

促进自主创新的财税政策研究述评及启示

杨志宏

(厦门大学 财政系 福建 厦门 361005)

[摘要] 自主创新是中国发展的重大战略决策,政府在自主创新中的重要作用主要是通过财税政策表现出来的。本文通过对“创新”相关概念的辨析,对已有自主创新财税激励政策的研究成果进行了评析,认为调整中国自主创新财税政策应遵循以下原则:目标分期原则(远、近期目标)、对象分类原则(高校、科研机构与大、中小型企业)、过程分段原则(自主创新链各个阶段)、措施分层原则(中央统一政策和地方相机政策)。

[关键词] 自主创新 财税政策 启示

[中图分类号] F810.2

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-3288(2010)03-0052-03

[收稿日期] 2010-04-08

[基金项目] 2008 年度吉林省科技发展计划软科学研究项目(20080645)的阶段性成果

[作者简介] 杨志宏(1981-),男,内蒙古丰镇人,厦门大学财政系博士研究生,研究方向:财税理论与政策。

一、“创新”相关概念的辨析

自主创新是一国或企业依靠自身实力来主导的创新活动,就其本质来说,包括科学和技术两个层面的创新。科学创新主要是基础研究的创新,一般在高校和科研机构中进行;技术创新包括应用技术研究、试验开发和技术成果商业化的创新,以企业为主体进行,是区域产业结构的优化升级的核心内容。基础研究是技术创新的源头,基础研究薄弱会导致应用研究疲软,进而使试验开发陷入困境。简单来说,自主创新就是从基础研究到应用研究、再到试验开发和研发成果商业化的线性链条。

自提出创新理论已近百年,世界上将创新问题以“自主创新”概念提出,应当说是中国独特的做法。^[1]中国政府提出的自主创新包括原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新,原始创新对应于基础研究科技创新,而集成创新和引进消化吸收再创新则主要指技术创新。这可以从技术创新的以下定义看出:企业应用创新的知识 and 新技术、新工艺、采用新的生产方式和经营管理模式,提高产品质量,开发生产新的产品,提供新的服务,占据市场并实现市场价值。^[2]

可见,自主创新的主体包括高校、科研机构和企业,其中企业仅仅是技术创新的主体。从关于“创新”财税政策研究的文献来看,“企业自主创新”和“企业技术创新”的提法最多,这是值得商榷的。如果研究对象是以企业为主体的技术创新,大可直接提“技术创新”,不用提“企业技术创新”;如果提“企业自主创新”一般应该指的是技术创新。此外,关于“科技创新”的提法其实也并不科学,其中的“科技”是中国的自创词,在外文文中只用“科学(science)和技术(technology)”,但找不到“科技”的对应翻译。

二、对已有研究成果的分析与评价

(一)关于财税政策与自主创新的关系

在理论上,根据自主创新的公共品性质及由此导致的市场失灵,认为政府应该而且能够通过财税政策有效激励自主创新活动,这是国内外学者的普遍看法。但相关的实证分析结果并不一致,一种结论是财税激励对自主创新具有显著作用(匡小平、肖建华,2006);另一种结论是财税政策对自主创新的作用有限(夏杰长、尚铁力,2006)。出现这种差异的原因,一方面是由于现有政策并非特别完美,另一方面是由于各自进行实证分析选择的方法和指标有所不同,这就需要不断完善促进自主创新的财税政策,使理论与实证结果相统一。

(二)关于国外自主创新财税激励政策的研究

国外学者从财税政策影响研发活动、教育和企业家行为进而影响自主创新的角度运用财政支出、税收优惠和政府采购政策主要财税政策工具,激励自主创新。总体思路是:以财政科技投入和政府采购强化政府的主导作用;以税收优惠突出企业的主体地位;以财税支持教育科研凸显人的能动性作用;以不同的财税激励政策尊重创新过程规律。由此体现的特点是:支持力度大,且充分体现国家产业政策导向和政府的战略目标;全方位全过程支持自主创新;注重多种财税优惠方式的协调配合;各国财税激励政策从国情出发,具有自身的特色。具体财税政策包括:研发投入税前抵扣,研发费用向后结转或追溯抵扣,对科研设备实行加速折旧政策,提取技术准备金,财政技术开发补助中小企业技术创新制度,税收优惠鼓励技术转让。

