

中国创新政策体系存在的问题和完善思路

魏世杰

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 近十年以来, 中国创新政策体系已经基本形成, 为创新发展营造了良好的环境, 但是也存在各种问题阻碍了创新政策的发展, 同时存在着创新政策盲点。为适应新形势的发展, 创新政策体系还要在构建鼓励创新的社会环境、激发全社会创新活力等方面不断完善, 实现建设国家创新体系的目标。

关键词: 创新政策; 政策盲点; 创新主体; 国家创新体系

中图分类号: F204 **文献标识码:** A

DOI:10.13580/j.cnki.fstc.2017.02.001

The Problems and Improvement of Innovation Policy System in China

Wei Shijie

(Institute of Science and Technology Investment, Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038, China)

Abstract: In the past ten years, the innovation policy system of China has been basically formed, and created a favorable environment for innovation. But there exists policy gaps in the innovation policy. In order to adapt to the development of the new situation, China's innovation policy system should be constantly improved in building a social environment to encourage innovation and stimulating the innovative activity of the whole society, to achieve the goal of building a national innovation system.

Key words: Innovation policy; Policy gap; Innovation subject; National innovation system

1 创新政策分类

创新政策不仅仅着眼于科技创新活动本身, 因此不同于传统的科技政策。王胜光^[1]认为创新政策更主要关注科技和经济的有机配合, 这也是创新政策与科技政策的本质差别。Rothwell等^[2]指出科技政策与产业政策密切关联, 并将二者统一

称为创新政策。中国的创新政策体系不仅包括了传统的科技政策, 即科学技术的规划、计划、法律、条例、办法、指导方针和行为准则, 还包括产业政策、财政政策、税收政策和金融政策等。而作为综合的政策体系, 创新政策是推进科技研发、技术创新而采取的一系列政策与措施的

基金项目: 国家软科学计划(2014GX5K210), 河北省科学技术厅软科学计划项目(154576142D)。

收稿日期: 2016-05-18

作者简介: 魏世杰(1976-), 男, 天津人, 副研究员; 研究方向: 科技投资。

总和^[3]。

在研究创新政策过程中,国外学者提出了一些基本的分类方法。Ergas^[4]将“技术政策”分为使命导向型和扩散导向型两类; Cantner等^[5]在政策特性基础上将市场贴近程度作为政策分类的标准之一,并将技术政策分为基础研究1型、基础研究2型、扩散型和使命型四类。Helbing等^[6]将创新政策工具分为一般性政策工具和特定性政策工具。一般性政策工具包括制度、基础设施、激励、教育与培训、国际贸易、劳动机场、金融市场、公司等,特定性政策工具包括创新系统、R&D、商业化、政府采购等。Freitas等^[7]认为创新政策应从政策目标、政策执行、政策工具三个维度来定义,并将创新政策分为知识目标的类型(使命型/扩散性,或垂直型/水平型)、政策工具(特定性/一般性)、政策执行(地方主导/中央主导)。黄曼等^[8]在梳理不同创新政策分类方法。

如果站在政策制定者的角度,创新政策的划分具有明确的目标导向性,而实现目标可采用多种手段,因此按照政策目标对创新政策进行划分,既有助于评估政策的有效性,也有助于不断完善具体政策及政策体系。因此,我们按照政策目标将创新政策分为鼓励创新行为、激励创新主体和营造创新环境三大类创新政策。

1.1 鼓励创新行为

对不同类型的创新行为进行鼓励是创新政策的重要组成部分,创新政策体系中相当一部分是鼓励各类主体的创新行为,如加大基础研究支持力度、鼓励应用技术开发、破除技术转移障碍、提高技术应用效率以及增加新产品消费等。

一是加大基础研究支持力度。启动实施重点基础研究发展规划(973计划)、设立国家重点实验室和国家(重点)实验室专项经费,加大国家自然科学基金投入,增加基础性研究在财政科技投入中的比重。对从事基础研究的人员,以同行评价为主,重点评价其原始性创新能力和学术影响。

二是鼓励应用技术开发。推动技术开发类院所转制;设立科研院所技术开发研究专项资金;企业研究开发费用税前价计扣除;明确市场导向类项目要发挥市场决定技术创新项目和资金分配的机制以及企业主导项目组织实施的机制。

