省十三届人大常委会第16次主任会议

议题之四汇报材料

关于检查《中华人民共和国促进科技成果转化法》和《湖南省实施<中华人民共和国促进科技成果转化法>办法》实施情况的报告（草稿）

省人大常委会执法检查组

2018年9月

为贯彻落实省委“创新引领、开放崛起”战略，促进科技成果转化，实现高质量发展，今年7-8月，省人大常委会在全省范围内对《中华人民共和国促进科技成果转化法》和《湖南省实施<中华人民共和国促进科技成果转化法>办法》（以下简称“一法一办法”）实施情况进行了检查。常委会党组副书记、副主任王柯敏和副主任周农、党组成员李友志各带一组，分赴长沙、衡阳、株洲、湘潭、常德、益阳6个市进行检查，同时委托其他8个市州人大常委会在本行政区域内进行了自查，株洲、怀化等市人大常委会对“一法一办法”实施情况开展了专题执法检查。按照发挥好执法检查“法律巡视”监督利剑作用的要求，检查组改变了以往执法检查的一些做法，制订了6类40个具体问题的检查项目表，采取领导带队现场检查与工作人员提前核查资料相结合，并邀请省审计厅相关专家参与数据核查。现将检查情况报告如下：

一、贯彻实施“一法一办法”取得的主要成效

多年来特别是近五年来，全省各级政府把促进科技成果转化作为实施省委“创新引领、开放崛起”战略的重要内容，积极采取措施贯彻落实“一法一办法”，促进科技成果转化工作取得了积极进展。

（一）总体水平逐步提升。**一是创新综合实力增长较快。**2017年与2012年相比，全省高新技术企业由1514家增加到3153家，增长108%；高新技术产业实现增加值由3317.24亿元上升到8120亿元，增长2.45倍；技术合同成交额突破200亿元，增长近4倍；科技进步贡献率由52.3%提升到55.9％；创新综合实力由全国第15位上升至12位；专利综合实力位居全国第7位。**二是创新平台建设成效显著。**五年间，全省获批国家高新区3家，总数增至8家，数量居中部地区第2位，在全国位居前列；新增国家重点实验室4家，总数增至18家，其中企业国家重点实验室9家，居全国第6位，中部地区第1位；省级研发服务平台总数增至589个，比2012年增长1.7倍。**三是一批重大创新成果相继转化应用。**近五年共实施战略性新兴领域科技攻关与产业化项目270个、省科技重大专项54个，超级计算机、超级杂交稻、高铁动力与控制系统、绝缘栅双极型晶体管、中低速磁悬浮列车、炭/炭新材料等一批标志性重大创新成果的成功转化和商用，有力带动了相关产业向价值链中高端跃升。

（二）制度体系逐步完善。近年来，省政府办公厅先后印发了《湖南省促进高等院校科研院所科技成果转化的实施办法》和《湖南省促进科技成果转移转化实施方案》；省政府有关部门制定了省级科研项目经费管理“二十条”等多个规范性文件。各市州积极探索改革措施，出台了促进科技成果转移转化实施细则、专利资助办法、加快科技服务业发展意见等制度文件。部分高校、科研院所及高新企业依法建立和完善了科技成果转化相关配套制度。如中南大学制定了科技成果转化的三个“70%”政策，有效激发了学校科研人员成果转化的积极性，近三年转化金额过亿元的成果达到5个。

（三）企业在成果转化中的作用逐步增强。**一是**积极开展产学研结合。各类企业主动对接高校和科研机构，多领域、多形式地进行科研攻关合作。目前，省级科技创新计划项目中企业牵头承担的占80%以上，80%的重大科研成果来源于协同创新。**二是**积极增加研发投入。据统计，我省全社会研究开发投入从2012年的 287.68亿元，增加到2017年553.45亿元，年均增长38.5%，其中企业研究开发投入占全社会研究开发投入的80%。从被检查的20家高新企业来看，2017年平均研究开发投入占主营业务收入的比重达到5.6%。**三是**积极引进创新人才。2015-2017年，全省新增省级以上科技领军人才147人、省级以上企业科技创新创业团队54个。从被检查的20家高新技术企业来看，2015-2017年共引进各级各类创新人才419名、创新团队12个，平均每个企业引进创新人才21名，每两个企业引进1个创新团队。

