

供给侧改革视域下我国科技成果转化政策体系建设

刘磊, 刘立, 王晶金

(清华大学社会科学学院科学技术与社会研究所, 北京 100084)

摘要:近年来我国对科技成果转移转化政策建设的重视,主要基于原有政策长期落后经济发展形势需要,导致科技成果“低效”供给。在供给侧改革视域下,我国科技成果转移转化政策体系建设呈现进程加快、破解难题力度大、操作性强等特点。经研究认为,科技成果转化是国家创新系统治理中的重要环节和内容,科技成果转化的供给侧改革要与需求侧、环境面良好互动,同时地方政策要与中央政策保持协调,才能实现改革的目标。

关键词:供给侧改革;科技成果转化;政策体系

中图分类号: G311 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2016.08.004

2015—2016年,我国密集出台了科技成果转化政策法规,形成了《中华人民共和国促进科技成果转化法》(修订案2015年,以下简称《成果转化法》)、国务院《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》(以下简称《规定》)(2016年3月)和国务院办公厅《促进科技成果转移转化行动方案》(2016年5月)“三部曲”。

“十三五”国家科技创新规划(2016年7月)有专章(第21章):完善科技成果转移转化机制。

2016年8月,教育部、科技部联合发布了《关于加强高等学校科技成果转移转化工作的若干意见》,中科院、科技部联合印发《中国科学院关于新时期加快促进科技成果转移转化指导意见》。近几年,一些省市(如:湖北、安徽、上海、深圳、河北等)根据地方发展的实际,对本地的科技成果转化政策也陆续做出了详细的规定。

由此可见,我国形成了从顶层政策法规、中层科技创新规划到地方、部门意见较为完整的科技成

果转化政策体系。

本文从供给侧改革视域,考察我国科技成果转化政策体系的建设历程、特点和存在的问题。

1 科技成果转化政策体系的建设,是对新时期科技创新供给侧改革必要性的回应

1.1 我国科技与经济“两张皮”问题主要在于科技成果的“低效”供给

新中国成立60多年来,我国科技发展水平有了举世瞩目的提升,在越来越多的领域已经接近或达到世界先进水平,由“跟跑者”身份向“并行者”和“领跑者”转变。一方面,我国经济总量虽然已跃居世界第二位,但是,经济发展中不平衡、不协调、不可持续的问题十分突出,许多产业依然停留在产业链条的低端,在附加值高的研发领域还存在明显差距。目前我国科技进步贡献率为55.1%,而创新型国家科技进步的贡献率普遍高达70%以上,

第一作者简介:刘磊(1976—),男,博士,主要研究方向为科学社会学。

通讯作者简介:刘立(1964—),男,教授,博士生导师,主要研究方向为科技政策学。邮箱:gxuliulei@163.com

项目来源:国家软科学计划项目(2014GXS5B203),国家社科基金重大项目(14ZDA002、14ZD063),清华大学自主科研计划资助(20141081191)。

收稿日期:2016-07-02

美国和德国甚至高达 80%。^[1]另一方面,世界知识产权组织(WIPO)的报告称,中国 2011 年已经成为专利申请第一大国,然而,2011 年我国专利技术实施率仅为 0.29%^[2]。科技创新绝不仅仅是实验室里的研究,还必须将科技创新成果转化为推动经济社会发展的现实动力。要提高科技进步贡献率,最根本的是要强化科技与经济的密切结合。而事实上,科技和经济“两张皮”、科研和经济联系不紧密的问题,始终是我国科技创新的一大痼疾。这个问题如果解决不好,势必会影响经济发展方式转变和经济结构调整,影响党和国家“两个一百年”和“全面小康社会”的奋斗目标。要解决这个问题,就必须深化科技体制改革,破除一切制约科技创新的思想障碍和制度藩篱,优化科技政策供给,打通科技与经济结合的道路。

