

财政支持创新的国际经验与政策建议*

创新是中国经济转型升级、迈向高质量发展的必由之路，也是构建双循环新发展格局的核心动力。在当前国际环境趋紧、部分国家加强对我国科技打压的背景下，加大财政对创新的支持力度、强调基础研究和应用研究齐头并进的重要性更加凸显。当前我国财政支持创新的力度不断加大，但也存在财政科技资金的协调统筹不足，资金的使用管理不够科学，财政对企业创新的支持方式较为单一等问题。从国际经验看，各国普遍采取税收优惠、政府直接投入、政府采购等方式支持创新发展。建议：第一，加快完善财政支持科技创新的管理机制，理顺中央和地方政府在财政支持科技创新上的关系，完善财政科技投入协调、科技资金配置、科技投入绩效管理等机制。第二，优化财政支持科技创新形式，包括实施差异化方式给予不同类型机构稳定科技资金支持，改善科技计划项目过度竞争的支持方式，增加连续、稳定支持项目的比例，完善经费标准制度建设，建立预算安排与绩效评价结果挂钩的制度等。第三，加大财政支持企业创新力度，提高对国产高新技术产品的政府采购比例，完善重大自主创新产品财政补贴制度，重视对中小企业创新的支持，提高创新税收优惠政策的惠及面和持续性等。

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》
- 《国别/地区观察》

作者：叶银丹 中国银行研究院
电话：010 - 6659 6874

签发人：陈卫东
审稿：周景彤
联系人：王梅婷
电话：010 - 6659 1591

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

财政支持创新的国际经验与政策建议

创新是中国经济转型升级、迈向高质量发展的必由之路，也是构建双循环新发展格局的核心动力。在当前国际环境趋紧、部分国家加强对我国科技打压的背景下，加大财政对创新的支持力度、强调基础研究和应用研究齐头并进的重要性更加凸显。当前我国财政支持创新的力度不断加大，但也存在财政科技资金的协调统筹不足，资金的使用管理不够科学，财政对企业创新的支持方式较为单一等问题。从国际经验看，各国普遍采取税收优惠、政府直接投入、政府采购等方式支持创新发展。建议：第一，加快完善财政支持科技创新的管理机制，理顺中央和地方政府在财政支持科技创新上的关系，完善财政科技投入协调、科技资金配置、科技投入绩效管理等机制。第二，优化财政支持科技创新形式，包括实施差异化方式给予不同类型机构稳定科技资金支持，改善科技计划项目过度竞争的支持方式，增加连续、稳定支持项目的比例，完善经费标准制度建设，建立预算安排与绩效评价结果挂钩的制度等。第三，加大财政支持企业创新力度，提高对国产高新技术产品的政府采购比例，完善重大自主创新产品财政补贴制度，重视对中小企业创新的支持，提高创新税收优惠政策的惠及面和持续性等。

一、当前我国财政支持创新存在的问题

（一）财政科技资金的协调统筹不足，难以形成合力

当前我国中央财政和地方财政支持创新的渠道较多，但这些资金存在相互割裂、重复支持等问题，难以形成合力、难以有效发挥协同效应。

在中央财政方面，目前我国中央财政支持科技创新主要包括财政部门年初预算直接安排并稳定支持的“机构经费”、相关管理部门通过科技计划（基金、专项）安排的竞争性项目经费、发改部门安排的一次性科研基本建设经费，以及对企业技术研发通过税收优惠等政策给予支持四种方式。从实际实施情况来看，以上几种财政支持创新方式存在科技计划项目支持方式单一、实行稳定支持方式的相关经费标准制度不健

全、预算安排与绩效评价结果不挂钩，以及支持企业技术创新的方式有待丰富等问题。

在地方财政方面，当前地方财政的科技投入政策未能与中央财政支持政策良好衔接，往往在一些确定性较高的领域存在中央、地方重复支持，但在一些创新性、前瞻性更强，风险较高的领域存在支持真空等情况。此外，地方财政支持创新还缺乏顶层设计和综合统筹，各项科技政策较为分散，从而造成了财政科技资金多部门管理、条块分割严重、各自为政的现状，地方财政用于支持创新的资金难以形成合力，不能充分发挥出财政资金的使用效益。

