以创新引领发展

——访湖北省委党校副校长邹德文教授

编者按：创新是引领发展的第一动力，近年来，湖北坚持以创新理念引领科学发展跨越式发展，把创新作为加快建设的重要战略支点，推出系列新政，呈现较多亮点。

□ 本报记者　戴　菁



记者：“十三五”规划建议中提出创新是引领发展的第一动力，强调必须把创新摆在国家发展全局的核心位置。近年来，湖北坚持以创新理念引领科学发展跨越式发展，呈现出诸多亮点。请您先介绍一下湖北在推动创新发展方面有哪些特点？

邹德文：近年来，湖北按照省十次党代会提出的“坚持把改革创新作为根本动力，努力建设创新湖北”的要求部署，积极发挥自身优势，坚持以创新理念引领湖北科学发展跨越式发展，把创新作为加快建设的重要战略支点、实现富民强省目标的第一动力、第一引擎，推出系列“新政”，呈现较多亮点，有力推动了湖北创新发展。

湖北最大的资源是创新资源。湖北具有深厚的创新文化资源，传承着“筚路蓝缕”、敢于开拓的创业精神，“抚有蛮夷”“以属诸夏”的开放精神，“一飞冲天”“一鸣惊人”的创新精神。湖北具有雄厚的科教资源，是国家重要的研究开发基地，全省高等学校和科研机构数量众多、实力较强，一批国家级、省级高新技术开发区发展势头强劲。

湖北最大的优势是创新优势。湖北具有国家发展战略格局调整带来的多重叠加的政策优势，促进中部地区崛起战略加快实施，长江经济带、长江中游城市群、武汉城市圈“两型”社会试点向纵深推进，武汉东湖国家自主创新示范区连续2年在全国高新区综合排名位列第3，“新三板”扩容试点正式启动。湖北具有良好的产业基础优势，是全国重要的农业生产基地、重要的工业基地。湖北具有较为充足的资本市场优势，武汉市是中部地区金融中心。

湖北最大的潜力是创新潜力。从发展阶段上来看，湖北正处于加快发展的战略机遇期，包括工业化中期阶段的加速期、城乡区域统筹发展的互动期、体制机制改革的突破期，战略机遇期为湖北带来了新的发展动力。从发展空间上来看，湖北经济总量发展空间大，高新技术产值增长前景广阔，科技成果转化率、自主创新成果产业转化率都有较大提升空间。从创新的支撑环境上来看，在进一步优化政府管理体制、加大投入、保护知识产权、培育创新主体、营造宽松社会环境等方面都存在巨大拓展空间。

湖北制度创新亮点纷呈。近年来，我省在推进创新发展中，坚持理念先行，注重制度保障，推出一系列含金量高、在全国有较大影响的“新政”。2012年8月，推出促进科技成果转化的“黄金十条”；2013年8月，推出帮助大学生创业的“青桐计划”；2013年12月，省政府印发《促进高校、院所科技成果转化暂行办法》，又称“科技十条”；2014年6月，推出《科技成果转化暂行办法及实施细则》；等等。这系列新政为湖北加快创新发展提供了强有力的制度保障。

记者：通过您的介绍，我们了解到湖北是具有很多创新优势和资源的，那么湖北在推动创新发展方面遇到了哪些问题？

邹德文：当前湖北创新面临的问题或障碍主要表现为创新要素的培育、创新要素的配置和创新生态环境的营造三个方面。

在创新要素培育方面。一是创新主体培育有待进一步加强。创新人才总量规模偏小且地域、行业分布不均衡。例如，湖北引进海外高层次人才“百人计划”前四批的培养规模仅255人，这与湖北科教优势不相称，与加强湖北重点产业和战略性新兴产业发展需求不匹配；“百人计划”中生命科学、信息科学人数最多，先进制造业、节能与新能源、新材料等学科的人数较少，不利于多学科、多领域人才百花齐放局面的形成。企业作为创新主体，其主体地位和主导作用发挥不够。湖北科技型中小企业规模偏小，仅占中小企业的5%；企业创新人才缺乏，远低于发达国家，也低于我国沿海发达地区；一些企业追求短期效益，对有市场潜力的科技成果研发不重视，处于国际分工和产业链的中低端。二是支持创新的体制机制有待进一步完善。人才要素流动仍存在体制壁垒，由于目前一些高校院所、事业单位社会保险改革仍没到位，离岗创新创业等于“净身出户”，从零开始。在民营企业的大学生和民营企业家参评专业技术职务比较困难。科研项目经费管理方式不合理，“见物不见人”，对研发人员的劳务费支出严格比例控制，科技人才复杂劳动的价值没有体现出来。

