

高新技术产业发展中的

公共政策

○ 夏杰长 马胜杰

一、高新技术产业发展中公共政策支持的国际经验

1. 准确把握政府在高新技术产业中的定位，避免“缺位”和“越位”

西方国家虽然普遍加大了对科技开发和应用的干预，但从总体上看，仍然没有超出弥补市场缺陷、提供公共产品的范围。它们仍然始终奉行支持、引导但不干预企业的理念，从而R&D(即科学研究与试验发展)、企业投资、项目筛选等都是企业为主体，以市场为导向进行，市场机制在资源配置中发挥着决定性作用。政府只是承担起资助科学知识这种公共产品生产的责任。企业仍是技术创新的主体。在美国、日本、德国和韩国的从事技术知识生产的组织中，主要参与者有企业、国立研究机构和大学，其中企业是技术知识生产和应用的主体。技术知识的生产和应用与企业的利益息

息相关。技术知识为企业带来的经济效益的大小是评价技术知识生产成果的主要依据。

2. 加大科技投入和实行税收优惠政策并举

科技成果的产生需要大量的科技投入，科技投入是科技进步的必要条件。政府除了加大自身科技投入力度外，还制定税收优惠政策鼓励和引导全社会多渠道、多层次地增加科技投入。从发达国家和新兴工业化国家看，为鼓励各个企业增加科技投入，税收政策中都包含对研究与开发活动的优惠措施，采取的方式主要有：对此类专业的税收抵免，纳税扣除以及对研究与开发用固定资产的加速折旧。以美国为例，1981年规定，凡是当年研究与开发支出超过基期(一般为前3个纳税年度)R&D支出平均值的，其增加部分给予25%的税收抵免。1986年税法又规定，企业向高等学校和以研

究工作为目的的非营利机构捐赠的科研新仪器、设备，可作为慈善捐赠支出，视同费用扣除。另外，美国税法还规定，研究与开发用设备可实行缩短资产使用年限的折旧方法，即这类资产可在3年内折旧完毕。这些R&D税收刺激措施确实对企业的研究与开发活动起到了一定的促进作用。根据美国国会预算局(CBO)统计：1983—1988年企业获得的R&D税收优惠总额超过143亿美元。20世纪80年代以来，美国主要企业用于R&D活动的投资额每年增长10%以上，而且企业R&D支出占销售额的比率逐年提高。

3. 政府提供市场支持与保护

当前，各国政府对高新技术产业的扶持很重要的方面是为它们创造一定的市场空间。这对本国高新技术产业有着极好的引导、扶持和促进作用。一是实行政府采购政策，扶植本国高新技术企业发展。如美国航空工业、

职能，从以管理为主转为以服务 and 监督为主；三是明确了土地治理项目用于农业综合开发的国家资金从总体上看是一种补助性质的资金，要发挥好引导作用，有利于加大对资金的监管力度。

适应这种新的筹资投劳方式，必须转变农业综合开发的工作思路和工作方式。一是增加透明度，实行项目和

资金公示制，实行招投标制，尊重农民意愿，让农民有充分的知情权和监督权。二是农业综合开发管理部门要改变工作方式和方法，管理部门的工作必须要走出办公室，到农民中间去，做细致的宣传和组织工作。具体操作上，可由县级开发部门根据总体规划提出开发方案，包括农民筹资筹劳部分，经项目区大多数农民同意

后，申请立项，按程序由下而上申报，经批准后再组织实施的具体事宜。实施中也要依靠乡镇政府组织和村民直接参与和监督。可以说，新的筹资投劳方式能否充分发挥作用，是对农业综合开发工作水平的又一考验。

(作者为全国农业综合开发办公室常务副主任)

计算机和半导体工业的建立和发展,在很大程度上是靠政府的采购政策给予了第一推动力。二是实行买(卖)方信贷政策。西方国家大型高新技术成套设备制造业,由于有买(卖)方信贷支持,在开拓市场时占有优势和主动权。这些政策措施比直接投资更有效,能减少企业技术创新及市场开发的风险,能营造和培育市场需求。

4. 政府始终把企业作为创新的主体,所有的公共政策都立足于企业创新

各国政府通过扶持和增强企业的技术创新能力,实现国家的发展目标。如美国克林顿政府修改托拉斯法,鼓励私营企业加强 R&D 投入。日本政府运用信贷、税收减免和财政补贴等经济手段,鼓励和扶持民间企业开发新技术;及时向民间企业提供国内外经济、技术和产业结构变化的信息,改革一切不利于创新的规章制度。加拿大于 1996 年宣布的加拿大技术伙伴关系——通过与私营企业结成伙伴关系,分担技术开发的风险,促进企业高新技术产品和工艺的商业化。

