

文章编号:1002-980X(2006)05-0081-04

鼓励自主创新的财税政策研究

储德银

(安徽财经大学 财政与公共管理学院,安徽 蚌埠 233030)

摘要:公共财政支持自主创新对于一国技术创新和经济发展具有重要意义。本文首先分析公共财政为什么要支持自主创新,其次在借鉴美国创新政策的基础上,提出支持自主创新的财税政策:财政支出政策、税收激励政策和相关配套政策。

关键词:自主创新;公共财政;财税政策;税收激励

中图分类号:F812.45 **文献标志码:**A

我国要在本世纪头20年实现全面建设小康社会的宏伟目标,不仅意味着人均GDP要达到3000美元左右,而且还要实现经济社会的协调和可持续发展。特定的国情和需求决定了我国必须走自主创新之路,推动经济增长方式从要素驱动型向创新驱动型的转变。温家宝总理在“十一五”规划建议的《说明》时指出:“当前,人类社会正在经历一场全球性的科学技术革命。这给各国带来了难得的发展机遇,也带来了严峻挑战。最重要的是要提高自主创新能力。”“要把增强自主创新能力作为国家战略。”由此可见,通过财税政策支持自主创新,是提升我国科技水平和经济竞争力,调整经济结构,转变经济增长方式的重大举措。

一、公共财政为何要支持自主创新

公共财政理论认为:市场失灵是政府介入社会生活的原动力,提供公共产品是政府的首要职责。因此,判断一种产品生产是否需要财政支持以及支持力度,应从产品的性质入手。产品的公共品属性越强,财政支持力度就越强,反之,财政的支持力度就应该越弱。

创新的产出品是以论文、专著、工艺、程序、概念模型等非物质产品形式表现,即创新所提供的科学技术知识是知识品。内生增长理论认为,知识品与私人品相比具有不同的性质,知识品具有使用上的非竞争性和排他性。

首先,技术创新具有非竞争性消费的特征。技术创新一旦出现,一个人的消费不会减少其他人消费的数量,增加一位使用者的边际成本为零。而且,其他人对技术创新的使用和消费,不仅不会使技术创新减少,反而会使创新增加,诱导新的创新出现。

其次,技术创新具有非排他性特征。技术创新一旦出现,其高度的外部性使得排他成本很高,创新所有者不可能或很难排除他人对创新的使用。因为知识创新者一旦把知识创新隐藏起来,那么他的创新就很难被承认,而如果把知识创新公开发表出来,知识创新的成果就展现在公众面前,就不再是知识生产者的私有产品。因此,对于大多数创新知识而言,创新者并不能完全控制创新知识的扩散。这意味着创新者从R&D活动中获得的私人收益一般少于社会收益,而且,这种创新知识的外溢效应没有地理限制,创新知识似乎是一种全球公共产品,世界上任何有能力吸收创新知识的国家都可以从知识创新中获益。

第三,创新具有高风险与不确定性。科学发现和技术发明,尽管从总体上而言,投入越多,产出越高。但创新过程中的投入产出关系是很不确定的,谁也不能保证投入多少科学家,投入多少研究资源,就一定能产出多少知识创新,一定能转化为多少经济价值。正是由于创新和知识生产是一种投入和产出之间关系由随机概率形式确定的生产活动,因此,它是具有高风险的生产活动。这会进一步阻碍厂商

收稿日期:2006-01-23

作者简介:储德银(1976—),男,安徽岳西人,安徽财经大学财政与公共管理学院讲师,经济学硕士,主要从事财税理论与政策研究。

参与创新活动,因此,市场在创新和知识生产的资源配置上是“失灵”的,私人厂商投资于 R & D,活动的数量可能会低于社会的最优水平。

正是由于创新活动中上述特性,决定了政府有必要通过财税政策来支持创新活动。1999 年经济合作组织(OECD)发表的一份报告得出的结论是:政府直接对厂商从事的 R & D 活动提供资金可以给商业资助的 R & D 活动带来积极的影响,政府给厂商提供 1 美元的资金,可以带来 1.7 美元的效益。Dominique Guellec 和 Bruno Van Pottlesberghe 的研究指出:政府直接资助和税收优惠政策是相互替代的,增加其中一种资助方式的强度,就会减少另一种方式对企业 R & D 的资助效果。因此,发达国家的政府除了营造一个有利于技术创新的体制环境之外,往往还通过科技政策引导和激励社会的技术创新活动。

