doi. 10. 3724/1005-0566. 20260118

加强基础研究投入的财税政策研究

郭　婧,汪　昊

(中央财经大学财政税务学院,北京　102206)

摘　要:加强基础研究投入是实现科技强国战略目标的迫切要求,财税政策则是加强基础研究投入的关键支撑。近年来,我国基础研究投入显著增加,但在增长速度、央地支出结构、多元投入机制、执行主体功能定位等方面仍存在相互关联的深层挑战,这与财税政策在精准性、协同性与有效性上的有待提升密切相关。为此,本文提出一个契合基础研究内在规律、高效引导社会资源与政府投入动态协同的财税政策体系框架:调整央地责权协同,加强财政支出保障;推动预算管理改革,建立充足稳定的支持机制;优化税式支出体系,强化精准有效激励;创新社会动员机制,完善多元投入生态。

关键词:基础研究投入;财税政策;多元投入机制;税收优惠

中图分类号:F812. 0　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1005 - 0566(2026)01 - 0204 - 11

Research on fiscal and tax policies for strengthening basic research investment

GUO Jing, WANG Hao

(*School of Public Finance and Taxation*, *Central University of Finance and Economics*, *Beijing* 102206, *China*)

Abstract: Increasing investment in basic research is an urgent requirement for achieving the strategic goal of building China into a leading player in science and technology, with fiscal and tax policies serving as key enablers to strengthen such investment. In recent years, China has significantly increased its investment in basic research. However, deep-seated and interconnected challenges remain in terms of growth rate, the structure of central and local expenditures, the diversified investment mechanisms, and the functional positioning of implementing entities. These issues are closely linked to the need for improvement in the precision, coordination, and effectiveness of fiscal and tax policies. To address these challenges, this paper proposes a framework for a fiscal and tax policy system that aligns with the inherent logic of basic research and effectively guides the dynamic coordination between social resources and government investment. This framework encompasses: adjusting the responsibilities and authorities between central and local governments to enhance fiscal expenditure guarantees; promoting budget management reforms to establish sufficient and stable support mechanisms; optimizing the system of tax expenditures to strengthen targeted and effective incentives; and innovating social mobilization mechanisms to improve the ecosystem for diversified investment.

Key words: basic research investment; fiscal and tax policies; multi - source funding mechanisms; tax incentives

基础研究作为科技创新体系的源头,是提升国家原始创新能力、构筑未来发展战略优势的根基。习近平总书记指出,“加强基础研究,是实现高水平科技自立自强的迫切要求,是建设世界科技强国的必由之路”[1]。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第

基金项目:国家自然科学基金专项项目“面向高水平科技自立自强的基础研究投入优化政策研究”(L2324111)。

作者简介:郭婧(1990—),女,河北廊坊人,中央财经大学财政税务学院副教授,博士,研究方向为财政理论与政策。通信作者:汪昊。

十五个五年规划的建议》明确提出,要“提高基础研究投入比重”。因此,加强基础研究投入,为满足国家发展和战略需求的基础研究提供持续、稳定的强力支撑,无疑是构筑国家核心竞争力的战略基石,也是实现高水平科技自立自强的必然选择。

加强基础研究投入,财税政策的支持与引导至关重要。这是由基础研究自身的特性所决定的。其一,从投入角度看,基础研究探索未知领域,是一个长期累积且成果高度不确定的过程[2],这决定了其投入具有长周期、高风险的特征,与市场资本追求短期确定回报的倾向相左。其二,从产出角度看,基础研究成果是典型的公共产品,具有显著的非排他性与非竞争性,其产生的巨大知识外溢使得投入主体难以独占全部收益,从而导致私人部门投资存在普遍的市场失灵,社会投入水平将长期低于最优规模[3]。因此,基础研究投入势必有赖于政府的政策引导与财力支持。诚然,这并非意味着基础研究投入要完全依靠政府财力。习近平总书记强调:“提高基础研究投入是大趋势,同时要考虑国家财力,保持合理投入强度,加强实施过程绩效评估,确保‘好钢用在刀刃上’”[1]。这就要求财政在合理保障基础研究投入的同时,更要通过精准、高效的财税政策,有效分散创新主体的投入风险、补偿其外部性损失,从而撬动与引导多元创新主体自发且持续地向基础研究领域配置资源。

现有研究对于研发投入的财税政策已有广泛探讨,只是当聚焦于基础研究投入这一特定范畴时,存在两方面的不足。第一,研究视角缺乏针对性。众多研究将基础研究投入作为整体研发投入的一部分,探讨财税政策在其中的作用[4-6],既有支持财税政策对研发投入产生积极影响的观点[7-9],也有对财税政策的有效性提出的质疑[10-12],但都并非直指基础研究投入的财税政策。可是,基础研究及其投入囿于自身特征,对政策需求有其特殊性,将其置于宽泛的“研发投入”政策研究框架内,势必会削弱政策建议的精准性和适用性。第二,研究对象具有局限性。在聚焦基础研究投入财税政策的文献中,通常要么只侧重于某一政策工具[13-14],要么只针对某个基础研究投入主体[15-17]。然而,财税政策作用的有效发挥需要支出、税收等政策工具相互配合,基础研究的各投入主体也需协同发力。因此,研究的重点应置于综合考量财税政策工具,匹配基础研究投入多元格局,形成推动基础研究投入增长的政策合力。

本文在简要分析基础研究投入的现状与不足基础上,以基础研究投入独特政策诉求为出发点,剖析现行财税政策存在的主要问题及其体制机制根源,提出一个涵盖责任划分、精准激励、工具创新,高效引导社会资源与政府投入协同的财税政策优化思路。

