

促进 知识经济发展的 财政思考

○ 缪小征 曾为东

在世纪之交的今天,我们将逐步迈向知识经济社会。财政作为国民经济发展的综合反映和宏观调控的重要手段责无旁贷,对此应有所作为。

一、推进企业发展,支持企业技术进步和创新,走知识型发展道路

财政在支持企业改革、促进企业向知识型转变进程中,必须把推进企业技术进步和创新,作为一项义不容辞的重要工作来抓,进一步完善和落实企业技术进步的各项财税、财务政策。

1. 用好现有的各项政策。近几年来,国家财政对企业技术进步制定了一

系列扶持政策,企业可用于技术进步的资金也不少。但目前还有一些政策没有完全到位,潜力很大,要切实在用好现有政策上下工夫。例如,在折旧年限的选择上,应结合企业承受能力,尽可能选择较短的折旧年限;在企业开发费支出上,应充分运用国家优惠政策,促进企业开发投入的较快增长;在盈余公积金等自有财力的使用上,要优先满足企业技术进步和创新的需要。各级财政部门要积极帮助指导企业改进资金管理,引导资金投入,督促企业合理运用资金,真正把资金用在技术进步与创新上,确保各项政策落到实处。

径。由于我国教育经费统计水平以及统计制度上的缺陷,加上财政管理体制的制约,我国目前由教育部和国家统计局公布的财政性教育经费所包括的内容很不完整,如不及时加以修正,对政府决策就会产生不良影响。从目前预算内安排的教育经费看,国防费中用于军事院校

的教育支出,科研经费中用于教育部门的支出,各项事业费中用于干部培训的支出及党政群干部训练事业费等均未计入财政教育支出。据统计,1996年上述各项支出总共为76.57亿元,这些支出都应计入财政教育拨款统计口径。从预算外资金使用情况看,目前已用于教育

2. 鼓励企业加大技术开发费投入。加大技术开发费投入是促进企业研制新产品、提高技术水平的重要途径,这早已为知识经济起步较早国家的实践所证实。以日本为例,早在1967年修改税制时就出台了一项增加试验研究经费税额抵扣制度,对企业各年度实验研究经费的增加部分给予税收上的优惠,以促进企业的研究开发经费正常、合理化增加,增强企业技术进步与创新能力。以此为鉴,为鼓励企业加大技术投入,我国也可对企业实行优惠的所得税扣除政策,从而激励企业加大技术开发的投入,促进企业技术进步与创新。

3. 促进企业间的联合开发,发挥集团企业中心的作用。要注意运用资产运营、产权运营等手段,促进企业走强强联合的集团化道路。由于有些开发项目的技术要求高、投资大,单个企业搞不起来,也为了避免企业间的重复开发,应充分调动企业和社会各方面的力量,大力推进企业与其他单位尤其是科研院所和高等院校进行联合开发,将产学研结合起来,实现优势互补,形成规模优势。对用于联合开发新产品、新技术的投入和支出,允许企业一次或分期摊入管理费用。同时为发挥企业集团在技术开发方面的整体优势,国家应采取集团公司集中收取技术开发费的办法,做到联合攻关,费用共摊,成果共享。

二、实施税收调节,调整和优化产业结构,致力于发展高新技术产业

高新技术产业是知识经济的支柱产业,知识经济的发展主要依靠高新技术产业的发展,从而促进生产力的快速增长

的资金已占相当比重。据1996年初步统计,除农村教育费附加和地方附加外,预算外资金中用于教育的支出大约有500亿元。按国家规定,预算外资金属于财政性资金,其用于教育的部分理应统计在财政性教育经费之内。

(作者单位:财政部公共支出司)

