

地方政府支持自主创新的 财税政策研究

D iFangZhengFu ZhiChi ZiZhu ChuangXin De
CaiShui ZhengCe YanJiu

◎ 王朝才 苏新泉 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

地方政府支持自主创新的 财税政策研究

王朝才 苏新泉 主编



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府支持自主创新的财税政策研究 / 王朝才,
苏新泉主编. —北京: 经济科学出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2223 - 7

I. ①地… II. ①王…②苏… III. ①地方政府 -
税收管理 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 175372 号

责任编辑: 高进水 于庆昭

责任校对: 曹 力

版式设计: 代小卫

责任印制: 李 鹏

地方政府支持自主创新的财税政策研究

王朝才 苏新泉 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 14.5 印张 170000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2223 - 7 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编委会人员名单

主 编：王朝才 苏新泉

副 主 编：赵全厚 武永义 王晓红 江羽翔

编委会成员（以姓氏笔画为序）：

文志芳 马洪范 王 芬 方明媚

刘芹英 刘 薇 吴 平 汪宏伟

陈荣华 周 正 郑 旷 封北麟

鲁吉安 董振海 熊圩清

前言

当今世界，科技创新能力已成为国家实力最关键的体现。胡锦涛总书记在党的十七大报告中强调，要提高自主创新能力，建设创新型国家。党的十七届五中全会提出要把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑，推进创新型国家建设。近年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各地方、各部门和社会各界的共同努力下，我国科技事业取得了长足发展。特别是《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020年）》实施以来，自主创新战略深入人心，围绕促进科技与经济的有效结合，逐步建立了以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系，国家科技实力进一步增强。

地方政府是建设创新型国家的重要力量，增



强地方自主创新能力，是地方各有关方面的共同责任。财政作为党和政府施政的物质力量、体制保障和督管手段，在建设创新型区域进程中，具有不可或缺的重要作用。近年来，地方政府按照中央要求，结合当地实际，积极调整和优化财政科技政策，把提升自主创新能力摆在了突出位置，并进行了许多有益探索和实践，取得了显著成效。但财政科技投入总量偏小，投入环节以及方式不尽合理等问题在一定程度上依然存在，亟待研究解决。

2010 年度全国财政科研协作课题《地方政府支持自主创新的财税政策研究》，正是在这样的大背景下应运而生的。本课题由陕西省财政厅科研所、财政学会牵头，财政部财政科学研究所金融室、珠心算室，北京市、武汉市财政局科研所、财政学会共同参与完成。北京、武汉作为全国仅有的国家自主创新示范区，陕西是全国统筹科技示范基地，陕西、北京、武汉三省市是全国科技实力比较雄厚的省份，在地方科技创新方面有一定的代表性。财政部科研所金融室及珠心算室在调研过程中投入了极大心力，为调研成果的最终形成奠定了基础。在课题研究过程中，得到了财政部财政科学研究所王朝才副所长、时任陕西省财政厅副厅长丁云祥的悉心指导，各协作单位通力合作，在短时期内顺利完成了课题的研究工作，应当说成果丰硕，这也是将本课题成果集结出书的重要原因。

课题组先后在西安、北京、武汉召开了三次会议，深入研讨了课题的定位、研究路径，陕西、北京、武汉三省市财政支持自主创新的实践和探索，新时期地方财政支持自主创新能力的职能定位及国外经验借鉴，中央财政支持政策的总体设计及政策引领等问题，提出了今后一个时期地方政府支持自主创新的政策建议。本书集结了1个总报告、4个分报告和4个专题报告。在《地方政府支持自主创新的财税政策研究》总报告下，陕西省财政厅科研所、北京市财政局科研所及武汉市财政局科研所分别就当地政府自主创新的财政政策进行了调研分析，形成了分报告，作为先行先试的中关村国家自主创新示范区和武汉东湖国家自主创新示范区，其做法及经验尤为难得，北京与武汉市财政局科研所就此形成了专题分报告，为全国推进自主创新改革提供了有益的借鉴。鉴于本课题的定位，为了拓展课题研究深度，提高成果的参考价值，由部科研所金融室撰写了《地方政府支持自主创新的财政政策的国际经验研究》和《地方政府在自主创新能力建设中的职能定位》两项专题报告，使得课题研究体系更加完整。

本书由课题牵头单位陕西省财政厅科研所负责编辑，财政部财政科学研究所王朝才副所长、陕西省财政厅副厅长苏新泉及财政部财政科学研究所金融研究室主任赵全厚给予了多方面的指导。陕西省财政科研所武永义所长组织和协调课题的整体工作，并对全书进行了总纂，



