

创新型国家建设中的政府干预方式及政策取向

谢子远, 吴跃进

(浙江万里学院 商学院, 浙江 宁波 315100)

摘 要:我国政府应当加强对创新型国家建设的干预,这是由建设创新型国家所处的特殊时空背景所决定的。发达国家促进创新的经验值得借鉴,但我国政府在干预范围上应当更加广,干预力度应当更强,干预方式应当有所创新,干预政策应当多管齐下。

关键词:创新型国家;政府干预;政策取向

中图分类号:F123.15

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2008)04-0005-03

1 创新型国家建设中政府干预的必要性

虽然从世界范围来看,政府干预创新过程的现象非常普遍,但我国政府在创新型国家建设中的干预则显得更加必不可少,而且其发挥作用的领域应该更广,作用力度应该更大。原因是:

(1)我国具有政府干预的长期传统,这在短期内不可能完全消除。我国的经济体制经历了完全计划经济、有计划的商品经济以及目前正处于建设过程中的社会主义市场经济3个阶段,而且不同经济体制之间的转变均是在较短的时间内进行的,计划经济时期形成的政府干预很难在短期内完全消除。在这种体制背景下,各种经济主体对政府的依赖性很强。虽然从长期来看,政府要减少对经济活动的干预,但建设创新型国家所具有的紧迫性又决定了我们不能完全照搬成熟市场经济国家的模式,而必须通过加强政府干预来加快创新型国家建设的进程。

(2)转轨经济时期我国的相关法律法规尚不健全。发达资本主义国家已经具备较为完善的市场经济体制,各经济主体具有追求利益最大化的内在动力,自主创新的积极性很高。市场经济是法制经济,这些国家也已经具备较为健全完善的法律体系。政府只需根据不同时期的技术发展重点,对现有的法律法规进行一定的微调,就可以对微观经济主体的行为产生重大影响。但我国尚不具备这样的条件,法制建设严重滞后,现有法律既不能很好地反映决策部门的意志,又难以正确引导微观经济主体的活动,而且在执法过程中也存在很多漏洞。在这种情况下,要想加快创新型国家建设,单纯依赖法律法规的完善将是一个过于漫长的过程。相比较而言,政府的适度干预更加快捷有效。

(3)我国技术创新的基础过于薄弱。众所周知,目前我国在很多技术领域已经严重落后于世界先进水平,在这些领域由于缺乏具有自主知识产权的领先技术,只能依赖引进。而引进以后又不能消化吸收,随着这些技术的更新换代,往往需要重新引进。实际上,我国在这些技术领域基本上没有任何技术积累。这与发达国家的情况完全不同。它们由于在很多领域处于技术领先地位,在有些领域虽然不领先但也能紧紧跟上技术发展的步伐,具备这样的基础,市场主体进行创新既有能力也有动力,政府干预显得不是特别重要。而对我国来说,由于技术上的严重落后,不论政府出台多么优惠的政策,仅靠民间的力量实现从无到有并最终赶超几乎不可能。因此,需要政府从国家利益的角度,从宏观上对创新型国家建设需要重点突破的技术领域进行指导,并整合现有的科研力量对其进行集中攻关,以实现在某些技术上的国际领先并取得自主知识产权,然后以点带面,带动相关技术领域的突破。

(4)解决某些制约创新型国家建设的深层次瓶颈问题,必须依靠政府的力量。我国要真正成为创新型国家,有许多深层次的问题需要解决,比如基础教育问题。在我国目前的教育体制下,教育资源投入及教育模式都受国家的宏观控制,基础教育尤其如此。而我国基础教育投入及教育模式对整个国家创新能力的制约作用,也是人们讨论最多并认为需要加以根本解决的问题。这些问题的解决离开政府的力量显然是不可能的。

综上所述,由于建设创新型国家所处的特殊历史文化背景,我国政府不仅需要进行积极干预,而且较之发达的资本主义国家,干预力度要更强,干预的范围要更广,干预的方式也应该有所创新。

收稿日期:2007-09-30

基金项目:国家软科学研究计划立项项目(2006GXSD075)

作者简介:谢子远(1973~),男,山东泰安人,博士,浙江万里学院商学院讲师,研究方向为企业管理、技术经济及管理;吴跃进(1958~),男,浙江桐庐人,浙江万里学院商学院副研究员,研究方向为企业管理、工业经济。

2 政府在创新型国家建设中的角色类型：世界范围内的考察

借鉴世界各国的经验,我国政府在建设创新型国家过程中所起的作用至少体现在如下4个方面:指导、支持、引导和参与。

2.1 指导

政府是国家利益的代表,与微观经济主体相比,政府具有更宽广的眼界,能从战略高度考虑整个国家的科技发展方向。有些重大技术虽然从整个国家来说具有非常重要的战略意义,但由于眼界或者能力所限,企业和个人可能不会参与。这时候就要发挥政府的力量,通过适当的方式,指明科技发展的方向,以此引导社会资源的配置。

