

关于进一步深化科技体制机制改革增强科技创新中心策源能力的意见

沪委办发〔2019〕78号

为深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，全面落实中央关于科技体制改革的部署要求，增强科技创新的紧迫感和使命感，把科技创新摆到更加重要位置，进一步推动我市科技体制机制改革向纵深发展，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军，现就进一步深化科技体制机制改革，增强科技创新中心策源能力提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕建设具有全球影响力的科技创新中心，对标国际最高标准、最好水平，坚持问题导向、需求导向、效果导向，遵循创新发展规律、科技管理规律和人才成长规律，进一步发挥市场机制作用，着力破除制约创新驱动发展的体制机制瓶颈，完善创新治理体系，优化区域创新生态，激发创新主体活力，增强创新策源能力，使上海努力成为全球学术新思想、科学新发现、技术新发明、产业新方向重要策源地，不断提升城市能级和核心竞争力。

（二）基本原则

——坚持目标引领、双轮驱动。围绕科技创新中心的战略定位和核心目标，统筹科技创新和体制机制创新，着力解决由谁来创新、动力哪里来、成果如何用的问题。

——坚持人才为要、激发活力。立足调动广大科技人员的积极性，以信任为前提、以激励为重点、以诚信为底线，深化“放管服”改革，促进创新价值实现。

——坚持系统推进、重点突破。加强科技体制机制改革的系统设计和分类指导，加强与经济社会领域改革的协同，加大改革重点领域和关键环节的突破力度，提高改革的“含金量”。

——坚持全球视野、扩大开放。面向全球、面向未来，以更加开放的胸怀和前瞻性的视野，积极主动融入全球创新网络，在更广领域、更大范围、更高层次集聚配置创新资源和要素。

（三）总体目标

到 2020 年，上海科技创新中心建设重点领域和关键环节的体制机制改革取得实效，全社会研发经费支出相当于全市生产总值的比例保持在 4%以上，基础研究经费占全社会研发经费支出比例逐步提高。创新治理能力明显提升，多样性、协同性和包容性的创新生态加快形成，科技创新策源能力全面提升，在全球创新网络中发挥关键节点作用。

到 2035 年，上海建成富有活力的区域创新体系，涌现一批世界级的科研机构、创新平台和创新企业，产出一批具有全球影响力的原创成果，成为全球创

新网络的重要枢纽，科技创新中心的核心功能明显增强，为我国建设科技强国和上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供强有力的支撑。

二、主要任务

（一）促进各类主体创新发展

根据不同创新主体功能定位和使命要求，加快推进分类管理改革，推动实施章程管理，最大程度激发各类创新主体的动力和活力，构建完善主体多元、开放协同的科研力量布局和研发体系。

1. 深化高校、科研院所和医疗卫生机构科研体制改革

进一步扩大高校、科研院所和医疗卫生机构等研究机构在科研活动中的选人用人、科研立项、成果处置、编制使用、职称评审、薪酬分配、设备采购、建设项目审批等自主权。根据机构功能使命，建立以创新绩效为核心的中长期综合评价与年度抽查评价相结合的评估机制，评估结果作为经费预算、绩效工资、领导干部考核等的重要依据。

优化高校学科布局，完善科研组织模式，健全协同创新与集中攻关机制，增强原始创新能力和服务经济社会发展能力，加快世界一流大学、一流学科建设。加快推进现代科研院所制度建设，优化法人治理结构，调整创新运行机制，建立健全机构资助体系。加强医疗机构临床研究，改革医学科技人才评价机制，将临床试验条件和能力纳入绩效考核，以临床需求为导向促进协同创新，建设临床医学研究中心。

2. 壮大企业技术创新主体

全面推进企业技术创新体系建设，提升企业研发能力和创新管理能力。按照达标即准原则，支持企业建设工程技术研究中心、企业重点实验室、企业技术中心。落实高新技术企业所得税优惠、研发费用加计扣除等普惠性政策，加大对科技型中小企业的支持力度。扩大“科技创新券”“四新券”使用范围。加大对重大创新产品和服务、核心关键技术的政府采购力度，扩大首购、订购等非招标方式的应用，加快推进装备首台套、材料首批次、软件首版次的示范应用，支持医疗创新产品优先进入三级医疗机构使用。市级部门年度采购项目预算总额中，专门面向中小微企业的比例不低于 30%，其中预留给小微企业的比例不低于 60%。改革优化认定工作机制，实施培育工程，加快高新技术企业发展。

