

创新驱动发展战略下鲁苏鄂科技创新 政策制定实践及启示

张宏丽, 王增栩, 郑秋生

(广东省技术经济研究发展中心, 广州 510070)

摘要:创新驱动发展是一项系统工程,需要理论、实践和制度三者有机联系、充分互动。党的十九大以来鲁苏鄂三省从实践出发,制定出台了系列科技创新政策,系统归纳鲁苏鄂三省科技创新政策设计现状及设计理论,对于我国其他省市推动创新驱动发展具有重要的借鉴。

关键词:科技创新政策;科技成果转化;体制机制创新

中图分类号:G311 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)10-0020-05

党的十九大报告提出要坚定实施创新驱动发展战略、加快建设创新型国家以来,鲁苏鄂三地从实际出发,相继出台了一系列针对性高的科技创新政策,为国内其他兄弟省市完善科技创新政策提供经验借鉴。本文对鲁苏鄂三省的区域科技创新政策制定进行综合分析,并据此提出启示建议。

1 山东:贯彻执行国家政策,积极布局海外研发机构及孵化器

2016年,山东省人民政府出台了《关于深化科技体制改革加快创新发展的实施意见》(鲁发〔2016〕28号)这一科技改革的纲领性文件,山东省委省政府高度重视科技创新政策制定和科研院所法人治理结构改革,由省长、常务副省长牵头成立方案起草小组,由省科技厅、省委组织部、省编办、省财政厅、省人社厅主要领导亲自参与,随后在科技体制机制改革、人才、知识产权、科技金融等方面出台30多个配套政策文件,建立起了较为全面的政策体系。

1.1 推动科技成果转化,建立完善的技术交易体系

1)明确科技成果转化收入不纳入绩效工资总额。《关于改革省属高校、科研院所科技成果使用、处置和收益管理制度的意见》(鲁政办发〔2015〕42号)和《山东省促进科技成果转化条例》(修订),明确下放科技

成果处置权限,科技成果收入留归单位奖励发放到人,科技成果转移转化收入用于人员奖励的支出部分计入当年单位工资总额,且不受单位绩效工资总额限制。

2)多种方式推动科技成果转移转化落地。一是科技成果拥有单位通过开展不同项目的科技成果转化,将所在单位所有成员按贡献尽量公平的列入成果转化团队,进而提高单位内部开展科技成果转移转化的积极性。二是实施科技成果转化风险免责政策,对于已经履行勤勉尽责义务、但发生投资损失的情况,经审计确定后,不纳入对高校、科研院所资产增值保值考核范围。三是科研院所先行先试,将咨询服务等也纳入技术转化当中,以山东省科学院为例,其给地市做研究规划所取得的相关收入也可作为科技成果转化收入,其收入处置、分配按科技成果转化收入相关方法执行。

3)积极建设济青烟国家科技成果转移转化示范区。围绕国家创新驱动发展战略要求和山东省经济社会发展迫切需求,探索具有地方特色的科技成果转化机制和模式,推动重大创新成果转移转化。依托山东半岛国家自主创新示范区、黄河三角洲农业高新技术产业示范区和济南、青岛、烟台国家高新技术产业开发区等现有创新平台,发挥德州在京津冀协同发展

收稿日期:2018-07-27

基金项目:广东省软科学研究计划项目(2017B070704001)。

作者简介:张宏丽(1985—),女,山东临沂人,广东省技术经济研究发展中心,副所长,助理研究员,区域经济学硕士,研究方向:科技政战略、科技政策;王增栩(1992—),男,福建人,广东省技术经济研究发展中心,研究实习员,农业推广硕士,研究方向:科技战略、科技政策;郑秋生(1988—),男,广东人,广东省技术经济研究发展中心,助理研究员,资产评估硕士,研究方向:科技法规、科技政策。