陕西省财政厅科研所周正负责编辑和校对。

创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力。建设区域性创新体系任重道远，财政科技政策的针对性与有效性正亟待我们深入研究。本次调查研究只是一个阶段性的成果，未来需要进一步追踪探究。由于时间比较紧，加之我们水平有限，书中不妥之处，敬请读者不吝赐教。

编 者

2011 年 11 月

目 录

总 报 告

地方政府支持自主创新的财税政策研究

地方政府支持自主创新的财税政策研究课题组 (3)

分 报 告

地方政府在自主创新能力建设中的职能定位

财政部科研所课题组 (31)

陕西支持自主创新财税政策研究

陕西省财政厅科研所课题组 (40)

北京市促进自主创新的财政政策研究

北京市财政局课题组 (74)

支持东湖国家自主创新示范区建设的财税政策研究

武汉市财政局课题组 (92)



专题报告

地方政府支持自主创新财政政策的国际经验研究

财政部科研所课题组 (131)

陕西省支持统筹科技资源财税政策研究

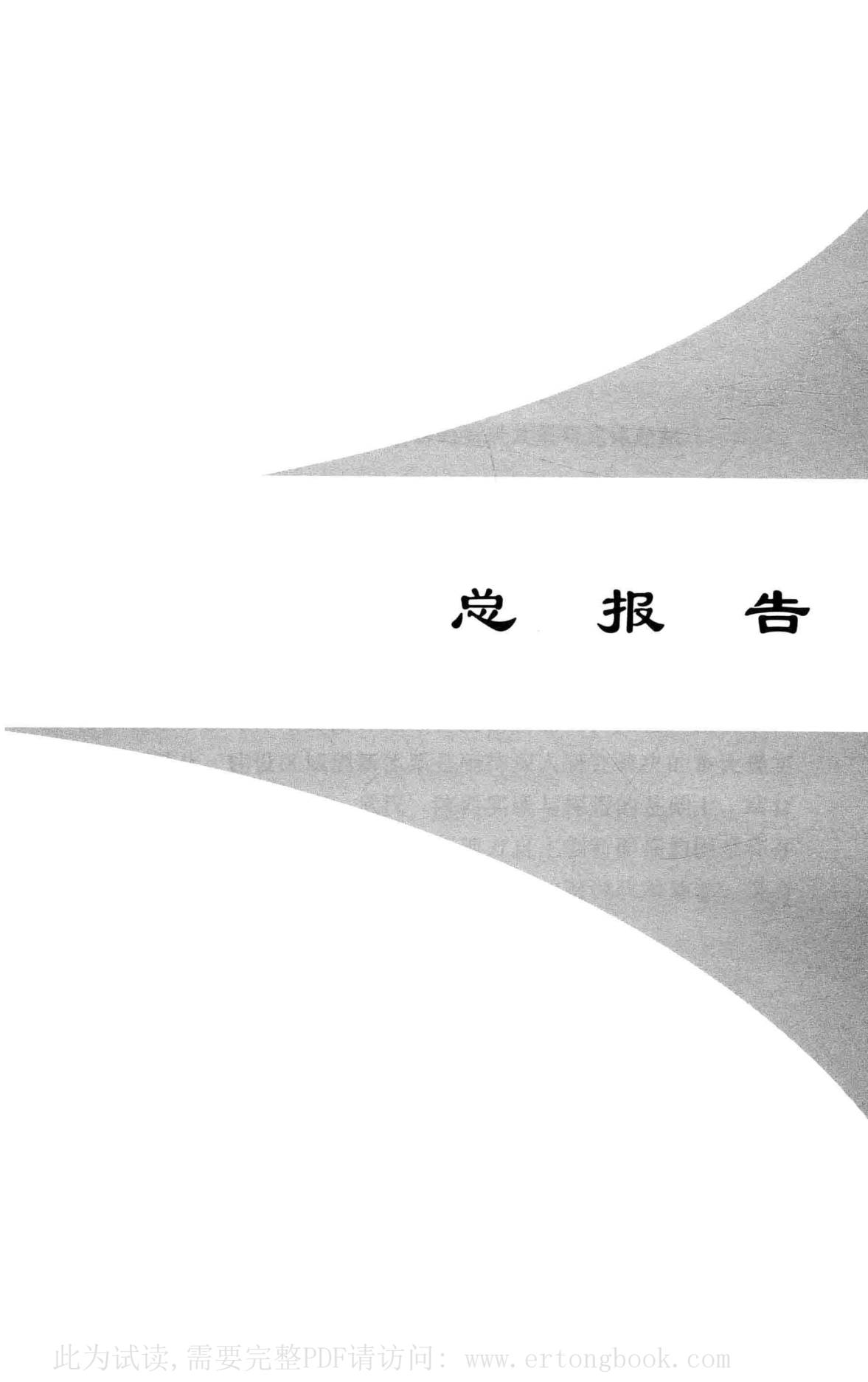
陕西省财政厅科研所课题组 (155)