为了正确引导科技发展方向,很多国家成立了专门的科技领导机构,并将其置于非常重要的地位。美国总统克林顿于1993年11月成立了国家科技委员会(NSTC),克林顿总统和戈尔副总统亲自担任该委员会的主席和副主席。NSTC领导全国科技事务,并对各部、局提出的研究开发经费申请统一把关。日本为了加快从工业化社会向信息化社会的转变,1994年底增设了由村山富市首相任部长的“高度信息化社会促进本部”,以领导和协调日本信息技术的开发和信息高速公路建设。日本中央政府成立了管理科技的三级行政机构,分别是总理亲自掌管的中央科技三机构(学术会议、科技会议、科技厅)、政府各部、部属技术院、研究所以及产品检查所等,形成了对科技管理的宏观、中观和微观3个层次的全面管理体制。^[1]此外,俄罗斯、法国、新加坡、韩国、巴西等国家也成立了由国家最高领导挂帅的科技领导机构。^[2]

最能体现政府领导作用的是政府制定的科技发展战略。美国的“星球大战计划”与欧洲的“尤里卡计划”是20世纪80年代规模最大的高技术产业政策的具体运用,它们均是从国家层面制定的高科技发展计划,对相关领域的技术发展起到了决定性的作用。西方各国还选择和确定国家关键技术进行重点突破。美国于1995年公布了第三个双年度国家关键技术报告,该报告选出能源、环境、信息与通讯、生命、材料、运输、制造等国家关键技术共七大类,包括27个关键技术领域,90个子领域,290个专项技术,作为当时和未来联邦政府研究与发展优先考虑的问题。英、日、法、德在1993~1995年间同样有类似的行动。^[3]

2.2 支持

国家除了要对创新过程进行领导以外,还要对微观经济主体的创新活动给予多方面的支持,这对创新进程将起到极大的促进作用。

(1)立法支持。立法的一个重要目的是确立创新主体对创新成果的所有权和收益权,以保护创新主体的积极性。美国政府于1980年颁布了第一部《技术创新法》,同年在贝赫-多尔(Bayh-Dole)法案中,允许美国大学将联邦政府资助研究的结果申请专利,这大大激励了大学研究者从

事具有潜在商业应用研究或与商业部门合作的决心和信心。^[4]进入21世纪,日本对相关法律进行了修订,允许公共基金资助的项目研究者对他们的发明拥有一半的权利,以此刺激创新和加强科学研究与创新的联系。另外,发达国家基本都有完善的知识产权保护法,对创新者的权利进行保护。

(2)融资支持。资金缺乏是微观经济主体在创新过程中普遍存在的一个问题,政府往往要采取多种方式对微观经济主体的融资活动提供便利。第一,政府直接投资。为发挥政府在高技术领域的导向作用,保持技术优势,美国政府提出的“星球大战计划”,耗资10000亿美元,对“信息高速公路计划”也投以巨额资金进行技术开发。欧盟提出的“尤里卡计划”,耗资250亿美元,“科技发展和研究框架计划”和“欧洲科技合作计划”等科技发展计划,形成了高技术产业投融资的方向和载体。^[5]第二,利用政府信用担保银行贷款。1993年美国国会通过了鼓励银行向高技术企业贷款的法案。该法案规定,银行向高技术企业贷款可占项目总投资的90%,如果风险企业破产,政府负责赔偿90%。1995年,美国成立了中小企业管理局,为高科技中小企业的银行贷款提供担保。日本通产省于1957年设立了“研究开发企业培植中心”,该中心的主要业务就是对于高技术企业向金融机构贷款提供债务担保,比例为80%。在大多数OECD国家,政府都为中小高科技企业的某些特殊贷款提供担保,从而鼓励银行对那些拥有可靠的项目却不能提供抵押担保的企业提供资金。^[6]第三,促进资本市场尤其是风险资本的发展。美国一些著名的信息技术公司,如苹果、英特尔、罗尔姆等,都是借助风险资本发展起来的。^[7]

(3)政府采购。在产品发展的初期阶段,政府采购是一种很重要的激励手段。政府具有巨大的采购能力,其采购政策和采购对象对民间经济行为具有重大影响。美国政府就策略性地运用了这一手段,以促进微观经济主体的创新。随着技术成为经济增长的最重要因素,美国政府从一开始只是作为高新技术的购买者,逐渐变成了先进技术的积极拥护者和推动者。以集成电路为例,在1962年,美国政府购买了所有此类产品。1963年,购买了所有产品的44%,到了1968年,政府对集成电路产品的购买量仍占37%。这对美国集成电路的发展起到了决定性的作用。20世纪90年代末期,美国政府决定耗资90亿美元,以政府采购的形式培育“创新产品”市场。

(4)在高技术转让与扩散中发挥作用。美国于1992年成立了国家技术转让中心,目前已有数千家各种类型的企业通过该中心寻求技术合作。同时,美国政府还出资在各地建立了几十个科技成果推广中心,向民营企业介绍政府科研机构的成果,鼓励它们开发利用这些技术。为激励科技人员转让科技成果的积极性,1996年3月7日由克林顿总统签署的《国家技术转移与进步法》规定,联邦实验室若向工业部门转让技术,首先要拿出2000美元转让费付给发明者,之后,发明者再提成技术使用费的15%。这便在

