# 支持高新技术产业发展的公共财政政策研究

来源：网络 作者：玄霄绝艳 更新时间：2024-02-05

*\" 一、公共财政介入高新技术产业发展的理论依据 1.高新技术产品的外部性与政府介入 按照成本—收益理论分析，具有正外部性的产品，其私人收益会小于社会收益，二者的差额就是外部收益。高新技术产品存在大量的外部收益。一方面，高新技术产品一旦被应用...*

\" 一、公共财政介入高新技术产业发展的理论依据

1.高新技术产品的外部性与政府介入

按照成本—收益理论分析，具有正外部性的产品，其私人收益会小于社会收益，二者的差额就是外部收益。高新技术产品存在大量的外部收益。一方面，高新技术产品一旦被应用和推广，就会在全社会范围内产生极为可观的经济效益和社会效益，并为其他企业和行业所共同分享。另一方面，高新技术产品往往要以大量的长时间的前期应用及开发性研究，甚至基础性研究为前提，而其开发者得到的收益只是所有收益中的极小一部分。社会收益率远远高于开发者的私人收益率，成本与收益不对称，从而会影响市场资源配置的效率。因此，在外部收益得不到补偿的情况下，开发者就没有积极性来投资于代价高昂的研究与开发活动，甚至会摒弃从事这类活动，这就是市场“失灵”的一种表现。因此，必须有政府部门的介入和干预。

2.高新技术产业的高风险性和不确定性与政府介入

高风险性是高新技术产业固有的特点之一，而市场本身不能提供分担风险的有效机制。高新技术产业的高风险是由多个因素引起的。从内部因素来看，高新技术产业的技术创新是没有先例可行，也无经验可循的探索性开创活动。研究与开发能否成功，新产品能否被消费者所接受，以及潜在的市场容量是否能弥补前期所投入的研究与开发成本并获得赢利都具有很大的不确定性。有调查表明，世界上产生收益的技术创新占全部技术创新的比例不到10%.1997年，美国每10000个得到风险投资支持的技术创新项目中，只有1个可以成功占有1%的市场。只有那些实力雄厚的大企业才敢于开展技术创新活动。从外部因素来看，高新技术产业的科研开发和技术创新的投资不仅数额巨大，而且一般得不到担保，也难以获得抵押，因而很难得到银行贷款的支持。而股权融资的资金成本要大大高于债务融资。市场体制下的投资决策都是企业基于对收益和风险的权衡而作出的，以上因素的存在都在很大程度上限制了对高新技术企业的投资。在我国目前风险投资体制尚不健全的情况下，政府如不介入，势必导致高新技术风险投资的不足。

3.高新技术产业的高投入性与政府介入

由于高新技术产业所具有的上述特点，促使各国政府为了在世界经济中处于领先地位，都将高新技术产业的发展作为国家经济发展的战略重点。高新技术产业的发展，只有同国家的宏观经济战略结合起来，才具有生命力和发展前途，才能真正在协调中获得实际利益。而政府作为国家的宏观经济调控部门，不仅能够促进高新技术企业的发展，而且还能够从整个社会经济发展的大局出发，制定高新技术产业发展的战略目标，具有将高新技术产业的发展与国家的宏观经济战略相结合的能力。因而，高新技术产业的发展离不开政府的宏观调控。

二、财税政策在高新技术产业发展中的作用机理

财税政策作为市场经济下政府调控经济运行的最直接手段，对促进高新技术产业的发展起着非常重要的作用。

1.财税政策可以为高新技术产业的发展提供动力机制

从高新技术产业发展的动力机制来看，在自由竞争的市场经济条件下，企业作为技术进步和技术创新的载体，其发展的最主要动力源于科技发展牵引下的“技术推动”，也在于不断变化的市场“需求拉动”。政府的“政策推动”只是起着一种补充的作用，并不居于主导地位。然而，自20世纪80年代以来，西方国家非常重视“政策推动”在高新技术产业发展中的作用，特别是在市场机制内在缺陷日益显露的情况下，政府在政策取向上，偏重于对高新技术企业的技术创新给予大量的直接或间接的政策扶持，加大了“政策推动”在高新技术产业发展中的作用力度。但从目前我国市场经济发展的客观实际来看，企业还没有真正成为市场竞争中的利益主体，还缺乏有效地激发企业进行技术创新的动力。同时各类市场的发育程度也不平衡，市场体系尚不健全，市场竞争秩序较为混乱，这些都严重制约了高新技术企业技术创新动力机制的形成和运作。另一方面各种不规范的竞争行为又进一步扭曲或误导了本不符合“理性”的企业行为，使不少企业把生存与发展的希望寄托于谋求更多的特权，包括“寻租行为”和“人为夸空”的广告宣传等方面。为此，首先必须加速构造高新技术企业进行技术创新的动力机制，按照现代市场经济的要求使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的责任主体。其次，政府的财税政策也必须进行相应的调整和转换，理顺一切阻碍或制约企业改革的财税规则，为高新技术产业技术创新动力机制的形成创造条件。

