



中国战略性 新兴产业发展与财政政策

主 编 张少春

Development and Relating Fiscal Policies of
China's Emerging Industries of Strategic Importance



经济科学出版社
Economic Science Press



中国战略性 新兴产业发展与财政政策

主 编 张少春

副主编 李敬辉

苏 明

李方旺

Development and Relating Fiscal Policies of
China's Emerging Industries of Strategic Importance



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国战略性新兴产业发展与财政政策 / 张少春
主编. — 北京: 经济科学出版社, 2010. 12
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0218 - 5

I. ①中… II. ①张… III. ①高技术产业 - 经济发展 - 研究 - 中国 ②高技术产业 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①F279. 244. 4 ②F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 247356 号

责任编辑: 吕 萍 张 辉
责任校对: 徐领弟 杨晓莹 王凡娥
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

中国战略性新兴产业发展与财政政策

主编 张少春

副主编 李敬辉 苏 明 李方旺

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: 88191540

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

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

北京中科印刷有限公司印刷厂印装

787 × 1092 16 开 13.5 印张 210000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印数: 0001—8000 册

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0218 - 5 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

党的十七届五中全会指出,“十二五”时期我国经济社会发展,必须以科学发展为主题,把加快转变经济发展方式作为发展的主线,把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向。要科学判断未来市场需求变化和技术发展趋势,加强政策支持和规划引导,强化核心关键技术研发,突破重点领域,积极有序发展新一代信息技术、节能环保、新能源、生物、高端装备制造、新材料、新能源汽车等产业,加快形成先导性、支柱性产业,切实提高产业核心竞争力和经济效益。对深入贯彻落实《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》提出了更加明确的要求,增添了新的强大动力。

改革开放以来,我国经济增长一直呈现高投入、高能耗、资源消耗量大的粗放式增长模式。进入 20 世纪 90 年代以来,经济社会发展开始受到资源、环境、技术、人才和体制等方面的约束。特别是近年来,我国一方面在国内遇到了“三农”、地区发展不均衡、企业运行环境趋紧等难题,另一方面在国际上也面临着贸易保护主义持续抬头、企业出口成本优势弱化、人民币升值压力持续增加等诸多挑战,内忧外患使得我们迫切需要转变传统的经济增长模式。本轮国际金融危机以来,虽然在党中央、国务院的正确领导和英明决策下,我国经济在全球率先实现回升向好,并迅速呈现出稳定增长的良好势头,得到了国际社会的一致好评。但是经济社会发展的基本制约因素没有发生根本性变化。转变经济发展方式,不仅是我国当前应对国际金融危机、巩固和保持经济稳定增长良好势头的迫切需要,也符合世界性经济增长方式变革的一般规律,关系到我国全面建设小康社会和民族复兴伟大目标的实现。

培育发展战略性新兴产业是推动加快发展方式转变的重要战略举措。战略性新兴产业是新兴科技和新兴产业的深度融合,代表着科技创

新和产业发展的方向；以重大技术突破和重大发展需求为基础，具有“知识技术密集、物质资源消耗少、成长潜力大、综合效益好”的特点，对经济社会全局和长远发展具有重大引领带动作用。综观历史，人类社会每一次大规模的经济繁荣与发展，都与重大的科技创新有着深刻的内在关系。在每一个科技革命和经济社会发展的关键阶段，世界主要国家都曾采取措施积极支持本国战略性新兴产业发展，谁能抢占到科技创新和产业发展的制高点，谁就能在新一轮的综合国力竞争中获得优势。当前，国际金融危机正在催生新的科技革命和产业革命，世界主要发达国家都着眼于迎接新的科技革命，把握未来竞争发展的主动权，从战略高度谋划未来，前瞻部署，抢占科技制高点，纷纷进行了强有力的政府干预。同样，加快培育和发展战略性新兴产业，对于促进我国经济结构调整和产业结构升级，提升自主发展能力和国际竞争力，促进经济社会可持续发展和全面建设小康社会，具有十分重大的战略意义。

