

· 经济学研究 ·

国有资产管理视角下 央企科技成果转化制度困境及突破对策

何丽敏, 刘海波, 许可

(军事科学院 国防科技创新研究院, 北京 100091; 中国科学院 科技战略咨询研究院, 北京 100190;
山东大学 国际创新转化学院, 山东 青岛 266237)

[摘要] 科技成果转化是科技创新实现经济效益的重要手段。央企拥有丰富的创新成果, 是国有经济发挥主导作用的骨干力量, 推动央企科技成果转化具有重要意义。政策文本分析和问卷调查结果表明, 我国“鼓励、支持、奖励”央企开展科技成果转化, 但央企科技成果作为国有资产, 还必须遵循国有资产管理的“强监督、防流失、增值保值”等相关原则。通过建立央企科技成果转化与国有资产管理耦合模型, 系统分析央企科技成果转化全流程中的制度困境, 发现央企科技成果转化制度需要在权益处置、资产评估、人才激励、转化考核、容错机制方面进行改进, 并由此提出相应的政策建议。

[关键词] 国有资产管理; 央企; 科技成果转化; 科技创新

[中图分类号] F204

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-3842(2022)03-0102-09

一、问题的提出

科技成果转化是实现科技创新经济效益的重要手段。以科技创新驱动高质量发展, 必须促进科技创新与实体经济深度融合, 以实现科技创新科学效应与经济效应的有机统一。近年来, 我国科技创新投入不断加大, 但成果转化问题日趋凸显, 科技成果转化遭遇的制度障碍也受到广泛关注, 不过相关研究主要集中于高校和科研院所^①。实际上, 企业在科技成果转化中占据主导地位。《全国技术市场交易快报》数据显示, 2020年前三季度, 全国共签订技术合同260714项, 成交额为14229.9亿元, 其中企业输出成交技术合同182549项, 成交额为12832.0亿元, 占全国技术合同成交总额的90.2%。

中央企业(简称央企)作为中央人民政府(国务院)或委托国有资产监督管理机构行使出资人职责的企业, 关系着国家安全和国民经济命脉, 是国有经济发挥主导作用的骨干力量。同时, 央企是我国企业中科技创新的主力军和领军者, 拥有丰富的创新成果, 更需要有效的成果转化制度支

[基金项目] 本文系山东省自然科学基金项目“基于边界组织的技术转移机构理论重构、绩效评估与模式创新”(项目编号:ZR2021QG058)之阶段性研究成果。

[作者简介] 何丽敏, 管理学博士, 军事科学院国防科技创新研究院助理研究员; 刘海波, 哲学博士, 中国科学院科技战略咨询研究院研究员, 博士生导师; 许可(通讯作者), 管理学博士, 山东大学国际创新转化学院副研究员。

^①唐志红, 陈光, 周贤永, 刘凤:《创造力资本视角下的高校职务发明专利权效率理论构建》, 《软科学》, 2019年第5期; 钟卫, 陈彦:《政府如何促进大学科技成果转化: 基于发达国家的经验总结》, 《中国科技论坛》, 2019年第8期。

持。实证研究表明,国有企业往往比非国有企业拥有更高的研发投入水平^①。制度环境在国有企业创新活动中发挥着关键作用,尤其是在中美贸易摩擦的背景下,央企的发展更与国家安全息息相关^②。因此,要想发挥好央企创新资源的活力,需要建立健全科技成果转化制度。

