

中共中央办公厅 国务院办公厅印发《深化科技体制改革实施方案》

新华社北京9月24日电 近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化科技体制改革实施方案》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《深化科技体制改革实施方案》主要内容如下。

深化科技体制改革是全面深化改革的重要内容,是实施创新驱动发展战略、建设创新型国家的根本要求。党的十八大特别是十八届二中、三中、四中全会以来,中央对科技体制改革和创新驱动发展作出了全面部署,出台了一系列重大改革举措。为更好地贯彻落实中央的改革决策,形成系统、全面、可持续的改革部署和工作格局,打通科技创新与经济社会发展通道,最大限度地激发科技第一生产力、创新第一动力的巨大潜能,现制定如下实施方案。

一、指导思想、基本原则和主要目标

(一)指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,按照“四个全面”战略布局总要求,坚持走中国特色自主创新道路,聚焦实施创新驱动发展战略,以构建中国特色国家创新体系为目标,全面深化科技体制改革,推动以科技创新为核心的全面创新,推进科技治理体系和治理能力现代化,促进军民融合深度发展,营造有利于创新驱动发展的市场和社会环境,激发大众创业、万众创新的热情与潜力,主动适应和引领经济发展新常态,加快创新型国家建设步伐,为实现发展驱动力的根本转换奠定体制基础。

(二)基本原则

激发创新。把增强自主创新能力、促进科技与经济紧密结合作为根本目的,以改革驱动创新,强化创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接、研发人员创新劳动同其利益收入对接,充分发挥市场作用,释放科技创新潜能,打造创新驱动发展新引擎。

问题导向。坚持把破解制约创新驱动发展的体制机制障碍作为着力点,找准突破口,增强针对性,在重要领域和关键环节取得决定性进展,提高改革的质量和效益。

整体推进。坚持科技体制改革与经济社会等领域改革同步发力,既继承又发展,围绕实施创新驱动发展战略和建设国家创新体系,制定具有标志性、带动性的改革举措和政策措施,抓好进度统筹、质量统筹、落地统筹,增强改革的系统性、全面性和协同性。

开放协同。统筹中央和地方改革部署,强化部门改革协同,注重财税、金融、投资、产业、贸易、消费等政策与科技政策的配套,充分利用国内国际资源,加强工作衔接和协调配合,形成改革合力,更大范围、更高层次、更有效率配置创新资源。

落实落地。坚持科技体制改革的目标和方向,统筹衔接当前和长远举措,把握节奏,分步实施,增强改革的有序性。明确部门分工,强化责任担当,注重可操作、可考核、可督查,确保改革举措落地生根,形成标志性成果。

(三)主要目标

到2020年,在科技体制改革的重要领域和关键环节取得突破性成果,基本建立适应创新驱动发展战略要求、符合社会主义市场经济规律和科技创新发展规律的中国特色国家创新体系,进入创新型国家行列。自主创新能力显著增强,技术创新的市场导向机制更加健全,企业、科研院所、高等学校等创新主体充满活力、高效协同,军民科技融合深度发展,人才、技术、资本等创新要素流动更加顺畅,科技管理体制机制更加完善,创新资源配置更加优化,科技人员积极性、创造性充分激发,大众创业、万众创新氛围更加浓厚,创新效率显著提升,为到2030年建成更加完备的国家创新体系、进入创新型国家前列奠定坚实基础。

二、建立技术创新市场导向机制

企业是科技与经济紧密结合的主要载体,解决科技与经济结合不紧问题的关键是增强企业创新能力和协同创新的合力。要健全技术创新的市场导向机制和政府引导机制,加强产学研协同创新,引导各类创新要素向企业集聚,促进企业成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体,使创新转化为实实在在的产业活动,培育新的增长点,促进经济转型升级提质增效。

(一)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

- 建立高层次、常态化的企业技术创新对话、咨询制度,发挥企业和企业家在国家创新决策中的重要作用。吸收更多企业参与研究制定国家技术创新规划、计划、政策和标准,相关专家咨询组中产业专家和企业家应占较大比例。
- 市场导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。开展国家科技计划(专项、基金)后补助试点。
- 开展龙头企业创新转型试点,探索政府支持企业技术创新、管理创新、商业模式创新的新机制。
- 坚持结构性减税方向,逐步将国家对企业技术创新的投入方式转变为以普惠性财税政策为主。
- 统筹研究企业所得税加计扣除政策,完善企业研发费用计核方法,调整目录管理方式,扩大研发费用加计扣除政策适用范围。
- 健全国有企业技术创新经营业绩考核制度,加大技术创新在国有企业经营业绩考核中的比重。对国有企业研发投入和产出进行分类考核,形成鼓励创新、宽容失败的考核机制。完善中央企业负责人经营业绩考核暂行办法。
- 建立健全符合国际规则的支持采购创新产品和服务的政策,加大创新产品和服务采购力度。鼓励采用首购、订购等非招标采购方式以及政府购买服务等方式予以支持,促进创新产品的研发和规模化应用。
- 研究完善使用首台(套)重大技术装备鼓励政策,健全研制、使用单位在产品创新、增值服务和示范应用等环节的激励和约束机制。推进首台(套)重大技术装备保险补偿机制。