在全球经济格局面临重大调整、我国经济发展面临深刻转型的关键时期，党中央、国务院审时度势，英明决策，提出要制定发展规划，强化政策支持，促进加快培育和发展战略性新兴产业。国务院为此专门出台了《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，提出要重点培育和发展节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造、新能源、新材料、新能源汽车等产业，到2015年，中国战略性新兴产业形成健康发展、协调推进的基本格局，对产业结构升级的推动作用显著增强，增加值占国内生产总值的比重力争达到8%左右；到2020年，战略性新兴产业增加值占国内生产总值的比重力争达到15%左右，吸纳、带动就业能力显著提高。并明确提出节能环保、新一代信息技术、生物、高端装备制造产业要成为国民经济的支柱产业，新能源、新材料、新能源汽车产业成为国民经济的先导产业；创新能力大幅提升，掌握一批关键核心技术，在局部领域达到世界领先水平；形成一批具有国际影响力的大企业和一批创新活力旺盛的中小企业；建成一批产业链完善、创新能力强、特色鲜明的战略性新兴产业集聚区。这些目标，是国务院在广泛调研、深入听取各方面意见的基础上研究决定的，对推动我国现代化建设具有十分重要的意义。财政部门将认真履行自身职能，充分发挥财政政策作用，抓紧制定相关实施方案和具体落实措施，努力推动战略性新兴产业发展。

战略性新兴产业的发展需要政府进行深度参与和大力扶持，在充分发挥市场机制在资源配置基础性作用的同时，通过积极引导资源流向，促进加快形成新的经济增长点和产业竞争力。战略性新兴产业具有战略性和新兴性特征，虽然具有较好的社会效益和较好的经济效益预期，但在发展初期，投资风险大、不确定性较强，完全靠市场机制很难有效发挥作用，其成本与效益的不对称需要通过政府活动来进行弥补或矫正。近年来，国家财政为促进经济结构调整、产业结构优化升级、推动转变经济发展方式制定出台了一系列的政策措施，这些措施对促进战略性新兴产业发展也发挥了积极作用，取得了一定的成效。

财税政策是政府支持战略性新兴产业发展的主要措施和重要手段。《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》出台后，财政部门按照中央要求，迅速组织专门力量，在现有财税政策体系的基础上，研究制定出台加快培育和发展战略性新兴产业的财税政策体系。一是在梳理整合财政政策的基础上，设立战略性新兴产业发展资金，建立稳定的财政投入增长机制，持续加大财政支持力度。二是根据税制改革方向和税种特征，结合战略性新兴产业的特点，研究完善鼓励创新、引导投资和消费的税收支持政策。三是结合战略性新兴产业的特点及不同产业发展的阶段性，通过加大政府采购力度等多种方式，支持战略性新兴产业的发展。努力创新财政支持方式，努力提高财政政策的效益。比如，在产业发展技术突破阶段，采取事前补助方式，支持共性、关键技术阶段研发；在成果转化和产业化阶段，采取风险投资方式，引导和带动社会资金投入；在发展应用阶段，采取事后奖励、消费者补助等方式，培育发展市场；对战略性新兴产业公共服务平台，采取投资补助方式，推动加快建设等等。

为推动《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》的深入实施，形成完整有效的财政政策支持体系，我们组织力量对于财政支持战略性新兴产业发展的相关理论与政策问题进行了深入研究，初步形成了一些阶段性的成果，本书是前期研究成果的集中体现。全书共分为九章，主要内容如下：

第一章 从理论上归纳梳理了战略性新兴产业的基本特征，明确和界定了战略性新兴产业的内涵，讨论了我国战略性新兴产业的选择方向和范围，并从国内、国际背景两个方面，深入分析了培育和发展战略性

