

推动农业科技制度创新的财税措施

张永忠

(甘肃政法学院 管理学院, 兰州 730070)

摘 要: 我国农业科技制度正面临着全面创新的新形势, 而农业科技制度的创新必须依靠国家强有力的财税措施来推动。为此, 必须改革各类农业科研院所的财政关系, 大力培育农业科技企业, 推动农业科技机构创新; 立足学科前沿、产业化和区域特色, 拨付必要的财政资金, 加强农业科技基础设施建设, 推动农业科技基地创新; 改革财政经费的拨付方式, 引入竞争, 强化激励, 推动农业科技机制创新; 加大财政投入和税收优惠力度, 充分发挥市场作用, 多渠道筹集农科资金, 保证农业科技人才、资金和信息的最大供给, 推动农业科技资源创新。

关键词: 中国农业; 科学技术; 制度创新; 财税措施

中图分类号: F303.2

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2004)02-0011-04

我国农业正处于由传统农业向现代化农业转变的新阶段, 这一转变的实现必须依靠农业科技的不断创新和进步, 要实现这一目标, 首先要求创新农业科技创新制度, 而农业科技创新制度的创新又必须依靠国家强有力的财税措施来推动。

一、改革财政关系 推动机构创新

目前, 我国农业科技对农业的贡献增长率和农业科技成果转换率均不足40%, 只有发达国家水平一半, 农业科技总体水平比国际先进水平至少落后15年。^[1]究其原因, 一方面, 我国以政府为主体的农业科研使财政供养着全国几乎所有的农业科研院所和农业科研人员, 但每年能用于农业科研的支出只有20几个亿^[2], 其结果是人均经费过少, 只能用于保持队伍稳定, 难以保证科研; 另一方面, 我国以政府为主体的农业科研, 促成了一种从立项到鉴定评价到推广应用都严重脱离农业生产实际需求, 为评奖、为职称、为经费而科研的农业科研管理体制, 造

成大多数农业科技成果质量低, 实用性差, 形成农业科研的大量无效供给。

要改变这种状况, 必须首先进行农业科技机构的创新。我国农业科技机构的创新就是要建立以农业科技企业为技术创新、投入和应用主体, 以进行农业知识创新、传播和农业人才培养的农业高等院校和其他教育培训机构为基础, 以进行基础性、公益类农业科技研究的机构为支撑, 以进行农业科技传播的中介机构为桥梁的创新体系。^[3]为此, 国家财政要做好以下几方面工作:

1. 根据社会主义市场经济条件下政府与市场的分工, 根据农业科研院所分类改革的要求, 改革不同农业科研院所的财政关系。(1) 以逐步减少财政拨款和定期免税的方式, 将市场机制能发挥作用的一般农业技术开发交付市场, 积极推进一般农业技术开发机构向农业科技企业转变或进入农业企业。(2) 以逐步减少财政拨款和定期免税的方式, 将市场机制能发挥作用的农业科技服务交付市场, 积极推进农业科技服务机构向企业化管理的农业科技服务中介

机构转变。(3)以退出众多竞争性领域的方式,将有限的财政资金集中投向市场失灵的基础性、公益类农业科技研究和农业科技教育,以提高对基础性、公益类农业科研机构 and 农业高等院校的投入,保证其稳步发展。

2 大力培育一批农业科技企业。(1)设立财政资金,为农业科技企业的技术进步直接资助;进行财政贴息或担保,帮助农业科技企业解决融资困难。(2)在农业科技等行业率先推行增值税由“生产型”向“消费型”转换,允许这些行业扣除固定资产所含增值税金,允许科技企业按购入专利权和非专利技术等费用的一定比例计算进项税额予以抵扣,以减轻税负,降低投资成本,增强创新能力。(3)鼓励农业科技人才持有本企业股票和转让其创造发明和科技成果,对其免征个人所得税,以调动其积极性,发挥创造性,这是保证创新的根本。(4)允许农业科技企业的R&D费用、工资奖金在所得税前据实扣除,允许农业科技企业实行加速折旧,以保证高投入、高风险与高收益的平衡,增强创新动力。

只有大批的农业科技企业真正发展成为农业技术创新、投入和应用主体,真正实现农业科技科研、试验、推广、教育的自然结合,才能使农业科技本身在实践中不断提高水平,带动农业生产的稳定增长,促进农村社会的全面发展。

