

# 聚焦瓶颈 精准立法 释放制度“红利”

## ——《北京市促进科技成果转化条例》如何破解转化之困

11月27日,北京市第十五届人大常委会第十六次会议表决通过了《北京市促进科技成果转化条例》(以下简称《条例》),《条例》将于2020年1月1日起正式实施。党的十九届四中全会深刻阐明坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大意义和总体考虑。《条例》正是为贯彻落实全会精神和国家法律应运而生,是北京坚持和强化全国科技创新中心功能的重大制度举措,标志着北京促进科技成果转化法治环境建设进入了崭新阶段。这对于北京推进科技优势转化为发展优势、构建高精尖经济结构和实现高质量发展具有重大现实意义。《条例》出台后,北京市科学技术委员会组织相关专家学者进行了重点解读。

### 职务科技成果权属改革制度“破壁” 北京率先迈出 全国第一步

2018年3月,《政府工作报告》明确提出“探索赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权”。同年7月,国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》强调,对利用财政资金形成的职务科技成果,由单位按照权利与责任对等、贡献与回报匹配的原则,在不影响国家安全、国家利益、社会公共利益的前提下,探索赋予科研人员所有权或长期使用权。12月,《国务院办公厅关于推广第二批支持创新相关改革举措的通知》提出,在京津冀等8个全面创新改革试验区推广“以事前产权激励为核心的职务科技成果权属改革”。

为顺应并落实国家改革精神和要求,结合北京市先期探索实践和现实需求,《条例》在全国率先从立法层面对职务科技成果权属改革进行制度安排,明确规定政府设立的高校院所,可以将职务科技成果的知识产权以及其他未形成知识产权的科技成果权利,全部或者部分给予科技成果完成人,并同时约定双方成果转化收入分配方式;另外,在不变更权属的前提下,《条例》明确了项目急于转化情况下的解决路径,即赋予科技成果完成人自主实施转化权,以此更大程度地激励科研人员科技成果转化积极性。同时也明确规定,利用北京市财政资金设立的应用类科技项目产生的科技成果,项目主管部门应当约定转化义务和转化时限等,对于项目承担者未按期转化的,项目主管部门可以依照约定许可他人转化实施。

### 解读▶

“民之为道也,有恒产者有恒心,无恒产者无恒心”。我国市场经济体制改革的根本逻辑,是赋予个体更多权利和利益,从而在根本上调动公众首创精神和积极性。“赋予科研人员科技成果所有权”所指向的改革方向,是符合这一根本逻辑的。《条例》在制度安排上明确了三条解决路径:一是高校院所给予科研人员全部或部分权利,从产权归属上予以变更,同时双方约定收入分配方式;二是职务科技成果的权属未发生变更仍属于单位时,对于单位急于转化的,科研人员可以自行投资实施或者与他人合作实施转化,尽量避免科技成果转化错失良机;三是对于北京市财政资金设立的应用类科技项目产生的科技成果,从项目立项时就要求约定其转化义务和转化时限;未按时转化的,可以依照约定由项目主管部门许可他人实施。同时,为了给高校院所“减负放权”,规定进一步放开高校院所科技成果自主管理权限,明确科技成果转化涉及的国有资产使用、处置、评估、收益等管理规则,职务科技成果转化的管理链条进一步畅通,管理授权力度进一步加大。这样的“放管服”组合拳,无疑会为科技成果转化工作注入“强心剂”。

中国政法大学民商经济法学院副院长于飞认为:2018年国务院《政府工作报告》明确提出“探索赋予科研人员科技成果所有权或长期使用权”,这是一个极具价值和意义的政策方向指引。如果说家庭财产承包责任制是物质和有形财产领域的一次思想解放和伟大实践,则赋予科研人员科技成果权利,堪称是在智力成果和无形财产领域的一次思想解放和伟大实践,有望在科研领域释放出巨大的生产力,从根本上推动科技成果转化成为现实生产力。财产权是有共识的法律概念,并被《民法总则》所承认。财产权多种多样,组成一个由简及繁、由弱到强的谱系。其中,财产所有权是财产权谱系中最完满的状态,各类财产使用规则是对所有权利束的不同拆分组合。科技成果作为财产的一种,自然也能赋予其财产权,也会展现出从不完满到完满的一个财产权谱系。《政府工作报告》中的用语,即表明“全部或者部分给予科技成果完成人”的表述方式,准确地表达了出来,构成本条例的一个亮点。

中国科学院科技战略咨询研究院研究员肖尤丹认为:在地方立法层面上为科技成果转化破题,需要紧密围绕厘清科技成果转化中的政府和市场关系,以理顺现有上位法规定中涉及的各类民事权利、行政权力和利益分配关系为根本,着力从破解

