

潜在冲击。中美两国的经济高度相连，尽管特朗普政府行使减税权属于其内政事项，但是我们必须应对潜在的溢出问题。一方面，我国应当积极行使减税权，在保障财政安全的前提下进行双向减负，建构不断释放企业活力的轻税环境和良好的营商环境；另一方面，美国打破了反恶性竞争的国际税收秩序，减税权的运行必须遵循体现谦抑适度的比例原则，我国应当积极运用 G20、APEC 等机制加强与其他国家的税收协调，在引导和维护良性的国际税收秩序中发挥重要作用。

原载于《经济体制改革》2018 年第 6 期《美国历次减税的启示与中国减税权问题研究》

如何推动科技创新与实体经济发展？

龙小宁

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2019.02.013

（一）简政放权，打造透明、公平、稳定、可预期的营商环境

针对其长周期、高风险的特性，科技创新活动特别需要透明、公平、稳定、可预期的营商环境，而高水平的产权、合同等法治保护的建立和改善是提供有利于创新的高质量营商环境的最优途径。这就要求真正实现政府职能的转变，通过简政放权，把市场机制能够有效调节的经济活动交还给市场，将政府职能转移到切实提供高水平的产权、合同保护制度，打造透明、公平、稳定、可预期的营商环境等方面。

我们的研究发现，政府可以通过切实降低创新市场中介组织的准入壁垒，来增加科技创新中介组织的市场竞争度，从而提高当前的科技创新水平。具体说来，各省科技厅取消的行政审批项目比例促进了企业申请发明专利，也即起到了鼓励企业进行高质量创新的作用，并且这种促进效果对民营企业和受融资约束更多的企业更加显著。我们还发现科技厅取消的行政审批项目是通过降低专利代理人和代理机构的准入门槛从而降低了专利申请成本，进一步激励了企业创新。

（二）提供适当水平的知识产权保护

对促进科技创新活动特别重要的制度安排是知识产权保护。简单地说，知识产权保护是通过给予创新者一定时期内在新产品生产和销售上的垄断权而帮助他们回收创新费用并获得投资收益的一套制度，目的是为了鼓励创新，所授予的垄断权即为知识产权，包括专利、版权和商标等，分别为相应的技术发明、艺术创作和产品商誉提供产权保护。上文讨论过因为知识产品属于知识和信息的范畴，具有公共品的特征：一来知识产品可以同时为众多的用户使用，也即有公用性，二来知识产品一旦公之于众，它的创作者便无法阻止他人使用该产品，也即不具排他性。这些特征决定了知识产品的生产者通常不能像其他产品的生产者一样通过销售产品取得收益。但创新行为经常要花费高昂的时间、人力和物力成本，如果创新成果不能带来相应的经济收益，那么创新者就会失去动力，创新的源泉将会枯竭。

因此，世界各国都通过专利、版权和商标等法律对技术发明等知识产品进行保护。一方面，这

些法律授予知识产品生产者在一定期限内的知识产权,或者说对相应知识产品的独占权,而这种独占权可以帮助创新者回收创新成本并获取经济收益。创新者既可以通过独家生产和销售相应知识产品获得垄断利润,也可以通过出售知识产权的使用权来获取知识产权的使用费,还可以通过出售知识产权来获得知识产权的转让费。这些权利以及其他衍生权利包括质押权、抵押权等,为创新者提供了有效的激励机制,使知识产权保护成为现代经济体中促进创新的主要手段。早期的相关经济理论模型也推断更强的专利保护会带来创新速度的提高。

但另一方面,知识产权保护在激励创新的同时,也带来了垄断的各种弊端,包括降低消费者利益以及阻碍未来创新等。从静态的角度讲,垄断生产者出于利润最大化的考虑,会减少产量,并在远高于生产成本的价格水平销售产品,使得大量合理的市场需求得不到满足,从而造成社会福利水平的降低。从动态的角度讲,未来的创新需要在现有创新的基础上进行,而知识产权保护可能因为多种原因而阻碍未来的创新:首先,现有创新的所有者收取使用费,增加了未来创新的成本;其次,现有创新的独占人为了维护垄断利益,可能禁止他人使用现有创新成果,从而减少未来的创新。此外,因为知识产权的界定范围不清,现有创新的独占人还可能利用专利丛林等方式来保护自己的垄断权益,从而更增大了对未来创新的负面影响。因此,一国需要根据其经济发展水平、创新能力等具体条件来决定适合其需求的知识产权保护水平并制定相关法律法规,不同产业也可能需要对应不同的保护水平。

