

---

优化法规政策环境提升深圳科技企业创新能力研究

(项目编号: 软 2012-048)

(评审稿)

北京大学深圳研究生院

二〇一三年十一月

---

## 目录

一、深圳科技企业创新发展形势与相关法规政策研究的意义.....	1
(一) 项目背景与研究目标.....	1
(二) 深圳科技企业创新发展总体形势.....	4
(三) 法规政策环境对提升科技企业创新发展能力的意义.....	6
二、理论基础与研究路径.....	10
(一) 理论基础.....	10
(二) 研究路径.....	14
三、促进企业创新发展法规政策体系建设的国际借鉴.....	16
(一) 美国.....	16
(二) 日本.....	19
(三) 德国.....	21
(四) 韩国.....	24
(五) 澳大利亚.....	26
(六) 新加坡.....	27
四、深圳与国内代表城市促进科技企业创新法规政策的比较分析.....	29
(一) 资金因素.....	29
(二) 人才因素.....	36
(三) 知识产权保护.....	46
(四) 产业合作.....	51
(五) 硬件环境建设.....	58
五、深圳完善促进科技企业创新法规政策体系的建议.....	62
(一) 围绕资金因素.....	63
(二) 围绕人才因素.....	65
(三) 围绕知识产权保护因素.....	68
(四) 围绕产业合作因素.....	69
(五) 围绕硬件环境建设因素.....	72

---

附件 1 主要参考文献.....	73
附件 2 深圳促进科技企业创新发展主要法规政策.....	74
附件 3 深圳与国内外城市、地区企业研发资金支持方面法规政策比较	104
附件 4 深圳与国内外城市、地区科研成果转化方面法规政策比较....	106
附件 5 深圳与北京、上海、广州四市知识产权保护法规比较.....	110

---

## 一、深圳科技企业创新发展形势与相关法规政策研究的意义

企业科技创新能力的提升对于社会 and 经济发展具有全局性的战略意义,对于促进经济结构调整具有重要影响。本研究旨在通过对当前深圳市与国内外代表性城市与地区促进企业创新发展相关法规政策的对比分析,探讨深圳相关法规政策优势,发现存在的缺失和不足,进而为下一步深圳市改进和完善促进科技企业创新的法规政策奠定基础。

### (一) 项目背景与研究目标

改革开放以来,我国采取以出口导向为主的增长模式,经济取得了持续快速发展。根据比较优势理论,由于我国具有劳动力丰富但资本稀缺的要素禀赋特点,劳动力等生产要素相对价格较低,因此大力发展劳动密集型产业,通过出口带动国内经济增长,有利于发挥比较优势。实践证明,这种发展战略的确为我国经济的长期稳定增长作出了巨大贡献,“中国制造”创造了出口奇迹。然而,进入新世纪以来,长期依赖出口拉动的经济增长模式所带来的弊端开始逐渐显现,如经济增长结构不合理、产品附加值低、企业创新能力差、品牌优势无法建立、对环境造成较严重破坏等。此外,我国的要素禀赋结构也在发生转变。一方面,通过经济持续快速的的增长,我国的经济总量已跃居世界第二位,外汇储备十分充裕,资本供给相对不再稀缺;另一方面,近年来各地“用工

---

荒”、劳动力工资上涨等现象表明，我国人口结构正在发生变化，二元经济结构下劳动力无限供给的特征逐渐消失，劳动力呈现相对稀缺状态。随着要素禀赋结构的转变，传统的出口导向型发展战略已经不再适应当前经济环境的变化，无法为未来的经济发展提供新的动力。因此，转变经济发展方式是当下我国经济实现可持续发展的必然要求。

从世界的发展趋势来看，自主创新能力已经成为经济社会发展的核心驱动力。《美国竞争力与创新能力（2012）》报告指出，创新是美国近几十年经济增长的关键推动力，也是保证美国未来全球竞争力和经济社会发展领先地位的关键。众所周知，美国的硅谷是国际最顶尖的科技创新中心，既是美国创新的源泉，也是引领国际创新的标杆。班加罗尔是印度的科技创新中心，以研究和生产计算机软件产品为主，经过几十年的发展，现已成为世界上最重要的计算机软件生产和出口基地。印度近年来在信息产业、服务业出口取得飞速发展，与班加罗尔在自主创新上的成功密不可分。其他如美国波士顿、英国剑桥、法国索菲亚、以色列特拉维夫等国际知名创新型城市、技术园区，都具有领先的创新指标、优化的制度环境、充分的人才与资本支持，从而吸引各种创新要素集聚，形成区域创新体系。特别是在金融危机爆发后，世界经济格局受到了深远的影响。各国经济增长速度减缓，全球需求结构出现明显变化，贸易保护主义抬头，围绕市场、资源、人才、技术、标准等展开的国际竞争日趋激烈。根据近代以来的

---

世界经济史，在全球性的经济危机背后往往蕴藏着科技创新的重大契机。由此诞生的科技革命与产业变革又会成为新一轮经济增长的重要引擎，即通过催生一系列新兴产业，创造新的市场需求，培育新的经济增长点，引领社会经济向新的方向发展，实现危机后经济发展再上新台阶。可见，技术创新的重大突破是重振全球经济的根本解决之道。

从国内来看，我国正处于向创新驱动发展转型的关键时期。从党的“十六大”起，明确把创新作为推动经济社会发展的驱动力。2006年全国科技大会部署实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020）》，确立了建设创新型国家的发展目标，以及“自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来”的指导思想，对我国科技发展作出全面规划与部署。党的“十七大”提出将提高自主创新能力、建设创新型国家作为国家发展战略的核心。“十二五”时期，国家明确提出要把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑。党的“十八大”再次强调坚持科学发展是硬道理的战略思想，明确指出以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，是关系我国发展全局的战略抉择，要求大力实施创新驱动发展战略，把创新摆在国家发展全局的核心位置，坚持走中国特色自主创新道路。

在转变经济增长方式的客观要求与实施创新驱动发展这一国家战略举措的大背景下，深圳要大力推动科技企业创新发展，通过自主创新和深化体制机制改革，聚集优秀创新技术人才和产

---

业领军人才，大力研发和转化国际领先的科技成果，做强做大批具有全球影响力的创新型企业，培育一批国际知名品牌，全面提升和发挥示范、集聚、辐射和带动作用，从而支撑实现创新驱动发展、建设创新型国家的发展战略。

## （二）深圳科技企业创新发展总体形势

自改革开放以来，深圳一直走在我国改革开放的最前列。从第一个经济特区，到深圳高新技术产业开发区，到国家综合配套改革试验区，再到全国首个国家创新型城市，历经三十多年的发展，创新精神早已融入到深圳的血液当中，可以说深圳的改革开放史就是一部敢闯敢试的创新史。

经过多年的发展，深圳已具备较为强大的研发创新能力，是国际权威的科技期刊《自然》杂志评选出的“中国科研实力十强城市”之一。在 2011 年，每万人专利申请量高达 60.69 件，居中国大陆各城市首位，比北京（38.64）高出 1.57 倍；每万人发明专利授权量 11.3 件，接近深圳“十二五”规划的目标值 12 件，较大幅度地高于北京（7.87 件）、上海（3.90 件）和香港（7.11 件）；PCT 专利申请量为 7933 件，占全国申请总量的 45%，连续八年居全国第一；全市全社会研发投入约为 420.97 亿元，占市 GDP 比重 3.66%，接近“十二五”规划目标（4%），位居中国大陆各城市前列。

通过不断深化市场经济体制改革，充分发挥市场配置资源功

---

能，深圳市逐步形成以市场为导向，以企业为创新主体的技术创新体系。由于企业是生产经营活动的直接参与者，相比于高校与科研机构，更熟悉市场的实际需求，其科技研发成果更容易转化为现实生产力。2009年，企业研发支出197.2亿元，占全市该项支出的75.7%；大中型企业的专利申请数达22391件，占全市专利申请数总量的61.8%，其中最具科技含量的发明专利申请数高达15053件，占全市发明专利申请总量的80.3%，这些比重均远高于全国平均水平（根据《深圳统计年鉴2010年》、《中国科技统计年鉴2010年》、《中国科技统计年鉴2009年》有关资料计算整理）。

客观来看，深圳取得的辉煌成就离不开先行一步的体制机制改革和国家出台的特殊政策。改革开放初期，国家优先把稀缺资源配置到了特区，并通过特殊政策支持，吸引了大量的技术工人与科研人才，从而使深圳实现了跨越式发展。然而，随着中国加入WTO，地区间政策优惠差异逐渐消失，国内市场招商引资、吸引人才的竞争日益激烈。深圳与内地城市在体制、机制方面的落差逐步缩小。当下深圳所面临的挑战主要有：一是教育科研基础薄弱。目前深圳所拥有的高等院校数量较少，在15个副省级城市中居于末位，国家级、高水平的研究机构、实验室等也比较缺乏。二是对人才的吸引力下降。由于高水平的高等院校和科研机构的欠缺，对大规模引进高端人才形成了制约，也不利于营造留学归国创业的群体气氛。现阶段深圳对人才的吸引与上海、北京、



---

广州等城市相比已不占优势。

面对现实的挑战及土地、资源、环境、人口“四个难以为继”的制约，探索如何抓住重要的战略转型期，发扬自主创新的传统，通过推动科技企业创新发展，完善创新体制机制，提升企业核心技术自主创新能力，实现经济增长模式由投资驱动向创新驱动的转变，把深圳建设成为具有世界影响力的国际创新中心，发挥示范引领、辐射带动作用，服务国家发展战略需要，有着重大的现实意义和战略意义。

### （三） 法规政策环境对提升科技企业创新发展能力的意义

2008年6月，深圳被命名为全国第一个“国家创新型城市”试点。根据哈佛大学迈克尔·波特的经济波段理论，世界经济的发展因经济要素的重大变革或转换大致可以分为三种不同的类型：一是要素驱动型，主要在人均GDP一千美元以下时，其竞争优势主要来自于基本生产要素，如低成本劳动力和自然资源；二是投资驱动型，主要在人均GDP一千美元到一万美元之间，竞争优势主要来自生产效率的提高；三是创新驱动型，主要在人均GDP一万美元以上，竞争优势主要来源于企业与国家的创新综合能力。就深圳发展而言，当前主要处于从资源要素向资本要素转变的过程，同时面临着进一步向创新要素转变的要求。深圳作为一座注重创新的国际化经济都市，具有开放、包容，富于创新的特性。系统深入的分析影响科技企业创新的要素，并有针对性地

---

为科技企业的创新营造友好的政策法规环境，有利于提升城市的核心创新力，从而使深圳在国际化背景下谋求更优质的发展。

总体而言，影响创新型科技企业发展的要素主要包括以下几个方面：

一是资金因素。科技创新需要大量资金投入，因此科技企业，尤其是中小型科技企业的创新非常需要得到资金方面的支持。企业的研发费用一直是科技企业支出的一个重要部分，从产品（服务）的研发到其转化为销售收入往往需要一个较长的周期，周期内的资金需求成为制约科技企业发展的一个重要因素。就我国而言，科技型创新企业目前并不缺少发明成果，缺少的是把发明成果转化成为市场产品（服务）。近些年来，我国在科技创新方面有着可观的资金投入，尽管这种投入占国内生产总值的比例尚远低于发达国家，但是我们更缺乏的是在科研成果商品化方面的开发投入。一般而言，企业的科技创新要经历三大阶段，即从“实验室成果”到“扩大性试验”，进而再到“工业化或产业化”。根据国际通常经验，这三个阶段的资金投入比例大致为 1：10：100。目前，我国的科技型企业，尤其是科技型中小企业的很多创新投入仅局限在前两个阶段，由于缺乏资金没有第三阶段的投入，因而使前两阶段的研究投入往往半途而废。在实践中，从事科技创新的科技型企业，从萌芽期到成熟期，创新的成功率往往不到 20%，尽管成功率低，但是创新成功后的可观收益却成为促使科技企业创新的不竭动力。因此，科技型企业的资金困境一般是

---

因为阶段性缺少资金导致，这种阶段性的大量资金投入仅仅依靠中小企业自身是无法实现的，政府的金融政策支持与合理引导是必不可少的。

二是产业合作因素。随着科技的不断创新与发展，企业很难依靠自身力量完成越来越复杂的产品（服务）设计与创新来满足市场和顾客的需求。在专业分工不断细化、产品生命周期缩短、竞争异常激烈的环境下，科技创新企业要完全依靠自身能力获取关键性的资源及技术是十分困难的。因此，企业通过合作的方式进行科研创新既能节约研发费用与资源，又能实现创新资源的互补与共享。所谓合作创新，是指企业通过与其他企业、科研机构、高等学校等建立技术合作关系，在保持各自相对独立的利益及社会身份的同时，在一段时间内开展协作从事技术或产品的研究开发，在共同确定的研究开发目标的基础上实现各自目标的技术创新活动。合作创新这一概念起源于这个世纪 70 年代中后期，之后在发达国家迅速发展，目前美国仅在信息技术、生物技术、新材料等有关高技术领域建立的合作创新组织就多达 4500 多个，合作创新已成为发达国家新的技术创新组织形式。我国科技企业技术创新目前面临着资源不足的问题，以合作创新的方式来提升自主创新能力更具现实意义。但就单个企业而言，由于信息不对称和制度环境约束，限制了科技企业合作创新的范围与途径，亟待政府从宏观的外部制度环境着手，为企业的合作创新创造良好的支持体系。

---

随着世界经济一体化的不断发展和全球范围内的竞争加剧，科技企业在全球范围内配置资源的意愿越来越强。企业通过国际化的方式既可以减少研发与生产成本，又可以扩大销售，增强企业的国际影响力。改革开放三十年来，我国科技企业在国际化方面取得了骄人成绩的同时，也存在着一些问题与发展瓶颈，如何更好的利用国际资源增强科技企业自身的创新能力成为一个值得关注的问题。政府通过政策法规政策的合理引导与支持，有利于帮助科技企业在“走出去”的同时，助推深圳成为国际化经济创新大都市。

三是人才因素。我国的科技型企业，尤其是科技型中小企业，在创新过程中往往面临着前沿科技研发人员、具有丰富产业经验人才、具备管理能力人才欠缺的问题。这些方面的缺陷很难通过企业的力量单独解决，这就造成创新型科技企业较为严峻的生存态势。因此，政府在引入管理人才和科技人才相配套的政策法规上应予以支持。美国、德国、日本等为代表的世界发达国家及地区都为科技型企业的创新营造了有利的服务环境，包括金融支持、国际合作、人才引进、行政审批程序优化、税收优惠、基础设施完善等。但随着经济的不断发展与变化，一些现行的政策法规难免会出现与企业实际发展脱节的现象，从而阻碍科技企业的发展创新。因此，及时的探究、发现这些问题，并提出相应的解决方案则显得尤为重要。

本研究将根据深圳市以科技创新为主题的战略性发展要求，

---

在广泛吸收西方经济学和管理学领域研究成果的理论基础上，分析现行政策法规环境对科技型企业创新能力的影响，吸收借鉴国际先进地区的促进企业创新法规政策的推行经验，对比深圳和国内典型城市在支持科技企业创新上的法规政策内容与实施效力，从而提出进一步改进、完善的政策建议，让政策法规真正服务于企业的创新发展，从而推动深圳营造国际化的创新氛围。

## 二、理论基础与研究路径

### （一）理论基础

综合相关研究，影响企业自主创新能力的要素主要包括：宏观经济政策引导、区域经济布局与集聚、企业之间技术交流、知识外溢及产学研合作与竞争、核心技术人员的培养与流动，以及企业内部的治理结构、组织结构、技术要素和管理流程的设计。因此，良好的外部制度环境和适宜的内部治理结构是提升科技企业创新发展效率和企业核心竞争力的关键。

但是，科技型企业在其诞生、发展过程中容易受到资金、经验与资源等方面的限制，尤其是受到市场与法律制度环境的影响，完全依靠企业自身调节机制是远远不够的。因此，有必要通过对科技企业创新发展要素系统的深入研究，提出不断优化合理、高效的法规政策环境的方案，从而为企业提升核心竞争力提供优质的法制保障、政策引导与政府服务。总的来说，目前市场

---

化的国家和地区在促进企业创新发展方面主要有以下三种类型：一是环境营造型，即国家或地区通过完善基础设施建设，积极引进科学技术人才等措施营造出一个适合企业不断创新与发展的良好外部环境。这种类型的典型代表国家为美国。二是政府支持型，以国家或地区通过直接政策支持或引导发展某些关键领域项目为特点，促进企业的发展，其公共服务体系的建设主要是为了直接支持企业的发展。典型的代表国家有日本、韩国等。三是政府引导型。该种类型介于环境营造型与政府支持型之间，即在营造有利于企业创新发展环境的基础上，也同时注重对某些关键领域的直接政策、技术支持。其主要表现形式为以政府政策引导的创新模式。典型代表国家为德国。此外，政府相关政策、法律措施在执行过程中往往会遇到意想不到的问题与阻碍，如何迅速地发现问题并做出及时、合适的调整则显得尤为重要。

从理论的层面来看，到目前为止，学者主要从以下两个角度看待包括法规政策在内的制度因素对企业行为与绩效的影响：一是制度经济学和发展经济学家关注的制度与法律因素对于国家宏观经济绩效与经济增长的影响，进而影响到企业的绩效；二是管理学者关注的对微观的企业行为及中观的企业生态的影响。前者代表性的研究如诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯的经典论述，认为制度因素在经济中扮演着重要角色，良好的制度安排通过减少交易和监督成本促进经济的发展和繁荣，为企业成长创造良好外部环境。其它如 Henisz（2000）通过跨国数据研究制度

