



引用格式:袁金星. 河南省地方财政支持创新驱动发展的问题与对策研究[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版),2021,22(5):61-67.

中图分类号:F812 文献标识码:A

DOI:10.12186/2021.05.008

文章编号:2096-9864(2021)05-0061-07

河南省地方财政支持创新驱动发展的问题与对策研究

Research on problems and countermeasures of innovation driven development supported by local finance in Henan province

袁金星

YUAN Jinxing

河南省社会科学院 经济研究所,河南 郑州 450002

摘要:当前,我国已经进入了全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标迈进的新发展阶段,对科技创新的需求愈加强烈,也对更好发挥财政作用提出了更高要求。作为发展中大省,河南财政支持创新驱动发展方面还存在着投入强度相对不高、撬动作用不明显、推进机制不健全、绩效评价不完善等突出问题。在这方面,先进省市进行了有益探索,形成的主要经验有:对接国家战略、聚焦基础研究能力提升、发力关键核心技术攻关、撬动更多企业增加研发投入、围绕投入深化改革等。为更好发挥财政在支持创新驱动发展中的应有作用,河南应积极借鉴这些先进经验,聚焦国家重大战略,抓好“两个关键”;发挥撬动作用,引导更多企业加大研发投入;着眼创新能力提升,给予基础研究和关键核心技术攻关更多支持;围绕创新环境营造,加大支持力度;强化财政科技投入绩效管理,提高资金使用效率等。

关键词:

财政;
创新驱动发展;
河南省

[收稿日期]2021-08-06

[基金项目]“中原千人计划”支持项目(ZYQR201912207);河南省软科学研究重点项目(202400410030);河南省社会科学院基本科研费项目(21E70)

[作者简介]袁金星(1983—),男,河南省卫辉市人,河南省社会科学院副研究员,硕士,硕士生导师,主要研究方向:科技经济、区域经济。

中共十九届五中全会提出“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”,创新被提到了前所未有的高度,成为我国应对百年未有之大变局的关键所在。投入是开展各种科技创新活动的重要物质基础和基本保障,是反映一个国家和地区科技实力的重要指标。《中国区域科技创新评价报告2020》显示,河南综合科技创新水平居全国第17位,与经济大省、人口大省的地位明显不符,这与河南财政支持创新发展不足不无关系。《中共河南省委关于制定河南省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,2035年要基本建成中西部创新高地、“十四五”时期河南中西部创新高地建设要实现更大跃升,彰显了河南对创新的强烈需求,也对更好发挥财政作用提出了更高要求。站在新起点,面对新阶段、新任务、新要求,迫切需要以更高站位、更大力度抓好财政支持创新驱动发展工作,助力创新在中原大地释放出强大动力,这既是必须扛稳的政治责任,也是必须回答的时代命题。

一、财政支持创新驱动发展研究综述

从既有研究来看,西方学术界普遍认为政府进行科技投入是由于研发活动“市场失灵”。美国学者 M. E. Porter^[1]认为,政府科技经费投入是为了确保公共部门与私营部门能够有效完成各自目标。法国学者 Gnellee 等^[2]认为,政府资助比例与对企业研发支出的影响呈倒 U 形关系等。具体到国内研究而言,尹曼琳^[3]运用随机前沿边界模型测算了深圳上市科技型企业利润率,认为政府采购和政府补贴均有利于深圳企业利润率的提升。吴芸^[4]分析了40个国家近30年的面板数据,得出了政府科技投入能显著促进科技创新但资金使用效率仍需提升的结论。吴松强等^[5]总结了欧盟主要成员国在完

善财政科技投入、健全绩效评价体系等方面的经验,并对优化我国财政科技投入提出了针对性建议。张明喜^[6]认为,科技财政职能正在从分配资源向创新服务转变,要重视财政科技经费投入方式的综合运用。翟启江^[7]认为,应重点从立法、组织体系、分类评估和基础条件建设入手,以推动我国财政科技投入绩效评估等工作。

