

各国促进外资研发机构发展政策、措施与启示

陈宝明, 杨 娟

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘 要: 外资研发机构已经成为研发全球化和国际竞争的重要形式, 世界各国对外资研发机构的设立和发展都给予高度重视, 并采取税收优惠、财政补贴、优化环境等多种措施来促进外资研发机构的进入和发展。我国应对外资研发机构采取针对性的措施, 改善投资环境, 积极发挥外资研发机构的作用, 同时加强对外资研发机构的必要管理。

关键词: 外资研发机构; 研发投资; 创新体系

中图分类号: F276.7 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2016.05.005

金融危机以后, 世界各国对外资研发更加重视, 纷纷出台有针对性的政策措施, 促进外资研发投资和发展外资研发机构。世界主要国家的做法对我国制定外资研发政策具有重要的借鉴意义。

1 世界主要国家为吸引外资研发机构采取的政策措施

从总体上看, 外资研发机构属于外资研发投资的一种形式, 一般采取独立法人和企业内设等方式, 各国采取的促进外资研发的相关政策同样也适用于外资研发机构。

1.1 把外资研发机构作为国家创新体系的重要组成部分

虽然外资研发机构具有一定的特殊性, 世界各国在历史上对如何对待外资研发机构曾有过争论, 但是, 当前世界各国对外资在本国开展研发活动普遍采取积极支持的态度, 特别是金融危机之后, 后发工业化国家把促进外资研发投资和外资研发机构的发展作为吸引外商直接投资的重要方向, 纷纷修改法律、出台政策, 增强对外资研发投资的吸引力。美国从 20 世纪 70 年代就围绕跨国公司参与美

国研发活动展开过争论, 1996 年, 美国工程院成立了专家委员会, 对外资研发机构的利弊进行了全面深入分析, 形成了结论, 认为: 美国政府不应为了保护美国企业而采取特别措施防范外国企业参与美国的研发活动, 对跨国公司在美机构应给予国民待遇。这些认识成为美国对待外资研发政策的基础和依据。近年来, 美国大学科技园区协会等诸多组织联合陆续发布了《空间力量: 建设美国创新共同体体系的国家战略》和《空间力量 2.0: 创新力量》等报告, 提出了“美国创新共同体”的概念, 并把完备的国际投资环境作为吸引外部创新企业和人才进入美国创新共同体的重要前提。美国还于 2011 年 6 月提出“选择美国”计划, 通过对外营销、投资决策、信息服务和咨询支持等服务吸引国际资本进入美国。

日本《通商白皮书》(2009) 认为, 日本应加强外商对内直接投资, 日本政府决定吸引海外的人力资源和投资日本, 创造更多的就业和创新机会, 计划在 2020 年外商直接投资 (FDI) 存量要达到 350 亿日元。2013 年, 日本出台复兴战略, 吸引研发中心和全球跨国亚洲总部驻扎在日本, 并对

第一作者简介: 陈宝明 (1972—), 男, 博士, 研究员, 主要研究方向为科技战略与政策。

项目来源: 商务部委托研究课题“外资研发中心对引进技术、提高我国利用外资综合效益的作用”。

收稿日期: 2016-04-30

全球跨国公司在日本新设立的外资研发机构的总部提供优惠政策。韩国政府则认为，国际部门已不再是外部变量，而是研发活动的重要参与者，韩国的研发体系要从“在国内完成”变为“全球联网”，推动创新体系从“本国决定型”向“全球网络型”转变。为此，韩国政府必须积极促进别国的研究机构、劳动力和研发活动的发展，并大胆地开放韩国的研发体系。2014年1月，韩国政府公布“促进外国人投资方案”，吸引更多跨国企业在韩国设立企业总部、地区总部或研发中心。印度早在2002年发表的《印度2020年展望》报告中明确提出了创立世界级研发中心的目标，并提出利用政策吸引跨国公司来印度进行研发投资。

