

财政支持创新型城市建设的政策建议

■ 厦门市财政学会课题组

今年年初,国家决定扩大国家创新型城市试点范围,包括厦门在内的16个申报城市的总体方案获批。在支持创新型城市建设方面,财政作为政府履行职能的物质基础、政策工具和管理手段,应该发挥其不可或缺的重要作用。需要通过增加教育和科技投入,建设和引进高水平教育与研究机构,增强区域创新人才和技术有效供给能力,鼓励和扶持创新公共平台和中介机构发展,增强创新服务能力。

(一) 构建财政科技投入稳定增长机制

政府的财政科技投入是创新型城市建设的重要保障。近年来,厦门市始终把科技进步摆在优先发展的地位,不断加大科技投入。2009年,市级财政科技投入58078万元,占可供安排财力支出4.1%,其中科学技术创新与研发资金45600万元,占可供安排财力支出3.2%。总体上看,全市财政科技投入占全市GDP的比重呈递增趋势,但投入强度还处于较低区域。因此,应逐步健全完善财政科技投入稳定增长机制。一是要出台相关政策保证科技投入的稳定增长。市人大要制定专门的法律、法规,把财政科技投入增长率与同时期的财政经常性收入增长率、财政支出增长率相挂钩,以法律的形式对财政科技投入及增长进行确认和监督,将对科技投入“量”的要求纳入法

制轨道,形成法律上的约束,真正实现财政科技投入的制度性增长。二是要形成多元化科技创新投入体系。科技投入包括政府财政科技投入和企业、风险投资等社会各界对科技的投入。目前,财政资金投入的方式单一,主要以无偿拨款的方式对企业资助,引导作用不足,财政资金绩效较低。对此,要建立以财政投入为导向、企业投入为主体、金融资本和民间资本投入为补充的多元化科技创新投入体系,充分发挥政府财政科技资金的乘数效应和引导作用,使科技创新投资不断滚动壮大。

(二) 完善支持技术创新的政府采购政策

重视通过政府采购来贯彻政府的技术创新产业政策,发挥政府采购政策的导向功能,从而推动社会的科技创新工作。一方面,要制定和实施优先购买的政府采购政策,对企业自主研发、科技含量高、附加值高的产品,确定优先采购权。实行自主创新产品认证制度,制定认定标准和评价体系。在获得认定的自主创新产品范围内,确定并公布政府采购自主创新产品目录。使用财政性资金进行采购,除上级部门明文限制的外,必须优先购买列入目录的产品,为自主创新成果创造稳定的市场空间,以提高投资研发活动回报率,提升企业自主研发的成本补偿能力和再投资

能力。另一方面,切实加强对政府采购的监督管理。改进政府采购评审方法,在分值设定上考虑自主创新因素,厦门市自主创新产品企业可优先获得采购合同。要加强监督检查,规范招投标行为,严格执行通过政府采购扶持自主创新的有关政策,对应采购自主品牌而未采购的,要有严格具体的处罚措施。

(三) 优化有利于科技创新的税收环境

税收政策在激励企业科技创新和技术进步方面发挥着重要的作用。近年来,许多沿海开放城市纷纷在税收政策上对科技创新予以倾斜,均取得了较好的效果。厦门市也应结合经济社会发展实际情况,调整税收优惠政策,加大对科技创新的支持力度。一是调整和完善现有税收优惠法规政策,建立针对行业的普惠制税收优惠政策体系。根据现有税收优惠法规政策,结合高新技术产业发展实际,制定单独的针对高新技术产业发展的税收政策,改变按区域、按企业性质实行税收优惠的做法,进一步明确高新技术产业税收优惠的范围、对象、税种、税率和年限,以适应和推动高新技术产业的发展。二是完善所得税优惠政策。加大对科技创新产业研发人员个人所得税的优惠力度,对主持和参与重大科研项目与产品的科研人员,免征个人所得税,从而提高科研人员的创造力

和积极性,推动科技创新技术产业的快速发展。三是完善加速折旧政策。要依据科技创新技术产业发展的客观需要,明确加速折旧的使用范围,允许企业实行加速折旧政策,使企业尽快收回投资,进而加大新技术新产品的研发力度。

