

国有企业技术创新体系建设政策问题研究

苏楠 李哲

(中国科学技术发展战略研究院,北京 100038)

摘要: 建立有效的内部创新体系是国有企业提升技术创新能力和创新效率的重要途径。从国有企业技术创新体系及其政策特点出发,在调研的基础上分析了政策存在的问题,并提出相应的政策建议。

关键词: 国有企业;企业技术创新体系;需求型政策

DOI:10.14059/j.cnki.cn32-1276n.2016.01.006

国有企业是国民经济发展的中坚力量^[1],是实现创新驱动发展战略的生力军^[2]。2014年我国经济进入“新常态”发展时期,国有及国有控股企业总收入和利润总额增幅均有所放缓^[3]。过去以“要素驱动”和“投资驱动”为核心的规模扩张的发展模式难以为继,通过以技术创新为核心的“创新驱动”实现转型升级和提质增效是国有企业做大做强的必然选择。有效的内部创新体系是国有企业提升技术创新能力和创新效率的保证。当前,在深化国有企业改革的同时,不应忽视国有企业自身内部创新体系的建设与升级。已有关于国有企业技术创新体系的研究^[4-9],更多关注创新体系的构成、组织和机制等内容,而专门针对政策的探讨较少。本文将聚焦国有企业技术创新体系建设的相关政策,并针对存在问题提出建议,为创新驱动发展战略实施和国有企业改革发展提供支撑。

1 国有企业技术创新体系及其政策特点

根据研究侧重点不同,对企业技术创新体系的认识主要有三种代表性观点。第一,要素观,将企业技术创新体系作为各类创新资源和要素的集合,同时强调制度和机制在集聚创新要素方面的作用。第二,主体观,将企业技术创新体系视作由参与技术创新活动各主体构成,并相互作用的有机整体。创新主体可包括横向的研发、生产和营销等部门,或纵向的个人、部门和公司等不同层级单元,同时

还需要企业内部主体与外部主体的协同。第三,过程观,强调企业创新活动是技术产生、应用、转移和产品市场实现等创新环节的衔接,需要将创新全过程纳入企业技术创新体系进行统筹安排。我们认为,企业技术创新体系是创新资源、创新主体、运行机制、外部协同与环境等因素相互联系、相互作用的有机整体。

企业技术创新体系具有系统性、目的性、网络性与协调性、动态性与开放性等特点^[9]。国有企业是按照所有制属性分类的一种企业类型,其技术创新体系的构成与特点除具备上述共性特征外,还具有特殊性,主要包括以下两点。其一,与一般企业以利润最大化为唯一目标不同,国有企业的目标存在多样性,尤其在关系国计民生的领域,可能更关注社会效益或整个产业发展,因此国有企业在技术创新战略选择和创新体系设计导向上具有更高的社会外溢性和带动性。其二,较市场经济下一般企业而言,国有企业委托代理关系存在链条更长、代理人责权利不对等的问题,考核与激励机制的设计成为技术创新体系制度建设方面的特殊难题。

结合国有企业技术创新体系的特性,笔者认为相关政策应具有如下特点:既要从点上支持创新体系中要素的供给,如企业研发平台建设,又要从系统层面考虑创新体系机制的设计,如国有企业评价与激励机制;既要考虑单个政策的制定与落实问题,如研发费用税前加计扣除实施操作细则,又要

基金项目:国家电网公司科技项目——“国家电网加快建设一流科技创新体系研究”(项目编号:XM2013020022533;项目负责人:魏玢)成果之一;北京市软科学研究计划项目——“首都产业结构‘高精尖’转型下的产业业态和政策研究”(项目编号:Z141108001314066;项目负责人:苏楠)成果之一。

作者简介:苏楠,管理学博士,中国科学技术发展战略研究院副研究员,研究方向:产业创新政策、科技创新管理;李哲,理学博士,中国科学技术发展战略研究院研究员,研究方向:创新体系、科技管理。

考虑政策之间的衔接问题,如不同部门政策之间的协同;既要针对重点的选拔性扶持政策,如创新型企业相关政策,又要有面向所有企业的公共服务政策,如建设国有企业技术信息服务平台。

