

地方“双创”示范基地建设政策分析

——基于政策目标—工具适配的视角

李文彬, 卢琳静

(华南理工大学公共管理学院, 广东广州, 510641)

[摘要] 地方“双创”示范基地建设政策是我国落实“大众创业、万众创新”政策的重要组成部分。政策工具与政策目标的适配是政策预期目标得以实现的重要前提。研究发现, 地方“双创”示范基地建设政策工具与政策目标不完全适配, 政策工具呈现失衡的局面。宏观方面, 政策工具偏重环境面和供给面而忽略需求面的手段运用; 微观方面, 供给面工具结构“软”“硬”失衡和环境面工具结构“长”“短”失衡。为提高政策工具与目标的适配性, 地方“双创”基地示范基地建设政策应该增加需求面工具的运用, 并针对创新型企业不同的生命周期来设计相应的政策工具。

[关键词] “双创”政策; 政策目标; 政策工具

[中图分类号] G640 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2019)05-0015-06

一、问题提出与分析框架

2013年以来, 国务院开始密集制定出台一系列“大众创业、万众创新”(简称“双创”)政策。其后两年间, 国务院及其部委相继制定、颁布了63项“双创”政策^[1]。其中, 纲领性的政策是2015年国务院出台的《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》(国发〔2015〕32号)。示范效应一直是我国公共政策创新扩散的重要机制^[2], “双创”政策也不例外, 示范基地建设成为我国推动“双创”的重要手段。2016年, 国务院出台了《关于建设大众创业万众创新示范基地的实施意见》(国办发〔2016〕35号), 提出要建设一批大众创业、万众创新的示范基地, 探索形成可复制、可推广的经验, 激发全社会创新创业活力, 以发展新经济, 催生更多新技术、新产业、新业态, 推动“双创”迈向更高层次和水平。对于“双创”政策的研究, 学界研究主要集中在以下两方面: 一是政策内容的研究。如许欢和孟建国从政策创新和管理创新的视角, 指出“双创”政策属于政策创新和管理创新相互叠加的政策^[3], 王宏起等从政策工具、“双创”过程及“双创”政策作用对象三个维度构建政策分析框架^[4], 李政等使用质性数据分析方法对中美“双创”政策进行对比分析^[5], 张永安和郝海拓使用PMC指数

模型对“双创”政策进行了分析^[6], 丁刚和郭瑶瑶运用社会网络分析法对供给型、环境型、需求型三类政策工具的构成特点进行了比较分析^[7], 陈雪琳和鲁若愚使用共词分析法探讨了我国“双创”政策关注的热点及内部结构关系^[8], 熊小刚对国家层面的“双创”政策工具类型统计分析发现供给型政策工具和环境型政策工具稍有过溢而需求型政策工具则严重不足^[9]。二是“双创”政策的效果或影响的研究。王宏起和李婧媛将区域“双创”政策分为供给推动型政策、环境影响型政策和需求牵引型政策, 并发现其均对科技创新创业活动产生积极影响^[10]; 但陈春林等发现, 由于政策的模糊与冲突, 科技人员执行“双创”政策的效果相对较小和后续推动力不足^[11]; 丁刚和郭瑶瑶也发现, 区域“双创”政策工具的实施效果尚待提升^[7]。综合学界关于我国“双创”政策的研究发现, 其研究对象主要为国家层面的“双创”政策, 研究内容聚焦在政策内容(目标)、政策工具与效果的分析。可见, 我国地方层面的“双创”基地建设政策尚未得到充分研究, 政策目标与工具适配的视角也未被学界用于“双创”政策分析。这一视角对于分析政策的科学性和有效性具有重要价值, 目前已被运用于我国养老金融发展政策^[12]和大数据政策分析^[13]。因此, 本文

[收稿日期] 2019-02-09; **[修回日期]** 2019-09-20

[基金项目] 华南理工大学“双创”平台研究项目“国家‘双创’平台绩效第三方评价”研究

[作者简介] 李文彬(1976—), 男, 广东云浮人, 华南理工大学公共管理学院教授, 主要研究方向: 政府绩效管理、政府管理创新, 联系邮箱: liwenbin@scut.edu.cn; 卢琳静(1998—), 女, 广东广州人, 华南理工大学公共管理学院学生, 主要研究方向: 电子政务

基于政策目标—工具适配的视角,运用内容分析方法对我国地方“双创”示范基地建设政策进行文本量化分析,以期探讨该政策目标与工具的匹配程度及其问题,并提出进一步完善政策的建议。

