

切实解决创新“不愿、不能、不对路”问题

□ 王丽荣 田珍都

当前，推动创新发展仍存在诸多现实矛盾，如：有创新能力的，创新意愿不强；有创新意愿的，创新能力又太弱；一些支持创新的思路对策，要么“撒芝麻盐”，要么“锦上添花”，没有起到应有效果。针对这些问题，必须对症下药，切实解决企业“想不想创新”“能不能创新”“怎么创新”“创新效果好不好”等问题。



市场机制不完善，导致企业创新意愿不强。这是当前企业尤其是大中型企业研发动力不足的主要原因。据了解，我国大中型企业中设有研发机构的占70%左右，但有研发活动的却不足20%，一些地方规模以上企业中有研发活动的不足10%。企业是否有创新的内在动力，与市场机制完善程度密切相关。市场机制越完善，企业越有压力进行创新以降低企业成本。当前市场机制不完善，降低了企业创新意愿。一是要素价格改革滞后。当前部分生产要素和重要资源价格不能反映和体现成本和稀缺性。既然依靠要素投入就能获得可观利润，企业怎会还有动力搞创新呢？二是市场竞争不充分。当前行政垄断仍然存在，一些企业依靠垄断地位就能获得可观利润，从而无需进行创新。这是当前一些国有企业有较强科研能力但不从事科研活动的重要原因。三是知识产权保护不到位，维权难、维权成本高，创新成果得不到有效保护，极大伤害了企业进行创新的积极性。四是虚拟经济盈利程度高，导致资本更多投向房地产和金融领域，金融脱实就虚现象严重。五是市场监管不到位，市场秩序不完善，导致劣币驱逐良币，假冒伪劣产品层出不穷，极大削弱企业创新动力。

企业创新能力不强，影响创新效果。这主要指有创新意愿的中小企业。按照市场一般规律，中小型中小企业由于规模较小，只能依靠创新才能取得较高利润，是创新的活跃力量。但我国中小企业中从事研发活动的比例很低，究其原因在于中小企业自身创新能力不足。一是对技术创新趋势把握不准，科研急功近利，忽视基础研究，原始创新能力弱，创新的可持续较差。二是人才不足。缺乏高层次人才和高级技工人才，也缺乏领军型企业家。许多地方的高层次人才主要集中在事业单位，主要从事基础研究。三是创新资金不足。当前一些企业因利润下降，技改投入较少，风险投资基金对种子期、初创期企业投入少，科技型小微企业可抵押物少、信用低，获得金融支持难度大。需要指出的是，尽管我国企业获得专利数量较多，但一些行业的专利主要是实用新型专利和外观设计专利，代表自主创新能力和原始创新能力的专利占比较低。四是创新资源整合不够，协同创新体系尚未真正形成。创新需要协同作战，但就目前而言，创新基本上是单打独斗，各自为战，各行业各部门创新人才、资源大多相互封闭，而不是相互融合，尚未切实形成协同创新体系。这使得各类创新资源的价值无法充分发挥。究其原因：一是高校、科研院所薪酬分配、职称评价、科研经费管理等改革不到位，阻碍了创新人才、创新资源的自由流动和作用发挥，影响了高校、科研院所与企业进行合作创新的积极主动性。二是企业之间合作创新机制不健全，造成低水平重复研发。科技中介服务机构不成熟，高校、科研院所科研成果与企业需求不能有效对接。三是各类创新平台对外开放水平不高，存在重复建设、重复投资现象。基础研究主要由高校、院所所进行，以职称评定、评奖等为主要目标，造成基础研究与企业技术研发、产品开发脱节，技术与经济“两张皮”。加之缺乏专业化的科技成果转化中介机构，一些基础研究成果尚不能有效转化为生产力。另外，利用对外开放合作不够，还不能够充分利用国际各类创新资源。

政府推动技术创新的路径手段行政色彩过浓，导致研发质量和效率不高。主要表现在以下几个方面：一是创新目标、任务设定往往由政府为主，由政府来确定研发方向和路线选择，而没有很好地听取企业的意见建

装备制造业如何成为制造业“脊梁”

□ 李琳琳

装备制造业是国之重器，涉及门类广、产业链条长，其转型升级对于我国整个工业体系的优化提升具有基础性、决定性作用。

习近平总书记指出：“装备制造业是制造业的脊梁，要加大投入、加强研发、加快发展，努力占领世界制高点、掌控技术话语权，使我国成为现代装备制造业大国。”