---

环境和政治约束对于国家经济增长的影响等。同时，也有学者试图在国家层面、行业层面以及企业微观层面上探寻法律、金融和经济增长的因果联系（如 Demirgüç-Kunt and Maksimovic, 1998; Levine, 1999; Beck and Levine, 2002）。

针对特定的企业发展规律揭示制度安排的影响，这方面的研究颇受到金融经济学研究的影响，经典文献如 La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer 和 Vishny (LLSV, 1998) 等人开创了将一国法律体系、制度体系、金融和经济产出统辖起来的分析框架，认为英美普通法系国家相对于大陆法系国家，政府能够为股东和债权人提供更强的法律保护，从而激发企业家创业发展的活力。研究还表明，英美法系国家倾向于拥有更好的制度安排，其中包括更少的政府腐败、更有效率的法院系统以及更可信的会计标准（Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes and Shleifer, 2003），从而有利于企业开展各种经营活动。

针对企业创新发展而言，制度化的产权保护是一个非常重要的研究视角。如 Peng, Yamakawa 和 Lee（2009）通过对 25 个国家的破产法的多维度比较，揭示破产法对于私营经济的影响，在法律层面上指出正式的制度安排对于世界各国企业家精神发挥的不同作用。McMullen, Bagby 和 Palich（2008）通过对 36 个国家数据的比较研究发现，私有产权保护与机会驱动的企业家创业活动之间有正相关关系，而复杂的政府管制、繁复的行政程序和冗余的官僚机构都将打击企业的创业精神。针对中国企业创业

---

成长的研究主要反应了对现有理论框架的应用,如 Allen 和 Qian (2005) 借鉴 LLSV (1998) 的法律指标来研究中国的法律体系,发现与 LLSV (1998) 研究中的样本国家相比,中国的法律体系是不完善的;通过对中国多种类型企业的观测(国有及国有控股企业、上市公司、私有经济部门),发现国有及国有控股经济、上市公司两部门应用的法律规则和金融机制更多,得到的法律制度和金融制度的保护更完善,产生的增长效应却相对较低,而私有经济部门更多的依靠非正式的制度安排,如声誉和关系等机制,反而带来比较高的增长效应。Lu 和 Tao (2008) 对中国新兴市场的企业家创业精神的决定因素进行探索,通过来自中国 20 个城市的 2854 份生活历史调查问卷,发现制度因素和个人因素、文化因素等相互作用,各自独立并共同对企业家的创业决定发挥重要作用。

另外,法律制度环境对企业科研创新动力的影响,特别是知识产权保护对于创新导向的经济体的影响也日益受到学术界的重视,如 Åhman (2004) 分析了日本政府政策及法律制度环境对该国汽车产业创新发展的影响,发现政府政策对于产业内企业的科技创新具有直接且显著的指导作用;政府对处于产业发展初期的企业予以适当的科研创新专项政策支持,有助于培养并增强企业的核心竞争力及可持续发展能力。Gans, Hsu 和 Stern (2008) 的研究发现,如果地区法律和司法体系不能够有效地保护专利投资的利益,技术创新主体将利用法律保护制度的缺失对竞争企业



---

的发明专利采取理性的机会主义态度。Barlevy（2007）的研究指出，在法制化程度较高、技术创新体系先进的地区，强化专利的法律保护将导致创新主体的市场垄断格局和社会资源配置的扭曲，从而降低社会的整体福利，因此认为知识产权保护水平应与地区经济发展阶段相适应。而 Xu 和 Xu（2010）则根据 2002 到 2008 年中国 54 家高科技企业的历史数据，分析政府政策对企业改革创新效果的影响，结果显示政府刺激政策对于企业的长期创新表现来讲具有显著效果。

## （二）研究路径

综上所述，包括法规政策在内的外部制度环境建设对科技企业创新发展具有重要的影响作用，因此，从立法机构、行政主体、市场参与主体、研究人员等各个角度，都应关注以下焦点问题：

**1. 从立法的角度考察制度环境的影响。**法治环境建设是保障企业经营发展的根本因素。科技企业创新发展离不开良好的法治环境支撑。从成熟的市场体制国家的经验可以看到，其制度环境的根基在于一整套完善的法规体系，对市场的各个参与主体形成制约和引导，规范市场交易规则，维护各自的切身利益。

**2. 从行政效能的角度考察制度环境的影响。**政府作为公共政策的主体，在企业的发展过程中起着特殊而又重要的作用。科技企业的创业与创新发展环境的质量高度依赖于政府行政能力的提高和公共政策制定的合宜与创新，包括政府廉洁水平、公共

---

政策调整机制、公共管理模式等方面的提高和改进。透彻地分析市场中的政府行政能力因素对于营造更有利于民营科技企业创新发展的客观环境来讲至关重要。

**3. 从市场中介组织建设的角度考察制度环境的影响。**市场中介组织在全世界蓬勃兴起并迅速壮大，形成“国家-市场中介组织-市场”新架构，反映着市场的完善程度。同时，一个国家的法律制度体系健全与否，也在很大程度上取决于法律中介组织的成长和健全。市场经济中的中介组织，包括律师事务所、会计师事务所、审计师事务所、公证机构、仲裁机构、计量机构、质量检验认证机构、信息咨询机构、资信评估机构、行业协会等，其基本功能是节约经济中的交易成本和组织成本。近年来，我国中介组织迅速发展，已成为市场经济运行机制的重要组成部分，他们的发展状况与模式对科技企业创新发展所带来的既有和潜在影响不容忽视。

**4. 从科技企业所处的金融环境角度考察制度环境的影响。**融资、投资作为企业成长发展的重要部分，直接决定着企业的盈利能力及可持续发展水平。发达有序的金融服务环境有利于降低企业的融资成本，增加企业的可投资机会。目前，我国民营企业普遍面临着融资难、融资成本高的问题，而创新型的科技企业尤其因其技术与产品所特有的市场不确定性，而受到资金供给的制约，特别是一些长线的研发活动。因此，对科技企业融资现状的分析，可以帮助政府更有针对性地出台相关政策法律法规，改善

---

科技企业整体的外部投融资环境，切实为企业长期可持续的研发与创新活动提供金融支持。

5. 从科技企业创新成果转化角度考察制度环境的影响。就我国而言，创新型企业目前主要的问题不在于缺少发明成果，而是缺少把发明成果转化成为市场产品与服务的有效机制。而这一机制的建立既需要破除企业的资金困境，也需要外部环境提供产学研结合的桥梁。

6. 从知识产权保护角度考察制度环境的影响。产权保护是制度经济学最重要的制度设计之一，而知识产权保护是信息经济社会最为重要的产权保护制度，它不仅关系到当前经济社会发展的活力、广度和深度，同时也深刻影响着社会的当前和未来的创造能力，对于人力资本的储备和经济的长足进步起到决定性的作用。从企业的层面来看，特别是在提高企业创新人员的积极性和提高企业的核心竞争力方面，知识产权保护的作用尤为重大，而有效利用知识产权制度开展技术创新对于中小企业取得并保持市场竞争优势具有重要的意义，密切关系到企业生存与发展。

### 三、 促进企业创新发展法规政策体系建设的国际借鉴

#### （一）美国

##### 1. 《小企业创新技术开发法》

---

20 世纪 80 年代以来，中小企业对推动美国社会、经济发展的作用愈发明显，美国政府因此将关注重点从大型企业转向了中小型企业，尤其是具有高风险、高收益特性的科技型中小企业。为鼓励中小企业的科技创新，政府出台了包括《小企业创新技术开发法》（SBIR）等一系列旨在促进中小企业科技创新的法律。SBIR 规定，政府部门研发经费超过 1 亿美元的，需计提至少 2.5%（2011 年后，每年增加 0.1%，计划于 2017 年达到不少于 3.2% 的目标）的资金作为中小企业科技创新研发专用基金。这个规定目前覆盖商业部、国防部、国家科学基金等在内的 11 个政府部门。此外，SBIR 对可以参加项目的中小企业作了盈利性质、员工数量等在内的特别规定。

项目主要由三个阶段构成：

第一阶段：产品可行性研究阶段。这一阶段的研究主要帮助中小企业进行项目的可行性研究，确定项目的规划流程及预期目标。本阶段的资助上限是 15 万美元，时限半年。只有通过这一期的审核，才能获得参与第二轮竞争的资格。

第二阶段：产品研发阶段。本阶段主要在第一阶段的基础上，支持企业进行深入的研发。通过为期两年，最高可达 100 万美元的支持，帮助企业实现研发的目标。

---

第三阶段：商业成果转化阶段。这一阶段 SBIR 一般不再介入，企业在本阶段的资助主要来自与政府合作、政府采购或从资本市场获取支持。

SBIR 由美国国会授权中小企业管理局进行操作与管理，美国中小企业管理局以地区为单位，设有 70 余个企业管理中心，与 11 个政府部门合作实施此计划，每个季度发布各参与部门的项目申请指南，供申请者参考。

## 2. 《小企业技术转移法》

《小企业技术转移法》（STTR），1992 年由美国国会批准旨在支持企业创新、促进中小企业与研发机构的科研合作、加快研发成果的商业转化过程。STTR 有着和 SBIR 类似的结构，但 STTR 要求高新技术中小企业和非盈利性研究单位（如高校、联邦研究发展基金等）合作，旨在使创新科技迅速商业化为市场产品。STTR 规定美国政府部门研发经费超过 10 亿美元的，按 0.3% 计提为研发基金，以供中小企业使用，目前覆盖国防部、国家科学发展基金在内的五个政府部门。

通过 SBIR 和 STTR 的实施，提高了高新技术中小企业的自身创新能力。实践证明，这两个计划成为促进中小企业自主创新的范例。德国的 Proinno 计划、加拿大的 Irap 计划都是在借鉴这两项计划的基础上，根据本国实际情况推出的。此外，

---

芬兰、瑞典、俄罗斯、韩国、台湾也纷纷出台了类似的法律，并取得了可观的效果。

### 3. 《技术转移法》

20 世纪 80 年代以来，美国注重完善技术转移相关法律，规范企业的技术转移活动，从而维护市场秩序，促进企业创新。1980 年，美国国会通过《拜杜法案》、《史蒂文森-威德勒技术创新法》，1984 年通过《国家合作研究法》，1996 年通过《经济间谍法》，结合上述的《小企业创新技术开发法》（SBIR），建立了较为完善的技术转移法律体系。此外，美国国会通常会 2-3 年对这些法律进行修订，以保障法律的效用。

## （二）日本

### 1. 《中小企业基本法》

为了促进产业结构高度化的经济发展，提高中小企业的竞争力，1963 年日本政府制定了《中小企业基本法》。《中小企业基本法》规定政府对中小企业应该予以重点支持：（1）引进现代化设备等，以使中小企业的设备现代化；（2）促进技术研究开发，培养技术员和技术工人，以提高中小企业的技术水平；（3）引进现代经营管理方法，提高经营管理者能力，使中小企业的经营管理合理化；（4）调整中小企业，以使中小企业规模适当化，事业公共化，工厂、商店等集体化，改换行业及零售商业经营方式现代化（以下总称“中小企业结构高级化”）；（5）为

---

了纠正中小企业商品交易上的不利条件，防止过激的竞争，并使承包交易合理化；（6）增加中小企业产品的出口，并扩大对中小企业供应的物品和劳务的需求；（7）通过调整中小企业者以外人员的事业活动，确保中小企业事业活动的机会；（8）在谋求中小企业劳资关系正常化和提高职工福利的同时，确保中小企业所需的劳动力。

此外，《中小企业基本法》还规定日本政府必须每年向国会提交中小企业的发展情况、政府已执行的政策措施的综述报告和将要执行的政策措施的文书，即所谓的《中小企业白皮书》。

1999年，日本政府对该法案进行了修订，对中小企业的定位重点从“弱者救助型”转向“推进自立自主创新竞争型”。新《中小企业基本法》有4个主要新的观点：（1）坚持促进企业进行改革创新型活动；（2）确保经营资源（技术、设备、知识产权等）、保障交易公平，强化市场经营基础；（3）支持稳定经营与研发商业化转换，以应对社会经济环境变化；（4）保障资金供给、充实自有资本。

## 2. 《中小企业技术法》

1985年出台的该条款明确规定政府应促进中小企业自主研究、开发新技术，提高企业自身的技术创新能力，加强企业与科研机构的合作；标志着中小企业政策由技术引进型转变为技术开发型。

## 3. 《特定中小企业者事业转换对策等临时措施法》及《特定

---

## 地区中小企业对策临时措施法》

1985 年以来，日元急速升值对本国一些产业造成了剧烈的冲击，为应对日元升值带来的冲击及产业结构调整，日本政府出台了针对特定地区，特定行业的法律措施，旨在促进产业结构升级。

### 4. 《中小企业进入新领域顺利化法》、《关于促进中小企业创造性事业活动的临时措施法》

日本政府于 1993 年制定了《中小企业进入新领域顺利化法》以支持符合一定条件的中小企业对外投资；1995 年出台了《关于促进中小企业创造性事业活动的临时措施法》以促进中小企业的创新研发及产业升级。该项法律同时规定了对通过都道府县（类似于中国省级政府）审核的技术研发成果，采取补助金、融资、税制减免等资助措施。

### 5. 《新事业创出促进法》

1998 年，日本政府对中小企业科技创新在制度上做出了具体的规定（以美国 SBIR 为参考），法律重点则建立在将企业研发成果商业化的转换方面。

## （三）德国

### 1. 《中小企业促进法》

德国是在《宪法》规范下，由各州根据当地企业状况自行立法，各州的《中小企业促进法》不尽相同。



---

### (1) 德国黑森州中小企业促进法

德国黑森州法律规定政府为提高中小企业核心，为员工初始培训、进修和转岗培训提供财政援助。为方便中小企业适应结构上的变化，政府将加强咨询和信息制度，提高中介机构服务水平，促进简历电子数据处理系统。州政府以财政补贴的形式为中小企业创新及技术开发实施合适的促进措施，特别是针对谋生型企业的设立和适应结构性调整的措施。州政府对中小企业的科研予以支持。这些研究成果必须予以发表，并为社会普遍认可。

### (2) 巴登符腾堡州中小企业促进法

1975年，德国巴登符腾堡州议会批准了该法案，该法案旨在促进该州的中小企业均衡发展。法规以救助促自助为原则，通常以受助方投入合理的自有资金并保证项目的顺利实施为前提条件。法规规定本州将实施职业初始培训和进修，对企业培训场所方面的建设给予资金上的支持。法规还规定该州将以补贴的形式对企业的咨询予以促进，并支持中小企业之间的合作。此外，本州通过发起和促进调查研究工作，以确定中小企业或其群体中各自的发展趋势、机会及绵连的障碍，以更好的促进企业的创新发展。在开发国外市场方面，该法律规定州政府通过市场调研、建立联络处、成立出口联合体，财政援助等方式促进中小企业的出口。在国家采购方面，该法规规定国家采购任务在招标时就应该根据数量或种类进行分解，使中小企业可以参加招标。

## 2. PRO INNO 计划

---

PRO INNO 计划旨在通过对中小企业科研开发项目的资助，提高企业创新能力，使其产品、技术和服务不断适应经济全球化和迅速变化着的市场需要的目的。通过开展研发活动或与其他企业及科研机构之间的合作，不断提高企业在国内外的创新能力，扩大其技术经济活动空间。项目资助遵循补贴的原则，以帮助企业降低科研开发项目技术经济风险和项目合作费用，鼓励他们更多地开展科研发活动。

项目资助范围主要分为三种类型：（1）合作项目。合作项目系指企业与企业之间、企业与科研机构之间开展的研究开发项目。对于企业委托给科研开发机构的研究开发项目，当企业承担了符合资助条件的项目费用的25—50%时，也可作为本研究开发项目来对待。（2）起步项目。起步项目是指企业第一次开展或至少在最近一次研究开发项目结束5年后重新开始的自主科研发活动以及随后的新产品、新工艺的市场导入创新计划。3. 人员交流。人员交流是指企业与企业、企业与研究院所以及研究所与研究所之间开展的研究开发人员短期工作交流。

### **3. 《德国2020高技术战略》**

2010年7月，德国政府发布《德国2020高技术战略》报告，战略汇集了德国联邦政府各部门的研究和创新举措，重点关注气候/能源、保健/营养、交通、安全和通信等5个领域。

---

## （四）韩国

### 1. 《科学技术基本法》

2004年，韩国制定了《科学技术基本法》，该法奠定了韩国促进科学技术发展的基础。法律规定教育科学技术部需每5年制定基础计划及地方科学技术振兴计划。政府应对新科学技术发展涉及的经济、社会、文化等影响进行事先评价并在政策中反应其结果。

此外，该法律对支援民间技术开发，促进合作研究开发，促进科学技术的国际化，国内南北科学技术的交流合作，人才培养等方面做出了指示性规定。

法律规定成立韩国科学技术企划评价院及科学技术振兴基金。企划评价院主要负责支持国家科研政策的制定、调整及预算分配等。科技振兴基金则负责支援科学技术研发，学术活动及人才培养。

