

省社科应用研究优秀成果选编(二十四)

活跃创业投资 助推“聚力创新”

省社科院 丁宏

创业投资是促进科技创新成果转化，推动大众创业、万众创新的关键资本力量。近年来，江苏创业投资行业发展步伐有所减缓，主要表现在：缺少具有全国竞争力和影响力的创投企业，民营创投机构作用发挥不够明显，具有引领性和代表性的创投活动不多，行业组织和人才对于江苏创投行业的支撑作用较弱。为此建议：

1. 把促进创投机构集聚、进一步活跃创业投资作为我省推进“两聚一高”战略、建设“强富美高”新江苏的关键行动。深入实施创新驱动发展战略，构建有利于创业投资发展的制度环境、市场环境和生态环境，强化以服务实体经济为核心定位的多层次资本市场作用，依托我省产业优势和特色，以支持实体经济、助力创业企业发展为重点方向，加快建设主体多元、资本富集、人才集聚的高标准创业投资体系，将我省打造成国内最有影响力的创业投资中心。

2. 进一步完善创业投资相关政策，争取更大幅度的财税金融支持力度，打造更加有利于吸引社会资本进入创投领域的政策支持体系。大力支持国有企业、民营企业、保险公司等各类机构投资者投资创业投资企业、设立创业投资基金。

对于政府产业基金投资初创期、中早期创业创新项目，可以采取一定期限收益让渡、约定退出期限和回报率、按同期银行贷款基准利率收取一定的收益等方式给予适当让利。对于税收抵扣和投资损失税前扣除审批问题，建议出台实施意见，明确和简化申报资料，加快审批。

3. 大力发展新型研发机构和知识产权交易市场，提高科技创新服务能力，加速科技成果转化，构建“创新企业+创投机构+转化平台+资本市场”相互贯通的良好创新创业生态。推进知识产权交易市场体系建设，规范交易主体，提高交易质量。鼓励技术创新、商业模式创新、产品创新、组织创新、市场创新，加大创新成果应用示范，促进科技大企业衍生、“裂变”创业。以互联网、大数据手段筛选、对接优质项目，同时以共享思维为先导，树立共赢理念，明确开放原则，通过平台搭建、产品共享等方式，吸引更多同业伙伴，共同服务企业创新发展。

4. 鼓励涌现更多的“企投家”，围绕产业链布局创新链，鼓励扶持中小高新技术企业发展，积累培育更多的“瞪羚”企业和“独角兽”企业。打造创业投资生态圈，搭建省级企业投资家

俱乐部，交流企业家投资心得，交换创业企业信息，分享投资策略，扩大企业投资家的投资视野，吸引创投机构对产业链上重要环节和技术的创新创业活动进行投资，大力培育引领性高新技术企业，为科创企业构建全流程、一体化的技术创新扶持体系。加大产学研合作力度，针对省内新经济和重点发展的新兴产业，着力打造集科技研发与服务、成果转化、项目孵化及产业化、人才培养与引进等功能于一体的开放式创新型科研实体和公共服务平台。

5. 谋划具有世界影响力的江苏创投展会品牌，在南京、苏州等地建设具有国际化水准的创投集聚区。策划高水平、影响大的投融资对接活动，筹办具有国内一流水平和国际影响力的高端展会论坛，将其打造成江苏创业投资行业发展的核心品牌，通过组织创业投资行业论坛、LP峰会等活动，与国内外优秀的创投机构建立纽带关系，促进LP与GP的合作和对接，扩展发掘全国优质创投机构和项目的触角，促进基金及管理人在江苏集聚。借鉴杭州玉皇山南基金小镇等先进经验，加快条件较为成熟的创投机构集聚区的建设步伐，尽快形成集聚效

