

努力争当创新驱动发展排头兵

《广东省人民政府关于加快科技创新的若干政策意见》出台记

■ 粤科宣



2月27日,广东省科技创新大会在深圳召开。广东省委书记胡春华、省委副书记、省长李强等领导出席并主持会议的代表一同参观考察科技创新型企业。 李嘉璐

近日,《广东省人民政府关于加快科技创新的若干政策意见》以粤府[2015]1号文件正式发布实施,它充分反映了广东省委省政府新常态下坚决依靠科技创新谋划广东未来发展的决心,是广东贯彻落实习近平总书记关于抓紧出台实施创新驱动发展政策重要指示的具体行动,是构建具有广东特色创新驱动发展政策体系的重要探索,也是广东树立国际视野推动科技创新的的重要举措。

回首过往的六个多月,从起草、调研、座谈、研讨、修改、征求意见、部门协调、不断完善,到提请省政府常务会议审议通过再到最终印发实施,粤府1号文经过了十几次大的修改。它的诞生,是贯彻落实党的十八届三中全会精神和加快实施创新驱动发展战略的实际行动,是一个汇集四方智慧、探索改革新路、凝聚创新驱动新招的过程。

新常态下,广东必须加快推动以科技创新为核心的全面创新,形成新的增长动力源泉

2014年12月召开的中央经济工作会议首次提出了经济新常态九大特征,强调认识新常态,适应新常态,引领新常态,是当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。广东作为全国改革开放先行省份,率先进入经济发展新常态,必须更加坚定地把创新驱动发展作为核心战略来抓,依靠科技加快由要素驱动向创新驱动转变。

实际上,党的十八大以来,创新驱动发展战略已成为我国经济社会发展的核心战略。党的十八大强调创新驱动发展战略必须摆在国家发展全局的核心位置。十八届三中全会把深化科技体制改革作为全面深化改革的重要环节,强调要健全技术创新市场导向机制。十八届四中全会全面部署依法治国,从法治上为深化改革提供可靠保障。习近平总书记多次强调,实施创新驱动发展战略决定着中华民族前途命运,要把创新驱动发展作为面向未来的一项重大战略实施好,要加快研究提出创新驱动发展顶层设计方案,抓紧出台实施创新驱动发展的政策和部署,推动以科技创新为核心的全面创新,形成新的增长动力源泉。

广东加快创新驱动发展更加迫切,也更有条件。广东经济社会发展既面临发达国家创新能力整体优势的竞争压力,又要避免陷入“有增长无发展”的中等收入陷阱,长期以来支撑广东经济快速发展的土地、空间、资源、环境等方面已经难以维系,广东必须更加注重经济质量效益,必须让创新成为驱动发展新引擎。2014年广东全社会R&D经费占GDP比重预计达2.4%,区域创新能力连续七年稳居全国第二,基本进入创新驱动发展阶段。无论从我国经济发展进入新常态的大形势,还是从广东发展的现实需要和国内外环境出发,广东迫切都需要加快实施创新驱动发展战略,在充分发挥市场配置资源决定性作用的同时,更好发挥政府政策的激励引导作用,实现新常态下经济社会平稳健康发展。

广东省政府充分认识到加快创新驱动发展的重要性、艰巨性和紧迫性,及早谋划,提前部署,坚持把创新驱动发展作为核心战略,省委十一届三次全会提出要加快建立有利于创新的体制机制,增创创新驱动发展新优势。胡春华书记强调,要认真研究和谋划推动经济新常态下广东的发展,拿出务实可行的实际举措,进一步发挥创新驱动作用,当好创新驱动发展的排头兵。朱小丹省长也指出,在经济新常态下,广东必须更加突出经济新常态下的转型升级,转型升级的核心战略是创新驱动发展。2014年6月,广东省委省政府出台《关于全面深化科技体制改革加快创新驱动发展的决定》,成为全国第一个深化科技体制改革、实施创新驱动发展的顶层设计文件和纲领性文件。为使创新驱动顶层设计落地,研究制定加快科技创新的政策措施,着力破解广东科技创新的核心瓶颈问题和体制机制障碍,广东省委省政府部署开展了发达国家和地区支持企业科技创新政策与机制专题研究,充分借鉴发达国家和地区先进经验,为制定粤府1号文奠定了坚实的研究基础。

