

科技政策研究（简报）

2012 年第 4 期
(总第 4 期)

上海科技管理干部学院
上海科学技术政策研究所

2012 年 7 月 20 日

【研究建议】

南京科技创业，政策先行先试 ——2012 南京“科技九条”政策跟踪与分析

2012 年 1 月 19 日，《深化南京国家科技体制综合改革试点城市建设，打造中国人才与创新创业名城的若干政策措施》（以下简称“科技九条”）发布实施，引起全国广泛关注。“科技九条”新政，聚焦科技创业，围绕科教人才资源优势向科学发展竞争优势转化，一定程度上破解了制约科技创业的三大难题，实现了四个方面的重大突破，体现了南京进一步深化国家科技体制综合改革试点工作的创新精神，反映了南京成为长江三角洲科技创新中心和中国人才与创新创业名城的战略意愿。“科技九条”新政及其组合拳，政策真金白银，实施真抓实干，已经并将继续对全国科技政策创新提供实践探索经验，也将对全国各地各具特色区域创新体系建设带来积极影响，值得上海学习研究，参考借鉴。

一、背景与目标

国家科技体制改革试点举措。2009 年，国家科技部将南京确定为全国唯一的科技体制综合改革试点城市，为推动科技体制综合改革试点工作，市委市政府相继制定了一系列深化科技体制改革的政策措施，“科技九条”是继 2010 年“科技 20 条”股权激励，2011 年“1+8”科技政策体系推出后，又一个关键举措。其遵循的改革原则是：凡是法律法规没有明确限制的，都要敢于创新，勇于尝试；凡是在别的地区行之有效的，都可以拿来借鉴。

南京创新发展战略抉择。南京“十二五”规划纲要提出了把创新驱动作为经济社会发展的核心战略，加快建设国家科技创新中心的战略目标。创新创业的前提和关键

是人才，南京市委强调要抓“四个第一”：即聚焦人才第一资源、教育第一基础、科技第一生产力、创新第一驱动力，全力打造中国人才与创新创业名城。“科技九条”正是立足于南京高校云集、人才资源丰富的优势，充分释放科技人才创新创业的潜能，真正使科技成为第一生产力，实现创新驱动发展目标。

国外经验引以镜鉴。美国的《拜杜法案》以及硅谷的经验都为“科技九条”所借鉴。南京市主要领导在提到美国的科技创新时，多次提到硅谷的成功经验，特别强调硅谷的形成和发展与斯坦福大学密不可分。南京市委书记杨卫泽曾给全市领导干部强力推荐《创业的国度——以色列经济奇迹的启示》一书，书中阐述了以色列的成功奥秘。这些成功之举为南京所用，并体现在九条政策中。

二、突破与创新

“科技九条”，针对问题，对症下药，被认为破解了制约科技创业的三大难题，有四个方面的重大突破。

难题之一：科技创业者的身份之忧

科技创业面临着很高的风险，许多科技人员担心一旦创业失败，不但创业期间工资档案难以正常晋升，原有工作和职称都可能不保。青年大学生最富创新思维、最具创新活力，但我国现行制度不允许大学生中断学业进行创业。“科技九条”彻底解除了科技创业者的后顾之忧，明确规定离岗创业的科技人员，3 年内可以保留其原有身份和职称，档案工资正常晋升；鼓励在宁全日制高校允许在校学生休学创业，作为其参加实践教学活动的，并按相关规定计入学分。

难题之二：科技人员与科研成果的市场价值

在我国科技管理体制中，职务发明的所有权和收益权大部分归所在单位所有。为了防止技术泄密，有些单位也不允许科技人员兼职创业。此外，科研成果入股往往存在估值偏低的情况，这些都影响科研人员参与科技创业的积极性。“科技九条”明确规定：职务发明按至少 60%、最多 95%的比例划归参与研发的科技人员及其团队拥有；科技领军型创业人才创办的企业中知识产权等无形资产按至少 50%、最多 70%的比例折算为技术股份；实施企业股权激励以及分红激励试点；符合条件的在职创业收入归科技人员个人所有。

