

# 构建硬科技企业自主创新税收激励政策体系

◇周灵灵 孙长青

硬科技是指以人工智能、芯片等为代表的高精尖科技,有较高的技术门槛和技术壁垒,属于难以模仿和复制的关键核心技术。发展硬科技是实现创新驱动发展的力量源泉,是带动关键技术和前沿核心技术突破的强大引擎,也是中国企业攀升全球价值链中高端的内在要求。

## 一、现行税收政策在硬科技企业自主创新激励方面存在的问题

### (一)现行税收激励政策缺乏针对性

一是现行的税收优惠措施在激励对象方面存在结构性失衡问题。二是现行税收优惠政策缺乏具体的实施细节,对其可操作性产生严重影响。三是缺乏引导社会消费硬科技企业自主创新产品的税收政策。

### (二)现行税收激励政策的权威性不足且惠及面还不是很宽

一是多数税收激励政策以政府部门的规定、通知等形式颁布,未能上升到立法层面,削弱了税收激励政策的权威性与严谨性,有违税收法定的原则,无法为硬科技企业提供可靠的法律支持。同时,税收激励政策在执行过程中自由裁量权过大,甚至任意变通,破坏了公平竞争的市场环境,挫伤了硬科技企业自主创新的积极性。二是优惠政策普惠性较差,优势不能得到充分发挥,激励硬科技企业自主创新的效果还很不足。

### (三)现行税收政策支持未能实现全阶段覆盖

硬科技企业的成长壮大过程可分为不同阶段,现行税收优惠政策还不能有效支持硬科技企业在不同阶段的发展。一是缺少针对处于初创阶段硬科技企业的优惠政策。二是缺乏针对硬科技企业在研发

活动初期的税收优惠政策。

### (四)现行税收政策的激励力度弱

硬科技企业通常对无形资产的投入要高于有形资产的投入,资本构成中占有较大比重的是智力投入和无形资产,但由于现行税收政策规定增值税的抵扣范围不含自研无形资产费用,使其最终可抵扣的进项税额较低,变相加大了企业在无形资产方面的投入,而且,由于硬科技企业的研发成本较高、研发周期较长,造成企业的当期销项税额较高,并最终导致企业应缴的增值税较多,不利于硬科技企业主动开展创新投入活动。人力资本是实现硬科技企业自主创新的核心要素,高素质的科技人才是硬科技企业开展自主创新活动的关键。目前,税收优惠政策并不能对硬科技企业的科技创新人才产生足够的激励效应。针对硬科技企业科技人才的现有税收优惠措施仍有待完善,有效的创新人才税收激励机制尚未形成,尤其是针对高端优质人才的个人所得税优惠措施方面,仍须补充和完善。

## 二、构建硬科技企业自主创新税收激励政策体系的原则

### (一)坚持激励和约束并重

税收政策应通过合理变动税率、税基的方式来支持硬科技企业的自主创新活动,鼓励和促进更多的企业坚持在产品、工艺和设备等方面进行自主创新,不断研发出更多具有高附加值的新产品,对于那些高能耗、高污染的创新行为要严格制止。另外,现行税收政策体系应该由传统的优惠型转变为激励型,达到激发硬科技企业的创新意愿和促进科技成果产业化的目标,最终形成良好的自主创新环境氛围。

## (二) 注重各税收激励政策之间的整合

要真正实现提升硬科技企业自主创新能力的目标,应坚持对相关税收优惠政策进行优化和整合,争取发挥出合力效应。在制定税收优惠政策的过程中不仅要有针对性,而且应充分协调优惠政策在硬科技企业自主创新各环节中的平衡。首先,税收优惠政策要坚持普惠性,适用对象应当涵盖不同规模、所有制类型、地理区域的硬科技企业,让它们都能公平享受税收优惠的权利。其次,要坚持特殊性,为实现科技自立,应对国外科技封锁与遏制,可针对光电芯片等产业带动能力较强、技术扩散效应明显的行业领域,制定特殊的优惠政策。再次,税收优惠政策应符合硬科技企业开展自主创新活动的特点。应结合不同类型的税收政策的适用条件、优惠形式和优惠时间点,根据硬科技企业开展自主创新活动的规律和特点,对税收优惠政策进行整合优化。