应，建议引入专业的投资建设运营商，通过PPP模式，以国际化的视野进行优质资源的整合，推进集聚区建设，促进跨越式发展。

6. 实施本土创投机构能力提升计划，鼓励其利用资本市场，通过并购等方式扩大规模、提升实力，发挥江苏科教优势，加强创投人才的教育培训和储备，推进创投行业中介组织和专业智库建设。鼓励江苏创投资本强强联合，通过合作共赢提升资本规模和投资能力。鼓励中外创业资本积极探索联合投资模式，利用好中外创业资本自身特点、行业优势和资源互补性，最大限度发挥资源整合优势。利用好收入激励，参考杭州、上海、北京等地的重磅人才政策，吸引创新、创投人才来江苏创业。利用好体制优势、制度优势为创业人打造宽松、友好的社会人才氛围，增强江苏的人才粘性。促进律师事务所和仲裁机构、会计师事务所、资产评估机构、科技中介机构、信托投资公司等中介机构迅速发展。利用专业智库为创投机构提供市场研究、商业信息、咨询和数据库营销服务。

改进财政投入 提高科技创新水平

南京财经大学 李林木

江苏科技创新水平在全国位居前列，财政投入的支持起着重要作用。但是，与广东、上海等省市相比，江苏财政投入的力度、结构、方法还有待改进。建议：

1. 加大财政投入规模，加强科技创新考核力度，着力加强市县尤其是苏北和苏中地区支持科技创新的能力和动力。一是围绕全省科技创新规划，建立健全省对市县的科技创新工作考核方

案，将其作为对各级领导班子考核内容。考虑到各地经济发展不平衡以及需要财政支出的领域众多等情况，对科技创新工作既要考核研发经费和人员投入等绝对指标，更要考核相对指标，包括财政投入对社会资本投入的放大倍率、研发强度等，激发党政领导重视创新人才和创新投入持续增长。二是优化财政投入方式，明确财政支持的重点领域和区域。在投入规模上，将财政科技支出占一般公共预算支出的比重提高到5%左右，缩小与广东和上海等创新强省（市）的差距。在投入方式上，根据市场对资源配置的有效程度采用不同的财政投入方式：对市场不能有效配置资源的公共科技活动，如公益性的科研项目和平台建设等，以无偿资助为主要支持方式；对市场化特征明显的技术创新和成果转化项目，通过科技金融结合、事后奖补等方式予以支持。在支持对象上，财政补助应主要限于中小微企业，对大型企业除了其开展国际领先的研发项目外不予资助。在区域结构上，着力加强对苏中和苏北的财政投入力度。

2. 改进普惠性的研发后补助政策和税收优惠财政政策，激励中小企业普遍建立研发准备金制度，引导企业持续加大创新投入。一是改进我省对企业研发费用的财政奖励办法，对已建立研发准备金制度的中小微企业，根据企业研发投入情况实行分级财政补助。二是省级财政可借鉴广东的经验按二级累退补助率进行补助：对企业研发费用不超过500万元的，补助比例为研发费用的10%；超过500万元的部分按5%补助；单个企业最高补助金额不超过500万元。对于一些财政资助金额较大的企业，在本

年政府预算中无法全部兑现的，可结转到下一年度的预算中安排兑现。三是在项目管理上，对信用等级尤其是纳税遵从度高的企业开辟绿色通道，优先限时办理税收优惠；对虚报骗取财税优惠等违纪违法行为，要及时曝光、处罚，取消今后数年内申请财税优惠的资格。四是在绩效评价上，要有衡量财政投入效果的硬指标，如企业实际研发投入、专利授权数等。根据第三方的绩效评价，对于无产出或低效的项目不再予以补助；对于投入产出绩效好的企业，后期优先予以资助。

3. 改革科技创新券政策，着重支持无能力进行自主研发的中小微企业通过外部力量获得创新资源，促进企业转型升级。一是为避免重复支持，建议对享受所得税加计扣除和研发后补助的企业不再适用创新券政策，将创新券的支持对象限定为没有能力自主研发的中小微企业，创新券主要用于支持企业与外部的合作研发、委托研发或购买创新成果。二是可借鉴“上海研发公共服务平台”的建设经验，基于在建的“南京科技成果转化服务平台”等相关平台，整合成全省科技创新共享服务平台，让中小微企业用申领到的创新券自主购买加盟该平台的高校和科研机构的科技服务，以加强产学研对接，提高科技资源的利用率和科技成果的转化率。三是可根据企业的实际费用支出实行累退补助率，比如实际费用在10万元以下的部分按照50%的比例核定支持；超过部分按照10%的比例核定支持。

