

# 湖南省创新创业政策协同量化研究

## ——基于力度、措施与目标的三维框架

唐丽萍

(福州大学经济与管理学院, 福建福州, 350108)

**[摘要]** 2015年以来,湖南省为率先建成中部地区崛起的重要增长极,出台和修订了创新创业配套政策,旨在推动创新创业实践的开展。研究以协同理论为基础,通过构建“政策力度、政策措施、政策目标”三维分析框架,对创新创业政策进行量化分析。研究发现,湖南省创新创业政策三个维度的协同度水平整体较高,但仍然存在政策主体失调、政策措施结构失衡和政策目标模糊等问题。这些问题制约了创新创业政策协同效应的发挥,应当引起关注和重视。

**[关键词]** 湖南省; 创新创业政策; 政策协同; 量化研究

**[中图分类号]** F279.27 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2023)05-0036-08

### 一、引言

目前,湖南省正处于重要的发展机遇期,想要将湖南省打造成国家先进制造业、核心竞争力强劲的科技创新及内陆地区改革开放的高地,公共政策的支持与引导必不可少。为此,湖南省政府积极贯彻落实中央文件,出台和修订了创新创业相关配套政策。这些政策措施与政策目标之间是否协调,协调程度如何,已成为当前公共政策制定者和公共政策领域的学者关注的问题。基于此,本研究将结合“政策力度、政策措施、政策目标”三维政策分析框架,探究湖南省创新创业政策的协同现状。

### 二、文献回顾

休斯(Hughes)指出,政策协同就是让各政策活动实现同步发展<sup>[1]</sup>;学者玛格(Magro)认为,政策协同指政府有关部门为了推动政策目标实现而加强政策措施的相互配合<sup>[2]</sup>;蔚超认为,政策协同不是静止的概念,而是多元主体的集体行动和互动,允许不同部门表达态度、利益和偏好,从而寻找系统的最优结合点<sup>[3]</sup>。在政策协同效应方面,坎帕斯(Kampas)认为,在农业耗水量的节

约效果上,农业政策与水政策相互配合要优于两种政策单独执行<sup>[4]</sup>;吉姆(Kim)发现,随着政策系统复杂化,政策在具体实施中会因环境不确定而不稳定,而政策协同刚好能维持这种稳定<sup>[5]</sup>。可见,虽然不同学者对政策协同的理解存在差异,但是都强调不同政策的有机配合。

1978年,学者利贝卡(Libecap)开创性地构建了法律变革指数对政策进行量化,然后通过新旧政策对比进行打分,最后结合计量模型分析政策效果<sup>[6]</sup>。此后,其他学者也开始探索。库尔斯(Cools)等人为量化分析佛兰德交通政策,创立了政策措施量化评价尺度,包含强硬、柔软、推动力、拉动力(Hard、Soft、Push和Pull)等<sup>[7]</sup>。王霆、刘玉使用挖掘法从18项农民工就业政策中提取高频词,构建了PMC指数模型进行量化分析<sup>[8]</sup>。彭纪生等人从力度、目标和措施三个维度量化政策,并引入经济学公式柯布-道格拉斯生产函数,现已成为政策计量研究的经典方法<sup>[9]</sup>。

梳理政策协同和量化文献发现,现有研究集中讨论了政策协同机制和协同的重要性,但对政策协同程度进行评价的专项研究较少。因此,本

**[收稿日期]** 2023-02-24; **[修回日期]** 2023-07-08

**[作者简介]** 唐丽萍,女,福建莆田人,福州大学经济与管理学院助教,主要研究方向:公共政策,联系邮箱:13215000636@163.com

研究从政策本身出发，对创新创业政策进行解读，并借鉴彭纪生等人提出的三维评估方法，将政策力度、政策措施和政策目标作为创新创业政策协同的评价指标<sup>[10]</sup>。

### 三、研究设计

#### (一) 政策分析框架

政策在量化和协同的过程中会面临复杂的政策主体、多样的政策措施和异质的政策目标等问题。本研究借鉴彭纪生的经典的三维政策协同指标体系，从“政策力度、政策措施、政策目标”三个政策要素维度构建湖南省创新创业政策分析框架，如图1所示。

