

# 以体制创新促进科技创新

徐建国 著



中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

# 以体制创新促进科技创新

徐建国 著

中国言实

出版社



中国言实出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

以体制创新促进科技创新 / 徐建国著. —北京:  
中国言实出版社, 2015.3

ISBN 978-7-5171-1181-8

I. ①以… II. ①徐… III. ①社会主义建设模式—体  
制创新—研究—中国 IV. ①D616

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第052344号

责任编辑: 曹庆臻 唐 伟

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853(总编室) 64924716(发行部)

网 址: [www.zgyscbs.cn](http://www.zgyscbs.cn)

E-mail: [zgyscbs@263.net](mailto:zgyscbs@263.net)

经 销 新华书店

印 刷 三河市祥达印刷包装有限公司

版 次 2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷

规 格 850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张

字 数 10千字

定 价 3.50元 ISBN 978-7-5171-1181-8

# 以体制创新促进科技创新

李克强总理在《政府工作报告》中强调指出，当前我国经济发展进入新常态，经济增长的传统动力在减弱，要加快实施创新驱动发展战略，以体制创新促进科技创新，充分发挥创新对经济稳定增长和结构优化的支撑作用。

## 一、正确理解创新驱动发展战略的内涵和实质

党的十八大提出实施创新驱动发展战略，强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。习近平总书记多次强调，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，比任何时候都更加需要强大的科技创新力量。李克强总理也指出，必须依靠科技创新，才能有力推动产业向价值链中高端跃进，提升经济的整体质量。实践表明，我

们只有始终坚持走中国特色自主创新道路，才能真正掌握竞争和发展的主动权；只有真正面向世界科技前沿、面向国家重大需求、面向国民经济主战场来选择确定我国科技发展的战略重点，科技工作才能与经济社会发展紧密结合。

实施创新驱动发展战略，其实质就是在我国经济进入新的历史发展阶段，需要对发展的动力机制进行及时有效转换，把创新贯穿到经济社会发展的全过程全领域，在不消耗更多自然资源的前提下，实现可持续的内生增长。因此，这里所说的“创新”，应该有一个完整准确的理解，它不仅仅是科技创新，更不能狭义地理解为科学研究。创新应该是全方位、多视角的，包括科技创新、制度创新、商业模式创新、管理创新等，但科技创新要发挥核心和战略支撑作用。如果只谈科技创新，没有制度创新、商业模式创新和管理创新与之紧密结合，科学技术就不可能真正成为第一生产力，成为经济社会发展的驱动力。正如习近平总书记在去年两院院士大会上所说的“科技成果只有同国家需要、人民要求、市场需求相结合，完成从科学研究、实验开发、推广应用的三级跳，才能真正实现创新价值、实现创

新驱动发展。”实施创新驱动发展战略的根本要义是驱动发展，为经济社会发展提供创新动力新引擎。

要实施好创新驱动发展战略，必须进一步解放思想，加快科技体制改革步伐，破除一切束缚创新驱动发展的观念和体制机制障碍。要加快政府职能转变，简政放权，用政府权力的“减法”换取创新创业的“乘法”。可以说，体制创新与科技创新是“鸟之两翼”、“车之两轮”，相辅相成，相互促进。如果科技体制不改革，没有制度上的创新，科技研发只停留在样品、礼品和展品阶段，科研成果主要表现为论文、报告，则很难真正成为经济社会发展的推动力；反之，科技创新在一定程度上也会推动着体制改革步伐往前迈进，比如随着学科交叉融合更加紧密，基础研究、应用研究、技术开发和产业化的边界日趋模糊，创新的周期缩短，创新链条更加灵巧，这就要求我们必须围绕创新链强化整体设计，加强科技资源统筹协调，改革过去分段式的管理方式，加强技术创新与商业模式、金融资本的深度融合，才能加速科技成果的转化应用。

## 二、深化科技体制改革，为创新驱动提供制度保障

2015 年是全面深化改革的关键之年、全面推进依法治国的开局之年，要进一步破除体制机制障碍，使科技体制改革各项举措落地生根，充分依靠制度创新促进科技创新，确保“十二五”规划各项任务全面完成。

