

粤港澳科技创新与创业跨境合作的财税支持机制研究

——基于广东自贸区粤港澳科创平台的调查

艾德洲*

摘要：粤港澳科技创新与创业合作既是粤港澳经济合作新模式的重要内容，也是解决港澳青年就业创业问题的重要途径，更是下阶段落实中共中央关于创新发展战略和湾区发展战略的重要举措。广东省各级政府为此提供了较全面的财税支持政策。然而，调研发现，在中美贸易冲突下，粤港澳科技创新与创业合作的“以财补税”模式存在着外部风险与内部问题，运行机制也有待完善。在问题分析的基础上，本文有针对性地提出了五点优化建议。

关键词：“以财补税”模式；科技创新与创业；需求差异性；财税支持机制

中图分类号：F127;F812.42

文献标识码：A

一 问题的提出与由来

有研究表明，粤港澳科技合作对于广东产业转型升级有积极促进作用（王鹏，2010）^①。科技是第一生产力，科技创新是产业结构优化和区域竞争力的核心要件（王华，龚珏，2013），^②科技创新与创业合作一直以来都是粤港澳区域合作的重点内容。CEPA及其升级版针对粤港澳科技创新与创新合作有6条相关内容，对合作领域、合作方式、合作保障等提出了明确的发展思路。尤其是在广东自由贸易试验区成立以来，粤港澳科技创新与创业合作被作为自贸试验区的重点工作，政府和各类孵化平台都投注了大量的精力。虽然目前粤港澳科技创新与创业合作已经没有了难以逾越的制度障碍，但合作粤港澳科技创新与创业合作的合作进展还处于探索阶段。究其原因，除人员往来、文化、法律法规、创业咨询习惯等系列原因外，最核心的问题是科技创新与创业领域正外部性特征与沉淀成本补偿不到位的矛盾，这就需要政府的扶持和正确引导。调研中，项目组还发现，粤港澳科技创新与创业跨境合作团队具备年富力强的特点，创业时期通常是人生和事业加速期。对于具有创业热情的港澳科创团队，不确定性大也预示着机会成本较大。科技创新与创业领域的高风险和参与科技创新与创业事业的高昂机会成本成为了制约港澳团队内地创业的主要因素。不论是从理论上分析还是从实践中调研，粤港澳科技创新与创业合作的性质都属于经济活动和市场行为，由此粤港澳科技创新与创业合作的性质是经济问题而非制度问题。作为具有经济正外部性的领域，粤港澳科技创新与创业合作需要必要的政府扶持，并且这种政府扶持在理论和发达国家的实践经验中都具备必要性和正当性。

习近平同志在十九大报告中强调，在新时期“一国两制”、港人治港、澳人治澳的大原则下，要支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作，制定完善便利香港、澳门居民在内地发展的政策措施。随着粤港澳三地经济合作的不断深入，社会融合的步伐越来越滞后，中青年在社会融合中扮演着至关重要的角色。深化科技创新与创业合作既是粤港澳经济合作新模式的重要内容，也是解决港澳青年就业创业问题的重要途径，更是下阶段落实中共中央

*艾德洲，东北财经大学辽宁（大连）自贸区研究院副教授，主要研究产业理论与自贸区产业政策。

^① 王鹏：《基于粤港澳产业科技合作的广东产业转型升级研究》，载《科技管理研究》2010年第3期。

^② 王华、龚珏：《完善支持科技创新的财税政策推动产业结构调整》，载《税务研究》2013年第3期。

“十三五”发展规划关于创新发展战略和开放发展战略的重要建设举措(周运源, 2017)^③。粤港澳科技创新与创业合作有利于改变对港政策“只惠大不惠小”的局面,有利于港澳中小创业者了解国情,找寻上升通道,实现民心所归。从国家战略的角度看,服务港澳青年融入内地发展大局的战略意义不亚于服务港澳融入内地发展大局,并且新时期社会融合、和谐发展的重要性已经超越了纯粹的经济发展。为实现民心回归,政府有必要提供财税支持,为粤港澳科技创新与创业合作等重点工作提供引导支撑。

