

企业创新政策 体系与使用指南

张赤东 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

INNOVATION POLICY

企业创新政策 体系与使用指南

张赤东 主编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

企业创新政策体系与使用指南/张赤东主编.—北京：知识产权出版社，2017.7

ISBN 978-7-5130-4977-1

I. ①企… II. ①张… III. ①企业创新—经济政策—中国—指南

IV. ①F279.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 132420 号

责任编辑：刘 爽

责任校对：王 岩

封面设计：吴晓磊

责任出版：刘译文

企业创新政策体系与使用指南

张赤东 主编

出版发行：知识产权出版社 有限责任公司

网 址：<http://www.ipph.cn>

社 址：北京市海淀区西外太平庄 55 号

邮 编：100081

责编电话：010-82000860 转 8125

责编邮箱：Liushuang@cnipr.com

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

发行传真：010-82000893/82005070/ 82000270

印 刷：三河市国英印务有限公司

经 销：各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.25

版 次：2017 年 7 月第 1 版

印 次：2017 年 7 月第 1 次印刷

字 数：330 千字

定 价：68.00 元

ISBN 978-7-5130-4977-1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

No.1 BOOK

致力于实用有效的企业创新政策！

导 言

企业发展需要创新，创新不能不了解创新政策。

在政策研究和与企业交流中，我们发现这样一个问题：对于在市场竞争中分秒必争的创新企业而言，出台创新政策的政府部门如此之多，出台的创新政策类型如此之多、创新数量如此之多、创新速度如此之快，一时间难以把握，更不知道如何才能更好地利用创新政策，克服企业发展中的阻碍和困难。另外，政府下如此大的努力出台的企业创新政策在实际应用中却遇到了一个具体的困难——如何让企业更快、更全面地知悉创新政策？这一问题是如此重要，它决定了创新政策的成败存亡。

鉴于此，本书对当前中国企业创新政策进行了全面、系统的梳理，旨在构建起一张中国企业创新政策体系的“地图”，并对重要政策的要点进行“标注”，让企业对创新政策有个一目了然的认识，一下子就可以知道到底有多少政策，哪些政策是与我相关的，哪些政策是影响未来发展的，哪些政策是解决招贤引才问题的，哪些政策是给我带来直接经济利益的……这样，企业可以轻松地了解该去申请什么，该去找哪些部门，该怎么利用政策。故此，本书的写作原则是：什么政策对企业最有用，就把什么政策突出出来。真心希望这本书能够成为一本企业用得上的政策工具书。

改革开放以来，中国企业创新政策从无到有、从少到多、从简到繁地快速发展，逐步形成了基于中国社会主义市场经济的企业创新政策体系，数量规模化、结构体系化和功能全面化是这一体系发展的典型特点。

本书所收集的政策以国家立法机关、中央政府及各部委发布的现行、有效

的企业创新政策为边界，包括法律、行政法规、部门规章、规范性文件及具有明确政策内涵和实践指导意义的其他政策文件，以及经国务院等转发的地方政策文件等。其内容涵盖发展战略与科技体制改革、科技计划与投入、财政、税收、政府采购、知识产权、研发机构建设、科技人才、科技服务、科技奖励、资本市场与金融支持、市场竞争与政府监管、国际化等诸多方面，涉及大、中、小、微企业，国有企业，民营企业和外资企业以及军民企业等各类企业。

在内容结构上，基于对中国企业创新政策体系的研究，本书将所有政策划分为五个方面（大类）：综合性政策、普适性政策、专项政策、产业政策和区域政策。对企业而言，只要市场环境与技术条件确定，企业总能创造出新的资源配置方式，重新组合各种要素而完成生成与服务，实现创新，因此，决定市场环境和技术条件发展变化的“方向性”政策对企业创新具有根本性的影响，所以我们将综合性政策置于五方面政策之首；其次是所有企业都可以享受的普适性政策，这是创新政策环境的基本，而其中以财税优惠和知识产权政策最为突出；复次是激励横跨多个产业、具有某种共同特征的企业（如规模上的中小企业、经济类型上的国有企业）创新的专项政策；再次是产业政策和区域政策；最后，我们认为构建创新政策体系至关重要，能够更好地服务企业，让企业对创新政策有通盘的把握，故将中国企业创新政策体系研究置于综合性政策之前，统领全书。

