

完善激励自主创新 税收政策体系的几点建议

□ 王文静

提高自主创新能力，建设创新型国家，是今后较长一段时期我国促进科技发展、优化产业结构升级及提升国家竞争力的根本战略部署。如何合理运用税收政策推动我国自主创新能力提升，是当前需要深入思考研究的重要问题。

一、我国激励自主创新税收政策的现实不足

研发支出（或称R&D支出）是衡量一国自主创新能力的-一个重要指标，国外的理论及实证研究大多表明税收优惠政策能够促进研发支出，我国的实证研究结果也基本肯定了税收政策对企业创新行为存在激励效应，但效果并非如发达国家那样显著。自主创新能力的培养与市场和社会环境密切相关。发达国家之所以拥有较为显著的税收激励效果，得益于其健全的法制、成熟的市场、稳定完善的税收制度。我国当前的市场环境和法制建设显然未达到理想的政策环境状态，存在税收政策立法层次不高、政策约束力不强、监管不力等问题；同时我国激励自主创新的税收政策体系本身也尚不健全，主要存在以下三方面局限：

1. 优惠政策较为分散、缺乏系统性

当前税收政策中，没有明确针对自主创新行为的政策规定。相应的优

惠政策分散在企业所得税、个人所得税、增值税、营业税、关税、进口环节增值税、进口环节消费税、房产税、城镇土地使用税多个税种中。优惠对象大多是针对某一特别纳税主体或行为，政策之间鲜有互补和衔接，未能形成对“产学研”创新链条的有力支持。优惠政策缺乏系统性，且鼓励自主创新的目标定位也较为模糊，在很大程度上抑制了税收政策的激励效应。

2. 优惠对象范围较窄、减免力度有限

首先，相对自主创新的内涵，税收政策所惠及的对象范围显然较窄。从优惠对象来看：大多针对企业前期研发投入行为进行费用扣除或税收减免，未能惠及企业成长各阶段；鲜有对企业引进人力资本、专利技术等无形资产的减免税政策；多为对生产性创新行为的激励，缺乏对需求方的激励；对科研机构 and 个人的创新行为优惠甚少。此外，作为我国最大税种的增值税，其鼓励自主创新的政策空间不大，仅限于对符合条件的进口仪器、设备等免征增值税，以及对软件产业和集成电路产业给予部分增值税的即征即退支持。

其次，税收优惠政策未能与产业创新导向形成合力。与产业支持相关的核心税收优惠政策主要有：对于国家重点扶持的高新技术产业，按15%

的税率征收企业所得税，另外对软件产业和集成电路产业的纳税人实行企业所得税减免及增值税退税政策。从产业创新的角度来看，上述政策惠及面较窄，税收政策和产业政策之间有待加强融合。

3. 优惠方式较为单一

当前对创新行为的税收优惠，仍以“直接减免、事后优惠”的方式为主，具有操作简便、透明度高、激励性强的特征，强调事后利益的让渡。对于高新技术企业来说，主要享有的税收优惠即为所得税税率优惠。但不可否认的是，此类优惠方式可能会影响企业间的非市场竞争，因此类似于加速折旧、投资抵免、技术开发基金等事前间接优惠方式，还有待全面推行。

二、我国实行自主创新的外部环境和内在动力

1. 外部环境

2008年国际金融危机以来，欧美市场需求下降，对我国经济造成了不小的冲击。出口下降，通货膨胀，民生问题凸显，经济环境的变化对我国整体创新能力提出了新的要求。

首先，经济转型亟需提升创新能力。从我国的经济环境来看，虽然有“可持续发展”、“绿色经济”等提法，但实际中仍以经济增长为首要经济发展目标，不可避免地会依附于资源消

耗型、劳动密集型等生产方式,加之技术研发往往成本较高、风险较大,因此企业普遍对于技术创新、生产创新积极性不高。我国处于重要的转型时期,如何协调好经济增长与生产方式转变之间的关系是一项重要任务,关乎培养我国自主创新能力的生存空间,同时创新能力的提升将会有力拉动经济转型。