一是以科技计划管理改革为突破口，优化科技创新资源配置。全面落实国务院《关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》和《关于深化中央财政科技计划（专项、基金等）管理改革的方案》，加快构建以目标和绩效为导向的科技计划管理体制和运行机制。建立科技计划管理部际联席会议制度，成立战略咨询与综合评审委员会，初步建成公开统一的国家科技管理平台。研究制定专业机构遴选规则，改造现有科研管理事业单位；制定监督评估通则和标准规范，初步形成新的管理体制和组织实施机制。基本建成统一开放的国家科技管理信息系统和中央财政科研项目数据库。制定五类国家科技计划（专项、基金等）和经费管理办法，实行项目分类管理。研究修订国家科技重大专项工作规则



等，推动重大专项聚焦目标、完善管理，力争取得重大标志性成果。

二是深入推进项目评审、人才评价和机构评估改革，完善科技创新评价激励机制。深化项目评审、人才评价和机构评估（“三评”）改革，建立规范“三评”工作的长效机制。落实改进完善院士制度的方案，研究制定院士退休、退出，规范院士兼职和相关待遇等具体办法。制定完善科技人才分类评价标准和操作办法，发布科研机构创新能力评估指导意见。制定深化科技奖励制度改革方案，提高奖励质量，减少奖励数量，逐步将申报制改为提名制，突出对重大科技贡献、杰出科技人才和青年科技人才的奖励等。完善公益类科研院所分类改革方案，推进军工科研院所分类改革。贯彻实施《事业单位人事管理条例》，分业分类完善事业单位人事管理制度，建立健全符合科研事业单位特点的用人机制；研究制定科研事业单位绩效工资实施办法和事业单位高层次人才收入分配激励机制等。

三是推动《促进科技成果转化法》修订和相关配套措施制定，加快构建科技成果转化体系。做好《促进科技成果转化法》的宣传、落实和配



套措施制定工作。修订和完善科技计划知识产权管理制度，将知识产权管理纳入全流程管理，推动科研院所和高校、企业等创新主体健全知识产权组织机构。制订国家科技报告共享服务管理办法，建立科技报告质量控制体系。落实《国务院关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》，建立统一开放的网络管理平台，制定标准规范和评估激励办法，推进科技资源开放共享。加快发展技术市场，研究制定技术转移服务标准，推进高校和科研院所建立健全技术转移机构，以信息化网络连接各区域技术转移平台，推动跨行业、跨区域、跨国技术转移。

四是健全产学研协同创新机制，提升企业技术创新能力。充分发挥企业在技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化中的主体作用。支持大中型企业建立健全高水平研发机构，牵头组织实施关键共性技术和重大产品研发项目，引导其加大基础前沿技术研发的投入。激发中小企业创新活力，完善区域性中小企业技术创新服务平台建设布局，发展壮大一批“科技小巨人”。促进产学研用深度融合，推动建立产业技术创新战略联盟形成市场化、运行规范化、管理社会化

的发展机制，支持联盟编制产业技术路线图、开展共性技术研发、制定技术标准，构建产业创新链，提升产业核心竞争力。

五是进一步落实普惠的财税政策，支持企业技术创新。全面落实企业研发费用加计扣除、高新技术企业所得税优惠以及对企业研发设备加速折旧等政策。对企业研发机构和企业技术中心以及民办科研机构，进口科研用品实行关税优惠。将中关村国家自主创新示范区有关股权和分红权激励、科技成果处置权和收益权改革、职工教育经费税前扣除等试点政策推广到全国；将技术人员和管理人员股权奖励分期纳税，有限合伙制创投企业投资高新技术企业的税收优惠，非独占许可使用权转让税收减免，中小高新技术企业向个人股东转赠股本个人所得税分期缴纳等 4 项政策扩大到所有国家自主创新示范区。在中关村国家自主创新示范区继续开展外籍高端人才永久居留资格便利化、放宽人才中介机构外资出资比例限制、支持设立民营银行服务科技企业、调整存储生物制剂等公用型保税仓库建设标准等 4 项新政策试点。