一、基础研究投入的现状与不足

(一)基础研究投入现状

随着创新驱动发展战略的深入推进,我国对基础研究的重视程度与资源投入力度显著提升,投入体系呈现以下主要特征。

1. 投入规模:总量持续攀升,投入强度稳步提高

近年来,我国基础研究投入整体保持明显的增长态势。我国基础研究经费总量于2016年超过日本,跃居世界第二位,投入规模仅次于美国。2024年,我国基础研究经费已达到2 500.9亿元,是1995年(18.1亿元)的138.5倍、2012年(498.8亿元)的5倍。

从投入强度看,基础研究经费占研究与试验发展(R&D)经费的比重近10年基本呈现平稳增长的趋势(见图1)。在2014年之前的一段时间里,该比重一直在4.5%到5.5%徘徊。2015年后,在新发展理念引领下,随着国家对原始创新的重视,基础研究经费强度呈现稳步上升趋势。至2024年,已达到6.88%,创历史最好水平。与此同时,基础研究经费占国内生产总值(GDP)的比率也呈持续上升态势,从1995年的0.03%上升到2012年的0.09%,并稳步提高至2024年的0.19%,反映出基础研究在国家整体经济资源配置中的地位提升。

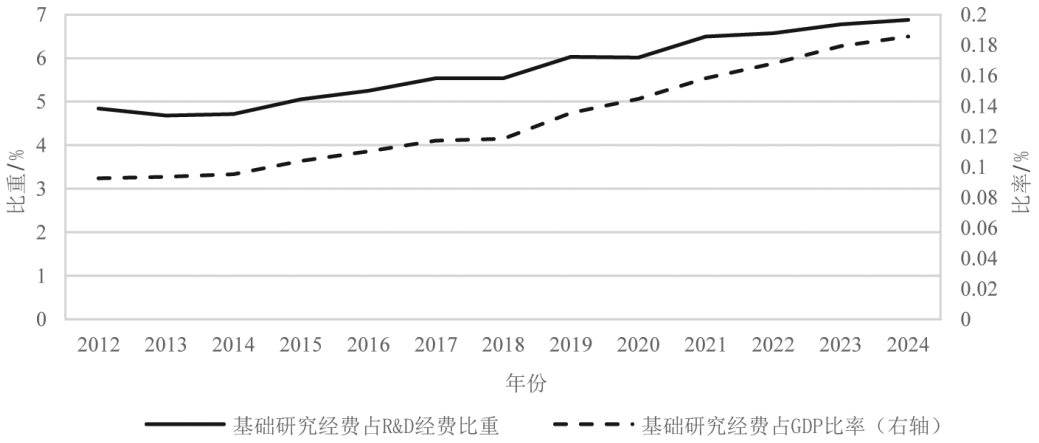

图 1　2012—2024 年基础研究投入强度变化

数据来源:2012—2023 年数据来自《中国科技统计年鉴(2024)》;2024 年数据来自国家统计局《2024 年全国科技经费投入统计公报》。

2. 投入增速:起伏波动较明显,增长路径面临转换

近年来,基础研究投入得到高度重视,不仅体现为基础研究经费规模扩大、强度提高,还体现在基础研究经费相对增速上。2013—2024 年基础研究经费的增速平均为 14.5%,比应用研究经费、试验发展经费和 R&D 经费的平均增速(分别为 11.6%、10.8% 和 11.1%)高出 3 ~ 4 个百分点。不过,相比之下,基础研究经费增速的波动性较大,如图 2 所示。从图 2 可以看出,两方面趋势性特征。其一,无论是从规模还是强度的角度来说,基础研究投入增速都呈现出明显的波动性。10 余年间,基础研究投入规模增速最低为 2020 年的 9.84%,最高为 2021 年的 23.86%;基础研究投入强度增速最低为 2013 年的 -3.3%,最高则为 2019 年的 8.85%。

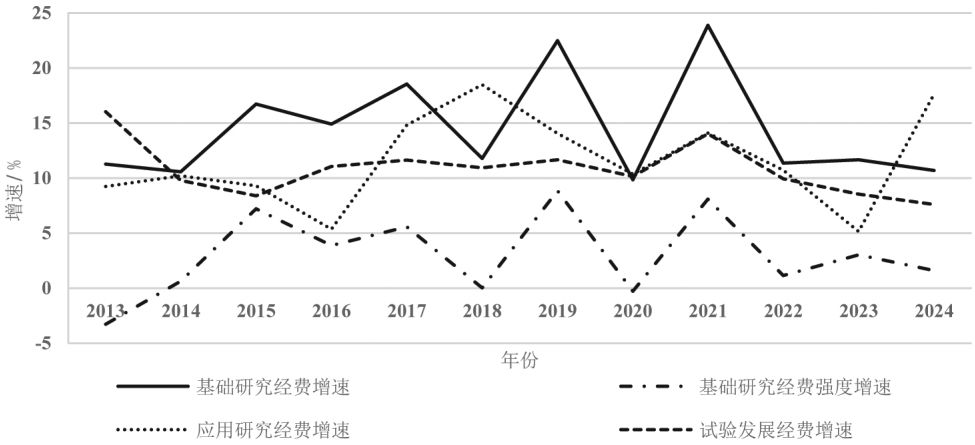

图 2　基础研究投入增速变化

数据来源:同图 1。

其二,基础研究投入增速加快趋势不明显。尽管增速经历一系列波动变化,但至 2024 年,两个增速均有所回落,基础研究投入规模增速回到 10.7%,基础研究投入强度增速降至 1.9%。这表明,如果现行基础研究投入体系和机制不改变,可能无法实现基础研究投入的平稳较快增长,加快投入增长速度必须依靠更有效的政策驱动和路径转型。

