

基于政策工具视角的我国众创政策量化分析

周博文,张再生

(天津大学 管理与经济学部,天津市 300072)

摘要:政策工具既是众创经济发展的关键因素和基本保证,也是众创社会治理的重要手段和有效途径。基于政策工具视域,对选取的32份我国众创经济政策进行定量分析,开展政策样本选择、分析单元定义、众创频度统计和分析框架制定,并从众创政策工具和众创经济模式两个维度实证剖析我国众创政策现状问题。研究发现,众创政策主要以通知和意见为主,政策力度及系统性欠缺,众创法律相对分散层级不高;环境型和供给型政策工具失衡,策略措施和目标规划这两类政策存在明显真空地带,需求型政策工具缺位;相比众扶和众筹政策工具使用优势,众包模式稍显劣势。据此提出保证政策系统联动,完善众创法律体系,推广四类众创经济模式等路径建议,以期完善我国众创政策提供科学借鉴。

关键词:政策工具;众创政策;内容分析;创新创业

中图分类号:C93 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)01-0062-10

一、引言

党的十八大以来,我国科技创新蓬勃兴起,大众创业热潮涌动,新兴产业初具规模,发展潜力无限释放。迈入新时代,发展众创经济是创新驱动发展的重大战略举措,而推进大众创业、万众创新已经成为激发我国经济高质量增长的新动力,其对于调整和改善我国经济结构、扩大创新就业、增加居民收入都起到显著推动作用。为了顺应众创经济时代浪潮,我国先后出台一系列鼓励扶持众创经济的政策文件,制定一揽子引导规范众创发展的法律文本,旨在通过税收优惠补贴、科技支持、主体培育等方面政策措施,有力驰援众创经济发展。根据《2017年中国创新创业报告》,我国双创平台呈现爆发式增长,众创空间数量4298家,高居世界第一;双创轨迹更为审慎精细,呈现理性推进状态;众创经济向一线城市集中,超过一半的线上双创活动集中于北上广深四个一线城市。

众创经济虽好,也要政策引导。改革开放以来,我国知识产权、科学研究、技术创新、成果转化等众创相关法治进程迅速,初步形成众创政策法律基本框架,特别是各地制定出台一系列地方众创政策,有力促进众创经济跨越发展^[1]。但是,与部分发达国家相比,尽管我国从2014年相继出台了一系列鼓励企业、大众创新创业的政策,在资金、平台、技术等方面为众创经济发展提供了基础性支持,但是众创政策法律建置受限于众创经济发展程度,使得大众创新创业的政策法律地位尚不明

收稿日期:2018-08-02

作者简介:周博文,天津大学管理与经济学部,博士研究生。

基金项目:国家社会科学基金项目“环境污染问题政治成本的产生机理、测度方法与治理模式研究”(16BGL138),项目负责人:张再生;天津市科技计划项目“天津市实施创新驱动发展战略面临问题分析与对策研究”(15ZLZLZF00370),项目负责人:张再生。

确,众创政策对创新创业的规制影响仍然匮乏,众创政策服务保障功能亟待完善。可见,提升众创经济高质量发展的核心环节在于如何充分发挥众创政策集聚优势,为此有必要对众创政策进行内容分析,进而提升众创政策绩效,加速众创经济发展。

近年来,众创政策量化分析是众创经济研究领域的真空地带,国内外鲜有学者实证分析众创政策在实施中的有效性和科学性。其中,国内学者更多停留于区域创新创业或者大学生创新创业研究层面,缺乏对全国众创政策的系统把控。李良成采用内容分析法,从主体维度、发展阶段和政策工具等维度深入剖析我国区域创新驱动政策,构建了区域创新创业政策分析框架^[2]。雷良海等采用内容分析法对上海市出台的扶持众创空间发展有关政策进行量化分析,并对政策体系的结构性、协调性和整体性进行了深入剖析。同时,外国学者更多运用政策文本分析方法从社会创新和大众创业两个视角切入研究,缺乏系统的众创经济认识论^[3]。Rachel把社会创新政策区分为特殊群体变化、企业组织关系以及社会整体变化三维视角,并从资产能力建设、企业技术创新和社会结构变革等视域提供优化社会创新政策路径^[4]。Priemus建立社会创业政策价值模式,并从获取资源、识别机会、创业规制等方面分析社会创业政策影响因素^[5]。

综上,众创政策文本分析是国家创新驱动战略的制度保障,也是众创经济绩效决策的焦点问题。通过梳理2014—2017年众创政策文本可以发现,虽然我国全面实施了创新驱动发展战略,积极推进大众创业、万众创新,但颁布实施的众创政策主要以通知和意见为主,已有众创法律相对分散层次不高,政策系统性、权威性及执行性欠缺。为此,本文运用内容分析法,遵循政策工具视角,并结合众创经济“四众”模式构建了二维政策分析框架,以2014年以来政府出台的相关众创经济政策为内容分析样本,对现有颁布实施的众创政策进行科学性和系统性解构,以期对中央及各省市优化众创政策提供科学的工具指南和方针指导。