财税政策是国家调控的重要手段,对于既有内在需要又有战略需要的重点领域,财税支持成为了地方政府的必然选择(聂颖, 2013)^④。然而由于体制机制所限和顶层设计的全面考虑,税收政策的调整难度较大,并且很难实现因地制宜和因时制宜。综合来看,税收政策相对财政支持政策,也确实需要考虑总体性多于时效性;在服务港澳青年民心回归和港澳融入内地的国家意志下,财政政策可以更加灵活,有效解决特定领域的降成本问题,为粤港澳科技创新与创业合作提供引导支撑。尤其是在区域竞争加剧、开放型经济新体制的背景下,财政政策的精准支持意义进一步凸显,为此,广东各地方政府结合两岸三地重点发展产业中不同行业的粤港澳双创企业的降成本需求,制定了更加灵活且覆盖面广的“以财补税”政策,为粤港澳科技创新与创业合作提供有效支持,以便集中优势资源培育旗帜性发展亮点,更好地服务国家粤港澳区域融合战略。粤港澳科技创新与创业合作的“以财补税”模式便由此而来。

二 粤港澳科技创新与创业“以财补税”模式的问题分析

(一) 外部风险: 跨境合作暗藏国际投资规则隐患

2018年6月初,随着中兴事件逐步缓和,学术界认为中美贸易摩擦已经阶段性缓和。然而,6月中旬,美国政府又抛出了涉及到2000亿美金的贸易谈判筹码,额度的提升备受关注,但更加值得被关注的是,美国此次针对中美贸易平衡问题的焦点具有了更强的贸易结构指向性。综合近两次美国提出的中美贸易平衡谈判的具体细节来看,对于科技产品和科技服务的谈判焦点都在于准入、知识产权的保护和合理竞争。从准入、保护到竞争贯穿于科技企业市场竞争的全过程,是明显的治理规则输出。以TPP和目前的中美贸易谈判为例,美国等发达国家都明确提出新兴经济体要缩减甚至是减免对国有企业和基础行业的财政补贴,以便改善对国际竞争和跨境合作造成的不平等竞争。粤港澳科技创新与创业合作涉及到跨境合作,从市场行为的层面看,对粤港澳科技创新与创业合作企业的财政补贴涉及到对外资补贴范畴,是对特定境外区域提供的特殊国民待遇,这与目前通行的国际经贸规则相悖,也与国内市场竞争原则不兼容。在中美贸易摩擦不断升级的背景下,跨境合作暗藏的国际投资规则隐患有被放大的风险。在新一轮改革开放中广东被赋予“二个窗口”的功能,正在加快打造一流营商环境和建设一流湾区与世界级城市群,违背国际通行主流经贸规则的做法的深远影响需要引起得到广东省委、省政府的足够重视。

(二) 内部风险: 基层政府税改权限不足,“变相”加重财政负担

1994年,我国深化税制改革并确立了分税制的财政管理体制,通过国税和地税两部门的设定,将中央和地方之间的税种分割和权限做了实质性下放。然而,地方税收入规模较小,在实操层面受到规模限制改革的空间不大,尤其是在严控房地产市场的新常态下,地方“土地”收入锐减,地税的减免空间越来越小。并且,税制改革都需要通过人大立法,尤其是涉及到税基和税率的调整,这提升了地方税制改革的壁垒。在可行性和可能性都相对受限的情况下,以税收减免形式普惠粤港澳科技创新与创业合作的政府治理行为收到了很大的限制。

^③ 周运源:《创新发展、深化粤港澳科技合作的再思考》,载《华南师范大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

