



中央财经大学财政与公共管理学院
学者文库

政府鼓励研发的财税 政策研究

肖 鹏 著



中国财政经济出版社

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库

政府鼓励研发的 财税政策研究

肖鹏 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府鼓励研发的财税政策研究/肖鹏著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.12

(中央财经大学财政与公共管理学院学者文库)

ISBN 7-5005-9520-4

I. 政… II. 肖… III. 税收管理-财政政策-研究-中国
IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 139817 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 11.375 印张 287 000 字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 23.00 元

ISBN 7-5005-9520-4/F·8263

(图书出现印装问题, 本社负责调换)



作者简介

肖鹏，生于1979年1月，河南正阳人。于1995年9月至2002年7月就读于厦门大学财政金融系，分别获得经济学学士、硕士学位，2005年7月毕业于财政部财政科学研究所，获得经济学博士学位。现为中央财经大学财政学院教师，研究方向为科技财税理论与政策、政府预算与管理等。先后参与国家中长期科技发展规划战略研究、国家社科基金、中国发展研究基金会等多项课题，参编多部教材，在《财政研究》、《改革》、《经济理论与经济管理》、《税务研究》等期刊已发表论文30余篇。

责任编辑：胡 博 美术编辑：郁 佳

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

总序

在当今社会，政府与市场已成为推动经济社会持续、快速、和谐发展的最大驱动力。理论与实践皆已表明，在市场有效的领域，政府必须是有限的，而有效的政府同样是市场健全必不可少的条件。

对处于社会转型期的中国而言，市场失灵的范围和领域与西方市场经济国家相比有很大不同，这就决定了政府提供公共服务的范围和进行宏观调控的力度也必须有中国特色。公共财政作为政府弥补市场失灵、提供公共服务、进行宏观调控的重要政策工具，必须承担起历史赋予的光荣使命，为政府职能的有效履行、为经济的快速发展和和谐社会的建设提供强有力的制度保证和财力保证。

变革的时代催生了诸多新事物，也引发了各种新矛盾。适时地、有针对性地研究新问题、解决新矛盾、凝练新思维、提出新对策，则是理论工作者的职责和应尽义务。为此，我们愿意为致力于研究中国公共财政

的中青年学者搭建一个平台，提供一个平等交流的场所，这也是我们推出学者文库的初衷和愿望。

首批入选文库的作者都是我院新近毕业的博士。这些作者都系统地受过经济学的严格训练，对当前国内外最新的学术研究动态有比较全面的了解，对各自领域的研究前沿有比较准确的把握。入选的论文是他们多年来从事学术研究的专著，在这些专著中，作者们以严谨、规范的学术态度展现了他们对公共财政理论诸多前沿问题的关注和思考。虽然有些观点还不尽成熟，但是其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。

学者文库的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持。在此，我们表示衷心的感谢！同时，我们也真诚地希望能把更多中青年学者的最新研究成果纳入到这套文库中来，为推动和活跃我国公共财政理论的研究作出应有的贡献。

中央财经大学财政与公共管理学院学者文库编委会

2005年1月

序言

2006年1月9日，全国科学技术大会在人民大会堂隆重举行，胡锦涛总书记作了《坚持走中国特色的自主创新道路，为建设创新型国家而努力奋斗》的主题发言，这是中国继1995年全国科学技术大会后，11年来召开的又一次科技盛会，也是1949年新中国成立以来第四次全国科技盛会，会议提出了提高创新主体的原始创新能力，促使我国早日迈入创新型国家行列的战略目标。相信在全国科学技术大会召开之后，理论界和实务部门必将掀起一股对中国科技体制、科技投入与管理、科技发展战略、科技发展目标、科技发展支撑体系等的研究浪潮，为促使我国早日迈入创新型国家建言献策，肖鹏同志的专著《政府鼓励研发的财税政策研究》正是在这一背景下推出的研究成果。

尽管经济学理论已经证明，技术在经济增长中的作用不断提升，正是技术进步克服了资本边际报酬递减的规律，才实现了经济的长期增长。但是，历史上由于

对政府和市场关系认知的不同,学者对政府在科技事业发展中的定位是有着激烈的争论的。本书作者首先从科学技术史的角度,对政府在研发领域的职能定位争论进行了较为全面的梳理,并分两个角度给这一争论一个解答。理论方面而言,从政府与市场的关系演变入手,结合研发创新链条、研发创新产出成果的特征,运用公共财政的公共产品理论,来剖析政府在研发创新中的职能定位;实证检验而言,运用前人对反映技术进步在经济增长中的因素大小——索洛余值测算的经验数据,论证在当前经济技术全球化、科学技术国家化的大背景下,政府应多渠道、多角度鼓励研发主体的创新活动。

在明晰政府在研发事业职能定位的基础上,作者重点从政府财政直接投入和间接投入两个方面剖析政府研发资金投入和管理使用的现状与问题,结合当前国际上各国政府研发资金投入规模增长和配置使用的趋势,提出了我国政府财政研发资金投入稳定增长的保证机制和管理效率提升的若干政策建议。结合科技研发经费重复,重复浪费现象比较严重等问题,作者从科技体制大背景下来寻求原因,探讨政府科技研发经费的预算管理改革措施。对于当前财政理论界关注比较多的财政绩效评价问题,作者结合科技事业发展的阶段特征,提出了开展科技绩效评价工作的若干思路。