二、分析框架

政策工具作为研究政策制定及实施的重要手段之一,一直是学者们研究的热点和焦点问题。从宏观而言,政策工具是为政策决策者和实施者服务的,通过对政策的运用才能实现一个或者多个政策目标。而对于政策工具的研究最早可以追溯到独立的政策科学兴起,但直到80年代后期政策工具的研究才在公共政策及公共管理领域得以快速发展。政策分析工具得以合理运用的首要前提是以政策的结构作为理论基础,同时假设制定的政策是由一系列单元工具系统组合而成的。学者们普遍认为公共政策工具的运用使得政府在制定和实施政策的过程中更加理性,既反映了政策制定者的政治博弈智慧,也体现了政策制定的延续性和技术性。基于以上认识,本文将众创政策工具定义为实施众创经济政策而制定相关工具文本的总和,而政府应统筹兼顾,协调各方利益,合理运用众创政策工具推动众创平台的发展运行。为此,本文遵循两个维度开展众创政策分析,探究现有众创政策结构弊端问题,以期构建众创经济政策体系提供支撑。

(一) X 维度:众创政策工具维度

基于Rothwell和Zegveld政策工具理论基石并结合功能类别^[6],现将我国众创政策体系中相关政策工具分为三大类,其中包括供给型、需求型和环境型,即X维度。如图1所示,供给型政策工具可以直接推动我国众创经济发展,需求型政策工具能够拉动众创经济消费需要,而环境型政策工具则能够为大众创新创业营造间接扶持和驰援影响。

1. 供给型政策工具

供给型的政策工具是指政府通过对众创人才、众创资金、众创设施和众创科技等方面支持投入,直接推动大众创新创业红火发展局面,改善众创经济发展过程要素的供给,为众创经济可持续发展提供全方位的资源保障。本文将供给型政策具体划分为众创人才培养、众创资金支持、众创设施建设、众创科技研发等方面。

2. 需求型政策工具

需求型的政策工具是指政府针对众创经济需求所采取的众创扶持手段,重点涉及众创投资、众创消费和众创出口。这种众创工具主要通过政府采购、贸易管制等方式,来减少外部环境对众创的干扰和影响,为众创的发展注入新的活力,从而保证众创整体环境的稳定性并积极为众创的发展探寻新的发展机会,进而通过创新拉动整体行业发展。环境型政策工具主要分为政府众创采购、众创经济外包、众创贸易管制、海外众创交流等方面。

3. 环境型政策工具

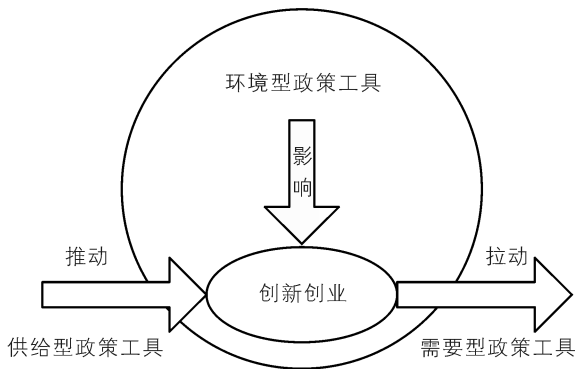


图1 众创政策工具作用图

环境型的政策工具对于众创的发展作用并不直接表现,而是作为一种外部因素对众创发展起到间接的影响或者渗透作用,主要变现为众创政策对激活大众创新创业活力的影响。政府借助金融、税收、财政补贴等政策为大众创新创业提供广阔的平台和空间,营造积极的发展环境,为快速实现创新驱动发展战略奠定坚实基础。环境型政策工具主要分为众创税收优惠、众创金融支持、众创目标规划,以及相关知识产权、法规管制、公共服务、策略性措施等。

(二) Y 维度:众创经济模式维度

众创背景下,李克强总理在《2016 年政府工作报告》首次提出众创经济模式,首度描绘“众智、众包、众扶、众筹”众创经济形态。“四众”的提出为大众创新创业营造了科学合理的制度体系环境,激发了全民创新创业的热情,为加快传统制造业转型升级及组织方式的变革注入新动力。创新驱动发展的根本在于构建良好的创新生态环境,因此需要对众创的模式有深刻的理解和认识。“众智”即通过互联网平台,一方面为众创提供先进的技术支持,另一方面为大众在供需间建立畅通的联系,降低创新创业的成本,使得众创的形式更加开放化、便利化。“众包”即通过大众协作分工从而为社会提供更多就业机会,提升资源的优化和配置效率。“众扶”即通过政府和公益机构的支持或社会企业与个人的互帮互助等相关途径,为小微企业及个体创业者在创业道路上提供帮助,从而实现共享众创资源。“众筹”即通过众创平台募集资金,为大众在创新创业过程中聚集社会资金同时拓展融资渠道。基于此,本文将“四众”的众创经济模式作为 Y 坐标轴的维度,以此来衡量众创过

