

# 创新支出稳中有增，支持方式更加基础和精细化 ——2013—2014 财年加拿大联邦创新预算解读

孔欣欣

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

**摘要:** 与加拿大联邦政府的科技战略调整相适应, 近年来, 加拿大联邦财政预算案越来越强调其创新导向, 因而被称之为“创新预算”。从科技创新的视角解读 2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案, 该预算案除了有关于科技创新支出的专门部署外, 还关注创新基础的夯实和创新渊源的培养。2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案仍然延续了上一财年“创新预算”的基调, 科技创新的有关支出稳中有增, 特别是上一财年提出的很多创新政策工具在本财年得到了比较精细化的设计, 很多政策理念通过创新的政策工具设计而付诸实践。在这一背景下, 加拿大用于支持创新投入的政策种类更加有新意和多样化。

**关键词:** 加拿大; 财政预算案; 研究与创新; 支出方式; 政策工具

**中图分类号:** F817.112 : G32      **文献标识码:** A      **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.01.004

一年一度的财政预算案是加拿大政府的重要政策风向标, 年度内的各项财政支出和相关配套政策均通过该预算案集中体现。近年来, 随着加拿大联邦政府科技战略的调整<sup>[1]</sup>, 联邦政府的财政预算案也越来越凸显出创新导向, 因而被称之为“创新预算”。2013年3月21日, 加拿大财政部长 Jim Flaherty 正式向议会众议院提交 2013—2014 财年 (2013年4月1日—2014年3月31日) 联邦财政预算案<sup>[2]</sup>。该预算案在强调削减政府开支的同时, 重点支持五大领域: 就业技能培训、基础设施建设、制造业和企业发展、投资世界一流的研究与创新以及支持家庭和社区建设。这五大领域中的很多方面均与科技创新直接相关, 除了投资于世界一流的研究与创新之外, 还有制造业和企业发展以及就业技能培训等。

从科技创新的视角解读 2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案, 该预算案除了有关于科技创新支出的专门部署外, 还关注创新基础的夯实和

创新渊源的培养, 比如, 企业家文化培养、就业技能培训以及创新的基础设施建设等。总体来看, 2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案仍然延续了上一财年“创新预算”的基调, 科技创新的有关支出稳中有增, 特别是上一财年提出的很多创新政策工具在本财年得到了比较精细化的设计, 很多政策理念通过创新的政策工具设计付诸实践, 在这一背景下, 加拿大用于支持创新投入的政策种类更加有新意和多样化。

## 1 2013—2014 财年联邦财政预算案概况

2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案 (简称“预算案”), 即哈珀政府的就业、增长和长期繁荣计划, 也称为 2013 年加拿大经济行动计划<sup>[3]</sup>。预算案对加拿大未来的经济增长进行了预期, 预计加拿大 GDP 在 2013 年增长 1.6%, 在 2014 年增长 2.5%, 在 2015 年增长 2.6%。预算案提出继续坚持在本届政府任期内的平衡预算, 2013—

作者简介: 孔欣欣 (1975—), 女, 研究员, 主要研究方向为产业经济、科技政策与创新管理。

收稿日期: 2013—11—20

2014 财年将预算赤字降至 187 亿加元（约 183 亿美元），2014—2015 财年进一步降至 66 亿加元（约 64 亿美元），并在 2015—2016 财年实现预算平衡。为此，2014 财年，加拿大政府支出增长将被限制在 0.8%，此外，能源价格下降将导致政府税收下降 40 亿加元。

预算案指出，加拿大经济虽在继续创造就业并取得了适度增长，特别是在 G7 国家中表现突出，但是，仍面临来自境外的重大威胁，尤其是来自欧元区和其最大的贸易伙伴美国的威胁以及能源价格下降的风险等。2013 年加拿大经济行动计划，将在前几年打下的稳固基础上保障加拿大国民现已存在的就业机会，为基础设施建设提供长期可预测资金，在制造业和关键的科研项目上进行重大投资，以及为加拿大民众、家庭和年长者带来生活品质改善和为企业改善经营环境。预算案包括 5 个方面的主要内容<sup>[2]</sup>。

