

# 苏州市科技创新政策评估报告

苏州市科学技术局  
江苏省科技发展战略研究院  
2019年10月

# 目 录

一、政策条款及配套文件总体情况.....	1
(一) 科技创新政策整体情况.....	1
(二) 科技创新政策总体评价情况.....	3
二、政策执行情况.....	6
(一) 强化“贯彻部署”，统一思想认识.....	6
(二) 强化“宣传培训”，提高政策知晓率.....	6
(三) 强化“联动配套”，提高政策协同效应.....	7
(四) 强化“服务创新”，提高政策落实效率.....	7
三、政策落实成效.....	8
(一) 精心培育，创新型企业集群不断壮大.....	9
(二) 前瞻布局，产业科技创新水平持续提升.....	13
(三) 着力扶持，金融支持科技创新作用明显增强.....	18
(四) 精准引才，人才集聚效应更加凸显.....	21
(五) 强化对接，科技研发和科技成果转化效率提升.....	25
(六) 放眼全球，开放创新取得新的成就.....	28
(七) 聚焦服务，创新创业链条更加健全.....	32
(八) 持续优化，创新创业环境趋于完善.....	35
(九) 聚力改革，科技体制机制活力进一步释放.....	38

四、苏州市科技创新主要政策和指标对标.....	40
（一）主要政策对标.....	40
（二）主要科技创新指标对标.....	50
五、政策制定的主要问题.....	58
六、政策落实工作中存在的主要问题.....	66
七、政策制定和落实的相关对策建议.....	69
（一）关于培育创新型企业的政策建议.....	70
（二）关于抢占先导产业创新制高点的政策建议.....	72
（三）关于科技金融有机结合的政策建议.....	75
（四）关于厚植人才优势的政策建议.....	78
（五）关于加速科技成果转化的政策建议.....	81
（六）关于推动开放创新的政策建议.....	85
（七）关于加快形成创新创业孵化新格局的政策建议.....	88
（八）关于营造更加优良的创新创业氛围的政策建议.....	89
（九）关于深化科技体制改革的政策建议.....	94
（十）关于科技创新政策落实的工作建议.....	95

# 苏州市科技创新政策评估报告

“十三五”以来，为切实发挥科技创新在经济社会发展中的支撑引领作用，苏州市先后出台了《关于打造产业科技创新高地的若干措施》《关于构建一流创新生态 建设创新创业名城的若干政策措施》（以下简称“两个综合性政策”）以及18项配套措施，构建了较为完善的科技创新政策体系。为深入掌握相关政策落实推进情况和阶段进展成效，进一步修订完善科技创新政策措施，切实提高政策实施效果，受苏州市科技局委托，江苏省科技发展战略研究院成立专门政策评估组，对上述政策措施特别是两个综合性政策开展全面评估。评估组通过发放调研问卷、召开座谈会等方式，面向科技部门、企业、高校院所、金融机构、人才等展开深入调研，详细排查政策落地执行中存在的突出问题，了解创新主体的政策需求，分析提出政策条款有待完善和落实工作有待改进的地方，并借鉴其他主要创新型城市近期科技创新政策，提出下一步苏州优化科技创新政策体系，提升各类创新主体获得感的对策建议。

## 一、政策条款及配套文件总体情况

### （一）科技创新政策整体情况

2016—2018年，苏州市先后出台了《关于打造产业科技创新高地的若干措施》《关于构建一流创新生态 建设创新创

业名城的若干政策措施》两个综合性政策，两个综合性政策共有110个政策点，其中涉及企业的政策点最多，达36个、约占1/3（图1-1）。

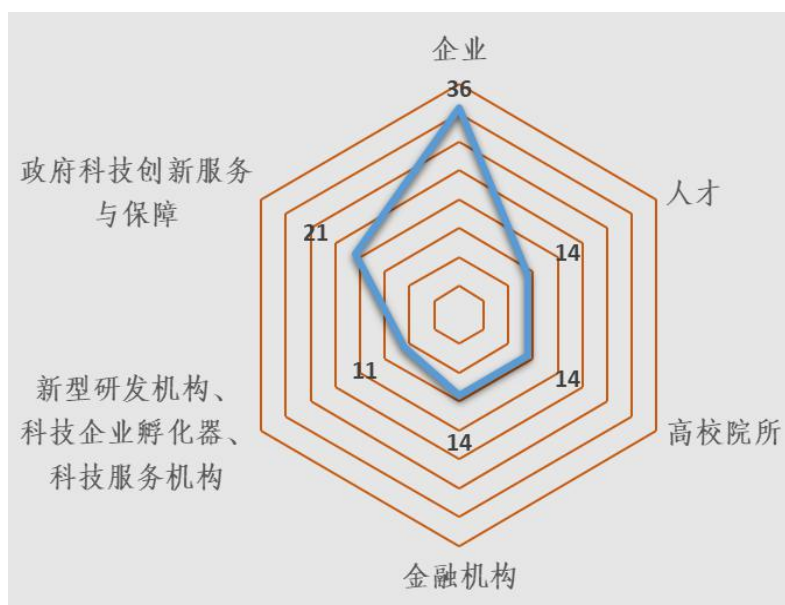


图1-1 两个综合性政策中与各政策受益对象相关的政策条文数（单位：条）

为落实以上两个综合性政策，苏州市出台或沿用了18个配套文件，其中人才类政策3项、成果转化类政策3项、企业类政策3项、科技金融类政策1项、科技体制改革类政策2项、科技服务类政策4项、平台载体类政策2项，具体如表1-1。

与以往相比，上述政策措施系统性较好、支持力度较大、改革创新点较多、可操作性较强。从受益对象来看，政策扶持对象包括企业、高校院所、科技服务机构等各类主体，涉及技术、人才、资金、平台载体等各类创新资源，更加强调系统性，注重集成各类资源、调动各方力量开展科技创新。从支持力度来看，财政性科技投入规模更大、力度更强，更能体现政府推动创新的决心，如提出“进一步加大财政资金

对科技的投入，全市财政投入每年100亿元，并保持相应增长”，启动实施“重大创新团队引进计划，给予1000—5000万元的项目经费支持”等。从政策内容来看，改革创新点较多，在推动区域创新发展中更加注重发挥政府的引导作用和市场的主导作用，如实施天使投资奖励，引导其更多投向初创期科技型企业；引进高端人才，可另设特聘岗位，不受岗位总量、最高等级和结构比限制等。从实施措施来看，制定了一系列专门的配套措施，建立了工作任务分解表，将每条政策落实到具体职能部门，政策责任分工更明确、可执行性更强。

## （二）科技创新政策总体评价情况

为了解各类创新主体对当前政策的评价，我们针对企业、人才、科技服务机构等开展了问卷调研，累计回收有效问卷173份。问卷统计结果显示，56.7%的被调查者认为苏州科技创新政策具有竞争力，90%的被调查者认为苏州市创新型企业成长环境、人才支撑条件和发展环境、产业创新发展环境、科技研发和成果转化环境、面向全球的开放创新环境整体向好，超过90%的被调查者表示非常愿意推荐苏州市以外的人才、企业、科技项目来苏州创新创业，数据表明创新主体对当前的科技创新政策持肯定态度、总体评价较好。**值得注意的是**，近1/4的问卷调研对象认为苏州科技金融环境一般或较差，说明苏州风投、创投等科技金融政策需要进一步强化。

表1-1 科技创新政策列表

序号	类别	政策措施名称	文号	政策级别
1	综合政策	中共苏州市委 苏州市人民政府印发《关于打造产业科技创新高地的若干措施》的通知	苏委发〔2016〕30号	市级
2		市政府关于印发《构建一流创新生态建设创新创业名城的若干政策措施》的通知	苏府〔2018〕62号	市级
3	人才政策	《姑苏创新创业领军人才计划实施细则》	苏委办发〔2016〕95号	市级
4		《关于实施姑苏科技创业天使计划的意见》	苏府〔2015〕61号	市级
5		《姑苏科技创业天使计划实施细则》	苏科规〔2015〕1号	部门级
6	成果转化政策	市政府办公室印发《关于加快全市技术转移体系建设的实施意见》的通知	苏府办〔2018〕305号	市级
7		市政府办公室关于印发《苏州市推进国家科技成果转移转化示范区建设实施方案》的通知	苏府办〔2018〕100号	市级
8		关于印发《苏州市技术转移体系建设补助实施细则》的通知	苏科规〔2019〕3号	部门级
9	企业政策	市政府关于印发《苏州市独角兽企业培育计划（2018~2022年）》的通知	苏府〔2018〕63号	市级
10		关于印发《苏州市高新技术企业培育实施细则（试行）》的通知	苏科规〔2017〕2号	部门级
11		关于印发《苏州市企业研发机构建设资助细则（试行）》的通知	苏科资〔2017〕295号	部门级

序号	类别	政策措施名称	文号	政策级别
12	科技金融政策	市政府印发《关于加强科技金融结合促进科技型发展的若干意见》的通知	苏府〔2018〕96号	市级
13	科技体制改革政策	《关于进一步优化科研管理释放创新活力提升自主创新能力的若干措施》	苏委办发〔2018〕109号	市级
14		《市政府关于支持市产业技术研究院发展的若干意见》	苏府〔2018〕127号	市级
15	科技服务政策	市政府办公室关于《印发苏州市加快科技服务业发展实施方案（2018~2020）》的通知	苏府办〔2018〕97号	市级
16		关于印发《苏州市科技服务机构备案和绩效管理办法（试行）》的通知	苏科规〔2016〕1号	部门级
17		关于印发《苏州市研发资源开放共享服务补助实施细则》的通知	苏科规〔2019〕1号	部门级
18		关于印发《苏州市科技合作与交流资助实施细则(试行)》的通知	苏科规〔2019〕4号	部门级
19	平台载体政策	关于印发《苏州市众创空间管理实施细则（试行）》的通知	苏科规〔2017〕3号	部门级
20		关于印发《苏州市支持新型研发机构建设实施细则（试行）》的通知	苏科规〔2017〕1号	部门级



## 二、政策执行情况

### （一）强化“贯彻部署”，统一思想认识

苏州市委市政府高度重视科技创新，2016年以来，由市政府主要领导牵头，召开了近20次全市创新工作例会，审议《关于打造产业科技创新高地的若干措施》（苏委发〔2016〕30号）、《构建一流创新生态建设创新创业名城的若干政策措施》（苏府〔2018〕62号）等文件的实施方案和推进进度，明确各项政策落实工作重点和目标要求，建立责任分工机制；并先后通过召开全市创新大会、政府常务会议等形式部署科技创新政策贯彻落实工作，在市级各职能部门层面达成思想共识，推动全市形成政策落实合力，为确保政策落实落细奠定了组织基础和思想基础。

### （二）强化“宣传培训”，提高政策知晓率

全市上下积极开展政策宣传培训，建立形成“横向到边、纵向到底”的政策宣讲体系。**加强培训指导**，一方面，聚焦高校院所、高新技术企业、领军人才企业等重点创新主体，通过科技政策通、年度指南培训会等线上线下平台，开展精准培训和指导，扩大政策知晓面；另一方面，开展政策解读时兼顾一线研发人员、财务人员和企事业单位主要负责人的差异性政策需求，从政策意义、管理要求、财务制度等不同角度分类编制培训材料，提高培训指导的实用性。**创新宣传模式**，深入挖掘县（市、区）和创新主体在落实创新政策中的典型经验做法，按照“一项成果、一个人才、一家机构、

一条政策”模式，开展案例宣传推广，实现以案释文。同时，各职能部门、县（市、区）、科技园区也根据自身实际，通过微信公众号、网站、QQ群以及召开培训会等形式开展个性化、特色化、多样化的政策宣贯工作。

### （三）强化“联动配套”，提高政策协同效应

注重发挥不同职能部门、各级地方政府的政策落实主体作用。强化不同部门间的协同，共同制定实施细则和配套政策措施。如科技部门与税务部门紧密合作，建立研发费用税前加计扣除联合工作机制，合力开展税收优惠政策落实工作，为企业创新减税降费提供支持；如市场监督、公安、工商、商务、文广新、海关等职能部门以及市、县（区）建立知识产权联合执法机制，对重大案件开展多部门商讨和联合查办。支持地方大胆探索，县（市、区）积极出台相关配套政策措施，对接苏州市两个综合性政策，如常熟市针对高新技术企业培育出台《常熟市高新技术企业培育实施办法》，并建立高新技术企业服务联席会议制度，加强对全市高新技术企业认定和管理工作的组织协调；太仓市紧密结合太仓科技创新工作实际，制定出台了《关于进一步推进科技创新高地建设的若干政策》《太仓市高新技术企业培育实施意见》等符合地方特色的政策措施。

### （四）强化“服务创新”，提高政策落实效率

不断创新服务手段，提高政策落实便捷性。在全省率先开发应用企业研发费加计扣除信息服务平台，纳税人按要求

将财务数据导入平台后，系统自动生成《“研发支出”辅助账汇总表》和《研发项目可加计扣除研究开发费用情况归集表》，使研发费用加计扣除核算申报工作更简便、更快捷，为企业及时准确享受优惠提供便利条件。建立苏州市高层次人才一站式服务中心，采用前台“一站式”受理、后台多部门协同办理的方式，为高层次人才提供服务。不断完善市科技计划项目管理系统，实现项目管理全过程信息化、全程记录留痕，可查询、可追溯。

### 三、政策落实成效

2016-2018年三年间，苏州财政性科技总投入370.9亿元、全社会研发经费投入达1500亿元，科技创新能力持续提升。2018年全社会研发投入占地区生产总值比重达3.23%、比2015年提高0.55个百分点。科技进步贡献率64.5%、比2015年提高2.5个百分点。科技进步综合实力连续10年位居全省第一。万人有效发明专利拥有量达53件、比2015年增加25.6件，位居全省第二。国家级人才引进工程入选者250人、比2015年增加63人。高新技术企业总数达5416家、比2015年增加1283家。高新技术产业产值占规上工业总产值比重达47.7%、比2015年增加1.7个百分点。张家港、常熟、昆山入围国家首批创新型县（市）建设名单。



图3-1 苏州市2015—2018年研发投入占GDP的比重

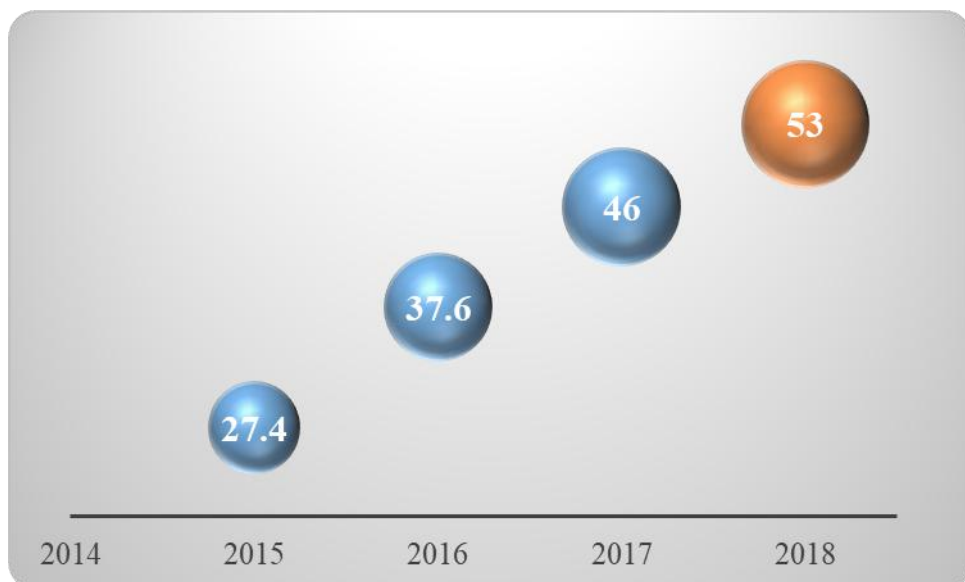


图3-2 苏州市2014—2018年万人有效发明专利拥有量（件）

### （一）精心培育，创新型企业集群不断壮大

苏州市将强化企业创新主体、推进中小企业加快发展作为科技工作的重要抓手，全力构建以企业为主体的技术创新体系，打造形成一批创新水平高、成长性好、人才支撑作用强的创新型企业群体。截至2018年底，全市高新技术企业数、科技部入库科技型中小企业数、高新区瞪羚企业数均居全省

第一位。企业专利申请量和授权量占比均达90%以上。大中型工业企业和规模以上高新技术企业研发机构建有率达94.6%、有效建有率达90.87%，列全省第一。



图3-3 苏州市2015—2018年高新技术企业发展情况

创新型企业集群培育方面，加大高新技术企业培育力度，建立市高企培育库，2017年、2018年分别入库795家、1106家，累计入库1901家，截至2018年底，全市高新技术企业数达5416家、居全省第一。加快科技型中小企业培育，2018年底，4076家企业通过科技部科技型中小企业评价，占全省28%、位居全省第一。实施“雏鹰计划”“瞪羚计划”，市级以上高新区瞪羚企业218家、居全省第一。实施“独角兽企业培育计划”，共有38家企业入选2018年度市独角兽培育企业。

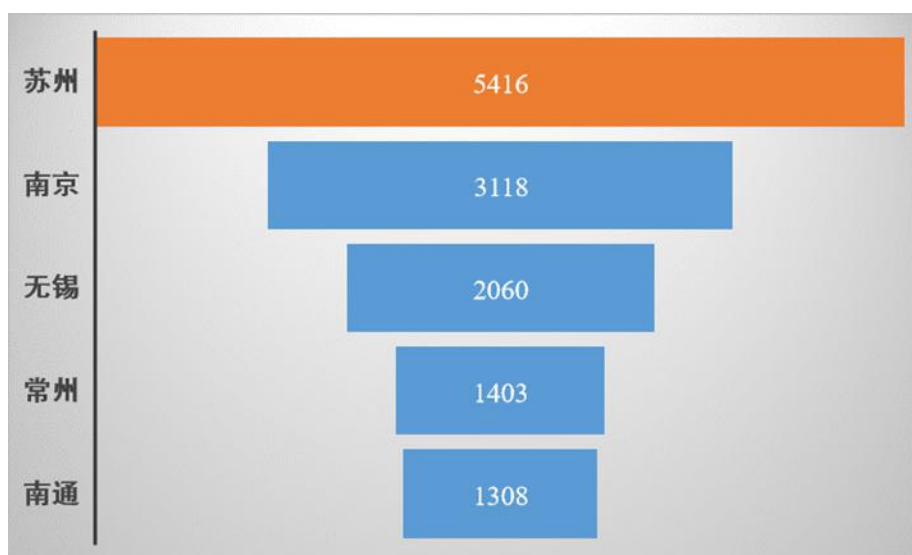


图3-4 2018年全省高新技术企业数前五名城市（单位：家）

企业知识产权创造方面，大力实施苏州市企业知识产权登峰行动计划、市级高价值专利培育等各类计划和专利资助奖励政策，培育了一批知识产权管理规范、专利创造运用保护能力强、市场竞争优势明显的企业。2016—2018年，共有22家企业荣获国家知识产权示范企业称号、67家企业荣获国家知识产权优势企业称号；740家企业通过知识产权贯标第三方认证；83项专利获中国专利奖、数量全省第一。截至2018年底，有效发明专利拥有量超30件以上的企业达260家。

企业技术创新载体建设方面，支持企业研发机构建设，着力增强企业自主创新能力和核心竞争力。2016—2018年，支持新建国家级、省级企业研发机构经费达1660万元。新建市级企业研发机构35家（企业重点实验室22家、企业研究院6家、企业院士工作站7家），累计拨款780万元；161家企业研发机构享受绩效补助3175万元。截至2018年底，全市拥有省级以上企业研发机构1400家左右，大中型工业企业和规模