纵观已有研究,近年来财政支持创新驱动发展问题一直是学界关注的热点问题,成果丰硕,其中不乏真知灼见。但从整体上看,相对于新阶段经济高质量发展对创新驱动提出的新要求,现有研究还存在以下不足:(1)问题导向略显不明,对制约财政科技投入、绩效提升的机制因素、结构因素、政策因素等分析得较少;(2)需求导向略显不明,对财政科技投入与区域重点产业、重点领域结合分析得较少,很多的对策、措施精准性欠佳;(3)战略导向略显不明,对财政科技政策与区域创新驱动发展目标、重点任务结合得不够紧密,应用价值未充分实现。鉴于此,本文拟以河南省为例,分析财政支持创新驱动发展存在的问题并提出相关对策建议,以期对地方财政支持区域创新发展提供决策参考。

二、河南财政支持创新驱动发展存在的问题

“十三五”时期,河南省财政积极发挥国家治理的基础和重要支柱作用,不断强化财政对创新驱动发展的支持、引领功能,加大投入、完善政策、强化引导,有力促进了全省创新驱动发展战略的深入实施。2019年,全省财政科技支出达到216亿元,是2015年的2.57倍,年均增长26.7%,推动全省研发经费投入达到793.0亿元,研发经费投入强度由2015年的1.18%提升至2019年的1.46%,对河南综合科技创新水平在全国位次由2015年的第20位晋升为2019年的第17位发挥了重要作用^[8]。但是,

也要清醒地认识到,河南财政在支持创新驱动发展上仍存在一些突出问题。

1. 科技投入强度相对不高

整体上,河南财政科技资金的投入规模与实施创新驱动发展战略的需求还不匹配,具体表现在:(1)R&D投入强度偏低。虽然近年来河南R&D投入强度与全国平均水平差距有所缩小,但由于河南大院大所名校少、科技资源弱省的省情没有显著改变,目前离全国平均水平仍有明显差距(见图1)。(2)财政科技支出占比偏低。2018年全国地方科技支出占一般公共预算支出比重为2.76%,而河南仅为1.7%,列全国第15位、中部地区第5位。2019年虽大幅提升至2.12%,但仍未达到全国地方平均水平^[9]。(3)地市财政支持力度参差不齐。例如2018年,郑州、洛阳、新乡、许昌、漯河、鹤壁六市财政科技支出占比超过2%,而周口、濮阳、信阳等地市科技支出占比不超过1%^[10]。因此,河南财政在支持创新驱动发展上的资金投入仍显不足,引领作用发挥不够。

2. 支撑撬动效能不够显著

目前,在财政支持创新驱动发展的政策实施上,相关机制还不够完善,仍有较大改善空间,具体表现在:(1)撬动企业研发投入效应不够突出。以2018年为例,河南企业R&D经费投入规模为576亿元,与广东(2369亿元)、江苏(2182亿元)、山东(1460亿元)、浙江(1303

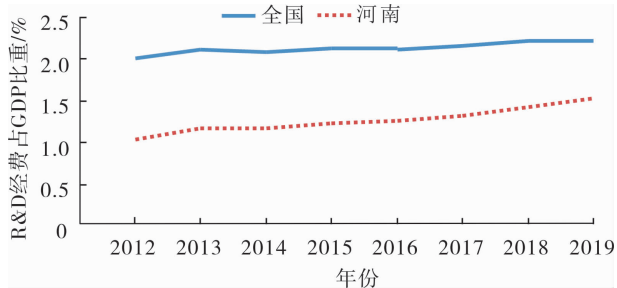


图1 2012—2019年全国、河南R&D经费占GDP比重情况

数据来源:历年全国科技经费投入统计公报

亿元)等第一梯队差距较大;同年,全省财政科技支出总规模为156亿元,其中用于R&D经费的仅为32.98亿元,R&D经费财政资金投入为60.4亿元,仅占全省R&D经费投入的9%^[9]。(2)支持方式较为单一。资金使用上间接扶持比重偏低,“评项目”仍是科技部门主要的支持手段,风险补偿、股权投资、创投引导基金等市场化的投入方式运用不足,财政资金的“乘数效应”没有得到很好发挥。(3)资金拨付速度较慢。资金拨付过程中牵涉到项目立项、任务审批、牵头组织单位拨付资金等环节,管理层次较多,造成“资金等项目”、预算执行慢、基层拨款慢等现象,影响了财政资金应有效益的发挥。

