

试析沈大国家自主创新示范区科技创新政策

王莹 黄晓莉 曹严 李晓琦

(辽宁省重要技术创新与研发基地建设工程中心, 辽宁沈阳 110168)

摘要: 沈大国家自主创新示范区建设是辽宁省实施创新驱动发展战略、建设创新型省份的重大战略选择。文章分析沈大国家自主创新示范区的科技创新政策, 揭示沈大国家自主创新示范区创新政策存在的问题, 提出既符合省情, 又适应自创区创新发展需要的科技政策的对策建议。

关键词: 科技创新政策; 创新驱动; 区域创新; 沈大国家自主创新示范区

中图分类号: F124.3

文献标识码: A

DOI: 10.3772/j.issn.1674-1544.2019.02.006

Study on Science and Technology Innovation Policy of Shenda National Innovation Demonstration Zone

WANG Ying, HUANG Xiaoli, CAO Yan, LI Xiaoqi

(Important Technological Innovation and R&D Base Construction Engineering Center of Liaoning, Shenyang 110168)

Abstract: Shenda National Innovation Demonstration Zone is major strategic choice of innovation driven development strategy implementation and innovative provinces construction of Liaoning Province. The paper discusses science and technology innovation policy of Shenda National Innovation Demonstration Zone, further reveals the existence of the problems and makes a development choice.

Keywords: science and technology innovation policy, innovation drive, regional innovation, Shenda National Innovation Demonstration Zone

2016年4月, 国务院批准依托沈阳、大连两个国家高新技术产业开发区建设沈大国家自主创新示范区(以下简称“沈大自创区”)。它是国务院批复的东北地区首个国家自主创新示范区(以下简称“自创区”), 是辽宁省实施创新驱动

发展战略^[1]、建设创新型省份的重大战略选择。围绕沈大自创区的发展建设, 省、市、区政府陆续出台了系列创新政策文件, 从顶层规划、科技金融、成果转化、人才发展、环境优化和知识产权保护等多层面制定政策促进自创区创新发展。

作者简介: 王莹(1982—), 女, 辽宁省重要技术创新与研发基地建设工程中心副研究员, 研究方向: 科技政策、产业情报分析、科技报告管理(通讯作者); 黄晓莉(1978—), 女, 辽宁省重要技术创新与研发基地建设工程中心研究员, 主要研究方向: 科技政策、科技报告管理、产业情报分析; 曹严(1983—), 男, 辽宁省重要技术创新与研发基地建设工程中心副研究员, 主要研究方向: 科技政策、产业情报分析、科技报告管理; 李晓琦(1988—), 女, 辽宁省重要技术创新与研发基地建设工程中心助理研究员, 主要研究方向: 科技政策、产业情报分析、科技报告管理。

基金项目: 辽宁省科协专题调研项目资助“辽宁省区域创新能力评价研究——以沈大国家自主创新示范区为例”(LNKX2018-2019C44)。

收稿时间: 2018年9月18日。

据统计^①，自沈大自创区获批至2018年3月，省、市、区3个层面的政府相关部门制定出台科技创新政策130项。本文拟对沈大自创区的科技创新政策进行初步分析。

1 科技创新政策概述

(1) 科技投入政策是科技创新政策体系的重要组成部分，是沈大自创区促进科技创新最重要的政策工具。辽宁省政府提出沈阳和大连要进一步加大科技创新投入。目前，投入政策主要集中在两大类：一是财政预算安排的专项资金和基金。沈阳和大连均提出设立自创区专项基金，支持重大关键技术研发、新兴产业发展、科技成果转化及平台建设发展^[2-3]。二是以创投引导、风险补偿、研发补助、后补助、奖励等方式发挥财政资金的引导带动作用，促进技术研发和成果转化。省产业（创业）投资引导基金的直投基金重点支持沈大自创区科技项目^[4]。沈阳对在沈设立研发机构的企业、高校和科研院所等，给予研发经费补助^[5]。大连对规模以上企业所得税优惠的研发项目，由市、区两级政府予以财政补助政策^[3]。

