

中关村国家自主创新示范区 试点政策推广的成效及建议

文 / 张俊芳 张明喜 薛薇 魏世杰





2009年以来,为落实国务院批复精神,中关村建设国家自主创新示范区,先后开展了股权和分红激励、科技成果处置权和收益权、支持创新创业的税收优惠等16项先行先试政策,其中10项政策已经向全国范围内推广,2项涉及高新技术企业的政策已纳入新的《高新技术企业认定管理办法》。实践证明,试点政策的实施,有效激发了示范区创新创业活力,在创新体系建设、促进科技和经济结合等方面发挥了积极作用。

试点政策推广的总体情况

国家科改领导小组围绕科技体制改革总体目标,精心设计、建立推广中关村国家自主创新示范区试点政策的工作机制,为试点的有序、高效推广提供了保障。

“1+6”试点政策

2010年底,国务院同意支持中关村实施“1+6”系列先行先试政策。中关村示范区创新工作机制,成立了“中关村创新平台”,负责组织及落实各项试点政策。

(1)中央级事业单位科技成果处置权和收益权改革试点政策(已纳入《促进科技成果转化法(2015年修订)》)

(2)股权与分红激励试点政策(已推广到全国)

(3)鼓励创新创业的税收试点政策。包括研发费用加计扣除政策(已推广到全国)、职工教育经费税前扣除政策(已推广到全国)、股权奖励分期缴纳个人所得税政

策(部分推广)。

(4)科研项目经费管理改革试点政策(已推广到全国)

(5)高新技术企业认定试点政策(部分已纳入新修订的《高新技术企业认定管理办法》)

(6)中小企业股份转让代办系统试点(已推广到全国)

“新四条”试点政策(已推广到全国)

2013年9月,围绕企业和个人税收优惠,中关村示范区启动了新一轮试点政策——“新四条”,包括开展关于高新技术企业认定中文化产业支撑技术等领域范围、有限合伙制创业投资企业法人合伙人企业所得税、技术转让企业所得税、企业转增股本个人所得税等四项税收政策试点。

2015年10月23日,《关于将国家自主创新示范区有关税收试点政策推广到全国范围实施的通知》(财税〔2015〕116号)

将股权激励个人所得税政策、有限合伙制创业投资企业法人合伙人企业所得税政策、技术转让所得企业所得税政策、企业转增股本个人所得税政策推广至全国。

政策落实与成效

总体而言，中关村国家自主创新示范区试点政策，在体制机制创新方面进行了探索和实践，发挥了先行先试的作用，获得了一批可复制、可推广的制度成果，为营造“大众创业、万众创新”的生态环境奠定了基础，为落实创新发展理念、深入实施创新驱动发展战略、加快我国经济发展动力转换和核心竞争力提升做出了积极贡献。

形成高效完善的工作机制

为推动示范区内各项试点工作的有序进行，中关村示范区创新工作机制，成立了“中关村创新平台”，负责组织及落实各项试点政策。该平台由国家有关部门和北京市共同组建，下设9个工作组，重在进一步整合高等院校、科研院所、中央企业、高科技企业等创新资源，采取特事特办、跨层级联合审批模式，落实国务院同意的各项先行先试改革政策。共有19个国家部委及北京市相关部门和区县的110名派驻人员参与平台工作，建立了跨层级、跨部门的集中统筹工作机制和协同创新组织模式。

突破科技成果转化障碍

中关村先行先试改革政策试点，着眼于破除束缚创新驱动发展的观念和体制机

制障碍，推动全面深化改革，为全面创新改革积累了宝贵经验，发挥了示范引领作用。

(1) 有效促进了科技成果转化

股权与分红激励试点政策有效调动了科技人员积极性，提高了企业运营效率。截至2014年底，中关村、武汉东湖、上海张江示范区及合芜蚌试验区内已批复的试点单位达到230家，激励人员超过2000人。科技成果处置权、收益权试点受到了高校和科研院所科技人员的普遍欢迎，统计显示，各地示范区内高校和科研院所登记的技术合同数量均有不同程度的增加。如2014年，合芜蚌试验区内3家中央级事业单位和67家省属事业单位完成的技术转让项目40项，技术转让金额3823.1万元，同比增长25.8%。东湖示范区内试点的华中科技大学，2014年技术合同认定登记1738项，同比增长约37.6%，技术交易额约18.4亿元，同比增长超过70%。

