

《促进科技成果转化法》修订的意义与主要内容

专题 · 聚焦
《促进科技成果转化法》

文 / 陈宝明 中国科学技术发展战略研究院

《促进科技成果转化法》从1996年颁布实施以来,对完善体制机制、促进科技成果向现实生产力的转化发挥了重要作用。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,科技与经济结合日益紧密,科技成果转化的形势发生了很大变化。因此,修订《促进科技成果转化法》,建立和完善适应经济社会发展需求的成果转化制度,具有重要意义。2015年8月29日,新修订的《促进科技成果转化法》通过十二届全国人大常委会第十六次会议审议,并于2015年10月1日起实施。

《促进科技成果转化法》修订的形势需求

一是为实施创新驱动发展战略奠定法制基础。实施创新驱动发展战略,其本质就是以科技创新为核心的全面创新,使科技创新成为经济社会发展的核心要素和动力。修订《促进科技成果转化法》,就是要激发创新活力,破除制约科技创新作用发挥的体制机制障碍,发挥科技人员和科技成果等创新要素在促进发展中的作用,推动结构调整升级和发展方式的转变,促进我国经济发展向创新驱动的转型。二是深化科技体制改革的要求。促进科技成果转化是科技与经济紧密结合的关键环节,而破除制约科技成果转化的体制机制障碍始终是我国科技体制改革的主攻方向。从改革开放之初,我国通过各种措施推动科研与生产的结合,促进科研单位转制为企业、兴办产业甚至进入企业。进入21世纪以来,创新主体的定位和格局逐步趋于稳定,在明确职责的基础上加强分工合作,发挥各类创新主体在推动经济社会转型发展中的支撑引领作用,成为科技体制改革的重要内容。通过修订《促进科技成果转化法》,保障企业在促进科技成果转化中的主体作用,明确高校和科研院所科技成果转化义务,促进高校、科研院所科技成果的转移转化,为深化科技体制改革奠定了基础,同时也成为科技体制改革的重要内容。三是促进大众创新创业的需要。

《促进科技成果转化法》的修订,就是通过体制机制改革,

释放科研人员和科技成果的活力,鼓励科技人员向企业流动,激发创新创业的活力,政府为创新创业创造良好的平台和服务环境,在科研人员的带动下促进全社会创新创业,同时通过科技成果转移、转化为大众创新创业提供动力。四是应对国际科技发展形势和激烈的国际竞争的需要。当前,世界新一轮科技革命和产业变革正在加速进行,创新资源和要素流动全球化趋势日益明显,科技成果转化速度和效率成为国家核心竞争力的重要来源。在激烈的国际竞争环境下,只有通过体制机制改革加快科技成果转化和应用,才能抢占未来发展的制高点。

全面认识和理解《促进科技成果转化法》

是一部深化改革的法律

以问题为导向,着力破除制约科技成果转化的体制机制障碍,是《促进科技成果转化法》修订的主要出发点,这就决定了《促进科技成果转化法》是一部以改革为主要特征的法律,其中最大的突破就是科技成果使用权、处置权和收益权改革。在历史上,我国科研事业单位拥有科技成果的所有权,但是处置、取得收益还要经过国有资产管理部门的审批,符合国有资产管理要求,因此对科技成果的所有权实际上是不完整的。国有资产管理程序与国有技术类无形资产的特点不适应,在一定程度上限制了科研事业单位通过技术转让、作价入股来促进科技成果转化的积极性。虽然从2011年开始,财政部、科技部等部门开展中央级事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革试点,但制约科技成果转化的问题始终存在。

修改后的《促进科技成果转化法》在法律层面上推进了科技成果使用权、处置权和收益权改革,规定:国家设立的研究开发机构、高等院校对其持有的科技成果,可以自主决定转让、许可或者作价投资;国家设立的研究开发机构、高等院校转化科技成果所获得的收入全部留归本单位,在对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员给予奖

励和报酬后，主要用于科学技术研究开发与成果转化等相关工作。修改后的《促进科技成果转化法》在《科技进步法》将科技成果的所有权赋予承担单位的基础上，进一步将科技成果的使用权、处置权、收益权赋予国家设立的研究开发机构和高等院校，彻底解决了科技成果的所有权问题，是一项重要的改革措施，将为我国未来的科技成果转化和科技体制奠定新的制度基础，因此，可以说《促进科技成果转化》是一部改革的法律。

是一部强化激励、注重落实的法律

《促进科技成果转化法》强化了对科技人员的激励，提高了奖励标准，同时进行相关的配套制度改革，确保激励能够落实到位，因此是一部注重实效的法律。1996年《促进科技成果转化法》规定，在科技成果转化后对科技人员奖励不低于净收入的20%。但是在实施中受到各种因素的制约而落实渠道不畅通，比如单位取得转化收入后要上缴国库，再奖励时需要经过审批程序；在实际发放时受到工资总额限制等，往往是科技人员有了奖励比例但是很难拿到，影响了积极性。

