

财税支持中小企业自主创新的问题及对策

□ 财政部财政科学研究所课题组

改革开放以来，特别是近年来结合公共财政体系建设，财政对中小企业自主创新的扶持力度不断加大。从总体上看，我国初步建立起了较为系统、全面的财政支持中小企业发展的政策框架。中小企业自主创新已经成为财税政策支持目标之一。在中央财政的带动下，财政资金直接投入、税收优惠、政府采购等政策工具普遍为各级政府所采用，形成了各级财政联动支持的基本格局。但是，与我国中小企业自主创新的重要性、紧迫性相比，还有一些问题需要解决。

（一）财政支持力度总体仍然偏弱

从总量上看，相对于我国众多中小企业技术创新的内在需求而言，各项财政政策的支持力度仍然不足。以科技投入为例，近年来，虽然各级财政科技投入都呈不断上升的趋势，但是占财政支出的比重并没有大幅度提高，2001—2008年都在3.70—4.25%之间。与发达国家和新兴工业化国家相比，企业研究开发经费（R&D）无论是总量还是占GDP的比重均偏低，其占GDP的比重世界平均水平为1.6%，许多发达国家在2%以上，而我国2008年仅为1.5%。

（二）具体政策工具还存在较大提升空间

一是直接支出总量偏小，着力点分散。从目前情况看，虽然国家支持企

业自主创新的资金总量不小，但是，直接用于支持中小企业自主创新的财政资金规模偏小，且存在支持数额小型化、分散化等问题。同时，资金政策过于侧重对具体项目的支持，对建立中小企业自主创新体系考虑不够，对服务体系和研发平台建设的支持不足。

二是支持自主创新的政府采购制度不尽完善。通过政府采购高新技术产品，能对处于早期的高新技术企业起一种“需求拉动”作用。但目前我国对企业高新技术产品的采购比例很低，况且地区间还存在一定的地方保护主义现象，对企业自主创新的拉动作用十分有限。加之政府采购缺乏完整的自主创新企业评价标准和产品认证制度，导致在实际采购过程中还存在着利用资金和资质门槛阻止中小企业进入的情况，造成几个大供应商对采购项目的垄断，相关采购方法和程序难以落实。

三是税收政策支持力度较弱。首先，增强中小企业自主创新能力的税收政策缺乏整体设计。没有把中小企业自主创新独立作为税收优惠政策的支持目标，并且地方层面的优惠政策法规级次低、稳定性差。其次，增强企业自主创新能力的所得税制度安排不尽合理。新企业所得税法由于税收优惠方式较为单一等因素，不利于企业加大研发投入。而个人所得税制缺乏对自主创新人才的激励机制，削弱了技术人才投身企业自主创新的积极性和对成果进行转化的热情。再者，缺少鼓励产学研相结合的税收激励政策。

四是企业收入分配制度创新不足。对多数国有企业来说，从上世纪80年代开始实施的“工效挂钩”制度以及国有股权管理制度限制了企业对经营管理者 and 科研骨干的激励，而这两类人员恰好是企业自主创新的灵魂所在。对非国有企业来说，现行税收政策并



未对其自主创新进行有效鼓励。目前,支持自主创新的激励制度主要存在以下三方面问题:实施股权激励的门槛偏高。按照现行政策,企业要对有关人员实施股权激励,必须具备“近三年税后利润形成的净资产增值额占净资产总额30%以上”的条件。这成为制约中小企业和处于初创阶段的企业利用股权激励吸引和留住技术人员的因素。政策操作性不强。尽管现有政策对激励形式、资金来源、实施条件等有所规定,但缺乏实施细则,尤其是在激励方案的拟订和审批程序上,没有具体规定。科技成果作价入股政策较难落实。科研院所和高校是以科技成果作价投资创办企业的,涉及到事业单位国有资产处置问题。即使院所和高校创办了企业,大多数技术人员既要在院所和高校任职,又要企业的股权、分红权,涉及方方面面问题,在操作中难以落实激励政策。