营造公平市场环境，完善企业服务机制，大力培育发展民营科技企业，鼓励支持民营科技企业承担政府科研项目和创新平台建设，加大对民营科技企业技术创新人才培养的支持力度。改革完善国有企业创新考核激励制度，对国有企业在技术创新和研发机构、研发与转化功能型平台建设等方面的投入，在经营业绩考核中“视同于利润”，扩大国有科技型企业股权和分红激励政策实施范围。推进国有科技型企业混合所有制改革，支持国有优势龙头企业吸纳民营资本，优化存量资源，建立创新联合体。

3. 培育战略性科技力量

围绕国家和我市重大战略需求，瞄准世界科技前沿领域，以张江综合性国家科学中心为核心载体，积极承担国家实验室等建设任务，加快集聚建设一批世界级创新单元、研究机构和研发平台，打造国家战略科技力量。按照“一所（院）一策”原则，探索试点不定行政级别、不定编制、不受岗位设置和工资

总额限制，实行综合预算管理，给予研究机构长期稳定持续支持，赋予研究机构充分自主权，创新运行管理机制，建立具有竞争力的薪酬体系。通过部市共建机制，对中央部门所属在沪科研机构建设世界高水平研究机构给予支持。

4. 发展各具特色的新型研发机构

大力发展新型研发机构，形成各类研究机构优势互补、合作共赢的发展格局。推进研发与转化功能型平台建设，以支撑产业链创新和重大产品研发为目标，按照政府引导与市场化运作相结合的原则，建立“开放竞争、动态调整”的管理机制，实施机构式资助与财政投入退坡机制，建设运行资金使用实行负面清单管理。深化上海产业技术研究院改革发展，协调推进应用技术创新体系建设。深化转制院所改革发展，强化行业共性技术研发与服务功能，引导支持转制类科研院所向科技研发服务集团发展。选择若干应用技术研发类科研事业单位，通过引入社会资本、员工持股等方式，开展混合所有制改革试点。鼓励社会力量兴办新型研发机构，支持运行模式和运行机制创新，对满足条件的新型研发机构，在项目申报、职称评审、人才培养等方面享受科研事业单位同等待遇，按照规定享受后补助、税收激励等普惠性政策支持。对从事战略性前沿技术、颠覆性技术、共性关键技术研发的新型研发机构，可“一事一议”，通过定向委托、择优委托等形式，予以财政支持。

5. 促进各类主体协同创新

引导和支持各类创新主体加强协同创新，积极推进实验室开放、仪器设施共享、研究人员流动，在前沿科技、重大关键核心技术、产业共性技术等方面开展联合攻关，构建信用契约、责任担当、利益共赢等协同机制。发挥产业技

技术创新联盟在产业技术创新、技术标准制定、产业规划与技术路线图编制、专利共享和成果转化等方面的作用，培育集群竞争优势。发挥科技类社会组织在各类主体协同创新中的协调服务作用。吸引国内各类高水平研究机构和创新型企业来沪设立总部、分支机构和研发中心。统筹配置军民科技资源，建设军民协同创新联盟和载体，完善军民融合创新体系。

（二）激发广大科技创新人才活力

坚持培养和引进并举，改革优化人才培养使用和评价激励机制，让真正具有创新精神和能力的人才名利双收，营造人才近悦远来、各尽其才的发展环境。

6. 优化人才培养机制

坚持青年人才普惠支持与高端人才稳定支持相结合，加强科技人才培养。拓宽我市自然科学基金、哲学社会科学规划项目和各类青年人才计划、博士后计划的资助面，加大资助力度，优化支持方式，加大对青年人才的生活资助力度。完善我市研究生政府奖学金制度。在高水平研究机构建设和高层次人才培养中，试点建立长周期稳定资助机制，自主确定研究课题，自主安排科研经费使用，开展符合科研规律的周期性同行评价，建立与评价结果挂钩的动态管理机制。推广学术助理和财务助理制度，减轻科研人员负担。

