

内蒙古科技创新政策体系优化研究

胡丽娜¹ 薛阳^{2,3}

摘要：在梳理 2006 年—2016 年内蒙古制定实施的科技创新政策的基础上，将其分为供给政策、环境政策、需求政策三类。然后分析了内蒙古科技创新政策的现状及存在的问题，并从供给、环境、需求三个方面提出了优化内蒙古科技创新政策体系的具体策略。

关键词：科技创新 供给政策 环境政策 需求政策 内蒙古

“十三五”规划纲要中明确指出，必须把创新摆在国家发展全局的核心位置，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新。内蒙古作为我国典型的资源型省份，科技创新政策的制定与实施对于增强内蒙古科技创新能力，实现经济转型升级，推动经济社会可持续发展具有重要意义。

一、研究基础

美国经济学家熊彼特在《经济发展理论》一书中首次将“创新”概念引入到经济理论研究中，在熊彼特创新理论上学术界纷纷对于创新、技术创新以及创新政策等相关领域展开研究。学术界对于科技创新政策的内涵存在如下共识：（1）科技创新政策是一个“政策集”，涵盖税收、金融、科技等诸多政策；（2）科技创新政策以提高科技创新能力、促进经济发展为目标；（3）政府在科技创新政策的制定和实施中发挥重要推动作用。本文认为，科技创新政策是一个国家或地区为提高科技创新水平、促进经济持续健康发展而制定实施的有关引导、支持、鼓励科技创新活动的各种公共政策的总和。

Rothwell（1982）通过考察各国所制定实施的科技创新政策，把科技创新政策工具归纳为 20 种，并依据政策在技术创新活动中所起的作用将其分为

供给型政策工具、需求型政策工具以及环境型政策工具。其中供给型政策工具是科技创新活动的推力；需求型政策工具是科技创新活动的拉力；环境型政策工具为科技创新活动提供良好的外部环境，间接作用于科技创新活动。

供给型政策工具是指政府相关部门为促进科技创新活动的顺利开展，通过制定实施相关政策为科技创新提供资金、人力、技术等支持，对创新主体进行研发生产起直接推动作用。供给型政策工具可分为 5 个基本政策工具，见表 1：

表 1 供给型政策工具

名称	注释
资金投入	政府通过划拨财政资金为创新主体开展科技创新活动提供资金支持，如设立技术与开发专项资金、重大项目专项资金等。
人力资源投入	政府相关部门根据经济发展需求制定长期人才发展规划，制定优惠政策吸引科技人才，为科技创新活动提供人才支持。
基础设施建设	通过建设重点实验室、工程技术研究中心、提供大型科研仪器设备等为科技创新活动提供基础设施服务。
科技信息支持	通过建设数据库、信息网络、图书馆等为科技创新活动提供产业信息和专业信息咨询等。
公共服务	政府相关部门为保障科技创新活动的顺利开展提供交通、通讯以及进出口事务等相关服务。

环境型政策工具是指政府相关部门为保障科技创新活动的顺利开展而提供的良好的政策环境，

基金项目：2015 年内蒙古高等学校科学技术重点研究项目（NJSZ074）。

对科技创新起间接引导作用。环境型政策工具可分为 5 个层面，见表 2：

表 2 环境型政策工具

名称	注释
金融支持	为科技创新提供贷款、补贴、担保、风险投资等。
税收优惠	为科技创新产品研发生产提供税收减免、税率优惠、加速折旧等税收优惠政策。
法规管制	政府相关部门通过制定法律法规保护创新主体合法权益、维护市场秩序，为创新活动顺利开展营造公平有序的竞争环境。
目标规划	基于产业发展的需要，对要达成的目标或远景所做的规划。
策略措施	为鼓励创新主体开展科技创新活动而采取的各种措施，比如鼓励企业建立研发中心等。

需求型政策工具是指政府通过政府采购自主创新产品、实行贸易管制等措施促进科技成果转化的相关政策。需求型政策工具有利于减少科技创新过程中的不确定性，对于稳定技术市场和自主创新产品市场具有重要的现实意义，它是科技创新活动的拉力。需求型政策工具可分为 4 个方面，见表 3：

