

# 研发费加计扣除政策的实施效果与存在问题分析

——以上海市为例

徐 晓,李远勤

(上海大学 管理学院,上海 200444)

**摘要:**采用国家科技部2010年《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要〉若干配套政策》及实施细则落实情况问卷调查数据,深入分析了研发费加计扣除政策对上海市高科技企业的实施效果,并分析政策在实施中存在的问题。研究发现:过半数企业认为该政策总体上具有积极作用;绝大部分企业认为享受该政策后研发投入有不同程度的增长;此外,调研企业对该政策的激励效果比较满意。同时,问卷调查显示该政策的知晓度、便捷性以及兑现率较好,但仍有改进空间,尤其是政策申请成本较高,加重了企业财务负担。最后,企业未享受该政策的主要原因是不能正确归集研发费用、出于企业经营策略考虑放弃享受和企业已经享受免税优惠。最后提出了若干改进建议。

**关键词:**研发费加计扣除政策;R&D投入;税收优惠;实施效果

**DOI:**10.3969/j.issn.1001-7348.2011.19.023

**中图分类号:**G311

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2011)19-0097-05

## 0 引言

税收优惠作为税收制度和税收政策的重要组成部分,其作用的大小与税收在国民经济中的地位和发挥的作用紧密相联。在建立社会主义市场经济体制的过程中,税收的地位越来越重要,对促进企业R&D投入的作用也越来越明显。

2006年2月,国务院制定发布了《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)〉若干配套政策》(以下简称《配套政策》),从科技投入、税收激励、金融支持、政府采购、引进技术消化吸收再创新、创造和保护知识产权等10个方面提出了60条政策。2006年5月,上海市人民政府颁发了“关于实施《上海中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》若干配套政策的通知”(沪府发[2006]12号),以大力提升企业自主创新能力和提高企业的研发投入。

其实,我国早在1998年就出台了关于企业研发费税前加计扣除的相关政策规定,随后在2006年进行了较大调整,上海市从2007年开始大力推进此政策的落实。2009年2月,上海市国税局、地税局先后颁发了

“关于转发《国家税务总局关于印发〈企业研究开发费用税前扣除管理办法〔试行〕〉的通知》”(沪国税所[2009]14号)和“关于做好企业研究开发费用加计扣除政策落实工作的通知”(沪国税所[2009]19号),对本市企业应如何申请科技部门进行鉴定做出了明确的要求。该政策指出,企业从事《国家重点支持的高新技术领域》和国家发展改革委员会等部门公布的《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南(2007年度)》规定项目的研究开发活动,其在一个纳税年度中实际发生的八项研发费用支出,允许在计算应纳税所得额时按照规定实行加计扣除,扣除比例共为150%。

本文采用国家科技部2010年《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要〉若干配套政策》及实施细则落实情况问卷调查数据,深入分析研发费加计扣除政策对上海市高科技企业的实施效果,并分析政策在实施中存在的问题,最后对政策制定部门提出了若干改进建议。

本文内容结构安排如下:第一部分是文献综述,第二部分是问卷设计与发放,第三部分是分析与讨论政策实施效果,第四部分是总结政策落实中存在的问题,

**收稿日期:**2011-03-03

**基金项目:**上海市教育委员会科研创新项目(09YS42)

**作者简介:**徐晓(1986—),女,山东临沂人,上海大学管理学院管理学硕士研究生,研究方向为财务管理;李远勤(1973—),女,河南驻马店人,管理学博士,上海大学管理学院副教授,研究方向为企业R&D投资、公司治理。

第五部分是文章结论与建议。

### 1 文献综述

20世纪80年代以来,国外对R&D投入税收激励政策效果的研究主要集中在税收政策是否有效及有效程度如何等方面。

#### 1.1 税收激励对于研发投入发挥正面影响的文献回顾

Bloom, Griffith 和 Reenen<sup>[1]</sup> 利用来自经济合作与发展组织(OECD)9个国家19年的数据,对R&D弹性系数进行了研究,发现税收激励对于研发投入具有正面影响。Kenneth, Pittman 和 Reed<sup>[2]</sup> 比较了多国的R&D税收优惠及其影响后,发现税收优惠对研发投入具有更加积极的作用;即每1美元的税收优惠能够激励2.96美元的R&D投资。