以上高新技术企业研发机构建有率达94.6%、比2016年提高1.6个百分点。

**企业产学研合作方面**，积极推动企业与国内外高校、科研院所开展产学研合作。截至目前，全市与230多家国内外知名高校、科研院所开展产学研合作，共建科技创新载体120多家，各类政产学研联合体2300多个，实施产学研合作项目累计达17000多项。2017年，依托中国科学院科技服务网络苏州中心建设实体化平台——江苏中科院育成科技服务中心有限公司，推动中科院成果在苏州落地转化；与中科院22个院所合作共建各类所级载体平台32家，中科院在苏州人员规模超过3800人，350余项中科院科技成果在苏州成功转化，中科院与企业合作每年销售收入超过100亿元。

表3-1 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对新建的国家级企业研发机构，给予最高500万元的建设经费支持。对新建的省级企业研发机构给予最高300万元的建设经费支持；对新建的市级企业研发机构给最高100万元的建设经费支持，并按研发绩效给予滚动支持	2016—2018年，给予国家、省级企业研发机构支持经费1660万元。新建市级企业研发机构累计拨款780万元。给予161家企业研发机构绩效补助3175万元	2016-2018年，新建省级以上企业研发机构198家(省级工程技术研究中心188家、省级重点实验室1家、省级企业院士工作站9家。市级企业研发机构35家，	是
2	强化高新技术企业培育，对纳入高新技术企业培育库的企业按上年度实际发生研发费用的20%给予最高30万元的后补助资助	2018年对首批入库高企培育企业开展研发后补助资助工作，共给予525家企业研发后补助资助1.089亿元，平均每家20万元	2016-2018年，新增高新技术企业1938家。	是

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
3	加大培育核心技术领先、集成创新能力强、引领产业发展的创新型企业，对纳入国家“世界一流”创新型企业培育对象的给予最高500万元研发费支持	尚无政策兑现对象		否
4	建立企业研发准备金制度。引导企业有计划、持续地增加研发投入，符合要求的企业可获得其研发费用比例最高10%，最高500万元的支持	市级尚未建立相关制度。常熟已就企业研发准备金制度与国税总局沟通，国税局需要就相关税务问题进行调研		否
5	对获得国家知识产权优势企业、国家知识产权示范企业称号的一次性给予50万元、100万元奖励	2017—2018年奖励资金1850万元	2016—2018年，共有22家企业荣获国家知识产权示范企业称号、67家企业荣获国家知识产权优势企业称号；740家企业通过知识产权贯标第三方认证。	是
6	对通过第三方认证的企业的贯标认证费、年审费和第二次复核费等合计费用给予3万元的一次性奖励	已实施		是
7	深入实施瞪羚计划，按瞪羚企业科技贷款利息支出的50%给予最高50万元的补助	已于2019年实施	培育453家瞪羚企业	是
8	对独角兽企业按上年度实际发生研发费用的20%最高给予200万元的补助，连续支持五年	此政策将于2019年开始实施		否
9	获评中国质量奖（含提名奖）企业给予一次性200万元奖励，获评江苏省质量奖、苏州市市长质量奖企业给予一次性100万元奖励，获评江苏省质量管理优秀奖、苏州市质量管理优秀奖企业给予一次性20万元奖励	三年累计奖励2120万元。	2016-2018年，有5家次企业获中国质量奖提名奖，6家次企业获江苏省质量奖，27家次企业获得苏州市质量管理优秀奖。	是

## （二）前瞻布局，产业科技创新水平持续提升

苏州市不断优化产业创新布局，加强前瞻部署，着力突破产业关键核心技术，在纳米技术与应用、医疗器械及新医药、轨道交通与汽车及零部件、智能装备与工业机器人等重



点领域形成了较为完备的产业技术创新链。2018年，高新技术产业产值占规模以上工业总产值的比重达47.7%、高于全省43.8%的平均水平。

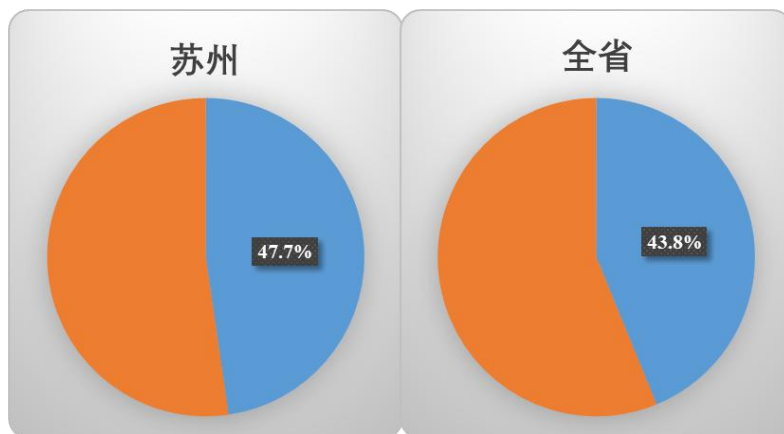


图3-5 2018年苏州高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重

先导产业布局方面，围绕“打造先导产业创新集聚区”目标，出台《关于建设苏州市先导产业创新集聚区的实施意见》，明确将新一代信息技术、生物医药、纳米技术、人工智能作为重点扶持、加快发展的四大先导产业，并编制产业发展规划、出台政策措施支持先导产业发展，如表3-2。制定《关于在全市加强先导产业统计监测工作的意见》，明确各市区先导产业重点发展方向，实现了对全市先导产业企业的指标统计，并将先导产业发展情况列入市高质量发展考核指标体系。2018年全市先导产业产值占规模以上工业比重达15.7%。

表3-2 先导产业当前出台的政策措施

序号	政策文件名称	年份
1	《苏州市集成电路产业发展规划（2018~2020）》	2018
2	市政府办公室印发《关于加快推进苏州市生物医药产业集聚发展的指导意见》的通知	2018
3	市政府办公室印发《关于加快推进苏州市生物医药产业高质量发展的若干措施》的通知	2019
4	市政府办公室关于转发《苏州市氢能产业发展指导意见（试行）》的通知	2018

重点产业技术创新方面，实施苏州市重点产业技术创新计划项目，分前瞻性应用研究、重点研发产业化和产业联合创新三类。前瞻性应用研究项目支持开展前沿先导技术应用研究，围绕纳米技术、第三代半导体、战略新材料、人工智能、未来网络等技术前沿，开展原始创新和应用研究，2018年立项52项、下达经费379万元。重点研发产业化项目围绕新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源与节能环保等领域，支持行业龙头骨干企业联合高校、科研院所开展重大关键共性技术研发，2018年立项66项、下达经费3290万元。产业联合创新项目引导高新区及科技产业园等围绕大数据、生物技术、智能机器人等产业前沿领域、优势领域，开展产业关键共性技术研发和成果转化，2018年立项太阳能光伏、新材料、船舶配套等9个总项目，共计19个子项目，下达经费770万元。

军民融合创新方面，根据省委军民融合委员会关于苏南

国家军民融合示范区的创建工作部署，积极推进相关创建工作。出台《促进全市军民融合产业发展意见》，指导各市、区开展军民融合。加强企业培育，截至2018年底，全市获得保密资格证企业116家，企业配套产品涉及航空航天、船舶海工、军工电子、新材料等行业；工信部五所华东分所、苏州电科院、苏州东菱振动等企业被列入军品重点检测机构，为军品提供测试服务；民参军企业或母公司在A股上市的企业超过20家。

**产业技术创新平台建设方面**，2018年，新增3家省级制造业创新中心培育单位；盛虹集团牵头的先进功能纤维制造业创新中心获批省级制造业创新中心试点单位，并于2019年通过国家级制造业创新中心论证，目前全市拥有省级制造业创新中心试点单位1家、培育单位5家。建设苏州市生物医药产业创新中心和苏州市氢能产业创新中心，正向国家和省发改部门争取设立国家级和省级生物医药产业创新中心。2017年出台《关于落实〈苏州市鼓励自主品牌大企业与领军企业设立先进技术研究院的实施意见〉的通知》，推动各地加快建设先进技术研究院，截至2018年底，共建设20家先进技术研究院，累计新增研发投入112亿元、研发人员3000人（其中博士118人）、发明专利1268项、新产品1967个、主导或参与国家标准90项。

**标准引领战略实施方面**，支持企业技术创新成果标准化，对在先导产业技术领域形成国际标准、国家标准、行业

标准的给予奖励补贴，2018年，资助技术标准项目294个，合计资助638.048万元。近三年全市标准研制情况如表3-3。

表3-3 近年全市主要标准化数据

年度/指标	国家和行业标准研制数量	国际标准研制数量	标准化技术组织新增数量
2015年	213	2	2
2016年	278	4	4
2017年	302	4	11
2018年	412	5	14

表3-4 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	支持开展应用基础研究项目，单个项目资助最高20万元；支持开展核心关键技术研发和产业化项目，单个项目资助最高100万元	2018年，应用基础研究项目下达经费379万元；重点产业化项目下达经费3290万元；产业联合创新项目下达经费770万元	2018年，应用基础研究项目立项52项，重点产业化项目立项66项，产业联合创新项目立项9个总项目（19个子项目）	是
2	支持各类机构承担或参与国家、省级制造业创新中心建设，对新获认定的国家、省级制造业创新中心给予最高不超过500万元奖励	2019年科技创新政策性资助项目中涵盖该项经费支持	2018年，新增3家省级制造业创新中心培育单位	是
3	鼓励各类创新主体在先导产业领域建设省级以上产业（技术）创新中心，对新建国家级给与500万元的建设经费支持、新建省级给与300万元的建设经费支持	2019年科技创新政策性资助项目中涵盖该项经费支持	建设苏州市生物医药产业创新中心和苏州市氢能产业创新中心	是
4	实施标准引领战略，支持企业技术创新成果标准化，对在先导产业技术领域形成国际标准、国家标准、行业标准的给予最高100万元、50万元、20万元的奖励补贴	2018年，资助技术标准项目294个，合计资助638.048万元	2016-2018年，形成国家和行业标准数量992个，国际标准13个	是

### （三）着力扶持，金融支持科技创新作用明显增强

苏州市聚焦科技型企业投融资瓶颈，创新科技金融发展机制，围绕科技信贷、科技保险和科技创投等打造多元化科技创新投融资体系。截至2018年9月，拥有各类创投机构300多家，管理资金规模超过1500亿元，连续八年为1972家科技型企业补贴科技贷款利息15695.12万元，连续七年为602家企业补贴科技保费、提供风险保障超1000亿元。

科技信贷方面，截至2018年底，“科贷通”项目累计为5016家企业解决融资357.95亿元。设立规模10亿元的信用保证基金，至2019年3月末，“信保贷”产品已为3029家提供授信176.01亿元。支持交通银行苏州分行针对不同类型企业推出“履约保证保险贷款”“智融通”“股权质押贷款”等多款金融产品。



图3-6 2015—2018年苏州“科贷通”累计服务企业数和解决银行贷款金额

科技保险方面，实施科技保险风险补偿，通过分担保险机构的承保风险，鼓励和支持保险机构缓释科技型企业创新创业过程中的风险，2016—2018年共计向省科技厅备案科技

保险18笔、涉及企业15家。实施科技保险费补贴，鼓励科技型企业购买科技保险，三年共为381家科技型企业补贴科技贷款利息（含担保费）支出1157.17万元。

**天使投资方面**，设立苏州市天使投资引导资金，实施奖励补贴、风险补偿、阶段参股、跟进投资等支持措施，进一步推动国内外创投机构到苏州设立天使投资基金，引导天使投资机构向初创期科技型企业投资。天使引导资金累计立项子基金30支，出资6.26亿元。

**科技金融服务平台方面**，完善科技金融超市平台功能，汇聚政府、金融机构、中介机构和科技企业四方资源，充分发挥科技财政资金作用，帮助科技型中小企业融资，入库企业已达15000多家，集聚约150家各类科技金融服务机构。深入实施“金融支持企业自主创新行动计划”，充分发挥综合金融服务平台、地方企业征信平台、企业自主创新金融支持中心三大平台作用，为科创型企业提供融资渠道，截至2019年3月末，综合金融服务平台企业超3.6万家，2016—2018年累计帮助21852家企业解决融资10892亿元；苏州征信公司接入金融机构99家，累计采集信息1.45亿条；建立金融支持中心42家，覆盖全部大中型银行以及保险机构。

表3-5 相关政策实施情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对银行、科技小额贷款公司为科技型企业放贷产生的损失，给予单户企业最高500万元的风险补偿	尚未发生损失		否

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
2	为市级以上领军人才企业放贷产生的损失,给予单户企业最高1000万元的风险补偿	尚未发生损失		否
3	对国内投资企业或投资管理企业在我市新设立的天使投资基金,给予最高3000万元的阶段参股资金支持,参股比例最高30%	共出资6.2595亿元	2016-2018年,累计立项天使投资子基金30支	是
4	实施天使投资奖励,按投资机构对初创期科技型企业实际货币投资额的1%给予其投资管理机构(团队)奖励,单个投资项目奖励最高不超过10万元,每家投资管理机构(团队)每年奖励最高不超过100万元	尚未发生。2018年《关于加强科技金融结合促进科技型企业发展的若干意见》(苏府〔2018〕96号)提出对基金公司进行奖励		否
5	实施天使投资风险补偿,天使投资机构对初创期科技型企业首轮投资发生损失的,按其实际发生损失额的20%给予补偿,单个项目风险补偿额度最高不超过200万元	尚未发生损失		否
6	保险机构承保符合条件的科技保险保单发生实际赔付的,按其实际赔付金额给予原则上最高50%的科技保险保单赔付风险补偿	三年共计向省科技厅备案科技保险18笔,涉及15家保险机构	15家科技保险机构共为381家企业提供科技保险	是
7	实施科技保险费补贴,对通过保险公司购买科技保险险种的科技型企业,按其实际支付科技保险费的50%给予补助,每个企业当年度科技保险费补助总额最高30万元	三年共为科技型企业补贴保1157.17万元	三年共有602家科技型企业通过保险公司购买科技保险	是
8	切实降低科技型企业融资成本,对通过银行、科技小额贷款公司等金融(服务)机构获得贷款的科技型企业按其实际支付利息、担保费的50%给予补助,每个企业当年度贴息补助总额最高30万元	三年共计为科技型企业补贴科技贷款利息(含担保费)8874.33万元	三年共1288家科技型企业享受这两项政策,企业共获得266亿元的贷款融资	是
9	对企业实施市级以上科技项目使用金融机构贷款所发生的利息支出给予年度最高30万元的贴息资助,每一项目累计贴息资助额最高50万元	三年共计为科技型企业补贴科技贷款利息(含担保费)支出8874.33万元		是

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
10	支持融资性担保机构和再担保机构为信用良好的制造业企业提供融资性担保服务，符合条件的给予一定比例的业务补助和风险代偿	开展2018年度融资性担保机构和再担保机构业务补助兑现工作，补助金额656.1118万元	共13家担保机构、再担保机构享受该政策	是
11	支持开展科技融资租赁，对合作融资租赁公司为科技型企业提供的用于科技研发和创新创业的设备、器材、资金等所发生的损失进行补偿	未实施，缺乏细则		否
12	支持企业购买知识产权保险产品，按其实际支付保费金额给予不超过50%的保费补助	2018年实施该项政策，当年保费补助达3.865万元	共有122家企业购买了知识产权保险	是
13	支持企业实施知识产权质押贷款，按各银行业金融机构年度对苏州市区知识产权质押贷款实际发放额的1.5%给予补助	2018年实施该项政策，当年补助金额达31.25万元	家企业通过知识产权质押方式获得100亿元贷款	是
14	深入实施金融支持企业自主创新行动计划，通过信用保证基金为创新型企业单户500万元及以下且期限6个月及以上的贷款提供增信，信用保证基金与银行、担保公司（保险公司）以65：20：15的比例共担风险	至2019年3月末，“信保贷”产品已为3029家提供授信176.01亿元	共为3029家企业提供授信176.01亿元	是

#### （四）精准引才，人才集聚效应更加凸显

苏州始终将人才作为第一资源，积极落实各项人才政策，引育“高精尖缺”人才和团队，人才集聚效应凸显。截至2018年底，全市高层次人才达24.49万人，高技能人才57.68万人；国家级人才引进工程入选者累计250人，约占江苏省总数的49%，位居全国大中城市前列；入选省“双创计划”人才873人、居全省第一；国家级突出贡献中青专家19人、享受国务院特殊津贴专家258人、省有突出贡献中青年专家



661人。累计招收博士后993人。市级以上领军人才创办企业达1017家，其中500多家企业列入国家高新技术企业行列。

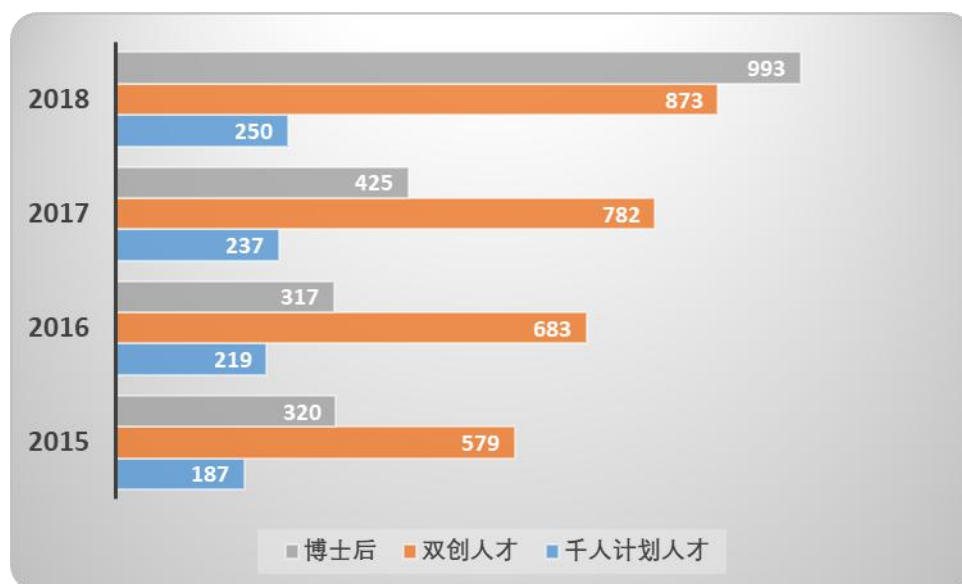


图3-7 苏州市2015—2018年高层次人才累计数

人才计划项目实施方面，实施“重大创新团队引进计划”，累计引进12个团队项目，集聚核心团队成员42名，其中中科院院士3名、国家千人计划10名，俞德超团队的信达生物制药（苏州）有限公司在香港联交所主板挂牌上市。“姑苏创新创业领军人才计划”累计支持1206名创新创业人才，其中531名人才入选省“双创计划”，126名人才入选“千人计划”，形成了高端人才的蓄水池；领军人才企业中有30多家企业营收过亿，34家企业上市或挂牌，540多家企业列入国家高新技术企业行列，27家人才企业入选首批独角兽培育企业名单。“科技创业天使计划”共立项支持729个项目。“知识产权人才计划”支持知识产权领军人才和重点人才各1名。

**科教人才引进方面**，颁布《苏州市科技镇长团工作激励办法（试行）》，完善考核激励制度，开展“高校苏州日”等活动，吸引专家教授到苏州挂职，2016—2018年累计引进科技镇长251人。出台《关于支持高等院校、科研院所引进高层次人才的办法》，新政2018年首次实施，全市共有5家单位获得高校、科研院所引才支持，引进人才33人。印发《关于推进企业博士后创新体系建设的意见》，企业主动建设博士后工作站的积极性大大提高，2017—2018年博士后工作站点累计达487个，共吸引265名博士后。

**人才服务方面**，建设“苏州市高层次人才一站式服务中心”，服务高层次人才1223人次，信息系统收录高层次人才信息2275人，网上系统注册人数900人，拓展升级业务项目7项，每季度组织领军人才企业与本地重点企业举办系列对接活动。2018年启动首轮人才乐居工程申报工作，全市共有2877名人才获得资格认定。

