附件2

《深圳市高新技术企业培育资助管理办法（征求意见稿）》起草说明

为深入实施创新驱动发展战略，鼓励企业加大研究开发投入，促进我市高新技术企业培育和发展。根据市委市政府《关于促进科技创新的若干措施的通知》（深发〔2016〕7号）（以下简称“《若干措施》”），深圳市科技创新委员会在《深圳市企业研究开发资助项目和高新技术企业培育资助项目管理办法》（深科技创新规〔2019〕5号，以下简称“《旧管理办法》”）的基础上优化升级，制定了《深圳市高新技术企业培育资助管理办法（征求意见稿）》（以下简称“《新管理办法》”），现将起草情况说明如下：

1. 编制背景

 （一）政策优化过程

2016年3月底，《若干措施》发布实施，其中第21条“支持企业建立研发准备金制度，对其按规定支出，符合加计扣除政策，且属于《国家重点支持的高新技术领域》的研发项目，经审核后，按研究开发实际投入，予以一定比例、最高1000万元的事后支持。”和第22条“实施国家高企培育计划，建立国家高企培育库，对符合条件、未获得国家认定的入库企业，可予以连续三年的研发支持。”为了落实《若干措施》第21条和22条有关规定，我委设立的企业研究开发资助项目,并会同原市财政委发布了《关于加强高企培育的通知》（深科技创新〔2017〕278号）实施高企培育资助和高企认定奖励资助。

企业研究开发资助和高企培育资助面向从事研究开发活动的企业，对企业符合加计扣除政策的上年度研发投入予以一定比例的补贴，属于普惠性事后资助，无需签订合同。该计划满足了深圳市科技型企业开展研究开发活动的旺盛需求，申请企业数量逐年翻倍增加，资助资金量大并逐年增加，对企业加大研究开发投入起到了正向引导作用，受到了广大申请企业的欢迎。作为一项探索性工作，我委根据实施过程中发现的新问题不断优化完善，形成了“企业申报，市科技、税务、统计等行政主管部门联动核查，按一定比例事后资助”的管理模式。

设立高企认定奖励资助目的是为了补偿高企在认定过程中发生的专项审计、科研管理优化等成本和支出。企业在申请高企认定的过程中需要付出一定人力成本和资金成本，一是要出具专门用于高企认定的近三个年度企业研发投入和近一个年度高新技术产品专项审计报告；二是企业要按照《高新技术企业认定管理工作指引》设立专门用于高企认定的研发辅助账目；三是需要优化改进科研管理体系等。

2016年，企业研究开发资助在实施前与市财政局相关处室商定，该项计划资金从科技研发资金中列支，初期设计思路是依靠市税务局稽查系统核实已办理加计扣除的申请企业上年度研发投入金额，采用技术专家鉴定和财务专家审核未申报加计扣除备案的申请企业上年度研发投入金额数据。2016年受理2748家企业申请，立项资助2130家企业，立项资助金额21.32亿元。

2017年，随着企业研究开发资助申请企业数量逐年翻倍增加，企业研究开发资助在保留2016年审核内容和标准的基础上，要求未申报加计扣除备案的申请企业提供上年度符合加计扣除政策的研发费用专项审计报告，借助第三方审计机构进一步规范申请企业上年度符合加计扣除政策的研发费用金额。2017年受理7393家企业申请，同比增长169%，立项资助6749家企业，同比增长217%，立项资助金额40.32亿元，同比增长了89%。同年，高企培育资助开始实施，核定企业研发投入的流程与企业研究开发资助相同，但资助比例固定为10%，最高不超过300万元。2017年立项资助企业982家，金额4.69亿元。

2018年，为了落实国务院关于减轻企业负担有关政策，我委敦促申请企业在市税务部门办理加计扣除税后优惠备案，不再要求申请企业提交研发费用专项审计报告，并决定不再受理未办理加计扣除备案的企业申请企业研究开发资助。2018年受理12156家企业申请，同比增长64%，立项资助11492家企业，同比增长70%，立项资助金额48.58亿元，同比增长20%。同年，高企培育资助立项资助企业1165家，金额5.15亿元。

2019年，我委继续优化企业研究开发资助计划审核和申报流程，要求申请企业提供研究开发费用专项审计报告，并组织财务专家对申请企业提交的专项审计报告有关研究开发费用归集设帐进行详细核查，逐步建立利用“深圳信用网”等大数据平台一站式核查企业信用及风险情况，降低行政成本，提升核查效率，并于2019年10月正式印发了《旧管理办法》。2019年受理13512家企业申请，同比增长11.1%，立项资助12444家企业，同比增长8%，立项资助金额35.29亿元，同比下降27%。同年，高企培育资助立项资助企业1156家，金额3.38亿元。