### 2. 《技术开发促进法》

韩国政府通过制定《技术开发促进法》对以下方面做了明确规定：新技术的认定，资金支持，资金用途，合同签订方法、战略技术出口等。

### 3. 《发明振兴法》

韩国政府为振兴发明研究，促进发明的产业化，特设立本法。法律主要规定范围如下：（1）支付发明奖励补助金等；（2）规

---

定每年的5月19日为发明日。举办旨在振兴发明的纪念活动；（3）职务发明。通过职务发明的激励方法，有效提高从业人员的创新效率，尤其是公务员；（4）促进发明的产业化。

#### **4. 《工程技术振兴法》**

为促进工程活动主题的技术集约化，谋求制造业等相关产业的均衡发展，在科学技术领域促进研究开发成果的产业化，韩国政府制定了《工程技术振兴法》。法律规定政府应促进培养工程专业人才，支持科研成果产业化，支持国际合作与进入海外市场，成立互助联盟等。

#### **5. 《生命科学培育法》**

为有效促进和培育生命科学、促使其开发技术的产业化，韩国政府出台了《生命科学培育法》。法律规定了政府有关部门应向教育科学技术部提交生命科学培育基本计划及实施方针，促进研究与技术合作等。

#### **6. 《技术转让促进法》**

为确保公共研究机构开发的技术向民间部门转移，促进技术实用化，同时使民间部门开发的技术能够顺利的进行交易，扩大技术转让、技术评估及技术情报流通基础，提高整个产业的竞争力，韩国政府特制订此法。法律规定政府机构应制订实施技术转移及事业化促进计划，成立、运营韩国技术交易所，培育民间技术转让机构，培养技术交易师等。

#### **7. 《合作研究开发促进法》**

---

该项法规规定政府应该支援研究开发经费，在申请的研究开发课题中，应优先支援合作研究开发的课题，提供利息、偿还期限等的优惠。促进研发人员交流，包括支付派遣及兼职人员的工资。法律规定派遣员工的基本工资和奖金总额不得少于原所属机构发放的报酬。共享研究开发设施，促进与大学的合作研究开发等。

### （五）澳大利亚

为提高国家整体的创新能力，建立符合新经济发展要求的创新体系，澳大利亚政府采取了一系列有针对性的措施，大幅增加投入，从而增强企业的自主创新能力。2001年，澳大利亚宣布实施以开发信息技术与通讯技术为主要目标，以加强国家科研能力、加快产业化进程、致力于人才培养、高度重视国家研究的优先领域为主要内容的“创新行动计划”，计划5年内总投入30亿澳元支持中小企业研发创新。2004年，政府宣布追加53亿澳元。此外，政府每年提供两亿澳元支持中小企业开发能够商业化的技术产品或服务。

澳大利亚中小企业创新模式主要有三种：（1）自主研发；（2）与大学、科研机构共同研发；（3）由合作研究中心进行成果转化，该中心隶属澳大利亚科技部。

政府采取多种措施促进中小企业的创新：（1）鼓励企业加大研发投入。通过税收优惠、财政资助的方式促进企业的研发创

---

新。财政资助通常是小额、短期的，这些资金主要用于补助企业的搬迁、培训、咨询、雇佣律师和会计、购买科研成果、申请专利、开拓国际市场等，资金不能用于购买设备或厂房建设。（2）成立合作研究中心。聘用全职研究人员，支持研究生实习，执行企业委托研究合同。（3）支持创办企业。政府实施“创业家精神开创计划”，鼓励年轻人创业，对创业初期的商业计划书等进行补助等。（4）加大政府采购。澳大利亚相关法律规定，在1000万澳元以上的重大采购项目中，采购部门须在招标中按有关规定列明采购项目对本国产业发展的影响。国家一级的采购合同要将10%给予中小企业，并责成国家财政部对这项规定的落实情况每年进行调查。

## （六）新加坡

新加坡政府历来重视科技创新，强调要以知识、创新及才能参与竞争。在立法方面，于2004年10月通过《公司竞争法》，适用于新加坡境内的所有公司。但是电信、新闻、邮电、交通、能源、环保等10个行业不包括在内，因为这些行业已经有了相应规定。制定“竞争法”的目的是为所有参与竞争的企业划一条平等的起跑线，创造公开透明的竞争环境，提高活力。

法律明确规定了要坚决制止的、不利于公平竞争的行为，包括：协议定价和不合理的价格竞争；大公司作弊，阻碍经济发展；通过资产合并实现垄断，等等。

---

竞争法分三个阶段实施：

第一阶段是2005年1月，成立新加坡竞争委员会，隶属贸工部，利用一年时间做好法律实施的各种准备工作，监督法律实施；

第二阶段2006年1月开始，执行不利于公平竞争行为的有关法律条款；

第三阶段执行制定的所有条款。

随着竞争法的逐步实施，为中小企业发展带来了机会。以往政府年度采购所设置的、不利于中小公司的“门坎儿”和规定全部废除，例如中标企业交纳担保金等等规定。

为鼓励技术发明人创业和中小企业技术创新，新加坡政府近五年来对相关的法律和规定进行了重新检讨和修订，出台了一系列重大举措：（1）设立风险投资基金，与风险投资商共同投资技术起步公司；（2）按比例支付中小企业的技术更新和技术咨询费用等；（3）允许个人利用组屋住宅（在限定的行业）创办公司，大力弘扬创业文化；（4）扶持创新产业的发展，发起了多项融资计划，牵线搭桥，设法解决小企业融资难的问题。

此外，新加坡设立了“研究、创新及创业理事会”，成员包括政府高层官员、私人企业界和科学界代表等，专门为政府在国家研究、创新及创业的策略方面提供咨询；同时还设立了“国家研究基金”，以资助长期性的战略性研究项目。

---

## 四、深圳与国内代表城市促进科技创新法规政策的比较分析

企业科技创新能力的提升对于社会 and 经济发展具有全局性的战略意义。以法规政策的形式对促进科技企业的创新发展做出明文规定，有利于建立科技企业快速发展的长效机制。本部分将通过探究深圳市现行的科技企业创新法规政策现状，了解借鉴北京、上海、广州等城市在促进科技企业创新发展方面的法规和政策，从而为完善深圳市科技企业创新法规政策体系，改善科技企业外部制度环境提供参考。依据上文的理论基础和国际经验借鉴，本部分比较分析的重点是支撑科技企业创新发展的重要因素，包括资金、人才、产业合作、知识产权保护、硬件环境建设等五个方面。

### （一）资金因素

#### 1. 法规分析与对比

资金是支撑科技企业发展和创新的重要因素，我市在众多立法工作中均涉及到了科技企业的资金因素。其中主要有 2010 年 7 月 26 日在深圳市第五届人民代表大会常务委员会第五次会议上通过的《深圳经济特区中小企业发展促进条例》，同时在深圳经济特区《高新技术产业园区条例》、《技术转移条例》、《加快经济发展方式转变促进条例》、《科技创新促进条例》等法规中也有



---

所涉及,相比较于国内代表城市北京、上海、广州,我市在此方面法规制定的主要特点有以下几个方面:

**我市在资金层面的法规优势:**

(1) 我市确立了财政对科技投入的稳定增长机制。为了更加稳定持久地通过财政支持科技投入,我市在2008年7月22日深圳市第四届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过的《深圳经济特区科技创新促进条例》第十条就明确确定了稳定增长机制的目标,提出“市、区政府应当建立财政对科技投入的稳定增长机制,引导和促进企业以及其他社会资金投入科技创新活动,推动全社会科技创新经费持续稳步增长;市、区政府财政科技经费投入及其中的研发经费增长幅度应当与地方可支配财政收入的增长幅度相适应。逐步提高财政投入的研发经费占财政科技经费投入的比重”。与其他城市相比,我市明确规定了财政科技经费投入要与地方可支配收入的增长幅度相适应。在保证一定支持力度的同时,也避免过早透支财政收入。

(2) 我市明确规定创业服务机构(孵化器)可以享受本市扶持高新技术产业的优惠政策。虽然其他城市也鼓励设立各种小型创业引导基金或者创业孵化机构,但是首次提出创业服务机构享受与高新技术产业的优惠政策尚属特例,也是我市在吸引社会资本帮助科技企业发展的重大举措。

**我市在资金层面的法规缺失与不足:**

相比较于我市法规在资金层面上的优势,我市在此层面上仍

---

然由很多不足或缺失。

(1) 城市金融体系是决定科技企业能否健康成长的关键因素，而我市明显缺少一项完全针对自身金融体系建设的法规文件。与我市相对照，上海市早在 2009 年就通过了《上海市推进国际金融中心建设条例》，旨在营造具有国际竞争力的金融发展环境，推进上海国际金融中心建设。并确立了建设形成多功能、多层次、国际化金融市场体系的总要求。而我市毗邻国际金融中心香港，更应该及早确立未来金融体系建设方向，尤其需要重视金融对科技企业的融资和造血功能。

(2) 我市在融资担保的形式上需要更加多样化，尤其是发展互助性融资担保。我市虽然在对中小企业的担保上做了一定努力，例如 2006 年施行的《深圳经济特区高新技术产业园区条例》规定，“市政府设立的信用担保机构应当为高新区中小企业提供以融资担保为主的信用担保”。另外《深圳经济特区中小企业发展促进条例》也规定“鼓励金融机构和信用担保机构为中小企业履行政府采购合同及其他商业合同提供履约责任保险或者履约保函服务”，但是这都属于传统的担保形式，为了更好地支持中小企业，担保的形式应该更加多样化。具有较好参考意义的是 2011 年 4 月 12 日上海市第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议上通过的《上海市促进中小企业发展条例》的第二十条：“本市鼓励各类资本参与本市中小企业融资担保体系建设，鼓励中小企业依法、自愿开展多种形式的互助性融资担保”。实

---

现担保形式的多样化，担保主体的多元化对科技企业的发展将会具有更大的促进作用。

(3) 我市在无形资产置换股权方面仍然存在空白，没有明确的法规政策。未来此方面的努力可以借鉴 2010 年 12 月 23 日北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议上通过的《中关村国家自主创新示范区条例》。其中第十二条明确规定“鼓励科技人员以知识产权、科技成果等无形资产入股的方式在示范区创办企业。以知识产权和其他可以用货币估价并可以依法转让的科技成果作价出资占企业注册资本的比例，可以由出资各方协商约定，但是以国有资产出资的，应当符合有关国有资产管理规定”。这项政策有利于有技术有专利但没有资金的技术人员创业，更加有利于通过股权的转让吸引更多外部甚至海外的优秀人才和资源。

(4) 我市对科技型中小企业通过债券或票据融资的支持力度不够。此方面可参考上海市，2011 年 4 月 12 日第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过的《上海市促进中小企业发展条例》，第十六条明确规定“本市支持中小企业发行集合债券和集合票据。中小企业发行集合债券和集合票据所承担的评级、审计、担保和法律咨询等中介服务费用，可以向市中小企业工作主管部门申请资金支持”。可以看出，上海市通过对科技型中小企业在发行债券或者票据的中介服务费用的补贴来鼓励中小企业通过债券获得融资。

---

## 2. 政策分析及对比

国内各代表性城市都出台了一系列科技企业创新资金支持的相关政策。总体来看，我市资金支持政策对科技企业创新资金使用范围规定明确，有利于提高创新资金使用效率，而且资金支持重点突出，针对各个重点行业均有相关的政策支持。不足之处是缺少对在孵科技企业专项资金政策支持，同时技术装备支持资金较缺乏。

### 我市在资金层面的政策优势：

(1) 我市资金支持范围广，对企业创新所需的人才、技术、设备等各方面设立了专项支持资金。例如，各对比分析对象城市都针对技术创新建立了诸如技术转移、科技成果产品化等专项资金。但除此之外，我市还建立了纳入市、区科技发展专项规划的公共技术平台建设和运营专项资金（《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》，2010年12月30日颁布）以及由市政府出资设立的留学归国人员创新资助资金（《深圳经济特区高新技术产业园区条例》，2006年10月16日颁布）等各类专项资金。

(2) 我市资金支持政策对资金的开支范围规定明确。例如在《深圳市科技研发资金管理暂行办法》中详细指出，市科技研发资金的开支范围包括项目费和项目管理费。其中项目费是指项目承担单位在研究与开发过程中直接费用和间接费用，一般包括人员费、仪器设备费、能源材料费、试验外协费、差旅费和其他相关费用。项目管理费是指市科技研发资金管理部门为组织项

---

目、开展科技规划和年度科技计划指南制定及项目管理过程发生的有关费用，包括项目指南论证、项目评审、招标、监理、验收、绩效评估、在媒体上发布信息、建设资金管理网络系统、项目审计、资金回收相关法律事务及与项目管理相关的费用，其总额不得超过年度市科技研发资金总额的 2%，年度预算由市财政主管部门具体核定。其他国内典型城市未能对资金的使用范围作出较详细的规定。

(3) 我市科技研发资金政策支持重点突出。针对各重点行业设有相关的政策支持，例如我市《深圳新能源产业振兴发展政策》中提出，自 2009 年起，连续 7 年，市高新技术重大项目专项资金、科技研发资金、技术进步资金每年各安排 1 亿元，市财政新增 2 亿元，每年集中 5 亿元，设立互联网产业发展专项资金，用于支持互联网产业发展。此外《深圳互联网产业振兴发展政策》、《深圳市促进半导体照明产业发展的若干措施》、《深圳市人民政府关于加快我市高端服务业发展的若干意见》等均含有针对该重点行业创新能力提升的资金扶持政策。其他国内典型城市均没有或较少对某一重点行业制定有针对性的政策支持。

### **我市在资金层面的政策缺失与不足：**

(1) 缺少对在孵科技企业专项资金政策支持。北京市在 2000 年 12 月 20 日颁布的《北京市关于加快科技企业孵化器发展的若干规定》中的第四条指出，建立北京市技术创新创业资金，由专门机构管理，按市场化运作，重点用于在孵企业的创业投资，投

---

资额不高于在孵企业权益投资的 20%。鼓励各类风险投资机构及民间资本向在孵企业进行股权投资或与科技企业孵化器共同出资建立种子资金，用来支持在孵企业的创新研发。《广州市科技企业孵化专项资金管理暂行办法》（穗科字[2000]38 号广州市科学技术委员会 广州市财政局）指出，设立针对高新技术孵化项目的孵化资金，主要以无偿拨款、资本金投入方式对高新技术孵化项目予以支持。对比可发现，我市缺少针对在孵高新技术企业的相关资金支持。

（2）技术装备研制专项资金缺乏。技术装备对科技企业创新能力、生产能力提升有重要促进作用。上海在 2007 年 5 月 29 日由上海市经济委员会、上海市对外经济贸易委员会、上海市财政局颁布的《上海市企业自主创新专项资金管理办法》中提出，鼓励和引导本市骨干企业开展重大技术装备的自主创新，对列入重大技术装备研制专项的项目并已取得首台机业绩突破或有突出贡献的项目，可由企业自主创新专项资金给予研发资助，资助标准不高于该项目研发总投入的 20%，金额最高不超过 500 万元，而我市缺少相关的政策支持。

### 3. 法规政策执行情况分析与对比

我市法规主要从直接融资和间接融资两个部分做了规定来解决科技企业的资金问题。一方面，企业成立专项基金，比如中小企业专项基金来帮助和扶持有需要的中小企业；另一方面政府为有需要的中小企业提供融资担保，以让科技企业更容易取得融

---

资；再次，法规也强调了，鼓励包括风险投资和私募股权投资基金在内的外部基金参与中小企业的发展和建设。

针对市人大出台的相关法规，市政府也制订了相应的匹配政策。例如 2011 年 1 月 31 日出台的《深圳市科学技术奖励办法》以及《深圳市民营及中小企业发展专项资金管理暂行办法》就是针对关于科技企业补贴和资助的具体规定。同时 2012 年 11 月 2 日出台的《关于促进科技和金融结合的若干措施》主要就发展创业投资和股权投资，发挥金融机构的间接融资主渠道作用等做了详细的规定，与我市资金方面的法规匹配程度较高。

总体而言，资金方面我市的政策与法规匹配程度较好，基本反映了目前科技企业的真实需求以及法规所体现出的对科技企业的支持。但同时我们也应看到中小企业融资困难的问题仍然存在，我们在积极拓宽直接融资渠道的同时也应该在间接融资尤其是银行贷款方面给予科技企业进一步的扶持。

## （二） 人才因素

### 1. 法规分析与对比

21 世纪最紧缺的是人才，我市在人才引进和安置方面的法规制订取得了一定的成果。早在 2006 年深圳市第四届人民代表大会常务委员会第八次会议上通过的《深圳经济特区高新技术产业园区条例》里，就规定了在高校区引进的留学人员、外省市科技和管理人才可办理《人才工作证》，凭人才工作证，相关人员

---

可以在子女接受义务教育、购买住房等方面享受本市户籍人员的同等待遇。其后我市在《深圳经济特区科技创新促进条例》、《深圳经济特区技术转移条例》、《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》中都对科技企业人才的引进和安置做了规定。与其他国内代表性城市比，我市在此方面的法规具有以下特点：

### **我市在人才层面法规优势：**

(1) 我市的人才法规与其他三个城市相比提供了较多的便利条件。具体来看，《深圳经济特区高新技术产业园区条例》中指出，高新区引进的留学人员、外省市科技和管理人才可以在子女接受义务教育、购买住房等方面享受本市户籍人员的同等待遇；外事部门对因公临时出境的高新区的高新技术企业事业人员，优先办理赴港长证和一次审批一年多次有效的出国任务批件。在《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》中对于创新型人才的培养和引进进行了规定，并提出要优化人才发展环境，实施人才安居工程，对关键紧缺人才给予特殊政策优惠。同时，在《技术转移条例》中提出，要完善培养和引进技术转移人才的政策措施，为高端技术转移人才在居留和出入境、安居、子女入学、配偶安置以及医疗等方面提供便利条件，并建立技术转移人才培养机制、设立培训机构、培养技术转移人才。而广州仅在早在1998年1月出台的《广州市科学技术经费投入与管理条例》中提出要设立科技基金，或以捐赠等形式，资助科技活动和奖励科技人才。