难题之三：科技企业初创期的难题

国内外经验普遍表明，初创期的科技企业存在三大难题：资金短缺、产品销路和财税负担，如果在创业初期很好地解决这三大难题，科技企业安全度过 2 年高风险期的概率就会大大增加。“科技九条”针对上述难题，明确规定科技创业型企业，企业所得税新增部分的地方留成部分，3 年内由财政扶持该企业专项用于加大研发投入；经认定的高新技术产品或通过省级以上鉴定的新产品，3 年内由财政按所上缴一般预算收入的相应额度扶持该企业专项用于加大研发投入；建立“首购首用”风险补偿机制等，切实缓解科技企业初创期资金短缺、产品销路和财税负担问题。

突破之一：解除后顾之忧，激发创新创业活力

南京科教人才资源丰富，但高等院校、科研院所、企业的价值目标、考核导向和利益追求各不相同，最大限度地整合各类科技创新资源、激发创业创新主体活力，成为政策上要突破的关键。政策第一条规定允许科技人员离岗创业，3 年内保留其原有身份和职称，档案工资正常晋升；科技人员在完成本单位工作任务前提下在职创业，其收入归个人所有；第九条规定凡到南京市大学创业基地创业的学生，进入基地创业的时间，可视为其参加学习、实训、实践教育的时间，并按相关规定计入学分。这些政策目的就是为了解决创业人员的后顾之忧，引导更多的科技人才投身创业创新，形成南京强大的科技创新人才合力。在目前国内鼓励创业的政策大部分针对海外引进的高层次人才和大学毕业生时，南京“科技九条”政策是首创。

突破之二：保护创新，让知识变为资本

鼓励创新就是要充分的体现创新的价值、全方位保护好创新的成果，让创新者多得利、多受益，帮助更多的知识转化成资本、转化成股份。“科技九条”政策第二条规定了对职务发明成果所得收益的保护；第七条规定了对在职创业收入的保护，扩大了对创新成果保护的范，强化了对创新成果保护的力度。《中华人民共和国促进科技成果转化法》规定：“科技成果完成单位将其职务科技成果转让给他人，单位应当从转让该项职务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及其转化做出重要贡献的人员给予奖励。”《上海市科学技术进步条例》规定：科学技术成果完成单位将其职务科学技术成果实施转化的，可以根据不同的转化方式，按照国家和本市有关规定，约定成果完成人应当获得的股权、收益或者奖励。《广东省自主创新促进条例》规定高校、科研机构职务创新成果转化奖励比例应当不低于百分之三十。南京“科技九条”，允许和鼓励在宁高校、科研院所和国有事业、企业单位职务发明成果的所得收益，按至少 60%、最多 95%的比例划归参与研发的科技人员及其团队拥有，使这一政策又有了新的突破。

突破之三：支持创业，注册企业可“分期付款”

推进产学研合作，促进科技成果转化，促进科技与经济紧密结合，是推进科技创新创业的根本目的。政策第三条规定了科技领军型创业人才创办的企业，知识产权等无形资产可按至少 50%、最多 70%的比例折算为技术股份。高校、科研院所转化职务科技成果以股份或出资比例等股权形式给予科技人员个人奖励，按规定暂不征收个人所得税。申请设立企业注册资本在 10 万元以下的，其资本注册实行“自主首付”办理注册登记。

突破之四：扶持企业，鼓励首购首用“新产品”

企业是科技创新的主体，推进科技创新必须要创造条件帮助企业增强核心竞争力，全面提升自主创新能力。政策第五条提出建立“首购首用”风险补偿机制；第六条对科技创业型企业税收用于研发投入进行了规定；第八条明确了实施企业股权激励以及分红激励试点的范围。并提出设立股权激励专项资金，对符合股权激励条件的团队和个人，经批准，给予股权认购、代持及股权取得阶段所产生的个人所得税代垫等