表 3 需求型政策工具

名称	注释
政府采购	政府相关部门使用财政资金依法采购自主创新产品。
外包	政府相关部门将研发计划委托给企业或科研机构。
贸易管制	政府相关部门通过关税、贸易协定等方式对引进或限制进口的技术、产品实施管制的措施。
海外机构管理	政府对企业在海外设立的研发机构给予的直接或间接的政策支持，比如协助企业并购海外研发机构等。

二、内蒙古科技创新政策现状及存在的问题分析

本文采用 Rothwell 分析方法，通过查阅内蒙古科技厅、内蒙古财政厅、内蒙古人社厅等官网对内蒙古 2006-2016 年科技创新政策的内容进行辨别归类。整理出 2006-2016 年内蒙古制定并实施的科技创新政策 119 项，其中供给政策 49 项，环境政策 43 项，需求政策 27 项。

(一) 整体分析

科技创新政策是一个有机整体，三类政策应协调一致并保持良性互动。如图 1 所示，内蒙古科技创新政策以供给政策和环境政策为主，尤其科技创新供给政策所占比重较大，约占科技创新政策总数的 41%。而科技创新需求政策比重明显偏低，约占科技创新政策总数的 23%。这说明内蒙古在促进科技创新活动方面着力实施推力政策，而拉力政策实施较少。

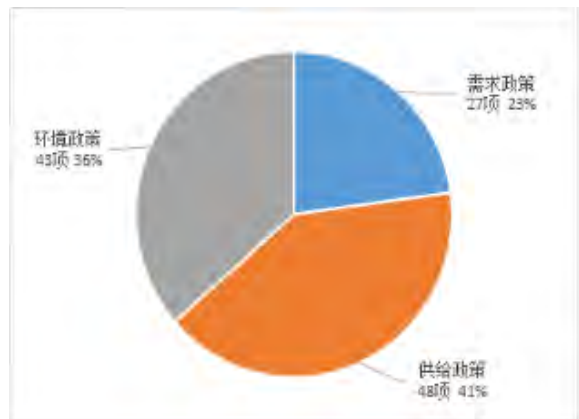


图 1 三类科技创新政策数量和比重

目前，内蒙古已经初步建立了比较完善的科技创新政策体系。如图 2 所示，在内蒙古科技创新政策中资金供给政策所占比重最高，约占科技创新政策总数的 17%；其次为人力资源供给政策，约占 13%，这说明内蒙古注重通过财力投入和人力投入推动科技创新活动发展。而在内蒙古

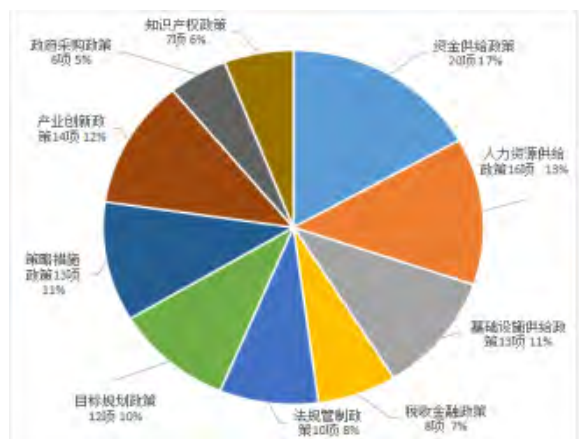


图 2 各类政策数量和比重

科技创新政策中政府采购政策和知识产权政策所占比重较少，分别占科技创新政策总数的5%和6%，与资金供给、人力资源供给政策数量相差较大，这说明内蒙古在促进科技创新活动方面的拉力政策较弱。基础设施政策、目标规划政策、策略措施政策以及产业创新政策等所占比例适中，约占政策总数的10%左右。内蒙古科技创新政策主要以对科技创新活动具有直接推动作用的政策为主，具有间接效应的政策数量较少，各类政策工具缺乏协调一致性。