---

(2) 为鼓励中小企业发展和引进高水平人才，我市对人才提供了更加优惠的政策。如 2010 年 7 月 26 日在深圳市第五届人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《深圳经济特区中小企业发展促进条例》规定“主管部门应当根据本市产业发展需要，制定本市产业紧缺人才和中小企业高级管理人员培训计划，培训所需费用，由中小企业专项资金予以支持；中小企业引进的高层次专业人才，在住房、配偶就业和子女入学等方面享受本市有关优惠政策”，由此可见，我市对中小企业尤其是科技型中小企业有很大的政策倾向，有助于科技型中小企业吸引更多的优秀人才。但是，在比较中我们发现，我市人才层面上仍然具有一定的不足与缺失。

#### **我市在人才层面的法规不足与缺失：**

(1) 我市目前对引进人才的支持多是从子女教育、社会保障和住房条件等入手，没有将企业的发展与人才自身的发展有机结合起来。为了更好的让优秀人才留在本地，为企业服务，应该鼓励企业内部施行多种的激励措施。北京《中关村国家自主创新示范区条例》第三十八条规定“科研院所和企业按照国家和本市有关规定，可以采取职务科技成果入股、科技成果折股、股权奖励、股权出售、股票期权、科技成果收益分成等方式，对做出贡献的科技人员和经营管理人员进行股权和分红激励”。通过股权奖励和股票期权等激励措施，可以有效降低优秀人才和企业之间的利益冲突，使两者利益趋于一致，从而更好的留住人才。

---

(2) 我市作为一个以移民人口为主的大型城市，拥有大量流动性很强的各类人才，然而却没有一部关于人才市场管理的法规。而广州、北京从 1999 年开始就颁布并施行了《广州市人才市场管理条例》和《北京市人才市场管理条例》。以《广州市人才市场管理条例》为例，其主要是为了加强人才市场管理，维护人才和用人单位的合法权益，规范人才市场行为，实现人才合理、有序的流动和人才资源的合理开发、配置，促进经济建设和社会发展。其中对中介机构、人才招聘和人才求职做了详细的规定和安排，对广州市的人才市场具有很强的指导意义。我市应该尽快出台关于人才市场管理的法规文件以为科技企业提供更为稳定健康有效的人才供给环境。

## 2. 政策分析与对比

科技企业创新需要人才支持，我市人才工作既取得了显著的成绩，也存在着与其他主要城市相比的不足之处。以下分别就科技企业创新亟需的海外高层次人才、与国内其他主要城市人才政策与服务体系的比较分析。

### 我市在吸引海外高层次人才方面的政策优势：

(1) 人才发展目标。我市政策推出时间较晚，但提出了明确的发展目标，后发优势较明显。我市为吸引集聚海外高层次人才，在 2011 年特别出台了“孔雀计划”，提出从 2011 年开始，在未来 5 年重点引进并支持 50 个以上海外高层次人才团队和 1000 名以上海外高层次人才来深创新创业，吸引带动 10000 名

---

以上各类海外人才来深工作，把深圳建设成为高层次人才向往汇聚的国际人才“宜聚”城市。相比于北京 2009 年出台的“海外人才集聚工程”、常州 2007 年出台的“千名海外人才集聚工程”等，我市引进海外高层次人才的专门政策出台时间较晚，但提出的引进海外人才的目标水平（总量及结构）普遍高于其他城市。南京的“321 人才”发展目标只局限在创新创业类人才上，总量上比深圳少。上海的“千人计划”以及“浦江人才计划”，人才发展目标为用 5-10 年时间引进一批紧缺急需的海外高层次人才，建立 20-30 个市级海外高层次人才创新创业基地；其人才发展目标关注于发展创新创业基地，并没有在总量上提出具体要求。广州在政策文件中没有提出具体的海外高层次人才工作目标。

（2）人才引进。我市在海外高层次人才的引进方面支持力度较大，层次较明晰。其中，“孔雀计划”将高层次人才分为 A 类、B 类、C 类三个层级，分别给予 150 万元、100 万元、80 万元的奖励补贴，补贴力度大于绝大多数典型城市。只有苏州的“1010 工程”提出对创业型领军人才提供最高 250 万元的安居补贴，力度要大于我市。在团队支持方面，我市提出给予团队最高 8000 万元的团队资助，同时对于团队入选广东省创新科研团队的，按照不低于 50%的比例给予配套资助。在团队资助额度上比其他城市大，如大于南京的最高 1000 万元。但在具体资助方式上，我市的团队支持还是以团队资助为主，未列明其中个人补

---

贴额度，对个人的激励不足。苏州的“1010 工程”把团队资助明确分为团队整体和团队成员两部分，且对团队成员个人奖励的力度较大，如规定对海外团队连续三年每年提供 500-1000 万元的科技项目经费资助外，还对团队成员提供每人 100 万元的一次性个人补贴以及其它一些地方配套资助。

(3) 人才培养。我市海外高层次人才政策在扶持培养环节相对完善。“孔雀计划”对人才创新创业所提供的扶持环节最多，扶持类型包括团队、个人、项目，扶持环节包括创新创业过程中的创业场地补助、创业资助、项目研发资助、成果转化资助等。在创业资金的资助方面，我市力度超过所有其他城市。深圳市给予相关企业 500 万元的启动资助，在项目研发和成果转化阶段，根据具体情况还可以追加 500 万至 1000 万的资金扶持。在投融资方面力度也较大，市创投设立 2 亿元的引导基金提供资金保障。

(4) 人才服务。在人才服务方面，我市的政策环节相对比较完善，尤其在综合配套服务上已经涉及人才安居、居留和出入境便利、子女入学、配偶就业、医疗、保险等各个方面，已形成相对完善的扶持链条。但在子女入学等环节上，力度与国内其他城市相差较大。我市只提出了学杂费、借读费和择校费等费用的减免；在报考我市高校时，在政策范围内给予一定优先录取资格。而在北京的“海外人才集聚工程”中，对于在北京工作的海外高层次人才，其子女无论是否拥有中国国籍，均可申请到公立学校

---

就读；选择国际学校或当地公办学校国际班就读的，教育行政部门协调解决入学问题；其中国籍子女参加普通高校招生入学考试并报考市属高等院校的，同等条件下优先录取；其外国籍子女按照招收外国留学生的有关规定报考高等院校。这一规定基本解决了海外高层次人才经常遇到的不同国籍的子女入学问题，值得我市借鉴。

### **我市在吸引海外高层次人才方面的政策不足与缺失：**

（1）我市与其他城市相比的海外高层次人才引进资金“总盘子”相差不大，但单个团体资助额度大，说明政策覆盖面相对较窄。

（2）在科技资源共享方面，由于我市高校、科研机构相对较少，高层次人才在高校、企业间的沟通交流缺乏合适的平台。无锡的“千人计划”特别提出了科技资源共享的内容：设立创业导师服务机制，推进国有企业、民营大企业与海外人才创办企业的合作；深化“7+1”政产学研联盟。南京在“321 人才计划”以及“紫金人才计划”中，特别强调要让引进的高层次人才有机会担任知名高校和科研院所的研究员，整合国家重点实验室等科研平台给入选人才免费使用。

（3）目前我市的海外高层次人才政策在人才激励上仍存在较大空白，而其他城市目前已经开始注重建立人才的激励机制。例如北京市的“海外人才集聚工程”提出，对来京创业和工作的人才，按照其对地方财政收入做出的贡献，以政府的名义予以奖

---

励，做出卓越成绩的人才还可以参与申请“首都杰出人才奖”和“北京市有杰出贡献科学、技术、管理人才”等表彰奖项。广州市的《鼓励海外高层次人才来穗创业和工作的办法》中也提出，对人才应纳税年收入超过 12 万元部分，按其所缴纳个人所得税额的本市留成部分的 50%给予补贴。

(4) 目前我市的海外高层次人才政策服务体系未涉及人才评价方面的内容。随着人才引进政策的推行，构建一个科学、完善、有效的人才评价体系，对于营造一个公平公正的人才工作环境，有着非常重要的意义。

(5) 在人才医疗保障方面，我市制订出了比较详细的服务政策，力度均超过其他各市。但南京市除了对人才提供一定的医疗服务外，对其配偶、子女在指定医院开通绿色通道服务，值得我市借鉴。

(6) 我市目前还缺乏一个专门的服务机构为人才提供一站式的服务，人才的各种需求还需要自己协调，尤其是跨区域、跨部门的生活需求上，仍然无法得到满意的服务。

### **我市在吸引国内高层次人才方面的政策优势：**

(1) 我市政策推出时间要早于其它城市。除常州、无锡的相关政策是 2006 年提出的之外，其他各城市的政策大多集中在 2010-2011 年推出。

(2) 人才服务。各城市对国内高层次人才提供大致相同的综合配套服务。我市的服务链条相对完善，主要包括配偶工作、

---

子女就业、职称、医疗等方面，与其他城市在支持力度和具体细节稍有区别。例如，我市以购房贴息、提供人才公寓等方式，分别为两院院士、其它国家级领军人才、地方级领军人才、后备级人才提供 200、150、100、80 平方米的住房。住房补贴的力度要大于其他国内典型城市，但没有提及在安家费用。

### **我市在吸引国内高层次人才方面的政策不足与缺失：**

(1) 在人才目标设置上，我市只是定性提及，没有具体的目标数据，不如北京、广州、南京等城市的目标明确。以广州为例，《广州市创业领军人才创业发展扶持办法》明确提出“用 5 到 10 年时间，引进、扶持 300 名左右创新创业领军人才来我市创业发展；其中创业领军人才 200 名左右，其他各类创新领军人才 100 名左右。”

(2) 我市在国内高层次人才引进方面并未提出明确的机制，人才吸引力较弱。在人才引进的市场化机制建设上，宁波市北仑区对人力资源行业采取激励措施，促进高层次人才的顺利引进。该区规定，人力资源服务机构为该区引进国家、省、市“千人计划”人才、紧缺高层次人才、研究生和“211”高校应届毕业生的，给予每名 60 万元、30 万、10 万、1-2 万元、500 元的奖励。该区企业单位通过我区人力资源服务机构从区外正式引进年薪 30 万以上高层次人才的，可给予企业中介费补助。引进的优质人才培训机构和测评机构可以优先参与政府人才公共培训项目和测评项目，同时获得政府一定额度的资金支持。

---

(3) 我市政策在人才培养环节的资金资助方面只提及了对留学人员的创业提供资助，表现弱于其他城市。如广州市发布的《创业领军人才创业发展扶持办法》，设专项资金对一、二、三梯队的人才进行资助。上海的“领军人才队伍建设实施办法”，对人才按学科分类后提供相应资助，资助额度分别是基础研究类（A类）10-30万元；应用开发类（B类）10-30万元；社会科学和文化艺术类（C类）5-15万元；经营管理类（D类）5-15万元。南京则提供高达200万元的创业启动资助，苏州、无锡可提供高达400-500万元的资助，力度都比较大。另外，我市政策也未涉及投融资服务，而南京、苏州均有提及。其中南京可提供“300+300”万元的创业投资和融资担保，苏州给予创业项目10%的配套支持、500万元的担保及保险费和利息补贴。在人才办公用房及补贴方面我市也没有提及。其他城市中，则有南京、苏州两地提供不少于100平方米免收三年租金的优惠。

(4) 我市政策对人才没有提供税费优惠。而广州、上海、南京、苏州等地在个税、补贴等方面均提供优惠。如广州规定，其引进的领军人才在创业期间应纳税年收入在12万元以上部分，由市财政每年按其所缴纳的个人所得税额的本市留成部分的50%给予补贴。

(5) 目前我市虽然提到了对国内高层次人才的考核与管理，但无具体细则，缺乏可操作性。苏州的考核与管理措施有一定操作性，其“姑苏创新创业领军人才计划”中，对无正当理由逾期



---

未能完成项目验收或擅自中止项目的人才及企业，给予通报批评、按规定追缴已资助的经费等处理，并在两年内不再受理该项目承担单位申报的项目。而广州市对创新创业人才的评价体系上做得更为细致，规定创业启动资金采取项目管理的形式，项目承担单位需与市科技和信息化局签订领军人才创业启动资金任务书；对领军人才创业启动资金的使用进行监督检查、追踪问效和绩效评价；对列入广州市优秀专家管理的领军人才，由所在单位和主管部门按有关规定对其进行年度考核、期中考核和期末考核，结果报市人才办备案。

### （三） 知识产权保护

#### 1. 法规分析与对比

深圳知识产权产量一直位于全国前列。企业的知识产权保护意识比较强，尤其像华为、中兴这样身处知识产权密集型产业的大型企业，已经拥有比较完善的知识产权管理制度。同时政府在知识产权申报、审批、执法、维权、援助等各个环节上也已经形成了比较完善的服务链，对知识产权的管理、保护、服务等方面已走在全国前列。但是在知识产权质押方面，深圳市还存在着很大的不足。虽然市政府针对这一问题曾专门出台了《深圳市促进知识产权质押融资若干措施》等一系列文件，但在现实中我市的知识产权质押贷款不管在申报数量上还是金额上都普遍低于国内其他重点城市。这与深圳存在着大量的有专利，无资金的中小

---

企业的现状相矛盾。我市在知识产权保护方面的法规体系的特点有如下几点：

### **我市在知识产权保护层面的法规优势：**

(1) 我市设立了专门负责知识产权保护工作的联席会议。其他三个城市的专利管理工作均只由市政府管理专利工作的部门负责。《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定》明确规定“设立深圳市知识产权联席会议（以下简称联席会议），研究、决定知识产权保护工作的工作规则、协调机制等重大事项。联席会议由市知识产权、发展改革、贸易工业、教育、科技、信息、公安、司法行政、财政、文化、工商、质量技术监督、城管、法制以及海关等有关单位组成。必要时，可以邀请有关社会团体、企业和知识产权专业服务机构列席联席会议。联席会议由市政府召集或者由市政府委托市知识产权部门召集”。

(2) 我市是四市当中唯一单独为知识产权保护立法的城市。《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定》于 2008 年 4 月 1 日在深圳市第四届人民代表大会常务委员会第十八次会议获得通过。其目的是为了加强知识产权保护工作，维护市场经济秩序，促进自主创新。

### **我市在知识产权保护层面法规的缺失和不足：**

(1) 我市对知识产权的保护主要通过法规管制和制约，缺少后续的市场机制支持申请和分享专利或知识产权。北京市《中关村国家自主创新示范区条例》明确规定了通过奖励或补贴的形

---

式鼓励获得专利。同时上海《促进中小企业发展条例》也在第二十八条规定了“本市鼓励中小企业研发拥有自主知识产权的技术和产品，创建自主品牌。本市知识产权行政管理部门应当对中小企业申请专利加强指导，为中小企业办理专利检索提供便利，并对中小企业申请和维持专利给予资金支持。本市有关部门应当加强对中小企业保护知识产权的指导和服务，依法保护中小企业的知识产权”。同时，广州和北京规定，单位和个人在进行发明创造、专利申请、专利实施等方面因特殊困难需要获得帮助的，可以申请政府财政资金资助。另外，北京推出了一系列专利促进政策，如设立专利奖、规定可以将专利研究开发费用计入成本费用并享受相应税收优惠等

(2) 我市在建设专利联盟以及专利池等方面的法规仍属空白。而北京在这方面做的比较好，《中关村国家自主创新示范区条例》率先提出了专利池的观点，指出“鼓励示范区内的企业成立专利联盟，构建专利池，提高专利创造、运用、保护和管理的能力”。通过集体的力量，既可以互相分享各自的专利又能够提升保护各自专利的能力。专利池为专利权人组成的专利许可交易平台，平台上专利权人之间进行横向许可，有时也以统一许可条件向第三方开放进行横向和纵向许可，许可费率由专利权人决定。

(3) 除了知识产权保护外，我市没有关于利用知识产权入股的法规。知识产权作为重要的无形资产，理应具备入股共办企

---

业的条件，但是我市目前的法规体系里尚未涉及到这一方面。而京市在 2010 年已经意识到以知识产权入股的可能性，并在法规层面上做了相关规定。《中关村国家自主创新示范区条例》中的第十二条规定“鼓励科技人员以知识产权、科技成果等无形资产入股的方式在示范区创办企业。以知识产权和其他可以用货币估价并可以依法转让的科技成果作价出资占企业注册资本的比例，可以由出资各方协商约定，但是以国有资产出资的，应当符合有关国有资产管理的规定”。

## 2. 政策分析及对比

### 我市在知识产权保护方面的政策优势：

(1) 提出国家知识产权示范创建市。我市在《深圳市现代产业体系总体规划（2009-2015 年）》中提出，建设积极推动国家知识产权示范创建市和示范园区建设，加大知识产权专项资金投入，整合知识产权行政保护力量。启动“深圳市知识产权优势提升计划”，扶持各类知识产权优势企业。建立知识产权运营中心，打造知识产权对外运营、合作、交流、宣传、辐射基地，构建知识产权维护援助体系。完善以原创作品为基础的版权产业链，在创意设计、工业设计、软件、数据库、动漫游戏等领域，扶持一批骨干版权企业，培育若干“版权兴业”示范基地。

