

# 区域创新创业政策支持体系研究

《区域创新创业能力与活力评价研究》课题组

(中国科学技术促进发展研究中心, 北京 100038)

**摘要:**通过对区域创新创业政策支持体系的基本目标、一般原则和主要内容进行系统分析,指出:构建区域创新创业政策支持体系应注意该区域的客观条件、目标的确定、创新模式选择和效率等几方面的问题。

**关键词:**区域创新;创业能力;政策;创新模式

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)05-0045-03

## 0 前言

区域创新创业政策支持体系,是指区域政府(这里指“省”一级行政区域)为提高本区域创新创业能力与活力所制定的一系列公共干预的准则及所有的公共干预行为的总称。构建区域创新创业政策支持体系的目的是,纠正市场机制造成的国民经济空间结构的某些缺陷,是提高区域创新创业能力和活力,提高区域竞争力。政策支持体系是区域创新创业体系建设极其重要的软环境。

## 1 基本目标和一般原则

### 1.1 目标

构建区域创新创业政策支持体系的指导思想是:通过培育主体,完善机制,优化资源,改善环境,着力构建符合社会主义市场经济体制的区域创新创业新体系,提高区域创新创业的能力与活力,从而提高区域竞争力。

区域创新创业政策支持体系的总目标包括提高区域创新能力与活力和提高区域创业能力与活力两个方面。子目标有以下类:

(1) 激活创新创业机构。包括以企业为技术创新投资主体的产学研一体化的形成,中介组织的快速发展,政府行政效率的提高,企业孵化器的建设。

(2) 完善创新创业机制。包括市场运作机制的完善,创新机构之间互动机制的形成,评价与激励机制的建立。

(3) 整合创新创业资源。包括战略性人力资源的挖掘,技术资源的开发与利用,政府对创业行为的资金支持,创新创业成果的转化。

(4) 改善创新创业环境。包括法制、信用、金融等环境的改善,基础设施项目的建设等。

区域创新创业政策支持体系是一个完整的体系。随着区域经济发展的总体需要和不同发展阶段的具体情况,首先要保证主要目标、重点目标的实现,同时也要兼顾其它目标。

### 1.2 原则

构建区域创新创业政策支持体系的基本原则是:

(1) 符合我国建立社会主义市场经济体制的要求,充分发挥市场对资源配置的基础性作用。在中国正式成为世界贸易组织成员、我国经济日益融入世界经济的形势下,构建区域创新创业政策支持体系必须坚持充分发挥市场配置的原则,把区域创新创业政策支持体系与市场机制有机结合在一起,才能实现区域创新创业政策支持体系所要达到的政策目标。

(2) 突出重点,集中力量解决紧迫问题。区域不同于国家,其经济实力和政府权限与国家差别很大,因而区域出台的政策效力十分有限。在构建区域创新创业政策支持体系时,一定要突出重点,集中力量解决区域创新创业中迫切需要解决的问题。

(3) 力求全面、系统,构成完整的体系。区域创新创业政策支持体系是以提高区域创新创业能力与活力为核心,并确保区域创新创业体系的高效运行为出发点。这就要求区域创新创业政策支持体系本身要比较全面系统,其各组成部分既要能相互配合,发挥整体功能,又要能在各自作用的范围和领域中独立发挥作用。

(4) 有较强的可操作性。在政策措施的选用上,必须用经济、法律和必要的行政手段三管齐下,保证区域创新创业各项政策的实施。

### 1.3 基本依据

(1) 国家创新政策。区域创新政策是区域创新创业政策支持体系中的重要内容。区域创新政策与国家创新政策在总目标上是一致的,构建区域创新创业政策支持体系必须充分借鉴和吸收国家制定有关政策所运用的手段和方法,按照局部服从于整体的要求,以国家创新政策为导向,结合本区域的自身状况,才能制定出既符合实际,又能与

国家创新政策协调一致的区域创新创业政策支持体系。

(2) 国家扶持高科技企业发展政策。技术创新的实现在很大程度上是通过为数众多的高科技企业,特别是高科技企业的创业活动推动的。创业政策也是区域创新创业政策支持体系的重要内容。