发挥财政职能作用，推进中关村国家自主创新示范区建设

北京市财政局课题组 (186)

支持武汉东湖国家自主创新示范区建设的政府采购政策研究

武汉市财政局课题组 (202)



总 报 告

地方政府支持自主创新的 财税政策研究

地方政府支持自主创新的财税政策研究课题组

党的十七届五中全会提出要把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑，推进创新型国家建设。地方政府在调整经济结构、转变经济发展方式方面承担着重要职责，如何进一步发挥地方政府作用，提升地方自主创新能力，促进科技成果就地就近转化，建设区域创新体系是亟待深入研究解决的重大现实课题。本书在总结北京、武汉、陕西实践与探索的基础上，结合国家科技财政政策取向，系统分析地方自主创新面临的困难和存在的问题，提出了地方政府支持自主创新的财税政策建议，供有关方面决策参考。

一、财政支持自主创新的现状

随着改革开放的不断深入，我国的经济结构和经济增长方式发生重大变化，逐步迈入了依靠科技进步和科技创新推动发展的新阶段。中央先后制定、出台了一系列推动自主创新的政策，经



济发展也逐步从要素驱动向创新驱动转变。与此同时，地方政府也在不断探索适合自身发展的科技创新模式。

（一）中央政府自主创新的实践与探索

1. 制定支持科技创新的政策法规和科技计划。为增强自主创新能力，国务院制定了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020年）》。同时，也制定了包括基础研究计划（973计划）、国家科技支撑计划、高技术研究发展计划（863计划）、科技基础条件平台建设等一系列科技计划政策，着力支持基础研究和基础性应用研究，促进国家研发力量的成长，促进产学研联合研究开发机制的建立。

2. 支持关键技术突破。通过加强政策支持和规划引导，重点培育战略性新兴产业，强化核心关键技术研发，在新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等领域提高产业核心竞争力和经济效益。通过国家重大科技专项的引领支撑作用，实施产业创新发展工程，推动高技术产业做大做强。

3. 主要财税政策。一是加大财政科技投入。已出台的政策对财政投入作了具体规定，如1993年颁布的《科技进步法》和1995年颁布的《关于加速科学技术进步的决定》。《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006～2020年）的若干配套政策》提出大幅度增加财政投入、确保重大专项实施。二是支持科技成果转化。如1996年颁布的《中华人民共和国促进科技成果转化法》规定，“国家财政用于科学技术、固定资产投资和技术改造的经费，应当有一定比例用于科技成果转化”。三是税收优惠政策。目前鼓励技术创新的税收优惠主要集中于所得税、增值税、营业税、关税、房产税及城镇土地使用税等税种。在鼓励企业加大研发投入、鼓励技术改造及设备

更新、鼓励科研成果转化、鼓励创业投资、鼓励高新技术产业发展、鼓励特定产业自主创新等方面给予了力度较大的税收优惠。

（二）地方政府支持自主创新的实践与探索

1. 北京市自主创新的实践与探索。近年来，北京市积极整合政府和社会资源，全力推动自主创新能力建设。一是创新国家重大科技专项项目经费中按规定核定间接经费试点工作。试点企业可在重大科技专项项目经费中列支间接费用用于在科技重大专项组织实施过程中发生的管理、协调和监督费用，以及包括人员激励费用在内的其他无法在直接费用中列支的相关费用，将列支比例按单位性质的不同提高到 13% ~ 20%。二是扩大政府采购自主创新产品范围，建立首台（套）重大技术装备试验、示范项目风险补偿机制。优先安排采购自主创新产品的预算；在政府采购项目评审中采用最低评标价法的项目，对自主创新产品给予投标价格 5% ~ 10% 的价格扣除；实行首购、订购政策；对符合条件的首台（套）在京使用单位，按合同金额 3% ~ 5% 给予风险补贴。三是通过科技金融创新，解决科技企业融资困局。中关村发展专项资金通过贴息、风险补贴、创业投资引导、无偿资助等投入方式，以企业信用体系建设为基础，通过天使投资、创业投资、境内外上市、代办股份转让、担保融资、企业债券和信托计划、并购重组、信用贷款、信用保险和贸易融资、小额贷款等多种渠道解决企业创新融资难问题。市财政对政府投资的担保机构给予了代偿补偿政策。四是优化高新技术企业发展环境。设立专业孵化及服务体系建设专项资金，提升专业服务能力。支持首都科技条件平台建设，高新技术企业认定专项经费。五是加大开发区建设扶持力度。北京市财政每年安排中关村科技园区发展专项资金 21 亿元，