(2) 大力实施知识产权战略，打造自主知识产权高地。《中共深圳市委深圳市人民政府关于实施自主创新战略建设国家创新型城市的决定》中提出，以加大知识产权保护为核心，大力实

---

施“全社会、全过程、全方位”的知识产权战略，建立以专利、商标、版权、商业秘密等为主要内容的知识产权体系。支持企业创造、使用、保护知识产权，支持建立以行业协会为主导的国际知识产权维权援助机制，有效保护企业的创新权益。完善知识产权地方法规政策体系，强化知识产权保护执法，加大对侵犯知识产权行为的打击力度，充分发挥知识产权法律制度激励创新、保护创新的作用，努力使深圳成为知识产权强市。

**我市在知识产权保护方面的政策缺失与不足：**

(1) 我市在知识产权保护方面的相关政策推出时间较晚。我市于 2008 年 7 月起开始施行《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定》，而广州于 2001 年 11 月施行了《广州市专利管理条例》，上海于 2002 年 7 月施行《上海市专利保护条例》，北京于 2005 年出台了《北京市专利保护和促进条例》，均早于我市政策的推出时间。政策推出时间晚使得我市在知识产权保护方面的发展相对滞后，若想达到与其他三个城市的相同水平，这方面的工作需要付出更多的努力。

(2) 我市对保障专利知识产权发展的经费支持较少。与其他三个城市相比，我市在知识产权保护方面给予的经费支持较少，仅指出会对保护知识产权和打击侵犯知识产权行为做出重大贡献的单位和个人予以奖励。其他三个城市关于知识产权保护经费资助的规定较为明确，且资助范围更广，如均规定被授予专利权的单位应当依照法律、法规的规定给予职务发明创造的发明

---

人、设计人奖金或者报酬。同时，广州和北京规定，单位和个人在进行发明创造、专利申请、专利实施等方面因特殊困难需要获得帮助的，可以申请政府财政资金资助。另外，北京推出了一系列专利促进政策，如设立专利奖、规定可以将专利研究开发费用计入成本费用并享受相应税收优惠等。

(3) 对高校、科研院所内的创新人才在创新创业过程中的投入回报缺少制度保障。南京最近推出的《关于创建国家级“紫金人才特区”的意见》以及“科技九条”等文件对此做出了非常有意义的探索。例如政策允许和鼓励在宁高校、科研院所和国有企事业单位科技人员离岗创业、在职创业；允许知识产权等无形资产可按至少 50%、最多 70%的比例折算为技术股份；允许职务发明成果所得收益按至少 60%、最多 95%的比例归科技人员所有；建立“首购首用”风险补偿机制，通过政府采购，或在政府投资的项目中采用定制采购的方式，按产品实际单件价值的 5%-10% 予以一次性补贴等。这些政策有效解决了高校、科研院所内的创新人才在创业过程中最关心的问题，取得了不错的效果，值得深圳学习借鉴。

#### (四) 产业合作

##### 1. 法规分析与对比

随着科技的不断进步和发展 and 人民生活水平的不断提高，人们对精神和物质生活水平的要求不断提升，企业很难一直依靠自

---

身力量去设计和完成越来越复杂和多样化的产品和服务去满足市场和客户的需求。国家实施“引进来”和“走出去”两条腿走路战略，其中一个重要目的就是整合国内外优秀资源，实现优秀创新资源的互补与共享，最大限度地满足市场对产品和服务的多样化需求。同时就企业本身来说，需要通过合作的方式进行科研创新，既能节约研发费用与资源，又能发挥比较优势实现互利共赢。各地政府在促进科技企业与外部资源的合作上做了很多的功夫，我市也在多处法规中提到了合作的重要性，并鼓励企业走出去，参与合作，参与竞争。其中既包括《深圳经济特区科技创新促进条例》中提到的港深合作、产学研结合，也包括《深圳经济特区高新技术产业园区条例》中提到的科技企业与创投的合作。通过对比，可以发现在合作层面我市相关法规具有以下特点。

### **我市在促进产业合作方面的法规优势：**

(1) 我市在此方面的法规覆盖面广，更为全面和完善，尤其是深港合作是我市促进产业合作、企业合作相关法规当中的一大亮点。尽管我市法规推出的时间较晚，但是从目前法规的全面性来说，我市表现较好。根据对比可以发现，上海在产业与合作化的方面更多侧重于技术和科研合作，如《上海市促进大型科学仪器设施共享规定》提到“市科技行政管理部门负责对大型科学仪器设施共享活动进行统筹协调，组织实施本规定”。而我市的政策不仅仅涵盖技术合作，还包括鼓励金融机构与产业的结合，国内产业与国外技术的对接，深港合作以及鼓励政府搭建创新合

---

作平台。比如在《深圳经济特区科技创新促进条例》第八条中就提到“合理利用境内外科技资源，促进科技交流与合作。加强与香港特别行政区的科技合作，促进两地创新人才、设备、项目信息资源的交流，建立科技资源共享机制”。我市在促进深港两地企业和资源的合作的法规是我市的一大亮点。

此外，《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》中第十三条提出“加强创新区域合作与国际合作，深化深港创新圈合作，支持企业建立跨国研发机构，推进双边和多边国际科技合作”，可见深圳对国际合作的高度重视。同时，《深圳经济特区高新技术产业园区条例》提出“市政府鼓励风险投资机构重点投资处于初创阶段的有高科技含量和发展前景的企业或者项目”以及“鼓励高新区的企业在境外进行投资、融资、经营、研发和国际经济、技术、人才的交流与合作”，可以看出我市法规已经涵盖了促进产业与资本的合作，可以看出深圳作为我国改革开放的前沿阵地，在金融支持、人才交流、国际支持方面仍然具有领先的法规政策优势。

(2) 我市更注重政府组织在合作创新中的桥梁和纽带作用。在科技企业努力营造合作创新政策环境的同时，我市也积极发挥职能部门在合作环节中的桥梁作用。《深圳经济特区科技创新促进条例》提出“市、区政府应当探索建立适应自主创新需要的新型公共服务体系，组建战略研究、知识产权、技术转移、技术产权交易、情报信息等公共服务机构。鼓励相关行业协会、中介机



---

构等组织开展科技创新咨询、评估、经纪、行纪等服务”。可见深圳市政府将工作不仅仅停留在纸面上，更多的是希望发挥政府职能努力促进科技型企业与服务型企业、科技型企业内部之间的合作和交流。这是在其他城市的政策法规中所不多见的，也说明了深圳市政府对科技企业合作的重视。

### **我市在促进产业合作方面的法规缺失与不足：**

(1) 我市在此方面法规推出时间较晚。通过对比容易看出，上海与 2002 年 2 月推出了《上海市鼓励引进技术的吸收与创新规定》，其中规定“本市鼓励企业与科研单位、高等院校开展吸收与创新的联合研究、联合开发，或者联合建立技术开发机构”，对企业与高校以及科研单位的技术合作做了明确规定。北京在 1998 年 11 月推出的《北京市科学技术普及条例》，广州 1998 年 1 月推出的《广州市科学技术经费投入与管理条例》均涉及到了产业与合作化。相比较而言我市仅从 2008 年 9 月颁布的《深圳经济特区科技创新促进条例》开始更多的关注合作创新。

(2) 我市法规对中介服务机构的支撑力度不够。中介服务机构作为嫁接企业与资本、企业与国际、企业与高等院校合作的重要桥梁，既有连接作用也充当着他们之间的润滑剂，而我市明显对这部分的支持力度不够。而上海在《促进中小企业发展条例》明确规定了“鼓励和支持创业指导、融资服务、技术支持、法律服务、知识产权服务、信息服务、管理咨询、职业技能培训等各类中介服务机构发展”。另外北京在《中关村国家自主创新示范

---

区条例》第十五条提出“鼓励在示范区培育科技创新服务体系，支持信用、法律、知识产权、管理和信息咨询、人才服务、资产评估、审计等各类专业服务组织发展”，从而为促进企业与外部的合作奠定了良好的基础。我市应该尽快在法规层面上对此类中介服务组织的发展给予支持。

## 2. 政策分析与对比

为了落实产业合作层面的相关法律法规，我市先后出台了多项相关政策，使科技企业一方面通过积极与科研机构 and 高校合作，分享他们的科研成果并不断引进高校科研人才，另一方面，学习国际上的先进生产经验，及时更新与科技企业生产相关的核心技术并不断优化产业结构。通过对比，可以发现我市与其他三个城市相比，在产业合作方面的政策有以下几个特点。

### 我市在促进产业合作方面的政策优势：

(1) 我市在产业合作层面的政策规定具体全面，覆盖面广，多项政策涉及深港合作。凭借优越的地理位置，我市通过多项政策的实施来推进和加强深港科技合作，推动两地科技资源实现共享，促进两地人才、研发、服务、产业等资源的融合互动。吸引国内外科技创新主体来深创办各种形式的创新机构，支持本市企业、高等院校和科研机构参与国内外科技交流和合作，鼓励其“走出去”建立研发机构。具体来看，2008年9月21日深圳市政府发布的《深圳国家创新型城市总体规划（2008-2015）》规定，要发挥区位优势，以深港合作为重点。其中，“深港创新圈”侧重

---

高水平技术平台和创新型产业项目和深港技术创新合作基地的建设，吸引香港的科研成果、专利技术到深圳孵化；深港金融合作提出在港发行人民币债券，提供多元化跨境服务，拓宽两地保险市场合作范围，从而加大对企业创新活动的支持保障。

同时，2009年6月24日发布的《深圳市现代产业体系总体规划》提出要推进与港澳台的产业合作，提出要以“一国两制”为基本原则，以CEPA合作机制和深港“1+6”合作协议及深澳合作协议为基本框架，将与香港、澳门的协调与合作关系提高到战略合作城市的高度。

另外，2008年1月3日发布的《深圳市人民政府关于加快总部经济发展的若干意见》、2009年8月21日发布的《深圳高新技术产业园区发展专项规划（2009-2015年）》和2009年9月16日发布的《深圳生物产业振兴发展规划（2009-2015年）》等政策都提出要加强港澳合作，利用香港高等教育密集、金融发达、投资活跃和高端人才聚集的优势，加强与港澳大学、研究机构和科学园区的合作，促进深港澳科技、资本、人才流动便利化，将深圳高新区建设成为技术创新的高地，创业资本的沃土，高端人才的驿站。

相比之下，广州没有关于促进穗港合作的政策，只是2007年5月9日发布的《关于提高科技自主创新能力的若干规定》中指出，要鼓励企业与高校、科研机构共建企业博士后科研工作站、技术中心，组建多种形式的战略联盟，开展产业关键共性技术研

---

发；同时，鼓励高校、科研机构设立面向企业优秀创新人才的客座研究员岗位。深圳也在相关政策中有类似的规定。

(2) 利用地理优势，鼓励企业积极融入珠江三角洲区域经济一体化。《深圳市现代产业体系总体规划》提出，要推进深莞惠三市紧密合作、建立珠三角区域合作机制以及带动珠三角地区快速发展。健全产业转移的政策引导，完善产业转移的服务机制，推进产业转移园的合作建设，实现“双转移”与区域合作的“点面”结合，统筹协调现有产业转移园的发展建设，重点推进深圳（汕尾）产业转移园开发，建设 1-2 个省级示范性产业转移工业园。

2010 年 10 月 25 日发布的《优化产业结构加快工业经济发展方式转变的若干意见》也指出要以深莞惠区域合作为重点促进珠三角和泛珠三角产业融合，推动深圳与泛珠三角区域在高新技术、先进制造业等各领域开展深层次合作。与深圳相比，广州没有关于如何融入珠三角地区经济发展的相关政策。

#### **我市在促进产业合作方面的政策缺失与不足：**

主要是国际层面合作有待加强。虽然其他三个城市也没有关于如何推进国际合作的政策，深圳在此方面的政策还不够全面。

《深圳国家创新型城市总体规划（2008-2015）》、《深圳高新技术产业园区发展专项规划》等政策虽然显示出政府对加强国际合作的重视，但是政策规定只是基本停留在表面，没有实质性的促进措施，这一点有待加强。

---

## （五） 硬件环境建设

### 1. 法规分析与对比

科技企业生存和发展既需要资金支持、人才供给、知识产权保护、促进合作等软环境的因素，也同样需要基础设施这样的硬环境因素。特别是对于科技型中小企业而言，大多仍属于劳动密集型或者资本密集型，需要大量硬件设施条件支撑。在基础设施完善方面，我市也做了很多的法规制定工作。具体来看，我市出台《高新技术产业园区条例》和《中小企业促进条例》，分别指出为“深圳虚拟大学园”的各入园大学提供办公设施及优惠的科研、教学、生活条件，以及根据中小企业发展需要，制定中小企业发展用地规划，合理解决中小企业用地需求。但目前来说国内代表性城市在此方面的法规比较少，主要可能是此类城市硬件基础已经具备一定水平，立法工作重点并不在此。但通过简单对比仍然可以看出我市法规在硬件环境建设方面的特点。

#### **我市在硬件环境建设方面的法规优势：**

我市在 2006 年颁布的《深圳经济特区高新技术产业园区条例》和 2010 年颁布并施行的《深圳经济特区中小企业促进条例》都对硬件环境建设做了相关方面的立法，例如在《深圳经济特区中小企业发展促进条例》中规定了“市政府规划国土部门应当会同主管部门根据中小企业发展需要，制定中小企业发展用地规划，推动中小企业产业园区建设，合理解决中小企业用地需求。

---

鼓励中小企业利用现有用地实行集约化发展，提高土地使用效率”。但与其他城市相比，我市在此方面优势并不明显。

### **我市在硬件环境建设方面的法规缺失和不足：**

(1) 我市在与科技企业生产场所的配套方面存在不足。具体来看，上海《促进中小企业发展条例》中指出“各级人民政府要根据中小企业发展的需要，合理安排必要的场地和设施，支持创办中小企业，并提供相关配套服务”。而广州在2003年颁布并实施的《广州经济技术开发区条例》中指出，“开发区应为投资者创造良好的投资环境，做好土地平整工程及提供供水、供电、排水、通讯、道路、码头、仓储、学校、医院、环保、生活服务等各项公共设施”。北京的多项法规均涉及基础设施建设，如《中关村国家自主创新示范区条例》规定“市和区、县人民政府应当统筹示范区与周边地区的基础设施、公共设施以及其他配套设施的开发建设与利用，并将示范区集中新建区的建设用地用于高新技术产业、战略性新兴产业项目和配套设施建设”。而我市的《深圳经济特区中小企业促进条例》并没有提到配套设施的有关情况，因而可能给科技企业造成一定的担心和困惑，下一步的立法工作中需要在此方面加强。

(2) 硬件环境不仅仅是基础设施，还包括大量的科学仪器以及先进设备配套，深圳在此方面仍然存在不足。而上海市在2007年市第十二届人民代表大会常务委员会第三十八次会议上针对此问题，专门通过了《上海市促进大型科学仪器设施共享规

---

定》，以促进大型科学仪器设施的共享，提高科技资源使用效率，增强科技创新能力。因此我市在其他硬件环境的支持中仍然由大量的立法工作需要完善。

## 2. 政策分析与对比

在硬件环境建设上，市政府先后出台了一系列相关政策，包括整体规划及针对不同特点的科技企业的具体规定，为科技企业创新营造良好的基础设施环境。相对于其他三个城市，在这一方面有显著优势。

### 我市在硬件环境建设层面的政策优势：

(1) 我市相关政策内容具体，覆盖面广，针对不同特点的科技企业有具体的政策规定。针对生物产业、半导体照明产业、互联网产业、创意设计业、总部在深圳的公司以及民营经济，与专利和知识产权保护类似，政府分别在相应政策中对这些类型公司的基础设施建设支持进行了阐述，如《深圳生物产业振兴发展政策》、《深圳市促进半导体照明产业发展的若干措施》、《深圳互联网产业振兴发展政策》、《中共深圳市委、深圳市人民政府关于促进创意设计业发展的若干意见》、《深圳市人民政府关于加快总部经济发展的若干意见》、《关于进一步加快民营经济发展的若干措施》等。这些政策结合不同特点的科技企业的具体情况，提出了适应其发展的相关政策，对这些企业的长远发展有着非常重要的意义。如市政府在光明新区规划建设市半导体照明产业集聚基地，以基地为依托争取国家、省重大项目落户深圳；保障生物产

---

业互联网产业用房优先纳入近期建设规划年度实施计划和年度土地利用计划；加强总部企业用地保障，将总部企业用地优先纳入年度土地供应计划，在每年新供用地中，提供一定比例的用地通过“招标、拍卖、挂牌”等公开方式，满足经认定的总部企业用地需求。

相比之下，北京和上海对这一方面的规定几乎为空白。广州只是对民营中小企业的硬件环境建设做出了政策上的规定。在2007年10月11日发布的《广州市进一步加快民营经济发展工作方案》中指出，要抓好民营中小企业创业基地建设。开展民营中小企业创业基地试点工作，解决民营中小企业创业初始阶段布局分散、用地难、共享资源少等问题。