在创新要素配置方面。一是政府配置创新要素的引导作用发挥不充分。湖北科技金融创新仍显不足，财政性资金对社会资本的引导作用有限，各类资本倾向于投向成熟企业，初创期企业和中小企业仍然存在融资难、融资贵问题。各级政府引导科技系统、高校院所、中介服务机构、科技企业、投资机构协作联动，形成推动科技成果转化的工作合力不够，科技成果资本化、产业化、市场化程度不高。目前湖北存在科技成果产出率高与成果转化率低反差大、规模增速较快与结构升级慢反差大、部分创新要素富集与聚集乏力反差大“三大反差”问题。二是市场配置创新要素的决定作用发挥不够。目前政府对创新要素直接配置过多，对人才和用人单位的市场行为干预度较大；湖北金融市场、劳动力市场、技术市场、信息市场与沿海发达省份相比仍然滞后，仍处在稳定发育、尚欠成熟阶段；在人才引进、培养、使用、激励方面需要进一步发挥企业作为用人主体的作用；在人才评价方面需要逐步引入市场化评价机制；在技术创新方面仍需要进一步发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各种创新要素配置的导向作用，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、评价成果的机制。

在创新生态环境的营造方面。目前，湖北营造创新发展的良好环境仍然不够，具体表现为：崇尚创新、宽容失败的人文环境没有真正形成；简政放权仍然在路上，支持创新创业的政务环境不够优化；对知识产权保护不够，一些中小企业无法留住掌握核心技术的人才，“企业越红火越危险”，其合法权益越容易受损，良好的法治环境有待进一步打造；潜规则依然存在，公平竞争的市场环境仍需进一步营造；大众创业、万众创新仍处于初始阶段，人人皆可创新、人人参与创新的社会氛围有待进一步形成。

记者：那么在十三五期间或今后更长的一段时期，湖北如何解决这些问题，更好地推进“创新湖北”建设？

邹德文：推进解放思想，形成有利于创新发展的文化氛围。作为典型的内陆省份，湖北从任何方向走出国门，都要经过两个以上的省份，解放思想的任务尤其繁重。要创新思想观念，进一步强化各级领导干部、企业家和全社会的创新意识，营造“崇尚创新、宽容失败、鼓励竞争”的社会意识和文化氛围。

推进深化改革，形成有利于创新发展的体制机制。体制机制是创新发展的“核动力”。推进湖北创新发展，必须坚持社会主义市场经济改革方向，提高改革决策的科学性、增强改革措施的协调性；必须打破部门限制、地域限制，克服制度障碍、环境障碍，用体制机制倒逼创新，用创新的办法完善体制机制，努力在重要领域和关键环节改革实现新的突破，形成有利于加快经济发展方式转变的制度安排。加快形成有利于创新发展的市场环境、产权制度、投融资体制、分配制度、人才培养引进使用机制，深化行政管理体制改革，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展，深化国有企业改革，鼓励民营企业依法进入更多领域，优化企业发展环境，加快形成统一开放、竞争有序的市场体系，深化财税体制改革，加快金融体制改革，加强金融宏观审慎管理制度建设。

