

# 创业立法突破改革“深水区” 创新驱动点燃经济“新引擎”

## ——全国首部促进科技人才创业和科技创业园区发展的地方法规10月1日在南京实施

编者按 习总书记指出,如果把科技创新比作我国发展的新引擎,那么改革就是点燃这个新引擎必不可少的点火系,要采取更加有效的措施完善点火系,将创新驱动的新引擎全速发动起来。

城市发展必须要有战略,战略选择必须以资源禀赋为基底。南京的科教与人才资源,无论是总量,还是质量都位居全省第一、全国前列,这是城市之长;而城市之短则在于土地、矿产等有形资源匮乏,资源环境容量极其有限。这决定了南京只有扬长避短,走创新驱动发展之路,才能不断实现新的发展突破。

近年来,南京针对领军型创业人才紧缺的问题,大力实施“321人才计划”;针对承

载载体严重不足的问题,有计划有步骤地规划建设紫金特别社区;针对大量人才资源被束缚在高校院所的问题,开创实施“科技九条”;针对青年大学生这一潜力巨大的人才群体,积极实施“创业七策”,推进“万名青年大学生创业计划”。

三年多来,各特别社区在孵科技企业已有2556家,毕业企业达182家,集聚的“321”人才占全市总量一半多。现在,在宁主要高校和科研院所应用科技成果就地转化率,已经从40.9%提高到46.8%。全市研发经费支出占GDP比重从2.9%提高到3.3%。战略性新兴产业主营业务收入,超过了石化、钢铁、建材等三大传统产业的总和。这些源于科技与人才支撑的重大变化,正在也必将更大程度重构南京产业结构和经济版图。



紫金江宁特别社区未来网络安全技术平台



紫金雨花特别社区的孵化楼



紫金仙林特别社区之生命园



紫金宁山特别社区一角



紫金江宁特别社区U谷孵化楼

从“科技九条”到“创业七策”,南京近年来围绕科技创新,改革动作频频,创新政策不断。日前,《南京市紫金科技人才创业特别社区条例》(以下简称《条例》)经江苏省人大常委会批准,将于10月1日起正式实施。这是我国第一部促进科技人才创业和科技创业园区发展的地方法规,标志着南京科技创业特别社区建设步入法制化的轨道。

习近平总书记在中财财经领导小组第七次会议上强调,实施创新驱动发展就是要推动以科技创新为核心的全面创新,坚持需求导向和产业化方向,坚持企业在创新中的主体地位,发挥市场决定作用和社会主义制度优势,增强科技进步对经济增长的贡献度。

2011年,南京市委提出了“打造中国人才与创新创业名城”,开启了聚焦“四个第一”、创新驱动发展的新征程。在新常态下,转型发展的关键在创新驱动,创新驱动的关键在科技和人才,科技、人才与经济的结合关键在科技创新创业,创新创业的关键在营造良好的生态。《条例》的出台,让科技人员在南京创业有了法律靠山,建设创业特别社区有据可依,一批阶段性的地方政策上升为严肃稳定的法规条文,《条例》让特别社区发展、人才创新创业站在了新的起点,点燃了南京经济的“新引擎”。

### 解读一:

有了“科技九条”,为什么还要出台《条例》?

改革要有法可依、于法有据,同时也是为了让好政策能持续、长久地发挥功效。

党的十八届三中全会提出,在全面深化改革过程中,要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥立法的引领和推动作用,努力做到改革决策和立法决策相协调。习近平总书记多次明确指出:重大改革要于法有据,先行先试,有序进行,确保改革在法治轨道上推进。

政策是中国特色之一,具有灵活性,方便实用,但同时也具有临时性和阶段性,安全感低。法律具有最高的权威,与政策相比其主要区别在于稳定性和连续性,可信度高。政策不能取代法律。

制定条例,就是前瞻性地运用法治思维,采取法制手段,将近年来南京市出台的科技创新政策、措施,以及特别社区建设发展的实践经验,上升为地方法规。使好的政策和经验能够持续地、长久地发挥其功效。

李克强总理在第八届夏季达沃斯论坛上强调,要借改革创新的“东风”,掀起一个“大众创业”、“草根创业”的新浪潮,形成“万众创新”、“人人创新”的新态势。

南京是国内唯一的科技体制综合改革试点城市,也是长三角区域规划中唯一的科技创新中心。从国家到省,都深切期待南京市努力探索出一条科教人才资源优势向经济发展优势转化的成功之路。

但是,国内目前没有现成的关于科技创业的法律法规,南京出台的一批地方政策看起来很好,执行起来很难,根本原因在于难以突破政策的“天花板”。

紫金特别社区是南京科技体制改革的“试验田”,探索实行“特殊体制、特殊机制、特殊政策、特殊环境”,取得了许多制度性的突破。在此基础上形成的紫金特别社区《条例》,将有利于总结经验、完善制度、复制推广,最终把南京打造成为中国人才与创新创业名城。

### 解读二:

《条例》包含哪些“含金量”较高的新规定?