和科技成果转移转化中的作用,形成政策叠加效应和工作合力。

4)打造线下、线上联动发展的技术交易体系。由山东省科技厅下属的正处级公益一类事业单位山东省技术市场管理服务中心推进山东技术交易市场体系建设。一是建立四级技术交易市场体系:国家级、省级(济南主要发展科技金融;德州发挥地理优势,对接京津冀)、区域性中心(地区级)、专业化中心(以区县为单位,以服务产业为主导方向)。二是打造山东省科技成果转化服务平台,开展线上技术成果登记和技术交易合同登记,对成果登记交易合同的予以税收优惠。三是组建专业技术人才队伍,通过在高校开展技术交易活动或开设技术交易相关课程,打造一支专业的技术交易队伍,推进技术交易。四是加强技术交易培训,在德州举办京津冀鲁资本技术交易大会和技术交易大会,将资本、技术、人才、制度等众多发展要素汇集推动区域经济发展。

1.2 面向需求,围绕产业链布局海内外研发机构及孵化器

1)出台专项支持海外建设研发机构及孵化器的管理办法。鼓励企事业单位借助海外市场及资源开展国际合作,进一步引导和推进海外科技企业孵化器建设。出台《济南市支持海外科技企业孵化器建设管理暂行办法》《济南市支持海外科技企业研发机构建设管理暂行办法》(济科发〔2017〕22号),根据评审结果和孵化实绩,对纳入扶持的海外孵化器申报单位给予经费补助。每家海外孵化器申报单位每年最高可给予200万元补助;连续支持3年。

2)推进本地科技孵化器建立海外孵化器。根据企业需求,积极推进浪潮集团、博科集团等本地骨干龙头企业通过海外购地等方式,在美国硅谷等发达国家建立海外孵化器,实现“海外创新孵化+国内加速转化”,将海外高科技项目引进国内落地转化,搭建国际产业科技、信息交流和国际孵化器平台;在白俄罗斯、埃塞、肯尼亚、苏丹等发展中国家建立海外孵化器,整合非洲中部资源,开展投资孵化。

2 江苏:强调科技创新政策顶层设计,重视科学到技术的中间转化环节

江苏省委、省政府历来高度重视科技创新,每年都要召开一次综合性会议进行专门研究部署,同时密集出台了《关于加快推进产业科技创新中心和创新型省份建设的若干政策措施》(科技创新“40条”)、《关于聚力创新深化改革打造具有国际竞争力人才发展环境的意见》(人才新政“26条”)、《关于知识产权强

省建设的若干政策措施》(知识产权“18条”)等一系列政策文件,创新型省份建设的顶层设计基本完成,创新驱动发展效果明显。

2.1 改革创新,明暗双主线驱动全省科技创新

1)出台科技创新纲领性文件。《关于加快推进产业科技创新中心和创新型省份建设若干政策措施》(苏政发〔2016〕107号)是江苏省推进科技创新的纲领性文件。此文件制定中贯穿明暗双主线驱动全省科技创新,明线借鉴学习广东和深圳政策主要出台后补助、税收优惠减免等干货性政策,暗线借鉴学习上海全创改方案主要强调以改革的方式提升科技创新水平。具体来说,文件主要围绕着一增、一简、三着力全面铺开。一增指的是增加研发投入,以后补助方式和多种金融方式支持企业增加研发投入,一简指的是简政放权,三着力指的是着力打通科技成果转化通道、着力打造适应创新发展要求的人才队伍、着力加强科技创新载体平台建设。

2)稳步推进科技计划管理型改革。按照“稳基础、强前瞻、重转化”的原则,将原有11类省级科技计划整合为基础研究、重点研发、科技成果转化、政策引导以及创新能力建设等5大类科技计划体系,切实解决资源配置“碎片化”问题。

3)优化区域创新布局。推进全国首个以城市群为基本单元的国家自主创新示范区——苏南自主创新示范区,一是设立10亿元专项资金,启动建设一体化创新服务平台,初步形成了“五城九区多园”的一体化发展格局。二是发挥高新区主阵地作用,省政府建立了统计报告制度和主要指标定期通报制度,进一步突出创新绩效导向,推动高新区创新发展、争先进位。

2.2 产业为先,重点面向科学到技术的中间转化环节

1)面向产业,打造公共功能的产业研发平台。学习借鉴发达国家和地区科技创新推动产业发展的成功经验,以江苏产业发展转型为导向,搭建江苏省产业技术研究院(以下简称“产研院”)框架,重点面向科学到技术的中间转化环节。同时,创新运作模式,用企业化运营科研院所,有编不入,采用市场化用人和薪酬机制,不受事业单位绩效工资总额限定,打造比传统院所更能吸引优秀人才的新型研发机构。

