

国家自主创新示范区创新试点政策的推广与实施

文 / 国家自主创新示范区创新试点政策评价研究课题组 *

摘要：国家自主创新示范区作为我国科技体制与管理改革的先行先试区，自 2009 年开始试点了一系列国家创新政策，中央有关部门在跟踪总结试点经验后在其他示范区和全国推广。本文全面总结了中央创新试点政策的推广情况、政策突破点、示范区实施情况和落实经验，并分析主要问题，提出完善建议。

1 国家创新试点政策及推广概况

国家自主创新试点示范区（以下简称示范区）试点的中央创新政策，主要集中在科技成果转化、科技投入、科技金融和支持创新创业的税收政策以及工作机制五个方面（详见图 1）。截至 2016 年 9 月，除中关村创新平台试点外，其他中央试点政策都已实现全国推广。

（1）争议较少的试点政策直接推广至全国。间接费用列支试点在 2011 年就迅速推行至全国¹，科技计划项目经费对承担单位消耗的间接成本予以补偿，同时大幅度提高补偿水平。

（2）试点方向正确、操作性较强的试点政策先推广至其他示范区，后向全国推广。8 项税收试点政策中有 6 项是由中关村示范区先推广至其他示范区和合芜蚌试验区，1~2 年后又推广至全国实施²。中关村非上

市股份公司代办转让系统经国务院批准，于 2012 年将挂牌企业的试点范围扩大至其他示范区和天津滨海新区，2013 年面向全国接收企业挂牌申请，全国中小企业股份转让系统，即“新三板”，正式运行。

（3）较为复杂的试点政策经修改完善后在全国实施。

第一，中关村高新技术企业认定管理试点为 2016 年发布实施的新修订的高新技术企业认定管理办法³提供了重要支撑，实施效果较好的试点内容被吸收，蓝底证书、技术秘密等实施效果不理想的则未被吸收。

第二，全新的“股权激励和技术入股税收政策”在充分吸收示范区股权激励分期和延期纳税试点经验后在全国发布实施⁴，对创业企业符合税收意义界定的多种股权激励方式都允许延期到股权转让环节纳税，普惠性和公平性提高，政策目标更加明确。

第三，股权与分红权激励改革试点⁵则为 2016 年发布实施的《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》（财资〔2016〕4 号）积累了大量经验，新办法基本解决了试点政策存在的准入门槛偏高、政策适用范围偏窄、审批流程复杂等问题。

第四，2015 年 10 月 1 日发布实施的新修订的《促进科技成果转化法》全面吸收了示范区科技成果处置权与收益权改革的试点内容，赋予国有科研机构 and 高校院所科技成果使用权、处置权，同时建立更加科学合理的利益分配机制。科技成果处置权与收益权改革最早在 2008 年开始在中关村示范区试点，但由于实施效果不佳，2014 年经过完善后在所有示范区和合芜蚌试验区选取了 11 家单位开展新一轮试点，新试点赋予了中央级事业单位科技成果“三权”的完整权属⁶，实施效果较好。