（二）财政科技资金的使用管理不够科学

第一，部分领域存在过度竞争现象，财政资金支持的连续性、稳定性不足。由于创新活动的外部性、不确定性等原因，一些创新活动难以通过市场化手段、金融支持等方式获得足够资金。同时，这些领域往往由于基础性强的原因要求更加连续、稳定、不以投资回报为考量的资金支持，这也就是财政科技资金的重点支持领域。财政科技资金通过重点支持基础性强、技术共性强的研究领域，并将形成的科技成果作为公共产品，提高全社会科技水平，带动产业发展。但当前我国财政对科技的稳定支持和竞争性支持协调机制还不健全，部分地区和部分研究领域还存在稳定支持不足、竞争性支持过度的现象。尤其是一些领域仍以申报财政资金支持的纵向课题作为科技评价的主要指标，导致财政资金支持的课题申报严重过度竞争，既助长科研功利主义和短期行为，不利于科研人员潜心研究，也不利于提高财政科技资金支持的稳定性、连续性。

第二，财政科技资金的绩效管理有待优化。一是当前财政科技资金支持项目在验收时，多采取同一研究领域的专家同行评价方式，存在互评漏洞和风险，缺乏真正独立的第三方评价，不利于成果质量的提高。同时，成果质量评价情况未能及时公开、有效利用，没有纳入未来财政科技资金申请的考量范围。二是财政科技资金的经费管理办法在实际执行过程中缺乏效力。尽管对于各项财政支持的课题、专项等都具有相应的经费使用规定，但在实际经费使用过程中，由于单位科研活动与财务管理相分离，以及科研支出项目具有一定的专业性，财务部门对于科研经费使用的监督与审计往往

只停留在程序正确、形式正确层面，难以对经费的实际使用形成有效监督。

（三）财政对企业创新的支持方式较为单一

当前我国财政支持企业创新主要通过财政补贴和税收优惠两种方式，其他方式规模较小，对企业支持力度有限。较之于创新型国家普遍采用政府引导基金、政府采购、通过财政资金对金融机构进行风险补偿等多种方式，我国的财政支持企业创新手段稍显单一。当前我国创新财政补贴主要通过国家各类创新专项计划对一些特定领域的企业进行创新支持，但这类计划大多聚焦创新能力较强的企业，忽视了早期成长性好，但风险较高的中小型科技企业。税收优惠政策主要通过企业研发费用扣除方式减轻企业负担，但较之于发达国家，我国企业研发费用税收优惠政策的灵活性和细致程度不够，并且对中小企业的特惠程度不够。例如，无法将研发费用无限向后结转、没有鼓励创新合作的特殊税收优惠安排等。

二、财政支持创新的国际经验

对于支持科技创新的财政政策来说，多数创新型国家采用的是减税和增加相关财政支出两种手段相结合的做法。具体而言，一方面，通过各种措施加大政府对科技的投入及研发活动的支持，如通过提高研发经费水平促进国家整体科技实力，利用政府采购鼓励产业创新，利用政府资助促进创新投融资环境建设等；另一方面，通过税收政策激励企业加大科技投入。

（一）支持创新的税收优惠政策

第一，以研发费用税收抵免政策鼓励、引导企业加大研发投入，提高研发投入稳定性。除了实施长时间、大范围的研发费用税收抵免政策以外，美国还出台特殊税收优惠政策鼓励企业持续、大力投入研发经费。一是延长研发费用税收抵免的时间跨度。2001年美国《经济增长与减税协调法案》明确表示研发投入的税收抵免可以永久化，即可无限向后结转。事实上，研发投入往后结转也是发达国家常用的政策（表1）。二是引导企业长期、持续地投入研发资金。2006年，美国《税收抵免及医疗保健法》引入了选择性简化抵免政策，以企业前3年研发投入均值的50%为基准，企业当年的

