省十三届人大常委会

第六次会议文件（二）

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

——2018年9月28日在省十三届人大常委会第六次会议上

省人大常委会副主任 王柯敏

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

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。常委会副主任王柯敏、周农和常委会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。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，高速动车组永磁牵引系统、新型陶瓷基汽车刹车片关键技术、工业级3D打印技术、超大型塔式起重机关键技术等一批重大创新成果的成功转化和运用，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。如中南大学先后出台知识产权管理办法、科技成果出资入股流程暂行规定、技术成果股权及权益分配规定等制度，建立健全科技成果转化集体决策和公示机制，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项目达到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%，其中企业研发投入占全社会研发投入的80%。从被检查的20家高新企业来看，2017年平均研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%，远高于近五年平均增幅。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，出资额累计达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。从检查情况看，我省一些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职意识比较淡薄。**一是对科技管理工作重要性的认识不到位**。成果转化法第8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。检查发现，有些地方政府没有把科技成果转化工作摆在重要位置，管理、指导和协调职责不到位，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。**二是对科研成果和科技人才重要性的认识不到位。**成果转化法第5条对于各级政府应当加强科技、财政、投资等政策协同为科技成果转化创造良好环境做了明确规定。检查发现，与一些省份相比，我省在人才引进、激励措施、优惠政策等方面力度仍有不足，因而我省出现“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。成果转化法第27条、28条对于高校、科研院所和企业引进、培养科研人才做了明确规定，但检查发现虽然我省人才队伍建设不断加强，人才总量不断增加，但行业领军人才以及高水平创新团队仍然短缺，人才结构不尽合理，人才“不够用”“不适用”问题仍然突出。湖北有两院院士69人、“千人计划”409人、“万人计划”136人；我省分别为36人（不含外聘）、129人、72人。三**是对执法检查工作重要性认识不到位。**检查发现，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，自查材料没有问题意识，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，提供有关备查资料不充分，比如说，高校、院所转化科技成果的情况，科技人员权益保障情况，财政资助科技项目及研发经费财政补助情况等资料不齐全。

（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。据了解，2017年我省财政科技支出占地方财政支出比重为1.3%，与安徽省3.5%、湖北省3.4%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、研发和成果转化投入作了明确规定。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比重仍只有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，我省每年必须新增全社会研发投入200亿元左右，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。检查发现，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。有些科技人员反映，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，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，加计扣除金额只有3.28亿元。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，而实际上扣除优惠税额仅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。**二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102.54亿元，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。**三是违法侵权成本过低。**“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，但因种种原因理赔难以兑现。

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。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，推进创新引领开放崛起战略全面深入实施，推动科技创新及成果转化与产业转型升级、生态环保、重大民生改善、脱贫攻坚等任务深度融合，更好地服务全省经济社会发展。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法律意识，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。要高度重视并采取有力措施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，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，强化考核结果运用，促进各地科技成果转化工作。要通过前资助、后补助、政府购买服务等方式，大力培育、引进和发展科技成果转化、人才交流等各类科技中介服务机构，加快促进科技成果转化。

（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重，带动全社会研发投入占GDP的比重在“十三五”末达到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和碎片化使用等问题。**二是引导和支持企业落实投入主体责任。**要加大扶持力度，引导企业增加研发投入，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细则，着力落实关于职务发明成果转让收益（入股股权），成果持有单位可按不低于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依法得到合理回报。**二是依法落实创新人才相关规定。**要出台更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。要优化发展环境，推动向引进高端人才与引进高端创业创新团队并重，不断健全高层次科技人才特别是创新团队引进、储备、评价、监督和保障的长效机制，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。**要对标国家发改委等8部委今年4月联合出台的《关于促进首台（套）重大技术装备示范应用的意见》，抓紧修改2012年制定的《湖南省首台（套）重大技术装备认定及奖励实施办法》，重新规范首台套评定条件和机制，强化税收政策导向，加大政府采购支持力度，尽快打通首台（套）重大技术装备的首购、订购渠道。**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。

（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，许多条款已与修订后的上位法脱节，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》的修订，进一步促进科技成果转化法律制度的完善和有效实施。

以上报告，请审议。

附注：

1. 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。

第五条 国务院和地方各级人民政府应当加强科技、财政、投资、税收、人才、产业、金融、政府采购、军民融合等政策协同，为科技成果转化创造良好环境。

地方各级人民政府根据本法规定的原则，结合本地实际，可以采取更加有利于促进科技成果转化的措施。

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。

第二十七条 国家鼓励研究开发机构、高等院校与企业及其他组织开展科技人员交流，根据专业特点、行业领域技术发展需要，聘请企业及其他组织的科技人员兼职从事教学和科研工作，支持本单位的科技人员到企业及其他组织从事科技成果转化活动。

第二十八条 国家支持企业与研究开发机构、高等院校、职业院校及培训机构联合建立学生实习实践培训基地和研究生科研实践工作机构，共同培养专业技术人才和高技能人才。

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。

1. 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。