新兴产业，在应对国际金融危机、转变经济发展方式、实现经济社会可持续发展方面的重大意义。

第二章 系统回顾了我国战略性新兴产业发展的基本情况，客观分析了我国战略性新兴产业发展所面临的问题与挑战，结合实际情况提出了培育和发展战略性新兴产业的基本原则和政策思路，从财税政策、产业政策、金融政策、人才政策四个方面，提出了构建支持战略性新兴产业发展政策体系的基本要求。

第三章 从纵向和横向两个维度开展国际比较，站在历史纵深的高度，对于人类社会进程中的四次科技革命进行了回顾与反思，归纳了美国等国家（地区）支持战略性新兴产业发展的实践经验和具体政策措施，提炼了其中有益的借鉴与启示。

第四章 开展了政府支持战略性新兴产业发展的一般理论分析，剖析了政府在经济中的角色、地位与支持方式，分析了财政支持战略性新兴产业发展的理论依据、作用方式和政策工具选择等，为具体进行财政政策设计作了铺垫。

第五章 我国财政支持战略性新兴产业发展的基本现状与总体思路。具体分析了我国财政支出政策、税收政策、政府采购政策等支持战略性新兴产业发展的情况，重点介绍了典型省（市）财政支持战略性新兴产业发展的做法，客观分析了目前财政支持战略性新兴产业发展的主要问题，提出了财政支持战略性新兴产业发展的基本原则、主攻方向和重点领域。

第六章 支持战略性新兴产业发展的财政支出政策。分析了财政支出政策支持战略性新兴产业发展的传导机制，客观评价了支持战略性新兴产业发展的财政支出政策的基本现状，分析了支持战略性新兴产业的财政支出政策存在的主要问题和不足，提出了进一步完善支持战略性新兴产业的财政支出政策的具体建议。

第七章 支持战略性新兴产业发展的税收政策。分析了我国现行支持战略性新兴产业发展的税收政策情况，查找了现行税收政策在培育战略性新兴产业方面存在的问题和不足，有针对性地提出了相关税收政策建议。

第八章 引导社会各方资源支持战略性新兴产业发展。从综合协调配套的角度，对加强财税政策与其他政策配套协调，协调中央与地方关

系，创新政府与民间合作方式，引导民间资源流向战略性新兴产业领域，合力推动战略性新兴产业发展提出了政策建议。

第九章 深化财政管理制度改革，提高支持战略性新兴产业发展的财政政策绩效。在进行绩效与财政政策绩效管理理论分析的基础上，分析了财政政策绩效管理的定位与作用，提出了财政支持战略性新兴产业绩效管理的基本思路和指标体系，并从税式支出、财政产业投入、政策退出机制等方面提出了具体的对策建议。

推动战略性新兴产业发展事关经济社会发展全局，需要社会各方面力量的支持和配合，本书从财政政策角度入手，对于一些重大理论与政策问题作了初步的讨论与探索，提出了一些具体的对策建议，旨在抛砖引玉，推动形成共识。由于时间仓促，如有纰漏错误之处，请读者加以批评指正。

目 录

第一章 战略性新兴产业的特征与意义	1
一、我国提出发展战略性新兴产业的必要性	1
(一) 国际背景	1
(二) 国内背景	2
二、战略性新兴产业的内涵	5
(一) 产业的基本概念	5
(二) 战略产业的内涵与特征	6
(三) 新兴产业的内涵与特征	8
(四) 高技术产业的内涵与特征	9
(五) 我国战略性新兴产业的内涵	10
三、我国战略性新兴产业的选择	11
(一) 我国战略性新兴产业的特征与要求	11
(二) 我国战略性新兴产业的方向	12
(三) 我国战略性新兴产业的选择标准与范围界定	13
四、培育和发展战略性新兴产业的重大意义	14
(一) 应对国际金融危机、抢占未来 发展制高点的迫切需要	14
(二) 转变经济增长发展方式、实现经济社会 可持续发展的客观要求	15