三是破除技术转移障碍。鼓励建设技术转移示范机构;技术转让所得税优惠以及“四技收入”免征增值税(营业税)优惠;推动科技成果处置权和收益权改革。

四是提高技术应用效率。鼓励高新技术产业;政府采购鼓励新技术新产品应用;首台套保险鼓励新技术应用;设立科技成果转化引导基金。

五是增加新产品消费。推动十城千盏、十城万辆、金太阳的示范工程,为新产品打开市场提供补贴。

1.2 激励创新主体

创新政策在支持企业成为创新主体过程中发挥至关重要作用,创新政策还为创新人才、科研机构、中介机构、创新平台和高新园区的发展提供了支撑。

一是确立企业创新主体地位。高新技术企业所得税优惠;企业研究开发费用加计扣除;提高企业承担国家科技计划比重;依托企业、转制科研机构、科研院所或高校等设立的研究开发实体,设立企业技术研究中心、企业国家重点实验室等研究开发实体。

二是推进科研院所和高等学校科研体制改革。实施科研院所分类改革,应用型科研机构 and 设计单位(技术开发类)原则上转为科技型企业、整体或部分进入企业、转为中介服务机构等,公益类科研院所采取提高运行经费保障水平、改革原所长任命办法、开展理事会管理制度试点等;实施知识创新工程;高等学校开展科技评价分类改革。

三是鼓励科技中介发展。大力发展科技中介机构,培育和发展技术市场;鼓励建设科技企业孵化器、国家大学科技园、高新技术创业服务中心等中介服务机构;推动高新技术产业园区和国家自主创新示范区的发展。

1.3 营造创新环境

发挥市场在创新资源配置中的决定性作用,打造适合创新创业的良好社会环境是政府政策的长远目标。

一是提高知识产权保护力度。建立知识产权法律体系,提高专利侵权评价认定的效率,加大知识产权保护力度;建设知识产权信息服务平台,提高知识产权信息利用和服务能力;建立完善知

识产权交易市场,开展知识产权质押贷款,提高知识产权商业应用价值。

二是完善绩效评价考核体系。改革创新人才考核办法,对基础研究人员和应用研究人员分别以同行评价和市场评价为主;中央企业实施研发投入视同利润的考核措施,将“技术投入比率”纳入中央企业负责人“业绩考核系数”的计算因素,对国有企业科技人才实施中长期激励办法。

三是市场准入替代行政审批。符合条件的科技企业孵化器、大学科技园可享受相应的税收政策;符合条件的创业风险投资机构可申请创业风险引导资金支持;内外资企业达到一定标准均可被认定为高新技术企业。

四是开展科学普及活动。通过科学普及活动提高公民科学素养,增加科普投入,设立科技活动周和科普日;规定科研机构 and 高等学校面向社会开展科普活动;对科普活动及相关捐赠实行税收优惠。

五是科技资源开放共享。建设科技基础条件平台;财政性资金购置大型科学仪器、设备时即要提出开放共享方案;明确财政资金形成的科研企业设施的开放共享义务;建立仪器文献资源共享网络;对中小企业公共技术服务机构给予后补助和税收优惠。

2 创新政策体系建设总体情况

《规划纲要》《配套政策》及实施细则的出台与实施,促进了国家创新政策体系的建设,形成了多层次、较为完整的创新政策体系,突出体现了科技政策与经济政策相融合、引导企业成为技术创新主体的特点。截至2009年,制定、完成并发布了78项实施细则。《中共中央 国务院关于深化科技体制改革 加快国家创新体系建设的意见》发布以来,截至2014年底,制定并发布了120项政策措施。此外,一系列创新政策在国家自主创新示范区试点,部分效果明显的政策已在全国范围内推广。

创新政策体系基本实现了全面性与针对性相结合,普惠性与特殊性相结合,指导性和操作性相结合。具体政策既有面向人才、企业、科研机构和中介服务机构等创新主体的政策,又有面向研究开发、成果应用和科学普及等创新环节的政策,还包括科技计划管理、科研经费管理、知识