7. 吸引海内外人才来沪创新创业

加大重点领域、行业引智力度，积极引进战略科技人才、科技领军人才、青年人才和高水平科技创新团队，为引进人才协调解决工作和生活上的困难。进一步提高我市国际化人才比例，吸引更多海外学者、留学生来沪工作学习，

鼓励高校、科研院所、企业聘用外籍人才担任重点实验室、研发中心、二级学院等机构的负责人。支持持有永久居留身份证的外籍人才在沪创新创业，创办科技型企业享受同等国民待遇。允许持有永久居留身份证的外籍人才担任新型研发机构法定代表人，牵头承担政府科研项目。

8. 优化人才评价制度

树立正确的人才使用导向，按照“谁用谁评价、干什么评什么”的原则，以职业属性和岗位要求为基础，推行代表性成果评价制度，对主要从事基础研究、应用研究和技术开发、科技战略研究、哲学与社会科学研究、科技管理服务、技术转移服务、实验技术、临床医学研究的人才实行分类评价。注重个人评价与团队评价相结合，尊重认可团队成员的实际贡献。人才计划项目名称不作为人才称号，清理“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”问题。在各类评审评价中，对本土培养人才和海外引进人才平等对待，不得设立歧视性指标和门槛。

9. 实施知识价值导向的收入分配机制

以增加知识价值为导向，建立事业单位绩效工资总量正常增长机制，提高科研人员的收入水平。竞争性科研项目中用于科研人员的劳务费用、间接费用中绩效支出，经过技术合同认定登记的技术开发、技术咨询、技术服务等活动的奖酬金提取，职务科技成果转化奖酬支出，均不纳入事业单位绩效工资总量。科研人员经所在单位同意，可到企业和其他科研机构、高校、社会组织等兼职并取得合法报酬，可离岗从事科技成果转化等创新创业活动，兼职或离岗创业收入不受本单位绩效工资总量限制。对按照事业单位人数一定比例确定的

高层次人才，单位可自筹经费，自定薪酬，其超过单位核定绩效工资总量的部分，不计入绩效工资总量。对全时全职承担重大战略任务的团队负责人以及引进的高端人才，实行“一项一策”、清单式管理和年薪制，年薪所需经费在项目经费中单独核定。完善国有企业科研人员收入与创新绩效挂钩的奖励制度。

10. 改革完善科技奖励制度

加快推进科技奖励改革，实行提名制。建立定标定额的评审制度，分类制定以科技创新质量、贡献为导向的评价指标体系。根据我市科研投入产出、科技发展水平等实际状况，进一步优化奖励结构。优化市科学技术奖励委员会组成结构，建立专家评审委员会和监督委员会。提升评选活动的国际化程度，将对我市科技创新活动作出贡献的外籍科技工作者纳入授奖范围，邀请高层次外籍专家参与提名和评审。改革优化哲学社会科学和决策咨询奖励制度，突出重大原创理论突破和重要决策咨询贡献。

（三）推动科技成果转移转化

加快推进科技成果管理改革，增强科技成果转移转化主体内生动力，构建完善技术转移服务体系，不断提升科技成果转移转化效率。

11. 改革科技成果权益管理

在不影响国家安全、国家利益和社会公共利益的前提下，探索开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权的改革试点。允许单位和科研人员共有成果所有权，鼓励单位授予科研人员可转让的成果独占许可权。科技成果通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化方式确定价格，试点取消职务科技成果资产评估、备案管理程序，建立符合科技成果转化规律的国有

技术类无形资产投资监管机制。落实科技成果转化税收支持政策，积极争取扩大股权激励递延纳税政策覆盖面，放宽股权奖励主体、流程的限制。具有独立法人资格的事业单位领导人员作为科技成果主要完成人或对科技成果转化作出重要贡献的，可获得现金、股权或出资比例奖励；对正职领导人员给予股权或出资比例奖励的，需经单位主管部门批准，且任职期间不得进行股权交易。