2020年，企业研发资助计划沿用了2019年的审核与申报流程。2020年受理15706家企业申请，同比增长16%，资金预算27亿元，目前已完成第一批资助企业名单公示和资金下达，资助企业11966家，资助金额25.01亿元。同年高企培育资助预估资助企业510家，金额1.1亿元。

（二）政策实施效果

自2016年实施以来，该计划完成了《若干措施》设定的政策目标，支持和激励企业开展研究开发活动，推动企业实现高质量发展，极大活跃了我市创业创新氛围，为落实我市加快实施“创新驱动发展”战略做出实质的贡献，2016年-2019年企业研究开发资助计划累计受理35809家企业申请，立项资助20371家企业，累计资助金额超过110亿元，申请量和资助金额呈现翻倍增长的趋势，市财政局绩效评价报告反馈企业研究开发资助计划企业满意度达95.32％。2017年-2019年高企培育资助计划累计立项资助3303家企业，累计资助金额超过13.2亿元。

主要实施效果如下：

一是社会研发投入撬动效应明显。2016年全市社会研发投入842.97亿元，2019年全市全社会研发投入增长到1328亿元，占GDP比重从4.08%增长到4.93%，研发投入强度居全国前列，并且每年以超过16%的增长速度增长。企业研究开发资助资金增长情况与全市社会研发投入增长情况呈现正相关促进特点。

二是自主知识产权和核心技术产出效果突出。2016年全市国内专利申请量14万件，2020年全市国内专利申请量22.2万件，2016年到2020年国内专利申请量增长了近200%；2016-2020年PCT国际专利申请量呈现增长趋势，2020年达到2.02万件，连续17年居全国大中城市第一。科技研发活动资助资金对自主知识产权和核心技术产出促进作用明显。

 三是高新技术产业发展促进作用明显。2016-2020年，全市高新技术产业产值和增加值均逐年增长且保持10%以上的年均增速，产值五年增长1.45倍，增加值五年增长1.49倍。2020我市实现高新技术产值27849亿元，增加值9747亿元。企业研究开发资助资金增长情况与高新技术产业发展呈现正相关促进特点。

二、改进优化情况

该计划实施以来，对促进企业加大研发投入起到了积极作用，但还存在以下几点亟需改进：一是资助政策支持范围存在重叠；二是资助政策的激励效果减弱；三是财政资金使用效益有待提高；四是未明确研发费用归集口径；五是需要加强对中介机构的监管。为进一步改进和完善企业研究开发项目资助和高新技术企业培育项目资助资金管理，给予企业更优质的服务，根据2021年广东省创新驱动发展战略有关文件精神，结合企业研究开发项目资助和高新技术企业培育项目资助历年实施情况，坚持以问题为导向，重新制定了《新管理办法》。

（一）资助政策优化整合

《旧管理办法》规定的资助政策支持范围存在重叠，将资助划分为两部分：企业研究开发资助和高新技术企业培育资助。其中，高新技术企业培育资助划分为高新技术企业培育库入库资助、异地迁入本市的规模以上高新技术企业资助和高新技术企业认定奖励性资助。目前，企业研究开发资助与异地迁入本市的规模以上高新技术企业资助存在一定的重复资助，而高新技术企业认定奖励性资助存在大小规模企业资助额度单一，资金使用不精准，与各区高企奖励资金重复资助等问题，市财政局在《关于报送“十四五”期间科技支出需求情况的函》中建议对高企认定奖补政策进行调整，降低或取消支持力度。

《新管理办法》取消高新技术企业认定奖励性资助、异地迁入本市的规模以上高新技术企业资助，将企业研究开发资助与高新技术企业培育资助优化整合为新的高新技术企业培育资助，避免了重复资助，更加聚焦支持我市高新技术企业和科技型中小企业开展技术研发，切实提高财政资金配置效率和使用效益。

（二）扶持对象更加精准

《旧管理办法》主要资助对象是高新技术企业、规上工业和服务业企业和培育入库企业，企业研发资助申报单位从2016年2748家增长到2020年15706家。2020年第一批资助企业中，2212家研发费用小于100万元的申报企业获得的财政资助金额平均2.2万元，扣除申报成本，鼓励企业开展研发活动收效甚微，而随着符合资助条件的企业数量逐年增多，预计2021年将突破2万家。另外，从深圳近年财力情况来看，受财税体制改革和新冠肺炎疫情的冲击等因素影响，我市财政预算紧、约束紧、平衡特征更加凸显，按照量入为出、厉行节约的原则，企业研发资助计划资金总预算呈递减趋势，对企业的资助强度将继续降低。