(三)关于中国现有激励自主创新财税政策的评价

有人认为,中国已经初步形成了促进自主创新的税收政策体系(潘明星,2006),也有人认为,税收优惠政策没有从科技创新的特点出发形成健全的政策体系(岳树民,2006)。但双方都指出了现行促进自主创新的财税政策的不足之处:在宏观层面,一是没有从科技开发项目所要经历的完整循环角度形成环环相扣、相互衔接、具有合力的财税扶持机制;二是没有根据各个税种之间的内在联系和税收优惠形式的特点形成科学的激励自主创新机制,导致各税种之间的政策效力相互抵消;三是临时性、针对性、限制性、特惠性的扶持政策多,制度性、全面性、开放性、普惠性的扶持政策少。在微观层面,一是财税优惠政策目标缺乏科学、统一、系统设计;二是财税优惠对象方面,以企业为主,对科研机构、高等院校与NGO组织的自主创新激励政策较少;以事后的创新成果转化优惠为主,对研究开发前期、中期的创新过程税收优惠力度较小,主要针对单位、科研成果,而不是针对具体的科技开发活动及项目、产品;三是财税优惠方式单一,重直接优惠,轻间接优惠,且税收优惠政策与现行税制结构不对称;三是以区域优惠为导向的税收优惠政策显失公平;四是人力资本税收激励政策缺失;五是支持产学研联合开发、中小企业和风险投资的税收政策供给不足;六是自主创新相关税收法律位阶较低,透明度和稳定性差;七是政府采购规模相对偏小,对自主创新拉动作用有限。

可见,中国促进企业自主创新税收激励政策缺乏统筹和长远考虑,重视对企业“创新活动”的激励,而忽视了运用优惠政策使企业“形成创新能力”,而具体的财税激励政策并未根据自主创新本身的特点来系统设计,因此,实际上并没有形成健全的自主创新财税政策体系。

(四)关于调整中国科技财税政策的具体建议

学者根据各自对中国现有自主创新财税政策的不足之处的认识,分别提出了调整建议:一是转移自主创新财税优惠政策的重点。从“税率式优惠或税额减免为主”转向“税基式优惠为主”;从产业链下游生产销售环节为主转移到产业链上游激励新技术、新产品的研发环节上来,对自主创新的事前、事中、事后进行全程扶持;从“对企业优惠”转向“对产品或项目优惠”,将扶持的重点从对企业的优惠转移到对项目、产品的优惠,加强对高校、科研机构的财税支持;从“所得税优惠为主”转向“流转税、所得税优惠并重”,从深度、广度上更加有效激励自主创新行为;从鼓励技术引进转向自主研发和吸收消化再创新。二是矫正税收制度性扭曲。如加大对中小企业和风险投资的税收支持,加强对企业人力资本投资以及对创新型人才的税收优惠力度,拓展政府采购政策对自主创新的引导和激励功能,积极开展科技税收优惠政策绩效评价等。

然而,以上两个方面只是笔者将多数学者提出的建议进行的大体归纳,实际情况是,多数学者只是针对具体问题分别提出了具体的对策,而这些对策是零散的、不成体系的,缺乏一些符合中国自主创新实际情况、能将零散的对策统一起来、有利于构建健全的自主创新财税政策体系的原则。

三、调整中国自主创新财税政策应遵循的原则

根据上述分析,应坚持适合中国自主创新实际情况的特定原则,借鉴国际经验,调整现有促进自主创新的财税政策,形成健全的自主创新财税激励政策体系。

(一)目标分期原则

促进自主创新,应从提升能力和增强动力两个方面设计财税政策,既要解决动力不足的问题,也要解决能力不足的问题。因此,财税政策助推自主创新应遵循近期目标和远期目标相结合的原则,近期目标主要是激励现实的自主创新活动,也就是解决动力不足的问题,远期目标则是着重培育自主创新的能力,即解决提升能力的问题。

(二)对象分类原则

自主创新的主体包括高校、科研机构和企业,企业又包括大型企业和中小企业。因此,促进自主创新首先应分别对高校、科研机构和企业分别设计财税支持政策,而在对企业的财税支持政策中,应本着有助于解