修改后的《促进科技成果转化法》首先提高了科技人员奖励比例，科技成果完成单位可以规定或与科技人员约定奖励和报酬的方式及数额；奖励和报酬的最低标准由现行不低于职务科技成果转化或许可净收入，或作价投资形成的股份、出资比例20%提高至50%，并明确国家设立的研究开发机构、高等院校规定或与科技人员约定的奖励、报酬的方式和数额应当符合上述标准。为保证奖励和报酬落实到位，首先从收益的处置权上明确单位有权自主处置收入，不需要再上缴国库，同时进一步明确了国有企业、事业单位给予科技人员奖励和报酬的支出不受当年本单位工资总额限制，从而为奖励的落实打通了制度环节。在《促进科技成果转化法》的后续司法解释时，还要对“净收入”的测算方式进行明确，减少执行过程中可能产生的纠纷，以保证奖励真正落实到位。

是一部平衡国家、单位与个人权利义务关系的法律

《促进科技成果转化法》首先明确了职务科技成果的含义，是指执行研究开发机构、高等院校和企业等单位的工作任务，或者主要是利用上述单位的物质技术条件所完成的科技成果。在处理国家与单位之间的关系上，通过处置权、收益权改革，使单位拥有促进科技成果转化的自主权，从而明确了单位在促进科技成果转化上的主体责任。《促进科技成果转化法》处处体现了尊重单位自主权、尊重市场关系的精神。比如对科技人员的奖励，以单位与个人的约定优先；在促进人员交流上，首先尊重单位的管理制度。

建立促进科技成果转化的各项制度也是以单位为出发点，比如科技成果转化年度报告制度、对单位的评价考核制度等。而国家在促进科技成果转化上，保留“为了国家安全、国家利益和重大社会公共利益的需要，可以依法组织实施或者许可他人实施相关科技成果”的权力。

在处理单位与个人的关系上，科技人员是科技成果转化的重要参与主体，物化的科技成果，如专利、知识产权等的实施需要有科技成果完成人的参与，事实上很多科技成果转化就是以科技人员为主体推动完成的，这就要有效调动科技人员的积极性。而且我国的高校、科研院所等并不是独立的利益主体，虽然法律上明确了他们促进科技成果转化的义务，并通过加强考核、评价等措施推动他们进行成果转化，但是仍然可能存在很多单位由于评价机制以及执行难等问题而在科技成果转化上“不作为”的情况，这样会对促进科技成果转化形成很大的抑制。而科技人员在促进科技成果转化成功后可能得到相当大的奖励，与自身利益息息相关。所以，《促进科技成果转化法》在修订中十分重视发挥科技人员的积极能动性，有效协调单位与个人之间的关系，达到利益的平衡。《促进科技成果转化法》明确科技成果完成人和参加人在职务科技成果转化后，即可根据与单位的协议进行科技成果转化，并享有协议规定的权益，单位应当予以支持。这就将成果转化权利直接赋予科技人员，保证成果完成人和参加人积极参与成果转化并取得应得权益，明确单位要积极创造有利条件的义务。科技人员开展科技成果转化前提有两个：一是不变更职务科技成果权属；二是按照与单位的协议进行。这样就有利于将过去科技人员的“地下”转化变为“地上”转化，对于保障单位和个人的权益都是有利的。同时保留“按协议进行转化”，这样既可以保证完成人和参加人积极参与成果转化，又能有效地规范职务科技成果的转化活动，通过双方协商确定的协议，明确双方的预期，减少纠纷。

是一部对技术转移体系进行整体设计的法律

技术转移是促进科技成果转化的重要方面。从概念的区别上来看，科技成果转化强调科技成果在现实生产、生活中的应用，是从研究到技术到产品应用的纵向链条，在转化过程中不断改变科技成果的形态，强调结果；而技术转移强调技术或知识转移或扩散的过程，是从技术提供方到接受方的横向链条，技术形态不一定要改变。因此，科技成果转化概念重在“化”，而技术转移概念重在“移”。《促进科技成果转化法》明确了促进科技成果转化的6种方式：自行投资实施转化；向他人转让该科技成果；许可他人使用该科技成果；以该科技成果作为合作条件，与他人共同实施转化；以该科技成果作价投资，折算股份或者出资比例；

其他协商确定的方式。但各个主体在采用哪个方式上应根据自身的需要和特点来进行,特别是要符合相关的制度规定。对于高校和科研院所来说,《促进科技成果转化法》虽然没有排斥高校和科研院所采取各种方式促进科技成果转化,但是明确鼓励按照技术转移的方式进行科技成果转化,并围绕促进技术转移进行一整套制度设计,形成技术转移的制度体系。

