
以审计视角浅析上海科技成果转化政策落地难问题

刘亮 徐扬¹

(上海市审计局 200125)

【摘要】上海科技创新各项政策存在相互制约问题，部分科技成果转化政策难以落地。受会计准则约束，科研项目形成的知识产权难以进行财务核算。受国资管理政策约束，科技成果转化形式和奖励政策的实施存在评价风险。受层级政策约束，高校投资管理体制和科技成果转化奖励对象受限制。受税收政策约束，科技成果转化现金奖励适用税率不明确。

【关键词】科技成果转化 科技创新 政策落地

【中图分类号】 C322.0.51 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1005-1309(2018)03-0022-004

一、科技成果转化的内涵

(一) 科技成果及科技成果转化

所谓科技成果是指通过科学研究与技术开发所产生的具有使用价值的成果。职务科技成果是指执行研究开发机构、高等院校和企业等单位的工作任务，或者主要是利用上述单位的物质技术条件所完成的科技成果。科技成果转化，是指为提高生产力水平而对科技成果所进行的后续试验、开发、应用、推广直至形成新技术、新工艺、新材料、新产品、发展新产业等活动。

(二) 科技成果转化的影响要素

科技成果转化主要的表现形式之一，即是以专利权、非专利技术等知识产权为载体的资产转让，其影响要素主要包括：

1. 知识产权的成本。随着国民经济的发展，知识产权等无形资产对经济发展越来越重要。正确核算知识产权的成本，既是对科研经费投入进行合理分配与归集的过程，也是对科研人员劳动和智力投入价值化的过程。知识产权的成本是协议转让过程中重要的定价依据，关系着转让行为成功与否。
2. 知识产权的价值。市场经济要求一切活动都要通过市场，实现资源的最优化配置。知识产权的价值由其产生的经济效益决定。经济效益越大，价值越高，对应的市场需求也越大，成果转化也相对容易。
3. 知识产权的权属。科技成果转化的前提，一定是权属关系明确的知识产权，这是最基本、最重要的法律基础。对于国有科研单位而言，知识产权作为国有资产，其权属关系还影响着成果转化的决策结构、交易流程和交易时间。

作者简介：刘亮、徐扬，上海市审计局经济责任审计处。

4. 转化收益的分配。科技成果转化是一项以人的活动为基础的经济行为，推动科技成果的转化，必然以推动人的活动为根本动力。因此，转化收益的分配规则更应体现人的价值与贡献，最大化地提高科研人员的收入水平。

二、以审计视角看科技成果转化政策落地难问题

在梳理上海科技创新各项政策的过程中，我们发现科技成果转化存在政策“打架”问题，部分科技成果转化政策难以落地。

（一）受会计准则约束，科研项目形成的知识产权难以进行财务核算

一是成本核算难。会计准则规定，自行开发形成的无形资产，应当按开发过程中实际发生的支出数记账。根据科研项目的投入产出关系，一项科研投入可以形成多项知识产权，也可能多项科研投入只能形成一项知识产权。在成果转化时，考虑技术本身的依存度，可能一项知识产权就能产生独立的市场价值，也可能多项知识产权共同作用才能形成一套完整的技术产品，创造市场价值。会计准则对这类知识产权的成本核算没有做出具体规定，科研单位也无法对这类知识产权的实际支出进行准确计算，这是对科研项目形成的知识产权不进行财务核算的一个原因。

二是产权不确定。《专利法》规定，职务发明创造申请专利的权利属于单位，申请被批准后，该单位为专利权人。专利权人应当自被授予专利权的当年开始缴纳年费。没有按照规定缴纳年费的，专利权在期限届满前终止。专利权持有时间越长，缴纳的专利年费也就越高。科研单位受经费限制，难以持久地承担高额的专利年费，对长期未实现转化的专利权将无法续费，专利权无法长期持有。这是对科研项目形成的知识产权不进行财务核算的另一个原因。

