

◆企业研究◆

我国企业创新政策体系： 演进历程、成效问题和对策建议

朱承亮^{1,2,3}，袁梦迪⁴

(1. 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所，北京 100732；2. 中国经济社会发展与智能治理实验室，北京 100732；3. 中国社会科学院项目评估与战略规划研究咨询中心，北京 100732；4. 中国社会科学院大学商学院，北京 102488)

【摘要】企业创新活动是一项复杂庞大的系统工程，需要健全完善的政策体系保驾护航。改革开放以来，历经自然起步、探索发展、全面推进、深化发展四个阶段，我国逐步形成了以法律法规、财税政策、金融政策、产业政策和创新政策为主体的中国特色企业创新政策体系。当前我国企业创新政策体系为企业创新发展提供了必要资金支持、激发了企业创新创造活力、奠定了良好的政策保障，但政策体系系统性不足、政策落地执行力不够、政策的连续性不强等问题依然存在，与政策目标还有差距。加强企业创新政策体系建设，一是要提高企业技术创新能力需要从科学构建企业创新政策体系，补齐政策短板；二是要不断提升政策实施效果，增加企业获得感；三是要强化政策模拟评估机制，提高政策前瞻性、稳定性。

【关键词】企业创新；政策体系；演进历程

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“建设人才强国背景下激发科技人才创新活力研究”(21ZDA014)；中国社会科学院创新工程项目“新时代动能转换的机制与效果评价”。

【作者简介】朱承亮，中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员、硕士生导师，中国经济社会发展与智能治理实验室副研究员，中国社会科学院项目评估与战略规划研究咨询中心秘书长，研究方向：创新创业与经济发展；袁梦迪，中国社会科学院大学商学院硕士研究生，研究方向：企业创新。

中图分类号：F062.4 文献标识码：A

习近平总书记强调“创新是企业经营最重要的品质”^①。企业是创新的主体，是推动创新创造的生力军，也是创新成果的使用者和受益者。企

业创新是一项系统工程，不仅需要掌握核心技术、提升管理质量，更需要健全完善的政策体系保驾护航。改革开放以来，我国出台了一系列旨

在提高企业创新能力的政策法规,企业创新政策历经了从无到有、由浅入深、从单一到多类型的演变过程,涵盖了法律、金融、财税等多个维度。尤其是党的十八大以来,习近平总书记关于科技创新的系列论述以及国家出台的相关政策文件,对企业技术创新能力建设提出了明确要求,为企业技术创新能力建设指明了重点和方向。为适应新发展阶段企业技术创新能力建设的新形势新要求,梳理我国企业创新政策体系的演进历程,评估企业创新政策体系取得的成效和存在的问题,进而提出完善企业创新政策体系的针对性对策建议,对促进企业高质量创新发展具有重要意义。

一、文献综述

企业创新是指企业对产品、生产技术或管理方法的变革^[1]。根据内生增长理论,企业创新成果具有“公共物品”的属性,会造成市场失灵,降低企业创新的积极性,此时就需要政府干预来弥补市场失灵带来的缺陷^[2]。制定政策是政府干预市场失灵的主要手段之一。为提高企业技术创新能力,使企业真正成为创新主体,我国出台了系列企业创新政策文件。

通过文献梳理发现,学界对我国企业创新政策体系的评估研究主要聚焦在两个方面。

一是对政策本身的数量、关键词、主题、发文机构等进行统计分析,采用政策文本计量等方法分析政策体系的内容特征、演变历程、交互关系等。有学者采用政策文本计量的方法归纳总结企业创新政策阶段性的特征和内容^[3-4]。章文光和闫蓉(2017)从政策数量、发文部门府际关系、主题变迁三个维度统计发现我国企业创新政策在各时期的数量、合作网络、政策主题分布上呈现不同的时代特征^[5]。也有学者构建政策效力、政策目标、政策措施等维度的测量框架评价企业创新

政策的演变特征和政策协同关系,对政策体系进行评估^[6-7]。李志军(2016)从年度政策数量和政策力度的角度测量发现,在我国国家战略的重大调整年份,企业技术创新政策的数量会出现极大值,而且政策出台的等级会更高^[6]。还有部分文献通过总结欧美、日韩等发达国家企业创新政策经验^[8-9],分析我国企业创新政策体系特征^[10-12],将中外企业创新政策体系和发展成效进行对比分析^[13-14],提出完善我国企业创新政策体系的对策建议。

二是聚焦某一个政策工具的评估分析或者两类具体政策工具的比较分析。大多数研究认为财税补贴、高新区建设、金融政策、区域产业政策等会通过不同的传导机制促进企业创新活动的发生。补贴可以增加企业用于创新投入的资源^[15],同时获得补贴的企业会传递出积极的信号^[16],吸引资金和技术、拓宽业务范围;税收减免政策可以减轻企业负担,提高预期收益,降低创新成本^[17]和投资风险^[18]。设立高新区的优惠措施有较强的正外部性,聚集创新资源,从资金、技术、服务等方面提高企业创新活动的稳定性;另外高新区的选址多为贸易发达的城市,规模经济效应显著,这会增加企业利润,激励创新活动^[19]。面向企业的普惠金融政策使中小企业获得信贷支持更加高效便捷,显著促进中小企业创新^[20-21]。区域产业政策可以在优化人才培养方案、提升政务服务等方面为企业创新营造良好的市场环境^[22],还可以通过政府干预提升资源配置效率,引导企业进行有效竞争,降低资源错配程度^[23]。

