

· 财政与税收 ·

支持中小微企业创新的 财政税收政策梳理与借鉴^①

李琼¹, 汪德华²

(1. 中南财经政法大学 财政税务学院, 湖北 武汉 430073; 2. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100028)

摘要: 中小微企业是推动经济发展的重要力量。创新是推动中小微企业可持续发展的关键因素,也是提升国家创新活力的重要方面。本文从税收优惠、财政补贴和政府采购三个方面,梳理我国支持中小微企业创新的政策,同时与美国进行对比,发现我国支持中小微企业创新的政策呈如下特点:直接支持中小微企业创新的“专精特新”政策效果显著;税收优惠政策虽全面但针对性不强;不同类型财政补贴的政策效果差异较大;政府采购规定较为模糊。对此,提出如下建议:加大力度推行“专精特新”类直接补贴政策,税收优惠政策应适当前移,财政补贴和政府采购政策进一步细化,同时要打造共性技术平台,促进大中小微企业资源共通。

关键词: 中小微企业; 创新; 税收优惠; 财政补贴; 政府采购; 专精特新

中图分类号: F810.42 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2022)03-0072-11

在变革迅速和竞争日益激烈的全球市场中,中小微企业^②作为国民经济的重要力量,已经成为经济增长和技术创新的关键引擎^[1]。党中央国务院高度重视中小微企业发展,先后出台了系列政策措施,不断加大财税政策、结构调整、技术创新、创业兴业、服务体系建设和支持力度。中小微企业的发展取得了显著成就,但整体创新竞争力不强。

从《中国科技统计年鉴》公布的数据来看,在过去十多年间,规模较小的企业创新投入增长较快,但波动较大,获得的政府资金增长率低于大型企业。短期内,企业创新活动的产出体现在新开发项目、申请专利上,最终体现在新产品的销售收入上。比较来看,大型企业申请专利数增速较快,而中型企业新开发项目数和新产品销售收入增速较快。大型企业申请的专利数从2011年的15.91万项,

^① 鉴于数据来源不同,本文未统一小数点后位数。

^② 在本文中,“中小微企业”泛指按照规模、雇佣人数、资产总额、应纳税所得额等标准划分处于较低标准的企业,在此角度上,“中小微企业”与其他表述,如“小微企业”“中小企业”等是一个意思。

收稿日期: 2021-10-14

基金项目: 国家自然科学基金面上项目“中国积极财政政策的经济效应——基于1998年—2004年项目及长期建设国债投资数据的研究”(72073140); 中国社会科学院创新工程项目“加快建立现代财政制度研究”(2018CJY01-A002); 教育部人文社会科学青年基金项目“基于‘五维三标’视角的中国居民财经素养水平测度与人力资本效应研究”(20YJC790065)

作者简介: 李琼(1988-),女,湖北咸宁人,讲师,博士,主要从事财税理论与政策研究。E-mail: liqiong0913@163.com
汪德华(通讯作者)(1974-),男,安徽安庆人,研究员,博士,主要从事财税理论与政策、国家审计等方面研究。
E-mail: wangdh@cass.org.cn

增长至 2019 年的 35.54 万项,增长了近 1.23 倍,中型企业申请的专利数相对增长较为缓慢,增长了 1.05 倍。在新开发项目数方面,2011—2019 年间,大型企业仅从 9.84 万项,增长至 10.11 万项,而中型企业则从 7.77 万项,增长至 15.20 万项。对比更加明显的是新产品销售收入:2011—2019 年,中型企业新产品销售收入增长了 1.75 倍,大型企业仅增长了 0.66 倍。除此之外,规模越大的企业产品或工艺创新实现比例越高,微型企业面临的失败率越高:2016—2019 年间,开展产品或工艺创新活动的微型企业年均 10 904 家,最终实现产品或工艺创新的微型企业年均 8 576 家,产品或工艺创新实现率为 78.64%,而对应的小型企业、中型企业和大型企业的产品或工艺创新实现率分别为 82.81%、86.22%和 88.96%。可以看出,我国中小微企业确实是技术创新的关键引擎,在过去十多年间实现了突破性增长。但同时也面临着一系列制约因素:开发新产品新工艺的失败率更高,导致中小微企业创新投入波动大;较大型企业相比,政策扶持力度也比较低。基于此,本文从税收优惠、财政补贴和政府采购三个方面梳理我国推动中小微企业创新的一系列政策,并对比借鉴美国激励小企业的政策,对我国推动中小微企业创新的财税制度做出总体评价并提出完善建议。

一、我国促进中小微企业创新的财政税收政策

技术创新产品一般具有公共产品的外部性,其成果会产生部分溢出效应^[2]而形成社会收益。因此,需要政府在一定程度上予以支持,降低企业尤其是中小微企业在创新过程中所面临的各种不确定性和风险。目前,为激励中小微企业创新所普遍采用的公共政策工具包括税收优惠、财政补贴(直接资助)和政府采购(间接补贴)。

(一) 税收优惠

税收优惠主要通过税收递延、税收抵免及税前扣除等方式间接影响企业的研发活动从而促进企业创新^[3]。从 20 世纪 90 年代开始,我国为鼓励企业创新出台了一系列政策,涉及增值税、营业税、关税、企业所得税、个人所得税等多个税种,涵盖企业创新准备、研发及产业化等各个环节。

1. 创新准备环节的税收优惠政策偏重投资方,直接针对中小微企业的较少

在创新准备环节,中小微企业需持续投入大量资金,但相对于大企业,中小微企业的信息更不透明,并缺乏可资抵押的资产,因而融资也更为困难^[4]。对此,国家出台了一系列税收优惠政策鼓励信用担保机构、创业投资企业、个人股东等为中小微企业提供融资支持,主要对象是投资方而非中小微企业。这种间接的税收优惠政策能够在多大程度上惠及中小微企业需进一步考量。而且,我国金融体系中“正规金融与民间金融”的二元结构直接造成了金融资源分配机会和占用成本的严重失衡与不公,产生了对中小微企业等弱势群体的金融排斥。当前,中小微企业的资金来源仍以自有投入为主,直接融资渠道不畅通,融资比例低、核准周期长^[5]。给予中小微企业、个体工商户和增值税小规模纳税人的税收优惠政策,一方面没有直接针对创新,属于普惠性政策;另一方面,除了增值税免税政策之外,针对所得税的税收优惠政策要求企业有正税基为前提,这取决于纳税年度结束后企业的盈利情况,具有滞后性,无法给中小微企业带来及时的资金支持,只在预期上进行激励。