(二)加强科技创新服务体系建设,完善对中小微企业创新的支持方式

- 制定科技型中小企业的条件和标准,为落实扶持中小企业创新政策开辟便捷通道。
- 完善中小企业创新服务体系,加快推进创业孵化、知识产权服务、第三方检验检测认证等机构的专业化、市场化改革,构建面向中小微企业的社会化、专业化、网络化技术创

新服务平台。

- 修订高新技术企业认定管理办法,重点鼓励中小企业加大研发力度,将涉及文化科技支撑、科技服务的核心技术纳入国家重点支持的高新技术领域。
- 落实和完善政府采购促进中小企业创新发展的相关措施,完善政府采购向中小企业预留采购份额、评审优惠等措施。
- (三)健全产学研用协同创新机制,强化创新链和产业链有机衔接
- 鼓励构建以企业为主导、产学研合作的产业技术创新战略联盟,制定促进联盟发展的措施,按照自愿原则和市场机制,进一步优化联盟在重点产业和重点区域的布局。加强产学研结合的中试基地和共性技术研发平台建设。
- 探索在战略性领域采取企业主导、院校协作、多元投资、军民融合、成果分享的新模式,整合形成若干产业创新中心。
- 制定具体管理办法,允许符合条件的高等学校和科研院所科研人员经所在单位批准,带着科研项目和成果、保留基本待遇到企业开展创新工作或创办企业。
- 开展高等学校和科研院所设立流动岗位吸引企业人才兼职的试点工作,允许高等学校和科研院所设立一定比例流动岗位,吸引有创新实践经验的企业家和企业科技人才兼职。试点将企业任职经历作为高等学校新聘工程类教师的必要条件。
- 改进科研人员薪酬和岗位管理制度,破除人才流动的体制机制障碍,促进科研人员在事业单位与企业间合理流动。加快社会保障制度改革,完善科研人员在事业单位与企业之间流动社保关系转移接续政策。

三、构建更加高效的科研体系

科研院所和高等学校是源头创新的主力军,必须大力增强其原始创新和服务经济社会发展能力。深化科研院所分类改革和高等学校科研体制机制改革,构建符合创新规律、职能定位清晰的治理结构,完善科研组织方式和运行管理机制,加强分类管理和绩效考核,增强知识创造和供给,筑牢国家创新体系基础。

(四)加快科研院所分类改革,建立健全现代科研院所制度

- 完善科研院所法人治理结构,推动科研机构制定章程,探索理事会制度,推进科研事业单位取消行政级别。
- 制定科研事业单位领导人员管理暂行规定,规范领导人员任职资格、选拔任用、考核评价激励、监督管理等。在有条件的单位对院(所)长实行聘任制。
- 推进公益类科研院所分类改革,落实科研事业单位在编制管理、人员聘用、职称评定、绩效工资分配等方面的自主权。
- 坚持技术开发类科研机构企业化转制方向,对于承担较多行业共性任务的转制科研院所,可组建产业技术研发集团,对行业共性技术研究和市场经营活动进行分类管理、分类考核。推动以生产经营活动为主的转制科研院所深化市场化改革,通过引入社会资本或整体上市,积极发展混合所有制。对于部分转制科研院所中基础能力强的团队,在明确定位和标准的基础上,引导其回归公益,参与国家重点实验室建设,支持其继续承担国家任务。
- 研究制定科研机构创新绩效评价办法,对基础和前沿技术研究实行同行评价,突出中长期目标导向,评价重点从研究成果数量转向研究质量、原创价值和实际贡献;对公益性研究强化国家目标和社会责任评价,定期对公益性研究机构组织第三方评价,将评价结果作为财政支持的重要依据,引导建立公益性研究机构依托国家资源服务行业创新机制。扩大科研机构绩效拨款试点范围,逐步建立财政支持的科研机构绩效拨款制度。
- 实施中国科学院率先行动计划。发挥集科研院所、学部、教育机构于一体的优势,探索中国特色的国家现代科研院所制度。
- (五)完善高等学校科研体系,建设一批世界一流大学和一流学科
- 按照中央财政科技计划管理改革方案,实施“高等学校创新能力提升计划”(2011计划)。
- 制定总体方案,统筹推进世界一流大学和一流学科建设,完善专业设置和动态调整机制,建立与国际同类一流学科为参照的学科评估制度,扩大交流合作,稳步推进高等学校国际化进程。
- 启动高等学校科研组织方式改革,开展自主设立科研岗位试点,推进高等学校研究人员聘用制度改革。
- (六)推动新型研发机构发展,形成跨区域、跨行业的研发和服务网络
- 制定鼓励社会化新型研发机构发展的意见,探索非营利性运行模式。
- 优化国家实验室、重点实验室、工程实验室、工程(技术)研究中心布局,按功能定位分类整合,构建开放共享互动的创新网络。制定国家实验室发展规划、运行规则和管理办法,探索新型治理结构和运行机制。

