

支持郑洛新国家自主创新示范区 建设财政政策研究

李新建 | 张建社 | 李旭 | 袁金星 | 王庆杰

摘要：河南省在加大投入的同时，着力推进相关改革，积极运用税收优惠、风险补偿等财税政策，优化支出结构，促进郑洛新自创区发展，取得良好成效。自创区新增龙头企业、高新技术企业、科技型中小企业分别占全省新增量的48.6%、59.9%和71.6%，2018年底，自创区内高新技术企业数量占全省的58.5%，在全省创新驱动发展中的引领作用、经济社会发展中的支撑作用明显增强。

关键词：自主创新示范区；政策评估；绩效管理

建设国家自主创新示范区是我国在新的历史时期推进自主创新、加快建设创新型国家的重大战略决策。

2014年5月，习近平总书记调研指导河南时提出要打好“四张牌”，其

中之一就是要打好“创新驱动发展牌”。2016年4月郑洛新自创区获批后，河南省委、省政府印发了《郑洛新国家自主创新示范区建设实施方案》，提出建设郑洛新自创区是全省实施创

新驱动发展战略的重大机遇和重要实践，对引领支撑河南创新发展、加快经济转型升级、促进中原更加出彩意义重大，明确指出郑洛新自创区总体定位为具有国际竞争力的中原创新创

地区基本养老保险财政补贴与地区GDP及财政收入的相关性。是为了衡量财政补贴与经济发展和财政收入之间的相关性，考察财政补贴可能对经济发展和财政收入产生的影响。从实践中来看，越是经济条件较好、财政实力较强的省（市、县），城镇职工基本养老保险制度财务可持续性越好，收支差额越小，对财政支持的需求越少；反过来，越是经济条件较差、财政实力较弱的省（市、县），城镇职工基本养老保险制度财务可持续性越差，收支差额越大，对财政支持的需求就越大。

（五）政策外溢性指标

根据公共财政外部性理论，基本养老保险政府财政补贴政策外部性评估设置下列外溢性评估指标：

基本养老保险财政补贴对医疗保险和就业的影响：当社会保险财政补贴一定时，基本养老保险财政补贴越多，意味着对医疗保险的财政补贴就会减少。对就业的影响表现在：凡是履行“五险一金”缴费的企业都要考虑增加一名就业工人对企业成本的影响，为降低企业成本，有的企业招聘临时工时就私下与应聘者达成协议，不为职工缴纳“五险一金”，适当提高员工工资标准，以此作为职工不再缴纳“五险一金”的补偿。特别对农民工就业，如果不参加基本养老保险，基本养老保险财政补贴就难以覆盖到。

基本养老保险财政补贴对居民消费的影响：财政对基本养老保险支出的补贴，是增加职工养老金收入的重

要渠道，财政补贴越多，退休职工领取的养老金就越多，其消费能力增强，会带动一定时期消费的增长。当然，这也取决于职工拿多大比例养老金用于消费。

基本养老保险财政补贴对居民收入分配的影响：基本养老保险财政补贴来源于一般税收，属于再分配范畴，可以看成是来自高收入者的所得税通过补贴向低收入者转移收入，提高低收入者的收入水平。因此，基本养老保险财政补贴有利于缩小收入分配差距，对收入分配有一定的矫正作用。□

（《基本养老保险财政补贴政策评估指标体系研究》课题组

课题指导：罗文光 课题负责：杨良初 成员：李三秀 王敏 孟艳）

责任编辑 刘慧娟

业中心,具体定位为开放创新先导区、技术转移集聚区、转型升级引领区、创新创业生态区。

两年多来,省委、省政府出台了支持自创区建设的实施意见以及“30条”优惠政策,并根据发展规划、制度设计和实践需要印发了多项配套政策,形成了相对健全的政策体系;自创区创新生态持续优化,省直相关部门与三个片区建立了直通车制度,通力配合,密切协同,整个创新生态环境日益改善。财政部门积极作为,在加大投入的同时,着力推进相关改革,积极运用税收优惠、风险补偿等财税政策,优化支出结构,促进郑洛新自创区发展,取得良好成效。自创区新增龙头企业、高新技术企业、科技型中小企业分别占全省新增量的48.6%、59.9%和71.6%,2018年底,自创区内高新技术企业数量占全省的58.5%,在全省创新驱动发展中的引领作用、经济社会发展中的支撑作用明显增强。