2)多项政策,充分保障产研院建设。一是由产研院建设工作领导小组组建理事会,常务副省长任建设工作领导小组组长、分管副省长任理事会理事长,主抓产研院的建设工作。二是出台“人才新政26条”(2017年,省委)、“科技创新40条”(2016年,省政

府)、“省产研院10条”(2015年,省政府办公厅)等多份政策支持文件,以专项政策支持产研院发展,涉及科技成果转移转化、专项财政资金支持、科技金融、税收、经费使用、人员聘用、薪酬分配等当前制约科研人员活力的关键问题。三是修改完善《薪酬管理办法》、《管理暂行办法》、《章程(修订)》等产研院管理机制。四是连续多年将加快建设省产业技术研究院等重大创新平台列入政府工作报告。

3)多种方式,持续支持专业研究所建设。产研院下属的专业研究所各自作为独立法人采取加盟(23家)与共建(13家)的形式加入产研院,产研院通过理事会参与专业研究所的管理,根据绩效动态支持研究所^[1],同时研究所加入产研院非终身制,存在被淘汰的可能。功能定位层面,专注于产业技术研发,不与高校争学术之名,不与企业争产品之利,同时市场导向、开放导向和激励导向三方推动,研究所导向清晰。市场导向层面,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,一是围绕市场需求,开展产业技术研发;二是按照合同科研的绩效,计算确定对专业研究所的经费支持额度;三是重点评价产生多少被市场接受的有价值的技术(技术转让、技术投资、技术服务)。开放导向层面,与海内外顶级高校、研发机构及高技术企业开展以推动原创成果来江苏转移转化为主要目的的全面战略合作,并在海外设立代表处,打造连接全球创新资源与江苏工业界的桥梁。激励导向层面,一是专业研究所均拥有科技成果所有权和处置权;二是科研人员更多享有技术升值收益;三是明确团队股权,全员激励,实施科技成果转化。

3 湖北:重视收入分配的激励导向,全方位推进科技成果转化

近年来,湖北科技创新法规政策体系不断健全完善,出台《湖北省自主创新促进条例》,强化创新驱动发展法制保障。大胆探索,立足服务创新主体,出台《湖北省创新型省份建设推进计划(2016—2020年)》(鄂政发〔2016〕26号)、《湖北省深入推进科技体制改革实施方案》(鄂办发〔2016〕39号)、《关于深化人才发展体制机制改革支持人才创业创新的意见》(鄂办发〔2016〕33号)、《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》(鄂办文〔2017〕56号)等一系列重大的法规政策。政策文件涵盖企业和高校院所等各类创新主体,覆盖创新链各个环节,营造了最优的法规政策环境,为实施创新驱动发展提供了强有力的支撑和保障。

3.1 创新机制,推进科研经费管理改革

1)法律保障,为政策执行提供强有力支撑。通过修订《湖北省自主创新促进条例》,放宽高校、科研机构绩效工资管理,扩大不纳入事业单位绩效工资总额范围。一是纵向项目,利用本省财政性资金设立的自主创新项目,承担项目人员的绩效支出,比例可达项目经费扣除设备购置费后的40%;软科学研究项目、软件开发类和咨询服务类项目,绩效支出比例可达60%。对参与项目的无工资性收入人员、临时聘用人员等可以开支劳务费,不设比例限制。二是横向项目,高等院校、科研机构承担企业委托研发项目的,在研发项目经费中收取管理费、资产占用费等相关费用后,剩余经费由研发团队根据合同约定自主分配。研发团队和科技人员获得的科研劳务收入,不纳入单位绩效工资总量调节指标^[2]。三是成果转化,高校、科研机构对科研人员的科技成果转化收益、科研劳务收入以及财政科技资金用于科研人员的绩效支出,不纳入绩效工资总量。