1.2 科技成果转化政策的供给,长期落后于社会经济发展新形势的需要

1996 年公布施行的《成果转化法》为促进科技成果转化成为现实生产力,推动经济社会发展发挥了重要作用。但是,随着我国经济社会发展和科技体制改革的深入,该法有些内容已经难以适应实践需要,例如:科研机构 and 科研人员的考核评价体系以及科技成果处置、收益分配机制,没有充分体现科技成果转化特点,对科研机构 and 科研人员的考核评价存在重理论成果、轻成果运用的现象,国家设立的科研机构处置科技成果所得收益须按规定上交财政,且审批手续繁琐,影响科研机构 and 科研人员积极性的发挥等。同时,在实践中,原有法规对科研人员的奖励缺乏有效保障,也削弱了单位和科研人员科技成果转移转化的积极性。为了有效解决这些问题,修改促进科技成果转化法、补充相关的措施就变得十分必要^[3]。

1.3 党和政府高度重视科技成果转化制度的建设

以习近平为总书记的党中央一直高度重视科技成果转化问题,把科技成果转化作为经济社会发展的必要条件。对于科技成果转化中最核心的成果权益分配问题,习近平明确指出,要强化激励,用好人才,使发明者、创新者能够合理分享创新收益^[4]。他提出要完善政绩考核体系和激励政策,深化产学研合作,加快解决制约科技成果转移转化的关键问题,“抓紧修改完善相关法律法规,尽快

完成促进科技成果转化法的修订^[5]。”习近平在全国科技创新大会上的讲话中再次强调“推动科技成果转化转移转化”^[6]。

习近平还提出,要让科研人员“名利双收”。他说:用好科研人员,既要用事业激发其创新勇气和毅力,也要重视必要的物质激励,使他们“名利双收”。名就是荣誉,利就是现实的物质利益回报,其中拥有产权是最大激励^[7]。李克强总理也提出:“尊重劳动、尊重知识、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!讲了就必须要做到,而且一定要‘面子’和‘里子’一起做!真正让有贡献的科研人员名利双收!”^[8]

由此可见,科技成果转移转化政策体系的改进和建议,是与党中央、国务院的高度重视分不开的。

2 科技成果转化政策体系,体现了科技成果转化供给侧改革的新特点

2.1 加快制度建设进程,以制度保障科技成果转化的有效供给

优化科技成果供给,打通科技与经济结合,是科技成果转化法修订及实施规定出台的出发点和落脚点。2015 年之前实施的《成果转化法》是 1996 年 5 月由第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,自当年 10 月开始施行。之后,1999 年 3 月国务院办公厅转发科技部等部门关于促进科技成果转化若干规定的通知(国办发〔1999〕29 号),《成果转化法》才算有了可行性的配套实施政策。而本次《成果转化法》^[9]的修订案于 2015 年 8 月经第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过,仅仅 7 个月左右,2016 年 3 月国务院就印发了《规定》^[10]。而且《规定》不再以科技部等部门联合提出草案的方式,而是由国务院直接起草和印发。整个进程工作高效,时间紧凑,体现了国家对科技成果转化工作的重视。

2.2 加大源头有效供给,破解科技成果转化中的利益分配难题

新修订的《成果转化法》及其《规定》,以加大源头技术供给为主要目标,紧紧围绕现实中的利益分配难题,大力破解。在科技成果转化中,最重要的两大疑难,一是如何调动科研人员转化科技成