朱平芳和徐伟民<sup>[3]</sup> 从动态角度运用面板数据分析中的随机效应模型,实证研究了上海市政府的科技激励政策对大中型工业企业自筹的R&D投入及其专利产出的影响。实证检验的结果表明,税收减免这个政策工具对大中型工业企业增加自筹的R&D投入具有积极作用。戴晨、刘怡<sup>[4]</sup> 通过对2002—2005年各省市大中型工业企业的相关数据构成总量为124的面板数据,回归分析税收优惠和财政补贴对企业R&D的影响,发现税收优惠对企业R&D有显著的激励作用,且激励效果十分明显。刘涛<sup>[5]</sup> 得出我国的税收优惠政策对企业的R&D投资有正向激励作用,但企业的R&D投资对税收优惠政策带来的成本变动敏感性不强,激励效果并不十分显著。

夏杰长和尚铁力<sup>[6]</sup> 说明了在我国使用所得税优惠政策对R&D支出有一定的激励效应,但效果并不十分显著。同样,陈晓和方保荣(2001)也有研究指出,税收优惠政策对我国企业加大R&D投入只有微弱的激励作用。宋河发、穆荣平和任中保<sup>[7]</sup> 结合调查数据和理论研究,分析了我国技术开发费150%税前加计扣除政策存在的一些问题,并提出了相应的建议。通过调查发现,该项政策首先促进了企业研究开发经费的显著增长。其次,该政策也极大地促进了新产品的开发活动。但在调查中发现,企业对该政策的享受面,即享受该政策企业的数量与全部填写问卷企业数量的比例呈现不升反降的局面。调查还发现,企业未享受该政策的首要原因是企业不满足享受该政策的条件。其次是该政策落实宣传不够。再次是政府部门对该政策的执行力度不够。

#### 1.2 税收激励对于研发投入无影响的文献回顾

王小荣和郭染丽<sup>[8]</sup> 特别针对材料、医药生物等行业在2004—2007年R&D投入与企业所得税税负的关系进行了研究,得出其所得税税负与其研发投入之间不存在关系;陈晓和方保荣<sup>[9]</sup> 以1998年全国30个省、自治区、直辖市的截面数据为基础采用简单的线性回

归分析建立了回归模型,研究结果表明,增值税收入对R&D投入并无显著的负面影响;吴秀波<sup>[10]</sup> 通过比较1991—1999年我国企业R&D投入强度及增长率,认为R&D投资的税收抵扣政策效果不明显,他认为原因在于:产权因素导致国有企业缺乏创新动力;多种税收优惠措施的合并使用导致该项措施激励效应下降;国有企业亏损较大,企业根本无应税所得,更无法加计抵扣。

### 2 问卷设计与发放

问卷调查的目标是调研《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要〉若干配套政策》及实施细则落实情况,问卷由国家科技部设计,包括《配套政策》总体政策和具体政策两部分,研发费加计扣除政策的实施效果是问卷调查的重要组成部分。

上海地区的问卷调查由上海市高新技术成果转化服务中心负责,问卷发放对象为上海市高科技企业。问卷发放时间为2010年6月1日—6月30日,问卷通过Email发放,本次调研共回收有效问卷89份。从企业规模来说,在回收的问卷中,大型企业有9家,中型企业有45家,小型企业有34家;从企业类型来说,国有企业有22家,民营企业有28家,集体企业有2家,三资企业有15家,港澳台企业有5家,上市公司有4家,其它性质企业有11家;从企业所处产业领域来说,包括高科技领域的信息技术企业有31家、生物技术企业有9家、新材料技术企业有5家、新能源高效能源企业有3家、环境保护企业有1家、其它高技术企业有14家、高新技术研发企业有3家、高新技术服务企业有9家。

### 3 政策实施效果分析

研发费用实行税前加计扣除政策,可以使企业增加研究开发费用的投入,从而增加企业的税前抵扣额、降低其缴纳的所得税,能够形成良性循环,具有引导和激励企业加大研发投入的作用。

#### 3.1 该政策对企业总体作用的分析

大部分企业认可这项政策对企业所起的积极作用。可以看出,24%的企业认为该政策“作用很大”,55%的企业认为“作用较大”,只有19%的企业认为“作用一般”,2%的企业认为“没有作用”,见图1。