（四）转化平台建设持续推进。**一是加强技术交易市场建设。**潇湘科技要素市场、省知识产权交易中心和省科技成果转化公共服务线上平台先后建成并投入运行。湖南科技服务机构库、中科院湖南技术转移中心、中南大学技术转移中心等技术交易服务机构建设正加速推进。各市州设立的技术交易市场，为当地各类主体开展技术交易提供了便利平台。**二是健全多元化的科技成果转化投融资体系。**2017年省财政科技支出大幅增长，达到91.42亿元，比上年增长27.97%，远高于近年平均增幅。省财政、科技、经信部门联合设立产学研结合专项经费，每年投入财政资金1.3亿元，用于支持战略性新兴产业技术攻关和成果转化。近年来各级政府共出资设立科技创新投资基金45支，出资额累计53.3亿元。**三是搭建了一批科技成果转化服务载体。**目前，全省科技企业孵化器、众创空间、星创天地、大学科技园等双创服务载体总数达284个，在孵企业近5000家，五年累计孵化科技型企业2300多家，为科技成果转化打下了较好基础。

二、贯彻实施“一法一办法”存在的主要问题

我省贯彻实施“一法一办法”虽然取得了许多成效，但对照法律法规要求，还存在一些亟待重视解决的问题。

（一）科技成果转化的法制意识淡薄。成果转化法第八条规定，地方各级人民政府负责管理、指导和协调本行政区域内的科技成果转化工作。从检查情况看，我省地方政府及其相关部门在促进科技成果转化方面的依法履责意识比较淡薄。**一是对科技管理工作重要性的认识不到位**。有些地方对实施国家创新驱动发展战略的重要性认识不够，没有从全局把握经济发展的根本出路在于科技创新、没有把科技成果转化工作摆在重要位置，存在科技机构设置虚化、科技工作力量配备弱化的情况。多个市州反映，上两轮政府机构改革中县科技部门被整合，人员配备减少，一些县市区、园区负责科技工作的人员只有1-2人；有的市本级科技部门的二级机构全部核销，科技成果转化的组织协调职能明显弱化。**二是对科技人才和科研成果重要性的认识不到位。**我省科技成果转化的软环境与一些省份相比，在人才引进、激励措施、优惠政策等方面力度仍有不足，检查中多个企业反映，一些省份对科技成果转化的奖励政策和补贴力度很大，对人才和转化成果有更强的吸聚效应，“省内孵鸡、省外下蛋”的案例不在少数。比如，中南大学5个过亿元的成果转化项目，没有一个在湖南落地。赛恩斯环保公司的“冶炼污酸治理与资源化新工艺及装备” 、省环科院研发的生活垃圾小规模安全处理等多项技术成果也都在外省落地并产生良好效益。**三是对科技成果转化部门联动重要性认识不到位。**有的部门对本单位科技成果转化的职能认识不清，认为科技成果转化是科技部门的事，成果转化中科技部门唱“独角戏”的时候多，相关部门唱“联台戏”的时候少。检查发现，多数被检查市的相关部门收集有关数据困难，个别市连有关科技成果转化的基础数据都无法填报。**四是对执法检查工作重要性认识不到位。**个别单位对“一法一办法”执法检查和科技成果转化工作不重视，自查材料没有查摆问题，纯粹是一份经验介绍材料；少数地方对于执法检查敷衍应付，提供有关备查资料准备不充分，比如说，高校、院所转化科技成果情况，科技人员权益保障情况，财政资助科技项目及研发经费情况等资料不齐全。