(三)各级政府间支持中小企业自主创新的责任不明确

在法律上,政府间财政支出责任划分缺乏明确界定。我国宪法和有关法律法规对各级政府的事权只作了原则性规定,政府间支出责任划分缺乏法律依据。在执行中,中央与地方支出责任划分边界不规范,存在越位、缺位现象。一方面,一些应当由中央承担的支出责任,部分交给了地方;另一方面,大量应当属于地方的支出责任,中央也给予了补助。此外,上级政府通过法律法规规定地方资金用途或出台新支出政策,影响下级支出责任的实现。具体到中小企业自主创新财税政策,究竟应该属于哪一级政府的支出责任,或者中央和地方应当各自承担多少支出责任,没有相对清晰的界定,导致中央和地方的支出权限不清。

(四)与其他政策的协调配套有待完善

我国对企业自主创新的支持政策由多个部门管理,缺乏有效的统一管理和沟通协调,在一定程度上削弱了政策合力。支持政策多鼓励企业单独创新,鼓励企业联合创新的措施较少;政策“撒胡椒面”和领域、功能覆盖不足的问题并存,使政策资源不足、低效;创新政策管理权责落实还有较大问题,产业管理部门没有或较弱,而综合和科技管理部门重视项目却不真正承担产业发

展职责;缺乏对重大政策的综合评估,政策绩效评价环节缺失。

(五)税制中还存在阻滞因素

税制对于中小企业自主创新的不利因素主要在于:一是造成了服务类企业,如文化、科技创意等非制造类企业的重复征税。随着产品流转环节的增多,营业税增加,限制了企业非核心业务的外包,不利于服务业的专业化发展,并且随着产业链分工的细化,企业主辅分离加快,这一问题变得日益严重。二是限制了服务类中小企业自主创新产品的消费空间。从国内市场来看,导致增值税抵扣链条中断,降低制造企业购买服务产品的需求,对用于增值税生产项目且可抵扣的产品,因没有制定具体目录,很难区分用于应税项目还是非应税项目,在具体征管中,也不允许抵扣。从拓展国外市场来看,不利于服务类中小企业的自主创新产品的对外贸易。许多第三产业的中小企业主要征收营业税,在出口环节上无法按照增值税实现退税,降低了服务产品的国际价格竞争力,一定程度上阻滞了服务贸易,限制了国内服务产业向国外市场的扩展。

为解决好这些问题,当前要继续加大对中小企业自主创新的财税政策支持力度,通过多种政策工具,加快体制税制改革,推动建立企业自主创新的内在良性发展机制,形成有效的创新激励,充分发挥创新主体的主动性,最大限度地利用创新资源。

(一)加强中小企业自主创新财税立法建设

我国目前缺乏对中小企业与自主创新有机融合政策主题的立法规范,也缺乏专门鼓励中小企业发展高新技术和技术创新的法律法规。这直接影响到财税政策的制定与实施。缺乏立法依据,也导致目前支持中小企业自主创新的财税优惠政策,多是以部门规定、办法和通知等规章为主,政策立法层次低,权威性差。因此,在呼吁加快建设中小企业自主创新立法专门化的同时,也应尽快提高中小企业自主创新财税立法的效力层次及权威性,以发挥法律对中小企业自主创新的整体调节功能。

(二)加强部门间政策协调与整合

目前对中小企业自主创新的支持政策分别

主要对策

1. 加强中小企业自主创新财税立法建设
2. 加强部门间政策协调与整合
3. 支持中小企业服务体系建设
4. 运用好各种财税政策和手段
5. 创造有利于中小企业自主创新的财税制度环境



由多个部门制定, 尽管侧重点各有不同, 但是由于政策出发点不尽一致, 管理方式不同, 难以避免政策交叉重复以及资金的“撒胡椒面”现象, 不利于财政资金运行效率的提高。建议建立支持中小企业自主创新的部门会商机制, 同时把财税如何支持作为会商重点内容之一。通过财政部、商务部等各部门的协调沟通, 确保政策资源的有效分配和利用, 及时反馈政策效果, 形成支持中小企业自主创新的合力。