程中的途径和方式,挖掘众创政策的实际效力。

(三) 二维分析框架的构建

通过对基本政策工具及众创模式维度的划分,本文将对搜集的众创政策在供给、需求、环境和众创模式等众创经济作用进行政策梳理、政策判断及政策归类,并以此建构起我国众创经济政策的二维分析框架,如图 2 所示。

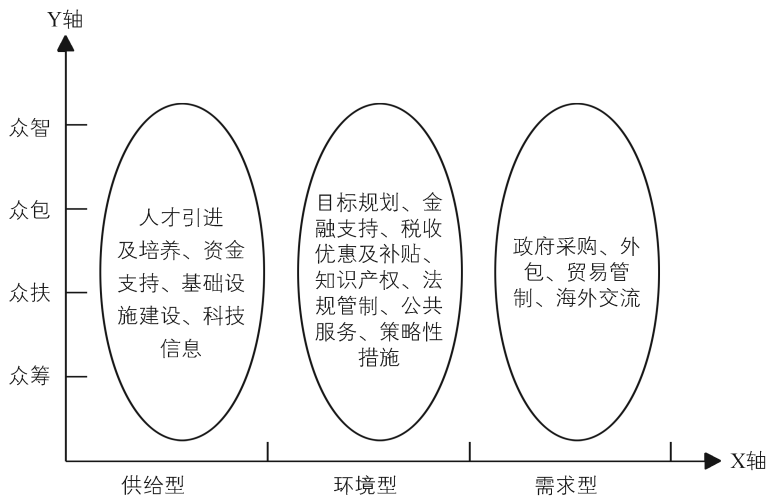


图2 众创政策二维分析框架图

三、研究设计

(一)众创政策文本选取

立足内容分析法研究步骤,首先对我国众创经济政策进行样本选取。选择政策的时间范围介于2014年9月(李克强总理首次提到众创概念)至2017年12月,其中包括关于推动大众创业、万众创新发展的众创法律、众创规划、众创意见、众创办法和通知公告等众创政策文件。本文在政策工具的视角下,以政策中明确鼓励大众创新创业的政策条款为分析单元,系统归类众创政策工具维度,并以此定量分析众创经济政策。经过归纳梳理,统计得到众创政策文本41份,剔除政策相关性较弱的文本文件,最终遴选出众创经济政策文本32份,如表1所示。

表1 众创政策文本选取表

编号	众创政策名称
1	《国务院关于深入实施众创经济发展战略的意见》国发〔2017〕37号
2	《国务院办公厅关于建设双创发展示范基地的实施意见》国办发〔2017〕54号
3	《国务院办公厅关于加快各省市创新驱动发展的若干意见》国办发〔2017〕43号
4	《国务院关于做好大众创新创业工作的指导意见》国发〔2017〕28号
5	《国务院办公厅关于加快大众创新创业转换动能的意见》国办发〔2017〕4号
6	《国务院关于进一步削减大众创新创业前置审批的决定》国发〔2017〕32号
7	《国务院办公厅关于促进农村众创产业融合发展的意见》国办发〔2016〕84号
8	《国务院关于推动众创社会持续有序发展的若干意见》国发〔2016〕53号
9	《国务院关于印发加强国家级双创基地建设的通知》国发〔2016〕52号
10	《国务院关于众创空间创新使用规划的通知》国发〔2016〕43号
11	《国务院办公厅关于完善众创经济加速器孵化器的实施意见》国办发〔2016〕35号
12	《国务院办公厅关于完善创新驱动考核制度的指导意见》国办发〔2016〕14号
13	《国务院办公厅关于引导众创空间持续发展的指导意见》国办发〔2016〕7号
14	《国务院办公厅关于加强国家自主创新示范区持续发展的若干意见》国办发〔2016〕5号
15	《国务院关于培育众创信息产业融合发展的意见》国发〔2015〕5号
16	《国务院关于做好新时代众创经济工作的意见》国发〔2015〕23号
17	《国务院关于加快发展众创经济电子商务的意见》国发〔2015〕24号
18	《国务院关于加速推进众创经济政策激励的若干意见》国发〔2015〕32号
19	《国务院关于大力促进“互联网+”发展战略的指导意见》国发〔2015〕40号
20	《国务院关于优先发展众创经济支撑平台的指导意见》国发〔2015〕53号
21	《国务院办公厅关于推动众创空间提质增效的指导意见》国办发〔2015〕9号
22	《国务院办公厅关于促进农村地区众创发展的意见》国办发〔2015〕47号
23	《国务院办公厅关于加速众创经济商贸互动流通的意见》国办发〔2015〕72号
24	《科技部关于促进小微企业深度融入创新创业的若干意见》国科发高〔2015〕3号
25	《关于大力支持小微企业文化发展的实施意见》文产发〔2014〕27号
26	《关于提高众创企业金融贷款服务水平的通知》银监发〔2014〕36号
27	《国务院关于印发民营企业商事登记改革工作的通知》国发〔2014〕7号
28	《国务院关于升级调整众创经济产业结构的指导意见》国发〔2014〕26号
29	《国务院关于完善创新创业服务工作的若干意见》国发〔2014〕49号
30	《国务院关于培育小微企业创新发展的意见》国发〔2014〕52号
31	《国务院办公厅关于营造众创社会文化环境的若干意见》国办发〔2014〕54号
32	《关于做好初创企业资金支持工作的通知》发改办财金〔2014〕1044号

