

支持创新型国家建设的 财税政策体系研究

辜胜阻 王敏

内容提要:建设创新型国家是我国经济由投资驱动、要素驱动向创新驱动发展模式转变的必然要求。本文以创新型国家的财税政策体系为研究对象,发现现行政策在制度设计、调节引导、激励机制、贯彻执行等方面还存在不足之处。本文从进一步推进税制改革、调整财政科技投入力度和结构、完善支持创新的政府采购制度、健全创新人才的财税激励机制和引导金融资源有效配置五个方面提出了政策建议。

关键词:支持创新的政策 税收激励 研发投入

利却有显著的促进作用。“十二五”期间,我国将淡化GDP,着力改善民生。因此,需要适当减少生产性和投资性的财政支出,而增加对消费性财政支出的投资力度。还要说明的是,现实经济中很多消费性财政支出也具有生产性财政支出的功能和性质。例如,政府对医疗卫生的支出属于消费性财政支出,财政医疗卫生支出使得人们健康水平提高,从而使得人们的社会福利水平提高;但从另一个角度来看,财政医疗卫生支出越多,人们的健康水平越高,从而有利于提高劳动者的生产效率,这对实际产出和经济增长有促进作用。因此,从这一点来看,增加消费性财政支出对于改善民生和促进经济增长这两个目标并不矛盾。

第二,财政支出在促进经济增长和改善社会福利方面发挥着重要作用。经济增长极大化的财政规模相对较小,应以社会福利极大化为目标,适当提高财政支出占GDP的比例,保障基本财政服务供给,使得财政政策更好的服务于我国社会经济发展。当然,财政支出规模过大也可能导致效率损失。为此,应根据财政支出生产效率、社会经济发展水平等合理确定财政支出规模。还要指出的是,财政支出扩大或是节减,都不能只算“财政账”,也要算“社会账”;不能只是着眼当前,而且还要看是否有利于民生的长期改善和长期保障(刘尚希,2008)。

参考文献

- [1]贾康,梁季,张立承.民生财政论析[J].中共中央党校学报,2011(2).
- [2]刘尚希.论民生财政[J].财政研究,2008(8).
- [3]严成禄,龚六堂.政府财政支出理论框架评述[J].财经问题研究,2011(1).
- [4]Barro, R.J., 1990, "Government Spending in A Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy 98, S103-S125.

作者单位:中央财经大学经济学院
北京大学光华管理学院
(责任编辑 刘静武)

胡锦涛总书记在7月6日召开的全国科技创新大会上指出,我国到2020年的发展目标是要实现基本建成适应社会主义市场经济体制、符合科技发展规律的中国特色国家创新体系,进入创新型国家行列。科技进步和创新越来越成为经济社会发展的首要推动力量,是一个企业、地区乃至国家获得竞争优势的源泉。目前,我国国家创新体系建设步入快速发展轨道,取得了较为显著的成绩,但仍然面临创新资源配置低效、投入产出效率不高、企业创新“动力不足、能力有限”等问题。作为创新活动的重要参与者和创新政策的供给者,政府如何利用政策工具为各创新主体营造良好的创新生态环境,提供更为完善的制度保障,应成为当前研究的重要内容。

目前,各国所使用的典型创新

政策工具中大部分与政府财政收支调控有着密切关系,财税政策起着直接而关键的作用。加快推进创新型国家建设,必然要求进一步健全支持创新的财税政策体系,充分发挥财税政策工具在促进创新资源优化配置和激励创新行为中的引导和调节功能,提升科技进步对经济社会发展的贡献程度。

一、我国创新型国家建设的 财税政策实施现状与问题

财税政策对国家创新资源配置和创新激励的影响主要从收入和支出两个渠道来实现,具体包括财政支出、税收、补贴、政府采购等工具。近年来,我国不断推进财税政策体系的健全和完善,加快政策调整和体制变革,增强财政收支的精细化管理。但是,由于制度设计和政策实

* 本文得到国家自然科学基金项目(编号71173162)资助。

施等方面的原因,我国支持创新的财税政策存在以下五个问题。

(一)税收政策激励总体目标和配合关系不明确、政策落实不到位的现象仍未有效改善。我国自主创新的税收激励呈现两大过度“偏向”问题:强调创新结果,对创新过程重视不足;强调技术应用环节,对研发环节(尤其是研发前期和中期)重视不足。以企业创新成果为对象的税收优惠是一种事后优惠,对有创新投入、无创新产出的企业难以产生积极的政策效应。在企业生产技术方面,对技术应用的过度激励,可能引导企业更加注重技术引进,忽略自主研发。目前,我国正大力推进结构性减税政策,希冀减轻税负,增强对企业创新的支持。但从实施情况上看,各项税收优惠政策对创新激励的实际效果与理想目标还有较大差距。我国已经实施的小微企业减半征收企业所得税、高新技术企业所得税优惠、研发费用加计扣除、技术转让和节能环保项目税收优惠等政策普遍存在进入门槛高、覆盖面窄、支持力度小、难以执行等问题。