在认识到企业创新政策能有效激发企业创新活力的同时,不少研究也发现企业创新政策的红利未能全面覆盖,存在政策盲区,未达到预期效果^[24-25]。深入剖析政策的传导机制可以发现,企业的寻租行为、投机行为等是造成创新政策效果偏差的主要原因。刘斐然和胡立君(2020)基于竞争视角认为企业间的寻租竞争是一种“囚徒困

境”式的恶性循环，特别是同一地区的企业寻租竞争通过抢占政府资源、加重税费负担等来降低企业创新水平^[26]。党力等（2015）发现寻求政治关联和提高创新能力是企业发展的两个互为替代的手段^[27]。应千伟和何思怡（2022）发现企业会消耗精力在政治寻租中，并且会倾向于选择“重数量、轻质量”的创新策略，来达到验收要求或者获得政府更好的评价，这些均抑制了企业创新质量的提升。此外，政策的变化和组合也会抑制企业创新活动^[28]。企业技术创新政策的组合实施有政策效应的抵消现象，降低企业创新能力^[29]。李凤羽和杨墨竹（2015）发现经济政策不确定性的上升对企业投资产生抑制作用，提出政府要关注经济政策频繁变动引发的政策不确定性对企业投资产生的负面影响^[30]。

当前学界关于企业创新政策效果的讨论取得了丰硕成果，不仅有丰富的学理基础，也具有普遍的实践意义。当前，企业创新地位的提升对创新政策体系提出了新的更高要求，新一轮科技革命和产业变革为企业创新提供了新机遇和新挑战。因此，有必要系统地回顾改革开放以来我国企业创新政策体系的演进历程，分类梳理企业创新政策体系框架，总结企业创新政策体系实施成效，剖析企业创新政策体系存在的问题，针对性地提出完善企业创新政策体系的对策建议。

二、我国企业创新政策体系的演进历程

随着我国市场经济的不断发展与完善，科技创新对经济发展的支撑引领作用不断增强，企业市场主体地位的不断深化，强化企业创新能力成为实现我国科技自立自强目标的重要抓手。为激励企业开展创新活动，我国出台了大量政策文件。本文将改革开放以来我国企业创新政策体系的演进历程划分为自然起步、探索发展、全面推进、深化发展四个阶段。

（一）自然起步阶段：改革开放初至1992年

1978年，党的十一届三中全会提出要实行改革开放，经济建设成为党和国家的工作重心，客观上为企业创新发展提供了机遇。受制于理论认识模糊、规划不清晰等因素，该时期仅从国家战略层面上认识到了科学技术的重要性，在思想上和实践中企业并没有成为技术创新的直接或主要对象，直到1992年我国都未明确出台有关企业创新的政策。但该阶段出台的以提高或扶持特定企业技术改造和升级为目的的创新政策让大批企业从中受益，一定程度上激励了企业开展科技创新活动。1980年出台的《关于加强现有工业和交通企业挖掘、革新、改造工作的暂行办法》、1982年出台的《关于对现有企业有重点、有步骤地进行技术改造的决定》都从资金、物资、审批等方面支持企业实施技术改造工作。1986年提出的促进农村经济发展的“星火计划”、1988年提出的促进研究成果商品化和产业化发展的“火炬计划”，均提倡要依靠科技进步提高经济效益和劳动生产率，促进了一大批乡镇企业发展创新技术，我国企业创新活动逐渐起步。

（二）探索发展阶段：1992年至2006年

1992年，党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革的目标，明确提出企业是市场经济主体。此时企业创新受到重视，企业开始成为技术创新的主角，而不是配角，以企业创新为客体的直接政策数量逐渐增加、种类逐渐丰富^[6]。党的十五大指出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”，再次强调了企业的市场主体地位和作用。1992年出台的《国家中长期科学技术发展纲领》提出“要逐步使行业和企业成为技术开发的主体”。1999年中共中央、国务院出台的《关于加强技术创新，发展高科技、实现产业化的决定》提出，促进企业成为技术创新的主体，全面提高企业技术创新能力。大力促进科技型企业的发展。此阶段我国开始关注企业创新中介服务

内容,针对企业创新的财政、金融、投融资政策文件陆续出台,旨在为企业创新发展构建良好的服务平台。1996年国务院颁布的《“九五”期间深化科技体制改革的决定》强调,“形成科研、开发、生产、市场紧密结合的机制,建立以企业为主体、产学研相结合的技术开发体系和以科研机构、高等学校为主的科学研究体系以及社会化的科技服务体系”。1999年中国科技型中小企业技术创新基金设立,分别以贷款贴息、无偿资助、资本金投入等支持中小企业技术创新,从财政资金角度为中小企业创新发展提供支持。1999年原国家经贸委出台《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》,进一步拓宽了中小企业融资渠道。2004年,科技部火炬中心等单位启动了“科技型中小企业成长路线图计划”,为科技型中小企业不同发展阶段资金需求提供了解决方案。