二、美国创新政策及其启示

索罗(R. M. Solow)通过对新古典经济增长理论的经验测试,发现美国经济增长中仅有一半是由于资本和劳动力数量增加,剩下的一半则归因于技术的进步。由此可见,科技进步对经济增长有着显著的贡献。美国作为世界上科技最发达的国家之一,研究美国的创新政策,对正处于从粗放型的增长方式向集约型经济增长方式转变的我国,制定既包含发达国家创新政策的合理与科学之处,又适合我国国情的创新政策,达到有效地调控、引导、推动和促进我国技术创新的目的,无疑具有重要的意义。

(一)美国的创新政策

美国的创新政策由联邦政府、州政府、企业三个层次组成。联邦政府政策首先是建立和完善国家创新体系。从第二次世界大战以来,政府就支持建立了许多优秀的大学和实验室,并支持企业建立联合研究开发公司或者建立战略联盟开展共同研究,这使美国的工业 R & D 体系得到了进一步加强,在相当长的时期,美国技术优势为世界公认。其次是实施旨在促进技术创新的计划和措施。如投资 4000 亿美元的“国家信息基础设施计划”(即信息高速公路计划)、投资 30 亿美元的“人类基因组图谱测绘计划”、以环境和技术为重点的“科技促进经济增长计划”、“基础知识投资计划”和“高性能计算与通信计划”以及“航天与航空计划”等。1996 年美国政府实施了旨在专门促进工业创新的计划,与工业界建立了对话和合作关系,这不仅使工业界能对政府制定

的技术创新的重点产生影响,而且还能在政府帮助下保持其国际竞争能力。第三是创造良好的创新环境。联邦政府通过税收政策、购买政策、专利政策,通过制定和完善各种法规,通过行政管理改革为完善创新活动的社会环境做了大量的工作,有力地促进了创新活动的开展。如 1981 年的《经济振兴法》、1985 年的《共同研究法》、1986 年的《技术转让法》等。这些法规促进企业的技术创新活动,从而对创新活动起到了直接的推动作用。美国各州政府的创新政策和企业的创新战略也十分活跃,这些政策和计划或与联邦政府政策相匹配,或者独立实施,卓有成效地推动了技术创新活动。如风险投资、创新中心、卓越中心以及像硅谷、波士顿 128 号公路之类的科学园区,最先都是在各州创立和发展起来的。

(二)美国创新政策的借鉴

综观美国的创新政策,它是以促进工业技术创新、增强国家竞争能力、推动经济发展为目标,把促进高新技术产业的发展和对传统产业的改造作为主要战略重点。运用的政策手段有发展科技园区、鼓励风险投资、财政资助、政府购买和税收优惠等。虽然美国的政治体制、国情与我国有别,但他的创新政策也有一些共同的规律可供借鉴。

1. 政府资助,即政府对 R & D 直接给予资助。但各国的 R & D 经费支出比例不相同。而且, R & D 经费的行业取向,也因各国政策的不同而有很大的不同。

2. 政府采购。在 CAD、集成电路、核技术和航天航空技术等领域,政府购买所起的推动作用要比政府对 R & D 的直接资助大得多。美国是这方面的典型代表。政府采购促进创新的原因有两个:一是政府部门的需求构成了一个大市场,这种市场的保证自然有利于创新商品的推出。二是政府部门的购买起着“需求拉动”的作用,在产品寿命周期的早期阶段,这种拉动尤为重要。

3. 技术创新计划的政府导向。正如我国的“963”计划,这一推动措施是政府调控和资助的结合,美国和欧洲的国家都提出了一些技术领域作为优先发展的对象,并制定了这些领域的具体发展战略、方案。

