

关于宁波市科技创业政策法规环境建设的探讨

鲁兴启 任向超

(1. 浙江万里学院, 浙江宁波 315100;

2. 上海海洋大学经济管理学院, 上海 201306)

【摘要】基于科技创业政策法规环境理论的分析,对宁波市科技创业政策法规进行梳理,针对宁波科技创业政策法规环境建设中存在的问题,提出优化宁波科技创业政策法规环境建设的建议。

【关键词】宁波市; 科技创业; 政策法规; 创业环境

【中图分类号】F273.1;F272.2 **【文献标识码】**A

【文章编号】1000-7695(2016)04-0092-05

科技创业政策法规环境是发展科技创业的重要支撑和保障。科技的应用将带动生产力的提高,进而带动经济的增长,这样的增长才是良性增长,才是发展经济的根本之道。美国硅谷的成功很大程度上便得益于其完善的制度设计与政策法规环境。宁波市是现代化国际港口城市、计划单列市,有较大的权限制订地方性政策法规。当前,宁波市积极推动创新型城市建设,打造“创业在宁波”的城市品牌,营造了良好的科技创业氛围,对沿海经济带发展创业经济起到了良好的示范作用。宁波市正处于发展转型期,尽管拥有雄厚的民营资本,但是科技资源少,缺少核心技术,面临着资源环境的要素瓶颈,同样的问题也存在于很多大中城市,因此,如何通过科技创业政策环境的引导,提高科技创造力,尽快实现从“宁波制造”向“宁波创造”的转变,对全国同等级别城市发展科技创业都有着普遍的借鉴意义。

1 政策法规环境对科技创业活动的影响

1.1 关于科技创业政策法规环境的内涵

政策和法规既有区别,也有内在联系。从理论上讲,法律法规是政策的重要组成部分,或者说是其较高层面的表现形式,政策应该包括法律法规。因此,实践中人们研究科技创业的政策环境、政策体系,其内涵一般也包括法律制度的内容。依据对中国科技创业实践的研究,有的研究者认为,中国科技创业政策体系可划分为政府推动创业的计划、融资改革、科技创业财政支持和制度环境4个方面。不过曾如皋胜阻等学者研究指出的,中国的科技创业政策目前尚未形成一种系统全面的政策体系,而是包含在科技创新政策和中小企业政策之中。

1.2 政策法规环境对科技创业活动的影响机制

政策法规环境属于科技创业环境中的先导因子，深刻影响着科技创业主体对环境资源网络的使用效率，好的科技政策法规环境能够拓展科技创业机会，增强人们的科技创业意愿，提高科技创业者的创业技能。一般说来，政策法规环境对科技创业活动的影响主要包括政策支持和法规保障两个方面。

政策支持主要表现在科技创业人才的培养及引进、政府财政投入及补贴、融资扶持及企业税收减免、科技创业服务机构的建立。其中，政府财政和金融政策，如信用担保政策能够有效提升科技创业企业信誉及融资能力；税收优惠和项目支持政策有利于减轻新创科技企业的发展负担，提高存活率；孵化器建设和各种中介服务政策能够节约科技创业企业的交易成本，解决信息、渠道、资金、技术等困难。

法规保障表现在用法律法规的形式规范科技创业行为，规范市场秩序和创业环境，如规范企业建立的公司法、科技成果认定及交易的法规、反垄断法以及知识产权保护法律法规。法规保障将更有力地维护环境秩序，营造公平公正的竞争环境，特别是知识产权保护法、专利和著作权保护制度，不仅有利于保护创业者的科技成果，而且有利于进一步激励技术创新和科技创业。

综上所述，好的科技创业政策法规环境对创业科技活动的影响一般表现为以下 3 个方面：（1）激发个人进行科技创业；（2）使科技创业者获得所需的知识和技能；（3）为科技创业者提供所需资源和环境支持。