财政支持郑洛新国家自主创新示范区的做法及成效

(一)主要做法

注重“投”,加大资金多渠道投入。省财政将自创区建设作为重点保障对象,统筹资金投入的力度不断加大。一方面安排专项资金支持自创区建设。省财政设立每年5亿元省级示范区建设专项资金,用于支持郑洛新自创区普惠性政策落实、重大产业平台项目实施、自创区双创基金设立等,2017年省专项资金引导带动郑洛新三市投入17.2亿元。另一方面统筹资金积极支持自创区重大项目、人才、平台建设。支持三市打造不同类型的国家“创新创业特色载体”升级版,推动国家技术转移郑州中心项目建设,为自创区

高质量发展提供了有力支撑。每年安排院士基金1亿元,对高端人才予以资助;统筹下达资金3亿元,支持21个大众创业万众创新示范基地项目、自主创新能力建设等“双创”项目建设,对9家省重大新型研发机构给予补助,有效促进自创区科技创新能力提升。

注重“放”,放松科技资金使用限制。按照实事求是的原则,落实中央、省有关科研经费管理改革精神,出台了《关于进一步完善省级财政科研项目资金管理政策的若干意见》,围绕为创新主体和科研人员“松绑+激励”,出台具体措施,解除科研资金使用的各种束缚,最大限度释放科研单位和人员的积极性和创造性。一是在放松科研院所科研项目资金管理方面,提出下放预算调剂权限,项目承担单位可以根据项目需要自主调剂项目直接费用中各支出预算;项目劳务费预算不设比例限制;项目资金可结转两年,结余资金可留用等。二是在放松科技成果转化方面,提出下放科研院所和高等院校科技成果的使用权、处置权和收益权,进一步提高科技人员科技成果转化收益等。目前,郑洛新自创区是全省高校、科研院所最集中的区域,通过项目经费使用的“放”,形成了有效的激励机制,营造了较好的鼓励创新氛围,为自创区加快发展注入了活力。

注重“改”,改变财政资金支持方式。一是改“项目制”为“普惠制”。改变了以往传统的“评项目、分资金、点对点”的项目法支持方式,省财政设立自创区建设专项资金,郑洛新三市配套设立专项资金,用于相关普惠性政策的落实,持续推动了自创区科技政策软环境的优化。二是改“资金”为“基金”。遵循市场规律,调整对企业

的直接补贴行为,通过设立规模为5亿元的中原科创风险投资基金、规模为10亿元的郑洛新自创区创新创业发展基金、规模为3亿元的郑洛新自创区科技成果转化引导母基金,对市场导向类科研项目采用基金等市场化的方式予以支持,同时,通过子基金等方式吸引社会资本投入,改善自创区科技企业的融资环境。三是改“前补助”为“后补助”。由对企业研发项目的前补助,改为根据上年度研发投入实行后补助政策,更加明晰政府的政策导向,以激励企业积极先行开展研发投入,加快向科技型企业转变步伐。四是改“直接补”为“间接补”。由支持企业研发等财政资金需求侧的直接补,扩展为对众创空间等研发服务平台、对科技企业融资的金融机构奖补等方面的间接补。通过支持方式的改变,多渠道为企业提供创新创业服务。

注重“效”,开展资金使用绩效评价。郑州、洛阳、新乡高新区是自创区建设的核心区、主阵地、主抓手,为激励其挖掘创新潜力,按照“建立以推动改革、提升成效、规范使用为重点的专项资金绩效评价体系”的要求,设计了财政奖补资金绩效评价的指标体系与评价标准,采用“因素法”,围绕五类普惠性政策落实情况,委托第三方进行绩效评价,评价结果作为奖补资金的分配依据,有效引导了三个片区争先进位、比学赶超,进一步加快和推动了自创区政策先行先试和体制机制改革。

(二)主要成效

政策体系更加完善。省级自创区建设省级专项资金管理办法和财政资金奖补具体实施细则等制度文件,积极引导郑洛新三市制定相关配套政策。如洛阳自创区制定出台创新政策

47个，“人才30条”等含金量十足的政策；新乡自创区出台配套政策20余个。省、市、区从不同保障内容和支撑方式着力，形成了稳定支持与竞争项目相衔接的促进郑洛新自创区建设的财政政策体系。

