
安徽省高新技术产业政策评价及改进建议

程建华^{*1}

安徽大学经济学院

【摘要】：本文在分析 2007-2013 年安徽省高新技术产业统计数据以及过去 7 年安徽省高新技术产业相关政策的基础上，进一步提出发展安徽省高新技术产业政策的新思路。同时立足于国家政策思路与框架，针对安徽省高新技术产业发展现状以及当前存在的问题和制约因素，通过比较省级相关政策和问卷调查，给出促进安徽省高新技术产业未来发展的政策改进建议。

【关键词】：高新技术产业，产业政策，政策比较，政策建议

由于各级政府的职能不同，各地区高新技术产业发展速度与水平存在差异，因此不同层次的政策重点和具体措施也有所不同。中观与微观层面的政策应在宏观政策框架下使政策实施更具有针对性和可操作性。安徽省在 2006-2012 年间先后出台 40 多项配套政策和实施办法。但是，相关政策的具体实施、落实效果以及政策的有效性需要进一步认真思考，通过改进政策，可使政策在原有基础上更具有可行性和竞争力，更有利于推动国家和地方经济、科技和社会全面发展。

一、政策改进提出的依据

自 2006 年以来安徽省制定并颁布了一系列科技政策和地方经济发展政策，这些政策的实施有力推动了安徽省高新技术产业、传统产业技术改造、科教文卫等各项事业的发展进步，取得了显著成就。特别是合芜蚌自主创新综合配套改革试验区建设大大带动了全省高新技术产业发展，在自主创新能力、产业规模、人才队伍建设多方面迈上新台阶。《2013 年安徽省高新技术产业统计公报》显示 2013 年安徽省高新技术产业实现总产值 12053.1 亿元，扣除价格因素按可比价计算与 2007 年相比增长 3.1 倍，年均增长 26.3%；高新技术产业增加值 3013.2 亿元，与 2007 年相比增长 2.8 倍，年均增长 24.7%。高新技术产业占 GDP 比重从 2007 年的 9.2%稳步上升到 2013 年的 15.8%。

统计数据充分说明高新技术产业已成为安徽省不可或缺的新经济增长动力，未来安徽省经济社会发展依然依赖一批高新技术产业和战略性新兴产业的兴起和拉动。

（一）安徽省高新技术产业的发展现状

高新技术产业属于人才、知识、技术高度密集型的产业，发展高新技术产业不仅有利于经济结构调整和优化，而且还可生成新的经济增长点。从此角度而言，高新技术产业始终面临技术、人才和市场的激烈竞争。通过对安徽省人才、技术和资本等要素以及市场竞争力等方面分析发现，全省高新技术产业结构虽有所变化，电子信息业增加值比重从 2007 年的 6%上升到 2013 年的 23%，但两极分化依然十分严重。如光机电一体化和新材料领域所占比重较大，2013 年两大领域增加值占全省高新产业增加值比重分别为 50.8%与 16.0%，而现代高新技术产业领域内发展潜力巨大的生物医药、新能源和高新技术服务业等领域所占比

¹ 作者简介：程建华（1964—），工学博士，安徽大学经济学院副教授。主要研究方向：经济统计。

重较低，分别为 4.6%、2.5%和 2.8%，生物医药与新能源产业比重还分别低于 2007 年的 6.2%和 4.9%，高新技术服务业略高于 2007 年 0.7 个百分点。安徽省高新技术产业发展并不均衡，传统产业发起来的汽车、电子信息等领域优势明显，而一些新兴高新技术产业发展相对滞后，如生物医药和高新技术服务业等。

安徽省高新技术产业与经济发达省市相比，特别是与北京、上海等人才集中区域相比，无论是技术水平还是产业规模都有较大差距。而与经济发展水平相当的中部地区相比，安徽省内强势的高新技术产业在中部仍处于领先水平，如汽车、光电和新材料等行业；新能源与高效节能领域也较好，电子信息产业处于中等水平，但医药行业则处于较弱位置。