(2) 我市有比较具体的硬件环境整体建设规划。2008年9月21日出台的《深圳市创新型产业用房建设方案》、2009年8月21日出台的《深圳高新技术产业园区发展专项规划(2009-2015年)》等政策从整体规划的角度对促进科技企业硬件环境建设进行了规定。前者指出，要加大对现有空间资源的整合利用，充分发挥政府、企业在创新型产业用房建设中的能动作用，以政府直接投资组织建设和企业参与建设创新型产业用房两种方式拓宽创新型产业用房的来源；同时，依据城市总体规划、土地利用总体规划和产业发展规划等要求，充分考虑产业基础、资源条件、生态环境、产业链衔接、周边配套条件等因素，对全市创新型产业用房进行科学布局，形成分工合理、与我市创新型



---

产业发展相适应的空间布局。后一政策规定，从道路交通、电力、给排水、供气等方面加强对高新基础产业园区的基础设施建设。

相比之下，广州市政府在 2007 年 5 月 9 日出台的《关于提高科技自主创新能力的若干规定》中提出，从加强重点实验室等公共创新平台建设、加强大型科学仪器协作网等资源共享平台建设、加强各类科技园区建设、加强科技企业孵化基地建设等四个方面来推进科技创新基地与平台建设，但一些规定但并不具体。而北京仅在 2000 年发布的《北京市关于加快科技企业孵化器发展的若干规定》中提出，鼓励利用国有企事业单位闲置厂房，并未提出具体的建设规划。

#### **我市在硬件环境建设层面的政策缺失与不足：**

主要体现在缺乏跨行业的纲领性政策文件，使得在某些新兴行业或具有某一特定特点的新一类科技企业出现时，可能会有一段时间的政策真空期，没有相关政策能够对这些类型的公司进行具体的支持，存在一定的市场风险。

### **五、 深圳完善促进科技企业创新法规政策体系的建议**

以上述的理论基础、国际借鉴与国内代表性城市比较分析为依据，针对深圳市科技企业创新发展相关法规政策体系建设中存在的缺失和不足，提出以下建议。

---

## （一）围绕资金因素

### 1. 针对我市资金层面立法缺失与不足的建议

主要是针对高新技术企业融资制定相关的法规条例，拓宽企业融资渠道。

（1）引导城市金融体系为高新技术企业提供融资渠道。参考上海《推进国际金融中心建设条例》，按照打造具有国际竞争力的区域金融中心的目标，以前海深港现代服务业合作区为标杆，发挥毗邻香港的优势，更好发挥金融体系对科技企业的融资功能。

（2）立法鼓励发展互助性融资担保，实现担保形式的多样化。参考《上海市促进中小企业发展条例》第二十条“鼓励各类资本参与本市中小企业融资担保体系建设，鼓励中小企业依法、自愿开展多种形式的互助性融资担保”，通过担保形式的多样化、担保主体的多元化，实现对科技企业创新发展的更大支持。

（3）支持鼓励科技人员或企业以知识产权、科技成果等无形资产入股或融资。可学习借鉴《中关村国家自主创新示范区条例》，通过鼓励科技人员以知识产权、科技成果等无形资产入股的方式在我市创办企业，有利于有技术有专利但缺乏资金的技术人员创业，更加有利于通过股权的转让吸引更多海内外优秀人才前来创业发展。

### 2. 针对我市资金层面政策缺失与不足的政策建议

---

(1) 加大对在孵企业的资金扶持力度，设立针对高新技术孵化项目的孵化资金。在孵高新技术企业的资金需求大于一般同等规模企业，应当给予特殊支持。可参考北京市的做法，建立技术创新创业资金，由专门机构管理，按市场化运作，重点用于在孵企业的创业投资。鼓励各类风险投资机构及民间资本向在孵企业进行股权投资或与科技企业孵化器共同出资建立种子资金，用来支持在孵企业的创新研发。

(2) 设立重大技术装备研制专项资金。技术装备对科技企业创新与生产能力提升具有重要促进作用。为此，可参考《上海市企业自主创新专项资金管理办法》中鼓励和引导市骨干企业开展重大技术装备的自主创新的做法，资助对于重大技术装备研制和开发项目。

(3) 建立高新技术企业市场开拓专项资金。我市具有市场化程度高、科技企业众多的特色，在促进科技企业创新方面，应充分发挥这一特色，在技术转移以及科技成果转化专项资金的基础上，建立高新技术企业科技成果市场开拓专项资金，进一步激发高新技术企业创新动力。

(4) 进一步完善财政专项资金管理制度，拓宽高新企业融资渠道。当前在法规层面上对科技企业的财政补助和支持比较多，但是在政策层面上各种资助和支持较为混乱和繁杂，缺少统一的资助目录，因而仍然需要统筹编制并公布财政专项资金支持、扶持的企业、项目目录，制定和完善资助方式，依法规范财

---

政专项资金支持、资助工作，同时加强监管，提高各项经费的使用效率。

## （二） 围绕人才因素

### 1. 针对我市人才层面立法缺失与不足的建议

（1）针对我市人才流动性强的特点，加强对人才市场管理相关的法规条例建设。北京、上海、广州等城市均有类似的管理条例，我市可针对本市的人才特色，设立相关的人才市场管理条例。

（2）加强我市人才引进、培养、服务等立法工作。通过对各市法规条例的梳理发现，各市主要集中在政策层面上引进和培养高层次人才，对于人才引进培养的立法工作欠缺。因此，我市可根据自身产业结构及对人才需求的特色，制定相关的人才法规和条例，指导相关政策实施。

### 2. 针对我市人才层面政策缺失与不足的政策建议

（1）加大对国内外高层次人才及团队的引进力度。一是要继续加大对国内高层次人才的优惠政策吸引力度，创新吸引方式，形成对国内其他城市更为强大的政策比较优势。二是要探索完善人才引进的市场化机制建设，利用好人力资源中介机构，帮助政府提高在人才引进方面的工作效率。同时加大政策宣传力度，利用好现有媒介，吸引更多高层次人才的关注。三是要针对目前我市在国内高层次团队政策上存在的政策空白，及时修订在

---

引进国内高层次人才政策的相关措施，参照“孔雀计划”政策服务体系，结合推进实施国家“特支计划”，加强对国内高层次团队的政策与服务体系建设。最终形成海内外高层次人才“比翼齐飞”的良好态势。

(2) 扩大高技能人才队伍规模，着重提升高技能人才占比。在国内几个典型城市的对比中，我市的高技能人才占比目标相对较低，在北京、上海、杭州、无锡、苏州等城市将高技能人才占比目标确定为30%以上的情况下，我市23.7%的发展目标略显保守。我市拥有良好的高技能人才就业政策环境，高技能人才培养环境和服务条件，所以高技能人才发展目标可以进一步提高。加大高技能人才引进宣传力度，在劳动保障部门协同用人单位共同确定需引进的高技能人才种类的基础上，进一步建立完善的高技能的信息库，及时反映市场对高技能人才的需求变化，特别是服务于战略性新兴产业的有关人才信息。同时，持续加大对深圳高技能人才引进政策的社会宣传，在重点招工地区开展定向宣传，将深圳良好的高技能人才就业政策环境通过具体的宣传活动进行宣传，建立良好的高技能人才政策形象，确保高技能人才发展目标逐步得以实现。

(3) 构建“产学研”一体化的文化创意人才培养机制。完善教育体系，开展创新教育，构建“多规格、多通道”的培养框架，促进高校与创意产业合作，使创意人才了解国际创意产业市场的运作规律，开发其创意经营管理能力，同时充分利用高校资

---

源为业界培养人才，提高人才创意能力。借鉴北京经验，支持高等院校、职业院校与文化创意企业联合建设文化创意产业人才培养基地，加快培养、培训文化创意研发设计、经营管理、营销经纪人才。进一步建立健全各类文化人才教育培训网络体系，引导、支持高等院校设立文化产业研究中心或文化产业相关专业，鼓励社会培训机构和中、高等院校开设文化产业相关专业，面向文化单位、团体、个人，大力开展学历和职业技能培训，培养复合型人才和急需专业人才。吸引一批跨国公司、国内外著名培训组织来深建立文化培训机构，鼓励高校与企业合作，开办文化人才实习实训基地，加强岗位技能培训，提高文化企业职工业务水平；定期选派人员赴国内外文化产业发达国家和地区培训，所需经费采取政府资助和派员单位自筹相结合的方式解决。

（4）推动人才引进、培养工作落到实处。建立有效的高技能人才引进、培养成果评价机制，让每一处工作室、实训基地、每一所院校的人才培养工作能够得到及时的评价，人才的培养方式和内容能够及时反映市场需求，不足之处得以快速得到改善。将涉及高技能人才培养环节的各机构统一纳入管理和评价机制中，制定科学合理的指导意见，注意与行业、企业的合作和联系，真正将人才培养工作从院校、培训机构、实训基地延伸至企业岗位。

---

### （三） 围绕知识产权保护因素

#### 1. 针对我市知识产权保护立法缺失与不足的建议

（1）进一步改革和完善知识产权保护工作的联席会议制度。我市联席会议由各政府组成部分和相关社会团体、企业和知识产权专业服务机构组成，从设立至今对知识产权保护工作发挥了重要作用。我市应针对提升高新技术企业创新能力环境改善，进一步完善联系会议制度。

（2）进一步完善落实《深圳经济特区加强知识产权保护工作若干规定》。我市是北上广深四市当中唯一单独为知识产权保护立法的城市，应当根据深圳经济特区实际，进一步加强知识产权保护工作，维护市场经济秩序，促进自主创新。

（3）加大对建设专利联盟以及专利池的立法工作。可参考北京市的做法，鼓励市内、高新园区内的企业成立专利联盟，构建专利池，提高专利创造、运用、保护和管理的能力，集体分享各自的专利，切实提升专利保护能力。

（4）将知识产权入股写入相关的法规条例。可参考北京市《中关村国家自主创新示范区条例》中的规定，鼓励科技人员以知识产权、科技成果等无形资产入股的方式在高新技术产业园区创办企业，或以知识产权和其他可以用货币估价并可以依法转让的科技成果作价出资，在企业注册资本中占一定的比例。

#### 2. 针对我市知识产权保护政策缺失与不足的政策建议

---

(1) 加大保障专利知识产权发展的经费支持力度，扩大资助范围，设立专利奖项，将专利研究开发费用计入成本费用并享受相应税收优惠。

(2) 继续降低申报知识产权难度，提高政府对申报企业的补贴比例，激发高新技术企业申报专利热情。

(3) 继续完善知识产权质押评估体系，加强目前无形资产评估准则的可操作性。

(4) 允许知识产权等无形资产可按比例折算为技术股份；允许职务发明成果所得收益按一定比例归科技人员所有。

(5) 通过政策引导，针对银行对出质的知识产权难以控制、处置成本过高等实际问题提出处置方案，解决银行后顾之忧。鼓励银行提高知识产权授信额度，激发高新技术企业参与知识产权质押的热情，使之真正成为解决广大高新技术企业融资难问题的新突破口。

#### **(四) 围绕产业合作因素**

##### **1. 针对我市产业合作立法缺失与不足的建议**

(1) 加强对对中介服务机构的支持力度。可以借鉴上海和北京在这一方面的相关法规，在法规中进一步明确对创业指导、融资服务、技术职能、法律服务、知识产权服务、信息服务、管理咨询、人才服务、资产评估、职业技能培训等各类中介服务机构的政府支持态度，从法律层面确定其重要地位，为科技企业的



---

内部发展与外部合作提供必需的支持。

(2) 进一步落实对国际合作的有关法规。《深圳经济特区加快经济发展方式转变促进条例》中指出，要加强创新区域合作与国际合作，深化深港创新圈合作，支持企业建立跨国研发机构，推进双边和多边国际科技合作。目前，我市关于如何促进区域合作（包括深港合作和珠三角经济一体化合作）有较详细具体的政策，但是对于如何进一步落实国际合作的相关问题上存在明显的缺失。

## 2. 针对我市产业合作政策缺失与不足的政策建议

(1) 促进产学研交流。首先，要创新考核机制，充分承认专业化分工的必要性。对创新型人才的考核制度上应当强化高校和科研院所的专业化功能，充分发挥科研人员的研究开发专长，形成持续创新能力。其次，要完善创新人才离岗创业政策，加快制定有利于科技成果转化应用的权益分配方法，鼓励和支持高等院校和科研院所科技人员携带科技成果离岗创业。第三，要加快产学研交流平台建设。强化政府部门在产学研合作中的主导作用；构建政府主导下的校企联合创新载体；努力建设和发挥政府科技网络平台、国际科技交流活动等各种渠道的桥梁和纽带作用；组织社会力量开展产学研合作，推动专业技术转移中介机构的建设；鼓励和吸引金融资本参与高校科研成果的产业化；最终形成“政-金-产-学-研”通力合作的可持续发展合作新局面。

(2) 推动科技成果转化。适时出台《深圳经济特区技术转

---

移条例》的配套政策，促进《条例》的落实。推动建设具有深圳特色的科研成果转化服务平台，发挥平台的信息采集、发布和管理职能；疏通、连接科技成果研发-转化各环节的功能，解决供需双方信息不对称的问题，形成一个集中科技成果展示功能、技术产权交易功能、资源整合及共享功能、成果转化统计监测功能于一体的科研成果转化服务平台。建立完善的科技转化有效机制。一方面，鼓励各科研机构自由探索，充分发挥科研机构在基础研究、前沿技术研究、社会公益技术研究等方面的专业化优势；另一方面应更多地强调使项目承担者与项目需求者、成果使用者的共同参与，合理安排研究开发的任务，并形成成果转化的有效机制。

(3) 加大创业服务载体建设。继续在我市深入实施“创业苗圃、孵化器、加速器、科技园区”相结合的大孵化器战略，形成全过程、全要素的孵化培育生态链。引导各个创业服务载体与高校院所建立长期的科研动态与成果信息沟通机制，及时发现、培育优质创业项目。探索多元投资模式，形成政府、园区、大学、科研机构、大企业、民间机构甚至国外资本共同参与的多方共建投资新模式。探索风投合作模式，解决企业融资难题。建设载体网络联盟，提升资源整合能力。在政府管理机制创新、载体的品牌和形象建设、文化氛围建设等方面加大工作力度。及时帮助各个创业载体做好成长发展路线图，做好载体建设的长远规划。

---

## **（五） 围绕硬件环境建设因素**

### **1. 针对我市硬件环境立法缺失与不足的建议**

（1）完善对科技企业生产场所配套方面的法规。可以借鉴北京、上海、广州等地的做法，以法规的形式对配套设施与环境的支持提供保证，并从供水、供电、排水、通讯、医院、环保等各个方面对于公共设施的提供作出明确的规定。

（2）增加对科学仪器等先进设备的供给支持。可以借鉴上海市的做法，对于大型科学仪器的共享机制制定具体的法律规范，以提高科技资源使用效率，增强科技企业创新能力。

### **2. 针对我市硬件环境政策缺失与不足的政策建议**

制定针对所有科技企业硬件环境建设的纲领性文件。科技的变化日新月异，更新速度越来越快，出现新型科技行业与企业的频率也越来越快。因此，纲领性文件的制定能够避免这一类型的企业在初创时期面临的政策真空期，帮助企业稳定成长。

---

## 附件 1 主要参考文献

- 【1】Åhman, M. 2004. “Government Policy and Environmental Innovation in the Automobile Sector in Japan.” Department of Environmental and Energy Systems Studies, Report No. 53, Lund University.
- 【2】Allen, F., Qian, J., and Qian, M. 2005. “Law, Finance, and Economic growth in China.” *Journal of Financial Economics*, 77: 57–116.
- 【3】Barlevy, G. 2007. “On the Cyclicalities of Research and Development.” *American Economic Review*, 97(4): 1131–1164.
- 【4】Beck, T., Demirgüç-Kunt, A., and Levine, R. 2003. “Law and Finance: Why does Legal Origin Matter?” *Journal of Comparative Economics*, 31(4): 653–675.
- 【5】Demirgüç-Kunt, A., and Maksimovic, V. 1998. “Law, Finance, and Firm Growth.” *Journal of Finance*, 53 (6): 2107–2137.
- 【6】Djankov, S., Glaeser, E., Porta, R. L., Lopez-de-Silanes, F., and Shleifer, A. 2003. “The New Comparative Economics.” *Journal of comparative Economics*, 31: 595–619.
- 【7】Gans, J. S., Hsu, D., and Stern, S. 2008. “The Impact of Uncertain Intellectual Property Rights on the Market for Ideas: Evidence from Patent Grant Delays.” *Management Science*, 54(5): 982–997.
- 【8】Henisz, W. J. 2000. “The Institutional Environment for Multinational Investment.” *Journal of Law, Economics, & Organization*, 16 (2): 334–364.
- 【9】Levine, R. 1999. “Law, Finance and Economic Growth.” *Journal of Financial Intermediation*, 8 (1–2): 8–35.
- 【10】Lu, J., and Tao, Z. 2010. “Determinants of Entrepreneurial Activities in China.” *Journal of Business Venturing*, 25(3): 261–273.
- 【11】McMullen, J. S., Bagby, D. R., and Palich, L. E. 2008. “Economic Freedom and the Motivation to Engage in Entrepreneurial Action.” *Entrepreneurship Theory and Practice*, 32(5): 875–895.
- 【12】North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- 【13】Peng, M. W., Yamakawa, Y., and Lee, S.-H. 2010. “Bankruptcy Laws and Entrepreneur-Friendliness.” *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34(3): 517–530.
- 【14】Xu, E., and Xu, K. 2010. “The Effect of Government Incentive Policy on Firm’s Innovation Performance.” International Conference on Management Science & Engineering.

