附2

关于《金华市企业科技创新促进条例（草案）》的起草说明

根据《金华市人民政府2024年立法工作计划》的安排和要求，为进一步推动金华市企业科技创新促进等工作，立足金华市企业科技创新的实践，重点围绕企业科技创新的热点、难点、困点、重点和焦点，我局起草了《金华市企业科技创新促进条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》），现将有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）制定《条例（草案）》是贯彻落实党中央和省委、省政府关于科技创新决策部署的重要举措。为进一步落实好党中央、省委、市委的决策部署，很有必要将近年来出台的关于推进科技创新的决策部署、政策文件贯彻到立法当中，提升金华科技创新水平。

（二）制定《条例（草案）》是贯彻新发展理念、推动高质量发展的客观需要。当前我市在科技创新方面还存在一些不足和短板，迫切需要突出创新驱动，运用法治力量激发创新活力，不断提高科技创新质量和效率。

（三）制定《条例（草案）》是贯彻上位法的有力保障。　2023年9月28日，浙江省第十四届人民代表大会常务委员会全面修订了《浙江省科学技术进步条例》。为了贯彻落实好科学技术进步条例，以制定地方性法规的方式，对上位法进行补充细化，提高立法的针对性和实效性，强化科技创新法治保障。

1. 立法依据与参考

《条例（草案）》制定的上位法依据有：《中华人民共和国科学技术进步法》、《中华人民共和国促进科技成果转化法》、《中华人民共和国科学技术普及法》、《中华人民共和国中小企业促进法》、《优化营商环境条例》、《国家科学技术奖励条例》、《浙江省科学技术进步条例》、《浙江省促进科技成果转化条例》、《浙江省科学技术普及条例》、《浙江省促进中小微企业发展条例》、《浙江省民营企业发展促进条例》、《浙江省优化营商环境条例》。

此外，在《条例（草案）》制定过程中还参考了《国家创新驱动发展战略纲要》、《金华建设高水平科产贸融合国家创新型城市的总体方案》等规范性文件以及《温州市民营企业科技创新促进条例》、《舟山市科技创新促进条例》等地方性法规规章。

1. 立法起草过程

根据《中共金华市委关于转发<金华市人大常委会2024年立法计划>的通知》（金委发〔2023〕28号），要求《金华市企业科技创新促进条例》2024年12月由市政府提请市人大一审。

**（一）形成《条例》初稿。**金华市科学技术局于2024年5月31日完成初稿，并在市人民政府网站上公开征求社会公众意见，公示期30天；截止公示期满，收到0条反馈意见。

**（二）开展立法调研**。

1.立法团队于2024年2月29日赴浙大金华研究院，2024年3月1日赴义乌科技城、浙江大学“一带一路”国际医学院、光电创新城、华灿光电重点实验室，2024年3月21日赴金华高等研究院，2024年3月22日赴金华农业科学研究院，2024年3月28日赴浙江天丰生物科学有限公司、浙江博蓝特半导体科技股份有限公司，2024年3月29日赴金职院（理工学院）实地走访，与单位领导和科技人员座谈，听取各单位代表对金华企业科技创新促进立法的意见和建议。

2.2024年4月1日、4月2日组织金华市企业、中介机构、高等学校、研发机构开展座谈会，听取各单位代表对金华企业科技创新促进立法的意见和建议。

3.立法团队赴金华市婺城区、金东区、义乌市、东阳市、永康市、兰溪市、浦江市、武义县、磐安县，组织财政、人社、教育等部门开展座谈会，听取各部门代表对金华企业科技创新立法的意见和建议。

4.部门调研及征求意见。金华市科学技术局于2024年5月31日在官方网站上发布关于公开征求对《金华市企业科技创新促进条例（草案）》意见的公告。2024年8月14日在金东区召开各部门意见征求反馈会。2024年8月15日在义乌市召开各部门意见征求反馈会。

期间，积极和市司法局、市人大有关专门委沟通协调，邀请参与调研、讨论、座谈，请他们提出意见建议完善《条例》。

1. 草案送审稿主要内容

《条例（草案）》立足于我市企业科技创新促进工作的现实需要，解决企业科技创新、成果转化能力不足等问题。《条例（草案）》总共有三十三条，包括第一章总则，规定了立法目的、适用范围、政府职责、部门职能、科产贸融合。第六章附则，规定了施行日期。