(三) 全面推进阶段:2006年至2012年

2006年,中共中央、国务院出台的《关于实施科技规划纲要,增强自主创新能力的决定》提出要增强自主创新能力,努力建设创新型国家。同年出台的《国家“十一五”科学技术发展规划》强调,“以构建企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系为突破口,深化科技体制改革,加大政策实施力度,全面推进国家创新体系建设”。之后出台的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》等文件围绕增强自主创新能力、建设创新型国家战略目标,指导布局企业科技创新活动。该阶段企业创新政策涉猎了几乎所有的政策工具,政策涉及的部门数量增多,联合发文现象非常频繁,并在合作发文中逐渐形成相对固定的部门合作关系^[5]。2006年,财政部、国家税务总局出台《关于企业技术创新有关企业所得税优惠政策的通知》指出,“国家高新技术产业开发区内新创办的高新技术企业,自

获利年度起两年内免征企业所得税,免税期满后减按15%的税率征收企业所得税。”2007年,国家发改委联合科技部等部门联合制定的《关于支持中小企业技术创新的若干政策》,从激励企业自主创新、加强投融资对技术创新的支持、建立技术创新服务体系等三个方面提出了24项政策举措,这是开展提升中小企业自主创新能力工作的纲领性文件。2010年,相关金融机构出台的《关于进一步做好中小企业金融服务工作的若干意见》旨在为企业创新拓宽融资渠道,缓解资金压力。

(四) 深化发展阶段:2012年至今

2012年党的十八大召开,我国进入全面深化改革时期。十八大报告指出科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置,要实施创新驱动发展战略,深化科技体制改革,建设国家创新体系。为深入推进党的十八大对创新驱动发展作出的战略部署,这一时期的企业创新政策主要涵盖管理、金融、财税、人才等多个方面,一部分是对原有政策的再深化,另一部分则是全新政策。2012年出台的《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》提出要建立企业主导产业技术研发创新的体制机制。2013年,国务院办公厅出台的《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》提出推进企业重大科技成果产业化,支持中小企业技术创新和改造升级。2015年,国务院印发《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》从创新体制机制等9大领域、30个方面明确了96条政策措施推动“大众创新,万众创业”。2016年出台的《“十三五”国家科技创新规划》指出要深入实施国家技术创新工程,加快建设以企业为主体的技术创新体系,强化企业创新主体地位和主导作用。

2017年党的十九大报告指出“深化科技体制改革,建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系,加强对中小企业创新

的支持,促进科技成果转化。”同年国家税务总局下发的《关于研发费用税前加计扣除归集范围有关问题的公告》,聚焦研发费用归集范围,完善和明确了部分研发费用掌握口径。针对2018年以来因国内外市场环境变化引起的企业生产成本上升、融资难融资贵、创新发展能力不足等问题,国务院办公厅出台的《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》在融资、贸易、知识产权、监管等方面进行了部署。2019年3月,证监会和上海证券交易所设立科创板,旨在提升公司上市的包容度,帮助拥有核心技术、发展前景良好的初创企业解决融资难融资贵难题,让企业可以投入更多资金、精力用于技术研发和产品开发。2019年4月,中办、国办印发了《关于促进中小企业健康发展的指导意见》,提出了五个方面20条政策措施。

“十四五”规划纲要强调,要强化企业创新主体地位,促进各类创新要素向企业集聚,形成以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的技术创新体系。2021年3月,财政部和国家知识产权局印发的《关于实施专利转化专项计划助力中小企业创新发展的通知》提出要实施专利转化专项计划,助力中小企业创新发展。2021年6月,工信部等六部门联合印发了《关于加快培育发展制造业优质企业的指导意见》,指出制造业优质企业在制造强国建设中发挥领头雁和排头兵作用,要提高优质企业自主创新能力,打造大中小企业融通发展生态,促进提升产业链供应链现代化水平。2021年9月15日北京证券交易所正式开市,旨在服务中小企业创新发展,“打造服务创新型中小企业主阵地”,提高中小型创新企业的直接融资效率。2021年11月,国务院促进中小企业发展工作领导小组办公室印发的《提升中小企业竞争力若干措施》强调,要通过发挥创新平台支撑作用、推动大中小企业协同创新、加强优质企业梯度培育等措施,不断加强中小企业创新创业支

持。2021年修订的《科学技术进步法》专门有一章强调企业科技创新。

三、我国企业创新政策体系框架分析

我国高度重视企业创新能力建设,为激励企业开展创新活动,出台了一系列促进企业创新活动的法律法规、指导意见和政策文件,形成了以法律法规、财税政策、金融政策、产业政策和创新政策为主体的中国特色企业创新政策体系。

(一) 法律法规

系统完善的法律法规体系是企业开展创新活动的制度保障。我国政府重视制定企业创新的法律文件,能够在具体的法律实践中发现改进提升的空间,并根据新的需求及时对相关法律法规进行适度的修订补充。当前,我国促进企业创新的法律法规主要有《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国科学技术进步法》《中华人民共和国中小企业促进法》《中华人民共和国公司法》等,主要涉及税收、数据安全、成果转化、专利保护等方面,是企业进行科技创新活动的基础,为推进企业创新发展保驾护航。新修订的《中华人民共和国科学技术进步法》从法律角度明确了企业在科技创新中的主体地位,有助于企业在创新实践中准确把握企业的发展定位,规范使用国家有关科技投入、税收、金融等方面的政策工具开展科技创新活动。新中国第一部以法典命名的法律——《中华人民共和国民法典》规定了惩罚性赔偿制度,形成强大的威慑力,为知识产权“严保护”的实现提供有力保障,大大降低了企业创新的顾虑,有利于保留企业的创新“火种”,促使企业集中精力进行科技创新;鼓励创新、宽容失败,为企业创造良好的市场环境。