从内容上看,本书具有以下特色:(1)系统性。本书对国内外有关财政研发投入与管理作了比较全面的总结与评述。(2)创新性。肖鹏同志是我的第一届全脱产财政学博士,曾跟随我参与“国家中长期科技发展规划战略研究”课题研讨工作,身处财政领域,将财政与科技两个视角结合起来研究政府研发投入与管理问题,目前国内尚不多见。(3)可读性。本书是一本学术专著,但是,作者在写作过程中,能从最基本的概念入手展开论述,尽可能做到由表及里,深入浅出。

当然,政府财政研发投入机制与管理是一个相当复杂的问题,

还有不少难点有待解决，需要包括作者在内的有志于这一方面研究的同志继续努力。我希望本书的出版，能起到一个抛砖引玉的作用，引起更多的科技界、财政界研究人员的研究兴趣，展开更广泛的讨论和研究，为促进我国早日迈入创新型国家行列建言献策。

白景明

2006年11月

前言

20 世纪 70 年代以来，自主创新逐渐成为一个国际性的热门研究课题。不少发达国家和发展中国家以及有影响的国际组织，都先后开展了对自主创新理论和政策的研究，同时采取了许多促进和引导自主创新趋于深化的政策、法律和组织措施，以期通过自主创新，提高企业竞争力和国家综合实力，加速经济增长，提高经济增长质量。从政府促进自主创新的政策就其涉及的范围而言，包括与基础研究密切相关的科学发展政策、与产业技术密切相关的技术发展政策以及与提供有利于技术创新环境相关的经济政策。因此它包括各种促进、诱导技术创新的政策工具及与技术创新间接相关的经济政策工具。自主创新政策包括技术政策、产业政策等，能够对创新主体的自主创新活动产生十分重要的影响。由于自主创新活动的特点随着整个科学技术的发展变化而不断变化，自主创新政策的适应性调整往往成为一个国家经济政策研究的重点之一。

我国政府是设计创新制度的重要力量，政府的职能定位对创新主体的行为有着重要影响。在传统的计划经济体制下，政府作为国家的管理者承担的是全方位的职责。政府不仅是企业活动的计划者、指挥者，也是直接的参与者和执行者，政府是企业自主创新的真正主体。自从经济体制改革以来，政府从过去的直接管理经济活动逐步向间接管理的方式转化，政府公共行政的职能进一步明确并得到加强，而企业也正在逐步成为企业技术创新的主体。政府职能的转换正在改变政府对企业技术创新活动的作用和管理模式。政府对企业技术创新的管理从直接管理的方式，逐步向间接的方式转变，管理的手段从过分依靠行政指令和计划，逐步向利用经济手段、法律手段和必要的行政手段进行调节与管理。因此，本书力图在理论层面上，对政府在研发事业发展中的职能定位作一个梳理解答，在此基础上，从研发活动开展的全过程进行考察，并结合其研发过程中的阶段性特征、产出特征等因素，从政府与市场分工的角度，来分析政府在研发领域与企业的分工合作机制，以及政府介入到研发领域的途径以及介入的规模程度。

2006年1月9日，全国科学技术大会在人民大会堂隆重举行，胡锦涛总书记在会议上做了《坚持走中国特色自主创新道路，为建设创新型国家而努力奋斗》的主题演讲，提出了在未来15年内建设“创新型国家”的战略目标。财税手段是政府调控经济的一项重要政策工具，当前，对于公共财政资金是否应当介入到自主创新领域、政府介入的程度如何，在理论界仍有一些争议，这也直接影响到政府与市场在自主创新领域的分工合作问题，因此，本书力图在理论层面上，对政府与创新领域的职能定位作一个梳理解答，在此基础上，从创新活动开展的全过程考察，并结合其技术创新过程中的阶段性特征、产出特征等因素，来分析政府在研发领域与企业的分工合作机制，探讨鼓励研发的财政与税收政策手段，为我国早日迈进“创新型国家”行列提供政策支持。

本书通过理论和实证调研,计划重点研究以下四方面的内容:

1. 首先在对创新、研究发展等概念界定的基础上,明确研究发展领域的政府职能定位。历史考察不同理论学派的政府职能观,结合当前国家创新理论的最新发展,分析在国际经济竞争新格局背景下政府在研究发展领域的职能定位,政府在国家创新体系构建中的作用等内容,明确政府与市场在研究发展领域的分工合作机制。

2. 从财政学、技术经济学的角度对政府财政在研究发展领域的政策手段和作用机制重点研究。结合市场经济条件下政府的职能定位以及公共财政框架体系建设的基本要求,从研究发展的过程特点、产出特征、风险收益对比等方面分析财政在研发领域的介入广度与深度,比较研究不同的财政政策手段——资金直接资助、政府采购、政策性资金支持等工具支持技术创新的作用机制和政策效应。