4. 税收优惠。税收优惠的对象是新产品的研究开发活动。

5. 政府拨款给公共研究开发部门。通过建立政府研究所、实验室以及资助大学研究等,组织实施基础研究,然后让企业去开发这些基础研究成果的

商业价值,这种做法的好处是能够防止重复研究,存在的问题是创新效率不高,故一般公共研究部门的主要研究领域为基础科学和社会收益大的技术科学。

6. 合作性创新。政府鼓励企业—大学—政府间的合作,这种合作既能减少风险、减轻资金压力,又能在技术上进行互补。

7. 专利制度。专利制度是各国普遍采用的制度,在美国它被认为是最重要的技术创新政策手段。

三、实行支持自主创新的财税政策

财税政策作为国家宏观调控和促进经济社会发展的重要手段,作为“以政控财,以财行政”的分配系统,在“十一五”期间应力行制度创新和机制优化,调动一切积极因素服务自主创新的大局,支持我国实行自主创新,实现经济可持续发展和较快增长。从国际经验看,支持企业自主创新的财税政策主要有三种:财政支出政策;税收激励政策和相关配套政策。

(一) 财政支出政策

1. 改革预算制度,科学界定公共支出的范围和结构。目前,我国预算制度还不规范,公共支出的结构不合理,主要表现在以下几个方面:一是预算不完整,政府支出没有全部纳入预算,约有一半的支出游离于预算之外;二是预算编制质量不高,多年来一直沿用的预算科目体系已经不符合市场经济条件下政府履行其职能的需要,致使预算安排一开始就偏离了正确的轨道。在具体的预算编制过程中,主要应用“基数法”即每年编制预算都是基数加增长,各部门经费的多少,主要取决于原来的基数,与其职责的变化和调整关系不大,预算的质量和合理性难以保证;三是预算软约束,约束力不强。预算执行过程中,缺乏刚性,随意性较大,加上财政部“只管分配、不管使用”,各部门对预算资金自主安排使用,没有约束,放任自流,结果技术创新和技术进步方面的资金难以得到保障。因此,我国预算制度必须进行重大改革,公共财政收入的方式和数量或财政支出的去向和规模必须建立在法制的基础上,政府无论是哪一类项目,哪一类性质的支出,都必须按照既有的制度来安排。只有这样才能真正做到“取之于民、用之于民”,也才能保证财政资金用得其所。可以说,预算制度改革重要的不是提高预算的技术手段,而是改革经济体制和政治体制,建立科学的预算制度是保证财政支出范围和结构符合社会经济发展需要

的根本前提。

2. 利用政府采购扶持企业技术进步。政府采购制度作为市场经济条件下各国财政制度的重要组成部分,不仅对购买性支出的使用管理具有关键意义,而且对财政资金分配的合理化也会产生积极的影响。所以,应重视通过政府采购来贯彻国家的大政方针、产业政策,发挥政府采购支持企业自主创新的政策功能。首先,要对支持自主创新的政府采购政策有正确的认识。其次,要在政府采购中建立支持自主创新的机制。在尖端科技领域进行创新的难度之大和风险之高,不是一般企业所能承受的。我们要培育本土有国际竞争力的企业,要在政府采购中体现支持技术创新的机制,同等条件下,对采用先进技术的供应商优先中标,相关部门也可以运用财政风险投资或其他方式同供应商合作,共担风险,共同开发先进技术,支持供应商进行技术创新,从而推动全社会的技术创新工作。第三,处理好依法创新与开拓创新的关系。最后,进一步加强政府采购规范化管理工作。

3. 利用财政投入和补贴扶持企业技术进步。发达国家利用其雄厚的财力,对基础研究和应用研究进行投入和直接补贴,对一些关键技术、尖端技术和共用技术的创新产生了积极的促进作用。例如,日本政府直接对技术创新项目进行补贴,补贴的对象是政府和大学的研究机构、企业的重大技术创新项目。在日本,企业进行的尖端技术研究以及满足社会需要为目的的基础研究、应用研究经费或者工业化实验阶段研究开发所必需的设备和运转经费,其中一半可以由各种补贴提供。现在,许多发达国家 R & D 投入占 GDP 的比例都在 2% 以上,而我国 2000 年这一比例仅为 0.64%,2002 年我国 R & D 支出总额为 1287.6 亿元,只相当于同期美国 R & D 经费支出额的 1/42,不及美国一家大公司全年的 R & D 经费,与发达国家差距十分悬殊。

加入 WTO 以后,我国对高技术产业部门的补贴需要调整,以符合 WTO《补贴与反补贴措施协议》。根据该协议,政府补贴被分为被禁止的补贴(红灯条款)、可起诉补贴(黄灯条款)和不可起诉补贴(绿灯条款)三大类。政府和公共机构对教育和研究机构从事基础研究所提供的补贴,政府和公共机构对企业或高等院校科研机构在合同基础进行的商业性产业研究(Industrial research)和前竞争开发活动(Pre-competitive Development Activities),补贴额分别不超过合法成本的 75% 和 50%,均属于不可