2. 研发环节的税收优惠政策未对企业规模进行区分,大中小微企业同等享受

如表 1 所示,研发环节鼓励中小微企业创新的政策主要有三类:一是加计扣除政策,允许企业将研发过程中发生的费用在按照规定据实扣除的基础上,再按照一定比例加计扣除^[6];二是当用于研发的机器和设备超过一定价值,允许企业采取双倍余额递减法或年数总和法实行加速折旧;三是企业投资建设属于国家鼓励发展的内外资项目,其投资总额内进口的自用设备,以及随设备进口的技术和配套件、备件,免征关税和进口环节增值税。就这些政策而言,除了科技型中小企业的加计扣除比例从 2017 年 1 月 1 日开始由 50% 提高到 75%,其他企业从 2018 年 1 月 1 日开始。2021 年 1 月 1 日开始实施的将加计扣除比例由 75% 提高至 100% 这一政策针对的是制造业行业,未对企业规模进行区分。在研发后期的成果转化环节,针对纳税人的技术转让所得,我国出台了对应的优惠政策,一是自 2015 年 10 月 1 日起,全国范围内的居民企业转让 5 年以上非独占许可使用权取得的技术转让所得,不超过 500 万元的部分,免征企业所得税,超过 500 万元的部分,减半征收企业所得税(财税

(2015) 116号); 二是纳税人提供技术转让、技术开发和与之相关的技术咨询、技术服务, 免征增值税(财税〔2016〕36号)。这两个政策亦是针对所有规模企业, 规模越大的企业, 产品或工艺创新实现率越高, 技术转让可能越多, 也越容易从这两类政策中获益。但是, 在这些税收优惠政策中, 对中小微企业并无特殊优惠。

表1 研发环节企业加计扣除政策变化过程

出台的文件	政策实施时间	针对的企业	加计扣除比例
《关于企业技术创新有关企业所得税优惠政策的通知》(财税〔2006〕88号)	2006.1.1至 2011.2.21	所有企业	50%
《关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》(财税〔2015〕119号)	2016.1.1至 2017.12.31	所有企业	50%
《关于提高科技型中小企业研究开发费用税前加计扣除比例的通知》(财税〔2017〕34号)	2017.1至 2019.12.31	科技型 中小企业	75%
《关于提高研究开发费用税前加计扣除比例的通知》(财税〔2018〕99号)	2018.1至 2020.12.31	所有企业	75%
《关于进一步完善研发费用税前加计扣除政策的公告》(财政部 税务总局公告2021年第13号)	2021.1.1至今	制造业企业	100%

资料来源: 中国政府网、财政部和国家税务总局官网。

3. 产业化环节税收优惠政策针对性较强, 涉及的税种较多

产业化环节是企业创新的后期环节, 接近投资的“变现”。这一环节, 中小微企业可能面临如下三类问题: 第一类问题是关键原材料无法在国内生产或国内产品性能无法满足需要, 针对此问题, 《关于国家中小企业公共技术服务示范平台适用科技开发用品进口税收政策的通知》规定, 2012年1月1日至2015年12月31日, 在合理数量范围内进口国内不能生产或国内产品性能尚不能满足需要的科技开发用品, 免征进口关税和进口环节增值税、消费税, 以鼓励中小企业公共技术服务示范平台向中小企业提供科学研究和技术开发类的公共服务; 第二类问题也是最重要的问题, 创新活动可能会让企业面临亏损。鉴于此, 《关于延长高新技术企业和科技型中小企业亏损结转年限的通知》规定, 自2018年1月1日起, 当年具备高新技术企业或科技型中小企业资格的企业, 其具备资格年度之前5个年度发生的尚未弥补完的亏损, 准予结转以后年度弥补, 最长结转年限由5年延长至10年; 第三类问题是针对中小微企业技术人员的股权奖励。自2016年1月1日起, 全国范围内的中小高新技术企业以未分配利润、盈余公积、资本公积向个人股东转增股本和全国范围内的高新技术企业转化科技成果, 给予本企业相关技术人员的股权奖励时, 个人股东一次缴纳个人所得税确有困难的, 可根据实际情况自行制定分期缴税计划, 在不超过5个公历年度内(含)分期缴纳。总的来说, 在产业化环节, 专门针对中小微企业创新的政策较多, 而且涉及了关税、增值税、消费税、企业所得税和个人所得税五个税种, 比较全方位地解决了中小微企业在创新产业化环节的限制问题, 对于企业生产自主创新产品、提供自主创新服务有较强的引导作用。

另外, 分税种来看, 我国鼓励中小微企业自主创新的政策主要针对两个大税种: 企业所得税和增值税。就企业所得税而言, 国家需要重点扶持的高新技术企业, 减按15%的税率征收企业所得税。符合条件的集成电路设计企业和软件企业, 第一年至第二年免征企业所得税, 第三年到第五年按照25%的法定税率减半征收企业所得税。高新技术企业发生的职工教育经费支出, 不超过工资薪金总额8%的部分, 准予在计算企业所得税应纳税所得额时扣除, 超过部分在以后纳税年度结转扣除。就增值税而言, 增值税一般纳税人销售其自行开发生产的软件产品, 对其增值税实际税负超过3%的部分试行即征即退政策; 中华人民共和国境内的单位和个人提供的完全在境外消费的研发服务、合同能源管理服务、设计服务等, 适用增值税零税率。