在写作体例上，考虑到已有政策汇编类书籍或繁重冗余或过于简单，我们既要避免出现要想了解这个政策与企业是否有关都需看半天的弊病，又要避免只知其名不知其所用的问题，本书首先将政策体系及各部分政策都画成政策框架结构图而置于篇章之前，按图索骥，有助于快速找到所需政策；其次，在各章节中对于繁复的政策条款表述进行简化，在充分的政策解析基础上择其要点，而不再是整篇文件的大段文字；最后，按照对企业创新的影响力对不同政策要点条目进行排序，突出重点政策。每个政策要点条目按如下格式表述：政策文件名用“**黑体加粗字体**”标识，其后是文件号或政府部门与发布时间，然后是政策要点的具体内容。对于单一政策文件（如高新技术企业认定），仅在一处出现；对于多条政策文件（如意见），在不同章节中会有多次引用。

之所以强调中国企业创新政策体系，还因为它能更有效地反馈给政府部门，促使政策优化，真正形成创新政策“合力”，促进企业创新发展。它是实际存

在的，却一直没有展现在世人面前。这些创新政策之间存在着自然的密切关联，却散落在各个政策文件之中，需要我们花足够多的时间、有足够大的耐心去一个一个地找到它们，然后再有条理地进行梳理、筛选和分类，分析政策的重要性，进而从公共政策理论和创新理论视角出发构建起它们之间的内在逻辑，确定政策之间的关联关系，建立创新政策体系。这是一个繁复、细致、艰辛而又具有挑战性的过程。

从最初的政策收集工作开始，到落笔成文，足足用了三年的时间，收集到国家层面的各类企业创新政策合计 1031 条（仅指以企业为题或作为主要部分的政策，若将涉及企业的创新政策都包含在内则政策总数将近万条），涉及 55 个国家政府部门（含已撤并部门），最终筛选出现行有效的企业创新政策 719 条。其间我们不断梳理政策脉络，分析创新政策，构建政策体系框架，形成了两篇文章，分别载于《中国企业技术创新主体地位评价》（张赤东等著，知识产权出版社，章节名为“以企业为主体的创新政策：演进、挑战与建议”）和《科技资源优化配置与中国发展》（国务院参事室科技资源优化配置课题组编著，浙江教育出版社，章节名为“企业创新扶植政策”）。后又经一年整理、分析，才最终定稿，而今付梓。

这里，要感谢对本书提出宝贵意见的中国科学技术发展战略研究院马驰研究员和赵捷研究员、北京化工大学邸晓燕副教授、神州数码赵家栋经理，以及阿里巴巴李俊平总监和李树翀总监！更要感谢参与政策收集、整理分析工作的北京化工大学研究生刘心言、北京工业大学研究生吴彤和北京邮电大学研究生王超！要特别感谢刘心言同学！她坚持到底，参与了政策分析和产业政策、区域政策部分章节的撰写工作。最后，要特别感谢知识产权出版社刘爽编辑的大力支持！

总之，这本政策书还只是一个开始，重在构建中国企业创新政策的体系，画出政策“地图”，点出政策要点，引导企业快速找到有用的政策，引导其着手重点突破。当然，由于学力有限、时间有限，加之对政策的研读理解亦有不足，书中可能存在政策遗漏、要点缺失等情况，还请读者不吝赐教，以期不断完善。

张赤东

2017 年 4 月 19 日

目 录

第一篇 中国企业创新政策体系概述

第 1 章 企业创新政策的演进	003
第 2 章 企业创新政策的体系框架	006
第 3 章 企业创新政策体系的主要特征	009
第 4 章 企业创新政策体系的发展趋势	012

第二篇 综合性政策

第 5 章 法律的条目标引与政策要点	019
第 6 章 发展战略和改革文件的条目标引与政策要点	025
第 7 章 发展规划的条目标引与政策要点	040

第三篇 普适性政策

第 8 章 财税政策	047
第 9 章 知识产权与技术标准	064
第 10 章 政府公共采购	074
第 11 章 科技计划与投入	077
第 12 章 企业研发机构建设	088
第 13 章 科技成果转化	095
第 14 章 技术市场	101
第 15 章 人才政策	111
第 16 章 产学研合作	121