四、改革人才培养、评价和激励机制

创新驱动实质上是人才驱动。改革和完善人才发展机制,加大创新型人才培养力度,对从事不同创新活动的科技人员实行分类评价,制定和落实鼓励创新创造的激励政策,鼓励科研人员持续研究和长期积累,充分调动和激发人的积极性和创造性。

(七)改进创新型人才培养模式,增强科技创新人才后备力量

- 开展启发式、探究式、研究式教学方法改革试点,弘扬科学精神,营造鼓励创新、宽容失败的创新文化。改革基础教育培养模式,尊重个性发展,强化兴趣爱好和创造性思维培养。
- 以人才培养为中心,着力提高本科教育质量,加快部分普通本科高等学校向应用技术型高等学校转型,开展校企联合招生、联合培养试点,拓展校企合作育人的途径与方式。
- 分类改革研究生培养模式,探索科教结合的学术学位研究生培养新模式,扩大专业学位研究生招生比例,增进教学与实践的融合,建立以科学与工程技术研究为主导的导师责任制和导师项目资助制,推行产学研联合培养研究生的“双导师制”。
- 制定关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见,加大创新创业人才培养力度。
- (八)实行科技人员分类评价,建立以能力和贡献为导向

的评价和激励机制

- 建立健全各类人才培养、使用、吸引、激励机制,制定关于深化人才发展体制机制改革的意见。
- 改进人才评价方式,制定关于分类推进人才评价机制改革的指导意见,提升人才评价的科学性。对从事基础和前沿技术研究、应用研究、成果转化等不同活动的人员建立分类评价制度。
- 完善科技人才职称评价标准和方式,制定关于深化职称制度改革的意见,促进职称评价结果和科技人才岗位聘用有效衔接。
- 研究制定事业单位高层次人才收入分配激励机制的政策意见,健全鼓励创新创造的分配激励机制。优化工资结构,保证科研人员合理工资待遇水平。推进科研事业单位实施绩效工资,完善内部分配机制,重点向关键岗位、业务骨干和作出突出贡献的人员倾斜。
- (九)深化科技奖励制度改革,强化奖励的荣誉性和对人的激励
- 制定深化科技奖励改革方案,逐步完善推荐提名制,突出对重大科技贡献、优秀创新团队和青年人才的激励。
- 完善国家科技奖励工作,修订国家科学技术奖励条例。
- 引导和规范社会力量设奖,制定关于鼓励社会力量设立科学技术奖的指导意见。
- (十)改进完善院士制度,健全院士遴选、管理和退出机制
- 完善院士增选机制,改进院士候选人推荐(提名)方式,按照新的章程及相关实施办法开展院士推荐和遴选。
- 制定规范院士学术兼职和待遇的相关措施,明确相关标准和范围。
- 制定实施院士退出机制的具体管理措施,加强院士在科学道德建设方面的示范作用。

五、健全促进科技成果转化的机制

科技成果转化为实现生产力是创新驱动发展的本质要求。要完善科技成果使用、处置和收益管理制度,加大对科研人员转化科研成果的激励力度,构建服务支撑体系,打通成果转化通道,通过成果应用体现创新价值,通过成果转化创造财富。