(3) 区域经济发展政策。区域经济发展政策是关于一个区域经济发展的总的经济政策。区域创新创业政策作为区域经济发展政策的组成部分,其制定标准应该符合这个总的政策框架,构建创新创业政策支持体系,必须与区域产业政策及经济结构调整等经济发展政策密切结合起来。

(4) 区域现实状况。区域创新创业政策支持体系的构建受制于区域现实状况。各区域在自然、社会、历史、经济发展水平、地域文化等方面都存在着较大的差异,同时各区域的创新机构、创新机制、创新资源和创新环境等要素也各不相同,这是构建区域创新创业政策支持体系所必须考虑到的限制条件。

#### 1.4 支持重点

区域政府在区域创新创业政策支持体系设计方面可以考虑以下几个重点:

(1) 创新创业制度。培育和健全市场体系,建立比较完善的市场规则和制度,监督市场运行,保证市场规则公正性和透明度,为企业的发展创造一个公正、公平、公开的竞争环境,既是区域创新创业政策支持体系的重要内容,也是区域创新创业政策支持体系运作的重要的条件<sup>[4]</sup>。

(2) 人才政策。在企业、中介机构、大专院校、科研院所、政府等创新创业的多元主体中,人才居于核心地位。创新创业活动就是区域内创新创业人才的推动过程。在从事各类创新创业活动的过程中,应该牢固树立人才资源是第一资源的观点,大力培养和引进人才。

(3) 高科技中小企业发展政策。在区域创新创业活动中,科技型中小企业是技术创新的主要力量,也是创业活动的主体。大力扶持科技型中小企业,尽快把企业构造为技术开发和技术创新的主体,成为区域创新创业政策支持体系的重点内容。

(4) 完善创新创业环境政策。创新创业环境是区域创新创业活动的外部条件。没有

适宜的环境,创新创业活动难以顺利进行,区域创新创业政策支持体系的总体目标也难以实现。

## 2 主要内容

区域创新创业政策体系在不同的区域创新创业目标和条件下,发挥作用的范围、重点和力度是不尽相同的。但是,就区域创新创业的共同规律和一般性特点看,各个区域的政府在建立与完善自己的创新创业政策支持体系时,其政策目标都必须覆盖以下几个主要方面的内容。

### 2.1 推进区域创新创业主体的制度创新

企业尤其是为数众多的各类中小企业是区域创新创业过程中最重要的主体。企业制度创新不仅是企业创新创业动力之源,也是市场经济体制下区域创新创业政策有效发挥作用的基础条件。从当前看,国有中小企业的制度创新是相关政策作用的突出重点。

企业制度创新的相关政策大体可以分为两个作用方向。一是推动国有企业建立现代企业制度,使之成为与市场经济体制相适应、具有内生的、可持续的创新创业动力的市场微观主体;二是推动非国有企业,主要是民营科技型中小企业通过实现投资主体多元化、建立规范的现代法人治理结构,把非国有企业逐步改造成为规范的市场运作主体。对于前一目标,政府作为企业的投资者与所有者,在实现政策目标的过程中,相配套的政策手段主要是运用行政与所有者力量,直接组织企业改革,通过产权制度的根本改造,使大多数国有企业退出国有序列,改造成民营企业,并在这些企业建立起规范的现代企业制度。对于后一目标,政策的作用方式则主要是通过建立和完善法律体系,运用法制的手段,从外部规范民营企业的产权结构与法人治理结构,使之逐步改造为规范的、与逐步成熟的市场体制相适应的现代企业制度。

### 2.2 提高区域创新创业人力资源的使用效率与效益

一般而言,区域人力资源政策应当包括的内容主要应有以下几个方面:

(1) 对企业家、企业重要技术人才、大专院校和科研机构中的重要研发人员进行有效激励和优化配置的相关政策。即通过调整分配制度,在政策中明确管理、技术、专利、

知识等生产要素都能通过转化为股权而参与分配;通过实施年薪制、股份期权等被实践证明行之有效的形式对创新人员的创新业绩进行收益激励;通过职称晋升、业务培训、授予荣誉等多种形式进行精神激励。