(三) 支持中小企业服务体系建设

随着我国公共财政体系的进一步完善, 财政履行职能的路径将进一步向提供优质公共服务转换, 中央及地方扶持中小企业发展的政策和资金, 特别是各类财税政策要突出对服务平台、服务体系的支持与倾斜, 建立与鼓励各级综合服务机构以点带片完善中小企业服务功能, 加强对中小企业发展的引导和服务。中小企业在创业和发展过程中普遍面临着缺技术、缺人才、缺融资渠道等困难和问题, 需要得到融资、技术、信息咨询、人才培养等各个方面的支持。国家明确提出要“加

快推进中小企业服务体系建设”和“积极培育各级中小企业综合服务机构”。政府主导的综合服务机构是政府与中小企业、社会服务资源的联系枢纽, 是中小企业寻求服务的第一窗口。要通过加快建立健全综合性服务机构, 带动各类社会专业服务机构和行业协会为中小企业服务, 形成多功能、广覆盖、便捷、实用的社会化中小企业服务体系。在此基础上, 加大已有的专项投入规模, 做好政府主导的服务机构的扶持工作, 同时探索各类政府购买服务方式, 鼓励社会优质服务机构快速发展。其重点包括: 一是继续推进已有中小企业特色服务品牌建设。二是做好国内外开拓市场服务, 搭建展览展示平台, 促进国内外企业间的合作交流和协作配套, 为中小企业开拓市场服务。三是建立公共服务平台, 为中小企业技术创新提供设计、研发、检验检测等服务, 促进产学研用相结合, 帮助中小企业加快产品结构调整, 鼓励各类科技创新、技术交流展会的开办。四是开展中小企业信息化推进服务, 帮助中小企业提高管理水平, 降低运

营成本, 开拓市场。此外, 为中小企业自主创新提供更周到的融资担保服务。

(四) 运用好各种财税政策和手段

一是加大直接投入力度, 引入绩效评价机制。继续加强对中小企业和自主创新两大政策主题的支持。力争延续2008—2009年支持中小企业的投入力度; 合理整合、统筹国家科技投入, 建立科技经费投入宏观协调机制, 使财政新增收入在预算安排上继续向科技创新倾斜, 提高R&D支出占GDP比重。在此基础上, 提高科技型中小企业技术创新基金、科技型中小企业创业投资引导基金的规模, 力争国家财政用于中小企业此类经费的增长幅度高于国家财政经常性收入的增长速度。改进和优化基金管理, 注重发挥财政资金的“四两拨千斤”作用。充分发挥地方的优势和积极性, 要求有条件的地方加大对中小企业的投入, 鼓励设立中小企业自主创新基金, 共同促进本地区中小企业自主创新的发展。此外, 应倡导基金受惠企业在步入成熟期后, 反哺基金, 在基金与受惠企业之间形成良性循环, 以支持更多的中小

企业进行自主创新。加快建立基金的预算绩效评价体系,健全相应的评估和监督管理机制,提高财政资金使用的规范性、安全性和有效性。同时,建立重要技术的研究开发费补助金制度,对符合条件的中小企业给予专项 R&D 补贴。

二是整体设计中小企业自主创新的税收优惠。调整现行所得税优惠政策事后优惠为主的现状,将优惠政策向产业链上游转移,特别是加强对于研发类企业的支持。转变对中小企业的优惠方式,从直接优惠为主转变为直接优惠和间接优惠的综合运用,更多采用宽税基的方式,以提高优惠政策的实效。如扩大生产设备加速折旧范围,除对现行的软件、集成电路等研究生产企业进行加速折旧外,还应对中小企业进行自主创新活动的设备给予加速折旧优惠;对企业费用增长达到一定比例的,加速进行费用扣除,若当年不足抵扣的,应允许其在以后一定年限内延续抵扣;创新风险投资所获利润再投资实行税收抵免,投资净损失从应纳税所得额中扣除。允许科技型中小企业按照销售或营业收入的一定比例设立风险准备金、技术开发准备金、新产品试制准备金以及亏损准备金等用于自主创新,并允许准备金在所得税前扣除。