### 1.1 加拿大就业补助计划

预算案给出的宏观经济预测表明，加拿大的失业率高于国民预期，而经济增长低于国民预期，以及加拿大目前的技能培训没有充分对应雇主所需要的技能或目前实际上已有的就业机会。为了推动国民技能培训与雇主需求相吻合，加拿大联邦政府提出采取就业补助金计划。该计划将根本改变加拿大人获得培训的方式，计划可以为每人提供 15 000 加元以上的补助，确保国民得到雇主所需求的技能。联邦政府将最多提供 5 000 加元，省区政府及雇主提供与联邦匹配的同等数额。就业补助金计划是一项创新的举措，第一次将技能培训的选择权从政府手里交到了雇主和要求职的加拿大工人手中。求职者可以在社区学院、职业学院、技术专科学校或工会培训中心等机构接受培训。

### 1.2 新的建设加拿大计划

预算案提出了一个新的建设加拿大计划（Building Canada Plan）。该计划向基础设施建设提供长期和可预测资金，用以建设道路、桥梁、公共交通和其他基础设施。新投资将集中于能够刺激经济增长的项目并设计采用公私伙伴合作等创新型方式。新的建设加拿大计划是加拿大历史上投资最大、时间最长的联邦向省/地区和城市基础设施项目投资的计划——有超过 530 亿加元的投资，其

中，包括从 2014—2015 年度开始的 10 年期投入超过 470 亿加元的新增投资。这项计划将确保加拿大公共基础设施在未来多年都保持世界级水准，并为创造就业、刺激增长和提高生产率做出贡献。

### 1.3 帮助制造业和企业取得成功并创造就业

预算案提出，将面向新机械设备投资的临时性加速资本折旧免税计划延期两年，向制造商和加工企业提供 14 亿加元的税务减免。这项税务减免将使制造业和加工行业的企业加速并增加机械设备投资，使企业效率进一步提高。同时，预算案专门推出帮助制造业在世界经济环境中取得成功的措施，包括 5 年时间里，确保向永久性战略航空航天与国防计划投入近 10 亿加元的稳定资金，以及从 2014—2015 年开始分两年投入 9 200 万加元继续支持林业创新和市场开发等。

### 1.4 投资于世界一流的研究与创新

预算案提出投资于世界一流的研究与创新，旨在创造拥有更高水平工资和更高价值的工作，主要包括：投资 2.25 亿加元，支持高级研究基础设施和加拿大创新基金的长期运营；投资 1.65 亿加元，分多年支持基因组学研究；通过 5 年内投资 6 000 万加元，帮助有潜力的企业孵化器和加速器，设立企业家奖项鼓励企业家创新精神，推进政府的风险投资行动计划；提供每年 3 700 万加元的额外资助，支持产学研结合，促进技术商业化。此外，还包括支持中小企业发展及可持续清洁技术市场化等相关计划。

### 1.5 支持家庭和社区

支持家庭和社区从而使加拿大人享受更高品质的生活，主要包括：提供每年 7 600 万加元婴儿服装、运动设备的关税减免，以减少加拿大消费者在购买时支付的价格与美国等国价格的差异；开发综合性的金融消费代码，加强世界一流的稳定金融体系；5 年内每年投资 1 190 万加元，用于“无家可归合作伙伴战略”；加大保障性住房投资。此外，还有养老、捐赠，以及保护生态等方面的支出。

## 2 预算案支持科技创新的主要内容及相关政策

自 2006 年加拿大发布联邦政府科技战略“让科技成为加拿大的优势”至今，联邦政府已经投

入了约 90 亿加元用于支持研究、技术和创新型企业，建立世界一流的研究与创新体系，从而支持加拿大的经济增长。预算案关于研究与创新的投资是在以往投资基础上进行的增加、调整和新布局，运用了新的支持手段和政策工具。预算案称，加拿大在科学研究方面已经有了非常好的基础和优势，比如，高等教育投入在 G7 国家里最高，在临床医学、信息通讯技术、物理和航天以及心理学等领域世界领先，而且拥有非常好的国际科技合作和人力资本基础。正因如此，联邦政府充分认识到，即使是在财政紧缩时期，加拿大也必须在其已有的优势基础上，持续地投资于研究和技术发展<sup>[2]</sup>。

