

深圳市 2014 年软科学研究项目

深圳科技体制改革重大问题研究

深圳市软科学研究会

2015 年 6 月

目录

一、研究背景	1
二、深圳科技体制改革梳理和评价	2
2.1 科技体制改革历程	2
2.2 科技体制改革评价	3
2.3 科技体制存在问题	7
2.4 深圳科技政策体系分析	8
三、深圳科技体制改革总体思路	13
3.1 国际发达国家和地区科技体制改革经验总结	13
3.2 国家科技体制改革最新动向	16
3.3 国内先进地区科技体制改革最新动向	18
3.4 深圳科技体制改革总体思路	23
四、拟解决的若干重大问题	23
4.1 重大问题的必要性和重要性	24
4.2 拟解决的重大问题	27
五、保障措施	33
5.1 领导保障	33
5.2 政策保障	34
5.3 法律保障	37
5.4 示范保障	38
参考文献	40

一、研究背景

当今世界科学技术是第一生产力，科技创新已成为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。2013年9月，国务院近日印发《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》，指出要充分认识到深化科技体制改革、加快国家创新体系建设的重要性和紧迫性。科学技术是第一生产力，是经济社会发展的重要动力源泉。

党的十八大报告明确提出，实施创新驱动发展战略。深化科技体制改革，推动科技和经济紧密结合，加快建设国家创新体系，着力构建以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。要推进改革开放和社现代化建设，实现全面建成小康社会目标，必须集中力量推进科技创新。为了全面落实国家中长期科学和技术发展规划纲要，提高自主创新能力，进一步深化深圳科技体制改革，着力解决制约深圳科技创新的突出问题，提升创新能力，实现创新驱动发展

深圳作为全国创新发展的排头兵，已经初步走出了一条创新驱动发展的路子。通过不断深化科技体制改革，激发了创新活力，取得了优异的成果，但是束缚科技生产力的体制机制问题依然存在，比如，财政科技投入的管理和运行体制机制不清晰；科研机构的体制机制略显陈旧；科研机构成果产业化程度不够；科技平台、仪器设备共享制度不完善；科技行政管理体制不协调等。解决这些问题，根本的出路在改革，迫切需要进行深圳科技体制改革重大问题的研究，为加快建设国家创新型城市服务。

二、深圳科技体制改革梳理和评价

近年来，深圳以国家创新型城市建设为契机，从机构设置、创新政策体系等顶层设计入手，大力推进科技管理体制改革，着力强化创新驱动，争创国家自主创新示范区，全力构建综合创新生态体系，积极打造创新型经济。

2.1 科技体制改革历程

2.1.1 科技工贸和信息化委员会

2009年8月，深圳市为促进科技、工业、贸易与信息化的融合，进行“大门部制”改革，组建深圳市科技工贸和信息化委员会。将科技、工业、贸易、信息化、园区等产业和管理整合到一个部门，促进了政府资源的统筹配置，推动了科技与工业、贸易、信息化的结合，把原来部门间沟通事项变成了部门内部的协调事项，在一定程度上提高了工作效率，减少了行政成本。

经过近三年的运转，“大部门制”改革的实际运行效果与改革目标还是存在一定差距：一是资源整合仍不够彻底。依然存在“政出多门”、各部门之间政策存在脱节、政府资源分散等情况。二是中微观决策链条过长。集科技、工业、贸易、信息化、安全生产等业务于一身的“巨无霸”部门，工作重点无法集中于推进城市科技创新工作，科技创新相关决策、执行审批时效过长，削弱了科技主管部门对科技管理的统筹协调与战略决策能力，导致创新资源统筹配置的职能被弱化，一定程度上削弱了科技行政管理职能。三是由于机构职能及其内

设部门与国家、省部分脱节，不利于广聚国家和省的科技创新资源，一定程度上削弱了深圳自主创新的全国优势地位。

2.1.2 科技创新委员会

2012年2月，为了建立和完善更有利于推动科技创新的管理机构，深圳在大部门制改革的基础上，组建了深圳市科技创新委员会，这是政府科技管理模式创新与体制机制创新的一次重要尝试。科技创新委不仅仅是设立一个独立的科技主管部门，更重要的是通过这一机构的设立强化体制机制创新，进一步加大政府职能转变，减少行政手段对企业和科研机构不必要的干预，同时把中心转移到为企业提供鼎力支持和优质服务上来。

深圳市科技创新委不是原来科技部门的简单恢复，而是在大部制改革基础上的又一次组织创新。一是较之原来的科技部门和科工贸信委，深圳市科技创新委有明显的不同。其指导、推进科技创新的组织机构更专业。作为市政府组成部门，专司推进科技创新的职责，有利于加大工作力度。二是统筹政府科技资源更好。深圳市科技创新委不仅掌握政策、计划、资金等重要资源，还参与园区、产业的规划与土地使用，有利于资源的统一配置和高效利用。三是协调多部门协同创新能力更强。深圳市科技创新委赋予大科技职能，有利于与多部门更好合作、推进协调创新。

2.2 科技体制改革评价

深圳市科技创新委成立后，立足于转变政府职能，深化管理体制

改革，加强协调创新，取得了初步成效。

2.2.1 建立了统筹协调的科技管理体制

完善了重大科技创新与产业化任务的组织方式和协调机制，健全了重大科技基础设施、科技资源的共享和运行制度。优化了科技项目管理流程，完善了科技经费管理制度，建立了竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制，优化了基础研究、应用研究、试验发展和成果转化的经费投入结构。实行了科技计划项目官员责任制和专家评审评估决策参考制度。完善了科技评价和奖励制度，制定导向清晰、激励约束并重的评价标准和方法，加强了获奖项目的跟踪与推广应用，促进科技成果产业化。加强了科技计划的政府导向，加大了对民生科技领域科技计划和科技成果应用示范计划的支持力度，大力推动科技成果惠及民生。

2.2.2 科技创新政策法规体系日趋完善

作为全国首个国家创新型城市，深圳注重战略规划引领，从政策和规划层面大力加强创新体系顶层设计。制定出台国家创新型城市建设“1+4”文件、实施全国首部国家创新型城市总体规划、率先发布促进科技创新的地方性法规、出台《关于增强自主创新能力促进高新技术产业发展的若干政策措施》（简称“33条”）、制定《深圳市科学和技术发展“十二五”规划》及六大战略性新兴产业及未来产业振兴规划和政策，实施引进海外高层次人才“1+5”文件体系（简称“孔雀计划”）、关于加强高层次人才队伍建设“1+6”文件体系。2012年，为贯彻落实全国科技创新大会精神，在党中央、国务院《关于深化科

科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》的指引下，深圳市委市政府出台了努力建设国家自主创新示范区、实现创新驱动发展的“1+10”政策体系，明确了创新驱动作为城市发展的主导战略，推动了科技政策与产业、土地、金融、人才等政策有机衔接，为构建充满活力的综合创新生态体系提供了政策引领。2013年2月，深圳市人大发布实施《深圳经济特区技术转移条例》，进一步促进了科技与经济紧密结合。

近五年深圳创新政策汇总：

——关于加快转变经济发展方式的决定

——关于提升城市发展质量的决定

——关于创造深圳质量行动计划

——关于开展质量强市活动的实施意见

——深圳市科学技术发展“十二五”规划

——创新驱动发展“1+10”文件

(1) 关于努力建设国家自主创新示范区实现创新驱动发展的决定

(2) 关于促进高技术服务业发展的若干措施

(3) 关于促进科技和金融结合的若干措施

(4) 关于促进科技企业孵化载体发展的若干措施

(5) 关于促进文化与科技融合的若干措施

(6) 关于加快发展民生科技的若干措施

(7) 关于深化科技体制改革提升科技创新能力的若干措施

(8) 深圳市促进科研机构发展行动计划

(9) 深圳市科技研发资金管理办法

(10) 深圳市科技计划项目管理办法

(11) 深圳市科学技术奖励办法

——关于实施引进海外高层次人才“孔雀计划”的意见

——关于实施人才安居工程的决定

——关于加强深圳经济特区标准建设若干问题的决定

——关于打造深圳标准构建质量发展新优势的指导意见

——关于打造深圳标准构建质量发展新优势行动计划

(2014-2020 年)