装备制造业涉及门类广、产业链条长，其发展水平直接反映一个国家工业体系的技术实力和生产配套的综合能力。近年来，我国装备制造业发展规模不断扩大，国际影响力也有了明显提升。从产业层面看，出现了铁路运输设备制造等较有国际竞争力的领域。但同时必须看到，我国装备制造业大而不强特征仍较为明显。

产业创新能力不足。近年来，为了推动装备制造业特别是高端装备制造业的发展，国家层面推出了一系列重大专项项目。然而，资源分配过于强调科研院所、企业背景，对于打造良好的产业创新生态重视不足，政府管得过细造成的资源错配，降低了大量企业参与产业创新的积极性。在政府采购的招投标过程中，国产品牌不仅没有得到支持，甚至还受到某种程度的不公平待遇。采购部门倾向于对国产品牌和中小微企业采用更严格的检测标准；即使在同样的性能标准下，也更倾向于采用外国品牌产品。能够有效支撑装备制造业创新的产学研机制尚未形成，科技中介服务不发达，现行高校、科研院所成果管理机制存在制度障碍，导致科研院所成果向产业化转化受阻。

产业组织形式落后。从全球看，装备制造业已经呈现智能化、个性化、服务化、绿色化等发展特征，我国企业大多还处于被动跟随状态，长期被锁定在价值链低端和创新链外围。从世界各国经验看，中小企业是装备制造业产业链上最活跃的环节。然而，我国产业政策“重大不重小”“重国不重民”的特征非常明显。小微企业生存环境有待优

足问题。

解决企业“能不能创新”的问题。要健全完善增强企业创新能力的政策环境，努力培养更多的创新型领军企业。一是加快事业单位职称、人事薪酬制度改革，调动体制内科研人员从事创新工作的内在动力，推动高校、科研院所基础研究与企业需求有效对接，建立产业技术创新联盟，把体制内科技人员的创新创造活力充分激发出来。二是改进财政资金扶持方式，解决科技型中小企业融资难题。设立财政支持科技创新补贴资金，对企业创新过程进行支持。切实落实鼓励企业增加研发投入的各类普惠性税收政策，大力发展风险投资机构，加大对企业创新的资金支持力度，促进科技与金融深度融合。三是健全完善企业创新型人才培养、引进等政策。既解决企业高层次人才引进中遇到的落户、子女上学等问题，也解决企业科研人员与体制内科研人员的交流互动问题，不断壮大企业科研人员队伍。四是及时汇总发布世界科技发展趋势，为企业技术创新提供必要信息。

解决企业“怎么创新”的问题。要健全完善推动企业主动创新的社会环境，建立完善符合创新规律的政府扶持机制。一是加强公共科技创新平台建设，着力解决行业发展关键共性技术。推动政府出资的创新平台对外开放，最大限度发挥公共创新资源的利用价值。二是加强专业化科技中介机构建设，推动更多科研成果如专利、论文等转化为技术和产品。三是建立行业关键共性技术信息需求监测机制，将企业需求技术信息迅速转化为政府财政支持的基础研究项目、应用研究项目等，推动科技与经济融合。四是大力宣传鼓励创新、宽容失误的社会氛围，切实增强企业的创新意识。

解决“创新效果好不好”的问题。要健全完善增强创新效果的评价环境，提高政府财政扶持资金的使用效率。一是建立市场导向的创新路线，由企业和市场来决定在哪些方面进行创新，以切实发挥创新第一动力作用。二是建立健全对政府科技创新项目的第三方评估机制，提高财政资金的使用效益和透明度。解决部分评审机构和专家舞弊、失职问题，增强政府项目评审、验收等环节的客观性、公正性。三是强化对享受补贴的高层次创新人才的考核机制。对创新能力不强、只想赚取补贴资金的，及时清除出补贴范畴。既要充分吸引国内外高层次人才，又要防止滥竽充数。

