

省社科应用研究优秀成果选编(二十九)

提升江苏省第三方评估科学性 规范性和标准性的对策建议

省政府研究室主任 郑焱

开展第三方评估,是省政府推动重大政策举措落实的重要创新。为进一步提升第三方评估的科学化、规范化和标准化水平,建议借鉴吸收美国、英国和日本等国和国内湖南、山西和重庆等地经验,并着力做好以下四項工作:

1. 进一步规范第三方评估的方法步骤。一是查阅资料。通过查阅相关文献、报道和统计资料,获取评估所需的信息,一般采取网站和档案两种渠道查阅。网站查阅主要通过政府或部门门户网站,或互联网进行检索。档案查阅主要通过被评估单位依法行政的相关文件、报告等有文字或音像记录的资料查询。二是问卷调查。包括自填式问卷法和结构访问法两种。自填式问卷法采取统一设计问卷,向被选取的调查对象了解情况或征询意见。结构访问法主要通过调查者当面询问或打电话方式与被调查者联系。三是实地调研。实地调研应选择与评估相关、有代表性的单位和个人,条件允许时可以到国家部委和兄弟省市调研。可以采取座谈会、实地走访、抽样调

查、个案调查等多种形式。四是座谈交流。座谈对象包括政策举措制定者、实施主体和直接服务对象几个方面,座谈形式包括集体座谈和个别访谈,座谈地点可以选择评估机构所在地或实地调研所在地。五是专家咨询。一般选择与评估内容相关的行业领军人才和有丰富实践经验的专家学者,采取定性定量相结合的方式进行咨询,对金额、人数、时间等指标,采用定量评价;对社会、文化影响等采用定性评价和描述。六是数据分析。运用大数据、云计算等现代信息技术,对收集的数据进行综合分析和预测研判。

2. 进一步明晰第三方评估的评估程序。一是明确评估项目。根据《政府工作报告》和相关文件,制定年度省政府重大政策举措第三方评估计划。二是确立评估时机。国家重大方针政策、重要改革举措、重点规划项目等在江苏的实施情况,一般根据国务院办公厅和有关部委统一部署开展第三方评估。省政府重大政策举措第三方评估,事中评估根据需要适时开展,事后评估一般

在政策举措实施满1年后开展等。三是进行项目招标。第三方评估领导小组办公室采取公开招标、定向邀标、委托研究、合作研究等方式进行项目招标。四是选择评估主体。采取定向邀标、委托研究和合作研究方式的评估主体，由第三方评估领导小组办公室研究确定。采取公开招标方式的评估主体，由第三方评估领导小组办公室组织专家小组对竞标单位进行评标。五是开展中期检查。根据进度安排组织中期检查，及时反馈检查中发现的问题，协调解决问题。六是评审评估报告。中标单位应在规定的时间内完成评估报告，第三方评估领导小组办公室组织专家，对评估报告给出优秀、良好、合格、不合格四种评审意见，作为评估结项的依据。七是应用评估成果。评估结果仅限于评估委托方或省级政府授权单位使用，推动决策部门决定终止、调整或修改完善相关重大政策举措。

3. 进一步提高第三方评估的报告质量。一是评估报告的格式要规范。评估报告通常包括封面及目录、报告摘要和报告正文等几个部分。二是评估报告的内容要规范。评估报告应对政策实施情况进行详细评估，对照被评估主体的条款，逐条对政策产生的效果、目标的实现程度、措施的落实情况、各主体的职责是否完成等进行评估，能用量化指标的尽量用具体数据说明，不能量化的，做出明确的定性判断。评估报告应对重大政策举措是否继续执行、停止执行、暂缓执行、修改政策方案、完善配套措施或改进贯彻执行方式等给出明确结

论，并对结果负责。三是评估报告的行文要规范。条件允许时，评估报告中应该有与兄弟省市比较和与上级部门比较的内容。与兄弟省市比较，选择经济社会发展水平相当的地区，采用图表与文字结合的方式进行。与上级部门的比较，看是否符合上级部门的政策意图、政策衔接是否有效等。