(二)从国际比较和现实需要来看,政府 R&D 经费和基础研究投入强度偏低。由图 1 可知,政府 R&D 经费投入和基础研究投入占全国 R&D 经费总支出的比重与财政科技投入比重上升相反,呈现下降趋势。这在某种程度上与国家加大企业 R&D 投入的政策激励有关,但更重要的原因是我国财政科技资金配置结构不合理,政府 R&D 投入规模偏低,对基础研究的投入力度依然较弱。我国全社会 R&D 总经费中来自政府的比重低于绝大多数发达国

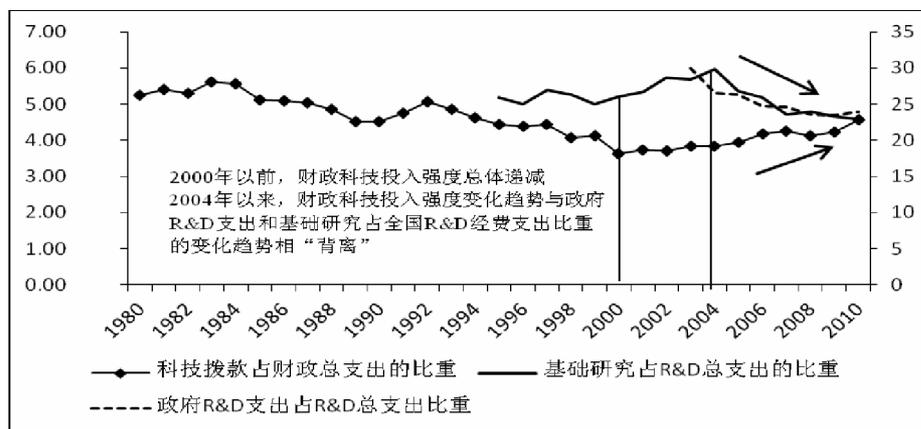


图 1 我国财政科技投入强度与政府 R&D 经费投入情况

数据来源:《中国科技统计年鉴(2011)》。

家,甚至低于一些发展中国家。从研究类型上看,这一特征更为明显。以政府财政资金为主体的基础研究和应用研究经费与以企业投资为主体的试验发展经费之比约为 1:5。而大多数发达国家的这一比例一般维持在 1:1 的水平。

(三)政府采购对企业自主创新的促进作用还难以充分发挥。我国政府采购制度建立时间较晚,目前整体规模相对较小,占 GDP 的比重偏低,对自主创新的支持力度有限且效率不高。同时,近年来我国的自主创新产品优先购买政策正遭遇欧美国家和利益集团关于违反世贸协议非歧视原则,违背反对贸易保护主义、推行开放政府采购政策承诺的指责和非议。自 2011 年 7 月起,我国先后停止执行现行的《自主创新产品政府采购预算管理办法》、《自主创新产品政府采购评审办法》和《自主创新产品政府采购合同管理办法》三大文件,政府采购支持自主创新的政策实践也进入“低潮”时期。

(四)对创新人才培养、使用及

其创新活动的财税激励不足。在企业所得税方面,企业发生的职工教育经费支出,除软件生产企业可按实际发生额扣除外,其他企业都只能按不超过工资薪金总额的 2.5% 扣除,超出部分在以后纳税年度结转扣除。从创新人才培养的长远视角上看,职工教育投入应成为企业创新发展的长期行为,而现行税法的规定可能使企业更注重短期、一次性投资。在个人所得税方面,创新人才的大量人力资本投入并未享受税收优惠。相反,过高的边际税率使得这一群体面临更重的税收负担,削弱了个人投入与人力资本开发的激励。同时,对省级以下政府及企业颁发的重大成就奖、科技进步奖征收个人所得税,科技人才的技术转让、技术入股、股票期权所得缺乏明确税收激励等问题也会影响科研人员科技研发和攻破科技难关的主动性和积极性,抑制人才使用效能的充分发挥。