政策目标是指政策所预期达到的效果或目的。“双创”政策目标包括了创新(包括技术创新、应用创新和商业模式创新)和创业。为实现“双创”政策目标,需要匹配相应的政策工具。政策工具是指实现政策目标的手段或方法。Roy Rothwell 和 Walter Zegveld 将政策工具分为供给面、需求面、环境面三种类型^[14],国内学者苏竣总结了这三类政策的细分手段^[15]。本文在借鉴上述学界已有成果的基础上,结合具体的政策分析语境制定了“双创”示范基地政策工具分类表,如表 4。其中,供给面政策工具主要通过生产要素方面的投入如资金、人力资源、基础设施等推动产业创新发展,此外政府还提供便捷的公共服务和建立考核机制给予监督。具体包括人才支持、资金投入、技术支持、公共服务和基础设施建设,等等。环境面政策工具是政府通过搭建一个好的环境助推创新主体成长壮大,规范市场行为,清除市场壁垒,降低制度性交易成本,使得新技术的产生能够为创新者带来相应的回报,同时大力奖励创新,构建宽松的金融环境,聚集有利于创新创业活动开展的因素,从而形成鼓励创新的良性循环。具体包括目标规划、税收优惠、知识产权保护、金融政策、市场监管、激励机制,等等。

需求面工具则是从产品市场出发,通过降低创新产品进入市场的阻力,或者刺激市场需求,进而反作用于生产者,激发其创新活力。具体包括政府采购、价格补贴、贸易管制,等等。

“双创”基地建设政策的目标包括推动创新和创业,两者需要匹配不同的政策工具。首先,推动创新的政策工具。供给面和需求面的政策工具对推动科技创新产生直接影响。供给面政策工具主要作用于生产要素一端,因此其对“技术创新”有更直接的作用。而需求面政策工具则主要作用于产品市场一端,其对推动“产品创新”而言作用更加显著^[16],而环境面政策工具则会通过间接的方式影响创新和创业,其作用强度相较于供给面与需求面政策工具较弱。其次是创业的政策工具,供给面和需求面的政策工具均对创业成功产生直接作用。如供给面的政府的支持、创业培训对农民创业成功产生显著影响^[17]。供给面的政府支持和需求面的市场占有对海归人才创业成功产生重要影响^[18]。针对企业家的研究发现,供给面的政府支持和教育培训水平以及需求面的市场因素是影响创业成功的关键^[19]。在环境面政策工具方面,外部环境对初创企业的生存和成长也具有很强的影响力^[20];研究发现,政府的政策扶持和创业环境营造是上海中小企业创业成功的重要因素^[21]。因此,供给面和需求面工具对创新创业产生直接作用,而环境面工具则发挥间接作用,详见图 1。

