

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2023〕10号

上海市人民政府办公厅印发 《关于本市进一步放权松绑 激发科技创新活力的若干意见》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《关于本市进一步放权松绑 激发科技创新活力的若干意见》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。

2023年4月1日

(此件公开发布)

关于本市进一步放权松绑 激发科技创新活力的若干意见

为全面贯彻落实党中央、国务院关于加快科技体制改革的重大决策部署,推动科技政策落实落地,进一步对各类创新主体和人才“松绑”“解绑”,现就本市进一步放权松绑、激发科技创新活力提出若干意见如下:

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大精神,深入贯彻习近平总书记在两院院士大会、中国科协第十次全国代表大会、中央人才工作会议上一系列重要讲话精神,聚焦高校院所、科技企业、新型研发机构和科技人才等广大创新主体感受比较深、“绳子”绑得比较紧的重点环节,提升政策供给和创新服务能级,进一步转职能、补短板,更大力度激发各类创新主体活力,以关键点的突破引领科技体制改革向纵深推进。

二、工作举措

(一)扩大高校院所科研活动自主权

1.推进依章程管理。坚持简政放权与有效监管相结合,进一步组织推动本市高校、科研院所、医疗卫生机构等科研事业单位制定完善具有可操作性的事业单位章程。章程要紧紧围绕国家和本市经济社会与科技创新事业发展目标,规定单位的宗旨目标、功能

定位、业务范围、运行管理机制等,并明确人员绩效评价、科技创新激励、科技成果转化奖励等制度,业务主管部门支持相关科研事业单位依照章程管理运行。

2.推进绩效评价改革。引导不同类型的科研事业单位分类制定绩效目标,针对使命驱动型和市场驱动型创新任务不同特点,建立健全差异化绩效评价指标体系,重点体现科技成果产出与应用、人才团队培养、科研平台建设、科学技术普及、科技服务、科研管理创新等方面成效。支持科研事业单位研究提出适合自身使命和特点的绩效目标、绩效评价指标和工作方案,经主管部门审定后实施。建立长周期综合评价与年度抽查评价相结合的绩效评价机制。加强绩效评价结果运用,将其作为对相关科研事业单位后续支持力度主要依据。

3.推进综合授权改革试点。以“综合授权+负面清单”方式,遴选一批高校、科研院所、医疗卫生机构等科研事业单位开展综合授权改革试点,在编制使用、岗位设置、工资总额、职称评定、经费使用等方面赋予更大自主权。在高校、科研院所试行动态调整绩效工资水平申报制,即相关单位可申请增加一定额度的绩效工资总量,且增加的额度不列入绩效工资核定基数,并适当提高不受绩效工资总量限制的高层次人才比例。实施“先招录后增编”改革试点,为承担国家和本市科技创新战略任务的科研事业单位引进高层次人才提供编制保障。开展医疗卫生机构成果转化专项“解绑”行动,结合医疗卫生领域成果转化特点,支持医疗卫生机构适用高

校院所科技成果转化政策。推进高校院所技术类无形资产在国有资产管理中实行单列管理,在资产评估、入账、考核、处置等方面开展符合科技创新和成果转化规律的改革创新。允许高校院所的科研人员将横向科研项目结余经费以现金出资方式入股科技型企业,以“技术入股+现金入股”的方式与单位共享成果转化收益。

(二)激发企业科技创新的活力和动力

4.优化国有企业经营业绩考核机制。推行国有企业法定代表人签署创新使命责任书制度,并与任期经营业绩考核评价相衔接。明确国有企业经营业绩考核中的研发投入强度要求,并与企业领导人员薪酬相挂钩;对研发投入未达到要求的企业,其实际研发投入与目标投入的差额部分,由国资部门收回后统筹安排使用。对承担重要科技创新任务的企业,可采用与科技型、创新型企业特点相匹配的科技创新绩效指标体系。集团公司下属的以研发业务为主的国有科技型企业,其绩效考核不与企业经济效益相挂钩。按照国家和本市有关规定,推动国有科技型企业设立专款专用、不纳入保值增值考核的企业研发准备金。健全国有科技型和创新型企业中长期激励机制,实施更为灵活的股权和分红激励。承担原创技术策源任务的企业对其科研人员实施的现金激励,可单列且不计入工资总额预算基数。

5.增强科技型中小企业研发能力。加快培育一批研发能力强、技术水平高、科技人才密集、能够形成核心技术产品等“四科”(即每个科技企业要拥有关键核心技术的科技产品、科技人员占比

