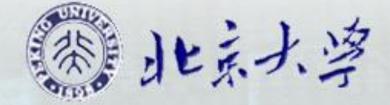


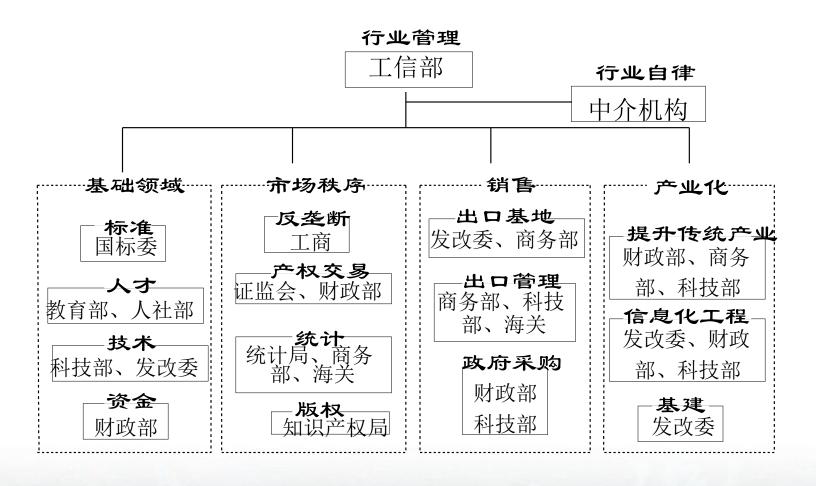


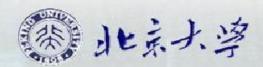
# 第一讲 软件产业发展政策分析

**集郑州** 



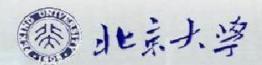
## 如何规划去政府、高校、企业就业? 路径与条件





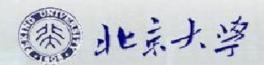
# 提纲

- 产业政策理论与实践
- 中国重点软件产业政策解读
- 产业政策推动软件产业发展效果 和意义讨论



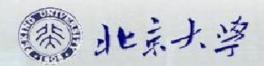
# (一) 有关产业政策几个问题的讨论

- 讨论: 什么是产业政策?
  - 个人理解?
  - 科学涵义?
- 讨论:为什么要学习产业政策?
  - 一般了解?
  - 职业需求?
- 讨论:为什么要制定产业政策?
  - 对国家有何作用?
  - 对公司或单位有何作用?



### (二)产业政策的涵义

- 1. 产业政策是政府有关产业的一切政策的总和;
- 2. 产业政策就是计划,或者说主要是对各国政府产业结构的变动进行干预,以通过优化结构来推动经济增长;
- 3. 产业政策是为了弥补市场机制的缺陷而由国家采取的补救政策;
- 4. 产业政策是后进国家振兴民族经济,赶超发达国家时所采取的经济发展战略及相关的一系列政策的总称;
- 5. 产业政策就是为了加强本国产品的国际竞争力的政策;
- 6. 产业政策是指国家(政府)系统设计的有关产业发展,特别是产业结构演变的政策目标和政策措施的总和。



# (三)产业政策理论——必要性理论

1. 市场缺陷理论(最有影响的一种学说 ) 阿克洛夫 市场机制本身是有缺陷的、需要实施产业政策来弥补市场 缺陷。

### 市场缺陷的几种类型:

第一类是指市场的自然垄断现象

第二类是不完全竞争,也可以称为人为垄断现象 素者

第三类是外部性问题

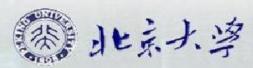
第四类是公共产品

第五类是指信息不充分

原邮电部对"中国联通"的市场进入实行限制。"中国联通"进入任 何地区开展任何一项电信业务,都必须得到邮电部的批准,而同样的 业务,邮电部所属的电信局不经申请就可以进入。甚至随意解释国务 院文件,否定"中国联通"拥有经营一般长话和市话的特许权。

至少有一个大到足以影响市场价格的买者或

代表作:《旧汽车市场:质量、不确定性与市场机制》 (Akerlof, 1973)