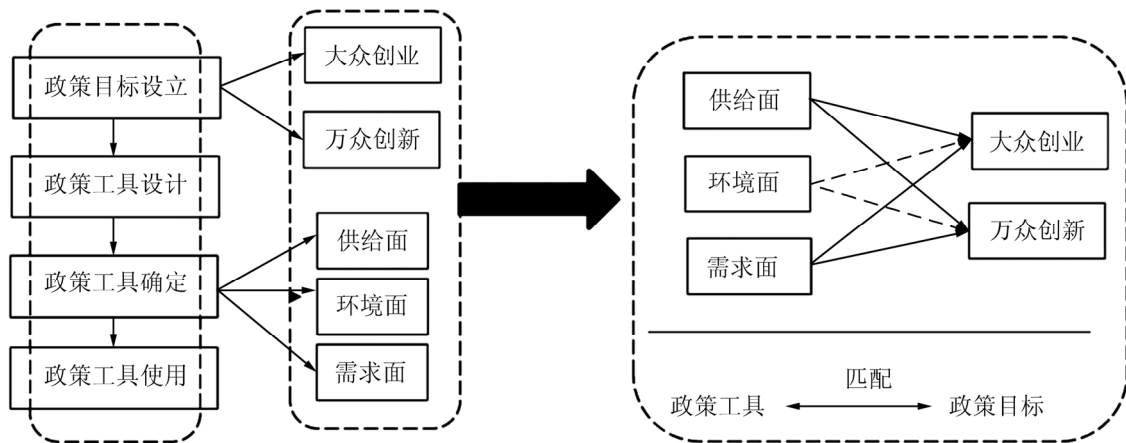


图 1 我国地方“双创”基地建设政策目标-工具适配模型图

资料来源:参考范梓腾和谭海波提出的适配模型,有修改

二、地方“双创”示范基地建设政策文本选择

2016年5月,国务院出台《关于建设大众创业万众创新示范基地的实施意见》,提出到2018年底建设一批高水平的“双创”示范基地,培育一批

具有市场活力的“双创”支撑平台,突破一批阻碍“双创”发展的政策障碍,推广一批适应不同区域特点、组织形式和发展阶段的“双创”模式和典型经验,建设首批28个“双创”示范基地。2017年

6月,国务院又颁布《关于建设第二批大众创业万众创新示范基地的实施意见》,再支持建设92个“双创”示范基地。根据国务院实施意见步骤安排,我国各地方结合自身特点,研究制定具体工作方案,明确各自建设目标、建设重点和任务,制定自身的“双创”示范基地建设政策。为有效分析地方政府出台的“双创”示范基地政策,本文选择了2016~2017年20个不同层级地方政府关于建设“双创”示范基地的政策文本(如表1),开展文本的量化分析。

三、地方“双创”示范基地政策目标与工具分析

(一)政策目标分析

分析发现,地方“双创”基地建设政策目标主要包括创新经济发展模式、形成创新氛围、推动创新型企业发展成长和促进就业,可分为推动创新(包括技术和商业创新)和促进创业及就业两大类型。其中,90%以上的政策将推动创新列为政策目标,分别有75%和35%的政策提出要推动创新型企业发展、促进社会就业,详见表2。

表1 地方“双创”示范基地政策文本

编号	政策名称	发文年份
1	广东省建设大众创业万众创新示范基地实施方案	2016
2	天津市滨海新区中心商务区建设大众创业万众创新示范基地工作方案	2017
3	河北省“双创”示范基地建设方案	2017
4	湖南湘江新区国家大众创业万众创新示范基地建设工作方案	2016
5	湖北省人民政府办公厅关于建设省级大众创业万众创新示范基地的实施意见	2017
6	浙江杭州未来科技城“双创”示范基地工作方案	2017
7	内蒙古自治区人民政府办公厅关于建设大众创业万众创新示范基地的实施意见	2017
8	合肥市高新技术产业开发区“双创”示范基地工作方案	2017
9	关于全面建设徐汇国家大众创业万众创新示范基地的实施意见	2017
10	山西省人民政府办公厅关于建设省级大众创业万众创新示范基地的实施意见	2017
11	长春新区国家“双创”示范基地建设工作方案	2017
12	福州市人民政府关于印发福州新区创建“双创”示范基地工作方案的通知	2016
13	山东省人民政府办公厅关于支持“双创”示范基地建设推进全省“双创”深入发展的实施意见	2017
14	河南省人民政府办公厅关于支持大众创业万众创新基地建设的实施意见	2017
15	广西南宁高新技术产业开发区建设国家“双创”示范基地工作方案	2017
16	贵州贵安新区国家“双创”示范基地工作方案	2016
17	拉萨市柳梧新区国家“双创”示范基地建设工作方案	2017
18	陕西省西咸新区“双创”示范基地工作方案	2016
19	甘肃省兰州市城关区建设国家级区域“双创”示范基地工作方案	2017
20	新疆乌鲁木齐高新区(新市区)“双创”示范基地工作方案	2017

表2 地方“双创”基地建设政策的目标类型、内容与比例

单位: %

序	总目标	子目标	内容	比例
1	创新	创新经济发展模式	突破政策瓶颈,打造经济发展新引擎,推动“双创”组织创新和模式创新或商业创新	100
2		形成创新氛围	优化创业创新生态,强化创新氛围,激发全社会创新潜能和创造活力	90
3	创业	推动创新型企业发展	推动创新型企业发展壮大,为培育壮大新动能和战略性新兴产业发展提供新引擎	75
4		促进就业	带动高质量就业或促进社会就业	35

(二)政策工具分析

1. 政策工具编码

为对政策工具进行编码,首先需要选取分析单元。分析单元是内容分析中最小、最重要的元素,

可以是独立的字、词、句或段落等^[22],甚至可以是一整份文件。本文的分析单元是政策文本中“政策措施”部分中反映政策手段、措施的分句或是短语。结合表1的地方政府文件编号和表5的政策工具类

