

# 关于进一步完善我国鼓励 外商研发投资的政策研究

胡 磊

(清华大学 公共管理学院, 北京 100084)

摘 要: 在研发全球化背景下, 鼓励外商在华研发投资具有重要的意义, 政府为此出台了許多优惠政策。根据对政策内容的分析以及调研的反馈结果, 指出了现行政策的待完善之处与优化方向。

关键词: 外商研发投资; 投资政策; 政策效果; 政策优化

中图分类号: G31

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2007)04-0001-03

基于研发在科技创新活动中的重要作用, 以及研发机构在外商对华投资方式中的独特意义, 政府相继出台了直接针对外商研发活动的专门政策。本文根据政策内容和调研反馈结果, 评析了我国现行的鼓励外商研发投资的政策, 在此基础上探讨了政策优化的方向。

## 1 我国现行的鼓励外商研发投资的主要优惠政策

我国现行的鼓励外商研发投资的政策体系可以分为中央、地方两个层级, 其政策内容与外商直接投资政策、产业政策、外贸政策、财税政策等密切结合。

### 1.1 中央政府鼓励外商研发的政策

(1) 在《外商投资产业指导目录》中, 明确将研发中心列为鼓励类项目, 可以享受外商投资鼓励类企业的优惠待遇。

(2) 在《鼓励软件产业和集成电路产业发展的若干政策》中, 不分所有制性质, 外商在软件产业和集成电路产业从事研究开发活动, 亦适用相关条款。

(3) 在《关于扩大外商投资企业进出口经营权有关问题的通知》中, 允许外商投资研发中心为进行其研发产品的市场测试而进口并销售少量其母公司生产的高新技术产品。

(4) 在《关于外商投资设立研发中心有关问题的通知》中, 具体列出了外商投资研发中心在进口关税、营业税、所得税等方面能享受到的优惠政策。

### 1.2 北京与上海鼓励跨国公司设立研发机构的专门政策

北京与上海两地除适用国家统一的优惠政策外, 还专门制定了各自的地方政策。如北京出台了《鼓励在京设立科技研究开发机构的规定》, 上海发布了《关于鼓励外商投资设立研究开发机构的若干意见》等。

两地政策内容涉及设立条件、关于研发机构的财税政策、关于研发机构的外汇与海关政策、针对研发机构员工的政策、鼓励研发合作与交流的政策、项目支持和应用推广的政策、知识产权政策等。但两地在人员招聘、技术项目竞标、科技成果转化以及国民待遇等方面仍然没有作出具体而明确的规定, 跨国公司研发机构在实际运营过程中仍会遇到许多问题难以解决。

### 1.3 其它地方政府鼓励外商研发的政策

(1) 天津出台资金税收政策鼓励外商设立研发中心, 明确指出企业和研究开发机构聘用外籍专家, 其薪金可列入成本。同时, 天津开发区将企业是否具有自主知识产权作为高新技术企业认定的重要条件, 专门设立了“泰达科技发展金”以资助专利的申请, 凡在开发区实现产业化的专利, 对专利所有者资助 50% 的专利申请费、维持费和年费等。跨国公司研发中心还可申请研发费用的资助, 根据向科技发展局备案的研发项目开发计划、研发费用预算以及研发费用实际发生情况, 向科技发展局提出研发费用 50% 的财政扶持申请。

(2) 在深圳, 研发机构享受与高科技企业同等的税收优惠政策。就有关促进研发机构发展的财政政策而言, 深圳的力度较大, 对经市级以上主管部门认定的工程技术研究开发中心(企业技术中心), 其中属国家级的, 由市政府每个资助 500 万元; 属市级的, 每个资助 300 万元。对从事带有行业共性的技术研发活动, 政府出资设立研发基地, 并给予资金支持。

### 1.4 我国鼓励外商研发投资政策中的主要问题

(1) 地方政府的政策创新性与独特性不是很强。一方面, 很多具体政策只是中央政策的重复; 另一方面, 不同地方的政策之间雷同多于差异。

(2) 政策内容过于集中, 主要涉及与研发投资直接相关的人、财、物等方面; 政策手段缺乏多样性, 激励方式多为财税优惠。

(3) 鼓励外商研发投资的优惠政策更多地只是在形式上独立出来, 而其主要的政策内容仍然依赖于其它优惠政策体系, 如高新技术企业认定、“双软认证”等。不能很好地体现研发机构优惠政策与其它优惠政策体系之间的差异性。