## 附件 2 深圳促进科技企业创新发展主要法规政策

项目	法规政策						
法规政策名称	《深圳经济特区民办科技企业管理规定》	《深圳市科技企业孵化器资助计划操作规程》	《深圳经济特区改革创新促进条例》	《深圳市科技创新奖励办法》	《关于加强自主创新促进高新技术产业发展的若干政策措施》	《深圳市民营及中小企业发展专项资金管理暂行办法》	《深圳经济特区高新技术产业园区条例》
颁布时间	1993	2006	2006	2002	2008	2012	2001
修订时间	2002, 2004			2007			2006
政策目标	调动科技人员的积极性, 促进科技成果商品化, 发展高新技术产业。	加强对科技计划项目和资金管理。	促进深圳经济特区(以下简称特区)改革创新工作, 保障经济社会全面协调可持续发展, 率先基本实现社会主义现代化。	设立深圳市科技创新奖, 奖励在科技领域进行原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新及在科技成果转化、产业化方面取得突出成绩, 创造显著经济效益或社会效益的自然人或组织。	增强自主创新能力, 提升高新技术产业发展水平, 促进产业结构优化升级, 加快国家创新型城市建设。	促进民营及中小企业发展, 建立和完善民营及中小企业融资担保体系和社会化服务体系, 增强民营及中小企业自主创新能力, 鼓励和扶持民营及中小企业做大做强。	规范高新区管理, 为高新区企业提供良好的法治环境和优质高效服务, 根据有关法律、行政法规的基本原则, 结合深圳经济特区(以下简称特区)实际, 制定本条例。

适用对象	民办科技企业	科技企业孵化器单位				民营及中小微企业、及为民营及中、小、微型企业提供专业化服务的中介机构和社会组织	
鼓励政策	<p>1.从事科技开发与生产的民办科技企业，经营期限定为10年以上的，经税务机关批准，从获利年度起，第1、2年免征企业所得税，第3年至第5年减半征收企业所得税。</p> <p>2.民办科技企业正式投产2年以上，管理制度健全、年交税金20万元人民币以上的，可为符合特区有关规定的员工申请办理特区常住户口。特区</p>	<p>1.对科技企业孵化器的资助采取报销制，即：科技企业孵化器对入孵企业的场地租金给予减免优惠或者提供了相关增值服务的，可根据相关财务资料向市科技行政主管部门申请报销，报销总额不超过实际发生费用的50%。</p> <p>孵化器自身费用支出以及平台建设等固定资产支出不在资助之列。</p> <p>2.对增值服务的</p>	<p>1.政府设立改革创新奖项，对有下列情形之一的组织和个人给予表彰和奖励：</p> <p>（1）积极推进改革创新工作，取得重大成绩的；</p> <p>（2）改革创新研究成果或者意见、建议被采纳，取得重大经济效益或者社会效益的；</p> <p>（3）在改革创新工作中有其他突出贡献的。</p> <p>其他国家机</p>	<p>1.市长奖包括：企业家类和技术领军人物类。</p> <p>2.创新奖包括：产业化（企业）类、医疗卫生类、高等院校类、重大（工程）项目类、科研机构类、引进消化吸收再创新类和最具成长性企业类。</p> <p>3.专利奖包括：金奖和优秀奖。</p> <p>4.市财政每年安排2000万元作为市长奖和创新奖的奖励经费。</p>	<p>1.企业、高等院校和科研机构承担国家工程实验室、国家重点实验室、国家工程中心建设任务，并在深圳建设实施的，予以最高1500万元配套支持。</p> <p>2.企业、高等院校和科研机构承担国家科技支撑计划、科技基础条件平台、企业技术中心、973和863等各类国家计划及项目，在深圳建设实施的，予以最高800万元配套支持；并支持企</p>	<p>1.小微企业资助。</p> <p>2.为民营及中小企业提供服务的中介机构补助。</p> <p>3.民营及中小企业国内市场开拓项目的资助。</p> <p>4.民营及中小企业改制上市培育项目的资助。</p> <p>5.民营及中小企业信息化建设项目的资助。</p>	<p>1.促进科技资源的优化配置和高效利用。</p> <p>2.发展创业投资和股权投资。</p> <p>3.发挥金融机构的间接融资主渠道作用。</p> <p>4.拓展科技型企业的直接融资渠道。</p> <p>5.加强科技保险服务。</p> <p>6.完善科技和金融服务体系。</p> <p>7.促进前海建设开放创新的科技金融体制。</p> <p>8.强化保障措施。</p>

<p>常住户口入户指标数额依上交税额确定。</p> <p>3.民办科技企业的业务骨干因业务需要出境或出国的，按有关规定优先办理出境或出国手续。企业主要负责人出境或出国的，由科技行政主管部门审定并负责，企业的一般科技人员出境或出国的，由企业负责人审定并负责。</p> <p>3. 在民办科技企业中满 1 年以上的科技人员，可根据市职称改革领导小组办公室的统一要求，参加市专业技术职务任职资格评审。其专业技术职务的聘任由民</p>	<p>资助不得少于资助额的 50%，且不超过增值服务费支出总额的 50%。每个科技企业孵化器资助额最高不超过 300 万元。分期无偿拨付。</p>	<p>关、公立非营利机构和人民团体应当对提出具有重要价值的改革创新意见或者建议的组织或者个人，给予适当奖励。</p> <p>2.国家机关、公立非营利机构和人民团体应当将改革创新工作作为绩效考核的重要内容。</p> <p>3.国家机关、公立非营利机构和人民团体的工作人员对改革创新工作做出突出贡献的，应当作为其晋升职务、级别的重要依据。</p> <p>4.深圳经济特区法规、深圳市法规、市政府规</p>	<p>业、高等院校和科研机构承担各类广东省的科技计划及项目。</p> <p>3.市级重点实验室建设予以最高 500 万元资助；市级工程(技术)研究中心建设予以 300 万元资助。</p> <p>4.评估优秀的国家级、省级重点实验室、工程中心，予以最高 1000 万元的创新能力提升资助；评估优秀的市级重点实验室，予以最高 500 万元的创新能力提升资助；评估优秀的国家级企业技术中心、市级工程(技术)研究中心，予以最高 200 万元的创新能力提升资助。</p> <p>5.中央直属企业、</p>	
---	---	--	---	--

<p>办科技企业自行确定。</p> <p>4. 民办科技企业可以向科技行政主管部门申报科研计划和申请高新技术企业认定。经认定为高新技术企业的民办科技企业，可享受国家给予高新技术企业的有关优惠政策。</p> <p>5. 鼓励境内外的个人以其合法拥有的专利、非专利技术向民办科技企业投资入股。专利、非专利技术折合为股权的比例由投资各方依法协商确定。</p> <p>6. 管理制度健全、有偿还能力的民办科技企业，可按有关规</p>	<p>章、规范性文件制定机关应当根据改革创新的需要，及时制定、修改或者废止法规、规章、规范性文件，巩固改革创新成果，保障改革创新顺利进行。</p> <p>5. 国家机关、公立非营利机构和人民团体开展改革创新工作所需要的经费应当列入部门预算，予以保障。具体办法由市财政部门会同相关部门制订，经市政府批准后施行。</p> <p>6. 国家机关、公立非营利机构和人民团体可以公开征集改革创新方案，也</p>	<p>国内著名企业、跨国公司、国家研究机构、国家重点大学在深圳设立独立法人资格、符合深圳高新技术产业重点发展方向的研发机构，予以最高 500 万元建设资助。</p> <p>6. 符合国家规定条件的企业技术中心、工程(技术)研究中心、研发机构等，进口规定范围内的科学研究和技术开发用品，可以享受进口税收优惠政策和便捷通关服务。</p> <p>7. 市政府设立产业发展与创新人才奖，每年安排 2 亿元，按照《深圳市产业发展与创新人才奖暂行办法》对符合规定条</p>	
--	--	--	--



<p>定向银行申请贷款。</p> <p>7.鼓励归国留学人员来特区创办民办科技企业。创办民办科技企业或在民办科技企业工作的归国留学人员可以根据特区引进人才的有关规定，享受相应的优惠。</p> <p>8.符合法律、法规和特区有关规定的民办科技企业，可以改组为股份有限公司；经批准可以与外商合资兴办企业，建立海外分支机构或销售网点。</p>	<p>可以委托专门机构起草、论证、评估改革创新工作计划和方案。</p> <p>7.国家机关、公立非营利机构和人民团体应当加强改革创新工作研究，积极推广改革创新成果。鼓励其他组织和个人开展改革创新的理论研究。</p>	<p>件的个人予以奖励。</p> <p>8.市科技研发资金每年安排 3000 万元支持竞赛优胜者在深圳实施竞赛优胜项目或者创办创业企业。</p> <p>9.在创新型产业用房规划中，政府投资建设 5 万—8 万平方米用房，支持竞赛优胜者创办的创业企业入驻，对入驻企业予以 2 年免房租、第三年房租减半资助，并提供商业企划等配套服务。</p> <p>10.扩大深圳市人才公寓供应计划规模，将高新技术产业创新人才住房纳入人才公寓供应计划，并按规定条件申请限价商品房和经济适</p>
--	---	---

				<p>用住房。对于符合条件未能享受人才公寓政策的予以安居资助。产业园区配套建设的公共租赁住房优先面向高新技术产业创新人才租赁。</p> <p>10.2008年1月1日以后注册成立经认定的国家级高新技术企业,在享受国家“二免三减半”所得税优惠政策后2年内,按其缴纳企业所得税形成深圳地方财力部分50%予以研发资助;2008年1月1日以后注册成立经认定的国家级高新技术企业,未能享受国家“二免三减半”所得税优惠政策的,自认定当年和</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>第二年 2 年内,按其缴纳企业所得税形成深圳地方财力部分 50%予以研发资助; 2008 年 1 月 1 日前注册成立的高新技术企业享受“二免六减半”政策的, 2008 年、2009 年按其缴纳企业所得税形成深圳地方财力部分 50%予以研发资助。</p> <p>11.经认定的国家级高新技术企业自认定当年起,可以上一年增值税为基数,形成的新增增值税深圳地方财力部分 50%, 3 年内由市财政予以研发资助; 购置新建生产经营用房缴纳契税, 由市财政予以研发资助; 新建或购</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>置新建的生产经营房产,在享受国家房产税优惠期满后2年内缴纳房产税,由市财政予以研发资助。</p> <p>12.重点软件企业在享受国家所得税“二免三减半”中的“三减半”政策优惠期间及所得税优惠期满后5年内,缴纳企业所得税形成深圳地方财力部分50%,由市财政予以研发资助。</p> <p>13.企业为开发新技术、新产品、新工艺发生的研究开发费用,未形成无形资产计入当期损益的,在按照规定据实扣除的基础上,按照研究开发费用的50%加计扣除;形成无</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>形资产的,按照无形资产成本的150%摊销。</p> <p>14.技术进步、产品更新换代较快的固定资产可以采取缩短折旧年限或者采取加速折旧的方法。企事业单位购进软件,凡符合固定资产或无形资产确认条件的,可以按照固定资产或无形资产进行核算,经主管税务机关核准,其折旧或摊销年限可以适当缩短,最短可为2年。集成电路生产企业的生产性设备,经主管税务机关核准,其折旧年限可以适当缩短,最短可为3年。</p> <p>15.加大市科技研</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>发资金投入，自2009年起，连续3年，每年新增3亿元，重点在软件与网络服务、集成电路设计、半导体照明、新能源等产业领域，开展一批重大公益技术、产业前沿技术、关键技术的研究开发项目与应用示范，增强高新技术产业核心竞争力和发展后劲。</p> <p>16.启动创新型产业用房建设方案，自2008年到2010年底，我市建成500万—600万平方米的创新型产业用房，支持我市高新技术产业发展。</p> <p>17.保障创新型产业用房优先纳入近期建设规划年</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>度实施计划和年度土地利用计划,在每年新增工业用地中,高新技术产业用地所占比例不低于 60%。</p> <p><b>18.</b>支持技术市场发展,扩大技术和项目来源,促进技术成果产业化。对建立技术转移机构的高等院校,资助其开办费 50%、最高 50 万元;对开展技术转移协作的高等院校,根据其技术转移协作情况,并经考核合格后每年资助最高 20 万元。</p> <p><b>19.</b>政府采购、政府投资工程在同等条件下应当优先采购国家和本市自主创新产品目录中的产品和服务。国产和本市</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>设备采购比例一般不得低于总价值的 60%。不按要求采购自主创新产品的,财政部门不予支付资金。</p> <p>20.市政府与担保机构、银行共同设立再担保资金,为企业小额短期资金需求提供信用再担保,扩大企业创新资金的来源渠道。鼓励政策性银行、商业银行、担保机构开展知识产权权利质押业务试点。</p> <p>21.市政府设立 10 亿元重点民营企业大额中长期银行贷款风险补偿资金,为骨干企业增信。分阶段投资 30 亿元设立创业投资引导资金,培育种子期和起步</p>	
--	--	--	--	--	--



				<p>期的创业企业成长。建立天使投资人备案登记制度,创业投资引导资金对其所投资种子期和起步期的创业企业进行配投参股。</p> <p>22.经备案的创业投资企业投资种子期的创业企业实现营业税、企业所得税形成深圳地方财力部分,自缴纳营业税、企业所得税之日起,按照该创业投资企业占被投企业的股权比例,前2年予以100%资助,后3年予以50%资助,最高资助额不超过其对创业企业投资额。</p> <p>23.鼓励来深圳创办创业投资企业,投资额50%以上</p>	
--	--	--	--	---	--

					<p>在深圳的创业投资企业,自备案之日起3年内,对其所缴纳的营业税和企业所得税形成深圳地方财力部分予以50%资助,符合条件的可享受《深圳市支持金融业发展若干规定》及相关实施细则的优惠政策。</p> <p>24.积极争取高新区进入股份代办系统试点,推进高新区非上市公司股份报价转让系统挂牌工作,对在该系统进行股份报价转让的企业,予以最高180万元资助。</p>		
监督管理	1.市科技行政主管部门对特区民办科技企业依法履行认定、监督、	1.对于违反财经纪律,虚报、冒领、截留、挪用、挤占专项资金经	1.市、区人大常委会应当加强对本行政区域内改革创新工	1.剽窃、侵夺他人的发现、发明或者其他科学技术成果的,或者		1.市中小企业服务中心根据市政府发展中小企业和民营经济工作	

<p>协调和服务的职责。</p> <p>2.科技行政主管部门对新设立的民办科技企业每年进行1次甄别。连续3年不符合本规定条件的民办科技企业，不再享有民办科技企业优惠政策，科技行政主管部门不再按民办科技企业管理。</p>	<p>费的行为，由市财政主管部门责令改正，并按照国务院《财政违法行为处罚处分条例》规定的权限由市财政、审计、监察机关进行处理、处分或处罚。构成犯罪的，依法移交司法机关处理。有本条第一款违法违规行为的单位，市科技行政主管部门3年内不受理其资助申请，并将其及相关责任人列入不诚信名单。</p> <p>2.市科技行政主管部门每年组织相关科技中介服务机构对获得资助的单位进行绩效评估。市财政主管部门应当不</p>	<p>作的监督。市、区政府、人民法院、人民检察院向本级人民代表大会报告工作时，应当报告改革创新工作。</p> <p>2.市、区人大常委会应当组织人大代表视察或者检查有关单位开展改革创新工作的情况。</p> <p>3.市、区人大常委会组织评议有关国家机关工作时，应当评议其开展改革创新工作的情况。</p> <p>4.有关单位的改革创新工作有下列情形之一的，市体制改革工作机构、上级单位可以要求</p>	<p>以其他不正当手段骗取市科技创新奖的，由市科技行政主管部门报市人民政府批准后撤销奖励，追回证书和奖金。</p> <p>2.申请人提供虚假数据、材料，骗取或者协助他人骗取市科技创新奖的，由市科技行政主管部门向社会公告，并暂停申请人申请资格3年。</p> <p>3.参与市科技创新奖评审活动的有关工作人员在评审活动中弄虚作假、徇私舞弊的，行政机关工作人员由有关主管部门依据法律、法规等相关规定给予行政处</p>	<p>目标，每年年末制定民营及中小企业项目扶持计划。</p> <p>市中小企业服务中心根据上述计划提出年度专项资金预算，市财政部门审核制定年度专项资金支出结构意见，报市政府批准。</p>
---	--	---	---	---

		<p>定期地组织社会中介机构对资金使用整体情况进行绩效检查评价。</p> <p>3.市科技行政主管部门组织对科技企业孵化器的入孵企业育成率、成长性等进行绩效评估，评估结果作为下一年度是否对其进行资助的依据。</p>	<p>其纠正；必要时，可以要求其停止实施有关改革创新方案：</p> <p>(1) 违反本条例规定的指导思想或者基本原则的；</p> <p>(2) 违反规定程序的；</p> <p>(3) 实施效果与预期目标相背离的；</p> <p>(4) 未认真执行改革创新方案，造成不良后果的。</p> <p>5.国家机关、公立非营利机构和人民团体有下列情形之一的，由监察机关或者其上级单位追究其主要负责人以及直接责任人员的责任；市体制改</p>	<p>分，专家从市科技专家委员会的专家库中除名并向社会公布，其他工作人员向社会公布。</p>			
--	--	---	---	--	--	--	--