^④ 聂颖:《支持科技创新投资行为的财税政策选择》,载《财政研究》2013年第1期。

前海的“双15%”政策也并不像外界传言的那样因为深圳有特区立法权，实际操作中是得到了财政部的全力支持。这也间接导致了对同为广东自贸区的广州南沙新区片区的“税制竞争”，广州南沙新区片区为了提供同样的吸引力，只能通过针对产业目录内企业和高端人才的超额纳税财政补贴的方式，达到“双15%”的效果，这“变相”加重了财政负担。在实际工作中更加需要指出的是，虽然广州南沙新区片区提供了与前海税收“双15%”优惠相当的财政补贴作为保障，但是由于扣税和补贴的双线运行，无异于增加了同等优惠的办事链条，虽然目前国内自贸区改革普遍采用了单一窗口和网上便捷申报，但便利性还是相对受限了，在“变相”加重地方财政负担的情况下，实质上并没有得到同等的便利化改革效果，显著降低了改革效能。在某种程度上由于税改支持政策相对受限，普惠性不足也在一个区域动态竞争的情况下导致了地方补贴政策竞争。在调研中，研究发现该广东省科技厅为全省200余家科创平台提供了大量的竞争性补贴，由于粤港澳科技创新与创业项目并未进入到蓬勃展期，有一些补贴获得之后也没有足够的运营维护支出机遇，导致相关的财政预算投入的人力物力部分空转的问题。

（三）运行障碍：科技创新与创业合作的产业门类众多、“以财补税”模式的精准性有待提升

科技创新与创业涉及到的产业门类较多，运营模式和投资周期相差较大，税收政策有普及性但短期内难以实现精准扶持。具体来看，粤港澳科技创新与创业合作要建立在粤港澳科技创新与创业合作互补性的基础上。根据港澳科技振兴重点领域明确提出重点发展的汽车零部件、生物科技、中药、通讯技术、电子消费品、环境科技、集成电路、物流及供应链管理应用技术、纳米科技及先进材料、光电子、纺织与成衣等领域，结合广东具备优势的汽车零部件、通讯技术、集成电路等电子产品、纺织与成衣等产业的上下游配套基础，环境科技、新型材料、生物科技和中医药等重点发展领域。参照广东自贸区粤港澳合作的重点领域，在技术、资金、国际化运营、土地四大综合优势考察下，粤港澳科技创新与创业合作至少包括大数据与网络服务、汽车电子设备、新材料与环境保护、生物医药、物流及供应链管理、纺织与成衣六大领域，这六大领域的沉淀成本构成形式不同，固定资产投资差异较大，具有不同的降成本需求和产业链配套需求。对“以财补税”模式的精准性要求更高，在财政支持外部风险和内部风险并存的情况下，粤港澳科技创新与创业合作的“以财补税”模式的精准性亟需提升。

三 问题的理论分析与演化分析

（一）粤港澳科技创新与创业合作六大主导产业的沉淀成本差异分析

当前阻碍粤港澳科技创新与创业合作的主要矛盾依然是如何解决科创领域沉淀成本的跨期风险补偿问题。综合来看，粤港澳科技创新与创业合作重点发展和主要集中在大数据与网络服务、汽车电子设备、新材料与环境保护、生物医药、物流及供应链管理、纺织与成衣六大领域。这六大领域也是粤港澳科技创新与创业合作能否实现突破的六大主导产业。根据由商业模式决定的沉淀成本跨期风险补偿的实际情况，这六大主导产业可以被分为服务提供类、研发类和定制制造类，共三个主要类型。其中大数据与网络服务、物流及供应链管理属于服务提供类，这一类产业对区域基础设施、信息渠道的要求较高，固定资产投资相对较低，龙头企业在产业发展中扮演着关键角色，对龙头企业和隐形冠军企业的激励政策需求更高；车电子设备、纺织与成衣属于定制制造类，这一类产业的固定资产投资相对较高，固定资产折旧的记账方式较为成熟，对国家自然科学基金、科技部专项资金的需求较少，劳动相对密集，对税收政策的需求较高；新材料与环境保护、生物医药属于研发类，这一类的固定资产（含无形资产）投入较高，并且固定资产（含无形资产）的折旧并不是线性分布，难以反映出沉淀成本补偿的实际需求，对国家自然科学基金、科技部专项资金的需求较高，并且需要