制约权属界定的三对关键关系入手——科技成果与科技成果权益、国有单位事权与个人转化权益、科技成果权益与国有单位转化事权。目前《条例》在“成果权益”一章旗帜鲜明地提出了解决路径,将会有效破解制度性障碍和瓶颈问题。

### 激励为经,赋权为纬 “能放尽放” 创新主体活力竞相迸发

“盖有非常之功,必待非常之人”。人是科技创新最关键的因素,创新的事业呼唤创新的人才,尊重人才是中华民族悠久传统。近年来,国家通过法律制定、政策引导和舆论宣传等,积极营造鼓励创新、尊重知识、尊重人才、尊重创造的良好社会氛围。国家《促进科技成果转化法》规定,职务科技成果转化后,由科技成果完成单位对科技成果完成人以及转化该项科技成果作出重要贡献的人员给予奖励和报酬。《专利法》也明确规定了被授予专利权的单位应当对职务发明创造的发明人或者设计人给予奖励。2016年,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》(厅字〔2016〕35号)明确提出要实行以增加知识价值为导向的分配政策,充分发挥收入分配政策的激励导向作用,激发广大科研人员的积极性、主动性和创造性,鼓励多出成果,快出成果,出好成果,推动科技成果加快向现实生产力转化。为贯彻落实国家法律精神和中央改革精神,立足北京市实际,《条例》对上位法有关规定进一步细化和补充,明确了以建立健全、以增加知识价值为导向的科技成果转化权属改革为突破口,更大力度保障科技成果转化中各方主体的合法权益。

针对不同创新主体的激励方式,《条例》多维度进行“量身定做”。一是对于高校院所科技人员,规定了可以按照不低于科技成果转化或者许可净收入的70%给予奖励和报酬,奖励报酬支出不受当年本单位工资总额和绩效工资总额限制,明确“双肩挑”科技人员的奖励制度,允许科技人员兼职取酬、为高校院所内部专门从事科技成果转化的机构或人员提供经费保障等。二是针对高校院所,更多赋予科技成果转化自主管理权限,明确规定高校院所对持有的科技成果可以自主实施转化,除涉及国家秘密、国家安全外,不需审批或备案程序;可以自主决定是否进行资产评估。科技成果转化收入留归本单位。另外,为更有利于开展科技成果转化,规定政府设立的高校院所将其持有的科技成果转化到本单位的科技成果转化机构实施转化,允许其将与成果转化直接相关的仪器设备出租、出借或作价投资到科技成果转化实体。三是对于中小微企业,给予一定的政策倾斜,鼓励高校院所优先向中小微企业转移科技成果;政府对符合条件的科技成果许可他人实施的,中小微企业优先实施。四是对于各类成果转化服务机构,明确其地位和服务内容。五是对于科技成果转化人才,加强成果转化人才培养基地建设,落实北京市引进的科技成果转化人才在落户、住房、医疗保险、子女就学等方面的待遇。六是对于公共研发平台和孵化机构,支持建设公共研发平台,明确大学科技园、众创空间、企业孵化器享受税费减免政策。

### 解读▶

科技成果转化是一项系统工程,需要各创新主体的共同推进。《条例》从激励和赋权角度“双管齐下”,针对不同创新主体进行了制度安排和设计,针对高校院所科技人员主要侧重奖励,如奖励报酬不计入工资总额和绩效工资总额等,更好解决转化奖励经费长期搁置、难以下发的“老大难”问题;针对高校院所缺少专业化转化服务机构、转化能力薄弱的问题,设立专人或者专门机构负责成果转化工作并予以资金保障;针对中小微企业,更多是鼓励科技成果转化优先向其转让,促进其更快成长为“千里马”;针对各类成果转化服务机构、企业孵化机构、大学科技园、众创空间等,主要侧重服务内容,相关税费减免政策等,切实高效发挥其在成果转化中的“桥梁纽带”作用。针对新型研发机构,以立法形式明确赋予更大自主权,为改革探索预留立法空间。

北京积水潭医院科研处处长于洋认为:高校院所想要留住人才,用好人才,就应该让人才的收入与贡献相匹配。正如李克强总理所言,尊重知识、



《条例》的实施标志着北京促进科技成果转化法治环境建设进入了崭新阶段 视觉中国

尊重人才、尊重创造不能停留在口头上、文件中,更不能口惠而实不至。《条例》规定了对于科技成果转化完成人和对成果转化作出重要贡献的人员应获得奖励报酬,同时明确支出不受单位工资总额和绩效工资总量限制,这项举措对科技成果转化相关人员来说犹如“及时雨”。而且《条例》规定了国有企业科技成果转化收入不再受单位工资总额的困扰,能更好将奖励报酬制度落到实处。