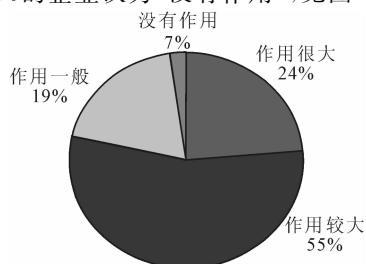


图1 该政策对企业的作用

### 3.2 该项政策对促进企业加大研发投入的效果分析

由于 R&D 投入的不确定性和外部性、企业资金技术等有限性,企业的研发能力在一定程度上受到限制。研究开发费用 150% 税前加计扣除政策在上海高科技企业中实施以后,极大地促进了企业研究开发费用投入的显著增长。43% 的企业认为该政策使企业研发投入平均增长在 10% 以内,37% 的企业认为该政策使企业研发投入平均增长 11%~30%,10% 的企业认为该政策使企业研发投入平均增长 31%~50%,6% 的企业认为该政策使企业研发投入平均增长 50% 以上,且效果明显。只有 4% 的企业的研发投入不增反减,需要引起关注,见图 2。

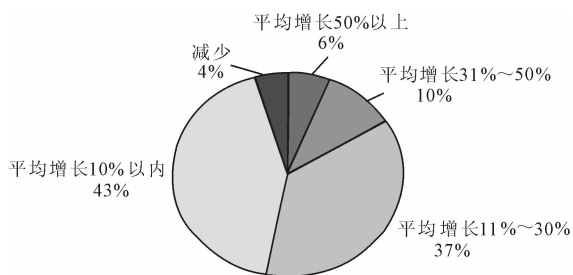


图 2 该项政策对促进企业 R&D 投入的效果

### 3.3 该政策在促进企业加大研发投入效果方面的满意度

该政策自 2008 年实施以来,在相关政府部门的努力下,除了极大地促进了企业的 R&D 投入外,企业对该政策的满意度也比较高。没有企业“不满意”该政策的促进效果,所有企业均对该政策表示不同程度的满意,这表明企业对该政策认可度较高,这就为企业继续实施该政策带来了足够的信心,见图 3。

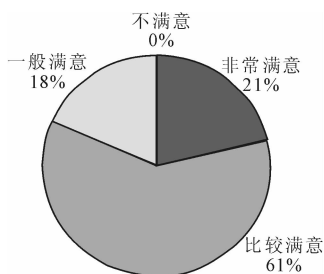


图 3 对该政策的满意度

## 4 政策落实中存在问题分析

### 4.1 该政策知晓度分析

只有 24% 的企业“很熟悉”该政策,59% 的企业“熟悉”该政策,16% 的企业“部分了解”该政策,表明该政策知晓度已有所提高,但仍有部分企业对税收优惠政策不知道、不熟悉、不清楚,这表明科技部门和税务部门的宣传工作仍然不到位,没有做好宣讲工作,见图 4。

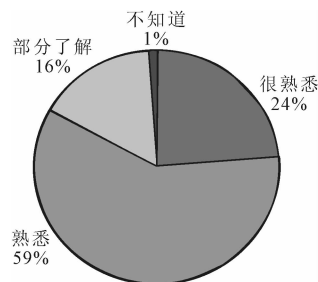


图 4 对该政策的知晓度

### 4.2 该政策便捷性分析

该问卷主要从 5 个方面考虑税收加计扣除政策实施的便捷性。

#### 4.2.1 该政策实施的细节流程公开性

大多数企业(84%)认为该政策细节流程“公开”,15% 的企业认为该政策的实施细节“部分”公开,只有 1% 的企业认为“不公开”,比例很小。

#### 4.2.2 该政策实施的细节流程清晰性

25% 的企业对该流程“非常清楚”,69% 的企业对该流程“清楚”,“不清楚”的企业占到 6%,这是不容忽视的。这表明部分企业在申请过程中仍存在着盲目性,对可申请享受优惠的项目、所需材料和手续等仍不清楚。

#### 4.2.3 该政策程序便捷度

72% 的企业选择了“是”,即该政策程序便捷;28% 的企业选择了“否”,认为该政策程序不便捷。近三分之一的企业认为不便捷,表明该政策实施起来程序较繁琐,因此需要从程序上加以改进。可能表现为网上申请软件操作难、无填写说明、内容繁琐等。

#### 4.2.4 信息反馈及时性

90% 的企业认为信息反馈“及时”,效果较好。

#### 4.2.5 该政策申请成本

只有 14% 的企业认为该政策申请成本“低”,绝大多数企业认为该政策申请起来成本“中等”,8% 的企业认为成本“高”。税收优惠政策的申请成本(包括税务机关的行政成本、纳税人的申报成本和税收优惠导致的效率损失)相对较高,增加了企业的财务负担,企业有可能因此放弃申请。