3. 资金来源结构:政府财政主导

从基础研究投入的资金来源结构看,我国属于“政府主导型”。由于我国科技统计体系中,暂未公布按“资金来源”分项统计的基础研究经费明

细数据,因此无法直接计算政府在全社会基础研究经费中的精确占比,但一般研究推算认为政府占绝对主导地位[18]。如果仅以一般公共预算中公布的财政基础研究支出准确数据计算,近年来国家财政资金在全国基础研究经费中的占比也基本稳定在65%上下①。如图3所示,2024年,财政基础研究支出达到1 630.27亿元,占全国基础研究经费比重为65.18%,这凸显了基础研究的公共产品属性带来的市场投入不足,财政资金是不可或缺的"压舱石"。

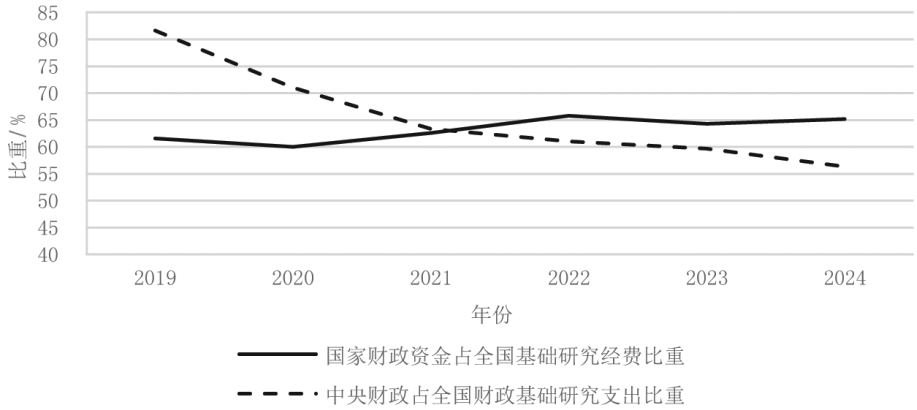

图3　财政基础研究支出比重与结构变化

数据来源:全国财政基础研究支出和中央财政基础研究支出来源于《中国财政年鉴》、全国基础研究经费来源于《中国科技统计年鉴》;2024年数据来源于财政部官网以及《全国科技经费投入统计公报》。

从政府内部看,中央政府始终负担基础研究的主要支出责任,但地方政府支出比重有上升趋势。2019—2024年,全国财政基础研究支出中,中央财政占比从81.61%下降至56.31%,地方财政占比则从18.39%上升至43.69%,地方政府在财政基础研究支出中发挥越来越重要的作用。

从财政科技支出的内部结构来看,基础研究并非政府重点支持的科研类型。在全国财政科技支出中,基础研究支出比重常年低于10%,在2022年后提高到10%以上。中央财政科技支出中用于基础研究的占比稍高,2023年为26.30%,而地方财政基础研究支出比重尽管近年来增速明显,但占比仍不到10%(见表1)。

表1　2017—2023年全国财政科技支出和基础研究支出

年份	国家财政科技支出	国家财政基础研究支出		中央本级科技支出	中央本级基础研究支出		地方财政科技支出	地方财政基础研究支出	
		金额	比重/%		金额	比重/%		金额	比重/%
2017	6 811.23	572.99	8.41	2 841.87	516.8	18.19	3 969.36	56.19	1.42
2018	7 594.85	618.43	8.14	3 114.84	542.86	17.43	4 480.01	75.57	1.69
2019	9 133.61	772.78	8.46	3 543.12	663.39	18.72	5 590.49	109.39	1.96
2020	9 822.7	755.67	7.69	3 196.51	589.78	18.45	6 626.19	165.89	2.50
2021	9 321	930.69	9.98	3 227.1	661.76	20.51	6 093.9	268.93	4.41
2022	10 361.06	1 232.41	11.89	3 187.27	766.14	24.04	7 173.79	466.27	6.50
2023	10 566.82	1 423.34	13.47	3 280.34	862.87	26.30	7 286.48	560.47	7.69

数据来源:历年《中国财政年鉴》。

① 此处的"国家财政资金"指全国一般公共预算中安排的基础研究支出,由于这是对政府资金的窄口径衡量,因此可以看作是对政府在全社会基础研究经费中占比的下限描述。需要说明的是,尽管"国家财政资金"为基础研究来源资金,"全国基础研究经费"为基础研究执行资金,二者统计视角不同,但理论上,全社会基础研究资金来源总额应该等于全社会基础研究资金执行总额。因此,该比值能够反映财政资金在基础研究资金来源中的占比,以及衡量政府财政在支撑全社会基础研究活动中的基本贡献程度。另外,后文针对政府内部支出结构的分析,也均采用一般公共预算的财政支出数据。

4. 经费执行结构:高校与研究机构为主力

从经费执行主体结构看,高等学校和政府研究机构是承担基础研究活动的主要力量。如表 2 所示,2023 年,全国基础研究经费中,高等学校执行占比为 50.41%,研发机构执行占比为 35.39%,两者合计占比超过 85%,构成了我国基础研究的绝对主力。相较之下,企业部门执行的基础研究经费占比仅为 8.25%,这与企业在试验发展活动中的主导地位形成鲜明对比。

表 2　按执行部门分组的 R&D 经费内部支出结构(2023 年)