#### (一)关于特别社区主体和规划建设

特别社区概念是南京市首创,既区别于传统意义上的园

区,又区别于市民居住生活的社区。特别社区的定位是宜生活、宜创业的社区组织形态,既是高端科技人才聚居的高品质生活小区,又是创业创新的科技园区。特别社区为科技创业人才生活上提供舒适便利条件,创业上提供激励措施,促进和保障创新创业发展,是沟通人才与创新创业的桥梁和纽带,是一个科技人才创新创业的平台。为了促进特别社区建设和运营的可持续发展,必须明确建设主体和进行总体规划与设计。

《条例》第一章对特别社区的定义、适用范围、市区管理机构等做了明确规定。《条例》第二章明确规定了特别社区的总体规划、设计、设立的条件以及建设标准等,对特别社区内的科技基础设施及配套设施标准、周边配套建设、土地利用、用地管理等方面做了规定,重点体现了将特别社区建设成区别于传统的园区的建设要求。其中把创业苗圃、孵化器、加速器用地,明确按照科技研发用地管理,进一步明确了公益性科技研发用地可以划拨方式供地。这个规定对于降低特别社区建设用地成本具有重大意义。

#### (二)关于创新创业的载体建设

特别社区是释放高校、科研院所的科技资源,鼓励领军型科技人才、大学生等进行创新创业的重要载体。《条例》第三章重点针对不同类型的创业主体的创业需求提供了建设要求。为搭建大学生和其他人员创业提供免费培训服务的科技创业指导平台,规定了建立创业苗圃,创业苗圃配备创业导师和辅导员,提供创业培训课程和指导、技术法律咨询服务。为扶持科技型领军人才及其创办的企业,对孵化器做了详细的规定,包括孵化器的性质、建设标准、功能、设立和运营、入孵项目的标准、入孵项目的评选程序、在孵项目的扶持等。为给科技企业及其创办的企业和孵化企业项目提供大规模的商业化支持平台,《条例》要求特别社区内要建设科技企业加速器,针对加速器的性质、建设标准、功能和运营、项目扶持、出资机制、退出机制等做了详细规定。

科技创业孵化链条——“苗圃—孵化器—加速器”,为处于不同发展阶段的创业人才及企业全程提供有针对性的专业化孵化服务。创业苗圃以孵化团队和项目为目标,在苗圃内“育苗”成功的团队和项目入驻孵化器;孵化器以孵化初期企业为目标,从孵化器毕业的高成长性企业进入加速器;加速器主要以培育孵化器毕业的高成长性企业为目标,促进企业快速发展壮大。加速器项目期满后退出加速器,有利于腾出空间,使加速器把有限的资源应用到加速企业成长的服务中去。

#### (三)关于人才激励

在特别社区内工作和生活的主体就是人才。特别社区建设必须为人才工作和生活方面提供服务和保障。《条例》第四章对不同类型的创业人才提供了鼓励和支持措施,对实施科技创业人才培养计划以及对科技创业家创办的企业进入孵化器或者加速器实行政府支持,包括贷款贴息、融资担保、税收优惠政策、产业和科技经费等扶持。对科技型领军人才创办的企业进入孵化器或者加速器的,政府给予创业启动资金和三年内免租金工作场所、人才公寓、创业投资和融资担保、投资风险补偿、知识产权质押贷款、协调提供兼职教授、研究员岗位等。特别社区内的大学生创业项目进入孵化器或者加速器的,政府给予三年内免费提供不超过三十平方米的创业场地、三年内免缴登记类、管理类 and 证照类的行政事业性收费、大学生创业视为参加实训、创业带动就业奖励等。