安徽省高新技术产业存在的主要问题是区域内产业规模偏低，关键核心技术研发能力较弱，具有竞争力的自主创新和自主品牌产品较少，科技成果转化程度以及由科技成果而形成的产业集中度较低，这些不利因素制约了安徽省高新技术产业发展乃至经济整体水平的提高，因此如何有针对性地解决安徽省高新技术产业发展的瓶颈问题，扩大高新技术产业占经济总水平比重以及提高高新技术产业自主创新能力与技术水平，是未来政策改进的着眼点。

（二）国家政策与地方政策的相容与互补性分析

高新技术产业宏观政策是国家对发展高新技术产业的规划及相应对策，2006 年颁布的高新技术产业《配套政策》中的 60 条政策参考建议，是一种国家层面上的宏观指导意见。而中观与微观政策则是省、地市级政府根据本地区高新技术产业的现状、基本条件、产业优势及发展规划所制定的政策以及具体措施。因此，中观与微观层面的相应政策实际为国家宏观政策的具体化和明晰化。比如中观层面的税收优惠政策是在坚持“统一税法”原则基础上给出具有激励性的政策，其不能违背国家层面的基本税法条例。同理，与宏观层面相对应的中观层面政策，也需微观层面更为详细的措施和办法予以补充，例如 2008 年安徽省为支持合芜蚌试验区创新体系建设，省级财政预算安排 2008-2012 年每年 1 亿元创业风险投资引导专项资金，支持自主创新（[2008]71 号），该政策文件只赋予了资金的使用原则，而具体使用办法则另行制定颁布。

（三）地方政策的竞争性分析

前文已述高新技术产业竞争激烈，这不仅体现在技术、项目和市场上，更体现在人才培养和人才团队建设方面。尽管各地方政府在制定发展高新技术产业政策时，已经考虑或兼顾到其竞争性特点，但由于各地区经济基础和自然条件不同，这些难以避免的差异将影响到政策设计，而政策设计上的差异往往又影响到政策的竞争力。比如，安徽省和江苏省几乎同时设立了相类似的“战略性新兴产业发展专项引导资金”（皖政办[2011]19 号和苏政办[2012]172 号），资金管理办法均对资金支持的原则、支持项目遴选的标准、范围和条件作出了明确类似规定，但在对项目投资的规模要求存在差别，安徽省与江苏省要求的项目投资规模分别为 1 亿元和 5000 万元，安徽省对项目投资额度要求明显高于江苏，这一要求可能影响安徽省项目引进的竞争力。

（四）政策的可行性分析

在省市制定中观和微观高新技术产业政策时，首先考虑的应是政策执行的可行性和可操作性，其次是在实践中及时地调整与修订。政策出台后，政府主管部门应主动与企业、技术投资人联系，了解政策执行过程中的问题，掌握政策执行的效果，聆听企业和各类投资者的反馈意见，加强政策执行的规范性和执行力度，否则难以取得政策的预期效果。例如安徽省《关于财政支持科技自主创新的若干意见》（皖财教[2008]144 号）中规定对认定的高新技术企业，减按 15%的税率征收企业所得税等高新技术企业所得税减免政策都是以降低税率和额度的定期减免，强调事后的利益让渡，但对于企业事前进行技术改革和研发作用较弱；此外，该税收减免政策没有考虑到企业发展的不同阶段，其是针对已经产生应缴企业所得税的高新技术企业才能享受 15%的优惠税率，但对处于研发阶段收益很少或无收益的企业，那么则根本不存在享受此减免税收政策，此对初创期中小企业激励机制明显不足，也难以激发中小企业创新氛围。