单位:亿元

执行部门	R&D 经费			
	总支出	基础研究	应用研究	试验发展
全国	33 357.07	2 259.12	3 661.49	27 436.46
企业	25 922.19	186.28	718.57	25 017.34
政府研究机构	3 856.28	799.56	1 367.40	1 689.32
高等学校	2 753.29	1 138.93	1 295.30	319.06
其他	825.31	134.35	280.21	410.74

数据来源:《中国科技统计年鉴》。

(二)基础研究投入的不足

基于前文的现状分析,我国基础研究投入在取得显著进展的同时,对标科技强国的战略目标而言,仍面临若干深层次结构性矛盾与挑战,这些问题也指向了财税政策亟待发力的关键方向。

1. 投入强度与增长动能承压,实现战略目标面临挑战

尽管近年来我国基础研究投入占 R&D 经费比重持续稳步上升,但与主要科技强国普遍高于 15% 的投入强度相比,仍存在较大差距[18-19]。这意味着,要落实科技强国战略、实现高水平科技自立自强,必须加快提高我国基础研究投入强度。然而,这一迫切诉求与客观现实之间存在着明显的矛盾:一方面,基础研究投入总量增速已呈现趋势性放缓;另一方面,投入强度的年际提升幅度正在收窄。这表明,主要依赖财政资金增量投入的增长模式可能已触及瓶颈。因此,问题的关键在于基础研究投入的增长动能与路径转换。提升基础研究投入强度的政策关注点要进一步从笼统的总量扩张聚焦到有针对性的结构优化和效率提升,即必须通过优化财政支出结构、提升引导多元主体加大投入的财税政策效能来获取新的增长动能。

2. 中央财政对基础研究倾斜力度不足,中央政府主导作用仍需提升

从理论上说,基础研究作为具有极强正外部性的全国性公共产品,其投入责任应主要在于中央政府。从实践来看,尽管各国受经济体制和财政体制等因素影响,中央财政基础研究投入比重各有差异,但若与主要科技强国相比,我国中央政府在财政基础研究投入中的主导作用有些偏弱。

这一情况主要体现出三方面问题。第一,中央财政科技支出结构仍需调整。中央政府作为国家战略性、全局性创新方向的主导者,中央财政应将资源优先配置于市场失灵最显著、社会资本意愿最薄弱的基础研究领域。但从目前情况看,大量中央财政科技资金流向了本可由企业等市场力量主导的应用研究和试验发展活动。第二,央地财政支持结构可进一步优化。近年来,地方政府对基础研究的投入积极性上升,固然对扩大基础研究投入规模形成了有益补充,但地方政府无法代替中央政府发挥支撑国家长远战略目标的作用。由于地方政府更倾向于支持能带来区域经济增长和短期成果的研发活动,因此随着地方投入比重的上升,基础研究更易呈现区域化、短期化倾向。第三,地方财政支出力度应适度。在当前以及今后相当长的一段时间里,地方财政仍面临较大压力。因此,地方财政支持基础研究投入的可持续性必须加以考量。正如图 3 所示,在全国财政基础研究经费中,地方财政资金占比从 2019 年的 29%,迅速上升到 2024 年的 43.7%。这反映出中央与地方在基础研究领域的事权与支出责任划分,及其对应的激励相容机制,有待进一步明晰和优化。

3. 多元投入机制尚待完善,投入增长潜力受到制约

当前主要依靠政府投入的资金来源结构,不仅使投入的稳定性受财政周期波动影响,更在深层次上制约了投入规模的持续增长潜力。我国财政收入增速已放缓,在兼顾经济社会发展多方面支出的压力下,财政科技支出总额的增长空间客观上受限。在此背景下,即便持续优化财政科技

支出结构、提高基础研究支出占比,其所能带来的绝对增量在面对建设科技强国的巨大投入需求时,仍显不足。因此,必须依靠多元投入机制的完善。然而现状显示,企业、慈善基金等社会资本在基础研究投入中尚未发挥出应有的作用。尽管基础研究固有的高风险、长周期等属性与市场资本的回报要求不匹配,客观上使得企业通常不会成为各国基础研究经费的主要来源,但在一些主要科技强国的基础研究经费投入中,企业仍扮演着重要的角色[20]。这表明,我国基础研究的多元投入格局仍有提升空间。

4. 执行主体功能定位模糊,专注基础研究的核心力量应加强

从基础研究经费的执行主体来看,在实践中,不同国家、同一国家的不同时期执行主体的主次不尽相同。如表2所示,我国基础研究经费的执行主体以高等学校和政府研究机构为主,但企业在基础研究方面过于缺位,体现出极强的市场导向与短期目标属性。

然而,更为重要的是,政府研究机构和高等学校虽是主要执行主体,但这些部门似乎并未将基础研究作为其研发活动的核心与重点。根据表2的数据计算可看出,高等学校虽是基础研究经费的最大执行主体,但其内部研发支出更侧重于应用研究;2023年,高等学校基础研究支出仅占其研发经费总额的41.37%,而应用研究占比为47.06%。同样,政府研究机构将经费主要用于试验发展,占比达到43.81%,远高于基础研究20.73%的占比。基础研究核心执行主体定位不明确,可能会从两方面导致效率损失。其一,资源在各执行主体间分散,难以累积形成在特定基础科学领域实现重大突破的战略核心力量;其二,执行主体的内部精力分散,难以全力投身于符合国家重大战略方向的基础研究。

