

实施自主创新战略的财税政策选择

□ 杨 鹏 马向晖

随着自主创新战略的实施,我国科技创新进入了重要的活跃期,在许多重要的领域取得了重大的进展,但自主创新总体水平仍比较低,技术对外依存度超过50%,具有高科技含量的关键技术装备基本依赖进口。为此,应从加强财税扶持政策的研究和制定入手,进一步支持和鼓励自主创新,确保我国自主创新战略的实施。

一、我国支持自主创新的现行财税政策

1. 鼓励企业研发投入的税收优惠政策。自2001年1月1日起至2010年底,一般纳税人销售其自行开发生产的计算机软件产品,可按17%的法定税率征收增值税,但对实际税负超过3%的部分实行即征即退。所退税款由企业用于研究开发软件产品和扩大再生产,不征收企业所得税。企业为开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用,未形成无形资产计入当期损益的,再按照规定据实扣除的基础上,按照研究开发费用的50%加计扣除;形成无形资产的,按照无形资产成本的50%摊销。企业的职工教育经费支出,不超过工资薪金总额的2.5%的部分,准予扣除;超过部分,准予在以后纳税年度结转扣除。创业投资企业采取股权投资方式投资未上市的中小高新技术企业2年以上的,可以按照其投资额的70%在股权持

有满2年的当年,抵扣该创业投资企业的应纳税所得额;当年不足抵扣的,可以在以后纳税年度结转抵扣。企业进口直接用于科学研究、科学实验的仪器设备,免征进口环节的增值税和关税。

2. 鼓励高新技术产业发展的税收优惠政策。对国家需要重点扶持的高新技术企业,减按15%的税率征收企业所得税。

3. 鼓励科研成果转化的税收优惠政策。单位和个人从事技术转让、技术开发业务以及与之相关联的技术咨询、技术服务业务所得的收入,免征营业税。企业在一个纳税年度,技术转让所得不超过500万元的部分,免征企业所得税;超过500万元的部分,减半征收企业所得税。

二、我国支持自主创新财税政策存在的问题

1. 财政投入结构不当,管理体制政出多门。一是国家科技经费投入结构不合理,企业从政府获得科研活动经费支持偏低。在我国,作为创新主体的企业获得国家研发资助不足10%,而美国企业的这一比例超过20%。二是财政资金政策缺乏配套协调。近年来国家每年投入大量的资金,由财政部、发展和改革委员会、科技部、商务部、工业和信息化部等不同部门分别管理,着力点分散,投入重点和科技开发重点既存在交叉又有区别,导致科学研究和技术开

发中的重复投资或支持强度不足。

2. 税收优惠政策与现行税制结构不对称。现行财政以流转税为主,而科技税收优惠政策主要以所得税为主。这虽与国际上税收优惠的通行做法一致,但由于我国的税制结构不合理,使优惠政策起不到预期的作用,企业从优惠措施上得到的好处不多,使优惠政策失去刺激力度。特别是国有企业效益普遍不佳,在亏损、微利大量存在的情况下,以所得税为主的优惠措施,对大多数企业来说吸引力不足。

3. 税收优惠环节不合理,重点领域支持力度不够大。目前税收优惠主要集中于对已形成科技实力的高新技术企业、高新技术的引进以及已享有科技成果转化的技术性收入实施优惠,侧重于研发创新成功企业的终端环节,而对正在进行科技开发活动,特别是对研究与开发、设备更新、风险投资和孵化器等重点环节的税收支持力度不够大,优惠政策格局不合理。

4. 支持企业自主创新的税收政策有待完善。增值税方面。生产型增值税造成高新技术企业税负过重。由于高新技术企业资本有机构成高,所使用的生产设备和劳动工具技术含量高,成本价值大,按现行的生产型增值税规定,购进固定资产的进项税额不能抵扣,使产品成本中包含了固定资产转移价值的进项税金,加重了高新技术企业的税负,不利于科技产品在市场上特别是国际

市场上的竞争。此外,增值税征税范围过窄,其相关费用所含税款无法抵扣。由于高新技术产业的快速发展,新技术、新工艺的不断采用,科技产品成本结构发生了根本性的变化,直接材料成本所占比重不断降低,间接费用的比例大大增加,研究开发费用、技术转让费用、科技咨询费用往往大于有形资产的投入,这些开支目前都不属于抵扣进项税的范围;新产品的上市,需要大量的宣传广告费用,这些费用也不能抵扣进项税额,使高新技术企业的实际税负偏高。所得税方面。现行的科技税收优惠主要是针对科技应用企业和科研成果,而不是针对具体的科技研究开发活动及项目。税收优惠只是对已形成科技实力的高新技术企业及已拥有科研成果的技术收入实行优惠,而对技术落后、继续进行技术更新改造的大批传统产业、老企业及科技开发缺乏鼓励,容易造成企业只关心科技的应用,而不