研究表明,相对于经济发展阶段和创新能力,我国目前的知识产权保护水平仍有较大的提高空间。具体表现为,多种与提高知识产权保护水平有关的地方政策试验都起到了显著的促进创新的作用。福建省德化县 2004 年实施的版权当地免费登记制度显著提高了当地陶瓷企业的绩效和创新水平,特别是对版权保护依赖程度高的工艺陶瓷企业。2012 年在全国 20 个地级市实施的专利执行保险试点,则显著提高了试点地区企业的专利诉讼、专利价值以及创新水平。龙小宁、易巍和林志帆(2018)进一步提供了如下经验证据:更高的知识产权保护水平能够让当地上市公司的授权专利为企业带来更多的市值提高,进而促进企业的创新水平。

(三) 提高创新激励政策的普惠程度

除了通过改善产权保护等制度环境之外,政府还可以通过各种普惠程度不同的政策激励来促进企业创新。根据普惠程度从大到小,政府可以对所有创新活动进行财政补贴或提供税收优惠,或针对某些特定的产业实施创新税收优惠或补贴政策。在选择政策的普惠程度的时候,不仅要考虑所涉及的创新活动基础性和外部性如何,还要考虑寻租行为发生的可能性有多大。可以遵循以下几个普遍的原则:首先,越是基础性的研究,可能的正外部性越大,因此越有理由进行普惠性的税收优惠或补贴;其次,越是容易产生寻租行为的条件下,越适合采用普惠性的激励政策。

我们的前期研究针对我国地方政府的专利激励政策进行定量评估,研究发现,我国各地政府推行的专利激励政策在增加专利申请量和授权量的同时,也造成专利平均质量的下降。换言之,财税优惠等政策措施产生了一些预料之外的负面效果,可能会造成治标不治本的结果。可见,针对申请企业适用的税收优惠或财政补贴,虽然具有短期实施成本低、政策见效快的优势,但却可能产生一些预料之外的负面效果,包括创新行为中的信息不对称导致的质量下降以及寻租导致的腐败和资源浪费等行为。

比较之下,“专利盒(Patent Box)”等税收制度,适用于所有的研发创新投入,是具有普惠性

特征的税收激励政策，可以避免引发腐败、寻租等行为及负面影响；但其普惠性意味着需要对税收制度进行较大幅度的调整和修改，短期实施成本较高，可能影响政策的快速见效。因此，我国新时代经济发展的百年大计提出了认真探索“专利盒”政策可行性的要求。“专利盒”政策是面向专利等知识产权的税收激励政策，通过在应税收入中减免企业从知识产权或包含知识产权的产品中取得的收入，以吸引企业在本国开展研发和知识产权商业化活动。我国的“专利盒”政策目前仍处于探索时期，鉴于创新活动在应对贸易纠纷中的重要性，应当加快探索和实施“专利盒”政策。

首先，应该借鉴英、法等国的经验，结合中国国情，对在我国实施“专利盒”政策的利弊进行分析。英国、法国、荷兰等西方国家的“专利盒”政策较为成熟，一方面，“专利盒”政策能够激励企业将知识产权商业化，阻止创新型企业知识产权流向国外，保持本国在知识产权方面的竞争力；另一方面，“专利盒”政策可能造成短期财政收入的减少，增加税收体系的复杂性，甚至引发国际税收竞争。因此，应当权衡“专利盒”政策的利弊，谨慎做出决策。其次，在推行“专利盒”政策时应综合考虑多方面因素，使其发挥最大的效用。“专利盒”政策实际是对企业知识产权的税收优惠，需要综合考虑各方面因素，如税率和税基的设定、涵盖的知识产权范围（如是否包含商标和著作权）等，以平衡知识产权收入和税收损失规避可能造成的国际税收竞争。最后，应强化“专利盒”政策方向引导，激励企业研发和创新。政府应强化“专利盒”政策的方向引导，如对专利技术研发所在地、技术来源做出一定限制，激励企业提高盈利水平、增加创新投资，避免企业通过“收购—持有—出售”的模式进行商业运作。