(二) 财税政策

财税政策是政府宏观调控经济的一种手段,对于企业创新有很强的激励、引导作用。我国综

合考虑市场大环境，从企业创新全周期的实际出发，制定了一系列涉及担保、采购、折旧、所得税、增值税等促进企业创新的财税政策，从不同角度降低企业创新的成本和风险，引导企业开展创新活动，提高企业创新能力。尤其是2020年新冠疫情暴发以来，针对特殊时期企业创新活动遇到的新问题，我国出台了《关于进一步加大对中小企业纾困帮扶力度的通知》《关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知》等文件，从多个维度提出企业资金纾困的实招和硬招，解企业“燃眉之急”，帮助企业“回血”“自愈”。

总体来讲，我国现行针对企业创新的财税政策大致主要分为财政补助、政府采购、税收优惠三大类。财政补助是一种政府转移性支出政策，作为激励企业创新最主要的财税手段之一，被广泛运用于引导和扶持企业技术创新。我国企业创新财政补助有计划类创新补助、认定类创新补助和专项创新补助等类型，不同计划项目、认定办法、基金项目下都有针对符合条件的企业及其科技研发项目的规定数额的补助^[31]。政府采购通过为企业提供庞大且相对稳定的订单来支持其开展技术创新活动，一般有“首购订购”、优先采购、预留采购份额、制定采购要求标准、审查优惠、优先采购、鼓励分包等方式。由于中小企业是我国技术创新的主体，在一定程度上，可以说政府采购政策支持中小企业发展就是在支持技术创新^[32]。税收优惠是一种最常见的促进企业创新的工具，经过2016年的“减税降费”，2019年的“结构性减税”等多轮调整，现有的税收优惠政策主要包括投入前端和产出后端两类，其中投入前端优惠主要包括税前抵扣、加速折旧、税收抵免、科研准备金等政策，产出后端优惠主要包括增值税、营业所得税、出口关税等政策。

（三）金融政策

金融政策主要是为缓解企业的融资困难而制定的一系列有关融资担保、融资租赁、应收账款

融资、创业风险投资等方面的政策以及鼓励金融创新政策，可以有效解决部分创新型企业的资金问题，让企业加入创新链转型发展，发挥“固链补链”的作用。相关的政策文件主要有《关于进一步强化中小微企业金融服务的指导意见》《关于开展“携手行动”促进大中小企业融通创新（2022—2025）的通知》等。现有的金融政策注重发挥直接融资和间接融资的投贷联动功能，发挥金融机构和股权激励、多层次资本市场的贷款融资，构建完善金融市场的中介服务机构，为企业创新保驾护航^[33]。

受国际国内经济形势和影响，科技型中小企业普遍面临融资成本高、融资可得性低等问题，我国政府陆续出台“科技金融专项贴息贴保资金”“科技中小企业小额保证保险贷款（科保贷）”“科技创新券”“研发费用减免”等优惠措施，帮助科技型中小企业降低融资成本，提高融资可得性。2022年5月，工信部等十一部委联合发布的《关于开展“携手行动”促进大中小企业融通创新（2022—2025）的通知》提出要推动直接融资全链条支持，引导各类产业投资基金加大对产业链供应链上下游企业的组合式联动投资，强化对产业链整体的融资支持力度，并发挥资源集聚优势，为中小企业提供各类增值服务，助力缓解中小企业融资难融资贵问题。

（四）产业政策

企业作为技术创新的主体，必然是产业政策扶持的重点。我国产业政策主要通过对企业融资行为、企业投资行为、企业创新行为等产生影响，多以高技术及其服务平台等为渠道，对特定领域进行扶持。我国先后颁布了《高新技术企业认定管理办法》《科技企业孵化器管理办法》《首台（套）重大技术装备推广应用指导目录（2019年版）》等促进企业创新的产业政策文件，对高新技术企业的认定、科技型企业的孵化培育、关键性技术进行指导，助力企业科技创新活动。《高

《高新技术企业认定管理办法》中明确说明了企业研发活动的概念标准和科技成果转化能力、创新能力等的衡量指标，现有的认定办法可以准确地识别出科技型企业，从而进行相应的政策资助。“首台套”政策体系的细化落地，不但解决了科技型企业新孵化产品的推广难题，而且能促进科技型企业抢抓重大机遇、推动制造业高质量发展。这些具体的产业政策无疑为企业创新指明了方向，提升了企业科技实力，推动了产业高质量发展。

