



为率先建成国家创新型城市提供法制保障

——写在《广州市科技创新促进条例》正式实施之际

□ 广州市科技和信息化局

建设创新型城市是广州走新型城市化道路的重要突破口和核心战略。为此，广州市委、市政府明确提出到2015年率先建成国家创新型城市的发展目标。建设国家创新型城市，最重要的是推进自主创新；自主创新，首先是体制创新；体制创新，首先是立法创新。因此，创建国家创新型城市需要制定条例加强法制保障。

2012年12月26日，广州市人大常委会第九次会议表决通过《广州市科技创新促进条例》(以下简称《条例》)。2013年3月28日广东省第十二届人民代表大会常务委员会第一会议批准通过，自2013年7月1日起施行。作为广州市第一部促进科技创新的综合性地方性法规，《条例》的起草和审议通过，凝聚了广州市全社会加快推进科技创新、建设国家创新型城市的共识。《条例》的起草制定过程，严格按照立法程序，广泛征求和听取了企业、科研院所、高等院校和社会公众的意见和建议，具有高度的民主性和科学性。

良好的立法基础

近年来，广州市以建成华南科技创新中心、成为广东省自主创新策源地和核心区为目标，大力推进国家创新型城市建设，取得了显著成效，为科技创新立法奠定了良好的现实基础。

产业结构不断优化升级。2012年，规模以上工业高新技术产品产值占规模以上工业总产值比重为42.2%，比2011年提高了2.3个百分点，名列全国副省级城市前列。电子信息制造业产值同比增长16.1%。全市新增上市企业90%为科技型企业。软件和信息服务业务继续保持快速发展势头，全年实现收入2100亿元，同比增长20%；其中软件业务收入1356亿元，同比增长近30%。据初步测算，全市生物与健康产业2012年增加值首次突破1000亿元。

区域创新体系建设大幅提升。2012年，全社会研发投入经费R&D占GDP比重提高到2.26%(测算数)。全市专利申请量33421件，授权量22045件，分别同比增长19.0%和20.2%，其中发明专利申请量9816件，授权量4036件，分别同比增长20.2%和28.0%。2012年获得国家科技奖励14项、省科技奖励184项，分别占全省获奖总数的53.8%和66%。

支持引导企业加大创新投入力度增大。经认定高新技术企业1389家、软件企业880家，分别占全省26%和23.8%。新增国家和省级创新(试点)企业34家，新认定市级创新型企业20家、试点企业71家。新增国家级企业级工程中心2家，省级企业级工程中心29家。2012年，落实企业研发费用加计扣除政策，抵扣应纳税额26亿元，同比增长



全球超级计算机500强榜单运算速度位居世界第一的“天河二号”今年将进驻广州超算中心全面运行。图为“天河二号”主机。

7.3%。设立产学研重大专项，安排1940万元支持企业创新。争取国家、省科技创新重大项目计划支持，承担TD-LTE多频射频商用芯片等国家科技重大专项，162个创新项目获国家中小企业创新基金立项，国家资助1.18亿元，442项科技计划项目获省科技厅立项，资助经费5.13亿元。

创新人才集聚效应突出。2012年，组建了“千人计划”南方创业服务中心。引进省科研创新团队1个，新增院士1名。累计聚集国家“千人计划”80名，省科研创新团队20个、领军人才40名。成功举办第十五届留交会和第二届创博会，2500名海外人才参会，签约创业项目近600项。从2011年起每年选出100名珠江科技新星。

多年来，广州在科技创新、投融资、人才发展等方面的政策和机制体制进行了大量的探索和实践，系统的制定出台了一系列地方性法规和规章，如在科技方面有：《广州市科技经费投入与管理条例》(穗常发[1998]2号)、《广州市科学技术普及条例》(穗常发[2000]1号)、《广州市促进科技成果转化条例》(穗常发[2000]28号)、《广州市科学技术奖励办法》(广州市政府令[2001]4号)、《关于大力推进自主创新加快高新技术产业发展的决定》(穗字[2008]1号)、《关于鼓励海外高层次人才来穗创业和工作的办法》(穗字[2008]118号)、《关于加快吸引培养高层次人才的意见》(穗字[2010]11号)、《广州市建设国家创新型城市试点工作实施方案》(穗发改高技[2011]10号)等。在知识产权方面有：广州市专利管理条例、广州市专利奖励办法、广州市亚洲运动会知识产权保护规定、广州市展会知识产权保护办法等。这些地方性法规和规章文件的实施，为科技创新促进条例奠定了良好的立法基础。