(十一)深入推进科技成果使用、处置和收益管理改革,强化对科技成果转化的激励

- 推动修订促进科技成果转化法和相关政策规定,在财政资金设立的科研院所和高等学校中,将职务发明成果转化收益在重要贡献人员、所属单位之间合理分配,对于奖励科研负责人、骨干技术人员等重要贡献人员和团队的比例,可以从现行不低于20%提高到低于50%。
- 结合事业单位分类改革要求,尽快将财政资金支持形成的、不涉及国防、国家安全、国家利益、重大社会公共利益的科技成果的使用权、处置权和收益权,全部下放给符合条件的项目承担单位。单位主管部门和财政部门对科技成果转化在境内的使用、处置不再审批或备案,科技成果转化所得收入全部留归单位,纳入单位预算,实行统一管理,处置收入不上缴国库。总结试点经验,结合促进科技成果转化法修订进程,尽快将有关政策在全国范围内推广。
- 完善职务发明制度,推动修订专利法、公司法等相关内容,完善科技成果、知识产权归属和利益分享机制,提高骨干团队、主要发明人受益比例。完善奖励报酬制度,健全职务发明的争议仲裁和法律救济制度。
- 制定在全国加快推行股权和分红激励政策的办法,对高等学校和科研院所等事业单位以科技成果作价入股的企业,放宽股权奖励、股权出售对企业设立年限和盈利水平的限制。建立促进国有企业创新的激励制度,对在创新中作出重要贡献的技术人员实施股权和分红激励政策。
- 落实国有企业事业单位成果转化奖励的相关政策,国有企业事业单位对职务发明完成人、科技成果转化重要贡献人员和团队的奖励,计入当年单位工资总额,但不纳入工资总额基数。
- 完善事业单位无形资产管理,探索建立适应无形资产特点的国家资产管理考核机制。

(十二)完善技术转移机制,加速科技成果转化

- 加强高等学校和科研院所的知识产权管理,完善技术转移工作体系,制定具体措施,推动建立专业化的机构和职业化的人才队伍,强化知识产权申请、运营权责。逐步实现高等学校和科研院所与下属公司剥离,原则上高等学校、科研院所不再新办企业,强化科技成果以许可方式对外扩散,鼓励以转让、作价入股等方式加强技术转移。
 - 建立完善高等学校和科研院所科技成果转化年度统计和报告制度,财政资金支持形成的科技成果,除涉及国防、国家安全、国家利益、重大社会公共利益外,在合理期限内未能转化的,可由国家依法强制许可实施。
 - 构建全国技术交易市场体系,在明确监管职责和监管规则的前提下,以信息化网络连接依法设立、运行规范的现有各区域技术交易平台,制定促进技术交易和相关服务业发展的措施。
 - 统筹研究国家自主创新示范区实行的科技人员股权激励个人所得税试点政策推广工作。
 - 研究制定对科研院所和高等学校技术人员股形成的国有股权转让豁免的政策。
 - 推动修订标准化法,强化标准化促进科技成果转化应用的作用。
 - 健全科技与标准化互动支撑机制,制定以科技提升技术标准水平、以技术标准促进技术成果转化应用的措施,制定团体标准发展指导意见和标准化良好行为规范,鼓励产业技术创新战略联盟及学会、协会协调市场主体共同制定团体标准,加速创新成果市场化、产业化,提高标准国际化水平。
- ## 六、建立健全科技和金融结合机制

金融创新对技术创新具有重要的助推作用。要大力发展创业投资,建立多层次资本市场支持创新机制,构建多元化融资渠道,支持符合创新特点的结构性、复合性金融产品开

- 设立国家新兴产业创业投资引导基金,带动社会资本支持战略性新兴产业和高技术产业早中期、初创期创新型企业发展。
- 研究设立国家中小企业发展基金,保留专注于科技型中小企业的投资方向。
- 研究制定天使投资相关法规,鼓励和规范天使投资发展,出台私募投资基金管理暂行条例。
- 按照税制改革的方向与要求,对包括天使投资在内的投向种子期、初创期等创新活动的投资,统筹研究相关税收支持政策。
- 研究扩大促进创业投资企业发展的税收优惠政策,适当放宽创业投资企业投资高新技术企业的条件限制,并在试点基础上将享受投资抵扣政策的创业投资企业范围扩大到有限合伙制创业投资企业法人合伙人。
- 结合国有企业改革建立国有资本创业投资基金制度,完善国有创投机构激励约束机制。
- 完善外商投资创业投资企业规定,引导境外资本投向创新领域。
- 研究保险资金投资创业投资基金的相关政策,制定保险资金设立私募投资基金的办法。