12. 加强高校、科研院所技术转移专业服务机构建设

加强高校、科研院所技术转移体系建设，落实专门机构、专业队伍、工作经费。科技成果转化后，可在科技成果转化净收入中提取不低于 10% 的比例，用于机构能力建设和人员奖励。设立技术转移专业岗位，为技术转移人才提供晋升通道。科研人员在科技成果转化中的绩效，可作为其职称（职务）评聘、岗位聘用的重要依据。将科技成果转化绩效作为“双一流”高校、高水平地方高校和科研院所的考核评价，以及应用类科研项目验收评价和后续支持的重要依据。

13. 优化创新创业服务

大力发展科技创新服务业。加快技术转移服务机构组织化、专业化、市场化发展，培养职业技术经理人。鼓励和支持高校、科研院所委托第三方服务机构开展技术转移服务。大力发展技术市场，发挥国家技术转移东部中心的平台功能，整合集聚技术资源，完善技术交易制度，将上海技术交易所打造成为枢纽型技术交易市场和国际技术转移网络的关键节点。加快建设创新创业集聚区，统筹盘活闲置土地资源，对国家级孵化器（众创空间）、大学科技园和我市重点扶持的专业化、品牌化、国际化众创空间自用，以及无偿或通过出租等方

式提供给在孵对象使用的房产、土地，按照规定免征房产税和城镇土地使用税；对其向在孵对象提供孵化服务取得的收入，按照规定免征增值税。

14. 引导全社会投入科技创新

保障财政科技投入，优化科技投入结构，完善基础研究、战略高技术研究、社会公益类研究的支持方式，力求科技创新活动效率最大化，力争在基础研究领域实现大创新、在关键核心技术领域实现大突破。通过政府引导、税收杠杆等方式，引导带动社会资本投入科技创新，激励企业、社会组织等以共建新型研发机构、联合资助、公益捐赠等途径投入基础研究。优化科技金融生态，促进科技金融业务模式创新，进一步推动银行业金融机构设立科技支行，持续探索多种形式的投贷联动、贷款保证保险、专利综合保险、重大技术装备首台套保险、重点新材料首批次应用保险等科技金融创新产品和服务。改革政府引导基金运行机制，大力发展市场化创业投资基金。鼓励境内外投资机构合作组建创新投资基金，建立全球科技创新资源发现和培育机制。发展多层次资本市场，以在上海证券交易所设立科创板并试点注册制为契机，支持优质科技创新企业上市。

（四）改革优化科研管理

通过科学决策、科学布局、科学管理，优化财政科技投入方向、方式和重点，改革优化科研管理机制，提升管理效率和服务能力，提高科研质量和绩效。

15. 建立科技创新决策咨询机制

完善科技创新决策咨询机制，加强政府与科技界、产业界、金融界及社会各界的沟通，重大科技创新决策要广泛听取各类创新主体和各方面的意见建议。充分发挥科技创新智库对决策的支持作用，通过政府购买服务、定向委托等方式，引导智库参与科技创新决策咨询活动。充分发挥科技社团在推动全社会创新和政府决策中的重要作用，促进政产学研用结合与协同创新。

16. 完善科技计划布局和管理机制

实行科技计划项目指南建议常年公开征集和指南定期发布制度。改革完善市级科技重大专项管理机制，建立对重大原创性、颠覆性、交叉学科创新项目的非常规评审机制和支持机制，建立健全重大关键核心技术攻关项目形成和组织实施机制。委托专业机构管理科研项目，实行项目官员制度。赋予科研人员技术路线决策权，在不改变研究方向和降低考核指标的前提下，允许研究人员中途调整研究方案和技术路线。完善项目验收制度，实行科研项目绩效分类评价，技术验收和财务验收合二为一。建立科研计划绩效评估机制，基于周期性评估结果，对计划进行动态调整。

