

链接

《深化科技体制改革实施方案》出台,提出32项改革举措143项政策措施——

科技体制改革有了清晰“施工图”——以人才创新激活科技创新

本报记者 余惠敏

政策解读

第29位——这是日前公布的2015年全球创新指数中中国的排名。我国虽在中等收入经济体中位居第一,但相比发达经济体仍有很大差距。世界知识产权组织总干事弗朗西斯·高锐认为,处于不同发展阶段的经济体必须找到最佳政策组合,才能激发创新和创造潜力。

对于我国而言,探索这一“最佳政策组合”显得尤为紧迫。顺应这样一种深层次呼唤,《深化科技体制改革实施方案》出台了。

以问题为导向——让改革举措含金量更高

《方案》从技术创新市场导向机制、科研体系改革、人才培养激励等10个方面,提出了32项改革举措、143项政策措施。科技部政策法规与监督司副司长包献华为《经济日报》记者分析,“这10个方面任务全部对应一直存在的难题。比如,科技经济结合不紧、科技成果转化不畅、人才发展机制不健全,等等”。

近年来,党中央、国务院出台了一系列重大科技体制改革举措来解决这些难题。“这些改革密集推进,出台了较多文件。因此有必要把各个方面出台的文件通过一个实施方案进行一体化地推进和落实,避免‘碎片化’‘打乱仗’和‘中梗阻’。”科技部政策法规与监督司体制改革与创新体系建设处处长汤富强说。包献华认为,《方案》正是定位于全面落实这些已经出台的改革举措,画出一张措施有力、脉络清晰、操作有序的“施工图”。

“提高针对性是《方案》起草过程中重点把握的一点。这次改革就是以问题为导向,聚焦制约科技创新和驱动发展的突出矛盾,找准改革突破口,对症下药,提出有针对性、含金量高的改革举措。”包献华说。

比如,科技成果转化难,往往难在“最后一公里”。为此,《方案》在推动修订《促进科技成果转化法》的基础上,更系统地提出了推进成果使用、处置和收益管理改革政策,推广实施股权和分红



今年,河北省邢台市威县设立发展基金,对科技型中小企业进行资金支持,鼓励企业科技创新。图为河北省威县经济开发区河北神宇机器人科技有限公司工人在调试“机械手”。赵永辉摄

激励政策,完善职务发明奖励报酬及工资总额管理制度,探索事业单位无形资产管理制度,制定技术类国有股转豁免政策多项措施。“这些改革,将使科技成果转化转化迈上新台阶。”包献华说。

把握政府和市场边界——让企业在创新中做主角

强化企业技术创新主体地位,是深化科技体制改革的核心任务之一。中国科学院发展战略研究院科技体制与管理研究所副所长张亦东表示,“目前,我国企业总体上创新动力仍显不足。这主要是因为企业整个国家创新体系中的主体地位还没有完全建立起来”。

“造成这一问题的主要原因是政策导向不明确、市场环境不完善、服务体系不健全。”包献华说。

因此,《方案》把握政府和市场边界,着眼于建立健全技术创新的市场导向机制,从完善普惠政策、健全服务体系、促进产学研协同、保护知识产权、打破行业垄断和市场分割、要素价格改革等方面综合改革施策,打出“组合拳”。就是要让企业在创新中做好主角,政府当配角做好服务。”包献华说。

《方案》明确提出,企业家和产业专

家要在国家创新决策相关咨询组中占较大比例,对企业创新投入方式以普惠性财税政策为主,改进研发费用会计核算办法调整目录管理方式,对国有企业建立鼓励创新、宽容失败的考核机制,构建中小企业创新服务平台,修订高新技术企业认定办法扩大认定范围等具体改革措施。

“这次改革很重要的转变就是由原来的选择性支持变为普惠性支持。”张亦东说,这样企业就可以专心做创新。企业在研发中的自主性会更强,更能发挥市场对企业创新的引导作用。

“对企业创新投入方式以普惠性财税政策为主,更加符合国际规则。”包献华说,政府更多的不是去干预市场,而是要在营造环境上做文章。他透露,目前相关部门正在研究完善企业研发费用加计扣除等政策,将来会进一步简化程序,让企业只要有创新投入,就可以享受国家政策。