除上述提及的政策外, 还有一些针对中小微企业的普惠性政策。比如, 在2021年《政府工作报告》中, 将小规模纳税人增值税起征点从月销售额10万元提高到了15万元; 对小微企业和个体工商

户年应纳税所得额不到 100 万元的部分,在减按 25% 计入应纳税所得额,按 20% 的税率缴纳企业所得税的基础上,再减半征收;对年应纳税所得额超过 100 万元但不超过 300 万元的部分,减按 50% 计入应纳税所得额,按 20% 的税率缴纳企业所得税。这些政策在降低中小微企业税收负担方面作用明显,但并非直接激励中小微企业的创新。

(二) 财政补贴

与税收优惠政策相比,财政补贴更具确定性和即时性,能够直接降低企业的投资成本,作用效果最为明显。财政补贴能够直观地体现国家战略,可以起到引导社会资本流入、引领投资方向的作用。总的来说,我国的财政补贴类政策主要分为如下四类。

1. 中央政府设立的政府专项资金和基金

政府专项资金或基金以贷款贴息、无偿资助和资本金投入等方式支持中小微企业的创新项目。表 2 统计了我国目前成立的六支支持中小企业创新的专项资金或基金情况。

表 2 支持中小微企业创新的基金

基金名称	成立时间	成立目标	资金规模	其他特征
科技型中小企业技术创新基金	1999 年	支持科技型中小企业的技术创新活动	8.64 亿元 (2016 年)	政府引导性基金,由科技部主管、财政部监管,通过无偿资助、贷款贴息和资本金投入三种方式,支持科技型中小企业创新。
中小企业国际市场开拓资金	2001 年	支持中小企业开拓国际市场的各项业务与活动		主要支持内容包括参加境外展览会、管理体系认证、产品认证等 11 个方面。
中小企业发展专项资金	2002 年	优化中小企业发展环境、引导地方扶持中小企业发展	65 亿元 (2021 年预算总额)	来源于中央财政预算安排,有明确的资金使用范围。
中小企业服务体系专项补助资金	2004 年	支持中小企业服务机构开展促进中小企业发展的服务业务		对中小企业服务机构补助的内容和额度有具体规定。
科技型中小企业创业投资引导基金	2007 年	专项用于引导创业投资机构向初创期科技型中小企业投资		以阶段参股、跟进投资、风险补助和投资保障为主要投资方式。
国家中小企业发展基金	2015 年	增强中小企业创业创新动力	600 亿元 (目标规模)	采取“母基金”方式运作,与国内创投机构合作,进行市场化投资。

资料来源:中国政府网,《中国科技统计年鉴》。

这些基金服务于中小企业创新的各个方面,资金规模从几亿元到几百亿元不等,涉及优化中小企业发展环境、给予中小企业各类补贴、支持中小企业走出去等各个方面。其中资金规模最大的是国家中小企业发展基金,该基金是按照《中华人民共和国中小企业促进法》的要求,于 2015 年 9 月经国务院常务会议决定设立,定位于充分发挥中央财政资金的杠杆作用和乘数效应,吸引社会资本投入,共同扩大对中小企业的股权投资规模,支持实体经济、促进创新创业。截至 2021 年 5 月,已设立完成四支直投子基金实体,认缴出资总规模 195 亿元。2020 年 5 月,为贯彻落实《关于促进中小企业健康发展的指导意见》,中央财政出资 150 亿元,与上海国盛、中国烟草等社会出资人发起成立了国家中小企业发展基金有限公司(母基金),主要通过投资设立子基金等方式,基金总规模达到 1 000 亿元以上,重点解决创新型中小企业的中长期股权融资问题,促进中小企业创新发展。

科技型中小企业技术创新基金是较早成立的支持中小微企业创新的基金。科技型中小企业技术创新基金财政拨款的金额波动非常大,1999—2008 年,年拨款均在 10 亿元左右,从 2009 年突然增长至近 35 亿元,后逐年上升至 2013 年的 51.21 亿元,2014 年未公布相关数据,2015 年又骤减至 11.36 亿元。从金额变化来看,我国支持中小企业创新的基金还需更强的确定性和延续性。

2. 中小微企业创业创新基地城市

2015 年开始,为解决财政资金使用分散、支持政策传递距离长的问题,根据《关于促进中小企

业健康发展的指导意见》，我国开始开展小微企业创业创新基地城市示范工作，致力于发挥中央财政资金引导作用，整合政策资源聚集服务要素，缩短政策流程，探索建立政府扶持小微企业发展的新机制。《关于支持开展小微企业创业创新基地城市示范工作的通知》规定，中央财政通过中小企业发展专项资金给予示范城市奖励支持，由示范城市统筹使用，资金用于强化创业创新基地建设，对小微企业入驻适当减免。2020年，为应对新冠肺炎疫情的影响，加大对中小微企业的支持，《关于提升大众创业万众创新示范基地带动作用进一步促改革稳就业强动能的实施意见》进一步强调，充分发挥双创示范基地大企业带动作用。从效果来看，2019年7月，财政部公布了第一批15个小微企业创业创新基地示范城市绩效评价结果，小微企业创业创新基地城市示范成效显著。绩效评价结果排名第一的杭州市2018年小微企业营业收入达到31978亿元，同比增长13.56%；小微企业新增授权专利30351件，同比增长45.71%；小微企业技术合同成交额254.78亿元，同比增长93.32%；小微企业新增就业人数137.9万人，同比增长106.43%。