17. 完善科研项目经费管理

进一步改进和优化科研经费管理。开展科研项目经费预算编制改革试点，简化预算编制要求。市级重大专项等重大科研项目，可按照“一事一议”原则，根据研发活动实际需要编制预算，开支科目不设比例限制。竞争性科研项目直接费用中除新增单价 50 万元以上的设备和劳务费预算总额调增外，预算调整权限全部下放给项目（课题）承担单位。在内控健全、不突破劳务费总量的前提下，承担财政科研项目的单位可自主确定科研项目的劳务费发放标准。高

校、科研院所为完成科研任务列支的国际合作与交流费用，不纳入“三公”经费支出统计范围。项目承担单位要简化购买科研仪器设备的采购流程，对科研急需的设备、耗材，可不进行招投标程序，采用特事特办、随到随办的采购机制，缩短采购周期。采购独家代理或生产的仪器设备，可采用单一来源等方式予以确定。采购进口科研仪器设备，由政府采购进口产品审核制改为备案制管理。以市场委托方式取得的横向委托项目经费，纳入单位财务统一管理，按照委托方要求或合同约定管理使用。强化财政科研经费监督管理，实施科研经费巡查制度，加强风险监管。对科研活动的审计和财务检查要尊重科研规律，减少频次，检查结果通用共享，避免多头检查。

18. 建设科技创新数据资源中心和信息管理平台

建设科技创新数据资源中心，建立涵盖重点领域科学数据、重大科学设施、创新基地、仪器设备、人才、机构等科技创新资源的区域综合型数据中心，打造具有国际影响力的科学数据中心（库）。构建科技计划项目综合管理平台，汇聚项目信息库、评审专家信息库、项目管理信息系统，基于统一平台架构和标准规范，实现管理和服务过程、服务结果可记录、可查询、可追溯、可管理，提升科研管理绩效。开展科技项目、科技成果、科研条件、科技人才、科技报告、科研诚信等数据的采集分析，构建多层次科学数据开放共享和服务保障体系。

（五）融入全球创新网络

营造更加充满生机活力的创新生态，积极组织和参与国内外科技创新活动，成为全球创新网络中的重要成员。

19. 建立多层次多类型国际合作网络

围绕自贸试验区投资贸易便利化改革深化、新片区投资贸易自由化改革试点，在创新要素跨境流动、跨境研发、创新创业资本跨境合作等方面改革创新，开展先行先试。支持本土机构和科学家参与全球科技创新合作，与“一带一路”沿线国家（地区）共建联合实验室和研发基地，鼓励支持企业建立海外研发中心。积极争取国际科技组织或其分支机构落户上海，吸引更多的全球知名高校、科研院所和科技服务机构来沪设立分支机构，提供人员出入境、居留手续、知识产权保护和办公条件等方面的支持。支持海外研发机构和科学家与上海机构联合申报我市科技计划项目。对科研人员（包括“双肩挑”科研人员）因学术交流合作需要临时出国的，在出访次数、团组人数、在外天数和证件管理要求等方面，根据工作需要据实安排。特殊情况下，经所在单位和主管部门批准，科研人员可持普通护照出国。试点优化科研人员出国审批流程，加快办理进度，提高科研人员参与国际合作交流的便利性。

20. 发起或参与国际大科学计划

围绕生命健康、资源环境、物质科学、信息以及多学科交叉领域，积极培育并适时发起、牵头组织或参与国际大科学计划和大科学工程。探索建立国际大科学计划组织运行、实施管理、知识产权管理等新模式、新机制，鼓励高水平研究机构组建成立大科学计划项目实施运营主体。

21. 支持外资机构在沪开展科技创新活动

支持外商投资企业设立实验室、研发中心、创新中心、企业技术中心和博士后科研工作站，鼓励外资研发中心转型升级成为全球性研发中心。对创新资

源全球配置方面起关键节点作用的外资全球研发中心和具有独立法人资格的研发中心，给予跨国公司地区总部同等政策支持。支持外资机构参与我市研发公共服务平台、众创空间等建设，支持外商投资企业承担政府科研项目。