第 17 章 引进技术消化吸收再创新	129
第 18 章 国际化（对外交流）	133
第 19 章 金融政策	142
第 20 章 科技奖励	152

第四篇 专项政策

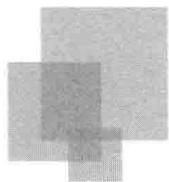
第 21 章 中小企业创新政策	159
第 22 章 国有企业创新政策	175
第 23 章 外资企业政策	195
第 24 章 民营企业政策	201
第 25 章 创新创业服务政策	207
第 26 章 军民融合科技创新政策	222

第五篇 产业政策

第 27 章 综合政策	231
第 28 章 高新技术企业政策	234
第 29 章 软件和集成电路产业	242
第 30 章 战略性新兴产业	253
第 31 章 动漫产业	268
第 32 章 服务业	272
第 33 章 文体产业	276
第 34 章 农林业	279
第 35 章 其他产业政策摘选	282

第六篇 重点区域政策

第 36 章 中关村国家自主创新示范区	288
第 37 章 东湖、张江等国家自主创新示范区	299
第 38 章 国家高新技术开发区	304
第 39 章 国家级新区与经开区	306
第 40 章 其他区域创新政策摘选	310



第一篇

中国企业创新政策体系概述

第 1 章 企业创新政策的演进

第 2 章 企业创新政策的体系框架

第 3 章 企业创新政策体系的主要特征

第 4 章 企业创新政策体系的发展趋势

自 2006 年《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》（简称科技规划纲要）实施以来，到 2012 年召开全国科技创新大会，发布《中共中央国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》（中发〔2012〕6 号，下文简称 6 号文），再至 2016 年全国科技创新大会、两院院士大会、中国科学技术协会代表大会，中共中央、国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》，企业已经成为中国创新型国家建设的核心力量，成为国家创新政策的核心焦点。因此，企业创新政策也逐步成为国家创新政策体系的重中之重，其发展日益呈现三大特征：数量规模化、结构体系化和功能全面化。

企业创新政策的演进

本书中所谓的“企业创新政策”，是指政府通过采取科学、技术、产业、教育、财税、金融、贸易等一系列手段，促进企业开展创新、提升企业创新竞争力的各类政策的总和。该界定的提出基于如下前提，即通过对现有文献梳理发现，当前研究与实践中仍没有明确的创新政策概念及范围，通过文献^①比较分析却可总结出几点基本共识：①创新政策是科技进步与经济发展相互协调的产物；②创新政策应以技术创新活动作为政策对象；③创新政策的范围广泛，不同于科学政策、技术政策，但三者之间存在交叉和重叠；④创新政策是一个政策的体系，涉及科技、教育、经济、贸易、金融等诸多的政策领域；⑤创新政策是一个“整合”的概念，突出各种相关政策的有机结合与相互协调。

中国企业创新政策始于科技体制改革。国内学者研究显示，自改革开放以来，国家及各部委（不包括各省市颁布的地方法规）颁布的相关政策总计大约12 500项，其中，经过筛选、关联分析后，可从中选择与技术创新相关性较强的政策500项^②。针对上述研究结论，我们重新进行全面梳理，克服对创新政策概念界定不清、部门政策查找不全等问题，结果显示，截至2016年12月31日，国务院及各部委发布的现行有效的企业创新政策合计719条。

① 武欣．国内外创新政策研究的评述[J]．经济研究参考，2010(42)：45-46.

② 基于此类政策的研究较多，如：彭纪生，孙文祥，仲为国．中国技术创新政策演变与绩效实证研究（1978—2006年）[J]．科研管理，2008（4）：134-150；刘凤朝，孙玉涛．我国科技政策向创新政策演变的过程、趋势与建议——基于我国289项创新政策的实证分析[J]．中国软科学，2007（5）：34-42.