其次,基于创新内涵的深度延伸,已不能将创新局限于技术创新、产品创新。制度创新、产业创新、商业模式创新等逐渐成为建立现代产业体系、促进经济转型的重要途径。创新的主体不再局限于企业,而应该进一步扩展到政府、科研机构及个人。对创新的推动,不仅要重视创新供给方,还应积极支持创新需求方。对于创新行为的关注与支持,不应只限于国家重点鼓励扶持的领域,而应扩展到经济社会发展的各个领域。

2. 内在动力

一国的自主创新能力与该国的政府、高校(等科研机构)、企业的自主创新能力密切相关。我国政府机构及企业,其提升创新能力的内在动力机制尚不完善。虽然各个高校以及科研机构,都将创新放在发展的首位,但从现实来看,其创新能力的提升较为缓慢,其中,教育体制和经费支持成为影响其内在动力机制的重要因素。另外,由于产学研链条的政策支持不足,高校等科研机构对技术创新、产业创新的发展支撑作用有限。对于企业来说,进行自主创新的主要动力来自企业的生存与发展愿望。国有企业由于企业性质原因缺乏自主创新动力,民营企业虽然在总量上已经成为我国经济的重要构成部分,但所享受的国家支持有限,自身生存和发展小心翼翼,往往难以支撑创新带来的高

成本、高风险。

三、完善我国激励自主创新的税收政策建议

1. 整合、简化当前与创新行为相关的税收优惠政策,明确激励目标

整合现有关于自主创新的税收优惠政策,形成更为简化、集中、有针对性的“政策篮子”,专门用于激励企业进行技术、产品、工艺创新及支持新兴科技产业发展。为了更好地实现激励创新的政策目标,还应充分运用税收政策支撑起产学研之间的链接。税收优惠政策应与产业创新发展形成合力,确立共同、明确的长期合作与发展目标。在当前经济转型的大环境下,应加大对科技密集型企业、创新类产业的税收优惠力度。

2. 充分发挥所得税优惠对创新行为的激励效应

将所得税优惠范围扩大到一般性企业开展的技术创新或商业模式创新活动。对企业研发环节的投入给予更多的税前扣除优惠或税收返还,允许企业按照销售收入的一定比例提取科研发展准备金、风险基金或新产品试制基金,并在税前进行扣除。对高校(等科研机构)和个人在科研创新活动中的应税收入给予更大幅度的减免支持,如将现有的所得税减免优惠范围扩大到对高校(等科研机构)和个人的专利收入、技术转让收入等。对企业和高校(等科研机构)之间的研发投入、技术合作、设备转让等,给予税前扣除、所得减免等优惠。允许个人所得税扣除家庭教育支出费用,以促进人力资本积累等。

3. 深化流转税对创新行为的政策激励

将国家重点支持领域的核心技术、重大技术纳入到增值税课税范围,

以减轻企业进行技术引进和技术创新的税收负担。在引进国外先进技术和设备方面,给予更多的关税减免支持。对于涉及应纳消费税的新技术、新设备、新产品的需求方,应视创新因子大小,给予需求方一定的消费税减免。对于技术开发业务、技术转让、技术咨询、技术服务业之类的收入,应给予更广范围的营业税优惠。

4. 细化创新等级标准,建立分类分级优惠

在扩大政策优惠覆盖面的同时,应建立起衡量创新等级的标准体系。对于不同程度创新,给予不同级别的优惠政策。如依据企业技术密集度的行业标准,实施具有梯度的税收减免政策。对一般性企业和国家重点支持领域企业的创新行为给予不同的所得税税率优惠。在税率、税基方面,制订科学的分类分级优惠体系,依据创新行为的影响因子,给予其相应的激励力度。笔者认为,目前一种简便的做法即,依据现有优惠政策体系,对于新扩充的优惠对象,给予较低力度的税率或抵扣标准,从而体现政策目标的层次性。

5. 加强税收管理,开展税收支出绩效评估

完善税收立法,明确优惠对象范围,最大程度地避免各种“虚假”对象享受优惠。进一步完善税收管理体制,加强税收监督和科学测算。通过调研收集更为全面的微观数据,重视政策的实际执行效果,从而为税收监督和科学测算提供依据。在财税体制改革的大背景下,还应积极开展税收支出的绩效评估活动,推行税式支出预算,以实现有效监管,提高优惠政策的效率性。

(作者单位:南开大学)

责任编辑 李 烝