果的积极性问题，二是担任领导职务的科研人员获得科技成果转化利益的身份顾虑问题。针对这两大问题，新法明确鼓励科研单位和机构多形式转化科技成果、着重突出企业的主体作用、大幅提高科研人员奖励标准。《成果转化法》之前规定，完成科技成果转化，单位应该从转让该项科技成果净收入中提取不低于20%的比例，对做出重要贡献的人员给予奖励，新法将这一比例提高到50%，以此激励科研人员的工作能动性。对于担任领导职务的科研人员获得转化成果利益问题，新法指出，这些科研人员从科技成果转化中获取一定的奖励和报酬是有必要、符合规定的，应当予以支持。其中规定中管干部不得在企业获取股权奖励或者现金奖励；其他领导干部根据实际情况可以获取一定的现金奖励，但不能获取股权激励；不担任主要领导职务的，可以获取一定的股权激励或者现金奖励。这就清晰地解决了担任领导干部科研人员的科技成果转化奖励问题，对于科技成果转化实践有很强的针对性和指导性。

2.3 兼顾现实情况，突出科技成果转化的操作性和可行性

修订后的《科技成果转化法》，除了强调原则外，还更加重视法规制度的实施可行性和效果。如对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员要给予奖励，并明确具体比例。国务院印发的实施若干《规定》则进一步细化和补充，提出更为明确的操作措施。比如，《规定》提出，科技成果协议定价应在本单位公示科技成果名称和拟交易价格，公示时间不应少于15个工作日。再如，规定进一步完善了科技成果转化奖励制度，明确对在研究开发和成果转化中做出主要贡献的人员进行奖励。对于科研人员创业的“后路”问题，规定也给予了明确的保障，如《规定》明确提出，科研人员可以在企业兼职、可以离岗创业，保留三年人事关系。《规定》还对法律中提到的科技成果转化的年度报告的主要内容、报送时间等做了细化和明确，具有很强的可操作性。

3 改进科技成果转化政策体系的建议

科技成果转化是国家创新系统治理中的重要环节和内容。如同创新系统功能的实现要依赖于供给侧、需求侧和环境侧三者协调配合一样^[11]，科

技成果转化的供给侧改革也要依靠与需求侧、环境面的良好互动，才能实现改革的目标。

3.1 科技成果转化供给侧改革要与需求侧有机结合

习近平提出：重视供给端和需求端协同发力^[12]。诺贝尔经济学奖获得者迈克尔·斯宾塞也曾提出，中国的经济要向前发展，供给侧和需求侧要同时改革，因为这两者是互相联系的^[13]。在科技成果转化制度建设中，针对激励科技成果供给与需求提出了若干新的政策。如在科技成果的定价方面，新法及《规定》提出了应当通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化方式确定价格。国家鼓励以科技成果作价入股方式投资的中小企业充分利用资本市场做大做强，国务院财政、科技行政主管部门要研究制定国家设立的研究开发机构、高等院校以技术入股形成的国有股在企业上市时豁免向全国社会保障基金转持的有关政策。科技成果转化过程中，通过技术交易市场挂牌交易、拍卖等方式确定价格的，或者通过协议定价并在本单位及技术交易市场公示拟交易价格的，单位领导在履行勤勉尽责义务、没有牟取非法利益的前提下，免除其在科技成果定价中因科技成果转化后续价值变化产生的决策责任。—“放”—“免”强化了政府和市场的分工，明确了各自的权利和责任，促进了科技成果转化供给侧改革与科技成果需求侧的有机结合。

3.2 科技成果转化供给侧改革要与促进转化的环境面政策形成良好的互动

首先，科技成果转化的新规定有利于科研机构进一步解放思想，加快破除体制机制障碍。当前，科技成果转化不顺不畅的问题突出，一个重要症结是科研成果封闭，自我循环比较严重。对于科研机构来说，面向经济社会发展主战场，突出市场在创新资源配置中的决定性作用，打破制约产学研用有机结合的体制机制障碍，从而围绕产业链部署创新链，推动人财物各种创新要素向国家科技创新的优先重点领域集聚，这不仅是科研机构的重要使命，也是在实施科技成果转化法规时需要不断探索的课题。