从创新政策演变上看，OECD 和中国科技部《中国创新政策述评》研究文章将改革开放以来的技术创新政策划分为四个阶段，即以中国国家科技战略会议（1978 年、1985 年、1995 年和 2006 年）为标志性事件划分为四个发展阶段，在此基础上，我们将中国企业创新政策的演进划分为如下五个阶段。

① 1978 年的国家科技发展战略会议启动了科技改革进程。重新认识了科学技术的地位和作用，进行了自下而上的以发挥研究团体研究能力的试点改革，是科技体制改革的准备期。这一时期所进行的体制创新是把公共研究机构剥离出研究实体并实现企业化，以及利用改革所带来的宽松的经济政策在研究部门与产业间搭建了桥梁。

② 1985 年正式启动科技体制改革。首要目标是克服改革前研发与产业脱节的关键弊端。改革主要集中在下面四个方面：公共研发基金的分配机制；从事应用研究的研发机构转型为企业性质或技术服务机构，大的研发机构并入大型企业；创建技术市场；在公共研究机构推行人力资源管理改革。通过引进竞争因素与市场机制，改革逐渐强化了科技体系的经济导向性。主要的体制创新包括多项国家研发项目的设立、技术市场以及非政府性质科技企业的创建。

③ 1995 年推出“科教兴国战略”，由此进入了科技政策改革的新阶段，开始“构建以企业为中心的科技创新体系”的政策。该战略是在中国决定加入世界贸易组织（WTO）之后如何提升自身在全球知识经济中的竞争力的背景下出台的。之后，中国科技政策的重点为：推进创新体系由以公共科研机构为中心向以企业为中心的转变，以提升企业的创新能力和科技产业化能力。同时，开展了进一步实施国家研发资助计划、加强公共科研机构的改革力度（如中国科学院知识创新工程）的国家科技体制创新。中国开始重视从 OECD 国家借鉴先进的创新政策理念。

④ 2006 年中国召开第一次全国科技大会，颁布《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》，提出自主创新战略和建设创新型国家目标，标志我国进入了国家创新体系建设新时期。中国政府开始调整其基础结构并优化政策及管理，将零散的、缺乏协调的科技政策决策方式上下协同并系统化；将政策目标由促进研发调整为有利于创新的基础体系构建；将政策措施由一个措施适用所有情况转变为可以微调、有所区分从而针对具体情况量体裁衣提供更加完

善的支持。

⑤ 2012 年全国科技创新大会召开,全面实施创新驱动发展战略新时期。深化科技体制改革的中心任务确定为:解决科技与经济结合问题,推动企业成为技术创新主体,增强企业创新能力。2013 年,国务院办公厅发布《关于强化企业技术创新主体地位,全面提升企业创新能力的意见》(国办发〔2013〕8 号),明确指出:“到 2015 年,基本形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。培育发展一大批创新型企业,企业研发投入明显提高,大中型工业企业平均研发投入占主营业务收入比例提高到 1.5%,行业领军企业达到国际同类先进企业水平,企业发明专利申请和授权量实现翻一番。企业主导的产学研合作深入发展,建设一批产业技术创新战略联盟和产业共性技术研发基地,突破一批核心、关键和共性技术,形成一批技术标准,转化一批重大科技成果。企业创新环境进一步优化,形成一批资源整合、开放共享的技术创新服务平台,面向企业的科技公共服务能力大幅度提高,涌现出一大批富有活力的科技型中小企业和民办科研机构。到 2020 年,企业主导产业技术研发创新的体制机制更加完善,企业创新能力大幅度提升,形成一批创新型领军企业,带动经济发展方式转变实现重大进展”。还确定了进一步完善引导企业加大技术创新投入的机制、支持企业建立研发机构、支持企业推进重大科技成果产业化、大力培育科技型中小企业、以企业为主导发展产业技术创新战略联盟、依托转制院所和行业领军企业构建产业共性技术研发基地、强化科研院所和高等学校对企业技术创新的源头支持、完善面向企业的技术创新服务平台、加强企业创新人才队伍建设、推动科技资源开放共享、提升企业技术创新开放合作水平和完善支持企业技术创新的财税金融等政策等重点任务。

从这个过程可知,中国企业创新政策的演变表现为对创新政策、系统变革和体制创新理解的逐步深化。其实践经验表明,提升中国企业的创新能力和实现基于市场条件下以企业为中心的创新机制的转变,比树立新观念更具挑战性;同时,寻求基于市场的创新模式与国家研发计划直接资助的创新机制之间的平衡仍然是中国面临的难题[●]。这也是当前中国所面临的两个最大挑战。

● OECD 和中国科技部. 中国创新政策述评(Ⅱ). 科学观察, 2009(2): 9-23.