3. 共性技术平台

2018年开始，在总结中小企业创业创新基地城市示范工作经验基础上，财政部会同工业和信息化部、科技部联合制定了《关于支持打造特色载体推动中小企业创新创业升级实施方案》，通过支持一批实体经济开发区，引导开发区打造专业资本集聚型、大中小企业融通型、科技资源支撑型、高端人才引领型等不同类型的创新创业特色载体，推动各类载体向市场化、专业化、精准化发展。在具体做法上，一是中小企业经营管理领军人才培训项目开设促进大中小企业融通发展主题班，提升企业经营管理人才素质；二是鼓励行业协会充分发挥资源汇集优势，搭建行业资源与创新创业特色载体对接机制，促进生产资源要素在产业链上下游企业间高效流动；三是各地方中小企业主管部门充分调动各方面资源、政策，推动省级国有企业与创新创业特色载体建立互动机制，促进大中小企业融通发展。

4. 专门支持“专精特新”中小企业的政策

我国“专精特新小巨人”企业培育工作自2018年开始，是工业和信息化部按照《工业强基工程实施指南（2016—2020年）》《促进中小企业发展规划（2016—2020年）》《关于促进中小企业“专精特新”发展的指导意见》《关于开展专精特新“小巨人”企业培育工作的通知》等文件的要求，在各省级中小企业主管部门认定的“专精特新”中小企业及产品基础上，培育一批专精特新“小巨人”企业。2021年，奖励力度进一步加大。《关于支持“专精特新”中小企业高质量发展的通知》涉及的奖补资金则达到了100亿元以上。这类政策效果显著：截至2021年2月，全国范围内已认定省级“专精特新”中小企业2.6万家，国家级“专精特新小巨人”企业1832家。

从各地文件看，地方层面也积极响应中央政策，发展目标和政策扶持力度也很大。如2021年3月广东省提出，“力争未来五年推动300家‘专精特新’中小企业登陆沪深交易所主板、创业板、科创板、新三板等资本市场，助力广东制造业高质量发展”；2021年2月陕西省提出，积极开展陕西省“专精特新”中小企业上市及挂牌培育，积极组织“专精特新”中小企业集中入库，推荐优秀“专精特新”企业成为省级重点上市后备企业。同月，深圳市启动“2022年民营及中小企业创新发展培育扶持计划”，重点支持民营及中小企业改制上市并为其提供融资担保。

（三）政府采购

作为一种需求导向的政策手段，政府采购已经成为国际上通行的激励企业创新的做法。2011年，《政府采购促进中小企业发展暂行办法》规定，负有编制部门预算职责的各部门在满足机构自身运转和提供公共服务基本需求的前提下，应当预留本部门年度政府采购项目预算总额的30%以上，专门面向中小企业采购，其中预留给小型和微型企业的比例不低于60%。2020年，《政府采购促进中小企业发展管理办法》进一步加大了面向小微企业采购的比例。然而，这些政策虽然目标是支持企业自主创新，但仅规定一个最低采购比例，无法最大程度刺激企业的创新行为。《关于支持中小企业技术创新的若干政策的通知》给出了“政府采购自主创新产品目录”，但只是说中小企业优先采购，并未形成硬约束。目前各省公布的中小微企业政府采购数据只有总金额，其中企业创新占多大比例尚没有公开数据。

二、对支持我国中小微企业创新财政税收政策的总体评价

(一) 税收优惠政策需直面中小微企业创新的重难点

我国推动中小微企业创新的政策丰富而全面,涵盖中小微企业创新的各个环节,税收减免力度持续增加。但是,这些政策仍存在如下问题:一是繁多冗杂的政策法规对于中小微企业而言有可能是压力而不是便利,因为中小微企业的组织机构相对简单,其中不乏家族企业和个体工商户,财务会计人员的业务能力偏低,对政策的接受度和操作性相对较差,会对政策的实施效果产生一定影响;二是对于中小微企业创新的前端环节、也是关键环节——创新准备环节而言,支持政策的针对性较弱,税收优惠政策要么是针对中小微企业信用担保机构,要么是投资者,这些优惠政策在多大程度上能够传导至中小微企业的创新行动,需要进一步衡量;三是中小微企业创新的终端环节——研发环节,中小微企业并没有比大型企业获得更多的税收优惠政策;四是在最后产业化环节的优惠政策大都是时间性的优惠,如亏损弥补和个人所得税的延期缴纳,政策力度需进一步加强。

(二) 财政补贴投资规模逐年增加但需进一步细化

自1999年设立科技型中小企业技术创新基金开始,我国出台了各类财政补贴政策以鼓励中小微企业创新。这些政策大都是指导性的,需要进一步细化明确。比如,2021年《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》中的实施办法,专利转化机制的评价指标仅包含了一定时期内(每年上半年开展一次评价,总计三年)专利转化数量、成交金额、项目数和就业人数增长幅度,并没有考虑到专利转化难度和挖掘潜在专利并促成成交所需要的时间长度,这可能造成评价机制不公平,忽略了真正需要资助的区域和产业,最终打击中小微企业创新的积极性。因此,只有通过地方调研和现实考察进一步完善评价机制和评价指标,才能确保政策真正落地有效。而且,设立的各项基金资助规模不稳定、延续性较差,这无法给中小微企业形成一个稳定的预期,会给中小微企业申请这些基金资助造成负面激励,影响财政补贴的效果。

财政补贴又可以细分为中央直接补贴和中央转移支付通过地方政府补贴。通常来讲,享受中央直接补贴有较高的准入标准,资金偏向基础研究,而基础研究的投入周期长、前景十分不确定、变现能力差,这是中小微企业创新方面的较大挑战,能够享受这种激励的中小微企业可谓凤毛麟角。而转移支付通过地方政府专项资金补贴又要考虑在地方政府负债率较高的情况下资金是否能发挥其设立初衷的问题,同时我国设立了帮扶中小微企业创新的基金,但针对基金的投资对象首先要符合一定的遴选标准。此外,能够有资格参加国家科研计划的中小微企业也是少之又少。因此,从具体的实施效果上,我国针对中小微企业的财政补贴激励作用较为有限。

