

国内科技创新券政策综述及建议

张冰璇，崔晓蓓，王德强

(青岛市科技服务中心，山东 青岛 266033)

摘要:科技创新券政策是近年来国内各地迅速推广实施的科技创新资金投入政策。以各地公开发布的创新券政策为研究对象,从支持对象、服务内容、支持比例、服务机构、使用方式以及管理模式等方面总结分析国内创新券政策的共同特点,并为创新券政策设计提出建议。

关键词:创新券;中小微企业;科技政策

中图分类号:F204 **文献标志码:**A **文章编号:**1671—1807(2022)06—0200—04

科技创新券(以下简称“创新券”)作为一种新型的政府科技创新资金投入政策^[1],近年来在国内迅速推广实施,成为推动大众创业、万众创新的重要手段。由于目前国内没有统一的管理办法^[2],各地的科技创新券政策在管理模式、制度设计及操作流程等方面均有所不同。为此,选取国内 36 个已公布的创新券政策文件进行对比(表 1),分析政策优势并提出意见建议。

表 1 各地创新券政策文件及出台年份

序号	文件	年份	序号	文件	年份
1	合肥市创业创新服务券实施办法	2021	19	黑龙江省科技创新券管理办法(试行)	2019
2	青海省科技创新券管理办法	2021	20	重庆市科技创新券专项实施细则	2019
3	宁夏回族自治区科技创新券管理办法	2021	21	广东省科学技术厅关于组织开展 2019 年度省级科技创新券申领和兑付工作的通知	2019
4	广西壮族自治区科技创新券管理办法	2021	22	山东省创新券使用管理办法	2019
5	福建省科技创新券补助实施细则	2021	23	天津市科技创新券管理办法	2019
6	沈阳市科技创新券实施办法	2020	24	大连市科技创新券实施办法	2018
7	青岛市科技创新券管理实施细则(试行)	2020	25	杭州市科技创新券实施管理办法	2018
8	武汉市科技创新券管理办法(试行)	2020	26	江西省工业设计创新券管理实施细则	2018
9	深圳市科技创新券管理办法	2020	27	河南省科研设施和仪器向社会开放共享双向补贴实施细则	2018
10	海南省科技创新券管理办法	2020	28	上海市科技创新券管理办法(试行)	2018
11	内蒙古自治区科技创新券管理办法	2020	29	首都科技创新券资金管理办法	2018
12	四川省关于进一步加强推广应用科技创新券实施意见	2020	30	甘肃省科技创新券实施管理办法	2017
13	云南省科技创新券实施管理办法	2020	31	山西省科技创新券实施管理办法(试行)	2017
14	河北省省级科技创新券实施细则	2020	32	陕西省科技创新券管理暂行办法	2017
15	江苏省科技创新券试点方案	2020	33	关于进一步推广应用创新券 推动大众创业万众创新的若干意见	2017
16	济南市中小微企业创新券实施管理办法	2019	34	关于实施科技创新券制度的若干意见(试行)	2015
17	成都市科技创新券实施管理办法	2019	35	宁波市科技创新券推广应用实施办法(试行)	2015
18	西藏自治区科技创新券管理办法(试行)	2019	36	贵州省科技创新券管理办法(试行)	2014

1 国内创新券研究综述

创新券最早起源于荷兰,用于促进当地产学合作^[3]。2008 年,王韧等分析了荷兰创新券制度设计与实施的理论基础及其内部运行机理^[4],开启了国内对于创新券政策的探讨。

国内相关专家学者在对爱尔兰、新加坡及欧洲主要国家创新券政策进行研究的基础上,分析国内实施创新券政策的实施条件并提出建议^[5-7]。随着创新券政策在国内普遍实

收稿日期:2022-03-02

作者简介:张冰璇(1987—),女,山东邹平人,青岛市科技服务中心,经济师,硕士,研究方向为科技创新管理、科技政策管理。

施,国内有关学者开始对创新券政策的实施效果、政策评估及运营模式等方面进行分析研究,为创新券政策的设计、实施及优化提供了理论参考。

2 国内创新券政策对比分析

2012 年,江苏省宿迁市率先推出创新券政策。随后,创新券政策在国内迅速推广。由于各省区市在发展方向、科技资源条件、财政投入等方面均有所不同,因此推出的创新券政策各有特点。

2.1 支持对象

Sixlens 数据^[8]显示,截至 2020 年底,全国存续在营的中小企业数量突破 4 200 万家,占全国企业总量的 98.5%。与大型企业相比,中小企业体量小、运营成本高、抗风险能力弱,在创新道路上阻力重重。因此,在实施创新驱动发展战略的大背景下,国内创新券政策的支持对象集中在中小企业。