粤府1号文在一场场座谈,一次次讨论,一轮轮思想碰撞中起草并修改完善

2014年9月4日,胡春华书记、朱小丹省长在听取

省科技厅关于《发达国家和地区支持企业科技创新政策与机制研究》成果汇报时指出,要研究制定研发准备金、科技企业孵化器、科技成果转化等牵一发而动全身、高含金量、在全国先行先试的重大创新政策,撬动科技发展。这充分体现了省委省政府对世情、国情和省情的深刻把握和精准判断,对制定科技创新政策的深思熟虑。文件起草过程中,胡春华书记、朱小丹省长多次过问和听取起草情况,对一些重大问题提出具体指导意见,为文件起草指明方向。陈云贤副省长亲自率领军有关方面深入企业、地方进行专题调研,多次听取省科技厅专题汇报,召开省直部门协调会议,对文件起草工作提出具体部署和明确要求。

粤府1号文的起草工作具体由广东省科技厅牵头,科技厅党组多次召开工作部室和工作部室专题讨论,主要领导和分管领导全程参与指导文稿调研、起草工作。按照省委省政府的决策部署和要求,在陈云贤副省长的亲自指挥下,省科技厅会同有关部门,深入北京、上海、湖南、湖北、深圳、东莞等省内外调研,召开科技企业孵化器、新型研发机构、科技成果转化、高层次人才住房等共10场专题座谈会,充分了解我省创新驱动发展的体制机制障碍问题和国内先进经验做法。省科技厅相关处室和广东省技术经济研究中心抽调精兵强将组成文件起草小组,深入学习贯彻党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神,在研究分析和调研总结的基础上,充分研究讨论,全面开展起草工作,一场场座谈,一次次讨论,一轮轮思想碰撞,粤府1号文起草同志们深感责任重大,他们夜以继日地工作着。

2014年10月中旬,起草组经过不断地调研、讨论、修改、内部征求意见后,最终形成文件的征求意见稿。随后,文件先后征求19个省直部门、21个地级以上市、8个代表性高校科研机构 and 一大批科技型企业的意见,共收到修改意见和建议75条。各方面总体上认为该政策的力度很大,在现有法律框架下充分开展体制机制创新,提出的创新性措施务实管用。特别需要指出的是,省直各部门、各地市都高度重视、大力支持,省

财政厅还专门起草了激励企业研究开发财政奖补的实施方案,省地税局研究提出了促进新型研发机构的税收政策,省人社厅起草了完善科技人员职称评审的政策措施,省住建、国土部门对科技企业孵化器房屋产权分割提出了很好的建议,等等。可以说,粤府1号文凝聚了各方共识、集中了全省智慧,是全省上下联动、部门协同多主体协同创新的智慧结晶。

起草小组根据省直各部门、各地市、代表性高校科研机构和企业的意见,认真研究吸纳,对文件稿作进一步完善,科技厅党组多次审议讨论,陈云贤副省长多次亲自修改,省政府办公厅对文件相关政策内容进行了审核,最终形成了文件的送审稿,于2014年12月31日提交省政府十二届二十九次常务会议审议,并原则通过。

省政府常务会议上,朱小丹省长高度肯定了粤府1号文,并指出每条政策都是重型炮弹,都具有可操作性。徐少华常务副省长等省政府其他领导也对文件中的的一些关键问题提出了很多建设性的修改意见,提出财税政策要符合国家规定,要加紧制定实施细则,加强对相关政策的绩效评估等。