(2) 科技人才政策是沈大自创区吸引和培养科技人才，打造“人才特区”的重要手段。在人才引进、创业方面，市级和区级政策相叠加，助力自创区引才。沈阳实施“盛京优才计划”，高新区出台“人才强区”政策，引进、培养重点产业和领域高层次人才和团队。大连打造“5+22”人才政策体系框架以及出台“海聚计划”，高新区制定“科创工程”“海创工程”政策，支持高校、院所、企业和海内外优秀人才创新创业。在人才激励方面，围绕成果转化收益分成、股权激励、绩效奖励、税收优惠等方面制定政策。科技成果权益归科研人才所在单位；科研团队收益占比至少70%，与上海张江、成都、东湖等自创区相同。在人才服务方面，大连提出创新科学家公寓管理模式，规划建设人才大厦^[6]，并着重引进

国内外知名人力资源服务机构、人才培训机构等社会资源^[7]，建立市场化人才服务制度。

(3) 科技金融政策是沈大自创区打造科技金融示范区的重要支撑，在服务实体经济、促进金融产业发展和打造金融生态方面给予了大力支持。沈阳成立了2亿元的产业引导基金，参股浑南区小微企业创业投资基金和浑南产业园区创业扶持基金。对于落户浑南金融聚集区的科技创新、战略性新兴产业等各类基金，按照落户基金总规模的5%~15%配比引导基金，吸引更多的基金公司入驻为企业提供直接融资服务^[1]。大连建设科技金融大厦、打造“双创”金融小镇功能区，优化科技金融生态环境。为吸引各类金融机构和金融人才，对金融小镇内设立的投资公司、创业投资基金、融资租赁公司等类型企业和首次落户的高级金融人才，每年给予运营补贴和奖励。

(4) 创业服务政策是沈大自创区实现建设成为东北老工业基地创新创业生态区这一目标的重要手段。沈阳发挥“产业+双创+金融+互联网”四位一体的政策优势，加快推进众创空间、“双创”示范园以及创新创业服务平台等的建设，对符合条件的科技企业孵化器、众创空间按照建设经费的50%给予20万~100万元后补助支持。大连不断完善创新创业服务功能和孵化链条体系，通过给予租金补贴、减免，经费补贴，工作补贴等政策措施，鼓励各社会资源创建创业苗圃、众创空间，支持各类创业活动，创建创业导师团队，建设中小企业公共服务平台和机构，发挥政策引导和集成协同效应，全力支持大众创新创业^[1]。

(5) 知识产权政策充分发挥政府的主导作用，完善知识产权法律法规政策体系，建立鼓励创新的政策环境。沈阳加强知识产权保护和运用，打通知识产权创造、运用、保护、管理和服务全链条^[5]，设立中德（沈阳）装备园知识产权维权援助工作站。大连全面实施知识产权强市战

① 数据来源：辽宁省人民政府网站、沈阳政府网、大连市政府网、沈阳浑南政府网和大连国家高新技术产业开发区网站。

略，设立了大连市专利专项资金，实施专利质押贷款贴息、专利保险补贴、发明专利资助等资金扶持政策^[7]。设立高新区知识产权资助奖励专项资金，对公开、授权的国内外专利或者获得中国专利奖的，按件给予资助或者奖励。

(6) 税收政策是促进企业自主创新的有效调节手段，是推动企业成为技术创新主体的重要政策工具。沈大自创区积极落实国家向地方推广的股权奖励个人所得税等国家自主创新示范区税收政策。沈阳探索自创区内高新技术企业再认定期间所得税“先减后补”政策，区内高新技术企业在认定期间的企业所得税仍按15%的优惠税率缴纳；待再认定后，若被取消高新技术企业资格，企业则须补交前期减缴的税率，若仍为高新技术企业的则企业所得税不变^[5]。