2.财税政策能够促进高新技术产业良性运行机制的形成

从高新技术产业的运行机制来看，企业的技术创新要经过发明—开发—设计—试制—产品化—商品化这样一个持续发展的系统过程。在这一技术创新的每一个环节上，政府的财税政策都会对其产生影响。对发明人所取得的特许权所得、转让所得提供的税收优惠待遇；对开发、设计等的风险准备金实行的税后扣除；对未正式投产前的中间试制阶段免征中试产品税；当企业采用先进技术将新产品投入大规模生产阶段，政府采取加速设备折旧或建立技术准备金的方式，在计税前予以扣除；对企业开发的新产品予以税收减免等，所有这一系列的政策导向，都从利益机制上激励企业进行技术进步和技术创新。同时这些政策措施又会为企业技术创新运行机制的良性运转创造一个极为宽松和更加有利的发展局面。另外，从各国政府对科学研究的一般做法来看，基础研究的大部分和应用研究的一部分，都是通过政府直接投资或联合投资等形式来完成的，如果把企业的技术创新与前期的基础研究、应用研究结合起来看，政府财税政策的积极促进作用就会更为明显。

3.财税政策能够缓减高新技术产业发展中的约束机制

从高新技术产业发展的约束机制来看，对企业来说，最主要的约束就是资金的约束。资金短缺是制约企业经营发展和技术创新的最主要障碍。政府财税部门作为调控社会资金运行和引导资金流向的重要职能部门，对企业技术创新资金的配置具有重大的影响。在市场经济体制下，政府对企业的直接拨款或投资越来越少，企业技术创新、技术进步乃至正常的生产经营所需的资金主要依赖于自身的积累和银行贷款。但这并不排除政府通过恰当的财税政策对企业资金的积累起间接作用，如通过税收的让渡、贴息政策增强企业内在的资金累积能力；为企业技术创新资金的融通创造良好的环境，培育完善的市场体系、建立健全资金市场、劳动市场、技术市场等。

三、完善促进高新技术产业发展的财政投入政策

财政投入政策是指以政府财政收入为基础，对高新技术产业提供直接拨款或补贴，借以推动高新技术产业更快发展的财政\" 政策。我们认为，未来一个较长的时期内，我国政府需要在以下方面对财政投入政策作必要的改革与调整：

1.深化我国R&D投入制度的改革

首先，要提高政府财政对高新技术企业R&D活动的支持力度。要根据经济发展的客观需要和世界科技与经济发展的客观趋势，合理规划中国高新技术产业发展的结构和优先次序，把高新技术产业R&D部门作为优先扶持的部门和领域。同时，下大力气调整R&D投资的结构，对基础研究和为科技、经济长远发展战略目标服务，具有公益性质的研究开发项目以及对产业技术进步有重要影响的关键、共性技术的研究开发，应当加大投资力度。对应用性研究开发则要增强投资导向性，积极引导非政府部门增加R&D成果转化阶段的投入。