4. 进一步强化第三方评估机构人员的专业素养。第三方评估团队应该选择高校、科研院所、新型智库、行业协会学会、专业调查公司等具有评估能力的机构，满足以下条件：一是独立的合法身份。具有健全的治理结构和组织章程，能够独立、自主开展评估活动，能够独立承担民事责任，具有良好的社会信誉度，与评估项目无直接利害关系。二是专业的业务技能。具有比较权威的行业专家和稳定的研究队伍，评估人员熟悉国家法律法规，有较强的数据采集分析、决策咨询和政策评估能力。三是相应的组织能力。评估机构负责人熟悉第三方评估相关政策法规和工作程序，一般应是国内有一定影响力、行业内领军型人才。四是良好的职业道德。客观公正开展评估工作，不受任何单位和个人的影响，对评估结果负责，承担相应的法律责任。建立第三方评估机构黑名单，将不能胜任的评估机构纳入黑名单。此外，要强化第三方评估的各项保障。如健全政府购买第三方评估机制，将第三方评估作为政府购买服务项目纳入财政预算。根据被评估主体的重要程度、评估工作难易程度和工作量大小等，确定评估价格等。

江苏培育新经济“独角兽”企业的对策建议

南京证券股份有限公司 步国旬

发展“独角兽”企业对于催生新业态、培育新动能，激发创新创业活力，引领产业发展变革具有重要作用。江苏培育独角兽企业面临的主要问题是：资本市场对新经济的支撑力度不足，人才资源难以直接转换成企业科研成果，平原型经济生态对新经济的集聚力有限，创业文化相对传统保守等。为此，建议：

1. 聚焦优势产业、打造产业集群。江苏应根据自身产业结构，聚焦具有比较优势的战略性新兴产业，面向生物医药、信息技术、高端装备等，尤其是在生物医药、物联网等具有突出优势的产业方面，集聚全省资源，打造一两个行业领导型企业，改变缺少孵化型平台的缺陷。在聚焦具有比较优势的战略性新兴产业的基础上，着力发展上下游产业，构建适宜独角兽发展的生态圈，形成战略性新兴产业群。据调研，目前苏州工业园区已经基本形成聚集生物医药上下游产业链的生态圈，预计未来将会爆发一系列生物医药领域独角兽企业。建议以园区为抓手，集中发展具备产业优势的战略性新兴产业，对相关企业在办公场地、税收、资金等方面进行政策扶持，实现特定产业的企业聚集，进一步带动人才聚集、资本聚集，形成正反馈效应，构建具有区域特色的产业生态

圈，打造一批独角兽企业。

2. 构建分层分类的企业支持体系。江苏在制造业领域拥有较多的细分行业龙头企业，形成了一批高精尖的隐形冠军。建议在摸清家底的基础上，构建一套独角兽培育企业遴选标准，遴选一批在战略新兴产业和未来产业等高新技术领域具有高成长性的企业，全面梳理制造业细分行业重点企业，包括在高端装备制造、物联网、生物医药、新材料、节能环保等特色优势产业中挖掘打造一批独角兽企业，形成“瞪羚企业、准独角兽企业、独角兽企业”的培育梯队，建立独角兽企业培育库，每年根据遴选标准进行动态更新。对于纳入独角兽企业培育库的企业，加大精准服务力度，针对不同的发展阶段，采取定向扶持政策，具体在研发投入、投融资、办公用地（场所）、人才等多方面给予重点支持，并落地实施，促进独角兽培育企业加快成长。

3. 构建培育独角兽的科技支撑体系。鉴于江苏的独角兽企业在研发投入上占比较大，研发投入资本化有诸多财务及税收限制，综合对比北京、上海、浙江、深圳的独角兽培育模式，在培育独角兽的路径选择上，建议江苏借鉴深圳技术驱动型的模式，在独角兽企业成长

发展初期加大研发投入，并加大企业研发投入的补贴力度，同时采取政策鼓励企业在内部设立首席技术官。此外，要加强创新型人才引进与培育。资助具备重大原始创新能力和成果转化能力、能够为战略性新兴产业提供持续的创新支撑、能引领和推动江苏新兴产业发展的创新团队。加大创新型人才的招引力度，办好世界智能制造大会、物联网博览会、智造江苏创新创业大赛等活动，并突出招引BATJ等平台型企业人才到江苏创业，建立起百度系、阿里系、腾讯系、京东系等人才生态圈，为集聚高端人才和项目创造良好环境。