起诉的补贴。我国财政资金扶持企业技术进步应根据WTO的相关规定进行调整,调整的方向是从对企业的直接的、个别式的补贴转向非专项性的补贴,将政府对技术创新的支持定位于产业研究和前竞争开发活动等R&D领域。

(二) 税收激励政策

1. 运用税收优惠政策促进企业技术进步。税收日益成为国家促进技术进步的有力工具之一。税收优惠能合理地降低技术创新和技术进步的成本,增强企业技术改造的主动性,从而影响技术进步的规模和速度。目前,许多发达国家制订了相应的促进技术进步的税收政策,使税制具有一定的“科技导向”。例如,美国政府鉴于基础研究对应用研究的重要性,为了鼓励企业把应用研究与基础研究有机结合起来,法中专门做出明确的规定,即公司委托大学或科研机构进行的基础性研究,合同支付的研究费用的65%可以直接从公司所得税中抵免。

税收优惠方式可分为税率式优惠和税基式优惠两种形式。这两种方式各有特点,也各有利弊,经济发达国家往往注意两者的搭配使用。我国现行税收政策鼓励企业技术进步过分倚重所得税减免这一方式,具有明显的不足,特别是对新产品缺乏必要的税收支持。因为我国现行的企业所得税优惠政策,大多是针对科技成果的收入给予减免税优惠,而对事前的研究开发活动本身或研究开发过程的税收支持不够,重“果”而不重“源”。由于所得税减免一般是在企业开始从事经营活动时享有,在生产初期,新产品投入多,销售收入少且不稳定,用于市场开拓的支出又很大,因此,生产初期所获利润往往较少,甚至亏本,所得税减免对企业的科研开发活动意义不大。今后,我国科技税收政策的侧重点应多放在税基式优惠方面,如采取加速折旧、税前列支(扣除)、投资抵免、税收抵免等方式。因为这种税基式优惠侧重于税前优惠,充分体现政府支持科技创新的政策意向,这与税率式优惠侧重事后利益让渡,强调事后利益相比,有更多的优点与激励作用。

2. 运用加速折旧政策提高企业技术创新能力。加速折旧(accelerated depreciation)是指在固定资产使用年限的初期提列较多的折旧。由于折旧是企业的一项费用,折旧额越大,企业的应课税所得就越少,税负就越低,因此,加速折旧是一种特殊的税收优惠形式。加速折旧实质是使企业把更多的利润以折旧的形式转化为企业的内部积累,它为企业的设备更新提供更多的资本来源,有助于企业的技术进

步和竞争力的提高,还可以加快资金的回收速度并减少投资风险。我国在一些技术设备更新快的产业部门,应实行加速折旧,以提高企业技术创新能力和竞争力。采取加速折旧可能会影响一些当年的财政收入,但培养了税源,最终会增加财政收入并促进经济发展。

(三) 相关配套政策

1. 加快推进财政体制、转移支付制度、预算管理制度、税收体制等相关配套制度改革,为自主创新提供良好的财税体制环境。已在“十五”期间启动和推进的财政管理体制方面的各项改革,如部门预算制度、国库集中收付制度、以集中采购为特征的政府采购制度、消除公权扭曲利益动因的“收支两条线”制度等,在“十一五”都应进一步落实、健全和巩固。同时要积极推进国有经营性资产预算的制度设计和实验。与此配合,在税制上采取更为积极有效的改革措施,如统一国内外所得税制,启动企业所得税的合并;逐步发展综合与分类相结合的个人所得税制;尽快在全国实行消费型增值税;合理调整、改进资源税;实施燃油税和推进物业税改革等。通过财税领域的管理创新和技术创新,与财政管理体制创新形成良性互动,服务于自主创新的大局。

2. 鼓励合作性创新制度。政府鼓励企业、大学科研院所和政府间进行合作,建立风险投资公司,这样既能扩大技术创新资金投入渠道,减轻资金压力,分解技术创新风险,又能在技术上进行互补。