其次，科技成果转化的新规定有利于企业发挥主体作用，主动对接科研成果。企业具有敏锐的市场眼光，通过科技成果转化，它们可以及时反馈企

业技术发展遇到的瓶颈信息，和科研机构一起进一步明确技术创新和产业化的方向和重点，突破制约产业优化升级的关键核心技术，为转变经济发展方式和企业的可持续发展提供有力的科技支撑。

再次，科技成果转化的新规定有利于高校发展转型。如新修订的《成果转化法》就增加了第20条的内容：“研究开发机构、高等院校的主管部门以及财政、科学技术等相关行政部门应当建立有利于促进科技成果转化的绩效考核评价体系，将科技成果转化情况作为对相关单位及人员评价、科研资金支持的重要内容 and 依据之一，并对科技成果转化绩效突出的相关单位及人员加大科研资金支持。”这一规定有着明确的导向性，要求高校科研面向经济社会发展主战场，科研目标和人才培养要坚持产业化导向，加强行业共性基础技术研究，把科技创新真正落到产业发展上，转化为经济社会发展第一推动力。

最后，科技成果转化的新规定有利于“政府”在“政产学研”合作中由裁判员和运动员身份转变到积极支持而不直接参与的“助跑者”，从而不断改善科技资源配置分散、封闭、重复建设的问题，提升政府的专业化服务能力，通过深化改革和制度创新，让公共财政投资发挥最大效力。

3.3 加强地方与中央政策供给之间的协调性

这方面最突出的问题是，地方规定与中央规定的不协调。以国务院《规定》中最具有标志性意义的“两个50%”内容为例，《规定》明确依法对职务科技成果完成人和为成果转化做出重要贡献的其他人员给予奖励时，以技术转让或者许可方式转化职务科技成果的，应当从技术转让或者许可所取得的净收入中提取不低于50%的比例用于奖励；以科技成果作价投资实施转化的，应当从作价投资取得的股份或者出资比例中提取不低于50%的比例用于奖励；在研究开发和科技成果转化中做出主要贡献的人员，获得奖励的份额不低于奖励总额的50%。这里的“50%”相比2015年《促进科技进步法》修订以前的“20%”的确有了很大的提升，但是相比于已经实行的各地方性办法，“50%”的规定只能算是保守的。例如，上海、河北、吉林、广东、山东等地出台的实施意见，将科研成果转化后的奖励比例提高到了70%。湖北省甚至规定，科技成果转化资产处置的收入扣除资产处置过程中发生的

直接费用后的现金收益70%~99%归研发团队；作价入股形成的股权，高校院所以荣誉权参股，其股权占作价入股形成的股权的5%，其余95%的股权归研发团队。所以说，国务院的规定比之地方的实施意见，在技术成果权益分配上并无突破性的内容。而地方上比例各异的激励政策，将有可能形成不合理的竞争局面，从而破坏国内统一有序的科技转化市场，反而造成对科技成果转化的困扰。

3.4 破除科技成果转化政策体系落地的“瓶颈”

新法及《规定》虽然具备了一定的可操作性，但仍然表现出很强的原则性，如对不同学科领域技术成果转化“一刀切”的处理，也可能会给具体实施带来一定困扰。再者，《规定》的实施需要相关的配套政策，如《规定》指出，国家设立的研究开发机构、高等院校以技术入股形成的国有股，在企业上市时豁免向全国社会保障基金转持的有关政策，要由国务院财政、科技行政主管部门研究制定；国有科技型企业股权和分红激励政策也需要由国务院财政、科技等行政主管部门研究制定。国务院相关部门要按照法律规定和事业单位分类改革的相关规定，研究制定符合所管理行业、领域特点的科技成果转化政策。特别是《规定》提出科研人员可以在完成本职工作的情况下到企业兼职，或三年内保留人事关系离岗创业，无论科研人员选择兼职还是离岗创业，如何在不影响原工作的情况下更好地促进科技成果转化，都需要一系列更加细致的具体管理办法。因此，在这些配套政策出台之前，《规定》还难以实际操作。建议破除统一的职称评定终身制，确立动态和有时效的聘任职称制度，构建研究、开发与成果转化的创新生态。高校应当建立符合科技成果转化工作特点的职称评定、岗位管理和考核评价制度。在现有“教学科研”“教学”“研究”三个系列之外，增设“技术转移转化应用”系列职称，或增设相应流动岗位。例如，专利转让1000万或年销售收入5000万，可评上教授级高级工程师。强调科技人才评价的多元化，加大技术转移转化成果在职称评定中的权重。兼顾效率与公平，妥善处理“技术转移转化应用”系列与“教学科研”系列科研人员的待遇差别问题。