(2) 实现人才合理有序流动的相关政策。一是通过为留学人员、高层次专业人才提供有吸引力的工作、创业和生活环境,制定优惠的引智、引才政策,使本区域从外部获得必要的创新创业专门人才;二是通过制定柔性的人才流动政策,创造一种灵活的人才流动模式,大大扩展本区域的人才引进与流动空间。

(3) 创造有利于人才成长发展环境的相关政策。改革教育体制,转变教育思想与培养模式,通过建立有利于创新人才不断涌现的教育体系和文化氛围,使区域创新人才资源规模不断扩大,创新人才的素质与能力不断提高。

### 2.3 建立有利于区域创新创业的投融资体系

区域政府促进创新创业投融资体系形成的政策组合主要应包括三个方面的内容。一是通过制定区域产业政策及与之相配套的财税政策,对本区域创新创业需要优先支持而民间资本又不愿介入或无力介入的先导产业及基础产业,进行直接投资。如通过不同形式的科技创新计划或重点创新项目,实现政府财政资源的直接配置。二是以政府间接投资为诱导,吸引民间资本对区域创业的各类主体进行风险投资。主要包括政府投入种子资本或以财政贴息、税费优惠等间接投资手段,采用市场运作方式,调动民间资本对创新创业进行风险投资。政府在出台这类政策时务必注意,对风险投资不能介入过深,运作方式应更多地运用市场的组织形式和运作机制。三是扩大区域开放规模,提高区域开放质量,使更多区外资本包括国际资本参与本区域的创新创业。这类政策从目前看,其重点已不在于给外来资本提供财税方面的优惠,而实际上已扩展到产业配套、服务环境、法治环境和人文环境等更广的投资环境内容。区域政府在制定吸引区外资本参与本区域的创新创业的投资政策时,应当以投资者关注的环境问题为重点,对投资环境问题进行综合考虑,出台相互配套的环境组合政策,发挥好环境优化政策的综合效应。

2.4 完善有利于区域创新创业的法规体系  
法规是政策的法制化,是用国家意志强制推行的政策体系。对于将长期影响区域创新创业行为和效果或对区域创新创业行为与效果有重大影响的政策条文法制化是十分必要的。

(1)知识产权保护制度。区域政府应进一步完善区域内知识产权保护的法制框架,同时,建立并完善有效的知识产权保护的执法队伍,提高执法效率,使区域的创新创业资源得到有效的保护和激励。

(2)政府投资行为法制化。这主要指政府在对创新创业计划、项目以及其它投资目标进行直接与间接投资时,应对其投资决策程序和投资权责关系建立受法规约束的相关体系,从而避免政府投资的低效或灭失。

(3)企业创新行为的法制化。即通过对创新企业的认定和企业创新行为激励的法制化,使创新企业的创新资源与创新行为在一定范围内和一定程度上受到法规的约束,成为一种受法规调控的与区域政府创新目标相符合的社会行为与社会资源。如通过法规确定设立高新技术企业的进入“门槛”,建立动态的考评制度与奖惩制度等。

(4)政府管理行为的法制化。主要包括政府职能部门对创新创业企业管理范围、管理程序、管理责任的法制规定。要通过对政府管理行为的法制化,减少和避免对区域创新创业企业管理过程中的随意性和低效率。

## 2.5 建设适宜于区域创新创业的服务环境

随着市场经济体制的逐步建立与完善,在由管理型政府向服务型政府转轨的过程中,区域政府的工作重心和政策重点也必然随之转向对服务环境的优化,其主要内容体现在以下几个方面:

(1)建设能满足区域创新创业需要的基础设施。通过实施相关的产业政策与投融资政策,促进区域内信息、交通、能源、城市建设、大型试验设施、大型中试基地等能为全社会创新创业行为提供公共服务的基础设施。

(2)建设运作规范、服务高效的社会中介服务体系。通过政策导向和规范,推动、促进区域内为创新创业提供各类中介服务的社会中介组织,如律师事务所、会计与审计师事务所、技术信息中介机构、劳动力市场、咨询机构、技术市场、技术服务机构包括高

