

浙江科技创新券政策实践及优化建议

尹晓敏

浙江已经成为全国创新券实施地区中支持额度最大、覆盖企业最多、使用范围最广、审批流程最简的省份，创新券的制度设计也因其有力助推“双创”活力释放的实践成效而获得领导的肯定性批示。但在标准流程、服务支撑、流通扩面、风险防控等方面，创新券政策实施仍有优化空间

科技创新券作为政府向企业免费发放用于购买科技服务供给方（高校、科研院所及科技服务机构等各类创新载体）相关服务的权益凭证，是政府助力企业创新发展的普惠性政策红利。浙江自 2015 年在全省范围推广创新券政策以来，共有 2.5 万余家企业向各类创新载体寻求科技服务十万余次，创新券累计发放额与实际兑现额分别为 26.6 亿元、20.1 亿元。浙江已经成为全国创新券实施地区中支持额度最大、覆盖企业最多、使用范围最广、审批流程最简的省份。创新券的制度设计也因其有力助推“双创”活力释放的实践成效而获得领导的肯定性批示。事实上，普惠性创新券政策不仅是撬动科技创新有效供给的重要支点，也是科技部门深化“最多跑一次”改革、落实“三服务”活动的重要抓手。2019 年印发的《浙江省科技服务领域深化“最多跑一次”改革行动方案》对于完善创新券管理规定、扩大创新券发放规模和使用范围、优化注册流程和减少填报内容、缩短领用兑付时间等作出了明确规定，提出了不少如“全年不限次按需申领”“在线申请兑付”“即领即用、见票即兑”等深受企业 and 创新载体认可的新服务。

浙江科技创新券政策实施成效

四年多来，浙江作为全国创新券政策实施的示范地，一直走在全国的前列。2016 年底开始，伴随着“最多跑一次”改革的全面启动，浙江以企业科技创新需求为导向，以构建普惠、便捷、高效、透明的创新券服务模式为目标推广应用创新券，取得了令人瞩目的实践成效。

科技资源集聚共享助力创新券政策绩效的充分释放。2015 年 4 月，浙江省科技创新云服务平台上线运行，实现了与“浙江省大型科学仪器设备协作共用平台”的无缝对接。2019 年 6 月省科技创新云服务平台正式升级为浙江“科技大脑”。基于云计算的大数据技术和 GIS 地理信息系统“，科技大脑”充分整合了全省的创新载体、仪器设备信息、创新服务、科技报告等各类科技资源数据，并以“科技创新资源地图”的方式统一定位展示。截至 2019 年底“，科技大脑”集聚了各级各类创新载体 1.1 万余家，其中高校、科研院所、重点实验室等省级载体 6000 余家，整合了单台（套）价值 30 万元以上的大型科学仪器设备 10000 余台（价值近 100 亿元），其中 50 万元以上大型仪器 6000 余台（价值超 80 亿元），科技资源入网共享覆盖率大幅提升“。科技大脑”作为公益性、基础性、战略性的科技创新“一站式”服务平台，以其强大的服务功能搭建了科技资源供给和需求之间精准匹配的“桥梁”，也为申领创新券的企业智能便捷地获取所需科技服务提供了极大的便利。

创新券申领兑付实现全程“零次跑”。依托“科技大脑”，有创新需求的企业和创业者凭营业执照、身份证完成实名注册后，便可根据当地创新券管理办法（浙江的创新券项目都是通过县市区进行“分散型”立项管理的，即省本级并不直接发放创新券）领取一定额度创新（电子）券，并在“科技创新资源地图”中查找与自身技术需求相适配的资源和服务、进行在线预约、达成服务协议、使用创新券线上支付全额或部分服务费用。服务完成后由持券方在线提交技术合同、发票、服务结果凭证等关键证明材料即可获得创新券兑付，真正实现了创新券申请、审核、使用、兑付的全程网上办、线下“零次跑”，也使创新券服务

成为科技部门深入推进“最多跑一次”改革的最佳注解。创新券申请使用过程中产生的数据都实时呈现在云平台上，实现了科技部门管理全程留痕、有证可查、有据可依，以规范的痕迹化管理为创新券运行的实时监管创造了条件。