2 宁波市科技创业政策法规环境建设情况

改革开放以来，宁波市政府非常重视科技创业环境的建设，不断出台和完善政策法规来促进科技创业的发展，早在 10 年前，2004 年《科技创业》杂志对中国城市科技创业环境进行调研后排名，宁波名列第 12 位。随着 2007 年宁波市科技园区被批准为国家高新技术产业开发区、2010 年国家科技部将宁波市列为全国 20 个试点创新型城市之一，宁波市更是不断加大了对科技创业的支持力度，为科技创业提供了较为完善的创业政策法规环境。

自“十一五”规划以来，在国家和浙江省出台的科技政策法规的基础上，宁波市结合城市发展实际，又不断围绕创新型城市建设、传统产业的技术改造升级、科技创新创业等方面出台了一系列指导文件，涵盖了科技创业人才政策、科技创业主体培育、促进科技创业投资和税收优惠、促进研发投入、促进科技创业服务建设、促进和保护知识产权发展等方面，在一定程度上形成了科技创业的政策法规体系，为区域科技创业奠定了地方特色的政策法规环境。

2.1 科技创业人才政策

宁波市积极出台政策培养创新型领军和拔尖人才、引进高层次海外留学人员。对来宁波投资创业的高端人才提供生活用房补贴及安家补助、落户、家属安置、养老等各项生活保障，以及创业启动资金的经费资助、办公和生产用房租金减免、贷款贴息补助、项目成果奖励等经营优惠，对领军人才引

进提供明确的实施细则和保障措施，为科技创新中引才、用才提供了政策保障。同时，地方政府还大力鼓励大学生自主创业，鼓励事业单位高端人才从事科技创新活动，并给予原单位人事关系保留 5 年且福利待遇不变的便利政策，解决科技创新者的后顾之忧。实施“智团创业计划”，推进人才特区建设，积极推进省“千人计划”、市“3315 计划”，不断加大对人才的奖励，引导科技创新人才向宁波集聚。

2.2 科技创新主体培育政策

宁波市出台措施积极推进 3 大科技计划项目的实施，其中仅市级财政政府引导资金投入就比较可观 3 如表 1 所示，宁波市近几年对科技项目的经费投入力度整体上是逐年加大的，为科技创新主体的培育发展提供了保障。通过实施“春苗计划”、“科技创新之星计划”，以及举办“科技创新大赛”来引导科技创新活动，鼓励发挥民营经济的经济基础力量积极投资创建科技企业。出台促进普通高等学校毕业生就业创业的政策，鼓励大学生自主创业，通过加强引导产学研的协同发展提升高等教育服务经济社会的能力。

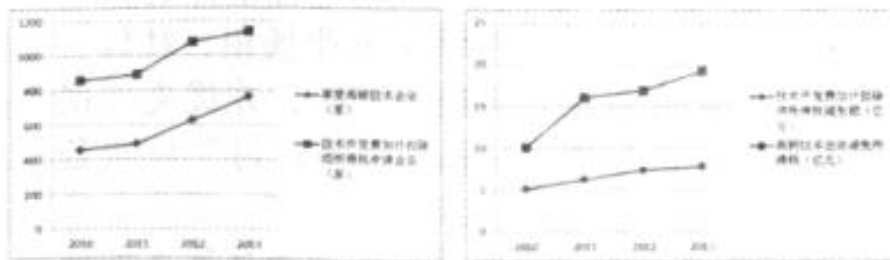
表 1 宁波市 2012—2014 年科技项目经费投入情况

指标	万元		
	2012	2013	2014
科技创新环境与条件建设计划	14 870. 61	6 743. 31	10 593. 3
科技领航计划	20 798 *	31 297. 59	31 487. 41
农业与社会发展计划	6 408. 39	6 902. 1	7 390. 24
合计	42 077	44 943	49 471

注：1) 根据宁波市科技信息网整理；2) 历年数据为当年的各批次经费下达数据之和；3) * 为高新技术研发与产业化计划数据

2.3 促进科技创新投入及税收减免政策

宁波市先后出台了科技创新投资补贴有关措施、为大学生创立科技企业提供启动资金、为中小企业提供开业贷款担保、为科技创新企业的科研投入提供财政补贴等多方面提供政策优惠，出台了《宁波市人民政府关于加快天使投资发展的若干意见》(2012)，于 2013 年开启 5 亿元规模的天使投资引导基金，并成立了天使投资引导基金有限公司，制定了规范的操作办法，加强对基金的管理，引导基金有效吸引了社会投资，取得了明显的杠杆效应。税收减免方面，将高新技术企业的所得税率降至 15%。如图 1 所示，近几年宁波市高新技术企业享受税收优惠的范围及力度都在逐年加大，税收方面的优惠更加有力地促进了天使投资的发展。