## 2 北京跨国公司研发机构政策实施效果的反馈情况

### 2.1 政策对于跨国公司决定是否设立研发机构的影响

根据 2004-2005 年的问卷调查结果, 发现影响跨国公司在华设立研发机构的因素依次为: 中国高素质人力资源的可获得性; 中国的经济发展水平、市场规模及市场机会; 中国的科学和教育水平 (包括科研基础设施水平); 中国的知识产权保护状况; 中国相关产业的技术水平、技术资源; 中国吸引研发投资的各项优惠政策; 中国的基础设施水平; 中国政府部门的工作效率; 外资研发机构享受“国民待遇”的程度。

由此可见, 对于跨国公司而言, 中国的人才与市场是最具吸引力的因素, 而政府出台的吸引跨国公司研发机构的专门性政策所起作用不大。其实, 这也有合理的解释: 研发的全球化是跨国公司全球战略的重要组成部分, 并且大多数跨国公司在决定设立研发机构时更多地是基于长远的战略规划而非短期目标。研发的基础性、长期性、风险性使得跨国公司不可能将研发机构的前途寄托于某些优惠政策上。根据访谈, 政府有关产业发展的长远政策比这些专门性的优惠政策的吸引力要强得多。

### 2.2 政策内容的针对性程度

跨国公司研发机构有其自身独特的需求, 其内部也会因行业、国别、技术水平、规模等方面的差异有所不同。根据调研反馈结果, 发现还有许多有待改进之处。

(1) 研发机构的资产构成有其特殊性, 无形资产和开发过程中的智力资本往往占有相当大的比重, 与外资生产型企业有很大差别。但在实际的政策设计中没有解决这一点, 比如有关增值税方面的优惠政策, 会因为研发成本中的无形资产与智力资本无法被抵扣, 而导致增值税负担仍然偏重。

(2) 不同产业的研发机构面临的政策需求有很大的差别。比如, 在进口环节中, 有些行业不仅需要进口一些国内买不到的仪器、设备, 同时也要进口一些原料, 但对于原料进口的优惠, 政策考虑得较少。

(3) 不同法人地位的研发机构, 它们对政策的需求也有很大不同。在享受研发政策优惠方面, 现有的研发机构政府政策对是否是独立法人并没有限制, 但对于一些辅助性的优惠, 如海关、税务等, 实际操作中是有法人资格要求的。

(4) 研发机构自身的技术层级是不同的, 政府应该有

所选择、有所侧重、有所区别, 不要一刀切。在政策的设计上, 政府应该考虑究竟鼓励什么层次的研发机构和研发活动。

(5) 基于研发人员对于研发机构的重要性, 在调研中, 几乎所有的跨国公司研发机构对涉及研发人员的具体政策优惠表现出更浓厚的兴趣, 如户口迁移、子女上学、个人所得税、房子、上班的交通等问题。虽然在《北京市鼓励在京设立科技研究开发机构的规定》中涉及到居住证、配偶和子女等问题, 但实际落实情况并不是很令人满意。

(6) 从跨国公司研发机构的角度讲, 它们希望能参与相关政策的制定, 希望能有更多的机会参与公共科技项目。这一需求在规模较大的跨国公司中体现得更为明显。而现有的很多政策是限制甚至禁止跨国公司研发机构参与国家类科研项目的, 如 863 计划等。

### 2.3 政策的执行情况

如果优惠政策能很好地得以落实, 则没有哪个研发机构会去排斥这些收益。但在调研访谈中, 却发现政策的落实需耗费研发机构不少的时间、金钱等成本, 如果成本大于预期收益, 则宁愿放弃。造成这种局面的原因主要有:

(1) 执行程序有些繁琐、不透明。针对跨国公司研发机构的政府政策, 从具体规定上来看, 内容很广泛; 但缺乏具体的程序性规定, 导致操作起来有些麻烦。因为在这些政策的实际运作中, 还存在着许多未明文列出的那些潜在的各种程序要求, 政策透明度差。如研发机构技术成果转让营业税减免手续十分繁杂, 评估机构要价不规范, 也给跨国公司研发活动凭添了额外成本。

(2) 政策之间未能很好地衔接, 不同执行主体之间协调不力。由于针对跨国公司研发机构的政府政策涉及到多个政府主体, 如海关、税务、工商、科技主管机关、商务机关、专利机关等, 某一个政府主体出台的优惠政策会与其它主体既有的政策之间发生冲突, 造成优惠政策在执行时, 不同执行主体之间协调不力, 政策难以真正落实到位。比如, 北京市出台的鼓励在京设立研发机构的规定中, 在适用对象上, 优惠政策本身并没有独立法人的要求 (分支机构也适用), 但在执行中涉及到的那些具体部门 (如海关、税务等) 却都有独立法人的要求, 造成政策设计与政策执行之间的脱节。