型和分项编号,本文对选取的20份文件里的政策举措内容中的分析单元按照“政策编号-工具类型编号-分项编号”进行编码,总共形成754条编码,见表3。

2. 政策工具统计分析

根据内容分析单元编码表,汇总得到三个类型政策工具的分布,见表4。

对全部政策编码进行统计分析发现,地方“双创”基地建设政策综合使用供给面、环境面和需求面三种类型的政策工具,但偏重于环境面和供给面政策工具。在754项分析单元中,供给面、环境面、需求面政策工具分别有325、417和12项,占43%、55%和2%。可见,环境面和供给面政策工具使用比例最高,两者占工具总数量的98%。

表3 “双创”示范基地政策工具内容分析单元编码(部分)

编号	政策名称	内容分析单元	工具类型	工具名称	编码
1	广东省建设大众创业万众创新示范基地实施方案	开展面向中小微企业的知识产权信息推送服务	供给面	公共服务	1-1-4
2	天津滨海新区中心商务区建设大众创业万众创新示范基地工作方案	建立创新创业政策集中发布平台	供给面	公共服务	2-1-4
3	湖南湘江新区国家大众创业万众创新示范基地建设工作方案	对国家、省、长沙市和湘江新区、各园区、区县有关创客空间、科技企业孵化器、小微企业、两创专项等与创新创业有关的项目和资金统一进行评审、统一资金拨付、统一项目立项	供给面	公共服务	4-1-4
.....
19	关于发布《甘肃省兰州市城关区建设国家级区域“双创”示范基地工作方案》的通告	深化审批制度和商事制度改革,简化和优化服务流程,构建专业化、网络化的服务体系	供给面	公共服务	19-1-4
20	新疆乌鲁木齐高新区(新市区)“双创”示范基地工作方案	加强公共产品和公共服务的供给	供给面	公共服务	20-1-4

表4 地方“双创”示范基地政策工具分布

工具类型	工具名称	编码	频数	比例(%)
供给面	人才支持	1-1-1、2-1-1、5-1-1、6-1-1、7-1-1.....	103	43
	资金投入	1-1-2、2-1-2、3-1-2、4-1-2、5-1-2、6-1-2.....	57	
	基础设施建设	1-1-3、6-1-3、8-1-3、13-1-3、14-1-3	17	
	公共服务	1-1-4、2-1-4、3-1-4、4-1-4、5-1-4.....	124	
	技术支持	2-1-5、5-1-5、13-1-5、16-1-5、17-1-5、18-1-5、	11	
	考核监督	3-1-6、4-1-6、7-1-6、9-1-6、11-1-6、13-1-6、18-1-6、19-1-6	11	
	项目支持	11-1-7、13-1-7	2	
合计			325	
环境面	目标规划	1-2-1、3-2-1、5-2-1、6-2-1、7-2-1、8-2-1、9-2-1.....	61	55
	税收优惠	1-2-2、2-2-2、4-2-2、5-2-2、6-2-2.....	38	
	知识产权保护	1-2-3、2-2-3、5-2-3、6-2-3、7-2-3、8-2-3、10-2-3、11-2-3.....	45	
	金融政策	1-2-4、2-2-4、4-2-4、6-2-4、7-2-4.....	81	
	市场监管	1-2-5、5-2-5、6-2-5、8-2-5、11-2-5.....	28	
	激励机制	1-2-6、2-2-6、3-2-6、4-2-6.....	114	
	服务配套	2-2-7、3-2-7、4-2-7、7-2-7、8-2-7、9-2-7.....	40	
	收费政策	4-2-8、13-2-8、19-2-8、20-2-8	10	
合计			417	
需求面	政府采购	1-3-1、4-3-1、6-3-1、8-3-1、10-3-1.....	11	2
	价格补贴	16-3-2	1	
	贸易管制		0	
	示范工程		0	
合计			12	

每种类型的政策工具使用也不平衡。对每种类型的工具进行分析发现,在供给面政策中,公共服务有124项,占供给面政策的38%;其次为人才支持,有103项,占32%;而基础设施建设、技术支持和项目支持的使用比例很小。在环境面政策中,激励机制工具有114项,占27%,比例最高,显示政府倾向于以奖励机制激发优秀的创新主体和创新活动,形成鼓励创新的社会氛围。其次是金融政策、目标规划、知识产权保护各有81、61、45项。在需求面政策中,政府采购工具有11项,占92%,价格补贴有1项,占8%。而贸易管制、示范工程、对外承包等工具均无涉及。在扩大需求方面,政府的支持手段主要加大创新产品和服务的采购力度,支持创新成果转化应用,详见表5。