## 2.1 支持高水平研究

### (1) 支持研究界和产业界建立合作伙伴关系

预算案提出，通过给其主要拨款机构每年新增 3 700 万加元，支持研究界和产业界建立合作伙伴关系。具体投资为：国家自然科学基金与工程研究理事会 1 500 万加元（其中，1 200 万加元用于加强职业学院和技术专科学校创新计划，以支持他们同企业之间的合作，满足企业的需要），加拿大国立卫生研究院 1 500 万加元，社会科学与人文学研究理事会 700 万加元。此外，预算案还提出，通过“国际教育战略”加大对世界各地高水平学生的吸引和对加拿大学生培训的力度。

### (2) 加强加拿大在基因组学方面的研究能力

截至到目前，加拿大联邦政府已经为 Genome Canada（加拿大开展基因组学研究的非赢利机构）提供了超过 10 亿加元的支持，包括 2012 年经济行动计划中提出 6 000 万加元，用于人类健康领域的研究。Genome Canada 已经成功地获得了来自其他机构的另外 10 亿加元支持。预算案提出，在 2014—2015 年，提供 1 650 万加元用于支持 Genome Canada 多年度战略研究计划。

### (3) 支持前沿研究基础设施

预算案宣布，将加拿大创新基金（该基金是用于支持加拿大研究基础设施现代化的非赢利机构）未分配的利息收入 2 250 万加元作为额外的资助，用于支持其高水平研究基础设施领域，以及维持基金的长期运营。迄今为止，联邦政府已经对创新基金投入了近 55 亿加元，包括 2012 年经济行动计划提出的 5 000 万加元，用于维持高水平基础研究设

施的核心投资活动。

### (4) 支持加拿大原子能有限公司（AECL）

预算案提出，两年内提供 1 410 万加元确保医用同位素的安全供应，以及维持公司 Chalk River 实验室的安全可靠运行。

## 2.2 寻求支持企业创新的新方法

最近几年，加拿大联邦政府一直都在探索支持企业创新的政策方法。由于近年来加拿大产业研发，特别是企业创新投入明显下滑，以及企业创新能力不足，成为加拿大国家创新体系的明显短板。由联邦政府委托的独立外部评估小组，2011 年提交了《创新加拿大：从口号到行动》报告，即著名的 Jenkins 报告<sup>[4]</sup>。该报告提出了一系列的政策建议用于改进联邦政府对企业创新的支持，包括进一步加强对企业创新的直接支持等。2012 年，加拿大经济行动计划就在很大程度上采纳了 Jenkins 报告的建议，用一种新的企业导向思路设计政策，包括：对直接支持企业创新的加拿大国家研究理事会工业援助计划双倍资助，投资 4 000 万加元支持风险投资的初始阶段等。2013 年，加拿大经济行动计划仍然是以 Jenkins 报告的思路 and 方向为基点进行预算安排和相应的政策设计。相比较而言，新的经济行动计划较之上一财年预算案提出的政策更加精细。

### (1) 改革国家研究理事会

国家研究理事会作为加拿大最大的国立科研机构正在进行巨大的变革，从以基础研究为导向逐步向产业研究导向回归。预算案提出，将在两年内提供 1 210 万加元，用于投资国家研究理事会的战略重点，以推动其帮助加拿大的创新型产业。

### (2) 支持中小企业研究商业化

预算案提出，在 3 年内将提供 2 000 万加元，帮助中小企业获得可供选择的来自大学、研究机构或非赢利组织的研究和商业发展服务。该资助通过国家研究理事会工业援助计划的新试点计划推行。这一试点计划将通过为中小企业提供信用票据，继而购买服务的方式，支持技术市场化。