央企的国有属性决定了其科技成果转化的特殊性。央企是国有独资或国有控股企业,这决定了央企不仅要履行一般企业职能,也要履行部分其他特殊职能,并接受国家相关部门的监管。一直以来,央企肩负着高度的政治责任和历史使命,在实现宏观经济的调控和社会公平等方面发挥着重要作用^③。因此,与一般企业相比,央企的经营管理有着显著的政治特征,履行国有资产增值保值的责任,提高整个社会运行的公平与效率;与高校、科研院所相比,央企还需要发挥一般企业的职能,即:坚持使市场在资源配置中起决定性作用,遵循资本与市场规律,实现企业利润的最大化^④。因而,央企的科技成果转化可以促进国民经济的发展,但更需遵从国家对国有资本管理和监督的法律法规。科技成果转化的本质是将“科技成果”作为技术类无形资产在不同主体之间流动和交易的过程^⑤。一直以来,我国将国企(包括央企)的科技成果和知识产权产出作为国有资产管理,部分学者对高校、科研院所科技成果转化的研究表明,科技成果转化遇到的制度困境集中于科技成果权属^⑥、利益分配^⑦、转化机制与中介模式^⑧等方面,与国有资产管理紧密相关。基于此,从国有资产管理视角出发,研究现有国有资产管理与促进央企科技成果转化的矛盾冲突点,解析央企科技成果转化的制度困境,并提出相适应的对策建议。对于进一步完善国有资产管理与运营、促进央企科技成果转化具有重要的理论价值和现实意义。

二、促进央企科技成果转化的现有制度体系

为了明确央企科技成果转化制度的困境并提出针对性对策建议,应当充分了解现有制度的建设情况。本文采用政策文本研究和问卷调查相结合的研究方法,从国家层面法律法规、部门规章、央企集团制度三个层面来分析央企科技成果转化制度建设现状。宏观层面,主要采用政策文本研究的方法。相关法律法规、制度规章信息来源于北大法宝(pkulaw.cn)、国务院国有资产监督管理委员会(简称国务院国资委)官网。微观层面,为了更明晰企业层面关于科技成果转化制度的建设情况,主要采用问卷调查的方法,对央企的成果转化制度进行系统性调查。2019年,笔者在相关管理部门的配合下就科技成果转化制度制定情况向部分央企发放调查问卷,主要针对央企集团层面用于支持科技成果转化的有关制度(含管理办法、通知等)进行调研,包括但不限于成果权属、科研人员激励、收益分配机制、评估机制、免责机制、转移转化形式和机制等。

(一) 国家法律法规对央企科技成果转化的规定

国家在法律法规层面明确了央企科研人员的激励机制,对于涉及的权益处置却无明确规定。

①Dai X, Cheng L: “Public selection and research and development effort of manufacturing enterprises in China: state owned enterprises versus non – state owned enterprises” in *Innovation*, Vol. 17 (2015), pp. 182 – 195.

②许可,肖冰,贺宁馨:《技术转移理论演进与前沿——由中美贸易战引发的思考》,《财经论丛》,2019年第1期。

③潘孝珍,燕洪国:《税收优惠、政府审计与国有企业科技创新——基于央企审计的经验证据》,《审计研究》,2018年第6期。

④崔友平,刘承礼,赵超,王潇锐,屈婷:《百年中国共产党经济思想创新研究》,《经济与管理评论》,2021年第4期。

⑤袁忆,张旭,郭菊娥:《科技成果转化价值活动的商业模式探析》,《管理评论》,2019年第7期。

⑥张文斐:《职务科技成果混合所有制的经济分析》,《软科学》,2019年第5期。

⑦徐洁:《科技成果转化的制度障碍与消除——以加快建设创新型国家为旨要》,《现代法学》,2018年第2期。

⑧许可,张亚峰,肖冰:《科学与市场间的边界组织:科技成果转化机构的理论拓展与实践创新》,《中国软科学》,2021年第6期。

我国关于促进科技成果转化最主要的三部法律法规:《中华人民共和国促进科技成果转化法》《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》《促进科技成果转移转化行动方案》(以下简称科技成果转化三部曲),针对央企科技成果转化的具体内容主要是对科技成果转化人员的激励问题:一是将科技成果转化人员的奖励计入当年本单位工资总额,但不受当年本单位工资总额限制并不纳入本单位工资总额基数;二是对国有科技型企业实施股权和分红激励政策,激励科技人员开展科技成果转化。但是对央企在科技成果转化过程中的具体权益处置(使用权、处置权、收益权)并无明确规定。此外,与央企科技成果转化关联比较紧密的法律法规《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》和《国家技术转移体系建设方案》对央企科技成果转化也有一定指导作用。表1对上述政策涉及央企科技成果转化的具体内容进行了梳理。总体来看,国家充分鼓励并且大力支持央企科技成果转化,并在法律法规层面进行了系统规范。