条例主要内容为第二章主体提升、第三章平台赋能、第四章人才培育、第五章生态保障。下面就重点条款作简要说明：

**（一）主体提升**

1.为解决高能级科技创新型企业少的问题，《条例（草案）》第六条规定通过培育本地企业和招引外地企业的方式，增加科技创新企业数量和能力。

2.为解决企业研发投入不足的问题，《条例（草案）》第七条、第八条规定通过政策支持、制定和宣传优惠政策的方式支持企业研发投入。

3.为解决企业研发能力不足的问题，《条例（草案）》第九条规定支持企业自行或者联合设立企业研发机构。

4.为解决企业与高等学校、研发机构合作难，科技成果转化难的问题，《条例（草案）》第十条规定支持企业与高等学校、研发机构等组建创新联合体，加强了解、合作，打通科技成果创新与成果转化环节。

5.为解决国有企业科技创新积极性低，不愿、不敢投资科技创新项目。《条例（草案）》第十一条为国有企业投资科技创新确立方向，破除研发费用投入减少利润，建立跟投制度。

6.为解决科技新产品推广难问题。《条例（草案）》第十二条规定建立本市的推广应用指导目录。

**（二）平台赋能**

1.为解决高能级科技型产业园区、创新平台、验证中心缺乏的问题，《条例（草案）》第十三条、第十四条、第十五条鼓励建立并完善。

2.为解决科技企业孵化机构的布局不合理，科技创业导师人才匮乏、能力不强的问题，《条例（草案）》第十六条规定合理布局科技企业孵化机构，强化创新资源对接、投资融资支持等服务功能。

3.为解决服务科技成果转化的科技中介服务机构少、服务质量不高和技术转移人才队伍匮乏的问题，《条例（草案）》第十七条鼓励企业、高等学校、研发机构建立专业化技术转移机构，培养技术经理人、技术经纪人等职业化技术转移人才队伍，畅通技术转移通道。

4.为解决企业与高等学校、研发机构合作难，科技成果转化难。《条例（草案）》第十八条规定通过优化揭榜挂帅的方式，支持引导企业与高等学校、研发机构开展项目合作，实现科技成果转化。

**（三）人才培育**

1.为解决企业家、青年科技人才、高技能人才少的问题，《条例（草案）》第十九条、二十条、二十一条规定通过建立健全科技型企业家培养体系和对青年科技人才、高技能人才的培养，以人才促进企业科技创新。

2.为解决企业科技人才使用成本高、实效低、留人难的问题。《条例（草案）》第二十二条、二十三、二十四条从不同角度解决上述问题。一是从政府角度，向企业输送科技特派员和博士；二是推动企业与高等学校、研发机构之间人才交流；三是给予企业更大的人才评价权。

**（四）生态保障**

1.为解决企业研发投入不足的问题，《条例（草案）》第二十五条建立政府引导型科技经费投入体系和政府带头投向科技的方式。

2.为解决科技型企业用地需求不能满足的问题，《条例（草案）》第二十六条规定集中减少土地资源利用，通过提升存量低效用地增加企业科研用地。

3、为解决共享科技资源难的问题，《条例（草案）》第二十七条规定通过建设科技资源信息系统，规定共享管理制度建设，鼓励建设民营共享资源平台的方式，促进科技资源共享。

4.为解决企业科技成果自身转化少，科技成果转化率低的问题，《条例（草案）》第二十八条通过设置科技成果强制许可制度，强制长期不对科技成果转化的国有单位，将科技成果许可企业等主体无偿使用，提高科技成果转化率。

5.针对为科技创新过程中资金缺乏保障问题，《条例（草案）》第二十九条、第三十条、第三十一条从科技基金、科技信贷、科技保险三方面作出规定。

6.为解决勤勉尽责认定标准不明确导致科学技术人员、科学技术管理人员在科技创新时有顾虑的问题，《条例（草案）》第三十二条规定市人民政府应当明确勤勉尽责的认定标准、程序、方式等内容。

**（五）特色条款说明**

1.第五条【科产贸融合】 市、县（市、区）人民政府应当建立创新链、产业链、资金链、人才链、服务链、贸易链高度融合的企业科技创新促进体系，培育科技、产业、贸易融合的创新型产业集群，打造“科技高水平、产业高端化、贸易高质量”科产贸融合国家创新型城市。