## (三) 税收激励政策与其他政策相协调

首先,在税收政策的制定和推行过程中,应使其紧密配合专利保护、政府采购和财政补贴等相关政策,不能使其处于孤立的状态,只有这些政策相互协调并形成组合,才能充分发挥税收政策激发硬科技企业进行自主创新的作用。针对处于产品商业化阶段的硬科技企业,税收优惠政策可与政府采购政策密切配合;针对处于研发阶段的硬科技企业,税收优惠政策应与财政补贴政策密切配合。其次,税收优惠政策的制定和优化应侧重于国家自主创新战略发展的重点环节,注重其和创新平台、知识产权、科技计划、科技园区、科技金融等相关政策的协调和配合,不仅要防范出现政策缺口和漏洞,而且要防范政策重复设计。在保证税收优惠政策的连续性、稳定性和有效性的条件下,充分激发硬科技企业开展自主创新活动的积极性。

## (四) 防止税收优惠政策的执行和制定相脱节

在根据硬科技企业的需求、管理特点来制定税收政策的同时,要坚决杜绝政策的执行和制定相脱节的现象。相关机构要尽量简化行政审批程序,严格落实和执行硬科技企业的税收优惠政策,提高相关机构在执行和制定政策过程中的公正性、透明性

和公开性。对政策执行过程要加强全民和全程监督,在严防企业寻租的前提下,确保真正进行自主创新的硬科技企业享受到税收优惠政策,使税收政策的激励作用得到充分和有效发挥。

## 三、硬科技企业自主创新税收激励政策体系的构建

### (一) 提高硬科技企业自主创新税收激励政策的法律层次

目前,须进一步提升有关硬科技企业自主创新活动税收激励政策的法律层次,促进我国硬科技企业广泛吸纳全球优质的开放式创新资源。因此,应重视关于企业自主创新活动税收激励方面的立法,制定促进硬科技企业自主创新的税收优惠法规。为有效发挥税收政策对硬科技企业自主创新活动的激励作用,可以对现有的税收激励政策法规进行清理和整合,划分地方税收管理权限,确定硬科技企业自主创新活动的支持范围和重点,由中央正式立法或放立法权限于地方。应以中央制定的税收政策法规为基础,通过地方立法程序制定地方税收征管的规章,赋予地方政府一定的税收法规立法权。要对税收优惠的对象、优惠的内容和方法等作出详细规定,使之成为系统的自主创新活动税收激励法规体系,充分发挥税收优惠政策的作用。

### (二) 合理拓宽硬科技企业税收优惠政策的适用范围

首先,目前相关税收优惠政策的适用对象只针对位于特定行业内的硬科技企业,税收优惠政策的适用范围应当合理拓宽,通过制定统一的税收优惠政策,减小其行业性差异,使税收优惠政策由行业特惠型逐渐转变为普惠型,使不同行业的已开展自主创新活动的硬科技企业都能够拥有税收优惠的权利。另外,可取消关于企业利润的限制条件,如对于初创期硬科技企业的征税方式无论是否为核定征收,都可按照小型微利企业的税收规定进行纳税。

其次,税收优惠政策还应该适用于不同发展阶段的硬科技企业,并侧重于具体的研发环节和科研项目,既要适用于那些已具备技术优势的硬科技企业,也要惠及那些正处于起步阶段的硬科技企业。可适当调低硬科技企业新产品收入和研发人员各自

应占比重的标准,可将研发费用应占销售收入的比重改为其应占企业税后利润的比重。

再次,目前税收优惠政策主要偏重于企业所得税,为促进硬科技企业自主创新能力的提升,相关部门应该制定更多增值税方面的优惠政策,加大与增值税相关的税收优惠力度。对于硬科技企业在自研无形资产时没有增值税专用发票而不能做进项税额抵扣的,可再进一步降低企业的增值税税率,以降低硬科技企业增值税的税负。针对硬科技企业新产品的生产环节,可免征增值税,提高其市场竞争力。可借鉴集成电路和软件行业的税收优惠政策,适当拓宽增值税的激励范围,使其他行业的硬科技企业也能够享受同样的税收优惠。