（二）投入总量仍然偏少。**一是地方财政科技投入比重低。**成果转化法第4条、省实施办法第17条分别对科技成果转化资金投入和设立科技成果转化基金作了明确规定。从目前已公布的数据来看，2016年我省财政科技支出占地方财政支出比重为1.13%，居全国第22位，中部第4位；与安徽省4.7%、湖北省2.96%相差甚远。衡阳、邵阳、常德、张家界、永州、怀化、娄底市和湘西自治州地方财政科技支出占地方财政支出比重均不到1%，其中娄底市仅为0.32%。目前，我省仍有4个设区市没有设立科技成果转化基金。二**是企业研发投入不足。**省实施办法第19条对企业引进、研究开发和转化科技成果投入作了明确规定。检查发现，全省相当一部分企业科研基础薄弱，研发投入不足。永州市914家规模以上工业企业中，没开展研究开发活动或者研发投入很少的企业有307家，占比达到三分之一。怀化市规模以上工业企业研发投入仅占主营业务收入的0.54%。**三是全社会研发经费投入少。**《国家中长期科技发展规划纲要》要求，到2020年全社会研发投入占国内生产总值的比重提高到2.5%以上。虽然我省2017年全社会研发投入相比过去五年有大幅增长，但占GDP比重也只有1.64%，低于全国2.12%的平均水平。要如期实现《纲要》明确的2.5%的目标，从明年开始，我省每年必须新增200亿左右，占比年均须增长0.3个百分点以上。

（三）相关法律法规规定落实不到位。**一是技术权益保障规定落实不到位。**成果转化法第44条和省实施办法第24条、25条对科技人员获取科技成果转化的奖励和报酬作了明确规定。调查发现，我省部分单位科研人员科技成果转化的报酬和奖励没有落实，特别是事业单位担任领导职务的科研人员的报酬和奖励普遍没有落实。有的科技人员反映目前是“相关部门没有松口子，所在单位不愿担担子，当事个人不敢拿票子，激励政策还是一张白条子。”检查发现，衡阳市大多数高校、院所没有落实科技人员成果转化奖励规定。湖南中医药大学2017年一项科研成果协议转让660万元，第一期已到帐300万元，截止我们检查时有关科技人员仍没有获得任何报酬和奖励。有的单位虽然制定了成果转化应当获得报酬和奖励的文件，但没有执行成果转化法第45条关于报酬和奖励支出不受单位工资总额限制的规定。如，长沙矿治研究院的薪酬管理细则规定成果转化报酬和奖励计入工资总额并实行限额管理。有的单位甚至以项目经费的名义给科技人员发放依法应当发放的奖励，以违法的形式来发放合法的报酬与奖励。**二是税收优惠政策打了折扣。**成果转化法第34条规定明确了科技成果转化活动实行税收优惠。检查发现，许多地方实施这项优惠政策时打了折扣。常德市2017年共有规模以上工业企业1165家，但享受研发经费加计扣除企业数仅为185户，加计扣除金额3.2831亿元。益阳市2017年统计公布的企业研发投入17.7亿元，应当加计扣除优惠税额约2.21亿元，而实际上仅扣除优惠税额0.6亿元。岳阳市反映部分研发费用加计扣除等优惠政策兑现手续繁琐、周期过长，严重影响企业研发积极性。

（四）服务管理体系建设相对滞后。成果转化法第30条、32条和省实施办法第15条对科技企业孵化机构、科技园、技术交易市场等科技成果转化管理服务体系建设作了明确规定，但这些规定没有完全落实。**一是高新区促进科技成果转化的作用发挥不够。**高新区管理委员会作为政府的派出机构，一般不具有行政主体资格，不能独立实施相关行政行为。加之高新区一定程度上成了干部安置地，领导配备时普遍存在年龄、专业背景等不相适应的问题，导致促进科技成果转化的作用难以达到预期。**二是中介服务能力不强。**检查发现，各市州成果转化中介机构数量普遍较少，湘潭市仅有4家科技中介服务机构，怀化市至今还没有科技中介服务机构。从事科技成果转化中介服务的专业人才紧缺，省里2015年以来培训的887名技术经纪人目前已有半数转行。**三是技术交易市场不旺。**长沙市是全省科技成果产出最多、交易最活跃的地方，但2017年全市技术合同交易额仅102.54亿，只有武汉市同期交易额的五分之一。我省其他市州已经投入运行的技术交易市场，多数人气不旺，交易平淡，平台和媒介作用发挥不够。**四是违法侵权成本不高。**“侵权成本低、维权成本高”的现象时有发生，严重挫伤了科研机构、高等院校和企业自主创新、成果转化的积极性。怀化五新钢模公司开发的“仰拱栈桥装备”产品上市不久就遭遇专利侵权，该公司法律维权过程极为艰难，几经周折后达成和解协议，但因无法知悉侵权方的设备销量，理赔难以兑现。

