

稳定增长，党中央审时度势，果断决策，实施了一系列积极的财政政策，也取得了举世公认的成就，标志着财政宏观调控方式进入了一个新的发展阶段，也表明了市场经济条件下财政宏观调控体系已初步建立。主要体现在四个转变上。一是实现了由被动调控向主动调控的转变。过去，实施财政宏观调控几乎都是被动的。无论是80年代治理经济周期性波动，还是90年代初治理经济过热，都是迫不得已地采取措施，准备不足，反应慢。现在则不然，准备早，动手早，未雨绸缪，在经济问题刚刚暴露时即采取措施。同时决策快，反应迅速，减少时滞，抓住解决问题的最佳时机。二是实现了由直接调控向间接调控的转变。与计划经济时期通过行政计划手段直接干预经济的方式相比，与实行适度从紧财政政策还带有一些行政性措施的调控方式相比，现在是根据社会主义市场经济发展的需要，主要通过国债投资、税收、转移支付等一揽子财政政策工具进行间接调控，实施反经济周期调节，完全是经济手段。三是实现了由单一调控方式向多种调控方式的转变。现在打的是“组合拳”，不仅通过国债，而且采取了一系列税收政策；不仅注重引导和带动投资，而且注意增加居民收入，刺激消费；同时，还注重财政政策与货币政策的有机协调。走出了过去纯粹减税让利、向竞争性领域增加投资的单一老路。四是实现了宏观调控对象的根本性转变。与以前宏观调控对象以企业、单位和个人为主不同，这次不仅彻底转变到调控市场，而且还注意调控国内和国际两个市场，充分体现了财政宏观调控的市场意识、国际意识和开放意识。有理由相信，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，财政宏观调控的地位和作用必将更加突出和重要。

适应

WTO 规则 完善财政支持 产业技术进步的政策

○ 虞列贵
胡静林
孙光奇

改革开放以来，我国政府对产业技术进步特别是国有企业技术改造高度重视。以国债技术改造贴息为例，1999年——2001年，累计安排265.4亿元，1218个项目，拉动投资2810亿元。已建成投产项目288个，预计可新增利润158亿元，税金88亿元，出口创汇17.5亿美元，并解决了大批人员就业。财政支持产业技术进步是实现国家产业发展目标和国家产业政策的有效途径。当前，我国加入世贸组织后财政支持技术进步的环境宽松。按照WTO规则，我们在加入WTO前存在的财政援助计划，在加入WTO之后三年内，技术改造贴息政策和拨款政策具有延续性；技术进步投入中研究与开发支出、环保支出、对落后地区企业补贴均属“绿灯补贴”，不受约束；技术进步投入中的对竞争性领域项目的支出，属“黄灯补贴”，

对这类项目的补贴数额，可控制在“微量补贴”标准之内。因此我们要抢抓机遇，适应WTO规则要求，进一步加大财政对产业技术的投入力度，改进投入方式，加强资金管理，提高企业的竞争力和发展水平。

一、我国产业技术进步现状及存在问题

总体上讲，我国产业技术水平不高，规模小，竞争力差，面临一些突出困难和问题。

1. 高新技术产业竞争力仍较弱。(1) 大多数高新技术依赖进口。全社会固定资产投资中设备投资的2/3依赖进口，光纤制造装备的绝大部分、集成电路芯片制造设备的80%被进口产品占领。(2) 实用技术与国外比差距大。我国能源利用率仅为32%，比国外先进水平低10多个百分点，每万元GNP的能耗比发达国家

高4倍多,工业生产过程中排放的污染物超过发达国家10倍以上。(3)生产效率低。1998年我国制造业劳动生产率为3604美元/人,只相当于同期美国(1995年)的3.7%、日本(1994年)的3.5%、韩国(1994年)的6.2%、马来西亚(1995年)的21%。(4)产品结构不合理。我国高新技术产业出口占工业制成品出口的比例为14.1%,而同期美国为44%、日本38%、韩国39%。我国钢产量连续几年居世界第一位,但具有高附加值的轿车用钢板、不锈钢板等10多个品种仍需要进口。

2. 企业还没有真正成为技术创新的主体。我国相当部分企业资产状况不佳,有限的资金远不足以支持研究与开发,不具备研究开发的规模基础。在理念上注重外延规模扩张,不注重以技术进步为主的内涵增长。企业研究开发经费投入数量少,2000年我国工业企业研究与开发支出为490亿元,占销售收入的比重仅为1%强,而国外大企业均在5%以上,知名的公司在10%以上。