二、充分发挥公共政策在高新技术产业发展中的作用

1. 充分发挥政府的引导和推动作用

政府在高新技术产业发展中的作用最重要的不是直接参与,而是引导和推动。我国当前和今后较长一段时期,政府迫切需要做好以下几个方面的工作:

第一,组织制定和实施高新技术产业发展规划。规定国家中长期高新技术发展目标 and 任务,优先配置相关资源;预测世界技术发展的趋势,选择并优先发展适合本国国情的重大、关键技术;促进基础研究和应用研究协调发展;有重点、有目标地提供政策推进高新技术的应用。

第二,保证资金投入支持高新技术产业化。对影响深远的基础研究、

优先发展领域的关键技术研究开发,国家要加大财政投入支持力度,国家政策性银行给予相应优惠贷款。同时采取有效措施,鼓励、引导全社会多渠道、多层次增加科技投入。建立风险投资机制。加强科技基础工程建设,为社会提供科学技术研究的基础设施,包括建立拥有先进设备与设施的大型国家实验室、国家工程中心,并对产业界开放。

第三,加强对国内外高新技术产业发展的监测分析,建立信息发布制度。根据国家产业政策和产业技术的现状,动态制定、发布重要政策和信息,包括国家或重点行业鼓励发展的高新技术产业发展指南。

2. 建立有效的科技投入政策

一是优化财政支出结构,加大对政府直接资助的科研开发项目的投入,设立技术创新专项资金,充实技术改造资本金,运用财政贴息的方式引导社会资金投入高新技术产业,力争财政的科技投入占财政总支出的比例达 3%—5%。同时,制定财政科技资金管理方法,切实加强资金管理,提高资金使用效益。建立科技风险担保基金制度。实行有利于高新技术企业的政府采购制度,通过预算控制、招投标等形式,引导和鼓励政府部门、企事业单位择优购买国内高新技术及其设备和产品。

3. 完善科技税收政策

我国政府近些年来对科技进步给予了越来越大的关注,对现有财税政策也作了一定的调整,但由于受到市场经济整体发育程度、宏观调控环境、改革配套条件和改革思路等多方面的局限,特别是受到作为技术进步、科技成果转化主体的企业制度上的某些内在缺陷的束缚,致使财税政策在促进技术进步与科技成果转化方面的应有功能,尚未得到充分、有效发挥,其政策取向、政策组合、政策手段运用等方面还有诸多问题亟待研究解决,政策作用和政策潜力当然也还有待进一步

挖掘。

我国现行税收政策应在以下几方面加以改进。第一,进一步深化税制改革,在时机成熟时,应改生产型增值税为消费型增值税。可以考虑在高新技术企业和高科技产业,率先推行消费型增值税,并同时允许抵扣外购的专利权和专利技术等无形资产和技术设备的固定资产进项税金。对企业的研究开发费、技术转让费,可以按产品实际摊销数额,从产品销售收入中据实扣除,不计增值税。高新技术产品中所含折旧部分的增值税,允许在计算增值税税基时予以扣除。这样,既可以减轻企业税收负担,促进企业加大科技研究与开发投入,又不会过多地增加各级政府财政预算平衡的压力。第二,在财政状况允许的情况下,应增加技术创新、研究与开发等投资的投资税收抵免措施,扩大、健全加速折旧制度。第三,统一开发区内、区外高新技术企业的税收优惠政策,改变以企业所在地为标准实施政策的不公平、不合理的现状。第四,加大对科技人员税收优惠的力度,包括对科技人员的科技收入(如技术援助费、版权费)减免个人所得税,以促进个人多接受教育、培训,增加个人的人力资本投资。

4. 加强对高新技术企业的金融支持

一是商业银行要扩大科技贷款规模,建立高新技术风险贷款机制,在高新技术信贷投入方式上进行金融创新,设立高新科技风险投资基金,可对多个企业和项目实行一揽子组合投资,有效地分散和规避风险。

二是要运用各种金融工具为高新技术企业提供结算、汇兑转账、财务管理和咨询等多种服务,对符合条件的企业开展票据贴现业务、代理融通业务。

三是进一步适当放宽养老保险基金及保险业的投资领域,允许其进入风险资本市场。

(作者单位:中国社会科学院财贸所)