很大程度上对发明者起到了激励作用。法国政府也实施了一个地区技术转让中心网络(ANVAR)计划,以促进公私技术转让和扩散。德国通过建立工业研究开发的咨询机构和示范中心,并给以应用为导向的技术活动提供资助,促进科技成果的商品化和产业化。^[2]

2.3 引导

政府需要根据国际技术发展的最新趋势,有意识地对需要重点发展的技术领域进行有针对性的扶持和引导。如日本政府在20世纪50年代重点扶持钢铁产业;60~70年代转而扶持汽车、石油化工产业;80年代又转而扶植计算机、飞机产业;现在则转向知识密集型产业,重点发展信息技术。为了保证信息预测的准确性,日本通产省通过不断地与产业中的研究人员、大学中的科学家和技术专家进行技术对话的方式预测新技术的发展趋势。1994年,美国政府决定在90年代后期重点扶持5个特定技术领域的发展:软件、微电子和电信、先进制造业、材料技术、遥感和成像技术。

税收优惠是政府对民间经济行为的一种重要引导措施,它可以通过加大创新主体的收益而提高其创新的积极性,这是国际上通行的一种做法。1981年,美国国会通过了《经济振兴税法》,规定企业超过基期平均年研究开发费用的那部分当年研究开发费用的25%可用于抵税。1982年,美国国会把长期投资最高所得税率降为20%,再加上同年出台的“小企业创新研究规划”,极大地促进了美国新技术小企业的发展。

2.4 参与

除了以上发达国家的通行做法以外,鉴于我国建设创新型国家所处的特殊时空背景,笔者认为我国政府还要亲自参与到创新型国家建设中来。我国的科研体制具有自身的特点,很多科研院所和高等学校主要依靠国家拨款。这种现实国情使得政府参与某些领域的创新既具有必要性,又具有可行性。政府应当有效整合各方力量,在确定建设创新型国家需要突破的重点技术的基础上,集中科研力量进行联合攻关,争取在最短的时间内,在若干关键领域取得重大突破并获得自主知识产权。

3 创新型国家建设中政府干预的政策取向

3.1 设计创新型国家建设的战略框架

建设创新型国家的时间和目标已经确定,但仍有一系列问题需要进一步明确:创新型国家有哪些具体的衡量指标?每个指标的期望值是什么?分阶段的目标分别是什么?为了达到这些目标,应当采取哪些措施?这都是政府需要考虑的问题。只有把这些问题思考清楚了,并把具体任务落到实处,创新型国家建设的理想才能成为现实。尤其需

要搞清楚的是,根据全球发展趋势及结合我国的实际情况,我国需要重点突破的技术领域有哪些及具体应当达到什么样的水平。

3.2 提供充裕的人才支持

建设创新型国家需要大量的创新型人才,而教育是人才成长的摇篮。从世界范围来看,发达国家无不重视教育工作,并不断加大教育投入。但从我国的情况来看,教育投入严重不足,亟待加强。与此同时,教育经费要更加向基础教育倾斜,因为与高等教育相比,基础教育是决定人才素质和人才成长的关键。另外,基础教育模式也需要进行重大改革。我国的基础教育在一定程度上容易抹杀人才的创造性,这也是较为公认的事实。如果不对基础教育模式进行根本性的改革,就会严重阻碍创新型国家的建设进程。

3.3 加快资本市场建设,促进融资体制的根本性改革

企业在创新型国家建设中扮演着关键的角色。而根据相关调研,我国企业在创新过程中遇到的一个严重障碍就是资金不足,这一问题在迅速发展的民营企业中体现得尤为突出。因此,国家要采取加快资本市场建设,为民营企业提供贷款担保等综合性措施,为创新型企业的融资提供支持。

3.4 加强法制建设

要完善知识产权保护法,保护创新主体对创新成果的收益权。要对税法进行必要的修改,加大对创新主体的优惠力度。

3.5 改革科研激励机制

现有的科研激励机制,如将发表论文的数量、申请项目的数量和资助金额作为科研人员科研能力的衡量标准,并以此作为分配依据,使得广大科研人员急功近利,不能安下心来搞研究,重大创新难以产生,对创新型国家建设是一个十分不利的因素。因此,必须借鉴发达国家的经验,加大科研体制改革的力度,建立科学合理的科研激励机制,充分调动广大科研人员的创新积极性,为创新型国家建设作出应有的贡献。

参考文献:

- [1] 麦丽臣.日本国家创新系统中的作用[J].日本研究,2003(4).
- [2] 张小荣.政府在技术创新网络与高技术产业发展中的作用[J].财经科学,2003(增刊).
- [3] Dirk Pilat, Jean Guinet. Promoting Innovation Does It Matter [EB/OL]. Http://www.cecdobserver.org/news,1999-08-01/2003-05-06.
- [4] 王明友.知识经济与技术创新[M].北京:经济管理出版社,1999:184-188.

(责任编辑:高建平)