

《科学技术进步法》： 建设创新型国家的法律保障

► 本报记者 杨文利报道

编者按

7月1日,新修订的《科学技术进步法》将正式实施。作为我国科技领域一部具有基本法性质的重要法律,此次修订和实施《科学技术进步法》有什么重要意义,与修订前的《科学技术进步法》相比有哪些方面的创新?如何理解《科学技术进步法》修订的精神实质和各项制度的内涵?

日前,本报记者采访了科技部政策法规与体制改革司相关负责人。这位负责人对人们所关注的上述话题进行了详细解读。

解读一：突出自主创新主线

问：我们知道《科学技术进步法》是1993年10月开始实施的,现在为什么要重新修订这部法律?

答：《科学技术进步法》是我国科技领域一部具有基本法性质的重要法律,实施十多年来对于贯彻落实“科学技术是第一生产力”的战略思想,推进科技体制改革和科技事业发展,促进科学技术为经济社会发展服务起到了重要的促进和保障作用。

此次修订《科学技术进步法》,是在深入贯彻党的十七大精神,落实科学发展观,全面建设小康社会的新形势下进行的一次全面修订。党的十七大报告明确指出,“提高自主创新能力,建设创新型国家。这是国家发展战略的核心,是提高综合国力的关键”,并把“自主创新能力显著提高,科技进步对经济增长的贡献率大幅上升,进入创新型国家行列”作为实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求,明确要求“要坚持走中国特色自主创新道路,

把增强自主创新能力贯彻到现代化建设各个方面”。

修订后的《科学技术进步法》,全面贯彻落实党的十七大精神,结合《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》,着眼于建设创新型国家的奋斗目标,突出自主创新这条主线,以法律形式明确了新时期国家发展科学技术的目标、方针和战略,强调科技对经济社会发展的支撑和引领作用,强化了激励自主创新的措施和规范,是新时期科技事业发展和全社会科技进步的重要法律保障。

问：新修订的《科学技术进步法》增加了哪些新的内容?

答：修订后的《科学技术进步法》,在保留已有的支持基础研究、高新技术研究和高新技术产业化、农业技术开发和推广、保障科技人员合法权益、提高研究开发机构运行效率的基础上,充分吸收了我国科技发展和改革的成功经验,针对当前制约我国科技进步的制度性问题,结

合新时期加强自主创新能力、建设创新型国家的需要,进行了一系列体制、机制和制度方面的创新。

《科学技术进步法》修订突出了企业的技术创新主体地位,对不同类型的企业规定了相应的扶持措施;强调了科技创新的知识产权战略目标和原则,明确了财政性科技计划和基金项目知识产权归属,规定了项目承担者转化和应用科技成果的义务;确立了多渠道的科技投入体制,建立配置、整合科技资源的协调机制,规定了科学技术资源管理单位的开放共享义务;在要求加强科研诚信建设的同时,强调营造宽容失败、鼓励探索的学术环境。

修订后的《科学技术进步法》综合采取财政资助、税收优惠、政府采购、发展科技中介服务机构等多种措施,激励和保障自主创新。《科学技术进步法》修订补充的各项制度,体现了社会主义市场经济条件下科技工作的新特点,符合新时期科技发展的新要求。

解读二：发挥企业在技术创新中的主体作用

问：新修订的《科学技术进步法》是如何突出企业作为技术创新主体地位的?

答：企业是技术创新的主体,促进科技进步首先要促进企业的进步。为此,修订后的《科学技术进步法》新增加了“企业技术进步”专章,明确了企业在技术创新中的主体作用,并对国家通过财税政策、产业政策、资本市场、科技中介服务体系等引导和扶持企业技术创新予以规定。如《科学技术进步法》第30条规定:建立以企业为主体、以市场为导向,企业同科学技术研究开发机构、高等学校相结合的技术创新体系,引导和扶持企业技术创新活动,发挥企业在技术创新中的主体作用。企业成为技术创新的主体即企业要成为技术创新投入的主体、技术创新活动的主体、技术创新成果应用的主体。

问：能否具体介绍一下国家运用什么样的财税手段加大对企业技术创新的支持力度?