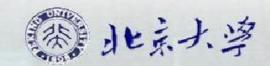


### 2. 保护幼稚产业理论(Infant Industry Theory)李斯特

在当前还不可能成为出口产业的幼小工业部门,通过用贸易保护的政策来保护和扶持,在一段时间后,可以成为很好的出口产业。

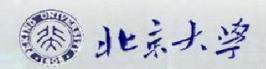
#### 颇具代表意义的倾向:

由于后起国家的工业(主要是制造业)几乎无一例外地属于幼小产业,因此,后起国的幼小产业保护和扶持,实质上也是对其主要**民族工业**的保护和扶持;其幼小产业在保护和扶持下成长的过程。实际上也就是其**主要工业品国产化**的过程。



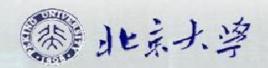
## 3. 技术传递理论

技术跨国界的流动是不完善的,高技术首创者 开发处于领先地位的成果,具有市场支配地位,这 种高技术在别处很难再生产,国家需要制定政策确 保本国公司的"技术首创者优势"或使本国企业在 尽可能短的时间内掌握高技术。



## 4. 不平衡增长理论

发展中国家在制定经济发展计划和产业政策时, 应集中有限的资本与资源,重点发展一部分产业, 考虑到发展和投资的优先顺序,通过对瓶颈产业的 倾斜性支持来打破既有的不合理的平衡,通过资源 的不平衡配置来促进瓶颈产业的发展,并以此逐步 扩大其他产业的投资,带动其他产业的发展。



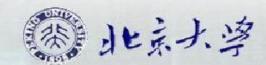
## (三)产业政策理论——产业政策的内容理论

#### 1. 产业组织理论

产业组织理论的核心内容之一是如何解决规模经济与市场垄断之间的矛盾:

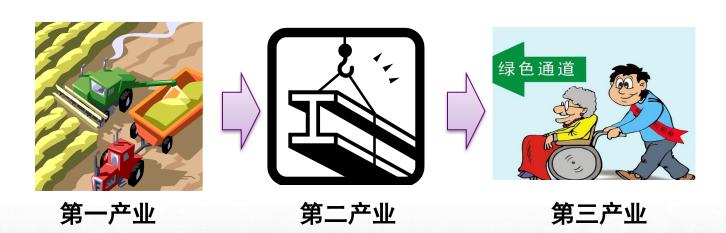
对规模经济的追求可能会影响到市场效率,而过分追求市场效率又可能由于过度竞争而丧失了规模经济效率,对两者的权衡成为产业组织政策制定的重要参考。

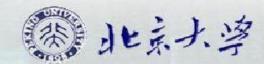
当某一产业的国际或国内市场已被外国企业垄断,即存在着"先行者利益"时,本国企业需要一段发展过程,达到一定规模,才能"打破进入壁垒",与外国企业抗衡。为了本国的长远利益,政府应当通过产业扶持政策负担起这些产业的振兴费用。



#### 2. 产业结构转换理论

随着全社会人均国民收入水平的提高,劳动力首先由第一产业向第二产业转移,当人均国民收入水平进一步提高时,劳动力便向第三产业转移。一国的产业结构必须不断实行从低级向高级的适时转换,才能实现赶超并保持领先地位。





#### 3. 后发优势理论

格申克龙

后起国由于可以直接引进和吸收先进国家的技术,技术成本要比最初开发的国家低得多,在同样的资金、资源、技术成本的条件下,还具有劳动力成本便宜的优势,只要在国家的保护与扶持下达到规模经济阶段,就可能发展起新的优势产业,与先进的国家在其传统的资本技术密集的分工领域一争高低,这就是"后发优势理论。"

按照后发优势理论,后进国家发展的有利之处,在于它们可以借鉴先进国家的经济发展经验和相关的研究成果,根据世界各国产业发展的一般规律,制定适合本国特点的经济发展战略,发挥经济发展中的后发优势。

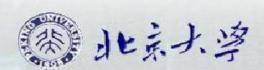
#### 后发优势理论的4层含义:

第一层,即所谓"替代性"的广泛存在

第二层,指后起国家引进先进国家的技术、设备和资金

第三层, 指学习和借鉴先进国家的成功经验, 吸取其失败的教训

第四层, 指相对落后会造成社会的紧张状态



#### 4. 国际产业转移理论

发达国家逐步将本国的劳动密集型产业、处于衰落阶段的 夕阳产业及其他一些低附加值的产业,逐步转移到落后的国 家,而本国则将资源重点投向技术密集型等高附加值的产业, 这就形成了当今世界发展中国家生产并出口劳动密集型产品 和低附加值的初级产品,发达国家则生产并出口技术密集型 等高附加值产品这样一种国际分工格局。

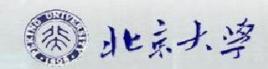
而在这一国际分工格局下,发展中国家的贸易条件持续恶化,发达国家与发展中国家之间的产业级差进一步加深,发 展中国家的处境更加恶劣。

为了在一些具有战略地位的产业占领制高点,发展中国家一方面需要利用产业政策来培育和扶植一些高新技术产业,另一方面需要通过优惠的产业政策吸引国外技术密集型企业来本国投资,以改善本国的产业结构。

月十三十二多

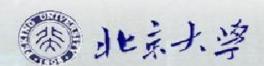
### (四)产业政策的实施手段

- 1. 经济手段。这是国家利用经济杠杆进行产业调控管理,以保证产业政策实施的一种政策手段。
  - (1) 税收手段包括税种、税率的确定,纳税人及减免税的规定;
    - (2) 金融手段包括再贴现、存款准备金及公开市场操作;
  - (3) 外贸规制手段包括关税、非关税、进出口限制、外汇管制、价格控制等;
  - (4) 财政投资手段包括对基础产业的直接投资和对重点产业的直接投资;
    - (5) 制度变动包括经济制度的改革和经济体制的改革。



2. 法律手段。这是国家通过立法形式规范产业发展的行为,以保证产业政策实施的一种政策手段。例如: 幼稚产业保护法、产业振兴法、反垄断法、企业兼并法、国家能源法、环境保护法、高新技术产业法、国际贸易法、外商投资法等。

3. 行政手段。这是政府通过必要、有限的行政干预,以保证产业政策实施的一种政策手段。如《促进产业结构暂行规定》和《产业结构调整指导目录》等。



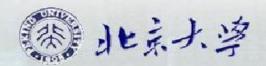
## (五)产业政策的主要内容

#### 1. 产业结构政策

通常是指政府制定的,通过影响并推进产业结构转换而促进经济增长的产业政策。如振兴装备制造业的意见、发展服务业的意见等。

#### 2. 产业组织政策

是指政府为了达到一定的市场标准而制定和采用的调整市场结构、规范市场行为的产业政策。如反垄断政策(反垄断法),公共规制政策(自来水价格);维护公平竞争政策(反不正当竞争法)。

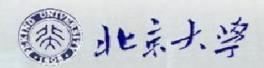


#### 3. 产业技术政策

是指政府所制定的,用以引导和干预产业技术 进步的政策。(如科技中长期规划纲要及60条配套 政策,云科技发展"十二五"专项规划)

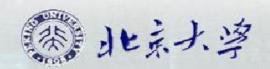
#### 4. 产业布局政策

主要研究产业在地域和空间的分布与组合,以及这种分布与组合对经济增长与社会福利的影响。(如国家软件产业基地、国家软件出口园)。



## (六)我国产业政策的特征

- 1.政策目标
- 一般来说,制定和实施产业政策的目的主要有:
- (1) 弥补市场失灵;
- (2) 实现超常规发展,缩短赶超时间;
- (3) 促进产业结构合理化与高度化,实现产业资源的优化配置;
- (4) 增强产业的国际竞争力;
- (5) 在经济全球化过程中趋利避害,保障国家安全。



#### 2. 产业政策类别

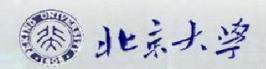
从已经颁布的产业政策来看大致分为两类:一 类是针对全国产业的综合性产业政策, 如《国务 院关于当前产业政策要点的决定》、《90年代国 家产业政策纲要》以及《促进产业结构调整暂行 规定》等:另一类是针对某一特定行业的专业性 产业政策,如《汽车工业产业政策》、《水利产 业政策》。专业性产业政策一般也有两类,一类 是单项的产业政策,一类是综合性的、有较完整 体系的专业性产业政策。