注：根据宁波市科技信息网提供的 2010—2013 年宁波市科技局关于各年度的科技工作总结

图 1 宁波市 2010—2013 年高新技术企业享受税收优惠情况

2.4 研发投入方面的政策

宁波市先后出台了《宁波市科技研发投入资助计划实施办法》（2009）、《宁波市科技创新促进条例》（2011），初步形成了研发投入稳步增长的机制。由表 2 可以看出：近两年宁波市对研发投入的力度有所增加，但与同在浙江的副省级城市杭州及同为计划单列市的深圳相比，研发投入的力度还存在一定的差距。不过 2013 年宁波市政府《关于实施“科技领航计划”加快推进创新型企业发展的意见》提出了明确的发展目标：到 2016 年，全社会研发经费投入占地区生产总值比重达到 2.6%，创新型企业研发投入占销售收入比重不低于 3%；培育 10000 家创新型初创企业，在新材料、新能源、新装备、新一代电子信息、生命健康、海洋高技术、节能环保、创意设计等领域形成若干个高新技术产业集群。通过加大研发投入占企业收益的比例，提高企业研发投入政府补贴等方式加强全市对科技研发的投入，对科技创业环境的改善应该是可以期待的。

表 2 2012—2013 年宁波、杭州、深圳 3 市

R&D 经费投入对比

亿元, %

R&D 经费投入及占相关年度比重	R&D 经费投入		R&D 经费投入占 GDP 比重	
	2012	2013	2012	2013
宁波	134.46	157.3	2.04	2.21
杭州	228.00	248.7	2.92	2.98
深圳	493.40	580.01	3.81	4.00

注：2012 年数据来自《宁波年鉴 2013》、《杭州年鉴 2013》、《深圳年鉴 2013》，2013 年数据来自浙江统计信息网站^[6]、广东统计信息网站^[7]

2.5 促进科技创业服务体系建设方面的政策

宁波市出台政策促进科技服务业的发展，通过细分机构种类、量化发展目标来明确发展路径。成立了市科技金融服务中心，推动了金融资本与科技资源对接的科技金融服务平台建设；推进国家高新区“一区多园”建设，对园区加强管理，进一步优化了区域创新布局，增强了服务经济社会发展和企业技术创新的能力与水平，推进了国家创新型城市建设的步伐。截止到 2012 年底，宁波全市科技服务机构已超过 356 家，产业增加值超过 40 亿元。宁波市还先后公布了 3 批宁波市大学生创业园的创建，营造良好的创业氛围，如镇海区大学生创业园建立了良好的创业政策环境，包括对符合条件的大学生提供创业启动资金，对大学生创业场租、社保、带动就业、创业培训等方面进行补贴，并优先提供小额贷款担保、银行贷款贴息、“零首付”注册公司等具体优惠措施。

2.6 促进和保护知识产权发展方面的政策法规

宁波市颁布了《宁波市企业知识产权管理规范》(2012)，加强对科技成果产权归属的管理，为企业知识产权管理提供了高效的管理模式。出台了《宁波市专利资助及产业化发展管理办法》(2014)，对授权专利、专利示范企业以及专利代理机构进行资助，对国内授权发明专利给予职务发明每件 8000 元、非职务发明每件 5000 元的资助。2013 年全年，宁波市授权专利 58406 件，其中发明专利 2246 件，知识产权总量稳步增加。同时，宁波市积极贯彻知识产权相关法规，注重强化知识产权的资产功能，使知识产权的运用和保护取得了显著成效，提高了宁波的科技创新能力，为宁波的科技创新提供了重要支撑。