企业创新政策的体系框架

现有研究对创新政策工具分类主要有三种^①：第一种是 Rothwell 和 Zegveld 最早提出的对技术创新政策工具的分类和定义，从创新政策可能产生影响的层面，将其分为供给面政策工具、需求面政策工具与环境面政策工具^②；第二种是 Borrass 和 Edquist 将技术创新政策工具划分为规制工具、经济转移工具和软性工具，分别代表政策工具所具有的“大棒”“胡萝卜”和“非强制性管理”三种角色^③；第三种是 Dolfisma 和 Seo 利用累积式、离散式两种技术开发形式与高、低两种市场网络效应建立的 2×2 矩阵^④。这是我们进行政策体系构建的方法基础，但上述分类虽做出了有效区分，却难以构建政策之间的相互关系。因此，在已有政策分类研究基础上，我们采用一种政策分析的“系统法”：对数量庞大的创新政策进行系统构建，从政策功能定位（如法理层面、战略与方针层面、基本政策面和具体政策等）分析政策之间的内在联系；再从政策效力（如全国普适性政策、区块政策、界面政策等）角度进行分类，进而在各层级、条块下按照政

① 李凡，刘沛罡，刘姿含. 中印信息技术产业创新政策工具比较研究 [J]. 科技进步与对策, 2015(15): 110-115.

② ROTHWELL R. industrial innovation and public policy :prepareing for the 1980s and the 1990[M]. london : frances printer, 1981 : 1930.

③ BORRASS, EDQUIST C. the choice of innovation police indutruments [J] . technological forecasting and social change, 2013, 80(8) : 1513-1522.

④ Rothwell R, Dodgson M. European technology policy evolution : convergence towards SMEs and regional technology transfer [J] . Technovation, 1992, 12(4) : 223-238.

策影响群体层面(R-Z 维^①)、政策强制力方式(B-E 维^②)等进行结构细化,从而搭建起企业创新政策体系。实际上,在各层级政策中,均可能存在R-Z 维和B-E 维交叉的矩阵式分布。

基于上述系统法,对中国企业创新政策体系进行构建。

第一步,按照政策功能定位进行划分,将企业创新政策分为总政策、基本政策和具体政策三类,其中总政策为根政策,阐明政策的缘起、理念和战略方针等内容,主要包括法律、发展战略和改革纲领性文件,以及承载这些战略或改革方针的国家重大发展规划等;基本政策是总政策的宏观落实,而具体政策是对总政策的操作层面的落实措施,从而在分类中建立起政策体系的“总-分-具体”内在关联关系。

第二步,按照政策作用效力进行划分,再将创新政策分为综合性政策、普适性政策、专项政策、产业政策和区域政策,其中综合性政策的政策效力最高,对已有政策调整和未来政策制定具有决定性的统辖作用,其他各类政策必须与其保持一致;普适性政策的实施范围最广,所有企业都具有享受该类政策的权利,如企业研发费用税前价计扣除政策、科技计划与投入政策、知识产权政策、人才政策和科技奖励政策等;专项政策和产业政策都具有条块特征,但专项政策是在某一方向中可能涉及多个乃至全产业的,如涉及主要产业领域的国有企业创新政策、涉及所有产业领域的中小企业创新政策等,因此专项政策有别于产业政策,更类似于一个在限定条件下的普适性政策,因而我们将专项政策归为基本政策,将产业政策归为具体政策;区域政策则是块状的政策,即只是在某一制定地理区域范围内实施的政策,其地理空间边界明确,是在制定地理范围内,包含所有产业、所有方向的,与企业创新密切相关的具体政策。

第三步,按照上述纵横关系,组合构成企业创新政策体系的基本框架(图1-1)。

①R-Z 维即 Rothwell 和 Zegveld 提出的对技术创新政策工具的分类方法。

②B-E 维即 Borrás 和 Edquist 提出的对技术创新政策工具的分类方法。