### (三)完善硬科技企业创新人才培养和投融资方面的税收激励政策

首先,硬科技企业进行自主创新的关键要素是拥有大批科技型人才,提高针对科研人员的税收优惠力度,可以有效促进硬科技企业创新能力的提升。为支持硬科技企业培养创新人才,应对科研人员从研发项目取得的收益中给予税收优惠。可通过调低个人所得税税率、提高起征点等途径对科研人员在从事研发活动过程中获得的收入给予税收优惠。除了个税优惠,还可适当拓宽针对硬科技企业科研人员免税政策的适用范围,提高对成果技术转让方面的优惠程度。对科研人员以技术入股等途径获得的收益可延期至股权转让时征税,对收益中的企业奖励部分可予以免税。对于硬科技企业提高科研人员素质的教育培训费用也可给予税收优惠。虽然现行税法规定企业职工教育经费已提高到按职工工资总额的8%比例税前扣除,但由于硬科技企业技术更新速度较快,该项措施还是难以满足硬科技企业培养创新人才的需求。对于硬科技企业可适当调高其职工教育经费的扣除比例,使其高于一般企业,从而加强硬科技企业科研人才的培养和储备。硬科技企业的职工教育经费应予以税前列支,鼓励硬科技企业加强对员工的技术培训力度,有效提高科研人员的创新能力和技术水平。

其次,应加大对硬科技企业投融资方面的税收优惠力度。由于硬科技企业的创新活动具有高风

险的特点,因此,对其用于研发活动的投融资应给予相应的税收优惠。针对硬科技企业用于投资创新活动的资金,可给予其退税或免税的优惠。可制定硬科技企业自主创新活动税收优惠制度,规定研发投入同比增长的企业,可按研发投入金额的一定比例抵免其应缴所得税,并设置最高抵免额度,从而有效激励硬科技企业积极开展自主创新活动。税收政策还应加大对于硬科技创业投资的支持力度,建立和完善创业投资退出的机制和途径。由于硬科技企业的研发投资风险较大,因此,企业常常利用创业投资来开展研发活动。针对创业投资的税收抵免政策可有效促进硬科技企业降低投资成本,与创投公司的合作也有利于硬科技企业的科技成果快速转化为收益,所以,对投资于硬科技企业的创投公司可给予更高的税收优惠,允许税前扣除投资额的更高比例。

再次,税收优惠政策还应能够促进硬科技企业之间进行合作,以整合企业内外部的自主创新资源。由于每个硬科技企业的自身资源有限,通常在创新技术、资金和人才等方面容易出现短缺,因此,可运用税收优惠待遇,促使硬科技企业通过联合出资和共同委托等形式开展合作,利用相互之间建立的技术依托关系开展自主创新活动。

### (四)重视针对硬科技企业自主研发环节的税收激励

硬科技企业进行自主创新具有高风险和高投入的特征,应将税收政策优惠重点放在降低和弥补企业的研发风险上,税收政策由重点支持产品生产和销售环节转变为支持技术开发等环节,从而真正使针对研发环节的税收优惠政策处于税收体系的核心地位。

首先,应鼓励和支持硬科技企业进行前期技术研发。国内现行政策主要针对企业的销售环节,即只有在开展创新活动得到收益时,才有资格享受税收优惠政策。目前,许多国家规定无论企业是否获得利润,只要企业后续会计年度的研发资金投入与上年相比实现10%以上的增长,对于其年度发生的合理研发支出都可按照年度研发费用实际发生额的150%的比例税前列支;对于年度亏损或盈利额达不