答：首先,是设立科技计划和基金等支持企业技术创新,鼓励企业平等竞争和实施国家科技计划项目。

国家于1999年设立了科技型中小企业技术创新基金,专门资助中小企业开展技术创新活动。修订后的《科学技术进步法》第16条对此作了规定,并明确国家在必要时可以设立其他基金资助科学技术进步活动。《科学技术进步法》第31条要求与产业发展相关的科技计划要体现产业发展的需求,同时保障企业在参与过程中处于平等竞争的主体地位。“十一五”期间,国家科技计划加大了对企业技术创新的支持力度。首批启动的国家科技支撑计划95%以上的项目都有企业参与,由企业作为牵头承担单位的课题占到了1/3;863计划项目的课题依托单位中,企业占27%,产学研结合的课题占36%。按照《科学技术进步法》的要求,国家科技计划特别是重大科技专项要进一步加大企业承担的比例,更多地反映企业需求,在具有明确市场前景的领域,建立企业牵头组织,产学研共同参与计划项目实施的机制,以利于项目目标的实现和项目成果的转化。

其次,是实施税收激励政策,鼓励企业增加研发投入。

修订后的《科学技术进步法》对现行有关科技创新税收激励政策予以法律体现。《科学技术进步法》第33条规定,企业研发费用可加计扣除,研发设备可加速折旧。在国家中长

期科技发展规划纲要若干配套政策中规定,允许企业按当年实际发生的技术开发费用的150%抵扣当年应纳税所得额;实际发生的技术开发费用当年抵扣不足部分,可按税法规定在5年内结转抵扣。《科学技术进步法》第36条规定了可享受税收优惠的企业类型。一是从事高新技术产品研究开发和生产的企业。2008年1月1日开始实施的《企业所得税法》规定“国家需要重点扶持的高新技术企业,减按15%的税率征收企业所得税”。二是投资于中小型高新技术企业企业的创业投资企业。2007年财政部、国家税务总局联合印发了《关于促进创业投资企业发展有关税收政策的通知》,明确创业投资企业采取股权投资方式投资于未上市中小高新技术企业2年及以上并符合一定条件的,可按其对中小型高新技术企业投资额的70%抵扣该创业投资企业的应纳税所得额。

问：良好的金融制度安排是科技创新顺利进行的重要保证。新修订的《科学技术进步法》对建立促进技术创新的融资体系有什么规定?

答：修订后的《科学技术进步法》从建立有利于科技创新的融资体系这一目标出发,规定国家通过设立贷款贴息担保基金、加强政策性金融支持、完善资本市场等,支持企业技术创新与进步。

《科学技术进步法》第34条规定:国家利用财政性资金设立基金,为企业自主创新与成果产业化贷款提供贴息、担保。为支持企业技术创新和成果产业化,分担企业技术创新风险,弥补中小企业担保抵押物不足,各级政府都积极采取措施,建立为企业特别是中小企业贷款提供贴息或担保的专项资金。财政部、科技部设立的科技型中小企业技术创新基金对企业技术创新项目贷款提供贴息支持。国家中长期科技发展规划纲要若干配套政策提出了引导和激励社会资金建立中小企业信用担保机构、建立担保机构资本金补充和多层次风险分担机制等政策。为落实国家中长期科技发展规划纲要若干配套政策,国家发改委、科技部等有关部门制定了相应的实施细则。这些政策的制定实施对建立有利于企业融资的担保体系具有重要意义。

第34条规定:国家政策性金融机构应当在其业务范围内对国家鼓励的企业自主创新项目给予重点支持。国家中长期科技发展规划纲要若干配套政策提出,政策性金融机构要重点支持对国家重大科技专项、国家重大科技产业化项目的规模化融资和科技成果转化项目融资。国家开发银行在国务院批准的软贷款规模内,向高新技术企业

发放软贷款,用于项目的参股投资。根据这些规定,银监会、国家开发银行、中国进出口银行等有关部门制定出台了相应的实施细则。

目前我国资本市场层次单一,面向不同需求的多层次资本市场体系不完善。为此,《科学技术进步法》第35条规定:国家完善资本市场,建立健全促进自主创新的机制,支持符合条件的高新技术企业利用资本市场推动自身发展。国家中长期科技发展规划纲要若干配套政策中也提出:建立支持自主创新的多层次资本市场,大力推进中小企业板制度创新,加快科技型中小企业上市进程,适时推出创业板,启动中关村科技园区非上市股份有限公司进入证券公司代办股份转让系统进行股份报价转让试点工作,并逐步扩大试点范围。《科学技术进步法》第35条还规定:国家鼓励设立创业投资引导基金,引导社会资金流向创业投资企业,对企业的创业发展给予支持。设立创业投资引导基金,是发挥政府资金引导作用、吸引更多的社会资金进入创业投资领域的有效措施。国家中长期科技发展规划纲要若干配套政策中提出:鼓励有关部门和地方政府设立创业风险投资引导基金,引导社会资金流向创业风险投资企业,引导创业风险投资企业投资处于种子期和起步期的创业企业。财政部、科技部联合制定了实施细则,明确通过阶段参股、跟进投资、风险补助等方式,引导创业投资机构投资于初创期科技型中小企业。

问：新修订的《科学技术进步法》是如何鼓励国有企业技术创新的?