（五）创新政策

创新政策贯穿于企业从基础研究到新产品产出的整个创新链中，该类政策的实施调动了企业更新改造和创新的积极性。我国关于企业的创新政策聚焦于研发费用加计扣除、研发设备加速折旧、知识产权保护等方面，主要政策文件有《关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》《关于扩大固定资产加速折旧优惠政策适用范围的公告》《关于强化知识产权保护的意见》等。研发费用加计扣除政策旨在鼓励企业进行自主研发，目前我国的研发费用加计扣除政策已实现了提高比例与扩展享受范围的双重优惠，为制造业企业的科技创新活动增添了新动能。研发设备加速折旧政策于2014年率先在生物药品制造业等6个行业实施，直到2019年才扩大到全部制造业领域，该政策以提升研发投入强度，增加专利产出量为宗旨，对创新驱动发展、加快传统产业升级换代起到积极促进作用。保护知识产权就是保护创新，加强知识产权保护是我国企业更上一层楼的必由之路。我国通过加强知识产权保护工作顶层设计，在做好传统领域知识产权保护工作的同时，不断加强大数据、人工智能、数字经济、平台经济等新业态新领域的知识产权保护工作，从知识产权创造、运用、保护、管理和服务等方面打通企业知识产权全链条，增强系统保护能力，激发企业创新活力。

四、我国企业创新政策体系取得的成效与存在的问题

（一）企业创新政策体系取得的成效

近年来，随着我国企业创新政策体系的不断完善，企业创新政策体系建设取得了重大成效，企业创新政策不仅为企业创新发展提供了必要资金支持，更重要的是激发了企业创新创造活力，为企业创新发展奠定了良好政策保障。

1. 现有政策体系为企业创新发展奠定了良好政策保障。现有政策体系为企业创新保驾护航，为企业创新发展奠定了良好政策保障。一方面现有政策体系涵盖了公司从创立、经营到破产的全过程，引导监督企业内部经营管理的规范性、合法性。创新型企业创业初期就树立好了知识产权保护意识、定时纳税意识、社会责任意识等；在成熟期进行成果商业化的过程中涉及的法律细节、法律服务等事项，在《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国公司法》等法律文件都有提供具体的参考。另一方面现有政策体系为企业发展创造了良好的创新环境和营商环境。在市场准入、生产要素获取、招标投标和政府采购环节中让企业获得了平等待遇，维护了自主经营权、财产权、知识产权等合法权益，确保了企业在市场上受到公平对待。

2. 财税金融政策为企业创新发展提供了必要资金支持。财税和金融政策通过多种方式和政策工具，直接或者间接为企业创新发展提供了必要资金支持。一是直接对企业创新研发活动进行财政补贴，激发科研人员和企业创新创造活力。2021年，中央财政安排奖补资金35亿元，重点支持两批共1379家重点“小巨人”企业高质量发展^②。2018—2022年，中央财政安排约90亿元奖补资金助力企业创新升级^③。二是减税降费政策降低企业创新成本，提振发展信心。2021年，企业新增减税降费约1.1万亿元^③，2016—2021年我国累计新

增减税降费超过8.6万亿元。特别地,2021年我国企业提前享受研发费用加计扣除政策减免税额3333亿元^④。三是放宽担保贷款条件和降低担保利率,缓解企业融资难融资贵问题。2021年中央财政全年为市场融资主体减轻担保费用超100亿元,拨付创业担保贷款贴息和奖补资金63.36亿元,同比增长65.9%^③。四是专利商标质押融资规模不断扩大,普惠性不断凸显。2021年,全国专利商标质押融资金额达到了3098亿元,融资项目达1.7万项,惠及企业1.5万家,其中1000万元以下的普惠性贷款惠及企业1.1万家,占惠企总数的71.8%^⑤。五是鼓励政府采购企业产品,增加企业产品销售利润从而增加研发经费金额。2020年全国政府采购授予中小微企业合同金额为27918亿元,占全国政府采购规模的75.5%^⑥。

3. 产业创新政策为企业创新发展激发了创新创造活力。产业和创新政策为企业开展创新活动提供了良好的创新氛围,激发了企业创新创造活力。一是高新技术企业数量明显增加。党的十八大以来,高新技术企业数量从4.9万家增加到了33万家,其研发投入占全国企业研发投入的70%,上交税额从0.8万亿元增加到了2.3万亿元。高新技术企业在上交所科创板和北交所上市的企业中占比超过90%^⑦。二是企业研发投入不断加大。企业研发费用加计扣除比例不断提高,从2012年的50%提高到了2018年的75%,提升到目前科技型中小企业和制造业企业的100%。2021年,企业研发投入占全社会研发投入比例达到76%以上,683家企业进入2021年全球企业研发投入2500强。三是科技企业孵化器为新创办的科技型中小企业提供一系列服务支持,促进科技成果转化,提升创新效果。截至2020年底,全国共有科技企业孵化器5843家,在孵企业233351家,毕业企业188707家,较2019年分别增长12.2%、7.6%和17.3%^⑧。四是在首台套政策的扶持下,“复兴号”动车组、ARJ21支线飞机等大型技术设备的

研发成功弥补了我国在部分领域内技术落后的情况,特别是对国有企业、大型企业开展创新活动提供了有力的支撑。五是企业知识产权保护工作扎实推进,为企业创新活动营造了良好环境。截至2021年底,全国累计建设知识产权保护中心57家,知识产权快速维权中心30家,国内拥有有效发明专利的企业达到29.8万家,市场主体创新创造能力不断增强^⑤。