在选取的 36 个政策文件中,28 个省市的创新券政策支持对象为缺乏创新资源但有创新需求的中小微企业、创业团队和创客;浙江、天津、云南等 8 个省市为了支持企业成长,支持企业的范围扩展到高新技术企业等科技型企业。

2017 年,科技部、财政部、国家税务总局联合发布关于印发《科技型中小企业评价办法》的通知(国科发政[2017]115 号),明确了科技型中小企业的认定标准。为突出科技创新券的“科技”特征,越来越多的创新券政策将科技型中小企业作为支持对象,如上海、江苏、福建等。

2.2 服务内容

由于人才、资金等条件的缺乏,中小企业凭自身资源难以完成创新活动。借助高校、科研机构等科技力量,购买其提供的科技服务,是中小企业解决创新能力不强的有效途径。因此,各地创新券政策支持的服务内容集中在企业创新过程中的科技服务。

通过对选取的国内 36 个创新券政策所支持的服务内容进行统计分析,排在前 10 位的服务内容如图 1 所示。

从图 1 可以看出,检验检测、研究开发、知识产权等科技服务是创新券主要支持的服务内容。其中,检验检测服务的覆盖率达 94.44%、研究开发服务为 77.78%、知识产权为 44.44%。

为突出政策的普惠性和对初创企业的定向支持,部分地区将服务范围扩大到创业服务,如重庆、陕西、广西等地支持购买创业孵化服务,大连市创新券支持企业购买与科技创新活动相关的社会培训、管理咨询等服务。部分地区将具有地方特色的

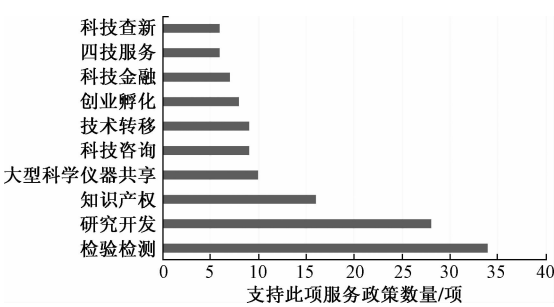


图 1 创新券服务内容分布

服务内容纳入创新券支持范围,如山西省创新券支持企业购买生物(种质)资源,福建省创新券支持企业购买大数据技术服务,江西省创新券专门支持工业设计服务。

2.3 支持比例及额度

国内创新券通常根据实际发生服务金额按照一定比例进行抵扣,并设置最高补贴额度。各地创新券在支持力度上主要采用 3 种方式:一是采用固定比例抵扣。在这种方式下,50%是政策应用最多的抵扣比例。在选取的国内 36 个地区的创新券政策中,15 个地区选择最高可以按照 50%的比例抵扣费用,包括上海、天津、深圳等地,占比 41.67%。另外,河北、河南、杭州等地将最高抵扣比例设置为 20%、30%、40%。二是采用分段超额累退比例法核定抵扣比例,如北京、内蒙古、沈阳等。三是按照地域、服务内容设置不同抵扣比例,如广东、山东、大连等地。

各地政策对于支持额度的设置多采用每家企业或创客团队设置年度最高额度的方式,最高额度从 10 万元到 50 万元不等。少数地区政策按照不同的服务内容设置不同的最高额度,如成都、大连等。

2.4 服务机构

创新券支持企业购买科技服务,并设置服务机构准入范围。各地服务机构主要选择本地高等学校、科研院所、重点实验室、工程技术研究中心、公共研发平台、新型研发机构等科技创新资源丰富、有一定科技服务能力的研发机构。

服务机构入库方式主要有 3 种:第一种是采用自愿申报的方式,如上海、深圳、天津。有意愿收取创新券的服务机构向管理部门提出申请,经审核通过后对外公布。第二种是依托当地现有科技服务平台资源,符合创新券支持范围的平台入驻机构自动成为创新券服务机构,如山东、江苏等地。第三种是对服务机构进行宽口径管理,弱化入库审核,对符合政策要求的科技服务提供单位均可作为创新券服务机构。在这种方式下,管理机构往往选择由企业兑现创新券,