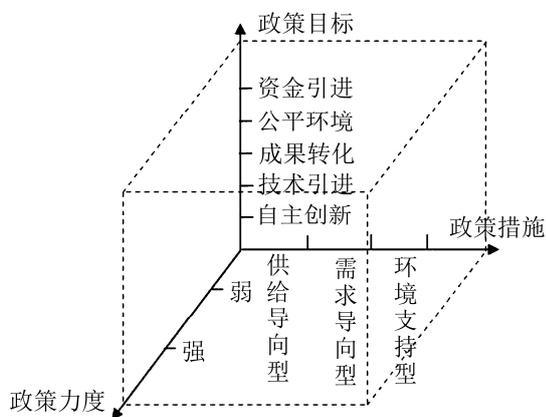


图1 三维政策协同指标体系

#### 1. 政策力度维度

政策力度反映了政府对某个社会问题的重视度，是对政策权威大小的度量，它具体表现为政策发文机构的级别和政策类型针对程度的高低<sup>[10]</sup>。政策发文机构的层级越高，政策类型的针对性程度越强，政策力度就越大，对政策客体的影响力和约束力也越大。从发文机构的层级来分析，湖南省人民政府的行政级别高于湖南省财政厅、湖南省教育厅和湖南省科学技术厅等部门，因此湖南省人民政府发文的政策力度要高于湖南省人民政府各组成部门。与此同时，通常情况下，省政府办公厅发布的政策权威以及政策综合性要高于政府组成部门的发文。依照《中华人民共和国立法法》第八十九条“地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章”，湖南省人大及省人大常委会颁布的地方性法规的政策力度要

高于湖南省政府发文的政策力度。此外，湖南省人民政府及其部门所发布的政策针对性程度也有所不同，针对性越高，政策力度越大；相反，针对性越小，则政策力度越小。

#### 2. 政策措施维度

政策措施是研究公共政策的关键手段，本研究梳理归纳了湖南省创新创业政策的政策措施，结合已有的划分方法和湖南省创新创业政策的现状，将其划分为供给导向型、需求导向型和环境支持型。其中，供给导向型政策措施对创新创业活动发展发挥着推动作用，为创新创业活动提供所需要的资金、技术、人才等要素，本研究将供给导向型细分为科技支持措施、资金支持措施、人事措施和基础设施建设措施四个方面；需求导向型措施强调持续关注和助力创新创业活动，本研究将其细分为市场管制、服务外包和政府采购；环境支持型政策措施是指通过优化创新创业环境，进而推进创新创业活动的战略部署，本研究将其细分为行政措施、税收措施、金融支持措施和策略性措施。

#### 3. 政策目标维度

政策目标是政策的绝对核心，发挥着政策整体规划的作用，可以说政策的所有内容都着眼于政策目标。本研究综合自2015年以来的湖南省创新创业相关政策文件内容，并在有关专家的指导下，最终将湖南省创新创业政策目标划分为自主创新目标、技术引进目标、科技成果转化目标、建立公平竞争环境目标以及资金引进目标。其中，自主创新是其他目标的源泉；技术引进体现了用市场换取技术的思路；科技成果转化是为了推动区域产业升级；公平竞争环境的构建是为创新创业活动提供法律保障；资金引进是为了激励区域创新创业活动的顺利进行。

#### (二) 政策打分与信效度检验

##### 1. 政策打分

政策打分是本研究有效性的基础性工作。共邀请了2名中南大学创新创业研究领域的教授和1名湖南省发改委的政策研究人员为相关政策打分。1名打分人员为1组，共分为3组进行。首先，在打分之前向打分人员解释每条政策打分的