### 4.3 企业的政策申请、受理及兑现情况

有 72% 的企业申请了该政策,且所有申请该政策的企业都被受理和兑现。有 28% 的企业未申请该政策,主要有以下几种可能性:一是许多企业不是查账征税企业,不属于加计扣除政策的享受范围;二是一些企业虽然了解政策,但内部各职能部门没有配合好,没有提出申请;三是一些企业虽然提出了申请,但因不属于研发项目或未经专家对其研发项目进行鉴定,不属于政策支持范围等。

### 4.4 对未享受该政策的企业的原因分析

可以看出,仍有 7% 的企业不知道有该项政策,表

明相关政府部门宣传不到位;将近一半的企业不符合政策的享受条件;没有企业因自身的财务核算不健全而影响享受该政策,见图5。

14%的企业由于不能准确归集研发费用而不能享受该政策——根据国税发[2008]116号文规定,生产部门和科研部门对于研发费用和生产经营费用的划分问题,对划分不清的,不得实行加计扣除;只有八项费用支出才允许在计算应纳税所得额时按照规定加计扣除,范围较窄,企业实际发生的多项其它研发支出无法加计扣除,不能准确合理归集研发费用。

属免税企业未享受该政策的占14%;一些企业是出于经营策略考虑(如业绩、商业保密需要等)而没有申请该政策,占18%;企业内部相关职能部门如生产部门、研发部门、税务部门认识不统一、协调不畅,未能享受该优惠政策的,占4%。

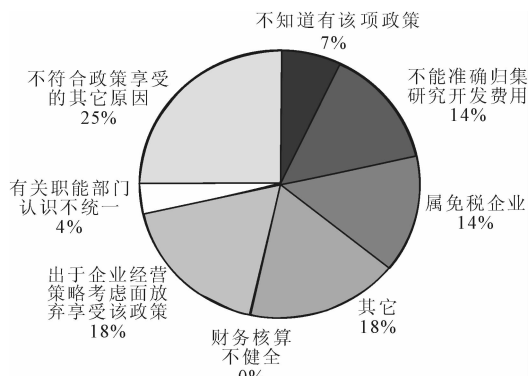


图5 未享受到该项政策企业的原因分析

## 5 结论与建议

### 5.1 研究结论

通过以上论述,我们认为:从研发费加计扣除政策对企业的影响来看,过半数企业认为该政策具有总体积极作用,近五分之一的企业认为作用一般或没有作用,表明该政策仍需很大的改进;绝大部分企业认为享受该政策后研发投入均有不同程度的增长,且效果明显,这就极大地促进了企业的R&D投资,但有近4%的企业研发投入反而降低;调研企业对该政策的激励效果比较满意,认可度也较高。此外,该政策也存在一些问题,总结如下:

(1)科技部门和税务部门的宣传工作仍然不到位,没有做深、做透、做彻底,影响该政策的实施。

(2)该政策实施的细节流程公开性、细节流程清晰度、便捷性仍有改进空间,如申报时间短、材料多、流程繁琐,最终影响了企业申请税收优惠政策。政府相关部门要进一步加以明确和改善。

(3)政策的申请成本(包括税务机关的行政成本、纳税人的申报成本)对部分企业而言较高,增加了企业的财务负担从而影响了企业申请。

(4)重复的税收优惠政策弱化了税收对研发支出的激励作用。部分企业为免税企业,无法享受研发费用加计扣除政策;部分不属于查账征税的企业也无法享受该政策。

(5)部分企业出于经营策略的考虑,如需要商业保密从而影响了企业申请该政策,政策制定部门没有考虑具有特别生产工艺等类型知识产权的企业享受该政策的问题。

(6)部分与研发支出直接相关的费用不在研发费用加计扣除的费用范围内,企业不能准确合理地归集研发费用,如研发费用和生产费用不能合理划分,影响了该政策的合理性和执行力。

### 5.2 研究建议

首先,根据本文的分析结论,对有关政府部门改进优惠政策的执行效果提出了以下建议:

(1)政策制定部门出台有关指导意见,扩大可加计扣除研究开发费用的范围,将与企业研发直接相关的费用如研发人员的差旅费、保险金等合理地进行加计扣除。并要加强对政策的后评估和政策研究,分析政策流程和条件设置是否合理,政策支持链条是否完整,进而营造良好的政策实施环境。