引导作用更加彰显。通过综合运用风险补偿、首购订购、股权投资、无偿补助等方式，推动郑洛新自创区财政资金和社会资金有效搭配，财政投入在“漫灌变滴灌、输血变造血”中，不断释放出财政政策深度引导自创区科技创新的强大功效。比如：2017年，在省3亿元专项资金引导下，郑洛新三市共安排7.82亿元培育引进“四个一批”、统筹资金2.64亿元推动重大项目建设，省引导市、市引导区，省级资金两级放大、杠杆撬动作用明显。同时，安排0.2亿元对新乡高新区管理机制改革进行单项奖补，推动了郑州、洛阳高新区也开展管理机制改革，树立了鼓励自创区开展政策先行先试的方向标。

经费管理更加科学。大力破解经费管理僵化这一老大难问题，明确了财政科技经费管理必须遵循科技创新规律和以人为本原则，在各个环节上赋予一线科研人员和项目承担单位更大的自主权，把经费使用的着力点从“重物轻人”的传统做法转到了有利于解放和发展生产力、激发科研人员主动性和积极性上，结束了长期以来“买酱油的钱不能打醋”的弊端，科研经费管理制度更加科学，科研人员在创新活动中得到更大尊重，享受更多实惠。参与网上调查的88%科研人员感觉到单位科研项目财务报销与改革前有明显变化。比如，郑州大学2017年发放绩效支出407万元，2018年达到1607万元，科研院所和高校普遍反映科研人员申报课题以及相关科研活动

更加活跃。

政府服务更加明确。通过科研经费管理制度的改革、财政支持方式的改变等一系列举措，形成了“省定政策、市区落实、落实情况作为资金分配因素”的自创区经费管理分配方式。这一改变，深化了科技管理“放、管、服”改革，形成了省级统筹、市区落实的运行机制。一方面推动省级科技管理工作重心由项目评审管理向政策设计和绩效评价转变，“站高一层、退后一步”；另一方面，市区科技部门职责由“评项目、管项目”转为“审核条件和兑现政策”，服务意识进一步提升，政策导向更加明晰，服务能力和水平明显进步。

财政支持郑洛新国家自主创新示范区建设存在的主要问题

政策研究有待进一步深入。政策是推动创新的有力杠杆，用好先行先试政策，也是郑洛新自创区的重大优势之一。目前来看，郑洛新自创区政策优势显现不够，政策研究仍有较大提升空间。同时，郑洛新自创区“创新性”、“个性化”的政策明显不够，做到了优于省内同类政策，但没有做到优于国内其他自创区同类政策，这需要更加深化政策研究。

政策宣传有待进一步提升。自郑洛新自创区设立以来，省财政围绕支持自创区建设发展，出台了大量优惠政策，但由于宣传途径形式单一、频次不够，加上部分政策创新性、专业性较强等原因，导致许多企业对优惠政策不了解、不关心、吃不透，创新政策没有充分发挥引导作用。

政策效果有待进一步释放。由于郑洛新自创区创新资源相对匮乏，底子薄，财政政策对三地经济的推动效

果尚未真正体现。突出表现在：引领型企业明显缺乏，年销售收入超十亿元的多，但年销售收入上百亿的企业或市场份额占全国相当比重的引领型企业相对较少，创新主体对区域创新的带动作用明显不足；缺乏在全国有显著影响的高水平大学以及大院大所，对比武汉东湖、深圳等自创区，基础研究能力明显偏弱；缺乏像武汉“光谷”一样在全国有影响力的、标志性的产业联盟。

政策落实有待进一步加强。自创区统筹协调工作机制落实不到位。郑洛新三市自创办对片区的统筹协调作用发挥不够到位，片区内各园区间独立设置、缺乏关联互动，一定程度使政策效果打了折扣。此外，郑洛新三市及高新区都还没有建设综合性的科研公共服务平台，对相关财政政策的贯彻落实还普遍停留在会议传达、文件下发、行业系统安排的层面，还没有真正做到直接面对社会、面对企业、面对科技工作者，提供一个窗口受理、一站式服务、一次性办结。