(三) 政府采购政策条例的具体规定较为模糊

在最新出台的《政府采购促进中小企业发展管理办法》中明确规定了中小企业采购的物品份额占政府总采购量的比例,但文件中“适宜由中小企业提供”这一标准界定模糊。此外,我国目前没有完善的政府采购机制,政府采购由代理机构唯一代理,缺乏监督和管理。因此,在利用政府采购推动中小微企业创新方面,我国还需要进一步从法律依据、政策制定和采购机制等进行完善。

概览我国的政府采购政策,一部分政策只从定性角度鼓励地方政府和大企业加大对中小微企业创新成果的采购力度,并没有做出定量的规定和引导,政策的可行性较差;另一部分政策虽有规定政府对中小微企业的采购比例,但对采购方向、评价方法方面的说明非常模糊。比如,2020年《政府采购促进中小企业发展管理办法》中提出“适宜由中小企业提供”,2011年《政府采购促进中小企业发展暂行办法》提出“在满足机构自身运转和提供公共服务基本需求的前提下”,这些表述为政策的落实制造了灰色地带。

(四) 从“奖项目”到“奖城市、奖开发区”的政策效果显著

小微企业创业创新基地城市示范政策实施六年以来,效果显著,极大地促进了小微企业提高营业收入、吸收就业人数、专利发明和技术合同转让等创新行为,实现了创业、就业、创新“三个高增长”。分析其原因,一是地方政府能够利用其信息优势,解决部分信息不对称问题;二是这种以奖代补的政策,能够极大地调动地方政府的积极性,并在此基础上开展针对经济开发区的特色载体建设。

需要注意的是,此类政策的评价体系建设是关键,需注意评价结果的细化。比如,第一批小微企业创业创新基地示范城市绩效评价只考核“双创示范”相关指标的增速或比值,对于一些本身体量较大的城市来说,这种单一的指标设计是否合理尚需讨论。其他推动各类资源整合的政策,如产业链上下游、大中小微企业融通的政策刚开始起步,目前尚未有公开数据公布其效果。

三、支持小企业创新的美国经验

美国小企业^①在二战后获得迅速发展。1947年,美国小企业总数不到806万家,1985年便达到1500万家,到2018年,小企业数量占美国企业总数达99.9%以上^[7]。20世纪80年代开始,美国小企业完成的科技发展项目占全国约70%,小企业的人均创新发明是大企业的两倍。美国小企业管理局(Small Business Administration, SBA)曾收集20世纪对美国和世界有过巨大影响的65项发明和创新,总结发现:这些发明和创新基本上都先由个人完成,取得专利后创办自己的小企业,生产和销售这种新产品,最后再发展成为大公司^[8]。正因如此,也为了更有针对性地为小企业服务,1953年设立的小企业管理局为小企业提供了各种类型的服务:贷款支持、创新指导和资源共通等。此外,美国制定了众多法规政策扶持小企业创新和发展。

(一) 税收优惠

高新技术企业从创办到成熟大体可以分为:播种期、创建期、成长期和成熟期。投资强度逐级递增,而投资风险却呈逐级下降的态势。美国在播种期和创建期,税收优惠侧重于事前扶持;而在成长期和成熟期,税收优惠的重点则更倾向事后鼓励^[9]。

1. 对向小企业的投资给予税收减免

在美国,私有企业的投资2/3以上来自私人投资者。美国鼓励向小企业投资,降低投资所得税率。对投入符合一定条件的小企业,股本所获得资本收益实行为期至少5年的5%税收豁免。对收入不足500万美元的最小企业实行长期投资税减免。对投资500万美元以下的小企业永久性减免投资税。对跨国的研究开发型小企业,在税制上采取优惠措施。美国2001年《减税法案》规定逐步提高遗产税的免税额,降低税率,2010年完全取消遗产税,这有利于减轻小企业继承人的税收负担。另外,对风险投资收益的60%免税^[10]。

2. 加速折旧和亏损弥补

美国的加速折旧政策主要有两个:第179条款(Section 179)和加速折旧(Bonus Depreciation)政策。这两类加速折旧政策针对不同类别的公司。其中,第179条款主要针对投资较少的小公司,对应的是小公司购买的有形动产、某些计算机软件等固定资产支出,允许企业在应税收入中扣除一定限额的固定资产折旧,这属于法定的长期实施政策。加速折旧政策稍有区别,针对的是除上述固定资产之外的其他类型的固定资产,属于短期政策,实施期间是2017年9月27日至2023年1月1日。在该政策下,企业可以在一年内扣除资产的所有成本。另外,按照美国的新税改政策,企业的亏损结转由税改前的20年变为可无限期结转^[11]。这些事前扶持政策,都体现了政府与企业共担风险,有利于最大限度地降低小企业创新的风险,为小企业创新营造友好的环境和氛围。

3. 小企业免予征收可替代最低税

美国对于企业的创新行为采取了税收抵免的制度。但是,为防止取得重大经济收益的企业利用税前扣除、不予征税和税收优惠来大幅降低或免除纳税义务,美国对超过40000美元免税款额的可替代最低应税所得(AMTI)征收20%的可替代最低税(AMT),小企业则可以免予征收。这样就保证了符合条件的小企业能够不因可替代最低税负制的实行而难以享受税收优惠政策。2015年12月18日,奥巴马政府签署《防止税收过快增长法案》,规定总收入低于5000万美元、获得研发税收优惠的企业免予征收可替代最低税,由此通过提高小企业标准进一步扩大了受惠小企业的范围^[12]。这种事后鼓励的政策体现了政府对企业所得的分割与让渡。

(二) 财政补贴

① 美国没有中型企业之说,只区分了大企业和小企业。

1. 初创环节的财政补贴

在初创环节,小企业的最大困难在于获得融资。基于此,美国小企业管理局制定了一系列扶持计划和贷款项目。小企业管理局为这些贷款项目充当担保的角色,如7(a)贷款计划、504贷款计划和小额贷款计划,以此鼓励第三方贷款机构和各企业合作,引入其资金为不同需求的小企业提供贷款服务。7(a)贷款计划面向无法取得信用贷款的小企业,小企业管理局会担保贷款金额的50%—90%,根据7(a)贷款计划内对不同贷款方向的划分,最高贷款额度可以达到500万美元。504贷款计划主要为企业的固定资产投资提供服务,最高贷款金额可达550万,贷款时长可以选择10年、20年或25年。小额贷款计划向为小企业提供资金、经营培训和技术支持的第三方非营利机构提供贷款,通过与第三方贷款机构的紧密连接,以及对为小企业提供技术服务、经营培训的第三方机构的奖励,小额贷款计划间接培育了小企业的生存技能,降低了企业经营失败的风险。