### (3) 支持可持续发展技术

SDTC 是加拿大政府建立的用于支持企业以非赢利的方式开发和商业化清洁技术的基金组织。预算案计划，在 8 年内提供 3 250 万加元，用于支持



SDTC 开发和商业化清洁技术。

#### （4）加强加拿大科研试验发展税收激励计划（SR&ED）的影响

SR&ED 计划是加拿大最大的联邦政府支持企业创新的计划，也是最慷慨的计划之一，仅 2012 年就为支持企业研发补助超过 36 亿加元。预算案提出，新增投资 500 万加元给加拿大税务总署，用于建立一种新的专人服务（in-person service），以解决申报人在履行具体税收优惠手续时必须通过第三方中介机构（中介方收取很高费用）执行的问题，从而使其享受更多政策优惠。此外，加拿大税务总署还会在两年内收到 1 500 万加元的资助，用于集中更多的资源进行 SR&ED 计划的风险和需求评估，建立惩罚机制<sup>[5]</sup>。

### 2.3 加强加拿大的风险投资体系

2013 年 1 月，加拿大总理哈珀宣布了加拿大风险投资计划。该计划是一个实施期限在 7~10 年投资 4 000 万加元的计划，将在母基金中吸引私营部门投资 10 亿加元。该计划包括：投资 2 500 万加元设立新的由私营部门领导、战略投资者参与的国家母基金（包括若干风险投资基金）等。预算案宣布了一系列新的行动，以支持风险投资计划和建立更广泛的风险投资体系<sup>[6]</sup>。

#### （1）加强培育企业家人才和思想的创新枢纽

预算案提出，将在 5 年内投资 6 000 万加元支持杰出的和潜在的孵化器和加速器，并通过国家商业发展银行（Business Development Bank of Canada）资助 1 000 万加元投资于在孵化器毕业的企业。

#### （2）设立新的企业家奖项

预算案提出，设立一个新的企业家奖项，用于奖励和激励加拿大企业家的成就、领导和风险担当精神。该年度奖项具体由国家商业发展银行支持，奖励对象包括有突出成就的加拿大企业家、在所从事的领域有开创性贡献的商业领袖、开创性的初创企业，以及从失败中站起来的企业家等。

#### （3）支持年轻的企业家

加拿大年轻企业基金早在 2002 年就成立了，主要是通过指导、专家建议、提供学习资源和初创期资金支持，帮助年轻的企业家成为未来的领导者。预算案提出，要在两年内提供 1 800 万加元用于持续支持年龄在 18~34 岁之间的年轻企业家。

#### （4）促进与国际投资者之间的联系

在加拿大，像加拿大技术加速器行动这样的计划，是用于支持创新型企业与国际投资者的联系，其中心在纽约、波士顿和硅谷。预算案提出，要继续支持该类计划，旨在为给加拿大的企业提供更多的机会。

## 3 小结及启示

### 3.1 “小预算”体现连续性

2013—2014 财年加拿大联邦财政预算案是在财政紧缩的背景下制定的，其临时性的酌情支出部分，是 20 年以来增幅最小的<sup>[7]</sup>。也正是由于这一点，预算案充分体现了与之前战略和政策的连贯和一致。就科技创新而言，首先如预算案所言，对于世界一流研究和创新的投入必须坚持，因而，创新投入尽管总量不大，但稳中有升。在这一基础上，这一财年的科技预算支出和相关政策延续了上一财年，乃至更早 2006 年以来的支出和政策思路，比如，对基因组学、前沿基础设施等的支持。同时，本财年很多政策的设计时间较长，比如，可持续发展技术支持 8 年，风险投资计划完成 7~10 年等。这样的连续性能够保障既反映预算中短期促进经济增长的目标，同时也能够反映长期繁荣的目标。由于预算案一经通过则具有法律效力，因此，也某种意义上保障了其连续性。比如，预算案提出要废止 20 世纪 80 年代提出的一项关于联邦政府劳工赞助的风险投资税收优惠，但是具体的时间要到 2017 年。