**优秀人才贡献奖励方面**，出台《苏州市优秀人才贡献奖励若干意见（试行）》，给予符合条件的两院院士等“带帽”人才、重点领域的企业人才以及各地重点支持的产业、企业的高管或技术骨干等三类人才每人累计最高100万元贡献奖励。2018年启动首轮优秀人才贡献奖励申报工作，共有716人申请奖励，奖励资金达3302.7万元。

表3-6 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	引进重大创新团队，给予1000~5000万元项目资助，并给予引才单位100万元奖励	支持经费达8875万元	累计引进12个团队项目，集聚核心团队42名，其中中科院院士3名、国家千人计划10名	是
2	持续引进培育创新创业领军人才，符合条件的可给予100~400万元项目资助，并给予相关引才单位最高50万元奖励	共实施465个项目，支持经费达2.0845亿元	共引进培育1206个创新创业领军人才（截至2018年底）	是
3	进一步深化科技创业天使计划，对符合条件的青年创客给予最高10万元创业奖励、最高50万元项目资助	支持经费达1.084亿元	共支持729个青年创客创新创业	是
4	实施顶尖人才“引领工程”，按“一事一议”给予支持，并给予引才单位最高500万元奖励	《苏州市引进顶尖人才（团队）“一人一策”实施办法（试行）》（苏委办发〔2019〕99号）	2019年6月发布实施办法，尚未具体实施	是
5	新进站的博士后给予12万元生活补贴；对出站留苏工作的博士后科研人员，给予最高30万元生活补贴	政策实施近三年以来，每年招收博士后都在100名以上，且呈逐年增长趋势	2017—2018年博士后工作站累计达487个，共吸引265名博士后	是
6	对符合条件的优秀人才给予贡献奖励，累计总额最高100万元/人（2018）	2018年启动首轮优秀人才贡献奖励申报工作，奖励资金3302.7万元	共有716个优秀人才获得奖励	是
7	鼓励引进知识产权人才，符合条件的给予50~250万元的安家补贴。设立知识产权人才贡献奖，对符合条件的人员给予5~15万元的贡献奖励（2018）	2018年首次实施知识产权人才计划，确定知识产权领军人才和重点人才各1名，分别给予250万元和100万元的安家补贴。知识产权人才贡献奖励政策在2019年实施	知识产权人才贡献奖励政策在2019年实施。	是
8	支持在苏高等院校、科研院所引进高层次人才，对引进符合条件的顶尖型人才、领军人才和骨干型人才的用人单位，按相应比例给与总额不超过2000万的引才补贴	新政2018年首次实施，全市共有5家单位获得高校、科研院所引才支持，市区两级财政补贴总额共计1395万元	共引进33个高层次人才	是

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
9	实施人才乐居工程，采取租购并举、以租为主、租售补相结合的方式，构建系统完备、形式多样的人才乐居保障体系，分层分类解决各类人才的居住需求（2018）	2018年启动首轮人才乐居工程项目，涉及企业566家，市县两级财政资助资金共计3859.095万元	共为2877个人才解决了居住问题	是

### （五）强化对接，科技研发和科技成果转化效率提升

苏州市积极落实各项政策措施，不断加大重大科技基础设施、新型研发组织建设力度，促进技术创新成果开发、提升成果转移转化效率，科技经济结合度进一步提高。技术合同成交额从2016年的85亿元，增长到2018年的275亿元（居全省第二），年均增长率47.91%。

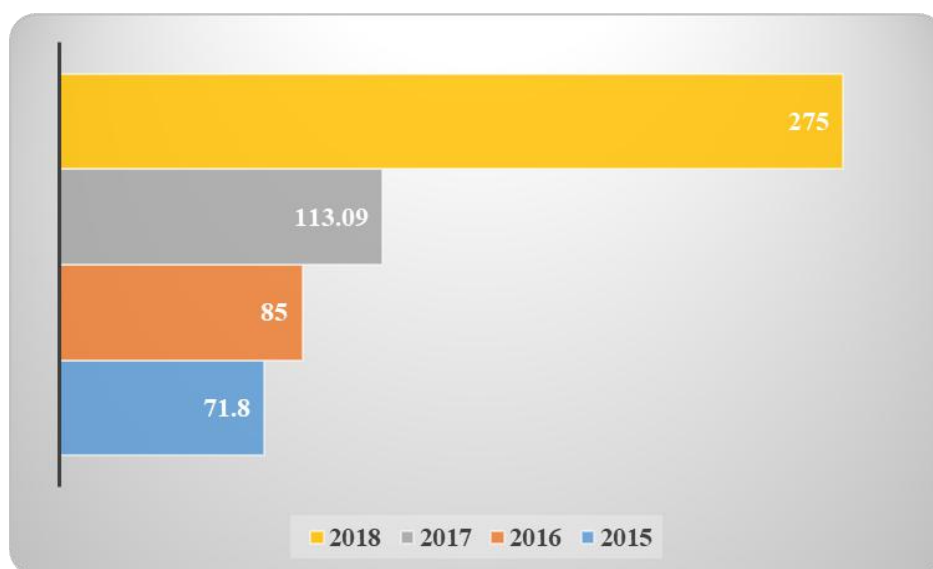


图3-8 2015—2018年苏州技术合同成交额（单位：亿元）

科技研发平台建设方面，支持中科院苏州纳米所承建纳米真空互联实验站，这是世界首个按照国家重大科技基础设施标准在建的集材料生长、器件加工、测试分析为一体的纳

米领域真空互联的科技公共开放实验平台。助推苏州大学附属第一医院获批国家血液系统疾病临床医学研究中心，成为开展临床研究、协同创新、学术交流、人才培养、成果转化、推广应用的技术创新与成果转化类国家科技创新基地。建立重大研发机构建设“一事一议”决策机制，着力支持清华大学苏州环境创新研究院、华中科技大学（苏州）脑空间信息研究院、江苏省纳米产业技术创新中心和江苏省医疗器械产业技术创新中心、中科院医工所、中科院纳米所等研发机构的建设发展。2017年出台《苏州市支持新型研发机构建设实施细则（试行）》，共立项建设45家新型研发机构，下达市级经费1.16亿元、撬动地方和社会资金投入超24.7亿元，并对2017年立项建设的16家A类新型研发机构开展绩效评价，下达补助经费1456万元。

**技术转移转化项目支持方面**，支持和发展技术经纪人、技术经纪机构，近三年，技术经纪人共挖掘企业技术需求899条、促成科技成果转化项目72项，受惠技术经纪人164人，获得奖励金额69.43万元；立项市科技成果转化项目161项，合同成交额达3.34亿元，技术转移吸纳方共享享受补助1145.26万元。

**技术转移服务平台方面**，2016—2018年，共支持建设技术服务、信息服务等服务贸易公共服务平台11家，拨付经费616.6万元。建立标准化与科技研发交互衔接平台，市场监管局与科技部门协同建立科技成果转化快速通道，对在科技研

发、形成创新成果中有标准需求的推荐优先立项，科技经费对标准化成果优先提供资助。

表3-7 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对新建的国家级科研机构给予不低于5000万元的重点支持	给予纳米真空互联实验站 14712 万元支持经费	共新建 2 个国家级科研机构	是
2	对国家级科研院所、重点高等院校、国家重点实验室、国家制造业创新中心等国家级重大创新载体在苏州建立独立研发机构、分支机构的，给予最高 500 万元的支持	清华大学苏州环境创新研究院、华中科技大学（苏州）脑空间信息研究院、江苏省纳米产业技术创新中心、江苏省医疗器械产业技术创新中心、中科院医工所、中科院纳米所共 7.27 亿元经费支持	中科院研究所、985 高校等在苏州设立了 62 个研发机构/分支机构	是
3	以著名科学家命名并牵头组建，并由社会力量捐赠、民间资本建设的科学实验室，可给予最高 3000 万元支持	尚未有政策享受对象		否
4	支持新型研发机构建设，鼓励核心技术团队持股，对建设期的新型研发机构分期分档给予最高 1000 万元支持；对建成的新型研发机构连续三年根据机构上年度非财政经费支持的研发费用支出额度，给予最高 20% 的补助，每年单个机构补助最高 500 万元	下达市级经费 1.157 亿元、撬动地方和社会资金投入超 24.7 亿元；2018 首次对 2017 年立项建设的 16 家 A 类新型研发机构开展绩效补助工作，下达补助经费 1456 万元	共立项建设 45 家新型研发机构	是
5	对新型研发机构购置进口设备所产生的设备关税和增值税，给予一定额度的补贴。	未实施，无细则，也未在《苏州市支持新型研发机构建设实施细则（试行）》中体现		否
6	推动科技成果转移转化，对承接成果转化的企业最高按照技术合同交易额的 10% 给予每年最高 50 万元的资助；大力引进国内外重大科技创新成果，对重大成果转化项目最高按技术合同交易额的 25% 给予最高 500 万元资助	近三年，技术转移吸纳方共享受到补助 1145.26 万元	共立项市科技成果转化项目 161 项，合同成交额达 3.34 亿元	是

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
7	对技术经纪人、技术经纪机构促成的科技成果转化项目，按技术合同标额最高1.5%给予资助，单个项目资助最高10万元	近三年，受惠技术经纪人164人，获得奖励金额69.43万元	技术经纪人共挖掘企业技术需求899条、促成科技成果转化项目72项，	是
8	对符合条件从事技术转让、技术开发业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务取得的收入，在一个纳税年度内，居民企业技术转让所得不超过500万元的部分，免征企业所得税，超过500万元的部分，减半征收企业所得税	已实施	共有210家居民企业开展了技术转让活动	是
9	以技术转让或者许可方式转化职务科技成果的，从技术转让或者许可所取得的净收入中提取不低于50%的比例用于奖励；以科技成果作价投资实施转化的，从作价投资取得的股份或者出资比例中提取不低于50%的比例用于奖励；在研究开发和科技成果转化中作出主要贡献的人员，获得奖励的份额不低于奖励总额的50%。科研机构、高等院校转化职务科技成果以股份或出资比例等股权形式给予科技人员个人奖励时，可暂不征收个人所得税	尚未收到职务成果转化相关技术合同登记申请，无政策享受对象		否

## （六）放眼全球，开放创新取得新的成就

苏州市始终坚持全球视野、国际标准，积极主动融入全球创新网络，在全球范围内集聚高端要素资源，开放创新水平进一步提高。截至2018年底，153家世界500强企业在苏州投资项目400多个，地区总部超过300家；牛津大学、微软等一批国外知名大学、企业在苏州设立研究院，外资研发机构达2000多家，设立境外研发中心80多家；累计实际使用外资、

出口额、进出口总额保持全国第二、第三和第四位。

**在外资总部/研发机构建设方面**，2016年以来，全市新引进和形成了具有地区总部特征或共享功能的外资企业90家，新增省认定的跨国地区总部及功能性机构37家。贯彻落实省级外资总部经济发展扶持政策，近三年，全市累计超过60家外资总部企业获得省专项资金扶持近1.5亿元，包括十多家具有研发功能的企业。积极兑现落实外资研发中心采购国产设备全额退还增值税、进口设备免征进口关税和进口环节增值税、消费税等相关惠企政策。

**在企业“走出去”方面**，出台《关于全面实施“走出去”战略的意见》，2016年至2018年，共新增境外投资并购项目171个，中方协议出资总额35.6亿美元，其中并购行业主要分布在制造业、批发业、科学研究与技术服务业等行业。2017—2018年，新增境外研发中心22家、累计达82家。

**在离岸孵化器建设方面**，先后制定出台《关于推进苏州离岸创新创业孵化体系建设的框架方案》《关于探索设立苏州国际创客育成中心的若干问题的操作口径》，与海外有影响力的孵化器、创新创业机构联合建设苏州国际创客育成中心。2018—2019年，共设立了两批共10家国际创客育成中心。



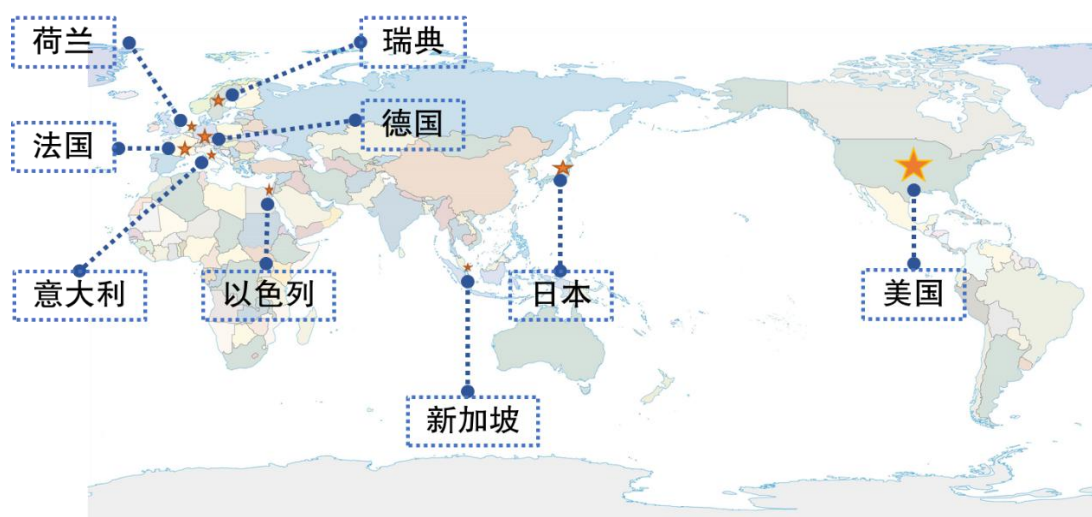


图3-9 苏州国际创客育成中心全球分布情况

表3-8 苏州2018—2019年建设的两批国际创客育成中心

序号	育成中心名称	国外合作机构	地址
1	苏州（美国PNP）国际创客育成中心	Plug and Play	美国硅谷
2	苏州（法国）国际创客育成中心	欧创慧巴黎	法国巴黎
3	苏州（日本）国际创客育成中心	全日创东京孵化园	日本东京
4	苏州（美国UCI）国际创客育成中心	UCI Wayfinder孵化器	美国橘郡
5	苏州（以色列）国际创客育成中心	太库以色列全球创新中心	以色列特拉维夫
6	苏州（德国）国际创客育成中心	德创工场（Factory Campus）	德国杜塞尔多夫
7	苏州（荷兰）国际创客育成中心	远森智创	荷兰莱顿
8	苏州（瑞典）国际创客育成中心	鑫诺沃北欧联合创新孵化中心	瑞典斯德哥尔摩
9	苏州（意大利）国际创客育成中心	意大利科学城	意大利那不勒斯
10	苏州（新加坡）国际创客育成中心	南洋理工大学技转中心（NTUitive）	新加坡

在学术交流开展方面，支持国内外知名学术机构、学术组织在苏州发起、组织学术论坛，对产业类学术、技术交流活动 and 围绕产业转型升级开展的共性技术研讨和创新交流活动两大类分别分A、B、C三个档次，资助金额分别为10万、

5万和3万。据不完全统计，三年来全市各类学术活动，共吸引参会人员31800余人（国外代表1908人），其中包含中外院士231人次、“千人计划”专家、“长江学者”专家、“国家杰出青年科学基金”获得者等高层次人才1652人次；累计举办学术报告1590场次。冷泉港亚洲学术中心签约落户苏州工业园区，中科院苏州纳米所成为香山科学会议纳米材料领域的固定举办单位之一。每两年举办一次苏州学术年会。制定完善《苏州市高层次学术活动资助办法》，2016—2018年度，累计支持各类国际、国内学术会议36项，给予支持经费216万元。2019年2月，苏州市科技局在参考借鉴合肥、深圳、成都等地经验和做法的基础上，出台了《苏州市科技合作与交流活动资助实施细则(试行)》》，对科技合作与交流、技术研讨和对接交流活动明确了资助细则。

表3-9 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对企业通过PCT途径申请国际专利,并获得美国、欧盟成员国、英国、日本、韩国等发达国家授权的专利给予每件最高2万元奖励,同一申请人年度奖励经费最高100万元;按PCT规则提交国际专利申请的专利项目,在取得国际检索后,企事业单位申请的每件最高奖励1万元,个人申请的每件奖励3000元。	已实施	政策实施以来,共申请国际PCT专利1822件[2018数据]	是
2	加大支持国内外知名学术机构、学术组织在苏州发起、组织学术论坛,可给予组办单位最高100万元补贴,力争一批高水平的学术论坛落户苏州成为永久性会议基地。	201—2018年度,累计支持经费216万元	共举办各类国际、国内学术会议36项	是

### （七）聚焦服务，创新创业链条更加健全

苏州不断强化创新链、产业链和服务链融合，加大创新创业服务机构建设力度，推动资源整合共享，大众创新万众创业活力进一步激发。目前，全市拥有省级以上众创空间199家，其中国家级52家、占全省总数30%，省级190家、占全省总数29%。科技服务机构总数位列全省第二。拥有省级以上科技企业孵化器112家，其中国家级45家。苏南自主创新广场获批全省首批科技服务示范区、国家科技成果转化服务示范基地和国家技术转移苏南中心。

**科技服务机构建设方面**，出台《苏州市科技服务机构备案和绩效管理办法（试行）》《苏州市加快科技服务业发展实施方案（2018—2020）》，2016—2018年，累计备案科技服务机构445家，覆盖创业孵化、技术转移、检验检测、科技咨询、研发设计、知识产权、综合服务等多个领域；获评江苏省科技服务业“百强”机构数量占全省近20%，科技服务业总收入达千亿。完善国家技术转移苏南中心平台功能，线下集聚科技服务机构94家，线上集聚科技服务机构302家、科技型企业2万余家、服务产品3000余项。

**众创空间建设方面**，制定《关于实施创客天堂行动发展众创空间的若干政策意见》，2016—2018年，新建备案众创空间118家，对94家运行绩效显著的众创空间给予后补助经费支持。培育出了蒲公英、苏大天官等一批本土化典型众创空间；引进了小样创咖等外来品牌化众创空间。累计培育创

新团队4000余个，孵育企业5000余家，举办各类创新创业活动近5000场，拥有创业导师近3000人。



图3-10 苏州市2015—2018年省级以上众创空间、省级以上科技企业孵化器累计数

科技企业孵化器建设方面，加快推进科技企业孵化器提质增效，2019年首次开展科技企业孵化器绩效评估评价，引导科技企业孵化器提升管理水平与创业孵化服务能力，全市有31家科技企业孵化器获得补助，补助总经费1230万元。截至目前，全市省级以上科技企业孵化器数量在全省保持领先；孵化场地超390万平方米，毕业企业数量4500余家；承接了全市80%以上的各类创新创业人才项目；孵化高新技术企业占全市总数的14%以上。

科技资源服务共享（仪器共享）方面，出台《苏州市研发资源共享服务用户补助实施细则（试行）》《苏州市研发资源共享服务机构绩效管理实施细则（试行）》，积极引入上海、

北京、广州等科研资源丰富地区的设备和服务资源。截至目前，平台入网检测机构达511家，入网仪器10698台套，原值100亿元，专家1011人，全年服务企业6177次，服务各类需求6557项。发布《上海·苏州科技资源开放共享与协同发展行动计划》，未来将实现苏州、上海两地研发资源平台协同、政策互通、资源扩充。鼓励企业使用或租赁研发资源共享服务平台入网仪器开展研发活动，并给予经费补助，截至2018年底，全市已累计补助科技型中小企业1825家，补助金额2569万元；补助服务机构140家，补助金额368万元。