(二)众创政策文本编码

本文选取的众创经济政策分析框架主要包括“目标规划”“人才培养及引进”“资金支持”“信息科技”“众创设施建设”“金融支持”“税收优惠及补贴”“知识产权”“众创措施”“公共服务”“法律规制”“政府采购”“贸易管制”“海外交流”,以及“众智”“众包”“众扶”“众筹”。分析单元为实施大众创新创业政策的具体文本条款。本文借鉴“文本编号+分类整理”的众创政策归类方法进行量化分

析。具体操作方法是,首先筛选出大众创新创业相关政策文本 32 份,并按照颁布众创政策的时间顺序进行一级编码;随即全面研读众创政策文本内容,并对符合分析框架的众创政策条款进行二级编码,以此类推逐级编号;最后遵循众创政策分析框架进行归类梳理,并形成众创政策文本单元编码表,如表 2 所示。

表 2 众创政策文本单元编码表

编号	政策文件名	众创空间扶持政策文本的内容分析单元	编码
1	国发〔2017〕37 号	(一)完善创新创业知识产权保护,强化初创企业维权确权授权,加快构建产权协同保护机制。	1-1
		(八)合理赋予村镇银行信贷权限,积极应对初创融资资质风险。	1-2
		(九)增强初创投融资服务生命周期,提高初创企业股权债权融资服务。	1-3
		(十一)引导社会资本投身众创投资,适时推广天使创投试点。	1-4
		(十二)设立众创投资发展基金,利用基金引导促进科技成果转化、初创企业发展和新兴产业集聚。	1-5
		(十五)构建众创活力网络,利用整合众创资源,建设战略双创产业布局。	1-6
		(十八)促进分享经济发展,完善税收征管措施,构建包容审慎监管机制,推动平台企业履职联动。	1-7
		(二十)制定完善“双创”发展指标统计体系,着力推动现代众创技术应用,优化构建众创经济新业态新产业。	1-8
		(二十五)实施外国人来华工作许可,制定人才签证实施细则,简化高层次人才居留程序,明确签证的办理程序和标准条件。	1-9
		(二十七)实施启动留学人员回国双创支持计划,突出国家强大双创人才磁铁效应。	1-10
		(三十一)各地区应当以用为本,制定引智引才配套政策,保留人事户籍方式,切实解决双创人才稀缺问题。	1-11
		(三十三)推进“多证合一”登记制度改革,营业执照要整合体现各类证照、涉企备案等登记事项。	1-12
		(三十五)实行“三个全集中”,即审批环节、审批事项、审批职责统一集中,并设立专业化的行政审批机构充实基层政府。	1-13
		(三十七)推进跨省经营企业部分涉税事项全国通办。	1-14
		(三十八)积极有序推进试点示范,创建整合一批农村双创示范基地,推进小微企业双创城市示范,加快建设全国双创示范基地。	1-15
2	国办发〔2017〕54 号	(一)深化“放管服”改革。	2-1
		(四)加强知识产权保护。	2-2
		(六)完善人才激励政策。	2-3
		(七)支持建设“双创”支撑平台。	2-4
		(八)加快发展创业投融资。	2-5
		(十)支持海外人才回国(来华)创业。	2-6
		(十一)推动融合协同共享发展。	2-7
3	国办发〔2017〕43 号	(六)集聚创新创业人才。	3-1
		(七)加强创新创业载体建设。	3-2
		(十)加大科学普及力度。	3-3
4	国发〔2017〕28 号	(七)优化创业环境。	4-1
		(八)发展创业载体。	4-2
		(九)加大政策支持。	4-3
		(十)拓宽融资渠道。	4-4
		(十六)提高教育培训质量。	4-5
		(十八)强化公共就业创业服务。	4-6
...
32	国发〔2014〕44 号	四、支持符合条件的创业投资企业发行企业债券。	33-3

四、维度分析

(一) 众创政策的 X 维度分析

通过表 3 可以发现,我国众创经济政策综合运用了供给型、需求型和环境型的政策供给,但应用程度有所区别:环境型政策占政策工具总体的 55.2%,占比最高;其次是供给型政策工具,占比 36.1%;而需求型的政策工具仅为 8.7%,占比最低。可见,目前我国政府对于大众创新创业的鼓励和支持更多是通过环境型与供给型政策工具来推动进行。