一条条意见、一个个建议,使粤府1号文的内容更加精要、表述更加严谨、逻辑更加缜密,为粤府1号文注入了新的生机和活力。

另外,为贯彻落实胡春华书记、朱小丹省长关于粤府1号文的重要条文要有具体实施细则的指示精神,省科技厅会同省财政厅、省人社厅等部门,同步研究起草了“科技创新券后补助试行方案”、“创新产品与服务远期约定政府购买试行办法”、“科技企业孵化器后补助试行办法”等配套实施细则,也将于近期陆续出台。

粤府1号文条条是干货,是广东破解创新驱动发展体制机制障碍问题的政策工具箱

粤府1号文每一条都是“点穴式”的精准发力,条条是干货,形成了一套全省科技创新的“政策工具箱”,重在解决广东创新驱动发展的体制机制障碍和重大核心问题。提出了激励企业创新投入的普惠性政策,包括运用财政补助机制激励引导企业普遍建立研发准备金制度,开展创新券后补助政策试点,以及探索试行创新产品与服务远期约定政府购买制度;提出了促进科技企业孵化器和新型研发机构建设的引导性政策,包括科技企业孵化器建设用地保障与允许房屋分期转让,给予科技企业孵化器建设后补助,建立科技企业孵化器风险补偿金,以及扶持新型研发机构建设发展的财税等系列政策;提出了激励科技人员创新积极性的松绑性政策,包括赋予高等学校、科研机构科技成果自主处置权,科技成果转化所获收益全部归单位自主支配,对科技成果转化股权激励可进行股权激励,完善科技人员职称评审政策,以多种途径解决高层次人才安居问题。

粤府1号文突出依法依规、改革创新和国际视野,具有鲜明的时代特征。一是突出依法依规和改革创新。粤府1号文全面贯彻落实党的十八届三中全会、四中全会精神,在遵循相关法律法规和依法治省原则基础上,锐意创新,勇于突破现有的政策壁垒,提出了多项改革创新措施,其中有一些重大改革措施力度在全国各省市中最大、含金量最高。二是突出国际视野。充分借鉴国内外先进经验,制定符合我省实际、可操作性的政策,提出的一些重大改革措施属于在全国各省市中首次实施,比如提出的激励引导企业普遍建立研发准备金制度、试行创新产品与服务远期约定政府购买制度等。三是突出可操作性。在制定粤府1号文的同时,同步研究起草相关实施细则进行配套,形成“1+N”科技创新政策体系,推动改革创新性措施落到实处。

如果说《决定》是我省进入新常态经济转型升级的发动机,那么粤府1号文就是这个发动机提供澎湃动力的满满燃油,是按下创新驱动发展的“加速按钮”。我们要紧紧团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,在省委省政府的坚强领导下,以粤府1号文和系列实施细则的出台实施为契机,进一步优化我省加快科技创新的政策环境,坚定不移地加快实施创新驱动发展战略,主动适应和引领经济发展新常态,最大程度释放科技生产力和改革活力,开创广东科技创新事业的美好明天!

重大创新政策之“花”结出广东重大创新之“果”

□ 曾乐民

政府应当在创新中扮演怎样的角色是世界性难题,20世纪70年代以来,创新政策的设计理念不断发展和演变。改革开放以来,我国也在不断探索政府应当如何干预科技创新,不断调整政府与市场的关系,更好发挥政府引导作用。2014年6月,省委省政府出台《关于全面深化科技体制改革 加快创新驱动发展的决定》,对政府如何推动科技创新作了顶层设计,今年年初,省政府又出台了1号文件《关于加快科技创新的若干政策意见》(以下简称粤府1号文),坚持问题导向和国际导向,形成了一套政府推动科技创新的政策工具箱,着力破解广东科技创新的重大瓶颈制约,加快创新驱动发展。