3. 对部分发达国家和新兴工业化国家促进研究发展的组织机构保障、资金保障、具体政策手段、工具作一个梳理比较。分析不同类型国家在工业化进程中,政府在研究发展领域的职能演变、政策工具,从国际和国内视野两方面对政府支持研究发展的具体做法做总结归纳。

4. 重点对我国现有鼓励研究发展的财政与税收政策现状进行梳理、归类、总结。自20世纪80年代以来,我国用于促进研发的财政资金资助、税收优惠措施主要集中于财政部和国家税务总局发布的一系列鼓励研发的各项通知和补充规定中。其最主要的特点就是政策多、杂,政策性优惠政策的导向性与目标性不是很强,政策的实际执行效果与政策设计初衷存在一定的背离。因此,全面客观分析上述政策的出台背景、实施效果,并相应的依据经济环境的变化、政府职能的演变提出政策调整建议,将是本书实证调研过程重点研究的内容。

基于以上重点研究的内容,本书预计突破以下难题:

1. 从理论角度对国家创新体系中的政府职能观有一个新的突破。从弗里曼的国家创新理论体系到纳尔逊、伦德瓦尔、波特的国家创新理论体系,随着国际经济竞争新环境的变化,国家创新理论体系也不断深入发展。因此,通过理论研究,本书在对国家创新理论体系发展历程、基本观点全面回顾的基础上,提出当前知识经济背景下国家创新理论中的政府职能观。整合企业、大专院校、科研院所、中介机构等创新主体的力量,组合政策、法律、资金、基础设施、人力资源、资本市场、创新文化等创新要素,提升国家创新能力。

2. 从实践角度分析促进技术创新的政策工具、作用机制、实施效果。总体上来分析,我国政府在企业技术创新制度、政策以及政府作用的方式、方法等方面仍然存在许多问题:对于企业技术创新活动没有完全按照市场经济要求作制度上的安排。政府对企业技术创新活动仍然有许多非市场的制约因素,如创新投资审批等过多的行政干预。因此,以国家创新体系理论为支撑,对改革开放以来我国与技术创新有关的各项制度安排、环境建设等政策进行全面梳理,将是一项繁重的工作,本书在对各项财政、税收、法律等政策进行梳理的基础上,按照供给面、需求面、环境面三个层次对上述政策进行归类,分析其政策作用机制与实施效应,并相应提出政策归类、合并的改进措施。

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 选题的出发点与研究意义	(1)
1.2 本书中的基本概念界定	(4)
1.3 研究方法	(15)
1.4 全书的思路和结构安排	(16)
第 2 章 文献研究综述	(20)
2.1 科学技术史上政府在科技事业上的职 能分歧	(20)
2.2 基础研究领域政府职能的争论	(28)
2.3 国际上关于政府财政研发投入的研究 现状	(32)
2.4 国内关于国家财政研发投入的研究现 状与评述	(38)
第 3 章 政府财政研发投入的理论解释	(45)
3.1 政府与市场关系的历史考察	(46)

3.2	研发过程中的市场失效	(62)
3.3	研发中的政府职能模式及其评价	(79)
3.4	政府科技领域职能的最新发展——国家创新体系	(92)
3.5	政府财政研发投入的实证检验	(105)
第4章	公共财政下的研发资金投入机制	(119)
4.1	公共财政的理论考察	(119)
4.2	公共财政下政府研发投入的理论分析	(130)
4.3	产业共性技术领域政府财政介入的理论分析	(155)
4.4	公共财政下的政府研发支持机制	(163)
第5章	政府财政研发投入国际比较	(170)
5.1	国际研发投入新趋势	(170)
5.2	各国政府财政研发投入的具体分析	(180)
第6章	我国财政研发直接投入现状剖析	(204)
6.1	中国鼓励研发创新的宏观政策演变	(204)
6.2	我国财政研发投入分析依据和思路	(209)
6.3	我国政府财政研发投入的现状分析	(213)
6.4	我国政府财政研发投入的问题分析	(226)
6.5	我国政府财政研发经费管理模式剖析	(233)
第7章	我国财政研发间接投入现状分析	(254)
7.1	税式支出的理论界定	(254)
7.2	国外鼓励研发的税收激励措施	(262)
7.3	我国现行鼓励研发的税收优惠	(268)
7.4	我国现行鼓励研发的税收激励措施剖析	(281)

第8章 鼓励研发的财税调整策略	(287)
8.1 新经济时代下国家科技发展战略定位	(287)
8.2 国家科技发展战略下的财政研发投入策略	(295)
8.3 鼓励研发创新的税收激励措施	(298)
8.4 推动政府研发投入预算管理改革	(302)
第9章 财政研发支出绩效评估与成果管理	(306)
9.1 财政支出绩效评价的理论基础	(306)
9.2 财政研发项目支出绩效评价目的与原则	(317)
9.3 财政研发支出绩效评估指标体系框架	(320)
9.4 规范政府财政研发投入的成果管理	(328)
主要参考文献	(335)
后 记	(344)