完善财政支持郑洛新国家自主创新示范区建设的建议

（一）把握四个关系

一是把握政府和市场的关系。要进一步厘清市场和政府的投入边界，围绕市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，注重以市场化的方法和资本的力量探索运作模式创新，共同支持自创区建设。

二是把握财政资金和社会资本的关系。财政资金支持自创区发展的重点是在保证公益性、基础性研发投入的基础上，把有限的钱花在建机制、增效益上，通过丰富财政资金支持自创区创新的方式，发挥“四两拨千斤”



赵勇 摄

的杠杆作用，撬动社会资本、产业资本、金融资本向自创区集聚，以更有效激发市场主体与社会力量的创新创业活力。

三是把握税收优惠和财政补助的关系。要灵活运用、扬长避短，实施以税收优惠为主、财政补助为辅的财政激励政策，既积极发挥税收优惠对R&D(研究与发展)活动支持的长期性、稳定性、普惠性、公平性的优势，又发挥财政补助针对性强、反应速度快、引导作用突出的优势，统筹发挥两种工具协同功能，形成支持自创区发展合力。

四是把握“责”和“权”的关系。要坚持事权与支出责任相适应原则，按照“省引导、市落实”的工作思路，强化省与郑洛新三市联动，进一步明确工作重点，省级层面出政策、设引导资金，三市抓落实、出配套资金，共同夯实自创区财政支持保障基础。

(二)完善四项机制

一是完善政策评估调整机制。牢固树立绩效管理理念，注重对自创区重大科技计划、基金、专项等综合绩效评价，并将政策评估和评价结果作为改进管理以及政策延续、调整或中

止的重要依据，倒逼提高财政科技资金使用效率。

二是完善政策推广机制。要加强与科技部门的密切协作，在强化郑洛新自创区股权激励、成果转化等配套政策细化、加大落实力度的同时，加强政策总结评估，特别是一些普惠性政策，经完善后加快推广到全省实施，做到成熟一批、推广一批，完善全省创新政策体系。

三是完善政策高效落实机制。一分部署、九分落实。要不断完善省统筹、市建设、区域协同、部门协作的推进机制。要将自创区普惠性政策落实效率作为省级资金分配因素，切实推进政策落实效率。同时，将科技企业技术攻关需求、融资需求与科技服务机构、科技信贷银行、创新投资基金、财政政策等信息通过一个平台发布、办结，打通要素流动渠道，打造“畅创河南”名片。

四是完善政策协同机制。要树立整体的概念、区域的概念，强化“一盘棋”思想，避免三个片区之间在创新资源方面的相互过度竞争，引导“三市三区”形成协调的财政支持政策，发挥协同作用，实现良性互动，打造在

全国有竞争力的区域性的政策高地。

(三)保障四项重点

一是支持创新引领型企业。集中资金，积极支持生物育种中心等创新引领“十百千”工程实施，推动高端装备制造、现代农业等战略新兴产业核心关键技术创新和突破，探索建立优势产业集群首席专家制度，发挥产业技术联盟作用，加快形成在全国具有竞争力、影响力的产业集群。

二是支持高校和科研院所建设。“十三五”期间，统筹资金支持高等院校、科研院所建设一流师资队伍、培养拔尖创新人才、提升科学研究水平、推进成果转化，弥补河南基础研究领域创新短板。

三是支持引进高层次人才、平台、机构。进一步发挥河南省区位、交通、产业、市场需求的比较优势，借助北京疏解非首都功能等契机，发挥院士基金和市县人才专项资金作用，积极吸引高层次人才来省创业；强化新型研发机构绩效评价，完善高层次平台稳定支持机制，为产业转型升级提供强大的创新动力；积极支持众创空间等科技孵化服务机构发展，将财政资金引导方向由增加平台数量向提高平台质量上转变，支持初创期企业孵化壮大。

四是支持引导社会资本投入创新。进一步落实企业研发补助政策，加大政府资金投入，引导企业持续加大研发投入，逐步缩小我省研发投入强度与全国平均水平差距。引导中原科创基金、郑洛新自创区科技成果转化引导基金等投资，推动科技信贷和知识产权质押融资，稳定对科技型企业的支持。□

(作者单位：河南省财政厅 河南省社会科学院)

责任编辑 刘永恒