3. 建立健全法规制度,促进技术创新。旨在促进技术创新的法规内涵十分丰富,包括知识产权保护法规及政策、竞争法规及政策、环境及能源标准技术政策、科技鼓励法规等。目前,我国存在严重的“知识产权虚置”问题,表现为很多职务科技成果没有申请专利或成果转化为生产力比例低,国家应该一方面通过大力推进技术股权制度的建立和科研院所企业化等措施,从体制上解决这一问题;另一方面,通过科研立项、过程监督检查和成果管理等方面从科研组织管理上解决问题。

综上所述,我们应当充分认识财税政策各种支持方式对自主创新活动的作用,根据我国的具体情况,灵活地结合运用这些方式,尽早使企业成为自主创新活动的主导因素,建立市场化的良性循环系统,构建官、产、学、研一体化的R&D社会化多元化投入机制,以最终实现R&D投入模式的高效化和制度化,增强全社会自主创新能力,为我国赢得国际竞争的比较优势。

(下转第91页)

行业协会等为其提供相应的服务。社会化服务体系的缺乏,导致一些乡镇企业采用落后的技术,生产一些根本没有销路的产品,造成资源浪费、环境污染。因此,今后应大力发展为乡镇企业技术创新服务的各种中介组织,鼓励创办各种咨询公司、信息公司、从事技术交流与转让的公司,形成完整的乡镇企业社会化服务体系。

第五,引导乡镇企业向专业化方向发展。意大利传统产业的中小企业专业化水平很高,我国乡镇企业的市场组织程度和行业组织化程度十分低下,基本上没有行业性组织机构,同类企业低水平重复建设十分严重,“小而全”、“小而散”、“小而乱”是乡镇企业的普遍现象。在乡镇企业技术创新的过程

中,应注意引导乡镇企业向专业化方向发展,使同一产品实行地区的社会化工分工和专业化生产,从而降低成本,改进质量,提高工艺水平。

第六,加强与发达国家中小企业的合作。比如一些西欧国家的中小企业大多注目于国际市场,有一技之长且极善于管理,加强与之合作,可以大大推进我国乡镇企业的技术创新和整个工业化进程。

参考文献

- ① 闵晓平:《中小企业技术创新战略选择》,《工业技术经济》[E], 2001年第4期。
- ② 万兴亚:《中小企业技术创新与政府政策》,人民出版社[E], 2001年12月。

Thinking About Technological Innovation of Chinese Small and Medium-sized Enterprises

SONG Dong-feng

(Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006, china)

Abstract : Small and medium-sized enterprises play an important role in the process of Chinese reforming and opening. technological innovation of Chinese small and medium-sized enterprises have its own advantages and some problems. This composition introduces my Thinking about technological innovation of Chinese small and medium-sized enterprises: the background of small and medium-sized enterprises; the advantages of small and medium-sized enterprises; problem and countermeasures of technological innovation of Chinese small and medium-sized enterprises

Key words : small and medium-sized enterprises; technological innovation; arts and crafts innovation

(上接第 84 页)

参考文献

- ① 孙晓峰:《研究与开发活动中的财政支持》[J]. 经济学家, 2005(04).
- ② Dominique Guelle. Bruno Van Pottlesberghe: The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D[M]. Paris. OECD, 2000.
- ③ 喻新安:《如何实行支持自主创新的财税、金融和政府采购政

策》[J]. 中国经济时报, 2005 - 10 - 28.

- ④ 余建平:《论政府在技术创新中的作用》[J]. 经济师, 2005(07)
- ⑤ 成德宁:《公共财政政策与技术的创新和扩散》[J]. 科技进步与对策, 2005(05)
- ⑥ 斯蒂格利茨:《作为全球公共物品的知识》[J]. 北京大学出版社, 2001.
- ⑦ 黄学工:《欧美技术创新政策比较分析》[J]. 科技情报开发与经济, 2005(04)

Researching the Finance and Tax Policies of Encouraging Independent Creativities

CHU De-yin

(Anhui University of Finance and Economics, Bengbu Anhui 233030, China)

Abstract : For a country technique creativities and economic development, there is the important meaning the public finance supports independent creativities. First, this article analyzes why the public finance supports the independent creativities. Second, by drawing lessons from the finance and tax policies in the United States, this text puts forward the finance and tax policies of supporting independent creativities: the public finance expenditure policies, the tax encouragement policies and the related policies.

Key words : independent creativities; the public finance; the finance and tax policies; tax encouragements