### 3.2 创新政策设计更加注重夯实基础和精细化

较之上一财年，2013—2014 财年加拿大联邦财政预算支出的有关政策设计，比较注重在夯实创新基础上做文章，比如，加强技能培养、基础设施建设以及企业创新文化和对企业家家的激励等，这些从人、基础设施、制度文化层面的支持，在推动科技创新方面主要发挥的是基础性作用<sup>[8]</sup>。同时，可以看到，创新政策的设计更加精细化。当然，由于这是年度预算案，而从政策提出到落实，总有一个过程。比如，国家研究理事会的改革，从目前的预算案看，2013 年可能会有一个相对清晰的沿革路线图。对于加拿大而言，支持企业创新的方式，也在向着多样化发展，尽管政策数量并不很多。

### 3.3 “从世界一流的研究”与“世界一流的研究与创新”

预算案明确要投资于世界一流的研究与创新。尽管加拿大的科研优势在全世界知名，但是，要“从世界一流的研究”到“世界一流的创新”，对加拿大来讲，仍有很长的路要走。从目前的预算支出和政策上看，除了风险投资计划外，加拿大推动创新的手段仍主要以根植于研究开发技术商业化的线性创新模式为主，新增的支持产学研伙伴计划的主要拨款机构此前与产业界合作的经验都很少，需要一个磨合的过程。■

#### 参考文献：

- [1] Canadian Federal Government. Mobilizing Science and Technology to Canada's Advantage-2007[R/OL]. [2013-10-15]. [http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/vwapj/SandTstrategy.pdf/\\$file/SandTstrategy.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/vwapj/SandTstrategy.pdf/$file/SandTstrategy.pdf).
- [2] Government of Canadian. Budget 2013 [OL]. [2013-10-15]. <http://www.budget.gc.ca/2013/home-accueil-eng.html>.
- [3] Canada, Department of Finance. Jobs Growth and Long-Term Prosperity, Economic Action Plan 2013[EB/OL]. (2012-04-16)[2013-10-21]. <http://www.budget.gc.ca/2013/doc/nrc/2013-03-21-eng.html>.
- [4] Expert Panel on Research and Development. Innovation Canada: A Call to Action[R/OL]. (2011-09)[2013-10-22]. [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/ic/Iu4-149-2-2011-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/ic/Iu4-149-2-2011-eng.pdf).
- [5] 2013 Federal Budget: Staying the Course[EB/OL]. [2013-10-25]. <http://www.pwc.com/ca/en/tax/budgets/2013/federal.jhtml>.
- [6] Canada, Department of Finance. Canada's Venture Capital Action Plan: A Step Closer to Helping Innovators Grow and Create Jobs[EB/OL]. (2013-05-03)[2013-11-02]. <http://www.fin.gc.ca/n13/13-067-eng.asp>.
- [7] Porter Douglas. Budget 2013 Analysis: Restraint, Canadian Style[EB/OL]. (2013-03-21)[2013-11-02]. <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/economy-lab/budget-2013-analysis-restraint-canadian-style/article10086371/>.
- [8] Puzic Sonja. Budget 2013: Focus on Job Training and Infrastructure[EB/OL]. (2013-03-21)[2013-11-02]. <http://www.ctvnews.ca/politics/budget-2013/budget-2013-focus-on-jobs-training-infrastructure-1.1205592>.

## Innovation Investment Has Increased While Keeping Stable; Innovation Support Modes Becomes More Sophisticated: Analysis on Canadian 2013–2014 Federal Innovation Budget

KONG Xin-xin

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

**Abstract:** Aligning with the adjustment of the federal S&T strategy, Canadian Federal Fiscal Budget, which is also named Innovation Budget, has been increasingly emphasizing its innovation orientation. This paper analyzes Canadian Federal Fiscal Budget for 2013–2014 fiscal year from the viewpoint of S&T and innovation. The study shows that in addition to the specific deployment on S&T innovation investment, the budget also focuses on strengthening the innovation basis and cultivating the innovation sources. Keeping the keynote of the Innovation Budget of previous year, innovation investment in this budget increases while keeping stable. Many innovation policy instruments proposed last year have been designed sophisticatedly and put into practice. Under this background, innovation policy instruments have turned more creative and diversified.

**Key words:** Canada; fiscal budget; research & innovation; investment modes; policy instruments