
长三角三省一市支持企业创新政策比较研究

魏喜武 薛霞

上海科学技术政策研究所

企业是创新的主体，是推动以创新为基本特征的新经济发展的核心力量。党的十九大报告指出，要建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，加强对中小企业创新的支持。2020年9月，习近平总书记在科学家座谈会上强调，要发挥企业技术创新主体作用，推动创新要素向企业集聚。2020年12月召开的中央经济工作会议提出，要发挥企业在科技创新中的主体作用。这些都为当前形势下以企业为创新主体、推进建立国家战略科技力量等指明了方向。

企业创新相关政策对企业的发展具有重要影响，良好的政策有利于更好发挥企业在科技创新中的主体作用，激发企业创新活力。为支持企业创新发展，长三角地区三省一市都非常重视和支持企业高质量创新发展，出台了多种政策措施，但由于各自的定位和发展阶段不同，支持企业创新政策的关注点和取向特征也差异较大。因此，对长三角三省一市企业创新政策进行梳理和比较，分析其异同之处，研究发现可以相互借鉴的有益启示，具有积极的现实意义。

一、长三角三省一市支持企业创新政策基本情况分析

课题组通过对各省级相关部门的网站、对外服务平台等公开渠道进行文献搜索，对2018-2020年的相关支持企业创新政策进行了梳理。

（一）支持企业创新政策出台情况（2018-2020年）

从近三年来省（直辖市）级层面的政策出台情况来看（不完全统计），浙江和上海出台的企业政策较多，分别达到了13和14个。安徽出台了8个政策，江苏出台了4个政策，相对较少。

（二）支持企业创新政策关注点

上海近期支持企业创新政策，主要关注跨国公司、技术先进型服务企业认定、高新技术企业以及科技型中小企业认定和评价、国有企业科技创新、企业技术中心发展等方面，关注点较为多元。

江苏省近期支持企业创新政策，主要关注高新技术企业发展，一共出台了2个相关政策文件，表明江苏对高新技术企业的突出重视。该省还出台了企业家参与政策制定的相关办法，显示了对企业家的重视和对增加政策制定的科学性方面的努力。

浙江省支持企业创新政策的主要关注点，包括企业减负降本、小微企业创新发展、科技型中小企业评定等方面，另外还出台了关于创新型领军企业培育的政策，显示了浙江发展领军企业的雄心。

安徽省支持企业创新政策的主要关注点，包括科技型初创企业、企业营商环境、民营科技企业、降低企业成本、中小企业“专精特新”发展等。

另外，2020 年由于新冠肺炎疫情的影响，各省市出台的新政策也关注了疫情下中小企业、服务企业发展以及企业稳岗就业相关问题等。

二、长三角三省一市企业创新政策的取向分析

（一）企业性质上关注点各有侧重

上海支持企业创新政策，不仅关注民营企业发展，也重点关注了跨国公司和国有企业的创新，而其他三省的创新政策主要关注了民营企业，对其他性质企业的创新关注相对较少。这主要与各自的经济结构密切相关。上海经济快速发展过程中，国有企业、外资企业、民营企业都起到了积极的作用。目前，上海企业产值中国有企业约占 50%（央企和地方国企各半），外资企业约占 25%，民营企业约占 25%，可以说央企、地方国企、外资企业、民营企业四分天下。因此，在政策导向上对各种性质的企业都有所侧重，共同发展。其他省市尤其是江浙两省，民营企业发展相对迅速，在经济中所占比重较大，因此政策的关注点较为集中。

（二）普遍重视中小企业发展

中小企业是经济社会吸纳就业的主力军，也是企业创新发展的未来。沪浙皖出台了有关支持科技型中小企业发展的政策，分别有：《上海科技型中小企业评价标准工作指引》《上海市科技小巨人工程实施办法》等，《浙江省高成长科技型中小企业评价指导性意见》《浙江省“小微企业三年成长计划”（2018-2020 年）》《浙江省人民政府办公厅关于促进小微企业创新发展的若干意见》等，《安徽省人民政府关于进一步推进中小企业“专精特新”发展的意见》《安徽省人民政府办公厅关于印发支持科技型初创企业发展若干政策的通知》等。值得注意的是，沪浙出台了科技型中小企业评价标准的有关指引；浙江特别关注小微企业的发展，专门出台了 2 个相关政策，表明该省对中小企业发展的支持更加深入和细化。

（三）都充分认识到高新技术企业的重要作用

高新技术企业是最具创新活力的企业群体之一，各地都非常重视，分别出台了相关政策。如江苏省、市（地）两级出台《省政府关于印发江苏省推进高新技术企业高质量发展若干政策的通知》《江苏省高新技术企业培育“小升高”行动工作方案（2019-2020 年）》《苏州市高新技术企业培育实施细则（试行）》，支持高新技术企业相关政策已相当完备；上海市也出台了《上海市人民政府关于加快本市高新技术企业发展的若干意见》《上海市高新技术企业入库培育实施细则（试行）》等政策。

（四）给企业减负降本受到更多关注

包括生产成本、融资成本和人力成本在内的成本高问题，一直是制约企业快速发展的瓶颈之一。2020 年在新冠肺炎疫情的冲击下，企业成本增加问题更加严重。各省市出台了具有针对性的政策举措，如《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省企业减负降本政策的通知》《浙江省人民政府办公厅关于进一步减轻企业负担增强企业竞争力的若干意见》《安徽省人民政府关于进一步降低企业成本的实施意见》等。