且加强兑现审核与监管,如福建。

为了更全面地满足企业对于科技创新服务的需求,部分地区开始探索创新券跨地区使用。2017年10月嘉兴首张跨区域科技创新券由上海服务机构兑现,促进了嘉兴企业与上海科创资源的对接;2018年7月20日,京津冀三地创新券互通互认正式启动,将建立三地相互衔接的创新券服务体系;2021年1月18日,《关于开展长三角科技创新券通用通兑试点的通知》公布,可在上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉善县、安徽省马鞍山市使用。创新券的跨地区使用凸显了政策的普惠性及灵活性。

2.5 申请、使用及兑现

目前,国内创新券均为电子券,创新券的申请、使用及兑现均通过网络平台实现,企业享受政策方便快捷。

创新券的发券形式主要有以下3种:一是一次性发放全额创新券。企业通过用券资格审核后获得全额创新券,每次购买服务按照一定比例抵扣并核减,此种方式流程简单但发券量远大于用券量。二是发放固定面额创新券。符合条件的企业每次可领取固定面额的创新券,购买服务时用创新券抵扣相应额度的现金,用完后可重复申领直至最高额度,此种方式为避免无需求企业占用过多创新券额度。三是即用即领式发券。企业在用券时提交交易信息,由创新券管理部门确定该笔交易的用券后发放相应额度的创新券,此种方式发券量和用券量相等。

创新券实质为对企业的补贴政策,兑现环节涉及财政资金的使用和监管,是政策的关键。兑现通常有两种形式:一种是由服务机构兑现,如北京、上海、广东、江苏等,签订服务合同后创新券流转和服务方,由服务机构向管理单位提交兑现申请。这种兑现方式一方面使用券企业即刻享受到政策优惠,另一方面将兑现过程和风险转嫁到服务机构,可能出现服务机构因资金延迟到账等问题影响其服务积极性,因此为了鼓励服务机构收券,部分地区会给予服务机构一定比例的奖励。第二种是由用券企业兑现,如天津、山东、福建等,创新券不流转,由持券企业在服务完成后直接向管理单位提交兑现申请。这种方式由政策受益方承担兑现风险,同时不影响服务机构积极性。在统计的36个创新券政策中,由服务机构兑现的占44.44%,由企业兑现的占36.11%。另外,有些地方为提升政策灵活性,规定可由服务双方申请兑现,如河北、宁夏等地,此举同时解决了服务机构本地限制的问题。

3 国内创新券政策优势

创新券是一项普惠性政策工具,目前各地尚未形成统一的管理模式,尚在探索阶段,从国内创新券实施情况看,其政策优势有以下几点。

3.1 普惠性强,覆盖面广

中小微企业数量占全国企业总量的98.5%,是最具创新活力的群体,是国民经济和社会发展的主要力量。创新券政策选择中小企业和创业团队作为支持对象,一方面符合国务院促进中小企业健康发展的指导思想,另一方面,创新券政策门槛低,多以企业研发过程中的现有材料作为申报材料,程序简单且无竞争性,如上海市创新券要求在线提交到款凭证、发票、收取的创新券等材料即可申请兑付。因此,创新券政策的受益企业数量大且范围广,具有较强的普惠性。

3.2 灵活性强,支持内容多样

创新券政策会根据当地企业科技创新需求选择多种科技服务作为支持内容。在选取的36个政策文件中,支持的服务内容共有72项(对相似内容进行了归纳),从研究开发、中试到创业孵化、管理咨询等,基本覆盖企业科技创新的全过程,但不同地区侧面有所不同。例如:江苏省以大型科学仪器共享、检验检测服务为试点试行创新券政策;陕西、山西创新券在支持研究开发、检验检测的基础上,分别增加了创业孵化服务、生物(种质)资源服务等服务,满足当地企业科技创新需要。企业可根据自身科技创新活动情况自由选择服务机构和服务内容,有效降低创新成本。部分地区还会根据当地的经济社会发展情况逐年调整创新券支持领域,具有较强的灵活性。如深圳市科创委每年会发布创新券申请指南,规定当年度创新券的支持对象、适用范围等。

3.3 引导性强,应用效率高

在实施创新券政策的条件下,企业会从实际需求出发,根据自身正在进行或即将开展的科技创新活动申请创新券。如企业会在创新券政策的支持下,针对自身科技创新过程中遇到的技术难题与高校院所等机构开展产学研合作,并将科研成果直接运用到实际生产中,实际应用效果强。在带动企业开展科技创新活动的同时,能够最大限度地确保财政资金真正用在科技创新上。