4. 大力发展普惠性科技金融，放大财政资金的杠杆效应，解决企业科技创新项目融资难的问题。一是借鉴广东省等经验，通过财政投

入带动创投、信贷、保险等社会资本共同投入。包括：整合各类支持科技产业发展的国有金融资产和基金，成立国有独资的科技金融集团进行统一管理，铲除部门资源壁垒，开展基金业务、创投业务、金融业务和资产管理，鼓励其联合银行及社会资本设立科技股权基金，引导银行金融机构积极开展科技股权质押贷款业务。二是设立科技信贷风险准备金，为处于种子期、初创期的科技型企业融资提供政府增信，引导银行加大对科技型中小微企业的信贷支持力度。三是设立“科技企业转贷周转金”或者“政策性担保资金”，为贷款即将到期而足额还贷出现暂时困难的科技型中小微企业按期还贷、续贷提供短期资金支持。

5. 建议国家改进科技创新税收优惠政策，加大创业投资期与研发实施期的优惠，减少收益分配期的优惠。一是借鉴英国、印度等国的经

验，将中小企业的研发费用加计扣除率提高到200%以上。同时，对于企业委托外部机构和在境外发生的研发费用，只要其成果完全归属于境内居民企业的，给予全部加计扣除。相反，在境内研发但成果属于国外或非居民企业，国内企业需向国外支付特许权使用费的，不给予加计扣除。二是借鉴发达国家和发展中国家（如巴西）允许企业经营亏损向后结转20年甚至无限期的经验，将高新技术企业经营亏损的结转期由当前的5年提高到10年以上。三是将高新技术企业所得税适用的15%低税率范围限制在高新技术产品（服务）收入上，待今后可能时取消这种低税率优惠方式。四是在高新技术企业认定上，应当将企业自主研发成果尤其是发明专利数量及转化情况作为必备的认定条件，取消高新技术产品（服务）销售收入比重要求，放宽劳动密集型高科技企业的科技人员占比要求。

重构与优化江苏“四新”公共政策

盐城市政府 姚学龙

党的“十八大”以来，江苏在催生“新技术、新模式、新业态、新产业”发展、培育壮大新动能领域出台了一系列公共政策，“四新”经济发展呈现出鲜明特点。但依然存在着政策“散”“泛”“软”“虚”等问题。为全力打造江苏“四新”经济新范式，形成江苏“四新”经济新高地，应借鉴美国、德国以及上海、广东等地经验，结合江苏实际优化已有政策：

1. 在谋篇布局、规划统筹上做文章，拓展

“四新”政策的覆盖广度。一是在顶层设计上要加强“四新”经济前瞻性动态研究，对“四新”发展的市场主体、载体建设、重点项目、产业投融资等因素进行深入分析，总结发展趋势和规律、基础条件和目标，突出规划引领和政策定位导向。二是针对“四新”经济的政策空白，关注国内外最新发展态势，注意引导“四新”经济从单纯的技术导向转向创新导向，从政府导向转向市场导向，要围绕产业链部署创新链、围绕创新

链培育产业链，全力打造创新引领的“四新”经济产业新高地。三是以系统化思维统筹谋划、协调推进“四新”工作，建立“四新”发展的统筹领导机构，牵头协调推进政策措施，明确“四新”标准、发展重点，拓宽培育促进“四新”发展渠道，支持战略性新兴产业领域内培育“四新”，通过制造业改造催生“四新”，系统化推进以科技创新为核心的全面创新。

2. 在深化改革、破拆藩篱上下功夫，追求“四新”政策创新深度。一是改革传统审批模式，落实“负面清单”准入审批制度，加快破拆新经济发展的准入壁垒，建立以事中事后为重点的新型监管和追责体系，形成容错机制，保护创新，打破制度藩篱，最大限度释放科技创新潜能。二是瞄准创新纵深目标搭建新平台载体，实现体制新突破。政策指向要鼓励以产业基地园区作为发展“四新”经济的新载体，创新“四新+基地+基金”的载体建设模式，吸引龙头企业和“链主”企业集聚，形成相互支持配套的产业生态圈。三要把“四新”发展纳入产业技术创新改造、开发区转型、城市商业转型、创业创新园等项目的考核目标和支持范围。