### 三、加强顶层设计，全面落实创新驱动发展战略

当前，新一轮科技革命和产业变革正在加速推进，以信息、生物和新材料为代表的新技术突破正在成为新的经济增长点和就业创业的源泉。面对新形势新要求，必须加强顶层设计，全面落实创新驱动发展战略，为转方式、调结构、惠民生作出切实贡献。

一是加快国家重大科技任务的部署实施，为经济社会发展提供有效支撑。国家重大专项进一步凝炼聚焦。核高基专项重点突破以整机带动的桌面计算机和服务器 CPU、操作系统等关键基础软硬件；集成电路装备专项聚焦 12 英寸装备、工艺和材料，重点研发光刻机等高端制造装备；宽带移动通信专项重点突破下一代移动通信网（5G）国际标准和关键核心技术；数控机床专项重点研发高档数控系统和功能部件；油气开发专项重点研发陆上深层、海洋深水油气，以及页岩气、煤层气勘探开发技术和装备；核电专项重点推进压水堆 CAP1400 示范工程和第四代高温气冷堆示范工程建设；水污染治理专项聚焦“三河三湖”（辽河、海河和淮河，太湖、滇池和巢湖）

6个重点流域治理；转基因专项突出棉花等5大作物的安全、规模化转基因技术研发；新药创制专项重点支持恶性肿瘤等9类疾病的临床试验阶段药物研发；传染病防治专项着力攻克三大传染病核心技术瓶颈。

积极支撑农业现代化。围绕种业创新、农机装备、食品安全、海洋农业等领域部署一批重点专项，推动农业发展方式向一二三产融合、全链条增值、专业化品牌化转型。继续实施国家粮食丰产、大面积均衡增产、高产节水节肥等科技工程和国家食品安全创新工程。继续推进“渤海粮仓科技示范工程”，启动实施“西北黄土高原旱区增粮增效科技工程”。依托国家农业科技园区及其联盟，构建农业科技金融、农村信息、创新品牌公共服务平台，加快推进科技特派员制度。

推动产业优化升级。加强煤炭清洁高效开发利用、可再生能源、智能电网、氢能、分布式供能等关键技术攻关。加强新能源汽车“三纵三横”技术研发体系建设，大力开展新能源汽车规模化示范和推广应用。加强云计算、移动互联网、物联网、大数据、智慧城市、导航与位置服务等新一代信息技术开发。加强高端成套工艺装

备、制造基础共性技术、智能机器人、智能车间、3D 打印等先进技术开发和推广应用，促进制造业向智能化、绿色化和服务化转型升级。针对钢铁、有色、石化、纺织、轻工、建材等传统行业，加快高附加值新材料开发。

加强惠民技术研发应用。围绕人口健康、公共安全、环境保护等领域实施一批重点专项。加强国家临床医学研究中心布局，加快推进医学转化推广体系建设，深入实施国产创新医疗器械示范工程。加强水、大气和土壤污染以及生态退化等环境治理科技支撑工作，加快节水、治污、水生态修复等技术推广应用。推进陆地海洋能源、矿产等战略资源勘探开发技术创新。提升科技应对防灾减灾和气候变化能力。以国家可持续发展实验区为载体，加快民生科技的转化应用。

引领新型城镇化创新发展。加强绿色、低碳、智慧、安全城市等相关技术研发和应用，发挥科技创新在解决城镇化问题中的支撑作用。加强新型城镇化发展的系统化技术方案研究，加快推进城镇群协同发展、市政基础设施优化、绿色建筑、建筑工业化等方面技术研发与推广应用，推动智慧城市建设试点。

大力发展科技服务业。贯彻国务院《关于加快科技服务业发展的若干意见》，重点发展研究开发、技术转移、检验检测认证、创业孵化、知识产权、科技咨询、科技金融、科学技术普及等专业技术服务和综合科技服务，完善科技服务业政策措施，加快发展技术市场，积极培育拥有知名品牌的科技服务机构和龙头企业，引导产生新兴科技服务业态，推动形成科技服务产业集群。