资金支持。“科技九条”规定：“以定制的方式，首购首用在南京紫金科技创业特别社区或校地共建大学科技园内设立的科技企业创制的高新技术新产品，并建立风险补偿机制，对首购首用单位给予风险资助。”鼓励以市场的方式进行新产品的购置，这一政策在全国也属首创。

三、实施与影响

“科技九条”发布后，媒体及社会反响强烈，实施细则与配套措施也在加快完善，政策效应及其带来的新情况新问题也将不断显现。

1、媒体报道

新华日报报道：“南京九条”是力破科技创业坚冰之举。此举先行先试、敢闯敢试，对阻碍科技创业的种种制度瓶颈做出了突破性的改革。“南京九条”剑指阻碍科技创业的种种政策和思想障碍，一系列提法让人耳目一新，南京科技成果转化将由此进入一个全新的时代。《瞭望》新闻周刊发文：“科技九条”是南京作为国家科技体制综合改革试点城市，推出的一系列政策措施中针对性最强、影响力最大的关键举措。南京连续推出的科技创业新政，叩响了科技人员的心扉，将这个城市的创业热潮推上了一个新高度。科技日报报道：南京“科技九条”冲破传统体制、机制束缚，为创业者松绑，解决了创新的动力机制问题，将全面提升科技人员创新创业的内生动力，将极大地促进科技成果转化。中国高新技术产业导报认为：南京“科技九条”，推出了在全国范围内极具突破性和吸引力的举措，将“一石激起千层浪”。

2、院所反应

“科技九条”政策试行范围为在宁高校、科研院所和国有事业、企业单位科技人员（包括担任行政领导职务的科技人员）到南京紫金科技创业特别社区或校地共建大学科技园创办科技创业型企业的，或在宁高校全日制在校学生到南京市大学生创业基地创业的。“科技九条”出台后，南京各高校、院所、国有企事业单位等普遍给予高度评价，并纷纷出台相关实施细则，南京大学、东南大学，南京工业大学等积极宣传落实，南京农业大学决定与南京共建两大产学研基地对接“科技九条”，金陵科技学院在南京高校中首家出台“南京科技九条”实施细则，为师生实施创业计划营造更加开放的政策环境。南京农业大学黄明副教授与学校正式签订协议，保留身份进行创业，成为“科技九条”出台后该校教师中“光明正大”下海第一人。

3、配套实施

政策的生命在于落实，落实的关键在于配套。“科技九条”的配套实施，作为政策组合拳，南京也有新思维和大动作。

建设南京紫金科技创业特别社区。特定区域、特殊对象、特殊政策、特别服务，构建“无障碍创业”环境及便捷高效的创业通道。全市共规划建设 20 家紫金社区，总用地面积约 45.8 平方公里。计划到“十二五”末，孵化面积超过 600 万平方米，在孵化企业超过 1 万家，毕业企业 500 家，培育创新型企业 500 家，年专利申请量 1 万件。用“社区”取代“园区”，核心理念是突出人的作用，强调安心工作，舒心生

活。建设重点是模范马路科技创新园区、麒麟生态科技城、四个国家级高新区（开发区、工业园）和仙林、江宁、浦口大学集聚区。目前，南京已成立了市科技创业特别社区建设与发展领导小组办公室，设立了每年不少于 2 亿元的特别社区建设与发展专项资金，多个区县、园区制定了特别社区的时间表和路线图，并全部以“紫金（××）科技创业特别社区”统一命名和标识。南京关于创建国家级“紫金人才特区”的意见也正在加紧制定之中。

实施“南京 321 计划”。与科技创业特别社区建设计划配套，南京市又出台了领军型科技创业人才引进计划和科技创业家培养计划，即颇具魄力的“南京 321 计划”。计划在 5 年时间里，大力引进 3000 名领军型科技创业人才，重点培养 200 名科技创业家，加快集聚 100 名中央“千人计划”创业人才等。该计划的实施，领导高度重视，支持力度大，保障条件优越，已经吸引了一批国内外科技创业人才慕名而来。该计划 2011 年度入选“领军型科技创业人才引进计划”315 人、“科技创业家培养计划”48 人、“中央‘千人计划’创业人才集聚目标”40 人，由于部分人才同时入选两个计划，实际上共有 379 人入选。2012 年“南京 321 计划”正由国家科技评估中心组织评审，规模及影响更加提高。