长来实现。致力于发展高新技术产业,走高新技术产业化道路,应成为我国产业结构调整与优化的着力点和发知识经济的方向,是财政支持的重点所在。

财政作为国家实施产业结构调整和优化重要杠杆,可以通过建立适应知识经济要求的税收制度,制定相应的税收政策,来引导高新技术产业的建立和发展。具体来说,就是通过税种的开征和停征、税率的提高和降低,辅之以宽严有别、多少各异的税收优惠,定向、定量、定时地对应鼓励和支持高新技术产业或部门,采取轻税负和相应的税收优惠,形成必要的利益诱导,促使生产要素向高新技术产业或部门流动,从而达到促进其发展和产业化的目的。例如,美国政府为扶植高新技术产业的发展,早在1981年里根政府就对高新技术企业的研究开发投资的税收从49%减至25%,对研究开发用仪器设备实行快速折旧,年限为3年,是所有设备中年限最短的。1986年又将其减至20%,并将其限定在高新技术产业的研究开发方面。时至今天,克林顿政府又对企业的R&D投资给予永久性税收减免待遇,并将小企业的先进技术长期投资收益降低5%,从而引导了越来越多的工商业者增加对高新技术产业的投入。针对我国产业结构的现状,我们认为,要调整和优化我国的产业结构,走高新技术产业化道路,必须有效地发挥财税政策的杠杆作用。首先,针对我国目前有关税种对购进固定资产、专有技术等长期资本所负担的税金不予抵扣,造成重复征税,不利于鼓励高新技术产业发展的现状,国家应调整税收政策,运用减免税、低税率或零税率等,直接对高新技术产业进行税收优惠。同时,注意运用加速折旧、纳税扣除、税收抵免、税收饶让等间接优惠方式,实现高新技术产业税收优惠调节手段多样化,以利于鼓励高新技术产业化发展。其次,要改变目前税收优惠政策上以经济主体的性质、资金来源和地域取向为主,产

业取向不突出的作法,将税收优惠政策取向转为以产业产品为主,地域取向为辅,取消按经济主体的性质和资金来源确定税收优惠的做法,将重点转移到发展高新技术产业上,推进国民经济信息化。第三,在实施产业税收优惠的同时,应加大对需要限制和压缩产业的税收抑制力度,特别是对一些夕阳产业、长线建设性项目和不利于产业结构优化的项目,要实行严厉的税收制裁,促其减产或转产。

三、加大资金投入,促进科技事业的发展

财政与科技进步之间有着密切的内在联系。一方面,科技进步使剩余产品价值的相对量增加,从而带来财政收入的增长。另一方面,科技进步需要大量的投入,但由于科学研究和科技开发风险性较大,为一般的投资者所不愿介入,需要国家财政通过直接和间接的投入作保障。因此,财政必须加大资金投入,促进科技事业的发展。一要加大力度,切实保障科技投入的增长。二要调整结构,收缩范围,把主要的投入放到基础研究和高新技术开发上。三要改变投入方式,可采取或通过减拨事业费方式,将减下来的经费与新增长费用来建立各种科学基金,以项目资助的方式,无偿资助没有直接经济效益的基础研究、非竞争性的科研项目及人力资源开发项目;或通过各种间接财政手段扶持科技事业,尤其是高新技术开发。如对高科技开发项目所需要的进口材料、设备等减免关税、减免征地费,对其融资予以贴息,对固定资产实行加速折旧,以促进高科技的发展;或通过由政府购买高科技产品,对处于幼稚期的高科技开发起到一种“需求推动”作用。四要建立风险投资机制,以新的资本运作方式推动高新科技的发展。国家应创立风险投资基金,通过由政府出资、担保,商业银行提供贷款,大企业大集团出资,发行债券、股票向个人投资者融资等方式,建立以政府资助、银行贷

款、企业投资、个人出资、引进外资等多元投资主体的风险资本融资体系,从根本上解决我国科技发展和技术创新资金不足的问题。

四、优化支出结构,贯彻教育优先发展方针,大力培养知识型人才

教育承担着继承、保持和传播既有知识成果的任务,担当着培养知识型人才的使命,如果把科学技术比作发展知识经济的一条腿,那么教育就是它的另一条腿。因此,要促进知识经济的发展,必须把教育放在优先发展的战略地位,以适应知识经济时代高新技术产业对人才的需求。

优先发展教育,措施之一就是要加大财政对教育的投资。一是调整财政支出结构,加大对教育的支持力度。财政要切实转变职能,调整支出结构,从竞争性领域中退出来,解决好支出中的“越位”和“缺位”问题,把有限的财力用到刀刃上,切实履行宏观管理职能和促进社会、经济发展与稳定的职能,如支持教育及保证社会稳定等。二是由国家适当集中财力平衡地区教育差异。中央政府必须拥有平衡教育条件特别是义务教育条件的财力,以有效履行保障所有公民享有义务教育机会的职责,可采取诸如向地方下拨教育补助金的办法来实现,教育补助金的取得则可以具体根据教师工资、学校维护正常教学以及基本建设的经费列支设定补助标准。三是支持建立多元化教育模式和多元化办学模式。国家应鼓励社会各方面力量和公民个人投资办学、集资办学、合作办学,以打破单一国办教育模式,形成办学主体多元化、投资渠道多样化,以国家办学为主体,社会各届共同办学的多元化办学模式,从而推动教育共同投资体制的建立,形成国家、集体和个人共同参与教育投资、共同承担教育经费、共同分享教育投资利益的多元主体、多层次教育投资格局。

(作者单位:江西省赣州地区财政局)