

# 落实科技成果转化政策的难点与对策建议

■文 / 吴寿仁（上海市计划生育科学研究所）

科技成果转化是科技与经济紧密结合的关键环节。为促进科技成果转化，国家修订了《中华人民共和国促进科技成果转化法》（以下简称《促进科技成果转化法》），国家和地方出台了一系列有关科技成果转化的政策文件。科技成果能否有效转化，取决于《促进科技成果转化法》和相关政策文件能否有效地贯彻落实，而这又取决于科技成果转化政策服务的能力强弱与水平高低。

## 一、落实科技成果转化政策的主要难点

新修订的《促进科技成果转化法》颁布施行以来，支持科技成果转化的政策体系已经形成，制约科技成果转化的制度缺失、体制机制障碍等问题基本得到解读。然而，仍然有不少高校、科研院所、科技企业还没有实质性地推进科技成果转化，仍在等待观望。究其原因，实质上就是科技成果转化政策普及与落实不到位，具体表现为以下三点。

### （一）科技成果转化政策普及不到位

从中央到地方，比较注重出台政策，但政策出台以后，如何普及政策还没有形成有效的机制，需要做的工

作还没有做到位。

1. 到底有多少科技成果转化政策仍是未知数。科技政策文件的发文部门多，在中央层面国务院及其组成部门、直属机构均可以行文发布政策文件，中央部委所属的机构中有的也可以印发贯彻落实文件，地方人民政府及其组成部门、直属机构可以发布政策文件。最高人民法院、最高人民检察院都可以发布相关文件。由于没有一个统一的归口管理部门，要及时、完整地收集从中央到地方有关科技成果转化的政策文件并不是一件容易的事情。例如，《审计署关于审计工作更好地服务于创新型国家和世界科技强国建设的意见》（审政研发〔2016〕61号）提出审计工作要着力推动科技创新相关政策落实、着力推动建立完善科技管理和运行机制等。最高人民检察院《关于充分发挥检察职能依法保障和促进科技创新的意见》提出，善于运用法治思维和法治方式，支持创新探索，宽容创新失误，保护创新成果，为科研机构、研究型大学、创新型企业 and 科技工作者营造良好创新环境，提供有力司法保障。这些文件对高校、科研机构和科技人员实施科技成果转化有重要的影响。然而，高校、科研机构、科技人员等如不是

一直关注政策，难以全面收集政策文件，自然就不能全面掌握科技成果转化政策，进而不能有效地落实相关政策。

2. 没有建立科技成果转化政策的学习辅导机制。国家和地方每发布一项政策，有的会召开新闻发布会介绍政策文件的出台背景及主要内容，有的只是在新闻媒体上发布相关信息并在门户网站上发布政策文件。如果不了解政策的出台背景及其要解决的主要问题，是很难享受政策的。更何况，政策文件不是孤立存在的，政策文件之间往往存在一些关联关系。有的是政策制定部门表明贯彻落实国家政策的态度，有的是对落实国家政策的细化，有的是规定落实国家政策的配套措施，有的是落实国家政策的具体措施、途径等。例如，国务院于2016年2月26日印发了《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》（国发〔2016〕16号，以下简称《实施规定》）做出以下四个方面的规定：一是对落实《促进科技成果转化法》做出细化规定，包括科技成果转化情况年度报告的格式、内容、提交程序，担任领导职务的科技人员可获得科技成果转化奖励等；二是对科技成果转化做出相关政策规定，包括允许科技人员兼职从事科技成果转化