大于60%、以高价值知识产权为代表的科技成果超过5项、研发投入强度高于6%)特征明显的科技型中小企业。增加科技型中小企业技术创新资金规模,优化项目评审方式,扩大政策覆盖面。鼓励各区通过科技型中小企业技术创新资金配套资助等方式,支持科技型中小企业提升研发能力。鼓励各区对首次认定且在有效期内的高新技术企业给予奖励。支持科技企业孵化器发展,强化“投孵联动”,提升孵化器服务能力。

6.加大对外资机构开展科技创新活动的支持力度。鼓励和支持外国投资者在本市设立研发中心和开放式创新平台。支持外资研发中心独立或联合本市高校、科研院所、企业、新型研发机构等,承担基础研究、应用基础研究、共性技术研发等财政科研项目。

7.实施科技领军企业培育工程。聚焦上海重点产业领域,培育一批科技领军企业。支持科技领军企业牵头或参与国家和上海重大科技任务,支持科技领军企业建设全国重点实验室、技术创新中心等平台基地。强化战略联动,鼓励有条件的科技领军企业与国家实验室建立长期战略合作关系,承担国家重大科技任务;支持科技领军企业联合科技型中小企业、高校、科研院所组建体系化、任务型的创新联合体,建设全产业链创新平台。鼓励科技领军企业围绕产业链上下游,向中小企业开放设计研发能力、仪器设备、试验场地等创新资源要素。

8.拓展企业科技创新融资渠道。鼓励金融机构开发专门支持重大科技任务、战略科技力量的金融产品,持续优化科技信贷、高

企贷等金融产品。引导银行等金融机构建立以知识产权、人力资本为核心的科技企业评价体系,加强评价结果在信贷业务中的运用。深化“浦江之光”行动,加快形成与科技企业生命周期相适应的金融服务体系。加强“科创企业上市培育库”建设,加快吸引企业入库,有效推动一批“硬科技”企业在科创板上市。争取国家科技成果转化引导基金与本市政府投资基金共同设立子基金,引导市场化风险投资机构共同参与,重点支持处于转化应用科技成果种子期、初创期、成长期的科技型中小企业。完善国有创业投资机构的投资决策和业绩考核机制,以企业在一定周期内的整体业绩作为考核对象,不对单个项目的亏损作负面评价。

(三)促进新型研发机构高质量发展

9.完善新型研发机构的设立和备案机制。根据国家和本市科技创新战略和重大任务需求设立的新型研发机构,可按照相关规定登记注册为事业单位、民办非企业单位(社会服务机构)或企业。社会力量兴办的研发机构,以开展基础研究、应用基础研究、关键核心技术攻关、产业共性技术研发与服务为核心业务的,可按照相关规定向市科技部门备案为新型研发机构。

10.建立健全分类支持机制。对根据国家和本市科技创新战略和重大任务需求设立的新型研发机构,实行以任务为导向的财政经费预算和经费使用负面清单管理制度,并建立以创新绩效为核心的中长期综合评价机制,评价结果作为经费资助、负责人考核和机构存续的重要依据。对社会力量兴办并经市科技部门备案的

新型研发机构,实施年度绩效评价,择优予以财政经费补助。

11.探索实行与新型研发机构主体身份相适应的管理机制。属于事业单位类新型研发机构的,可为其直接聘用的非事业编制人员按照企业人员身份缴纳社会保险;可按照实际需求为非事业编制人员缴纳企业年金;可利用非财政性资金设立以成果转化为核心功能的运营公司;可不受机构规格和事业编制数量限制,根据业务需要合理配置业务用车、业务用房、业务设备等国有资产。涉及机构主管部门审核或审批的国有资产管理、政府采购等事项,授权机构自行审核或审批。机构相关人员参与职称评聘时,可参照企业申报方式,不受事业单位缺额申报限制。

属于民办非企业单位(社会服务机构)类新型研发机构的,在申请非营利组织免税资格认定时,相关主管部门应当比照本市同类非营利性新型研发机构的平均工资水平,核定其工作人员平均工资薪金水平限定条件。

(四)激发科技人才创新活力

12.探索实施青年科技人才特殊晋升机制。打破论资排辈和“唯论文、唯帽子、唯职称、唯学历、唯奖项”的用人模式,对于在本市三大先导产业和六大重点产业领域中取得基础研究及应用研究重大成果、突破关键核心技术、解决重大工程技术难题等作出重要贡献的青年科技人才,探索实施特殊的晋升机制。

13.加快吸引集聚全球顶尖人才来沪发展。优化外国高端人才来华工作许可等程序,完善家属签证、子女入学等服务。大科学

装置、新型研发机构、外资研发中心、科技领军企业等用人单位所聘请的担任科学研究岗位中高级技术职务的外国科技人才,可享受外国人来华工作许可“直通车”。鼓励企业聘请的外国专家承担各类外国专家项目,支持在企业工作的外籍科学家领衔承担财政科研项目。