1.2 对外资研发提供税收优惠政策

税收优惠是各国吸引和促进外商直接投资的重要手段，对促进外资研发机构的发展发挥着重要作用。爱尔兰为吸引外资，向来实行低税政策，公司税仅为12.5%，个人所得税也较低。为吸引跨国公司在爱尔兰设研发部门，爱尔兰还实施累积研发支出可享受税收抵免政策、研发人员可享受税收抵免政策、转让知识产权可免除印花税等优惠政策。公司基准年花费在研发活动上的累积研发支出，可享有25%的研发税收抵免，此外，研发支出还可享有12.5%的税收抵免。新加坡企业研究开发支出可以双倍从应课税收入所得额中扣除，新成立的高技术公司和从事研发的公司可获得10年免税期。金融危机后，新加坡内外资企业实行统一的企业所得税政策，自2010年估税年度起，所得税税率调整为17%。跨国公司将其区域总部或国际总部设在新加坡，可分别适用15%或10%的企业所得税税率。自2009年估税年度起，企业在新加坡发生的研发费用可享受150%的扣除。凡享受“先锋企业”称号的企业，其资金投资于经批准的有利于创新科技及提高生产力的先进科研项目（本国境内尚无从事相同行业的公司），还可减免26%的公司所得税，免征期限为5年~10年。

根据韩国《税收特例限制法》规定，外国人投资区、自由贸易区、经济自由区域（包括济州国际自由城市）内的外资企业法人税、所得税税收优惠为前三年免交国税，后两年减半。2014年韩国“促进外国人投资方案”规定，所有的外资跨国公司总

部雇员都能享受17%的所得税税率，并且将外资公司在应纳税所得额中抵扣雇用当地人支出的标准提高至每人2000万韩元。日本《促进进口和对日投资法》规定，在日本政府认定的151个行业、外资企业出资比例超过1/3的外资企业成立五年内所欠税款可延长到七年缴纳。日本经济产业省2011年出台引资新政策，其中，外国企业在日本设立的地区总部和研发中心能享受法人税优惠。根据日本政府通过的税制改革大纲，2011财政年度起，公司法人税将从现行的40.69%下调至35.64%，而上述新进外资企业将在前五年享受28.5%的优惠税率。美国对外国投资也采取一定的税收激励措施，包括向内陆和落后地区投资实行税收优惠；国内收入法（LRC）还包含鼓励外资投向基础设施的特殊刺激措施，有些条款也允许全部减免外国投资者的资产收益税，允许某些资产加速折旧以鼓励基础设施投资。

1.3 对设立研发中心或总部给予财政补贴

很多国家对设立外资研发中心等给予财政补助。日本制定了促进在日本设立亚洲地区落地项目的资助计划，对跨国公司在日本设立高附加值、具有较高经济收益潜力的商业活动，包括研发中心和地区总部进行初始投资的支持。日本经济产业省从2010财年补充预算和2011财年预算中拿出25亿日元补助金，用于支持外企在日本新设地区总部或研发机构。资助的费用包括：调查设计费、设施费用、设备费用、设施租赁费用等。爱尔兰的财政资助主要分为资本资助、就业资助、研发资助与培训资助。资本资助用以补贴购买土地、房屋、新工厂与设备的资本支出费用；只要创造长期全职的就业机会就可享受到就业资助，通常按就业人数平均从1250到12500欧元不等；爱尔兰对外资企业提供的研发资助，一种是资助公司建立或升级改造其常设研发职能部门和设备，另一种是资助有相当研发实力公司的高质量高风险研发活动。

为鼓励外资设立高科技企业及设立研发中心，韩国从2004年起引入“CASHGRANT”现金支持制度，即向投资者以现金返还最少5%以上投资额的制度，投资总额在500万美元以上且正式雇用专业研究人员超过20人的研发中心也可享受现金返还^[1]。韩国《外国人投资促进法》规定，外商投资