3. 在营造环境、创新机制上求突破，提高“四新”政策实施精度。一是针对未来科技制高点领域的创业设立政策特区，在行政审批、经费支持、法律保障上建构优质的市场环境。政策要聚焦为创业者提供公司注册、办公场地、贷款贴息、税收优惠等诸多便利和配套服务。二是政策支持的重点要聚力孵化和培植成长性好、竞争力强的支柱和骨干“四新”企业，突出政策精准发力指向，完善知识产权保护与运

用、科技成果转化等普适性的政策体系，建立健全适应新经济知识智力密集特征的制度生态。三要确保把以人为本的“四新”发展人才政策作为贯穿始终的红线。大力培养、引进、用好各类人才，打破制度障碍，在税收缴纳、利润分成等领域改革完善利益分配机制。

4. 在市场动员、加大投入上显成效，加大“四新”政策扶持力度。一是加快供给侧结构性改革，充分发挥科技创新的关键作用，完善面向“四新”的投融资机制建设，设立“四新”引导基金，发挥政府引导资金的带动作用 and 放大作用，根据“四新”重点领域形成“一区多基地、基金加基地”模式，建立面向基地的专项基金，鼓励建立创新的企业联盟，引导各类社会资本支持“四新”发展，确保充分发挥科技创新在供给侧结构性改革中的基础、关键和引领作用，进一步提升科技支撑经济发展的能力。二是加强需求侧激励，打造消费者选择的市场竞争环境，进一步强化创新意识、提升创新能力、厚植创新优势，激发“四新”发展所需的创新潜力。三是在具体举措上整合统筹面向“四新”推广应用的各项专项投入，整合政府不同部门的奖补政策和专项资金，建立精准性更强的“四新”发展支持模式。对战略性新兴产业领域内具有“四新”特点的项目优先推荐专项资金支持，加大专项资金对“四新”研发和应用等环节支持力度。

5. 在面向未来、放眼全球上定视角，落实“四新”政策支持强度。一要瞄准科技发展最前沿和世界“四新”最先进国家的发展新方向、新动态，按照领军企业、龙头企业、“链主”企业与科技小巨人企业、世界级隐形冠军同步打

造的思路，研究出台针对性的扶持政策，支持新业态、新模式催生的高估值新型科技企业。二要深入创新基层一线和“四新”企业车间“问计于民”“问策于众”，确保政策落实到位，

提高政策执行的刚性和强度，协同中央地方、各个部门着力解决政策落实“最后一公里”难题，真正解决“四新”政策执行中的“虚”和“软”的问题。

打造创新生态系统 提升创新浓度

东南大学 徐盈之

近年来，江苏在打造创新生态系统上取得初步成效，但整体创新浓度有待提升，仍存在创新浓度增速下滑、创新投入增速放缓、重大创新平台的支撑力度亟需加强、创新要素高端化和创新主体协同化发展水平亟待提高以及创新浓度区域溢出效应受阻等问题。对此，建议：

1. 富集高端要素，打造绿色孵化体系，提升创新“生态圈”浓度。一是校地共建，打造创新引领发展示范区。积极推行高等学府、研究院落户高新区，开展“两高两新”实践，提升高新区集聚高端创新资源能力，培育创新业态，营造创新生态。二是孵化产业化公司，打造向价值链高端攀爬的“先锋集群”。开展以“创业苗圃—孵化器—加速器—专业园—一体化”为链条的创新工厂，依托大院大所孵化产业化公司，延伸新产业链并推动产业高端化，重点聚焦新一代信息技术、新能源等产业，发展壮大以机器人为重点的智能装备产业，大力发展金融保险、科技服务、智慧物流等生产性服务业，推动制造业数字化、绿色化、智能化发展。三是打造创新生态圈共生循环系统。以产业为基础，以金融为纽带，以服

