

“创新券”如何更好撬动企业研发

李希义 朱馨乐 中国科学技术发展战略研究院

创新券是一种提高科技资源共享和使用效率的财政工具。科技型中小微企业利用创新券，可以购买科研机构的研发服务，既增强了企业和科研院所之间的联系，也激活了科研院所为企业服务的创新能力。我国目前已有北京、上海、武汉等13个地区推广了创新券。然而，在实际的应用中，创新券还存在流通不畅，兑现时间过长，使用不规范等问题，而推行全国通用的创新券，建立全国创新券支付和兑现系统或能更好撬动企业投入创新研发。

1. 中小微企业领到创新“大红包”

创新券是一种有效促进科研机构服务科技型中小微企业，提高科技资源的共享和使用效率的财政政策工具。其核心是政府向企业发放创新券，企业用创新券向科研服务机构购买科研服务，科研服务机构持创新券到政府财政部门兑现，可谓政府发给中小微企业的研发“大红包”。

自荷兰在2004年推出这项政策之后，世界上很多国家都采取发放创新券的方式来支持中小企业技术创新。2009年，世界银行和科技部一些专家撰写的《中国：促进以企业为主体的创新》一书中首次引进了“创新券”的概念，创新券逐渐引起了国内注意。目前国内出台创新券政策的有北京、上海、武汉、马鞍山等13个地区。

各地对创新券的支持对象主要可分为两类，一类是北京市、上海市和浙江省以下的市县发放的创新券，支持对象是本地的中小微企业，另外还把创业团队纳入创新券的支持范围；另一类是浙江省的支持对象——创新载体和执行单位，即省级科技创新服务平台、省级以上重点实验室和工程中心等。

创新券可用于购买的科技创新服务活动，主要是与科技创新活动有关的测试检测、技术开发、技术咨询、检索查新等。例如，在北京市，创新券只对小微企业和创业团队与指定实验室围绕科技创新创业开展的测试检测、合作研发、委托开发、研发设计、技术解决方案或购买新技术新产品（服务）等科研活动给予资助。上海市则规定，上海市研发公共服务平台的5276台大型科学仪器设施和124家上海市专业技术服务平台提供的866项研发服务，包括测试检测、合作研发、委托开发、研发设计、技术解决方案等，都可使用创新券。

在使用方面，上海市的创新券采用事前申请、事后补助的方式，最高补贴不能超过10万元。浙江省内市县的创新券使用方式和上海市类似。浙江的省级创新券则采用奖励补助的方式。发放形式上，北京市发放的创新券是有固定面值的，限额5000元，每次至少使用1张，最多可使用40张。而上海、浙江的创新券都是电子凭证的，都没有规定创新券的具体面值，只规定了单个企业或者创业团队能够申请的限额。

2. 科研资源“不沉睡” 企业投入有增长

科技型中小微企业利用创新券，可以购买科研机构的研究开发服务，加强了企业和科研院所之间的联系，也为科研机构开拓了市场业务，从而提高了科技资源支撑创新的效力。例如：浙江省政府发放的创新券，推动了科研机构的业务开展，仅2015年上半年，浙江省的一家企业科研机构——温岭泵与电机技术创新服务平台，就接收由创新券支持的服务170次，服务金额超过30万元。

与此同时，北京市、上海市和浙江省都规定：企业使用创新券必须要匹配自有资金，超过规定额度的创新券按照一定比例兑现。这就要求企业必须投入自有资金用于研发活动，对引导企业

增加科研投入效果明显。

创新券的实施，还推动了科技资源丰富地区与欠发达地区的资源共享，提高了国家现有科技平台的科技服务能力。如浙江省长兴县利用创新券，鼓励本地企业购买和获取上海市科研平台的科技服务，推动了技术先进与落后地区的科技资源共享。