现行有效的政策能直接上升为地方性法规，以提升政策的效力层级，增加法规条文的可操作性。

《条例》的主要内容

《条例》共七章六十九条。内容包括总则、促进措施、知识产权、科技人才、监督管理、法律责任和附则等。

(一) 明确规定了促进科技创新的责任主体

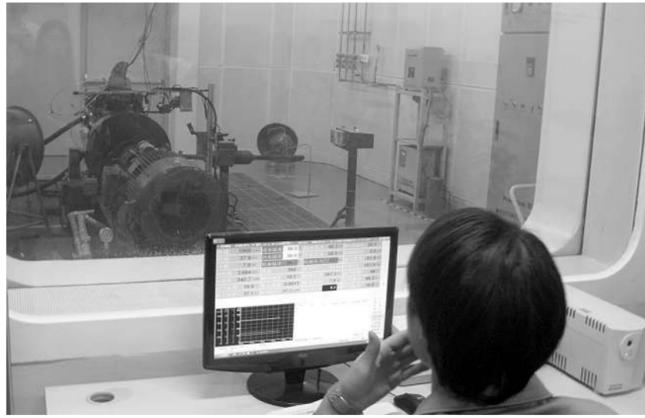
市政府对全市科技工作的领导。《条例》第三条第一款规定广州市人民政府主要通过以下两个途径来领导全市科技创新促进工作：一是将科技创新纳入国民经济和社会发展规划；二是贯彻落实国家、省促进科技创新的法律、法规和政策。

区、县级市人民政府发展本地科技创新工作的职责。《条例》中有28条条文，规定了区、县级市人民政府或相关行政管理部门作为科技创新的责任主体。

市、区、县级市人民政府的科技行政部门以及其他与科技创新促进工作相关的政府职能部门的职责。《条例》第四条规定，市科技行政主管部门负责本市科技创新促进工作的统筹规划、指导协调和监督，并组织实施本条例；区县级市科技行政主管部门和其他职能部门的职责。

(二) 提升了科技创新发展规划的地位作用

科技发展规划的制定主体和批准主体层级高。作为一定时期科技发展的主导性文件，有助于确保科技工作的连续性和前瞻性。但在实践中，由于科技发展规划只是国民经济和社会发展规划的一个部分，很难全面地反映科技创新的发展需要，且执行力度



被誉为广州市自主创新的“一号工程”传祺车系及相关技术的成功研发标志着广汽研究院建成了富有特色的自主研发体系。图为该院设备先进的汽车零部件相关实验室。

不够。为提高科技创新的战略地位，有必要将科技创新发展规划单列制定，并参照国民经济和社会发展规划制定程序，报经人大常委会批准实施。《条例》第六条第一款规定了科技发展规划的编制主体是市人民政府，批准主体是市人大常委会常务委员会。

科技发展规划的内容注重务实。《条例》第六条第二款规定科技发展规划应当包括科技创新发展战略、目标、投入、重点领域与重点项目、保障措施等内容。科技发展规划与其他重要规划的关系更明确。《条例》第六条第三款规定科技发展规划应当保障科技发展规划的需求。

科技发展规划是科技创新计划和科技创新扶持项目指南的制定依据。《条例》第八条规定市科技行政主管部门应当根据科技发展规划制定科技创新计划，负责组织实施科技创新计划以及促进科技创新的相关政策、措施和重大科技创新活动。《条例》第八条规定市科技行政主管部门应当根据科技发展规划制定科技创新计划，负责组织实施科技创新计划以及促进科技创新的相关政策、措施和重大科技创新活动。

(三) 强化企业成为技术创新的主体

企业是技术创新的主体，建设国家创新型城市，必须努力提升企业技术创新的地位和作用。《条例》第十五条规定本市实施创新型城市示范工程，建立创新型研发企业研发补助制度，按照企业研发投入占销售总收入的比例、对地方经济社会发展的贡献、企业盈利状况和拥有知识产权的质量、数量等标准，对拥有独立研发机构的创新型企业和研发机构给予研发补助，补助经费用于企业加大创新投入、开展产学研合作、培养