务求可操作可落实——让科技人员更有获得感

包献华说,《方案》务求可操作、可落实,各项改革任务的安排体现了对当前和长远需要的统筹衔接,把握节奏,分步

实施,渐进深化。《方案》以台账形式,明确每一项改革任务的具体成果,牵头部门和完成时限。国家科技体制改革和创新体系建设领导小组将对《方案》的落实情况加强统筹协调和督促检查。各部门各地方将研究制定具体落实方案,抓紧推进改革任务实施。

“要让改革任务可督查可检验,要让科技人员和人民群众有更多获得感。”汤富强说,所以,很多改革措施中都明确了下一步要出台的政策和办法。

据了解,此次《方案》涉及40多个部门和单位。“创新过程中会涉及方方面面,包括科技、教育、财政等等,所以任何一个部门如果在相关政策上有约束的话,都会对整个创新活动的效果产生很大影响。”张亦东说。

为了增强可操作性,《方案》一方面注重整体性,围绕创新驱动发展和建设国家创新体系这条主线,把分散在各个文件中的改革政策措施全面“串”起来,使重要改革任务不遗漏;另一方面,对中央已经明确方向、需要细化落地的改革举措,提出了可操作、可检验的实施细则、办法和措施。同时,《方案》解决了改革的协同性,系统梳理了科技自身与市场、产业、金融、教育、人才等相关领域改革举措,一体化推进。

制创新和驱动发展的突出矛盾,系统提出了深化改革的总体思路、工作原则,把已经明确的改革方向和任务细化为具体举措,力争在科技体制改革重要领域和关键环节上取得突破性成果。可以说,有了这个“施工图”,必将有利于优化创新资源配置、激发科技人员积极性和创造性、建成更加完备的国家创新体系。

根据创新驱动发展战略的总体思路 and 主要目标,到2020年,基本形成适应创新驱动发展要求的制度环境和政策法律体系,为进入创新型国家行列提供有力保障。要实现这个目标,时间紧迫,任务重,当务之急就是要用好《深化科技体制改革实施方案》这张“施工图”,紧紧扭住“硬骨头”攻坚克难,加快把科技体制改革各项任务落到实处,以改革释放创新活力,让一切创新源泉充分涌流。

最大限度激发科技创新潜能

本报评论员

《深化科技体制改革实施方案》的公布,意味着深化科技体制改革的“施工图”和“时间表”出炉。这对于打通科技创新与经济社会发展的通道,最大限度激发科技创新的巨大潜能,促进科技创新的成果更多转化为现实生产力,意义重大。

科技是国家强盛之基,创新是民族进步之魂。面对全球新一轮科技革命与产业变革的重大机遇和挑战,面对经济发展新常态下的趋势变化和特点,加快实施创新驱动发展战略时不我待,进一

步解放思想,加快科技体制改革步伐尤为紧迫。多年来,我国一直存在着科技成果向现实生产力转化不力、不顺、不畅的痼疾,其中一个重要症结就在于科技创新链条上存在着诸多体制机制关卡,创新和转化各个环节衔接不够紧密。要冲破一道道关卡,解开这些“锁链”,释放科技创新活力,就离不开改革这把“金钥匙”,用它来破除阻碍创新的思想藩篱和体制机制弊端。

科技体制改革必须解决好一系列重

要问题。如,处理好政府和市场关系,推动科技和经济社会发展深度融合;大幅提高自主创新能力,努力掌握关键核心技术;着力完善人才发展机制,用好用活人才,等等。由于科技体制改革涉及面广,关联度高,带动力强,特别需要准确把握改革的整体性和系统性。近几年来,中央对科技体制改革提出了不少新要求,相继出台了一系列举措办法。此次公布的《深化科技体制改革实施方案》,在已有的基础上,聚焦制约科技体

(上接第六版)