2)政策护航,全面贯彻落实国家增加以知识价值为导向分配政策。出台《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的实施意见》,发挥收入分配政策的激励导向作用,激发科研人员创新创业积极性。一是完善高校、科研机构横向委托项目经费管理制度。承担省内企业委托研发项目的高校院所研发团队和科技人员,可在项目经费中获得科研劳务收入,其中软件开发类、设计类、规划类和咨询类项目的比例最高可达团队使用经费部分的70%,其他项目比例最高可达50%^[3]。二是取消劳务费比例限制,完善省社会科学基金等哲学社会科学领域项目资金管理办法,明确劳务费开支范围,承担项目人员的绩效支出比例可达60%。三是加大相关税收政策的落实力度。高校院所科研人员的科研劳务收入按照单项劳务报酬计缴个人所得税,不纳入单位绩效工资总额。

3)钱随事走,探索开展横向经费采用单位代管模式。一是出台横向经费专项管理办法,“钱随事走”,管理费和国有资源(资产)有偿使用费以外的科研项目经费,研发团队(公司)自主安排使用^[4]。二是采取不同的分类管理模式,明确省属高校院所横向科研项目经费实行有别于财政科研经费的分类管理,对于横向经费采取单位代管形式。三是承担横向经费予以补助,对承担有省内企业委托研发项目的高校,省级科技部门按照项目实际到位资金的5%至10%给予科技项目奖励支持,省级教育部门相应提高生均经费拨款系数^[5]。

3.2 开放共享,调动多方创新资源的积极性

1)合同约定科研机构开放共享财政资金所购仪器设备。承担科技厅重大专项的科研机构,在签订项目合同时,规定其应主动开放利用该专项资金购买的仪器设备。

2)建立科研设施设备开放共享评价指标体系。定期对科研设施设备共享服务时间、服务质量、人才培养等方面进行评估,并在网络管理平台公布评估结果,并作为科研设施设备更新的重要依据。

3)对科研设施设备的拥有方和使用方均予以补助。省科技厅会同省财政厅根据评估结果和财政预算管理的要求,建立开放共享后补助机制,对科研设施设备开放效果好、用户评价高的管理单位,在现有科技专项中给予后补助。后补助经费纳入单位预算,由单位统一管理。对中小企业,大学生创业人员使用开放共享科研设施设备的,从现有的科技专项中给予适当补贴。

3.3 “1+6”政策,全方位推进科技成果转化

2013年出台《促进高校院所科技成果转化暂行办法》(鄂政发〔2013〕60号),2014年出台《促进科技成果转化实施细则》、《湖北省人民检察院关于充分发挥检察职能服务科技创新、推动科技成果转化应用的实施意见》(鄂检发〔2014〕35号)、《关于高校院所科技成果转化个人所得税有关问题的通知》、《湖北省高校院所科技成果转化资产处置与收益分配实施细则》、(鄂财教发〔2014〕57号)《关于印发支持科技人员创新创业实施细则(试行)的通知》(鄂人社规〔2014〕1号)、《加强专利创造运用保护暂行办法及实施细则》六个配套实施细则,涉及检察、审计、税收、知识产权保护等制约科技成果成功转化最后“一公里”的关键问题,全方面打通科技成果转移转化通道。

4 启示建议

山东、江苏、湖北均为我国科创大省,善于抓住自身发展中的短板,以自身产业发展为导向,以激发科研人员活力为核心,在实践中探索形成了一些好的做法,出台一些具有前瞻性、创新性的政策,值得我国其他省份学习借鉴。结合其他省市科技创新政策制定和科研院所改革中面临的主要问题,建议如下:

4.1 立足本土、解放思想,先行先试制定政策

国家和各省市近年来在科技成果转化、科研经费改革等方面均出台了不少科技创新政策,但在执行过程中涉及到财政、审计、纪检、司法等仍按各部门原有相应政策执行,部分政策难以真正落地。各省市在政策执行过程中也发现,在三旧改造、税收减免、海外高

层次人才永久居留证、科研经费跨境使用等多个政策层面需要国家释权。借鉴鲁苏鄂三省经验,建议:

一是强势决策部署。学习山东做法,在出台涉及层面较广、协调力度较大的科技政策时,由省长或分管副省长牵头推进,以省政府办公厅名义发文,并适时以省委、省政府名义召开全省大会进行动员部署。二是相关部门出台专项配套政策。鉴于部分政策难以真正落地,学习湖北做法,在政策制定中明确职责分工,同时由人社、审计等相关部门出台专项配套政策确保政策落实落地。三是大胆改革探索。学习借鉴江苏做法,在出台科技创新政策时要立足本土,大胆改革,勇于探索,部分领域积极争取国家释权,推出切实有效的创新举措。