二、基础研究投入的财税政策现状与问题

(一)基础研究投入的财税政策体系现状

我国已初步构建了一个以国家战略规划为引领、以财政支出为基础、以税收优惠为杠杆、旨在引导多元投入的基础研究财税政策框架。该框架并非针对单一工具或主体的孤立设计,而是呈现出多层次、多方位、多主体覆盖的特征。

1. 保障政府投入的财政支出政策:从战略规划到预算安排

国家层面的战略规划与法律法规构成了财税政策的顶层设计,明确了政府,尤其是中央财政的投入责任与增长目标。

(1)战略规划。在国家制定的基础研究专项政策文件中,于2001年发布的《关于加强基础研究工作的若干意见》就已明确聚焦财政支出责任,提出"中央财政将进一步增加对国家自然科学基金的投入,加大对重点基础科学研究的投入";2011年发布的《关于进一步加强基础研究的若干意见》和2018年发布的《国务院关于全面加强基础科学研究的若干意见》中,均进一步强调要加大中央财政对基础研究的支持力度。在国家科技创新规划中,2006年发布的《国家"十一五"科学技术发展规划》已针对性强调,要"调整财政科技投入结构","加大对基础研究"支持;2011年发布的《国家"十二五"科学和技术发展规划》和2016年《"十三五"国家科技创新规划》相继进一步要求加大财政,尤其是中央财政对基础研究的支持力度。在国家五年规划和中长期规划中,2011年发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,首次明确提出"加大政府对基础研究投入"后,后续五年规划中均对增加财政对基础研究的支持提出要求。2021年,《中华人民共和国科学技术进步法》修订,以法律形式确立了"国家财政建立稳定支持基础研究的投入机制",为政府加大基础研究投入的财政支出政策提供法律保障。

(2)预算安排。近5年来,国家预算中均要求加大基础研究投入,尤其强调中央政府支出责任。例如,在《第十四届全国人民代表大会第三次会议关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算的决议》中明确提到,"提高科技支出用于基础研究比重,完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制""中央本级科学技术支出安排3 981.19亿元,增长10%,进一步向基础研究、应用基础研究、国家战略科技任务聚焦"。

2. 激励企业投入的财税政策:从普适性优惠到针对性引导

政策工具正从激励宽泛的“研发活动”向精准引导“基础研究”环节深化。

(1)普适性税收优惠。长期以来,以“研发费用加计扣除”和“高新技术企业 15% 优惠税率”为核心的企业所得税优惠政策,构成了激励企业创新的一般性政策环境。这些政策虽非专门针对基础研究,但为企业从事包括基础研究在内的研发活动提供了普惠性减负。

(2)针对性税收激励。2022 年出台的《关于企业投入基础研究税收优惠政策的公告》标志着政策的精准化突破。该政策对企业出资给非营利科研机构、高校等用于基础研究的支出,给予 100% 加计扣除,且接收方相应收入免征企业所得税。其特点在于:一是将企业对基础研究的“出资”这一特定行为纳入优惠范围,旨在起到降低企业参与基础研究门槛,加大基础研究投入的作用;二是实现了对出资方和接收方的“双向激励”;三是未排除特定行业,覆盖面更广。

(3)财政补贴与联合资助。除税收工具外,政府通过“后补助”、设立“企业创新发展联合基金”等方式进行直接引导。例如,国家自然科学基金委员会与企业和地方政府共同设立联合基金,以产生撬动企业资金投入的作用。不过,目前参与企业以大型国企、央企为主。

3. 引导社会捐赠的激励措施:政策环境逐步完善

政策对培育社会捐赠等多元投入渠道的重视正在逐步加强。

(1)税收优惠政策。对于企业,其用于公益慈善的捐赠支出,不超过年度利润总额 12% 的部分,准予税前扣除;对于个人,其捐赠额未超过应纳税所得额 30% 的部分,可以从其应纳税所得额中扣除。这为社会资金投向包括基础研究在内的公益事业提供了基本税收激励。

(2)战略与资金引导。《“十四五”规划》和《国家自然科学基金条例》修订均明确鼓励社会以捐赠等方式投入基础研究。实践中,通过设立引导基金,与社会资本共同成立技术创新基金,探索政府资金与社会捐赠协同机制。

(二)现行财税政策体系存在的主要问题

尽管我国已初步形成多层次的财税政策框架,但对标建设科技强国的战略需求及基础研究的内在规律,现行财税政策体系在将宏观战略转化为有效微观激励、引导资源优化配置、激发多元投入等方面,仍存在以下需要破解的问题。

1. 中央财政预算约束与战略性支出引导机制有待健全

现行财政支出政策对于保障资源向基础研究投入倾斜的机制建设仍有待完善,在一定程度上影响了中央财政在提升基础研究投入强度中发挥主导作用。

第一,预算编制中的支出约束与长效增长机制有待强化。国家战略规划中设定的基础研究投入强度目标,在转化为年度预算的过程中,表现出实际支出软约束。当前预算管理体系内,缺乏与此类中长期目标直接关联的支出要求或稳定的增长规则②,使得对基础研究投入的预算安排的前瞻性与确定性尚有提升空间。

第二,财政资源的战略性配置标准有待明晰。在中央财政科技支出的分配结构中,基于市场失灵原理与国家战略优先序的精细化配置指引尚不明确。政策对财政资金应多大比例投入于基础研究,缺乏清晰的标准与规划。