化和离岗创业等；三是作出授权规定；四是对贯彻《促进科技成果转化法》作出规定。国务院办公厅于2016年4月21日印发了《促进科技成果转移转化行动方案》（国办发〔2016〕28号，以下简称《行动方案》）提出中央政府贯彻落实《促进科技成果转化法》的目标、任务、具体措施等行动方案。《促进科技成果转化法》《实施规定》和《行动方案》的先后出台被称为科技成果转化三步曲。《教育部 科技部关于加强高等学校科技成果转移转化工作的若干意见》（教技〔2016〕3号）、《中国科学院 科学技术部关于印发〈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〉的通知》（科发促字〔2016〕97号）、国家卫计委等五部门印发《关于加强卫生与健康科技成果转移转化工作的指导意见》（国卫科教发〔2016〕51号）等文件都是国家相关主管部门为贯彻三步曲、加强所管辖领域的科技成果转移转化提出的指导性意见。为促进科技成果转化，中央先后出台了《中共中央办公厅 国务院办公厅关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》《中共中央办公厅

国务院办公厅关于深化职称制度改革的意见》《财政部 国家税务总局关于将国家自主创新示范区有关税收试点政策推广到全国范围实施的通知》（财税〔2015〕116号）、《财政部、国家税务总局关于完善股权激励和技术入股有关所得税政策的通知》（财税〔2016〕101号）、《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》（财资〔2016〕4号）、《人力资源社会保障部关于支持和鼓励事业单位专业技术人员创新创业的指导意见》等文件。我们发现，同一个政策点会出现在不同的政策文件中，且都被认为是政策要点。因此，要理解政策文件的精神要义，必须了解其出台的背景和要达到的主要目标、解决的主要问题。一般来说，不专门关注科技成果转化政策，是难以准确把握政策文件之间的关联关系，进而难以把握科技成果转化政策的精神实质。也就是说，要准确把握一系列有关科技成果转化的政策文件及相互之间的关系，对于高校、科研院所和企业的相关人员和科技人员来说，不是一件容易的事。这就要求政府或其部门提供政策解读、培训辅导等服务。

**3. 科技成果转化政策的咨询平台还没有建立起来。**目前，高校、科研院所、科技企业和科技人员在学习理解科技成果转化政策中存在疑问时不知该咨询哪个部门。正如上面所述，科技成果转化政策出自多个部门，涉及面广，表述规范，专业性强。相关人员在学习理解科技成果转化政策时，难免会遇到这样或那样的困难或障碍。遇到困难或障碍时，该向谁求助呢？例如，有人问笔者，“四技”服务的收益，可以参照科技成果转化进行分配吗？单位如何掌握政策执行的尺度？再如，在一次有关科技成果转化的座谈会上，某高校技术转移中心负责人问笔者，科技人员可以自行转化科技成果吗？由于对自行转化科技成果没把握，学校领导不敢做决策。又如，某高校负责学校技术转移工作的某负责人提出疑问：什么是勤勉尽责？达到什么条件或履行什么程序才算勤勉尽责？勤勉尽责应当经哪个部门认定或认可？现实中，笔者遇到的问题远远不止这些。这些疑问是带有普遍性的。这样的问题，该找谁咨询？这些问题得不到权威的或者有说服力的答复，自然会影响科技成果转化政策的有效落实。

## （二）科技成果转化政策存在落实障碍

科技成果转化政策出台的就是为了落实，就是为了促进科技成果转化。然而，科技成果转化政策在落实中还存在不少障碍。

**4. 科技成果转化政策落实还没有形成协同机制。**科技成果转化涉及研究、开发、商品化转化、产业化等多个环节，涉及政产学研金介贸等多个主体，涉及资金、技术、人才、信息等多方面要素。这些环节、主体和要







素对应着若干个政府部门，这些环节能否衔接好，各主体之间能否协调配合好，各要素资源能否有效配置，决定了科技成果转化能否顺利地进行。然而，高校、科研院所、科技企业和科技人员在实施科技成果转化中遇到问题时，往往不是一个部门能够单独解决的，在需要多个部门协同时，因各部门的站位不同，适用的法律法规不同，工作人员对政策的熟练程度不同，有时会产生矛盾对立的局面，导致科技成果转化无法顺利地进行下去。这就需要相关政府部门密切配合与协同。然而，目前还缺乏一个跨部门的政策落实协同机制。