(十四)强化资本市场对技术创新的支持,促进创新型成长型企业加速发展

- 发挥沪深交易所股权质押融资机制作用,支持符合条件的创新创业企业发行公司债券。
- 支持符合条件的企业发行项目收益债,募集资金用于加大创新投入。
- 推动修订相关法律法规,开展知识产权证券化试点。
- 开展股权众筹融资试点,积极探索和规范发展服务创新的互联网金融。
- 加快创业板市场改革,推动股票发行注册制改革,健全适合创新型、成长型企业发展的制度安排,扩大服务实体经济覆盖面,强化全国中小企业股份转让系统融资、并购、交易等功能,规范发展服务小微企业的区域性股权市场。加强不同层次资本市场的有机联系。

(十五)拓宽技术创新间接融资渠道,完善多元化融资体系

- 建立知识产权质押融资市场化风险补偿机制,简化知识产权质押融资流程,鼓励有条件的地区建立科技保险奖励机制和再保险制度,加快发展科技保险,开展专利保险试点,完善专利保险服务机制。
- 完善商业银行相关法律。选择符合条件的银行业金融机构,探索试点为企业创新活动提供股权和债权相结合的融资服务方式,与创业投资、股权投资机构实现投资联动。
- 政策性银行在有关部门及监管机构的指导下,加快业务范围内金融产品和服务方式创新,对符合条件的企业创新活动加大信贷支持力度。
- 稳步发展民营银行,建立与之相适应的监管制度,支持面向中小企业创新需求的金融产品创新。

七、(略) 八、构建统筹协调的创新治理机制

深化科技管理改革是提升科技资源配置使用效率的根本途径。要加快政府职能转变,加强科技、经济、社会等方面政策的统筹协调和有效衔接,改革中央财政科技计划管理,完善科技管理基础制度,建立创新驱动导向的政绩考核机制,推进科技治理体系和治理能力现代化。

(十八)完善政府统筹协调和决策咨询机制,提高科技决策的科学化水平

- 建立部门科技创新沟通协调机制,加强创新规划制定、任务安排、项目实施等的统筹协调,优化科技资源配置。
- 建立国家科技创新决策咨询机制,发挥好科技界和智库对创新决策的支撑作用,成立国家科技创新咨询委员会,定期向党中央、国务院报告国际科技创新动向。
- 建立并完善国家科技规划体系,国家科技规划进一步聚焦战略需求,重点部署市场不能有效配置资源的关键领域研究。进一步明晰中央和地方科技管理事权和职能定位,建立责权统一的协同联动机制。
- 建立创新政策审查机制,启动政策清理工作,废止有违创新规律、阻碍创新发展的政策条款,对新制定政策是否约创新进行审查。
- 建立创新政策调查和评价制度,定期对政策落实情况跟踪分析,及时调整完善。

(十九)推进中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革,再造科技计划管理体系

- 对现有科技计划(专项、基金等)进行优化整合,按照国家自然科学基金、国家科技重大专项、国家重点研发计划、技术创新引导专项(基金)、基地和人才专项等五类科技计划重构国家科技计划布局,实行分类管理、分类支持。
- 构建统一的国家科技管理平台,建立国家科技计划(专项、基金等)管理部际联席会议制度,组建战略咨询与综合评审委员会,制定议事规则,完善运行机制,加强重大事项的统筹协调。
- 建立专业机构管理项目机制,制定专业机构改建方案和管理制度,逐步推进专业机构的市场化和社会化。
- 建立统一的国家科技计划监督评估机制,制定监督评估通则和标准规范,强化科技计划实施和经费监督检查,开展第三方评估。
- (二十)改革科研项目和资金管理,建立符合科研规律、高效规范的管理制度
- 建立五类科技计划(专项、基金等)管理和资金管理制度,制定和修订相关计划管理办法和经费管理办法,改进和规范项目管理流程,提高资金使用效率。
- 完善科研项目间接费管理制度。
- 健全完善科研项目资金使用公务卡结算有关制度,健全科研项目和资金巡视检查、审计等制度,依法查处违法违规行为,完善科研项目和资金使用监管机制。
- 制定加强基础研究的指导性文件,在科研布局、科研评价、政策环境、资金投入等方面加强顶层设计和综合施策,切实加大对基础研究的支持力度。完善稳定支持和竞争性支持相协调的机制,加大稳定支持力度,支持研究机构自主布局科研项目,扩大高等学校、科研院所学术自主权和个人科研选题选择权。在基础研究领域建立包容和支持“非共识”创新项目的制度。
- 完善科研信用管理制度,建立覆盖项目决策、管理、实施主体的逐级考核问责机制和责任倒查制度。

(二十一)全面推进科技管理基础制度建设,推动科技资源开放共享

(下转第8版)