——深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例

——深圳经济特区技术转移条例

——深圳经济特区科技创新促进条例

——深圳经济特区国家自主创新示范区条例（草案稿）

2.2.3 树立了“大科技”的发展理念

树立“大科技”的发展理念，建立了全社会协同创新机制。围绕主题主线，广泛聚集创新资源，突出企业主体地位，大力发展新型科研机构，进一步增强自主创新能力，发挥科技创新在稳增长、调结构、转方式、惠民生中的支撑引领作用，加强各部门合作，在全社会树立了“大科技”的协同创新、开放创新的发展理念，实现了跳出科技抓科技，跳出部门抓科技，联合开展科技创新工作。

2.2.4 新型科研机构大放异彩

按照国家深化科技体制改革的要求，积极探索更灵活、更弹性的创新组织方式，培育发展了一批市场导向、研发与产业化一体推进的新型科研机构。这些机构发展速度快，创新成果多，产业化能力强，呈现出前沿科技引领新兴产业快速发展的态势。

目前，深圳的新型科研机构主要有两类：一种是由社会力量创建的“民办公助”类，典型代表是华大基因研究院和光启高等理工研究院；一种是引进共建的“国有新制”类，典型代表是中科院深圳先进技术研究院和深圳清华大学研究院。比如，深圳清华大学研究院已经孵化 600 多家企业，创办、投资了 180 多家高新技术企业和 15 家上市公司，为新兴产业快速发展起到了重要的孵化推动作用。光启高等理工研究院成立 4 年累计申请专利超过 2500 件，实现了对超材料领域基础性、原理性专利的快速覆盖。

2.3 科技体制存在问题

深圳市认真贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，按照全国科技创新大会和《中共中央国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》的部署，充分发挥市场配置创新资源的决定性作用，以“深圳质量”为标杆，大力实施创新驱动发展战略，深化科技体制改革，加快创新生态体系建设，创新驱动发展取得了明显成效。但是，仍存在一些科技体制方面的问题。比如，财政科技投入的管理和运行体制机制不清晰；财政科技投入过程管理和绩效管理存在一些缺失环节；科研机构的体制机制略显陈旧；科研机构成果产业化程度

不够；科技平台、仪器设备共享制度不完善；科技行政管理体制不协调；现行一些税收政策有不利于企业自主创新的地方等。

2.4 深圳科技政策体系分析

从 2008 年进行全国首个创新型城市试点，到 2014 年的国家自主创新示范区试点，深圳出台了很多有关创新的政策文件：国家创新型城市建设“1+4”文件、实施全国首部国家创新型城市总体规划、率先发布促进科技创新的地方性法规、出台加强自主创新“33 条”、制定六大战略性新兴产业及未来产业振兴规划和政策以及引进高层次人才政策、创新驱动“1+10”政策文件等系列文件。同时针对相关政策，制定了详细的实施细则和办法，为科技政策的具体落实奠定了坚实的基础。目前深圳科技政策体系可以分为三个层面，第一个层面为战略层面的政策，主要包括科技计划、相关规划以及高技术产业规划等等政策；第二个层面为综合层面的政策，主要包括对科技中介、大学科技园、中小企业创新基金等的大力扶持和建设；第三个层面为基本层面的政策，主要包括具体的税收优惠、金融支持、教育培训、科技资金投入、政府采购等相关政策。形成了一整套的相对成熟的深圳科技政策体系。

2.4.1 战略层

(1) 制定了纲领性的科技计划和规划。

目前，深圳市已经制定了《深圳国家自主创新示范区发展规划纲要（2015～2020 年）》和《深圳国家自主创新示范区空间布局规划

(2015~2020 年)》两大规划。其中,《发展规划纲要》将是指导深圳国家自主创新示范区建设的纲领性文件。

《发展规划纲要》明确了深圳国家自主创新示范区的五大战略定位,即创新驱动发展示范区、科技体制改革先行区、战略性新兴产业聚集区、开放创新引领区和创新创业生态区。在发展目标上,提出到 2020 年,成为具有世界影响力的一流科技创新中心。其中,要基本形成具有国际竞争力的创新型产业集群,高新技术产业产值达到 2.5 万亿元,战略性新兴产业增加值占全市生产总值比重达到 45%。按照《规划》,总面积为 397 平方公里的深圳国家自主创新示范区,将总体呈现出“双核驱动、多点支撑”的组团式空间结构,并逐步形成发展有序、功能互补的“一区十园”的空间格局。

(2) 制定了明确的高端产业发展战略规划和相应政策。

针对科技含量高、发展前景好的高端产业,深圳市制定了详细和明确的产业发展规划和相关的产业发展政策。目前深圳市主要鼓励大力发展的产业类型包括四大支柱产业(包括现代物流业、现代金融业、高新技术产业以及文化创意产业)、七大战略新兴产业(包括互联网、生物、新材料、新能源、新一代信息技术、文化创意以及节能环保产业)以及未来产业(包括生命健康、海洋、航空航天、机器人、可穿戴设备及智能装备产业),如下表所示。

表 1 深圳市高端产业发展规划和相应政策

	产业名称	产业规划与政策结合
四大支柱产业	现代金融产业	《深圳市金融业发展“十二五”规划》 《深圳市支持金融业发展若干规定实施细则的补充规定》 《深圳市支持金融业发展若干规定实施细则》
	现代物流产业	《深圳市现代物流业发展“十二五”规划》

		《关于加快发展深圳现代物流业的若干意见》
	高新技术产业	《深圳高新技术产业园区发展专项规划（2009-2015年）》 《深圳新一代信息技术产业振兴发展政策》
	文化创意产业	《深圳文化创意产业振兴发展规划（2011—2015年）》 《深圳文化创意产业振兴发展政策》
战略新兴产业	互联网产业	《深圳互联网产业振兴发展计划(2009—2015年)》 《深圳互联网产业振兴发展政策》
	生物产业	《深圳生物产业振兴发展规划（2009-2015年）》 《深圳生物产业振兴发展政策》
	新材料产业	《深圳新材料产业振兴发展规划（2011—2015年）》 《深圳新材料产业振兴发展政策》
	新能源产业	《深圳新能源产业振兴发展规划（2009-2015年）》 《深圳新能源产业振兴发展政策》
	文化创意产业	同上
	新一代信息技术产业	《深圳新一代信息技术产业振兴发展规划（2011—2015年）》 《深圳新一代信息技术产业振兴发展政策》
	节能环保产业	《深圳节能环保产业振兴发展规划(2014—2020年)》 《深圳节能环保产业振兴发展政策》
未来产业	生命健康产业	《深圳市未来产业发展政策》 《深圳市生命健康产业发展规划（2013—2020年）》
	海洋产业	《深圳市海洋产业发展规划（2013—2020年）》
	航空航天产业	《深圳市航空航天产业发展规划（2013—2020年）》
	机器人、可穿戴设备及智能装备	《深圳市机器人、可穿戴设备和智能装备产业发展规划（2014—2020年）》

2.4.2 综合层

（1）学校园区建设

2003年9月，以深圳市政府投入为主的清华、北大、哈工大三校深圳研究生院正式入驻西丽大学城。创建深圳大学城是市委、市政府为实现深圳市高等教育跨越式发展，加快高层次创新人才的培养，增强科技创新能力和发展后劲，提高经济质量、人口素质和文化品位，促进深圳市率先基本实现社会主义现代化的高屋建瓴的构想。大学城的创建将勾画出深圳在新世纪以高层次教育为核心，以深化体制改革