另外，在商事制度改革方面，辽宁省深化沈大自创区宏观管理体制的改革，着力推进“放管服”改革，构建更加高效便利的政务服务。探索建立新型审批机制，创新服务方式，营造审批事项最少、审批成本最低、审批效率最高的营商环境。沈大自创区拥有改革发展的自主权和决策权，具有部分省级行政、经济等审批管理权限。2016年，沈阳提出了首批下放自创区的27项行政职权审批目录^[2]。在科技体制改革方面，沈大自创区作为全省科技体制改革的试验田，坚持改革先行，不断推动政策创新、管理创新、模式创新。区内科技企业专业技术人才可以自主评审。沈阳采取更加灵活的用人机制和分配机制，提出自创区内可以自主确定内部机构和岗位设置；并依法赋予创新领军人物更大的人财物支配权、技术路线决定权，实行以增加知识价值为导向的激励机制^[1]。

2 政策实施绩效

沈大自创区实施各类创新政策后，创新环境进一步优化，创新要素进一步聚集，创新能力显著增强，创新驱动发展显现。2016年，沈大国家自主创新区地区生产总值达到2290.6亿元，高新技术企业707家，企业R&D人员近9万人。形

成24个特色产业集群，产值超过50亿元的特色产业集群有11个。建设公共技术研发、科技金融、科技创新人才、知识产权与成果转化、创业孵化等五大类科技公共服务平台，组建了21个产业技术创新战略联盟。形成“众创空间、孵化器、加速器和产业园区”一体化的完整创业孵化链条，众创空间、孵化器等双创载体达到60家，在孵企业超过2000个。沈阳高新区集聚大专以上学历各类科技人才6.3万余人^[8]。支持建设机器人和智能制造创新研究院等一批产业技术研究院，开展产业核心技术联合攻关。依托东北大学、中国科学院大连化学物理研究所等高校和科研院所，聚集国际优质企业资源，建成一批国际科技合作基地。

3 存在问题

(1) 政策条文突出区域性特色不够

目前，已建立的区域性政策条文包括中关村“投贷联动”、东湖“黄金十条”等，但总体上，市级和区级政府没有结合自身发展的特点和规律，量身定制自创区政策。多数政策较为笼统，更多是着眼于全市政策布局，而没有结合自创区肩负深化改革试验基地、改革开放前沿阵地和创新驱动发展引领者的使命，超前部署更加具有针对性和影响力的政策，真正具有区域性的政策条文较少，大多只是既有政策的“加强版”，缺乏在全国有示范和引领作用的政策。

(2) 政策内容还存在盲区

沈大自创区具有实施意见、建设方案和近三年的行动计划等基本政策文件。相较于成立较早的自创区，只针对自创区的分门别类的政策文件比较少，政策体系不完善。自创区制定的供应型政策比例较高，需求型政策较少，与创新型国家非常重视运用需求型和环境型政策差异较大。目前，自创区没有对重点产业发展需要的人才、资金、平台等相应的规划，没有自创区创新政策向外辐射相关政策，以及缺少“双区联动”、企业在海外设立研发机构等政策支持措施。

(3) 政策的操作性不足

从政策文件分布和类型可以发现,综合性的、纲领性的政策文件(比如建设方案、支持意见等),大多是由自创区所在的上级单位发布,缺少向实践层的拓展,且缺少具体的政策实施细则,致使创新主体在落实政策的过程中方向性不够。

(4) 政策支持力度不够

沈大自创区在科技创新政策的支持力度上远远低于广东、山东、上海等地。辽宁省尚缺乏支持沈大自创区发展的专项资金。同时间批复的山东半岛自创区设立了发展建设专项资金,采用因素分配的方式,赋予各高新区更大的自主权,引导自创区不断深化改革,加快推动主导产业创新发展^[9]。沈大自创区已设立市创新创业投资引导基金、机器人天使投资基金等10支基金,基金规模34亿元,与其他地区的基金规模相比仍显不足。如广州自创区设立了100亿元风险投资引导基金,通过母基金的方式,选择风险投资机构合作成立子基金,引导社会资本投向科技企业和战略性新兴产业^[10]。