（二）受国资管理政策约束，科技成果转化形式和奖励政策的实施存在评价风险

一是协议转让形式存在评价风险。国务院《关于印发实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定的通知》《上海市促进科技成果转化条例》等政策均规定，科技成果转化可以通过协议定价、技术市场挂牌交易、拍卖等方式确定交易价格。但对协议定价是否需要经过资产评估手续，尚无明确的政策要求。但在国资监管政策层面，国务院《国有资产评估管理办法》《上海市市级事业单位国有资产处置管理暂行办法》等政策规定，“资产转让应当进行资产评估”，“市级事业单位国有资产出售、出让、转让，以按规定权限报市财政局、主管部门备案的资产评估报告所确认的评估价值作为市场竞价的参考依据”，这使得未经资产评估手续的以协议定价方式开展的科技成果转化活动，在后续审计监督评估上将产生评价风险。

二是科技成果转化奖励仍需报批。《中共上海市委、上海市人民政府关于加快建设具有全球影响力的科技创新中心的意见》《关于进一步促进科技成果转移转化的实施意见》等政策规定，科技成果转移转化所获得的收益全部留归单位，单位可自行决定向团队分配。但受《上海市市级事业单位国有资产使用管理暂行办法》和《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》的政策限制，高校等事业单位在向科研团队分配科技成果转化收益、处置国有资产时，应当严格履行审批手续，未经批准不得自行处置；国有科技型企业拟定的股权和分红激励方案，报经履行出资人职责或国有资产监管职责的部门、机构、企业审核后，对符合条件的激励对象实施激励。上述政策在一定程度上限制了事业单位和国有企业的科技成果转化奖励政策的落地实施。

（三）受层级政策约束，高校投资管理体制和科技成果转化奖励对象受限制

一是高校投资管理体制同层级政策相互矛盾。《上海市促进科技成果转化条例》指出，高等院校可以通过本单位名义、独资的负责资产管理的法人名义，以及本单位和完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员名义等方式将科技成果作价投资。但教育部印发的《关于积极发展、规范管理高校科技产业的指导意见》规定，“高校除对高校资产公司进行投资外，不得再以事业单位法人的身份对外进行投资”，受教育部政策限制，长期以来，高校以科技成果对外投资入股时，主要以资产经营公司持股的形式开展。高校将知识产权授予资产经营公司对外投资后，通过公司层面向高校科技人员进行股权激励时，受政策限制，

资产经营公司持有的股权很难直接过户给科技人员，相应的股权奖励难以落实。

二是科技成果转化奖励对象受限制。《上海市促进科技成果转化条例》提出，职务科技成果转化后，科技成果完成单位应当按照规定与科技人员的约定，对完成、转化科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬。但财政部《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》规定，成果转化收入的激励对象必须是与本企业签订劳动合同的重要技术人员和经营管理人员。这一政策将未签订劳动合同的科研人员，尤其是资深的退休返聘人员排除在奖励范围之外，不能公平体现科研人员的价值，也与具体实际相脱节。

(四) 受税收政策约束，科技成果转化现金奖励适用税率不明确

根据个人所得税法，除省级人民政府、国务院部委和中国人民解放军军以上单位，以及外国组织、国际组织颁发的科学、教育、技术、文化、卫生、体育、环境保护等方面的奖金，免征个人所得税外，其他的科技奖励均要视情况计算缴纳个人所得税。上海市《关于进一步深化人才发展体制机制改革加快推进具有全球影响力的科技创新中心建设的实施意见》中提出，“以现金形式给予个人奖励的，探索按照偶然所得征收个人所得税”，但对现金奖励分别适用工资薪金累进税率还是偶然所得固定税率的区间标准，并无明确规定。科研单位在兑现科技成果转化奖励时，从支持和促进科技成果转化的角度出发，视奖励金额不同适用不同的个人所得税税率；对奖励金额较高的收益，探索按照偶然所得适用 20% 的固定税率代扣代缴个人所得税；对奖励金额较低的收益，往往与当月工资薪金一同，按照工资薪金所得适用 5%~45% 的累进税率代扣代缴个人所得税。