为动力的美好未来，充分展现其时代特色鲜明、文化氛围浓郁、生态环境优美的人文魅力，塑造出国内一流、国际知名的聚产、学、研于一体的高等教育发展区。

龙岗国际大学园将成为深圳南山西丽大学城之外又一个大学城片区，将集中深圳约一半的大学，而且同南山大学城相比，龙岗国际大学园将会是国际教育集聚区。来自世界各大洲的名校都来龙岗合作办学，比如，港中大、莫斯科大学、昆士兰大学，也在与南非的名校洽谈合作，龙岗的合作办学主要有三种办学模式，一种是独立办学，一种是专业特色学院，还有就是通过一些合作项目与这些国际性大学展开合作。

（2）鼓励科技中介和各类创新载体建设

早在 2003 年，深圳市政府就出台了《深圳市鼓励科技企业孵化器发展的若干规定》。北科创业、南山创业服务中心还被科技部评为国家高新技术创业服务中心。此后，深圳市各区也大力推进孵化器的建设。当深圳孵化器建设面临新的发展阶段之际，为构建充满活力的科技创新生态体系，2012 年 11 月出台《关于促进科技企业孵化载体发展的若干措施》，实施创业苗圃、孵化器、加速器、科技园区相结合的大孵化器战略。截至目前，深圳市国家及省市级重点实验室、工程实验室、工程中心、企业技术中心等各类创新载体达到 1106 家，提前完成了十二五的规划目标。最近 4 年间深圳市新增国家及省市级重点实验室、工程实验室、工程中心、企业技术中心等创新载体 679 家，超过前 30 年总和。

(3) 中小企业创新基金和深圳市创业投资基金。

除了积极落实国家科技型中小企业技术创新基金项目申报工作之外，深圳市还设立了创业投资引导基金。它是由深圳市政府出资设立的政策性基金，总额 30 亿元人民币，首期为 10 亿元人民币。引导基金以深圳市国民经济和社会发展“十二五”规划纲要和战略性新兴产业振兴发展规划为指导，发挥财政资金的杠杆放大和引导效应，引导社会资本投向生物、互联网、新能源、新材料、新一代信息技术和文化创意等战略性新兴产业中的初创期、早中期创新型企业(项目)，推动自主创新和科技成果转化，加快深圳国家创新型城市建设。引导基金采取母基金方式运作，不直接从事创业投资业务。由引导基金参股的创业投资子基金，管理遵循“政府引导、市场运作”原则，其发起设立或增资、投资管理、业绩奖励等按照市场化方式独立运作，自主经营，自负盈亏。市创投办自 2010 年开始运作，截至 2012 年 9 月，已完成参股子基金 8 只，与众多知名创投机构保持良好合作关系。

(4) 产业园区建设

基于深圳市高新技术产业发展的需求和高新园区乃至特区内可用面积狭小的矛盾，深圳建立了高新技术产业带。高新技术产业带横贯全市东西，西起南山的前海，东至龙岗的葵涌，绵延 100 公里。由基本建成的高新园区和龙华-坂雪岗片区，正在建设的石岩片区、宝龙-碧岭片区、龙岗大工业区、葵涌-大鹏片区，以及准备建设的南山前海片区、西丽留仙洞片区、光明南片区等九大片区组成。总规划用地面积 156.32 平方公里，其中可建设用地面积约 100 平方公里，高

新技术产业用地约 60 平方公里。

2.4.3 基本层

依据深圳市科技创新委员会官网提供资料显示，目前深圳科技创新政策法规涉及税收优惠、金融支持、教育培训、科技资金投入等各个具体方面，如《深圳市高新技术企业认定管理办法》、《深圳市软科学研究项目管理办法》、《深圳市科学技术奖励办法实施细则》、《关于加强新型科研机构使用市科技研发资金人员相关经费管理的意见（试行）》、《深圳市科技研发资金投入方式改革方案》、《深圳市创新型产业用房建设方案》、《深圳经济特区技术转移条例》、《关于实施引进海外高层次人才“孔雀计划”的意见》、《深圳市科技研发资金管理办法》、《深圳市科技计划项目管理办法》等等深圳市政府文件、地方性法规、规范性文件以及深圳科技创新委的规范文件。

三、深圳科技体制改革总体思路

3.1 国际发达国家和地区科技体制改革经验总结

他山之石，可以攻玉，充分借鉴欧美发达国家科技体制建设和发展的经验，并结合深圳自身的一些发展特色，能够为我们提供一些发展思路。根据欧美发达国家的科技体制发展历程可以看出，美国以三权分立、自由市场为特色，不过近年来国家介入的力度较大；英国科技创新的国家意志与其科技创新管理体制的系统化与完备化密不可分；企业的技术创新能力使得德国经济实力长期保持欧洲之首；日本和以色列也进行了国家科技体制的顶层设计改革，不断扩大科技投入。

3.1.1 美国

美国科技体制的发展过程主要分为以下几个发展时期，二战前自由发展时期、战后三十年军事主导时期、1970-1988 转型发展时期、冷战结束至今国家利益导向时期，其特点也比较鲜明：首先，由于三权分立带来的多元松散的科技管理体制，立法部门、司法部门和行政部门均会参与科技活动管理；其次，高度发达的自由市场经济决定了企业在科研体系中的主导地位；科技管理机构的地位不断提升，比如科技政策办公室（部长级）和国家科学技术委员会（国家最高决策机构）；对科研活动的评估工作予以高度重视。从美国政府参与科技管理活动中可以发现，即便美国企业在科技创新活动中居于主导地位，美国政府在科技创新领域并不是采用放任自由的政策，而是不断调整介入方式和程度，通过完善科技创新法律体系、健全科技政策和进行持续的大量科研投入，成为当今世界的头号科技强国。

3.1.2 英国

系统化和完备化的科技管理创新体制在英国得到实践。首先，规范化的科技评估机制，包括完善的科技评估机构体系（高校科技评估组织、研究理事会科技评估组织、议会科技评估组织、政府科技评估组织）、明确的科技评估的目的、范围与方式；其次，明晰的经费管理机制，英国科技经费管理机制大体分为三个层次：由政府各部组成的科技经费初始管理层、由研究理事会和高教基金委员会组成的中间管理层、由各类科研机构组成的执行机构；然后，多元的合作模式，教研公司模式、科学园区模式、联系计划模式、法拉第合作伙伴研究

中心模式；最后，完备的科技咨询机构体系，议会科技咨询组织；内阁科技咨询组织；行政部门科技咨询组织。

3.1.3 日本

1995年，日本根据自身发展需要进行了科技体制改革。首先，进行科技行政管理体制改革：成立政策统括官组织个综合科学技术会议、把文部省和科学技术厅合并为文部科学省、国立大学和部分国立研究机构独立法人化；其次，推进独具特色产、学、官合作科研体制，联合进行重大科技项目攻关，并产业化研究成果；然后，推进科技评价体制的改革，积极鼓励研究人员创造出有实用价值的研究成果；最后，健全知识产权保护体制，相继出台《知识产权战略大纲》、《知识产权基本法》、《防止不正当竞争法》、《版权法》和《知识产权高等法院设置法》等法律法规，开展知识产权推进计划。总结日本的科技体制建设经验，可以发现，不断扩大科技研究经费总投入是科技迅速发展的基本保证；一大批具有“创造性”、“开拓性”的人才是一个国家科技创造、创新的关键。

3.1.4 德国

战后德国科技体制发展历程主要有三个阶段：1949年-1955年恢复和重建阶段，主要是恢复科研基础设施；1955年-1969年调整与振兴阶段，初步建立起了集中协调型的科技管理体制；1970年至今巩固发展阶段，巩固先前成果，大力推进交叉学科研究等。基于奉行的社会主义市场经济制度，德国的集中协调型科技体制以科学自治为基础，以市场需求为动力，以政府宏观调控为协调。因为，在德国，基础研