第二章 现阶段培育和发展战略性新兴产业的思路和政策体系

一、我国战略性新兴产业发展现状	19
(一) 产业规模迅速扩大	19
(二) 部分领域部分技术发展中国领先, 部分技术处于国际领先水平	21
(三) 涌现出一批实力较强的企业、科研机构 and 人才队伍	22
(四) 初步形成若干产业集聚区	22
二、战略性新兴产业发展面临的挑战和问题	23
(一) 目前对战略性新兴产业的认识不够清晰	23
(二) 我国战略性新兴产业整体与国际领先水平存在较大差距	25
(三) 企业自主创新能力薄弱, 缺少具有自主知识产权的关键技术	27
(四) 现阶段市场和政策环境、体制机制与战略性新兴产业发展的要求不适应	28
三、培育和发展战略性新兴产业的原则和基本思路	31
(一) 基本原则	31
(二) 支持战略性新兴产业发展的思路	33
四、构建支持战略性新兴产业的政策体系	37
(一) 财税政策	37
(二) 产业政策	39
(三) 金融政策	41
(四) 人才政策	42

第三章 培养和发展战略性新兴产业的国际经验借鉴

一、科技革命离不开国家的重视与支持	44
(一) 第一次科技革命	44
(二) 第二次科技革命	46
(三) 第三次科技革命	49
(四) 第四次科技革命	54

二、目前主要经济体支持战略性新兴产业发展的 实践及相关财税措施	57
(一) 美国	57
(二) 欧盟	60
(三) 日本	63
(四) 韩国	67
(五) 俄罗斯	68
(六) 印度	70
三、国际经验借鉴与启示	72
(一) 政府在国家科技进步和实施赶超战略中 发挥着极其重要的作用	72
(二) 政府扶持战略性新兴产业的发展应明确重点和方向	73
(三) 支持战略性新兴产业发展有良好的法律 基础和政府规划	76
(四) 相关政策体系完整, 工具齐全	77
(五) 支持战略性新兴产业发展的财税措施 内容丰富, 作用显著	79

第四章 积极运用财政政策支持战略性新兴产业发展

一、政府支持经济发展的一般理论	81
(一) 经济发展理论概述	81
(二) 经济发展离不开政府的作用	83
(三) 政府支持经济发展的主要手段	84
(四) 财政是政府促进经济发展的重要经济手段	87
二、财政支持战略性新兴产业发展的理论	88
(一) 国家干预科技创新市场的理论依据	88
(二) 财政支持战略性新兴产业发展的必要性	90
三、财政支持战略性新兴产业发展的政策手段	93
(一) 主要政策手段	93
(二) 政策作用环节	95
(三) 积极运用财政政策手段促进战略性新兴产业发展	97