表5 地方“双创”示范基地建设政策工具比例表

政策工具类型	比例	政策工具	占所在类型比例(%)	占全部工具比例(%)
1. 供给面工具	43	1 公共服务	38.2	16.4
		2 人才支持	31.7	13.6
		3 资金投入	17.5	7.5
		4 基础设施建设	5.2	2.2
		5 技术支持	3.4	1.5
		6 考核监督	3.4	1.5
		7 项目支持	0.6	0.3
2. 环境面工具	55	1 激励机制	27.3	15.0
		2 金融政策	19.4	10.6
		3 目标规划	14.6	8.1
		4 知识产权保护	10.8	6.0
		5 服务配套	9.6	5.3
		6 税收优惠	9.2	5.0
		7 市场监管	6.7	3.7
		8 收费政策	2.4	1.3
3. 需求面工具	2	1 政府采购	91.7	1.5
		2 价格补贴	8.3	0.5

4. 政策目标-工具的适配性分析

结合政策“目标—工具”适配模型,本文发现,地方“双创”基地建设政策目标与工具并不完全适配。这体现在宏观和微观两方面的不够适配。在宏观方面,地方“双创”基地建设政策工具集中在环境面和供给面,而需求面工具数量则微乎其微。但既有研究发现,需求拉动对于创新和创业都至关重要。因此,政策工具的宏观结构与政策目标不完全适配。在微观方面,供给面工具结构“软”“硬”失衡和环境面工具结构“长”“短”失衡。首先,在供给面的工具方面,政府为创新创业提供“软性”

服务有余而“硬件”不足。统计发现,政策工具中公共服务和人才支持的比例最高,说明地方政府商事登记、社保、医保、人事、教育等方面向高端人才和中小微企业提供优质的公共服务,采取各种措施积极引进和培养各类人才。而在基础设施建设和资金投入这些“硬件”工具则相对较少,显示出供给面政策工具结构中的“软”“硬”失衡。实际上,对于初创期的中小微企业来说,资金、场所、设施设备硬件支持至关重要。其次,在环境面工具方面,以事后奖补为主的激励机制和技术入股或抵押为主的金融政策等方面的短期物质刺激手段占比最多,而目标规划和知识产权保护等相对长远的制度建设则相对较少,反映出其“长”“短”失衡的问题。研究显示,对于创新型企业发展 and 保护科技人员的创新积极性,从长远制度层面实现知识产权的保护和转化至关重要。再次,在需求面工具方面,过分依赖政府采购,忽略了对于自发市场需求的培育。

五、结论与讨论

通过对文本量化分析发现,我国地方“双创”示范基地建设政策目标为推进创新和促进就业两方面,具体包括推进经济创新、形成创新氛围、推动创新型企业发展成长和促进就业四方面。这跟“大众创新、万众创业”的“双创”目标一致。为实现政策目标,地方“双创”示范基地政策综合使用了供给面、需求面和环境面的政策工具。但是,政策目标和政策工具并不完全适配。这表现在过分倚重供给面和环境面的政策工具但忽略需求面工具,而供给面工具又仰赖公共服务和人才供给,环境面则倚仗激励机制和金融政策。同时,在具体工具应用方面,也未能结合企业成长生命周期在初创期和成长期的不同阶段需求来设计针对性的政策工具,这也导致了政策工具与促进企业创新创业的政策目标的不适配。

为加强政策目标与工具的适配性,地方政府“双创”示范基地政策未来应该朝着以下方向予以改革。一是加大需求面工具的运用。供给工具与需求工具均能激发创新创业,但以需求面政策工具为特征的需求拉动型政策则着力于扩大产品市场,能降低市场不确定性,可以有效激发中小企业创新活力^[23],更适合推动依靠私人企业或者市场机制自身力量所难以达成的创新^[24]。特别是对于初创期的创新型中小微企业,需求型政策工具可以有效提升其存活率,奠定其发展基础。二是政策工具的差异化供给。政策工具应该避免一刀切,需要针对不同生