具体标准,对于存疑部分进行再次讨论、修改,直至每组打分人员对具体测量标准达成一致。其次,随机选取20个样本让打分人员独立进行打分,然后对得到的打分结果进行比较分析,发现打分结果方向存在冲突时,及时进行讨论,对政策测量标准进行优化调整。再次,打分人员又根据新调整的测量标准对随机选取的其他20个样本打分,并针对小部分仍存在打分差异的地方进行探讨与完善。最后,经过一系列的量化步骤,将每组打分结果的算术平均数作为每项政策力度、政策措施与政策目标的最终得分,具体分为1~5分。

## 2. 信效度检验

为了保障研究结论的有效性,本研究进行了信度与效度的检验,并通过样本选择全面性、类目构建合理性、赋值结果科学性展开信效度验证。首先,在样本选择的全面性上,本研究使用的政策全部来自政府官方网站以及北大法宝,通过不同的关键词全面检索、收集不同发文机构的政策。每份政策都包括发布年份、发文字号以及发文机构,使得数据有较强的说服力和科学性。其次,在类目构建上,借鉴已有学者们的分析框架基础,并依据“详尽互斥”的原则构建得到各维度类目。最后,在赋值结果的科学性上,为了保证量化结果的科学与可靠性,剔除研究结果中可能存在的主观性与偶然性。

### (三) 政策协同度计量模型

本研究借鉴彭纪生等人提出的政策措施、目标协同计算方法,公式(1)、(2)、(3)分别是政策年度值计算公式、政策状态协同度计算公式和政策协同度计算公式。

$$TPG_i = \sum_{j=1}^n PG_{ij} \times P_{ij} \quad (1)$$

在公式(1)中, $i$ 表示具体年份,在本研究里具体指2015—2021年之间的年份; $n$ 代表第 $i$ 年湖南省所颁布的创新创业政策总数; $j$ 为第 $i$ 年的第 $j$ 项的湖南省创新创业政策,范围从1到 $n$ ; $PG_{ij}$ 是指第 $i$ 年第 $j$ 项湖南省创新创业政策的政策措施与政策目标的分值, $P_{ij}$ 是指第 $i$ 年第 $j$ 项湖南省创新创业政策的政策力度分值。

其中,当要计算湖南省创新创业政策措施内容中的11项细分政策措施的年度值时,即人事措施、科技支持措施、基础设施建设措施、资金支持措施、政府采购、服务外包、市场管制、行政措施、税收措施、金融支持措施以及策略性措施的年度值时,则可以直接根据公式(1)计算得到;当要对供给导向型政策措施、需求导向型政策措施以及环境支持型政策措施分别进行政策措施的年度值计算时,本研究依据已有学者的研究成果,将每个大类下的政策措施细分项的重要性视为相等,借此可以对每个大类下的政策措施细分项进行加总计算。具体而言,即供给导向型创新创业政策措施年度值是人事措施、科技支持措施、资金支持措施和基础设施建设措施的年度值总和;需求导向型创新创业政策措施年度值是政府采购措施、服务外包措施以及市场管制措施的年度值总和;环境支持型创新创业政策措施则是行政措施、税收措施、金融支持措施以及策略性措施的年度值总和。

$$u(e/f) = \exp \left[ -\frac{(TPG_i - tpg_i)^2}{S^2} \right] \quad (2)$$

在公式(2)中, $u(e/f)$ 指的是湖南省创新创业政策中的政策目标 $e$ 相对政策目标 $f$ 的状态协同度; $TPG_i$ 是通过上文公式(1)计算得到的第 $i$ 年湖南省创新创业政策中政策目标 $e$ 的实际年度值, $S^2$ 是其方差; $tpg_i$ 指的是第 $i$ 年湖南省创新创业政策中政策目标 $e$ 对政策目标 $f$ 的预测值。要计算湖南省创新创业政策目标 $e$ 相对政策目标 $f$ 的状态协同度,则首先要求解第 $i$ 年湖南省创新创业政策中政策目标 $e$ 对政策目标 $f$ 的预测值。具体计算方法如下:首先,构建线性回归方程 $y = \alpha + \beta x$ 。其中,自变量 $x$ 指的是政策目标 $f$ 第 $i$ 年的年度值,因变量 $y$ 表示的是政策目标 $e$ 第 $i$ 年的年度值。然后,通过上文对湖南省创新创业政策赋值量化后得到的政策目标 $f$ 和政策目标 $e$ 各年度的实际年度值代入到这个一元线性回归方程中,求解系数 $\beta$ 。系数 $\beta$ 指的是政策目标 $f$ 要求政策目标 $e$ 相应变化的幅度。最后,将第 $i$ 年湖南省创新创业政策目标 $f$ 的年度值的实际值代入该回归方程里,就可以求解得到 $tpg_i$ 。