高新技术企业具备核心自主知识产权，开发的产品或服务属于《国家重点支持的高新技术领域》规定的范畴。其认定流程通过专家对企业成立年限、知识产权、高新技术产品（服务）收入占比、科研人员占比、研发费用占比、企业创新能力等条件进行综合评审，是科技型企业的核心组成。2020年深圳高新技术企业达到18650家，其中，90%为科技型中小企业，广泛覆盖优质科技型中小企业。

2021年广东省全面深化改革加快实施创新驱动发展战略领导小组印发了《全省各地市创新驱动重点工作监测指标（修订）》，要求全省各地市高新技术企业培育列为重点工作，将入库科技型中小企业和当年新增规上高新技术企业数量列入创新驱动重点工作监测指标。

《新管理办法》资助对象调整为研发费用不低于100万元的高新技术企业、研发费用不低于50万元的规上高新技术企业和培育入库企业，并要求符合条件的科技型中小企业评价入库。调整后更聚焦开展研发活动的核心企业，同时也对标省监测指标考核的最新要求。

（三）提高财政资金使用效益

《旧管理办法》对企业资助强度逐年递减。对研发费用1000万元以上和以下的部分资助比例2017年到2020年分别为5%/10%、4%/8%、2.5%/5%、1.75%/3.5%。历年来对中小微企业资助总数量不断增长，但平均资助力度逐年下降，政策扶持效果减弱，不利于提高财政资金使用效益。另一方面，我委布局的技术攻关面上、技术攻关重点和创新载体等竞争性科技计划项目大都是龙头骨干企业获得资助，这些企业同时还申请企业研发资助，最高可获得1000万元顶格资助，这将导致强者愈强、弱者愈弱的生态格局。

《新管理办法》资助方式由原来按比例资助调整为阶梯资助，最高资助金额由1000万元调整为300万元。根据研发费用分档情况，资助金额设10万元、20万元、50万元、100万元、300万元，阶梯资助具体情况如下表。最高资助金额调整至300万元，对具备较强融资能力的大企业整体资助力度下降，但对具备一定研发实力且急需发展资金的科技型中小企业，其资助比例最高提升到20%，加大了资助力度，增加了资金占比，构建了良好的创新生态环境，避免因资源配置不均衡形成的马太效应，提高财政资金使用效益。

|  |
| --- |
| **高新技术企业培育资助预算资金测算表** |
| **研发费用****金额（X）/元** | **资助比例（Y）** | **企业数量** | **资助标准/万元** | **测算资助****金额/万元** |
| 5亿≤X | Y≤0.6% | 41 | 300 | 12300 |
| 5000万≤X＜5亿 | 0.2%＜Y≤2% | 448 | 100 | 44800 |
| 2000万≤X＜5000万 | 1%＜Y≤2.5% | 862 | 50 | 43100 |
| 300万≤X＜2000万 | 1%＜Y≤6.67% | 7022 | 20 | 140440 |
| 100万≤X＜300万 | 3.33%＜Y≤10% | 6707 | 10 | 67070 |
| 50万≤X＜100万的规上企业 | 10%＜Y≤20% | 88 | 10 | 880 |

（四）明确研发费用归集口径

《旧管理办法》未明确研发费用归集口径，企业在申报中提供的专审报告因研发费用口径不一致而加大了我委审核难度。目前，研发费用归集存在四个口径：**一是**会计核算口径，由《财政部关于企业加强研发费用财务管理的若干意见》（财企〔2007〕194号）规范；**二是**高新技术企业认定口径，由《科技部 财政部 国家税务总局关于修订印发〈高新技术企业认定管理工作指引〉的通知》（国科发火〔2016〕195号）规范；**三是**加计扣除税收规定口径，由《财政部 国家税务总局 科学技术部关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119号）和《国家税务总局关于研发费用税前加计扣除归集范围有关问题的公告》（国家税务总局公告2017年第40号）规范；**四是**国家统计局R&D的统计口径。对比上述四个研发费用归集口径，会计核算口径最大，不限制与研发活动相关的任何费用；高新技术企业认定口径居中，对人员费用、其他费用等方面有一定的限制；统计局R&D的统计口径最小，但无法获得准确数据；加计扣除税收规定口径正列举允许加计扣除的研发费用科目并限制其他费用比例，是四个口径中较为精准且操作性强的归集口径。

《新管理办法》参照《关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119号）明确了研发费用的归集口径，且实施过程中与市税务行政主管部门联动核查，也有必要与其保持一致。

