分配不均,促进社会正义价值的实现。但是,上市公司本在市场经济中更占优势,如果补贴不当,则会导致社会财富分配愈加不合理。因此,政府应当严格规范财政补贴的主体、适用范围、运行程序等事宜。

三、内蒙古企业上市补贴法治化路径

(一) 上市补贴政策制定方面

我国财政补贴行为在实践中由来已久,然而由于地方配套的规范性文件尚不完善,导致现实中运行效果并不理想,可能会存在补贴金额设定随意、有碍社

会公平正义、导致企业存在“预算软约束”的风险,从而影响企业持续健康发展。因此,制定阶段较高的专门性规范势在必行。

首先,应对政府补贴的主体及其职权范围进行规制。可以借鉴欧盟的相关做法,根据补贴数额的大小,划分补贴规则的制定权限。第一,由于制定补贴的相关政策需要科学的经济学分析,而盟市级以下政府一般缺乏相关人才储备。同时,行政补贴政策需要在财政预算足够的情况下才得以实施,而盟市级以下政府的财政预算通常不太稳定,难以支持补贴实施。因此,县级规范性文件仅能设定给予企业每年10万元以下的补贴。第二,地方政府规章可以设定给予企业每年100万元以下的补贴。第三,地方性法规可以设定针对企业每年1000万元以下的补贴。第四,更大数额的补贴应当由行政法规或者部委规章来设定。

其次,应对上市补贴适用领域进行限制。我国的政府补贴的适用应该限定在以下范围之内或者说应该基于以下目的之一:一是促进产业间发展平衡,弥补产业间差距;二是缩小地区、贫富差距;三是促进社会保障;四是推进产业的科技发展;五是社会公用企业的政策性亏损补贴的需要。对于上市企业补贴适用领域的合理化限制对补贴本身正当

性的发挥有着十分重要的影响,使其能够切实促进产业经济布局与发展以及社会健康稳定。

最后,应当对上市补贴适用范围进行合理限制。虽然上市补贴可以帮助企业降低其成本、增加其利润,但是它本身对地区、企业经济发展起不到任何贡献效果,在市场运行中,企业发展依靠的必然是其自身的核心实力,而非政府暂时的补贴,因此,给予那些没有实力的公司政府补贴的行为并没有实际价值,最终导致资金和资源的白白流失。上市补贴应当提供给有发展前景、有竞争实力的企业或产业,同时,获得补贴的企业也需要对政府补贴的使用制定合理的规划,要建立健全一套完备的内部控制机制,加强政府补贴使用过程中的透明性,才能在保障企业自身良性发展的同时维护行业秩序的稳定。

(二) 上市补贴政策执行

要想达到公共政策实施的最佳效果,不仅需要科学合理制定政策,更需要做好执行环节。

首先,为解决政府服务水平不佳的难题,应当提升企业上市补贴政策服务水平。因此,有必要不断强化相关政府的服务意识,促进政策发挥最大实效。例如,可以学习成都“高新通”的做法,即充分利用信息化手段简化上市补贴申报流程,企业只需

要按照意见修改后提交最终纸质材料,实现政策申报一只跑一次的优质服务。

其次,为提高执行机构间沟通交流的效率,应当建立上市补贴政策执行机构间的合作机制。即应建立上市补贴工作的议事规则,定期召开会议,对相关部门工作的问题进行处理,从而确保政策有效实施。目前各部门间一般通过具体事项的信息交换为主进行工作,尽管信息交换的频率高,但信息重复交换、信息交换不全面等现象屡见不鲜。因此,有必要建立各部门之间的信息交换机制,将企业的发展信息、财税信息、科技创新信息等有效整合提供给政策执行人员,进而提高政策执行效果。

最后,为防止内蒙古企业上市补贴审核过程不严格导致其流于形式的问题日益严重,需要严格规范行政执行主体行使相关职权的方式和程序。第一,相关工作人员在审核补贴申报材料时,应当注重形式审查与实质审查相结合,为实现实质正义提供保障。第二,审核企业上市补贴的工作人员应当对于市场信息和相关政策十分熟悉,因此其有必要参与补贴前期调查评估工作。第三,对于补贴款项发放的相关工作内容应当由多主体共同实施,各主体各司其职、互不干涉,旨在形成互相监督的

格局,从而保障补贴资金发放过程的规范性和财政资金本身的安全性。■

参考文献:

- [1] 南博方[日]. 行政法(第六版)[M]. 杨建顺译. 北京:中国人民大学出版社,2009.
 - [2] 杨建顺. 日本行政法通论[M]. 北京:中国法制出版社,1998.
 - [3] 杨建顺. 比较行政法——给付行政的法原理及实证性研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008.
 - [4] 赵银翠. 比较行政法——给付行政的法原理及实证性研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2008.
 - [5] 郝从容,何卫红. 江苏上市公司财政补贴与创新效应研究[J]. 科技与经济,2023,36(3).
 - [6] 孟伟. 进一步提升财政补贴质效[J]. 中国人大,2022,(3).
 - [7] 韩冰. 财政转移支付与预算软约束[J]. 现代管理科学,2013,(7).
 - [8] 杨宇. 财政补贴法制化的必要性[J]. 中国外资,2009,(20).
 - [9] 温晋锋,杭仁春. WTO 视野下我国行政补贴制度化的探索[J]. 行政法学研究,2005,(1).
 - [10] 乔宁宁. 我国政府补贴若干问题研究[D]. 苏州大学,2007.
 - [11] 邴怡捷,张奕妍. 政府补贴强度对文化传媒上市企业经营效果的实证分析[J]. 财会研究,2020,(8).
- (作者单位:1. 中央民族大学; 2. 呼和浩特民族学院)

责任编辑:康伟