一、政府支持科技创新的理论与实践探索

(一)政府支持科技创新的三种模式。政府与市场的关系,是“凯恩斯主义”和“新自由主义”持久争论的核心问题。各国对政府与市场关系的不同认知,表现出对科技创新的不同程度干预,使得其在科技创新政策上出现了“市场主导型”“政府主导型”和“综合型模式”。以美国为代表的市场主导型模式,政府的角色定位是良好科技创新环境的提供者,政府一般不直接介入企业具体研发活动。以日本、韩国为代表的政府主导型模式,强调政府应在科技创新活动中扮演重要作用,通过政府力量集中资源办大事,其角色定位是创新活动的组织者。以欧盟国家为代表的综合型模式,强调政府既要重视运用市场的方法鼓励支持创新,也要借助一些机制介入科技创新过程。这三种模式各有优劣,其形成及发展与该国的历史沿革、经济基础和发展阶段密切相关,都取得了巨大成功,但也存在“无为而治”“政府失灵”等问题。

(二)科技创新政策设计理念的发展与演变。科技创新需要政府介入,原因是科技创新具有很强的外溢性和公共性。科技创新政策是政府干预科技创新的主要手段,由于不同发展阶段面临的政策目标以及理论发展水平的不同,创新政策的设计理念也存在一个发展与演变的过程,主要分为以下三个阶段:第一阶段,20世纪70年代,创新政策的制定受新古典经济学派“企业—市场”二分逻辑影响,认为政府干预创新的目标在于解决

创新过程中存在的“市场失灵”。第二阶段,20世纪80年代,新熊彼德学派理论获得了广泛关注,该学派认为创新是一个连续不断的过程,政策制定者应重视对“黑箱”本身的剖析,重视科技创新全过程的介入。第三阶段,20世纪90年代以来,国家创新体系政策观成为创新政策设计的理论基础。国家创新体系政策观可能存在的是“系统失灵”,政策设计的注意力应从注重“市场失灵”转向重视“系统失灵”,即解决由政府、企业、大学、科研机构等组织之间相互作用的效率问题。

(三)“市场增进型政府”理论及对我国实践探索。二十世纪90年代,日裔经济学家青木昌彦根据多年研究提出了“市场增进型政府”的新概念,强调政府必须以增进市场机制的方式来干预市场,为有效的政府积极干预主义提供了全新的分析框架。与此同时,美国政治学者奥尔森也提出了“市场强化型政府”概念,虽只有一字之差,但可谓异曲同工。目前,我国已进入经济发展新常态,更加需要依靠科技创新推动经济发展,正确处理政府和市场的关系。党的十八届三中全会提出,使市场在资源配置中起决定性作用,强化政府在科技创新规划、政策制定、统筹协调和营造创新环境等方面的引导作用,在我看来,其本身就是重大理论创新,明确了政府如何干预创新驱动发展的大方向和总基调,是“市场增进型政府”理念在我国的实践探索。

二、更好发挥政府作用必须坚持问题导向,抓住当前制约广东科技创新的核心瓶颈问题和体制机制障碍

更好发挥政府作用,制定科技创新政策,必须瞄准问题,精准发力,重点突破波及面广、影响大的核心瓶颈问题,比如科技企业孵化器数量较少、孵化能力不强问题,新型研发机构政策支持不到位问题,科技成果转化体制机制障碍等,这些问题涉及一大批企业、高校、科研院所和科技人员的切身利益,具有牵一发而动全身的影响效应。

(一)科技企业孵化器建设扶持政策缺口问题。截至2013年底,我省建成各类孵化器200多家,各类在孵企业近2万家,累计毕业企业近万家。但与江苏、北京、上海等地相比,我省孵化器数量、孵化场地面积和孵化

服务能力还存在较大差距,国家级孵化企业数量、孵化场地仅相当江苏的1/4。导致这种差距的一个主要原因在于我省缺乏扶持孵化器发展的政策措施。

(二)科技成果转化体制机制障碍问题。目前我省科技成果转化主要面临两大体制机制障碍,严重制约了科技成果的及时转化和产业化:一是高校院所的科技成果转化自主处置权有限。二是高校院所缺乏科技成果转化收益权。现行政策规定,高校院所职务科技成果转化收益全部上缴国库,严重影响着高校院所及科研人员从事科技成果转化的积极性和主动性。