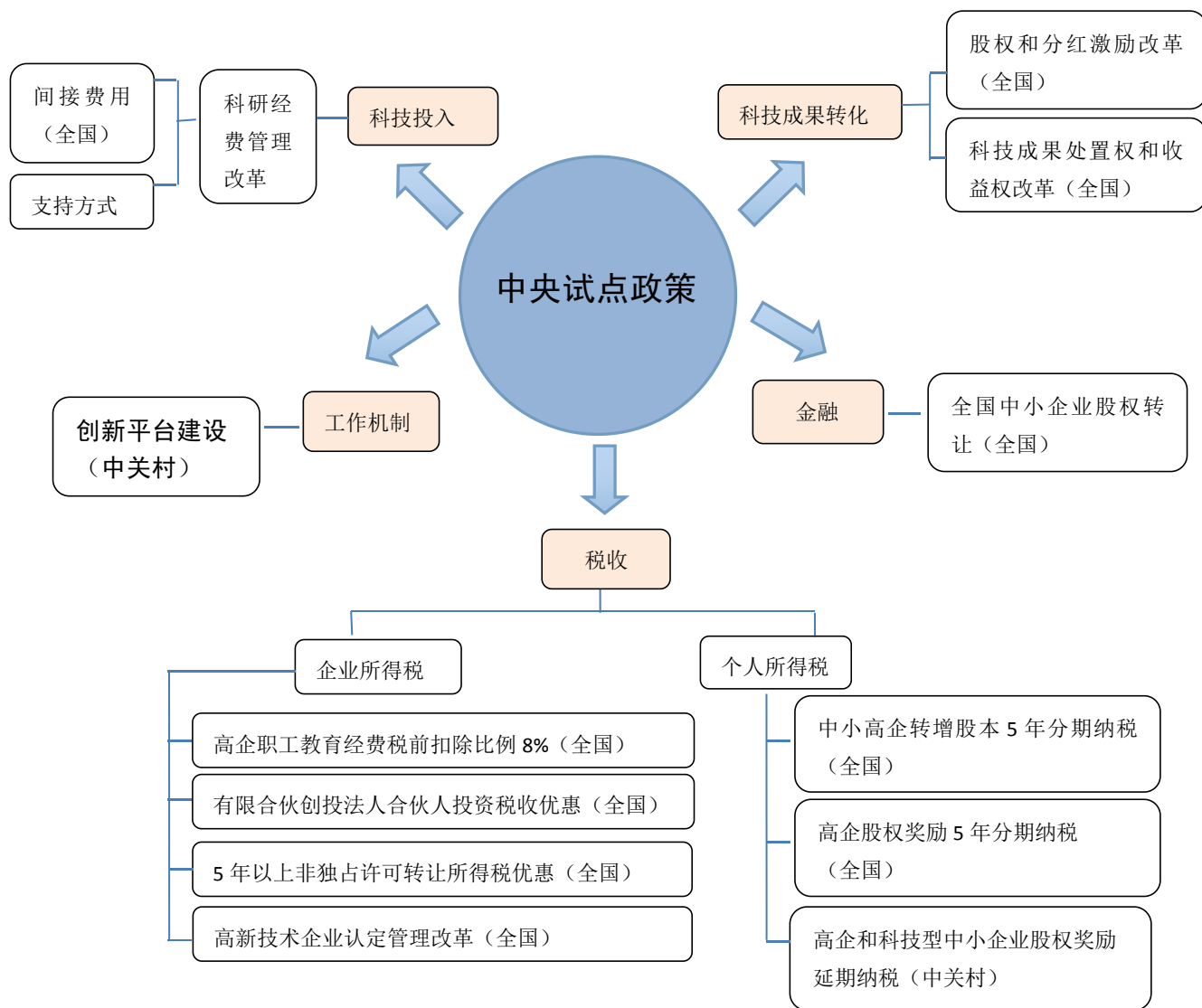


图1 国家自主创新示范区中央部门试点政策图谱

2 试点政策突破点与实施情况

2009年至今，国务院先后批复同意了中关村等16个地方建设示范区。本文重点跟踪评价其中14个示范区有关创新政策的实施情况。

2.1 税收试点政策

(1) 主要突破：提高普惠性，增加人才激励。

第一，提高已有政策的普惠性，使更多创新主体和创新行为获得激励。如合伙创投法人合伙人70%投资额抵扣、5年非独占许可技术转让所得税优

惠和研发费用加计扣除试点等。

第二，出台旨在激励科技企业培养、稳定和吸引创新人才的新政策。如高新技术企业职工教育经费8%税前扣除和股权奖励分期纳税，高新技术企业和科技型中小企业股权奖励延期纳税以及中小高新技术企业转增股本分期纳税等。

(2) 实施情况：受惠更多创新创业企业和个人。

第一，研发费用加计扣除受惠企业数量大幅增加。据12个示范区统计⁷，

2015年，约1.33万家企业的3820亿元研发费用享受了加计扣除优惠，政策激励和支持了更多企业开展研发活动。

第二，超千家高新技术企业职工教育经费8%税前扣除。据13个示范区统计⁸，2015年，1239家高新技术企业职工教育经费的税前扣除比例超过2.5%，约占高新技术企业总量的5%；多扣除职工教育经费1.54亿元，减免所得税0.23亿元。