命周期阶段中的企业实行差异化供给。对于初创中小微创新企业,在强化商事登记公共服务的同时应该加大场所、设施等“硬”政策工具的运用,而对于处于成长期的创新型企业,应该加大知识产权保护力度、法治化营商环境的营造与保障等“软”性政策工具的运用。同时,发挥大学、研究机构的创新源头供给作用,深化产、学、研合作;发挥大企业的带动引领作用,推动大中小企业协同创新^[25]。三是促进政策工具的精细化。分析发现,现有政策文本中有部分政策工具的表述过于指导性或宏观性,需要进一步的精细化以提高其操作性。如对科技成果转移转化净收益及作价入股这类收益的个人所得税上缴方案明确度不够^[11],科技人员创业后与原单位的科研任务与职称评定以及各种税费抵扣不合理^[7]等诸如此类的问题,需要有更细化的配套政策予以规定。

参考文献:

- [1] 国务院办公厅政府信息与政务公开办公室.国务院大众创业万众创新政策选编[Z].北京:人民出版社,2015:29-30.
- [2] 杨宏山.双轨制政策试验:政策创新的中国经验[J].中国行政管理,2013(6):12-15.
- [3] 许欢,孟庆国.政策和管理叠加创新研究:以“双创”为例[J].中国行政管理,2016(6):103-108.
- [4] 王宏起,李婧媛,李玥.基于政策文本的“双创”政策量化研究[J].情报杂志,2018(1):59-65.
- [5] 李政,罗晖,李正风,等.基于质性数据分析的中美创新政策比较研究[J].中国软科学,2018(4):18-30.
- [6] 张永安,鄯海拓.“大众创业、万众创新”政策量化评价研究[J].情报杂志,2018(3):158-164.
- [7] 丁刚,郭瑶瑶.区域“双创”政策工具的构成比较及实施效果评估[J].太原理工大学学报(社会科学版),2018(5):49-56.
- [8] 陈雪琳,鲁若愚.基于共词分析的我国“双创”政策关注热点研究[J].电子科技大学学报(社科版),2019(1):9-17.
- [9] 熊小刚.政策工具视角下中国“双创”政策内容分析及优化建议[J].软科学,2018(12):56-72.
- [10] 王宏起,李婧媛.区域“双创”政策对科技创新创业活动的影响机理[J].科技进步与对策,2017(9):19-23.
- [11] 陈春林,林浩,邹慧,等.科技人员“双创”政策执行现状及建议[J].科技管理研究,2017(20):88-93.
- [12] 付舒.支持养老金融发展的政策“目标—工具”适配性研究[J].山东社会科学,2018(8):83-89.
- [13] 范梓腾,谭海波.地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标—工具”匹配的视角[J].中国行政管理,2017(12):46-53.
- [14] ROY R, WALTER Z. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 96.
- [15] 苏竣.公共科技政策导论[M].北京:科学出版社,2014:29.
- [16] KLAUS R. Redefining Innovation: eco-innovation research and the contribution from ecological Economics[J]. Ecological Economics, 2000(2): 319-332.
- [17] 张应良,汤莉,刘幸希.农民创业成功的影响因素:基于东、中、西部的区域比较[J].西南大学学报(社会科学版),2014(3):41-48.
- [18] 甄月桥,朱茹华,聂庆艳.海外高层次归国人才创业成功影响因素研究——以杭州为例[J].特区经济,2013(11):44-46.
- [19] ATTAHIR Y. Critical Success Factors for Small Business: Perceptions of South Pacific Entrepreneurs[J]. Journal of small business management, 1995(2): 68-73.
- [20] DEVI R G, DANIEL S. Entrepreneurship development: key dimensions and research implications[J]. Entrepreneurship: Theory and Practice, 1994(4): 43-62.
- [21] 周纲,田增瑞.影响中小企业创业成功的复杂因素——上海市创业投资企业和创业企业调研分析[J].研究与发展管理,2008(6):82-87.
- [22] 李丹,廉玉金.政策工具视阈下国际科技合作政策研究[J].科技进步与对策,2014(19):109-114.
- [23] 许冠男,王秀芹,潘美娟,等.战略性新兴产业国外经典政策工具分析——政府采购与补贴政策[J].中国工程科学,2016(4):113-120.
- [24] BRAM T, JON MIKEL. Coordinated unbundling: a way to stimulate entrepreneurship through public procurement for innovation[J]. Science and Public Policy, 2013(5): 674-685.
- [25] 辜胜阻,余贤文,杨媚.优化“双创”生态与实现“双创”升级的制度政策选择[J].财经科学,2018(5):56-66.

[编辑:游玉佩]