推进开放先导，拓展有利于创新发展的开放空间。扩大开放是创新发展的“外推力”。一是建设“大通关”，实现贸易投资便利化。二是拓展“大视野”，实现招商引资新突破。三是构建“大体系”，推动“五外”联动发展。加快提升武汉、襄阳、宜昌等城市的国际化水平，加快培育技术、营销、品牌等国际竞争新优势，发展服务贸易特别是文化产品出口，积极探索企业集群式走出去的新途径，推动外资、外贸、外经、外包、外智“五外”联动发展。四是打造“大平台”，实现区域合作互利共赢。加强与湘赣两省密切协作，积极推进武汉城市圈、长株潭城市群、鄱阳湖生态经济区之间的开放合作，建立商贸流通、对外贸易、对外投资合作、承接产业转移、口岸通关、商务信息“六个一体化”合作机制，建立跨区域的对外开放联盟，搭建长江中游城市群协调发展大平台，打造中国经济增长第四极。五是建设“大数据”，拓展“云上湖北”发展空间。大力实施“互联网+”行动计划，实施大数据战略，围绕大数据全生命周期，重点打造“基础设施层、系统平台层、云应用平台层、增值服务层、配套产品层”五个产业链层级，建设大数据“内容中心—服务中心—金融中心”三个中心，构建“云上湖北”平台，推动以提高生产率为核心的产业转型升级，培育新的区域经济增长点。

推进自主创新，打造有利于创新发展的强大引擎。自主创新是创新发展的“内生力”。一是抓体系。大力推进创新体系建设，加快建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系；促进技术创新体系、知识创新体系、区域创新体系、科技中介服务体系协调统一，形成集聚科技进步和自主创新的整体合力。二是抓产业。强化创新驱动的支撑和引领作用，抢占未来技术和产业制高点，推动企业加快产业转型升级；注重把自主创新与培育发展战略性新兴产业更紧密地结合起来，把握发展方向，明确主攻重点，加强基础研究，突破核心技术；完善鼓励高新技术产业化的法制保障、政策体系、激励机制，鼓励创新要素向高新技术产业流动；大力推进高新技术产业化。三是抓转化。努力把湖北的科教优势转化为发展优势、竞争优势、创新优势；引导科研人员更新观念，强化市场意识，积极投身科研成果转化；引导各高校、科研院所强化服务意识，加强区域创新体系建设，建立健全科研成果转化为现实生产力的制度性平台和要素平台。四是抓人才。完善鼓励技术创新和科技成果产业化的法制保障、激励机制、市场环境；坚定不移地实施“人才强省”战略、“科教兴鄂”战略和知识产权战略，大力培养创新人才；坚持尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造，营造有利于湖北创新发展的环境支撑和社会氛围。

学者访谈

以司法公正 保障社会公正

□ 王　晔

改革开放30多年，中国取得了巨大成就，但也面临了前所未有的矛盾问题。矛盾纠纷的频发影响到社会稳定与和谐，人们纷纷把目光投向司法，期盼司法对社会公正有更多的担当。司法是社会公正的最后一道防线，是社会稳定的奠基石，有了公正，人民才会有安全感、幸福感。

习近平总书记指出：“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”。“我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。”十八届四中全会强调“司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督”。

问题意识抓风向、创新意识激活力。问题是时代的呐喊，标示时代的风向。围绕司法公正出现的各种问题，法院借鉴国内外经验，不断探索司法改革之路：建立法律职业共同体；庭审方式由“审讯式”向“抗辩式”转变；实行主审法官负责制，改革“判而不审”的司法审判形式；实现法官着装改革；推行错案追究制度；推行当事人评议法官制度；实行法官回访制度等；人大发挥自己的监督作用，在全国范围内推行“个案监督”制度等。

本质意识抓内里、辩证意识解忧难。相对于立法权和行政权而言，司法权最根本的属性即为公正。除此之外，司法审判权还具有被动性、中立性、亲历性、裁定性、独立性、终局性等。围绕司法的所有改革都必须带着辩证的意识来思考分析，遵循司法的内里规律，抓到改革的主要矛盾。鉴于地方司法机关的人、财、物从属于地方政府以及司法审判的行政化倾向等对司法公正的影响，十八届三中全会要求，“要推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”“要改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责”。

发展意识贯始终、系统意识聚合力。司法改革是一项系统工程，不可能一蹴而就，需“跳出森林看森林”，需时间和空间上贯穿始终、聚拢合力。鉴于此，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，建立健全司法人员履行法定职责保护机制；最高人民法院设立巡回法庭，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院；探索建立检察机关提起公益诉讼制度；变立案审查制为立案登记制等。所有这些措施都是针对司法开出的“药方”。