第三，6家创投企业9名法人合伙人享受了有限合伙创投优惠。据14

个示范区统计⁹，截至2015年的年底，分别有来自成都和苏南示范区的6家合伙制创业投资企业的9名法人合伙人办理了备案手续¹⁰，享受优惠的投资额共计8576.68万元，当年抵扣的应纳税所得额为1237.32万元，获得税收减免共计309.33万元。

第四，20多项“5年以上非独占许可”转让享受了技术转让所得税优惠。据9个示范区统计¹¹，2015年，共有63家企业的70项技术转让享受了技术转让所得税优惠，其中22项属于“5年以上非独占许可使用权”技术转让，涉及合同金额共计6114.65万元，减免所得税965.87万元。¹²

第五，转增股本个人所得税5年分期纳税优惠惠及84家企业。据14个示范区统计¹³，截至2016年7月，共有84家中小高新技术企业的627位个人股东享受了5年分期纳税优惠，涉及股本价值13.32亿元，应纳税总额2.6亿元。据调研，多数中小高新技术企业是为上市进行股改而实施了转增股本。

第六，4家高新技术企业的56名员工享受了股权激励5年分期纳税。据14个示范区统计¹⁴，2013年至2014年，分别来自中关村和合芜蚌的4家高新技术企业的56人享受了股权激励个人所得税5年分期纳税试点优惠，涉及股权激励额度为2228.5万元¹⁵。但2015年至2016年7月，无人享受

股权激励5年分期纳税和中关村股权激励延期纳税。该政策覆盖面窄、优惠力度小是受惠激励对象非常少的主要原因。

为解决股权激励分期（延期）纳税（试点）政策的主要问题，2016年9月，财政部、国家税务总局发布《关于完善股权激励和技术入股有关所得税政策的通知》（财税[2016]101号），取消了关于实施主体必须是高新技术企业的限制，股权激励方式也由单一的股权激励扩大到股票（权）期权（以下简称股票期权）和限制性股票，政策效果值得期待。

2.2 股权与分红激励改革

（1）主要突破：降低门槛、打通“堵点”。为激励国有企业和其技术、管理人员进行科技成果转化，股权与分红激励改革试点突破如下：进一步降低了企业经营指标门槛；在对国有资产按照所属部门不同进行分类、分层管理的基础上，明确和简化了管理流程，确保可操作性、科学性和公正性。

（2）实施情况：有助于推动国有企业转化科技成果。2010—2015年，中关村、东湖与张江示范区和合芜蚌试验区实施了股权和分红激励改革试点。截至2015年的年底，共有345家企业或单位的激励方案获得批复（见表1），且试点方案基本都有实施。据调研，参加试点促进了国有企业优化公司治理结构，激励了核心科研人员，

有利于促进科技成果转化与产业化。

2.3 科技成果处置权、收益权改革

（1）主要突破：全面下放自主权。为激发高校、科研机构等事业单位和科技人员开展科技成果转化，探索国有科技成果管理新机制，科技成果处置权与收益权试点先后开展了两轮，并在2014年有了彻底突破：事业单位对科技成果的使用和处置享有完全自主权；可通过协议定价、技术市场挂牌交易、拍卖等方式确定科技成果价格；处置收入全部留归单位，纳入单位预算，实行统一管理，不上缴国库；并可自主决定收入分配和激励方案，不需报主管部门审批。

（2）实施情况：有助于促进科研事业单位转化科技成果。2014—2015年，中关村、东湖与张江示范区和合芜蚌试验区实施了科技成果处置权与收益权改革试点，每年220多家各级事业单位累计转化科技成果1.3万余项（见表2）。据调研，多数单位表示该项改革对强化科研人员的科技成果转化意识、提高其转化积极性起到了积极作用。

《促进科技成果转化法》实施至2016年7月底，据不完全统计，示范区共有55家高校和科研院所按照转化法有关规定将科技成果转化收益的至少50%分配给了主要科技人员（见表3）。