#### 3.政策制定方式

### (1)在2003年以前

综合性产业政策一般由国家综合经济部门(过去是原国家计委及1998——2003年的原国家经贸委)起草,征求国家其他综合经济管理部门(如财政部)和各专业经济管理部门的意见,并听取有关专家意见,进行反复修改后,上报国务院审批颁布。

行业性产业政策,一般是由国家专业经济管理部门 提出并发起,先在行业内反复征求企业领导和专家意见,反复修改后,上报国家综合经济管理部门。



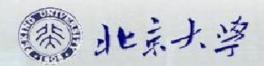
#### (2) 2003年以后

综合性产业政策一般由国家发展改革委产业政策司起草,征求委内其他仍具有专业经济管理部门性质的司局和国家其他综合或专业经济管理部门以及有关行业协会的意见,经反复修改后,上报国务院审批颁布。

专业性产业政策由发改委内的专业司局起草,征求产业政策司、有关行业协会和国家其他综合或专业经济管理部门的意见,反复修改后,上报国务院审批颁布。

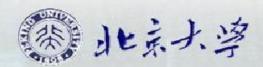
# 提纲

- 产业政策理论与实践
- 中国重点软件产业政策解读
- 产业政策推动软件产业发展效果和意义讨论



# 中国重点软件产业政策解读

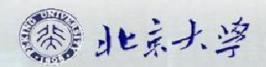
- 2000年6月24日,国务院发布了《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》(国发[2000]18号文件,简称18号文)
- 2002年9月18日,国务院发布了《国务院振兴软件产业行动纲要》(国办发(2002)47号文,简称47号文)
- 2006年5月,原信息产业部发布了《信息产业科技发展 "十一五"规划和2020年中长期规划(纲要)》
- 2009年4月15日,国务院发布了《电子信息产业调整和振兴规划》
- 2011年2月9日,国务院正式发布了《进一步鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》(国发[2011]4号) (简称4号文,业内称新18号文件)



# 《鼓励软件产业和集成电路产业发展的 若干政策》(国发[2000]18号)

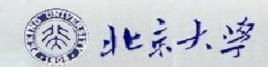
#### • 投融资政策

- 多方筹措资金,加大对软件产业的投入
  - 建立软件风险投资机制
  - "十五"计划中适当安排一部分预算内基本建设资金,用于软件产业的基础设施建设和产业化项目
  - 建立由国家扶持的软件园区
- 为软件企业在国内外上市融资创造条件
  - 尽快开辟证券市场创业板
  - 支持软件企业到境外上市融资



#### • 税收政策

- 增值税即征即退:对增值税一般纳税人销售其自行开发生产的软件产品,2010年前按17%的法定税率征收增值税,对实际税负超过3%的部分即征即退,由企业用于研究开发软件产品和扩大再生产。
- 企业所得税减免政策: "两免三减半"
- 对国家规划布局内的重点软件企业,当年未享受免税优惠的减按 10%的税率征收企业所得税
- 进口所需的自用设备、技术等, 免征关税和进口环节增值税
- 人员薪酬和培训费用可按实际发生额在企业所得税税前列支

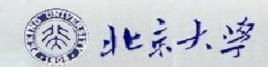


#### • 产业技术政策

- 支持开发重大共性软件和基础软件
- 联合设立研究与开发中心

#### • 出口政策

- 软件出口纳入中国进出口银行业务范围,享受优惠利率的信贷支持
- 海关要为软件的生产开发业务提供便捷服务
- 企业高中级技术和管理人员简化出入境审批手续,延长有效期
- 采取适应软件贸易特点的外汇管理办法
- 中央外贸发展基金适当支持软件出口型企业的GB/T19000-IS09000 系列质量保证体系认证和CMM认证费用