3. 联动推进机制不够健全

财政支持创新驱动发展本身是一项系统工作,牵涉到不同主体、不同层级、不同部门的协作配合,但河南在协同推进科技投入方面联动明显不足,具体表现在:(1)联动投入合力尚未形成。以企业研发补助政策为例,实施该项政策的目的是引导企业增加研发投入外,更重要的是引导市县财政增加投入,但是个别地市财政甚至没有相关配套支持,说明围绕增加科技投入目标,上下联动、部门统筹的机制还没有真正建立起来,相关投入政策的衔接、配合特别是落实还不够顺畅;(2)支持政策碎片化现象突出。科技投入政策涉及财政、发改、工信、科技、科协等多个主管部门,各个部门就各自职能制定支持投入的政策,缺乏对整个体系、链条的谋划,影响了财政资金的使用绩效;(3)存在省市重复投入现象。由于省、市两级职能分工和政策目标不同,在创新投入领域存在交叉重复投入现象,削弱了财政科技投入的产出效果。

4. 绩效评价体系有待完善

一直以来,河南对财政科技投入绩效评价重视不够,长期形成的“重安排,轻监督;重争取,轻管理;重使用,轻绩效”的局面尚未完全

改变,具体表现在:(1)绩效管理意识不强。部分预算单位和项目承担单位绩效评价主动性不够,以结果为导向的绩效管理理念尚未完全深入人心,创新活动还有一定的随意性,造成资金使用绩效不高。(2)绩效评价方式有待完善。当前,财政科技投入绩效评价带有明显的滞后性,更多的绩效评价为事后评价,缺乏绩效监控和过程评价,对项目执行过程中出现的问题不能及时纠正;同时,事后续绩效评价也缺乏有效的数据支撑,导致在执行中的监控关注重点仍然局限于支出进度和资金合规性、安全性,评价质量不高,对进一步提高资金使用效益作用不大。

三、先进省市财政支持创新驱动发展的做法

广东、江苏、浙江、上海等省市是全国综合创新能力排名靠前的地区,其财政支持创新驱动发展的做法主要有以下几个方面。

1. 主动对接国家战略

广东、浙江、江苏、上海等先进省市在科技投入方面形成了聚焦国家战略、坚持需求导向、立足长远、精准发力的政策体系,推动其科技创新工作始终走在全国前列。地方财政坚持把支持创新驱动发展摆在突出位置,广东出台了“科创12条”、上海出台了“科创25条”、江苏出台了“科技改革30条”等政策文件;同时大幅增加创新投入,如2016—2018年,上海市财政科技支出分别为341.71亿元、389.89亿元、426.37亿元,累计投入1157.97亿元,年均增幅约16.2%^[11],可以说形成了创新驱动发展的政策高地,打通了主动对接、服务国家重大战略的渠道。此外,广东、浙江、江苏地方财政围绕粤港澳大湾区建设、长江经济带发展等重大国家战略,通过体制机制创新,有效推动了创新驱动发展。比如,广东建立了省级财政科研项目资金跨境拨付港澳高校使用机制,支持港澳地

区高校和科研机构积极参与广东财政科技计划等,加快了港澳创新资源融入国家创新体系的进程。

2. 聚焦基础创新能力提升

顺应经济发展规律,结合自身发展阶段,广东、上海等发达省市对创新的支持已由以应用研究为主转向以基础前沿研究为主,并建立了以“加大投入、稳定支持、多元投入”为导向的多元投入机制。在科研基础设施投入方面,广东、上海等集中资金建设同步辐射光源、中微子试验站等一大批大科学装置和张江综合性国家科学中心等世界高水平研究机构,为原始创新能力提升提供了保障。在持续稳定支持方面,广东、上海、浙江等省市均设立了自然科学基金,建立了稳定支持机制,其中,广东省自然科学基金与广州、深圳、佛山、东莞四市和相关企业建立了联合基金,有力助推了区域和企业基础创新能力的提升。同时,为鼓励所在地区更多承接国家重大课题任务,深圳对获得国家重大课题的给予配套支持。江苏也将基础研究和应用基础研究作为省科技计划项目的重点,加大财政支持力度,有力地推动了全省基础研究能力的提升。