表3-10 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对新获批的国家级公共服务平台，给与 200 万元支持	尚无政策享受对象		否
2	根据企业的使用或租赁情况对同一企业同一年度最高补助 30 万元，对列入苏州市“雏鹰计划”、“瞪羚计划”的企业最高按实际发生费用的 50% 给予补助	三年来，给予使用研发资源开展研发活动的企业用户补助经费 1884.86 万元	共有 652 家企业使用研发资源开展研发活动	是
3	对新建的市级众创空间给予最高 50 万元的资助，对支撑大众创业、万众创新成效显著的众创空间按绩效给予每年最高 50 万元的后补助	三年来，给予服务成效显著 118 家众创空间备案补助经费 2026 万元，对 94 家运行绩效显著的众创空间给予后补助经费 2180 万元	三年来，累计新建众创空间 296 家	是
4	对加入我市大型科学仪器共享服务平台的单位，根据年度服务业绩，给予最高 30 万元补助	2019 年开始实施		否
5	开展市级科技服务业集聚区建设，研究制定建设标准和扶持政策，给予最高 300 万元的经费支持	2019 年下半年开始实施		否

6	根据技术转移合同登记绩效对从事技术转移工作的机构、技术经纪人给与奖励	近三年，受惠技术经纪人164人，获得奖励金额69.43万元	全市技术经纪人共挖掘企业技术需求899条、促成科技成果转化项目72项	是
7	开展科技企业孵化器绩效评估评价，根据培育孵化高新技术企业、技术先进型服务企业以及在孵企业获得投融资金额等绩效给予奖励	2019年首次开展科技企业孵化器绩效评估评价，全市有31家科技企业孵化器获得补助，补助总经费1230万元	获得补助的31家科技企业孵化器在孵企业2600家，其中约200家高新技术企业	是
8	对由在苏州注册备案的专利代理机构服务机构，代理服务苏州企业首次申请发明专利并获得授权的，给予服务机构每件1000元奖励。对在苏州注册备案的专利代理机构为苏州同一专利申请人申请的发明专利年授权量达到100件（含）以上，对该服务机构给予每件1000元奖励	已实施	共有67家在苏州注册备案的专利代理机构	是
8	对全市科技服务机构开展绩效评估，最高给予30万元补助	三年来，给予137家服务成效显著的科技服务机构后补助经费1615.89万元		是

### （八）持续优化，创新创业环境趋于完善

苏州市通过强化创新导向，健全创新机制，倡导创新文化，激励创新成效，积极构建具有国际吸引力和竞争力的创新创业生态环境。连续8次入选“外籍人才眼中最具吸引力的中国十大城市”。

知识产权保护方面，严格知识产权行政执法，2016年至2018年共处理各类专利案件3203件。完善知识产权维权援助体系，设立了13个市知识产权维权援助分中心和工作站，出具专家维权意见书200份。2018年，苏州市获批建设中国（苏州）知识产权保护中心。

科技创新税收优惠政策落实方面，积极落实国家、省相关科技创新税收优惠政策。研发费用加计扣除方面，2016—2018年，分别有2770、4719、8959家企业享受研发费用加计扣除税收优惠政策，加计扣除总金额578.49亿元。高新技术企业所得税优惠方面，2016—2018年，分别有1722、1833、2488家高新技术企业享受所得税优惠216.52亿元。固定资产一次性扣除方面，2017年，共2511户企业享受固定资产一次性扣除，折合减免所得税8.71亿元。进口设备减免税方面，截至2019年一季度，苏州海关共为华硕科技（苏州）、苏州斯莱克等2家外资研发中心，中科院苏州生物医学工程研究所、清华大学苏州汽车研究院（相城）等部属省属科研院所，苏州电器科学研究院股份有限公司等中小企业技术示范服务平台，苏州地区鼓励类外商投资企业引进先进技术和设备办理了进口设备减免税手续；同时，苏州海关顺应国家增值税改革政策，2018年5月1日进口环节增值税由17%下调至16%，2019年4月1日由16%下调至13%。



图3-11 2016—2018年苏州企业研发费用加计扣除、高新技术企业所得税优惠情况（单位：亿元）

**创客天堂行动计划。**2017—2018年，连续两年支持众创空间开展创业大赛，为省级赛事培育和输送优秀参赛项目，打造成苏州创客大赛标杆，通过提供创业培训、风险投资、政策辅导等服务，助推优秀创业企业和团队快速发展。2017“创客天堂”苏州创业大赛遴选出科技服务业、智能制造、生物医药、智慧教育、新能源新材料等5个行业领域共50个项目。2018年“创客天堂”苏州创客大赛遴选出“画你”等大赛十强项目和“U趣买”等大赛优秀项目55项。

**尊重知识、崇尚创新、宽容失败的社会氛围营造方面，**2018年，出台《市政府印发关于进一步鼓励和规范苏州市社会力量设立科学技术奖的指导意见的通知》，鼓励和规范社会力量设立科学技术奖励，加大对创新创业人物、创新创业企业、创新创业成果和创新创业载体的奖励激励。自2016年起，对获得国家科学技术奖和江苏省科学技术奖二等奖及以上奖项的单位（个人）给予1：1配套奖励。苏州市医学会设立了苏州市医学会医学科技奖，于2019年3月组织了第一届苏州市医学会医学科技奖的评审奖励活动。

**科普活动开展方面，**实施苏州市全民科学素质行动计划纲要实施方案（2016~2020年），全民科学素质由2016年的12.1%上升到2018年的14.4%，市级财政投入科普专项资金2018年达1810万元。“苏州市科普项目”共资助科普场馆建设、科普资源开发、科普活动等100余项项目，已建成各类基层科普场馆（基地）达414个。加强科普信息化“三朵云”



建设，推进科普苏州资源发布在电视屏、科普信息大屏、手机屏“三屏融合”、“三屏共享”，在有线电视云媒体栏目开辟“科普中国”电视端专题科普内容，将国家级的优质科普资源移植到高清电视屏上，覆盖市县、区近68万户有线电视客户，推出“科普苏州”微信公众号。

表3-11 相关政策落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	对获得国家科学技术奖和江苏省科学技术奖二等奖以上奖项的单位（个人）给与1:1配套奖励。	2016—2018年 下达资金340 万元	合计资助22个 国家、省科技 奖励项目	是

### （九）聚力改革，科技体制机制活力进一步释放

苏州市把改革创新、先行先试作为发展的重要机遇和推手，积极推进财政科技投入结构性改革，不断完善科技计划项目管理机制、优化科技资金管理制度，科技创新潜能进一步释放，区域创新体系整体效能显著提升。

**科技资金管理制度方面**，全市财政科技投入逐年增长，2018年达152亿元，占一般公共预算支出的7.8%、比2015年提高2.1个百分点。开展了科技创新专项资金绩效评价，使用绩效实现逐年提升，2015—2017年“科技创新专项资金”绩效评价在全市排名分别为：第3名、第2名和第1名，2018年自评分79.18分（满分80分）。实施企业承担国家重大专项、国家科技计划（专项）项目配套政策，2016—2018年政策性资助金额达11773万元，资助资金逐年增长，进一步激发了项目承担单位加大研发投入、开展或参与国家级科技项目研发的热情。



图3-12 苏州市2015—2018年财政性科技投入

增强项目承担者自主权方面，自2016年起，先后出台《市科技计划“放管服”改革工作方案》《苏州科技计划项目管理办法》《关于进一步优化科研管理释放创新活力提升自主创新能力的若干措施》，赋予高校院所和科研人员更大的人财物自主支配权，减轻科研人员负担，充分释放创新活力，调动科研人员积极性。

科技计划项目绩效评价方面，针对不同科技计划项目建立了个性化分类评价办法，如，2016年起，针对民生科技医疗卫生—关键技术研究、民生科技医疗卫生—应用基础研究、农业产业关键技术创新后补助等项目开展第三方评估，实施效果较好。通过对苏州市2007—2015年姑苏创新创业领军人才计划和创新先锋企业开展绩效评价，进一步优化完善了相关政策。

表3-12 政策条款落实情况

序号	政策条款	实施情况	实施成效	是否落实
1	进一步加大财政资金科技投入，全市财政投入每年 100 亿元，并保持相应增长	2016—2018 年，财政性科技投入分别为 95.2 亿元、123.7 亿元、152 亿元		是
2	加大重大科技项目支持力度，对承担市级关键核心技术攻关项目的单位，给与最高 500 万元的研发费支持	已实施	2016-2018 年，共实施市级重大技术项目和科技技术攻关项目 1659 项	是
3	对企业承担国家重大专项、国家科技计划(专项)项目，按照最高 1: 0.5 的比例，给予最高 300 万元研发费配套支持	2016-2018 年，政策性资助的兑现金额分别为 2062.95 万元、3153.3 万元、6556.75 万元，资助资金逐年增长	2016-2018 年，企业承担国家重大科技专项及国家科技计划 301 项	是

#### 四、苏州市科技创新主要政策和指标对标

##### (一) 主要政策对标

评估小组从政策缺失情况、政策支持力度情况两个维度将主要科技创新政策与部分创新领先城市政策做了对标分析。

##### 1. 主要政策缺失情况

(1) 科技型中小企业政策。目前苏州市“按入库企业研发活动实际发生研发费用的 175%在税前加计扣除”是国家普惠性政策，暂无其他地方性扶持政策，科技型中小企业入库政策吸引力较为缺乏。而其他部分城市出台了一些个性化政策支持该类企业发展，例如，南京市根据科技型中小企业研发费用情况，给予最高 10%普惠奖励；东莞市对设立时间

不超过5年、经评价入库的科技型中小企业，按其形成的财政贡献给予“税收反哺”。

（2）**初创科技型企业政策**。初创科技型企业在设立初期，较难产生盈利并且最需要政府扶持，目前苏州市对初创期科技型企业的扶持主要是研发资源共享服务用户补助，扶持初创期科技型企业的政策较为缺乏。反观其他兄弟城市，北京市、杭州市、南京市等利用经济发展贡献奖励、研发费用奖补、贷款贴息等手段对该阶段企业制定了扶持政策，例如，南京市自初创期科技企业获利年度起，三年内对本市经济发展贡献全部奖励企业。

（3）**拟在科创板上市的企业政策**。2019年6月成都率先出台科创板上市企业扶持政策，明确对科创板拟上市企业上市申请被上海证券交易所正式受理的，给予200万元奖励，企业最终在科创板成功上市将再获得800万元奖励，对新迁入成都的科创板上市公司，一次性给予600万元奖励；西安市对“科创板”首发上市的企业，给予一次性不超过370万元奖励；南京对在科创板上市企业一次性给予300万元资助。目前苏州未就科创板上市企业出台相应政策。

（4）**创新产品首购首用政策**。目前南京市出台《南京市支持创新产品推广示范实施办法》、上海市出台《上海市创新产品政府首购和订购实施办法》、武汉市出台《关于创新产品政府首购订购工作的实施意见》，均明确了创新产品在有效期内实行首购首用，同时南京对实施首购首用活动的

采购人，给予保险补贴。苏州目前还未针对创新产品制定支持政策。

（5）纾困基金政策。据不完全统计，宁夏、江西、江苏、海南、深圳、北京、上海、广东、浙江、福建、安徽、山东、河南、四川等 17 个省份的地方政府和国资委均已出台相关驰援政策，成立或拟成立纾困专项基金规模合计约 2560 亿元。进入 2019 年后，各地政府的 2019 年政府工作报告中，也相继提出设立辖区内纾困基金的政策。目前苏州市市级层面未设立相应基金。

（6）天使投资引导资金让利政策。目前深圳、南京等城市在天使引导基金退出时均建立了收益让渡机制，充分调动了天使基金的积极性，例如，南京市科创基金参股天使子基金所取得的全部投资收益，最高 80% 用于奖励子基金管理机构和和其他合作出资方；深圳市天使母基金只收回本金，超额收益全额让渡给其他出资人；青岛市科创母基金在收益分配方面，在基金年化收益率超过设定标准时，超额收益按照一定比例奖励投资人和基金管理机构，而苏州暂时未有相应的让利举措，对天使投资扶持力度不够。

（7）“科贷通”信贷支持方式。2014 年 7 月，银监会发文，对流动资金周转贷款到期后仍有融资需求，又临时存在资金困难的小微企业，可以无还本续贷。2017 年，银监会再次发文，支持银行合理提高无还本续贷业务在小微贷款中的比重。为增强银行服务实体经济，特别是小微企业的意愿，

2018年8月份，银保监会提出了对于小微企业要落实无还本续贷。目前苏州“科贷通”未制定无还本续贷政策，企业“科贷通”贷款周期一般设置为一年，一年到期后企业要先还款再申请贷款，导致了科技型企业为保证按时还款，在一年周期中只敢动用一半的贷款资金，贷款一年周期结束后，若要续贷，企业则需要先还全款再进行贷款，周而复始，“一年”的时间期限违背了科技型企业发展规律。

（8）融资租赁政策。融资租赁作为一种新兴融资工具，与实体经济联系十分密切，在欧美发达国家，融资租赁已经成为仅次于银行信贷和证券市场之后的第三把“金钥匙”。中关村设立融资租赁补贴支持资金，对企业通过融资租赁发生的融资费用（包括租息和手续费）给予20%的补贴；深圳市设立企业技术改造融资租赁补贴项目，对企业通过融资租赁方式购置先进适用设备，按照5%的融资租赁利率给予补贴；浙江嘉兴市出台《嘉兴市人民政府办公室关于加快融资租赁业发展的意见（试行）》从风险补偿和纳税额抵免角度提高了政策支持力度。苏州目前对融资租赁暂无支持政策。

（9）新型研发机构政策。从国家来看，科技部印发的《关于促进新型研发机构发展的指导意见》中指出，促进新型研发机构发展，要突出体制机制创新，强化政策引导保障，注重激励约束并举，调动社会各方参与。从兄弟城市来看，南京要求新型研发机构内，研发团队占大股；成都对由高校院所牵头建设和由龙头企业牵头建设，采取了差别化的支持

方式；上海明确发展各具特色的新型研发机构，选择若干应用技术研发类科研事业单位，通过引入社会资本、员工持股等方式，开展混合所有制改革试点；广州率先实行合作共建新型研发机构经费使用“负面清单”，以上各城市举措突破性大，探索性强，对新型研发机构的高质量发展具有一定促进作用。反观苏州，目前苏州市新型研发机构主要按 A、B 两类进行奖补，较为传统，对体制机制的创新较少，探索性、突破性不够。

（10）**基础研究和应用基础研究政策。**《国务院关于全面加强基础科学研究的若干意见》（国发〔2018〕4号）明确提出，建立基础研究多元化投入机制，激励企业和社会力量加大基础研究投入，**地方政府要结合本地区经济社会发展需要，加大对基础研究的支持力度。**近几年国内主要创新型城市纷纷布局基础研究，杭州建设“之江实验室”，南京建设“紫金山实验室”，深圳建设“鹏城实验室”，并设立深圳市自然科学基金，将全市科技财政专项资金的30%以上，持续投向基础研究和应用基础研究。但是，目前苏州市的科技政策大都偏向企业或产业，在基础研究领域布局不够，支持力度较弱。

（11）**本土中青年人才培养。**南京每年选拔一批中青年拔尖人才，给予项目资助、津贴补助、培训进修等支持，推动他们在相关专业行业领域达到国际国内一流水平；杭州设置“131”中青年人才培养计划，给予中青年人才培训、进修、

研修、科研考察和参加国内外学术交流活动等支持；广州实施青年人才托举工程，为广州市培养更多的高层次科技创新后备力量。目前苏州政策对中层管理人员、青年工程师/技术骨干等中间类、中青年人才关注较少，但这类群体往往具备丰富的工作经验和较强的创新能力，正处于事业的发展上升期，是培养拔尖人才乃至顶尖人才的储备力量，也是项目团队、企业创新的中坚力量，因此苏州亟需加强对这类本土人才的培养和保留。

（12）金融人才政策。金融人才能够强化金融对产业发展、经济转型的促进和保障作用。2019年深圳市出台首个专门面向金融人才的支持政策《深圳市支持金融人才发展的实施办法》，在对金融人才个人方面，以分类、分层和分布培养的思路推进百千万金融人才培养工程，并以最高每年10万元/人的标准给予费用资助，对在深金融机构、协会、研究院所等方面，最高给予一次性100万元人民币奖励，除了真金白银外《办法》还在培训、促进交流、学术研究等多个环节提出了具体的措施，全方位覆盖各个层次的金融人才培养和引进；2018年，广州市也出台《广州高层次金融人才支持项目实施办法（修订）》，杭州制定了《杭州金融产业人才发展三年行动计划（2018年—2020年）》，对金融人才进行重点支持。目前苏州未有专门的金融人才支持政策。

（13）市场评价人才政策。南京市“创业南京高层次创业人才”申报标准中明确，新创业两年内获得风投高额融资，



即使学历、职称达不到相关要求，同样可以直接入选人才计划；杭州市对企业转型升级紧缺急需、贡献较大、现行高层次人才分类目录难以界定的“偏才”“专才”，经评审可纳入杭州市高层次人才分类认定体系，给予相应层次的人才待遇。目前苏州人才评审评价中，市场因素考虑较少。

（14）应用场景政策。在信息技术的大环境中，从始至终都有一个定律：谁满足用户需求，谁就能获得市场。由此可见，新技术只有与具体应用相结合，满足用户的实际需求，才能获得发展，技术应用场景成为新技术实际落地产业化和进入人们生活的关键。因此，近期各地都在积极谋划建设各类应用场景，例如北京 2019 年发布首批 10 项应用场景建设项目，涵盖轨道交通建设、医疗服务、节能降耗、水资源利用、智慧城市等内容；上海 2019 年在临港科技城建设了 3.2 平方公里的智能网联汽车综合测试示范区，为无人驾驶技术的发展提供丰富的道路测试场景和路况采集数据；成都 2018 年提出将加快流量经济在消费提档升级、枢纽门户建设、对外互联互通及平台打造等 4 个方面 14 个场景的深度应用。可以预见，未来，人工智能、5G、大数据、新材料、生命科学等技术将在市政、交通、环保、教育、医疗卫生、生产制造、园林绿化等领域拥有更加丰富多元的应用场景。目前，苏州在应用场景方面还未全面布局。

（15）长三角区域创新一体化政策。从区域创新一体化的角度看，目前南京加快南京都市圈一体化建设，推动城市

间自主创新产品采购通买通补；广州面向港澳开放市科技计划（专项、基金），允许港澳高校、科研机构牵头或独立申报市科技计划；深圳实行“深港创新圈”计划，允许科研资金过港使用。但是目前，苏州虽位于长三角一体化重要区域，但尚未在长三角区域创新一体化政策上有重大突破。

（16）城市机会开放政策。2019年3月，成都发布“城市机会清单”——即应用场景项目化、指标化、清单化的表达形式，把城市机会清单作为场景供给的重要途径，将新经济与城市发展需求有机连接，为全球投资者、企业和人才提供在蓉发展的入口和机会，进一步激发城市发展的创新活力和内生动力；今年5月，北京亦庄发布“北京亦庄创新发布清单”，包括城市创新合作清单、企业创新发展清单、成长目标投资清单和亲清政商关系清单，面向全球广邀合作伙伴，共享亦庄新城创新发展机遇。但目前，苏州作为一座以开放型经济为主导的城市，在向全球开放城市机会上相对滞后。

（17）知识产权维权政策。调研中众多企业反映，目前知识产权维权举证成本高、周期长，是知识产权保护的痛点。为降低企业维权成本，各地纷纷出台支持维权政策。2018年成都设立“企业涉外知识产权维权补助资金”，按照维权实际发生费用的30%（包括与案件相关的检索、咨询、律师、诉讼、无效宣告等费用）给予补贴，每家每年最高50万元；厦门市设立“专利发展专项资金”，专利维权援助按核定后的调处费、诉讼费、律师费、咨询费等费用实际总支出额，