注重对科技开发的投入,这种把科技税收优惠对象定位于“应用”而非“研发”的不合理格局,将导致经济建设偏重于新建项目而走外延式发展的道路。个人所得税方面。我国现行的税收政策对高科技人才的收入并没有制定真正的个人所得税优惠,使得高科技行业对人才的吸引力不够,也使大量人才流向海外,尤其是对高科技人才创新所获收入缺乏税收优惠,对高科技人才入股、股票期权的个人所得税征收等也没有得力的税收优惠措施,不利于调动科技人才的积极性。

5. 风险投资政策尚未完全建立。风险投资是高风险、高收益的投资活动,对推动高科技中小企业的发展具有积极的作用,因而各国政府通常提供适当的税收优惠政策,鼓励风险投资业的发展。美国在1978年将风险资本利得税率由49%降至28%,1981年又进一步降低到20%;允许养老保险基金、共同基金、银行、证

券、保险等拨出一定比例用于风险投资;以合伙人形式的风险投资基金只需要承担个人所得税的资本利得税,避免双重纳税;对种子期的风险企业给予一定的资助。而在我国,由于风险投资起步晚,目前法律与法规对风险投资基金的发起、设立以及运作程序还没有明确的规定,因此在税收上也无法正常操作。以公司形式设立的风险投资机构在缴纳企业所得税之后,剩余利润无论用来转增资本还是分配给股东,都需要缴纳个人所得税,因而存在重复征税问题。此外,我国风险投资基金来源单一,资金规模不大,对风险企业的税收优惠和补贴制度尚未建立健全,因此,我国的风险投资公司更多地倾向于投资扩张期甚至IPO(首次公开发行股票)前的成熟项目,而对投资成本高、风险难以把握的早期创业项目关注不够。总体上看,我国风险投资基金运作效果并不理想,对我国科技成果转化为现实生产力并没有起到明显



武汉东湖高新区是继中关村之后第二家国家自主创新示范区

的作用。

三、支持自主创新战略的 财税政策选择

1. 改革中央财政支持技术创新的模式,提高资金效率。一是积极调整政府科技投入方式。进一步加大中央财政对自主创新的支持力度,充分利用制度优势,集中有限资源办大事。可对分散在各部委的有关专项资金进行整合,集中使用。按照十大产业调整与振兴规划的要求,在每个产业中选择3—5个具备条件的重点企业,以高强度的支持方式,持续支持3—5年,以突破若干项核心技术或关键技术。二是调整国家科技经费支持重点。第一,国家科技项目要更多地体现企业重大科技要求,支持企业承担国家研发项目;第二,经费要向企业倾斜,鼓励研究机构与产业发展相结合;第三,要整合有限资源,用于共性、关键性、前瞻性的重大科技项目的研发和产业化投入,用

于节能、环保等促进可持续发展的公共产品或服务的自主创新。三是倡导引进与创新并举。国家科技拨款应拟定引进与消化吸收的合理比例,目前以1:3的比例开发,循序渐进,限制重复引进和重复开发,避免同一层次的技术创新,保证有限资源的有效使用。四是创新财政支持方式。综合运用无偿援助、贷款贴息、风险投资、后补助、偿还性资助等多种方式,对企业的技术创新活动给予重点支持。

2. 改革和完善现行税制,形成自主创新的制度性税收激励机制。一是改革增值税。加速增值税的转型,同时扩大增值税征收范围。二是调整出口退税结构。对自主创新能力强,科技含量高的产品,提高出口退税率;对“中国制造”而不是“中国创造”的产品,降低出口退税率;对高耗能、高污染的产品,限制或取消出口退税。三是进一步完善企业所得税改革。第一,税收优惠重心应从产业链下游向上游转移。从目前