根据模糊数学的隶属度原则可以得知,  $u(e/f)$  的取值范围为  $0\sim 1$ 。当湖南省创新创业政策目标  $e$  的年度值的实际值  $TPG_i$  与求解得到湖南省创新创业政策目标  $f$  要求的政策目标  $e$  的年度值的拟合值越接近时, 即  $(TPG_i - tpg_i)^2$  越小,  $u(e/f)$  取值结果越接近 1, 表示湖南省创新创业政策目标  $e$  相对政策措施目标  $f$  的协同程度越高; 当湖南省创新创业政策目标  $e$  的年度值的实际值  $TPG_i$  刚好等于拟合值  $tpg_i$  时, 结果为 1, 意味着湖南省创新创业政策中的政策目标  $e$  对政策目标  $f$  完全协同。相反, 当湖南省创新创业政策目标  $e$  的年度值的实际值  $TPG_i$  与拟合值  $tpg_i$  的差距越大时, 即  $(TPG_i - tpg_i)^2$  越大,  $u(e/f)$  结果越接近 0, 说明湖南省创新创业政策目标  $e$  相对政策目标  $f$  的协同程度越低; 当结果为 0 时, 表示湖南省创新创业政策中的政策目标  $e$  对政策目标  $f$  完全不协同。

在计算出湖南省创新创业政策目标状态协同度之后, 本研究继续对结果进行操作化定义, 构造协同度计算公式。此处仍以湖南省创新创业政策目标为例, 政策措施的协同度计算同理。

$$U(e, f) = \min\{u(e/f), u(f/e)\} / \max\{u(e/f), u(f/e)\} \quad (3)$$

公式(3)中,  $U(e, f)$  代表湖南省创新创业政策目标  $e$  与政策目标  $f$  的协同度。 $u(e/f)$  表示湖南省创新创业政策目标  $e$  相对政策目标  $f$  的状态协同度;  $u(f/e)$  是指湖南省创新创业政策目标  $f$  相对政策目标  $e$  的状态协同度, 二者的具体数值都可以通过公式(2)计算得到。由此可知, 当  $u(e/f)$  和  $u(f/e)$  的值越接近时, 说明湖南省创新创业政策目标  $e$  与政策目标  $f$  的协同度越大, 两者的协同程度越高; 反之, 当  $u(e/f)$  和  $u(f/e)$  的值相差越远, 说明湖南省创新创业政策目标  $e$  和政策目标  $f$  的协同度越小, 两者的协同程度越低。其中, 对学者关于协同度衡量标准进行分析发现, 一些学者是将协同度初步划分为低度、中度、高度以及极度四个等级; 还有一些学者将其划分为五个等级, 依次是不协同、弱协同、一般协同、较好协同以及优质。此外, 还有学者将其划分得更为细致, 包括优质协同、良好协同、初级协同、勉强协同、

失调等。基于学者的上述研究成果, 本文建立了湖南省创新创业政策协同评判标准, 即协同度在 0.6 以下为失调、协同度在 0.6~0.8 之间为初级协同、协同度在 0.8~0.9 为良好协同、协同度为 0.9 以上为优质协同。