再次，要加强对财政性科技资金管理制度的创新。按照财政性科技资金的运行规律，科技资金应当按照预算编制、执行、监督相对分离的要求，在公共财政框架内实施改革。一是要建立财政性科技资金预算管理机制。按照早编细编预算、实行综合预算、编制部门预算、硬化预算约束的要求，严格预算管理与执行。实行部门预算，将所有的收支项目都编进科技预算，可以有效增强科技资金的透明性。在执行过程中，资金跟着项目走，科技部门只需按预算执行即可。同时，科技预算从基层编起，有效避免了科技职能部门代编所造成的盲目性，使科技资金真正安排到必需的项目，提高了科技资金使用的准确性和资金的使用效益。二是实行国库单一账户管理制度，加强财政性科技资金的收支管理。科技部门的所有政府性资金全部直接缴入国库账户，科技支出在实际使用时从国库账户直接划入商品和劳务提供者的账户，这有助于解决目前科技单位在银行开户过多而造成的资金分散和监督不力等问题。三是要加强科技资金的政府采购工作。政府采购是可以影响创新方向和速度的一种政策工具，通过采购价格、采购数量、采购标准等，可以体现政策导向，影响和吸引风险投资家投资。从历史上看，美国“硅谷”的迅速崛起与美国政府采购所形成的对电子产品、导弹产品、计算机产品等的需求创造是密不可分的。

2.运用财政投入政策支持高新技术产业风险投资

风险投资是把资金投向蕴藏着失败风险的高新技术及其产品的研究开发领域，旨在促使高新技术成果尽快商品化，以取得高资本收益的一种投资行为。因此，高新技术产业化离不开风险投资，风险投资被称为高新技术产业发展的发动机。

此外，政府应制定和完善相应的法律法规，大力支持风险投资公司的发展和建立风险投资基金。风险投资公司是专门向高新技术企业投入研究开发资金，并可从事一定融资业务的金融机构。风险投资公司与所投资的高新技术风险企业之间是一种唇齿相依的合作关系，两者风险共担，利益共享。一般来说，可以由科技企业家以技术入股，风险投资公司以资金入股，共同组成一个高新技术风险企业，双方共同经营。在市场经济条件下，风险投资公司应该成为风险资本市场的投资主体。目前，我国的风险投资公司在政府的培育和引导下，已有初步发展，其潜力巨大。风险投资基金属于高新技术产业投资基金，实行“共同出资、专家经营、组合投资”的运作方式，其经营方针是在高风险中追求高收益。市场经济发达国家的经验表明，风险投资基金作为基金的一部分，在扶持高新技术产业和产业结构优化方面发挥着重要作用。风险投资基金可以通过直接向社会募集和鼓励中外合资风险投资等方式设立。同时，为适应风险投资的市场化运行，应尽快建立与完善我国的风险投资融通市场，完善风险投资退出机制。

四、努力实现我国高新技术产业税收优惠政策的转变

借助于税收优惠政策推动高新技术产业的发展，是当代各国政府经济政策的重要内容。对高新技术产业实行税收优惠政策有助于其“造血”机能的增强，使高新技术产业在激烈的世界经济竞争中发展壮大起来。基于对我国高新技术产业发展和相关税收优惠政策现实情况的认识，我们认为，借鉴国际成功经验，我国高新技术产业税收优惠政策应积极实现四个方面的转变，以促进高新技术产业的尽快成长。

1.实现由直接优惠为主向间接优惠为主的转变

税收直接优惠方式包括税率式优惠与税额式优惠，主要表现为对企业最终经营结果的减免税（如企业所得税的减免），是一种事后的利益让渡，对引导企业事前进行技术进步和科研开发的作用较弱。而税收间接优惠方式（税基式优惠）则侧重于税前优惠，主要表现为对企业税基的减免。而在R&D费用扣除、固定资产折旧、投资减免、延期纳税等方面缺乏实质性的优惠。这不但造成了政府收入绝对额的减少，而且也不利于从根本上鼓励高新技术产业的发展。

要实现由直接优惠为主向间接优惠为主的转变，我们赞成：第一，推行高新技术企业固定资产的加速折旧政策，以加快企业资金的周转速度，增加企业用于更新设备和\" 进行技术进步的可支配资金。第二，实行高新技术开发基金税前扣除的优惠政策，由政府分担企业的一部分投资风险，从而激发高新技术企业进行技术创新的积极性。第三，国家应当允许企业税前列支一定比例的R&D费用，并对R&D投资给予一定的税收抵免。这样不仅可以增强企业开发、运用和转化科研成果的积极性，也可以促进企业和科研机构、高校的合作，提高科技成果转化的效率。