(2) 激励企业加大研发和人才投入

截至到2015年12月底，共有3家企业享受技术转让企业所得税试点政策，减免应纳税所得额766.22万元。北京市共有23户企业办理转增股本个人所得税备案，转增股本总金额3.14亿元，涉及股东145人，享受分期纳税额5569.64万元，一定程度上缓解了中小高新技术企业个人股东一次性纳税困难。

(3) 加快科研改革步伐

过去的科研项目经费预算体系中，并没有专门列支间接经费，而预算中允许科研单位提取的管理费大体上仅在直接费用

8% 的范围内,无法支撑科研单位为科研工作提供良好的公共设施和条件。科研经费管理试点政策中,间接经费最高 20% 的计提比例,能够更好地满足科研机构引进人才、奖励科研人员的需求。

(4) 吸引社会资本投入科技创新

2012 年 8 月,“新三板”首批扩大试点,新增上海张江高新技术产业开发区、武汉东湖新技术产业开发区、天津滨海高新区,试点范围扩大后,挂牌企业数量从 2011 年底的 97 家,增加到 2012 年底的 200 家,增长了 1 倍多;2013 年底,市场扩容至全国,2014 年全年挂牌企业数量达到 1549 家,到 2015 年底挂牌企业已经达到 5129 家。随着市场规模的增加,极大拓宽科技型企业的直接融资渠道,2012 年,24 家挂牌企业通过定向增资方式融资 8.18 亿元,较上年增长了 21.5%;2015 年,通过定向增资方式融资金额达到 1213.38 亿元,发行债券融资 42.3 亿元。

构建区域创新创业生态系统

在试点政策支持下,示范区(试验区)已经形成并正在持续优化以“领军企业、高校院所、高端人才、天使投资和创业金融、创业服务、创新创业文化”等要素和“市场、法治、政策”等环境共同构成的创新创业生态系统。

(1) 经济总量保持稳定增长

各示范区近年总收入始终保持平均两位数的高速增长。2014 年中关村、东湖和张江示范区实现企业总收入合计超过

5.7 万亿元,连续 3 年增速保持在 18% 以上。2014 年,三个地区实现 GDP 合计达 10781.1 亿元,比 2013 年增长 21.9%,已连续 3 年增速保持在 20% 以上;合芜蚌试验区实现 GDP 达 8574.3 亿元,连续 3 年增速保持 10% 以上。

(2) 新兴产业快速发展,经济结构不断升级优化

高新技术企业数量大幅增加。2014 年,中关村、东湖和张江示范区及合芜蚌试验区高新技术企业数量共计 12120 家,比 2011 年增加 68.1%,占全国高新技术企业总量的比例由 2011 年的 13.4% 增加到 18.1%。战略性新兴产业发展壮大,经济结构优化趋势明显。2014 年 1 至 10 月,中关村重点发展的下一代互联网等 6 大优势产业集群、集成电路等 4 大潜力产业集群中的规模以上企业实现总收入 1.75 万亿元,占示范区规模以上企业总收入的比重达 67.9%。

(3) 创新能力持续大幅提升

2014 年,中关村、东湖和张江示范区企业申请专利共 6.8 万件,其中 59.7% 是发明专利,分别是 2011 年的 2.04 和 2.19 倍;企业授权专利共 3.72 万件,其中 34.1% 是发明专利,分别是 2011 年的 2.05 和 1.81 倍。

(4) 创业活动空前活跃

2014 年,示范区新创办企业数量呈井喷式增长。中关村示范区全年新创办科技型企业 1.3 万家,约为 2013 年的 2.2 倍;东湖示范区新注册企业 5596 家,其中科技型企业占 76.7%,同比增长 52.8%;张江

示范区按一区六园统计,新注册企业 5570 家,同比增长 7.9%;合芜蚌试验区新注册企业 5.36 万家,同比增长 64.6%。

示范区的新型孵化器加速集聚,“孵化+投资”、“孵化+培训”、“创业苗圃+孵化器+加速器”等孵化模式日益成熟。以中关村创业大街为例,自 2014 年 6 月开街以来,截止 2015 年,共入驻创业服务机构、投资机构 40 家,孵化创业团队共 1791 家,其中约 600 个团队在街区孵化。

(5) 天使投资和创业投资快速发展

2014 年,我国天使投资日益活跃。据统计,2014 年全国已披露的天使投资案例共 317 起,总投资金额 42.26 亿元;其中 53% 的投资案例和 61.3% 的投资金额发生在北京,17% 的投资案例和 14.9% 的投资金额发生在上海。创业风险投资快速发展,2014 年,中关村和东湖示范区的创投机构总量分别达到 457 家和 296 家,分别是 2011 年的 2.02 和 6.43 倍。