表1 国家法律法规中涉及央企科技成果转化的内容

法律法规名称	涉及央企科技成果转化的内容	关键词
《中华人民共和国促进科技成果转化法》	国有企业、事业单位依照本法规定对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬的支出计入当年本单位工资总额,但不受当年本单位工资总额限制、不纳入本单位工资总额基数。	奖励和报酬不受工资总额限制
《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》	国家鼓励企业建立健全科技成果转化的激励分配机制,充分利用股权出售、股权激励、股票期权、项目收益分红、岗位分红等方式激励科技人员开展科技成果转化。国务院财政、科技等行政主管部门要研究制定国有科技型企业股权和分红激励政策,结合深化国有企业改革,对科技人员实施激励。 鼓励企业探索新的商业模式和科技成果产业化路径。	鼓励企业各种方式激励;国有企业应制定成果转化激励制度
《促进科技成果转移转化行动方案》	推动企业加强科技成果转化应用。以创新型企业、高新技术企业、科技型中小企业为重点,支持企业与高校、科研院所联合设立研发机构或技术转移机构,共同开展研究开发、成果应用与推广、标准研究与制定等。 引导高校、科研院所、国有企业的科技成果挂牌交易与公示。	支持企业(包括国有企业)成果转化
《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》	完善国有企业对科研人员的中长期激励机制。尊重企业作为市场经济主体在收入分配上的自主权,完善国有企业科研人员收入与科技成果、创新绩效挂钩的奖励制度。国有企业科研人员按照合同约定薪酬,探索对聘用的国际高端科技人才、高端技能人才实行协议工资、项目工资等市场化薪酬制度。符合条件的国有科技型企业,可采取股权出售、股权激励、股票期权等股权方式,或项目收益分红、岗位分红等分红方式进行激励。	科研人员激励,完善激励制度
《国家技术转移体系建设方案》	依托企业、高校、科研院所建设一批聚焦细分领域的科技成果中试、熟化基地。支持企业牵头会同高校、科研院所等共建产业技术创新战略联盟,以技术交叉许可、建立专利池等方式促进技术转移扩散。 引导企业、高校、科研院所发展专业化众创空间。 鼓励企业开展国际技术转移。引导企业建立国际化技术经营公司、海外研发中心,与国外技术转移机构、创业孵化机构、创业投资机构开展合作。	鼓励产学研合作

(二) 部门规章对央企科技成果转化的规定

除了国家层面,财政部、科技部等各相关部门对央企科技成果转化制度建设也进行了一定程度的引导和推动,主要内容是把国家层面的转化人员激励政策进行细化和落实。目前,主要的相关政策有《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》《关于进一步推进中央企业创新发展的意见》《关

于进一步做好中央企业控股上市公司股权激励工作有关事项的通知》《关于推进中央企业知识产权工作高质量发展的指导意见》，其发文单位、涉及央企科技成果转化要点总结内容请见表2。其中有显著影响力的内容包括：制定对国有科技型企业股权和分红激励的具体实施方案；从股权的计划、实施、管理方面规范央企控股上市公司的股权激励。而最新发布的《关于推进中央企业知识产权工作高质量发展的指导意见》进一步提出了促进央企知识产权高效应用的具体举措和要求，包括加强央企技术推广与管理、建立完善激励机制、推进技术资本运作、成立运营平台等，对于央企科技成果转化制度多方位推动作出了明确要求。总的来看，部门规章层面对于央企科技成果转化的核心展现为：贯彻落实国家层面对央企科技成果转化的激励政策。