给予最高 50% 的援助，单项援助最高 5 万元，优先支持涉外专利纠纷胜诉的当事人。而苏州市在企业知识产权维权方面暂无政策扶持。

## 2. 主要政策支持力度不足情况

(1) 高新技术企业政策。目前苏州市对通过高新技术企业认定的入库企业给予一次性最高 20 万元的奖补。对标其他兄弟城市，广州对获得高企认定的企业给予 30 万元奖励，南京对新增和复审通过的高新技术企业均给予 50 万元奖励，杭州市对获得高企认定的企业在享受申报补助的基础上再给予 40 万元的奖励，东莞市对首次通过认定的高企予以 30 万元奖励，对重新认定的高企予以十万元奖励，义乌市对首次认定为国家高新技术企业的给予 60 万元的奖励。无论是高新技术企业奖补金额还是复审奖励，苏州与部分兄弟城市存在着支持力度上的差距，推动高新技术企业持续创新的政策引导不够。

(2) 天使投资引导资金政策。从规模来看，苏州市天使投资引导资金在全国兄弟城市中偏小（2 亿），深圳市规模 50 亿元（国内资金规模最大的政府引导性质的天使母基金），上海市规模 25 亿元、宁波市规模 10 亿元。从出资比例来看，上海、南京、青岛均明确天使子基金的最高出资比例提高至 50%，深圳出资比例 40%，比例均高于苏州（30%）。现阶段政府天使投资引导资金的高比例出资比例、高资金规模有利于进一步引导社会资本参与天使投资。

(3) 产业技术创新项目政策。众多城市为增强本地产业核心竞争力，提升产业整体自主创新能力，突破关键零部件等产业发展共性关键技术，均制定专门的科技计划对本地产业重点领域、优先主题、重大专项的关键技术攻关予以资助。例如，深圳市重点技术攻关项目受科技研发资金年度总额控制，单个项目资助强度最高不超过 1000 万元；南京市支持由行业龙头、骨干企业提出重大前沿技术需求并组织联合攻关，给予其总投入 20%、最高 1000 万元资助；广州市产业技术重大攻关计划，每个项目资助经费不超过 400 万元。目前苏州市重点产业技术创新项目，每个项目市资助经费不超过 300 万元，额度偏低。

(4) PCT 专利支持政策。经济全球化带来世界格局发生重大变化，企业的生存发展与专利布局联系日益紧密，目前一项 PCT 专利进入各个发达国家花费较高，进入欧盟、日本、韩国等主流发达国家需要花费 20 万人民币以上的费用。苏州对获得美国、欧盟成员国、英国、日本、韩国等发达国家授权的专利，每件专利给予 2 万元的奖励。对标其他兄弟城市，深圳、南京、石狮在美国、欧盟、日本等国家取得的发明专利每件资助分别为 5 万元、3 万元、5 万元，可见苏州在发达国家授权的 PCT 专利给予的政策奖励力度偏低。

(5) 科研项目间接费用管理政策。为进一步激发科研人员创新创造活力，激励更多科研人员勇闯科研“无人区”，各地均在科研项目的间接费用上逐步放宽比例要求。今年 8 月，四川省率先进行了大胆尝试，加大对智力密集型科研人

员活动的激励，提出软科学、应用基础研究、软件开发等智力密集型项目的间接费用，可按项目专项资金总额进行核定，500 万元以下不超过 40%，500 万元至 1000 万元不超过 35%，1000 万元以上不超过 30%。苏州对于每类科研项目的间接费用比例要求是统一的，“对于市级科研项目，间接费用按照不超过直接费用扣除设备费后的一定比例核定，500 万元以下的部分为 30%.....”，但是每类科研项目的特点不一样，比如软科学主要是人的智力输出，仪器设备花费较少，科研人员的大脑思维和创新能力比硬件设备价值更高，体现于人“脑力”水平的间接价值不可忽视，对于该类智力密集型项目间接费用比例需要进一步放宽，因此苏州所有科研项目统一间接费用比例标准较不科学。

（6）技术经纪人奖励政策。技术经纪人的培养是非常困难和漫长的，人员需要具备科技、法律和商务等综合能力，目前这类人才全国性短缺，苏州尤为短缺，在这样的背景下，苏州目前技术经纪机构要注册在本地、技术经纪（经理）人挂靠机构是本市机构才能享受技术经纪人、技术经纪机构奖励，不利于苏州在全国乃至全球范围内建立一支为苏州服务的技术转移机构和技术经纪人队伍。反观西安，2018 年西安市将与西安市人民政府建立合作伙伴关系的国内外知名高校技术转移服务机构或科研机构均纳入资助的技术转移机构范围内，具有一定的借鉴意义。

## （二）主要科技创新指标对标

总体来看，苏州科技创新政策的实施有力提升了科技创

新综合实力。为进一步掌握苏州当前科技创新发展所处的位置，评估小组将苏州主要科技创新指标与省内城市、GDP超万亿级部分城市做了比较分析。具体情况如下：

### 1. 科技投入主要指标

与北上广深等城市相比，苏州R&D经费投入相对不足，财政科技投入尤其是市级科技创新专项资金投入规模有待进一步扩大。从研发经费投入强度来看，2018年，苏州R&D经费投入占GDP比重3.23%，高于全省0.53个百分点，排全省第二，低于南京0.02个百分点，但与北京、深圳、上海差距甚远，略低于杭州。从经费投入规模来看，苏州全社会研发投入600亿元，仅为北京的1/3、上海的1/2，低于深圳、广州。从财政科技投入来看，苏州财政科技投入152亿元，但市级科技创新专项资金投入仅7.3亿元，与南京（14.22亿元）相差较大，也远低于深圳（96.8亿元）、广州（30亿元）。

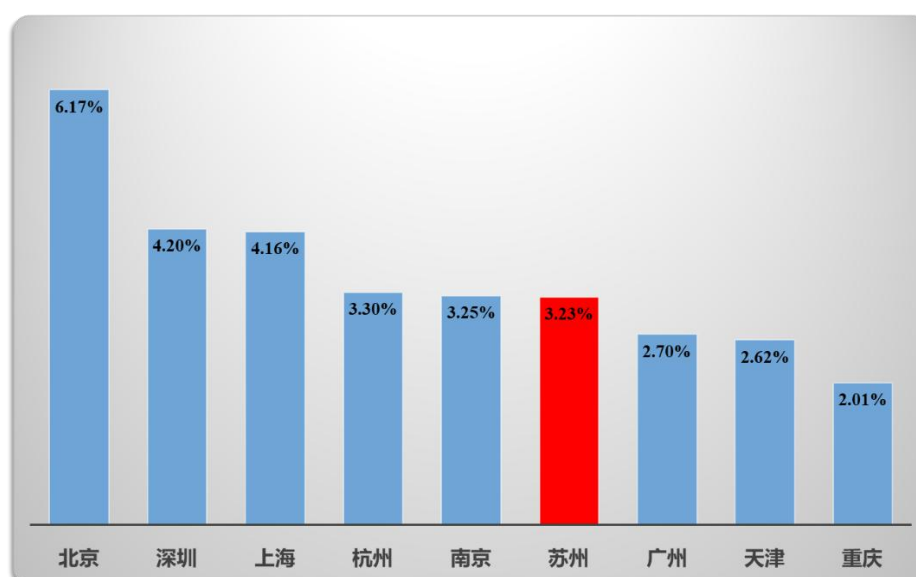


图4-1 研发投入强度对标

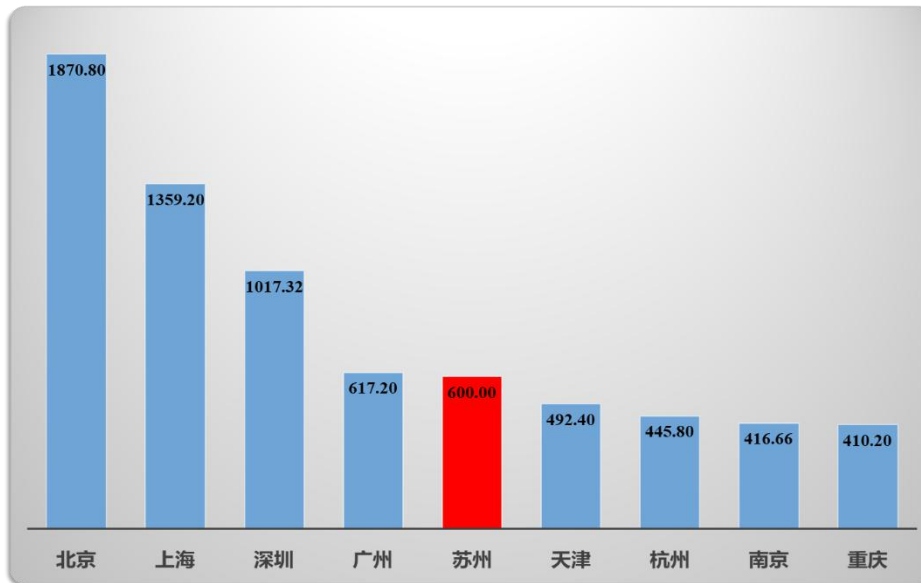


图4-2 研发投入规模对标（单位：亿元）

## 2. 企业发展主要指标

与北上广深等城市相比，苏州高质量的企业数量还不足，缺乏华为、阿里、腾讯这类具有技术颠覆能力的企业。从高企数量看，苏州高新技术企业5416家，占全省高企总数的29.8%、排名第一；每万家企业法人中高企数为104家，全省排名第三，位列南京（161家）和镇江（109家）之后。高企总数在全国排名第六，位列北京、深圳、广州、上海、东莞之后。从A股上市公司数量看，苏州110家，约为北京的1/3，不足深圳、上海的1/2，低于杭州。从独角兽企业数量看，中国恒大研究院发布《中国独角兽报告2019》显示，苏州未有企业上榜，南京6家，北京、上海、杭州、深圳四城数量占比达85.7%。

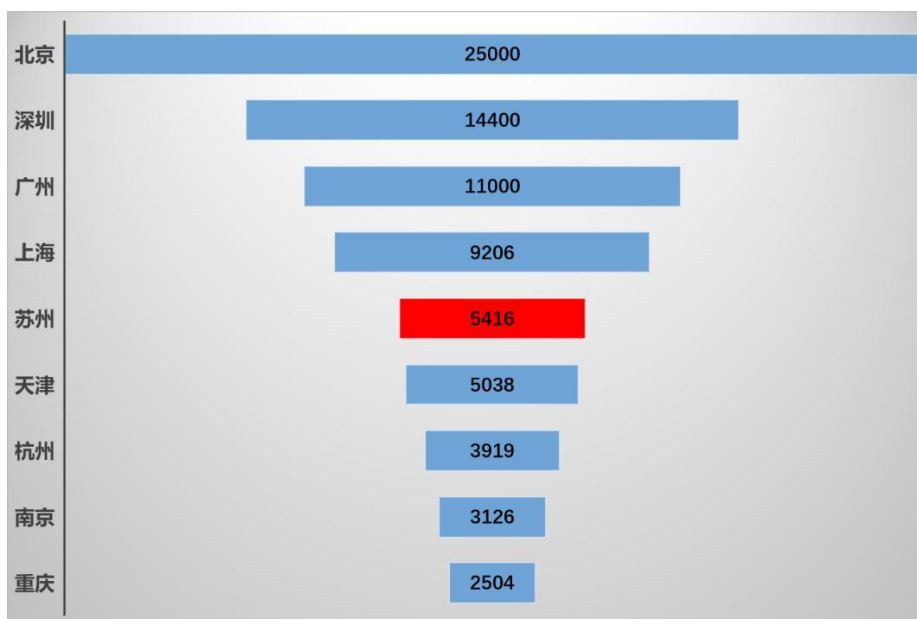


图4-3 高新技术企业数对标（单位：家）

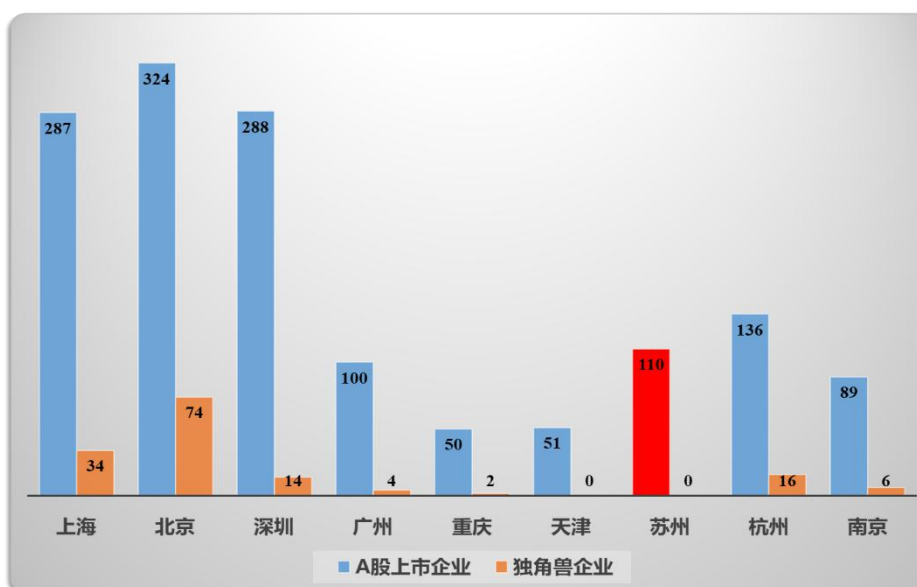


图4-4 A股上市企业数和独角兽企业数对标（单位：家）

### 3. 科技创新载体建设主要指标

苏州拥有全省唯一一家省部共建国家重点实验室（放射医学与辐射防护）、省重大科技创新平台项目库项目7个，但重大科技创新平台建设呈现出“有高原无高峰”状态。在重



大科技基础设施方面，上海、合肥、北京均是大科学装置高密度布局城市，已建成13个，规划新建7个，占全国38个国家级大科学装置52%。南京的“未来网络试验设施”、连云港的“高效低碳燃气轮机试验装置”两个重大科技基础设施的可行性研究报告已获国家发改委批复，无锡的“国家超级计算无锡中心”经科技部批准建设，而苏州“纳米真空互联试验装置”尚在预研阶段。在国家级创新平台方面，北京拥有国家技术创新中心和国家制造业创新中心3家、上海国家制造业创新中心2家、广州国家制造业创新中心1家，而苏州“国家新药研发技术创新中心”尚处申报阶段。苏州国家级重点实验室和国家工程技术研究中心合计6家，排GDP过万亿元城市的最后。

表4-1 主要城市大科学装置数

城市	国家大科学装置数
北京	7个
上海	5个
合肥	8个
南京	2个
武汉	2个
连云港	1个
兰州	2个

表4-2 国家创新中心地域分布

类别	创新中心名称	所在市
国家技术创新中心	国家高速列车技术创新中心	青岛
	国家新能源汽车技术创新中心	北京

类别	创新中心名称	所在市
国家制造业创新中心	国家动力电池创新中心	北京
	国家增材制造创新中心	西安
	信息光电子创新中心	武汉
	印刷及柔性显示创新中心	广州
	机器人创新中心	沈阳
	集成电路创新中心	上海
	智能传感器创新中心	上海
	国家数字化设计与制造创新中心	武汉
	国家先进计算产业创新中心	北京

#### 4. 高新技术产业发展主要指标

2018年，全市高新技术产业实现产值15777亿元，增长7.9%，占全市规模以上工业产值比重为47.7%。高新产值总量排全省第一，占规上工业产值比重与南京并列全省第三，位列南通（49.8%）、常州（49.7%）之后；高新产值增长趋缓，增幅位列全省第八，低于全省平均增幅3个百分点。新一代信息技术、生物医药、纳米技术、人工智能等先导产业产值约6713亿元，占规模以上工业总产值比重15.7%，尚未对全市产业转型升级形成有效的辐射带动作用。技术成果中能够上升到国家级奖励的少，苏州获国家科技奖励4项，低于南京（27项）、徐州（7项）、无锡（6项）、南通（5项）；获省科技奖励46项，低于南京（138项），排全省第二。

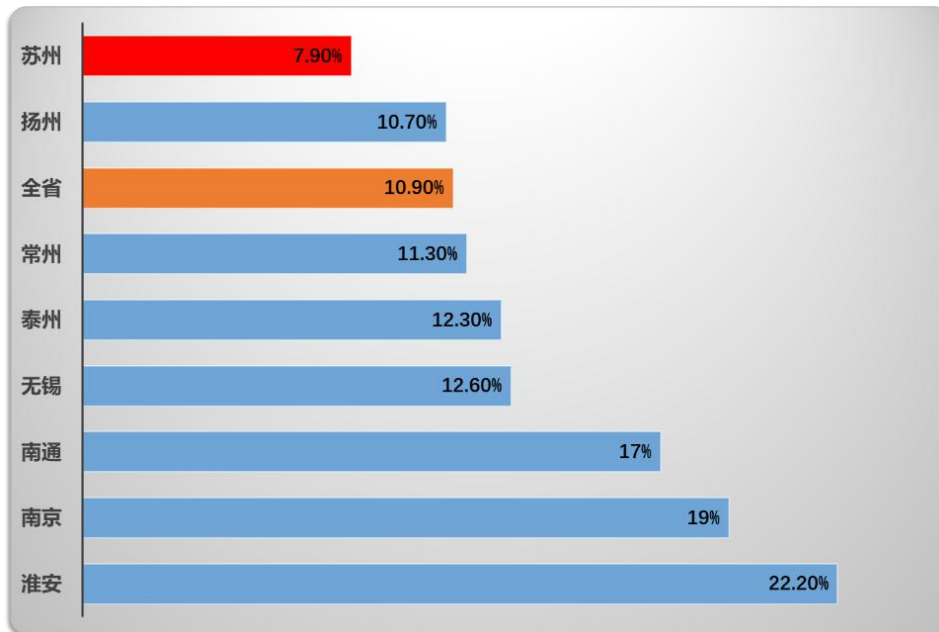


图4-5 高新技术产业产值增幅对标

## 5. 人才资源集聚主要指标

苏州高层次人才集聚数量与一线城市还有一定的差距。拥有“千人计划”人才262人，约为第一名上海（1011人）的四分之一；中高端人才净流入率0.43%，远低于第一名杭州10.47%。近两年，苏州在高校创新类人才上的劣势被逐步放大，与南京的差距呈现加大的趋势，2018、2019年苏州获批省双创人才分别比南京少1人、13人；2019年，苏州获评省创新创业类人才97名，比第二名南通（73名）稍多，但苏州增长率（23.1%），低于南通（48.1%），省双创重点支持项目数（2个）也少于南通（6个）。

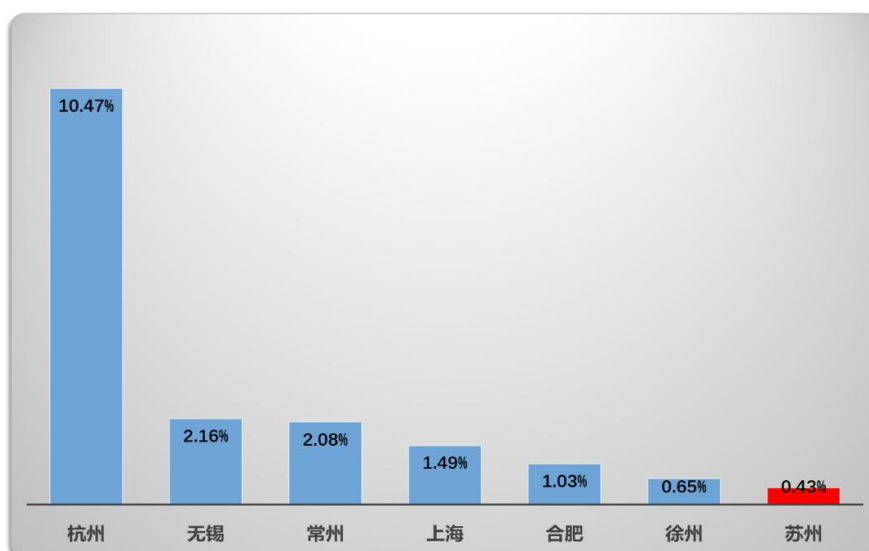


图4-6 主要城市高端人才净流入率对标

## 6. 创新创业服务体系建设主要指标

从技术交易看，2018年，苏州技术合同成交额275.27亿元，低于南京、排全省第二；在GDP过万亿元城市中排名第10位，与北京、上海、天津、广州、深圳等差距较大。从创新创业载体看，省级以上科技企业孵化器112家、居全省第一；其中国家级科技企业孵化器45家，低于北京55家、上海49家，排GDP过万亿元城市第三。省级以上众创空间198家、居全省第一，其中国家级众创空间52家，排GDP过万亿元城市第十。