对政策完善起到了良好的试验作用

各地创新政策试点及对政策效果的评估,使得全国范围内推广的政策设计更加完善;同时也发现部分试点政策并不适宜于进一步推广,如涉及到高新技术企业认定的两项试点政策,为新修订的《高新技术企业认定管理办法》提供了有力支撑,但将企业“技术秘密”作为“核心自主知识产权”认定标准这一条政策在实践中难以落实,因此该项试点内容未被新政策采纳。

主要发现

课题组对中关村示范区试点政策进行了持续跟踪调研与评估,认为,试点政策在试点和推广过程中达到了政策设计初衷。如高新技术企业认定管理工作中技术领域面较窄、知识产权种类不全;研发费用加计扣除政策可加计扣除的研发费用范围相对较窄,且受惠对象仅限于符合特定的“领域或行业”;科技成果处置权权属下放;股权激励政策激励力度偏小等问题,在推广过程中有针对性的加以解决,使得政策推广更有效,从而达到政策先行先试的目的。

同时也发现,试点政策仍存在优化和探索的空间。

一是部分试点政策本身门槛偏高,精准性有待加强。如研发费用加计扣除政策对初创期企业激励不够;有限合伙制创投法人合伙人企业所得税试点政策仅限于“备案”企业,同时,对投资时间与投资对象进行了严格的限定,导致符合条件的企业数量较少,政策吸引力不足。

二是部分试点政策缺乏相关配套政策,设计的科学性、系统性有待加强。如科技成果属性导致的处置等转移转化实践操作难题,包括科技成果成本核算难、评估难等问题,缺少关于无形资产、科技成果价值评估的相关配套政策;高新技术企业认定管理工作指引还未出台,缺乏可操作性;研发费用加计扣除试点政策部分环节还未

明确具体操作办法。

三是部分试点政策中涉及的体制机制问题难以突破。如股权激励政策受到国有资产管理影响，目前国有资产管理办法不区分无形资产和有形资产，将科技成果简单视同普通国有资产管理，保值增值风险和压力大，阻碍了实施股权激励的积极性。

四是地方试点政策缺乏区域特色。从中关村示范区向其他示范区、试验区推广试点政策的过程中，部分地区的政策设计仅是对原试点政策的简单复制，缺乏针对区域特色的深层次考虑，影响了政策落地和实施效果。

改进与完善建议

应结合建设创新型国家的战略需求，按照深化科技体制改革的要求，针对实施中的问题，不断加强顶层设计，优化组织管理，系统推进试点政策的逐步完善。

一是结合试点推广的反馈，不断提高政策设计精准度。如扩大职工教育经费政策的可扣除范围；在有限合伙制创投法人、合伙人企业所得税试点政策方面，将被投资企业范围扩大到科技型中小企业；在技术转让企业所得税试点政策方面，扩大合格技术转让范围，取消非独占许可的年限限制；在转增股本个人所得税试点政策方面，将受惠范围放宽为高新技术企业和科技型中小企业，取消5年分期纳税限制，允许在取得分红或转让股权时纳税等。

二是继续突破体制机制障碍。如完善股权激励税收政策，重点解决非上市国企股权激励体制机制障碍；对于加计扣除政策，给予小微企业开展研发活动更大的税收支持力度，特别是借鉴国际经验对因研发投入导致亏损的中小企业给予“税收返还”等；突破户籍管理体制，针对吸引高端人才与国际化进行政策设计等。

三是加大政策执行力度，加快政策落地。建议针对试点政策适用对象，开展多种形式的政策宣传和个性化辅导；加强对相关工作人员的培训，在税务办事大厅专门设立针对试点政策的服务和申请窗口，提高政策解释的准确性，统一政策执行标准，提高政策执行效率。

四是充分调动地方积极性。在大部分试点政策已向全国推广后，下一阶段的工作重心是发挥各个示范区的主观能动性，借鉴中关村工作机制，推动试点政策落地，根据地方特色不断创新和突破。例如开展“天使税制”试点；试点“税收意义的股权激励方案”和延期纳税优惠；试点中小企业“加强”研发费用加计扣除优惠等。

随着创新活动的极大丰富，创新模式也日益多样，需要围绕党中央、国务院战略部署，在中关村示范区或其他示范区开展新的试点政策，如旨在规范“新型研发机构”的政策设计、旨在减轻科技型小微企业税负的政策设计等。

作者单位：中国科学技术发展战略研究院