（五）创新型领军企业的发展受到重视

如何通过政策和服务，更好培育一批具有全球影响力的创新型领军企业，越来越受到关注。如《关于印发〈浙江省创新型领军企业培育工作方案〉的通知》的出台，表明浙江在培育创新型领军企业的路上已经先行一步。

三、长三角三省一市企业创新政策亮点分析

（一）建立创新型领军企业培育工作机制

《浙江省创新型领军企业培育工作方案》中提出，要从建立培育工作机制、集聚资源扶大扶强、支持企业建设高水平研发机构、支持企业提供专业化的创新创业服务、支持企业知识产权保护和运用五方面来培育创新型领军企业。通过分析方案内容可知，后四条如集聚资源扶大扶强、支持企业建设高水平研发机构、支持企业提供专业化的创新创业服务、支持企业知识产权保护和运用等具体措施，基本上与其他省市相关政策内容大同小异，仅是表述不同，但第一条即建立创新型领军企业培育工作机制值得注意。方案中提出：“市、县（市、区）科技部门要建立创新型领军企业培育的重点联系制度，将创新型领军企业或培育对象作为‘五帮一化’的重点服务对象，加强精准对接，帮助企业落实好企业研发费加计扣除、高新技术税收优惠等政策，协调解决企业发展过程中存在的困难和问题。市县科技计划应当在创新载体建设、科技项目安排、创新人才和团队建设等方面给予倾斜支持。”课题组认为，把创新型领军企业培育工作机制化、制度化是一个亮点，有利于把该项工作落到实处，并持续有序发展。

（二）重视政府政策导向、人才培养对小微企业发展的作用

上海一直重视小微企业的发展，也出台了相关政策，例如《浦东新区促进小微企业创新创业财政扶持办法》提出，在支持创新创业载体建设、降低创新创业成本、支持小微企业能级提升、支持功能性平台建设、加强公共服务能力、资金管理与监督等方面来帮助小微企业成长。浙江省发布的两个关于小微企业创新的政策文件中，有两处值得关注，即重视政府采购、人才培养对小微企业发展的作用，文件提出：“负有编制部门预算职责各部门，在满足机构自身运转和提供公共服务基本需求的前提下，应当预留本部门年度采购项目预算总额的 30%以上，专门面向中小微企业采购，其中预留给小型和微型企业的比例不低于 60%。对于非专门面向中小企业的项目，对小型和微型企业产品予以 6%-10%的价格扣除，用扣除后的价格参与评审。”政策目标清晰，有量化的标准且力度相对较大；另外，人才发展对小微企业至关重要，文件也提出要“深入实施‘百名领军型企业家、千名成长型企业家、万名企业经营管理人才’的企业家素质提升‘百千万’培训工程，重点开展现代技术、现代金融、现代管理等知识培训，全面增强企业家发现机会、整合资源、持续创新、创造价值、回馈社会的能力”。

（三）宽容失败的政策支持

各地都非常重视创业企业的发展，并出台了相关政策。比较各地政策文件，除了部分资助力度不同外，大致相同。其中，有一些亮点值得关注，例如关注高新技术企业的源头供给问题。《江苏省推进高新技术企业高质量发展的若干政策》中提出：“对创业失败但主要负责人已尽到勤勉和忠实义务、且有继续创业意愿和能力的高新技术企业和入库培育企业，由地方政府向企业主要负责人发放创业补助，鼓励其持续开展创新创业活动。”现行政策的重点主要关注成功的企业，财政奖励补贴等多数配置在成功企业上。高新技术企业是从创业企业发展而来，虽然我们一直说要宽容失败、鼓励失败的创业企业再创新，但一般只停留在学术研究层面。通过写进政策文件，以明确的行动举措形式来鼓励创业失败企业再创新的做法值得借鉴。

四、启示借鉴

（一）企业创新政策并非越多越好

据不完全统计，目前全国关于创新的政策至少在 5000 个以上，涉及到企业的创新政策也有几百个，从数量来说已经很多，但政策效果却并不十分理想。很多政策存在着政策内容片面、针对性差、可操作性不强、政策之间无法协同等问题。每个省市都应立足于实践，按照自己发展的阶段和需求，制定出台符合自身特点的政策，而非一味求多求全。应该全面系统地考虑创新政策的废、改、立问题，突出政策的实际效果。

（二）企业创新政策的供给需要关注政策效用边界

为了切实给企业减负、降低企业成本，各地出台了相关政策。总的来看，各项政策效果较好，但其中有一些政策也值得商榷。例如，某政策提出，对不裁员或少裁员的参保企业，可返还较大比例的其上年度实际缴纳失业保险费。保证就业是各级政府一项重要的任务，但这一任务的完成需要与企业的发展相结合。从长远来看，就业机会的增加取决于企业的发展，而企业的发展取决于各种适合于企业发展的各类人才。人才科学合理有序的流动对企业发展来说至关重要，应该根据实际情况来决定人才流动问题，如果坚持不裁员或少裁员，实际上很可能形成某种导向，即本来是为了给企业减负，结果变相地给企业增加了负担。因此，需要更加精准地厘清政府与市场的边界，在人才流动问题上，以市场化的方式来解决或许更好。

（三）企业创新政策制定需要多元主体的参与

江苏省出台了企业家参与政策制定的相关政策，值得肯定和借鉴。企业政策制定是一个复杂的过程，需要包括企业家、学者专家、政府官员、消费者代表等多方利益主体参与。未来企业创新政策的制定，需要提高创新政策的科学化和可操作性，进一步扩大主体参与范围，并以相关政策文件和组织机制等形式予以确认和保障。另外，从区域层面，要学习借鉴其他省市好的政策举措，善于发现整合，重视实际调研，最大限度地发挥政策效果。