(二十五)鼓励企业建立国际化创新网络,提升企业利用国际创新资源的能力

110.进一步完善同主要国家创新对话机制,积极吸收企业参与,在研发合作、技术标准、知识产权、跨国并购等方面为企业搭建沟通和对话平台。

111.健全综合协调机制,支持国内技术、产品、标准、品牌走出去,支持企业在海外设立研发中心、参与国际标准制定。强化技术贸易措施评价和风险预警机制。

(二十六)优化境外创新投资管理制度,鼓励创新要素跨境流动

112.研究通过国有重点金融机构发起设立海外创新投资基金,外汇储备通过债权、股权等方式参与设立基金工作,积极吸收其他性质资金参与,更多更好利用全球创新资源。

113.制定鼓励上市公司海外投资创新类项目的措施,改革投资信息披露制度。

114.制定相关规定,对开展国际研发合作项目所需付汇,实行研发单位事先承诺、事后并联监管制度。

115.对科研人员因公出国进行分类管理,放宽因临时出国批次限量管理政策。

116.改革检验管理,对研发所需设备、样本及样品进行分类管理,在保证安全前提下,采用重点审核、抽检、免检等方式,提高审核效率。

十、营造激励创新的良好生态

积极营造公平、开放、透明的市场环境,推动

大众创业、万众创新。强化知识产权保护,改进新技术新产品新商业模式的准入管理和产业准入制度,加快推进垄断性行业改革,建立主要由市场决定要素价格的机制,形成有利于转型升级、鼓励创新的产业政策导向,营造勇于探索、鼓励创新、宽容失败的文化和氛围。

(二十七)实行严格的知识产权保护制度,鼓励创业、激励创新

117.完善知识产权保护相关法律,研究降低侵权行为追究刑事责任门槛,调整损害赔偿标准,探索实施惩罚性赔偿制度。完善权利人维权机制,合理划分权利人举证责任。

118.完善商业秘密保护法律制度,明确商业秘密和侵权行为界定,研究制定相关保护措施,探索建立诉前保护制度。

119.研究商业模式等新业态创新成果的知识产权保护办法。

120.完善知识产权审判工作机制,推进知识产权民事、行政、刑事案件审判“三合一”,积极发挥知识产权法院的作用,探索建立跨地区知识产权案件异地审理机制,打破对侵权行为的地方保护。

121.健全知识产权行政执法体系,强化行政执法与司法衔接,加强知识产权综合行政执法,将侵权行为信息纳入社会信用记录。

122.建立知识产权海外维权援助机制,完善中国保护知识产权网海外维权平台建设和知识产权海外服务机构、专家名录。

(二十八)打破制约创新的行业垄断和市场分割,营造激励创新的市场环境

123.加快推进垄断性行业改革,放开自然垄断

行业竞争性业务,建立鼓励创新的统一透明、有序规范的市场环境。切实加强反垄断执法,及时发现和制止垄断协议和滥用市场支配地位等垄断行为,为中小企业创新发展拓展空间。

124.打破地方保护,清理和废除各地妨碍全国统一市场的规定和做法,纠正地方政府不当补贴或利用行政权力限制、排除竞争的行为,探索实施公平竞争审查制度。

(二十九)改进市场准入与监管,完善放活市场、拉动创新的产业政策

125.改革市场准入制度,制定和实施产业准入负面清单,对未纳入负面清单管理的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入。

126.破除限制新技术新产品新商业模式发展的不合理准入障碍。对药品、医疗器械等创新产品建立便捷高效的监管模式,深化审评审批制度改革,多种渠道增加审评资源,优化流程,缩短周期,支持委托生产等新的组织模式发展。

127.对新能源汽车、风电、光伏等领域制定有针对性的准入政策。

128.完善相关管理制度,改进互联网、金融、环保、医疗卫生、文化、教育等领域的监管,支持和鼓励新业态、新商业模式发展。

129.改革产业监管制度,将前置审批为主转变为依法加强事中事后监管为主。

130.明确并逐步提高生产环节和市场准入的环境、节能、节水、节地、节材、质量和安全指标及相关标准,形成统一权威、公开透明的市场准入标准体系,健全技术标准体系,制定和实施强制性标准。