同时,创新券政策要求企业在使用创新券时要投入一定比例的配套资金。例如:上海创新券政策按服务金额的50%拟定创新券使用额度;江苏省创

新券可抵扣支付实际服务金额的 25%，企业向服务机构支付扣除省创新券后的余款。基于投入与产出的考虑，企业会把资金投向在科技创新活动中急需解决的问题上。因此，创新券的使用不仅能够引导企业增加对科技创新活动的资金投入，同时也提高了财政资金的使用效果。

3.4 具有多向促进性

国内创新券政策均选择高等学校、科研院所、重点实验室等具有绝对科研能力的机构作为创新券服务机构。一方面拓宽了中小企业进行科技创新的路径，降低了企业的创新成本，提高了企业开展创新活动的积极性；另一方面，通过创新券的引导，促使科研机构的创新资源进一步向社会开放，在提高科技资源利用率和社会效益的同时，使科研人员能够更加直接地发现实际生产生活中的科研需求，从而使自身的科研活动更贴近社会生产实际。另外，选择高校院所等具有社会权威的机构作为创新券服务机构，保障了科技创新活动的真实性和有效性，很大程度上避免了骗取财政资金行为的发生。

4 优化创新券政策的建议

4.1 扩展创新券支持服务领域，加大支持力度，促进区域性科技服务

企业创新的影响因素和差异较大，各地政府应结合当地产业发展现状和科技服务机构实际情况，灵活地、有针对性地扩展创新券服务领域，使创新券政策更加贴合当地企业科技创新活动的实际需求。对于当地较缺乏的科技服务，可实施创新券跨区域使用，为本地区中小微企业提供更加丰富的服务内容，全面激发中小微企业的创新热情。同时，可根据财政预算情况适当提高创新券的抵扣比例和用券上限，加大政策支持力度，真正起到引导企业增加科技创新投入的作用。

4.2 简化创新券使用流程，加强政策监管

创新券是一项政策工具，其涵盖服务内容越

广，审核内容和流程就越复杂，应适当精简审核环节，减少申报材料，提高服务效率，降低企业负担。在规范用户行为、服务双方进行诚信承诺的前提下，运用大数据技术，通过政府有关部门间的信息连通，获取企业身份信息，实现自动审核和人工审核相结合，提高政策执行透明度。科技服务外延较广，服务内容和价格弹性较大，加强政策监管，严格把控服务机构遴选过程，从源头把控创新券服务的真实有效性。

4.3 激发科技服务机构积极性

科技服务机构是创新券服务的提供者，是政策实施的关键环节之一。目前国内科技服务业尚在起步阶段，行业发展不充分、不平衡、不规范。如何激发服务机构积极性，同时规范其服务行为，是政策设计的重点。建立创新券服务机构的考核评价体系，从服务量、服务结果、经济效益与诚信等方面综合评价，依据评价结果给予服务机构适当补助，提高服务机构参与创新券政策的积极性。

参考文献

[1] 张玉强,胡思琪. 科技创新券政策评估体系构成及运行研究[J]. 科技管理研究,2017(19):10-14.

[2] 张广洲,曹为政,马海燕,等. 科技服务券管理系统研究与设计[J]. 无线互联科技,2018(8):121-122.

[3] 李佳,王宏起,李玥. 我国地方创新券政策比较及运行模式研究[J]. 科学管理研究,2017(6):97-101.

[4] 王韧,吴瑶,黄明焕,等. 国外政府支持中小企业创新的制度研究:以荷兰创新奖券制度为例[J]. 科技管理研究,2008(10):26-28.

[5] 王咏红,郑加强,朱长会. 爱尔兰创新券分析及基于需求创新券探讨[J]. 科技与经济,2009(5):22-24,31.

[6] 肖久灵,汪建康. 新加坡政府支持中小微企业的科技创新政策研究[J]. 中国科技论坛,2013(11):155-160.

[7] 郭丽峰,郭铁成. 用户导向的政府创新投入政策:创新券[J]. 科技创新与生产力,2012(8):10-13.

[8] Sixlens 大数据平台 [EB/OL]. [2021-12-1]. <https://www.linkinip.com>.

Review and Suggestions of Domestic S&T Innovation Voucher Policy

ZHANG Bingxuan, CUI Xiaobei, WANG Deqiang

(Qingdao Science and Technology Service Center, Qingdao Shandong 266033, China)

Abstract: S&T innovation voucher is a policy of S&T innovation capital investment which has been rapidly promoted and implemented in China in recent years. The common characteristics is analyzed of domestic innovation voucher policies from the aspects of supporting objects, service content, support proportion, service organization, use mode and management mode, and some suggestions for the design of innovation voucher policies are put forward.

Keywords: innovation vouchers; small, medium and micro enterprises; science and technology policy