3 宁波市科技创业政策法规环境存在的问题

宁波市不断优化科技创业的政策法规环境，制定实施了相关的系列政策，打造了多项创新创业资源集聚平台，初步形成了科技创业政策法规体系，使得区域科技进步明显加快。但从科技创业对环境的需求角度看，也还存在一些有待完善的地方。

3.1 政策扶持力度有待进一步加大，优惠范围还比较有限，宣传还不够到位

2013 年宁波开始设立 5 亿元“天使投资”基金，尽管吸引社会资金效果明显，但依然还不能满足本地中小科技创业企业的成长发展需求。相比之下，杭州的创业投资引导基金在 2008 年就已达 10 亿元。由表 2 可以看出，近两年，不管是 R&D 经费投入还是 R&D 经费投入占 GDP 比重，宁波都与同期的杭州、深圳都存在一定的差距，而且对中小科技创业企业的扶持力度尚显不足。部分优惠政策对科技创业者要求偏高，普通创业者较难享受到政策优惠，且存在科技创业者反映创立企业审批时间长，限制多的现象；同时，政策宣传还不够到位，政策的宣传、推广不够，不少科技创业企业对各类支持性政策不了解、不熟悉，社会科技创业需求仍未得到有效而充分的激发。

3.2 政府服务效率有待进一步提升，政策落实效率有待进一步提高

很多科技创业者反映，政府的优惠政策不少，但是政府自身的服务效率和服务质量还不能令人十

分满意，各项政策还不能快速准确落实，导致很多企业无法受惠。宁波市尚未形成有效的综合配套政策落实机制，导致政策落实往往由单一部门推动，难以达到预期的效果。在政策的制定落实上，与实践结合、与创业主体结合、与当地实际结合的不够紧密，部分政策缺乏落实的具体办法、举措，导致政策的实际效果打了折扣，需要进一步通过政府服务创新，深化机制体制改革，加强对政策落实效果的调研，细化政策的落实办法，加大对政策落实情况的督查力度。

3.3 科技创业服务队伍整体素质有待进一步提高，服务创新水平有待提升

随着宁波科技创业经济的快速发展，科技创业管理任务也日益繁重，其综合性和复杂性不断加大，科技管理工作的广度还需要进一步拓展，科技管理服务水平有待提升。政府与科技创业管理相关的部门人员的整体素质有待进一步提高，在科技服务企业、引导企业加大科技创新投入、鼓励和支持科技创业者成长等方面工作还有待深化，理念观念和工作作风上还有待进一步转变，服务意识有待进一步加强。相对于基层科技创业活动的蓬勃发展，政府对新情况、新问题的调查研究还要进一步与时俱进，对科技创业创新发展战略的统筹管理上还需要进一步增强协调能力，科技经费使用效率也有待于进一步提高。

3.4 政府引导社会提供科技创业服务的能力有待进一步提高科技企业创业初期创新与盈利能力不强，需要融资、法律、市场信息等方面的专业服务，因此更依赖于政府的优惠政策以及社会各类科技服务机构的服务，对此政府在引导科技创业服务发展的能力上尚显不足。在扶持科技型小微企业成长等方面办法举措还不够多，市场在一定程度上存在失灵的问题，市场竞争存在一定的垄断歧视行为，现有政策比较缺乏监督管理机制，加之体制机制上存在一些制约科技服务机构发展的难点问题，导致宁波市中介职务体系还不够健全、发展不够规范，提供服务的针对性和实效性不够强，也不能适应科技型中小企业的特点和经济能力进行合理收费，支持科技服务机构协同配合的机制尚未形成。政府有责任引导社会加强这方面的工作。

3.5 知识产权结构不合理，保护力度有待加强，资产化能力有限

如表 3 所示，近两年宁波市专利授权量均大于杭州和深圳，但多为外观设计和实用新型专利，发明专利与杭州及深圳相比明显有较大差距，且有不少为套利而虚假申报无效专利的现象。不断有知识产权侵权案件发生，仅 2013 年就查处专利侵权案件 40 余起。部分小微企业对知识产权的重视程度不够，缺乏专业的知识产权管理人才，企业知识产权流失现象也时有发生。知识产权占资产比重偏小，质押融资功能未能得到充分利用。