北京市调研发现：原先的科技孵化器、大学科技园等科技平台，并没有多少支持小微企业的具体措施。而创新券政策则给这些科技服务机构提供了政策工具。由于创新券的申请和发放需要通过这些机构来完成，另外，联系科技资源等服务也由孵化器等机构完成，从而丰富了科技服务机构的服务手段和服务能力，“唤醒”了这些科技资源。

据统计，上海市的创新券自颁布实施以来，截至目前共计审核通过了 732 家企业及 14 家创业团队的科技创新券申请，发放创新券总额度为 3730 万元。732 家企业以新一代信息技术和生物产业领域的最多；企业人数不超过 20 人的小微企业超过半数以上（占 54.0%）；其中有 36.34% 的企业获得过高新技术企业或市区两级“小巨人”培育企业的称号。

截至 2015 年 8 月，浙江全省发放创新券 1834.62 万元，其中使用了 660.52 万元，涉及 48 家创新载体，提供服务 1039 次。北京市创新券 2014 年发放了 4000 万元，2015 年已经发放了 2000 多万元。

3. 流通不畅、兑现慢制约使用效力

虽然创新券在推动科研机构支持和服务中小微企业方面取得了一定成效，但是，仍有一些问题制约其作用的充分发挥。第一，异地使用问题：各地的创新券都有地区限制，而且对创新券的使用对象和使用范围，也都有比较明确的区域规定。目前除浙江省长兴县的创新券可以在上海市异地使用之外，其他地区的创新券都严格限制在本地使用，甚至在全省推广创新券的浙江省，企业直接用于购买科技服务的只是省级以下地方政府发放的创新券。在实施过程中市县都要求创新券在当地的科研机构和技术平台使用，不能在省内其他地区使用。这种地区的限制性要求，使得创新券不能流通，限制了中小微企业获取异地科技服务的能力，也降低了创新券的使用效力。

第二，兑现时间问题：目前创新券购买服务的资金，要么是企业先行垫付，如上海市，先由企业自行垫付，然后在规定时间申请兑现；要么是科研机构先自行承担，如北京市的创新券，企业只要交付创新券就可以获得科研机构提供的服务，科研机构用创新券到科技部门报销。同时也都有兑现时间的规定，例如，北京市规定在上下半年各兑现一次，浙江省要求省级的创新券要到第二年的 1 月份兑付等。这种时间限制使得企业或者科研机构的支出并不能很快获得财政资金的报销。而使用创新券的中小微企业本身是缺乏资金的，创新券兑现间隔时间太长，影响了使用创新券的中小微企业和科研机构的现金流，对其经营发展造成了一定程度的困难。

第三，财政资金的拨付使用问题：目前与创新券配套的财政资金是延续科研项目的资金拨付方式，上一年提出财政预算，第二年拨付资金使用。创新券的申请和发放却是全年度进行的，企业申请的创新券在一个财年内可能不一定全部用完和兑现，因此会产生存在符合条件的创新券金额与预算不匹配的现象，导致出现财政预算资金出现结余和上缴问题。为了符合财政预算周期，大部分地区都选择在第二年度才开始兑现创新券，这一问题也导致创新券不能及时兑现。

第四，创新券的规范使用问题：尽管各地在创新券的使用上进行了各种形式的创新。不过在实际运行过程中，一些地区片面理解了创新券的作用，将原来以常规方式支持科技计划项目的资金，借以创新券的形式发放，尤其一些地方还发放大额度的创新券、允许使用创新券购买硬件设备，这实际上背离了创新券的本意。因此，需要规范创新券可以购买的科技创新服务类型。

针对这些问题，发行全国通用的创新券应是必由之道，同时，还应该建立全国创新券服务平台，并和地方政府合作，推动国家大型仪器、国家重点实验室等科技资源的利用和共享。同时，应由科技部和财政部制定出台全国创新券的使用办法，缩短创新券的申请和报销期限，解决目前创新券匹配财政资金的预算使用时间问题。最后，应建立全国的创新券支付系统，推动创新券在全国的流通使用，促进全国科技资源的充分共享和使用。