究和应用研究基本上同时推进的，所以，科研成果和市场结合的效率比较高；同时，研究机构和研究人员的自主权限也比较充分，比如，马普学会明确总部及研究所各自的权限；对公益型研究项目采取饱和投资方式，公益类科研院所主要承担涉及社会公共事业范畴的科研任务。

3.1.5 以色列

以色列自然资源十分匮乏，却成为当今世界经济与科技强国之一，这背后跟以色列科技创新关系重大。首先，科技立国。1984年，以色列政府制定和出台《工业研究与发展促进法》，以法律条文的形式明确了政府在推动科技创新进程中的角色，鼓励和支持中小创新型创业技术研发；然后，完善由国家科学技术委员统一管理的科研体制；其次，以色列政府重视教育与研发投入，高等教育经费大约能够占到以色列GDP的10%，全国研究与开发R&D占比超过4%，全球第一；最后，以色列政府高度重视科技成果转化，设立技术孵化器，给高新技术企业直接或间接提供经费支持，帮助其组建团队、进行商业策划、制定研发计划和寻找合作伙伴等。以色列的科技进步成功的经验与保护人力资源发挥作用的制度性环境密切相关，是各种良性制度安排的结果。

3.2 国家科技体制改革最新动向

3.2.1 关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见

2013年9月，国务院印发《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》，提出加强科技宏观统筹，完善统筹协调的科技宏观决策体系，建立健全国家科技重大决策机制，完善中央与地方之间、科技相关部门之间、科技部门与其他部门之间的沟通协调机制；推进科技项目管理改革，建立健全科技项目决策、执行、评价相对分开、互相监督的运行机制；完善科技经费管理制度，健全竞争性经费和稳定支持经费相协调的投入机制，优化基础研究、应用研究、试验发展和成果转化的经费投入结构；深化科技评价和奖励制度改革，根据不同类型科技活动特点，注重科技创新质量和实际贡献，制定导向明确、激励约束并重的评价标准和方法；改革完善国家科技奖励制度，建立公开提名、科学评议、实践检验、公信度高的科技奖励机制。

3.2.2 十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定

决定明确提出建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制，健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。建立产学研协同创新机制，强化企业在技术创新中的主体地位，发挥大型企业创新骨干作用，激发中小企业创新活力，推进应用型技术研发机构市场化、企业化改革，建设国家创新体系。整合科技规划和资源，完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究的支持机制。国家重大科研基础设施依照规定应该开放的一律对社会开放。建立创新调查制度和创新报告制度，构建公开透明的国家科研资源管理和项目评价机制。

3.2.4 2015 年全国科技工作会议

会议明确提出，全面深化科技体制改革，突破创新驱动的体制机制障碍；坚持问题导向，对症下药，提高改革措施的质量；要转好统筹协调，更加注重改革的系统性、整体性和协同性；要使改革措施落地，及时跟踪、检查、评估和调整；要处理好改革和继承的关系。会议还提出，继续深化中央财政科研项目和资金管理改革，加强科技基础制度建设，深化科技成果使用、处置和收益管理改革，深入推进行政审批制度改革，科研基础设施和科研仪器应向社会开放。

3.3 国内先进地区科技体制改革最新动向

3.3.1 北京

(1) 构建“1+N”的创新政策体系

“1”，是指发布实施《关于进一步创新体制机制加快全国科技创新中心建设的意见》，在科技成果使用处置收益管理、技术创新市场导向机制、科研项目和资金管理、科技金融创新等 8 个方面，提出了一系列突破性的改革举措。“N”，是指在高等学校、科研机构、技术创新、财税金融、知识产权、工商管理、国有资产管理等领域，促进科技改革和经济社会领域改革衔接配套。发布实施“京科九条”、“京校十条”，促进高校院所科技成果转化和协同创新。发布实施《北京市促进中小企业发展条例》和《北京市专利保护和促进条例》等地方性法规，进一步完善激励创新的法治环境。

(2) 不断扩大先行先试改革试点

开展中关村示范区“1+6”政策实施情况新一轮评估工作。发布“新四条”实施细则，促进政策落地实施。承担中国人民银行中关村示范区中心支行（国家外汇管理局中关村示范区中心支局）、外商投资企业外汇资本金结汇管理、企业境外并购外汇管理等国家层面新的改革试点。研究提出深化中关村人才管理改革的若干措施，加快推进中关村人才特区建设。中关村先行先试政策正在全国推广。成立我国首家知识产权法院，完善知识产权保护执法协作、应急联动、议事会商、涉外沟通对话、维权援助、行政执法与刑事司法衔接、信息共享等协调机制。

（3）持续优化企业创新发展环境

发布实施《深入开展新技术新产品政府采购和推广应用工作的意见》，增加国有企业为采购主体，支持民营科技企业进入市政基础设施建设等领域。率先出台支持互联网金融发展的政策措施，建立“百千万”科技金融服务平台，推进科技与金融紧密结合。采取贷款风险补偿、贷款风险备偿等方式，引导银行业金融机构加大对科技型企业的信贷投入力度。创新科技投入支持方式，制定实施《首都科技创新券实施管理办法（试行）》，采用政府购买服务的方式，支持高等学校、科研机构为中小企业提供研发服务。

3.3.1 上海

（1）大力推进制度创新

着力推动全面改革创新试验。围绕建立有利于创新驱动发展的税制、法制、体制机制，提出针对性制度设计和改革举措，制订《上海

加快实施创新驱动发展战略、系统推进全面改革创新试验工作方案》。主要包括建立健全人才发展、创新投入、科技成果转移转化、收益分配、政府管理、开放合作等 6 方面制度，争取先行先试海外技术移民、天使投资特殊税制安排、投贷联动金融服务模式创新、发展新型产业技术研发组织等一批突破性政策。启动职务科技成果管理改革，下放科技成果使用权、处置权给高校和科研院所，所得收益不再上缴国库，优先奖励科技成果完成人和转化实施人员。

建立政府、市场、社会多元共治的创新治理体系。从关注“科研”转向强调“创新”、从注重“管理”转向完善“治理”，推动政府、市场和社会多元主体积极参与、相互配合、协同行动。加快政府职能转变和行政审批改革，对于市场导向明确的创新活动，更多运用跟投、后补贴、奖励等投入方式；凡是市场机制能够实现或有社会组织能够替代的服务功能，主动开展转型、为之腾出空间。从 2014 年开始，上海将高新技术企业认定、技术先进型服务企业认定和高新技术企业认定三项初审权下放园区；在研发基地、科技小巨人等专项实施中全面引入后补助机制，不断强化由市场决定技术创新立项、实施和评价的机制，加强与市场资源的协同。

（2）加快创新功能性平台建设

打造研发类功能性平台。围绕科学前沿探索领域，在上海光源、蛋白质科学设施等基础上，抓紧建设由大科学设施和相关科研机构组成的张江国家科学中心。围绕产业技术创新，选取有一定基础的

MEMS 微技术领域，集聚研发、产业、投资等海内外各方资源，组建成立上海微技术工业研究院，打造世界级研发机构。

建设共性技术研发服务功能性平台。加快推进上海产业技术研究院发展，突出智囊、平台、桥梁和枢纽定位，加强共性技术研发与服务，同时关注和培育新型研发组织与研发范式，发展第三方研发服务平台。

发展一批非研发类功能性平台。针对科技创新和成果转化的“脱臼”现象，加强创新服务体系建设。围绕技术转移服务功能，加快建设国家技术转移东部中心，建立国内外合作资源网络和技术转移服务平台。

3.3.3 南京

(1) 持续深化科技体制改革

2014 年，南京出台了全国首部促进科技人才创业和科技创业园区发展的地方法规——《南京市紫金科技人才创业特别社区条例》。为完善政府科技投入和财政资金使用方式，去年 9 月正式出台了《南京市科技创新券实施管理办法（试行）》。突破传统科技经费经立项后予以支持的常规做法，通过政府购买“创新服务”的方式支持中小微企业科技创新，努力降低中小微企业的创新成本。