2. 面向企业基础研究投入的税收激励政策效率有待提高

当前旨在激励企业加大基础研究投入的税收政策,其有效性可能受到以下三方面情况的制约。

第一,政策对基础研究特殊性的考量与补偿不足。作为核心政策工具的研发费用加计扣除,其设计未能充分体现基础研究相较于应用研究在

②《中华人民共和国科学技术进步法》虽然规定“国家财政用于科学技术经费的增长幅度,应当高于国家财政经常性收入的增长幅度”,但没有相应的基础研究经费增长规则。

风险属性与回报周期上的本质差异。基础研究具有更高的不确定性和更长的知识转化链条,这构成了企业投入的主要顾虑。然而,对所有研发活动采取同一加计比例的政策设计,未能针对这种更高的风险提供额外的税收补偿,使得企业在资源有限的情况下,缺乏足够的边际激励将资源优先配置于基础研究。

第二,政策的激励范围存在局限,未能充分覆盖不同财务周期的创新主体。现行以加计扣除为主的税收优惠政策,其激励效果的实现高度依赖于企业当期的应税所得。这意味着,仅当企业具备足额利润时,该政策才能发挥其设计功能。然而,对于创新型中小企业而言,其在早期投入阶段常面临资金紧张与财务亏损,导致加计扣除政策无法实际发挥作用,从而使得大量最具活力的早期创新主体未能被有效纳入激励范围。

第三,政策组合对企业基础研究投入模式的选择可能存在扭曲效应。2022 年出台的专项政策规定,对企业出资给外部机构用于基础研究的支出给予 100% 加计扣除,通过灵活的出资模式降低企业参与基础研究的门槛,旨在吸纳更广泛的企业资金。然而,该政策与鼓励企业开展内部研发的普适性政策之间,形成了非对称的激励结构。对于具备长期战略布局能力的企业而言,内部自主开展基础研究是构建核心创新能力、深度吸收前沿科学知识的关键路径,但其面临的综合成本与风险也更高[21]。当前的政策组合,并未对企业内部研发给予更高激励。因此,在综合成本考量下,企业可能更倾向于外部出资。这虽可能提升企业投入规模,但却存在弱化企业内源性创新能力积累的风险。

3. 激励社会慈善捐赠的税收政策导向性与力度有待加强

当前,鼓励社会力量捐赠支持基础研究的税收政策,其针对性与吸引力尚未得到充分彰显。

一方面,政策并未清晰体现对基础研究领域的特别倾斜。企业或个人对符合条件的公益事业的捐赠支出,在税前扣除时适用统一的限额标准,这与支持教育、扶贫等领域的政策未作区分,可能不足以提供足够强烈的专项激励信号。

另一方面,捐赠流程也在一定程度上限制了捐赠的增长。涉及公益性社会团体或政府部门的多环节管理,以及合规票据的获取与抵扣程序,其复杂度可能影响高净值个人、企业基金会等潜在捐赠主体的积极性与体验。

4. 引导执行主体功能聚焦的财税政策组合有待完善

现行财税政策尚未完全解决核心执行主体从事基础研究面临的关键资源约束与激励错配问题,影响了其投入力度与专注度。

一方面,财政支出尚不足以为执行主体专注从事基础研究提供充分的资源保障。当前,面向高等学校、科研机构等主体的财政科技支出,整体规模仍显不足,且其内部支出结构未能有力地引导和确保这些主体将基础研究作为核心活动。这导致执行主体为维持其基本运行与发展,更倾向于诉诸能带来即时资源回报的科研活动,进一步分散了执行主体对基础研究的专注度。

另一方面,税收政策体系对激励执行主体专注基础研究环节的关注不足。针对基础研究的执行主体,尚未形成一套从鼓励社会捐赠直接助力基础研究,到促进成果转化收益持续反哺原始创新的完整税收激励政策框架。需要加强税收政策的连贯性、协同性,使政策工具效果得到更充分的发挥。

(三)现行财税政策问题的深层症结

1. 中央支出责任的制度根本:财政分权框架下事权与支出责任划分

当前,中央财政基础研究支出的主导作用与战略目标之间存在偏差,其深层制度原因之一在于,基础研究在央地财政事权与支出责任划分中的定位有待进一步清晰。根据中国特色财政分权逻辑,全国性公共产品的供给责任主要由中央政府承担。在我国现行框架下,基础研究被定义为“中央与地方共同财政事权”。这一设计在调动地方积极性的同时,也弱化了明确中央与地方各自的支出责任比例、增长机制及绩效标准的制度基础。一方面,国家层面的战略目标在转化为对中

央财政支出的预算约束与法定考核时依据不足；另一方面，中央财政科技支出结构向基础研究领域进行战略性倾斜的内部激励与问责机制也有待完善。因此，中央支出力度与战略需求的匹配问题，在深层次上与“共同事权”框架下支出责任的具体化、制度化程度密切相关。

2. 税收激励有效性的提升关键：政策工具与基础研究风险回报规律的理论适配

针对企业与社会资本的税收激励未能充分撬动基础研究投入，其深层症结在于设计理念。现行政策很大程度上是将激励科技创新的成本补偿逻辑，简单延伸至基础研究领域，而未充分进行针对性的政策工具重塑。基础研究的价值实现具有高度不确定性与长周期性，其投入在本质上更接近于战略性的风险投资，而非可精确核算成本的短期研发项目。然而，以研发费用加计扣除为核心的税收工具，其设计初衷是普适性地降低企业研发活动的显性成本。这样的政策工具无法对企业在基础研究活动中所承担的额外风险与机会成本提供差异化、足额的补偿，导致政策信号无法有效引导资源从相对低风险的应用环节转向高风险的原始创新环节。同理，面向社会捐赠的税收优惠政策，也因未体现对基础研究这一具有极强正外部性战略领域的额外价值认同，而难以激发超越常规慈善的捐赠热情。因此，政策激励不足的本质，是政策工具未能充分回应市场与社会主体在面对基础研究时的风险厌恶与短期收益偏好，即政策工具设计理念未能契合激励对象的行为逻辑。