三、对加快我省科技成果转化步伐的建议

促进科技成果转化是科学技术转变为现实生产力的重要途径,必须加快推进科研成果转化，服务好我省经济社会发展大局。

1. 要切实增强成果转化法律意识。**一是要增强科技创新意识。**各级政府及其有关部门要认真学习科技创新及成果转化的国家战略部署和法律法规，增强依法推进科技成果转化的紧迫感和责任感。要加强法律和政策的宣传，引导企业树立和增强科研成果转化意识，提高其对相关法律法规的知晓率和加快科技成果转化的自觉性。**二是要增强管理创新意识。**要高度重视机构改革后市县科技成果转化工作力量薄弱的问题，解决市县科技部门科技成果转化人员编制偏少的问题。高校、科研院所要依法设立科技成果转化服务机构，配备专门的技术转移和成果转化人员。要把科研人员管理与公务员管理区别开来，把科研经费管理与行政经费管理区别开来，把科研成果管理与实物资产管理区别开来，为科技成果转化营造既合法合规又相对宽松的环境，充分调动科技成果归属者、转化者的积极性。要提高科技成果转化考核指标权重，进一步完善对促进科技成果转化工作的考核评价，强化考核结果运用，促进各地科技成果转化工作。**三是要增强服务创新意识。**要通过前资助、后补助、政府购买服务等方式，加速发展社会化、专业化、规模化的中介服务体系，大力培育和发展科技成果转化、人才交流等各类科技中介服务机构。加快引进一批具有一定规模和良好市场信誉的科技中介服务机构，努力搭建融“科技评估、信息咨询、技术咨询、技术转让、技术服务、技术贸易、创业孵化、知识产权法律服务、科技风险投资”为一体的高水平服务平台，促进技术转移和创新成果市场价值的实现。

（二）要切实提高全社会研发投入。**一要加大财政资金的投入和管理力度。**要把科技创新和成果转化放在财政预算的优先位置，逐年提高财政科技支出占公共财政支出比例，确保“十三五”末，财政科技投入强度不低于中部六省平均水平，带动全社会研究开发投入占GDP的比重达到2.5%。同时，要加大整合统筹力度，解决财政科技投入多头管理、碎片化使用等问题。**二是引导和支持企业落实投入主体责任。**要强化科技企业扶持力度，确保高新技术企业研发投入占上年销售总额的5%以上，其他企业研发投入占上年销售总额的1.5%以上。各级税务部门要认真执行国家对企业创新研发费用加计扣除的政策，鼓励和引导企业投入资金开展创新研发。**三是要着力构建多元化投入机制。**要加强科技与金融的结合，探索建立“财政投入为引导、企业投入为主体、金融资本和民间资本竞相跟进”的多元化投入机制，提高全社会研究开发投入在GDP中的比重。要加快新兴产业基金运作步伐，建立知识产权质押融资风险补偿机制，探索科技创新与资本市场对接的契合点和新路径，以财政“小投入”撬动社会“大投入”。设区的市政府要尽快设立科技成果转化基金，鼓励引导有条件的县（市）政府设立科技成果转化基金。