产权保护和绩效评价等有利于创新环境营造的政策,形成了立体的创新政策体系(见图1)。

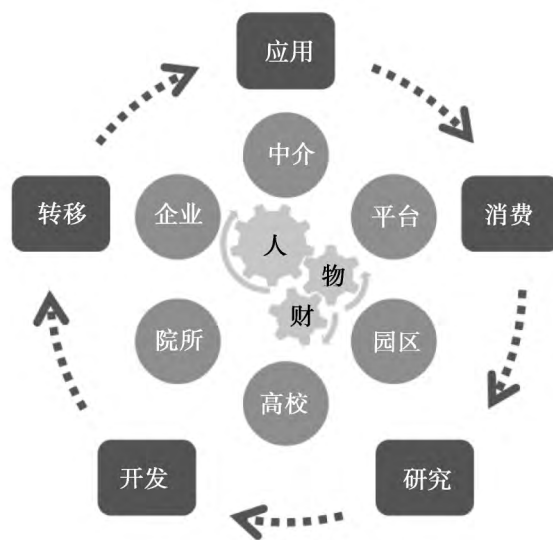


图1 创新政策图谱

2.1 全面性与针对性相结合

涵盖有关创新全方位的政策,代表了一个时期创新政策的总体思路和发展方向。如《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》《关于深化科技体制改革 加快国家创新体系建设的意见》等文件。

《关于进一步促进科技型中小企业创新发展的若干意见》《关于进一步鼓励和引导民间资本进入科技创新领域的意见》等文件,则是为促进科技型中小企业发展、解决民间资本参与创新动力不足等针对性问题出台的政策,是针对个别主体或行为出台的政策。

2.2 普惠性与探索性相结合

推动普惠性政策形成法律是创新政策的重要发展方向,近年来,立法中出现了更多促进创新的要素。如《科学技术进步法》规定财政资金形成科技成果授权项目承担者依法取得,《企业所得税法》规定企业研究开发费用税前加计扣除等。

建立非上市企业股权交易系统,将“5年非独占许可”纳入技术转让企业所得税、允许获得股权激励的技术人员在股权转让时缴纳个人所得税等试点政策则是不断突破原有政策框架、破除阻碍创新藩篱的探索性尝试。

2.3 指导性和操作性相结合

鼓励和引导市场资源流向创新领域是政府与

市场在创新资源配置中的重要作用，一些创新政策为引导市场行为提出了指导性的方向。如《关于促进科技和金融结合加快实施自主创新战略的若干意见》鼓励各类金融资源进入创新领域，与创新资源形成合力。

《高新技术企业认定管理办法》等操作性政策则通过明确操作指南的方式提高创新政策的可操作性，并直接影响创新主体的具体行为。

3 创新政策体系的完善思路

现有的创新政策还存在诸多问题，要发挥创新政策鼓励创新行为、激励创新主体和营造创新环境的目标，需要不断进行完善。

3.1 政府与市场的关系

政府和市场在配置资源中发挥不同的作用，二者均存在失灵的情况，而政府除主动政策外，最重要的作用是解决市场失灵，在市场能充分发挥作用的领域减少干预，在市场无法良好发挥作用的领域进行引导。在创新政策中，政府同时存在缺位和越位两种问题，导致市场无法真正发挥对科技资源配置的决定性作用。李钢等^[9]认为政府的政策选择失误，本应较多地使用非市场激励，却过度地使用了市场激励，或是本应发挥市场对创新的导向作用，却给予企业太多的保护。

一是锦上添花多过雪中送炭。创新政策中存在明显的马太效应，政府并没有解决市场失灵的问题，而是作为隐形市场存在。以最为普惠的研发费用加计扣除政策为例，该政策的目的是通过税收杠杆实现对企业研发投入的激励，有研发投入的企业就应获得激励，而不应仅对盈利企业的研发投入给予激励。但是亏损企业并不能从该政策中获得激励，特别是大量科技型中小企业，由于研发投入大、市场容量小、盈利能力弱，往往在企业初创期处于亏损状态，从而无法享受研发费用加计扣除政策的优惠。

二是风险防范多过包容创新。政府在出台创新政策时较多关注风险，缺乏对创新活动的包容，大量的审批阻碍了政策发挥作用。以科技成果处置权政策为例，政策将处置权下放的目的是促进技术从供给方转移到需求方，并加快技术在市场中的应用，但是处置权政策试点期间对科技成果处置设置了多重障碍，既存在主管部门或财政部