说明：“科产贸”融合是我市科技创新的特色。

为深入实施创新驱动发展战略，坚持科技创新首位战略，探索新时期创新深化新路径，建设高水平科产贸融合国家创新型城市，以科技创新支撑引领高质量发展。2023年5月中共金华市委科技强市建设领导小组制定《金华建设高水平科产贸融合国家创新型城市的总体方案》，提出科技、产业、贸易融合发展的新思路、新举措。本条吸收采纳总体方案中“科产贸”融合的内容，并在传统科技创新遵循“创新链、产业链、资金链、人才链”四链融合的基础上，创新增加服务链和贸易链，从而构建起企业科技创新促进体系和创新型产业集群，建设高水平科产贸融合国家创新型城市。

2.第六条【企业引育】第二款 市、县（市、区）人民政府应当将研发投入强度、研发机构设置、研发人员引进等创新要素纳入招商项目评审和评估体系。

说明：科技型企业的培育，可以分为本地企业培育和外地企业引进。确保引进的外地企业符合招商要求，主要通过招商项目的评审和评估。根据金华实践，目前招商部门已经开始将研发人员引进情况，如博士职工、研究生职工数量，写入“投资协议”。对于研发投入强度、研发机构设置要求，尚未普及，尚未纳入招商项目的评审和评估体系中。将“研发投入强度、研发机构设置、研发人员引进”创新要素与招商项目优惠政策挂钩，可以有效提高被引进企业研发投入和科技创新能力。调研中，招商部门非常赞同本条内容，表示本条可以作为招商项目创新要素设置的依据。

3.第八条【研发优惠】第二款 市、县（市、区）人民政府应当优化亩均效益综合评价方法、纳税排名方法等，提升企业科技创新积极性。

说明：企业研发投入奖励政策中，研发费用税前列支并加计扣除发挥着重要作用。研发费用税前列支并加计扣除优惠政策，激励企业加大研发投入，从而减少税收。亩均效益综合评价和纳税排名，对企业具有重大经济效益和荣誉。亩均效益综合评价和纳税排名中，纳税越高，亩均效益综合评价越高，纳税排名越靠前。企业为了能够亩均效益综合评价结果和纳税名次，宁愿不增加研发费用，放弃享受“研发费用税前列支并加计扣除”优惠，导致研发投入相关优惠政策落空。为了解决上述矛盾，进一步提升企业科技创新积极性。条例规定应当优化亩均效益综合评价方法、纳税排名方法等涉及税收作为评价的内容，如在亩均效益综合评价、纳税排名中，将企业研发费用加计扣除减免税额视同实际纳税贡献。避免优惠政策产生不利影响。

4.第十一条【国企创新】 鼓励国有企业按照市场化方式设立或者参股创业投资企业，重点投向高新技术产业、战略性新兴产业、未来产业。

国有企业当年的研发投入在国有企业主管部门经营业绩考核中视同利润并加计考核。

国有企业的重要技术人员和科技创新管理人员可以在具有较高风险或者不确定性的科技创新领域，与所在企业共同投资科技创新项目，共享收益、共担风险。

说明：本条确定了国有企业的投资方向、研发投入与利润考核关系及跟投制度。

根据调研，我市国有企业科技创新存在的主要问题是：怕风险，不敢投；科技创新投资周期长，影响利润考核；技术人员管理人员积极性低。为了解决上述问题，本条第一款规定国有企业通过成立创业投资企业，重点投向高新技术产业、战略性新兴产业、未来产业，即是对国有企业科技创新投资要求，也为国有企业投资科技创新提供法律依据。本条第二款，直接规定国有企业当年的研发投入在国有企业主管部门经营业绩考核中视同利润并加计考核，加计具体的比例，待由政策规定，以具体明确的规范解决实际问题。本条第三款是对上位法规定的跟投进行具体化。跟投制度与国有企业员工职责存在冲突，跟投可能导致利益私人化。为了发挥跟投的激励作用，避免跟投扩大化，本条将跟投限定于“具有较高风险或者不确定性的科技创新领域”。

5.第十二条【产品首购】市经济和信息化主管部门应当会同财政、科学技术等部门定期发布本市首台（套）装备、首批次产品、首版次软件的推广应用指导目录，支持科技创新产品的推广应用。