企业新招收 20 名以上工人的, 在最长 6 个月内, 政府提供教育培训补助金每人每月 10 万 ~ 50 万韩元, 每超过一人, 政府还在 6 个月范围内每月提供 10 万 ~ 50 万韩元的雇用补助金。新加坡以计划的方式支持符合发展方向的外商投资和外资研发机构的发展, 包括: 资本援助计划对能在经济和技术方面为新加坡带来特殊利益的投资项目企业提供低息的长期贷款; 创新发展计划资助在新加坡注册企业一定比例的开销, 包括: 人工、设备材料、专业服务、技术转让、版税等费用, 主要是协助、推动从事制造业和服务业的企业在新加坡进行研发活动; 新技术培训计划资助在新加坡注册企业的新技术、新产品、新工艺流程的应用及开发和新服务方面的人力资源培训, 包括: 受训员及培训员的工资、生活费津贴、机票、课程费用等^[2]。新加坡还制定了多种奖励计划支持跨国公司在新加坡设立地区总部。2010 年, 新加坡政府提出在研究与开发、认可设计、收购知识产权、知识产权注册、购买/租赁自动化设备、员工培训六项经营活动中进行创新优惠奖励, 一年共计 5.2 亿新元。该计划于 2010 年推出, 有效期为 2011 至 2015 年。新加坡还对从事科学研究的公司设立补助金, 凡从事竞争力强及战略科技研究的公司均可享受项目支出的 50% 作为补助金, 补助金额取决于公司对新加坡科技贡献的大小及研究领域或学科, 由新加坡科技局在审核科技成果后给与补助金, 期限五年, 每年以 1 000 万新币为限额^[3]。

1.4 为外资研发机构提供良好的服务和环境

改善服务、创造良好环境是吸引外资研发机构的重要手段。为加快引进外资步伐, 日本政府于 2011 年 6 月《新经济增长战略》中明确了通过完善投资环境, 吸收更多高附加值外资企业, 创造新的就业机会的税收、人才等方面的优惠政策, 日本贸易振兴会积极提供金融、税收、社会保险、房地产以及相关行政手续的服务。美国把努力完善国际投资环境作为外部创新企业和人才进入美国创新共同体重要前提, 2015 年, 奥巴马总统宣布新的行政举措, 为外国投资者提供投资咨询和签证便利, 以及投资相关知识培训、激励政策信息查询等。美国政府还改革 L-1B 签证制度, 允许跨国企业暂时将在其他国家分公司具有专业技能的雇员更快地派

遭到美国分公司。法国于 2012 年底启动“对法国说‘是’”行动, 以“创新”和“减税”为主题, 力图改变外国投资者眼中法国税负较重、工作效率低下等问题的看法。

韩国 1999 年就设立了外国人投资支援中心, 由专门职员和相关部门派遣人员组成, 向外国投资者提供包括多项投资手续在内的一站式服务, 还将有关外商投资审批业务的最长时间缩短至 30 天。新加坡出入境手续较简单, 在签证及工作许可证两个方面提供方便。来寻求商机和制订商业计划的企业家可申请在新加坡停留 6 个月, 得到国家科技局认可后可延长至一年; 批准开办公司的外国企业家, 工作准证有效期两年, 并可延长至三年。英国金融危机后出台“投资者宪章”和“良好信誉赞助者计划”等, 为投资者改善投资环境, 包括简化程序、发展新的基础设施、保持稳定和明确的监管机制, 并宣布从 2016 年 4 月 6 日起, 来自非欧洲经济区、持有 Tier2 工作签证的高技能人才与博士如果要申请在英国永居, 可不受年薪收入的限制^[4]。

1.5 发挥地方以及园区在促进外资研发机构发展方面的作用

地方在引进外资、促进就业等方面较为积极。为吸引外资, 日本设立“结构改革特区”, 确立五个地区为“促进对日投资地区”, 对外资企业采取减免税收和开办补助等优惠政策。美国多数州和地方政府给新开办的外资企业以 5 年 ~ 15 年的财产税减免, 允许外资企业的工厂和设备实行加速折旧, 许多州和地方在购买或建立工厂和其他商业设施后再出租给外国投资者^[5]。美国地方政府还以个性化政策吸引外资入驻, 如芝加哥“EDGE 项目”(能够带来经济增长的经济发展项目)、佐治亚州“美国第一”劳动力培训计划等。英国、德国将全国划分为几个不同的地区, 对外资在部分地区的投资项目予以资金支持。韩国设立“外商投资地区制度”, 将符合条件的外资企业工厂所在区域指定为“外商投资地区”, 享受“国税五免二减、地税三免二减”的税收优惠, 并提供基础设施、生活环境等方面的支持; 区内企业可享受最长 50 年国有土地租赁费减免优惠。新加坡建设科技园, 为跨国公司研发中心开展活动提供方便。印度规划了一系列科技园区, 所拥有的优越投资