2.4 科技投入试点政策

（1）主要突破：列支间接费用、创新支持方式。为进一步使科研经费管理符合科研规律，激励科研人员，试点政策对科研单位分类规定了不同的间接费用列支比例，并在间接费用中增加科研人员激励支出，同时扩大科研单位预算调整权限；同时探索符合不同研发活动特点的科研经费

表1 示范区（试验区）累计批复股权和分红激励试点方案数

年份	2012年	2013年	2014年	2015年
中关村	83	92	104	105
东湖	4+1	6+4	51+5	67+5
张江	7	9+1	20	34*
合芜蚌	0+4	3+31	10+83	20+116
总体	99	146	273	345

注：“+”后的数字表示“批复民营企业激励方案”；*张江2015年数据未报告民营企业，较早报告中报告2013年批复1家民营企业方案。

表 2 示范区科技成果处置权、收益权改革试点实施情况（不完全统计）

2014 年 科研院所		中央级事业单位		省属事业单位	
		高校	科研院所	高校	
单位数量（家）		33	15	125	52
科技成果转化项目（项）		485	3201	752	1861
其中	自行实施转化	93	20	424	425
	技术转让、技术许可	215	328	61	278
	合作开发	150	2851	177	1153
	技术入股	1	1	1	3
	其他形式	36	1	89	2
2015 年 科研院所		中央级事业单位		省属事业单位	
		高校	科研院所	高校	
单位数量（家）		38	15	120	53
科技成果转化项目（项）		726	3034	963	2266
其中	自行实施转化	107	0	565	430
	技术转让、技术许可	241	327	125	482
	合作开发	331	2699	173	1351
	技术入股	4	7	4	1
	其他形式	43	1	96	2

表 3 示范区科技成果转化收益分配情况（不完全统计）

单位性质 科研院所		中央级事业单位		地方所属事业单位	
		高校	科研院所	高校	
已实施修订后的《促进科技成果转化法》的单位数量（家）		11	7	25	12
给与研究人员的平均奖励比例（%）	自行实施转化	50	85	55	65
	技术转让、技术许可	60	80	40	80
	合作开发	50	90	52.5	80
	技术入股	75	75	50	75
	其他形式	0	0	50	0

支持方式，包括开展科研项目经费分阶段拨付、后补助等试点。

（2）实施情况：财政科研项目基本实现间接费用列支。2014 年 3 月，国务院印发了《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》（国发〔2014〕11 号），全面推开科研项目和资金管理改革。目前，科研项目列支间接费用等已形成常态化制度。

2.5 金融政策试点

（1）主要突破：建立全国统一

的“新三板”。依托证券公司代办非上市公司股份转让系统，在中关村代办股份转让试点的基础上，建设统一监管下的全国性场外交易市场，即“新三板”，以完善我国多层次资本市场，满足不同企业的不同融资需求。

（2）实施情况：新三板挂牌企业数量激增。截至 2015 年底，示范区新三板挂牌企业 1761 家。仅 2015 年，新增挂牌企业 1000 余家。

2.6 工作机制创新试点

（1）主要突破：部委地方共组

创新平台。为更好地落实创新试点政策和建设示范区，由中央有关国家部委和北京市、区有关部门共同组建跨层级、跨部门的中关村创新平台，建立按照工作类型分工协作、按照共同目标有效协调的新型工作机制。

（2）实施情况：中关村创新平台积极协调不同部门和资源。中关村创新平台共有 19 个中央国家部委 37 名司局级和处级干部以及北京市相关部门及区县 110 名派驻人员参与工作，形成跨层级、跨部门的协同创新组织

模式。其中,科技部等六部委建立了支持重大项目的“部市会商”机制。

3 政策落实经验

示范区在落实中央试点政策中不断探索,积累了许多值得推广的落实经验。

(1) 多渠道、全方位加大宣传和辅导力度。一是通过微信、网站、在线访谈等新媒体平台宣传新政策;二是对政策对象有针对性地派发政策宣传手册和开展政策培训讲座。三是深入企业开展摸底调研,比如天津示范区深入企业,对其在运用政策中存在的问题与困惑等进行沟通交流,对各项政策的可能受惠企业进行摸底和重点服务。