表3 宁波、杭州、深圳3市2012、2013年
专利授权对比情况

件,%

相关年度专利授 权量、发明专利 授权量及发明专 利占比	专利授权量		发明专利授权量		发明专利占比*	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
宁波	59 175	58 406	2 065	2 246	3.5	3.8
杭州	40 651	41 518	5 526	4 903	13.6	11.8
深圳	48 662	49 756	13 068	10 987	26.9	22.1

注: 1) 宁波数据来自《宁波市统计年鉴 2014》^[10], 杭州数据分别来自《杭州科技年鉴 2013》、《杭州市统计年鉴 2014》^[11], 深圳数据分别来自《深圳市统计年鉴 2013》、深圳市市场和质量管理委员会网站^[12]; 2) * 发明专利占比为“发明专利授权量/专利授权量”

4 优化宁波市科技创新政策法规环境的建议

随着社会不断发展、科技竞争不断加剧,早期的创业模式变得越来越困难,尤其是科技创新。各地为了吸引科技人员创业,更是在不遗余力地优化科技创新环境。宁波市要想在激烈的市场竞争中保持一定的优势,必须要正视当前宁波市创新政策法规环境中存在的问题,认真分析并积极改善、优化科技创新环境。

4.1 进一步加大政策支持力度,扩展政策法规的惠及范围,加强政策法规宣传

当前的税收政策主要是针对下岗职工、大学生等特定群体,但要促进全面的科技创新活动,尤其是机会型创业,需要进一步扩大科技创新企业的税收优惠面。企业管理法律有待去除不必要的限制,出台更有可行性的减税方案,简化税收优惠的申报和审批手续,向更现代科学的方向转变。结合科技创新发展的客观需要和宁波的实际情况,进一步减少科技创新行政审批时限和降低限制门槛,建立对科技创新企业普惠性的小额贷款及贴息政策。加大政策法规宣传力度,通过各种形式的渠道进行广泛宣传,如开展科技创新政策宣传周、宣传月等活动,举办多种形式的科技创新竞赛,加强科技创新政策研究的支持力度等。

4.2 通过机制改革、消除壁垒、增强合作等措施,强化政策的落实

首先,进一步减少不必要的审批环节,对政府的权力事项进行清减,缩短企业的注册时间,简化办事程序,提高服务效率;政府出面能做的事情,尽量政府去做,实现“一站式”服务,建立政策落实反馈机制。其次,要进一步降低市场准入门槛,加强行业间、区域间的交流合作,合并一些地区性

的同质政策，清理消除区域性壁垒；切实加强一些企业能直观感受的扶持政策的落实，如资金补贴、小额担保贷款、税收优惠、场地安排等，以此来营造一个低外部成本的成长环境。最后，加强对政策调研，优化科研基金的使用效率，制订出细化的实施方案，并推动部门之间、县市区之间的协调配合，共同推进科技创新政策法规的有效实施。

4.3 进一步拓展政府信息公开渠道，加强科技创新管理队伍建设

提高政府服务部门人员的科技服务意识、专业素质，积极培养一批专业的科技创新服务人才，公开招聘专业化高层次复合型人才。政府工作人员要通过各种形式、多种渠道，加强学习培训，从而提高专业素质，同时建立健全责任追究机制和薪酬奖惩制度。提高营造良好科技创新政策法规环境的意识，对以往出台的相关科技创新政策法规进行梳理、完善和补充，对于“输血式”补贴效果差的企业群体，更多采用建立服务体系的方式，改直接补贴为间接补贴。探索建立以创新科技的市场前景以及民生效益为依据的效益评估分级制度；建立以科研能力和创新成果等为导向的人才评价标准；引导建立与创新成果挂钩的薪酬制度。

4.4 建立科技创新服务体系，加强科技创新服务管理

政府要做的主要不是创造资源，而是配置资源，做好环境，让技术和资金自由流动，单方面的鼓励牵引作用有限，把工作重点转移到制度设计和环境营造方面上来，把握技术和资金流通两个关键平台的建设。鼓励教育、科研、法律、财会等方面的服务机构为科技创新企业提供一系列专业化服务。增强服务机构间的交流与衔接，简化重复的业务流程，采用一体式的项目管理方法提高服务效率。进一步拓展中介机构市场化运作，提高中介机构服务的科技含量和服务水平。政府与企业加强信息沟通，及时向科技创新企业提供政策信息、行业信息和市场信息，搭建科技创业者交流互助的有效渠道，从而提高服务质量。