3. 研究开发与成果转化相脱节。一是经济增长中的科技进步贡献率只有30%,而工业化国家均在50—60%;二是研究与开发成果转化率低,“八五”期间取得国家级科研成果16万项,但成果转化率为20%左右;三是研究开发经费的40%多集中在科研机构,工业化国家一般不到15%,由于缺乏对市场需求和企业需求的了解,科研机构形成的阶段性成果与企业整体和最终要求脱节,无法满足企业需要。

4. 财政投入不足,有限的投入使用率也不高。一是财政科技投入数额虽有上升,但占财政支出的比重却在逐步下降。在资金使用上,现有十几项国家科技计划,分属不同的部门,各科技计划之间又缺乏有效的协调配合,有些计划目标相似,造成投入分散,效率低下。如国家计委、科技部都分管高新技术成果的开发和转化,国家经贸委和科技部都负责国家级新产品的开发,信息产业部和国家计委都负责信息化研发和成果转化,

项目投入金额大多不到100万元,有的项目还不到10万元。

5. 没有形成鼓励产业技术进步的环境。应该说我国对促进技术进步的政策还是比较详尽的,如能落到实处,效果将非常明显。但由于对高技术产业的发展特点认识不足,主管部门仍在自觉或不自觉地沿用计划经济的思维模式指导和推进高技术成果产业化。很多政策在执行过程中手续繁杂、周期长,不利于落实,有些政策还缺乏配套措施。政府管制较多,企业实施技术进步的行政审批环节多,程序繁琐,周期长,企业积极性受到抑制。长期以来的行政审批制度已越来越不适应市场经济发展要求,如国债技术改造资金,项目的评估、审批工作环节过多,各个环节之间衔接又不够,严重影响了资金下达进度,造成资金结余过大。

二、完善财政支持产业技术进步的政策建议

我国支持技术进步的资金有两大类,一是科技三项费用,二是技术改造资金。为适应WTO规则和公共财政要求,2002年2月,财政部联合国家计委、国家经贸委等部门对科技三项费用进行了改革,将归口国家计委、国家经贸委管理的科技三项费用改为“产业技术研究与开发资金”,用于支持产业发展中重大、共性、关键性技术研究与开发。笔者认为,对技术改造资金也应进行改革。具体建议如下:

1. 中央财政应继续支持技术进步。在增发国债期间,从国债资金中安排专项资金;如果不增发国债,建议由财政预算恢复安排技术进步(改造)资金,数额每年在10—15亿元左右。

2. 改革资金管理方式。将现行采取贴息一种支持方式改为两种方式:主要是拨款补助,辅之以贴息方式。第一,属WTO规则允许的,采用拨款补助方式,支持对象包括:研究与开发支出,环境保护、污染治理、资源综合利用、节能等。在管

理上,拨款补助资金由财政部和国家经贸委共同管理,财政部负责资金预算指标,规定使用范围,实施监督,会审下达项目资金补助计划;国家经贸委负责项目安排,提出项目资金补助计划会商财政部后下达。第二,属竞争性领域的项目,继续采用贴息方式。数额控制在WTO规则允许的“微量标准”(2%)以内,但期限上国债技改资金贴息年限原则上应定为一年,最多不超过两年。同时,技改贴息资金由现行直接贴给项目承担单位改为财政先贴给政策性银行,由政策性银行与项目承担单位据实清算利息。

3. 扩大资助对象。将现行主要用于资助个别企业提高技术创新能力,改为由政府用于组织研发和推广产业中的共性技术,为产业中的所有经济主体提供服务。项目承担单位的选择不应以所有制形式论,而应以项目单位能否胜任研发任务为选择标准。

4. 简化项目申报程序。国家经贸委从整个产业技术发展角度,确定制约整个产业发展的共性技术障碍,并确立技术进步重点和方向,制定产业技术研发指南和项目规划并对外发布。在此基础上,可采取两种形式选择项目承担单位:一是自下而上申报方式,即符合条件的单位根据政府颁布的项目规划和指南向政府申报,政府组织中介机构或专家对申报项目进行评审确定;二是自上而下公开招标制,即对于重大的、国家急需的技术进步项目,由政府实行公开招标来确定承担单位。

5. 完善知识产权管理。参照国际以及国内一些做法,属国家级的重大项目,国家拥有知识产权,承担单位都享有该研发项目的使用权;除此以外的,项目承担单位拥有知识产权,但国家有权决定该项目在指定的单位使用,同时还要求所有项目承担单位必须承诺:按照国家有关规定承担公开披露项目技术信息的义务。

(作者单位:财政部经济建设司)