#### 四、政策协同度分析

##### (一) 政策力度稳定, 但发文主体失调

湖南省创新创业年度政策力度呈现为 W 型, 自 2015 达到最高值后, 虽有上下波动, 但整体处于稳定状况, 如图 2 所示。

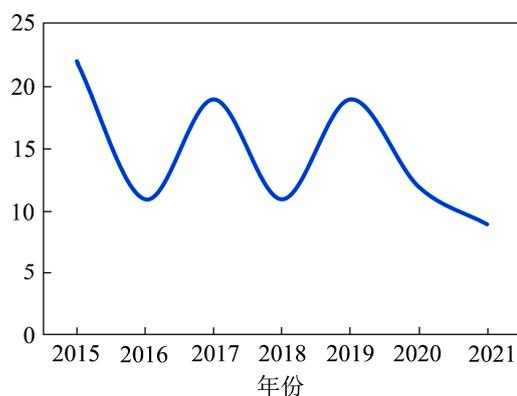


图2 湖南省 2015—2021 年创新创业年度政策力度变动情况

湖南省财政厅、湖南省科学技术厅以及湖南省人力资源和社会保障厅是湖南省创新创业政策合作发文的主导部门, 而其他政府部门联合发文参与度较低。正是这种组织结构的“碎片化”导致了政策主体失调。组织结构“碎片化”导致结构中存在“缝隙”, 该空隙区域处于职责缺失的状况。在利益充裕的空隙区, 各部门为了争夺资源会相互竞争甚至产生冲突; 在利益资源相对匮乏的领域, 部门之间会出现相互推诿的状况。具体表现在: 一方面, 过度重视分工导致协调成本上升, 难以建立合作意识。随着政府职能不断扩张, 要想提高政府工作效率, 关键途径便是从专业化的分工向规模经济转化, 是否有效则依赖于各部门之间是否拥有较高的协作性和信息共享程度, 所以通过大量成本投入来保证协作的顺利运行。但由于政府部门的分工思想根深蒂固, 习惯了在各自领域行使自己的职权而忽略了和其他部门之间存在的相互影响关系, 致使协调成

本高,从而削弱了部门之间的合作意愿。另一方面,资源独占致使部门间的联系不够密切。创新创业政策涉及面广,不仅需要科技厅统筹创新体系建设方面的政策,也需要教育厅改良教育体制方面的政策。纵观湖南省当前颁布的有关政策,政策主体以科学技术厅为主导,教育厅由于缺乏相关资源支持,导致参与联合发布政策的积极性并不高。在这种状况下,科技厅作为主导部门,在制定创新创业政策时缺乏教育等领域的专家,专业性指导欠缺造成了政策效果不如意,如图3所示。



图3 湖南省2015—2021年创新创业政策发文主体的关系网络

## (二) 政策措施整体协同,但内部结构失衡

2015年以来,湖南省出台和实施了多项创新创业政策,除了2019年度的供给型措施与需求型措施的协同水平较差外,湖南省其余多数创新创业政策措施的协同度都较高,说明其整体协

同情况良好,如表1所示。这也意味着湖南省在响应中央双创号召的过程中,综合运用了三类政策措施,全方位助力创新创业活动的开展,进而促进创新创业活动向着全面且整体协调的方向迈进。

虽然政策措施整体协同状况良好,但是也存在资金供给不足、需求型措施整体偏少、策略性措施欠缺等问题。首先,资金供给是推动创新创业持续发展的生命线,尤其是像大学科技园这种聚集了一大批极具成长性的高新技术企业园区,需要充足的资金支撑,保障创新创业的成功率。对于大多数大学科技园而言,其获取的运作资本基本是来自高校对科技园运营公司投资的注册资本,但因我国大学具有非营利的性质,所以大学科技园能够获取的初始资本少之又少。其次,需求型措施是保障创新创业活动顺利开展的因素之一,同时也是政府发挥作用的重要平台。然而,政府采购对本土科技创新产品支持力度不够,拉动作用的发挥还不够显著;采购对象主要是商品化阶段的创新产品,而对开发阶段的新技术采购力度不够;政府采购要求过高,导致亟须扶持的初创企业没有资格参与投标。最后,策略性措施作为环境支持型政策措施中的一种,能为创新创业活动的开展提供指导意见和发展方向,有利于突出创新创业工作的重点,有助于凭借指导性的政策引领来推动创新创业的整体进程。但是,有的地方政府在制定推动大学科技园发展的创新创业扶持政策中,对科技园整体战略性规划的考虑仍有所欠缺。

