

完善财政政策 推进科技进步和创新

□ 初立辉

“十一五”期间,财政部门综合运用财政支出、税收、财政补贴、公共投资、政府采购等多种政策方式,有力推动了科技进步和创新。国家重点基础研究计划“973”计划已经达到了35亿元的经费规模,比2005年增长了5倍;2009年推出的创业板已经有130多家企业,90%以上是由科技型中小企业发展成的高新技术企业,其中80%以上得到了各类科研计划、创新基金和各级政府基金的支持。然而,与经济社会发展水平相比照,我国科技进步和创新能力仍然落后,这成为阻碍经济发展质量提高和方式转变的瓶颈。

当前,与美国、日本等发达国家科技进步对经济增长80%的贡献率相比,我国科技进步对经济增长的贡献率只有20%左右;我国高新技术产业发展明显滞后,高新技术成果商品转换率和产业化率分别只有20%和7%左右;高新技术产业的产业关联度过低,增加值占国内生产总值的比重仅为4%,远远低于发达国家和新兴工业化国家平均水平。我国科技进步和创新能力与经济社会发展水平不相适应的原因是多方面的:

首先,长期以来计划经济体制影响下形成的粗放型经济增长方式,过度依赖资本、劳动力、能源等生产

要素的大量投入实现经济增长。应该说,这是每个经济体发展必须经过的初级阶段,但是在目前面临经济结构升级和发展方式转变时,经济运行体系中科学技术力量的储备和积累不足的问题就逐渐凸显。其次,企业作为市场经济中的主体,利用科技创新推动生产进步和企业发展的意识不足、动机不强、能力有限。“产、学、研”三者之间相互脱节,不成体系,尚未形成良好互动;企业研发和引入科技科研成果的市场转换率不高,从而导致对科技研发行为的激励不足。再次,政府在推动科技进步和创新的过程中存在“错位”和“缺位”。一方面,



政府内部,地方政府在以GDP为导向的政绩评价体系下,对于当地科学技术特别是基础科研事业的发展自然缺乏热情和动力;另一方面,存在着科研经费投入机制以行政为主导、教育科研体系行政化等诸多问题,挤占了市场机制发挥作用的空间。

党的十七届五中全会指出:“坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑”。“十二五”期间乃至今后更长的发展机遇期中,财政服务和支持科技进步和创新、提高自主创新能力的任务重要而紧迫。完善财政投入机制和财税政策、服务科技进步和创新,必须从以下几方面入手:

(一)进一步调整财政科技投入结构,突出支持重点。政府科技投入要特别注重划清与市场科技资本作用的范围。一是加大对基础研究领域的投入。基础研究具有公共产品的性质,研究成果正外部效应较强,所以应该在财政科技投入中占有重要地位。发达国家都非常重视对基础研究领域的投入,美国联邦政府对基础研究的投入经费约占整个财政科技投入的20%,而我国这一指标为10%,这与我国科学技术跨越式发展的战略要求是不相符的。因此,在保证财政科技投入正常增长的情况下,应着力提高这一比重。二是保证对战略型高新技术等领域的投入。“十二五”期间,要发挥高新技术对产业发展的引领、带动和提升作用,着眼于抢占未来技术和产业的制高点,集中力量攻关战略型高新技术和共性关键性技术,努力形成先导性、支柱性产业。与此相配合,应建立稳定的财政投入增长机制,增加中央财政投入,加快培育和发展战略型新兴产业。至于基础研究与战略型高新技术领域之间的应用科技研究

的创新,具有非公共产品性质,政府应该逐步降低其在科技投入中的比重,把空间留给企业和市场的风险资本,让市场机制更充分地发挥作用。三是强化各级、各部门科技投入资金整合,形成各有侧重、相互补充的科技投入结构和机制。财政科技资金投入应统一规划、总体设计、分项实施、形成合力,努力改变资金分散、重复立项、交叉投入等现象,提高财政资金的使用效率。

(二)变主导为引导,创新财政科技投入机制和财税政策。改变行政手段主导办科研的状况,将科研经费投入机制由“行政导向”转为“市场导向”,充分发挥市场机制对科技创新的激励作用。一是注重将行政力量和市场力量巧妙结合,充分发挥并放大财政政策效能,发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,引导资金、人才、技术等创新资源向企业集聚,推进产、学、研战略联盟。二是按照“政府引导、市场运作、规范管理,支持创新”的原则,在整合现有政策资源和资金渠道的基础上,继续实施新兴产业创投计划,引导社会资本投向战略型新兴产业。三是加强财税政策对企业科技创新的激励,增强企业自主创新的内在动力,如完善中小企业信用担保制度、知识产权质押融资机制等。四是在全面落实现行促进科技投入和科技成果转化、支持高技术产业发展等方面的税收政策的基础上,结合税制改革方向和税种特征,研究完善鼓励创新、引导投资和消费的税收支持政策。

(三)支持建立和完善有利于科技进步和创新的市场环境。一是努力促进知识产权战略的实施。按照《国家知识产权战略纲要》要求,大力支持知识产权创造、运用、保护和管理;完善国家资助开发的科研成果权利归

属和利益分享机制;引导支持创新要素向企业集聚,促进高等学校、科研院所的创新成果向企业转移,推动企业知识产权的应用和产业化,缩短产业化周期。二是有针对性地设计创新路径。对关键领域的核心技术,财政要大力支持集中力量组织攻关,推进原始创新,努力取得突破;对能够引进的技术,要善于站在“巨人”的肩膀上,发挥财政政策和资金的引导作用,进行再创新和集成创新,缩短创新的进程,获得最大的国家利益。三是进一步支持科技企业孵化器服务体系的建设和完善。孵化器具有的高新技术成果转化、高新技术企业孵化、科技企业家培育的三大功能,为我国科技进步和创新发挥了巨大作用,华为、中兴、奇瑞等许多著名企业最初都是诞生于高新区。“十二五”期间,科技服务体系仍需财政资金和财税政策的有力支持,从而更好地服务科技进步和创新。

(四)加强财政科技资金的科学化精细化管理。一是完善科研项目绩效评价体系,确保财政支出效果。只有完善了“科学技术评价体系”这把标尺,才能有效衡量科研绩效评价与预算绩效评价,实现财政科技投入资金的社会效益和经济效益的最大化。二是完善财政与科技等部门的协调机制。整合科技资源,立足国家层面统筹规划财政科技资金的配置和投向,确保财政科技资金的效用和引导作用的发挥,减少投入的盲目和浪费。三是健全财政科技资金的监管机制。努力使科学监管和精细监管覆盖科研项目的立项、运行、验收等各个环节,严查学术科研腐败,确保财政科技资金的安全使用。

(作者单位:财政部机关党委)

责任编辑 廖奎