二、省级发展高新技术产业政策比较

比较省级发展高新技术产业政策，有助于发掘安徽省政策细节、实施和落实各薄弱环节，有利于政策改进。政策比较基于以下几个方面。

（一）税收优惠政策

1. 由于我国在税法立法上坚持“统一税法”的原则，各省市发展高新技术产业的税收优惠政策大体相同，采取的形式也基本一致，如减免税、税收扣除、优惠税率、盈亏结转、税收还贷、税收抵免、加速折旧等。但在优惠力度和具体操作上，安徽省与其他省市有一些细微差别。安徽省在财政支出自主创新方面给予的税收政策是“企业研发费用，未形成无形资产计入当期损益的，在按照规定据实扣除基础上，按照费用的50%加计扣除；形成无形资产的，按无形资产成本150%摊销。对国家重点扶持的高新技术企业，减按15%的税率征收企业所得税。对股权投资未上市的中小高新技术企业2年以上的，可以按照其投资额的70%在股权持有满2年的当年抵扣应纳税所得额；当年不足抵扣的可以在以后纳税年度结转抵扣”。而江苏省的相应税收政策则是“允许企业按当年实际发生技术开发费用的150%抵扣当年应纳税所得额；实际发生研发费用当年抵扣不足部分，可按税法规定在5年内结转抵扣”。由此看出，两省的税收政策原则并无太大差别。如果区分不出省市的政策差别，则需分析政策的实施细节。

2. 税后利润的奖励政策，安徽省与其他省市有所不同。例如，北京市和广东省对高新技术成果完成人和从事成果转化实施科技与管理的奖励和股权收益，如果用于再投入高新技术成果产业化项目，那么免征个人所得税。而安徽省的奖励政策是“先征后奖”策略，对个人所得税免征方面没有明确的表示。

3. 关于新产品的税收优惠，安徽省与全国其他省市基本相似，“经认定的高新技术产品，从被认定之日起3年内所缴纳增值税的25%（地方分享部分），按收入归属级次，经当地主管征收的税务机关核实后，由同级财政部门返还给企业。经认定的自主开发的软件产品，从被认定之日起减按6%的征收率计算缴纳增值税”（皖政[1999]48号），重点用于企业研发或技术中心建设。除此之外，安徽省还出台了其他措施，如在政府采购中优先选择自主创新产品，扶持企业技术进步和产业升级，增强内需增长的动力。

（二）财政政策

为促进高新技术产业和新兴战略性新兴产业发展，安徽省在财政政策上作出了三项明确规定：（1）县级以上财政每年用于科学技术经费的增长幅度，要明显高于本级财政经常性收入的增长幅度；（2）各级财政要注重综合运用贷款贴息、政策性担保、风险投资、偿还式补助、后补助、以奖代补等多种方式实现科技投入；（3）设立专项资金对大规模投资项目（不低于1亿元）进行补助。

上述虽是政策的明确规定，但财政政策的投入方式有所变化，其表现为由过去对企业、科研机构、科技人员的一般支持，改变为以项目为重点支持。但由于安徽省财政状况相对于其他经济发达省市较弱，财政对高新技术重点项目的实际投入力度有限，而经济发达省市除类似的相关政策之外，还通过财政转移支付实行对具体科技项目的支持。

（三）金融政策

各省市支持高新技术产业的金融政策具有三个共同特点：一是“通过商业金融机构采取市场导向的方式对企业进行支持，政府则利用基金、贴息和担保等财政投入方式来积极引导商业机构行为，从而达到支持高新技术企业自主创新和产业化的目的”；二是“大力支持民营科技企业建立共同发展基金，为民营科技企业的创新活动作信贷担保”；三是要求“科技研发和活动领域

的信贷规模年增长率高于金融机构全部信贷规模的年增长率”。这些政策设计的本意非常美好，但笔者认为，人们在认识上存在不少误区，总以为信贷需要政府出面方可落实，从实际操作上来说，金融机构对企业的支持难以作为政策落实，因为银行是按市场实行信贷。政府不应为每个企业作具体项目的担保，政府不应承担其不该承担的风险。在建立担保机构方面，安徽省鼓励民间资本实施运作，为民营科技企业提供融资担保服务。这一措施是各地普遍采取的策略，但在具体运作模式上应按照市场化的程序进行，所成立的担保机构既要享受收益，也要承担风险。

此外，安徽省政府先后多次表现出对高新技术企业上市融资的积极支持态度。如安徽省“十五”、“十一五”和“十二五”《高新技术产业发展规划》均明确指出，“引导并支持有条件的高新技术企业发行债券、在境内外上市，加快发展信用担保和风险投资体系，建立和完善区域性产权交易市场”，但谁支持以及如何支持显得含混不清，需要更清晰认定。