7(a)贷款和504贷款的主要服务对象是女性、少数民族和来自经济欠发达地区的企业家所创立的小企业。而且,在决定是否核发贷款时,并不是根据抵押品、信用历史或是过去企业的成功纪录,而是根据贷款者的正直程度及创业构思的可行性^[13],这样就保证了具有创新潜力但资金不足的企业能够顺利获得贷款,有利于政策的落地。从2020年美国各类小企业贷款计划的规模来看,规模最大的是7(a)贷款计划,该计划在2020年财政支出9 587.1万美元,惠及62 500家小企业。贷款者监督审查、履约保证和科技援助的财政支出也超过了4 000万美元。从小企业管理局对贷款者监督审查、履约保证、科技援助的财政支出额度、立法的完善性及风险管理分类全面细化等方面可以看出,小企业管理局非常重视引入第三方机构贷款计划的有效性和透明性。

2. 研发环节补贴项目

美国针对小企业研发环节的扶持政策主要体现在两个项目:小企业创新研究计划(SBIR)和小企业技术转移计划(STTR)。20世纪80年代开始,美国政府就通过这两个项目帮助小企业进行技术创新研究和技术转移。小企业创新研究计划根据美国1982年《小企业创新发展法案》建立,主要目标群体是那些难以有效获得研发资金,但具有商业化潜质的小企业,因而对已经能够吸引外部投资的小企业,如风投公司、对冲基金等小企业的申请资格做出了严格规定,以防止公共研发资金的无效、低效使用。另外,小企业创新研究计划资助的最大特点是阶段性,从可行性研究到研发、再到商业化,根据前一阶段的资助效果决定下一阶段的资助对象,而非“一通到底”的一揽子资助。通过合理的奖励机制设置,小企业创新研究计划促使企业发掘自己的研发潜力,同时激励企业将研发项目商业化。在小企业创新研究计划创立10年后,1992年,美国政府推出了小企业技术转移计划。小企业技术转移计划以小企业创新研究计划为蓝本,旨在刺激技术创新,通过推动公私合作促进技术转让,推动联邦研发创新的商业化。小企业技术转移计划要求拥有超过10亿美元非本单位使用的研发预算资金的联邦部门,为小企业和非营利机构保留一定比例的研发资金,美国国防部、能源部、卫生与人类服务部、国家航空航天局、国家科学基金会等机构都参与了小企业技术转移计划。按照小企业管理局公布的数据,2021年这两个项目的计划数高达30亿美元,联邦政府对小企业创新研究计划和小企业技术转移计划投资的比例也在逐年增加,2021年计划比例分别为3.2%和0.45%。

3. 成果转化环节的财政补贴

在成果转化环节,联邦政府与州政府科技合作计划(FAST)的目标是帮助小企业拓展服务、提供金融通及技术支持等;国家贸易扩张计划(STEP)的目标是帮助小企业出口。这些政策不仅注重培育现有的小企业,还通过各类培训项目为小企业引进资源,培育更多的潜力企业,形成了一个面向未来、面向革新的正反馈机制。具体来说,科技合作计划为实施小企业创新研究计划/小企业技术转移计划的州或地区项目提供为期一年的资助,旨在提高小企业创新研究计划/小企业技术转移计划的获资助企业数、增加小企业创新研究计划/小企业技术转移计划每阶段的资助数,以及更好地实现最终成果的商业化。另外,据联邦统计数据,美国出口商的97%是小规模企业,占出口总额的1/3。为解决小企业获得融资和进行出口所面临的困难,小企业管理局联合美国出口援助中心(USEACs)、小企业管理局区域国际贸易管理局(DITOs)、小企业发展中心(SBDCs)和小企业发展中心协会

(ASBDCs) 为小企业的贸易活动提供了一系列贷款,并制定了国际贸易扩张计划(STEP),以帮助小企业获得进入国际市场的公平机会。按照小企业管理局的公布的数据,国际贸易扩张计划每年培训几千家小企业,接受几千家企业的出口咨询,此计划每年的财政支出也达到了3 000万美元左右。

除此之外,为了帮助小企业对接资源,美国建立了小企业发展中心(SBDC)项目、区域创新集群项目(RIC)、美国最大的志愿企业指导项目(SCORE)、女性商业中心项目(WBC)、美国原住民援助计划、小企业导师项目(ASMPP),通过导师—学徒(Mentor-Protégé)协议等,帮助小企业和经验丰富的企业建立合作关系。据美国2021财年的数据,2020年小企业导师项目财政支出209.1万美元,通过的协议合作数345个,小企业中标概率50%,2020年小企业发展中心财政支出14 572.2万美元,区域创新集群项目财政支出446.6万美元。

(三) 政府采购

1. 美国对采购主体、采购对象的金额和比例有明确的法律规定

1953年,艾森豪威尔总统签署了《小企业法》,授权小企业管理局服务小企业的合法性。美国设立了小企业合同计划,来保证小企业在政府采购的竞争中能获得“公平的份额”。具体来说,该计划要求联邦各部门在一定情形下,将金额价值在1万美元—25万美元之间的合同留给小企业;如果某些合同只适合小企业,则需给与小企业单一来源采购权^[14]。另外,法律规定联邦部门要为特殊类型的小企业留出一定的合同份额,并对联邦政府和各个联邦部门的采购比例都做出了详细明确的规定。比如,要为满足小型弱势企业(SDBs)、历史性未充分利用的商业区小企业(HUBZone)、女性拥有的小企业(WOSBs)、伤残退伍军人开办的小企业(SDVOSBs)分别留出至少5%、3%、5%、3%的合同份额,小企业总采购份额不低于23%,同时要求小企业管理局和其他联邦部门及时审查和修改提出的采购法案以最大化小企业参与政府采购的机会。