创新人才等。

《条例》第十六条规定本市设立科技型中小企业技术创新资金，用于扶持科技型中小企业开展技术创新活动，引导中小企业与行业龙头企业建立创新战略合作关系。

《条例》第十七条规定以企业为主体联合高等学校、科研机构申报本市具有明确市场前景的科技创新项目，科技行政主管部门应当优先立项。

(四) 注重知识产权的创造和运用

设立知识产权专项资金。《条例》第三十八条的知识产权专项资金主要用于资助企业、高等学校、科研机构开展知识产权质押融资、资助企业、高等学校、科研机构开展专利实施许可方面的国际合作，奖励知识产权创造、运用、保护和管理过程中作出突出贡献的单位和个人四个方面。第三十九条规定，具有或者可能形成自主知识产权项目申报市级科技计划的，予以优先立项。

重大科技项目知识产权审查。第四十条规定，申报单位应当在申报科技计划项目立项时提供知识产权状况和风险评估报告，相关部门对知识产权状况和风险评估报告进行立项前评议，并将评议结果作为立项依据。

第四十一条规定了政府财政资助的知识产权归属和验收管理的规定。本条第二款规定市、区、县级市财政资金支持科技计划项目所产生的知识产权，除涉及国家安全、国家利益和重大社会公共利益外，由项目承担者依法取得。“项目承担者”应包括单位和个人。第三款就广州财政资助项目验收的知识产权指标作出了明确规定，即知识产权申请量。

完善知识产权交易规则和程序。第四十二条规定市政府应当采取措施，促进广州市知识产权交易市场的发展，进一步完善知识产权交易规则和程序，同时要引导高校科研机构和技术创新服务机构参与知识产权交易。

(五) 创新科技人才引进、培养和资助模式

建立科技人才住房保障制度，为符合条件的科技人才提供公共租赁住房 and 适当的住房补贴，在第四十五条作出规定。

本市实施创新创业团队和领军人才计划。广州市2010年制定了《广州市创新创业团队和领军人才发展扶持办法》，实施“广州市创新创业领军人才百人计划”，已实行3年。此政策有效期为5年，因此第四十六条对此内容法律化。创新创业领军人才的资助政策有：给予一定金额的创业启动经费、创业贷款贴息、办公用房补贴和安家费补贴；在户口迁移、居住证办理、医疗保障、配偶安置和子女入学等方面提供便利和优待。

建立科技人才引进渠道和机制。第四十七条规定要拓展人才引进渠道，健全留交会等平台和机制。

《条例》实施的预期目标

一是实现创新发展规范化。科技创新发展规划应当包括科技创新发展战略、目标、投入、重点领域与重点项目、保障措施等内容，并报市人大常委会常务委员会审查批准组织实施。优先支持产学研科技项目，通过给与配套资金来提高申报国家或者省级重大科技项目积极性。

二是实现科技投入法制化。广州市研究开发经费(R&D)占地区生产总值(GDP)的比例到2015年应当达到2.5%以上；市本级财政用于科技研究与开发的经费占本级公共财政预算支出的比例应当超过3%。

三是实现科技计划制度化。《条例》设立了创新型研发投入补助、科技型中小企业技术创新资金等10个资金、补助。在此基础上，还规定市人民政府应当建立、完善财政科技经费的申请和使用管理制度，规定各类财政资金的申请和使用范围、申请条件、申请材料、审核程序和救济途径等。

四是实现科技管理服务科学化。坚持公开透明，建设阳光政府。《条例》规定了企业研发费用加计扣除等税务办理信息，各类财政资金的申请和使用范围等事项应当向社会公开。

图：广州市“十二五”规划发展项目广州天河智慧城建成后重点发展物联网、云计算、电子商务、信息服务等智慧产业，加快形成具有国际竞争力的智慧产业集群。图为智慧城鸟瞰效果图。

华中科技大学教授、科技法专家罗玉中解读广州市科技创新促进条例——

多管齐下全方位构建企业自主创新法律环境

《条例》不仅明确作了规定，而且对其监督以及违反以后的法律后果都作了明确规定。这也表明，广州市人大是实实在在地发挥着权力机关的作用，行使着人民授予的职权。

15条“特别注意”确立企业的创新主体地位

《条例》采用鼓励、引导、优惠、鞭策等多种措施，以期促使企业成为创新主体，发挥其主体作用。条款从资金支持、税收优惠、项目倾斜、考核监督、上市扶持、用地支持、金融服务等方面做出了明确规定。罗玉中一口气列出15条提醒说，这些特别值得企业注意：

1. 企业的重要研发项目和企业的技术中心或工程技术研究中心可获得重点支持或重点扶持(第13、23条)；
2. 企业的科技创新和高科技企业可通过各种方式获得政府引导的社会资金(第14条)；
3. 创新型企业自设的研发项目投入可获得补助，并可优先承担市科技计划重大专项，其相关研发和产业化涉及的资金及用地优先予以保障(第15条)；
4. 企业或由其牵头联合高校、科研机构申报市科技项目，优先立项，申报并获准的