2 国有企业技术创新体系建设政策存在的问题

2006 年《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年)》颁布实施以来,特别是 2012 年全国科技创新大会召开之后,各部门围绕强化企业技术创新主体地位,出台了一系列鼓励企业技术创新的政策措施^[10],其中既有针对企业创新的普惠性政策,如企业研发费用税前加计扣除政策,也有针对国有企业的专门政策,如中央国有资本经营预算重点产业转型升级与发展资金项目,这些政策对建设和完善国有企业技术创新体系起到重要作用。同时,相关政策也存在一定的问题,笔者在对 13 家国有企业技术创新体系建设情况进行调研的基础上,专门对企业所提出的政策需求进行了梳理,其背后反映的主要问题如下。

2.1 善于运用要素支持政策,缺少完善创新机制的政策

企业技术创新体系是一个复杂系统,概括而言包括创新要素及连接要素的机制。目前对企业技术创新体系建设的支持以要素供给为主,例如各类科技计划给予企业技术创新资金支持,并有部分科技计划优先支持企业项目;对企业建立实验室、工程(技术研究)中心等研发平台给予资金支持和项目优先支持;各类人才计划支持企业引进高端人才等。相比较而言,针对整合国有企业内部创新要素的相关机制的政策关注较少,调研中企业主要反映了两个方面的问题。

第一,在内部机制方面,强化内部投入机制、内部协作机制、激励机制等政策力度不够。例如,政策方面没有鼓励企业建立长期稳定的创新投入机制,可以探讨每年在国资收益中安排固定比例用于国有企业技术创新体系建设,以资本性支出为主,重点支持围绕国家发展战略和国民经济发展的重大科技创新活动;国有企业集团总部为所属研究院或子公司划拨的研发经费存在营业税和所得税重复征收问题,加大了企业内部协作创新的成本;科技成果以股权、期权、项目收益提成等方式参与分配政策的可操作性较弱,国有企业创新人才难以得

到充分激励。

第二,在外部机制方面,产学研合作和研发国际化等方面政策支持不够。例如,对产业技术创新联盟的稳定支持不够;国有企业海外技术投资审批周期长;对参与国际标准制定在信息和资金方面支持少等。

2.2 重视前端政策制定,后端政策执行有待提高

政府运用财政、税收和金融等多元化政策工具支持国有企业技术创新,在提高国有企业创新动力和降低创新障碍方面取得了一定的成效,但是执行环节存在的一些问题使政策效果大打折扣。主要包括如下 3 方面的问题。

第一,政策细化程度需要提高。例如,企业研究开发费用税前加计扣除政策在执行过程中存在研发活动难以认定、研发费用难以准确归集、政策对会计核算要求高等问题,加大了政策执行难度,企业难以充分享受税收优惠政策,对提高企业研发投入积极性的作用效果并未充分发挥。

第二,缺乏配套政策。例如,2013 年国务院办公厅出台了《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》,指出要建立健全国有企业技术创新的经营业绩考核制度,将国有企业研发投入视同利润,并纳入考核,但是政策出台后,并没有制定相应的配套实施细则,以强化技术创新为导向的考核评价制度尚未建立,影响了国有企业负责人在创新资源投入决策方面的动力。

第三,政策执行中利益难以平衡。2010 年国资委出台了《关于在部分中央企业开展分红权激励试点工作的通知》,通过给予科技和管理骨干岗位分红或项目收益分红,将激励力度与业绩持续增长挂钩,以调动相关人员参与创新活动的积极性,但是文件同时也规定,试点企业实施分红权激励所需支出计入工资总额。此政策对企业整体而言实施分红权激励并不是增量的概念,一方面打消了企业利用该政策的积极性,另一方面工资总额需要在不同部门和人员进行分配,平衡中可能会降低技术创新分红奖励的力度,降低激励效果。2015 年 10 月 1 日起实施的新修订的《促进科技成果转化法》在此方面做出新规定,明确国有企业给予科技人员奖励和报酬的支出计入当年本单位工资总额,但不受当年本单位工资总额限制,不纳入本单位工资总额基数。目前,新法实施尚需具有可操作性的相关配套实施细则的出台。

