

# 创新券助推“大众创业 万众创新”

文 / 李希义 高金鹏

创新券 (Innovation Vouchers) 是政府发放的一种推动中小企业购买科技服务的有价证券。企业凭发放的证券到科研机构购买服务, 服务费用由政府支付。在当前中央政府推动“大众创业 万众创新”的形势下, 广大创业者以及刚刚成立的中小微企业, 需要科研机构提供研究开发、测试等科技服务, 而这些企业和创业者基本不可能获得国家科技计划的支持, 发放基于财政资金的创新券给这些企业和创业者, 正好可以解决创业过程中的科技服务需求, 促进这些中小微企业快速成长, 实现政府支持的“大众创业 万众创新”宏伟目标。

虽然创新券政策已经在国内很多地方实施, 但是研究发现, 当前国内的创新券还存在一些不足, 需要优化改进, 本文就此进行分析研究, 并提出了相关建议。

荷兰最早开始实施创新券政策, 之后欧洲的意大利、比利时、爱尔兰、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、奥地利等国也相继出台了本国的创新券政策。创新券由于其金额小、适用性强、普惠性的特性, 适应了中小企业经济实力不足、创新资源缺乏的特点, 因而这项政策在世界各国都流传开来。

我国的创新券最早是江苏省宿迁市开始实施。2012年9月, 宿迁市政府出台了“关于宿迁市科技创新券实施管理办法(试行)”, 标志着创新券在国内的正式实施。宿迁市将财政资金以“有价证券”形式, 向企业发放, 企业利用创新券向大学、科研机构等购买科研服务, 科研机构持创新券到政府财政部门兑现现金,

从而实现了利用财政资金促进科研机构为中小企业服务的效果。

宿迁、长兴等地创新券的实施, 引起了国内其它地区政府的注意, 越来越多的地区开始



创新财政资金的使用,发放创新券支持本地的中小微企业,推动高等院校、科研机构 and 科技服务平台与企业合作,促进科技资源的共享。

目前创新券政策已经在国内 13 个行政区划内实施,其中以省级(直辖市)部门出台政策,在辖区内实施创新券政策的有 8 个,分别是北京市、上海市、浙江省、江苏省、山东省、辽宁省、广东省、贵州省;还有五个地区目前只是在城市(区)试行,包括湖北省的武汉市,安徽省的马鞍山市,河南省的洛阳市和焦作市,四川省的成都市、黑龙江省哈尔滨市的香坊区等;整体上,创新券在国内呈现由市县中小城市(区)向省、直辖市和中心城市扩展的特点。

### 创新券的使用特点

目前国内发放的创新券,主要功能是提高企业获取科技服务的能力,引导企业提高科技投入,进而提高企业的创新能力。具有如下典型特点:

#### 明确适用对象

各地政府发放的创新券,都明确规定了适用对象。从已出台的办法看,创新券的适用对象包括三类:

第一类是企业。所有地方对企业的共性要求是:必须是在当地注册的合法企业。创新券支持企业的类型包括:

(1) 中小微企业。北京市、上海市、深圳市、山东省都规定申请创新券的企业须是本地的小微企业。

北京市规定,小微企业必须满足:在中关村国家自主创新示范区内注册,具有独立法人资格,在职正式职工不多于 100 人,营业收入 1000 万元以下,注册资金不高于 2000 万元,具有健全的财务机构,管理规范,无不良诚信记录。

另外,有些地方还明确支持对象是科技型中小微企业,如广东省、辽宁省等,其中辽宁省规定科技型中小企业是注册不满 5 年、上年销售收入不超过 2000 万元的企业。

(2) 高新技术企业。很多地方将本地的高新技术企业纳入创新券的支持范围,如洛阳市、武汉东湖高新区、马鞍山市等。武汉东湖高新区将高新技术企业限定在区内注册、年营业收入在 5000 万元以下的企业。马鞍山市则规定为本市注册、年销售收入 3000 万元以下的高新技术企业。

(3) 当地政府重点支持发展的企业。江苏省宿迁市将企业类重点券支持对象确定为大企业(集团)培育计划中的骨干企业、市场占有率高的行业龙头企业、走专业化差异化道路的特色企业、在本地能构成相对完整产业链的关键企业等四类企业。马鞍山市规定创新券适用于创新型(试点)企业、已备案的安徽省科技型中小企业、知识产权示范(试点)企业、民营科技企业、科技企业孵化器企业。连云港限定创新券的支持对象是在本市注册的具备企业法人资格的创新型企业。焦作市规定的对象是市科技创新能力评价百强企业。洛阳市则是创新型(试点)企业、“小巨人”企业。淄博高新区规定创新券适用于高新区科技型高成长 50 强企业、入驻特色产业创新园的科技孵化企业。

第二类是科技服务机构。企业申请到创新券后,要使用创新券购买科技服务,因此各地政府对提供服务的机构进行了限定,目前企业可以用创新券购买服务的机构包括:高校、科研院所、科技服务机构。如,浙江省规定创新券的使用载体包括省级科技创新服务平台、省级以上重点实验室和工程中心、省部属科研院所、省级重点企业研究院和省级企业研究院等省级创新载体。山

东省将科技服务机构限定于“山东省大型科学仪器设备协作共用网”内的机构。

第三类是创业团队。一些地方在出台的创新券规定中,直接要求创新券可以支持在此创业的团队。如,北京市规定,创业团队需同时满足以下条件:(一)不具备法人资格,还未注册企业;(二)创业项目需具有产品研发及转化所需的测试或研发工作(不包括仅限创业文本策划的项目)。上海市则把入住上海市科技孵化器、创业苗圃的创业团队纳入创新券的支持范围。