(2)科技部门和税务部门之间通过联合宣讲、培训、开发项目鉴定等方面的合作,开展政策落实专题调研,深入了解企业的发展情况和政策需要,有针对性地对企业开展税收优惠政策的培训和指导,引导企业尽可能多地关注和享受政策,使符合政策条件的企业都申请并享受到加计扣除政策,提高政策的执行效率和效果。

(3)对企业研发项目进行鉴定的部门要与税务部门保持良好的沟通和联系,定期商会。及时、准确、高效地做好对企业研发的鉴定、受理和兑现工作,将企业在申报过程中的问题及时反馈给企业,并对企业进行指导。

(4)建立政策的信息服务平台及相应的公共服务机构,帮助企业及时了解相关政策,知晓受理部门、申报条件和操作流程,实现企业申报信息与享受政策情况在各部门之间的共享。

(5)要以加计扣除政策落实好的企业为典范,利用新闻媒体、信息网络开展广泛的宣传,扩大创新政策的影响力,引导企业在加计扣除政策的支持下加强自主创新能力。

其次,根据本文的分析结论,对企业享受政策提出以下建议:

企业应及时积极关注相关税收优惠政策,积极参与并加强与相关政府部门之间的沟通,使企业能最大限度地享受优惠政策,促进企业的研发投入;企业内各职能部门要进行沟通和交流,努力使企业享受到尽可能多的税收优惠政策;相关人员申请加计扣除政策时

要仔细核对企业的研发费用,认真填写并及时整理申请材料,保证材料的准确性和完整性。

#### 参考文献:

- [1] BLOOM N, GRIFFITH R, REENEN J V. Do R&D tax credits work? evidence from an international panel of countries 1979—1996[J]. *Journal of Public Economics*, 2002, 85(1):1-31.
- [2] KENNETH K, PITTMAN J, REED M. A cross-national comparison of r&d expenditure decisions; tax incentives and financial constraints [J]. *Contemporary Accounting Research*, 2004, 21(3):639-680.
- [3] 陈晓,方保荣. 增值税转型的几点逆向思考[J]. *税务研究*, 2001(5):26-30.
- [4] 戴晨,刘怡. 税收优惠与财政补贴对企业 R&D 影响的比较分析[J]. *经济科学*, 2008(3):58-71.
- [5] 刘涛. 论我国税收激励对 R&D 投资的影响[D]. 上海:复旦大学, 2009.
- [6] 宋河发,穆荣平,任中保. 技术开发费 150% 税前加计扣除政策落实问题分析与对策研究[J]. *科学学研究*, 2009(12):1 822-1 828.
- [7] 王小荣,郭荣丽. 我国高新技术类上市公司 R&D 投入及其与企业所得税税负的相关性分析——基于 2004—2007 年度报告数据[J]. *中国物价*, 2008(11):65-67.
- [8] 吴秀波. 税收激励对 R&D 投资的影响:实证分析与政策工具选拔[J]. *研究与发展管理*, 2003(1):36-41.
- [9] 夏杰长,尚铁力. 自主创新与税收政策:理论分析、实证研究与对策建议[J]. *税务研究*, 2006(6):6-10.
- [10] 朱平芳,徐伟民. 政府的科技激励政策对大中型工业企业 R&D 投入及其专利产出的影响——上海市的实证研究[J]. *经济研究*, 2003(6):45-53.

(责任编辑:王敬敏)

## Studies on the Effect and Problems of the R&D Expenditure Super Deduction Policy

——Evidences from Shanghai

Xu Xiao, Li Yuanqin

(School of Management, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

**Abstract:** Based on questionnaires about execution status of State ministry of 2010 "implementation of national long and mid-term science and technology development plan for some support policies and detailed rules for implementation", this paper deeply analysis the practice effect of the R&D Expenditure Super Deduction Policy to Shanghai high-tech enterprises, and the problems in implementation. We find that over half enterprises think the policy has a positive effect generally; Most of enterprises admit that the policy make its R&D have different degree of growth; Furthermore, the policy has a high degree of satisfaction between these enterprises. Meantime, questionnaires show that there is still room for improvement about the policy's awareness, convenience and achievement rate. Particularly, application of high cost aggravates enterprise burden. Finally, considering that part of enterprises cannot enjoy policy, we get the following reasons: enterprises not correctly collecting the R&D costs, giving up enjoying the policy out of consideration for business strategies, being already in enjoying other tax credit. The last part provides some concise advice for improvement.

**Key Words:** R&D Expenditure Super Deduction Policy; R&D Input; Tax Credit; Practice Effect