### 2.4 政策效应

政策效应指的是政府以政策为手段, 引导跨国公司研发机构溢出更多正的外部效应。政策效应是政策效果的核心部分。

引入跨国公司研发机构, 的确给国内带来了许多益处, 如有利于培养本土化的高端人才、有利于近距离学习国外的技术与管理经验、能够提供示范与模仿的机会等。同时, 随着研发机构的进驻, 也会带来其它方面的附带效应, 如房地产、税收等。但是, 需要明确的是, 目前所产生的这些政策效应并非是政府政策主动引导的结果, 也不是跨国公司主动溢出的结果。各种溢出效应更多的是研发机构

设立之后自发产生的,跨国公司研发机构的政府政策在发挥出政策效应这一目标上所起的作用并不明显。

### 3 我国现行鼓励外商研发投资政策的优化方向

跨国公司是科技创新的重要载体,是研发全球化的主要推动力量。尽管跨国公司研发机构会因人才竞争、市场竞争等对国内的相关机构造成冲击,但从总体和长远来看,鼓励外商研发投资仍然利大于弊。我国应加强对跨国公司研发投资的政策优化工作,尽量趋利避害,进一步增强国家创新能力。

#### 3.1 增强政策吸引力

(1) 优化研发环境。对于多数跨国公司,它们的关注点在于整体的基础设施和商业环境,也有不少跨国公司在选址时要考虑其它因素,如供应链、合作伙伴、竞争对手所在的区域。如果政府在制定政策时能够主动地引导本地区某类产业链条的形成,政策的作用会更大也更长远。

(2) 实施分类指导。应该注意到不同类型跨国公司的关注点是有差异的,政府需要根据本地的发展战略有选择地吸引,同时也要有针对性地制定符合跨国公司需求的政策。深入研究不同类型研发机构的功能、特点,以及它们的环境要素和对市场的不同要求,这样来制定我国不同地区吸引研发类外资的区域政策。

(3) 保护知识产权。研发机构关心所在地区和国家知识产权的保护状况,因为这与其研发成果的应用及收益密切相关。我国近些年在保护知识产权方面作出了许多努力,但与外资企业的期望仍有较大的差距,有必要以实际行动显示我国政府保护知识产权的决心。

(4) 注重人才培养。人才是吸引跨国公司研发机构的重要因素,要注意人才的储备、科研和技术资源的储备,培训的人才要与跨国公司相应的从事研发活动的要求相配套,如印度培育高级IT人才,在过程管理、质量管理、项目管理上形成了自身的优势,吸引了不少跨国公司在印度建立研发机构,并且获得了不少外包项目。

(5) 提高政策的可操作性。政策的吸引力不仅仅需要政策内容具有针对性以满足跨国公司研发机构的独特需求,还需要注重政策之间衔接配套,操作性强。

#### 3.2 增加知识溢出效应

(1) 培育有效的市场竞争机制。培育有效的市场竞争机制是激发跨国公司研发机构向我国转移更高水平技术的重要手段。20世纪90年代中后期以来跨国公司技术转移的情况表明,促使跨国公司加快技术转移的动因更多地是源于国内竞争态势的变化,一定的竞争压力以及公平、有序的市场环境将对跨国公司技术转移起到持续性的刺激作用。

(2) 完善各种知识溢出途径的机制建设。具体来讲,需要加强几个方面的工作:一是要鼓励并规范研发人员的合理流动,这种方式是主要的知识溢出的途径;二是鼓励跨国公司与我国企业和科研教学机构建立联合研发机构;三是推动本地配套企业的形成和发展,培育跨国公司的合作伙伴,充分利用跨国公司的技术力量提高本地合作企业的技术水平。

(3) 提升国内机构的研发能力。跨国公司的知识溢出与东道国自身的技术发展水平及技术吸收能力有着很大的关系,如果要扩大知识溢出,东道国必须具备相应的吸收能力。

#### 3.3 政策优化应把握的核心问题

(1) 要吸引到货真价实的研发机构,并区别对待不同技术水平的研发机构。

(2) 提升国内相关科研机构的研发水平是增加溢出效应的关键。

#### 参考文献:

- [1] 李安方. 跨国公司在发展中东道国的R&D投资模式选择[J]. 南开经济研究, 2002, (5).
- [2] 唐宗欣. 引进跨国公司研发机构的行为、效应和政策研究[J]. 科技创业月刊, 2005, (5).

(责任编辑:高建平)

## Analysis of How to Optimize Foreign R&D Investment Policy in China

Abstract: Under the background of R&D globalization, it is very significant to attract more foreign R&D investment, so our government has made several related preferential policies. This paper points out the limits and the optimal directions of these policies based on the text analysis of the main policies and our investigation results.

Key Words: R&D investment; policy effect; policy optimization