4.5 以知识产权制度改革为核心，改善宁波科技创新的政策法规环境

首先，要强化知识产权法规的规范落实，建立权属明晰、统计信息全面准确的知识产权档案管理系统；强化对知识产权侵权行为的监督、举报机制，提高知识产权侵权案件的立案审理效率，加大对知识产权侵权行为的打击力度，通过对知识产权保护政策法规的严格执行和认真贯彻来保持政策法规的稳定性与权威性。其次，要加大对知识产权，尤其是对发明专利和专利产业化项目的资助与奖励，加强对知识产权企业的培育，鼓励科技创新企业和服务创业的企业创造自主知识产权，鼓励知识创新、技术创新和模式创新。第三，要进一步强化知识产权的资产功能。通过推进知识产权转化交易平台和专利质押登记许可备案前期服务机制的建设来强化利用知识产权的金融担保、质押融资作用；同时，对专利质押需求展开调查，尽快出台有效的专利保险政策，提升知识产权金融服务。最后，要加强对知识产权保护的宣传，在宁波地区形成“知识产权就是财富，知识产权不容侵犯”的财富权利观念，营造良好的知识产权保护环境。

参考文献:

- [1] 刘合生. 政府促进中小企业发展政策研究——基于金融危机背景下的思考[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012:21
- [2] 张鹏. 我国高科技产业创业政策体系研究[J]. 科学管理研究, 2003, 21(4): 35-39
- [3] 裴胜阻, 肖鼎光, 洪群联. 完善中国创业政策体系的对策研究[J]. 中国人口科学, 2008(1): 10-18
- [4] 罗公利, 刘伟, 边伟军. 科技企业创业环境评价与建设研究[M]. 北京: 科学出版社, 2012:46-47
- [5] (科技创业) 杂志编辑部. 2004 年中国城市科技创业环境 100 优排名[J]. 科技创业, 2004(11):1-4
- [6] 浙江统计信息网·浙江省 K&D 投入现状分析[EB/OL]. (20M-08-19) [2014-11-23], http://www.zj.stats.gov.cn/tjfx_1475/tjfx.sjfk/201408/120140819_143114.html
- [7] 王科欣·2013 年广东 R&D 投入情况分析——科技研发投入分析之二[EB/OL]. (2014-11-10) [2014-11-23]. <http://www.gdstats.gov.cn/tjzl./tjfx/201411/t20141110.184237.html>
- [8] 曹新平, 叶彩鸿. 宁波市科技政策实施现状及分析——基于 313 家企业的问卷调查[J]. 科技进步与对策, 2010, 27(8):55-58
- [9] 赵勇, 张红辉. 宁波科技服务业发展现状及对策研究[J]. 三江论坛, 2010(10):17-20
- [10] 宁波市统计局·宁波统计年鉴 2014[EB/OL]. (2014-12-23) [2014-12-30]. <http://www.nbstats.gov.cn/tjnj/2004njbjg.htm>
- [11] 杭州统计信息网. 2014 年杭州统计年鉴. (2014-12-23) [2014-12-30]. <http://yrvfw.hzstats.gov.cn/web/tjnj/nj2014/12/nj3.htm>
- [12] 深圳市市场监督管理局. 深圳市 2013 年知识产权发展状况白皮书[EB/OL]. (2014-04-25) [2014-11-23]. http://www.sz.gov.cn/gsj/ghjh/ndgzjh_1/201404/120140425_2342681.htm
- [13] 蒋如国, 张永庆, 张红辉·深化改革不断完善宁波科技创新体制机制[J]. 三江论坛,

2014(1):7-10

[14] 张武军, 魏欣亚, 任燕. 科技型小微企业知识产权保护研究[J]. 科技进步与对策, 2014, 31(2):122-124