(2) 提升创业特别社区建设水平

逐步形成了以孵化器、大学科技园、创业特别社区、国际企业研发园、高新区为主体的多级载体网络。引导各行政区进一步整合创业创新资源，推动特别社区成为全市科技体制改革试验区、创业创新人

才聚集地和战略性新兴产业策源地。经过三年多的建设，特别社区的品牌特色正在不断增强。筹备设立了总规模约 10 亿元的“科技创业特别社区发展基金”（2014 年归集约 3 亿元）。投向更加聚焦，更多倾向公共平台和服务，努力推动特别社区的建设和投入实现长远、良性运行。

（3）创建人才管理改革试验区

以“321 人才计划”为关键抓手，围绕新兴产业、现代服务业发展和产业转型升级，放眼海内外广开引才之路，人才质量、结构和效益均显著提升。到 2014 年底，累计集聚 243 名国家“千人计划”特聘专家在宁创业，自主培养国家“千人计划”专家已达 185 人。通过示范应用等手段推进创新产品的首购首用，有针对性地帮助企业共同开拓市场。制定发布《科技创业家企业新产品目录》，根据行业需要和产业特色，分专题开展产品首购订购对接活动。

（4）以科技示范促科技惠民

针对全市社会事业重大科技需求，结合“科技青奥”项目的实施，在生态环保、节能减排、公共安全、医疗卫生等社会发展领域继续开展科技示范工程，不断推动成熟先进适用科技成果的应用示范，使科技创新的成果更多地惠及广大人民群众。同时，引导城市科技资源参与郊区发展，依据各自形成的发展格局壮大优势产业，积极培育有潜力的特色产业成为新的经济增长点，先后在农业科技攻关、农业创新服务体系等方面向基层倾斜，提高了基层科技服务能力。

3.4 深圳科技体制改革总体思路

2014 年是全面深化改革的开局之年。在国家科技部和省科技厅的大力指导下,深圳率先启动科技体制改革,主动承接重点改革任务,在全国新一轮科技体制改革中赢得了主动权。在改革中,始终将市场化和法治化贯穿于全过程,努力使“市场发挥决定性作用和更好发挥政府作用”在科技创新领域得到率先体现。

发展无止境,改革无止境。经济发展新常态对科技体制改革提出了新的要求。大力实施创新驱动发展战略,不断深化科技体制改革,不断增强科技创新对深圳质量型增长、内涵式发展的支撑引领作用。加快建设国家自主创新示范区,为创新型国家探索新路。继续实施投入方式改革,发挥市场配置科技资源的决定性作用。重点实施政府股权有偿资助,为科技研发资金合理配置、加强绩效管理探索全新模式,使企业最大限度享受改革红利。形成更多可复制、可推广的体制机制和制度成果,为全国新一轮科技体制改革做贡献。加快建设重大科技基础设施,促进科技资源开放共享。构建多要素联动、多领域协同的综合创新生态体系,加快推动创新从单一技术创新向技术、产业、金融、管理、商业模式等综合创新转变,促进政产学研资用紧密结合,对内可循环、可持续,对外形成强大的资源集聚效应。

四、拟解决的若干重大问题

4.1 重大问题的必要性和重要性

现代科技创新需要大量的资金投入，就财政科技资金的管理而言，没有投入就没有产出。许勤市长在省创新大会上肯定了财政科技“小资金”对于撬动社会“大资本”的重要作用，深圳通过改革科研管理体制，研发资金投入方式，引入市场力量和市场机制，建立起了无偿与有偿并行，事前和事后结合，覆盖产业链、创新链全过程的多元化投入机制。过去 5 年，深圳全社会与研发投入实现翻番，2014 年超过 640 亿元，占 GDP 比重达 4.02%，占比相当于世界第二的韩国水平。

在新型科研机构的体制的探索中，传统科研机构的技术、资金、人才、设备、场地等要素资源依赖行政渠道配置，往往低效率或不合理配置，导致创新元素既缺乏又闲置，而新型科研机构的市场化配置，是区别传统的显著标志。深圳市出台相关配套政策，包括《深圳市科技类民办非企业单位免税资格确认服务实施办法》，《关于加强新型科研机构使用市科技研发资金人员相关经费管理的意见》等，已经取得了良好的效果。全市目前共有新型科研机构 45 家。这些“新型科研机构”开枝散叶，成为深圳源头创新能力迅速崛起的一个缩影。强烈的科技需求，以及日渐丰厚的市场化土壤，孕育和催生了一批新型研发机构。深圳的新型科研机构的起步时间不长，如何解决新型科研机构设立形式、运作模式、技术转移、利益分配等问题，都还需要进一步的探索。

在产学研协同创新机制上，以企业为主导的定位已经成为共识。2012年的全国科技创新大会上强调，要进一步深化科技体制改革，着力强化企业技术创新的主体地位，提高科研院所和高等学校服务经济社会发展能力，推动创新体系协调发展，强化科技资源开放共享，以及深化以企业为主导的产学研合作，建立科技资源开放共享机制等。科技部也提出，要加强统筹部署和协同创新，强化科技资源开放共享，推动创新体系协调发展，提高创新体系整体效能。

在国际化的人才培养、引进、使用、评价机制上，目前深圳市政府有孔雀计划和孔雀团队计划等人才引进项目。在人才引进中，目前也存在一些问题。第一，市财政拨款中，体制内和体制外补贴不平衡，企业落实优惠政策有偏差。第二，深圳人才引进结构不合理和不平衡问题，人才政策强调人才“光环”，但缺乏中高级实用型人才，留住人才考虑比较少。在人才培养中，作为与北京和上海比肩的城市，深圳绕不过去的一个软肋是高校。

在技术转移、科技成果转化问题上，“科技与经济紧密结合”是当前深化科技体制改革的核心问题。当前深圳科技成果转化存在主要存在以下问题。一是，大学、科研院欠缺符合市场经济要求的科技立项、科研考核评价制度。科研成果好看而不中用，造成大量科研资源的浪费。对科研成果的评价，多数停留学术性的层面。二是，立法滞后不够配套，科技规划立法的系统性、规划性和配套性不足；现有科技法规的规定大多数比较笼统，可操作性不强；现有制度体制难以激发科技成果转化动力。三是，在科技成果转化的制度方面，现有制度

难以激发发明创造人产业转化的动力。四是，政府服务科技成果转化功能有待增强，缺乏战略的、系统的、科学的规划。

科技平台、仪器设备作为重要的创新载体，是创新、创业活动的承载基础，是区域创新体系建设的重要组成部分，也是观察深圳“创新活力”的一面镜子。由于在创新载体共享的管理制度上，目前深圳市尚未形成统一的创新载体管理办法。在现阶段，主要是由创新载体所在单位来进行管理的。但是这就是出现一些问题，一些创新公共平台建设，因为实行企业管理，人为的对其他企业使用设置各种门槛，导致这些创新载体几乎成为了这些企业的私产。

在科技管理体制上，深圳以国家创新型城市建设为契机，从机构设置、创新政策体系等顶层设计入手，大力推进科技管理体制改革，着力强化创新驱动，争创国家自主创新示范区，全力构建综合创新生态体系，积极打造创新型经济。2012年，市政府部分工作部门的设置进行了调整——新设立市科技创新委员会，为全国首创，有利于政府集中精力抓好自主创新工作，为产业结构转型升级提供坚定的组织保障。但目前，配置科研与创新资源的主力仍然是以原来的“国家计划”与部委审批、高校和科研院校唱主角的，而真正推动创新的主体是企业尚未发挥应有的作用，政府寄望通过一系列强有力的政策“组合拳”，继续保持和扩大深圳在创新政策领域的优势，可能会抑制企业的“野蛮生长”等问题是非常值得关注的。