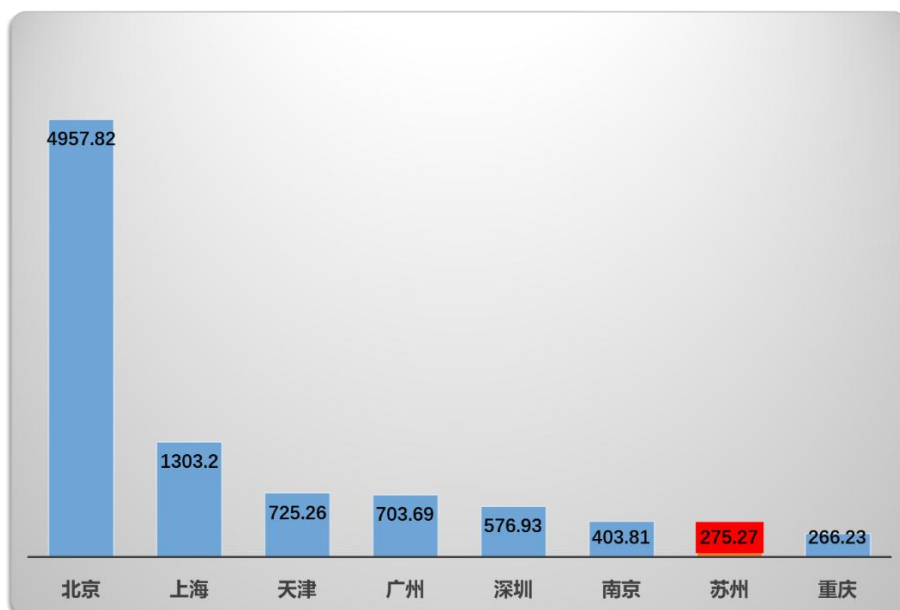


图4-7 技术合同成交额对标（单位：亿元）

## 五、政策制定的主要问题

在苏州市科技局的支持下，评估组先后召开了6场座谈会，面向科技部门、企业、园区、高校院所、金融机构、研发机构、科技服务机构、科技人才等调研科技创新政策制定和落实中存在的问题。按照两个综合性政策的基本分类，围绕企业、产业、科技金融、人才、科研发和成果转化、开放创新、创业孵化、创新创业、科技体制改革、政策落实等方面，提出下一步苏州需要关注的政策制定相关问题。

关于培育更多更强创新型企业的问题。从调研来看，政府部门组织的高质量企业间沟通交流活动较为缺乏。杭州、绍兴等城市的产业促进会类相关协会，经常组织企业家到外地友商、准客户处游学，促进企业家之间的交流互动。但苏州市各类产业机构较少组织本土企业间、本土企业与外地企业间的交流活动，或者只组织活动不太注重质量和效果，但

这类高质量的活动恰恰是企业家长们最需要最渴求的。

关于更快抢占产业创新制高点的问题。近几年，苏州市加大力度发展新一代信息技术、人工智能、纳米技术、生物医药等先导产业，着力突破先导产业核心关键技术，支撑产业高质量创新发展。从调研来看，苏州抢占产业创新制高点政策主要存在以下几个问题：**一是**，目前苏州市重点实验室建设资助方式主要是资助新建的企业重点实验室和新建的学科重点实验室，每家资助经费 100 万元/30 万元，更接近项目式资助方式，缺乏后续的绩效评估激励机制。**二是**由于市质监局曾是省垂直管理单位，无法下达市级财政资金，因此多年来，企业形成国际标准、国家标准、行业标准的奖励补贴资金涵盖在苏州市科技局管理的市级科技创新专项资金中，项目申报、材料审核均由市质监局负责，最终由财政局、科技局、质监局联合行文下达资金，新一轮机构改革后，技术标准管理职能划归市场监管局，技术标准资金仍涵盖在市科技局管理的市级科技创新专项资金中，不便于资金的管理和绩效的评价。

关于持续深化科技金融有机结合的问题。从调研来看，持续深化科技金融有机结合政策还存在以下几个问题。**第一**，目前苏州市天使投资引导资金运行效率偏低，缺乏高效的“循环使用和滚动支持”机制；天使投资风险补偿具体操作较难，由于天使投资机构很少对损失项目进行清算，也无第三方机构回购天使投资机构所持有的损失项目的股份，因

此天使投资机构就无法退出，损失额无法界定，导致无法享受政府天使投资风险补偿政策。**第二**，目前苏州市政府会议纪要中将保险公司纳入科技信贷风险补偿对象里并且已经在执行，但未落实到具体政策中，需要在政策里进一步明确。**第三**，苏州市“对合作融资租赁公司为科技型企业提供的用于科技研发和创新创业的设备、器材、资金等所发展的损失进行补偿”融资租赁支持政策缺乏细则。**第四**，中小企业获得知识产权质押贷款依然比较困难。由于知识产权质押贷款工作中供质押的知识产权本身存在的法律风险、价值风险、变现风险等因素，再加上知识产权价值评估的不确定性、缺乏权威性以及企业本身存在的经营风险，银行内部对于知识产权质押贷款采取比较严格的审核制度，对于发放贷款的金额、期限等都有着严格的规定，会对企业进行全面的尽职调查，实际操作中企业不能完全依赖知识产权质押获得贷款，知识产权质押仅供银行在企业原有贷款额度上进行提额，这使得中小企业特别是初创企业完全依靠知识产权质押获得贷款的难度加大。**第五**，金融机构风险容忍度较低。苏州“科贷通”贷款，截至目前未收到任何一笔风险补偿申请，对于高风险的科技型中小企业发展规律来说，是不太科学的，一定程度上可说明“科贷通”风险容忍度比较低。如果发生贷款损失，银行先自行承担损失，再向政府申请风险补偿，申请周期较长，降低了银行发放“科贷通”的积极性。部分银行科贷通“尽职免责制度”浮于表面，虽然有制度条例，但

是条例里包含了“包括”“不限于”等表述方式，没有清楚明确什么是“尽责”、什么是“不尽责”，让基层贷款执行人员比较疑惑，不利于“科贷通”政策效应的充分发挥。

关于全面厚植创新创业人才优势的问题。从调研来看，全面厚植创新创业人才优势政策还存在以下几个问题。**第一**，重大创新团队项目源不足。重大创新团队总体要求较高，除了领军人才要达到在国际相关领域具有重要的创新地位和学术影响的要求，团队成员需要有5名以上博士学位的人才组成，因此每年重大创新团队的总申报量都不足20个，符合要求的参评数都在10个左右，项目源的短缺反应了苏州市在引进重量级人才团队方面力度还不足，项目申报数不足也制约了重大创新团队择优遴选的余地。**第二**，天使计划的创业培育作用未充分发挥。科技创业天使计划在扶持政策上除了资金支持以外，可根据企业创始人的实际需求，通过双向配对的形式委托创业导师对其进行为期2年的创业辅导，但在实际操作中，由于创业导师专家库资源短缺，同时企业提出的需求指向性不明确，适配专家有较大难度，因此并未真正建立起初创企业和创业导师之间的有效沟通渠道，为初创期企业提供创业培育的政策实施效果并不明显。**第三**，海外人才工作联络站发挥作用未及预期。2016年苏州市遴选了10家苏州企业的海外分支机构作为第一批海外人才工作联络站，主要作用是自主或协助宣传苏州人才政策环境、定向联络海外精英人士、开展招才引智相关工作，对海



外人才工作联络站的支持政策包括 3 万元的工作经费及相关引才绩效奖励。但从实施情况来看，目前第一批海外人才工作联络站尚未有申报绩效奖励的情况，作为海外引智据点在招揽人才方面发挥的作用未及预期。**第四**，《支持高等院校、科研院所引进高层次人才实施办法》中，高校院所引才补贴方面政策要求“被引进人才税前年薪一般不低于上年度市城镇非私营单位在岗职工年平均工资的 4 倍”，按照此动态标准，2019 年申报单位引进人才的年薪标准将达到 35 万元。由于政策申报单位多为体制内的事业单位，受到固有薪酬体系的限制，较少有人才的薪酬可以达到上述标准，在一定程度上影响了单位申报的积极性和申报量，建议通过召开高校、科研院所座谈会等形式的调研，将薪酬标准确定在一个相对合理的范围，进一步提升高校院所引才补贴政策的科学性和实操性。**第五**，科技镇长团由组织部门负责选派，科技部门和基层乡镇负责使用，组织、科技部门对镇长团负有管理协调职能，但由于团长挂任副市长（副区长），职务相对较高，地方部门在协调上有顾虑，导致组织、科技部门的协调职能难以发挥到位，少数乡镇选派科技镇长团并非出于自身迫切需要，存在一定的应付心理，在交办工作和日常管理上处于边缘状态，不交任务、不压担子的现象不同程度存在。

关于加速科技研发和成果转化的问题。从调研来看，加速科技研发和成果转化政策还存在以下几个问题。**第一**，从新型研发机构类别来看，目前苏州市依托高校院所建设新型

研发机构较多，依托企业建设新型研发机构较少，经统计，目前在苏州市 45 家新型研发机构中，依托企业建设的新型研发机构仅有 5 家。**第二**，科技镇长团也缺乏技术经纪人相应的人才配备，不利于科技镇长团“牵线搭桥作用”的发挥。**第三**，高校内部技术经纪人活力不够，高校技术转移人员岗位为行政岗，工资是根据高校设立的行政薪酬体系进行发放，既缺乏奖励，又缺乏晋升通道。**第四**，“对在苏州注册备案的专利代理机构为苏州同一专利申请人申请的发明专利年授权量达到 100 件（含）以上，对该服务机构给予每件 1000 元奖励”，该条政策中“100 件”的数字不够合理，很少有专利申请人能够达到，建议将这一数字变更成“20 件”。

关于进一步推动开放创新的问题。从调研来看，苏州进一步推动开放创新政策还存在以下几个问题。**第一**，人才招引的开放度不够，主要体现在：社会资本认可度等人才政策市场化指标较为缺乏；人才政策对社保、地域的要求较高，一般要求本地。**第二**，目前苏州正积极争取一批高水平的学术论坛落户苏州成为永久性会议基地，例如冷泉港亚洲搭建的学术交流平台让苏州在国际生命科学界形成了较大影响力，但是冷泉港在苏州主要从事会议工作，暂无实验研究功能，建议将会议基地与科研基地紧密结合起来，带动苏州基础研究工作。**第三**，目前苏州对高层次学术活动举办的支持是可给予主办单位最高 100 万元补贴，但实际无法达到最高 100 万的资助额度，且以企业为主体举办产业类学术会议仍

然不多，企业对此类产业学术会议的积极性不高，需要加大引导扶持力度。**第四**，修订外资总部经济扶持政策。江苏省最新外资总部经济扶持政策《省政府办公厅转发省商务厅省财政厅关于鼓励跨国公司在江苏省设立地区总部和功能性机构意见的通知》（苏政办发〔2018〕86号），规定“对2018年1月1号后认定的跨国公司地区总部和功能性机构，给予不超过600万元和不超过200万元的一次性开办补助，分3年按40%、30%、30%的比例发放”，较原来的扶持标准均提高了100万元/家，同时取消了用房补助。建议有关部门适时对《关于构建一流创新生态建设创新创业名城的若干政策措施的通知》（苏府〔2018〕62号）中“经省有关部门认定的研发类外资总部企业或功能性机构，给予地区总部最高500万元的开办补助（功能性机构最高100万元）和用房补助（按面积及市场价格水平确定）”作相应的修订。

关于加快形成创新创业孵化新格局的问题。从调研来看，苏州加快形成创新创业孵化新格局政策还存在以下几个问题。**第一**，各高校院所大型仪器共享的积极性不高。主要原因有两点：首先，仪器购买费用大多来源于高校教师课题经费，仪器比较昂贵，维修费用较高，老师一般不愿意拿出来共享以减少维修等意外风险，仅供自己课题组使用或者本单位内部共享；其次，众多大型仪器没有专职人员负责，高校课题组成员也没有精力负责仪器的对外服务，若安排专职人员对外服务，政策补贴最高30万有时候都覆盖不了专职

人员的工资，补贴吸引力不足。**第二**，目前，苏州市科技服务机构绩效评估工作已经停止执行，同时对科技企业孵化器、众创空间等科技服务机构分类开展绩效评估奖励，因此应将科技服务机构绩效评估相关政策条文删除。**第三**，苏州市“以著名科学家命名并牵头组建，并由社会力量捐赠、民间资本建设的科学实验室，可给予最高 3000 万元支持”，目前一些科学实验室（例如苏州大学唐仲英血液学研究中心）是由著名企业家非著名科学家牵头组建的，建议将著名企业家也纳入支持范围。

关于营造更加优良的创新创业氛围的问题。从调研来看，苏州营造更加优良的创新创业氛围政策还存在以下几个问题。**第一**，系列创新创业活动较为分散，影响力有限。目前苏州市各级政府各部门开展了形式多样的创新创业活动，但大部分独立运作，许多不具备品牌效益和社会影响力，资源得不到有效整合。**第二**，江苏省有高新区“争先进位”，并根据考评结果进行资助，但苏州市对园区进行综合考评，考评后缺少奖励激励机制。**第三**，苏州市宽容失败的创新氛围不足。例如，一些科技信用贷款仍然需要固定资产、个人财产或者企业法人背书；一些区县国资背景天使投资基金仍然有较高的保值、增值的考核需求，无法真正推动创新创业。**第四**，由于目前苏州推行综合考评，创新驱动发展考核评价已归并入全市高质量发展年度考核指标体系中，不再单独设立创新驱动发展考核，建议将政策中“全市创新驱动发展考

核评价机制”删除。

关于深化科技体制改革的问题。从调研来看，苏州市深化科技体制改革政策还存在以下几个问题。**第一**，苏州市2016年政策中提出“人员绩效支出比例至资助金额的50%”，但是项目间接费用和直接费用扣除设备费后的的是有比例限制的，所以绩效支出比例无法达到50%的比例，需要修订。**第二**，2018年修订的《苏州市科技计划项目管理办法》中要求，建立创新尽职免责机制，对已经勤勉尽责、未谋私利，但因技术路线选择失误或其他不可预见原因，导致未完成市科技项目任务目标的承担单位和负责人予以免责，不记入信用记录。目前，苏州市使用的《苏州市科技信用管理办法(试行)》于2015年出台，有些内容已不适应现今科技管理的工作要求，因此，有待进一步修订。

## 六、政策落实工作中存在的主要问题

总体看，政策受益对象对苏州科技创新政策落实工作持肯定态度，但也反映了一些亟待解决的问题，主要表现在以下五个方面：

一是政策宣传力度、精准度有待进一步提升。调研显示，有部分调研对象完全不知道这两个综合性政策，或仅知道有这两个综合性政策，但对内容不太了解，反映了宣传力度不够大，还存在“政策盲区”。部分高新区反映，企业对政策了解程度不高、缺乏系统性理解，申报项目主动性不强；部分受访对象反映对有些政策能否同时享受也不得而知，还有

的受访对象认为政策享受流程和手续需要政府相关人员专门辅导，一定程度上说明政策宣传和辅导相对宽泛，精准度欠缺、针对性不强，政策实施对象对政策认识度不够，无法充分调动其享受政策的积极性。

二是政策落实流程有待于进一步优化。调研中，有单位反映享受政策需要准备大量证明材料，往往需要两周左右的时间，费时费力；一些后补助政策申请比较繁琐，需要企业二次提交纸质材料并出具审计报告，增加了企业的时间成本。政策落实过程中，各职能部门间协同机制有待进一步提升，相关信息无法共通共享，如企业税务数据，可以在税务系统里直接提取，而政策实施部门却还需要企业提交相关材料。部分政策落地流程复杂，如技术转移转化方面，技术合同系统备案需要走一遍流程，企业申请补贴需要重新走一遍流程，技术经纪人申请补贴还要重新走一遍流程。不同的项目来自不同的主管部门，由于缺乏统一的政策、项目发布和申报平台，各单位需要同时关注不同职能部门的网站、进入不同申报的系统，效率较低。以上种种原因导致政策落地流畅性不高、便捷度不够，降低了政策实施对象享受政策的主动性。

三是政策落实机制有待于进一步理顺。在政策落实过程中，部分政策会牵涉到不同的职能部门，而不同部门对同一政策的理解和执行标准的统一是保证政策能否顺利落地的关键所在。调研中，受访对象反映比较强烈的是税务、审计、

财政等部门与其他职能部门在执行政策时往往存在相互矛盾的问题。如企业反映，省双创人才享受部分个税返还优惠政策，资金是打到公司账户的，但公司在合规下发到个人账户时又要提取个人所得税，导致人才交税之后又再次交税，而苏州市税务局不认可省人才部门出台的免税政策。在政策制定或执行过程中，需要充分理顺不同部门的政策依据，达到横向、纵向的统一，确保政策落地能够畅通无阻。

四是政策兑现进度有待进一步加快。政策能够尽快落实到位，“该给的钱”及时到账能够提升政策受益对象的获得感。但调研发现，一些政策在兑现进度上还不尽如人意，调研对象反映优惠政策兑现周期较长，“比较拖拉、不够爽快”。如创投机构反映，苏州市天使引导资金到位时间较晚，所有投资人的资金到位之后，有时候还需要等待半年甚至1年的时间，引导资金才能到位；市级科研项目经费有时无法很快到账，如市里的科技项目经费及时拨付给苏州市高新区，高新区再拨付给街道，街道再拨付给项目承担单位，导致资金到账时间会延迟数月甚至半年。在接下来的政策落地中，需要进一步加快兑现进度，让政策受益对象体会到政府部门支持创新的“诚意”。

五是政策实施细则有待进一步细化。政策实施细则如同“指南针”，能够精确地为政策执行部门、政策实施对象提供指导。调研对象反映一些政策条款模糊或不够细化，无法具体操作，“不知其然，也不知其所以然”。如苏州紧缺人

才支持政策，有单位反映申报了20余人，仅下达2—3个，但该政策实施细则中并未设定比例限制和指标限制，也未明确认定标准。新型研发机构反映，“对新型研发机构购置进口设备所产生的设备关税和增值税，给予一定额度的补贴”也没有具体操作细则。企业研发准备金制度没有说明如何实施，常熟市在进行探索时却发现这项政策本身存在一些市级层面暂时无法协调的问题，原因是这项制度的实施需要突破现有税务制度，该市相关部门与国家税务总局进行了沟通，总局回复说需要进一步调研，具体怎么实施、操作方法目前尚不确定。所以，细化实施细则，一方面确保政策能够真正落地实施，另一方面，能够检验政策是否具有可行性。

表4-1 座谈会调研情况

序号	专场座谈会	参加单位代表数量
1	高校院所专场座谈会	11
2	金融机构专场座谈会	15
3	科技企业专场座谈会	26
4	科技人才专场座谈会	17
5	基层科技部门专场座谈会	17
6	新型研发机构、科技企业孵化器、科技服务机构专场座谈会	12