决企业技术创新过程中遇到的现实困难的原则,分析大型企业和中小企业进行技术创新面临的不同问题,分别制定对应的财税政策。但这并不是搞新的“特惠制”,大型企业具有较为雄厚的技术创新基础,财税政策主要解决其技术创新动力不足的问题,而中小企业则面临着一系列进行技术创新的制约因素,这正是财税政策的着力点。

(三)过程分段原则

自主创新活动是一个包括技术研发及其产业化的完整链条,财税政策应尊重自主创新规律,对企业的技术创新链应根据不同阶段的不同特点,有针对性地给予分类支持。在研发阶段,重点是激励企业进行技术创新的投入和实践;在产业化阶段,重点是鼓励企业技术成果进入市场,鼓励企业技术创新活动与产业发展结合,政府应着力引导社会资源向风险投资、创新型企业 and 高新技术产业倾斜,大力提高企业的原始创新能力、集成创新能力、引进消化吸收再创新能力。

(四)措施分层原则

促进自主创新并非中央政府的独有职责,地方政府结合区域自主创新实际情况相机制定财税政策也是特别重要的。因此,促进自主创新的财税政策应包括中央的统一政策和地方的相机政策两个组成部分。中央出台全国统一使用的科技税收政策,应注意政策的整体效率;在被赋予地方税种上的一定减免权的前提下,地方政府可根据当地经济发展水平,合理制定相关税收优惠政策,并给予自主创新资金投入、补贴和政府购买优先的支持政策。

以上原则是相互联系、配合运用的(表1)。中央制定统一的促进自主创新财税政策,自然要对高校、科研机构和企业区别对待,而且应将远期目标和近期目标结合起来,尤其要重视远期的自主创新能力的培育;地方政府由于重视政绩,往往偏重于激励企业近期的技术创新活动,而且对当地企业的技术创新情况非常了解,自然就可以分别针对大型企业和中小企业技术创新的困难制定相应的财税政策,弥补中央统一财税政策的不足之处,无论是中央统一政策,还是地方相机政策,总的目标都是遵循过程分段原则,对企业的技术创新链不同阶段的不同特点,有针对性地制定财税政策,并致力于形成一个完善的促进自主创新的财税政策体系。

表1 自主创新财税政策制定原则之间的关系

措施分层原则	目标分期原则	对象分类原则	过程分段原则
中央统一财税政策	远期目标* 近期目标	高校、科研机构 企业	技术创新链不同阶段的不同 的财税政策
地方相机财税政策	近期目标*	大型企业 中小企业	

注:*表示侧重某一方面。

在上述四大原则的指导下,目前的重点是在全面梳理剖析现行科技财税政策的基础上,本着保留、完善和补充原则,进行“整合”,实行支持企业自主创新的财税政策与现行的科技税收优惠政策的顺利“转接”。由于地方政府促进自主创新的财税政策,应根据区域自主创新的实际情况相机制定,而中央统一的自主创新财税政策应包括:一是激发自主创新动力的财税政策,主要是解决自主创新的现实困难并提供现实的增加预期收益、减少预期成本的机会;二是培育自主创新能力的财税政策,主要是着力改善企业自主创新的基础条件和政策环境,为企业营造良好的创新氛围;三是对创新型人才的税收优惠,因为激发创新人才的创新积极性既能解决创新动力不足的问题,又是培育创新能力的重要途径。

[参考文献]

- [1] 蔡兵. 自主创新能力不足与自主创新的文化、制度障碍[J]. 学术研究, 2006 (2).
- [2] 中共中央、国务院. 中共中央国务院关于加强技术创新、发展高科技实现产业化的决定[N]. 光明日报, 1999-08-25.
- [3] 蒋建军. 技术创新与税收激励[M]. 北京: 方志出版社, 2007.
- [4] 科学技术部专题研究组. 外国政府促进企业自主创新产学研相结合的政策研究[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2006.
- [5] 胡卫. 自主创新的理论基础与财政政策工具研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008.
- [6] 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).
- [7] 李大明, 尹磊. 支持自主创新 税收政策之比较[J]. 涉外税务, 2006 (6).

[责任编辑:辛晓莉]