(2) 简化政策申报手续和流程,降低企业政策成本。为更好地落实税收试点政策,很多示范区税务部门持续简化办税流程,创新征管模式,提高服务水平。比如,所得税优惠政策的申请基本都实现了备案制,且精简了备案流程。其中,东湖示范区大力推行网上电子备案系统,纳税人只需将所需资料上传至系统进行备案后,便可先行享受优惠政策。

(3) 制定配套政策。张江、东湖、中关村等示范区通过设立代持股基金、给予补贴奖励等方式,鼓励企业开展股权与分红激励试点。截至2015年底,中关村代持股基金对3家企业的25名员工提供了811万元专项借款;东湖的代持股基金实现滚动支持,已向烽火科技等10家公司员工总计借款15106.4万元,其中2306.4万元为借款归还后滚动使用;合肥市对完成试点的企业累计兑现550万元补助,蚌埠市210万元。

(4) 根据政策特点,建立和完

善管理机制。多数示范区在实施股权激励试点政策的管理程序上,做到了流程完备、程序完整,审批流程、国有产权交易、工商注册、税收缴纳等环节的衔接比较顺畅,能够高效地运转。张江等示范区为更好地落实研发费用加计扣除政策,建立了企业享受政策的“一站式”工作机制并简化研发项目认定程序。

4 政策问题与建议

示范区已实施并推广的创新试点政策均是对原有政策的重大突破,但仍有完善空间。

4.1 创业风险投资税收优惠门槛高,建议制定支持种子期、初创期的税收激励政策

创投70%投资额抵扣优惠门槛太高。未备案的创投企业、有限合伙创投的自然人合伙人以及其他具有相同投资行为的个人投资者都不在受惠范围之列;同时投资对象要求必须为中小高新技术企业也不符合创投和天使投资被投资企业的群体特征。因此,政策普惠性较差。建议尽快就种子期、初创期投资制定税收激励政策。

为解决上述问题,落实党中央国务院有关实施创新驱动发展战略的政策保障精神¹⁶,财政部税政司已经联合国家税务总局、科学技术部、国家发展改革委、证监会等相关部门的负责处室起草了“种子期、初创期投资的税收支持政策”,目前正在研讨阶段,预计年底提交国务院常务会议审议。

4.2 技术转让所得税优惠覆盖面仍然较小,建议继续开展试点,进一步提高普惠性

技术转让所得税政策的优惠覆盖面仍然较小:一是技术使用权许可

仍然有时间限制;二是作为企业技术转让主体的技术秘密转让不在优惠范围;三是个人进行技术转让不能获得相关优惠。

建议在示范区继续试点技术交易所得税优惠政策:一是取消“5年以上”的许可时间限制;二是允许经省级主管科技部门备案的技术转让合同即可享受优惠;三是允许个人技术转让享受相关优惠。

4.3 科技型小微企业较少享受研发费用加计扣除,建议加大对其研发投入的税收支持力度

调研显示¹⁷,明确享受过研发费用加计扣除的科技型小微企业占比仅为16.06%;未享受的企业中,21.56%是因为企业新成立、盈利规模小或亏损。因此,建议在示范区试点对中小企业加大研发费用加计扣除力度的优惠政策:一是对合格中小企业的合格研发支出允许200%税前扣除;二是对其应税收入不足抵扣的研发费用部分给予税收返还,或者允许在以后纳税年度无限期结转;三是对其产学研合作的研发支出允许250%税前扣除。

4.4 科技成果“三权”改革仍然落实困难,建议尽快出台实施细则,建立适应科技创新和成果转化规律的事业单位科技成果类无形资产管理制度体系

新修订的法律确立了新时期科技成果转化基本制度框架,但在一些关键问题上尚未明确实施细则。比如,研发机构办企业与科技成果作价入股关系、担任领导职务的科技人员获得奖励的审批流程、事业单位资产管理等问题。此外,《促进科技成果转化法》和事业单位国有资产管理系列规定关于“三权”管理存在较大差异,前者采取充分放权和加强中后期管理的方式,后者仍然延续严格审批