2.3 多角度关注单项政策,政策之间的协调性需增强

为促进国有企业进一步发挥技术创新主体作用,不同主管部门从项目、人才、基地和产业等不同角度切入制定相关扶持政策,但政策之间的衔接性和协调性需要进一步增强。

第一,创新政策之间的协同。企业创新体系建设需要内部项目、平台和人才之间的匹配,现有政策更多以项目形式支持企业,缺乏对项目、平台和人才等创新资源的统筹布局与整体设计,难以充分发挥项目在创新体系建设中的带动作用。

第二,科技政策与产业政策之间的协同。例如,政府对重大科技示范项目的研发环节给予资金支持,但在有更大资金需求的产业化环节缺少配套资金,部分项目在投运初期尚未取得经济收益阶段,给企业带来巨大财务负担,影响了创新积极性。

第三,创新政策与非创新政策之间的衔接。一些非创新政策制定的初衷和关注点并不在于技术创新,因此在政策设计时忽视了政策可能对技术创新带来的负面影响。例如,国有企业业绩考核制度是国有资产管理部门为履行出资人职责,实现国有资产保值增值,针对国有企业负责人设计的考核管理办法,突出了对效益指标的考核,成为影响负责人决策的重要指挥棒。尽管从长期看,进行技术创新体系建设有利于经营业绩的提升,但是在指标体系构建上未将技术创新投入和产出方面的直接考核纳入其中,忽视了技术创新对企业增强可持续发展能力的推动作用,降低了国有企业负责人对技术创新的重视程度。

第四,部门之间的协同。国有企业技术创新体系建设的相关政策制定涉及国有资产管理、发改、财政、科技、工信和税务等政府部门,各部门在制定政策时均从自身职责和管理范围出发,一方面,导致现有政策之间可能存在分散、重叠,甚至冲突等情况,降低了政策整体效果;另一方面在科技资源配置上一定程度存在资金投入分散、资源缺乏共享、平台重复建设、项目多头申报等问题,降低了公共科技资源的利用效率。

2.4 供给型政策强,需求型政策较弱

与科技创新政策相同,企业技术创新体系建设相关政策也存在供给型政策多,需求型政策少的问题^[11]。

第一,首台(套)政策。国有企业是能源、交通、高档数控机床等关系国计民生的重大技术装备产业自主创新的核心力量,创新产品首台(套)进入市场的政策难以真正执行,相关问题一直未得到根本解决,新产品推广和市场培育存在困难。

第二,为企业创新需求提供公共服务的支持政策少。调研企业普遍反映在技术创新体系建设中,存在经验交流和学习的需求难以得到满足,支撑创新决策的技术预测服务供给不足导致技术创新方向难以判断,研发所需的平台资源不够开放等问题。

3 完善国有企业技术创新体系建设相关政策的建议

3.1 加强宏观协调与指导

政府部门和政策之间缺乏协调使国有企业技术创新体系建设并未从宏观层面形成统一长效的体制和机制,技术创新体系建设尚未成为政府部门和国有企业长期持续性工作。建议强化各级国有企业管理部门开展科技管理的职能,对国有企业技术创新体系创建及过程管理进行统筹规划、宏观指导和全局性设计,同时完善国有企业技术创新体系建设相关管理制度,引导其建设向制度化、规范化方向发展。

3.2 加强企业技术创新体系机制建设相关政策的研究和制定

在内部协同机制建设方面,建议完善国有企业建立多渠道的科技投入机制的相关政策,建立国有资本经营预算支出中的科技创新支出稳定增长的机制,同时鼓励国有企业利用信贷政策和多层次资本市场体系,积极引入民间资本参与技术创新项目,通过多种资金来源保障国有企业创新投入;完善有利于创新的经营业绩考核制度,研究和设计不同行业企业的分类考核评价体系,逐步提高反映技术创新体系建设推进情况的相关指标在考核中的权重,对考核期内获得重大科技成果的企业予以年度加分奖励;探索长效激励机制,总结中央企业分红权激励试点经验,扩大试点领域和范围,适时将分红权激励面向国有企业进行全面推广。

在外部协作机制建设方面,建议放松国有资产管理对海外技术资产收购方面的约束,优化海外技术投资审批流程,缩短审批周期,支持国有企业在全球范围内获取创新资源;研究制定国有企业并购海外研发中心或研究机构所发生的费用视作利润