表2 部门规章中涉及央企科技成果转化的要点总结

规章制度名称	发文部门	涉及央企科技成果转化要点总结	关键词
《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》	财政部、科技部、国务院国资委	对符合条件国有科技型企业实施股权激励和分红激励。	激励
《关于进一步推进中央企业创新发展的意见》	科技部、国务院国资委	引导央企围绕基础研究、应用研究和技术创新全链条部署，增加成果供给，培育发展新兴产业。推进《促进科技成果转化法》在中央企业落地，采取多种方式推动建立中央企业技术交易平台。	推进成果转化
《关于进一步做好中央企业控股上市公司股权激励工作有关事项的通知》	国务院国资委	从科学制定股权激励计划、支持科创板公司实施股权激励、健全股权激励管理体制等方面指导中央企业控股上市公司进一步规范实施股权激励。	激励
《关于推进中央企业知识产权工作高质量发展的指导意见》	国务院国资委、国家知识产权局	制定企业对外转化流程，做好技术推广、管理。充分利用好工资总额、股权、分红等激励政策。通过质押融资等市场化方式，加强知识产权运营。建立知识产权运营服务平台。	激励

(三) 企业层面对央企科技成果转化的规定

通过对有效问卷的整理，我们发现各央企集团科技成果转化制度体系建设存在显著差异性^①。集团层面央企科技成果转化相关制度的建设情况如表3所示（其中，N表示没有制定，Y表示制定，—表示包含N和Y两种情况）。有60家企业在集团层面制定了科技成果转化的相关制度，约占调研央企总数量的84.5%。其中，有29家企业完成了科技成果转化基础制度的制定，在成果权属和转移转化形式方面作出规定，约占调研央企总数量的40.85%；有8家企业在集团层面不仅出台了科技成果转化的基础性规章制度，对成果权属和转移转化形式作出规定，同时在收益分配机制、人员激励机制、评估机制等方面均出台了详细可操作的指导办法，构建起较为系统完备的科技成果转化制度体系，这部分央企数量约占调研央企总数量的11.3%。表3中其他制度包括成立科技成果转化基金、建立双创示范基地、进行新技术推广等方面。

调查数据表明，央企集团层面的科技成果转化制度建设情况可以划分为4个层次，约15.50%的企业没有建立相关制度；约40.85%的企业建立了基础性规章制度；约29.58%的企业在基础性规章制度之外制定了人员激励制度；约11.30%的企业制定了趋于全面的科技成果转化制度。可以看出，央企集团之间的科技成果转化制度建设存在显著差异化且总体上处于初步阶段。

^①本文仅展现央企科技成果转化制度建设的整体状况，不单列具体企业信息。

表3 企业层面央企科技成果转化制度情况

成果权属	转化形式	评估机制	收益分配	人员激励	其它制度	企业数量	数量占比
N	N	N	N	N	N	11	15.50%
Y	—	—	—	—	—	47	66.19%
Y	Y	—	—	—	—	29	40.85%
Y	Y	Y	—	—	—	8	11.30%
Y	Y	—	Y	—	—	19	26.76%
Y	Y	—	—	Y	—	21	29.58%
Y	Y	—	Y	Y	—	18	25.35%
Y	Y	Y	—	Y	—	8	11.30%
Y	Y	Y	Y	—	—	8	11.30%
Y	Y	Y	Y	Y	—	8	11.30%

三、央企科技成果转化与国有资产管理耦合模型

科技成果作为技术类无形资产,具有同其他无形资产相似的特征。从企业国有资产管理角度来看,央企所拥有的科技成果属于国有技术类无形资产,其转化流程涉及到企业国有资产管理的各个环节。相关研究表明,科技成果转化过程涉及交易双方权益、权利的变更,其中权属、收益的处置是最为关键的问题^①。那么,央企科技成果转化的流程与企业国有资产管理流程必然存在着耦合关系,央企科技成果转化受国有资产管理哪些环节的影响呢?