北京市农林科学院研究员、北京市人大代表赵晓燕认为,投入大量科研经费购买的仪器设备利用率不高是当前高校院所面临的非常现实的问题。《条例》明确规定“将与科技成果转化直接相关的仪器设备出租、出借或者作价投资到科技成果转化实体,取得的收益在履行相关审批手续后,可以用于科学技术研究开发与成果转化等相关工作”,对于盘活闲置的仪器设备,提高仪器设备使用率有较好促进作用。

北京理工雷科电子信息技术有限公司董事长刘峰认为:中小微企业是国民经济发展的生力军,在稳增长、促创新、保就业等方面,发挥着重要作用,北京中小微企业占企业总数的90%左右,是技术创新和承接成果转化的重要主体,但其本身研发资源有限,在研发创新链条中处于“弱势”。《条例》鼓励高校院所优先向中小微企业转移科技成果,这条很有必要。政府支持和保障措施中也考虑到对中小微企业的资金保障,并明确规定利用科技创新券降低研发成本负担,加强产学研合作,对支持中小微企业发展都有帮助。

### 借势优化考核评价“风向标” 打通科技成果转化政策 “中梗阻”

科学合理的考核评价制度是实现科技资源高效配置,激发创新主体创新潜能和活力的“指挥棒”。国家《促进科技成果转化法》第20条规定“国家设立的研究开发机构、高等院校应当建立符合科技成果转化特点的职称评定、岗位管理和考核评价制度”。《科技进步法》第39条也提出,对国有企业负责人业绩考核,应当将企业的创新投入、创新能力建设、创新成效等情况纳入考核范围。针对科技成果转化相关主体的考核评价问题,《条例》在国家上位法规定的框架范围内逐一予以明确。

《条例》针对高校院所,规定建立符合本单位科技成果转化工作特点的职称分类评审、岗位管理和考核评价制度;明确高校院所负责人的勤勉尽责义务和已经履行勤勉尽责义务且没有牟取非法利益仍发生投资亏损的不纳入其对外投资保值增值考核范围;明确成果转化年度报告报送制度等。针对科技成果转化人才,规定在职称评审中增设知识产权、技术经纪等职称专业类别;将科技成果转化创造的经济和社会效益作为科技成果转化人才职称评审的主要评价因素。针对市属国有企业,规定建立有利于科技成果转化的考核评价机制,明确将研发投入、科技成果转化等情况列入企业经营者经营业绩考核范围。

### 解读▶

功以才成,业由才广。一切创新成果都是人做出来的,硬实力、软实力,归根到底要靠人才实力。人才优势是北京最大优势之一,但“人材者,求之则愈出,置之则愈匿”,如何充分借势创新考核评价的“东风”,将

北京的人才优势转化为发展优势,正是《条例》给予解答和突破的关键所在。例如,针对高校院所科技成果转化带来的国有资产流失和增值保值的责任风险,条例中明确了高校院所负责人的勤勉尽责义务,不纳入对外投资保值增值考核范围的相关程序和规定,为单位负责人减轻了负担,减少了后顾之忧。针对科研人员在职称评审、岗位管理和考核中目前强调论文、评奖,成果转化指标被弱化等问题,《条例》不仅规定了成果转化相关的职称专业系列,同时将科技成果转化效益引入科技成果转化人才的职称评审等考核范围,有效释放了成果转化相关人员的创新活力;市属国有企业肩负北京高质量发展的重任,更应该发挥技术创新和成果转化的“排头兵”作用,《条例》规定北京市国有资产管理部门应当建立有利于科技成果转化的考核评价机制。

北京大学科技开发部常务副部长姚卫浩认为:当前国家大力支持科技研发活动,但因为现行的评价体系过于强调论文的发表,转化研究成果往往容易被忽视,导致高校很多研发项目完成后申请的专利等成果束之高阁,造成资源的浪费。因此,建立科学合理的考核评价机制非常关键。此外,在科研项目立项之初就应该考虑后期的成果转化,而不应仅将成果用作职称评审、考核的材料。《条例》不仅将成果转化效益纳入高校院所人才的考核评价体系。更重要的是,在职称评审中增设了技术转移相关的职称体系,进一步拓宽了成果转化人才职称通道,将对科研人员开展科技创新起到引导、催化作用。“考核评价+转化激励”定能有效引导科研人员在科研项目中更加重视成果转化,产生高质量的成果。

北京市计算中心主任刘彤认为:作为国有单位相关负责人,最关心的是成果转化勤勉尽责相关规定,这也是调动单位成果转化积极性的关键所在。成果的未来预期不可确定,难以准确评价,转化肯定会有较大风险。《条例》对勤勉尽责的相关制度安排非常及时,不仅明确了“履行勤勉尽责义务”的具体内容,还增加了对外投资亏损时,免除单位负责人保值增值责任的相关条件和程序,真正是在为单位负责人“松绑”,无疑能够大大释放高校院所成果转化的活力。