对领导干部插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，目的是让司法回归到独立性上来；最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件，一方面是为了加强司法的权威性，另一方面也是让司法摆脱地方性；探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，有利于净化司法环境，确保司法机关依法独立公正行使职权，有利于明晰中央和地方的事权，确保司法权的统一性，有利于合理配置司法资源，确保人民群众方便、经济地参与司法活动；探索建立检察机关提起公益诉讼制度，目的是发挥检察机关对社会公共权益的保障作用。近些年来，国有资产流失案件，环境与自然资源的公害案件，垄断经营案件，不合理利用土地案件，破坏土地资源案件等大量存在，仅仅依靠公民以原告资格向法院提起民事诉讼很不现实。为此，需要发挥检察机关的作用。检察机关作为国家法律监督机关，负有监督法律正确实施的职责，它可以通过行使检察权，同破坏法律的违法犯罪行为作斗争。检察官熟悉法律，掌握诉讼技巧，可以更好地担此重任。有案必立、有诉必理是法治社会的基本要求，也是司法作用的彰显，为此，需要变立案审查制为立案登记制，以保障当事人的诉权。

（作者单位：湖南省委党校）

消除制度建设滞后现象

□ 李志昌

制度建设是一个稳定性和动态性统一的过程。“制度建设滞后”现象，就是指当一些制度变得不合理、不适用的时候，没有及时对这些制度进行修改完善，特别是实际工作中一些突出问题存在已久，而解决问题的制度没有及时建立，使得问题越积越多、越来越突出，严重影响工作推进，影响经济社会发展。

制度建设滞后的表现

人们谈论“制度建设滞后”，就是讲形势发展了、情况变了，制度建设根不上。这样说显得抽象笼统，具体分析，制度建设滞后表现为四种情况。

没有及时建立新制度、解决新问题。新问题不断产生，而解决这些问题的制度没有及时建立，就会使得问题越积累越多，产生的不良后果越来越严重，这是制度建设滞后现象的一个突出表现。例如生态环境严重破坏就是一个长期积累的问题，虽然在这个过程中采取了一些政策措施，但问题长期没有得到根本解决，生态环境恶化越来越严重，根本原因就是生态环境制度建设严重滞后。十八大之后，中央作出加强生态文明制度建设的决定，相关法律、制度陆续制定和实施，生态环境恶化趋势得到遏制，生态文明建设呈现出良好趋势。对新问题没有及时建立新制度来解决，时间长了就会积累成很多老问题，最终造成严重的社会后果，解决这些问题要付出极大的社会代价。

对不完善的制度没有及时修订完善。由于客观原因和主观原因的限制，绝对完美的制度是不存在的，一些制度总体上是好的，但随着情况的变化，其中某些方面会变得不科学、不合理，在具体实施中某些规定已经不适用，这就需要在保持制度总体稳定的基础上，对制度中不合理、不适用的内容进行修改，使制度更完善。在实际工作中，虽然有些制度总体上看是好的，但具体实施却会出现问题和矛盾，原因就是过度强调制度的稳定性，对制度中已经不适用的内容没有及时进行修改完善，影响制度整体作用的充分发挥。

没有及时废止不适用的制度。不适用的制度是指总体上已经不符合新情况、不能解决新问题的制度。制度的稳定性不是绝对的，制度的适用性是有条件的，当条件发生很大变化时，原来的一些制度会变得不适用。如果不及时废止不适用的制度，就会出现新情况与旧制度之间的冲突，旧制度不仅不能发挥好的作用，反而成了推动工作、促进发展的障碍。时间长了，这种现象就会造成“制度僵化”的状况。

“破而不立”也是制度建设滞后的一种表现。制度建设是破除旧制度和建立新制度相互协调、有机统一的过程。在这个问题上通常的看法是“先破后立”“不破不立”，注意这只是一种逻辑关系，就是说新旧制度不能并存，只有破除不适用的旧制度，才能建立适用的新制度。“适用”和“不适用”之间是矛盾关系，既要保持不适用的旧制度，又要建立适用的新制度，这在逻辑上是矛盾的，在现实中是不可能的。在实际工作中，人们常把这种逻辑关系变成时间上的先后关系，而且往往是“破”之后长时间不“立”。如果旧制度破除之后，不及时建立相应的新制度，中间延迟时间太长，就会出现“制度真空”，导致行为失范、秩序混乱，引发社会问题。