2. 机构和人员设置较为完善

一方面,每个联邦机构都设有小企业和弱势企业办公室,主要任务是促进联邦政府与小企业签订合同,审查监督各联邦采购官员的工作,包括采购中心代表、商业市场代表、商业机会专家,以增加小企业的签约机会,将小企业的采购份额最大化。另一方面,小企业管理局有权在任何一个采购管理办公室设立一个或多个采购中心代表,采购中心代表的任务主要是监督采购人员的活动和采购信息的公布。2021年,小企业管理局在六个区域办公室共设立了47个采购中心代表^[15]。除此之外,在机构人员层面,采购部门主管(高级采购主管)负责在其机构内实施小企业项目,采购部门员工(小企业专家)与小企业和弱势企业办公室主管协调机构的小企业项目,采购主任负责协调机构业务的采购工作,包括监测和评估机构的采购活动、充分利用公开竞争的方式来实现部门对小企业的采购目标^[16]。

3. 以“主包项目—分包项目—其他援助”为主体的政府采购体系

小企业管理局设立了一系列扶持小企业获得和执行联邦政府采购计划合同的项目,包括主包项目、分包项目和其他援助。其中,主包项目有两种途径:一是通过预留机制,允许小企业只和相同类型的而不是更大的或更有经验的企业竞争采购合同;二是在单一来源采购权的基础上,采购合同无其他来源时只从特定的小企业采购,免于竞争。

主包项目主要包括四类:8(a)项目、面向经济弱势地区的HUBZone项目、面向退伍军人的SDVOSB项目和面向女性的WOSB项目。8(a)计划内的企业还有机会接受小企业管理局提供的技术援助和培训,企业参与计划的时期规定不超过9年,在新冠肺炎疫情期间,小企业管理局为在2020年9月9日前参与项目的小企业提供了延长一年参与期的选择。HUBZone项目要求企业35%以上的雇员必须居住在HUB地区。SDVOSB项目为残疾退伍军人建立的企业提供帮扶。WOSB项目的帮助对象是女性创立的小企业,联邦政府通过预留政府购买份额或指定单一来源对该企业进行采购。表4对部分主包项目的财政支出情况进行了统计,从8(a)、7(j)、HUBZone项目帮助的小企业合计数变化可以看出,美国政府采购政策的实施越来越有效,目标制定也逐年提高,政府采购已经强劲地推动小企业发展。为提高小企业获得政府采购项目的机会,联邦部门还会将金额较大的项目拆分为

分包项目。分包项目主要由小企业管理局下设的机构采购中心代表协助承包人完成，采购中心代表有责任向小企业管理局定期及时汇报分包项目的一切情况，小企业管理局的商业市场代表将负责帮助承包人寻找合适的小企业并为之建立连接，最大化小企业获得采购分包项目的机会并推动采购合同的执行，商业市场代表必须定期进行回访并与采购中心代表密切对接，承包人（联邦政府）将会以分配更多分包项目的形式对合格的小企业进行奖励。除上述项目外，美国还有一些其他的政府采购项目，如 7（j）项目和小企业采购目标计划。7（j）项目也称为管理和技术支援项目，目标是为符合条件处于劣势地位的小企业提供培训、高管教育、一对一咨询等服务，可以应用在市场营销、会计、商业机会开发、合同管理、合作和财务分析等领域，8（a）项目、SDB 项目和部分 HUBZone 项目的合格企业都有机会参与 7（j）计划^[17]。2019 年，共有 8 032 个小企业通过 7（j）项目获得援助。每个联邦政府机构都要在每个财年结束时，向小企业管理局汇报采购目标的完成情况。从公布的 2019 年政策执行效果来看，联邦政府采购目标的完成较为有效，除了针对高贫困地区小企业的采购比例没有达到目标 3%，其余采购目标均能实现。其中，对小型弱势企业的实际采购比例超过目标的 200%，对退役伤残军人设立企业的采购比例也实现接近目标的 150%。

表 3 部分主包项目财政支出情况

项目计划	2020 年财政支出 (万美元)		2021 年财政预算 (万美元)		授予小企业 主要合同的比例		2020 年 惠及企业数 (家)	
	7 (j) 项目	363.5		171.7				8 500
8 (a) 项目	6 512.5		6 845.7				8 000	
HUBZone 计划	1 175.1		1 204.2		3%		8 000	
WOSB 计划	377.9		530.6		5%			
8 (a)、7 (j)、HUBZone 项目帮助的小企业	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
目标数	18 325	18 025	18 025	18 050	16 000	19 000	24 500	26 000
实际数	17 071	17 163	20 324	19 686	17 318	27 314		

资料来源：根据美国小企业管理局公布的年度报告整理。

四、进一步完善促进中小微企业创新的财政税收政策的建议

第一，税收优惠政策适当前移。在创新准备环节和研发环节增加专门针对中小微企业的税收优惠政策。我国促进中小微企业创新的大部分税收优惠都是针对担保机构或投资者，直接针对中小微企业的政策有限。特别是，缺乏在研发环节专门针对中小微企业创新的税收优惠政策。美国的事前扶持税收优惠政策能够引导企业进行创新，从而更具针对性。建议我国的税收优惠政策也适当前移，在研发环节和成果转化环节，将大企业和中小微企业区别开来，给予中小微企业更多的优惠政策，比如，对中小微企业制定更高的加计扣除比例，更长的亏损结转年限等。在事后的产业化环节，则以鼓励性政策为主。另外，要增强企业的获得感，营造良好的政策环境，可参考美国经验，不是以抵押品的价值作为中小微企业创新类贷款的审核标准，而是注重创新项目的可行性。