首先,《促进科技成果转化法》明确了高校和科研院所促进科技成果转化的法定义务,规定:国家设立的研究开发机构、高等院校应当加强对科技成果转化的管理、组织和协调。从而使促进高校和科研院所的科技成果转化具有了法律基础。其次,《促进科技成果转化法》进一步明确了高校和科研院所采取技术转移的方式促进科技成果转化,即“国家鼓励研究开发机构、高等院校按照有关规定采取转让、许可或者作价投资等方式,向企业或者其他组织转移科技成果。”再次,围绕推进高校和科研院所技术转移法定义务的实施进行一整套制度设计:一是引导高校和科研院所建立技术转移机制,既可以本单位建立专门的负责技术转移工作的机构,也可以委托独立的科技成果转化服务机构开展技术转移;二是建立便于考核、监督的科技成果转化年度报告制度,高校和科研院所应当向主管部门提交科技成果转化情况年度报告,转报财政、科技部门;三是加强考核评价,建立有利于促进科技成果转化的绩效考核评价体系,相关部门将科技成果转化情况作为对相关单位及人员评价、科研资金支持的重要内容 and 依据之一,并对科技成果转化绩效突出的相关单位及人员加大科研资金支持。国家设立的研究开发机构、高等院校应当建立符合科技成果转化工作特点的职称评定、岗位管理和考核评价制度,完善收入分配激励约束机制。通过一整套制度设计,既能够提倡对高校和科研院所的技术转移,又能够把对高校和科研院所的技术转移引导落到实处。

是一部平衡政府与市场关系、积极发挥政府作用的法律

促进科技成果转化是市场活动,是市场经济行为。《促进科技成果转化法》在充分发挥市场决定性作用的同时,侧重于更好地发挥政府的服务功能。市场经济已成为我国的基本制度,与促进科技成果转化相关的基本法律制度已经明确,包括《公司法》《合同法》等,构成了促进科技成果转化基本的法律制度。但是如何发挥政府作用、对公共研发部门行为进行规范,才是《促进科技成果转化法》所要重点解决的问题。

首先,《促进科技成果转化法》注重发挥市场作用,明确规定了科技成果转化活动应当尊重市场规律。一是充分发挥企业在科技成果转化中的主体作用。对财政资金设

立的面向产业化的科技项目,应当发挥企业在研究开发方向选择、项目实施和成果应用中的主导作用,相关科技项目以及科技规划、计划和编制项目指南时应当听取相关行业、企业的意见。企业的主体作用还体现在推进产学研合作中,包括鼓励联合建立研究开发平台、技术转移机构或技术创新联盟等产学研合作方式,鼓励开展科技人员交流,支持联合建立学生实习实践培训基地和研究生科研实践工作机构等。二是充分体现市场导向。能够转化的科技成果强调要具有实用价值,但是科技成果的价值实际上是由市场来评判。对于科技成果的定价机制,规定国家设立的研究开发机构、高等院校在自主决定转让、许可或者作价投资时,应当通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等方式确定价格,这些实际上都是市场化的定价方式,体现出在科技成果转化中的市场导向。此外,强化政府完善服务环境、促进科技和金融结合等方面都充分体现了市场精神。

其次,《促进科技成果转化法》一方面明确政府在促进科技成果转化、为企业创造良好环境方面的义务,另一方面也规定政府主要通过制定政策、加强公共服务等发挥作用。一是强化政策引导。科技成果转化工作需要国家政策和资金支持,修改后的《促进科技成果转化法》规定了多元化支持方式,除原法规定的“定期发布科技成果目录和重点科技成果转化项目指南”外,又增加了政府采购、研究开发资助、发布产业技术指导目录、示范推广等方式。二是增加了国家支持的项目种类,包括形成促进社会经济健康发展的新产业、能够显著提高国家安全能力和公共安全水平、保护生态、提高应对气候变化和防灾减灾能力、能够改善民生和提高公共健康水平等类型的科技项目,使各级政府对科技成果转化的支持有法可依。三是强化科技服务。修改后的《促进科技成果转化法》进一步明确科技服务机构和平台的地位和功能,强调发展技术市场,鼓励创办科技中介服务机构,规定国家支持根据产业和区域发展需要建设公共研究开发平台,为科技成果转化提供一整套研发、中试、工程化以及推广与示范等服务。为促进大众创新创业,还规定支持科技企业孵化机构发展以及提供服务等内容。四是强化保障。规定了银行业金融机构和政策性金融机构对科技成果转化的金融支持,还规定了国家对保险机构、资本市场、创业投资机构参与科技成果转化活动进行鼓励和支持。与原法相比,金融保障力度明显加大。

当然,《促进科技成果转化法》主要是围绕促进科技成果转化而制定的一部法律,与其他的法律、制度必须相衔接。《促进科技成果转化法》的修订,也需要其他相关制度的配合与协调,在法律中一些内容还未明确,但已经留有空间,通过制定相应配套制度进行解决。📖