的政策,提高国有企业海外技术投资的积极性;统筹协调相关政府部门和行业协会,支持国有企业参与国际标准制定工作、承担国际标准化组织领导职务和技术委员会或分委员会秘书处工作,并在信息和资金方面给予支持。

3.3 强化政策的执行和落实

完善研发费用税前加计扣除政策配套细则,改进企业研发费用计核方法,合理扩大研发费用加计扣除范围,激励企业加大研发投入力度;同时,简化研发费用认定和审批程序,提高政策的可操作性。制定国有企业研发投入视作利润的考核措施的配套实施细则,切实推动该项政策的落实。加快落实新修订的《促进科技成果转化法》中关于国有企业对科技人员奖励的支出不受工资总额限制的规定,研究制定实施细则,实现科研人员报酬与创新绩效挂钩;或在现行工资总额之外,设立一定规模的创新奖励基金,专门用于对企业技术创新活动有突出贡献的人才和团队进行奖励,分配方案须向上级主管部门备案。

3.4 重视需求型创新政策和创新服务类政策

重视需求型政策的作用,完善国产重大技术装备首台(套)采购政策和保险政策,提高政策可操作性,降低创新产品市场进入的门槛,同时可以探索设立国有企业自主创新产品采购基金,制定重大自主创新产品目录,对采购列入目录产品的用户给予补贴。结合政府职能转变,改变过去政府主导的选拔式的支持模式,转向普惠性的公共产品支持模式,更加注重为企业技术创新提供公共服务,包括搭建公共创新服务平

台、国有企业协同创新平台、组织技术标准制定和提供公共技术咨询(如开展技术预测、编制产业技术路线图、绘制产业创新地图等)等。

参考文献

- [1] 霍小光. 习近平长春考察聚焦国有企业[EB/OL]. (2015-07-17) [2015-08-01]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/17/c_1115963593.htm.
- [2] 赵新立. 国有企业是实现创新驱动发展战略的主力军[EB/OL]. (2015-02-09) [2015-08-01]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-02/09/c_127475786.htm.
- [3] 赵晓娜. 2014 年国企利润增 3.4% [EB/OL]. (2015-01-24) [2015-08-01]. http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2015-01/24/content_7394857.htm.
- [4] 杜宏巍,张东生. 企业技术创新体系设计[J]. 科学学研究, 2004, 22(S1): 146-152.
- [5] 连燕华,郑奕荣,于浩,郑加娜. 大型企业集团技术创新体系组织结构分析[J]. 科学学研究, 2007, 25(4): 783-786.
- [6] 王哲,万青. 安徽省国有大中型企业技术创新体系研究[J]. 现代商贸工业, 2008, 20(8): 83-85.
- [7] 林理,邓庭俊,林茜. 大型国有企业技术创新的体系化研究[J]. 现代企业文化, 2014(26): 78-79.
- [8] 周肇峰. 关于企业技术创新体系建设的探讨[J]. 企业科技与发展, 2015(1): 6-8.
- [9] 王全,周肇峰. 企业技术创新体系运行机制的构建研究[J]. 企业科技与发展, 2015(2): 1-4.
- [10] 徐建国,等. 企业技术创新政策实用手册[M]. 北京: 科学技术文献出版社, 2014.
- [11] 赵筱媛,苏竣. 基于政策工具的公共科技政策分析框架研究[J]. 科学学研究, 2007, 25(1): 52-56.
- [12] 金碚. 新常态下国企改革与发展的战略方向[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2015, 14(2): 1-6.

Research on Policies of the Establishment of Technological Innovation System of State-owned Enterprises

SU Nan LI Zhe

(Chinese Academy of Science and Technology for Development , Beijing 100038 , China)

Abstract: The establishment of effective technological innovation system is an important way for state-owned enterprises to improve innovation capability and efficiency. On the basis of exploration of the characteristics of state-owned enterprises' technological innovation system and their policies, this paper analyzed the problem of current supportive policies and put forward some suggestions.

Key words: state-owned enterprise; technological innovation system of enterprise; demand-side policy

(收稿日期:2015-10-15)