到可扣除额规定的企业,允许其结转到后续年度继续抵扣。国内应将税收优惠的环节逐渐转移到研发环节,根据“基数+增长”的国际标准来核定硬科技企业可税前扣除的研发费用,只要硬科技企业年度的研发资金投入维持在一个固定的增长比率,就可以在现行税前扣除优惠政策的基础上,进一步享受更高的优惠,以降低硬科技企业的研发风险和进一步激励其研发积极性。

其次,国内现行的税收激励政策偏重于直接激励,间接激励政策所占比重较小。这在一定程度上阻碍了硬科技企业自主创新的步伐。近年来,间接优惠方式已逐渐发展成为许多国家的首选税收优惠政策,例如投资抵免、加速折旧、研发费用扣除、提取创新准备金和特别折旧等。由于间接优惠政策具有事前优惠的特点,其对于硬科技企业的创新激励作用相对较好。针对硬科技企业可制定和推行创新准备金制度,创新准备金的提取比例可依据其销售收入而定,主要用于弥补硬科技企业进行科技开发活动所带来的损失,且硬科技企业应在规定的时间内将提取的创新准备金用于技术培训、研究开发等相关活动,对于到期没有用完或另作他用的部分,应对硬科技企业进行相应的惩罚并补缴税款。对于硬科技企业来说,税收激励政策的重要作用在于确保企业健康持续成长,可允许硬科技企业按照加速折旧的方法计提折旧,鼓励其加大对厂房和设备的投入,促使其提高持续创新的能力。可允许硬科技企业采用“期初扣除”的方法对购进的高技术设备计提折旧,即企业投资额的50%~100%在当年即可扣除。这种方法可有效提高硬科技企业的投资回收效率。

再次,对于硬科技企业不同类型的新产品可制定差异化的税收优惠政策。可给予拥有发明专利的自主创新产品以较大的优惠力度,而对于拥有实用新型专利的新产品则给予较低的优惠力度。这种差异化的税收优惠政策可有效激发硬科技企业从事高质量的自主创新活动。

(五)建立硬科技企业自主创新税收激励政策的评价考核机制

首先,须建立硬科技企业自主创新的税收激励政策有效性评价指标体系。在建立评价指标体系

时,既要兼顾税收激励政策的短期效应和长期效果,还要兼顾税收激励政策的静态效果与动态交互效应。因此,在建立评价指标体系时可以考虑以下因素:一是税收激励政策分布的合理性,包括行业分布、硬科技企业发展周期分布、企业规模的分布以及创新环节的分布;二是税收激励政策工具的整合性,考察各种税收政策工具组合运用的集成效应;三是考虑税收激励政策的柔性,促进硬科技企业自主创新的税收政策与环境变化相适应,充分发挥税收政策的激励效果。

其次,需要完善税收政策实施效果的定期评估机制,着重考察税收政策对硬科技企业自主创新积极性的促进作用。评价不同税种对自主创新活动所带来的激励效应,分析相关政策的执行成本与自主创新产出之间的关系,使税务机关能够了解激励政策促进硬科技企业自主创新的真实效果,找到政策目标与执行效果存在偏差的症结。在此基础上适时调整和终止效用不高的税收激励政策,确保政策效果的充分发挥,从而能够有效促进硬科技企业加大自主创新投入。

再次,搭建税收激励政策评价的信息资源整合平台,以形成有利于硬科技企业自主创新的税收制度环境。把握税收信息化建设的发展趋势,加强国税局与地税局之间的税务信息沟通与协作,与工商、银行、保险、建设等部门进行充分的信息交流,简化、合并那些冗杂的税收环节,优化组合税收业务流程,为开展税收激励政策的评价创造良好的环境。税务部门可以充分利用信息资源整合平台的数据比对功能,开展税收激励政策执行效果的评价工作。通过对硬科技企业享受税收激励政策前后的纳税数据进行对比分析,从中发现政策执行效果的偏差信息,然后对偏差信息进行分析和处理,并采取纠偏措施,以调整和完善相关政策,达到提高税收激励政策执行效果的目的。

作者简介:孙长青,郑州大学公共卫生学院教授,博士生导师。

(摘自《学习论坛》2020年第3期)