环境吸引了大量外国科技公司入驻建立研发中心。

1.6 引导和鼓励外资研发机构开展创新活动

世界各国积极放开科技资源，引导和鼓励外资研发机构开展创新活动。在科技计划开放方面，日本 1986 年的《研究交流促进法》就使科研项目对在日本工作的外国人开放，允许个人独立申请；日本的“科学研究费补助金”允许符合条件的外国人申请获得资助。美国允许外资企业参与联邦政府研发计划，美国先进技术计划（ATP）允许外资参与，1994 年所有申请的企业中 3% 为外资企业，而其中有一半最终获得了资助^[6]。在英国开展研发业务的外国公司可申请研发税收减免和补贴、LINK、FORESIGHT 等研发援助。在鼓励联合研发方面，新加坡鼓励政府背景研究机构与国外研发机构建立多种形式的合作关系，对研发项目和被认定为高技术项目的资金援助最高可达项目总成本的 50%。美国联邦实验室每年都有一定数量的协议是与外国公司合作开展研发的。

2 各国促进外资研发机构创新发展的启示

2.1 把促进研发投入作为调整外商投资结构的重要方向

2008 年金融危机以来，受经济增长下滑、国际需求萎缩等因素影响，全球外商直接投资规模下降，世界各国对外商直接投资的争夺日益激烈。而另一方面，创新驱动发展成为各国走出金融危机的战略选择，随着创新资源和要素流动的全球化趋势日益明显，研发投入在资本流动中的根植性日益显现。各国把加大吸引外商直接投资力度、避免外资大规模流动对本国的冲击作为应对金融危机的重要手段，把促进外资研发投入和引进外资研发机构作为调整外商直接投资结构的重要内容。因此，各国新出台的吸引外资研发投入的政策措施力度更大。比如，美国实施的“选择美国”计划称，无论是瑞士诺华制药公司的全球研发总部搬到马萨诸塞州，还是德国的奔驰汽车公司要在密西根设立研发中心，都算是在美国进行的投资^[7]。新加坡、日本、韩国等特别重视吸引外资研发中心和跨国公司总部，为此设立了专门机构、出台了专门政策。我国近年来虽然仍保持较高经济增速，在全球外商直接投资中的地位不降反升，但是总体上面临的潜在经

济低迷以及外资流出压力日益加大，必须抓紧时机加快对外商直接投资结构的调整，利用我国创新资源优势，加大吸引外资研发投入力度，促进我国创新驱动发展战略的实施。

2.2 针对外资研发机构采取的政策措施更加精准

世界各国对研发投入普遍采取优惠支持政策，但是金融危机以来，为进一步吸引外资研发投入，各国对外资研发机构等采取更加有针对性的优惠政策。比如对符合条件的跨国公司研发部门以及研发人员给予所得税优惠，对外资研发机构活动给予各种财政补贴等，这些对于增强外资研发投入的吸引力发挥了重要作用。我国从 2008 年以来实施统一的内外资企业所得税税率，对企业开展研发活动给予研发费用加计扣除优惠政策，对经过认定的高新技术企业实行所得税优惠等，这些政策对于所有市场竞争主体来说都是公平统一的，但是并没在充分考虑外资研发投入的特殊性基础上实行一些有针对性的优惠政策。外资在我国开展研发活动，特别是基础研究、应用研究等，需要克服对东道国环境不熟悉等一系列障碍。为促进外资研发机构与国内要素的交流，也需要有专门的促进政策，尤其是面对着各个国家竞争性的政策，迫切需要制定相应的政策措施来保持我国对外资的吸引力。因此，我国的吸引外资研发机构的政策需要充分借鉴国外经验，更加精准细致，而不能简单笼统，当前最主要的是在税收激励、财政资助、促进人员交流等方面要有所细化。