表1 湖南省2015—2021年创新创业政策措施协同情况

年份	供给型与需求型		供给型与环境型		环境型与需求型	
	协同度	相应级别	协同度	相应级别	协同度	相应级别
2015	0.875 9	良好	0.936 9	优质	0.985 0	优质
2016	0.612 0	初级	0.885 7	良好	0.951 6	优质
2017	0.677 5	初级	0.744 4	初级	0.777 3	初级
2018	0.927 3	优质	0.943 3	优质	0.968 7	优质
2019	0.371 7	失调	0.850 6	良好	0.755 0	初级
2020	0.715 0	良好	0.979 9	优质	0.873 3	良好
2021	0.678 6	初级	0.928 8	优质	0.907 1	优质

### (三) 政策目标趋于协同，但目标模糊

政策目标间的协同度能反映出其协同水平，而湖南省大多数政策目标的协同度都在 0.8 以上，说明湖南省创新创业政策中各政策目标之间的协同度整体较高，协同水平处于良好或优质状况，如表 2 所示。自主创新、技术引进、科技成果转化、资金引进和建立公平环境作为创新创业生命周期中不可或缺的 5 个环节，共同保障了湖南省创新创业能力的提升。湖南省创新创业政策各个目标之间较高的协同度也反映出湖南省在制定创新创业相关政策时就较为注重同时推进多个政策目标的达成。此外，除了技术引进目标，自主创新目标与其他各项政策目标之间的协同情况均波动较小，反映了湖南省创新创业政策的自主创新目标与其他政策目标协同程度较强。创新创业活动需要自主创新来提供持续的支撑力，自主创新能力的提升同样需要创新创业活动的推动。湖南省在制定创新创业政策时，无论是科

技成果转化、资金引进，还是建立公平竞争环境，都与提升自主创新能力密切相关。

进一步研究发现，科技成果转化率低、公平竞争环境脆弱等问题较突出。科技成果转化是一项艰巨的工程，需要和有关要素的强力配合来加以保障。由于湖南省科研管理部门、技术转移中心、科技园、资产经营公司等相关部门之间尚未形成明确的职责分工、通畅的信息及有效沟通的机制，一般只对现有成果进行简单的登记，之后与有相应需求的企业建立联系。这种科技成果转化渠道的不畅，导致一些创业前景较好的项目很难在第一时间转化，从而错失最佳的时间窗口。而且还存在一些科技成果虽然成功转化，但因前期缺乏完善的市场调研，导致出现市场化操作不恰当、产品认可度低的情况。另外，建立公平竞争环境的政策目标作为创新创业活动顺利开展的基石，应该始终贯穿在创新创业活动的过程中，而知识产权保护程度又是衡量竞争环境氛围

表 2 湖南省 2015—2021 年创新创业政策目标协同情况

年份	自主创新与技术引进		自主创新与成果转化		自主创新与公平环境		自主创新与资金引进		技术引进与成果转化	
	协同度	相应级别								
2015	0.992 9	优质	0.875 7	良好	0.804 7	良好	0.832 0	良好	0.611 5	初级
2016	0.922 9	优质	0.950 6	优质	0.827 7	良好	0.925 0	优质	0.920 4	优质
2017	0.739 9	初级	0.999 8	优质	0.987 3	优质	0.911 7	优质	0.675 8	初级
2018	0.950 7	优质	0.993 8	优质	0.978 1	优质	0.970 4	优质	0.914 7	优质
2019	0.669 2	初级	0.866 0	良好	0.782 2	初级	0.959 6	优质	0.343 9	失调
2020	0.869 6	良好	0.998 7	优质	0.905 9	优质	0.986 1	优质	0.835 7	良好
2021	0.940 1	优质	0.932 9	优质	0.931 1	优质	0.797 1	初级	0.838 3	良好