3. 精准支持关键核心技术攻关

加强关键核心技术攻关对于促进高质量发展,特别是加快产业转型升级、加速新旧动能转换、保障产业安全意义重大。广东、江苏、浙江等省份,围绕国家与区域经济发展重大战略、任务、计划,不断加大对关键核心技术攻关的支持力度,应对国际竞争挑战。2019年,广东对国外技术封锁目录进行梳理,针对元器件、关键零部件等与广东经济联系紧密的七个领域实施重点领域研发计划,安排财政专项资金面向全国进行集中攻关和突破,推动解决区域产业发展中技术“卡脖子”问题。江苏、浙江等省份也围绕区域产业发展面临的关键技术和核心技术共

性难题,加大支持力度,支持技术攻关的突破,提升了区域创新能力,在新一轮竞争中走在了全国前列。

4. 以多种投入方式撬动企业投入

企业是创新驱动发展的主体,广州、深圳、上海等地通过不断丰富、创新多形式的财政支持方式,有效激发了科技企业的创新活力。比如,深圳积极实施“科技倍增”计划,在全国率先推出大规模企业研发补助等政策;广东采取核准制、事后补偿等普惠性支持方式,支持企业开展创新创业活动;上海扩大“科技创新券”使用范围,加大对重大创新产品和服务、核心关键技术的政府采购力度,明确要求市级部门年度采购项目预算总额中专门面向中小微企业的比例不低于30%,加大对科技型中小企业的支持力度。此外,这些省市还积极采用贴息、基金、科技信贷、政府性基金等方式支持企业开展创新活动,有效推动了企业创新发展。

5. 围绕科技投入深化相关改革

广东、江苏、上海等省市均围绕简政放权、放管结合、优化服务等方面进行了财政科研项目资金管理方面的改革,以科技投入管理创新为创新驱动发展营造更好环境。在简政放权方面,江苏出台了“科技改革30条”,扩大了科研人员预算调剂权、经费使用自主权和技术路线决策权,有力保证了科研人才潜心研究。在放管结合方面,广东2018年颁布了《广东省财政预算绩效指标库》,依托信息系统对绩效指标信息进行自动收集、识别和对比,财政科技经费的绩效质量和效率明显提升。在优化创新服务方面,广东省财政厅联合审计厅印发《关于省级财政科研项目资金的管理监督办法》;上海市科研经费实行包干制试点,并允许给在职人员发放劳务费等,这些都真正做到了为科研人员松绑助力,让科研人员有了更多获得感。

四、新阶段河南财政支持创新驱动发展的对策建议

新一轮科技革命和产业变革的演化趋势已然清晰,加快建设科技强国的重点任务已然明确。立足新发展阶段,河南要进一步发挥财政支持作用,聚焦短板弱项,借鉴先进经验,积极作为,完善科技投入政策体系,创新财政支持方式,提升财政引导效能,夯实创新根基,为国家科技自立自强贡献更多河南力量。

1. 聚焦国家重大战略,抓好“两个关键”

广东、江苏、上海等省市围绕大湾区、长江经济带、国际科技中心等国家战略部署,结合自身区域特点出台了一系列财政科技投入政策,进行了相关体制机制改革探索,取得了良好效果。实践表明,站位高远,勇于担当,立足实情,积极服务重大国家战略,是财政科技投入支持创新驱动发展的根本遵循。为此,河南财政应紧紧围绕融入新发展格局、黄河流域生态保护和高质量发展、中部地区崛起国家战略,以及制造业高质量发展、乡村振兴战略等,抓好“两个关键”。一是抓好发挥好财政的基础和重要支柱作用这一关键。应用好预算管理改革、科技经费管理改革两项抓手,优化资金支持方向,重点围绕国家战略和河南发展的切入点、结合点、落脚点,出思路、定政策,以高站位落实大战略,以小切口推动大变局。二是抓好全面增加财政科技投入这一关键。应始终将科技作为财政支出的重点领域,通过开展税式支出政策试点、开展对县市创新驱动发展财政奖补和全面加强财政科技投入考评等具体措施,改变长期以来河南财政科技投入强度低于全国平均水平的局面,为河南做强科技“硬支撑”、下好创新“先手棋”提供坚实的资金保障。