3 针对不同的对象采用不同的支持方式,促进各类农业科研主体的协调发展。(1)对农业科技企业,除给予税收优惠,促其自主科研外,主要采用确定特定项目,支付研究与开发委托费,委托农业科技企业研究开发的方式给予支持。(2)对农业科技服务中介机构,以免税或征收轻税的方式促其自主发展。(3)对国家保留的基础性、公益类农业科研机构以拨付项目和基地经费的方式给予重点支持。

二、加强基础设施建设 推动基地创新

农业科技本身就是基础研究、应用攻关研究、高新技术产业以及科技成果转化等不同层次和环节紧密结合的体系,而不同的机构运作目标只能定位于农业科技的某一层或环节,各农业科技企业之间必须既分工又协作,同时还需要将各机构在全国范

国内合理布置,使其整体成为一个层次分明、联接紧密的金字塔。为此,需要国家财政大力投入,切实加强农业科研基础设施建设,为农业科技积极搭建创新的舞台。

1 根据农业学科前沿发展的需要,在对农业科研机构分类改革的基础上,主要以农业高等院校为依托,本着“少而精”的原则,重点投资建设25~30个国家级农业重点实验室,作为农业知识创新基地。

2 根据农业产业化的需要,主要用运税收优惠,重点扶持一批科技先导型农业企业。(1)投资建设30~50个国家农业工程技术研究中心和35~40个农业技术中试基地,作为农业技术创新基地。(2)在办好现有的农业科技园区的基础上,再投资新建20~30个农业科技园区,作为农业科技宣传、示范、推广的基地。(3)以国家级农业科研主管机构和科研院所为中心,投资建立联结各农业高等院校、各省级农业主管部门、科研院所、推广中心、质检站、各类基地的综合性农业信息网,以最大限度地放大各基地的科技效应。

3 拨付必要的财政资金,根据经济区划、气候特征、研究特色和优势,在现有科研力量的基础上,通过促进联合协作,重点加强8~10个区域性、专业性农业科技研究中心,作为区域农业科技创新基地。

三 引入竞争 强化激励 推动机制创新

高效的运行机制是农业科研机构有效地调动科研人员积极性,发挥其创造性,提高科研经费使用效益的保证。为此,要引入竞争,强化激励,推动传统的农业科技运行机制改革,建立一个开放、流动、合作、竞争的高效运行的新机制。

1 改革经费拨款方式,全面推行课题制。在农业科技总经费不断增加的基础上,改革事业费拨款方式,对不同类型的科技机构,采取不同的资助方式,全面推行课题制。课题立项和应用要坚持“从市场中来、生产中来”的原则,根据经济建设需要,确定研究课题优先序列。课题承担人的确定要坚持公开、公正、公平的原则,实行课题公开招标、择优委托。

2 创造条件,积极推行首席专家负责制。选择符

合规定资历,在课题立项招投标中胜出的农科专家担任首席专家,由首席专家负责面向社会招聘研究人员,负责经费支配和自主开展研究与开发。这种开放、流动、能上能下、能出能进的制度,能够保证科研经费使用的高效益,保证科研成果的高起点和前沿性、实用性以及管理强有力的约束性,获得更多的社会资助。显而易见,国家财政必须承担这项改革的巨额成本,必须支付巨额的启动资金,必须支付巨额的农业科技人员分流安置资金。

3 推进分配制度改革,全面推行年薪制、重奖制、多元分配制。鼓励农业科研机构实行按岗定酬、按绩取酬的办法,全面推行年薪制,年薪数额和档次由首席专家自主决定。对贡献突出的农业科技人员实行重奖制度和知识产权保护制度,允许农业科技人员以技术、资本等多种形式参加二次分配,对农业科技人员的所有农业科研所得免征个人所得税。

4 逐步推行政府收购成果的管理办法。科技成果除按国家有关规定申报专利、奖励外,对社会效益显著、知识产权保护困难的农业科技成果,逐步推行政府收购的管理办法。鼓励企业和个人捐资奖励有突出贡献的农业科技人员,对其捐赠额准予所得税前扣除。

四、保证人财信息的最大供给 推动资源创新

人才、资金和信息等资源是农业科技创新的基础,农业科技的资源创新就是最大限度地扩大人才、资金和信息等资源的可使用量,最大限度地提高其利用效益。创新农业科技资源必须做好以下工作。

1 抓紧分层培养高素质的农业科技人才。为尽快改变农业科技人才数量不足,质量不高,流失分散的严重现状,要大力加强各级各类农业科技教育,大幅度提高广大农民的科技文化素质,培养各类初中高级科技人才,造就一批学科带头人、科技型企业、高级科技管理专家、技术专家和农民专业技术人才,为新的农业科技革命造就一支庞大的、高质量的、极具创新能力的农业科技队伍。为保证这项艰巨工程的顺利实施,国家财政必须大力推进农业科技教育的深入改革和快速发展。(1)加大对基础教育的