务、运营为平台，形成智慧园区和金控平台为两翼的“一体两翼”业务发展模式。通过“龙头企业+中小企业”形成产业链上下游互相依存、互助互补的关系，以市场化运作模式搭建企业与企业、企业与政府、企业与资源的联系桥梁，打造共生的创新生态圈。

2. 完善创新体制机制，推动官、产、学、研、金“五位一体”协同化发展。一是积极鼓励社会资金进行风险投资、金融投资、天使投资，催化协同创新。二是以高校、科研院所为主体构建人才培养基地，加强应用研究，不断加强产学研合作创新平台、产业技术创新基地、产业技术创新联盟等载体建设。三是在法律法规、财政政策等方面对高校与企业的合作给予适当的政策倾斜，推动建设学校与企业信息交流共享平台，开展高校科技成果审批、科技成果转化、高校实验室资源共享、科技成果转化等四项改革，从制度源头打通高校科技成果转化渠道，释放科技人员创新活力。四是立足市场需求，实施“揭榜挂帅”模式，反向拉动产学研深度融合，把有市场需求的技术项目公开招标，以问题导向推动产学

研融合，允许项目团队以“PI”制形式揭榜或“众包”，积极开展“反向研发”模式。

3. 引导创新要素自由流动，推动创新浓度的局部聚合。一是推行企业自由迁移。支持企业按照市场规则在苏南、苏中、苏北区域内自由迁移，保持企业原有的各类资质、资格，为支持双创开拓“绿色通道”。二是实施人才自由通行。以统一的人才标准和政策实现江苏13市“人才绿卡”互认，消除户籍限制，降低地区准入门槛，破解束缚人才创新创业的体制机制。三是做好技术自由转让，建立江苏高校及科研院所科技成果转化绿色通道，推进区域知识产权证券化。四是鼓励中介自由发展，系统清理限制性地方保护政策，打破市场壁垒，鼓励各类第三方科技服务机构开拓跨区域市场。五是金融自由支持。统筹支持科技金融政策，实现地区担保、融资租赁、科技保险等金融业务的互通有无，从消费金融、科技金融、普惠金融、绿色金融四个方面深化改革。

4. 加快“放管服”改革，打造“苏式”创新创业生态系统。一是继续做好“放”的文章。厘清政府和市场边界，用政府权力的“减法”换来市场活力的“加法”，继续取消、下放、调整一批“含金量”高的审批事项，推进行政审批标准化建设，加快公共服务事项进驻政务大厅，将部门分设的办事窗口从“多头受理”变为“一口受理”。二是切实提升“管”的质量。通过在承接能力、制度建设、监管体制、监管手段等方面的完善，推动高效执法，全面推行“双随机、一公开”监管，推进营商环境市场化和法治便利化。三是不断增强“服”的效能。为项目建设、创新创业等提供优质服务，积极推行一站式办

理、上门办理、预约办理、自助办理、同城通办、委托代办服务，推进权责清单全覆盖标准化，加快建立“互联网+政务服务”体系，加快推进线上线下深度融合，打造政务服务“一张网”。

5. 以人才黏度增创新浓度，打造“人才X型”城市发展模式。一是依托人才黏度提升创新浓度，增强人才与城市“黏度”，落实好户籍新政和人才安居工程，积极推行积分落户政策，确保人才都“创新有机会，创业有平台，发展有空间”，实现人才“引得进、用得好、留得住”。二是打造“人才X型”城市发展模式，做好“人才立市”规划，落实城市的发展定位、发展目标和发展战略，扩大城市号召力；做好“人才兴市”建设，通过人才聚集刺激产业和市场的双重集聚，提升城市感召力；做好“人才大市”发展，吸纳天下英才作为城市发展的内生动力，增强城市竞争力；做好“人才强市”引领，以特色人才作为促进城市发展的前进动力，构建集科技智慧型、人本创新型、国际开放型、绿色生态型、知识文明型等特征于一体的特色城市群。三是深入实施“人才+”战略，打造“人才+人才”模式，实现“以才引才”，发挥人才的集聚效应和外溢效应；打造“人才+企业”模式，发挥企业的规模优势与人才的科研竞争力；打造“人才+资本”模式，拓宽资金来源，为招才引智工作提供强大外部支持。