企业创新活力和产学研合作黏性不断增强。创新券支持对象为所有有创新需求的企业和创业者，支持范围覆盖技术创新全过程。这不但解决了中小微企业较难获得政府科技计划项目支持的问题，而且以创新券直接抵用（各地主要有限额内全额抵用、比例抵用和混合抵用三种抵用规则）创新服务费用的补助方式，大大降低了企业研发成本、激发了企业创新活力、增强了企业创新动力。事实上，以企业创新需求为导向的创新券政策因其实质性地影响了政府财政奖补金的流向，而在一定程度上赋予了企业“花钱的主动权”，并通过促使政府资金向创新高地的集聚而有效提升财政科技经费的使用效率。以创新券为媒介，企业与各类创新载体之间的产学研合作交流不断增强，合作方式也逐步从检验检测、设备共享、科技查新等简单合作升级为研发设计、项目孵化、主体培育、标准制定、人才培养等深度合作。“贴心”“实惠”的创新券日渐成为产学研深度合作的黏合剂。

浙江科技创新券政策实施仍有优化空间

尽管全省各地的创新券政策在制度设计和实践成效上有所差异，但是总体来说存在如下一些共性问题：一是创新券实际使用率仍有待提高。据目前创新券累计发放与实际兑现的相关数据可知，创新券的实际使用率为 75.6%，此比例在全国创新券实施地区中遥遥领先，在“长三角科创圈”中也居于绝对优势地位，但是考虑到创新券政策安排和制度设计的根本宗旨与总体目标，该比例仍有努力提高的必要和不小的提升空间。

二是流程仍需优化。调研中不少被访载体认为创新券“兑现程序较繁琐”“兑付周期较长”（目前省内多数地区创新券的兑付周期为半年），尤其是在少部分采取“领券企业先行支付服务费、政府事后兑付创新券”做法的县市区，领券的小微企业认为“创新券不能有效缓解企业在研发投入阶段持续性的资金紧张”，对企业带来一定的阶段性流动资金占用压力。

三是标准不尽统一。即全省各地缺乏关于创新券的资源互通标准、服务质量标准、规范管理标准，因而以标准互联互通推动创新券应用方面存在不足。现实运行中对于提供服务的载体方来说，各县市区创新券政策标准的较大差异性为其兑付创新券工作带来不少麻烦。

四是跨省流通仍障碍多多。浙江已实现省域范围内创新券的自由流通，但是目前要打破地域壁垒实现创新券跨省通用、有效共享周边省份的优势创新资源仍障碍多多。由于不同省份创新券政策在资金、平台、标准、管理等方面的显著差异性，使得创新券的跨省互联互通（通用不通兑）尚无实质性突破，互认通兑（政府间转移支付）、通用通兑（统一资金池）更是困难重重。

五是高校和科研院所参与创新券工作积极性不高。区别于营利性研发服务类创新载体的科技工作者，高校院所的科研人员面临着职称评聘、论文发表、课题申请等多方面的激烈竞争和实质性压力，因而缺乏参与积极性和工作主动性。同时，收券的高校院所向科技部门兑现的创新券资金是财政下拨的科技经费即纵向经费，报销规定具体明确（科研经费列支“纵向十三不准”）、报销审核程序规范、对科研人员劳务费支出比例的限定严格，这也使得高校院所对接收使用创新券的积极性普遍不高。

六是诚信风险的防控机制有待建立。随着科技服务领域“最多跑一次”改革的深入推进，创新券的注册流程、填报内容、审核兑付等程序在不断趋于简化。虽然为了避免创新券使用过程中可能发生的诚信风

险而制定了原则性规定，但是规定总体较为笼统和简单，且偏重于对失信行为的事后惩戒，而对于创新券使用中信用风险的防范与控制仍显不足。

优化浙江科技创新券政策实施的若干建议

科学定标立规。标准化能使创新券政策实施的步伐更整齐，也是“最多跑一次”改革背景下创新券服务优化的重要助力。2017年上海在全国范围首发“标准创新券”，成为落实国家标准化战略、支持创新券标准化服务市场发展的“吃螃蟹者”。“标准创新券”的发行快速推进了创新券服务从“经验性”向“规范性”的转变。浙江也应当审时度势加快创新券的标准化建设进程，为全省范围内创新券的资源互通、服务质量、管理规范等进行定标立规，确保每一次的科技创新服务标准可量化、质量可预期、过程可跟踪、结果可考核，使得申领创新券的企业在全省各地都能享受统一规范的科技服务，实现同一类别的科技服务事项同标准办理，以此逐步彰显创新券实施“标准化+”的联动效应。