（四）推动金融创新，解决科技创新融资问题

科技创新还需要解决较高的资金投入要求，但却因信息不对称而面临融资难的问题。我国目前面临的挑战是，金融业不能提供有效的甄别与监控服务，其对应的金融创新也无法提供以科技创新为基础的相应的金融产品，从而不能保证科技创新所需的资金投入。因此，有效推动科技创新还需要配以金融改革的加快与金融业的健康发展。

目前我国经济发展中遇到的困难和挑战，突出表现为两点：首先：实体经济结构失调，一些实体经济部门投入不足，而另一些实体经济部门产能过剩；其次：在实体经济总体增长乏力的同时，虚拟经济出现过热倾向。原因在于本应为实体经济提供物流、金融服务等的生产服务性行业，逐渐背离了其社会财富创造的作用，更多地投身于财富再分配的事业中。而更深层次的根源则在于，随着我国经济的发展和居民财富的积累，对资产的投资需求迅猛增长，但相应的投资品尤其是优质投资品的供给却持续缺乏。在这种情况下，供求均衡的要求导致投资品价格的快速持续上涨，从而令财富分配变化所带来的收益在很长时间中远远超出财富创造所带来的收益。

我国经济脱实向虚的解决办法应该包括多种政策组合，但其中应该包括金融领域的相关改革：通过实体经济中的科技创新产生更多优质投资机会和投资项目，在金融创新的帮助下供给更多以实体经济增长为基础和保障的优质资产，从而恢复金融业配置金融资源、服务实体经济的本源角色。这样的结果，可以降低资产价格，减少虚拟经济对金融资源的抢占；同时可以降低利率，减低实体经济的运营成本，帮助促进科技创新。

（五）促进基础研究及成果转化的具体建议与讨论

1. 如何鼓励基础研究与创新？

在基础研究领域，科研创新活动的公共物品特性表现得尤为突出。基础研究的成果通常是新知

识、新观点,以教材、专著、学术论文发表等形式呈现。一方面,基础研究成果的价值巨大,且有广泛传播和影响的潜力,对应用类创新和经济增长有显著的外溢性。Boudreau 和 Lakhani (2015) 使用理论分析和实验经济学证据说明,学术研究、专利制度、开源技术等涉及中间过程的“技术公开”方式有助于后续研发创新的开展。而另一方面,基础研究周期比其他研究更长,更不容易体现每个科学家的价值,使基础研究成果的创造者更难凭借这些成果获得相应的报酬或经济收益。因此,基础研究具有典型的公共物品特征,市场条件下的私人供给很可能不足,属于政府应该重点资助的领域。

同时,基础研究工作涉及的范围广,通常无法预见新知识、新领域的前景与方向,特别是真正意义上的创新研究往往更是在出人意料的领域出现,导致事前预测创新项目成功率的遴选机制非常难以建立。加之歧视性优惠政策还会导致创新者的寻租行为,也即将稀缺的人才和时间资源用于影响遴选机制的结果,而不是投入到真正意义的创新活动上。因此,针对基础研究的政府投入应该适用普惠原则,提高资助范围,同时适度减少人才项目,降低对人才项目的资助力度。

总结起来,一是需要增加各级政府对基础研究的支持力度和投入,特别是要完善对高校、科研机构、科研人员的长期稳定支持机制;二是需要大力推进普惠制财政补贴的实施,减少人才项目及申报成本,以降低人才评选带来的寻租成本;三是要继续深化科研项目和经费管理改革,落实科研人员的经费使用自主权,让科研经费能够真正服务科研创新活动。

2. 如何推动基础创新的科技成果转化?

与基础研究不同,创新成果的转化本应更容易给创新者或成果转化人带来直接的经济收益,因此并不需要政府的补贴或干预,但不同国家却都曾有过财政资助科研项目的成果转化率低的历史。为解决这一问题,美国在 1980 年通过了 Bayh-Dole (BD) 法案,取得了较明显的效果,显著提高了这些科研成果的转化率。法案见效的关键是针对财政资助科研项目所产生的专利等知识产权,赋予负责人其所有权。