(四) 加强财政对科技创新人才的政策保障

人才是科技创新的核心和基础。财政应为科技创新人才的培育和成长助力。一是加大财政在人才队伍建设方面的投入力度。设立人才发展专项资金,建立由政府引导,金融和社会资本、民间资本共同参与的多元化人才投入机制;加大对人才培训教育投入的力度,努力完善政府、用人单位、个人三方负责的继续教育投入机制,确保政府用于教育经费的增长率要与地方财政收入的增长率相互协调,不断提高教育经费占GDP的比例。二是建立富有竞争性的薪酬政策,激发创新型人才的创造活力。创新型人才期望根据业绩支付报酬,应组织制定一套科学合理的绩效考核与评估机制,使薪酬与个人绩效挂钩,提高创新型人才的薪酬水平。有条件的单位应考虑建立股票期权制度,让创新型人才以股票期权的形式参与公司长期价值的创造。三是完善有利于人才发展和创业的环境。营造吸引人才并留住人才的生活环境,解决人才住房难题,对重要高层次人才实行特殊津贴制度,对生活困难和残障人才实行救济救助制度,对重要人才子女的教育及其配偶的就业问题给予帮助和支持。四是健全自主创新人才奖励制度,激励表彰人才创新。设立科技创新贡献奖,从物质和精神

上重奖勇于创新、善于发明、成果显著的科技人才,除货币化激励机制外,还可采用树立榜样、带薪休假、资助参加会议等形式多样的精神激励机制,充分调动创新型人才的积极性,为厦门创新型城市建设作出积极的贡献。

(五) 运用财政政策促进科技创新成果转化

把科技创新成果转化现实的,是科学技术创新的目的所在。财政的强力支持,可提高企业科技创新及对科技成果转化的积极性,吸引更多社会风险资本和科技管理人才投入到科技成果的转化过程中,更好地为科技成果转化服务。针对厦门科技产业缺乏集聚能力、科技服务公共平台不完善的情况,建议加大科技成果转化平台建设的投入。一是围绕重点培育的先进制造业13条百亿产值产业链(群)、10家百亿企业集团、10个重点现代服务业产业集群等支柱产业和新兴产业的发展,安排专项资金,建设具有共性技术和关键技术的公共技术服务平台、公共检测平台,为企业提供专利技术成果、新工艺新技术、检测分析等服务,以及协助企业引进技术、消化吸收技术再进行创新。二是鼓励企业创造条件设立公共技术平台,并给予直接经费资助和其他相关优惠政策。三是利用厦门科研机构、高等院校和国际一流企业的资源,建立一批高质量的研发中心,加快构建一批行业公共技术服务平台和公共研发平台。四是推进产业化基地建设,重点支持重大突破性创新研发,不断形成新技术、新工艺,为技术开发提供新的源泉;增强关键性、共性技术的攻关,为技术

创新提供强有力地支持。五是扶持关于信息开发咨询、科技成果转化和科技企业孵化等科技中介服务企业的发展,完善科技服务体系。六是建立科技成果转化的风险投资基金,推动研究开发的深入和科技成果的产出,优先支持高新技术成果转化项目,以此促进科技成果的转化。

(六) 创新财政科技资金投入管理模式

在确保财政科技支出稳定增长的同时,还要建立和健全财政科技创新投入管理机制,以规范财政科技支出的资金监督管理,提高资金使用绩效水平。一是加强财政科技资金的科学预算。坚持部门预算的原则,保证科学事业费、科技三项费、科研基建费和其他部门事业费中用于科技方面的经费的预算安排,切实解决预算到位率不够高、预算编制不够细化的问题。二是加强财政科技经费管理,提高资金使用效益。按照《厦门市科学技术创新与研发资金使用管理办法》对经费开支上存在的使用不合理甚至违规的情况进行严格监控,避免出现资金浪费和使用无效的情况。三是建立完善科技财政专项资金绩效评价制度。按照国家预算管理的要求和财政科技资金使用规范性、安全性和有效性原则,建立财政科技经费的预算绩效评价体系,对财政资金支持的科技计划及其项目的目标实现程度、经费投入产生的效益和经费的使用管理等方面进行综合评价考核,从而判断专项资金管理水平和效益,强化财政支出的监督手段,引导和规范财政科技资金支出管理行为。

责任编辑 李艳芝