4 完善创新政策的建议

(1) 基于区域禀赋特色,打造协同创新格局

沈大自创区是沈阳、大连2个国家高新技术产业开发区共同建设的国家自主创新示范区。他既不从属于沈阳,也不从属于大连,因而自创区建设要在较大区域内整合资源,优势互补,协同互动,同时辐射和带动沈大高速公路沿线及其周边各市共同提升自主创新能力,为此沈大自创区在政策创新方面应当体现区域协同发展、联合互动的主题。一是加强园区间合作。积极落实沈阳与北京、大连与上海、辽宁省与江苏省以及沈大自创区与其他自创区间的对接合作,鼓励企业跨区域合作,提高沈大自创区与发达地区间的交流合作水平。二是进一步加强沈大联动和双核引领。促进沈阳、大连联动发展,共同研究制定落实创新政策,形成沈大之间政策、资金、人才等创新资源顺畅流动。同时要促进区域发展,更好地辐射带动周边地区。三是加强区域发展衔接。

国家给予中国(辽宁)自由贸易试验区和国家全面改革创新试验区的“放管服”“提高贸易便利性”和“体制机制创新”等方面很多优惠政策,溢出创新动能和创新红利,也要为自创区发展提供发展动能,自创区先行先试政策也可以在其他两区内共享实施。

(2) 推进体制机制创新,释放政策红利

沈大自创区具有产业基础、创新资源、区位条件等诸多优势,但固有的体制机制制约了创新发展。因此,政策制定要在突破体制机制藩篱上下功夫。对鼓励支持大众创业万众创新、促进管理体制改革等方面的政策予以重点突破,切实构建有利于辽宁创新发展的政策保障体系。在加大创新创业扶持力度方面,一是着重支持创业服务机构。吸引咨询机构、金融机构和孵化器机构等各类服务机构入驻自创区,建设完善创新创业服务平台,培育拥有知名品牌的创业服务机构。二是加强创业导师团队建设。建设由高校院所学者、企业家、管理专家、金融专家等组成的创业导师团队,强化对初创企业经营者的创业指导和资源对接,降低企业创业成本和风险。三是鼓励人才回流创业。加大对辽宁籍各行各业人才的发现、培养和资助力度,“多方借力”宣传人才优惠政策,“多线搭桥”畅通人才回流渠道,吸引在外辽宁籍人才回乡创新创业。在转变政府服务模式方面,一是创新政府投入方式。改进和创新财政投入方式,通过财政补贴和贴息、风险补偿、以奖代补、购买服务、设立应急还贷资金等方式,发挥财政资金撬动作用。二是建立第三方平台服务模式。以市场化为导向,探索政府公共性、技术性、服务性职能由第三方承担的模式,建立第三方决策咨询、第三方评价等机制,提升政府服务质量和效率。

(3) 突出重点,加强政策资源供给强度

投入和人才是自创区建设发展的最重要的供给型政策。在研发经费投入方面,辽宁与东南沿海省市依然存在较大差距。加强财税政策、金融政策创新,以激励创新主体增加创新投入,应成为沈大自创区政策重点关注的一个议题。一