(五)财税政策引导金融资本与创新资源有效对接的功能有待进一步增强。中小企业是我国企业构成

的主体和自主创新的生力军。但中小企业融资难的问题久而难决,成为制约企业创新的重要障碍。目前,我国政策性金融体系还不够完备,尚未建立针对科技型中小企业创新融资的政策性银行。相反,现有政策性银行的商业化转型步伐却在不断加快,政策性金融功能日益模糊。在融资担保方面,受财政资金的杠杆效应不理想、调动银行积极性收效不大、风险分担与补充机制建设滞后、融资担保过程中存在基础环境建设不足等因素影响,政策性担保对中小企业融资支持力度有限。在直接融资方面,现有税收优惠政策主要针对风险企业。天使投资者和风险投资机构普遍感觉税负重,追求稳健投资收益的意愿更趋强烈,呈现出“VC-PE化、PE投机化”的投资特征,大大削弱了支持“初创期、高风险”中小企业发展的动力。融资难依旧是中小企业创业创新过程中普遍面临的问题。

二、完善创新型国家建设 财税政策支持的战略思考

建设创新型国家的关键在于形成结构合理、运行高效的创新体系,使创新体系各主体的作用得到充分发挥,形成创新的“合力”。政府要建立健全多层次、全方位的财税政策体系,对创新主体的创新行为进行利益补偿和风险分担,大幅度提高创新主体的比较效益,使创新有利可图,引导创新主体走创新发展的道路。

(一)进一步推进税制改革,利用税收政策工具构建激励企业技术

创新的利益引导机制和风险分担机制,使创新型企业有利可图,激发企业创新活力和动力。实践表明,激励性的税收政策对企业技术创新具有重要的积极作用。税收激励政策设计的完善程度是决定政策是否有效及有效程度的关键因素。从国际经验上看,创新型国家的税收激励往往具备激励目标的战略性、激励环节的整体性、激励力度的高强度性和激励方式的综合性等特征。鉴于我国财税政策现状,我们应充分借鉴现有创新型国家的成功经验,不断推进税收体制改革,逐步转变当前的优惠型税收政策,建立促进自主创新的激励型税收政策。要明确科技创新税收政策的目标,统筹协调政策激励环节。在税制设计上,处理好基础研究与高技术成果产业化的关系、技术自主开发与技术引进的关系、高技术产业化与对传统产业技术改造的关系。强化创新税收政策的执行力,制定完善相关政策实施细则,清除不同政策文件相互掣肘的内容。要推进建立对所有创新企业适用的具有普惠性的税收激励政策。例如,针对科技型小企业的税收制度向税基统一、少税种、低税率的“简单税”转变,对初创科技企业实行免税;进一步提高增值税和营业税的起征点,加快营业税改增值税步伐,切实减轻科技型企业的税收负担;将对高新技术企业的优惠变为对高技术产品(服务)的优惠;进一步推广和落实高新技术企业认定、研发费用加计扣除、教育经费列支等方面的税收政策试点,放宽科技型企业费用列支标准等等。

(二)不断加大财政科技投入力

度,优化资金配置结构,创新投入方式,提高财政支持创新研究的针对性和有效性。胡锦涛总书记在2012年的全国科技创新大会上提出,到2020年我国全社会研发经费占国内生产总值比重达到2.5%以上。要实现这一目标,需进一步建立健全政府科技投入稳定增长机制,充分发挥财政科技投入的杠杆作用,有效地引导社会资金对科技创新的投入,建立企业、社会、政府多渠道,中央、地方多层次的科技投入体系,并进行集成和整合,形成资金的集聚效应。财政科技资金投入必须强化各级、各部门科技投入的整合,统一规划、总体设计、分项实施,形成各有侧重、相互补充的科技投入结构和机制。要优化财政科技资金在不同研究类型、不同创新主体、不同地区之间的配置结构,明确资金投入重点。例如,加大对基础研究的支持力度,特别是重点领域前沿技术和关键技术的联合攻关、基础和共性技术研究等方面的科技投入。增强科技型企业技术创新基金的投入力度,吸引更多企业参与研究和创新,促进我国以国有科研机构和大学为研发主体向以企业为研发主体的创新体系转变,进一步加大企业承担国家科技计划、重大科技专项等国家财政资金计划的比例。合理调整各地区间的财政科技支出结构,促进区域间的协调发展。

(三)完善支持自主创新的政府采购政策,让政府采购惠及各创新主体,为创新企业开拓市场需求。当前,我国应增强对发达国家政府采购制度及相关法律法规的研究,借鉴其先进经验,加快对现行《政府采