（三）要下大力解决法律规定落地问题。**一是依法落实科技成果转化激励举措。**有关部门要督促、指导高校、科研院所和企业建立健全相关的成果转化实施规定和工作流程，着力落实职务科技成果转让收益、成果持有单位可按不低于净收益70%的比例提取奖励的规定，探索对创新人才实行股权、期权、分红激励等措施，让创新人才在科技成果产业化过程中得到合理回报。**二是依法落实创新人才相关规定。**要依法制定具有湖南特色和吸引力强的政策措施，拓宽人才引进渠道，开发利用好国际国内两种人才资源。健全高素质、高层次科技人才引进、储备、评价、监督和保障的长效机制，优化发展环境，使高层次创新创业和管理人才引得来、留得住、用得好。**三是依法落实好促进首台（套）的相关规定。**我省根据“一法一办法”和国务院行政法规的规定，出台了《湖南省首台（套）重大技术装备认定及奖励实施办法》。各级政府及其有关部门要采取积极态度予以落实，建立健全风险补偿机制，简化审核程序，积极鼓励支持首台（套）重大技术装备的招投票采购和使用。同时，对省内企业提出的“租赁产品视同购买使用”的建议，有关部门应依法予以支持。**四是依法完善有利于促进成果转化的绩效考核评价体系。**要将科技人员参与科技成果转化的实际贡献作为职称评聘的重要指标，将专利申请与授予、科技成果登记、技术合同交易等情况作为考核评价的重要内容和依据。对在技术转移、科技成果转化中贡献突出、取得重大社会经济效益的，可破格晋升相关专业技术职称，充分调动创新人才转化科技成果的积极性。**五是要依法理顺高新园区管理体制。**要落实国办发〔2017〕7号文件精神，完善高新区管理机构定位，尽快明确高新区管委会为设立高新区的人民政府的派出机关，明确管委会行使经济管理的职能，以充分发挥高新园区在成果转化中的催化作用。

（四）要加快修订本省地方性法规。《湖南省实施<中华人民共和国促进科技成果转化法>办法》已经施行18年，许多条款已与新的上位法脱节，也不适应我省科技创新的实践需求。建议加快对《湖南省实施<中华人民共和国促进科技成果转化法>办法》的立法步伐，在加强考核、调动各方科技成果转化积极性、引导全社会加大科技成果转化投入、完善成果转化体系等方面作出具体可操作性规定，推动促进科技成果转化法律制度进一步完善和有效实施。

附注：

（一）相关术语

高新技术企业：是指在《国家重点支持的高新技术领域》内，持续进行研究开发与技术成果转化，形成企业核心自主知识产权，并以此为基础开展经营活动，在中国境内（不包括港、澳、台地区）注册一年以上的居民企业。它是知识密集、技术密集的经济实体。

科技进步贡献率：指广义技术进步对经济增长的贡献份额,它反映在经济增长中投资、劳动和科技三大要素作用的相对关系。其基本含义是扣除了资本和劳动后科技等因素对经济增长的贡献份额。

创新综合实力：以区域创新体系理论为指导，结合我国区域创新的特征，从知识创造、知识获取、企业创新、创新环境和创新绩效五个方面构建了四级指标体系，包括5个一级指标、20个二级指标、40个三级指标和137个四级指标，采用加权综合评价法对区域创新能力进行评价。

专利综合实力：以国民经济和社会发展为导向，对促进经济社会发展的专利各方面因素进行监测，主要从专利的创造、运用、保护、管理、服务等5个方面，通过30个二级指标，评价全国31个省、自治区、直辖市的专利综合实力。

两个70%：知识产权和科技成果作价入股，占股比例由双方共同商定，最高比例可达到公司注册资本的70%。成果持有单位最高可以从技术转让（入股）所得的净收入（股权）中提取70%的比例奖励科技成果完成人。

湖南省科技领军人才：由省委组织部牵头，省科技厅为主组织实施，省人社厅参与。旨在通过遴选一批我省重点学科、优势产业的学术技术带头人(团队)进行培养支持，为其提供菜单式的个性化服务，形成一支创新能力卓越、引领作用突出、团队效应显著、在国内外处于领先地位的科技领军人才（团队）队伍。

湖南省科技创新团队：由省委组织部牵头，省人社厅、省经信委、省国资委参与，省科技厅具体组织实施。旨在支持一批创新能力强、发展潜力大、产业前景好的中小企业创新创业团队，促进其科技成果转化、产学研协同创新，引领和带动我省创新型中小企业发展。