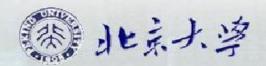


#### • 收入分配政策

- 建立软件企业科技人员收入分配激励机制
- 允许技术专利和科技成果作价入股,并将该股份给予发明者和贡献者

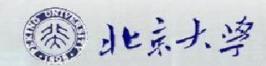
#### • 人才吸引与培养政策

- 扩大软件人才培养规模,建立软件人才培养基地,鼓励设立 软件学院
- 进入国家扶持的软件园区的软件系统分析员和系统工程师的 落户政策
- 吸引国内外软件技术人员在国内创办软件企业
- 国家外国专家局和教育部共同设立专项基金,支持国际交流



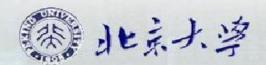
#### • 采购政策

- 国家投资的重大工程和重点应用系统,应优先由国内企业承担,在同等性能价格比条件下应优先采用国产软件系统。
- 企事业单位所购软件的折旧或摊销年限可以适当缩短,最短可为2年
- 软件企业认定制度
- 知识产权保护
- 行业组织和行业管理
- 集成电路产业政策



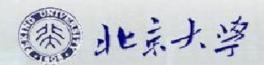
# 《国务院振兴软件产业行动纲要》 (国办发(2002)47号)

- 目的: 鼓励拉动内需, 促进软件产业发展
- 政策措施:
  - 建立一批国家软件工程中心
  - 优先采用国产软件产品和服务
  - 建立软件出口基地,加大软件出口支持力度
  - 加大投入: "十五"期间,中央财政预算内资金向软件产业的投入不少于40亿元,2003-2005年,中央政府再安排10亿元,专项用于支持软件产业
  - 落实软件税收优惠政策
  - 整顿软件市场秩序,加强行业管理
  - 加速软件人才队伍建设:加快国家示范性软件学院和职业技术学院建设



# 电子信息产业调整和振兴规划

- 目标:软件和信息服务收入在电子信息产业中的比重从12%提高到 15%
- 任务:突破集成电路、新型显示器件、软件等核心产业的关键技术
  - 首次将软件产业作为三大核心产业之一
  - 明确了提高软件产业自主发展能力是电子信息产业发展"三大任务"之一
- 政策措施:
  - 扩大内需: "家电下乡"
  - 加大投入,实施软件及信息服务培育工程
  - 研究出台光伏发电和半导体照明推广应用的鼓励政策
  - 支持优势软件企业并购重组
  - 加快实施国家科技重大专项,强化自主创新能力建设
  - 进一步开拓国际市场,扶持软件外包企业的发展

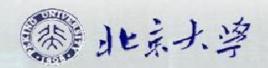


# 《进一步鼓励软件产业和集成电路产业 发展的若干政策》(国发[2011]4号)

#### 一、 财税政策

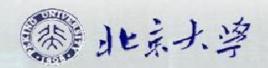
• 在财税政策方面,在强化了以往增值税和所得税优惠政策 的基础上,新18号文出台了关于营业税的优惠政策。政策 规定"对符合条件的软件企业和集成电路设计企业从事软 件开发与测试,信息系统集成、咨询和运营维护,集成电 路设计等业务,免征营业税,并简化相关程序。"此前, 软件企业的技术服务收入需按照规定的税率缴纳营业税, 该项政策出台对从事软件外包、信息服务、系统集成等服 务类业务占比较高的企业将带来财务上的积极影响。与增 值税相比,营业税税种的特点以及优惠范围的大幅度放宽, 充分体现了软件产业由产品向服务转型的趋势, 也将服务 外包提升到一个前所未有的高度。

- 值得注意的是,营业税免征政策最初是针对服务外包企业中离岸业务 部分的优惠政策,新18号文将该政策的覆盖范围扩大到在岸业务,也 体现了服务外包产业由离岸走向离岸、在岸齐头并进的趋势,符合中 央扩大内需的精神,同时也暗示着有可能未来会出台进一步的措施, 鼓励在岸市场的发展。
- 新18号文将集成电路产业提升到一个新的战略高度。原18号文中,相 对于软件企业,集成电路企业所获得的财税优惠政策较少,相关表述 仅有两条。由于2005年美国抗议违反世贸规则,原18号文中关于集成 电路增值税的优惠政策被迫终止。新18号文加大了对集成电路企业的 财税优惠力度,相关政策可称为"非常7+1"。政策对集成电路生产、 设计企业实行"三免两减半"以及"五免五减半"的相关政策, 弥补 了增值税优惠取消对集成电路企业的影响。同时,新18号文扩大了优 惠政策的覆盖范围,囊括产业链上下游,对封装、测试、关键专用材 料企业以及集成电路专用设备相关企业给予增值税优惠,对同时对集 成电路企业按照生产工艺水平、企业规模、经营年限进行划分,并给 予不同的扶持力度,在注重产业规模的同时,体现了引导产业升级的 导向作用。