审批的有形障碍，也存在国有无形资产按照固定资产管理的无形障碍。

3.2 效率与公平的关系

政府创新政策也需要权衡公平和效率之间的关系，政府政策中过多考虑投入产出效率、执行效率，对公平性关注不够，政策缺乏包容性。过于注重效率的政策通常会存在一刀切的问题，政策对象限制在一定范围内还容易产生马太效应。特别是一些鼓励企业创新的政策，中小企业被排斥。

一是目录代替标准。创新政策在推动新产品的生产、新市场的开发方面具有重要的作用，政策应着眼于创造一个公平有效的市场环境。以政府采购政策为例，一方面中央和地方政府出台政府采购目录，不符合国际惯例；另一方面政府采购政策中设定门槛要求供应商具有政府采购经验，导致许多技术先进、产品达标的企业无法进入政府采购市场。仅针对进口仪器设备的免税政策同样恶化了同类仪器设备国内产商的市场环境。

二是重视基础设施，轻视人力资本。由于管理有形资产比管理无形资产更加高效，政府在创新政策评价中更注重有形资产，对无形资产的重视不够，特别是忽视了人力资本在创新中的重要作用。如科技经费预算管理中，用于人力资本支出的部分相对较少且缺乏弹性，更多的资金分配用于更易于管理的仪器设备等固定资产上。

3.3 供给与需求的关系

传统的创新供给政策以促进创新供给者增加创新供给为目标，而创新的需求方在供求平衡中也扮演了重要角色，政府支持创新需求方的政策相比供给方政策要落后很多。

一是供给政策偏多。从鼓励科研机构和企业增加技术和产品生产，到鼓励技术转让和股权激励技术出让，均着眼于增加创新成果的供给。但是随着研发投入的不断增加，特别是企业创新主体地位的巩固，鼓励创新需求的政策略显不足。政府采购政策是主要的需求政策，但是执行效果并不乐观，一方面由于出台创新产品目录，相关政策面临尴尬境地，另一方面政府通过补贴形式推广的创新产品示范工程缺少进一步的扩大和推广。

二是政策完善不注意供求转化。一些政策调整后改变政策的指向,部分政策会从供给面政策转换为需求面政策,然而政策并未考虑到这种转换。以“四技收入”免税政策为例,“营改增”背景下免税政策无法落实,主要原因是流转税的转嫁功能使得供求双方可通过市场关系分担税收优惠,但是优惠政策并未跟进营改增不同环境进行调整,在增值税环境下依然采取以免除“四技”提供方增值收入的优惠方式并不能有效促进“四技”的增加。

3.4 制定与落实的关系

创新政策的制定在很多情况下是问题导向型的,即在现实中发生某一问题需要解决,因此出台特定政策予以解决。这种政策制定方式往往导致单一政策难以与配套政策衔接,从而导致政策制定容易但落实难。

一是政策设计缺陷导致难以落实。创新政策目标对象的行为与一般的经济主体行为有所不同,设计政策中如未能充分考虑,则造成政策落实困难。如鼓励国内企业在海外设立研发机构的外汇政策,对于一般生产服务企业在海外设立机构需要外汇主要是建设期,机构一旦顺利运营就很少需要外汇,但是鼓励企业设立海外研发机构的外汇政策优惠未充分考虑研发机构依赖母公司汇出外汇的特点,因此企业设立海外研发机构后,再次用汇难问题未能解决。

二是配套政策制定落后。一些对原有政策进行突破的试点政策会涉及多项配套政策,配套政策调整不及时或不到位也是政策制定容易落实难的原因之一。如为鼓励科技成果转化,允许高校和科研院所奖励股权的技术人员免缴个人所得税,但是税务部门的配套政策调整中要求享受优惠政策提供已经废除的资格证书,因此优惠政策长期无法落实。

三是评估监测不足。政策评估对于政策完善具有重要意义,但是政策评估所依赖的资料难以获得造成各类政策评估困难。创新政策短期效果难以直接衡量,因此通常以政策落实情况为主要标准,但是评估监测过程中数据难以获得,政策受益对象无法定义务提供数据。因此,评估监测结果往往无法反映政策落实的真实情况。