支付力度,尤其是中央和省两级财政的转移支付力度,彻底切断农村教育与农民负担的直接关联,真正减轻农民负担,从根本上解决农村基础教育问题。

(2)继续实行税收优惠政策,鼓励社会力量以各种方式举办农业职业教育,鼓励单位和个人捐资助学。

(3)制定规划,保证经费,稳步推进农业成人教育和继续教育。(4)在整合农业高校科教资源,促其规模、结构和效益协调发展的基础上,拨付财政资金,设立农业科教人才基金、农业生物技术创新人才培养基金,专门用于农业高科技人才的培养。

2 充分发挥市场作用,多渠道筹集农科资金。

(1)尽快改变现行以国家财政为单一投资主体,农业科研经费严重不足的状况,充分发挥国家财政主渠道的作用,切实加大财政对农业科技的投入,逐步将政府对农业科技支出占 GDP 的比例提高到 1% (目前仅为 0.2% 左右,远远低于发达国家 2% 的水平)的基础上,国家财政要充分发挥市场作用,积极鼓励、吸引企业、个人、金融机构、外资等各种社会力量增加对农业科技的投入:允许企业在所得税前按营业收入 2% 的比例列支农业研发费用。(2)企业对农业基础性和公益性研究的资助,可按年应纳税所得额 3% 的比例税前扣除;鼓励企业和个人捐资成立专门支持农业科技研发、推广、奖励科技人员的农科基金会,其捐助金额可在所得税前据实扣除。(3)对金融机构发放的一般农业科技贷款的收入和所得免税,对其发放的低于市场利息的农业科技贷款贴息,对其发放的额度大、期限长、风险大的农业科技贷款提供财政担保;对企业、个人投资开发的农业研究成果、专利,或给予财政补贴,或由政府收购;拨付财政资金,设立农业科研奖励基金,专门用于奖励非财政资助的农业科学研究活动。

3 对重要的农业科技成果进行抢救性知识产权保护,建立综合性农业信息网。为尽快改变我国农业科技知识产权意识淡薄,农业科技成果知识产权化水平很低,大量有技术开发价值的科技成果即将丧失知识产权取得资格的严重状况^[4],国家财政应拨付资金,对我国重要的农业科技成果进行抢救性知识产权保护,避免宝贵的农业科技资源造成重大损失,同时拿出一部分财政资金,从国外购买一批我国农业科研必需的关键技术,或国外比较先进技术的

使用权,以加快我国农业科技的步伐。拨付财政资金,建立农业科技管理数据库,建立综合性农业信息网,最大限度地扩大农业科技信息资源的可用量,提高其利用效益。

参考文献:

- [1] 兰徐民,赵冬缓 我国农业科技进步障碍因素分析与对策[J] 农业技术经济, 2002, (3): 15
- [2] 苏 明 财政支出研究[M] 北京: 中国财政经济出版社, 1999 123
- [3] 我国农业科技教育改革与发展战略研究课题组 我国农业科技教育改革与发展战略研究[J] 经济研究参考, 2002, (22): 11~ 12
- [4] 王志本 “入世”后我国农业科技知识产权发展战略研究[J] 农业经济问题, 2003, (5): 9~ 10

Financial and Tax Measures to Propel the Agricultural Sci-tech System Innovation

ZHANG Yong-zhong

(School of Management, Gansu Political Science and Law College, Lanzhou 730070, China)

Abstract: The agricultural sci-tech system in China is facing a new situation to innovate, and its innovation should depend on the financial and tax system. Therefore, it is necessary to keep the financial and tax management in different agricultural institutions in proper order, make great effort to develop agricultural sci-tech enterprises, promote the system innovation. On the basis of advancement of disciplines, industrialization and regional advantages, proper amount of financial funds should be allocated to enhance the infrastructure construction for agricultural sci-tech development; and the financial allocation patterns should be reformed to introduce competition and encouragement system; it is also necessary to adopt favorable taxation system and increase financial investment, and try to make full use of the markets to accumulate funds for agricultural institutions from different channels; and guarantee the sufficient supply of agricultural sci-tech talents, funds and information services, thus to propel the resource innovation for agricultural sci-tech development

Key words: agriculture; science and technology; system innovation; financial and tax measures