#### 二、投融资政策

在投融资政策方面,政策组合更为丰富,立体性更强,融资渠道更宽。相比18号文,中央投资支持方向进一步延伸,加强了对国家重大项目的支持力度;同时提出强化政策性金融机构的作用,鼓励商业性金融机构服务创新,对社会创投资金的引导,对并购整合的支持,风险担保机制,知识产权质押等一系列相关金融政策,上述政策几乎涵盖一家企业从初创期、成长期、成熟期、扩张期的各个阶段,此部分政策需要关注有关部门后续出台的政策细则。

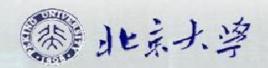


• 在投融资政策中, "引导"和"并购整合"是两大亮点。 简要来说,"创投"与国家扶持齐头并进,引导社会资本 投资软件和集成电路产业。国家对优质高新技术企业的全 方位的政策扶持,可以为"创投"基金提供更好的投资环 境和保障。二线城市中上市后备企业以及优秀中小企业是 良好的投资对象。同时,引导一线城市中的优质中小企业 在二线城市落地、借助当地的政策扶持、也不失为一种良 好的投资手段。新18号文中,明确提出了"鼓励、支持软 件企业和集成电路企业加强产业资源整合。",预示着大 规模"并购整合"浪潮即将到来。我们注意到政策明文指 出防止地方政府"设置各种形式的障碍",直面产业整合 的关键问题, 也是为了促进产业资源的合理流动, 该描述 暗示后续将有关于"并购整合"的强力政策细则出台。另 外,已上市企业的大量超募资金,也为"并购整合"潮做 好了铺垫。

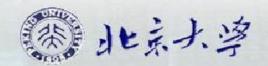
紫北京大学

#### 三、研究开发政策

• 新18号文的研究开发政策中开篇即强调"充分利用多种资 金渠道,进一步加大对科技创新的支持力度。"同时,在 3条研究开发政策中,两次提到"标准",分别是若干重 点支持领域的重要技术标准的制定以及完善软件测试、评 价技术的有关标准。由此可见,新政策一方面从产业发展 的源动力——科技创新着手力图推动产业实现关键技术的 整体突破,另一方面高度重视标准的重要作用,通过制定 标准来促进产业竞争力的提升,同时也为科技成果产业化 创造良好的条件。政策同时提出了重点支持的产业领域, 这也是未来扶持政策落脚点。

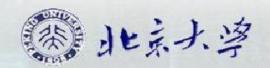


- 在具体的措施上,强调"发挥国家科技重大专项的引导作用",可以预见中央投资基金会进一步加大,另外,文中提到"充分利用多种资金渠道",暗示除以往传统的中央财政支持之外,未来有可能会有更加灵活多样的政策支持方式,关注科技部、发展改革委、工信部的相关科技专项。对中西部省份来讲,应积极更多争取重大科技专项的落地,加大本地配套,采用联合研发的方式,吸引发达省份的企业在落地中西部,带动当地产业发展。
- 文中提到"推动国家重点实验室、国家工程实验室、国家工程中心和企业技术中心建设"上述实体对应科技部和发改委的有关职能,有条件的企业应积极申报,在上述框架内,充分利用政策条件。中西部地区应以上述实体为载体,顺应当前国内产业转移的浪潮,实现技术引进、消化、吸收、再创新。