2. 发挥撬动作用,引导企业加大研发投入

广东、浙江等省份的经验表明,实施创新驱

动发展战略的核心是要培育一批区域优势产业和核心企业,在此基础上,吸引人才、平台、项目、机构等创新要素进一步集聚,形成创新发展的强大合力。河南高新技术产业规模偏小、企业创新能力普遍较弱,因此,财政应在引导企业研发投入上多策并举。一是加大财政研发投入力度。一方面,省、市、县三级财政应建立财政科技投入稳定增长机制,不断优化投入方式,扩大政府研发投入规模;另一方面,应积极争取中央财政资金,支持省内企业承担国家科技重大专项、重点研发计划等,按规定予以足额经费支持。此外,应综合运用项目支持、基金引导、股权激励、风险补偿、支持上市等形式,引导企业加大研发投入。二是建立研发导向的激励机制。省、市、县三级财政扶持资金应优先支持研发投入强度大的企业,对高于全省研发投入平均水平的企业,优先支持申报国家级、省级重点研发计划项目和重大创新平台载体;同时应完善研发投入风险分担机制,引导银行保险机构创新发展科技保险等金融产品和服务,分散企业研发风险。三是强化企业研发主体地位。应加大财政资金奖补力度,实施“小升高”培育行动、高新技术企业“倍增”行动、“科技小巨人”企业培育行动,让更多创新型企业脱颖而出。

3. 着眼创新能力提升,给予基础研究和关键核心技术攻关更多支持

新一轮科技革命已经到来,发达国家和广东、浙江、江苏等发达省份都在基础研究领域加大了投入力度,并且不断加大了对事关国家、区域经济发展的关键核心技术攻关的支持力度,在全球科技竞争中占据了有利位置。河南区域创新能力不强,最突出的表现就是基础研究能力弱、区域产业发展中技术“卡脖子”问题较为突出,迫切需要财政在这方面加大投入。一是加大对重大创新平台的投入。应加大财政支持力度,实施创新能力建设重大工程,集中资源建

设一批类似超算中心、生物育种中心的国家级科学基础设施和重大平台,发挥“塔尖”“重器”的引领力、爆发力、支撑力,占领“头部领域”、掌握“头部技术”,做强创新引擎。二是大力支持重点领域转型升级。应发挥财政政策的导向作用和专项资金的杠杆作用,聚焦科技支持乡村振兴战略这一核心任务,重点围绕小麦、玉米等优势农产品产业发展中的重大关键共性技术、技术集成和推广应用等加大支持力度;聚焦制造业高质量发展这一主攻方向,加大“十百千”转型升级创新专项支持力度,支持制造业企业技术改造和实施创新引领示范项目,推动全省制造业向价值链高端跃升。三是激励高校加大研发投入。应把高校、科研院所的研发投入、创新绩效等作为财政科技资金分配、绩效考评等工作的重要指标,通过财政科技投入政策的优化,引导高校加大研发投入,提升其原始创新能力。

4. 围绕创新环境营造,加大支持力度

广东、上海、浙江等地之所以综合创新能力走在全国前列,与良好的创新环境不无关系。因此,河南也需要进一步加大财政对于全省创新环境营造的投入力度,向全社会释放更多政府支持创新、鼓励创新的清晰信号,推动创新驱动发展战略速度再加快、深度再拓展。一是完善科学技术奖励制度。应进一步提高河南省科学技术奖奖金标准,同时加大宣传力度,激发科研人员申报积极性。二是加大对科普工作的财政投入力度。科普工作对全社会创新文化氛围形成有润物细无声的作用,应加大科普经费的投入力度,支持河南科技馆等科技基础设施建设,促进科普资源的开发和共享、科普活动的开展和落实,切实提高科普效果。三是积极实施财政科技投入服务“再提升”行动。应突出抓好科技计划和资金管理改革,实施以增加知识价值为导向的分配政策,健全科技成果利益分