1. 环境型政策工具失衡,策略规划有待完善

根据表 3 的政策工具分布表可以发现,在环境型政策工具中金融支持占比最高,达到 40.19%,其后依次为公共服务 29.91%,税收优惠及补贴 10.28%,知识产权 8.41%,法规管制 7.48%,相对较低的是策略性措施和目标规划,分别占了 2.8%和 0.93%。在环境型政策工具方面,我国对于金融支持及公共服务方面的众创政策相对重视,金融支持为众创经济发展提供了坚实的资金、物质基础及可持续发展的保障,使创新创业项目和资本能够高效衔接。在税收优惠和补贴方面的政策力度不大,这也会阻碍大众对创新创业的热情和积极性。因为引导和推动大众创新创业不仅仅需要政府发挥主导力量,也需要社会各主体的参与,而税收的优惠及补贴则会极大地激发社会对创新创业的热情和关注,从而对其发展起到直接引导、推动作用。可以发现,策略措施和目标规划这两类众创政策存在明显真空地带,没有得到足够的重视。这也体现出众创政策在顶层规划方面仍有不足,而具体目标策略的弱化必然导致在创新创业发展过程中难以系统化、步骤化地推动众创项目发展。

2. 供给型政策工具失衡,科技支持有待强化

在供给型政策工具方面,占比最高的是人才引进及培养,达到 41.3%,其后依次是基础设施建设 21.5%、资金支持 20%及科技信息 17.2%。可见我国在推进众创发展过程中高度重视人才的引进及培养工作,充分意识到人才是支撑众创经济发展的第一要素。在基础设施建设方面,我国积极推进众创空间的建设发展,努力为众创经济搭建新型孵化平台。近年来,我国一系列供给型众创政策工具相继出台,旨在推动众创经济健康有序发展,例如多渠道地增加创新创业人才的培训及教育,加大创新技术投入,不断完善创新创业平台等众创措施都是推动大众创新创业的重要手段。但从政策工具的分布表来看,科技信息的投入相较于其他供给型政策处于劣势,依靠科技推动创新的途径仍存在一定的障碍。缺乏持续的科学技术支持,不仅影响众创项目的成功效率,也一定程度阻碍众创成果的转化突破。

3. 需求型政策工具缺位,需求导向作用弱化

需求型众创政策工具主要是通过海外交流、贸易管制、政府采购和服务外包等众创措施来降低大众在创新创业发展过程中的不稳定性,积极拓展众创经济主体市场,有效稳定众创政策公共平台,加快提升众创成果市场化和众创效率规模化^[7],因此通常情况下,需求型政策工具相较于环境型的政策工具对于众创政策的影响应该更直接、更快捷些。然而,通过表 3 可以发现,我国需求型政策工具相对缺位,仅占总政策工具的 8.7%。具体来看,在需求型政策工具中占比相对较高的是海外交流,占 47.1%,其后依次是政府采购和外包分别占 23.5%,而贸易管制类措施相对较少,仅占到 5.9%。其中政府采购及外包这两类措施是鼓励众创最直接的手段,对大众创新创业有明确的指引作用,而这类措施的缺失将弱化政策的导向作用。因此未来一段时间,政府在出台并优化众创政策的过程中应更加关注需求型政策工具の利用,同时充分考虑各类政策工具的利弊,均衡利用政策工具来引导大众创新创业。

表 3 众创政策工具分布表

工具类型	工具名称	政策条文编号	数量	占比/%
供给型 政策工具	人才引进及培养	1-9,1-10,1-11,2-3,2-6,3-1,4-5,5-4,7-4,9-3,11-4,12-4, 13-415-4,16-5,16-7,17-5,18-3,18-11,18-12,19-4,19-5, 21-3,22-2,23-5,24-7,25-2,29-4,31-1	29	36.1
	资金支持	7-3,8-3,11-3,15-2,16-8,18-4,19-6,19-7,20-11,21-5,23-3, 24-5,25-5,29-2	14	
	基础设施建设	1-15,2-4,3-2,4-2,7-6,9-1,10-3,10-4,16-1,18-10,20-1,21-1, 22-1,25-1,30-2	15	
	科技信息	1-8,3-3,7-5,9-2,10-10,10-11,17-9,23-1,27-2,27-3,29-1, 31-3	12	
环境型 政策工具	目标规划	17-1	1	55.2
	金融支持	1-2,1-3,1-4,1-5,2-5,4-4,5-6,7-2,8-1,9-5,10-5,10-6,11-1, 11-2,13-1,13-3,15-3,16-2,16-3,17-4,18-7,18-8,18-9,19-8, 20-6,20-7,20-13,21-6,23-4,24-2,24-4,25-3,25-4,26-1, 26-2,28-2,29-3,30-3,30-4,30-5,31-2,32-2,32-3	43	
	税收优惠及补贴	4-3,8-2,13-2,16-4,17-3,18-5,20-12,24-6,25-6,28-1,30-1	11	
	知识产权	1-1,2-2,8-6,10-8,12-5,18-2,19-1,20-10,28-3	9	
	法规管制	1-7,8-4,8-5,10-7,15-1,17-8,19-2,27-4	8	
	公共服务	1-12,1-13,1-14,2-1,4-1,4-6,5-1,5-2,6-1,7-1,7-7,8-9,9-4, 10-1,11-1,12-3,14-1,14-2,16-6,17-2,17-6,18-1,18-13, 20-8,21-2,21-4,22-3,23-2,24-3,25-7,27-1,32-1	32	
	策略性措施	1-6,8-10,10-9	3	
需求型 政策工具	政府采购	5-5,18-6,24-1,30-6	4	8.7
	外包	20-2,20-3,20-4,20-5	4	
	贸易管制	5-3	1	
	海外交流	2-7,8-7,8-8,10-2,15-5,17-7,19-3,20-9	8	
合计	N/A	N/A	194	100