此外，在落实科技成果转化收益分配方面，也需要更加细致的政策出台，切勿让高的奖励份额成

为科研经费被滥用的另一个“突破口”，注意预防由于工作弹性增大、自主权加强给大学、科研机构以及科研人员等带来的道德风险问题。■

参考文献：

- [1] 张建,张展鹏,双瑞.60%贡献率:中国勾画科技进步新蓝图 [EB/OL]. [2016-03-08]. http://news.xinhuanet.com/tech/2016-03/08/c_1118270576.htm.
- [2] 文心,王严立玲.如何祛“专利沉睡”之痛 [N]. 人民日报(海外版),2013-1-5(08).
- [3] 王静.《转化法》诞生的台前和幕后 [N]. 中国科学报,2016-3-16(4).
- [4] 中共中央文献研究室.习近平关于科技创新论述摘编 [M].北京:中央文献出版社,2016:60.
- [5] 中共中央文献研究室.习近平关于科技创新论述摘编 [M].北京:中央文献出版社,2016:68.
- [6] 习近平.为建设世界科技强国而奋斗——在全国科技创新大会、两院院士大会、中国科协第九次全国代表大会上的讲话(2016年5月30日) [N]. 人民日报,2016-6-1(02).
- [7] 中共中央文献研究室.习近平关于科技创新论述摘编 [M].北京:中央文献出版社,2016:121.
- [8] 储思琮.李克强:不能用管理行政人员办法管理科研人员 [EB/OL]. (2016-05-31) [2016-05-31]. http://finance.ifeng.com/a/20160531/14446579_0.shtml.
- [9] 中华人民共和国促进科技成果转化法 [EB/OL]. 中央政府门户网站, www.gov.cn 2015-08-30 07:37.
- [10] 国务院关于印发实施《中华人民共和国促进科技成果转化法》若干规定的通知 [EB/OL]. [2016-02-26]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-03/02/content_5048192.htm.
- [11] 刘立.科技政策学研究 [M].北京:北京大学出版社,2011:59.
- [12] 中共中央文献研究室.习近平关于科技创新论述摘编 [M].北京:中央文献出版社,2016:9.
- [13] 原松华.供给侧改革:中国经济的破冰之旅 [EB/OL]. [2016-04-08]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0408/c83865-28261480-2.html>.

The Building of Policy System on Technology Transfer: A Perspective from Supply-side Reform

LIU Lei, LIU Li, WANG Jing-jin

(Institute of Science, Technology and Society, School of Social Sciences,
Tsinghua University, Beijing 100084)

Abstract: In recent years, Chinese government attaches great importance to the policy system building of the transformation of scientific and technological achievements, which is due to original policy long-term lag behind the development of economy and leading to scientific and technological achievements “inefficient” supply. In the supply-side reform perspective, China’s policy system building of scientific and technological achievements transformation presents features of speeding-up system building process, cracking problems of great strength, and well operability. The research shows that the transformation of scientific and technological achievements is an important link and content in the governance of national innovation system. The supply side reform of the transformation of scientific and technological achievements should interact well with the demand side and the environment. At the same time, the local policy should be coordinated with the central policy so as to achieve the goal of reform.

Key words: supply-side reform; transformation of scientific and technological achievements; policy system