配机制,让科研人员有更多获得感。此外,还应简化科研仪器设备政府采购流程,对科研急需的设备和耗材,建立特事特办、随到随办的政府采购机制;财政部门、科技部门应会同其他相关部门统筹科研项目监督检查工作,实现监督检查结果共享和互认,最大限度降低对科研活动的干扰。

5. 强化财政科技经费绩效管理,提高资金使用效率

广东、浙江、江苏等先进省份经验表明,财政科技投入不仅要聚焦国家战略、区域发展需求、重点企业,更要发挥财政资金绩效管理的引导作用。因此,河南财政科技投入应进一步强化绩效管理理念,全面加强财政预算绩效管理,强化绩效评价,加快形成以结果为导向的绩效管理模式,提高财政科技资金使用效益,切实改善河南财政科技资金支撑效应不突出问题。一是应强化财政科技投入绩效目标管理。应运用定量、定性相结合的方法合理制定各类财政科技专项绩效目标,同时应提前明确第三方机构评测、专家评价、用户评价等考核方式,便于进一步开展绩效评价。二是应强化绩效监控。应坚决落实中央精神,对相关计划项目“按照任务书约定、在关键节点开展里程碑式管理”,并实施年度报告制度,加强项目执行过程中的监控,避免偏离绩效目标。三是应强化绩效导向。应将绩效评价结果作为财政科技资金调整、后续安排的重要依据,对预算支出速度较慢、项目实施进度严重滞后或难以达到预期绩效目标的,分类采取收回、撤销、压减、调整等措施,倒逼其提高财政资金使用实效,扭转河南财政科技投入资金使用效率不高的局面。

参考文献:

[1] PORTER M E. The competitive advantage of

nations [M]. New York: The Macmillan Press, 1990:236.

[2] GUELLEE, POTTLESBE. The impact of government R&D [M]. Paris: OECD, 2000:116.

[3] 尹曼琳. 政府投入能提升科技创新企业利润率吗? ——基于深圳市上市科创企业的实证分析[J]. 财会通讯, 2019(24):80.

[4] 吴芸. 政府科技投入对科技创新的影响研究: 基于40个国家1982—2010年面板数据的实证检验[J]. 科学学与科学技术管理, 2014(1):16.

[5] 吴松强, 苏思骐, 陶娴婷. 欧盟财政科技投入经验与借鉴[J]. 科学管理研究, 2016(6):117.

[6] 张明喜. 再论财政科技经费投入方式创新[J]. 科学管理研究, 2016(5):81.

[7] 翟启江. 建立与我国财政科技投入特点相适应的绩效评估制度[J]. 科技管理研究, 2015(1):33.

[8] 人民网. 河南: 引领产业发展示范项目可补助5000万 [EB/OL]. (2020-07-25) [2020-08-02]. <http://henan.people.com.cn/n2/2020/0725/c351638-34182882.html>.

[9] 国家统计局. 2018年全国科技经费投入统计公报 [EB/OL]. (2019-08-30) [2020-07-25]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rdpcgb/qgkjftrtjgb/201908/t20190830_1694754.html.

[10] 河南省统计局, 国家统计局河南调查总队. 河南统计年鉴(2019) [EB/OL]. (2020-01-21) [2020-05-26]. <http://oss.henan.gov.cn/sbgt-wztipt/attachment/hntjj/hntj/lib/tjnj/2019/zk/indexch.htm>.

[11] 上海人大. 上海市财政科技资金都花在哪儿? 请听情况报告! [EB/OL]. (2019-11-13) [2020-06-06]. https://m.thepaper.cn/baijiahaohao_4946692.