年份	技术引进与公平环境		技术引进与资金引进		成果转化与公平环境		成果转化与资金引进		公平环境与资金引进	
	协同度	相应级别								
2015	0.965 3	优质	0.845 8	良好	0.975 0	优质	0.940 2	优质	0.986 5	优质
2016	0.663 3	初级	0.888 3	良好	0.777 3	初级	0.797 9	初级	0.932 9	优质
2017	0.735 2	初级	0.921 2	优质	0.989 6	优质	0.882 7	良好	0.944 2	优质
2018	0.983 2	优质	1.000 0	优质	0.970 6	优质	0.945 2	优质	0.993 6	优质
2019	0.424 7	失调	0.831 2	良好	0.981 5	优质	0.671 6	初级	0.825 8	良好
2020	0.982 8	优质	0.936 5	优质	0.916 0	优质	0.982 6	优质	0.946 1	优质
2021	0.827 6	良好	0.779 8	初级	0.837 8	良好	0.621 1	初级	0.893 4	良好

是否良好的核心标准。但大多数中小企业受制于自身发展实力较弱,面对其他企业推出侵权产品时,权利人由于缺乏相应的人力、物力、财力,在维权上也无能为力。由于部分产品并没有显著性特征,在面临侵权问题时很难找到充分的侵权证据,即便找到了侵权证据,更多也只是“罚酒三杯”。所以对于多数企业而言,知识产权保护意识的出发点是保护好自己的知识产权免受侵害,主动保护其他企业的知识产权意识则相对较为欠缺。这便出现了这样一种情况——竭尽全力保护自己拥有的知识产权,但却忽视保护他人的知识产权,最终造成知识产权侵权泛滥。

## 五、结论与建议

### (一) 研究结论

本研究引入“政策力度、政策措施、政策目标”分析框架并着力构建政策协同度模型,对湖南省创新创业政策协同进行了定量评价。通过政策目标年度值的计算、政策目标状态协同度的计算以及政策目标协同度的计算,对湖南省创新创业政策目标协同状况进行分析,发现湖南省创新创业政策三个维度的协同度整体水平都较高,但仍然存在发文主体失调、内部结构失衡和目标模糊等问题,这些问题制约了创新创业政策协同效应的发挥,应当引起关注和重视。

### (二) 政策协同优化建议

#### 1. 优化组织结构,推动多元主体联动

政策主体的多元联动是保障政策力度深度协同的关键。一是可以对具有相似或交叉职能的部门进行整合,将不同的创新创业政策管理工作委派给相互独立的职能部门负责,推动职能部门内部的协调处理,从而打破各职能部门在创新创业政策制定、执行过程中所面临的权力分割困境。二是构建跨部门协调机制。通过建立健全资源共享机制,打破资源独占的局面,尤其是信息、资金、技术和人力等方面的资源;以制定协作标准、签订服务协议等形式,强化各部门的责任意识,避免出现各自为政的局面,提高政策的质量管理;建立健全专项协调小组,推动各部门联合分析现有流程体系,通过交流商讨等方式制定相关政策,打破部门之间的壁垒,鼓励多部门加强

协作。

#### 2. 摆脱制度依赖,寻求措施结构平衡

为完善促进企业孵化发展的综合支撑系统,湖南省应该进一步发挥创新创业政策的指引作用。通过加快建立健全天使投资平台的方式,大力引进风险投资进行基金运作,并有选择性地对成功孵化的企业进行投资参股,推动建设规范化的政府合理偿付机制,保障在科技园等孵化器健康发展的前提下拓宽盈利渠道,推动孵化器的运营模式尽快由第二代“空间+服务”模式向第三代“天使+孵化”模式升级转型。在政府采购方面,需要制定完善的采购制度,厘清采购流程中的各项事宜。在建立需求信息库的基础上标准化管理,并尽可能将政府采购和地区创新创业发展规划相结合。在市场管制方面,则需要放宽创业投资企业的市场准入要求、降低制度性交易成本、实施市场准入负面清单制度和最大化赋予市场主体的主动权,尤其是要正确认识市场准入负面清单制度,注意厘清“两个关系”与“一个问题”。