更加多元化的市场化支持。

（二）粤港澳科技创新与创业合作六大主导产业的税收支持政策需求分析

粤港澳科技创新与创业合作重点发展和主要集中在大数据与网络服务、物流及供应链管理、生物医药、新材料与环境保护、汽车电子设备、纺织与成衣六大领域。根据商业发展特质和沉淀成本需求特征这六大主导产业依次对应服务提供类、研发类和定制制造类，共三个主要类型。与其商业发展特质和沉淀成本需求特征相对应的减税和财政补贴的需求，其中服务提供类对企业所得税减税的需求较高，对个人所得税减免有一定的需求，调研发现这一类型的企业虽然被外界认为是高收入群体，但此类企业的技术和运营方式非常成熟，个体角色的重要性相对受到了制约，服务类企业股权激励机制相对完善，按照国内2018年9月通过的新税改方案，专业人士的工资水平实际上很难达到综合统计15%的扣税水平；相对研发类，多依靠高学历和高技能人才，这些人工资较高，人才也是此类公司成本支出和无形资产的主要组成部分，对个人所得税减免的需求较高，这一类企业在创业、孵化、融资和上市的过程中，成长速度也相对较快，利润占成本投入比例极高，在个人所得占利润比重相对有限的情况下，对企业所得税减免的需求也较高；相对定制制造类企业，其基础用工可以在本地解决，具有较好的本地吸纳就业特征，但大量的就业和创业机会要依附于组织者和核心技术人员，一方面基础用工缴税基数较低，另一方面基础用工的减税需求对商业发展实质上的影响非常有限，这类企业对个人所得税减免的需求并不高，并且由于财务记账的抵扣原则存在，以及研发类和定制制造类的利润占成本比例相对较低，在实际运营中，此类企业对企业所得税减免的实际需求也相对较低，对此类企业降低企业所得税仅仅是降到15%的水平，甚至会冲击到了此类企业已经较为成熟的记账方式和财务运行体系。定制制造类企业的主要担忧是网络销售下的竞争格局、订单获取和综合降成本问题，这些问题很难通过减税的方式得以解决。

（三）粤港澳科技创新与创业合作六大主导产业的财政支持政策需求分析

综上，大数据与网络服务、物流及供应链管理、生物医药、新材料与环境保护、汽车电子设备、纺织与成衣六大产业对应的服务提供类、研发类和定制制造类，三个主要类型，与其商业发展特质和沉淀成本需求特征相对应的财政补贴需求更加多样，除减税的普惠性需求以外，服务提供类企业对网络基础设施、公共服务平台的需求较高，一方面需要财政更加关注信息基础设施的建设，另一方面需要政府高度关注产业联盟的建设，依托产业联盟，发挥产业集聚的协同发展效应；研发类企业则更多的需要高知识技能型人才储备，推升高知识技能人才的可得性，一方面是雇佣类型的高知识技能型人才，另一方面是专业外包的人才提供，这就需要地方政府为辖区内企业提供与高校等大型高知识技能型人才“蓄水池”的贯通，在科技湾区建设的大背景下，研发类企业对地方高层次人才补贴的实际需求较高；定制制造类企业作为就业的主要依托单位，对降低用电成本、物流成本、口岸中转成本的需求极高，政府应对此类型企业用电、物流和仓储进行一定比例的补贴，切实为制造类企业降成本。依托产业目录清单，实现财政补贴的杠杆撬动，做大做强产业目录内的优势产业，将供给侧结构性改革做到实处。

表 1 粤港澳科技创新与创业合作六大主导产业财税支持需求对比

		减税需求		财政补贴需求		
		企业所得 税	个人所 得税	基础设 施 提供	人才补 贴	成本补 贴
大数据与网络服务	服务提供	高	一般	高	一般	低
物流及供应链管理						

生物医药	研发	高	高	一般	高	一般
新材料与环境保护						
汽车电子设备	定制制造	一般	低	一般	低	高
纺织与成衣						

综合来看,根据调研和分析综合得到表1,表一中标示的具体含义为:高代表相关行业的企业会由于此影响因素选择迁移或集聚发展,一般代表是该行业企业的考察因素,但并不会由于此项因素的影响而选择迁移或集聚发展,低代表几乎不影响该行业企业的实际运营,虽然几乎所有行业和类型的企业都希望降成本降到足够低,将收益提高到足够高,但在实际经营中有一些不利的影响因素并不影响企业的实际运营,甚至是扩大再生产。