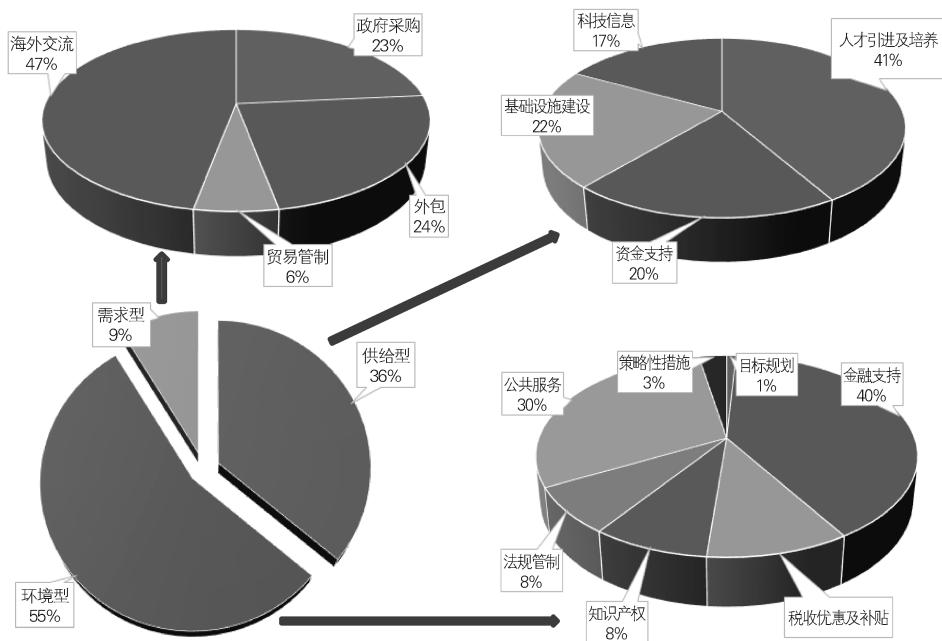


图 3 众创政策工具使用百分比图

(二) 众创政策的 Y 维度分析

上文在对 X 维度的政策工具分析的基础上,加入众创模式 Y 维度指标进行综合分析,其政策工具统计结果如图 4 所示,33 份众创政策文件涵盖了四类众创模式:有关众智模式的政策工具共 77 条,占据政策工具总体的 39.7%,其余依次是众筹模式 29.2%,众扶模式 28.9%和众包模式 2.1%。

1. 众智政策率先发展

当前我国关于大众创业、万众创新的发展政策更多集中于众智模式,这也符合当前我国创新创业发展阶段要求。目前,众创空间数量 4 298 家高居世界第一,国家级双创平台 2 226 家增速迅猛,科技企业孵化器 3 255 家井喷增长,产业园区、众创空间、双创平台和加速器孵化器,已经形成众创规模优势,组成众创生态矩阵。可以说,自我国重视发展众创经济以来,搭建众创服务平台,营造良好健康的众创环境就成为推动大众创新创业发展的首要任务和当务之急。在众创发展新时代,众智经济借助众创大平台,将科技创新资源与企业、高校、社群等有机结合,孕育出引领行业发展的新技术及商业模式,是推动创新创业生态圈可持续发展的重要模式。

2. 众扶众筹具有优势

数据显示,我国在众扶和众筹的政策工具使用上表现出一定优势。众扶模式总体上涵盖了供需与环境三类政策工具,其中环境类的政策工具占到 70%以上,可见众扶模式的政策工具将互联网线上推广与线下活动实施有机对接,通过金融、税收、财政补贴等政策为大众创新创业提供广阔的平台和空间,营造积极的发展环境,加快科技资源和信息资源的共享,大大降低了众创的成本。同时通过政府和公益机构支持、企业援助及个人互帮互扶等方式,盘活众创资源,构建众创良好生态,形成全产业链的联动效应。而众筹政策工具主要覆盖环境性和供给型政策工具类型,作为重要的资金窗口,众筹经济模式主要运用天使式众筹,会籍式众筹,凭证式众筹在社群运营和内容生产方面潜力,设立“领投+跟投”的众创机制,推动“熟人+生人”的融资结合,从而营造良好融资环境,拓展多元融资渠道。