(二) 企业创新政策体系存在的问题

虽然现有企业创新政策体系比较完善,也取得了重大成效,但实践中企业创新能力普遍低下的问题依然没有得到根本解决,与政策目标还有相当差距^⑨。造成政策失灵的原因是多方面的,主要表现为政策体系系统性不足,结构有待优化;政策落地执行力不够,企业获得感有待加强,政策连续性不强,稳定性有待提高等。

1. 政策体系系统性不足,结构有待优化。总体上来看,我国关于企业创新的政策文件在数量上非常庞大、政策工具种类丰富,但整个政策体系的系统性和结构性问题仍然存在。系统性不足是由于部分政策“因事定法”导致政策体系内容分散或有政策表述冲突,各个政策之间未能紧密衔接。如创新人才引进政策,只对如何引进做出了指导,并没有后续的配套服务政策做支撑。实际上,一个能够刺激和提高企业创新能力、调动企业创新积极性的政策体系,应该是相辅相成、互相联系的。

企业创新政策的结构性问题有:一是现有企业创新政策偏向于某个特定领域和目标,未能覆盖企业创新全周期。如企业的税收优惠政策会向成熟期的创新型企业倾斜,少部分政策指向初创期企业。但根据企业生命周期的普遍规律,种子期的企业营业收入较少,甚至出现亏损,无法享受现有税收优惠政策的红利,政策预期较低。二是政策工具搭配不合理,降低了政策效果。当前我国财税政策中“免征”这种直接优惠方式是运

用最多的,占比高达37.21%,而间接优惠方式占比较少^[34]。实际上,作为一种事前调整政策,以加计扣除为代表的间接税收优惠方式具有超出预期的调节作用,更有助于激励企业采用先进技术和加强科技开发^[35]。

2.政策落地执行力不够,企业获得感有待加强。企业创新政策实施中的“最后一公里”尚未完全打通,企业获得感有待加强。一是各政府部门间协调难度大,难以形成政策合力。多部门联合发文的政策并未划分部门的权责范围,往往在具体操作过程中存在执行不到位、企业需求未得到有效满足等问题^[36]。如“推动企业加强基础研究”的政策涉及科技部、财政部、工信部等,但政策文件中并没有明确各部门职责。二是缺少具体的政策措施和实施细则,政策效果难以保障。中央文件侧重于宏观层面的指导,政策文本表述宽泛,加之地方政府部门未能根据中央指导意见,结合自身实际出台具体实施细则,这导致少数企业会观望甚至会放弃享受创新政策优惠的机会,而一些企业可能为迎合文件要求,进行低质量的创新活动,诱发“重数量轻质量”的策略性创新,而不是实质性创新^[37]。三是政策门槛高,只有少数企业可以享受政策红利。部分政策申报审批条件较高、周期长、程序复杂,大多数企业都没有精力应对,仅有少数有实力的企业才能享受政策红利。

3.政策的连续性不强,稳定性有待提高。企业创新政策的滞后性、不稳定性、不可持续性问题也阻碍着我国企业的创新发展,亟待解决。一是政策前瞻性不够,具体政策颁布存在滞后性。随着经济大环境的变化和科学技术的发展,企业创新的影响因素也会发生变化,会有新要素产生,旧要素也会发生变化,经济环境的快速变化会导致企业创新政策的滞后性问题越来越突出。二是政策受国家战略调整的影响,连续性不强。每一次企业创新政策颁布的高潮都是国家战略调

整的结果,政府对企业创新规律认识不足,对政策的效力缺乏科学把握,政策的连贯性和可持续性有待提高^[6]。三是部分政策的时效性低,稳定性差。面对突发事件,企业创新政策仅能起到缓解暂时危机的作用,不能保证所有企业创新活动恢复,这样的政策往往只在短期内有效,对创新活动这样的长期项目的作用有限。疫情期间小微企业金融支持政策只是基本实现了“兜底性支持”政策意图,旨在帮助企业度过当下的发展难关^[38],对企业创新活动的影响较弱且有限。

五、完善我国企业创新政策体系的对策建议

企业创新活动是一项复杂庞大的系统工程,企业创新政策体系建设也是一个不断完善的过程。针对当前我国企业创新政策体系存在的问题,需要在政策体系构建、政策效果提升、政策制定手段等方面继续发力,从而更好地激励企业创新发展。

(一)科学构建企业创新政策体系,补齐政策短板

科学的企业创新政策体系,要有长远的综合考量,针对整个创新价值链,利用好各种政策工具,出台一系列创新政策的“组合拳”。一是政策的制定要全盘考虑,不仅要着眼于短期内的政策需求和效果,还要评估远期影响,规划好后续对政策进行再深化、再完善的窗口期。二是政策要根据创新活动全周期内的现实需要进行制定,科学引导企业创新活动。如种子期的企业可以建立培育机制,调动企业的创新热情,保护好科创成果;快速成长的企业,适当引入中介机构对企业进行指导,加快科技成果实现产业化,提高资金周转速度,合理进行规模扩张;发展成熟的企业,要规范经营方式,推动企业借助资本市场融资解决资金问题。三是要利用好各类政策工具的优点,结合实践需要,搭配出最佳的政策工具组