三、对策建议

(一) 探讨无形资产入账，健全财务核算体系

一项知识产权的财务核算，既要反映知识产权的真实价值，也要考虑知识产权的投资收益，为将来科技成果转化提供一项可靠的分析指标。科研单位可以根据规模大小，科研费用支出的多少，视具体情况或资本化或费用化。对于规模大、费用支出多的单位，可以根据重要性原则将科研支出在不同知识产权中进行分摊；对于规模小、费用支出少的单位，可以考虑全额费用法。同时，有条件的科研单位可以设置无形资产备查账簿，以便事后必要时确定知识产权的价值以及查证该项目的计价方法等。^[1]此外，科研单位可以在科研项目中安排部分项目资金，用于支付知识产权专利年费，以补贴负担上述费用确有困难的单位。对有条件的科研单位可以设立专项资金，以保证专利的申请、维持和有效实施。

(二) 落实简政放权，探索国有技术性无形资产管理政策

为推进上海科技创新中心建设，各条线各部门应积极贯彻简政放权精神，配合科技成果转化政策，简化科技成果转化及奖励的行政审批及备案手续。技术性无形资产虽然可以专利权的形式存在，但更重要的是依附于科技人员的智力支持，尤其在进行科技成果转化时，离开了科技人员的智力支持，其价值就会大打折扣。这就给技术性无形资产的价值评估带来困难，给审计评价增加难度。同时，技术类无形资产的价值具有很强的时效性，如不及时转化，一旦被新的成果取代，其价值就会迅速降低或完全消失。^[2]因此，在进行资产管理时，要区分技术性无形资产和其他资产，制定符合技术性无形资产特性的管理政策，探讨技术性无形资产的价值标准及评价方法，使科技成果转化政策有的放矢，落到实处。

(三) 促进中央和地方政策协同，形成科技成果转化合力

法律法规涉及的层级不同，其效力自然不同。中央政策和地方政策在政策目标、内容和实施效果上均有差异，地方性科技成果转化政策往往针对各地省的省情、市情制定，相关指标数据的设置更为灵活，甚至在中央政策的基础上适当放宽，这种地方政策与中央政策之间的不协调，在一定程度上动摇了地方政策的法律地位，在政策执行过程中难以对部分问题给予权威性的

解读和执行，影响了政策的效果。^[3]因此，要建立中央和地方的政策协调机制，加强中央对地方的政策指导，尤其要加强对垂直管理部门的政策咨询和政策指导。

只有中央和地方的科技成果转化政策在不同层次上相互衔接、相互补充、相互配合，最终形成科技成果转化的政策体系，才能真正促进科技成果向现实生产力的转化。^[4]

(四) 适时出台配套财税政策，打通政策落实“最后一公里”

税收政策作为政府宏观调控的手段之一，对国民经济发展及科技成果转化的促进作用是不言而喻的。根据个人所得税法，居民纳税人就其来源于中国境内、境外的全部所得缴纳个人所得税。上海要创建全球影响力的科技创新中心，就要发挥各个方面的积极作用，科技成果是科研人员的智慧结晶，如何利用税收政策，最大限度的激发、释放人才的创新创造活力，为科技创新中心建设添砖加瓦，是值得我们研究的一项新课题。

随着科学的发展、技术的进步，技术转让的价值将越来越高，500 万元的企业税收减免额度的激励效果将越来越不明显。需要尽快配套出台针对“科技成果转移转化所得”的税收优惠政策，进一步减轻个人所得和企业所得的税费负担，这也是推进供给侧结构性改革、科技创新激发新动能的关键所在。^[5]

参考文献：

- [1] 许伟丽，刘翠杰，王勃琳，易兰兰. 企业自创知识产权入账价值研究[J]. 经济论坛，2007(16).
- [2] 赵捷，邸晓燕，张杰军. 关于落实促进科技成果转化政策的若干思考[J]. 中国科技论坛，2010(12).
- [3] 叶建木，熊壮. 科技成果转化政策效果的影响因素——基于湖北省“科技十条”政策的分析[J]. 科技管理研究，2016(17).
- [4] 章平，王晓晶. 国家和地方科技成果转化政策对比分析[J]. 图书情报工作，2012(24).
- [5] 张继伟，关于科技成果转化问题的税收政策研究[J]. 中国研究型医院，2016(5).