强化服务支撑。政策实施“落地生金”离不开优质服务的有效支撑。一是优化创新券操作流程。以公共服务事项办理“四减”为指引、以嘉兴等地为大幅缩短创新券兑付周期而进行的改革为标杆，持续优化创新券的申请兑换和审批发放流程，逐步实现“按需申领、即领即用、见券即兑”的创新券服务目标。二是积极探索创新券的分类管理。根据创新券服务的基本类别（检验检测、仪器设施共享类，数据信息、技术咨询服务类，合作研发、委托开发服务类，知识产权转让、科技成果转化类等）给出地方制度设计的指导性意见，如对初创型小微企业的倾斜性意见，以使中小企业尤其是小微企业对申领使用创新券有更高的积极性。三是完善大数据智能化创新券管理系统。目前创新券业务实现了申领、使用、审核的全流程移动办理，并已开发上线创新券推广应用服务事项“掌上办”。为持续提高科技创新券运行效率及服务效果，建议运用大数据技术升级现有创新券管理系统，打造更加智能化的管理平台，如建立智能分析和推送系统为企业量身定制政策、人才、项目、资金信息包。四是激发高校院所科研人员的服务热情。深入推行职称分类评审，坚决克服唯论文、唯课题、唯奖项等倾向，注重考察其服务社会、技术推广、成果转化等方面的工作能力与实绩。

流通使用扩面。一是推进创新券跨区域通用通兑。应主动学习研究先行地区的有益经验（如2018年7月起京津冀三地科技创新券已正式实现互认互通），通过推动成立长三角科技创新券通用通兑工作领导小组、参与制定跨区域创新券流通管理办法、探索设立“长三角科技创新券跨区域服务共享基金”等等，尽一切可能加大长三角地区创新券合作使用力度、高质量构建长三角协同创新共同体。还应充分利用2019年4月正式上线的“长三角科技资源共享服务平台”的信息集聚和服务联通功能，把浙江“科技创新资源地图”扩大到沪苏浙皖四地，并无缝对接于即将推出的“长三角区域科技资源创新地图”。二是扩大创新券使用范围。除了将创新券覆盖从科技研发前端到科技成果推广的企业创新活动全过程外，还应学习借鉴国内部分省市的做法，支持鼓励通过创新券工具为企业提供科技金融、科技保险、财务法务、创业导师、上市辅导等各类附加服务以及支持购买、租赁研发设备等。应当看到，我国未来创新券发展的大趋势将是参照国际上部分国家的政策举措，将创新券的使用领域从传统科技服务领域扩展至全部知识和技能领域。事实上，省内如海宁市从2019年8月开始将创新券的功能扩展至“支持企业开展自主研发”“通过创新券支付企业研发费用加计扣除奖励金”的改革举措便是对创新券使用扩面、价值扩容的积极尝试，也是非常值得关注和需要给予鼓励的。

诚信风险防控。对于创新券使用中以弄虚作假、恶意串通等方式骗取财政资金的企业和载体，除了依据国家法律法规和现行政策文件追究相关责任、对行骗者实施“禁入令”之外，更应重视建立以信用为核心的监管机制，强化预防性监管和过程性控制，以期从源头上杜绝“骗补门”的发生。一是尽快出台省级层面科研诚信建设实施意见，重点在科研诚信承诺、信用信息采集、失信调查处理、分级分类监管等方面

实现突破。二是以“531X”信用工程体系建设为契机，结合政府数字化转型工作，建立以统一社会信用代码或身份证为标识的责任主体科研诚信信息系统，积极开展创新券服务“信用评级”工作，逐步形成以信用评价评级为导向的市场化激励与约束机制。三是以科技服务领域“最多跑一次”改革中全面推行的“双随机一公开”等方式对创新券资助项目和资金情况进行合规性检查，将创新券协议履行、经费兑现中问题多发的环节作为风险控制的关键性节点，增加对信用评价较低的载体或企业的抽检频次，并将抽查情况及查处结果及时向社会公布，以此激励守信、惩戒失信。四是充分借助浙江“科技大脑”在创新券使用中已实现的全流程无纸化网上申领、审核、兑付，全过程电子化网上留痕、可溯、可查等功能，在痕迹化管理基础上利用大数据等信息技术推进创新券应用监管的数字化转型，实现“人在干、云在转、数在算”，使交易行为看得见、交易速度跑得快、交易市场管得住，在保证监管实效性的同时又最大限度地降低对科技创新活动的不当干扰。