4.2 拟解决的重大问题

4.2.1 创新财政科技资金管理模式

第一，完善政府对基础性、战略性、前沿性科学研究和共性技术研究支持机制。促进重点研究院所大力开展基础研究，通过体制改革提高基础研究水平；制定深圳市基础研究发展规划，加大对基础研究的投入，政府科技资金用于基础研究的资助应当占 20%左右；鼓励高校和研究院所积极承接国家自然科学基金课题和其他国家级基础研究重大课题，政府给予资金配套支持。

第二，健全政府对技术创新的支持机制。推行投资引导、梯级贴息、风险补偿、奖励资助等制度改革；根据科技创新活动不同阶段的具体特点，建立和完善无偿与有偿并行、事前与事后相结合的财政科技多元化投入机制；通过银政企合作贴息项目，积极发挥了财政资金引导和放大作用，撬动银行资本加大科技创新投入，吸引社会资源关注科技创新；降低政府审查项目工作强度和难度，从制度上防止权力寻租，提高政府决策科学性、规范性；引导金融机构和相关服务机构加大对科技创新倾斜力度，构建多层次的科技金融服务体系，形成了覆盖创新全链条的金融服务生态圈。

4.2.2 探索新型科研机构的体制机制

第一，积极鼓励“民办官助”体制特色的新型研发机构，将民间科研资源和政府科技资源进行有效的地整合，充分调动民间和政府的科研积极，形成快速提升科技研发能力和促进科技发展的强大合力。政府大力支持新型研发机构发展：

一是给予土地和资金扶持；深圳市政府以无偿支持、平台建设、国家专项配套、项目专项等方式，资助新型科技企业。二是出台相关配套政策；例如 2013 年，制定《深圳市科技类民办非企业单位免税资格确认服务实施办法》，2014 年，试行《关于加强新型科研机构使用市科技研发资金人员相关经费管理的意见》。2011 年 6 月，深圳颁布“孔雀计划”及其 5 个附件，为引进海外高层次人才团队创建新型研发机构制定了一系列配套政策。“孔雀计划”的政策措施及时解决了解决了海外高层次人才在居留和出入境、落户、子女入学、配偶就业、医疗保险等方面的后顾之忧，让人才安落户。三是将新型研发机构的研究领域纳入新兴产业规划。政府通过制定产业发展规划，让产业资源向新型研发机构聚合，整体推进带动新型研发机构做大做强。例如深圳四个典型新型研发机构的科研领域和研究方向，均被纳入战略性新兴产业和未来产业发展规划，在建立产业基地、孵化基地、产业联盟、产业基金等方面已得到政府的政策性支持。

第二，建立风险承担与成果分享的激励机制。注重形成内生的创新激励机制，最大限度地激发研发团队及相关研发人员的创新意识和创新热情。新型研发机构除了可采用合同制、匿薪制、动态考核、末位淘汰等竞争性绩效管理制度外，还应该结合研发机构和科学研究的特点，实施风险承担和成果分享的管理制度，建立将研发风险与利益挂钩的激励机制。这种激励机制既是一种责任机制，也是一种分配机制，特别是二者的有机结合，可以有效地转化为研发团队的内在创新压力和创新动力，形成内生的创新激励。

4.2.3 建立以企业为主导的产学研协同创新机制

第一，建立以企业为主体、以市场需求为导向的科技体制协同创新机制，整合并优化从消费者到企业再到科研机构的需求传导链条，整合创新资源建立若干新型“创新共同体”。深度整合企业、高校、研究机构等创新资源，同时吸引跨区域创新资源参与，根据各产业领域的市场需求，技术需求，引导大学、院所的科研团队设立研究实体，遴选出覆盖该领域全产业链条的若干企业，结为“创新共同体”，将产业共性问题和企业重大需求作为研究课题，使高校院所的科研活动融入本地创新体系，避免脱离实际，进而改变以往校企合作点对点的单一模式，实现应用型科研成果的批量创造。发挥政府职能，促进创新服务体系形成，建立专门的产学研合作技术创新管理机制，积极创造一个鼓励创新和宽容失败的氛围。

第二，培养企业创新能力，使其真正成为创新的主体，建立企业为主体产学研合作创新基金和引导金融机构和风险投资机构对产学研合作进行融资。增强企业技术吸纳能力，吸引国内外学研力量向企业集聚，一方面企业应增强对技术人才资源和新技术的吸纳能力，将高校和科研机构吸纳入企业的技术创新中来；另一方面企业应精细化自己的研发中心，吸引国内外优秀的高校和科研机构等创新要素。

4.2.4 建立国际化的人才培养、引进、使用、评价机制

人才是科技体制建设的第一资源，现代化国际化城市发展的竞争核心是人才的竞争，人才队伍建设是一流大学建设的核心，也是创新型城市建设的关键要素。要确立吸引人才与本土培养要齐头并进的人

才发展策略。

继续完善孔雀计划和孔雀团队计划等人才引进项目，创新合作模式推进产学研人才流动机制。鼓励高校采取现代大学制度办学，实现大学“高度自治”，探索有利于产学研合作的人才培养和人才交换模式。构建“人才柔性流动”机制，摆脱现行的有关档案、身份等人事制度瓶颈约束，放宽人才流动限制，在不改变科研人员原单位隶属关系的情况下，探索以智力服务为核心、以人力资源和创新成果的开发与利用最大化为导向的人才流动方式，如项目流动制、咨询流动制、聘任流动制等多种人才流动形式。

在人才培养上，一是，建立人才培养长效机制，努力创造条件，吸引国内外名校、研发机构和实验室落户，搭建高技能人才训练公共服务平台，对支柱产业和新兴产业紧缺的高技能人才提供培训资助，发挥社会培训机构作用；二是，完善人才激励机制，不断建立和完善企业家市场形成机制，壮大企业经营人才队伍，加快职业经理人的认定、评估、信用体系建设，创新人才分配激励机制，建立健全以政府奖励为导向、用人单位和社会力量奖励为主体的人才奖励体系。

在人才引进上，一是，高层次人才引进深圳后，深圳要从国际化城市的角度出发，通过强有力的制度手段，为高层次人才提供与国际接轨的工作、生活条件以及创业文化环境，解决好对引进人才的住房保障、子女入学等问题，让人才安居乐业；二是，大力引进中高级实用型人才来为企业服务，适当加大企业的人才财政补贴比例，减少企业的用人成本，留住更多的人才来为深圳发展服务；三是，建立政府、

企业、市场相结合的多元化的人才评价方式，建立健全以企业评价和市场评价为主体、以岗位能力为导向、以岗位绩效为重点、注重岗位技能水平的企业技术技能人才评价体系。政府逐渐弱化对人才引进的过多“家长式”行政干预，实际进一步拓宽了深圳市人才引进渠道，使得深圳市人才引进更加灵活和高效。

4.2.5 完善技术转移、科技成果转化体制机制

重点解决国有科研机构成果产业化问题，尤其是针对企业参与程度低、偏离市场的时候；积极落实科技成果转化法，处理好国有资产流失问题，参与人员绩效奖励问题等。

第一，及时修正有关科技成果转化的制度，将行之有效的政策措施转化为法律规定。针对科研机构的科研成果产业化转换难的问题，通过健全立法可以解决赋予科研院校依法对科研成果享有支配权、处置权和收益权，建立起科学的考核评价制度，重视参与人员绩效奖励，防止人才的流失。

第二，转变和优化政府及相关部门的职能作用。政府应当作为科技成果转化的战略规划者、方向引领者、科技成果研究与转化的环境缔造者、服务的提供者。政府需要改进科技管理体制和运行机制。改进政府的支持方式，在成果转化过程中，减少直接给予项目资金的方法，而改为贴息贷款、融资担保、风险投资等支持。强化政府在产学研合作中的服务功能，开辟多样化的投融资渠道等。