自 2000 年起,中国政府相继颁布了一系列有关财政资助获得专利的所有权改革政策,由于该政策在具体实施细则上与美国的 Bayh-Dole 法案极为相似,学者们往往将其称为“中国版 Bayh-Dole 法案”。我们通过实证研究来考察中国 31 所 985 高校的 BD 类政策对专利的申请量、授权量、续期率、引用量及转化合同金额的影响,并将其与非 BD 类政策(专利申请补贴、职称晋升激励、专利授权现金奖励等)进行比较分析。实证结果表明,中国版 BD 颁布之后,采取 BD 类政策的高校对应的专利申请量、授权量和续期率在长期得到了提高,引用量和转化合同金额实现了短期增长。可见,“中国版 Bayh-Dole 法案”通过授予高校发明人以部分专利所有权,在一定程度上为发明人提供了有效的创新激励。

但其激励作用仍然有提高的余地,渐进式改革使得中国版 BD 在提升高校专利数量和质量的作用上存在一定的滞后,而高校专利的国有资产性质在转化过程中也一再成为制度的藩篱。中国版 BD 颁布之初,高校的专利转化收益确实在短期内发生了显著提高,但随着专利转化案件数量与涉案金额的提高,权责争议以及利益纠纷日益显现。在现有的校领导负责制下,专利转化需要校领导签字同意后才能正式履行,容错机制的缺位导致校领导需要承担国有资产价值被低估的政治风险,这些顾虑使得不少转化项目被搁置。而在成果转化中企业、高校和发明人之间的利益纠纷也成为了另一大障碍,一方面,企业在项目获得赢利后有动机不按照合同兑现收益分配,高校和发明人常常由于缺乏法律和商业方面的知识和经验而处于劣势的一方,无法争取到应得利益;另一方面,一些

高校与发明人之间的利益分配也存在争议。据调研，目前发明人参与专利转化所获得的股权通常由高校资产经营公司代持，发明人并无自行转让或出售的权利。

2016年2月26日国务院发布了《实施〈促进科技成果转化法〉若干规定》，其中包括了旨在消除高校对于国有资产流失问题的顾虑、进一步强化高校的自主决策权的免责条款。具体要求建立科技成果转化重大事项领导班子集体决策制度，免除单位领导在科技成果定价中因后续价值变化产生的决策责任。因此，“中国版 Bayh-Dole 法案”有望在可预见的未来更有效地发挥激励高校科研人员创新的作用。

原载于《中国经济问题》2018年第6期《科技创新与实体经济发展》

建立化解和防范工业产能过剩的市场经济体制

曹建海 郭文

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2019.02.014

（一）加快完善市场体系，充分发挥市场优化资源配置的功能

市场调节并优化资源配置的关键：一是企业能够依据市场信号，自由决定价格、成本、投入、采购和销售。二是企业根据市场信号，自由做出投资决定。三是资本、劳动、土地和技术等生产要素的价格由市场决定。四是依据市场需求做出企业的资本分配或影响资本分配的决策。五是严格遵守《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国企业破产法》等相关法律法规。六是企业上述决策不受政府的重大干预。为了实现上述目标，必须加快完善市场体系，发挥市场在资源配置方面的决定性作用。当前完善市场体系，最重要的是推动土地、金融和技术等要素市场改革。土地市场改革关键在于打破城市国有土地和农村集体所有制土地之间的行政壁垒，实现同地同权和自由交易。金融市场改革除了加快推进利率市场化和完善多层次资本市场外，应重点解决对外开放问题，在开放的同时逐步解决直接融资、影子银行和债券市场的结构性问题，建立强大的宏观审慎监管框架，降低跨境资本流动的风险，在改进优化信用评级、会计审计、税收等基础上扩大开放金融市场的深度和广度。

（二）调整总需求结构，引导产能过剩行业要素资源有序转移

工业产能过剩的需求侧原因在于中国固定资产投资率偏高和消费率偏低。在固定资本投资中，政府投资和房地产投资占有很大的比重，而且这两类投资的动力主要出自行政长官的意志和房地产套利投机，而非出自消费市场扩张所引发的引致需求。这在一定程度上可能形成为投资而投资的倾向，投资的目的是为了创造更好的消费，而是为了更大范围地扩大投资。不仅为原材料和投资品市场释放了扭曲的、供不应求的市场信号，推动社会资金流入这些领域，并且大多数投资项目由于缺乏现金流回报，引发项目运营过程中的资不抵债等问题，给地方政府及其融资平台的再融资带来了困难。因此，解决工业产能过剩问题的宏观思路，在于严格约束地方政府的资源动员能力，完善