3. 众包政策稍显劣势

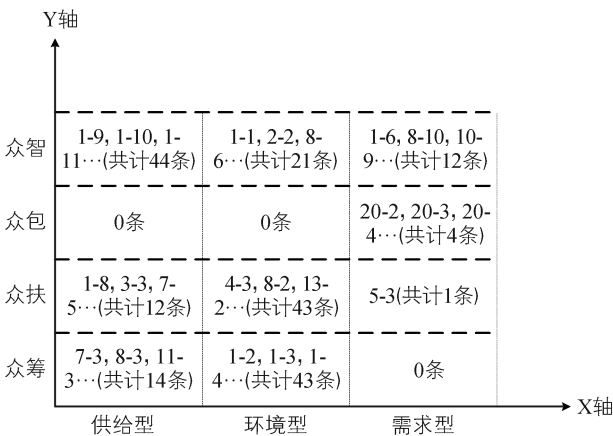


图 4 众创政策工具二维分析图

通过数据显示我国在众包经济的政策工具使用上稍显劣势,仅占政策工具整体的 2.1%,仅覆盖需求政策工具。这说明我国在众创政策使用上对于鼓励企业和个人在推广众包方面稍显不足,尤其是在知识内容众包和生活服务众包上,有进一步的提升空间。究其原因,主要在于众包经济并非模式问题,而是管理问题,不确定的大众创客承接不确定的众包订单,使得众包本身具有众多的不确定性,例如订单来源的不确定,配送过程的不确定,众包技术的不确定等。同时,众

包的基础是人力的自由匹配和组织的边界虚化,而 CRM 匹配缺失和众包信用难以量化则都是众包政策难以落地的掣肘因素。

(三) 交叉检验分析

通过表 4 的政策工具与评价指标交叉检验结果可以发现供给需求与环境这三类众创政策工具在众智、众包、众扶、众筹这四类众创经济模式的指标分布的情况有一定差异。供给型政策工具主要分布在众智、众扶和众筹模式方面,需求型政策工具主要集中在众智、众包两个方面,在众扶方面有小部分涵盖,环境型政策工具主要集中在众智、众扶和众筹三个方面。

表 4 政策工具类型评价指标交叉表

政策工具	评价指标			
	众智	众包	众扶	众筹
供给型政策工具	62.9%	0	17.1%	20.0%
需求型政策工具	70.6%	23.5%	5.9%	0
环境型政策工具	19.6%	0	40.2	40.2%

交叉表分析法是运用交叉表格形式将两个或者多个变量的联合分布及其统计结果进行展现,从而直观的反映和检验这些只有有限分类或者取值的离散变量的联合分析情况^[8]。运用 SPSS 20.0 软件对 X 维度的政策工具和 Y 维度的众创模式进行两变量交叉列联表分析统计,研究中的 Y 维度众创模式为定类变量,使用 Phi 系数检验进行检验,结果如表 4 和表 5 所示。

表 5 对称度量

		值	近似值 Sig.
按标量标定	ϕ	0.637	0.038
有效案例中的	N	194	

根据表 5 Phi 系数的检验结果可知,对称度近似值 Sig.=0.038,在 $\alpha=0.05$ 水平下,可以拒绝行列变量之间独立的假设,认为不同类型众创政策存在显著的工具指标差异。具体来看,供给型政策工具在众智模式中的比例为 62.9%,其次是众筹模式 20%,众包模式 17.1%,没有涵盖众包模式。需求型政策工具在众智模式中的比例为 70.6%,其次是众包模式 23.5%、众扶模式 5.9%,没有涵盖众筹模式。环境型政策工具主要集中在众扶和众筹模式,占比都为 40.2%,其次是众智模式占 19.6%,没有涵盖众包模式。可见供给型和需求型的政策工具在众智模式方面都占据了比较大的比重,这也是符合我国当前众创发展模式的,在政策的制定上更多的倾向于众创空间、众创平台等众创基础设施投入,作为创业者在初创阶段也对众创相关的基础设施资源需求更大。但同时也发现供给型政策工具和环境型政策工具对于落实企业和个人共享众创成果方面考虑较少,需求型政策工具在营造良好的融资环境和拓展融资渠道方面考虑仍较少。另外为了确保众创政策的落地实施而应更多地关注众创政策的可操作性,并在需求型政策工具落地中发挥政府主导作用。

五、结论与政策建议

近年来,众创经济成为经管界热点难点问题,并表现为一种技术创新的决定因素和市场识别的关键优势。作为全新经济模式,众创经济更加重视物的使用权和人的开放态度,注重激发出大众参与创新创业的热情动力,这种众创经济环境使得众创成本降低,众创信用提升。与此同时,众创经济也面临政策保障和行政规制难题。通过对上文政策文本的分析,本文得出一些政策建议,以期政府在未来调整、制定、优化相关政策时提供理论参考。