4.2.6 建立科技平台、仪器设备共享制度

建立大型科学仪器设备协作共享平台，使科学仪器协作共用管理更加规范、科学、高效；制定相关管理办法，保障平台运行；健全完善协作共享平台网络。

第一，健全重大科技基础设施、科技资源的共享和运行制度。各区以及市政府之间要建立科技平台、仪器设备共享制度，各区加强与市发展改革委、科技创新委和经信委等部门的沟通合作，鼓励、引导深圳市高等院校、科研机构、重点实验室、工程（技术）中心、公共技术平台在新区设立机构，同时加快共同推进各区的孵化器建设，进一步优化各区中小型科技企业的创新环境，降低创业成本。

第二，在企业自主科技平台建设方面，支持企业与高校、科研机构联合组建产学研创新联盟，加快重点实验室、企业技术中心、工程技术中心、国家级检验检测平台等载体建设，促进创新要素向企业集聚，打造一批开放共享的重大科技创新平台和孵化基地。

第三，为了避免创新载体建设的趋同和无序竞争，应该将市内的各类企业资源调动起来，对各类载体建设进行了战略布局：一要突出科技企业孵化器的“孵化”特色；二要突出推进孵化转化一体化载体建设，形成了“科技企业孵化器+产业化基地”特色；三是突出新区的科技创新特色；四是突出科技园区的“同城协同”特色。

4.2.7 完善科技行政管理体制

理顺市级科技主管部门与其他部门的科技管理职能；建立市区科技管理联动机制；解决政府官员大批量陷入科技评审，管理方式难以继；完善科技项目过程监管、项目验收和绩效评估。

第一，在配置科研与创新资源的主力逐渐向企业转移，逐渐突破政策的约束，突出企业的研究机构作为科研活动的主体的地位，并且在不同类型的企业之间，实现私营企业和“体制内”企业的正常合作。

第二，继续为企业发展创造自由的环境，政府不断放手，减少行政手段对企业和科研机构不必要的干预，同时把中心转移到为企业提供鼎力支持和优质服务上来，让企业自由创新。第三，实行了科技计划项目官员责任制和专家评审评估决策参考制度，完善了科技项目计划管理与绩效评估体系和奖励制度，制定导向清晰、激励约束并重的评价标准和方法，加强了获奖项目的跟踪与推广应用，促进科技成果产业化。

五、保障措施

5.1 领导保障

设立深圳科技体制改革领导小组、办公室。在国家有关部门的领导下，成立由国家相关部委和深圳市有关领导参与的“深圳科技体制综合改革建设指导协调小组”，建立健全工作协调机制，分解任务，明确责任，狠抓落实，加强对科技体制改革工作的宏观管理和指导。同时设立“深圳科技体制综合改革建设工作办公室”，具体负责综合改革专项工作。加强分类指导和评价考核，定期督促检查。深圳市、区各有关部门和单位要按照任务分工和要求，结合实际制定具体改革方案和措施，按程序报批。

提升各级市、区领导的科技体制改革的思想认识水平。深圳市、

区党委和政府要把深化科技体制改革、加快国家创新体系建设工作摆上重要议事日程，从“顶层设计”来考虑科技体制改革，把科技体制改革作为经济体制改革的重要内容，同部署、同落实、同考核。学习深化科技体制改革的国际先进经验，充分认识到深化科技体制改革加快创新体系建设不仅对深圳建设国家自主创新城市示范区、经济可持续发展和“深圳质量”建设的重要意义，而且它也是加快经济发展方式转变和经济结构调整的战略举措，是推动深圳科学发展、建设中国特色世界城市的重要动力。

完善专家咨询委员会制度和科技评价体系。从国内外邀请一批著名的专家、企业家成立深圳科技体制改革专家咨询委员会，为深圳科技体制综合改革建言献策，充分调动广大科技工作者和全社会人员的积极参与，共同做好深化科技体制改革工作。根据不同类型科技活动特点，注重科技创新质量和实际贡献，制定导向明确、激励约束并重的评价标准和方法。基础研究以同行评价为主，特别要加强国际同行评价，着重评价成果的科学价值；应用研究由用户和专家等相关第三方评价，着重评价目标完成情况、成果转化情况以及技术成果的突破性和带动性；产业化开发由市场和用户评价，着重评价对产业发展的实质贡献。建立评价专家责任制度和信息公开制度。

5.2 政策保障

出台并深化深圳科技体制改革的有关政策文件。在进一步落实《关于深化科技体制改革提升科技创新能力的若干措施》的基础上，

深圳市、区有关职能部门要尽快制定完善相关配套政策和实现科技体制改革措施的落到实处，同时加强政策落实情况评估。制定《深圳进一步深化科技体制改革的实施方案》，设定具体实施目标，可提出力争到 2020 年在科技体制改革的重要领域和关键环节上取得突破性成果，以促进科技体制改革的进一步深化和落实，打通科技创新与经济社会发展的通道。

进一步加强科技与金融深度结合。发挥深圳市科技和金融结合试点工作领导小组的重要领导作用，同时充分利用深圳科技金融服务中心这一重要的支撑平台，进一步落实《深圳市关于改善金融服务支持实体经济发展的若干意见》等相关政策，综合运用买方信贷、卖方信贷、融资租赁等金融工具，引导银行等金融机构加大对科技型中小企业的信贷支持。推广知识产权和股权质押贷款。加大多层次资本市场对科技型企业的支持力度，扩大非上市公司代办股份转让系统试点。培育和发展创业投资，完善创业投资退出渠道，支持市、区规范设立创业投资引导基金，引导民间资本参与自主创新。积极开发适合科技创新的保险产品，加快培育和完善的科技保险市场。

制定深化产学研结合有关政策。进一步推进以企业自主创新为主，大学、研究所为技术依托的合作机制；加快制定促进产学研战略联盟的有关具体政策，以支持产学研联合体或多家企业组成的技术联合体进行技术攻关，共同提高深圳产业的技术创新能力；制定实施企业科技特派员的有关扶持政策。建立科研院所、高等学校和企业开放科研设施的合理运行机制。整合各类科技资源，推进大型科学仪器设备、

科技文献、科学数据等科技基础条件平台建设，加快建立健全开放共享的运行服务管理模式和支持方式，制定相应的评价标准和监督奖惩办法。完善深圳财政资金购置科研仪器设备的查重机制和联合评议机制，防止重复购置和闲置浪费。对财政资金资助的科技项目和科研基础设施，加快建立统一的管理数据库和统一的科技报告制度，并依法向社会开放。

建立深圳政府“首购首用”风险补偿机制。对通过政府采购，或在政府投资的项目中采用定制采购的方式，首购首用在科技创业特别社区或共建大学科技园内设立的科技创业型企业创制的符合深圳市新兴产业发展方向产品的采购人，政府将按产品实际单件价值的一定比例予以一次性补贴。建立财政性资金采购自主创新产品制度，制订自主创新产品认定实施细则、自主创新产品政府采购预算管理办法以及自主创新产品政府采购合同管理办法，优先安排自主创新项目；改进政府采购评审方法，完善监督机制，给予自主创新产品优先待遇；建立激励自主创新的政府首购和订购制度。

健全科技创新的人才政策保障。良好的科技评价和奖励制度是形成正确的评价导向，激发科研人员创造活力的关键措施。完善人才评价标准，改变以论文、项目、经费、专利论人才。健全专业技术职务聘任制，推进人才评价社会化。充分调动科技人员积极性，完善和落实好各种分配及奖励制度。同时鼓励支持高等院校、科研机构和企业之间实行创新人才双向流动。制定相关人才政策，不断完善和改进科技人才的引进与培养机制。