事实上,我国对于国有资产管理有着完善的管理流程和制度体系,包括国有资产的清产核资、评估、投资、运作、收益处置和分配、监督等方面管理,企业国有资产管理基础工作包括国有资产的产权界定、产权登记、资产评估监管、清产核资、资产统计、综合评价等,企业国有资产管理有着有一套严格、规范、流程,保障国有资产的增值保值,防止国有资产流失^②。

通过对制度具体内容的研究,我们发现我国政府对于企业国有资产管理的特征是加强监督^③,防止国有资产流失,实现国有资产的增值保值。而从科技成果转化制度层面的总结不难发现,从国家到各部门再到企业,对央企科技成果转化的态度是“鼓励、支持、奖励”,企业国有资产管理的原则则是“强监督、防流失、增值保值”。那么国有资产管理流程与科技成果转化制度之间可能产生冲突,制度的耦合矛盾中产生了制度困境。

^①李绍恒:《科技成果转化的法律政策及其实践》,《重庆社会科学》,2018年第2期;许可,郑宜帆:《中国共产党领导科技创新的百年历程、经验与展望》,《经济与管理评论》,2021年第2期。

^②安波:《提升国有资本投资运营公司的股权管理能力》,《重庆理工大学学报》(社会科学),2020年第10期。

^③2020年12月26日,全国人大常委会发布《全国人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》,进一步加强对国有资产管理监督。

为了厘清央企科技成果转化与国有资产管理之间的关系,本文通过建立央企科技成果转化与国有资产管理耦合模型,对央企科技成果转化流程以及相对应的国有资产管理关键节点进行分析。一般情况下,科技成果转化的流程大致包括:建立转化清单、选择转化方式、确定收益分配、实施成果转化、评估与考核五个步骤。根据国有资产管理规章制度具体内容并且借鉴骆严等^①的研究,本文将国企科技成果转化流程划分为国有资产管理的产权界定、产权登记、资产评估、收益管理、使用管理和统计评价六个环节。基于此,央企科技成果转化流程与国有资产管理耦合模型如图1所示,具体流程与对应国有资产管理环节分析如下。

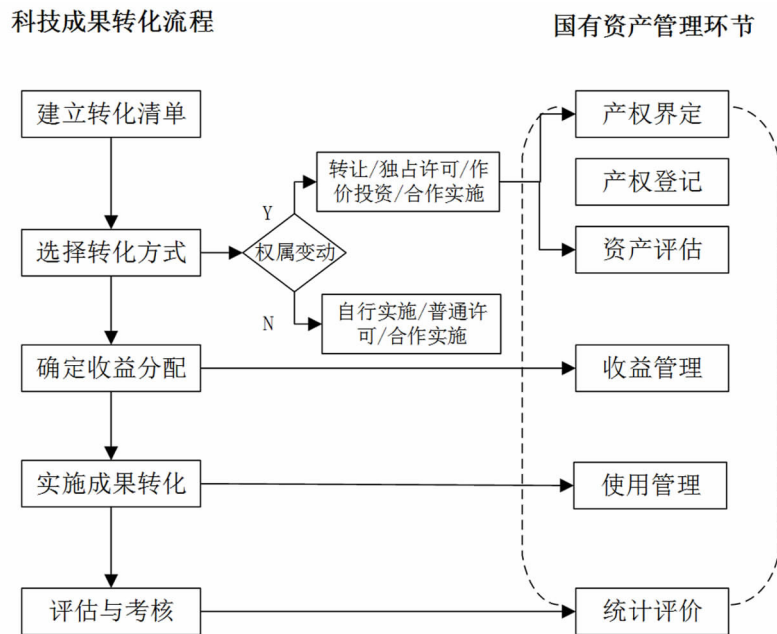


图1 央企科技成果转化与国有资产管理耦合模型

第一步,建立转化清单。遴选央企科技成果,确定可转化的科技成果清单。列入转化清单的项目需要权属清晰,《企业国有资产交易监督管理办法》第五条指出“企业国有资产交易标的应当权属清晰,不存在法律法规禁止或限制交易的情形”。因此,企业单独享有知识产权的可自主实施科技成果转化;与其他单位或个人共同享有知识产权的,须征得知识产权共有单位或个人同意,按照协议规定实施转化。