(一) 统筹众创政策供需,保证政策系统联动

良好的政策环境是众创经济发展的基础前提,其能够为创新创业提供体系支撑,进而带动经济变革与众创发展。从政策文本的内容分析来看,我国众创政策体系倾向于供给侧,而需求侧众创政策相对缺失。为此,要平衡众创经济供需两端,升级政府众创采购模式,依法加强优先采购或政府首购,重点采购众创服务和众创产品,采购预算向众创经济市场倾斜,并通过众创政府示范效应,拉动初创企业参与政采外包服务。要加强众创经济海外交流和贸易对接,突出智汇共赢和众创合作,集聚国际优质众创项目,着力打造国际双创园区,吸引海内外市场投身众创经济。

同时,我国环境型众创政策工具中的金融支持、公共服务以及供给政策工具中人才引进及培养、资金支持成为政府推动众创发展,激发大众创新创业的主要手段,而技术及科技信息方面的政策支持相对较少。因此,在众创政策工具的运用上注重整体的协调性,紧抓出台政策的顶层设计,消除政策的碎片化现象,确保政策在实施过程中能够分阶段、分步骤的有序进行。同时,政府应加大技术方面的政策支持,注重创新成果的规模化、产业化转化效率,并加快技术平台的建设,从而推

动企业在众创过程中的技术合作。

(二) 优化众创经济生态,提升政策示范效应

发展众创经济是建设创新型国家的内生动力,而优化众创生态则是营造众创经济高质量发展的基础前提。目前,我国企业所有制改革与众创经济发展存在一定差异,传统创新创业政策生态不能完全移植于众创经济,无法治理状态需要探究规制,众创政策的环境依存度需要明确规范,国家众创政策急需落地。可以说,众创经济与众创生态是共同演进的,众创经济的政策关系、生态地位和环境结构都发生深刻变化,使得众创经济发展存在不平衡性,而资本逐利性可能会异化众创经济生态,这些均衡发展问题为提升众创政策效率提出明确方向^[9]。

作为一项系统经济工程,最优众创生态应当以保障大众创新创业为规范基础,以促进众创经济发展为规范目标,以强化众创监督管制为规范手段,全力将众创经济纳入制度轨道运行,通过优化众创经济生态来搭建创新创业与生产要素的聚合链条。同时,作为众创政策环境工具,众创生态应当有效设定产学研各方权责,充分保护创客创新成果,通过明晰产权和约束行为来激发众创热情。除此之外,众创生态还要优化众创经济配置,形成多元众创合作渠道,推动众创资源开放共享,根除专断任意行政干扰,指引规范众创经济有序运行。

(三) 推广四众经济模式,激发创新创业活力

研究结果显示,我国在众包模式的政策工具使用上稍显劣势,仅占政策工具整体的 2.1%。为此,应加大推广众包模式的政策力度,通过汇集众人力量打造开源众创平台,并利用高效匹配撮合与精准定制服务,实现众创经济外包去公司化,推动大众创客高效廉价创新创业。要利用众创政策整合众包资源,优化众创组织运营效率,以知识内容众包汇聚众创智慧,以制造运维众包优化众创资源,以创意研发众包激发众创活力,以生活服务众包打造众创生态,以此推动众创经济跨越发展^[10]。

要持续发挥众智政策的平台支撑作用,利用众创数据解读政策供给,运用众创平台契合政策需求,并以此打造协同共享筑梦工场,推动众创空间提质增效。同时,要集聚众筹政策工具优势,建设专业征信机构,搭建众筹诚信联盟,并以此优化众筹融资平台,规范众筹主体责任,完善众筹产权保护。此外,要强化众扶政策供给环境,建立互联互通众扶平台,推动“非禁即入”市场准入,并着力构建双创容错政策机制,精准对接众创生态,精准帮扶双创掣肘,有效构建众创经济“后台服务器”。

参考文献:

- [1] 周博文,张再生.“大众创业、万众创新”的中国特色社会主义政治经济学解析[J]. 上海经济研究. 2018(3):23-31.
- [2] 李良成. 政策工具维度的创新驱动发展战略政策分析框架研究[J]. 科技进步与对策. 2016(11):95-102.
- [3] 雷良海,贾天明. 上海市众创空间扶持政策研究[J]. 上海经济研究. 2017(3):32-39.
- [4] RACHEL J. Getting down to business: An agenda for corporate social innovation[J]. London: Demos. 2012. July:10-24.
- [5] PRIEMUS H. System innovation in spatial development: current dutch approaches[J]. European planning studies. 2017(8):991-1006.
- [6] MCDONNELL L. ELMORE R F. Getting the Job Done: Alternative policy instruments[J]. educational evaluation and policy analysis. 1987(2): 133-152.
- [7] 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.
- [8] 章文光,闫蓉. 基于政策文本计量的中国中小企业创新政策变迁研究[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版). 2017(5):19-28.
- [9] 周博文,张再生. 基于 DEA 模型的我国众创政策效率评价[J]. 财经科学. 2017(9):121-132.
- [10] 张永安,闫瑾. 技术创新政策对企业创新绩效影响研究——基于政策文本分析[J]. 科技进步与对策. 2016(1):108-113.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>