解决地方党委政府“实施创新驱动内在动力不足”的问题。要健全完善调动各级党委政府狠抓创新积极性主动性的考核机制。一方面要把科技创新纳入地方党委政府考核，着力解决地方党委政府只注重当前经济发展规模而不注重科技创新的问题，把创新驱动作为“一把手”工程，实行党政同责、齐抓共管。另一方面要引导各地健全完善推动创新工作领导小组机制，加大财政科技投入，统筹各部门财政科技项目，防止财政科技投入重复，优化创新资源配置，健全完善创新体系，提高科技产出效率，营造良好创新环境。

下，以产品质量论优劣，彻底打破国外技术至上的迷信；在技术效果基本一致的情况下，应优先采购国产品。

提升人才供给层次。优化技术人员职称评定机制，根据装备制造业生产实际，建立适应不同行业特征的技术人员职称评定体系，保障参与生产实践的一线研究人员有通畅、合理、多样的上升通道。在企业给予其高端科技人才股息红利时，可对这部分收入减半征收个人所得税。加快推动科技成果转化、处置权以及收益管理权“三权”改革，修改完善科技成果转化、职务发明等相关法律法规，给予发明人更大的获益空间。提高专利市场的活跃度，探索和完善科技成果转化、定价、挂牌交易的合理机制。学习借鉴德国的学徒制，在职业教育体系中增加学生在企业接受培训的时间和强度，促进职业教育学校或机构与装备制造企业形成稳定的合作关系，为装备制造企业定向培养高素质产业工人。

优化资金支撑环境。首先，进一步优化税费制度，为企业创造收益空间。进一步完善研发费用加计扣除制度，特别是要对研发风险大又事关国计民生的装备制造加大抵扣力度。完善高新技术企业认定办法，将更多创新企业纳入税收优惠范围之内。允许某些尖端技术和产品研发企业在财务上提取科技研发风险准备金、新产品试制准备金以及亏损准备金等。切实降低初创期中小微企业的税收负担，扩大减半征收企业所得税范围。其次，引导银行有效对接，建立多层次资本市场体系。发挥国有银行的作用，鼓励金融机构提供普惠性金融服务。建立银企对接信息平台，帮助装备制造企业与金融机构实现金融资源供需对接。加快建立完善满足不同融资需求的资本市场，助推企业直接融资。加强政策性金融工具对于装备制造转型升级的支持作用，借政策性强金融工具之力引导金融机构向装备制造企业提供资金。

(作者单位：中国宏观经济研究院经济体制与管理研究所)



以PPP模式解农村资金之渴

□ 张帅梁

在缺乏农业税费来源的情况下，建立农业领域的多元筹资机制，既能让财政资金起到“四两拨千斤”的效果，又能让市场机制为农业发展注入新活力。

中央一号文件提出：“加强资金整合，创新投融资模式，建立多元筹资机制。”去年9月，中共中央、国务院印发的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》也提出引导和撬动社会资本投向农业和农村。这为新时期农业领域引资注资指明了方向。

农业领域政府与社会资本合作(简称农业PPP)作为财政支农投入机制改革的重要措施，就是一种行之有效的多元筹资机制。但在实践中，推广农业PPP仍面临许多困难。

村委会作为双重代理人，难以平衡项目各方利益。农业PPP涉及的主体包括政府、社会资本方、农民和村委会，其中，村委会作为集体组织的代言人和基层政府的协助者，对项目的启动和运行起着重要作用。实践中，村委会既是农民的代理人，代表农民与基层政府和社会资本方谈判，又是基层政府和社会资本方的代理人，代表他们与村民沟通。然而，虽然这种双重代理权有其合理性，但由于农业PPP项目运行中各方的诉求存在冲突，村委会的代理行为存在较大的风险。政府希望完善农村基础设施，发展乡村公共服务，促进农业规模化现代化发展、缓解财政困局；社会资本方追求投资利益最大化；农民期盼获得土地租金收益、项目分红和就业安排。如果三方围绕财政补贴、项目成本、利益分配、违约罚息等展开博弈，作为代理人的村委会就很难在各方利益之间寻求平衡点。