## 七、政策制定和落实的相关对策建议

结合以上十个方面的问题，按照国家、省最新文件精神，借鉴兄弟城市先进经验，从以下十个方面提出苏州市科技创新政策制定和落实的相关对策建议。



## （一）关于培育创新型企业的政策建议

习近平总书记强调，要“加强对中小企业创新支持，培育更多具有自主知识产权和核心竞争力的创新型企业”。企业是市场的主体，也是技术创新的主体，企业的创新活力和创新能力直接关系到经济发展的总体质量。苏州需要进一步多角度全方位地培育创新型企业。

### 1. 对各阶段企业精准施策

对于**初创科技型企业**，结合市场化指标进行奖励，例如根据被投资项目获得创业投资的实际到位额，按比例给予被投资项目后补助支持；对初创科技型企业上一年度研发费用数额进行一定比例的奖补；自获利年度起，初创科技型企业三年内对苏州市经济发展贡献全部/部分奖励企业。

对于**科技型中小企业**，对通过评价的科技型中小企业在全面执行国家研发费用 175%税前加计扣除政策基础上，可根据企业研发费用整体情况和增幅情况，给予一定比例的普惠奖励；对设立时间不超过 5 年、经评价入库的科技型中小企业，按其形成的财政贡献给予一定奖励。

对于**高新技术企业**，一是提高苏州市对入高新技术企业培育库的企业及首次认定为高新技术企业的奖励额度，同时通过高新技术企业认定复审的继续给予一定金额的奖励。二是对进入省高新技术企业培育库的企业再按省支持标准给予一定比例的共同支持。三是对纳入高新技术企业培育库的企业根据其对经济社会发展的实际贡献，按一定比例给予奖

励。四是尽快落实江苏省高企人才税收制度，高新技术企业引进人才支付的一次性住房补贴、安家费及科研启动经费，可按规定在税前扣除。

对于**拟在科创板上市的企业**，苏州市在企业取得辅导备案受理通知书、企业完成辅导备案、企业递交申报材料、科创板成功上市进程中，分阶段逐渐加大比例给予一定额度的资金补助。

## 2. 推动本土创新产品推广示范

自己的孩子，首先自己要爱护，创新产品需要通过政府采购、首台套政策、强制性标准等政策，扩大技术和产品的规模化应用，支撑企业创新产品在应用和实践中打磨完善提高。**建议：**针对首次投放市场的创新产品，编制《苏州市创新产品推荐目录》，定期补充和更新。建立创新产品政府首购机制，对政府首购产品的供给方实行首购补助，按产品实际销售合同金额的一定比例予以补助。建立创新产品推广示范首购首用风险补偿机制，对实施推广示范活动的采购人，给予风险补偿。建立创新产品推广示范保险补贴机制，对实施推广示范活动的采购人，给予保险补贴。建立销售购买补助机制，对用户方和供给方分别按产品实际销售合同金额的一定比例予以补助。加大对新型研发机构创新产品的首购首用扶持力度，促进科技成果转化。在政府采购项目预算中，可设置专门面向中小微企业的比例要求，通过政府率先使用中小微企业的产品/服务，进一步提升中小微企业的市场竞争力。

### **3. 设立纾困基金**

苏州市可设立市级纾困基金，采用市场化方式组建，商业化模式运作，对债券兑付压力大的高新技术企业和高比例股权质押上市的高新技术企业，采取“一企一策”的方式合理评估风险，制定资金纾困方案，帮助化解流动性风险。

### **4. 支持企业在高校院所设立联合实验室和联合研发中心**

建立由企业牵头、面向苏州产业需求的长期有效的产学研合作机制，支持企业在高校设立联合研发中心和联合实验室，将产学研的结合点前移，推动企业加强科技成果转化应用。

### **5. 出台政策支持企业外出交流学习**

苏州本地各类企业组织、产业联盟、协会根据本地产业和企业发展的需要，不定期举办高质量的企业家游学、考察活动，通过学习提升企业发展水平，通过交流拓宽企业发展路径，进一步加强本地企业与全球企业间的交流合作。为保证活动质量，对全市每年的企业游学活动进行绩效评价，对高质量活动的经费进行事后奖补。

#### **（二）关于抢占先导产业创新制高点的政策建议**

习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上强调，要打造具有战略性和全局性的产业链，增强产业链韧性，提升产业链水平。当前，苏州应围绕先导产业发展需求，加强前瞻布局，大力开展科研攻关和科技成果转化，加速占领技术制高点，加快形成一批具有自主品牌的重大产品，切实提升

产业技术创新能力和竞争力。

## **1. 支持基础研究**

### **(1) 建设“姑苏实验室”**

苏州建设“姑苏实验室”，聚焦生物医药、纳米技术、智能制造等领域，以提升基础与应用基础研究水平、提高原始创新能力、补齐核心技术等短板为主要目标，力争建设成为引领科技进步、引领未来发展的国家级战略科技力量。

### **(2) 加快科技基础设施建设**

加快苏州科技基础设施建设，重点推进纳米真空互联实验站、国家临床医学研究中心建设，以全球视野、国际标准，科学谋划、集中力量建设一批世界一流的重大科技基础设施，适时筹备论证一批后备项目，形成梯次接续、有序推进的建设格局。制定《苏州市重点实验室考核评估标准》，对现有市级重点实验室管理和运行绩效进行评估，根据评估结果给予择优、滚动支持，对发展良好的重点实验室加大稳定支持力度，对发展较为落后的重点实验室重新确定研究方向和任务，对老化僵化的重点实验室予以撤销。

### **(3) 实施苏州市“十四五”重大基础研究专项**

紧密结合苏州“十四五”创新发展需求，围绕新一代信息技术、人工智能、纳米技术应用、生物医药和医疗器械等技术领域，从基础前沿、重大关键共性技术到应用示范进行全链条创新设计，转变单一采用“课题制”的方式，通过战略咨询工作机制、政府与专家联合决策机制，提出科学问题

和技术发展方向，组织实施重大基础研究专项，围绕产业链的集群式研发、行业共性关键技术协同研发，构建对标前沿、主动布局、联合决策、持续支持的管理体系。

#### **（4）设立苏州市基础研究引导基金**

设立苏州市基础研究引导基金，建立聚焦研究探索、学科建设、人才培养的长期稳定的资助机制。可与江苏省自然科学基金合作实施联合基金，加大支持力度，面向全省发布前沿科学问题，解决苏州市区域发展和产业创新的实际需求。探索联合县市、企事业单位和其他法人组织共同资助基础研究，引导县（市、区）、企业和社会力量加大对基础研究的支持，力争取得更多的原始创新成果，增强源头创新能力。

### **2. 布局一批应用场景**

布局建设一批与苏州市主导产业相关的应用场景。一方面应用场景能为企业拓展市场提供新实验空间，为推动创新成果应用提供孵化平台，另一方面，应用场景建设也能带动政府自身创新，在城市精细化管理、民生改善等领域更多采用新技术新产品，提升政府管理服务水平，给群众带来更多的科技获得感。

### **3. 建设苏州市产业技术创新中心和苏州市制造业创新中心体系**

依托主导产业现有省级以上工程研究中心、企业技术中心、重点实验室以及各类行业创新平台，统筹各类创新资源，

探索营运机制和模式创新，建设市级产业技术创新中心和市级制造业创新中心，并给予政策支持，积极构建国家、省、市三级产业技术创新中心体系/制造业创新中心体系。

#### **4. 提升产业科研项目资助力度**

进一步提升应用基础研究项目和重点产业技术创新项目的资助力度。对重点产业技术创新项目来说，重点扶持集群式研发、行业共性关键技术协同研发；创新资助模式，参考杭州市重大科技创新项目资金管理办办法，针对市场导向类项目可采取按项目研发投入的一定比例给予资助。

#### **5. 明确技术标准资助经费管理部门**

将技术标准资助经费从市级科技创新专项资金中剥离出来，单独设立专项资金，由市场监管局直接管理，加大资金总量，并不再由市区比例分摊技术标准资助经费，由市财政统一资助标准项目，更大力度地发挥标准制定对企业研发的推动作用。

### **（三）关于科技金融有机结合的政策建议**

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力。科技创新是产业升级和结构调整的关键，科技金融则是科技创新的强大支撑和推动力。科技是高风险、高回报的行业，科技金融需要政府引导、全社会的参与。积极探索各类科技金融创新实践，是进一步打通科技与资本之间的通道、促进科技与金融的深度融合、发挥科技创新与金融创新的叠加效应的必然选择，也是

提升苏州自主创新能力，加快科技成果转化，培育战略性新兴产业的重要举措，对于苏州切实转换经济发展动力，实现创新驱动发展具有十分重要的意义。

### **1. 完善苏州市天使投资引导资金管理运行机制**

进一步扩大苏州市天使投资引导基金规模，充分发挥市场资源配置作用和财政资金引导放大作用，引导社会资本投向天使类项目，形成以天使引导资金为核心的天使投资基金群，为苏州打造产业科技创新高地提供有力支撑。将引导资金对单个天使投资机构的出资额参股比例不超过 30% 的上限提高到 50%，以缓解各天使投资基金社会募资难问题。按照政府让利原则，将天使投资引导资金超额收益全部或者按一定比例让渡给符合条件的基金管理机构及出资人，进一步激励各类投资机构投向初创期科技型企业。为进一步提高苏州市天使投资引导资金运行效率，建议拓宽天使投资退出渠道，加速引导基金的退出、循环、滚动利用，引导资金出资份额在有受让方的情况下可适时退出，提高引导资金运用效率。苏州市天使投资引导资金与企业资金、社会资本等合作成立的天使子基金，苏州市天使投资引导资金可先行出资，为基金管理机构募资提供增信支持。

### **2. 增大对新注册创业投资机构/天使投资自然人的政策扶持力度**

为进一步吸引一批创业投资企业和天使投资自然人集聚，建议苏州市对新注册登记的私募股权和创业投资管理企

业，从其形成财政贡献之日起，给予最多 5 年适当奖补。对新注册成立的创业投资企业、创业投资管理企业分别按实缴注册资本金额、实际管理资金金额的一定比例给予奖补，重点用于奖励其高管及骨干人员。对天使投资自然人，给予在苏年度投资额的一定比例给予奖励，并建立风险补偿机制。

### **3. 扩大科技融资租赁扶持范围**

进一步细化“对合作融资租赁公司为科技型企业提供的用于科技研发和创新创业的设备、器材、资金等所发生的损失进行补偿”。对企业通过融资租赁发生的融资费用设定标准进行补贴。将融资租赁服务纳入政府购买服务目录，在提供公共服务、推进基础设施建设和运营中购买融资租赁服务。将融资租赁与技改相结合，企业技改通过融资租赁机构获取设备时，融资租赁机构收到的是设备购买发票，技改企业收的是融资租赁机构开具的设备租赁发票，企业可以凭借设备租金发票申请技改补贴，而不再出现必须凭借设备购买发票才能申请技改补贴的现象。

### **4. 提高对金融人才的支持力度**

出台专门支持金融人才发展的实施办法，将金融人才纳入苏州市高层次人才体系中，重点支持金融领军人才、金融高级管理人才、金融高级专业人员和金融柔性引进人才。

### **6. 创新“科贷通”信贷支持方式**

对“科贷通”目录中的企业，选取信誉好的企业试点开展无还本续贷业务，提前审贷，在贷款到期时采取免还本的



方式续贷，解决企业贷款还款压力和过桥资金成本较高问题。积极探索科贷通提前代偿、快速代偿机制，当发生风险时，科贷通可先代偿给银行，减少银行的后顾之忧。

#### （四）关于厚植人才优势的政策建议

习近平总书记指出，“人是科技创新最关键的因素。创新的事业呼唤创新的人才”。苏州要在科技创新方面走在世界前列，就必须在创新实践中发现人才、在创新活动中培育人才、在创新事业中凝聚人才，凸显人才优势。

##### 1. 引入人才市场评价

突出市场化评价，将市场主体对人才获得薪酬、缴纳个税、获得融资等市场化指标作为人才评定的重要依据，同时以相关年收入超过一定额度为政策基准线，根据人才为本市企业服务所产生的个税贡献，给予一定额度奖励，增加人才获得感，积极营造“尊重价值、尊重贡献”的良好氛围。

##### 2. 积极培养本土人才

苏州要兼顾好引进人才和培养本地人才的关系，引进外来高端人才固然重要，但也不能忽视对本地青年人才的培养。**建议：**一是成立苏州市青年创新促进会，设立苏州市青年拔尖人才计划。借鉴中科院青年创新促进会的人才培养模式，成立苏州市青年创新促进会，会员面向全市35岁以下青年科技人员，择优推荐；设立青年拔尖人才计划，在苏州市青年创新促进会中选拔一批青年人才，通过项目资助、发放津贴补贴、组织培训进修等培养支持方式，推动人才在相关专业

行业领域达到国际国内一流水平。二是设立博士和博士后创新创业基金。可委托江苏省（苏州）博士后创投中心专营，引导撬动社会资本投入，不断扩大基金规模，通过股权投资、贷款担保贴息、风险补偿等市场化机制，支持博士和博士后创新创业项目，加快科研成果转化。三是建立研修津贴。为了培养本土人才，促进苏州市高层次专业人才的学术研究和对外交流，建议各类人才短期赴高校、科研机构进修，以及参加国际性会议等学术活动，可享受一定额度的研修津贴。同时为了鼓励高层次专业人才在国际上发声，可重点补贴在国际性会议或者活动上作报告的人才。四是将临床研究人才纳入紧缺人才。目前苏州正在建设临床医学中心，急需临床研究人才，因此建议将临床研究人才纳入紧缺人才。

### 3. 激发科技镇长团整体效能

科技镇长团需要团员利用自身专业优势，积极发挥桥梁纽带作用，增强技术供给和人才供给，持续促进产学研用的深度融合，从而加快县域产业机构的调整和升级。为了充分发挥科技镇长团最大效能，**建议：**优化科技镇长团绩效评估考核制度，需要在调查研究、摸清情况的基础上，提出成员任期工作目标，报送上级管理部门、派驻单位和派出单位备案。任职期满后，根据目标任务完成情况，报送工作总结，由组织部门和科技部门联合进行工作考核，并报派出单位。从考核内容上来看，除了考核产学研工作和人才工作外，对成员在其它方面做出贡献的也应纳入范围，例如为政府献智

献策，撰写高质量的调研报告等；从时间上来看，可以考虑延长绩效评估周期，对成员任内推行的工作在离任后产生重大影响的，探索制定考核补偿制度，切实保障成员工作热情。

#### 4. 创新引才模式

实践表明，引进一名高端人才，就能集聚一个创新团队，培育一个创新企业，甚至能带动一个创新产业。**建议：**一是把握院士退休制度实施带来的引智工作新机遇，积极引进退休院士以新的身份在苏州继续“发光发热”。二是充分发挥苏州市海外人才工作联络站效能，做好海外人才政策咨询服务，建立当地高层次人才信息库平台，协助苏州市政府部门和企业、高校、科研单位赴当地开展引才引智活动，组织海外高层次人才参加项目洽谈等等。除了依托在苏企业驻外机构，还可以依托海外侨团组织、留学生社团、知名高校同学会等设立海外人才工作联络站。

#### 5. 打造一支高水平专业性创业导师队伍

相关统计数据表明，创业辅导和创业成功率密切相关。美国未接受创业辅导的小企业，4—6年内有高达55%的失败率，而接受创业辅导的企业的失败率仅为20%。我国中小企业平均寿命为3.15年，低于国外中小企业平均寿命5.5年，缺乏创业指导是一个重要原因。创业导师在创业意识的引导、创业项目的筛选、创业计划的制订，以及产品定位、市场营销、项目规划等方面都具有重要作用。创业指导职能的充分发挥，直接影响着创业项目的成活与成长，而创业导师

的职业素养，直接影响后续服务的开展和辅导成果的呈现。因此，打造一支“接地气”的综合型创业导师队伍，对苏州市创业市场的生态发展具有非常重要的意义。因此**建议**：不断丰富创业导师专家库资源，设立“创业导师之家”，让活跃在不同层面、不同机构、不同领域的创业导师们产生归属感，成为有组织的人，同时又能让创业导师们在各种创业服务工作中产生使命感，增强责任心，心甘情愿无私奉献；其次，依托“创业导师之家”，不定期开展教学研讨、沙龙、年会等活动，为创业导师们、被辅导企业在特定创业服务活动场合之外创造聚集机会，让各行业、各领域、各类型的创业导师、创业者们有机会坐到一起分享、交流、探讨。

#### （五）关于加速科技成果转化的政策建议

在科技创新的马拉松竞赛中，落实科技成果转化，对接生产力才是重点。当今世界，主要国家和地区都把促进科技成果转化作为实现持续发展的重要举措。习近平总书记指出，“要加快创新成果转化应用，彻底打通关卡，破解实现技术突破、产品制造、市场模式、产业发展‘一条龙’转化的瓶颈”。促进科技成果转移转化是实施创新驱动发展战略的重要任务之一，是加强科技与经济紧密结合、发挥科技创新在经济转方式调结构中重要作用的关键环节。

##### 1. 依托龙头骨干科技企业建设一批新型研发机构

目前苏州市大部分新型研发机构是依托高校科研院所而建的，企业作为创新主体，对市场需求最敏感，因此**建议**：

苏州市下一步考虑依托龙头骨干科技型企业建设一批新型研发机构。紧贴市场和产业需求，依托有稳定技术供给的企业建设新型研发机构，进一步加快科技成果商业化进程。在备案和考核标准方面需要与依托高校院所建设的新型研发机构区别开来，例如在考核标准上，依托企业建设的新型研发机构应偏重考察其市场化产业指标，如开展科技研发（解决产业发展的技术瓶颈）、科技企业孵化育成等情况，依托高校院所建设的新型研发机构应偏重考察科技成果转化类指标和人才培养指标，如体制机制创新、技术转移能力、前瞻性技术研发、人才培养等。

## **2. 引导传统产学研创新平台向新型研发机构转型**

探索事业单位性质的新型研发机构混合所有制改革，可优先选择若干市属事业单位性质的新型研发机构进行运营管理机制改革试点，设立多元投资的混合制运营公司，积极探索其管理层和核心骨干持有 50%以上股份，并经理事会批准授权，由运营公司负责新型研发机构经营管理。借鉴广州经验，针对获得市级财政建设经费的合作共建新型研发机构，制定《苏州市合作共建新型研发机构经费使用“负面清单”》，以“负面清单”管理促放权，相对于以往的科技经费“正面”管理，“负面清单”只要“无禁止即可行”，研发机构只要不违反禁止条件，可依实际情况使用财政资金。

## **3. 尽快引导新型研发机进行专利确权**

由于新型研发机构是新生事物，全国各地都在积极推进

和探索。依托高校或者高校人才团队建设的新型研发机构在发展过程中，专利权归属问题慢慢浮现了出来。新型研发机构通过何种途径使用高校专利？新形成的专利归高校所有还是归新型研发机构所有还是共有？目前很多机构对专利权归属问题模糊处理，为以后新型研发机构和其孵化企业发展壮大带来了法律风险和隐患。**建议：**一是，对新组建的新型研发机构，所在区（园区）政府须加强工作指导，引导其在建设初期，通过协议约定，明确新型研发机构与高校的知识产权归属和利益机制；对已建的新型研发机构，抓紧完善知识产权管理制度，避免发展壮大后的潜在风险。二是，引导高校与新型研发机构优先采用许可方式使用专利，建议高校可延缓或分期收取技术许可费。这样，不仅可以解决新型研发机构初期购买专利资金不足问题，又可以让高校保持专利权归属不变，避免国有资产管理风险。三是，政府部门要总结典型案例，遴选一批知识产权管理较好的新型研发机构作为示范单位，加强经验推广，同时编写新型研发机构知识产权管理工作指引，引导全市机构健康发展。