四 基于主体需求差异性的“以财补税”模式优化建议

一是建议上级部门充分协调、发挥税收政策的普惠性,支持港澳青年内地创新创业。粤港澳科技创新与创业合作的六大主导产业对减税需求的敏感度相对较高,在某种程度上看,也是由于珠三角地区与港澳地区所得税差异较高,珠三角地区各级政府力争通过“以财补税”的模式降低片区差异。从而使得财政补贴兼具了税改所特有的普惠性,虽然“以财补税”有其必要性和实际贡献,但财政补贴丧失了精准性无异于降低了财政的杠杆功能。税改,尤其是具有普惠性的对重要行业的所有国民的税收优惠政策是国际主流的招商引资优惠措施,符合国际投资贸易规则通行标准,对特定境外地区采用国民待遇或者准国民待遇也符合现行的国际投资贸易规则,国民待遇或者准国民待遇也可以作为谈判的空间,更好地发挥粤港澳科技创新与创业合作的国际示范作用。为此,建议广东省委、省政府高度重视,充分协调税改政策的堵点,发挥税收政策的普惠性,一方面通过税收政策为支持港澳青年内地创新创业提供基本制度保障,另一方面为财政杠杆松绑,有效释放财政的杠杆功能。

二是深化体制机制改革,鼓励第三方专业机构参与制定“以财补税”模式差异化改革办法。目前粤港澳科技合作的主导者依然是广东政府科技主管部门。但纵观粤港澳科技创新与创业合作的六大主导产业的差异化需求,仅仅依靠政府部门的力量难以实现有效识别,在科技主管部门对产业发展差异化需求识别乏力的基础上,财政支持政策的精准性难以为继。建议广东政府科技主管部门要履行好主体责任,主导并促进科技中介机构和行业协会的发展。粤港澳科技合作要实现政府主导,多元主体推动。粤港澳科技创新与创业合作要建立在粤港澳科技创新与创业合作互补性的基础上,充分调动市场、行业协会和科技中介组织的力量,鼓励第三方专业机构参与制定差异化改革办法,更有针对性地选取粤港澳重点合作产业目录,补贴的依据是补偿科创领域沉淀成本,科创领域几乎涉及所有新兴行业,不同行业间沉淀成本的沉淀方式不同,这就需要我们深入实践,研究科创领域重点行业的沉淀成本跨期补偿机制。通过“以财补税”的方式,分产业加大力度摸底力度,有针对性地降低科创领域粤港澳合作重点行业的沉淀成本;在此基础上,调动各方力量,以财政杠杆为手段,从而更好地发挥市场配置资源的决定性作用。

三是以信息保障为载体,充分发挥省级财政的基础支撑作用。建议广东依托自贸片区,重点建设2-3个政府公共信息平台,完善创业与产业合作的常规对接机制。政府对科技合作的主导方式虽有不同,但是从服务型政府和市场信息提供者的层面,粤港澳三地政府能够达成一致。粤港澳三地政府要尽快建立政府公共信息平台,政府公共信息平台要具有权威性,是官方唯一推动的粤港澳科技合作政府公共信息平台。政府要担负起信息公开和信息审查的信息提供者职能,在此基础上,建立粤港澳科技产业合作常规对接机制,每年至少定期举办1-2次粤港澳科技产业合作对接洽谈会,政府要提供信息咨询服务平台,提供完备的政策信息支持,力争将会议打造成为在信息服务基础上的平台服务,为粤港澳科技合作提供完备信息、

咨询支持和平台保障。

重点建设粤港澳知识产权交易平台,充分发挥省级财政的基础支持作用,激活知识产权的引导性作用。目前广东省内可推动粤港澳合作的科创平台 300 有余,且处于蓬勃增加的态势,但是缺少有影响力的粤港澳知识产权专属交易平台。建议广东省成立粤港澳科创合作领导小组,依托广东自贸试验区“双区”叠加优势,复制推广横琴国际知识产权交易中心制度创新经验,建设粤港澳知识产权专属交易平台,并建立以人民币作为基准货币,参照交易日当天汇率,采用人民币-港币-美元自由对换的结算机制。在此基础上要重点强化粤港澳高等院校合作,有益于以强强联合的形式实现知识产权等科创要素交易费用的内部化,有助于塑造知识产权、科创人才等科创合作要素的集聚效应,与粤港澳知识产权交易形成协同“共振”效果。