制定大学生“创业七策”。2012 年 5 月 24 日，南京市委、市政府发布《关于实施万名青年大学生创业计划的意见》，即“创业七策”，计划在三年内建成大学生创业园 20 万平方米，扶持 1 万名大学生创业，带动 5 万人就业。主要内容是支持优秀创业项目，建设大学生创业园（基地），提供免租房，提供担保贴息贷款，建设创业指导站，提供培训补贴等。

四、参考与借鉴

南京“科技九条”的出台和实施，作为地方科技创业政策探索之举，反映了国家科技体制改革突破之点，提出了区域协同创新的发展之题。其精神和做法，对于长三角核心城市上海，贯彻落实全国科技创新大会精神，加快创新驱动转型发展进程，具有积极参考借鉴价值。第一，围绕国内外创新创业资源集聚，特别是用好用活上海地区优势特色创新创业资源，加强本地化政策突破，提高资源配置能力。第二，围绕创新价值实现，突破体制机制障碍，切实加大上海创业政策特别是人才政策的支持力度，促进政策着力点从对创新创业项目支持到对创新驱动内生动力的激发上，真正激发科技人员的创业热情，推动创新优势向创业优势的转化，营造创业环境氛围。第三，加快张江国家自主创新示范区建设，深入推进高新区体制改革和政策创新，大力建设张江高新区人才高地，增强发挥大张江带动大上海转型发展的功能作用。第四，跟踪观察“科技九条”实施带来的岗位管理、知识产权、人员流动等新情况新问题，分析研究“科技九条”的落实、调整和优化过程，进一步加强长三角及全国科技政策动态跟踪研究，为上海科技发展提供决策参考。

（李雪艳 龚晨 顾承卫）

【理论方法】

英科学家提出科学政策中最重要的 40 个问题

由英国剑桥大学科学家领衔的一个研究小组，最近在《PLoS 综合》上发表文章，提出了他们认为的在科学政策中“最重要的问题”。

一、在政策制定中充分理解科学证据的作用

1. 不同的政治文化和政治体制在政策制定、实施和评价过程中如何影响科学证据的收集和处理？
2. 科学家和政策制定者如何识别和传达科学建议的局限性呢？
3. 在政策形成过程中的哪个阶段，科学证据对决策产生最大程度的影响？
4. 科学证据在什么样的条件下使政治决策合法化？
5. 科学和其他专业知识，在国际性的管理组织，例如 WTO 中，担当什么角色？
6. 科学证据在某些条件下可能解决因价值观不同而引起的纠纷，如果可能，那这些条件又是什么？
7. 影响正式决策支持系统、评估和评价工具的效用性和合法性的因素，还有影响决策者采纳与否的因素有哪些？

二、构建问题，探寻证据和建议的来源，决定研究的性质

9. 政策制定者如何决定需要咨询专家什么问题，如何预设何种政策环境下会被问？
10. 在寻求制定处置突发紧急问题政策时所需的证据时，最有效的机制有哪些？
11. 在最近几十年中，政策制定者所采用的科学证据和建议的来源发生了什么变化，产生了什么影响？
12. 不同的政治文化如何影响证据和建议所需的政治结构？
13. 在什么情况下政策问题比较倾向于需要那些有对立观点的专家介入？
14. 何时向那些有对立观点的专家咨询是合适的？而哪种机制可以确保这种行为的有效发生？
15. 当界定和提出复杂的政策问题时，哪些因素会影响不同学科的有效介入？
16. 预算压力和政策制定方面的社会局限性是如何影响研究的优先顺序和资金补助的？

17. 在预测需要科学投入的未来政策项目时，各种不同技术的效果如何？

三、咨询体系和网络

18. 国家科学咨询体系是如何构建的，不同的体制会产生何种不同的结果？
19. 为什么在当地、区域、国家以及国际管理中，科学建议在政策制定中发挥的作用不同，又是如何发挥作用的？
20. 在政策制定中，哪一个运作方式使科学发挥最大的作用？