是加大省级财政支持力度，在省级层面设立自创区建设专项资金，统筹省有关支持产业发展专项资金，支持重大科技成果转化、科技创新平台建设、科技金融发展、产业项目发展等。二是整合现有市级财政资源，完善现有市级财政政策配套措施，扶持自创区产业做大做强。加强政府的引导力度，带动更多的企业和社会资本注入，为自创区发展提供重要支撑。三是创新科技金融服务。针对不同成长期的企业不同的资金需求，通过创业投资风险补贴、贷款贴息、上市资助和奖励、融资补贴、股权投资等多种方式，满足企业的融资需求。引导科技银行开发针对科技创新型企业特点的科技信贷、知识产权和股权质押贷款、应收账款质押和仓单质押贷款等创新型产品，丰富自创区科技金融服务手段。四是建立科技金融服务平台。集资源、政策、中介服务机构于一体，建立自创区统一的融资申请渠道。在人才发展方面，辽宁面临着人才流失，高素质科技人才、管理人才严重匮乏的问题，因此应借鉴北京、深圳经验，在高端人才吸引、培育、激励等政策供给方面加大倾斜力度，以全面优化人才队伍结构。一是实施柔性引才机制。实行更加开放、灵活的创新人才吸引政策，通过兼职挂职、技术咨询、项目合作、客座教授等形式，充分利用对接会、洽谈会、论坛和比赛等平台，吸引更多的国内外高层次人才、科技创新型人才及产业重点领域发展紧缺的人才和团队来辽宁省创新创业。二是外籍人才引进政策先行先试。注重海外高层次人才的作用，出台专项政策吸引集聚海外高层次人才，在出入境、给予办公场地、人才公寓、配偶安置、子女入学、职称评审和评价、建设海外人才创业创新基地等方面加快制定配套政策。

(4) 支持企业成长，建设创新型产业集群

沈阳、大连2个国家高新技术产业开发区是1991年建立的首批国家级产业园区。经过多年的发展，在金属材料、机器人、IC装备、智能控制等方面已具备一定的技术优势。但是产业综合竞争力不强，产业创新能力还需进一步提高，产

业与区域经济的关联度还有待加强。因此，产业政策的制定应立足自创区比较优势和发展基础，优化与调整产业结构，培育高新技术企业和高成长企业，实现产业转型升级。在促进企业成为创新主体方面，一是加快发展高新技术企业。实施高新技术企业培育工程，开展“小升高”培育，建设高新技术企业培育库，搭建高企培育平台，优先支持高新技术企业牵头承担的各类基金项目。加大对区内企业申报认定高新技术企业的支持力度。二是大力培育高成长企业。建立高成长企业挖掘和培养机制，搭建备选企业数据库，建立符合区域特点的认定标准，着力培育一批集成创新能力强、竞争优势突出、掌握行业话语权的“瞪羚企业”和“独角兽企业”，并在提高企业融资能力、提升企业管理水平、给予研发投入奖励、认定奖励、开展知识产权资助等方面给予政策支持。在促进重点产业发展方面，一是制定产业规划和政策。按照区内产业发展布局和现状，打造引领升级的高端产业，培育强力支撑的新兴产业。针对专项产业，从人才、项目、资金、平台等方面给予配套扶持政策，争取做到“一业一策”。二是优化沈大自创区平台建设。在自创区打造关键共性技术研发、科技成果转化和产业化两大平台，建立技术专利公开交易市场，实施一批引领产业发展的重大项目和基础工程。

5 结语

国家自主创新示范区的建设是一项复杂的系统工程，需要构建完善的科技创新政策体系。沈大自创区已启动实施了“盛京优才英才”集聚计划、“科创工程”、“创新十条”等政策，在人才、科技、金融等方面先行先试，初步形成了区域科技创新政策体系。但是创新投入、创新主体培育、重点产业发展、区域协同发展等方面存在薄弱环节和盲区，应进行及时有效的充实调整和完善，做好整体谋划和顶层设计，推进体制机制改革，激活各类创新要素，充分发挥各方创新创业主体的自主能动性，创造出更多科学合理的可复制推广的政策经验。