4. 打造培育独角兽企业的多元化金融支撑体系。要加快培育多元的创业投资机构体系。引进培育优秀股权投资基金管理人，构筑天使基金、VC基金、PE基金等股权投资基金体系，引导社会资本向独角兽培育企业投资。发挥政府出资产业投资基金的引导作用，与众创空间、科技企业孵化器、民间投资机构等共同组建独角兽培育投资基金，对不同发展阶段的独角兽培育企业进行投资。培育本地创投力量，引导本省资本中介参与政府出资产业投资基金或设立商业化创投母基金，解决独角兽培育企业与资本市场脱节问题。建议省级层面打造1-2支具有国际化视野且具有一定规模的创投基金，提高对本地独角兽企业的估值定价能力，并探索建立创投风险补偿联动机制。支持企业对接资本市场、上市融资，对纳入独角兽培育库的优秀企业列入拟上市重点企业名单，加快推进企业在境内外上市，对在上市过程中遇到问题的企业，启用专项调节机制。鼓励独角兽培育企业开展债券融资，特别是指导企

业发行国家发改委鼓励的“双创孵化债”、“绿色债”等创新类专项债券，并对成功发行创新类债券的企业给予一定补助。鼓励担保机构支持独角兽培育企业发展，提供担保实行优惠费率并给予补助，满足独角兽培育企业的融资需求。

5. 构建培育独角兽企业的生态环境。培育激发企业家精神的创业环境，营造依法保护企业家合法权益的法治环境，创造企业家有序竞争的市场环境，厘清政府和市场的边界，创造有利于企业家公平竞争和施展才华的舞台。打造开放包容的创新创业生态环境，根据独角兽培育企业的不同发展阶段，针对不同类型企业在用地（用房）、融资、财税、人才招引等方面采取精准配套支持政策。探索一站式服务，对纳入独角兽培育库的企业开设“独角兽企业服务窗口”，帮助企业一站式解决办证、规划、开工、建设、竣工、投产过程中遇到的问题。推动独角兽培育企业整合行业资源，并鼓励各地结合地方实际，制定出台符合地方产业结构特征的独角兽企业培育政策，构建全方位、多层次的独角兽企业培育政策体系。加大江苏发展典型的网络宣传，通过打造标杆企业，大力营造培育独角兽的舆论环境，如组织经信委、发改委、科技厅等部门联合发布江苏独角兽企业TOP10榜单、融资额度大的企业TOP10榜单，大力宣传江苏独角兽和准独角兽企业。

我省建设综合性科学中心的主要短板及对策建议

省社科院 丁宏

综合性国家科学中心被称作“科研皇冠上的明珠”，是代表国家参与全球科技领域竞争的核心力量。本研究从沪京皖建设综合性国家科学中心的成功经验入手，剖析江苏建设综合性科学中心的迫切需求、现实基础及存在短板，提出相关对策建议。

一、江苏建设综合性国家科学中心的主要短板分析

对标京沪皖等地区，我省在国家实验室、大科学装置等许多方面还存在着明显的短板，主要包括如下：

1. 在综合性国家科学中心的区域整体布局上不占优势。目前已经获批的科学中心有上海、北京、合肥三地，其中两地地处长三角，在短时间内在该地区获批第三家科学中心的难度较大。而目前湖北武汉、陕西西安、河南郑州等地都明确提出建设综合性国家科学中心；四川提出以成绵一主一副、德阳为补充，共同筹建国家科学中心；广东提出依托粤港澳大湾区打造广东国家大科学中心。按照国家在2020年前建设2-4个综合性国家科学中心的现有思路来看，江苏要争取这第4个科学中心名额面临着强大的区域竞争压力。如果江苏不主动打造具有标杆意义的原始创新平台，不仅现有的科教中心地位和创新优势可能会降低或丧失，还有可能在创新驱动发展的大局中被边缘化。

2. 我省建设综合性国家科学中心的主导学科思路尚不明确。综合性国家科学中心代表着国家在基础科学某个领域或某几个领域的最高水平，能够引领国家参加全球顶尖科技竞争。如上海张江聚焦光子科学、生命科学，北京怀柔聚焦空间科学、地球科学，合肥聚焦量子信息科学，形成了特色化差异化的优势发展方向。而从我省目前的初步方案确定的未来网络、战略新材料和人口健康等方向来看，在国内国际的领先优势并不是十分明确，与江苏现有的基础学科传统的结合度不够，有待于进一步凝练和提升。