第五章 我国财政政策支持战略性新兴产业的

现状与总体思路 104

一、我国财政政策支持战略性新兴产业发展的现状分析 104

(一) 税收政策 104

(二) 财政支出政策 107

(三) 政府采购政策 109

二、我国地方财政支持战略性新兴产业发展的状况 109

(一) 广东省 110

(二) 湖北省 110

(三) 辽宁省 111

(四) 江苏省 112

(五) 深圳市 113

三、目前财政政策支持战略性新兴产业发展的主要问题 114

(一) 缺少统一规划和政策制定体系 114

(二) 支持战略性新兴产业发展的税收政策有待完善 115

(三) 支持战略性新兴产业发展的财政支出政策尚不健全 115

四、财政支持战略性新兴产业的基本原则 116

(一) 政府与市场相结合的原则 117

(二) 针对性原则 117

(三) 杠杆性原则 118

(四) 政策稳定性和灵活性相结合原则 118

(五) 与国际规则接轨原则 118

五、财政支持战略性新兴产业的方向和重点领域 119

(一) 财政支持战略性新兴产业的方向 119

(二) 财政支持战略性新兴产业的重点领域 119

第六章 支持战略性新兴产业发展的财政支出政策 124

一、财政支出政策支持战略性新兴产业发展的理论分析 125

(一) 财政支出政策支持战略性新兴产业发展的

经济社会背景 125

(二) 财政支出政策支持战略性新兴产业发展的特点与优势 128

(三) 财政支出政策对战略性新兴产业发展的重要意义	128
二、支持战略性新兴产业发展的财政支出政策现状分析	131
(一) 当前可供选择的财政支出政策类型	131
(二) 当前财政支出政策的基本格局	133
(三) 支持战略性新兴产业发展的财政支出政策 存在的问题和不足	139
三、完善支持战略性新兴产业发展财政支出政策的具体建议	141
(一) 财政支出政策支持战略性新兴产业发展需要 处理好的几个关系	142
(二) 切实增强财政支出政策推动战略性新兴产业 发展的实际效果	143
第七章 支持战略性新兴产业发展的税收政策	147
一、我国现行支持战略性新兴产业发展的税收政策	147
(一) 支持战略性新兴产业发展的一般税收政策	147
(二) 支持战略性新兴产业发展的专门税收政策	152
二、现行税收政策在培育战略性新兴产业方面 存在的问题和不足	157
(一) 目前支持战略性新兴产业的税收政策覆盖面较窄	157
(二) 现行支持战略性新兴产业发展的税收政策缺乏针对性	158
(三) 现行支持战略性新兴产业发展的税收政策缺乏系统性	158
(四) 支持战略性新兴产业发展的税收政策的配套 措施有待进一步完善	159
三、进一步完善支持战略性新兴产业发展税收 政策的具体建议	159
(一) 支持战略性新兴产业发展的流转税政策	159
(二) 支持战略性新兴产业发展的所得税政策	161
(三) 支持战略性新兴产业发展的其他税收政策	162
第八章 引导社会各方资源, 支持战略性新兴产业发展	164
一、加强财税政策与其他政策配套协调, 合力推动 战略性新兴产业发展	164

(一) 加强与产业政策的协调配合	165
(二) 加强与金融政策的协调配合	166
(三) 加强与投资政策的协调配合	168
(四) 加强与科技政策的协调配合	169
(五) 加强与人才政策的协调配合	169
二、协调中央与地方关系, 促进战略性新兴产业健康发展	170
(一) 合理划分中央与地方在促进战略性新兴产业 发展方面的职责	171
(二) 明确划分中央与地方政府的财权, 夯实发展 战略性新兴产业的财力基础	172
(三) 整合各地现有产业基地和园区资源, 建立分层次 战略性新兴产业集聚区	174
(四) 完善政绩考核评价机制, 克服和防止地方政府发展 战略性新兴产业的短期行为	175
三、创新政府与民间合作方式, 引导民间资源流向 战略性新兴产业	176
(一) 创新政府与民间的资金合作方式, 引导社会资金 投入战略性新兴产业	176
(二) 创新政府对高新技术开发的支持方式, 引导民间 资本从事科技开发	178
(三) 创新财政资金对新兴行业 and 重点龙头企业的 支持方式	179

第九章 深化财政管理制度改革, 提高支持战略性新兴产业发展的财政政策绩效	181
一、绩效与财政政策绩效管理	181
(一) 绩效的内涵	181
(二) 绩效管理	182
(三) 财政政策绩效管理	182
二、支持战略性新兴产业发展财政绩效管理的基本思路	182
(一) 财政政策绩效管理的定位与作用	183
(二) 支持战略性新兴产业发展财政绩效管理的基本思路	184

(三) 以科技产业为例, 公共财政绩效评价的指标体系	185
三、推进税式支出改革, 提高政策绩效	187
(一) 当前税式支出政策的绩效分析	187
(二) 完善税式支出制度, 提升政策绩效	188
四、进一步完善我国财政产业支出政策, 改进政策运行绩效	189
(一) 我国财政产业支出政策的绩效分析	189
(二) 推动财政支出政策改革, 加强绩效管理	190
(三) 支持战略性新兴产业发展财政政策的绩效比较与预测	192
五、把握产业发展规律, 完善政策退出机制	193
(一) 建立政策退出的信号机制和指标体系	193
(二) 建立渐进性、循环式的退出机制	194
(三) 探索政策退出的稳定机制, 有效抵补过渡期的 市场风险	194
参考文献	195
后记	198