（二）供给政策分析

在内蒙古科技创新供给政策中，资金供给政策居多，而人力资源供给和基础设施供给方面的政策相对较少。如图3所示，2006-2016年内蒙古制定并实施的科技创新资金供给政策20项，占内蒙古科技创新供给政策总数的41%，其中有10项是落实的国家相关部门制定的政策，10项是内蒙古自治区根据自身情况制定实施的政策。人力资源供给政策16项，占内蒙古科技创新供给政策总数的33%，在人力资源供给政策中内蒙古注重通过科技人才团队建设、科技人才引进选拔以及专家服务基地建设等方式为科技创新提供人才。基础设施供给政策13项，约占科技创新供给政策总数的26%，在基础设施供给政策中内蒙古着重通过建设实验室、提供科研仪器、建设工程技术中心等方式来推动科技活动的进行。

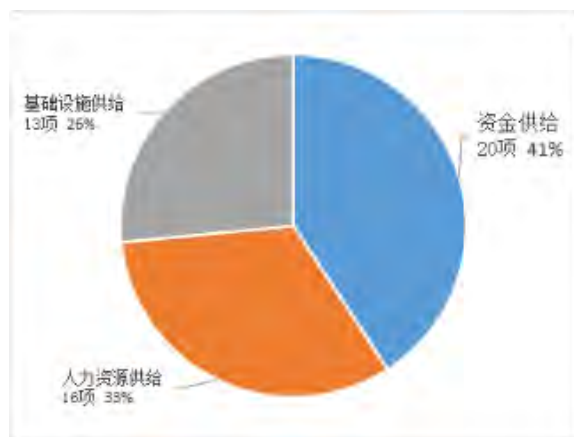


图3 科技创新供给政策

（三）环境政策分析

如图4所示，2006-2016年内蒙古制定并实施的科技创新环境政策共43项，其中策略措施政策数量最多，约占科技创新环境政策总数的30%，内蒙古策略措施政策中大多数是通过设立技术奖项的方式来鼓励科技创新活动的发展。目标规划政策12项，约占科技创新环境政策总数的28%。法规管制政策10项，占科技创新环境政策总数的23%，在法规管制政策中大都是针对知识产权保护、重大科技项目管理制定实施的政策，而对于技术市场风险防控等方面的法规管制政策较少。税收金融政策8项，仅占科技创新环境政策总数的19%，内蒙古实施的大多数科技创新税收金融政策是由国家相关部门制定，且2/3以上的税收金融政策都是在2016年制定实施的。内蒙古科技创新环境政策主要以策略措施政策和目标规划政策为主，法规管制政策和税收金融政策相对较少，尤其是税收金融政策尚处于起步阶段。



图4 科技创新环境政策

（四）需求政策分析

如图5所示，内蒙古产业创新政策共14项，约占科技创新需求政策总数的52%，政策作用对象覆盖了农业、牧业、林业、高新技术产业等多个行业领域，尤其以高新技术产业为主体，通过高新技术企业孵化工程和发展高技术产业开发区，从而带动传统产业转型升级。知识产权政策7项，约占科技创新需求政策总数的26%，这说明内蒙古没有充分发挥好知识产权对科技创新的拉动作用。政府采

购自主创新产品政策 6 项, 仅占科技创新需求政策总数的 22%, 而且实施的大多数政府采购政策都是由国家相关部门制定的, 结合内蒙古具体情况专门制定的政府采购政策尚处于起步阶段。