3. 核心执行主体的财力保障：战略投入的长期性要求与预算管理的规范性要求协同

财政支出对执行主体专注基础研究的保障不足，在深层次上反映的是现有预算管理范式在适配国家长期战略目标方面存在的机制性挑战。基础研究作为最前端的探索性活动，其产出周期长、风险高，本质上要求资金支持具备跨年度的持续性和对失败较高的包容度。然而，当前预算编制与执行普遍遵循年度周期，并通常以年度为单位进行可量化的绩效评价。这种侧重于短期问责的管理模式，在保障资金规范使用的同时，却与基础研究的长期积累规律不相匹配。

这种不匹配对资源配置产生了实际影响。对于管理方而言，安排一笔需要长期持续投入且难以在单个年度内精确衡量直接效益的基础研究资助，在预算论证、过程监控与绩效评价各个环节，都面临着更高的复杂性与管理风险。相比之下，支持那些目标明确、周期较短、成果更易计量的科研活动，在管理上具有更强的可操作性和合规安全性。这种基于管理便利性与合规性考量的潜在激励效应，可能在系统层面影响资源的分配倾向，使得旨在保障科研机构长期专注的稳定性支出安排，在总量增长与结构调整上面临现实约束。

三、加强基础研究投入的财税政策优化

为系统破解财税政策问题症结，构建一个权责清晰、激励相容、工具协同的基础研究财税支持体系，本文提出以下旨在推动政策体系进行从理念到工具范式革新的改革思路。

（一）调整央地责权划分、优化央地协同体系，强化国家战略的财政保障

1. 推动基础研究财政事权向中央集中，稳定中央战略性投入的主体地位

基于中国特色财政分权逻辑与基础研究全国性公共产品的属性，改革的根本方向是推动基础研究事权性质从现行的“中央与地方共同财政事权”向“中央财政事权”过渡。当前，在贯彻落实《科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》的基础上，建议在更高的法律层面进一步明确中央财政在保障国家战略性、前沿性基础研究中的核心主导地位，为构建稳定的投入预期奠定坚实的法律与制度基础。

2. 以中央事权为核心，构建“中央聚焦保障、地方优势协同”的支出体系

第一，引导中央财政支出结构进行战略性调整。中央财政科技资源应更大幅度地向市场失灵最显著、社会资本意愿最薄弱的基础研究环节倾斜。探索建立预算分配引导机制，促使中央财政资金更多转向对原始创新的支撑，保障对国家战

略科技的源头供给。

第二,优化基于地方比较优势的央地协同引导机制。遵循客观规律,将地方政府的职能聚焦于支持与本地区产业发展紧密相关的应用基础研究以及依托本地资源禀赋的特色基础研究。在此基础上,一是探索“央地联合基金”的机制化与长期化,将地方出资与其关注的区域产业发展方向更紧密结合,形成可持续的合作模式;二是探索对地方基础研究投入的“以奖代补”或“绩效转移支付”,将其支持基础研究的成效纳入正向激励体系,引导其财政资源在符合区域发展规律的同时,与国家战略形成有效协同。

(二)改革预算管理与评价范式,建立适应基础研究规律的稳定性支持机制

1. 探索建立中长期预算框架与稳定性拨款制度

为适应基础研究的长周期、高风险等内在规律,需要突破年度预算周期约束,为基础研究提供可预期的长效资源保障。针对基础研究的主要执行部门,试点探索中长期预算规划与滚动支持机制。与此配套,一方面调整稳定性拨款的比重与制度化水平,通过“基本科研业务费”等渠道,为核心研究力量提供用于自主布局、自由探索的资金支持;另一方面简化预算编制,灵活资金使用范围,赋予科研团队更大的技术路线决策权和资金调剂权,真正提升稳定性支持的效用。

2. 构建以信任与质量为导向的长周期绩效评价体系

适配基础研究规律,建立符合知识生产客观要求的宽容、审慎的管理范式。一是推动评价周期从短期向长期转变,建立与科研活动相匹配的评价节奏。二是探索从量化指标向研究质量与创新价值转变的评价标准,构建着重衡量研究原创性、深层科学价值及长期影响力的定性评价体系。在制度层面明确区分科研探索中的不确定性风险与学术不端行为,为挑战重大科学问题提供必要的制度容错空间,营造鼓励潜心研究、宽容探索失败的文化与制度环境。

(三)推动税收激励的精准化与结构化,完善适配基础研究特征的税式支出体系

1. 确立以“风险补偿”为基准的差异化优惠强度

现行以研发费用加计扣除为代表的税收政策,其普适性的比例设定难以充分回应基础研究的特有风险。改革应以基础研究支出适用更高强度税收优惠为基本原则。在制度设计上需明确承认基础研究相较于应用研究的更高风险溢价,并以此为据,系统性地探索构建适用于基础研究的超额扣除、专项抵免或延长亏损结转年限等工具,形成显著的政策梯度,从而向市场主体传递清晰且强烈的激励信号。

2. 构建面向企业全生命周期的差异化激励

税收激励应针对企业从初创到成熟不同阶段的异质性财务特征与创新诉求,实现动态适配。对于具备稳定盈利能力的成熟企业,可通过基于基础研究成果转化的税收减免等手段,强化与创新绩效挂钩的后端奖励;而对于研发投入巨大但尚未盈利的科技型中小企业与初创企业,则应引入前端扶持工具,确保其在最需要支持的创新关键期能实质性受益,突破传统优惠对盈利状况的依赖。