研发投入超过基准的部分可以享受 12% 的税收抵免；如果企业在前 3 个纳税年度中任意一年都没有任何研发支出，那么抵免额为当期合格研发费用的 6%。

表 1：发达国家研发费用结转年限

国家	研发费用结转年限
美国	无限期向后结转 80%
英国	无限期向后结转 50%
法国	无限期向后结转 50%，向前结转 1 年
德国	无限期向后结转 60%，向前 1 年结转 50%
日本	向后 10 年结转 50%
韩国	向后 10 年结转 70%

资料来源：各国税务部门网站

第二，利用税收政策鼓励创新合作。日本尤其注重鼓励企业进行产学研联合研发，以及与初创企业、中小企业进行创新合作。日本将研发费用分为一般性研发费用和专项研发费用，在“研究开发税制”（2019）中提高专项研发费用在法人税额中的扣除率，规定企业与专业研究机构、大学、新办企业、技术研究协会成员单位、特定的中小企业、其他（私人公司、私人研究机构、公共测试和研究机构）等六类研发机构主体合作进行研发活动，不论是联合研发或委托研发，均可在法人税中抵免税款。此外，研发费用的扣除率因研发机构的种类不同而存在差异（表 2），从而鼓励产学研创新合作，以及与初创企业、中小企业等的创新合作。研发费用扣除上限为法人税额的 10%。

表 2：日本专项研发费用扣除率

联合或委托研发机构类型	研发费用扣除率
专业研究机构	30%
大学	30%
初创企业	25%
中小企业	20%
技术研究协会成员单位	20%
私人公司、私人研究机构	20%
公共测试和研究机构	20%

资料来源：日本国税局网站

第三，针对小企业创新的特惠税收政策。发达国家企业税收一般占企业增加值的 40%-50%。在实行累进税制的情况下，中小企业的税负相对轻一些，但也占增加值的 30%左右，负担依然较重。为此，许多国家进一步改革税制，强化对中小企业的税收减免政策。“中小企业投资研究开发减免税政策”是英国 2000 年实行的一项鼓励中小企业投资研究开发的税收优惠政策。它规定年营业额少于 2500 万英镑的中小企业，每年投资研究开发超过 5 万英镑时，可享受 150%的研发费用加计扣除优惠待遇。这样，投资研究开发的中小企业可减少相当于研究开发投资 30%的费用。尚未盈利的中小企业投资研究开发，可预先申报税收减免，获得相当于研究开发投资 24%的资金返还。这一政策公布后，受到了英国企业界的普遍欢迎。

（二）支持创新的政府直接投入

第一，保持政府科技直接投入强度。政府的科技投入是政府直接资助研发等创新活动的主要途径。对各国而言，政府经费无论是从比例上看还是从效果上看，都是一个极为重要的研发经费来源。政府的科技投入对于基础研究、国家科技基础设施建设、国家安全重大项目及地区发展项目等方面均发挥着重要的作用。在创新型国家中，虽然企业已成为技术创新的主体，产业界的研发投入也成为了国家总体科技投入的主体，政府的科技投入比例相对减少，但是这并不意味着创新型国家的政府科技投入有所削弱。相反，在过去的 20 年间，多数创新型国家一直在采取各种措施来保障其政府的科技投入，政府科技投入规模保持着稳定的增长，而且其总体增速均高于其 GDP 的增速。

第二，加大对高新技术产业投资。从美国的经验看，每一轮新兴产业的兴起，都伴随着政府加大该领域研发投入。1981-1989 年政府大幅增加在汽车、电器、机械生产等行业的研发投入，还投资更新纺织业设备并引入了计算机。1993-2001 年，政府加大了对半导体、信息与通信技术、生物技术、能源技术、新材料技术、环保技术、先进运输技术和先进制造技术等民用高新技术的开发和研究投资，民用研究预算从 1994 年的 306 亿增长至 2001 年的 410 亿美元。这一时期，美国先进技术计划快速发展。该计划主要支持那些高风险但是潜在商业化价值高的技术研发项目，由政府和企业共同出资，共担风险，加快技术的形成和商业化运用。