二是大力增强科技持续创新能力，加速赶超引领步伐。加强基础研究和战略高技术的前瞻部署。稳定支持基础研究，合理布局科学前沿、学科建设和面向国家战略目标的基础研究。加强脑科学、量子通信与量子计算等项目的战略部署，加强干细胞与转化医学、合成生物学及未来应用、石墨烯与新型电子器件等领域创新链设计，加强“深空”、“深海”、“深地”、“深蓝”、全球变化、纳米、蛋白质等重大科学研究的前瞻性布局。加大对战略高技术研发的支持力度，重点突破超级计算机、北斗导航系统等重点领域的核心技术。

完善创新人才聚集发展机制。深入实施创新人才推进计划、“千人计划”、“万人计划”等重



大人才工程。依托国家重大科技任务，让海外高层次人才快速融入国家科技事业，加快建设具有国际影响力的科技领军人才队伍。推动政策落实、项目支持、创业指导与服务等工作，为海外高层次人才提供施展才华、创新创业的舞台。进一步发挥驻外使领馆的作用，加快引进海外高层次人才。

加强科技创新基地布局和资源开放共享。研究科技创新基地和平台建设的总体布局。探索稳定支持机制，推进国家实验室建设；按照分层建设、分级管理的原则，推进科技基础条件平台建设，提升开放共享服务水平；加强科研仪器设施、科学数据等科技资源的开放共享，完善绩效考评和奖励补助机制，增强科技创新的基础支撑和条件保障能力。

三是提升区域科技创新能力，服务国家区域发展战略。促进重点区域创新发展。支持北京建设全国创新中心、上海建设具有世界影响力的科技创新中心；加快京津冀协同创新共同体建设，推进科技资源共享与科技成果的转化流动；发挥长三角在科技创新方面的引领作用，支撑长江经济带创新发展。支持东部地区集聚优势创新资



源，加快发展战略性新兴产业和现代服务业，率先建成高水平创新型地区；支持中部地区依靠科技创新推动产业结构调整和转型升级，实现快速崛起；支持西部地区依靠科技创新发展特色优势产业、加强生态环境保护治理，实现跨越发展；支持东北地区依托重大项目和工程突破核心关键技术，推动制造业等重点产业向中高端攀升。

优化国家自主创新示范区和高新区建设布局。围绕国家区域发展战略布局，依托综合实力和区域带动性强的高新区，加快建设国家自主创新示范区，支持其深化改革和政策先行先试。指导深圳、苏南、天津、长株潭示范区抓紧编制发展规划和空间调整方案。按照择优设立、以升促建、特色鲜明、区域平衡等原则，稳步推进国家高新区建设。加强高新区分类指导，加快创新型产业集群建设，打造区域创新增长极。

强化区域科技工作统筹布局。选择若干省市进行全面改革创新改革试验，辐射带动区域和地方创新发展，推动创新型省（区、市）建设。支持地方发挥各自特色和优势参与国家重大科技任务，推进区域协调发展。创新部省会商机制，统筹集成中央和地方科技资源，加强国家战略与区域发

展的有效衔接。深入推进基层科技工作，提升基层科技创新创业能力。

四是深化科技开放合作，进一步塑造合作竞争新优势。完善双边和多边科技合作机制。落实“一带一路”战略部署，谋划和实施更加主动高效的国际科技合作战略，推动形成互利共赢的新型科技合作网络。进一步深化创新对话制度，推进中美清洁能源、中德电动汽车、中英创新基金等机制建设，办好全球创新大挑战年会，有重点地实施“科技伙伴计划”。推进科技人文交流，抢抓国际舆论主导权。

大力拓展科技开放合作的深度和广度。参与国际大科学工程和研究计划，构建国际产学研合作平台和网络。稳步提升中国在应对全球性科技问题科研合作中的主导地位，支持中国科学家走向国际科技舞台。加强与国外一流智库的联系，研究构建国际创新合作网络。实施“青年科学家交流计划”、“杰出青年科学家来华工作计划”，有序推进国家科技计划开放。大力推动两岸四地科技创新协同发展。

优化国际科技合作区域布局。积极推动内蒙古向北开放桥头堡建设；推动新疆同中亚国家开