4.2 面向实际,完善科研人员收益激励机制

近年来,国家和各省市出台了大量松绑性科技政策,但科研院所往往受制于国家和省关于事业单位绩效工资管理、编制管理、资金管理等方面的政策红线,自主权难以真正实现^[6]。同时,部分省市对科研经费中人力资源成本费进行总额控制,相对来说人力资源成本占项目经费比例仍然较低。借鉴鲁苏鄂三省经验,建议:

一是修订关于人力资源成本费的规定。取消对劳务费的总额控制,适度提高人力资源成本占项目经费比例,细化对科研项目横向经费和纵向经费尤其是其中人力资源成本费的管理模式。二是扩大不纳入绩效工资总额范围。横向经费中研发团队和科技人员获得的科研劳务收入,不纳入单位绩效工资总量调节指标。科研院所对科研人员的科技成果转化收益、科研劳务收入以及财政科技资金用于科研人员的绩效支出,不纳入绩效工资总量。三是探索实行市场化薪酬。对进行改革的科研院所中科研人员实行市场化薪酬,按岗按绩发薪。

4.3 支持企业孵化器建设,推动科技成果转移转化

当前,各省市均重视科技企业孵化器建设的重要性,但多地尚未建立包括孵化器数量、孵化场地面积、在孵企业质量、毕业企业发展情况等监测指标,一定程度上制约了对孵化器建设进展的科学合理评估。此外,孵化器成果、科研院所成果如何转化落地方面也仍存在制约其发展的政策难题。借鉴鲁苏鄂三省经验,建议:

一是制定或修订完善企业孵化器相关管理办法。加强对孵化器的监测评估和评价,实施孵化器动态管理机制和退出机制,依据评价结果对孵化器予以后补助。二是支持建设专业性科技企业孵化器。建议聚

焦各地优势产业,发挥龙头骨干企业在人才、场所、创新资源等方面的优势,大力发展专业性科技企业孵化器,为在孵企业提供专业化公共服务平台,孵化培育一批具有国际竞争力的科技型企业。三是围绕产业链布局海外研发机构及孵化器。出台专门的海外孵化器建设管理办法,推进本地科技孵化器在海外建立孵化器,搭建国际产业科技、信息交流和国际孵化器平台,将海外高科技项目引到广东落地转化。四是加快推动科技成果转化落实落地。建议出台全省科技成果转化中涉及国资、税收、检察、审计、知识产权保护等制约科技成果成功转化的相关政策,推动科研院所出台科技成果转化实施细则,全方面打通科技成果转移转化通道。

参考文献

- [1] 杜芳. 苏南:从制造到创造的蝶变[N]. 经济日报,2015-10-05(006).
- [2] 湖北省人民代表大会常务委员会. 湖北省自主创新促进条例[Z]. 2016-07-28.
- [3] 中共湖北省委办公厅. 关于实行以增加知识价值为导向分配政策的实施意见[Z]. 2017-10-09.
- [4] 张晔. 横向科研经费怎么用,到底谁说了算[N]. 科技日报,2016-03-13(004).
- [5] 文新. “新九条”,推动科技人员走向企业[N]. 湖北日报,2015-11-17(003).
- [6] 广东扎实推动科技创新政策落实[J]. 广东经济,2017(6):12-17.

Practice and Enlightenment of the Science and Technology Innovation Policy Formulation in Shandong, Jiangsu and Hubei Province under the Innovation Driven Development Strategy

ZHANG Hong-li, WANG Zeng-xu, ZHENG Qiu-sheng

(Guangdong Techno-economy Research and Development Center, Guangzhou 510070, China)

Abstract: Innovation-driven development is a systematic project, which requires the organic connection and full interaction of theory, practice and system. Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, the three provinces of Shandong Jiangsu and Hubei have formulated a series of scientific and technological innovation policies from the practice, systematically summarized the design status and design theory of science and technology innovation policies in the three provinces, which have an important reference for other provinces and cities in China to promote the development of innovation driven development.

Key words: science and technology innovation policy; transformation of scientific and technological achievements; institutional innovation