合模式。如利用直接和间接相结合的税收政策激励企业创新活动。

(二) 不断提升政策实施效果, 增加企业获得感

为打通政策实施“最后一公里”, 保障政策实施效果, 需要中央与地方、部门与部门的协调配合, 不断优化具体创新政策执行办法。一是明确划分各部门的权责界线, 将条款与责任单位一一对应起来, 由领头部门组织进行沟通交流, 通过提高政策制定主体的协同度来保证政策实施的效果。二是及时给出政策配套的具体实施细则, 避免出现部分条款含混不清的情况, 让符合条件的企业享受到政策的优惠。中央部委的文件通知可以附录实施细则, 同时地方政府也可以根据中央文件, 考虑属地现状, 咨询地方科研院所的专家, 制定出本地的政策实施章程。三是降低政策享受门槛, 简化政策申报流程。政府要充分了解企业情况, 可以对不同类型的企业采用不同的申报流程, 扩大政策红利。同时政府要出面协调各部门工作流程, 做到简单化, 为企业创新服务。

(三) 强化政策模拟评估机制, 提高政策前瞻性稳定性

提高企业创新政策的前瞻性和稳定性, 需要强化政策模拟评估机制, 借助大数据等现代化信息技术手段, 提高政策制定智能化水平。关注政策的前瞻性研究, 建立模拟政策库, 根据现实经济环境数据, 提前预判企业面临的经济环境变化, 早做准备提早预判政策实施的窗口期, 改善政策存在的滞后效应, 提升政策实施效果, 保障企业创新活动的连续性。对于国家战略调整导致的企业创新政策大规模调整问题, 可以通过政策的大数据模拟评估, 将因政策方向调整带来的波动减为最小, 建立适当的政策过渡期, 做好不同发展阶段的衔接工作。面对像新冠疫情一样的突发性事件, 可以通过提前构建政策模拟的全过程, 提前推演政策实施过程中出现的问题, 进而

进行必要的调整, 保证政策的精准度、可信度, 提高政策韧性。另外, 政策的模拟评估也可以对政策产生的影响大小进行评估, 避免因干预过度或干预不足而影响政策的稳定性问题。

注释

①2020年9月17日下午, 习近平总书记在湖南长沙考察调研山河智能装备股份有限公司时的讲话.<https://m.gmw.cn/baijia/2020-09/18/34199060.html>。

②参见《2021年中国财政政策执行情况报告》, 网址: http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/27/content_5675913.htm。

③国新办举行行政改革与发展工作新闻发布会图文实录.<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/47673/47893/wz47895/Document/1720548/1720548.htm>。

④参见国家税务总局, 网址: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810780/c5173420/content.html>。

⑤可参见国新办具体内容, 网址: <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/47673/47698/wz47700/Document/1718783/1718783.htm>。

⑥2020年中国政府采购规模36970.6亿元, 具体内容可参见网站: <https://m.gmw.cn/baijia/2021-09/04/1302550864.html>。

⑦2021年全国高新技术企业数量已达33万家, 具体内容可参见网站: https://www.sohu.com/a/554687545_626579。

⑧参见由科技总火炬高技术产业开发中心编撰的《中国火炬统计年鉴2021》。

参考文献

- [1]董晓芳, 袁燕. 企业创新、生命周期与聚集经济[J]. 经济学(季刊), 2014, 13(2): 767-792.
- [2]王春晖, 李平. 政府扶持企业技术创新的政策效应分析[J]. 科技进步与对策, 2012, 29(2): 106-109.
- [3]郑代良, 钟书华. 1978—2008: 中国高新技术政策文本的定量分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2010, 31(4): 176-181.
- [4]唐晓云. 中国中小企业创新政策的分析: 基于1997—2008年样本[J]. 科学学研究, 2011, 29(12): 1807-1812.
- [5]章文光, 闫蓉. 基于政策文本计量的中国中小企业创新政策变迁研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2017, 41(5): 19-28.
- [6]李志军. 企业创新政策体系特征、问题及建议[J]. 新经济导刊, 2016(7): 73-80.