答：新修订的《科学技术进步法》将创新投入等纳入国有企业负责人业绩考核的范围。如第39条规定,国有企业应当建立健全有利于技术创新的分配制度,完善激励约束机制;应当将企业的创新投入、创新能力建设、创新成效等情况纳入国有企业负责人业绩考核的范围。

为促进中央国有企业加强科技创新能力建设,国务院国资委在对中央企业负责人第一任期考核体系中,已经将科技投入增长率和技术投入比率分别纳入了科技型企业、设计类企业以及部分工商企业的年度考核和任期考核指标中。《中央企业负责人经营业绩考核暂行办法》加强了中央企业负责人对企业自主创新的领导职责,完善了考核体系:一是在年度或任期考核体系中对中央企业技术创新成果(科技产业)设置技术创新特别奖励;二是对科技型企业引入反映科技创新转化能力的分类指标;三是改革对科技人员的激励机制,注重对技术骨干的中长期激励,以培养和留住各类人才,强化创新人才队伍建设。

解读三：鼓励和保护社会力量创办科研机构

问：目前,我国科研机构改革取得重大进展,技术开发类科研机构实行企业化改制,公益类院所分类改革即将完成,社会力量创办的科研机构日益多样化。在新修订的《科学技术进步法》中,对财政性资金设立的科研机构作了什么样的规定?

答：首先是强化对财政性资金设立的科研机构的结构布局和职能定位。《科学技术进步法》第41条规定,“国家统筹规划科学技术研究开发机构的布局,建立和完善科学技术研究开发体系”。根据促进科技与经济社会紧密结合,建立符合社会主义市场经济和科技自身发展规划的新型科技体制的要求,科研机构改革不断深化,财政性资金设立的科研机构逐步减少,从改革前的5000多家,减少到3800多家,同时,社会力量创办的科研机构大幅度增加。为了使财政性资金真正投入到国家和社会需要的领域,《科学技术进步法》第42条第二款对财政性资金设立的科研机构的布局和调整做了重点规定,首先明确“从事基础研究、前沿技术研究、社会公益性技术研究的科学技术研究开发机构,可以利用财政性资金设立”,同时要求“利用财政性资金设立科学技术研究开发机构,应当优化配置,防止重复设置;对重复设置的科学技术研究开发机构,应当予以整合”。

二是明确了科研机构的权利和义务。《科学技术进步法》第43条规定:科研机构享有依法组织或者参加学术活动、自主确定研究开发方向和项目、自主决定内部事务、与其他机构开展联合研究以及获得社会捐赠和资助等方面的权利。上述权利是研究开发机构开展科研活动、完成组织使命的基本保障。但是,上述权利的行使不是没有限制的,仍需遵循国家相关规定。

《科学技术进步法》第44条、第46条对科研机构的义务作了规定,特别对利用财政性资金设立的科研机构的宗旨和任务作了重点规定。如第44条第一款“不得在科学技术活动中弄虚作假,不得参加、支持迷信活动”,是对各类科研机构的普遍要求。关于利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构,《科学技术进步法》首先确立这类机构的宗旨是“为国家目标和社会公共利益服务”,这是政府建立科研机构的目的,也是利用财政性资金设立的科研机构始终应当坚持的宗旨和目标,其一切科研活动应当服从于这个宗旨和目标;同时,提出了两项具体的义务,一是“有条件

的,应当向公众开放普及科学技术的场馆或者设施,开展科学技术普及活动”;第二,“应当建立有利于科学技术资源共享的机制,促进科学技术资源的有效利用”,以最大限度地发挥这些科研机构科技资源的效率。