资金来源不足，资金供应缺乏持续性。实践中，农业PPP项目的资金来源主要是政府财政和社会资本，从目前的情况来看，这两个方面都显得供给乏力。一方面，没有农业税费来源以后，很多地方基层政府财政缺少二三产业支撑，收入不足、债务增长，自身的财政支出还依靠上级财政拨款和转移支付。另一方面，涉农项目见效慢、收益低、风险大等特性制约了社会资本的投资热情，鼓励民企投资PPP项目的政策导向，将本应承担更多社会责任的企业置于农业领域PPP项目之外。同时，农业领域PPP项目运行中的资金供应缺乏持续性。农业PPP项目的标的多是农业基础设施和农村公共服务，无论是对原有基础设施进行改造升级，对农村产业进行内部调整和外部调整，还是培育新型现代化农业，都需要相当长的时间、相当多的资金，一些实力不够雄厚的社会资本方往往在项目启动后不久就丧失了继续投资的能力和动力。

土地管理混乱，征地补偿标准偏低。农业PPP项目与集体土地有着密切联系。“三权分置”改革为农村土地有序流转提供了制度支持，使农业PPP项目有了比较宽松的制度环境。然而，在“三权分置”改革背景下，农业PPP项目的运行也会遇到一些土地方面的问题。首先，公益性农业PPP项目(提供基础设施、公共服务等)应以土地征收的方式获取，而经营性农业PPP项目(建设农业产业园区、田园综合体等)应通过农村经营权的平等流转来实现。但在实际操作中，很多地方没有对这两种用途进行认真区分，扰乱了正常的农村土地管理秩序。其次，现行立法没有明确界定公共利益的标准，关于征地的标准偏低，这在一定程度上影响了农业PPP项目的实施。另外，现行立法对农村土地经营权的法律性质和权能缺乏明确规定，这不利于农业PPP项目顺利运行。

农业PPP开辟了农业投融资新渠道，既能够让财政资金起到“四两拨千斤”的效果，也充分尊重了市场机制的决定性作用，一旦普及利用，可以为农业产业发展注入新活力。为克服上述困难，应重点开展如下几项工作。

规范村委会的代理行为。一是明确村委会在农业PPP项目运行中的职责。村委会在项目前期主要负责与项目落地有关的谈判、准备工作；在项目运营过程中主要负责资源协调、履约监督等工作；在项目后期主要参与资产的清算与受领等工作。二是严格村委会的决策流程，防止其陷入利益寻租的泥潭。对农业领域PPP运行中涉及农民切身利益的事件，如土地置换与流转、土地征收、项目收益分配、项目资产归属等，应根据《村民委员会组织法》的规定，由村民会议讨论决定，而不能由村委会成员擅自决断。农业PPP项目中与财务有关的事项要及时公开，防止村委会暗箱操作。三是增强村委会的代理能力。一方面要将推行农业PPP作为农村职业教育的内容，加强对村委会成员的相关知识培训；另一方面要加强培育农业PPP项目中的专业代理人，弥补村委会代理能力和专业技能不足。

健全资金供给机制。应根据财政部发布的《贯彻落实实施乡村振兴战略的意见》，加大上级政府向下级政府转移支付的力度，提高基层政府对农业PPP的投资能力。地方政府要根据我国《预算法》的有关规定，结合政府性基金预算、公共财政预算、社会保障预算等财政政策，提前规划好农业PPP所需支出在财政预算中的比例，保证农业PPP项目的财政拨款及时足额到位。另外，要畅通国企进入农业的路径，引导其积极参与农业PPP的发展。在一些农业产业类PPP项目中，可以引导农民将其土地经营权或其他资源以股份的形式出资。为增强农业PPP资金供给的持续性，应当要求PPP项目合同中包含履约保证金条款和违约金条款，以增加当事人随意中止合同的违约成本；同时，参照社会信用体系，建立农业PPP项目运行中的守信激励对象和失信惩戒对象名单制度。

完善相关土地制度。一是完善征收征用集体土地的补偿标准。应当建立征收征用农村集体土地的补偿标准与征收土地的市值价值挂钩的制度，以兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配。二是强化对农业PPP项目中农地经营权的规范和保护。在农业PPP项目中，农地经营权的主体由农民变为实施PPP项目的公司，这不会对农地承包权的实现构成挑战，因为农地经营权的实现受到农民转让承包权的约束。三是健全农业领域PPP项目的招投标程序与农地获取程序之间的衔接机制。应当要求农业PPP项目发起人(即基层政府和社会资本方)在项目识别和准备阶段向县级以上人民政府有关管理部门提交土地流转方案，项目运营公司在项目采购阶段或项目执行阶段的初期向管理机构提交能够证明其已有效获取土地的法律文书。

(作者单位：中国社会科学院研究生院)