首台（套）：是指用户单位使用我省企业首次自主研发或国产化制造的重大技术装备及关键部件。首台（套）分为国内首台（套）和省内首台（套）两种类型。

（二）成果转化法相关规定

第四条 国家对科技成果转化合理安排财政资金投入，引导社会资金投入，推动科技成果转化资金投入的多元化。

第八条 国务院科学技术行政部门、经济综合管理部门和其他有关行政部门依照国务院规定的职责，管理、指导和协调科技成果转化工作。

地方各级人民政府负责管理、指导和协调本行政区域内的科技成果转化工作。

第三十条 国家培育和发展技术市场，鼓励创办科技中介服务机构，为技术交易提供交易场所、信息平台以及信息检索、加工与分析、评估、经纪等服务。

科技中介服务机构提供服务，应当遵循公正、客观的原则，不得提供虚假的信息和证明，对其在服务过程中知悉的国家秘密和当事人的商业秘密负有保密义务。

第三十二条 国家支持科技企业孵化器、大学科技园等科技企业孵化机构发展，为初创期科技型中小企业提供孵化场地、创业辅导、研究开发与管理咨询等服务。

第三十四条 国家依照有关税收法律、行政法规规定对科技成果转化活动实行税收优惠。

第四十四条 职务科技成果转化后，由科技成果完成单位对完成、转化该项科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬。

科技成果完成单位可以规定或者与科技人员约定奖励和报酬的方式、数额和时限。单位制定相关规定，应当充分听取本单位科技人员的意见，并在本单位公开相关规定。

第四十五条 科技成果完成单位未规定、也未与科技人员约定奖励和报酬的方式和数额的，按照下列标准对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬：

（一）将该项职务科技成果转让、许可给他人实施的，从该项科技成果转让净收入或者许可净收入中提取不低于百分之五十的比例；

（二）利用该项职务科技成果作价投资的，从该项科技成果形成的股份或者出资比例中提取不低于百分之五十的比例；

（三）将该项职务科技成果自行实施或者与他人合作实施的，应当在实施转化成功投产后连续三至五年，每年从实施该项科技成果的营业利润中提取不低于百分之五的比例。

国家设立的研究开发机构、高等院校规定或者与科技人员约定奖励和报酬的方式和数额应当符合前款第一项至第三项规定的标准。

国有企业、事业单位依照本法规定对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬的支出计入当年本单位工资总额，但不受当年本单位工资总额限制、不纳入本单位工资总额基数。

（三）省实施办法相关规定

第十五条　鼓励发展促进科技成果转化的科技中介服务机构，健全区域中介服务体系，逐步实现中介服务组织网络化、功能社会化、服务产业化。

引导各种技术创新服务机构、技术评估机构、技术经纪机构以及信息咨询服务机构等中介机构，为企业提供经营管理、技术、市场营销、信息等方面的服务。

在科技中介服务机构从事经纪业务的人员，应当具备国家和省规定的条件，取得资格证书。

对以向社会提供公共服务为主的科技中介服务机构，经认定后可以按照非营利机构运作和管理。

第十七条 省人民政府、设区的市、自治州人民政府和有条件的县（市）人民政府应当依照国家规定设立科技成果转化基金，用于支持高投入、高风险、高产出的科技成果的转化，其资金由政府、企业事业单位以及其他经济组织或者个人提供。

第十九条　企业是科技成果转化的主体，应当与科研机构、高等院校等建立利益共享、风险共担的科技成果转化机制。

企业应当按照上年度销售总额的百分之一点五以上、高新技术企业应当按照上年度销售总额的百分之五以上提取经费，用于引进、研究开发和转化科技成果。

企业引进大型项目的投资预算中应当安排相应比例用于引进项目的技术创新。

第二十四条　科技成果完成单位将其职务科技成果转让给他人的，单位应当从转让该项科技成果所取得的净收入中提取不低于百分之二十的比例，对完成该项科技成果做出重要贡献的人员给予奖励。

采用股份形式的企业实施转化的，可以用不低于科技成果入股时作价金额百分之二十的股份，对实施转化做出重要贡献的有关人员给予奖励。

第二十五条　企业事业单位独立研究开发或者与其他单位合作研究开发的科技成果转化成功投产后，单位应当连续三至五年从实施该科技成果年净收入中提取不低于百分之五的比例，对完成该项科技成果作出重要贡献的人员给予奖励。