三是拓展政府采购政策的扶持功能,加强对自主创新成果的保护。政府采购政策要发挥对中小企业自主创新产品和技术直接扶持作用。目前我国政府采购的政策功能刚刚起步,自主创新、节能减排等目标主题已经有所覆盖,但总体上力度不大。应当把向国内中小企业倾斜、保护作为政府采购制度改革的方向与重点,使更多中小企业有资格成为采购供应商,并兼顾自主创新、节能减排、产业扶持等政

策目标。如在进一步完善政府采购自主创新产品制度进程中明确对中小企业的重视,建立科学的自主创新产品认定标准和认证制度,形成科学、完整和客观的评价体系,完善政府采购方式和程序,完善政府采购合同管理制度和外国产品审核制度,加大对企业自主创新的支持力度。具体应当制定政府采购中小企业自主创新产品目录,借鉴国外的性能指标,制定国货标准,并在此基础上设计目录,给予及时更新。降低中小企业进入政府采购的门槛,给予中小企业特别优惠,采取门槛价优惠和价格优惠。

四是深化企业收入分配制度改革,扩大分配激励政策的覆盖面。促进建立有利于企业自主创新和用人留人的分配激励机制。企业收入分配制度要向有贡献的科研技术人员倾斜。要支持企业吸引优秀的科技人才和复合型人才,鼓励企业探索技术要素参与分配的方式和途径,允许试行新产品提成、科研成果入股等多种分配形式,允许企业对在自主创新领域作出突出贡献的科研骨干和管理人才实施现金奖励、股权激励等政策,并在税收方面给予相应的优惠政策,逐步形成政府适度管理及市场机制约束下企业自主决定工资水平的机制。

五是继续完善中小企业信用担保体系建设,解决融资难问题。针对我国信用担保体系建设中的问题,坚持“政策性资金、市场化运作、专业化管理”原则,在推动全国范围内的担保资源共享、实现由政策性担保机构向政策性担保业务支持的转变、加强各类税收扶持政策上加大力度。给予中小企业信用担保机构所得税优惠税率,并且某些地方财税机构可以根据财政实际情况,将地方财政应向信用担保机构征收部分所得税给予减免,并将其

计入该信用担保机构的风险补偿基金。考虑到担保风险的潜伏性和跨期性,可以选择税收返还机制,减少中小企业信用担保机构的风险成本。即如果中小企业信用担保机构出现代偿之后,地方政府可以考虑给予一定的税收返还,并在今后的税收中加以抵补。继续扩大免征营业税待遇的中小企业信用担保机构的范围,目前我国只有 10—20% 的中小企业信用担保机构能够享受免征营业税待遇,还远远不能做到行业普惠,因此,可以考虑进一步扩大免征营业税的范围,并探索将免征对象由机构改为业务。将风险准备金在税前提取的优惠政策延续成为长期政策,可以考虑在对风险准备金进一步细化的基础上,扩大风险准备金在中小企业信用担保机构所得税税前提取比例。

(五) 创造有利于中小企业自主创新的财税制度环境

在不同政府间明确中小企业自主创新的责任范畴,形成支持中小企业自主创新政策合力,促进地区间政策的均衡化。这必须以推动我国政府支出责任划分为基础。即应按照法律规定、受益范围、成本效率、基层优先等原则,力争在合理界定中央与地方的事权和支出责任方面有实质性进展。加快健全规范的财政转移支付制度,完善转移支付分配办法,科学合理、公平公开地分配资金,切实保障欠发达地区公共支出责任的履行能力。从当前情况看,通过增值税扩围改革可以解决增值税、营业税并行对于市场要素流动、产业优化升级的阻滞,同时也有助于高科技中小企业、新兴现代服务类中小企业的发展壮大。因此,应择机推动此项改革。

(课题组成员:白景明 刘微 戚骥)

责任编辑 韩璐