《条例》还吸纳了《深化南京国家科技体制改革试点城市建设 打造中国人才与创新创业名城的若干政策措施》(俗称“科技九条”)中的政策,允许和鼓励高校院所等单位的科技人员离岗创业,并提高职务发明奖励,对科技人员给予股权激励等。

#### (四)关于政府服务和保障

特别社区是南京市打造中国人才与创新创业名城的重要抓手,政府各部门应当提供优质的服务和充足的保障以促进

特别社区的发展。《条例》第五章对政府服务和保障提出了明确的要求。规定政府要设立特别社区建设和发展资金,列入财政预算,用于特别社区内孵化器、加速器、人才公寓等建设和运营和服务费用的补贴等。为扶持特别社区内中介服务机构的发展,规定特别社区内可以设立政府购买专业服务制度,对会计、律师、人才等专业服务实行外包,并按照规定对孵化器和加速器项目予以专业服务费用减免。为推动全社会建立良好的信用体系,《条例》规定特别社区内应当建立企业信用体系,健全企业信用信息库,优先推荐信用企业、产品和服务。

### 解读三:

《条例》的出台对南京推动科技创业、建设特别社区将产生哪些作用?

一是创新开发建设模式。当前,部分紫金特别社区建设进展缓慢,这主要源于土地指标、资金压力等瓶颈制约,解决这些问题要依靠改革创新。新的载体建设要遵循城市总体规划,注重土地节约集约利用,总体在原有开发区、产业园区、低效土地改造提升范围内划出。要鼓励社会资本投资建设紫金特别社区。特别社区的孵化器和人才公寓建设,要以政府投入为主;加速器和中试用房建设,坚持政府和市场相结合;总部基地和配套设施建设项目,实行市场化运作。

二是健全完善功能配置。孵化功能是紫金特别社区的灵魂所在。现在一些特别社区的孵化模式还较为传统和单一,缺乏特色服务或增值服务。今后的特别社区建设,要严格遵守《条例》规定,切实加强创业苗圃、孵化器、加速器、人才公寓等功能要素配备,并满足建筑面积分配比例要求。要注重提升各类功能平台的专业化水准,有针对性地解决企业面临的共性和关键技术、投融资等现实需求,相关部门要在政策、资金等方面给予更大支持力度。

三是完善准入退出机制。设立紫金特别社区的目的是“育苗造林”,不能等同于传统开发区和工业楼宇,过分强调招商引资、增加税源,满足于短期内的表面繁荣,则违背了初衷,偏离了正确轨道。对照《条例》要求,进一步严格特别社区准入制度。一方面,要杜绝成熟企业入驻特别社区,另一方面,要充分调查分析评估,真正为那些有创业意愿的人才、有市场潜力的初创企业大开方便之门。同时,要加快完善退出机制,项目期满的企业,要及时退出孵化器或加速器,不再享受孵化器或加速器的优惠政策。对于长时间不能孵化毕业、没有成长活力的企业予以淘汰。

四是促进错位竞争发展。作为一项新生事物,部分紫金特别社区发展定位不清,相互之间存在着同质化竞争。对此,要进一步强化全市域的统筹协调,鼓励支持20个特别社区发挥主观能动性,制定实施特色化的发展战略,瞄准1—2个特色产业领域,提高专业孵化的效率,培育形成差异化优势,避免主导产业全而小、多而散的问题。要鼓励各个特别社区发挥自身优势,探索行之有效的产学研结合途径,形成具有自身特色的制度体系,对可复制、可推广的经验做法,及时上升为全市层面的通行制度模式。要着眼于资源的高效利用,探索建立全市紫金特别社区之间的资源共享和利益平衡机制,促进创新创业要素有序流动,最大限度提升“育苗造林”的效率和效果。

五是营造社区化的环境。紫金特别社区的一大特殊之处在于,不仅提供创新创业的物理空间,还要提供社区化的工作生活环境。《条例》规定,要进一步健全人性化的服务机制,为创业人才落实好从启动经费、办公用房,直到出入(境)、子女教育等全方位特殊政策。要鼓励社区人才和企业积极搭建各种交流联谊平台,倡导各种创业沙龙、培训、讲座、交流、需求对接等活动,为创业者们提供相互认识、相互学习、相互交流、相互合作的机会,让他们在特有的“小环境”里安居乐业,发挥聪明才智。特别社区管理要进一步“去行政化、强专业化”,着力引进海内外的专业管理人才。



紫金方山特别社区北区