14.健全科技人才分类评价机制。按照“谁用谁评价、干什么评什么”的原则,引导树立正确的人才评价导向。对基础研究类人才,把体现重大原创性贡献、支撑国家和上海发展战略,体现学科特点、学术影响力和研究能力等指标作为重要评价依据,开展低频次、长周期评价。对应用研发类人才,把技术创新与集成能力、成果的市场价值和应用实效、对经济发展贡献等作为重要评价指标。对于技术转移等科技服务类人才,把成果应用效益、科技服务满意度和社会效益等作为重要评价指标。

(五)优化完善科研管理

15.持续优化科研组织方式。建立多部门“共同凝练科技需求、共同设计研发任务、共同组织项目实施”机制,强化重大科技任务和资源配置统筹。持续优化“揭榜挂帅”制,以解决关键技术问题为导向,明确细化技术指标、完成期限、成果交付等要求,根据不同任务的研发需要和揭榜情况,采用“赛马制”“里程碑式”等资助方式,优化项目支持方式。依托本市若干基础研究优势突出的高校和科研院所开展“基础研究特区”建设,将竞争择优支持方式转向长期、稳定和集中支持,允许自由选题、自行组织科研、自主使用

经费。扩大“探索者计划”实施范围,围绕重点产业发展中的重要科学问题和关键技术难题,发挥企业出题者作用,引导鼓励企业增加基础研究投入。

16.加大科研人员激励力度。提高财政科研项目经费中的间接费用比例,按照不超过项目直接费用扣除设备购置费后的一定比例核定。对软件开发、软科学研究、基础研究类项目,间接费用比例最高可达60%;其他项目间接费用比例最高可达40%。项目承担单位可将间接费用全部用于绩效支出,并向创新绩效突出的团队和个人倾斜。扩大劳务费开支范围,项目聘用人员由单位缴纳的社会保险补助、住房公积金等,允许纳入劳务费科目列支。

17.减轻科研人员事务性负担。扩大经费包干制实施范围,在人才类、基础研究类和软科学类科研项目中推行经费包干制,不再要求编制项目预算,不区分直接费用与间接费用,各科目开支不设比例限制,经费使用与管理自主权下放单位或项目负责人。推动项目承担单位落实科研财务助理制度,科研财务助理所需人力成本费用(含社会保险补助、住房公积金),可由项目承担单位根据情况,通过科研项目经费等渠道统筹解决。开展科研经费使用和验收改革试点,选择部分创新能力和潜力突出、管理制度健全、科研诚信状况良好的高校、科研院所、企业作为试点,纳入电子入账凭证会计数据标准推广范围,推动科研经费报销数字化、无纸化,其出具的科研项目经费决算报表可作为结题依据,不再进行科研项目结题财务审计。

18.持续优化科研项目绩效评价。发挥评价“指挥棒”作用,对自由探索型、任务导向型等不同类型的科研项目,建立健全差异化的绩效评价指标体系;强化绩效评价结果运用,将绩效评价结果作为项目调整、后续支持的重要依据。项目综合绩效评价结论为通过且课题完成任务目标的,结余资金可留归承担单位使用,统筹用于科研活动直接支出。探索建立项目承担单位绩效评价白名单制度,对科研项目绩效评价结果持续良好的单位,优先纳入经费包干制、减负行动等科研管理改革试点范围。

三、保障措施

(一)加强组织领导

坚持党对科技创新事业的全面领导,进一步强化科技体制改革与创新体系建设领导和推进工作机制,统筹推动各项改革措施有序有效推进。明确责任分工,推动改革落地,各有关部门和单位要密切协调配合,精心组织实施,抓紧制定细化措施和工作计划,并选择条件成熟的区域或单位先行开展改革试点,确保各项改革措施落实到位。健全完善部门间沟通联动、会商机制,形成改革合力。

(二)强化督促指导

有关部门和单位要加快职能转变,提高服务意识,加强跟踪指导,适时组织开展对改革措施落实情况的检查,及时发现并协调解决有关问题。开展对有关改革措施落实情况的跟踪指导、督查考核和审计监督,对落实不力的,要及时强化整改。要适时对有关试

点政策举措进行评估,及时总结推广行之有效的经验和做法。

(三)加大政策宣传力度

有关部门和单位要通过官方网站、新媒体、服务热线等多种渠道,加强相关改革措施的宣传解读,提高政策知晓度。同时,加大对本部门 and 单位工作人员、科研事业单位管理人员等的专题培训力度,及时答疑解惑,确保政策精准落地执行。

本意见自 2023 年 4 月 20 日起施行,有效期至 2028 年 4 月 19 日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2023年4月3日印发