3. 我省在国家实验室、大科学装置等硬件设施要求上存在着明显的短板。国家实验室和不少于3个大科学装置集群是建设综合性科学中心的重要基础条件，而我省在此方面存在着明显的短板。1984年起，科技部先后启动了20家国家实验室的建设，目前已验收获批的仅6家，分处北京（2）、合肥（1）、兰州（1）、沈阳（1）、青岛（1）等地，其余14家都处于筹建状态，江苏仅有南京大学的微结构国家实验室在建。在已经建成和计划建立的国家大科学装置总数中，合肥共有9个、上海6个、北京5个，而江苏仅有未来网络试验设施及高效低碳燃气轮机试验装置在建。

4. 我省重大基础科技资源总体较为“分散”，没能形成合力和显示度。我省科研机构众

多,科技力量雄厚,是名副其实的科教大省、人才大省,但同时也带来重大基础科技资源的分散,“有高原无高峰”,缺乏有效的集成和集合,从0到1的重大原创性成果比较少,缺少具有国际显示度的大科学事件或大科学工程,对于顶尖人才和项目的吸引力较弱。以大科学装置为例,江苏目前共争取2个在建,却分处南京和连云港两地;另外有可能上升为大科学装置的国家超算中心及纳米真空互联实验站分处无锡和苏州,造成重大科技基础设施财政投入的分散,不利于国家综合性科学中心的建设和申报。

二、加快推进我省综合性科学中心建设的对策建议

1.凝练特色,把握好综合性科学中心总体定位。综合性科学中心建设方案应充分结合我省的竞争优势和发展目标,与其它国家科学中心既有错位,又要有效形成融合发展态势,才能增强其说明力和可行性。应聚焦网络通信与安全、生命科学及新材料等优势领域,坚持系统化思维、贯通式设计、全创新链布局,以“紫金山实验室+重大科技基础设施群”建设为基础,以“重大工程化创新平台+重大科技专项”为支撑,以战略科学家及其团队为核心,以体制机制改革为突破口,高起点、大力度推进综合性科学中心建设,在基础科学和前沿技术领域形成核心竞争力,在全国创新大格局中占据重要地位,推动江苏成为全球产业链创新链价值链的重要环节,成为代表国家参与全球科技竞争与合作的重要力量。

2.精心谋划,建设具有江苏特色的大科学装置集群。不低于3个大科学装置是建设综合性科学中心的必备条件,江苏应充分借鉴合肥等地的经验,集中相对有限的财力,切实加强对于

大科学装置群建设运营的金融和财税支持,保障大科学装置群建设的土地供应和要素供给,推动大科学装置向南京集聚。积极融入国家创新体系,主动对接“科技创新2030——重大项目”,加强与大院大所的战略合作,支持中科院、军科院等机构在江苏共同建设世界一流的重大科技基础设施,积极争取已列入国家“十三五”后备项目的生物医学大数据、作物表型组学研究等设施建设任务,加强培育预研原子制造等具有江苏自主知识产权的大科学装置,加快质子源、人体细胞图谱重大装置等设施培育,探索多种类大科学装置群的集聚和运行机制,打造世界一流的大科学装置集群。

3.战略引领,着力突破原创性关键核心技术。坚持国家重大战略和国际前沿科技导向,按照我省关键核心技术攻关的战略性需求,梳理和调整省重大科技发展计划,发挥科技计划配置创新资源的引导性作用,搭建重大科技平台开展重大专项研究,超前部署发起大科学工程和大科学计划,从经费、人才引进等方面给予倾斜,实现重大突破和引领性示范应用。面向我省经济社会发展的重大需求,促进紫金山实验室、重大科技基础设施、重大工程化创新平台贯通式发展,推动形成基础研究、应用研究、技术开发、成果转化全创新链条,针对我省自主可控产业体系的“卡脖子”问题,促进基础研究成果的高效利用及转化,运用市场机制推动科技创新与产业发展无缝对接。

4.加强集聚,高水平建设功能优化的综合科学城。南京目前已提出“一核、三城、一圈”的科学中心空间布局方案,即高起点建设中国科学院麒麟科学城,高端化提升江宁、仙林和江北三座大学城,全要素构建创新创业生态圈,重塑城市创新发展格局。(下转第57页)