(三)需求侧创新政策亟待建立完善。很多发达国家已普遍采用创新型产品和服务公共采购,以技术研发采购为主的商业化前采购,制定技术导向型法规与标准,消费者补贴等多种形式的政策工具刺激创新。我国现有的政策设计还普遍集中于推动创新的供给,出台的需求侧创新政策主要包括政府采购、消费补贴、首台套等,其研究与应用与发达国家的差距依然非常明显,作用的发挥还远远不够。我省需求侧创新政策也同样处于起步阶段,亟须加强政策创新。

三、粤府1号文充分借鉴国内外先进经验,在科技政策创新方面走在我国前列

粤府1号文充分体现了广东省委省政府以国际视野推动科技创新的改革开放精神,在政策设计上充分借鉴美国、英国、以色列、韩国、荷兰等国外发达国家以及北京、湖北、江苏等地的先进经验做法,提出的一些重大改革措施属于在全国各省市中首次实施,力度最大、含金量最高,如企业研发准备金制度、创新产品与服务远期约定政府购买制度、科技创新券政策等。

借鉴韩国经验,率先实施企业研发准备金制度。粤府1号文借鉴韩国经验,创造性地提出了运用财政补助机制激励引导企业普遍建立研发准备金制度,对已建立研发准备金制度的企业,根据企业研发投入情况对企业实行普惠性财政补助,引导企业有计划、持续地增加研发投入。

借鉴英国经验,率先提出试行创新产品与服务远期

约定政府购买制度。远期约定采购是英国商业、创新和技能部针对公共部门设计推出的一种政府创新采购方法,粤府1号文借鉴英国经验,在国内首次提出试行创新产品与服务远期约定政府购买制度,明确提出省财政、科技部门委托第三方机构向社会发布远期购买需求,通过政府购买方式地推动科技成果转化,并在创新产品与服务达到合同约定的要求时,购买单位按合同约定的规模 and 价格实施购买。

借鉴荷兰等国以及国内实践经验,部署实施科技创新券政策。目前国内已有江苏宿迁、连云港、浙江长兴、河南焦作等10多个地市和高新区实施创新券政策,取得了明显的效果。粤府1号文借鉴荷兰等国以及国内实践经验,在全国率先从省级层面部署实施创新券政策,鼓励中小微企业开展技术创新活动和产学研合作。

借鉴美国及国内实践经验,推动科技成果转化处置权、收益权改革。美国先后制定了《史蒂文森-威德曼技术创新法》《拜杜法案》《联邦技术转移法》等多部法律,消除制约科技成果的不合理障碍,加速政府资助研发成果的及时转化,很好地解决了科技成果转化中的利益分配问题。近年来,北京、湖北等地先后探索改革科技成果转化体制机制,赋予高校院所科技成果转化自主处置权和收益权,保障科研人员权益。粤府1号文借鉴国内外经验,赋予高等学校、科研机构科技成果转化自主处置权,且规定成果转化所获收益全部留归单位自主支配,不上缴国库。这一重磅“松绑性”政策,将有助于打通科技成果转化向现实生产力转化的通道,激励高校科研机构和科研人员更主动地推动科技成果转化成为生产力。

另外,粤府1号文还借鉴以色列、江苏、青岛等地经验,提出了建立科技企业孵化器风险补偿金制度,允许科技企业孵化器房屋产权分割转让,支持各地和高校科研机构建设高层次人才周转公寓等重大项目创新政策。这些创新性的重磅政策,是我省借鉴国外经验进行科技政策创新的重要尝试,必将对我省新常态下加快创新驱动发展发挥重要杠杆作用。

(作者系广东省技术经济研究中心主任)