

“创新”被定义为发明和引进新的或改进的产品和流程，这是推动生产率增长和提高生活水平的关键因素。然而，尽管数字技术和人工智能（AI）迅速发展，但是在过去二十年里，生产率增长却有所减缓，全球中期增长前景疲软。创新步伐在各个部门之间并不均衡，并且越来越多地依靠无法产生广泛知识溢出的应用研究来驱动。此外，创新在国家和企业之间的传播、尤其是低碳技术和数字技术的采用已经放缓。

在政府债务高企、人口老龄化、气候变化和各国之间趋同差距巨大的背景下，改善增长前景至关重要。但是，目前各国面临着更大的财政约束，促进长期经济增长的工作可能会面临挑战。这一期《财政监测报告》显示，为刺激创新和技术传播而精心设计的财政政策可以加快各国的生产率增长和经济增长。

#### 将创新导向特定部门：时间和方式

在许多主要经济体，出于对经济和国家安全的担忧，将创新导向“绿色”（低碳）技术和人工智能等特定部门的产业政策正在复苏，但这种政策复苏往往会带来高额的财政支出。历史表明，产业政策容易出现政策失误。有关项目可以改造产业，但往往也会带来高昂的财政成本和负面的跨境溢出效应。

本章提出了一个基于模型的新框架，用于评估应当何时以及如何针对特定部门提供财政上的创新支持。促进创新的产业政策只有在限制性条件下才能带来生产率和福利收益。目标部门必须产生可衡量的社会效益（例如，碳排放减少或对其他部门的知识溢出增加），并且具备很强的落实能力。如果补贴不以社会回报为基础、而是被误用（例如，用于政治关联部门），那么产业政策带来的福利收益很容易变为负收益。歧视外国企业的政策可能会弄巧成拙，因为即使是主要发达经济体，也有很大一部分知识要依靠进口，歧视性政策可能会引发报复行动，造成高昂的成本。

为人工智能创新提供补贴的理由尚不明确，因为该技术已经发展成熟到了商业应用阶段。应当优先考虑能够拓展人类能力的技术，以及促进在社会效益较大的部门应用人工智能。

#### 支持创新的财政政策组合

发达经济体和新兴市场经济体需要制定一种能够更广泛地支持在全球技术前沿进行创新的政策组合，特别是因为具有广泛应用的基础研究在许多国家面临资金不足的状况。但创新政策工具包的效率很重要，在财政空间有限的情况下尤其如此。本章提出了一种具有成本效益的补充性政策组合，重点关注设计特点。这种政策组合需要将为基础研究提供公共资金、为创新型初创企业提供研发（R&D）补助以及鼓励企业进行应用创新的研发税收激励措施结合起来。如果密切开展公私合作，就能以较低的公共财政成本创造积极的协同效应。

分析表明，精心设计的创新政策组合可以产生可观的经济增长和财政红利，每1美元的财政成本在长期内可以使GDP增加3美元至4美元。这意味着，平均而言，如果发达经济体在八年期间内每年将研发支持占GDP的百分比提高0.5个百分点（约为经合组织经济体当前水平的50%），那么，GDP增幅可高达2%，并且债务与GDP比率也会下降。财政空间充足的经济体能够适用这种方法，但对于眼下财政拮据的国家来说，为创新提供资金可能是个问题。

面向所有企业、针对整个创新生命周期仔细设计财政激励措施并确定其目标，这对于最大限度地降低财政成本以及避免其被可能阻碍创新的大型老牌企业占用至关重要。为了促进创新，关键是要建立一种具备广泛基础和低税率的连贯且简单的税收制度，同时采用系统性评估。需要实施补充性的结构性政策、竞争政策、贸易政策和金融政策，以确保创建公平的竞争环境，从合作中获益，并为创新型企业提供充足的融资渠道。

### 促进技术的传播和采用

尚未进入技术前沿的国家（主要是新兴市场和发展中经济体）可以将重点放在制定有关政策来促进传播其他国家开发的技术，由此收获更大的生产率红利。

对人力资本和基础设施、特别是数字基础设施和技能的战略性公共投资，能够促进跨境技术的采用。在新兴市场和发展中经济体，教育支出每增加 1%，随着技术传播的加强，中期 GDP 平均将增长 1.9%。同样，低收入国家若能提高贸易和运输基础设施的质量，弥合其与新兴市场经济体之间三分之一的差距，那么平均能在中期中将 GDP 提高 0.6%。公共投资和融资尤其有利于打破绿色技术传播面临的障碍，因为减少碳排放所需的许多技术已经存在。

投资发展数字技能和基础设施还可以加速技术从前沿（高生产率）企业向落后企业扩散。在技术升级方面采取有针对性的财政激励措施（例如，为获得前沿技术的企业提供税收中性的投资税收抵免），可以进一步加速绿色和数字技术扩散，提高总体生产率。

为了支付此类优先支出并获取其带来的增长红利，各国需要提高支出效率并升级税收制度。针对服务贸易征收基础广泛且稽征机制简化的增值税，可以促进技术扩散，并且有助于增加税收收入。缩减无效的企业税收激励措施以及有效解决跨国企业的国际避税问题也有帮助，在一些发展中经济体，此举可以增加每年的税收收入，增幅高达 GDP 的 1%。

要想充分发挥全球的创新潜力并加速技术传播，就必须保持和深化国际协作。远离技术前沿的经济体可能会由于采取内顾型政策而遭受非常严重的损失，因为它们要依赖外国的技术。对于促进知识的跨境溢出、利用当前的绿色和数字化转型的潜力以及为全人类拓展前沿来说，协调各项创新政策至关重要。