第二步,选择转化方式。科技成果转化落地的方式多种多样,为了更好地与国有资产管理流程相对接,以是否发生权属变动为依据将央企科技成果转化方式分为两种。《国有资产评估管理办法(2020 修订)》第三条指出,国有资产进行转让需要进行资产评估。以技术转让、独占许可、作价投资等方式实施科技成果转化的,科技成果供方不再拥有科技成果所有权,国有资产权属发生变动,需按国有资产管理的要求进行产权界定、产权登记、资产评估;以自行实施、普通许可、排他许可方式实施成果转化的,国有资产权属不发生变化,不涉及国有资产评估问题。

第三步,确定收益分配。促进科技成果转化的关键在调动利益相关者的积极性,因而提供有效的激励制度十分重要。央企科技成果转化的人员激励目前主要包括两个方面:一是通过自行实施、许可等方式获得现金收益的,对相关人员进行现金奖励;二是通过以作价出资等方式获得股权收益的,对相关人员进行股权奖励。科技成果转化的收益分配对应国有资产管理的收益管理。

^①骆严,焦洪涛:《政府资助科技项目成果转化中国有资产管理制度的障碍及对策》,《中国科技论坛》,2015年第5期。

第四步,实施成果转化。实施科技成果转化要遵循市场规律,明确并公开异议处理程序和办法。应当通过协议定价、在技术交易市场挂牌交易、拍卖等市场化方式确定科技成果价格。通过协议定价的,科技成果持有单位应当在本单位公示科技成果名称和拟交易价格,明确公示时间以及对公示内容有异议情况的处理流程。该步骤对应国有资产的使用管理环节,依照国有资产处置程序,科技成果转化过程中必须“按规定权限履行审批程序”,需要进行多环节多部门的审批备案程序。

第五步,评估与考核。科技成果转化单位需总结科技成果转化实施情况,向主管部门提交科技成果转化年度总结报告,包括科技成果转化取得的总体成效、面临问题、转化绩效、奖惩情况。主管部门对单位科技成果转化实施情况进行评估,将评估结果纳入年度经营业绩考核。这部分涉及国有资产管理的统计评价环节,需要进行资产运营、绩效等情况的综合分析评价。

四、国有资产管理视角下央企科技成果转化的制度困境

基于提出的央企科技成果转化与国有资产管理耦合模型,本文从国有资产管理视角出发,分析央企科技成果转化整个流程中面临的制度困境。综合来看,国有资产管理视角下央企科技成果转化存在的制度困境主要有以下方面(请见图2)。

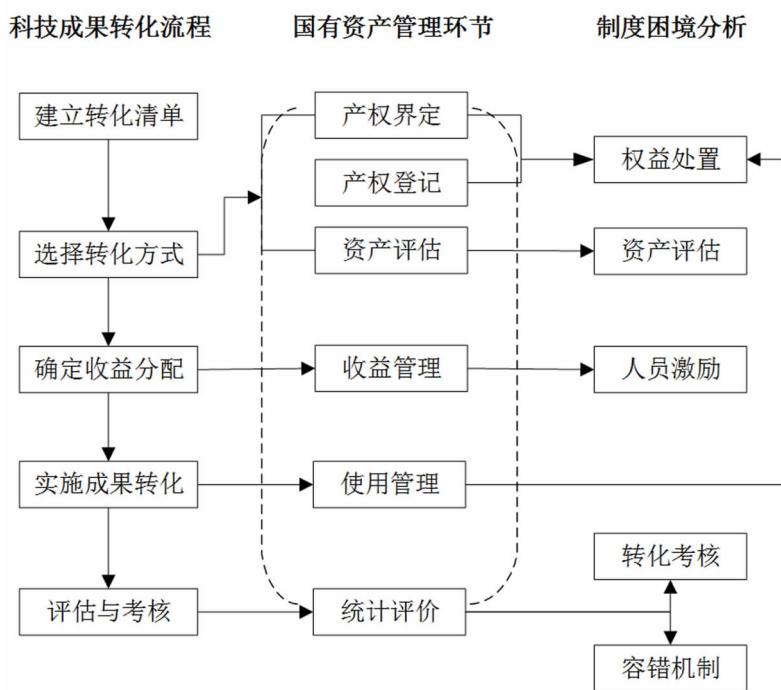


图2 国有资产管理视角下央企科技成果转化的制度困境

(一) 国有资产的多级审批制度影响科技成果转化效率

国有资产管理的产权界定、产权登记、使用管理环节给央企科技成果转化带来一定的效率损失。权利配置是影响科技成果转化的关键^①,而我国“科技成果转化三部曲”没有明确央企科技成果转化的权益处置问题。即使高校、科研院所的科技成果转化工作设置有较为明确的权益处置规