5.3 法律保障

建立完善的知识产权保护法律和执行体系。建立和完善深圳重大关键技术领域专利态势分析和预警机制。完善知识产权保护措施，健全知识产权维权援助机制。完善科技成果转化为技术标准的政策措施，加强技术标准的研究制定。认真落实科学技术进步法及相关法律法规，推动促进科技成果转化法修订工作，加大对科技创新活动和科技创新成果的法律保护力度，依法惩治侵犯知识产权和科技成果的违法犯罪行为，为科技创新营造良好的尊重和保护知识产权的法制环境。建立重大经济活动的知识产权特别审查机制，努力缩短发明专利审查周期，改革发明专利审查方式，提高专利审查工作效率。加强技术性贸易措施体系建设，建立和完善技术性贸易措施的通报协调机制、快速反应机制和研究评议体系。

进一步完善和落实创新促进条例。加大对《深圳经济特区科技创新促进条例》、《广东省自主创新促进条例》等相关鼓励创新法律法规的宣传，围绕条例落实制定系列以鼓励企业技术创新为核心、具有深圳特色的科技创新政策。进一步加大国家和深圳已经出台鼓励企业技术创新政策的落实力度，对部分缺少具体实施办法的国家鼓励企业技术创新的政策，由深圳在全国率先试点，制定相应的具体实施办法并加以落实。推进加快制定促进自主创新、保护知识产权、加强社会信用建设等领域的法规和规章，构建完善的法规体系，把国家创新型城市建设纳入法制化轨道。

建立健全基本配套的科技法规政策体系。加快科技立法，强化科

技法规的实施与监督，保障科技体制改革的深化和发展。特别要注重并逐步建立和完善推动科技人员进入主战场，积极参与科技开发与技术推广应用等方面的配套法规。贯彻落实全国科技创新大会精神，采取切实有力措施推进科技体制改革，继续在科技体制政策和管理方式上下功夫，创新体制机制，强化顶层设计，制定 1+N 政策，改革科技管理体制，创造科技创新服务于社会、服务于经济的良好法治环境，使得相关政策法律法规跟上科技创新的步伐，真正成为国家探索科技体制改革创新的试验田和先行区。

5.4 示范保障

建立科技企业创新孵化的示范体系。整合科研机构资源，推进转制科研机构产权制度改革，增强公益类科研机构科技创新能力和公益服务能力。建立和完善全市大型科学仪器设施运行和共享机制，支持重大科技基础设施运营机构建设大型科学仪器设施和科技资源共享平台。同时加大对科技孵化载体建设，提升载体服务水平，鼓励各类孵化机构的建立和发展，将深圳打造国际创客中心，推动大众创业万众创新，并加强民间科技交流合作。加大对创业苗圃、孵化器、加速器等企业孵化载体的资助力度，支持社会力量参与孵化载体的建设和运营，探索创业投资与孵化载体联动发展的新模式，形成一套成熟的科技企业创新孵化的示范体系。

争取国家科技体制改革试点城市。充分利用目前深圳作为科技金融试点城市的契机，以科技与金融的深度融合为出发点，分别往横向

以及向纵深两个开展，一方面拓展科技与其他方面，如文化、产业、民生、低碳等其他领域的紧密结合，推进科技体制的不断改革和创新，实现军民深度融合示范；另一方面将成熟做法向全市铺开，同时也在深圳各区努力推进有区级特色和重点方向的科技与其他方面等领域深度融合，努力争取全国科技体制改革试点城市建设，响应国家科技体制改革的号召，争取国家的大力支持。

形成国际科技合作示范。积极开展全方位、多层次、高水平的科技国际合作，加强深圳与港澳台地区的科技交流合作。进一步加强深圳—以色列科技研发合作、中荷低碳技术合作等国际科技合作，加大引进国际科技资源的力度，围绕深圳和国家战略需求参与国际大科学计划和大科学工程。鼓励科学家发起和组织国际科技合作计划，主动提出或参与国际标准制定。加强技术引进和合作，鼓励企业开展参股并购、联合研发、专利交叉许可等方面的国际合作，大力支持深圳企业和科研机构到海外建立研发机构。加大深圳科技计划开放合作力度，支持国际学术机构、跨国公司等来深设立研发机构，搭建国内外大学、科研机构联合研究平台，吸引全球优秀科技人才来深创新创业，树立国际科技合作示范。

参考文献

[1] 徐峰. 美国科技管理体制的形成与发展研究[J]. 科技管理研究, 2006, 6: 13-16.

[2] 梁伟. 美国科技创新体系中的政府作用[J]. 全球科技经济瞭望, 2008, 23(3): 20-25.

[3] 吴波. 英国科技创新管理体制的构建与启示[J]. 中国科技论坛, 2009 (7): 139-144.

[4] 魏龙. 日本科技体制的改革措施[J]. 技术与创新管理, 2008, 29(3): 217-220.

[5] 徐世刚. 日本科技体制改革及对我国的启示[J]. 黑龙江社会科学, 2005 (2): 68-72.

[6] 谷俊战. 德国科技管理体制及演变[J]. 科技与经济, 2006, 18(6): 31-34.

[7] 褚洪. 德国科技政策与管理述评[J]. 华南师范大学学报

(社会科学版), 2006, 6: 138-140.

[8] 李威. 以色列科技创新的成就与经验[J]. 安徽科技, 2012 (9): 55-56.

[9] 杨振寅, 邓广, 刘新立. 反思当今的中国科技体制改革[J]. 战略与管理, 2003, 3: 101-107.

[10] 柳卸林, 方新. 18 年中国科技体制改革的回顾及展望[J]. 调研报告, 2003 (77): 1-20.

[11] 方新, 柳卸林. 我国科技体制改革的回顾及展望[J]. 求是, 2004 (5): 43-45.

[12] 方新. 中国科技体制改革——三十年的变与不变[J]. 科学学研究, 2012, 30(10): 1441-1443.

[13] 寇宗来. 中国科技体制改革三十年[J]. 世界经济文汇, 2008 (1): 77-92.

[14] 巢宏, 方华婵, 谢华. 我国科技体制改革进程及政策演变研究[J]. 中国集体经济, 2013 (24): 28-30.

[15] 田孟刚, 吴贵生. 科技体制改革中的制度变异[J]. 科研管理, 1998, 2.

[16] 李正风. 关于深化我国科技体制改革的若干思考[J]. 清华大学学报: 哲学社会科学版, 2000, 15(6): 39-44.

[17] 吴林海, 彭纪生. 对中国科技体制改革的反思[J]. 科学与科学技术管理, 2001, 22(4): 31-34.

[18] 方新. 关于深化科技体制改革的思考[J]. 中国科学院院

刊, 2003, 18(2): 121-124.

[19] 葛秋萍. 中国科技体制改革与发展矛盾的深层思考[J]. 科学管理研究, 2004, 21(6): 14-17.

[20] 黄涛. 中国科技体制改革面临六大突出问题[J]. 科技导报, 2010 (2): 118-119.

[21] 张晖明, 丁娟. 中国四大城市科技体制创新的比较分析[J]. 上海经济研究, 2002 (6): 30-40.

[22] 栾恩杰. 深化科技体制改革 推进科技资源共享[J]. 中国科技产业, 2004 (4): 7-8.

[23] 孙英兰. 三任科技部长纵论科技体制改革 释放第一生产力[J]. 瞭望, 2005 (26): 22-25.

[24] 张敏容. 中国科技体制改革的路径选择[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2008, 9(6): 47-50.

[25] 韩霞. 加快推进我国科技体制创新的对策研究[J]. 中国行政管理, 2008 (2): 69-71.

[26] 朱可嘉, 蒋家东. 战略性新兴产业科技体制改革研究[J]. 科技与管理, 2012, 14(1): 59-63

[27] 李振京, 张林山. “十二五”时期科技体制改革与国家创新体系建设[J]. 宏观经济管理, 2010 (6): 18-22.

[28] 陈劲. 协同创新与国家科研能力建设[J]. 科学学研究, 2011, 29(12): 2-3.

[29] 国务院发布的《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建

设的意见》

[30] 深圳市人民政府发布的《关于深化科技体制改革提升科技创新能力的若干措施》

[31] 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》

[32] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》