22. 加快建设长三角科技创新共同体

加强长三角科技创新战略协同、规划联动、政策互通、成果对接、资源共享、生态共建，实施国家战略科技任务和区域科技创新攻关计划，建设全球技术交易大市场和国际化开放型创新功能平台，升级区域科技资源共享服务平台，实现“科技创新券”区域通用通兑，办好长三角国际创新挑战赛。积极推动长三角与京津冀、粤港澳大湾区等区域的合作。发挥绿色技术银行总部作用，共推绿色技术分类评价标准和应用示范网络。

（六）推进创新文化建设

打造创新文化品牌，加强科研诚信体系，加强知识产权保护，让创新成为价值取向、创新文化成为上海文化品牌的重要内涵。

23. 建设创新文化品牌

发扬海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的城市精神，彰显开放、创新、包容的城市品格，弘扬追求真理、勇攀高峰、批判质疑、严谨求实的科学精神和爱国奉献、潜心研究、淡泊名利、提携后进的科学家精神。加强科学普及，办好上海科技节、科普日等品牌活动，营造懂科学、爱科学、讲科学、用科学的社会风尚。充分发挥中国国际进口博览会、浦江创新论坛、世界人工智能大会、中国上海国际技术交易大会等平台功能和溢出效应。建设全球科技创新产品首发地、新技术与产品展示体验中心。推进创新文化与城市空间功能

融合发展，加快张江国家自主创新示范区、张江科学城等科技创新中心重要承载区建设。

24. 加强科研诚信建设

根据自然科学、社会科学领域不同特点和实际情况，建立无禁区、全覆盖、零容忍的诚信管理制度。全面实行科研诚信承诺制，明确承诺事项和违背承诺的后果处理。建立勤勉尽责制度，宽容失败，合理区分改革创新、探索性试验、推动发展中的无意过失行为和明知故犯、失职渎职、谋取私利等违纪违法行为。构建科研诚信信息系统，对接国家科技诚信信息系统，与其他社会领域诚信信息共享，建立联合惩戒制度，对纳入系统的严重失信行为责任主体实行“一票否决”。

25. 加强知识产权保护

按照国际通行规则，充分发挥司法和仲裁作用，建立健全知识产权司法保护、行政执法及纠纷多元解决等机制。探索引入惩罚性赔偿制度，显著提高违法成本。发挥中国（浦东）知识产权保护中心的作用，深化拓展快速审查、快速确权、快速维权功能，进一步缩短国家和我市重点发展领域的专利审查授权周期。改进优化药品医疗器械的审评审批流程和技术审评方式，加强对集成电路布图设计、软件著作权的保护。

三、保障落实

（一）加强组织领导

坚持党对科技创新事业的全面领导，建立健全科技体制改革与创新体系建设领导和推进工作机制，统筹推动各项改革任务有序有效推进。明确责任分

工，推动改革落地，各地区、各部门、各单位要根据本意见，抓紧制定细化措施和工作计划，密切协调配合，精心组织实施，确保各项任务落实到位。健全完善部门间政策沟通、调查澄清机制，建立相关部门为科研机构分担责任机制，完善鼓励法人担当负责的考核激励机制，一级对一级负责、一级为一级担当，形成鼓励干事创业、投身改革的氛围。各类创新主体要按照本意见，加强内部管理，完善内控制度，加快推进改革。中央在沪单位可参照本意见执行。

（二）加强法治保障

完善科技创新政策体系，推动地方科技立法工作，制定科技创新中心建设条例，为科技体制改革提供法治保障。

（三）加强考核监督

开展对各地区、各部门、各单位落实科技体制改革措施的跟踪指导、督查考核和审计监督，对落实不力的，加强督查整改。对一些关联度高、探索性强、暂时不具备全面推行条件的改革举措，可结合实际先行试点，并及时总结推广行之有效的做法和经验。

（四）营造良好氛围

加大宣传力度，及时发布改革信息，宣传改革经验，解答改革难题，回应社会关切，营造良好的舆论氛围，最大程度凝聚各方共识。