#### 限定使用范围

除了限定创新券的使用对象外,各地政府还限定了使用创新券可以购买的科技创新服务活动,主要是和研发相关的创新活动,包括测试检测、合作研发、委托开发、研发设计等科研活动,以及科技查新、专利代理、专家咨询、项目评审论证、高性能计算等方面的科技服务投入。如,广州市规定创新券可购买研究开发、产品设计、知识产权、科技咨询、技术检测、认证、高性能计算等服务。南京市规定创新券用于企业在研究开发等科技创新活动中,与非关联单位合作或自主开展的科技研发、试验研究、产品研制、工艺验证、检验检测、技术转让、专利购买等活动。

值得注意的是,创新券目前不包括非科技创新活动,如法定认定、执法检查、商业验货、医疗服务、强制检测、大批量验货等,有些是国家规定的强制监测不在创新券的支持范围之内。

#### 创新券的金额

各地政府根据支持对象设计了不同面额的创新券,面额大小有30万元、20万元、10万元、5万元、1万元、5000元、1000元、500元不等。

如安徽省马鞍山市的创新券面额分为1万元、5万元、10万元三种;对年销售收入2000万元以下、2000万元~3000万元的企业分别最高发放20万元、30万元创新券。北京市每张券限额5000元,可以多张联合使用。潍坊高新区创新券面额分为1万元、5万元、10万元三种。还有一些地方的创新券并没有规定具体的面额。

#### 有效期限

目前国内大部分地区创新券的使用期限是1年,部分地区的创新券有效期是2年。如,北京市、武汉市、潍坊市规定的创新券有效期是1年,武汉市创新券有效期是2年。

#### 申兑周期

大部分地区创新券的申请是1年两次,上下半年各一次。至于兑现,各地都规定创新券是定期兑现,一般是每年的年底,有些地方是每年两次,上下半年分别一次。如,马鞍山市创新券兑现材料受理时间为每年4月—11月,浙江省海宁市兑付创新券原则上每年两次,即每年的5月31日和11月30日。只有极个别地方规定每个月申请兑现一次,如成都市等。

#### 创新券政策实施中的不足

创新券的实施,创新了财政资金的使用方式,加强了企业和科研机构的联系,有效促进了科技创新和服务活动的开展。但是,目前创新券的使用还存在如下不足,不适应中小微企业的发展需求,主要是:

#### 创新券兑现时间间隔太长

如上所述,目前各地政府发放的创新券,兑现都是在在在规定时间内报销,一般是上下年各一次,有的一年集中一次,由创新券持有者

到年底或者第二年初持有效材料到有关部门申请兑付。但是，企业在使用创新券购买科技服务时，前期投入要么是企业自己垫付，如上海市的创新券，先由企业自行垫付，然后在规定时间申请兑现；要么是科研机构先期承担，如北京市的创新券，企业只要交付创新券就可以获得科研机构提供的服务，科研机构拿创新券再到科技部门报销。因此，企业或者科研机构利用创新券投入的资金并不能很快获得财政资金的报销，弥补自己的资金投入。

但问题是：使用创新券的中小微企业本身缺乏资金，尤其是那些创业初期的企业，创新券兑现间隔时间太长，影响了使用创新券的中小企业和科研机构的现金流，对其经营发展造成一定程度的困难，同时也影响了科研机构人员的积极性。因此兑付时间太长制约了创新券实际效果的发挥。

#### 创新券不能跨区使用

各地政府推出的创新券，除浙江省长兴县的创新券可以在上海市异地使用之外，其它地区的创新券都有地区限制，规定只有本地的企业或者创业团队可以申请使用创新券，而且创新券也只能在该地区的科研服务机构或者平台内使用。

问题在于，创业者和中小企业所需要的服务，可能本地区的科研机构不能提供，或者不能提供更好的技术支撑；若要去购买外地科研机构的服务，申请得到的创新券又不允许；这样就限制了企业获取科技服务的范围，降低了创新券的使用效力。

#### 创新券的使用不规范

创新券主要是针对中小企业获取科技服务设计的一种小额有价凭证，但国内有些地方在

实施这项政策时，存在创新券使用异化现象。如发行的创新券金额大，最高达到了30万元。有些地方将原本属于科技计划项目的资金，借创新券的名义发放出去，还有些地方允许创新券使用购买硬件设备，如马鞍山市规定企业可用创新券购买建设市级及以上研发机构的研发设备，淮安市也规定企业可用创新券购买建设研发机构的研发设备等。这种现象，与国际上通用的创新券做法相背离，完全是一种“为创新而创新”的一种做法，和之前的发放财政科研资金没有什么区别，需要加以规范。

#### 创新券开展区域不均衡

目前开展创新券的地区主要集中在是经济发达的东部地区和中心城市，受财政资金和思维的影响，广大的中西部地区都没有开展，而创新券是一种推动落后地区的中小企业利用和共享发达地区的科技资源的有效举措，需要中央政府加以引导推动。

#### 进一步促进创新券发展的建议

为了更好地利用创新券政策推动全国“大众创业、万众创新”，基于上述提到的问题，现提出如下建议：

一是建议中央政府发行全国通用的创新券推动国家大型仪器、国家重点实验室等科技资源的利用和共享。二是建立全国的创新券管理平台，推动创新券使用的申请和异地报销工作。三是中央政府拿出专项资金，制定办法，支持创新券发展，并和地方政府合作，规范和推动创新券在全国的开展。

作者单位：

李希义 中国科学技术发展战略研究院  
高金鹏 科技部火炬高技术产业开发中心