4 创新政策体系完善方向

4.1 创新政策以弥补市场缺位为主要目标

一是增加基础研究和共性技术研发投入。基础研究和共性技术研发不具有排他性和竞争性,是典型的正外部性活动,市场对此的资源配置存在明显的市场失灵。因此政府应增加投入,不断提高财政科技投入中基础研究的比重;鼓励行业协会、产业技术创新联盟等组织开展共性技术研究,为国内企业提供开源技术。

二是完善知识产权环境。知识产权保护对鼓励市场主体增加创新投入,促进企业研发投入良性循环具有重要作用。知识产权过度保护会导致技术扩散难,延迟知识产权实施导致技术更新慢,滥用知识产权也会导致企业经济损失。政府知识产权政策要在继续加大知识产权保护的基础上,提高推动知识产权的应用推广,特别是加大财政资金形成知识产权的开放共享。

三是增加中小企业支持力度。企业规模对其创新产出具有重要的影响,中小企业因占有资源少,相比大企业创新的成功概率更低,同时由于中小企业市场控制力差,创新技术和产品的推广也更难。创新政策在支持企业创新过程中应加大对中小企业的支持力度,降低企业创新成本,同时应对中小企业创新成果应用提供更大的市场,在政府采购中增加中小企业创新产品和技术的购买比重。

4.2 增加需求面政策

一是补贴创新产品消费。推广“十城千盏”“十城万辆”“金太阳”等示范工程,设定市场标准,对居民采购符合标准的新产品给予财政补贴,缩短新产品推广周期。

二是激励企业创新需求。在企业研发费用税前加计扣除的基础上,鼓励生产企业采购新技术、新产品,给予增值税的先征后返;将部分创新产品补贴调整为对采购企业的税收激励或补贴;财政资金支持发放创新券,鼓励中小企业的创新需求。

三是采用有利于创新的标准。标准通常是行业主导的,政府应要求行业标准制定过程中吸收更多相关主体的意见,避免标准对利益相关方造成的不利影响,同时政府在采购中可以采用更有

利于创新的标准体系，从而以强制性标准推动生产者采用创新技术和创新产品。

4.3 强化政策落实

一是避免政策设计缺陷。在创新政策制定过程中，应充分吸收利益相关方的意见，避免创新政策与现有政策之间发生矛盾。

二是建立行政立法前评估制度。根据《立法法》规定，推进行政立法前评估制度的建立。采用科学评估手段对拟定政策的影响进行

评估，确保成本有效性、降低社会经济负担；加强部门协调与公众参与，充分掌握政策可能的影响；设立评估机构，建立评估规范，培训评估专家。

三是政策制定后评估。加强政策效果评估工作，采用科学评估方法，提高政策评估的有效性；建立政策对象信息报送制度，享受激励政策的主体应配合开展政策效果评估，对于非涉密信息及时公布。

参考文献:

- [1]王胜光. 创新政策的概念与范围[J]. 科学学研究, 1993(3): 16-23.
- [2]ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. Longman, M. E. Sharpe, 1985.
- [3]范柏乃, 段忠贤, 江蕾. 中国自主创新政策: 演进、效应与优化[J]. 中国科技论坛, 2013(9): 5-12.
- [4]ERGAS H. The importance of technology policy[M]// DAS-GUPTA P, STONEMAN P. Economic policy and technological performance. Cambridge: Cambridge university press, 1987.
- [5]CANTNER U, PYKA A. Classifying technology policy from an evolutionary perspective[J]. Research policy, 2001, 30(5): 759-775.
- [6]HELBING D, JOHANSSON A, ALABIDEEN H Z. Dynamics of crowd disasters: an empirical study. [J]. Physical review E statistical nonlinear & soft matter physics, 2007, 75(2): 361-369.
- [7]FREITAS I M B, TUNZELMANN N V. Mapping public support for innovation: a comparison of policy alignment in the UK and France[J]. Research policy, 2008, 37(9): 1446-1464.
- [8]黄曼, 朱桂龙, 胡军燕. 创新政策工具分类选择与效应评价[J]. 中国科技论坛, 2016(1): 26-30.
- [9]李钢, 马丽梅. 创新政策体系触及的边界: 由市场与政府关系观察[J]. 改革, 2015(3): 27-37.

(责任编辑 沈蓉)