131.加强产业技术政策、标准执行的过程监

管。建立健全环保、质检、工商、安全监管等部门的行政执法联动机制。

(三十)推动有利于创新的要素价格改革,形成创新倒逼机制

132.运用主要由市场决定要素价格的机制,促使企业从依靠过度消耗资源能源、低成本低竞争,向依靠创新、实施差别化竞争转变。

133.加快推进资源税改革,逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。

134.推进环境保护费改税。

135.完善市场化的工业用地价格形成机制。

136.健全企业职工工资正常增长机制,实现劳动力成本变化与提质增效相适应。

(三十一)培育创新文化,形成支持创新创业的社会氛围

137.发展众创、众筹、众包和虚拟创新创业社区等多种形式的创新创业模式,研究制定发展众创空间推进大众创新创业的政策措施。

138.深入实施全民科学素质行动计划纲要,加强科学普及,推进科普信息化建设,实现到2020年我国公民具备基本科学素质的比例达到10%。

139.创新科技宣传方式,突出对重大科技创新工程、重大科技活动、优秀科技工作者、创新创业典型事迹的宣传,在全社会营造崇尚科学、尊重创新的文化氛围和价值理念。

十一、推动区域创新改革

遵循创新区域高度集聚的规律,突出分类指导和系统改革,选择若干省(自治区、直辖市)对各

给企业家更大决策权

本报记者 韩秉

让企业真正成为技术创新的主体,《深化科技体制改革实施方案》将发力点放在了“真正”上。90%以上的研发机构设立在企业,70%以上的研发人员分布在企业,70%以上的研发经费由企业执行,60%以上的发明专利由企业申请。目前我国绝大部分创新活动已由企业承担,为什么还要一再强调企业的作用呢?

“企业即使承担了大部分创新活动,也不一定是技术创新主体。因为这些创新活动很可能不是由企业主导和控制的。”中国科学技术信息研究所副所长郭铁成表示。

《方案》提出,“建立企业主导的产业技术创新机制,激发企业创新内生动力”,目的就是通过强化“主导”作用,使企业真正成为“主体”。“给企业家以更大的决策权、话语权,不仅可以提高技术创新的效率,最主要的是可以让企业家作为市场的代言人主导创新,这才符合创新规律,使创新转化为实实在在的产业活动,彻底解决经济和科技脱节的问题。”华大基因战略规划委员会主任朱岩梅说。

《方案》还提出,“市场方向明确的科技项目由企业牵头、政府引导、联合高等学校和科研院所实施。政府更多运用财政后补助、间接投入等方式,支持企业自主决策、先行投入,开展重大产业关键共性技术、装备和标准的研发攻关”。

“政府的引导怎么体现非常重要。《方案》中提出的后补助方式、结构性减税、所得税加计扣除、企业研发费用加计扣除等政策,都切中要害,并引导各类创新要素向企业集聚。”朱岩梅认为,以企业为主体,并不意味着淡化政府作用,对于创新来说,政府应扮演组织者的角色,而企业才是主角。

当前,生物医学领域正在孕育重大突破,以基因技术为代表的生物科技是各国竞相抢占的科技制高点。“我国必须加快布局,建立由企业牵头、政府引导、联合高等学校、科研院所、医院、保险等协同实施的创新链。依托我们在这一领域已建立的优势,形成核心竞争力。”朱岩梅说。

项重点改革举措进行先行先试,取得一批重大改革突破,复制、推广一批改革举措和重大政策,一些地方率先实现创新驱动发展转型,引领、示范和带动全国加快实现创新驱动发展。

(三十二)打造具有创新示范和带动作用的区域性创新平台

140.遵循创新区域高度集聚的规律,在有条件的省(自治区、直辖市)系统推进全面创新改革试验,授权开展知识产权、科研院所、高等教育、人才流动、国际合作、金融创新、激励机制、市场准入等改革试验,努力在重要领域和关键环节取得新突破,及时总结推广经验,发挥示范和带动作用,促进创新驱动发展战略的深入实施。出台关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案,启动改革试验工作。

141.深入推进创新型省份和创新型城市试点建设。

142.按照国家自主创新示范区的建设原则和整体布局,推进国家自主创新示范区建设,加强体制机制改革和政策先行先试。

143.制定京津冀创新驱动发展指导意见,支撑京津冀协同发展。

深化科技体制改革是关系国家发展全局的重大改革,要加强领导,精心组织。国家科技体制改革和创新体系建设领导小组要高度重视、督促落实。各有关部门、各地方要高度重视,认真落实各项任务。各牵头单位对牵头的任务要负总责,会同其他参与单位制定具体落实方案,明确责任人、路线图、时间表,加快各项任务实施,确保按进度要求完成任务。