**5. 政府对高校、科研院所、国有企业和科技企业落实科技成果转化政策指导不够。**高校、科研院所在落实科技成果转化政策、推进科技成果转化的过程中，存在以下现象：一是有的内部职能分工、上下配合、职能部门之间衔接存在障碍，影响科技成果转化政策的有效落实；二是有的科研管理与科技成果转化分别由不同的部门负责，由不同的行政领导分管，导致内部沟通协调困难；三是有的因中央和地方加强巡视工作，行政领导担心把握政策不准确而担责；四是有的因担心落实国家科技成果转化政策对正常的科研、教学活动造成冲击；五是有的因主管部门没有出台明确的指

导意见或者对科技成果转化没有任何表态而不敢擅自行动，又不便于向主管部门请示；六是有的因担心给予完成、转化科技成果做出重要贡献的人员奖励和报酬，导致单位与科研人员、科研人员之间矛盾突出等。这些顾虑或问题，导致高校、科研院所推进科技成果转化的积极性、主动性不高，落实国家科技成果转化政策的动力不强、力度不大，甚至是明里大力支持，实则反对。例如，仍然有不少高校、科研院所没有制定科技成果转化规定及科技人员兼职和离岗创业管理办法等，没有建立科技成果转化流程等。有的单位虽然建立规范的制度和流程，但据科技人员反映，如果按照这些制度和流程操作，是无法进行科技成果转化的。例如，某科技人员反映，他所在单位规定，科技人员从事科技成果转化，转化收益的90%归单位。新的《科技成果转化法》颁布施行以前，转化收益的60%归单位，即上交比例提高了30%。这就需要政府主管部门及政府相关部门指导和督促所属的高校、科研院所落实科技成果转化政策，消除障碍，以推动科技成果转化工作。

### （三）没有建立科技成果转化政策的监测与评估机制

政策监测与评估是为了掌握政策落实情况，总结政策实施经验，发现

所存在的问题，分析问题背后的原因，进而修订、完善相关政策。

**6. 没有建立科技成果转化政策的监测机制。**目前，高校、科研院所和科技企业是否落实了科技成果转化政策，在落实中存在哪些问题，有没有好的经验与做法，政府不一定掌握。即使掌握，也是不全面的。这是因为目前还没有建立科技成果转化政策监测机制，没有形成政策落实信息的来源渠道。正因为如此，还没有形成推进科技成果转化政策落实的有效机制。

**7. 还没有建立科技成果转化政策的评估机制。**尽管科技成果转化政策发布时间不长，但评估是必要的，通过评估可以发现政策设计、政策落实中的问题，进而完善政策、优化政策落实流程。然而，据笔者所知，目前还没有建立这方面的机制。

## 二、对策建议

针对科技成果转化政策的普及、落实和监测评估三个方面的问题，提出以下对策建议。

**1. 建议各级政府建立科技成果转化协调机制。**《促进科技成果转化法》第五条规定，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。由于科技成果转化涉及科技、财政、投资、税收、人才、产业、金融、政府采购、军民融合等各个方面，需要加强这些方面政策的协同。为此建议，各级政府在科技行政部门设立跨部门的科技成果转化政策协调服务机构，设立科技成果转化政策“一门式”服务窗口，并指定专门的机构承担具体的协调服务工作，协调解决科技成果转化中的政策落实问题。

**2. 将科技成果转化政策汇编成册。**建议各级政府的科技或者发展改革或者政府法制部门会同同级政府有关部门汇编科技成果转化政策,将中央及其有关部门、地方及其有关部门出台的与科技成果转化有关的政策文件汇编成册,免费向社会发放,并定期更新。将科技成果转化政策文件文本的电子版放到政府及有关部门的门户网站上,供免费下载。由于涉及面广,专业性强,政策文件信息分散等原因,这项工作只能由政府有关部门牵头办理,社会机构是无力承担的。