四是建立专项扶持基金,充分发挥财政的杠杆作用,有效激活市场支持。政府要优化扶持资金的预算制度,集中有限的财政资源,成立专项扶持基金,充分发挥财政资源的杠杆作用。为避免政府人力资源的浪费和过多的行政干预,建议政府将粤港澳科技创新与创业合作专项扶持基金的申请资格审核权和推送权下放到粤港澳科技创新与创业合作平台,省级政府仅保留核准审批权。在此过程中,政府要处理好角色转变,将详细事务逐级下放,以事中事后监管改革为抓手转变政府职能,引入更广泛的市场化元素参与到科技创新与创业合作事业中。政府要重点解决科技金融扶持的落地问题,分层次构建科技金融扶持的一、二级市场,以政府专项扶持基金和政府信用为基础,联合金融机构,鼓励产业链金融信贷产品的开发,在粤港澳科技创新与创业合作平台试点建立现代科技金融扶持体系。

五是鼓励各市、区提供配套支持,重点扶持隐形冠军企业。目前针对科技扶持的基金种类众多,已经能够覆盖科技产业的全过程和重点领域,但为进一步发挥发展的标杆效应,政府有必要针对隐形冠军企业提供更全面的科技扶持基金,通过隐形冠军企业的培育,带动区域该产业的发展速度,从而形成基于产业链分工的配套产业集群。粤港澳科技创新与创业合作要重点关注有行业龙头潜力的企业的竞争实力塑造,通过建立粤港澳科技合作专项扶持资金,重点扶持隐形冠军企业,一方面可以通过资助高等院校和高级技术研发机构的产学研项目,通过标准制定,明确标准和流程,发挥科技创新的正外部性,扶持科研机构走出更多的隐形冠军企业;另一方面,要在粤港澳科技创新和创业合作的主要领域,如新材料、汽车零部件、生物科技、中药、通讯技术、电子消费品、环境科技、纺织与成衣等领域各扶持 1-2 个具有潜力的隐形冠军企业,培育粤港澳大湾区的科技发展合力。

参考文献:

- [1] 王鹏.基于粤港澳产业科技合作的广东产业转型升级研究[J].科技管理研究, 2010 (03).
- [2] 王华, 龚珏.完善支持科技创新的财税政策推动产业结构调整[J].税务研究, 2013 (03).
- [3] 周运源.创新发展、深化粤港澳科技合作的再思考[J].华南师范大学学报(社会科学版), 2017 (03).
- [4] 聂颖.支持科技创新投资行为的财税政策选择[J].财政研究, 2013 (01).

Research on fiscal and tax support mechanism for cooperation of technological innovation and entrepreneurial between Guangdong, Hong Kong and Macao

Ai Dezhou

(Dongbei University of Finance & Economics, Liaoning Dalian 116025)

Abstract: Scientific and technological innovation and entrepreneurship cooperation between Guangdong, Hong Kong and Macao is not only an important part of the new model of economic cooperation between Guangdong, Hong Kong and Macao, but also an important way to solve the employment and entrepreneurship problems of young people in Hong Kong and Macao. It is also an important measure to implement the innovation and development strategy of the Central Committee of the Communist Party of China and the development strategy of the Bay Area in the Guangdong provincial governments at all levels provide a comprehensive fiscal and tax support policy for this purpose. However, research and development found that under the Sino-US trade conflict, Guangdong, Hong Kong and Macao technology innovation and entrepreneurship cooperation "tax-based" model exists external risks and internal problems, the operation mechanism needs to be improved. Based on the analysis of the problem, this paper puts forward five suggestions.

Key words: The mode of fiscal and tax support, technological innovation and entrepreneurship, demand difference, fiscal and tax support mechanism

收稿日期: 2019-1-16

基金项目: 本研究获得广东省财政科学自主研究课题“支持粤港澳科技创新与创业合作的‘以财补税’模式研究”(Z2018035) 资助。