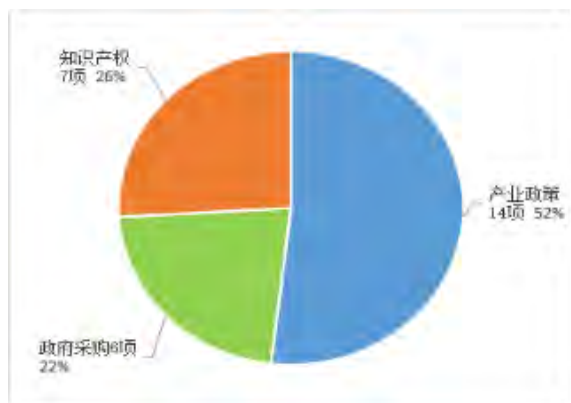


图 5 科技创新需求政策

三、内蒙古科技创新政策体系的优化建议

内蒙古已经建立了比较完善的科技创新政策体系, 但各类政策数量差别较大, 且实施的科技创新政策大多数是国家级相关部门制定, 自治区相关部门制定的政策数量较少, 科技创新政策体系有待优化。

(一) 优化科技创新环境政策

针对经济结构单一、创新增长乏力等问题, 内蒙古要在充分结合地域特点的基础上, 打破单一资源驱动经济增长方式, 出台一系列支持工业、农牧业以及现代服务业等多种发展方式的政策, 优化产业结构, 促进经济跨越式发展, 营造有利于科技创新发展的经济环境。要制定更多针对性的税收优惠政策, 扩大税收优惠范围, 优化税收结构, 加大税收优惠力度, 为科技创新提供良好的税收优惠支持。要建立以政府为主导以商业银行为主体的集科技信贷、风险投资、信用担保为一体的全方位、多渠道的金融服务体系, 积极引导民间资本投向创新领域, 为创新主体开展科技创新活动提供融资渠道。

(二) 强化科技创新供给政策

内蒙古要进一步强化科技创新供给政策, 提高对科技创新活动的人力和财力支持。内蒙古要加强科技财政支持力度, 制定实施自主创新产品优惠政策、科技成果转化政策等资金支持政策, 建立全方

位、多元化的财政政策支持体系。提高科技财政拨款使用效率, 加强科技创新资金管理, 坚决杜绝挪用、挪用科技创新资金现象。要充分发挥科技人才对科技创新的推动作用, 加大科技创新人才引进力度, 设立引进人才专项资金。加强科技人才队伍建设, 提高对现有科技人才的技术培训, 积极组织科技创新学术交流活动。实施科技创新人才奖励政策, 提高科技人才研发积极性, 为内蒙古科技创新活动的开展做出积极贡献。要加强科技创新基础设施建设, 不断引进先进的科研仪器设备, 加强科技创新基地、科技孵化器、技术研究中心等基础设施建设。

(三) 增加科技创新需求政策

内蒙古要完善实施政府采购自主创新产品的相关政策。通过政府采购的方式加强自主创新产品的研发和生产, 加强自主创新产品品牌宣传力度, 提高产品竞争力。要积极促进科技成果转化, 设置专门促进科技成果转化的机构, 建设科技成果转化平台, 鼓励学校、企业以及科研机构开展学术交流活动, 提高科技创新成果转化率, 实现科技创新成果向生产力转化。要鼓励企业积极参与科技创新活动, 实施引导企业进行科技研发的相关政策, 使科技创新要素向企业集聚。尤其要把尚未进行科技研发活动的科技型企业作为重点扶持对象, 鼓励有条件的企业建立研发机构, 提高企业对科技创新活动的拉动作用。■

参考文献:

- [1] 赵筱媛, 苏竣. 基于政策工具的公共科技政策分析框架研究 [J]. 科学学研究, 2007, (1).
- [2] 赵莉晓. 创新政策评估理论方法研究——基于公共政策评估逻辑框架的视角 [J]. 科学学研究, 2014, (2).
- [3] 苏敬勤, 李晓昂, 徐昕傲. 基于内容分析法的国家和地方科技创新政策构成对比分析 [J]. 科学学与科学技术管理, 2012, (6).
- [4] Rothwell R. Public Innovation Policy: To Have or to Have Not [J]. R&D Management, 1986, (1).

(作者单位: 1. 内蒙古工业大学国际商学院; 2. 中国矿业大学(北京)管理学院; 3. 内蒙古工业大学工业技术研究院)

责任编辑: 代建明