第二，扩大针对中小微企业创新的财政补贴规模，全面细化财政补贴制度。虽然我国针对中小微企业创新的财政补贴总额巨大，但相对于我国总体财政支出水平和中小微企业数量的占比，以及其较多的税收贡献和费用缴纳贡献而言，“僧多粥少”的现象仍然严重。我国需要进一步加大对中小微企业创新的财政补贴力度，相关制度需全面细化。可借鉴美国经验，对企业分阶段分环节进行补贴。其中，初创环节应投入力度最大，政策制定者的主要工作是挑选出最具有创新前景和商业潜力的中小微企业，而且应注重公共资金的有效性，避免将资金投给已经获得其他渠道支持的企业。财政补贴应该分阶段，而不是“一通到底”，基于每一阶段的表现再决定下一阶段的资助规模。除此之外，还要注重企业创新环境的营造，以培育出更多未来具有创新潜力的中小微企业。可参考美国的各类志愿者项目和导师项目，将大企业资源和中小微企业资金进行对接。最后，应强化监督审查，对政策实施过程中的风险进行全面细化控制，确保政策的有效性和透明性。

第三，以政府采购支持中小微企业创新的政策需落到实处。虽然我国已经设立了若干面向中小微企业创新的政府采购政策，也规定了部分采购额度和标准，但政策较为粗略。一方面，需要在已有政

策基础上对中小微企业的采购份额做出更加清晰的限定。另一方面,要完善政府部门的内部监督机制,为符合资格的中小微企业提供公平的采购机会。与此同时,优化、简化申报流程,加强对中小微企业的指导,提高中小微企业获得政府订单的可能性。此外,还需提高中小微企业产品和服务的质量,对此,可组织相关领域专家对中小微企业进行定期培训、提供商业辅导等。

第四,打造共性技术平台,促进大中小微企业资源对接。目前,我国的中小微企业和大型企业之间相对割裂,2018年开始实施的《关于支持打造特色载体推动中小企业创新创业升级实施方案》在引导产业融通、大中小企业之间融通走出了关键一步,但具体实施都在地方层面,如各省中小企业主管部门、行业协会等,中央层面的具体政策较少。地方政府在解决信息不对称方面较中央政府有优势,但在统筹产业链发展、企业间合作方面,需要中央层面出台更能够统筹全行业、更具约束力的相关政策。可参考美国的各类对接项目,如小企业发展中心项目、志愿企业指导项目、小企业导师项目等,通过签订具有法律约束力的导师—学徒协议,将大企业与中小微企业之间的融通常规化,以形成各类规模企业之间的深度良性互动机制,充分发挥大中小微企业比较优势,最终实现大中小微企业的融通创新。

参考文献:

- [1] Bruque, S., Moyano, J. Organizational Determinants of Information Technology Adoption and Implementation in SMEs: The Case of Family and Cooperative Firms [J]. *Technovation*, 2007, 27(5): 241-253.
- [2] Romer P. M. Endogenous Technical Change [J]. *Journal of Political Economy*, 1990, 98(5): 71-103.
- [3] 戴晨, 刘怡. 税收优惠与财政补贴对企业 R&D 影响的比较分析 [J]. *经济科学*, 2008(3): 58-71.
- [4] 林毅夫, 孙希芳. 信息、非正规金融与中小企业融资 [J]. *经济研究*, 2005(7): 35-44.
- [5] 吕劲松. 关于中小企业融资难、融资贵问题的思考 [J]. *金融研究*, 2015(11): 115-123.
- [6] 李峰. 促进企业自主创新税收政策研究 [R]. 中国社会科学院财经战略研究院博士后出站报告, 2016.
- [7] 郭可为, 胡捷. 美国小企业管理支持小企业发展的经验与启示 [R]. <https://v.icbc.com.cn/userfiles/Resources/ICBC/fengmao/download/2019/mgxqy20191012.pdf>, 2019-10-12.
- [8] Hui, D., Zhu, X. Research on American Small and Medium-Sized Business Innovation Entrepreneurship Policy and Reference to China [R]. *Suzhou-Silicon Valley-Beijing International Innovation Conference*, 2013.
- [9] 孟庆启. 美国高新技术产业税收优惠政策及对我国的启示 [EB/OL]. <https://www.chinaacc.com/new/287/292/335/2006/8/sh3272165839128600228448-0.htm>, 2006-08-21.
- [10] 中国人大网. 国外促进中小企业发展的税收政策 [EB/OL]. http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zxft/gjyzyjy/2009-12/22/content_1531307.htm, 2009-12-22.
- [11] 李旭红. 美国新税改中折旧政策的变化 [N]. *第一财经日报*, 2018-01-25.
- [12] 国家税务总局政策法规司. 中国税收政策前沿问题研究(第9辑) [M]. 北京: 中国税务出版社, 2018. 395.
- [13] 威廉·尼克尔斯, 吉姆·麦克修, 苏珊·麦克修. 认识商业(第10版) [M]. 陈智凯, 黄启瑞, 黄延峰译, 北京: 世界图书出版公司, 2016. 172.
- [14] Dilger, R. J. An Overview of Small Business Contracting [EB/OL]. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45576>, 2021-08-02.
- [15] SBA. Procurement Center Representative Directory [EB/OL]. <https://www.sba.gov/federal-contracting/counseling-help/procurement-center-representative-directory>, 2021-02-05.
- [16] GAO. Small Business Contracting: Actions Needed to Demonstrate and Better Review Compliance With Select Requirements for Small Business Advocates [EB/OL]. <https://www.gao.gov/assets/690/686766.pdf>, 2017-08-25.
- [17] SBA. FY2021 Congressional Budget Justification and FY2019 Annual Performance Report [EB/OL]. <https://www.sba.gov/document/report-congressional-budget-justification-annual-performance-report>, 2021-08-15.

(责任编辑: 邓 菁)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2022.03.008

[引用格式]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.