2.3 东道国创新驱动发展是外资研发投入的重要驱动因素

外资研发与东道国“自主创新”的关系始终是各界关于吸引外资研发机构争论的焦点之一，对这一问题的认识也成为制约我国对外资研发机构政策制定的重要影响因素。从实践上来看，东道国所选择的“自主创新”并不是吸引外资研发的阻碍，而是极大的促进因素。很多外资研发机构反映，正是由于看到我国坚定地实施创新驱动发展战略、大力提升科技创新能力，它们才有了进入我国开展研发活动决策的主要动力。原因在于：一是科技创新基础以及创新资源丰富程度对外资研发形成了重要的保障，成为外资研发投入转移的重要选择依据；二是东道国大规模研发投入带来的外

溢效应使外资研发机构能够得益;三是与创新驱动发展战略实施相伴随的创新环境改善、创新活力增强,构成外资开展创新的重要动力源泉。外资研发机构开展研发活动的层次也总是与东道国创新水平相适应。可见,东道国的创新驱动发展战略对外资研发并不构成阻碍,其更加开放、融入全球创新网络的总体布局才构成外资研发机构创新发展的最大动力。

2.4 投资环境改善是吸引外资研发机构的基础性保障

外资研发机构的设立和发展,既受到东道国市场规模及其辐射程度的影响,也有东道国创新资源密集程度的制约,外资研发投资决策的基础是东道国投资环境。从各国出台的政策措施来看,创造宽松的外商投资法律和制度、保护投资成为普遍关注的重点。比如在知识产权保护方面,韩国政府每年投入10亿多美元,通过制订重点课题、简化专利审查手续、与中介机构开展合作及为企业提供法律援助等来完善知识产权制度,各国还从简化签证和居留手续、完善服务等方面来改善投资环境。而印度从2004年开始采取多种措施改变外国直接投资面临的诸多税收、投资、官僚主义等方面的限制。

我国从改革开放以来一直致力于改善投资环境,但是在投资手续、人员流动、管理等方面仍然存在很多限制,进一步简化投资手续、完善服务应成为我国进一步深化改革、扩大开放的重要途径,也应成为我国推进供给侧结构性改革的重要内容。■

参考文献

- [1] 金旺圭.关于加强地方政府在中韩经济合作中的作用研究[D].青岛:青岛大学,2007.
- [2] 于明.跨国公司研发全球化及我国的应对策略研究[D].上海:上海财经大学,2005.
- [3] 郝莹莹,杜德斌,智瑞芝.利用跨国公司提升本国研发能力——韩国与新加坡的经验与启示[J].亚太经济,2006(6):92-96.
- [4] 刘慕孜.英国出台新政:高技能人才与博士可轻松定居英国[N].温州商报,2015-12-8.
- [5] 刘迪玲.美国外资管理模式解析[J].国际市场,2013(6):36-40.
- [6] 肖尤丹.外资机构参与美国联邦公共科技项目机制研究[J].研究与发展管理,2013(12):127-135.
- [7] 林胜鸿.试析“选择美国”计划之玄机[J].国际商务财会,2012(9):24-26.

Policies, Measures and Enlightenment to Promote Development of Foreign R&D Institutions in Main Countries

CHEN Bao-ming, YANG Juan

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: Foreign R&D institutions have become important forms of R&D globalization and international competition. Main countries attach great importance to the establishment and development of foreign R&D institutions, and take a variety of measures such as tax incentives, financial subsidies, and optimization of the environment to promote the entry and development of foreign investment research and development institutions. China should take measures to improve the investment environment, and actively take advantage of foreign R&D institutions, while strengthening the necessary management of foreign R&D institutions.

Key words: foreign R&D institutions; R&D investment; innovation system