^①常旭华,陈强,李晓,王思聪:《财政资助发明权利配置:国家、单位、个人三元平衡分析》,《中国软科学》,2019年第6期。

定,仍囿于管理体制尚不能充分发挥应有效能^①,受制于多级国有资产管理体制下的央企科技成果转化工作亦是如此。当下,在央企科技成果转化过程中,需要履行产权界定、产权登记、使用管理等一般国有资产应履行的管理要求,决策程序繁琐,审批严格复杂,耗时漫长,不利于央企科技成果的市场化运营与实施。

(二) 国有资产评估制度减缓科技成果转化进程

国有资产管理的资产评估环节在一定程度上减缓了央企科技成果转化的推动效率。对于一般性国有资产来说,资产评估在实现国有资产的增值保值、防止国有资产流失方面有其合理性和必要性^②。然而知识产权的价值要依托完备的市场机制且在实施转化之后才能有效判断,并且是不固定且无法精确计算的。此外,相关法律和政策对企业国有资产评估现有规定并不完全一致,更是加剧了该环节管理上的矛盾与冲突^③。对央企科技成果的价值进行事先评估,过程复杂且效率较低。在实践中,央企科技成果若向外转化往往需要履行繁杂的资产处置程序和流程,这导致企业在一般情况下很难利用这些技术类无形资产进行相关的投融资、贷款、抵押等金融活动,央企科技成果转化的“最后一公里”打通速度较为缓慢。

(三) 国有资产收益管理制度对人员的激励有待提升

国有资产管理的收益管理环节缺乏有效的科技成果转化人才激励机制。科技成果转化人员的激励机制建设一直是推动科技成果转化制度建设的关键所在^④,然而在现实中,央企科技成果转化人员无法享受应有的成果转化收益:一方面,个人所得税优惠政策目前只适用于非营利性科研机构 and 高校科技成果转化人员,央企科研人员无法享受到科技成果转化的税收优惠政策。另一方面,央企科技成果转化人员能够获得股权激励的情况十分受限,且股权的使用对企业的规模、性质都有一定的要求^⑤。另外,虽然国家法律层面已经明确规定“科技成果转化人员奖励计入当年本单位工资总额,但不受当年本单位工资总额限制、不纳入本单位工资总额基数”,然而在实际操作层面,部分央企针对激励额度和不占用工资总额的规定难以落地,并且央企二级单位仍受集团公司年度工资总额管理制度的限制,用于科技成果转化人员的奖励金额有限。

(四) 国有资产绩效评估制度与促进科技成果转化的需求不匹配

国有资产管理的统计评价环节缺乏有效的成果转化考核与评价体制。在央企集团层面,国有资产绩效评估指标并不包括央企科技成果转化的相关情况。在企业内部,科技成果评估体系亟待完善,不同的科技创新工作类型及其成果缺乏科学的分类考核评价与激励机制,考核评价标准单一,且企业之间对成果转化的考核标准没有达成一定共识,基础研究、应用研究和前瞻性研究的评价工作没有形成系统化的标准体系,无法实现对科技成果转化的有效管理和激励。在国有资产绩效评估中,没有设置关于成果转化这种相对高风险行为的容错机制,导致参与者积极性在一定程度上受挫。理论研究表明,在技术转移与科技成果转化过程中,最重要的是鼓励和激发参与者的积极性^⑥,而高层管理者在国有企业各项改制变革的决策和推动进程中发挥着关键性作用。科技成果