新技术产业孵化器等不断发育完善,为创新创业企业提供全方位的服务支持。

(3)建立覆盖全社会的社会保障体系。通过制定社会保障政策,推动区域社会保障的建立与完善,为区域创新创业企业提供广覆盖的养老、失业、医疗等社会化的保障支持,使各类创新主体能够实现同等条件下的公平竞争,并使之作为独立的经营主体而顺利地走向市场。

(4)建设有利于创新创业的经济“特区”。高新技术园区是推进区域创新创业的重要载体,也是区域创新创业政策发挥作用的重要载体。在高新技术产业园区,区域政府的政策重点应主要放在有利于区内创新创业企业生长的管理体制创新上,主要内容应包括:建立封闭管理、精干高效、政企分离的管理架构;建立政企分离、市场化运作的基本建设开发体制;建立与国际接轨、运作规范的社会化服务体系。

## 2.6 建设有利于区域创新创业的社会文化氛围

建设一种有利于区域创新创业的社会文化氛围,既有赖于市场体制的逐步成熟、对外开放的逐步扩大,也有赖于政府政策的积极引导与推动。要在全社会逐步形成一种崇尚创新、容忍失败、尊重知识、尊重人才的社会文化氛围,政府必须在舆论宣传、人才激励、风险投资、市场开放等方面制定相互配合的一系列政策,引导区域的舆论导向,使创新创业意识深入社会肌体与民众思维。

## 3 应注意的几个问题

制定区域创新创业政策必须把握好以下几个问题。

### 3.1 关于客观条件问题

正确把握客观条件是制定区域创新创业政策的前提和基础,客观条件包括内部条件和外部条件。就内部条件而言,主要包括经济发展水平、市场发育程度和社会文化环境等内容;就外部条件而言,现阶段应着重考虑我国加入WTO及进一步实施西部大开发战略等宏观背景。首先,必须从区域内部条件的客观实际出发,明确政策的着力点,应注重提供公平竞争的市场环境、充分发挥市场机制作用、提高创新创业效率上。而中西部地区由于自身条件的制约,仍需把政府政策作为推动区域创新创业的重要手段,注重政府作用和市场作用相结合。其次,在我

国加入WTO、对外开放进入新阶段的宏观背景下,区域创新创业政策的制定必须更加注重开放性。第三,政策制定必须符合WTO规则。作为世界贸易组织的一员,应在世界贸易组织的框架下,遵循非歧视性、更自由、可预见性、更多竞争性等基本原则,制定区域的创新创业政策。第四,区域政策要与国家西部大开发战略相协调。

### 3.2 关于目标确定问题

总体上看,制定区域创新创业政策是为了确保区域创新创业体系高效运行,通过创新创业,提升区域竞争力,推动区域经济发展。由于各区域客观条件差异性较大,制定政策的目标应有所区别。就东部区域而言,应以提升区域经济的国际竞争力,尽快缩小与世界先进水平的差距为目标;中部地区应以推进经济结构优化升级,促进区域经济向新的发展阶段迈进为目标;西部地区则应以加快资源优势转化为经济优势,实现区域经济跨越性发展为目标。

### 3.3 关于创新模式选择问题

从实际出发,选择适合区域特点的创新模式,对推进区域创新具有重要意义。东部地区应充分发挥本区域在对外开放上的优势,积极引进国外先进技术,依托国外先进技术发展优势企业群,并以此为基地向中西部地区传播发达国家创新成果。同时,要高度重视并鼓励引进技术本土化和二次开发创新,通过引进技术的本土化和二次创新,提升区域整体技术水平。中西部地区由于分布着大量科研机构、高等院校、高科技人才等创新资源,宜选择自主开发与引进技术并重的混合型创新模式。

参考文献:

- [1]胡志坚.国家创新系统:理论分析与国际比较[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [2]李金龙.论区域经济一体化中的省级政府管理体制创新[J].中国行政管理,2004,(12).
- [3]陈君文.创新能力与区域协调发展[J].人民论坛,2004,(11).

(责任编辑:董小玉)