购法》的修订,促进自主创新政策符合国际、国内相关法律法规的要求,避免法律冲突,保障相关法律法规的协调性。进一步制定完善国货标准,启动新一批国家自主创新产品的认定并将其常态化,加大自主创新产品的政府采购范围与力度。进一步完善政府采购政策的实施细则,建立健全相应的监督和处罚机制,强化政府采购的执行力 and 配套措施,让政府采购政策惠及各创新主体。尽快制定出台《中小企业政府采购管理办法》,通过确立政府采购中小企业比例、拆分大额采购项目或采购合同、允许中小企业组成联合体进行投标竞标、降低中小企业参与采购的准入门槛等方式,强化政府对中小企业的采购。

(四)实施“以用为本”的人才战略,积极探索利用财税政策鼓励培养和引进创新创业人才的新思路、新方法,切实激发科技人员和经营管理人员开展创新活动的积极性和主动性,充分发挥人才“第一资源”的作用。科技竞争的关键是人才实力竞争,而人才实力竞争的核心是人才创新能力的竞争。创新型国家建设必须要建立起完善的人才储备体系和有效的激励机制,保障人力资源的有效供给和合理优化配置,激发创新活力。为此,一要加大对人才培养的财政投入,使国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例随国民经济发展和财政收入增长逐步提高,推动高等院校培养能满足市场需要、具有良好创业创新意识 and 创业创新能力的高端人才及企业家队伍。进一步加大人才发展资金投入力度,鼓励、支持企业和社会

组织建立人才发展基金,保障人才发展重大项目的实施。二要加大引进海外高层次创新创业人才的财政投入。开辟人才引进的“绿色通道”,鼓励和支持建立国家创新人才培养示范基地、国家海外高层次人才创新创业基地、各类人才培养基地、人才储备中心、博士后培养和引智示范基地等人才集聚平台。同时,建立配套完善的人才服务机制,为高端领军人才的生活和工作提供全方位、人性化、专业化服务。三要研究制定和不断完善鼓励人才创业创新的税收政策。通过税收优惠政策,鼓励和引导社会、用人单位、个人投资人才资源开发和培训。对于企事业单位为引进高层次人才支付的一次性住房补贴、安家费、科研启动经费等费用,可允许其据实在计算企业所得税税前扣除。不断完善科技人员股权激励、未分配利润转增投资免征个人所得税、财政补贴和奖励不计入应纳税额等税收政策,通过免征和减征个人所得税,调动各类人才创新创业的积极性。

(五)充分利用财税政策在资源配置中的导向功能,合理引导和支持金融资本与科技资源对接,解决创新主体的融资难题。财税政策工具有助于引导各类金融资源聚集整合和优化配置,促使其更好的为创新主体服务。为此,一要充分发挥财税政策工具在创新主体直接融资中的积极作用。通过国家和地方的财政投入引导,以及投资收益税收减免或投资额按比例抵扣应纳税所得额等积极的财税政策,引导天使投资、风险投资和股权投资发展,吸引社会资金进入创业投资、基金、融资

租赁、信托、担保等行业,将巨额的社会资金转化为有效的产业资本。二要加大对中小企业的政策性融资支持。借鉴国际经验,建立符合我国中小企业融资特点的政策性融资机构,同时推动现有政策性银行运营机制创新和业务模式创新,增进对科技型中小企业的支持力度,通过政府资金投入解决前期启动资金缺乏和贷款损失问题。三要对创新主体的间接融资活动进行支持。在财政补贴和税收优惠方面给予中小金融机构更加优惠的政策。加大财政投入支持小额担保贷款的力度,对微利及劳动密集型中小企业,创造条件,鼓励其申请小额担保贷款。四要建立多层次中小企业信用担保体系,落实好对符合条件的中小企业信用担保机构免征营业税、担保风险补偿、担保奖励、风险准备金提取和代偿损失在税前扣除的政策,并结合担保户数、担保额度、占资本金额比率、担保资产质量等,制定有差异的税收政策。

主要参考文献

- [1]胡勇辉.激励自主创新人才培养的税收政策选择[J].财政研究,2007(11).
- [2]何伟.创新型国家税收激励政策的特点及启示[J].经济纵横,2008(4).
- [3]辜胜阻,马军伟.推进国家自主创新示范区建设的政策安排[J].财政研究,2010(11).
- [4]初立辉.完善财政政策 推进科技进步和创新[J].中国财政,2011(5).
- [5]成思危.建设创新型国家应注意的几个问题[J].经济界,2006(6).

作者单位:武汉大学战略管理研究院