3. 精准政策导向以平衡外部合作与内部能力建设

在鼓励产学研合作的同时,税收政策应避免对企业构建内部研发能力产生非预期的抑制效应。政策需同步优化针对企业不同研发组织模式的激励力度。特别是,应审慎评估并适时调整相关政策,使有实力的创新领军企业对内部自主开展基础研究的税收优惠感知强度,与其通过外部出资合作进行研究相比,保持大体均衡甚至更具吸引力。由此,引导企业根据自身长期创新战略而非短期税收成本来选择最优研发路径,服务于培育内源性创新能力的国家目标。

(四)创新社会资源动员机制,升级基础研究的多元投入生态

1. 提升慈善捐赠税收激励的战略指向性与激励强度

推动在税收法律框架内,明确赋予基础研究

以“战略性公益领域”的更高定位,并据此实施差异化的激励政策。可实质性提高企业或个人对经认定基础研究机构或项目捐赠的税前扣除比例,并简化免税程序。通过创造显著的税收优惠差值,向全社会传递明确的战略优先级信号,将部分高净值群体与企业的公益捐赠热情,有效引导至支持国家长远科学发展的轨道上来。

2. 建设国家级高公信力的社会资源汇聚与对接平台

信任与便利是落实激励社会捐赠的财税政策的基础。建议依托国家自然科学基金委员会等权威机构,构建统一、透明的“国家基础研究社会资助平台”。该平台的核心职能包括:遴选并发布经专家评审的、急需资助的前沿项目清单;提供标准化的捐赠服务与合规票据支持;建立资金使用与项目进展的全流程公开查询系统等。平台旨在通过提供权威背书和一站式服务,大幅降低捐赠者的搜寻成本与信任风险,使社会善意能便捷、放心地转化为科研资源。

3. 探索引导长期耐心资本进入前沿领域的税收工具

为拓宽投入渠道,需研究设计超越传统慈善、旨在吸引追求长期回报的风险投资等金融资本的税收政策。可试点探索对投向早期基础研究项目或新型研发机构的股权或债权投资,给予投资者适当的资本利得税递延或减免优惠。通过引导具备较高风险容忍度的金融资本认识并承担基础研究的耐心资本角色,为在国家财政与慈善捐赠之外,开辟市场化、可持续的补充性投入渠道。

参考文献:

[1]习近平. 加强基础研究实现高水平科技自立自强[J]. 求是, 2023(15):4-9.

[2]叶玉江. 持之以恒加强基础研究 夯实科技自立自强根基[J]. 中国科学院院刊,2022,37(5):589-595.

[3] ARROW K J. Economic welfare and the allocation of resources for innovation [M]// NELSON R. The rate and direction of economic activity. New York: Princeton University Press,1962 :219-236.

[4]DIMOS C, PUGH G. The effectiveness of R&D subsidies: a meta-regression analysis of the evaluation literature[J]. Research policy, 2016,45(4):797-815.

[5]薛薇,魏世杰. 新时代我国引导社会资金投入科学研究的支持政策研究[J]. 中国软科学,2021(5):59-69.

[6]李静,姚东旻. 财政视角下国家创新体系的有效转型[J]. 改革,2024(2):89-103.

[7]夏清华,何丹. 政府研发补贴促进企业创新了吗:信号理论视角的解释[J]. 科技进步与对策,2020,37(1):92-101.

[8] CHEN C F, XU P Y. Did government R&D subsidies increase Chinese firms' trade margins? [J]. Applied economics letters,2021,28(5):397-401.

[9]吴金光,毛军,唐畅. 政府研发补贴是否激励了科技型中小企业创新? [J]. 中国软科学,2022(9):184-192.

[10]侯方宇,杨瑞龙. 产业政策有效性研究评述[J]. 经济学动态,2019(10):101-116.

[11]张杰. 中国政府创新政策的混合激励效应研究[J]. 经济研究,2021,56(8):160-173.

[12]刘净然,何晴. 企业研发风险、央地选择偏好与政府补贴政策优化研究[J]. 财政研究,2023(4):97-112.

[13]武晨箫,李正风,黄璐,等. 政府资助引导基础研究多元投入的内在逻辑与未来挑战:基于联合基金的案例分析[J]. 中国软科学,2022(12):13-22.

[14]朱相宇,关秉裕. 政府补贴和风险投资对企业基础研究的影响及作用机制[J]. 科研管理,2024,45(8):62-72.

[15]宋高旭,施红. 中国企业基础研究投入不足原因及政策研究[J]. 技术经济与管理研究,2019(2):60-64.

[16]杨博文,涂平. 引导社会捐赠支持科学研究[J]. 科技中国,2021(3):27-31.

[17]温珂,张宁宁,李振国,等. 加快完善支持企业基础研究的政策体系[J]. 中国科学院院刊,2023,38(4):602-613.

[18]朱迎春. 我国基础研究经费投入与来源分析[J]. 科学管理研究,2017,35(4):20-23.

[19]雷家骕,焦捷. 落实党的二十大精神应积极活跃科学驱动的创新[J]. 经济社会体制比较,2023(3):1-7.

[20]吕薇. 有效发挥企业在基础研究中的作用[J]. 中国科技论坛,2020(6):4-5.

[21]王怡帆,李晓华. 企业科学研究的复兴与科技政策转型[J]. 中国软科学,2025(8):141-152.