2.实现由区域优惠为主向产业优惠为主的转变

我国现行的高新技术税收优惠主要体现在经济特区、某些行政省区、经济技术开发区和高科技园区内，区域优惠明显，而全国范围内的产业（或行业）优惠较少。在经济发展初期，区域性税收优惠政策可以起到先导性、示范性、集聚性和辐射性的作用，可以在短期内吸引资金流向对高新技术产业优惠的地区，建立起高新技术产业发展的区域环境。但是随着经济的不断发展，这种区域性优惠的弊端也日益显现出来。一方面，它不能充分实现税收的引导、激励作用，体现不出税收优惠力度。另一方面，税收优惠政策的时效性不强，“无限期”的税收优惠待遇不利于企业创新机制的建立，也不利于企业增加对研究开发的投入。此外，不同时期批准成立的高新技术开发区税收优惠政策有所不同，造成政策性差异。

高新技术是没有国界的，更没有区域和企业的界限。因而高新技术产业的税收优惠政策也不应该有区域和企业的分界。从我国目前的实际出发，未来的税收优惠政策设计，可以考虑区域性优惠与产业优惠相结合，更多地注重产业优惠。凡是符合条件的企事业单位，不论是否处于高科技园区，都可以享受税收优惠。通过对整个高新技术产业的普遍优惠，而非对个别企事业单位的优惠，体现我国的产业政策目标。同时，在东部地区，高科技园区和经济技术开发区内应逐步取消税收直接优惠方式，采用税收间接优惠方式，体现产业优惠的倾向，区内主要发展各项配套措施和服务，发展成熟的高科技园区；在西部地区，配合西部开发“点面结合”的发展战略，借鉴东部发展经验和教训，可以在开发初期，在经济技术开发区和高科技园区实行一定的税收直接优惠，随着开发进程的推进，逐渐减少区域优惠，清理和调整东西部税收优惠差异，走产业优惠的道路。

3.实现由所得税优惠为主向所得税和流转税优惠并重的转变

我国现行税制尽管是双主体模式，但流转税是我国税收收入的主要来源，而所得税收入所占比重较低。但在高新技术产业的税收优惠上却以所得税为主，显然与税制结构不符，也与高新技术产业促进经济增长的作用机制不相适应。我们认为，要完善这一层面的税收优惠政策，需要把重点集中在以下几个方面：

再次是改革营业税。高新技术企业对外转让专利技术或非专利科技成果、特许使用权等所获得的收入应比照对科研单位实行的优惠，即免征营业税，以此来促进高新技术企业的发展。如果对高新技术企业成果转让免征营业税存在一定的执行困难，建议对高新技术企业对外转让专利技术和非专利科技成果、特许使用权等所获得的收入减半征收营业税。

4.实现由企业所得税单一优惠向企业和个人所得税优惠并重的转变

我国现行的高新技术企业实行15%的企业所得税税率，个人投资高新技术企业获取的个人所得却没有所得税方面的优惠措施，并且企业所得税和个人所得税的课征形成了双重课税。由于高新技术产业的利润率一般较高，个人投资者所获得的利润也相对较高，因而其所适用的个人所得税累进税率较高，承担的税负也相对较高，这在一定程度上影响了个人投资高新技术产业的积极性。另外，我国现行的个人所得税法对高新技术人员的优惠政策规定，个人取得省级人民政府、国际组织颁发的科学、教育、技术等方面的奖金及国务院规定发给的政府特殊津贴的，可以免征个人所得税；对企业颁发的重大成就奖、科技进步奖仍征收个人所得税。这在一定程度上挫伤了高新技术人员的创新积极性。

为此，可以考虑在继续实行企业所得税优惠的同时，强化对高新技术产业科技人才的个人所得税优惠政策：如对个人的技术转让、技术专利使用费等收入减免个人所得税，目前可以在20%比例税率的基础上予以减征30%～50%，以降低其实际税负；对科研人员从事研究与开发活动取得特殊成绩或贡献所获得的各类奖金及特殊津贴免征个人所得税；对从事科研开发人员以技术入股而获得的股权收益，包括红利和转让收入免征个人所得税。

「参考文献」

[2] 许正中。高新技术产业：财政政策与发展战略[M].北京：社会科学文献出版社，202\_.

[3] 吴敬琏。发展中国高新技术产业：制度重于技术[M].北京：中国发展出版社，202\_.

[5] 张鸿。促进我国高新技术产业发展的科技税收优惠政策研究[J].科学管理研究，202\_，（8）。

[6] 孙健夫。加入WTO对我国财政运行的影响与对策[J].河北大学学报（哲学社会科学版），202\_，27（1）。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！