- [7]仲为国, 彭纪生, 孙文祥.政策测量、政策协同与技术绩效: 基于中国创新政策的实证研究(1978-2006)[J].科学学与科学技术管理, 2009, 30(3): 54-60+95.
- [8]郭栋, 高昌林.巴西支持企业创新的主要政策举措及启示[J].全球科技经济瞭望, 2021, 36(12): 31-35.
- [9]董楠楠, 钟昌标.美国和日本支持国内企业创新政策的比较与启示[J].经济社会体制比较, 2015(3): 198-207.
- [10]林敏.我国中小企业技术创新政策研究[J].人民论坛·学术前沿, 2019(10): 104-107.
- [11]贺俊.当前我国中小企业促进政策的缺陷与调整方向[J].中州学刊, 2016(10): 31-36.
- [12]李香菊, 王洋.完善我国激励企业科技创新的税收政策研究[J].税务研究, 2021(7): 39-43.
- [13]于起群.基于政策工具组合视角的中韩高新技术企业扶持政策比较研究[J].科技管理研究, 2021, 41(16): 63-72.
- [14]李琼, 汪德华.支持中小微企业创新的财政税收政策梳理与借鉴[J].财经问题研究, 2022(3): 72-82.
- [15]毛毅翀, 吴福象.创新补贴、研发投入与技术突破: 机制与路径[J].经济与管理研究, 2022, 43(4): 26-45.
- [16]郭玥.政府创新补助的信号传递机制与企业创新[J].中国工业经济, 2018(9): 98-116.
- [17]张晖明, 周岚岚, 伍茜溪.论税收手段对企业自主创新的激励作用: 基于技术进步路径的视角[J].复旦学报(社会科学版), 2017, 59(6): 165-174.
- [18]刘放, 杨箐, 杨曦.制度环境、税收激励与企业创新投入[J].管理评论, 2016, 28(2): 61-73.
- [19]张杰, 毕钰, 金岳.中国高新区“以升促建”政策对企业创新的激励效应[J].管理世界, 2021, 37(7): 76-91+6.
- [20]孙继国, 胡金焱, 杨璐.发展普惠金融能促进中小企业创新吗: 基于双重差分模型的实证检验[J].财经问题研究, 2020(10): 47-54.
- [21]田霖.金融普惠、金融包容与中小企业融资模式创新[J].金融理论与实践, 2013(6): 17-20.
- [22]夏清华, 谭曼庆.产业政策如何影响企业创新: 基于中国信息技术产业的分析[J].软科学, 2022, 36(1): 9-17.
- [23]宋凌云, 王贤彬.重点产业政策、资源重置与产业生产率[J].管理世界, 2013(12): 63-77.
- [24]王春元, 叶伟巍.税收优惠与企业自主创新: 融资约束的视角[J].科研管理, 2018, 39(3): 37-44.
- [25]吴一平, 李鲁.中国开发区政策绩效评估: 基于企业创新能力的视角[J].金融研究, 2017(6): 126-141.
- [26]刘斐然, 胡立君.企业寻租竞争对企业绩效的影响: 企业寻租的囚徒困境[J].经济经纬, 2020, 37(2): 125-133.
- [27]党力, 杨瑞龙, 杨继东.反腐败与企业创新: 基于政治关联的解释[J].中国工业经济, 2015(7): 146-160.
- [28]应千伟, 何思怡.政府研发补贴下的企业创新策略: “滥竽充数”还是“精益求精”[J].南开管理评论, 2022, 25(2): 57-69.
- [29]王桂军, 张辉.促进企业创新的产业政策选择: 政策工具组合视角[J].经济学动态, 2020(10): 12-27.
- [30]李凤羽, 杨墨竹.经济政策不确定性会抑制企业投资吗: 基于中国经济政策不确定指数的实证研究[J].金融研究, 2015(4): 115-129.
- [31]郭玥.政府创新政策对企业创新的影响研究[D].厦门: 厦门大学, 2018.
- [32]马佳.支持技术创新的政府采购政策研究[D].北京: 中国财政科学研究院, 2021.
- [33]黄璟怡, 陈雅兰.中国创新型企业财政金融政策文本分析[J].发展研究, 2019(12): 52-61.
- [34]管永昊, 杨奕, 张创.促进企业创新的税收优惠政策研究[J].青海社会科学, 2016(6): 98-103+118.
- [35]赵笛.促进企业创新发展的税收优惠政策研究[J].税务研究, 2017(7): 112-115.
- [36]赵勇, 赵筱媛.基于政策文本计量的中小企业政策体系研究[J].中国科技论坛, 2016(11): 37-42.
- [37]黎文靖, 郑曼妮.实质性创新还是策略性创新: 宏观产业政策对微观企业创新的影响[J].经济研究, 2016, 51(4): 60-73.
- [38]田建强, 徐枫.对疫情下小微企业金融支持政策的效果评估[J].金融监管研究, 2021(10): 42-58.

(责任编辑: 张瑶菊)

China's Enterprise Innovation Policy System: Evolution, Effects, Problems and Countermeasure Proposals

ZHU Chengliang^{1,2,3}, YUAN Mengdi⁴

(1. Institute of Quantitative & Technological Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China; 2. Laboratory of China's Economic and Social Development & Smart Governance, Beijing 100732, China; 3. Research and Consultation Center for Project Evaluation and Strategic Planning, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China; 4. Business School, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: Enterprise innovation is a complex and huge systematic project, which needs to be supported by a sound and complete policy system. Since the reform and opening up, China has gradually formed an enterprise innovation policy system with Chinese characteristics based on laws and regulations, fiscal and tax policies, financial policies, industrial policies and innovation policies through the four stages of natural start, exploratory development, comprehensive advancement and deepening development. At present, China's enterprise innovation policy system provides necessary financial support for enterprise innovative development, stimulates enterprise innovation and creativity vitality, and establishes a good policy guarantee for enterprise innovative development. However, there exist such problems as the lack of systematicness of the policy system, the insufficient implementation of the policy, and the weak continuity of the policy, which still has a considerable gap with the policy objectives. To improve the technological innovation ability of enterprises, there is a need to strengthen the construction of enterprise innovation policy system from these aspects: Construct the enterprise innovation policy system in a scientific way to complement policy weaknesses, improve the effect of policy implementation in a continuous way to increase the sense of enterprise gain, strengthen the policy simulation evaluation mechanism to make policies more forward-looking and stable, etc..

Key words: Enterprise innovation; Policy system; Evolution; Effects & problems