和备案管理模式。


建议尽快针对实施中出现的主要问题出台有关实施细则,深入做好促进成果转化相关法律法规的落地工作,同时尽快启动修订与事业单位科技成果管理相关的部门规章和政策规定,明确科技成果这类特殊国有资产与其他形式国有资产在管理方面的差异,并建立相应的符合科技成果转化规律的管理制度。

4.5 “新三板”股权流动性差,建议夯实服务创新创业功能

“新三板”在全国扩容为科技型中小企业股权交易和创投机构股权退出提供了新的渠道,但由于市场发展时间较短、符合条件的市场参与者较少,系统交易并不活跃。新三板的自身定位是服务于创新、创业型中小微企业,各项制度需要专为中小公司和创新创业设计,进一步夯实新三板的估值定价、流动性和融资功能,进而满足新经济、新业态、新技术的金融需求。

4.6 科研经费管理政策尚未完全落

地,建议财政科研项目承担单位应尽快落实法人责任

在中央“放、管、服、落”改革大背景下,部分科研单位未及时根据最新科研经费管理制度调整其相应政策、办法,导致有关改革政策难以落实。为此,建议财政科研项目承担单位要肩负起相应职责,结合本单位实际情况,制定符合中央精神的有关制度、办法,确保以常规和顺畅的渠道给科研人员带来更大激励,使科研人员潜心研究。

【注】

* 执笔人:薛薇、魏世杰、朱欣乐、张明喜、张俊芳(中国科学技术发展战略研究院科技投资研究所)。

¹ 《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号)。

² 《关于研究开发费用税前加计扣除有关政策的通知》(财税〔2013〕70)、《关于高新技术企业职工教育经费税前扣除政策的通知》(财税〔2015〕63号)、《关于将国家自主创新示范区税收试点政策推广到全国范围实施的通知》(财税〔2015〕116号)。

³ 科技部 财政部 国家税务总局关于修订《高新技术企业认定管理办法》的通知》(国科发火〔2016〕32号)。

⁴ 《财政部 税务总局关于完善股权激励和技术入股有关所得税政策的通知》(财税〔2016〕101号)。

⁵ 2010年起在中关村、东湖和张江示范区以及合芜蚌试验区试点。

⁶ 财政部、科技部和国家知识产权局联合印发《关于开展深化中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点的通知》(财教〔2014〕233号)。

⁷ 包括:合芜蚌、张江、东湖(国税)、中关村、天津、成都、杭州(国税)、沈大、山东、深圳、苏南和郑洛新。

⁸ 据中关村、东湖、张江、合芜蚌、深圳、苏南、天津、成都、西安、杭州、珠三角、山东半岛和沈大共13个国家自主创新示范区统计结果。

⁹ 据中关村、东湖、张江、合芜蚌、深圳、苏南、天津、成都、西安、杭州、珠三角、郑洛新、山东半岛和沈大共14个国家自主创新示范区统计结果。

¹⁰ 其中,成都有1家创投企业的1名法人合伙人,苏南有5家创投企业的8名法人合伙人。

¹¹ 包括东湖、合芜蚌、苏南、天津、成都、西安、郑洛新、山东半岛和沈大。其他6个示范区有关管理部门未对5年以上非独占许可使用权转让与一般技术转让做区分备案,因此无法确定有关数据。

¹² 其他6个示范区有关部门尚无法对5年以上非独占许可使用权转让与一般技术转让区分,因此无法确定有关数据。

¹³ 包括合芜蚌、张江、东湖、中关村、珠三角、苏南、天津、成都、西安、郑洛新、深圳、杭州、山东半岛和沈大。

¹⁴ 据中关村、东湖、张江、合芜蚌、深圳、苏南、天津、成都、西安、杭州、珠三角、郑洛新、山东半岛和沈大共14个国家自主创新示范区统计结果。

¹⁵ 中关村1家(北大先锋),合芜蚌3家。

¹⁶ 《中共中央 国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》提出的“按照税制改革的方向和要求,对包括天使投资在内的投向种子期、初创期等创新活动的投资,统筹研究相关税收支持政策”。

¹⁷ 2016年3至4月,科技部联合致公党、全国工商联对国家自主创新示范区内的科技型小微企业开展问卷调查。