（五）加强对中介机构的监管

《旧管理办法》要求企业提供的申请材料是研发费用专项审计报告，不包括鉴证报告。当前符合条件的注册会计师事务所无法满足企业研究开发资助专审报告数量逐年递增的需求。2020年企业研究开发资助实施过程中，存在注册会计师出具上百份专审报告，勤勉责任难以保证。国家税务总局深圳市税务局来函指出税务师具备财务税务审计的专业能力，对加计扣除税收规定口径有专业认知，税务师事务所能为企业提供专业的涉税服务，同时深圳市注册税务师协会受国家税务总局深圳市税务局日常监管，对专项报告进行抽查，确保报告质量符合专业标准。

《新管理办法》参照《高新技术企业认定管理工作指引》（国科发火〔2016〕195号）增加鉴证报告作为申请材料，对出具专项审计报告或鉴证报告的中介机构资质作出规定。另外，根据纪委派驻五组加强会计师事务所参与专项资金监管的要求，对存在失信行为的中介机构与市财政税务主管部门共同实施失信联合惩戒措施，进一步强化财政资金监管力度，保障财政专项资金的安全。

（六）优化审核条件

《旧管理办法》多个审核条件过于严苛，不能充分发挥该计划对企业开展研发活动的引导作用。**一是**规定了“科技统计报表应报未报、企业内部研发机构应填未填的，不予资助”。2020年有1284家申请单位未填内部研发机构而未获资助。部分企业反映因未正确理解相关统计指标导致应填未填，对此审核条件提出异议；**二是**现行加计扣除政策采取负面清单管理方式，将批发零售等六个行业排除在外。企业研究开发资助计划同样将负面清单行业企业排除在外。目前深圳大量高附加值科技企业只保留研发、设计等核心业务，将非核心的制造业务外包给外部代加工厂，从而达到降低成本、分散风险、提高效率、增强核心竞争力的目的，因此造成部分开展研发活动的企业在工商登记时往往被登记为批发零售业，不能享受研发资助。

本着为企业服务的原则，《新管理办法》针对上述问题优化了部分审核条件：一是删除原有内部研发机构指标的要求；二是资助范围不再限定企业的所属行业。

三、编制依据

（一）《[中共广东省委 广东省人民政府关于全面深化科技体制改革加快创新驱动发展的决定》（粤发〔2014〕12号）](http://www.gdstc.gov.cn/msg/image/zwxw/2014/07/0717_FGC_FJ.pdf)

（二）《财政部 国家税务总局 科学技术部关于完善研究开发费用税前加计扣除政策的通知》（财税〔2015〕119号）

（三）《关于印发<全省各地市创新驱动重点工作监测指标（修订）>并填报相关数据的通知》（粤自创办函〔2021〕5号）

（四）《广东省科学技术厅关于进一步加强科技型企业有关工作的通知》（粤科函高字〔2021〕728号）

（五）《关于促进科技创新若干政策》（深发〔2016〕7号）

（六）《深圳市科技计划项目管理办法》（深科技创新规〔2019〕1号）

（七）《深圳市科技研发资金管理办法》(深科技创新规〔2019〕2号)

（八）《深圳市科技计划项目实施过程与验收管理办法（试行）》(深科技创新规〔2020〕14号)

（九）《深圳市科研诚信管理办法（试行）》(深科技创新规〔2020〕16号)

四、主要内容

重新制定《新管理办法》，是贯彻落实上级关于创新驱动发展战略的要求，符合当前我市构筑高新技术企业集群的实际需要。《新管理办法》的主要内容如下：

《新管理办法》共二十三条，分为总则、资助条件及标准、立项拨付、监督管理、附则五章。第一章包括第一至六条，规定了目的依据、适用范围、研发费用归集口径、资金安排、各方职责和实施原则；第二章包括第七至第十条，规定了高新技术企业培育资助申请条件、培育入库企业申请条件、申请材料、资助方式；第三章包括第十一到第十五条，规定了立项跨部门核查机制、立项公示、下达和合同管理有关要求；第四章包括第十六条到第二十条规定了绩效评价机制、对申请单位、第三方审计鉴证机构的监管要求；第五章包括第二十一条到第二十三条，规定了该办法的兜底条款和生效日期。

五、资金测算

由于调整后的高新技术企业培育资助涉及公共财政资金数额较大，按照《新管理办法》的申请条件与下表的资助标准，初步测算，对符合申请条件的国家高新技术企业、培育入库企业予以资助，2022年的财政资金预算约为31亿（高新技术企业培育资助预算资金测算表）。