除此之外,专业化人才欠缺会导致在制定政策措施时不能全面统筹,进而造成各项措施分散且对效力的发挥有负面影响。因此,湖南省政府的相关领导需要进一步加大对决策智囊团建设的重视力度。一方面,要完善好智囊团的人员结构;另一方面,还需要深刻认识到智囊团的作用,尽可能地创造有利于发挥优势的条件,营造良好的研究氛围,鼓励智囊团的专家学者积极发表不同意见。

#### 3. 凝聚目标共识,促进科技成果转化

湖南省应加强科技资源共享平台、科技成果信息共享平台、数据库共享平台的建设,打破科学技术成果在供给主体与需求主体间所存在的信息壁垒,增强科学技术研究与市场的联系,推动更多高价值的学术成果向现实生产力转化,以此来进一步激发创新创业能力。同时,湖南省有关政府部门还应逐步完善成果转化激励措施,如支持高等院校和科研院所等创新创业主体进行科技成果转让、投资。

提高知识产权相关政策的权威性和可操作

性至关重要，亟需湖南省出台“条例”“决定”等效力更高的政策以及“细则”等操作性更强的知识创新管理相关政策。通过建立权责清晰的产权制度以及进一步完善惩罚性赔偿制度，来加大对产权侵权者的惩罚力度。

#### 参考文献：

- [1] HUGHES C E, RITTER A. Drug policy coordination: Identifying and assessing dimensions of coordination[J]. *International Journal on Drug Policy*, 2013, 24(3): 244–250.
- [2] MAGRO E, WILSON J R. Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies[J]. *Research Policy*, 2019, 48(10): 103612–103612.
- [3] 蔚超. 政策协同的内涵、特点与实现条件[J]. *理论导刊*, 2016(1): 56–59.
- [4] KAMPAS A, PETSAKOS A, ROZAKIS S. Price induced irrigation water saving: Unraveling conflicts and synergies between European agricultural and water policies for a Greek Water District[J]. *Agricultural Systems*, 2012, 113: 28–38.
- [5] KIM Y H. International policy coordination mechanism with respect to the moral hazards of financial intermediaries[J]. *Economic Modeling*, 2011, 28(4): 1914–1922.
- [6] LIBECAP G D. Economic variable and the development of the law: The case of western mineral rights[J]. *The Journal of Economic History*, 1978, 38(2): 338–362.
- [7] COOLS M, BRIJS K. Optimizing the implementation of policy measures through social acceptance segmentation[J]. *Transport Policy*, 2012, 22(3): 80–87.
- [8] 王霆, 刘玉. 农民工就业政策量化评价[J]. *华南农业大学学报(社会科学版)*, 2021, 20(1): 71–83.
- [9] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究[J]. *管理世界*, 2008, 180(9): 25–36.
- [10] 彭纪生, 孙文祥, 仲为国. 中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978—2006)[J]. *科研管理*, 2008(4): 134–150.

## Collaborative quantitative research on innovation and entrepreneurship policies in Hunan Province: A three-dimensional framework based on intensity, measures and objectives

TANG Liping

(College of Economics and Management, Fuzhou University, Fuzhou 350108, China)

**Abstract:** Since 2015, Hunan Province has introduced and revised supporting policies for innovation and entrepreneurship in order to take the lead in building an important growth pole for the rise of the central region, aiming to promote the development of innovation and entrepreneurship practices. Based on the synergy theory, this study quantifies the policy text by constructing a three-dimensional analysis framework of “policy strength, policy measures, and policy objectives”. It is found that the synergy level of the three dimensions of innovation and entrepreneurship policy in Hunan Province is relatively high, but there are still problems such as imbalance of policy subjects, imbalance of policy measures structure and ambiguous policy objectives, which restrict the synergy effect of innovation and entrepreneurship policies, which should attract attention and give more stress.

**Key Words:** Hunan Province; innovation and entrepreneurship policy; policy coordination; quantitative research

[编辑：胡兴华]