参考文献

- [1] 辽宁省人民政府关于印发辽宁省沈大国家自主创新示范区“三年行动计划”(2017—2019年)实施方案的通知[EB/OL].[2018-08-22].http://www.ln.gov.cn/zfxx/lnsrmzfgb/2017/zk/d20q_121215/gwywj_/201704/t20170407_2865094.html.
- [2] 沈阳市政府办公厅.沈阳市人民政府办公厅关于印发沈阳市加快国家自主创新示范区建设若干政策措施的通知[EB/OL].[2018-08-22].<http://www.shenyang.gov.cn/zwgk/system/2016/09/01/010159876.shtml>.
- [3] 大连市人民政府关于加快推进大连国家自主创新示范区建设的实施意见[EB/OL].[2018-08-22].<http://www.dl.gov.cn/gov/detail/file.vm?diid=101D04000161123131716110942&go=affair>.
- [4] 辽宁省人民政府关于建设沈大国家自主创新示范区的实施意见[EB/OL].[2018-08-22].http://www.ln.gov.cn/zfxx/lnsrmzfgb/2016/qk/d17q/gwywj/201609/t20160927_2536569.html.
- [5] 沈阳市沈大国家自主创新示范区建设三年行动计划实施方案[EB/OL].[2018-08-22].http://www.sohu.com/a/143691782_737659.
- [6] 大连市人民政府关于进一步推广和落实中关村科技政策的实施意见[EB/OL].[2018-08-22].<http://www.dl.gov.cn/gov/detail/file.vm?diid=101D04000170414490417040622&go=affair>.
- [7] 大连国家自主创新示范区三年行动计划(2017-2019年)[EB/OL].[2018-08-22].http://www.dl.gov.cn/gov/detail/file.vm?diid=101D05000171009163217102304&lid=3_4_3.
- [8] 国家自主创新示范区建设工作汇报[EB/OL].[2018-08-22].<http://liaoning.nen.com.cn/system/2017/02/28/019688441.shtml>.
- [9] 山东半岛国家自主创新示范区发展建设资金管理办法[EB/OL].[2018-08-22].<http://www.sdcz.gov.cn/Article/ShowInfo.jsp?aid=17738>.
- [10] 我区携“风投10条”亮相中国风险投资论坛 设100亿引导基金 全国规模最大[EB/OL].[2019-01-22].<http://www.gz.gov.cn/gzgov/skfq/201706/a5d-97f06405e40efb32cd32ca5a26984.shtml>.

第二十五届中国竞争情报年会征文启事

中国科技情报学会竞争情报分会主办的“第二十五届中国竞争情报年会”定于2019年9月在湖北省武汉市举办，主题为“竞争情报——改革开放再出发”。大会内容包括主旨报告、大会报告、互动论坛、学术论坛和成果展示。本届会议开展征文活动。中国科技情报学会竞争情报分会将组织专家及相关刊物主编对应征论文进行评选，并设立一至三等奖若干。会议期间，宣讲论文，举行获奖论文颁奖仪式，并结集发行论文集。征文活动截止日期为2019年8月12日。

本届征文议题如下：1. 中国竞争情报25年发展研究；2. 新形势下的竞争情报战略；3. 全球竞争情报进展与新趋势；4. 国家战略的竞争情报保障；5. 国家科技创新体系建设与竞争情报；6. 国家、产业、技术竞争情报探讨；7. 兼顾安全与发展的竞争情报研究；8. 人工智能驱动竞争情报发展研究；9. 竞争情报理论与实践的跨界、融合

与创新发展的；10. 大数据挖掘、应用与信息融合分析；11. 新产业新业态新商业模式竞争情报方法与实践；12. 战略、研发、市场竞争情报理论与实践；13. 反竞争情报、商业秘密保护与情报安全；14. 竞争情报的新发展新方法新工具；15. 基于大数据人工智能的现代情报服务；16. 竞争情报在“一带一路”中的案例分析；17. 新形势下竞争情报服务方式与模式；18. 情报服务与新型智库建设；19. 企业竞争情报实践与案例分析；20. 中小企业竞争情报实践与服务；21. 科技情报机构发展竞争情报的战略思考。

应征论文请发至：scic-staff@scic.org.cn或者1085928917@qq.com（主题为“第二十五届年会征文”）。联系人：刘玉（010-68962474，兼传真）。论文要求、格式、有关事项以及第二十五届中国竞争情报年会筹备进展情况等欢迎登录竞争情报分会网站（<http://www.scic.org.cn>）查询。