			<p>革工作机构也可以提请市监察机关或者其上级单位追究相关人员的责任：</p> <p>（1）抵制、阻挠改革创新工作，情节严重的；</p> <p>（2）以改革创新名义为单位或者个人牟取私利的；</p> <p>（3）与其他单位或者个人恶意串通，损害公共利益的。</p>				
其他改革措施			<p>1.政府相关部门制定改革创新工作计划及方案。</p> <p>2.公众参与：包括信息公开，信息交流与互动等。</p>				

---

备注							
----	--	--	--	--	--	--	--

附件 2 续

项目	法规政策						
法规政策名称	《关于促进科技和金融结合若干措施》	《关于促进高技术服务业发展的若干措施》	《关于深化科技体制改革提升科技创新能力的若干措施》	《深圳市科技计划项目管理办 法》	《深圳市人民政府关于加快产业转型升级的指导意见》	《深圳市促进科研机构发展行动计划（2013-2015年）》	《深圳市高新技术项目认定实施办法》
颁布时间	2012	2011	2012	2012	2010	2012	2012
修订时间							
政策目标	促进科技和金融结合,构建充满活力的科技创新生态体系,充分发挥科技对经济社会的支撑引领作用,加快经济发展方式转变,提升深圳质量,建设国家创新型城市。	建设一批功能完备的高技术服务示范基地,培育一批有创新活力的高技术服务专业机构,聚集一批高层次人才,打造一批高技术服务行业知名品牌,形成完善的高技术服务产业链,做大做强国家级高	深化深圳科技体制改革,激发全社会创新创业活力,提升科技创新能力,实现创新驱动发展,加快建设国家创新型城市。	规范深圳市科技计划项目管理,提高政府专项资金使用效率,发挥科技支撑引领作用,促进产业转型升级、推动经济发展方式转变,提升深圳质量,建设国家创新型城市和现代化国际化城市。	1.规模效益同步提升。经济总量大幅提升,单位产出物耗能耗显著下降,内涵式发展进一步强化。到2015年全市GDP达到1.5万亿元,年均增速保持在10%以上,万元GDP建设用地比2010年末下降25%,能耗下降	提升研发能力和创新效率,推动科研机构成为全市产业共性技术研究开发、重大科技成果工程化与产业化的核心基地,把深圳建设成为国内外高端人才聚集、具有国际影响力的创新中心。到2015年,力争建成20家创新能	

		<p>技术服务产业基地。</p>			<p>19.5%，水耗下降20%。  2.产业结构更加合理。产业层次日趋清晰，产业链条不断完善，产业竞争力优势突出。到2015年，三次产业结构更加合理，第三产业增加值占GDP比重达到60%，高技术产业增加值占GDP比重超过35%，互联网、新能源、生物、新材料、新一代信息技术和文化创意六大战略性新兴产业增加值占GDP比重超过20%。  3.创新能力显著增强。创新环境不断优化，创新质量显著提高，对产业转型升级的支撑作用进一步增强。</p>	<p>力强的科研机构，50家以上国家级工程中心、重点实验室、工程实验室和企业技术中心，市级及以上工程中心、重点实验室、工程实验室和企业技术中心等创新平台达到800家。</p>	
--	--	------------------	--	--	---	---	--



				<p>到 2015 年，科技进步贡献率达到 60%，全社会研发支出占 GDP 比重达到 4%，每万人口年度发明专利授权数量达到 12 项。</p> <p>4.空间布局集约高效。土地集约利用，空间载体优化，产业空间布局更加合理。到 2015 年，完成 600 万平方米创新型产业用房建设，产业用地土地整备面积 31 平方公里，旧工业园区改造升级 20 个，建成配套完备的战略性新兴产业基地 12 个，战略性新兴产业集聚区 11 个，建设先进制造业工业园区 20 个，形成多</p>	
--	--	--	--	---	--

					<p>层次、全方位的产业转型升级空间载体。</p> <p>5.人口结构明显优化。以产业转型升级优化人口结构,以优化的人口结构加速产业转型升级,到2015年,深圳常住人口控制在1100万人以内,大专以上受教育人口比重达到20%以上。</p>	
适用对象				<p>深圳市科技计划项目(深圳市科技研发资金资助项目)的立项、实施、验收和监督管理活动。</p>		<p>申请高新技术项目认定应当符合以下条件:</p> <p>(一)项目符合国家、广东省、深圳市技术和产业政策的要求,属于《国家重点支持的高新技术领域》规定的范围;</p> <p>(二)项目所采</p>

						<p>用的技术是先进和成熟的，且经过产品（样品、样机）技术鉴定，已具备商品化生产条件（对国家专卖产品、食品、医药类产品需取得主管部门有关生产的批件）；</p> <p>（三）项目实施后能形成一定的经济规模，且有良好的国内外市场和较好的经济效益；</p> <p>（四）项目承担单位为具有法人资格的企事业单位，有较强的技术实力（或技术支撑单位）；</p> <p>（五）项目实施具备良好环境，所需的能源与原材料有保障；</p> <p>（六）知识产权</p>
--	--	--	--	--	--	--

							<p>权属清晰；</p> <p>(七) 项目拟入驻深圳市高新技术园区或者参加用地招拍挂等事项；</p> <p>(八) 其他需要符合的条件。</p>
鼓励政策		<p>1.加强高技术服务基础设施建设。</p> <p>2.加强高技术服务机构建设。</p> <p>3.加强高技术服务人才队伍建设。</p> <p>4.优化高技术服务发展环境。</p>	<p>1.完善财政科技投入稳定增长机制，财政科技投入增幅高于财政经常性收入增幅。</p> <p>2.鼓励各类主体创办科研机构，支持国有科研机构制度创新。支持战略科学家领衔组建新型科研机构。</p> <p>3.利用财政资金购置、建设的科技基础设施应当以非营利方式向社会开放。</p>	<p>1.市科技计划主要资助研究开发、科技创新基础平台建设、科技成果转化、技术应用推广、科技交流合作等科技创新活动。</p>		<p>1、鼓励高层次人才团队组建科研机构。</p> <p>2.鼓励高校和科研院所设立科研机构。</p> <p>3.鼓励企业设立科研机构。</p> <p>4.鼓励科研机构在科学发现、技术发明、应用开发等领域开展原始创新，力争在基础性、关键技术核心环节实现突破。</p> <p>5.提升国际化水平。</p> <p>6.提升产业引领</p>	<p>审批时限：20 工作日；</p> <p>证件有效期限：2 年；</p> <p>不收费，不年检</p>

		<p>支持企业、高等院校和科研机构向社会开放其自有科研设施。</p> <p>4.支持在深圳创办战略性新兴产业领域企业,设立有限责任公司的,允许其注册资本实行认缴制;以知识产权等无形资产入股的,其出资额或者出资比例由当事人协商确定。</p> <p>5.支持高等院校、科研机构和企业之间实行创新人才双向流动,鼓励大学生创业。</p> <p>6.支持高等院校和科研机构建立促进科技成果转化科研</p>			<p>带动能力。</p> <p>7.提升在国家创新体系中的地位。</p>	
--	--	---	--	--	--------------------------------------	--

		<p>人员激励机制。</p> <p>7.支持境外机构在深圳设立具有独立法人资格、符合战略性新兴产业发展方向的研发机构或者技术转移机构，由市科技研发资金予以最高1000万元研发资助。支持我市企业自行或者联合高等院校、科研机构在境外设立研发机构、技术转移机构或者兼并优质企业。</p> <p>8.加大创新创业大赛支持力度，推行政府奖励、创业投资、企业孵化器相结合的扶持模式，实现技术与资本的有效对接，放</p>			
--	--	---	--	--	--

			<p>大政府专项资金的效用。</p> <p>9.市知识产权专项资金向战略性新兴产业倾斜。</p> <p>10.支持各类金融机构在深圳开展金融创新。</p> <p>11.发挥民间资本在促进科技和金融结合试点中的重要作用，建设多层次、多元化、多渠道的科技投融资体系，使深圳成为国家引导民间资本进入科技创新领域的先行区。</p>			
监督管理				1.市科技主管部门可会同市财政部门、市监察部门聘请社会监督员，加强对项目		

			<p>的管理和监督。</p> <p>2.单位或者个人有下列行为之一的，五年内不得申请科技计划项目，市科技主管部门可向社会公示并通报单位和个人信用信息记录系统，并依法追究法律责任：</p> <p>（1）在申请、实施或者验收市科技计划项目中提供虚假材料，骗取市科技研发资金的；</p> <p>（2）非法挪用、侵占、冒领、截留市科技研发资金的；</p> <p>（3）阻挠或者故意规避政府有关部门依法对科技计划项目的监督、检查和验收，情节严重的。</p>		
--	--	--	---	--	--



			<p>有前款规定情形的单位法定代表人、董事、主要股东、实际控制人以及个人设立或者控股的其他单位，在申请科技计划项目时，适用前款规定处理。</p> <p>3.参加项目评审、评估的专家在项目评审、评估过程中，负有保密义务；对外泄密、损害有关单位权益的，应当依法承担法律责任。专家利用评审、评估以权谋私或者弄虚作假的，一经发现，取消专家资格并依法追究法律责任。</p>			
--	--	--	---	--	--	--

其他改革措施							
备注					政策主要是将产业升级任务具体量化到各政府部门。		无数量限制，符合条件即可。

### 附件 3 深圳与国内外城市、地区企业研发资金支持方面法规政策比较

项目	深圳	上海	广州	美国
法规名称	《科技创新促进条例》	《鼓励引进技术的吸收与创新规定》	《科技创新促进条例》	《小企业创新技术开发法》
出台时间	2008	2000	2013	1982
目标	促进深圳科技企业创新活动，增强科技研发投入，提高城市核心竞争力。	提高企业技术吸收与创新能力，加快产业升级和技术进步。	建立以政府投入为引导、企业投入为主体、社会资金参与的科技经费投入体系，提高全社会研究开发经费总体水平，到 2015 年全社会研究开发经费占地区生产总值的比例达到 2.5%以上。	
财政支持	财政科技经费投入应与地方可支配财政收入的增长幅度相适应；并逐步提高该比重。	列入市吸收与创新年度计划项目的单位，可以申请低息贷款。	政府应当逐步增加财政科技研发投入，其年增长幅度要高于本级财政经常性收入的增长幅度（3%）。	政府部门研发经费超过 1 亿美元的，需计提至少 2.5%（2011 年后，每年增加 0.1%，计划于 2017 年达到不少于 3.2%的目标）用于支持企业研发。
专项支持	设立科技发展专项资金；市政府可发起或参与设立创业投资基金，引导社会资金。	设立吸收与创新的专项资金，由创新服务中心负责结算管理，并列入市级预算且每年逐步增加。	设立科技型中小企业技术创新资金，设立科学研究专项资金。	设立中小企业科技创新研发专用基金。
配套措施			定期向社会公布科技创新扶持项目	

			指南，为企业开展科技创新活动提供指引。	
其他			建立创新型企业研发投入补助制度：按照企业研究开发投入占销售总收入的比例、对地方经济社会发展的贡献、企业盈利状况和拥有知识产权的质量、数量状况等标准，对企业予以研发投入补助。	

#### 附件 4 深圳与国内外城市、地区科研成果转化方面法规政策比较

项目	深圳	广州	美国
法规名称	《技术转移条例》	《促进科技成果转化条例》	《小企业技术转移法》
出台时间	2013	2000	1992
目标	推动技术创新，促进技术转移，提高城市核心竞争力。	促进科技成果向现实生产力转化，推动经济建设和社会发展。	促进中小企业与研发机构的科研合作、加快研发成果的商业转化过程。
专项支持		设立科技风险投资资金和科技企业孵化专项资金	设立中小企业研发基金。
其他支持	科技发展专项资金支持企业科研成果转化。	高新技术可作价入股，股份可以占该企业总股本的 35%。	
配套措施	加强技术转移公共服务平台及其载体建设。	从事科技成果转化及其配套服务的常设机构可享受优惠待遇。	明确了政府机构和代理机构的技术转移职责。
其他		对高新技术成果转化项目实行认定制度，由专门机构对在本市实施的高新技术成果转化项目进行技术等级、市场前景、风险程度、知识产权状况等方面的认定。	研发成果的应用必须符合使美国企业优先受益的原则。

## 附件 4 续

地区	深圳	北京	上海
法规名称	《促进科研机构发展行动》；《科技创新奖励办法》；《科技研发资金管理暂行办法通知》；关于促进科技和金融结合若干措施的通知》；《深圳市现代产业体系总体规划》	《关于进一步促进高新技术产业发展若干规定的通知》	《促进高新技术成果转化的若干规定》
出台时间		2002	2004
目标		大力推动并支持高新技术成果转化为现实生产力，鼓励科技成果的拥有者将高新技术快速转移到产业应用，推动传统产业的优化升级；市科技经费年增长率不低于 20% 。	加快本市高新技术成果转化，积极培育新兴产业，优化高新技术产业结构，形成高新技术产业链。
专项支持	设立科技创新奖，奖励在科技成果转化、产业化方面表现突出的个人和组织；一般项目的贴息金额不超过 100 万元；重点项目一般不超过 300 万，对本市财政贡献特别巨大等特殊情况的单位则不受此限制。	建立中关村科技园区发展专项资金，重点用于中关村科技园区内基础设施建设和高新技术成果项目转化；每年从技术改造资金、结构调整资金和科技三项费用中，安排不低于 50% 的资金，对高新技术成果转化项目和产学研联合实施项目给予贴息、资本金注入及科研开发补助拨款等支持；每个项目每年最高贴息额度不超过 300 万元，重点扶持项目每年贴息额则不超过 500 万元，项目贴息期限不超过 2 年，市支持重点项目则不受此限制。	

配套措施	加强基础创新能力建设、技术创新平台建设 与孵化器和加速器建设。	一般（重点）高新技术成果转化项目三年（五年）内增值税、营业税、所得税地方税收部分由财政支持，之后两年（三年）减半支持。	近 3 年的税后利润投资于经认定的高新技术成果转化项目，形成或增加企业的资本金，且投资合同期超过 5 年的，在第二年度内由财政专项资金给予一定的扶持；购置用于高新技术成果转化的生产经营用房的，可免收交易手续费和产权登记费，此外政府返还部分项目用地的土地使用费及土地出让金。
配套人才政策		高新技术企业和高新技术成果转化项目所需的外省市专业技术和管理人才，经市人事局批准，给予《工作居住证》，享受本市市民待遇；鼓励留学人员携带科技成果来本市实施高新技术产品开发和生产。聘于中关村科技园区内高新技术企业的本市行政区域内高等院校、科研机构获得学士及学士以上学位的应届毕业生，可以直接办理本市常住户口。	高新技术企业和高新技术成果转化项目的企业从外省引进大学以上学历（有相应学位）且紧缺、急需的专业技术人员、管理人员和创新团队的，引进人员的配偶（含农业户口）及未成年子女可以随调、随迁来沪。
高新技术入股		高新技术成果的作价金额可达到公司或企业注册资本的 35%。	高新技术成果作为无形资产参与转化项目投资的，其占注册资本比例可达 35%。
中介服务	鼓励社会力量投资兴办各类科技服务机构，吸引国内外知名科技服务机构来深设立分支机构，构建社会化、网络化科技服务体系；加快知识产权交易市场建设，探索成果转化保险，培养成果转化经纪人等方式支持企业	鼓励民间资本建立创业投资机构和担保机构。本市注册的风险投资机构，对本市认定的高新技术成果转化项目投资超过当年投资总额 70%的，其当年缴纳所得税地方收入部分的 50%由财政安排专项资金支持。	建立上海市科技企业孵化器指导委员会，促进孵化器提高成果转化、中介、投融资等培育企业的服务功能。

---

	创新成果转化。		
--	---------	--	--



## 附件 5 深圳与北京、上海、广州四市知识产权保护法规比较

项目	深圳	北京	上海	广州
法规名称	《加强知识产权保护工作若干规定》	《专利保护和促进条例》	《专利保护条例》	《专利管理条例》
出台时间	2008	2005	2001	2001
目标	加强知识产权保护工作,维护市场经济秩序,促进自主知识创新。	保护发明创造专利权,鼓励发明创造,有利于发明创造的推广应用,促进科学技术进步和创新,维护市场经济秩序。	保护发明创造专利权,保障专利权人的合法权益,促进技术创新,维护市场经济秩序。	规范专利管理工作,保护专利权利人和公众的合法权益。
配套措施	联合多个政府部门,设立知识产权联席会议,研究、决定知识产权保护工作的工作规则、协调机制等重大事项;知识产权部门建立知识产权诚信档案以供单位及个人查询。			在本市行政区域内进行研究开发的单位或者个人应当建立研究开发项目档案,将研究开发全过程详细记录在案。
侵权调解		明确规定了专利调解的适用范围(与上海一致)。	明确规定了专利调解的适用范围(与北京一致)。	单位对个人非职务发明创造专利申请有异议的,可以请求管理专利工作的部门处理。
专利促进		建立专利研究开发、实施和交易的服务平台,为单位和个人提供服务;设立专利奖。	鼓励单位和个人将符合专利申请条件的发明创造及时申请国内外专利。	

---

<b>中介服务 优化</b>	加强对从事知识产权代理、咨询、鉴定、评估等知识产权专业服务机构的培育、指导与监督。	鼓励发展专利中介服务机构；有关行业协会，应当进行专利知识的宣传和培训，鼓励会员申请和实施专利，督促会员尊重他人专利权，并为会员提供专利咨询服务。		
--------------------	---	--	--	--