没有问题意识，就没有制度需求

问题意识不强，制度需求不明确。没有强烈的问题意识，就不会产生明确的制度需求，也就不会产生制度创新的动力；具有强烈的问题意识，才会产生明确的制度需求，而有了明确的制度需求，也才会产生制度创新的动力。在社会现实中，问题总是具体的，因而制度需求也应该是具体的。制度需求不是“制度是重要的”这样抽象的认识，而是要针对具体问题制定具体制度。在实际工作中，制度需求往往被抽象化，大家都讲制度是重要的，表面上看制度需求非常强烈，但针对什么具体问题建立什么具体制度来解决，却不具体、不明确，非常模糊。

用制度解决问题的意识不强。通常讲的制度意识是指“遵守制度的意识”，制度意识还有一个重要的方面，这就是“用制度解决问题的意识”。社会现实中的一些问题，可以用行政手段来解决，也可以用政策措施来解决，这些方式在特定条件下、解决特定问题是有作用的，也是人们习惯的方式，但对于重大社会问题，这样的方式只能治标而不能治本。由于用制度解决问题的意识不强，人们常常不习惯或者想不到用制度来解决问题，导致解决问题的制度没有及时建立起来，这也是导致制度建设滞后的一个重要原因。

制度建设中存在阻力。破除不合理的旧制度，建立新的制度，必然涉及利益格局变动，要调整一些不合理的利益关系。建立一种新的制度，实际上就是要打破不合理的利益格局，形成合理的利益格局。“利益固化的藩篱”实际上是以不合理的体制机制为支撑的，改革这些不合理的体制机制，必然遇到阻力。一些重要的制度之所以迟迟难以建立，一个重要原因就是存在着不小的阻力。

社会转型中制度变迁的渐进性。制度变迁不是短时间就能完成的，需要一定时间过程，因为这涉及人们在思想观念、行为方式、利益关系上要有一个适应的过程，新的体制机制的建立和实施也需要一定的时间。当然，这个过程也不能是无限期的，不能一直拖延下去。如果旧的体制机制废除了，新的体制机制长期建立不起来，就会出现制度真空，特别是在一些重要领域和关键环节出现制度真空，就会导致社会行为失范、社会秩序混乱、社会问题丛生。

防止“制度真空”

增强问题意识，明确制度需求。制度创新包括制度需求、制度供给、制度实施三个基本阶段。制度创新始于制度需求，而制度需求始于问题意识。问题是客观存在的，制度创新的根本目的是为了解决问题，但问题本身不会直接产生制度需求，只有问题意识才会产生制度需求。问题意识包括敏锐发现问题、深入分析问题、主动解决问题。对社会现实中的问题要有敏锐性，及时发现问题、深入分析问题，形成明确的制度需求，才能及时建立相关制度来解决问题。

增强用制度解决问题的意识。针对同样的问题，用什么方式来解决，可以有不同的选择；不同的选择，导致不同的结果。解决社会问题，在特定时期、针对特定问题，可以采用行政手段、政策措施等来解决，但对于重大社会问题，制度是既治标又治本的方式，从根本上、从长远看还是要靠制度，才能更有效、更彻底地解决重大问题。

协调好利益关系，克服制度建设中的阻力。任何制度都涉及人们的利益，制度安排实质上是利益安排，改革制度必然引起人们利益关系的变化。在制度建设中，要注意协调好各方面的利益关系，合理的利益要依法维护，不合理的利益要坚决调整，这样才能形成制度建设的合力，减少制度创新的阻力，顺利推进制度建设。

尽量缩短制度变迁的滞后时间。制度变迁是一个渐进的过程，不可能短时间内完成，但也不能拖得太长，旧的体制机制废除了，要尽快建立新的体制机制。在社会转型过程中会出现“制度建设滞后”现象，这有一定的必然性，但不能让这种现象一直延续下去，要加快制度建设步伐，尽快建立新的体制机制，缩短“滞后时间”。特别要处理好“破”和“立”的关系，避免出现“破而不立”的现象，应坚持“破立并行”“破立协调”，防止出现“制度真空”。

（作者系云南省楚雄州委党校副校长）

深度观察