国家或省级项目，可获市财政的配套资金支持(第17条)；

5. 国有企业及其负责人的科技创新业绩受专门考核，有违规规定的，要承担法律责任(第18、64条)；
6. 科技产业园区、民营科技园受政府支持(第19、20条)；
7. 科技企业孵化器受专项资金支持(第21条)；
8. 产学研合作联盟受产学研专项资金支持；
9. 科技型中小企业受专设的创新基金支持(第16条)；
10. 对外科技交流和举办科技成果展览会受优惠政策和资金补助支持(第28、29条)；
11. 初期科技企业可获得政府资金引导的风险投资支持(第30条)；
12. 企业可获得多种形式的金融资本支持(第31、32、33、34条)；
13. 科技企业上市或场外市场交易获得支持(第34条)；
14. 企业享受有关科技方面的税收优惠(第36条)；
15. 企业的知识产权的产生、管理和应用可获市知识产权专项资金支持(第38条)。

着力解决产学研三大突出问题

罗玉中指出，目前我国产学研结合创新存在三大突出问题：

一是产学研合作层次低，且主要集中在解决企业产品开发需求；二是产学研战略联盟机制尚未完全建立，产学研合作多停留在两两间的“技术交易”，未能形成合作主体的战略共生关系；三是产学研合作创新的需求导向不足，创新资源优势没有真正转化为产业优势。

他认为，《条例》对这些问题制定了比较好的对策，如：第5条明确宣布广州市要“建立以政府为引导、企业为主体、市场为导向、高等学校和科研机构为支撑、产学研相结合的科技创新体系”；第17条明确宣布政府科技经费优先支持产学研相结合的研究开发；第24条明确规定设立“产学研专项资金”，用于支持产学研合作联盟的建立及其创新活动。并规定各方应通过合同约定创新成果的知识产权分享办法和转化方式；第49、50条，对高校、科研机构的科技人员在产学研合作过程中脱离原单位以后的待遇和职称职务评聘做出具体规定。

重大创新环节都有“专项资金”支持

《条例》涵盖原始创新、科技企业的孵化到自主创新、产学研结合创新、创新风险防范、创新平台建设一直到知识产权产生和维护，各重大环节都有“专项资金”的支持。罗玉中表示，这个设置非常有特色，规定非常明确，便于专款专用、监督检查。

除了第22条规定的“科学研究专项资金”，第16条规定“中小企业技术创新资金”，第21条规定“科技企业孵化器专项资金”，第24条规定“产学研专项资金”，第26条规定“科技创新平台专项补助资金”，第33条规定“金融业发展专项资金”，第38条规定“知识产权专项资金”“总括七个“专项资金”外，罗玉中还从《条例》中拈出一大堆“资金支持”，如第15条规定“创新型研发企业研发补助制度”；第17条规定项目配套资金支持举措；第23条规定对研发机构在用地、财政资金予以支持的举措；第23条对企业技术中心或工程技术研发中心重点扶持的规定，第27条规定对科技创新服务机构的“引导扶持制度”，第28条规定对公共创新平台建设的资金补助方式，第29条规定“科技成果展览会补助制度”，第33条规定“科技投资风险财政

立法速度空前凸显四大特色

罗玉中说，《条例》从2011年3月列入立法计划到批准实施，大约两年时间，广州创新立法速度是空前的。之所以有这样的速度，一是因为建设创新型城市的紧迫需要，二是出台的条件已经成熟。他同时总结肯定《条例》凸显了四个方面的主要特色：

1. 宗旨目标明确，顺应时代潮流。《条例》不仅在第一条便开宗明义地表明其立法宗旨，而且在科技项目立项、各种专项资金设立、各种资助制度建立等方面都有明确的目标规定。
2. 既顾及全面，又重点突出，针对性强。《条例》既顾及到科技创新的方方面面，从科研到技术开发到产品展览、成果应用和知识产权保护都作了规定，但重点是针对广州市科技创新面临的亟需解决的问题作出规定。在需要解决问题的制度方案中，也是既顾及全面，又重点突出。
3. 《条例》的可操作性强。与其他地方的相应立法相比较，《条例》这个特点十分突出。
4. 既总结了广州市以往政策实施的经验，又借鉴了各地的相关立法经验，并在总结经验的基础上作制度完善。按照条例的要求，现行的科技管理体制将做相当大的改革。