市、县（市、区）人民政府可以通过政府首购、订购等非招标采购方式，采购本市推广应用指导目录中的新产品，支持科技成果转化。

鼓励和支持企业购买本市推广应用指导目录中的新产品。

说明：上位法授权县级以上人民政府可以建立首（台套）制度。浙江省建立了首台（套）装备、首批次产品、首版次软件的推广应用指导目录，但我市列入省推广应用指导目录的产品非常少，难以实现推广我市首（台套）产品的目的。为此，本条规定建立我市自己的推广应用指导目录，允许通过政府首购、订购等非招标采购方式采购、鼓励和支持企业采购推广应用指导目录中的新产品。

6.第十五条【验证中心】 市、县（市、区）人民政府应当加大资金投入，支持企业、高等学校、研发机构和社会力量投资建设概念验证中心、小试中试基地和检验检测机构，为科技成果的技术概念验证、投产前试验或者试生产以及产品检验检测等活动提供服务，加快科研成果从样品到产品再到商品的转化。

说明：浙江大学—金华联合创新概念验证中心是我市唯一的概念验证中心，是我市贯彻落实国家和浙江战略部署，聚焦科技成果转化“最初一公里”，加快科技成果产业化落地的重要举措。我市与浙大签约共建联合创新概念验证中心，围绕“一中心一基金一体系”的新型科创模式，政、校、企协同创新，共同探索渠道畅通、转化高效、支撑有力的科技成果转化与产业化新机制，多主体合伙共建模式走在了全省乃至全国前列。概念验证中心的建设应当坚持以政府投入为牵引，支持企业、高等学校、研发机构和社会力量共同参与投资，加快概念验证中心的建设、运营，加快构建“源头创新—概念验证—早期孵化—产业落地—发展加速”科创产业路径。

7.第十九条【企业家队伍】 市、县（市、区）人民政府应当应当建立科技型企业家队伍梯次培育机制，培育具备高水平科学素养、杰出的创新创业能力，能够将前沿科技成果转化为现实生产力，并创造商业价值的企业家队伍，探索建立科技型企业家参与创新决策、创新评价机制。

说明：科技型企业家，是指具备高水平科学素养和杰出创新创业能力，能将前沿科技成果转化为现实生产力并创造商业价值的复合型人才。面对新一轮科技革命和产业变革，培养科技型企业家是以科技创新引领高质量发展的现实需要。特别是在新兴产业、未来产业发展中，科技型企业家已成为推动源头创新、技术落地的关键力量。一方面，科技型企业家兼具科学家与企业家之长，可以促进科研与产业深度融合，整合资本、人才、技术、数据等创新要素，破解科研与产业“两张皮”问题，推动更多科技成果从“书架”走上“货架”。另一方面，科技型企业家处于市场前沿，更懂市场需求，对技术的感知更敏锐、更深刻，要带领企业切实促进研发模式、生产方式、业务模式等方面创新，不断开辟新领域新赛道，推动核心技术迭代升级，持续提升产品与服务质量，更好适应市场变化。

8.第二十三条【双向交流】 科学技术主管和教育部门应当支持企业和高等学校、研发机构建立科技人才流动机制，打通企业和高等学校、研发机构人才交流通道。

高等学校、研发机构可以设置一定比例的流动岗位，聘请有创新实践经验的企业家和企业科学技术人员兼职从事教学和科研工作。高等学校、研发机构中的科学技术人员经单位同意，可以采取离岗、兼职等方式，到企业从事科技创新和科技成果转化活动。

说明：《浙江省促进科技成果转化条例》第二十七条第二款规定了政府设立的研究开发机构、高等院校的科技人员，可以根据国家和省有关规定离岗创业或者兼职从事科技成果转化活动。这是单向交流。参考《中华人民共和国中小企业促进法》第四十八条规定，本条开创性提出企业和高等学校、研发机构之间开展科技人才双向交流。政府应当制定相关政策，破除事业单位、国有单位对人才交流的壁垒，促进高等学校、研发机构科技人下沉企业，了解需求并为企业解决实际问题。科技型企业家可以将丰富的实践经验带到高等学校、研发机构，促使高等学校、研发机构的科技成果更符合市场需求。

# 