企业问卷调查与金融政策分析显示安徽省支持高新技术产业发展的金融服务体系尚未构建，科技投资明显缺乏健全的金融政策扶持机制，现有的创业风险投资引导基金、中小企业技术创新基金与信用担保基金、孵化器及政府引导下的银企合作均属于部门型或地方性组织，其财力有限，规模小、覆盖面窄，难以形成中小企业整体创新活动氛围，缺乏引领性和示范性功能作用。

（四）人才政策

为加快高层次人才队伍建设，2004年安徽省颁布了《关于贯彻{中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定}的实施意见》（皖发[2004]14号），为引进“海归”人才开辟了“绿色通道”，对引进的海外高层次人才，在科研启动经费、职称评级、住房、配偶安置、子女入学、直系亲属落户以及安家补助等方面实施优惠政策。但安徽省人才政策，不但缺乏沿海经济发达地区的吸引力和竞争力，而且在政策设计上还存在明显误区。一是关于人才的判定标准不是从能力出发，而是从“出身”出发，对“海归”人才有相应待遇，而对国内引进人才或者是安徽省本地自己培养的人才没有相应的同等待遇；二是对人才待遇方式主要体现在生活层面，缺少对人才长远发展的设计。在此方面，南京市2012年出台的“321人才计划”颇具影响力，该计划对人才评价、待遇和发展赋予了新的思想，其思路是通过人才创业的过程推进自主创新的氛围以及创新能力的提升。

（五）省级政策比较总结

省级政府制定的产业政策是一省经济发展的基本方向，应根据本省不同的产业布局而有所针对性和特殊性。安徽省在高新技术产业政策上的设计、制定、出台与落实等环节虽有不足，但并非安徽一省特例，对比全国各省市高新技术产业发展纲要不难发现，多数省市在具体做法上大同小异，很难看出是哪一个省市或地区特有的，例如《四川省高新技术产业及园区发展实施方案》和《郑州高新技术产业开发区优惠政策规定》两者完全可以替换使用，政策的雷同性必然丧失政策的激励作用，也无益于地方高新技术企业参与市场竞争。

比较全国各省市出台的执行政中央《规划纲要》的配套政策，尽管多数省市缺乏地方特征和自身优势，但也有少数省市在政策的设计上更具有可操作性，并显示出自己独特优势。例如，杭州市出台的《提高企业自主创新能力及配套政策》是一个“10”的政策体系，其内容是“1个纲领性文件”+“10个专项措施”，特别是其中的10个专项措施较为明确，例如，在《关于进一步加快科技企业孵化器建设和发展的试行办法》中对不同级别的孵化器有不同的明确奖励额度和奖励办法。

三、促进安徽省高新技术产业发展的政策改进建议

高新技术产业政策与措施无疑对产业发展产生重大影响，依据安徽省高新技术产业发展现状、问题以及制约因素，针对安徽省已有的支持高新技术产业政策提出若干改进建议：

（一）人才队伍建设

在人才队伍建设方面，安徽省应转变思想并调整工作思路。过去安徽省更多的是考虑如何给出优惠的生活与工作待遇吸引和引进人才。但爱护人才、保护人才、留住人才和发挥人才比引进人才更为重要，应把用好现有人才作为安徽省人才队伍建设的中心任务。按市场机制配置人才，实现一流人才、一流待遇，一流业绩、一流报酬，实行“同工同酬”，打破“外来的和尚会念经”的传统惯性思维模式，无论是“海归”人才还是本地人才，参与同等竞争，按其能力设置工作岗位，并视其工作业绩给予待遇。

解决安徽省高新技术产业发展的瓶颈问题，首先是解决这些领域的高层次人才匮乏问题，而解决人才队伍的建设问题，则要充分发挥本地现有人才优势，让现有人才的工作业绩、成就和待遇作为“招贤纳士”的示范。

（二）明晰税收优惠政策

由于我国在税法立法上坚持“统一税法”的原则，地方权力机关制定税收可控范围较小，加之安徽省自身的财力有限，因此通过税率来提高安徽省税收优惠政策已有难度，但在保持过去税收优惠政策的基本条件下，可以进一步明确税收优惠政策的内容，同时改变税收优惠的征收方式。一是明晰税收优惠政策细节，对高新技术企业发展不同阶段设计差别性税收减免政策；二是在税后利润的奖励政策上多做文章，对高新技术成果完成人和从事成果产业化实施的科技人员、管理人员的奖励可按照其他省市的优惠政策减免个人所得税；三是对高科技含量的新产品优惠政策，应赋予现有传统企业和高新技术企业同等待遇。