21. 政策制定者往往采用正式和非正式的专家网。这些网络结构和组成是如何影响决策的结果的？

22. 对内部科学专业知识的不同的运用和组织的方法是如何影响科学证据的质量和运用的？是如何影响行政决策的？在决策中，以不同的方式组织运用内部专家意见将会对科学证据及建议的有效使用有何影响？

23. 在科学和政策的信息互换中，对制度化、专业化和构建能力的不同处理方法的結果是什么？

24. 对知识中介的效果应如何评估？

四、不确定和意见分歧情况下的政策制定

25. 对于足够的证据来支撑做出特定的决策，什么是重要的？对这一点如何达成一致意见？

26. 科学证据是如何被吸收进对那些所谓“坏”问题的理解中的？这些“坏”问题与决策有关，同时又缺乏清晰界定，而且一定无法解决。

27. 在科学建议中，在事实和价值之间能找到区别来吗？即使一定程度上，那是可能的，那么它又是如何有力地影响政策制定者区分出这两者？影响他们的有效性的因素有哪些呢？

28. 风险，以及与之相连的不确定性，复杂性，模棱两可性和愚昧无知，是怎样被描绘出来以及被联系起来的？

29. 对于那些科学上的不确定性和专家们的意见分歧，政策制定者是怎样理解并将做何反应？

30. 达成一致意见或者无法达成一致意见时所采用的不同方法，会导致政策上的不同结果吗？如果答案是肯定的，为什么呢？

五、科学建议的民主管理

31. 哪些因素（比如，开放性，公信力，可靠性）会影响公众信任地接受一个专家提出的建议的程度？

32. 在决策过程中社会民众在技术性和民主性之间更喜欢民主性，在阐述这种人们理解的社会偏好时，为了保证政策制定在科学上是可信的，我们需要哪种管理过程和可能的状况？

33. 关于科学与技术及其管理的不同舆论所持的不同态度和评价标准，是怎样被有效地吸收进关于政策制定中证据作用的争论中的？

34. 对于科学在政策制定中的作用，那些审查机构，如立法机构（议会，代表大会，国民大会）产生了什么影响？

35. 以不同形式的透明性开放专家提供建议的程序，对于这些建议的有效性有什么意义呢？

36. 科学和政策之间的关系给我们哪些启发？还有，科学的民主化，新方法的采用和传播（如国民科学，以及新的传播技术，包括社会媒介）都给我们哪些启发？

六、科学家和政策制定者如何理解专家提供咨询的过程？

37. 在政策形成过程中，有哪些影响因素决定了科学建议者和政策制定者以什么方式看待自己和另一方的作用？

38. 政策制定者、科学家们、股票持有者，他们对于科技与政策关系的概念模型发生了怎样的变化，为何发生变化呢？这些变化带来了什么后果？

39. 如何给决策者处理风险传播、不确定性和解释歧义这些问题的一个指导，以及什么因素影响了决策的采纳、建议和执行情况？

40. 关于科学和政策之间的关系的研宄，到底对于科技政策有什么影响？

（顾承卫翻译）

【工作动态】

国家科技部评估中心专家来院开展科技政策评价讲座

6月20日，作为学院能力建设第二次交流会，我院邀请国家科技部评估中心副主任方衍研究员，来院进行了一场主题为科技政策评价的讲座，与会的有政策所、管理系等科研课题相关人员及有兴趣的教职工。近两小时的讲座中，方衍研究员对科技评估制度、科技管理评估、科技评估认识论，特别是科技政策评估的理论、方法及实践案例进行了精彩阐述。讲座面向应用，围绕问题，知识与思考相结合，理论与实践相统一，与会人员纷纷表示受益匪浅，大有裨益。

（顾玲琍）

责编：顾承卫 编辑：魏喜武 电话：（021）69983055 传真：（021）59529353
地址：上海市嘉定区城中路37号 邮编：201800 邮箱：sistp@sistm.edu.cn