通过拨款、入股、贴息等多种方式用于园区软、硬环境建设。六是人才奖励优惠政策。对软件、集成电路企业高级人才上缴个人所得税的地方留成部分，政府安排资金用于个人奖励；对高新技术企业需要的外来高级人才，可办理本市户口；对在高新技术成果转化中作出重大贡献的人才给予奖励，所获奖金免征个人所得税等。七是建立重大科技成果转化和产业项目资金统筹机制。统筹 300 亿元重大科技成果转化和产业项目资金，用于支持国家重大科技项目地方配套、本市重大科技成果转化、重点产业调整及振兴规划等重大项目。

2. 陕西省自主创新的实践与探索。近年来，陕西深入实施“科教兴陕”战略，在推动自主创新中取得了积极成效。一是启动实施“13115”科技创新工程。在 10 个领域，支持 30 个重大科技攻关专项，建设 100 个产学研相结合的工程技术研究中心，重点扶持 100 个重大科技产业化项目，支持建设好 50 个科技产业园区。二是搭建科技创新和成果转化平台，支持 5 个技术研究院建设。2005 ~ 2008 年，先后支持以西安交大为依托的陕西工业技术研究院和以西工大为依托的西北工业技术研究院建设，成立了以西北大学为依托的陕西省能源化工研究院、以西安电子科技大学为依托的陕西电子工业技术研究院、以陕西科技大学为依托的陕西农产品加工技术研究院，推动自主创新成果向现实生产力转化。三是支持建设了大型科学仪器设备共享平台、科技文献资源共享平台、自然科技资源共享平台、科学数据共享平台以及省科技资源中心。四是与军工集团公司联合，共建了西安阎良国家航空高技术产业基地、西安国家民用航天产业基地、兵器工业西安科技产业基地、西安船舶科技产业园等 5 个军民结合产业发展平台。五是建立了各类科技企业孵化器 38 家，在孵企业 2 367 家，孵化面积 160 万平方米。孵化器数量规模和质量等综合指标位居全国前列，

形成了综合与专业有机结合的全省科技企业孵化工作体系。六是积极打造杨凌“中国农业硅谷”。全力支持杨凌科技创新发展，发展现代农业和支持农业产业化发展。

3. 武汉市自主创新的实践与探索。武汉市和东湖开发区制定科技及相关配套政策，努力提升自主创新能力。一是财政科技投入。湖北省规定相关部门原则上每年安排专项资金的30%用于支持东湖高新区科技创新与发展。开发区设立武汉东湖开发区科技创新基金，每年额度为5 000万元。二是支持科技成果转化。市本级成果转化预算资金占科技三项费比例不低于40%，符合条件企业，暂免企业所得税，符合条件企业连续3~5年提取10%~30%税后利润奖励相关人员，对符合条件的企业、项目给予额度不低于100万元的资金支持。三是支持风险投资和创业投资。设立专项创业风险投资引导资金，符合条件的，给予不超过100万元风险补偿，对符合条件的创业投资企业给予“三减两免”支持，对符合条件的企业给予单笔不超过500万元，比例不高于实际投资10%的风险补偿，对符合条件的科技企业给予风险补助。四是支持中小企业。设立武汉市科技型中小企业技术创新基金，对符合条件的项目给予60万~100万元的资金支持，设立东湖开发区中小企业技术创新基金，对符合条件的企业给予不超过50万元的资助。五是吸引资助创新人才。对符合条件的团队、人才给予500万~10 000万元资助，实行“3551”人才计划，给予符合条件的人才补贴和奖励，对符合条件的博士后工作站和产业基地给予30万~100万元的资助。

4. 天津市自主创新的探索与实践。一是创建全国一流的科技研发转化基地。天津市与国家科技部、中国科学院、中国工程院、军事医学科学院、国家民航总局以及北京市建立了全面科技合作关系，促进国家科技力量聚焦滨海新区开发开放，构建京津科技