**3. 组建科技成果转化政策宣讲团。**建议各级政府组织或指定科技或者发展改革或法制部门牵头组建科技成果转化政策宣讲团,分赴所属高校、科研院所、企业集团、科技企业和社会组织解读科技成果转化政策。政策解读应当回应高校、科研院所、企业集团、科技企业、社会组织和科技人员在科技成果转化中提出的问题、存在的疑虑、遇到的障碍或困难等,做到准确规范、依据充分、条线清晰、容易理解,避免引起误解误读,应当与有关部门的实际操作、管理、监督、检查、巡视、办案等衔接起来,避免各有各的解释,各有各的流程,各自理解或要求不一致等问题。解读稿通过新闻发布会等形式向社会公布,并在政府及有关部门的门户网站上发布,供免费下载。政策解读是一项专业性、政策性、操作性很强的工作,必须由政府组织,专业人员编制,且需要政府各相关部门密切配合、形成共识,避免相互打架,共同为科技成果转化做好服务。

**4. 组建科技成果转化政策咨询服务平台。**建议各级政府组织或指定科技或者发展改革或法制部门组建科技成果转化政策咨询服务平台,通过电话、网络、微信、邮件等途径,接受高校、科技院所、企业集团和科技企业、社会组织,以及科技人员、技术经纪人等的咨询。科技成果转化政策咨询服务应当统一受理各类政策咨询,再依据各部门的职责分工,属于哪个部门管理范畴的,再转交相关部门答复,最后由服务平台给予答复。

**5. 组成专门的科技成果转化政策服务队。**建议各级科技或者发展改革或者市政府法制部门会同同级有关部门组成专门的科技成果转化政策服务队,分赴所属高校、科研院所、企业集团、科技型企业和社会组织,依据《促进科技成果转化法》及其配套政策文件,指导其制订科技成果转化规章制度,包括科技人员兼职与离岗创业管理办法,优化科技成果转化流程,落实好科技成果转化政策。

**6. 将科技成果转化政策的落实情况纳入年度考核与审计、巡视范围。**建议各级科技、教育及其他行业管理部门督促所属的高校、科研院所完善科技成果转化制度,优化科技成果转化流程,并将科技成果转化政策的落实情况纳入年度考核,各级党委纳入落实“两个责任制”的检查范围。审计部门在对高校、科研院所经济责任审计和其他审计时,将科技成果转化政策的落实情况纳入审计范围。各级党委及有关部门对所属的高校、科研院所、企业集团进行巡视或巡察时,也将科技成果转化政策的落实情况纳

入巡视、巡查的范围。

**7. 设立科技成果转化服务机构。**建议高校、科研院所、企业集团及其他科技创新企业设立科技成果转化服务机构,依照《促进科技成果转化法》及相关政策文件制订科技成果转化的规章制度,优化科技成果转化流程,修订或废止影响科技成果有效转化的制度或规定、流程和职能分工,加强对科技人员进行科技成果转化政策培训,建立有效的协调机制协调各相关职能部门之间的关系。高校、科研院所、企业集团应当兼职国家、单位与个人三者利益,兼顾科技成果研究开发与技术转移人员之间的利益分配,充分调动研究开发人员和科技成果转化人员的积极性。

**8. 建议各级政府加强科技成果转化政策落实情况的监测。**在政策监测中,对落实政策比较好的单位,以及好的做法,总结其经验,分析其成功的因素,并加以推广,利用新闻媒体进行宣传报道;对于落实不好的单位,要分析其原因,找到问题的根源,帮助该单位解决问题。

**9. 第三方机构对科技成果转化政策进行评估。**建议各级政府指定第三方机构,如所属社会科学院、政府发展研究中心或其他单位对科技成果转化政策进行评估。通过评估找出政策设计、政府部门落实科技成果转化政策,以及高校、科研院所、企业集团、科技企业落实科技成果转化政策中存在的问题,进而有针对性地完善政策,优化政策落实流程,加强政策服务等。**科技**

#### 【关于作者】

吴寿仁:上海市科委体制改革与法制处原处长,现任上海市计划生育科学研究所党委副书记,《科技成果转化操作实务》一书作者。