### 循高风必至,花香蝶自来 积极打造科技成果转化的 “硬核”生态

国家《促进科技成果转化法》规定,地方各级人民政府应当结合本地实际,加强科技、财政、投资、税收、人才、产业、金融、政府采购等政策协同,为科技成果转化创造良好环境。为加速推进科技成果转化,扫清成果转化道路上的障碍,保障科技成果转化“转得顺”,《条例》在全市层面建立转化议事协调机制,并从财政资金支持、用房地保障、人才培养引进、建立科技报告和信汇交制度、技术交易市场建设、科技资源开放共享、政府采购、应用场景建设、明确医疗卫生机构适用等方面全方位安排了系列切实有效的制度举措,争取打造有利于成果转化的生态环境。

例如,《条例》明确规定,政府应当逐步提高科技经费投入总体水平,统筹安排财政资金,支持开展科技成果转化相关工作;设立科技创新基金,引导社会资本投资成果转化;制定科技成果转化中试熟化与产业化用地用保障政策。北京市人民政府应当制定科技成果转化人才培养和引进政策,落实北京市引进的科

技成果转化人才在落户、住房、医疗保险、子女就学等方面的待遇,对于北京市引进的外籍科技成果转化人才简化程序、提供便利。支持政府采购企业创新产品,明确提出有关采购人或者采购代理机构不得以企业规模、成立年限、市场业绩等为理由限制其参与政府采购资格;建立全市统一的科技报告制度和成果信息系统,并向社会公开;加强技术交易市场建设,为交易双方提供交易场所,开展技术交易综合配套服务;建立首都科技条件平台,向社会开放重大科研基础设施、大型科研仪器等科技资源;加快科技成果转化应用场景建设;建立知识产权公共服务体系,加强知识产权保护;明确规范医疗卫生机构适用《条例》高校院所的相关规定等。

### 解读▶

一项科技成果要转化为产品,需要走过技术研发、中试熟化、企业孵化等诸多阶段,涉及资金、信息、政策、文化等多要素组合,需要全社会参与,牵一发而动全身。良好的制度环境是更好开展科技成果转化基础性保障。财政资金支持是解决科技成果转化资金“瓶颈”的现实选择,由于资本天然的逐利属性,不大可能在科技成果转化跨越“死亡谷”阶段有巨大投入,因此,需要依靠财政资金有力支持和引导。完善的中试基地和产业化配套设施是科技成果转化重要载体,其有助于科技成果转化被市场接受,促使科技成果落地生“金”。专业、高效、完整的服务体系,是科技成果转化的重要条件。专业的科技成果转化服务机构和全面的科技成果转化信息系统好比“红娘”,是沟通高校院所技术供给和企业技术需求之间的桥梁。当然,专业化的科技成果转化人才队伍更是推动科技成果转化快速转化的关键,需要培养一批既能做科研、又懂技术产业化推广的专业人才,提升科技成果转化实效。政府采购、实行严格的知识产权保护制度,是世界各国实现自主创新、促进科技成果转化的重要手段和普遍做法。

中国科学技术发展战略研究院综合发展研究所所长丁明磊认为:目前市场上严重缺乏从事科技成果转化转移转化的专业队伍和服务机构,其原因在于转化人才“输血”体系不足、服务机构的“造血”功能较低,成果转化人才队伍的培养和引进力度还需进一步加大,专业服务机构的建设有待加强。《条例》以地方性法规的形式,规定高校院所支持成立负责成果转化的专门机构和人员,是加强服务机构“造血”功能的体现。通过支持高校院所建立内部的服务机构,或者与社会化的科技成果转化服务机构合作,为科技成果转化提供高质量的专业化的服务,能够尽快提高科技成果转化服务能力不足的现状。同时通过政府部门为各类科技成果转化人才提供全方位服务,高端科技成果转化服务人才才能“引得进来”“留得下来”。

中国技术交易所副总裁高静认为:栽下梧桐树引来金凤凰,如果说科技成果转化人才、专业的服务机构比作金凤凰,那梧桐树就是吸引人才和机构的机制、制度举措及良好的环境。由于科技成果转化涉及要素众多,需要全要素优化组合、协同创新,强化人力资源、现代金融、基础设施和配套服务、创新政策的高效融合。《条例》提出了涉及全要素融合、贯通成果转化渠道的多项制度,进一步完善了科技成果转化体系,有助于更好构建促进科技成果转化的良好法制环境。

北京市科委供稿 撰稿人:北京科技战略决策咨询中心 王海芸、王涵、曹爱红、涂平、王娜