#### 4. 扩大国家级科技项目政策性资助范围

目前在科技项目政策性资助方面，苏州仅政策性资助国家科技重大专项、国家重点研发计划，随着企业、高校、科研院所等实施主体承担国家级项目研发积极性高涨，**建议：**进一步加大科技创新政策性资助资金的保障力度，确保应补尽补，同时扩大资助范围，将基金委等其他部委科技项目均

列入政策性资助范围，持续激发项目单位承担高级别科技项目的积极性。

### 5. 培育和壮大技术经纪（经理）人队伍

技术经纪人能够帮助企业技术创新，按照企业需求形成技术转移解决方案，并通过一步步咨询，帮助企业转型升级，实现科技成果转化，在企业创新发展、产业转型升级过程中发挥着非常重要的作用。**建议：**一是，苏州以更加开放的眼光，引进一批技术转移机构、从业人员，相关奖励政策可以覆盖到为本地企业服务的国内乃至全球范围内的自然人和技术转移机构，从而吸引全球技术转移机构和从业人员为苏州市提供技术资源。二是，苏州市要为每届科技镇长团配备一名从事技术转移工作的专业性人才或者配备一家技术转移机构，协助科技镇长团做好联姻高校和企业的工作。

### 6. 开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点

积极争取国家授权，对利用财政资金形成的职务科技成果，由单位按照权利与责任对等、贡献与回报匹配的原则，在不影响国家安全、国家利益、社会公共利益的前提下，探索赋予科研人员所有权或长期使用权，为进一步完善职务科技成果权属制度探索路子。针对存量专利成果，实施主体可将其拥有的面临转化的专利成果的专利权人，变更为试点单位和科研人员共有。针对新增专利成果，横向项目可考虑将专利申请权全部赋予科研人员，纵向项目可由实施主体和科

研人员共同作为专利权人，并约定科研人员的成果转化义务、转化期限以及转化所获收益的分配办法。

## 7. 开展高校技术转移专业岗位（非行政岗）试点

选取市属高校作为试点，在试点高校设立技术转移专业岗位（非行政岗），为技术转移人才提供晋升通道，同时明确在科研成果转化净收入中提取一定比例用于机构能力建设和人员激励，让从事技术成果转化的人也能名利双收。

### （六）关于推动开放创新的政策建议

习近平总书记深刻指出，开放共创繁荣，创新引领未来；当世界经济面临诸多风险挑战时，尤其需要每一个经济体都开启创新引擎，共创开放、包容、共赢的合作创新之路。一个国家如此，一个城市也是如此。没有持续不衰的孤岛城市，只有亘古不变的城市开放。当前，国际范围内出现了新一轮的创新资源转移现象，长三角一体化协同创新发展如火如荼，创新全球化趋势日益明显，开放与合作创新愈发普遍，这为苏州创新型城市建设提供了难得的历史机遇。

#### 1. 发布“苏州市创新机会清单”

苏州最显著特色是开放型经济，为了更高质量地开放创新，**建议：**苏州发布“苏州市创新机会清单”，涵盖城市创新合作清单、企业创新发展清单、成长目标投资清单，全面开放苏州的创新发展机遇，邀请全球合作伙伴共同参与苏州建设，力求清单每月更新，并不断丰富。“城市创新合作清单”主要包含城市开发合作、投资建设合作、智慧城市建设



合作、绿色低碳项目合作、金融产业发展合作等方面的清单；“企业创新发展清单”将创新型企业创新成果转化、技术合作、项目对接等方面的需求进行发布，帮助企业寻找合作伙伴；“成长目标投资清单”将企业具有良好成长性的优质项目进行展示，争取资本市场的了解和青睐。

## 2. 加大对国际创新合作的扶持力度

目前苏州对国际合作政策扶持较少，**建议：**加大离岸科技企业孵化器的支持力度，按在苏项目落地、人才引进绩效给予奖励，通过行政手段组织一部分国内企业与育成中心项目进行专场对接，在育成中心建设初期尽快打开运行局面，同时继续在全世界科技高地布局新的育成中心，通过市场化手段形成具有生命力的离岸孵化器群。响应和落实国家“一带一路”科技创新合作行动计划，设立配套项目资金、政府间研发合作资金，共建联合实验室，开展科技园区跨国合作，与一批创新大国、科技强国建立长期稳定合作关系，扩大合作创新“朋友圈”，打造国际创新合作中心。参与世界科技城市联盟等国际组织活动，争取加入更多城市间的国际创新组织。支持各科技园区建设海外协同创新中心，加强与海外创新重要组织、重点国家和节点城市的创新合作。

## 3. 面向长三角实施更加开放的科技政策

在人才方面，苏州市需要抢抓长三角一体化发展重大机遇，依托一体化发展示范区建设，研究制定承接上海人才溢出效应相关举措，积极探索苏州服务省域人才一体化发展路

径；与上海、南京等地积极探索人才数据互通、人才评价互认、人才信用共享等机制，进一步放宽苏州各类人才项目地域、社保的限制。在科技项目方面，面向长三角开放市科技计划（专项、资金），允许长三角高校、科研机构牵头或独立申报市科技计划。按照《上海·苏州科技资源开放共享与协同发展行动计划》，制定出台服务标准，整合双方共享服务内容，实现苏州、上海两地研发资源平台协同、政策互通、资源扩充，做大资源规模、做全资源门类，鼓励跨区域研发资源共享，让企业得到更多的可用、能用的高端科技资源，为各地企业创新服务。

#### 4. 举办国际化、高层次科技合作与交流活动

据统计，全世界每年召开大大小小的国际会议超过几千万次，产值高达数千亿美元，尤其是高层次、大规模的国际会议，对城市发展的带动效应更为明显，它们的举办所带来的效益是综合性的、持久性的，可以将一座城市推向世界，并有利于它们为国际社会所认可、接受。为了进一步提升苏州科技合作与交流活动的层次，**建议：**借鉴杭州“会议大使”制度，聘请在国际行业组织中任职，对会议目的地选择有影响力的人员（例如在专业性国际组织中的会员、理事、常务理事等）担任苏州会议大使，通过会议大使提供的相关信息和**工作**，为苏州带来大量层次高、规模大的国际性、全国性、地区性活动项目。落实“加大支持国内外知名学术机构、学术组织在苏州发起、组织学术论坛，可给予主办单位最高 100

万元补贴”政策，对以企业为主体举办的产业类学术会议资助有所倾斜，进一步提高企业对此类产业学术会议的积极性。

## 5. 加大对 PCT 专利的奖励力度

在知识经济时代，专利权不仅是一个法律手段，更是一种市场策略。众多企业通过制定 PCT 专利战略，将专利与企业经营管理融为一体，把自己的科技、品牌优势转变为市场竞争优势，利用专利权抢占他国市场制高点。在全球化的大势下，企业 PCT 国际专利布局显得更加重要，PCT 专利进入发达国家阶段需要政府的大力支持。**建议：**苏州市进一步提升每件 PCT 发明专利授权奖励标准，并明确同一发明专利最多资助的授权国家数。

### （七）关于加快形成创新创业孵化新格局的政策建议

聚焦创新创业发展需求，加强创新链、产业链和服务链深度融合，集聚优质科技资源，构建完善的创新创业孵化服务体系，为企业提供全方位多层次服务。习近平总书记曾经指出，经济是肌体，金融是血脉，两者共生共荣。在新时期，苏州尤其要大力提升金融支持科技创新能力。

#### 1. 强化大型科学仪器共享机制

将大型科研仪器设备入平台及后续绩效与科技管理工作深度融合，与科研项目、研发平台申报等深度结合。建立大型仪器共享评价制度，制定评价标准和办法，评价考核结果向社会公布。对于科研设施与仪器开放效果好、用户评价

高的管理单位，进一步提高开放共享后补助标准，充分调动管理单位开放共享积极性；对于不按规定如实上报科研设施与仪器数据、不按规定公开开放与利用信息、开放效果差、使用效率低的管理单位，在网上予以通报，限期整改，并采取停止管理单位新购仪器设备、停止申报科技计划（专项、基金等）项目等方式予以约束。

## 2. 探索对创投孵化器的定向扶持

创投孵化器孵化一家创投机构，相当于至少孵化十几家创业公司，在促进创新方面，具有极为客观的“乘数效应”。国发〔2017〕37号文明确提出“探索将创投孵化器等新型孵化器纳入科技企业孵化器管理服务体系，并享受相应扶持政策”。深圳前海创投孵化器有限公司是创投孵化器行业的开创者、建设者，其开创的“培育创投主体”的模式对双创事业和经济发展具有重要意义。近两年各地纷纷前往前海创投孵化器进行调研、学习、合作。**建议：**支持建设创投孵化器，鼓励创投孵化器提供创投机构咨询及评估、管理人备案、机构品牌助推、投资圈子融入等一系列的初期孵化服务，培育入驻团队成为有专业力、品牌力、资源力的新锐创投机构。

### （八）关于营造更加优良的创新创业氛围的政策建议

习近平总书记指出，“要营造有利于创新创业创造的良好发展环境，最大限度释放全社会创新创业创造动能”。好环境，离不开政策层面的“阳光雨露”，政策需要在创新环境等方面持续用力。

## 1. 整合各类创新创业大赛

有影响力的创新创业活动可扩大城市影响力，吸引集聚全国甚至全球各地的创新创业资源。如广州的中国海外人才交流大会暨中国留学人员广州科技交流会（海交会）是全国最大的海外人才交流平台，深圳的中国国际高新技术成果交易会（高交会）被称为“中国科技第一展”。**建议：**统筹整合全市各类创新创业大赛，可统一归到“姑苏创新创业大赛”唯一大赛平台下，其他各级比赛均作为分赛。集中力量扩大“姑苏创新创业大赛”的国际影响力和吸引力，加大大赛国际宣传力度，联合社会资本设立大赛基金，鼓励具有原创性、独创性、引领性的海外高科技项目落地苏州，吸引更多海外高层次人才及团队来苏州创新创业。

## 2. 完善苏州市科技园区综合考评激励机制

江苏省有高新区“争先进位”，根据考评结果进行资助；天津市、南京市对高新区（园）进行综合评价，并根据考核结果予以资金奖励。苏州市对科技园区进行综合考评后缺乏激励机制。**建议：**苏州市在综合评价指标体系中将高新技术企业数量及规上企业中高新技术企业数量占比作为主要指标并提高分值比重，根据科技园区考评结果予以资金奖补，同时各科技园区可在奖励资金中，对参与园区管理的社会化管理团队，按绩效考核给予一定的奖励；同时可按高新区上缴的财政收入，对科技园区给予5%—10%的奖励。

### 3. 加大知识产权维护体系的建设力度

设立“企业知识产权维权补助资金”，可重点支持涉外知识产权维权事项，按照维权实际发生费用的一定比例给予补贴。与国外合作定期举办知识产权海外维权人才培训班，面向在苏企业招募学员，后期可将服务范围扩展到长三角地区。成立苏州市知识产权海外维权联盟，开展涉知识产权纠纷产业影响评估和企业应对服务，帮助海外投资企业防范双向投资中的政策风险。对高新技术企业和入库培育企业知识产权纠纷，由苏州市市场监督管理局给予重点维权援助。尽快引导新型研发机构进行专利确权：对依托高校院所新建的新型研发机构，引导其通过协议约定，明确新型研发机构与高校院所的知识产权归属和利益分配机制；对已建的新型研发机构，引导其抓紧完善知识产权管理制度，避免发展壮大后的潜在风险。

### 4. 加强科研诚信建设

2018年底，江苏省委深改委审议通过了《关于进一步加强全省科研诚信建设的实施意见》，要求科技计划管理部门要加强科技计划的科研诚信管理，建立健全以诚信为基础的科技计划监督机制，将科研诚信要求融入科技计划管理全过程。根据2019年初印发的《苏州市科技计划项目管理办法》，**建议：**尽快启动科技信用管理办法的修订工作，建立健全鼓励创新、宽容失败的容错纠错机制，鼓励自我纠错、主动更新，形成敢为人先、勇于探索的科研氛围，营造坚守底线、

严格自律的制度环境和社会氛围，对严重违背科研诚信要求的行为依法依规终身追责，降低财政资金的使用风险，提高财政资金的绩效产出和效果。

## 5. 加快社会信用体系建设

自2017年起，杭州逐渐推行审批“承诺制”，探索“先证后核”、“承诺告知”新模式，该审批模式是由行政审批部门一次性告知申请人办理审批事项应满足的审批条件，申请人自愿作出能够满足条件的承诺，审批部门根据承诺迅速办理相关审批手续。**建议：**一要用信用管理代替过程管理，减少事前审批，加强事中、事后监管。审批部门在批后监管上需制定相应配套措施，通过多渠道业务指导、加强抽查回访等手段，帮助企业/个人依法合规地进行项目报批、补贴申请等事宜。对于不按照承诺内容企业和个人将以违反信用承诺的失信行为计入信用档案。二要加强数据汇聚。在保护涉及公共安全、商业秘密、个人隐私等信用信息的基础上，加大社会数据共享整合力度，推动各部门、行业信用信息系统建设及互联互通，加强数据汇聚采集，建立健全实有人口库、人员信用档案库。三要依法合理运用信用结果。市征信部门向相关单位及公共服务行业开放人员信用信息数据或服务接口，依法使各类社会主体的信用状况透明、可核查，实现“让诚信者收益、失信者受限”的工作目标。

## 6. 营造全社会良好的容错氛围

一是强化宽容失败的绩效评价。应建立正确对待创新风

险的容错纠错机制，破除“只许成功不许失败”的绩效评价观，对符合创新规律、尽到科研义务、技术路线确实不可行的失败予以正确评价，鼓励多做没有先例、但顺应大势支撑未来的事情，给科研人员吃下“定心丸”，给创新扶持留个“压舱石”。

二是强化宽容失败的资本支持。探索优化国有创投资本的投资方向（目前苏州部分国有创投企业执行国资管理规定，承担着国有资产保值增值任务，偏重于投资收益，影响了风险投资职能的履行），明确要求国有创投企业安排一定资金专项用于早期风险投资，并建立相应考核评价机制，对国有创投资本参股的天使子基金和天使项目的投资，主要考核社会资本投入规模、在苏投资项目数，放宽保值增值考核标准，带动更多社会资本投向研发阶段和种子期、初创期企业。

三是提供宽容失败的金融服务。鼓励金融机构适当提高对科技型中小企业不良贷款比率的容忍度，实行差异化信贷管理。建议苏州市率先在国内设立二次创业基金，对在苏州市政府产业导向支持框架内的创新项目，如果创新失败，政府的二次创业基金可以为主要创业者提供三到六个月的基本生活费，并且在创业者重新创业拿到新的资本投资时，政府基金参与的投资基金给予优先跟投。同时对创业失败但主要负责人已尽到勤勉和忠实义务、且有继续创业意愿和能力的高新技术企业和入库培育企业，由苏州市向企业主要负责人发放创业补助，鼓励其持续开展创新创业活动。

四是营造宽容失败的社会环境。大力弘扬崇尚创新的探究精



神、勇于试错的科学精神和敢为天下先的企业家精神，从政策、环境、制度等多个层面共同发力，真正使鼓励创新、宽容失败成为全社会的广泛共识。建议以市委、市政府名义制定出台《关于宽容失败营造良好创新生态的指导意见》，对宽容失败的绩效评价、资本支持、金融服务、环境营造等作出明确规定，加大正向激励力度，体现为创新者担当的鲜明导向。市有关部门根据职责分工，研究制定可量化、可检查、可考核的具体评价体系和操作办法，并加强相关政策的有效衔接和部门间的协同配合，确保落地落细落实。

### （九）关于深化科技体制改革的政策建议

习近平总书记指出，要“深化科技体制改革，增强科技创新活力，集中力量推进科技创新，真正把创新驱动发展战略落到实处”。苏州需要进一步优化科研项目管理制度，加快科技领域财政事权和支出责任划分改革。

#### 1. 优化科研项目间接费用核定比例

苏州市根据每类科研项目的特点设置不一样的间接费用核定比例，比如智力密集型的软科学总资助额少，且仪器设备花费较少，研究成果主要靠人的智力输出，间接费用比例可提高至 50%以上。

#### 2. 完善科技计划绩效分类评价办法

进一步建立健全项目绩效分类评价机制，注重重大项目中长期创新绩效评价，可在项目完成后 2 至 3 年内进行绩效跟踪评价，重点关注项目成果转移转化、应用推广以及产生

的经济社会效益。推行绩效评价常态化，遵循项目管理绩效导向的原则，将绩效评价作为项目实施流程中的重要一环。

### 3. 出台科技领域财政事权和支出责任划分改革方案

2019年5月，国务院办公厅印发了《科技领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》，提出要合理划分中央与地方权责，中央财政侧重支持全局性、基础性、长远性工作，进一步发挥中央对地方转移支付的作用。**建议：**苏州市制定《科技领域苏州市市与县财政事权和支出责任划分改革方案》，从科技研发、科技创新基地建设发展、科技人才队伍建设、科技成果转移转化、区域创新体系建设、科学技术普及、科研机构改革和发展建设等方面划分科技领域市与县财政事权和支出责任。对现行划分较为科学合理、行之有效的事项予以改革确认；对现行划分不尽合理、改革条件相对成熟的事项进行调整；对尚不具备改革条件的事项，暂时延续现行划分格局，并根据相关领域体制机制改革进展等情况适时调整。

#### （十）关于科技创新政策落实的工作建议

政策好不好，关键要看落实。只有用足、用活、用实好政策，让好政策“落地生根”、听得到回声，才能真正发挥政策在科技创新中的引导激励作用。针对苏州市科技创新政策落实中存在的问题，在充分借鉴先进地区经验做法基础上，提出以下建议：

## 1. 完善组织体系，建立落实责任制

建立苏州市科技创新政策落实工作领导小组，由市主要领导担任组长，成员由科技、发改、财政、税务、人社、金融、商务、国资、海关、市场监督等市级职能部门组成，领导小组负责总体推进科技创新政策落实工作。建立政策落实“一把手”负责制，明确责任领导、责任部门，建立责任清单，定目标、定任务、定人员。建立部门间统筹协调机制，促进信息共享共通，形成协同推进合力。围绕统筹领导、任务分解、反馈报告、整改提升，建立健全推动政策落实长效机制。

## 2. 细化政策细则，加强宣传培训

借鉴南京经验，站在创新主体角度，进一步梳理政策，细化实施细则，制定相应的办事指南、政策实施流程图和材料清单，确保政策收益主体看得懂、工作人员会操作。强化政策宣传，制定宣传计划，召开新闻发布会，按照政策受益主体归类政策点，编印宣传册，动员网络、平面新闻媒体广泛宣传，构建全方位、多角度、深层次的宣传体系。面向基层科技工作人员建立常态化培训机制和专题培训体系，打造一支“会抓落实、能抓落实、能抓出成效”的基层科技铁军。联合科技、发改、人社、财税等各个政策制定部门，吸收长期从事科技服务的专家，组建政策宣传小组，面向不同政策受益主体开展专业化、规范化宣讲，提高政策知晓度和执行效率。建立“一对一”政策辅导机制，选派政策宣传

员开展“送政策上门”服务，帮助政策受益主体疏通政策渠道。探索建立政府购买第三方服务机制，免费为政策受益主体提供服务。

### **3. 开展常态化评估，健全落实督查机制**

建立重点科技创新政策执行情况常态化、制度化评估机制，委托第三方机构通过实地调研、企业访谈等方式对科技创新政策落实情况进行综合评估，及时总结政策实施过程中取得的成效和部分政策难以落地的症结所在，进而修订完善落实相关创新政策及实施细则，改进工作方式，切实提高科技创新政策落实成效。健全科技创新政策督察考核机制，科学建立考核指标，既要有“硬指标”，也要有“创新加分项”，达到“考出压力”“考出动力”的效果；组织专门督查，重实地、察实情、见实况，重点针对政策落实中的互相推诿、久拖不办等问题进行处理，适时通报政策不落实负面典型案例，确保政策落地落实。