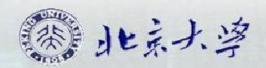
#### 四、进出口政策

- 进出口政策中,新18号文提出大力发展国际服务外包,给商务部下达明确任务,"要与重点国家和地区建立长效合作机制,采取综合措施为企业拓展新兴市场创造条件",与原18号文相比,将服务外包提升到一个战略高度。政策同时关注原有的发达国家及新兴市场,文件提出拓展新兴市场是一大亮点。目前,我国的离岸外包主要市场是欧美和日韩,新兴市场所占份额很低。针对新兴市场,企业应充分利用各种外事活动的平台进行市场开拓,如商务部的援外培训等,同时关注未来商务部可能出台的相关政策。
- 此外,文件还提出了保税监管以及简化海关流程,为企业减少了流动资金的占用。政策性金融机构对软件企业与国外资信等级较高的企业签订的软件出口合同提供融资和担保,预示银行金融服务的一种新模式,关注进出口银行以及其余商业银行的相关信贷产品,目前已有类似的服务出现。



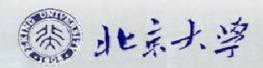
#### 五、人才政策

• 在人才政策方面,原18号文主要着眼点在扩大人才规模, 新18号文则更侧重高端人才的培养,同时针对我国人才培养与市场需求脱节的现实问题,加强高校与企业的结合。 除了在人才引进方面加大力度外,"微电子学院"是一大亮点。18号文催生软件学院和软件工程专业,新18号文将催生类软件学院的"微电子学院"大批出现。同时,面对产业国际化人才短缺的问题,提出"开辟国际培训的渠道",对此会有陆续的政策扶持出台。上述措施为培训机构开辟一片新的市场空间。



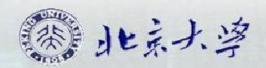
#### 六、知识产权政策

- 在知识产权保护方面,原18号文只是笼统的提出打击盗版,新18号文在操作层面提出更进一步的细化措施。在打击盗版的同时,探索建立长效机制推进软件正版化工作,尤其是"全面落实政府机关使用正版软件的政策措施,将软件购置经费纳入财政预算,对通用软件实行政府集中采购"。相关政策倘或得到有效落实,对自主知识产权企业开辟更大的市场空间。
- 文件同时提出,软件和集成电路企业依法到国外申请知识 产权可以申请财政资金支持,同时加大对知识产权服务业 的政策扶持力度,相关行业和企业将迎来新的发展机遇。



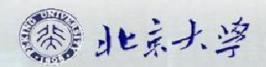
### 七、市场政策

新18号文的市场政策主要围绕内需市场开放以及市场环境建设两个方面。市场政策第一条就是政府发包方面的相关描述。但从描述字眼"鼓励"、"积极引导",来看,与以往政策并没有太明显的变化,仅代表一种政策导向。可见该部分市场启动,仍有待观察。文中"有关部门要抓紧建立和完善相应的安全审查和保密管理规定",道出了原因,也提示了政府发包启动的前提条件,关注变化的趋势。



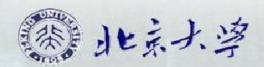
#### 其它

- 文件同时提出, "鼓励大中型企业将其信息技术研发应用业务机构剥离,成立专业软件和信息服务企业,为全行业和全社会提供服务",对现有服务外包企业来讲,既是机会也是挑战,机会不说,挑战可能会在大型央企开始批量成立自己的外包公司,并利用优惠政策,造成对现有格局的冲击。
- 文件提到"反垄断",该项政策与"反盗版"相呼应,在我国,能够在软件产业形成垄断的只有国外的行业巨头,如果说"反盗版"有那么点迎合国际巨头的意味,那么"反垄断"则是一个对冲,为我国的软件企业筑了一道防火墙,也为国际巨头们预留了一个紧箍咒。
- 市场政策最后一条, "完善网络环境下消费者隐私及企业秘密保护制度, 促进软件和信息服务网络化发展。逐步在各级政府机关和事业单位推广符合安全要求的软件产品。",为信息安全相关企业打开了市场空间,同时也是服务外包内需市场启动的一个信号,关注后续政策细则。



# 提纲

- 产业政策理论与实践
- 中国重点软件产业政策解读
- 产业政策推动软件产业发展效果和意义讨论



## 产业政策推动软件产业发展的意义和效果

- 软件产业化
- 扶持和培育骨干企业
- 提高企业技术创新能力
- 资金保障
- 促进软件出口
- 标准和知识产权保护
- 人才培养
- •