主要给予高新技术产品生产和销售环节税收优惠转移到对科研技术开发补偿与中间试验阶段给予税收优惠,逐步建立研究开发环节税收激励在整个税收体系中的核心地位,补偿和降低高新技术企业的投资风险。扩大研究开发经费超额扣除政策的优惠范围,取消现行政策中“赢利企业”和“超额扣除以应纳税所得额为限”等规定,规定只要研究和开发费用超过上年10%以上的企业,都可以享受150%的税前扣除优惠。受惠企业因当年亏损或盈利部分不足以抵扣规定扣除额的,可以在一定年限内结转使用。第二,明确设立准备金可在所得税前扣除。允许高新技术企业按照销售或营业收入的一定比例设立规定特定用途的准备金,如风险准备金、技术开发准备金、新产品试制准备金及亏损准备金等,将这些准备金在所得税前据实扣除,对逾期不用或挪作他用的,应补缴罚金并加罚滞纳金。第三,加速



折旧。对于使用先进设备的企业以及为研究开发活动购置的设备或建筑物,实施加速折旧,并在正常折旧的基础上给予特别折旧,即在折旧资产使用的第一年允许按一定比例特别折旧扣除,大幅缩短折旧年限,提高折旧率,进而降低资金成本。第四,实行再投资税收抵免。对从事科技开发的投资与再投资实行投资税收抵免政策,允许企业按研究开发费用的一定比例从应纳税额中抵缴所得税,提高企业研究开发的积极性。此外,自主创新税收政策应与国家产业政策、国家科技发展计划保持一致。在对高科技产业技术创新给予税收优惠的同时,加大对传统产业技术改造和创新的税收优惠力度,对符合条件的企业进行传统技术改造给予与高科技产业技术创新同等力度的优惠政策。四是改革和完善个人所得税制度。第一,放宽应税工资的扣除额,提高高科技人才所得税的免征额;第二,对高科技人员在技术成果和技术服务方面的收入,可比照稿酬所得,按应纳税额减征30%;第三,对科研人员从事研究开发取得特殊成绩获得的各类奖励津

贴免征个人所得税;第四,对从事科研开发人员以技术入股而获得的股权收益,定期免征个人所得税。

3. 加快完善政府采购政策,加强对自主创新的引导和激励。目前我国尽管出台了一些原则性的规定,但对促进自主创新作用不明显,自主创新产品仍面对着各种各样的壁垒:采购人出于本部门利益的考虑,不愿意承担系统转换的经济成本和政治风险,使得自主创新产品难以找到市场发育的平台;国家没有统一的自主创新认定标准和评价体系,产品的创新程度和技术的领先程度均无法以客观的标准进行衡量,而是包含了相关业内专家的主观评判。因此,应明确政府采购的自主创新目标和功能导向,将政府采购鼓励技术创新的目标导向法律化、规范化和可操作化。完善相关配套政策措施,增强自主创新政策的可操作性。扩大政府采购规模,增加自主创新产品采购的比例。在条件许可的情况下,尽可能扩大政府采购的规模,使其在GDP中的份额进一步提高,逐步达到国际水平。

4. 制定风险投资财税政策,推动中小创新型企业成长。一是扩大风险投资资金来源。设立国家风险投资引导资金,即“母基金”,以政府示范性引导资金拉动全社会各类资金设立风险投资机构,扩大风险投资的资金来源,增强国内风险投资机构的资金实力,引导风险投资机构扩大对种子期和初创期科技型中小企业,尤其是自主创新能力较强企业的投资;允许一定比例的养老基金、保险资金、金融机构资金参与风险投资基金。二是完善创新企业的投融资环境。针对研发和创新活动存在一定风险的创业企业,建立以财政支持为后盾,通过直接注资或利税返还等方式的资本金补充制度来完善风险补偿机制,对向种子期高科技企业注资的风险投资机构实行特别优惠与投资失败补贴政策。三是制定有利于风险投资发展的税收政策。应尽快明确风险投资机构的组织形式,可借鉴美国合伙人形式的征税方式,避免重复征税。鉴于风险投资在风险企业不同发展阶段的风险不同,区分发展阶段,并提供有差别的税收优惠。在种子期,可通过直接税的减免优惠减少企业的应纳税额,即减少企业资金的流出;在成长期,允许风险企业在税前提取风险基金、加速折旧等;在退出期,对风险投资机构或个人投资者投资于风险企业所获的资本利得收益给予一定的税收优惠。对风险投资家的劳务报酬所得及资本所得,在提高免征额的同时减半征收个人所得税;对在我国开展风险投资的境外专家,可以采用附加减除费用、税率予以减半的办法给予税收优惠。

(作者单位:北京工商大学 工业和信息化部)

责任编辑 周多多



方大集团自主创新设计的地铁屏蔽门系统