（三）金融政策回归市场

在高新技术企业融资方面，政府只能做两件事，一是政府专项基金的“救急”；二是利用政府的贷款贴息政策，对一些高新技术项目予以扶持。更多的金融支持手段还是应该交给市场去完成，比如风险投资基金的成立、高新技术企业孵化器的建设、投资项目的风险担保等。按市场化方式成立独立的运营机构，风险与收益共担，政府应为审批、备案等一系列行政性的常规程序提供快捷服务；另外，政府只能为民间资本参与高新技术产业的投资活动提供更多信息，而自己不宜过多介入。同样，金融机构的信贷政策应由金龟机构自行决定，政府不干预金融机构商业活动。

（四）相关政策的法规化与制度化

在过去的7年里，安徽省出台了多项促进高新技术产业发展的优惠政策。安徽省的高等学校和科研机构也相继制定或出台了本单位的科学与技术创新奖励政策。但许多政策没有落实到位，政策执行力度较弱。因此，政府管理部门在制定科技政策的同时，还要形成相应的法律法规或政府条例，确保科技政策的执行到位。

（五）高新技术产业与传统产业相互渗透

发展高新技术产业与利用高新技术改造传统产业对安徽省经济长远发展具有同等重要的地位，因此在税收优惠政策上应保持一致。一方面，安徽省要积极利用传统优势产业培育新兴战略性产业；另一方面，要用高新技术及手段改造传统产业，产业政策不应厚此薄彼。

（六）强化高新技术企业认定与管理

国内许多高新技术产业园或开发区普遍采取“放水养鱼”的宽松政策，目的是培育高新技术企业。但笔者调研时注意到较多的是给予高新技术企业的鼓励、优惠和扶持政策，很少见一些约束性的处罚措施。高新技术企业享受了国家与地方优惠政策，

实际上也就占用了公共资源。如果对进入高新技术产业园或开发区的企业缺乏必要的约束机制，那么对整个科技园或开发区将失去激励机制。因此，建立安徽省高新技术企业的强制认定、监督管理和评价机制十分必要。

参考文献:

- [1] 李永山. 省级高新技术产业政策比较分析及安徽省相关政策优化研究[D]. 合肥工业大学硕士学位论文, 2004.
- [2] 张可云, 项目. 安徽省各地区 GDP 增长的空间计量研究[J]. 江淮论坛, 2012, (01): 19-23.
- [3] 安徽省高新技术产业统计公报(2007-2013) [EB/OL], 合肥: 安徽省科技厅, <http://www.ahkjt.gov.cn>.
- [4] 吴敬琏. 发展中国高新技术产业——制度重于技术[M], 北京: 中国发展出版社, 2002.
- [5] 张婷, 程建华, 童亚丹, 汪芹, 等. 安徽省高新技术产业统计分析研究[R]. 合肥: 安徽省科技厅与安徽大学经济学院, 2008.
- [6] 张野. 我国高新技术产业发展制约因素及对策研究[D]. 哈尔滨工程大学 MBA 学位论文, 2006.
- [7] 高天光. 高新技术产业发展政策创新研究[J]. 山西大学学报哲学社会科学版, 2005, (01): 15-19.
- [8] 安徽省科技情报研究所. 2006 年国内外科技政策及高新技术发展述评[R]. 合肥: 2007.
- [9] 方真, 王元章, 江毅. 辽宁省高新技术产业政策效果评价[J]. 沈阳大学学报自然科学版, 2012, (05): 79-82.
- [10] 孙颖. 城市创新能力的溢出效应与空间分布——对江苏省 13 地市的实证分析[J]. 西部论坛, 2012, 22 (02): 88-94.
- [11] 汪洋. 高科技产业政策对风险投资活动的影响[J]. 安徽师范大学学报人文社会科学版, 2012, (01): 31-36.