（三）支持创新的政府采购政策

政府采购是指政府机关和公共机构为实现公共职能而运用市场竞争机制采购货物、工程和服务。当前，以政府采购刺激本国企业技术创新已成为较为通行的做法，许多国家都通过实施有效的政府采购政策来促进本国企业对研究开发的投入，激励企业的创新活动，推动高技术产业的发展，以提高本国的核心竞争力或保持技术领先地位。据统计，目前各国政府采购占 GDP 的比重平均已达到 10% 的水平，政府采购支出占财政预算支出的比重平均已达 30%，其中，相当大的一部分采购合同被企业所获得。政府支持创新的经验表明，科学地制定和实施优先采购的政府采购政策，可以在激励企业自主创新、促进科技发展方面发挥有效作用。一般而言，政府采购对创新的影响可分为三类：一是政府采购创造了市场；二是政府采购对创新从需求方面起到了“牵引”的作用，但是只有当政府从性能功效方面向供货者提出要求时，这种“牵引”才能真正由于供货者实现技术变革的积极性和创造性而起作用；三是政府市场可以充当创新产品的实验场所，并且由于政府用户这个特殊角色，它的购买也有利于制定和修改规章条例。

第一，为促进本国企业创新而优先购买本国产品。通过政府采购保护并促进本国企业创新是各国通用的做法。美国是较早建立政府采购制度的国家之一，也是世界上采用政府采购政策对技术创新进行扶持和推动的最成功的范例。美国早在 1933 年就制定了《购买美国产品法》。该法明确规定，“扶持和保护美国工业、美国人和美国投资资本”，要求政府进行国际采购时必须至少购买 50% 的国内原材料和产品。此外，美国《联邦政府采购法》规定，政府采购对象必须是在美国本土的厂商或公民的产品及服务；若采购外籍厂商或外籍公民的产品，其价格必须低于本国同类产品的最低价格；若采购外籍产品，该产品必须是在美国本土生产的、在美国本土的成本支出必须超过总成本的 50%。

此外，英国、法国、德国、日本等国家也采用类似的做法。英国要求政府部门、政府实验室和国营公司在计算机和通信器材等的采购上，必须从本国公司购买。法国政府要求航空、铁路、通信等部门优先购买本国产品。德国、挪威等欧盟国家的法律

规定，采购金额达到 500 万欧元以上的工程、20 万欧元以上的货物和服务，都必须在欧盟范围内采购。此外，为了扶持本国企业，很多国家的政府采购政策不但倾向于购买本国产品，而且规定可以以较高的价格购买本国产品。如美国国防部、能源部、航空航天局的国内订货价格则明显高出国外订货。

第二，对产业共性技术和关键技术实施政府采购。为了将社会上的各种资源导向国家急需的重点技术项目，从而贯彻国家的产业政策和科技政策，很多国家的政府都根据本国的实际情况，选择出重点发展的关键技术和共性技术项目，特别是其他国家垄断的核心技术和转让费用极高的技术以及涉及国家安全的技术，然后进行采购。通过公共技术采购，政府可以在全社会技术的发展中发挥较大的引导作用。例如，美国国防部和美国能源部为促进先进技术和节能技术的发展，将重大项目授予包括公司和高等院校在内的研究机构。公共技术采购在欧盟的运行也很成功。瑞典和芬兰对移动通信技术标准的采购就为诺基亚和爱立信公司进入移动电话行业提供了决定性的帮助。

根据采购的目的，公共采购可分为开发导向型采购和适应性采购。开发导向型采购是为了某种特殊的技术和社会目的而进行的采购，重在开发新技术，如涉及国际竞争的核心技术，促进技术跨越和系统集成的关键技术，促进环保、公共卫生等公益事业的技术等。如瑞典产业技术发展委员会在 20 世纪 90 年代初为降低氟污染，对低氟利昂技术冰箱实行采购计划。适应性采购是国家引进现存的技术产品或系统，通过部分的研究开发活动使这些引进产品和系统适应本国条件，提升本国产业应变能力的过程。政府部门采购国内企业改造后的国外软件产品是这方面的典型例子。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/reportId=1_26028