^①李政刚:《科技成果转化视野下职务技术成果制度的检视及完善——以〈合同法〉第326条为中心》,《科技与法律》,2019年第6期。

^②廖红伟,刘永飞:《构建国资监管体制和混合所有制改革协同推进大格局》,《理论学刊》,2021年第6期。

^③宋河发:《财政性知识产权国有资产管理与权利下放研究》,《科学学研究》,2021年第5期。

^④方茜:《现代化经济体系建设与科技成果转移转化的关系研究——基于解释结构模型的分析》,《软科学》,2019年第6期。

^⑤例如,在央企员工股权激励方面,研发核心团队成员属于子公司,若同时持有新合资公司股份,不符合《关于规范国有企业职工持股、投资的意见》(国资发改革[2008]139号),存在合规性严格追责的风险,因此必须同原单位解除劳动合同方能持有新合资公司股份。

^⑥许可,刘海波,肖冰:《基于边界组织的技术转移服务机构新范式》,《科学学研究》,2019年第7期。

转化是一个复杂的系统工程,具有很高的不确定性,存在很大的风险。目前企业负责人的决策容错免责机制亟待完善,在较大的决策风险面前,相关负责人为防止触碰国有资产流失的红线,在行动上倾向于举棋不定甚至止步不前,在一定程度上导致科技成果转化项目的推迟甚至终止。

五、央企突破科技成果转化困境的对策建议

面对加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,央企在我国科技成果转化体系中更应该发挥好其主导作用。基于以上分析,央企科技成果转化存在的制度困境可以细分为四个方面:一是由于国有资产的产权界定、产权登记、使用管理带来的权益处置效率问题;二是知识产权的资产评估问题,强行要求预期性、风险性的无形资产事先精确化、数字化的价格估算;三是资产收益管理制度无法实现转化人员应有的激励;四是科技成果转化考核机制与国有资产管理评价环节涉及的容错机制不健全。因此,促进央企科技成果转化,解决国有资产管理与促进科技成果转化之间的矛盾,需要在权益处置、资产评估、人才激励、转化考核、容错机制方面进行制度上的完善。

第一,明确央企科技成果转化的权益处置问题。按照“科技成果转化三部曲”的规定,结合央企科技成果转化的具体情况,重点明确央企科技成果的使用权、收益权和处置权下放问题。例如,可以考虑授权央企办理科技成果作价投资形成国有股权的转让、无偿划转或者对外投资等管理事项,不需上报审批;授权央企办理科技成果作价投资成立企业的国有资产产权登记事项,不需上报办理登记。

第二,优化央企科技成果转化的资产评估。国有资产评估程序不应该成为处置、使用科技成果的事前必要程序^①。为兼顾科技成果转化的工作效率和国有资产的完整安全,可把国有资产价值评估程序由事前分级审批调整为事后管制程序,通过完善利益冲突信息披露程序作为事中管制的调节措施。

第三,落实央企科技成果转化的人才激励措施。一方面,推广央企科技成果转化股权和分红激励措施,进一步落实科技成果激励不受工资总额限制等制度规定。另一方面,可以参照我国科研机构 and 高校科研人员的税收优惠政策,给予央企科研人员相应的科技成果转化税收优惠政策并予以落地落实。

第四,实现央企科技成果转化的分类考核,尤其对于前沿性、基础性的重大核心技术成果转化建立长效的考核机制。根据国务院国资委对央企的功能界定分类,对央企科技成果转化实施分类评价与考核,将科技成果转化绩效作为企业创新绩效考核的重要指标。央企可在员工的个人岗位晋升、绩效考核中,制定相应的评价标准。

第五,完善科技成果转化容错机制。项目相关负责人在推进科技成果转化过程中,在没有违反法律法规和国家政策的禁止性规定、没有谋取私利、没有造成恶劣影响的前提下,经过正常决策程序,因市场风险、技术迭代或其他不可预见因素未取得预期成果和效益或出现资产损失,且事后积极主动采取措施消除影响或挽回损失的,可免除相关责任。

[责任编辑:景立清]

^①谢地:《试论国有科技成果知识产权管理制度的完善思路》,《中国行政管理》,2018年第1期。