三是要求利用财政性资金设立的科研机构建立现代科研院所制度。《科学技术进步法》第45条对科研机构的管理制度提出了具体的目标和方向,是对我国多年来科研机构改革经验的总结,也是深化改革的方向和要求。科技部等部门《关于加大对公益类科研机构稳定支持的若干意见》提出,“完善院所长负责制。建立健全科研机构重大事项决策机制和规章制度,提高科学管理水平。改革科研院所所长任命办法,推行聘用制和任期制,有条件的要实行面向海内外公开招聘。选择一批涉及多领域、多行业、多管理层次的科研机构开展理事会管理制度试点,建立和健全科学技术委员会和职工代表大会制度,充分发挥咨询和监督作用”;“要建立科研机构整体创新能力评价制度。建立科学合理的综合评价体系,在科研成果质量、人才队伍建设、管理运行机制等方面对科研机构整体创新能力进行综合评价,促进科研机构提高管理水平和创新能力”;“要建立科研机构开放合作的有效机制。通过建立有效机制,促进科研院所与企业之间多种形式的联合,促进知识流动、人才培养和科技资源共享”。

问：新修订的《科学技术进步法》提出要鼓励和保护社会力量创办科学技术研发机构,能否介绍一下具体措施?

答：社会力量创办的企业性质的科研机构,适用于《科学技术进步法》第三章“企业技术进步”的规定,关于社会力量利用非国有资产举办的非营利性科研机构,《科学技术进步法》第47条规定了具体的鼓励和保护措施,一是“有权按照国家有关规定,参与实施和平等竞争利用财政性资金设立的科学技术基金项目、科学技术计划项目”,二是“按照国家有关规定享受税收优惠”。这类机构的设立、审批和管理,科技部、民政部于2000年发布了《科技类民办非企业单位登记审查与管理暂行办法》,对于社会力量以非国有资产举办的,不以营利为目的,专门从事科学研究与技术开发、成果转让、科技咨询与服务、科技成果评估以及科学技术知识传播和普及等业务的民办非企业单位,提出了具体的管理规范。

解读四：实施科技资源共享 为自主创新提供条件保障

问：科技资源是科技发展所必须具备的物质基础,推进科技资源共享,提高科技资源使用效率,是推进自主创新的重要保障。那么,政府在推进科技资源共享方面有什么样的职责?

答：财政性资金投入形成的科技资源,是科技资源共享的重点。实行科技资源开放和共享,是转变政府职能、建设服务型政府的一项基本要求,也是提高科技资源使用效率的必要手段。

对政府在推进科技资源共享中的职责,修订后的《科学技术进步法》规定:首先,政府建立科技资源信息系统,实现信息公开。《科学技术进步法》第65条第一款规定,“国务院科学技术行政部门应当会同国务院有关主管部门,建立科学技术研究基地、科学仪器设备和科学技术文献、科学技术数据、科学技术自然资源、科学技术普及资源等科技资源的信息系统,及时向社会公布科学技术资源的分布、使用情况。”该规定一是明确了公开和共享的科技资源的范围,二是规定了推进科技资源共享的方式和渠道,三是明确了推进资源共享的职能部门。目前科技部正会同有关部门对政府科技资源开展摸底调查,并筹建基于信息网络技术的科技信息系统,作为各类科技资源信息集中展示和发布的统一窗口,方便科技人员找到所需的各类科技资源分布信息和有关共享服务制度。

其次,政府应该对大型科学仪器设备购置实行统筹规划和联合评议。《科学技术进步法》第64条规定,“国家根据科学技术进步的需要,按照统

筹规划、突出共享、优化配置、综合集成、政府主导、多方共建的原则,制定购置大型科学仪器、设备的规划,并开展对以财政性资金为主购置的大型科学仪器、设备的联合评议工作”。

问：大家都知道,目前国家级的科研院所集中了大量的科技资源,这些科研开发机构是否向社会开放和提供共享服务?

答：利用财政性资金或国有资产购置科技资源,科技资源的管理单位应当承担科技资源向社会开放和提供共享服务的义务,为此,《科学技术进步法》第65条第二款规定,“科技资源的管理单位应当向社会公布所管理的科学技术资源的共享使用制度和使用情况,并根据使用制度安排使用”。考虑到利用财政性资金设立的科学技术研究开发机构是国家重要的科研基地,集中了大量的科技资源,因此,《科学技术进步法》第46条专门规定这类机构“应当建立有利于科学技术资源共享的机制,促进科学技术资源的有效利用”。在强调开放共享的同时,《科学技术进步法》第65条第二款对科技资源可能涉及的国家秘密给予了充分保护,对管理单位的开放义务作了例外规定,即涉及国家秘密的科技资源及其使用情况,“法律、行政法规规定应当保密的,依照其规定”。

对于违反规定,不履行大型科学仪器、设备等科学技术资源共享使用义务的,《科学技术进步法》第68条进一步规定,“由有关主管部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”。

▼▼下转 A6 版