第一章

战略性新兴产业的特征与意义

一、我国提出发展战略性新兴产业的必要性

（一）国际背景

综观世界经济发展的历史，历次重大经济危机（1857 年和 1929 年世界经济危机及 20 世纪 80 年代经济危机）都催生了战略性新兴产业，并依托战略性新兴产业使经济走出低谷，走上蓬勃发展的道路。科技革命又往往是战略性新兴产业的依托，并引发社会重大变革。19 世纪电磁学发展，成为电气革命的知识基础，发展出电力、电气等新兴产业群。20 世纪初量子力学的建立，特别是半导体物理和材料发展、现代计算机理论和模型的突破等，成为电子技术革命的物质和知识基础，发展出电子、信息等新兴产业。未来新科技革命将引领人类进入绿色、智能、普惠、再生循环和可持续时代，为生产力发展打开崭新空间，引发新一轮产业结构变革，催生新一代战略性新兴产业，并成为社会新的支柱产业。可见，经济危机既是挑战，更是机遇，危机的发生，本身也孕育着打破和摆脱危机的重要新生因素，重要的就是科技创新及由此催生的战略性新兴产业。

战略性新兴产业代表了未来产业和科技发展方向，当今世界，许多国家都把发展战略性新兴产业作为引领复苏、实现经济持续发展的战略突破口。

2007 年以来的国际金融危机，对世界经济影响是深远的，对中国

经济发展形成了冲击，但同时也带来机遇。现今，各国均致力于经济复苏，纷纷制定新的国家发展战略，加大投入支持，抢占新一轮科技经济竞争制高点。一些主要发达国家都把争夺经济、科技制高点作为战略发展重点，把科技创新投资作为最重要的战略投资。2009年12月美国公布的《重整美国制造业政策框架》提出，要优先支持经济社会发展急需的高技术清洁能源产业，大力发展资本密集和高生产率的生物工程产业，保持航空产业的领导地位，加快发展电动汽车，积极培育纳米技术产业等。在《奥巴马—拜登新能源计划》中也提到，今后10年内将投资1500亿美元，重点发展新能源产业。欧盟委员会提出，在2013年之前投资1050亿欧元用于“绿色经济”发展，为经济增长带来新动力。日本于2009年底发布《面向光辉日本的新成长战略》，提出重点发展环境与能源、健康两大产业，到2020年创造100万亿日元左右的新市场。韩国实施《新增长动力规划及发展战略》，提出重点发展能源与环境、新一代运输装备、新兴信息技术产业、生物产业、知识服务业、技术交叉新产业等六大产业的22个重点方向。

这预示着一个前所未有的全球科技创新密集时代已开启，重大发现和发明将随之改变人们的生产生活方式，新兴产业已成为推动世界经济发展的主导力量。

（二）国内背景

改革开放以来，我国的经济建设和社会民生取得了迅猛发展，人民生活水平得到了大幅提高。由于发展初期技术水平低，主要依靠资源投入来提高产量。也如同世界各国工业化进程一样，当我国工业化进入一定阶段、经济总量达到一定规模、明显受到资源供给约束时，就必然要求转变经济增长方式。20世纪90年代以来，我国的经济建设和发展面临着规模扩张与资源、环境、技术、人才和体制等方面日益严重的压力和约束，求解“三农”、西部发展、东北老工业区振兴和国际进出口环境不断恶化等领域深层次问题，迫切需要转变我们传统的增长模式。

转变经济发展方式，是面对后危机时代全球经济格局面临调整、实现国内经济在新阶段全面、协调和可持续发展的必然选择。它既要求经济增长方式的转变，从主要依靠增加资源投入和消耗的粗放型经济增长