



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

新华  
通讯  
社

# 政务智库报告

2019年2月27日

## 多维构筑“双创”发展新生态 ——各地“双创”工作经验分析

近年来，我国“双创”活动蓬勃发展，持续向更大范围、更高层次和更深程度推进，创新创业与经济社会发展深度融合，对激发创新潜力和市场活力、推动新旧动能转换和经济结构升级、扩大就业和改善民生、实现机会公平和社会纵向流动起到了重要作用，为促进经济增长提供了有力支撑。近年来，全国各地在服务优化、平台搭建、模式创新等方面逐渐形成了比较成熟的“双创”体系与生态链，摸索出了适合自身发展的道路，形成了良好的“双创”氛围。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

一、各地推进“双创”发展典型举措 .....	1
（一）打造“孵化”服务平台 助力企业成长 .....	2
（二）拓宽融资渠道 加大资金投入 .....	3
（三）释放政策红利 解决后顾之忧 .....	5
（四）优化营商环境 形成良好“双创”氛围 .....	6
二、破难攻坚 “双创”工作任重道远 .....	8
（一）科研平台利用效率待提高 .....	8
（二）融资问题仍是“老大难” 金融短板待补齐 .....	9
三、突破瓶颈 培育持续创新能力 .....	10
（一）重视保护知识产权 调动“双创”热情 .....	10
（二）提升科技成果转化 激发“双创”新动能 .....	11
（三）强化金融服务 推动“双创”高质量发展 .....	12

# 多维构筑“双创”发展新生态

## ——各地“双创”工作经验分析

创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑，也是实现高质量发展的必由路径。近年来，我国“双创”活动蓬勃发展，持续向更大范围、更高层次和更深程度推进，创新创业与经济社会发展深度融合，对激发创新潜力和市场活力、推动新旧动能转换和经济结构升级、扩大就业和改善民生、实现机会公平和社会纵向流动起到了重要作用，为促进经济增长提供了有力支撑。

近年来，全国各地在服务优化、平台搭建、模式创新等方面逐渐形成了比较成熟的“双创”体系与生态链，摸索出了适合自身发展的道路，形成了良好的“双创”氛围。

当然，在“双创”发展取得初步成果的同时也面临着诸多发展瓶颈。巩固现有成效，打造“双创升级版”，推动创新创业高质量发展，是“双创”工作下一阶段的发展目标。

新华社经济分析师认为，推进“双创”工作，除了政策、资金等支持外，还应当加强完善知识产权保护机制，以高效完善的知识产权保护体系来维护企业创新的成果和社会创业的热情。着力推动科技成果转化，完成科技成果转化的“最后一公里”。强化金融服务创新，降低创业企业在发展过程中遇到的各类风险，着力破解创业企业融资难等问题。

### 一、各地推进“双创”发展典型举措

“大众创业，万众创新”自提出以来便不断升温发酵，随着国务院《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施

的意见》的印发、相关各项政策措施的落地生根，全国各地在推进“双创”发展过程中，坚持改革推动、简政放权、放管结合，出台相关扶持政策 and 激励措施；坚持需求导向、优化服务，解决创业者各阶段各方面问题；坚持开放共享、整合资源、搭建平台，推动模式创新，逐渐形成了比较成熟的“双创”体系与生态链，摸索出了适合自身发展的道路，总结出了宝贵经验。

### （一）打造“孵化”服务平台 助力企业成长

小微科技型企业创业初期，往往有技术无资本。场地、设备、财税、咨询、融资等各个方面都将产生大量成本，成为“双创”的首个“路障”。许多企业就因各类繁琐业务，在起步阶段就显露疲态，因而失去了发展飞跃的最佳契机。

针对这一困难，各地通过发展现代服务业，推进孵化器、众创空间、加速器升级，为“双创”打造有力支持平台，帮助企业解决设备、场地等硬件问题，以及技术、资源对接和非核心业务外包等软件问题，承包了“双创”的“后勤”工作。在创业园区打造服务平台，使企业得以把共性服务外包，政府通过设立服务业创新转型发展基金，对园区服务体系予以全方位扶持，使企业能够享受到全方位一体化服务。

在长春市朝阳区的现代服务业特色园区，设备齐全的办公场所不仅让创业团队“拎包入住”，其财务、法律、人力资源等非核心业务还可以整体外包给园区，由园区引入的专业服务公司运作。园区还搭建了融资平台，或注资持股、或协助贷款、或组织风险投资人进行项目筛选，帮助解决资金难题，创业者只需专注于产品研发。

沈阳的“中新创客”是辽宁省众多众创空间的缩影，不

仅可以免费提供办公场地，还可依托现有资源为创业者对接上下游市场，每个环节都有专业的人才支撑，成本低效率高，通过合作互相扶持，希望最终实现共赢。

合肥市高新区立足“双创”的全链条孵化培育。打造升级版“双创”，构建了“众创空间—孵化器—加速器—创业社区”的全程“双创”载体链条，对接国内外“双创”资源，为处于不同发展阶段的“双创”主体提供空间载体，各类“双创”空间载体目前已累计建成众创空间 37 家、孵化器 19 家、加速器 8 家，孵化面积 260 万平方米，在孵企业 3200 家。

在新疆，乌鲁木齐先试先行，在全市范围内命名五家孵化服务生态链。和传统的众创空间或孵化器相比，这种“双创”载体不再是单打独斗，而是将各类载体聚集到一起，形成一个完整的服务产业链。新疆创新创业孵化基地还加大了孵化器前期和后端建设力度。现已形成“众创空间+孵化器+加速器”的全链条式服务，创业者不用东奔西跑，在一个链条内就能享受到全方位服务。

通过市场化机制、专业化服务和资本化运作方式，各地构建起科技企业孵化器、众创空间等服务平台，形成多领域、多层次、全方位的创新创业服务体系。近年来，也正是一批孵化器、众创空间等“双创”支撑平台的涌现，集聚起了各种成长要素，让许多创新成果从“小苗”长成“大树”。

## （二）拓宽融资渠道 加大资金投入

科技型中小微企业作为“双创”的重要力量，尽管项目科技含量高、市场前景好，但常常在企业成立初期被巨大的科研资金投入制约了公司的发展速度。由于缺乏固定资产作担保，难以从金融机构获得资金支持。

为解决创业融资问题，各地方出台了一系列政策和方案鼓励扶植创业创新，开发了多种融资渠道减轻企业融资压力。

合肥高新区充分发挥政府引导作用，由政府出资，引导基金集聚，构建基金生态圈。合肥高新区以政府引导基金为重点，积极构建股权融资产品链，重点投向高端智能制造、新材料、新能源、节能环保、生物医药、公共安全、科技、通信等国家鼓励支持的战略新兴产业。累计设立、参与 20 支投资基金，基金总规模约 414 亿元，其中国际化基金规模达 127.24 亿元。

不仅加强对成熟企业的培育，合肥高新区还针对创业者打造了“未来汇”“合创汇”等融资服务平台，科技企业与银行、保险公司、创投机构在线上“相识了解”，线下在投资沙龙上“见面相亲”。“未来汇”“合创汇”等创新型融资服务平台，实现了科技企业与各类金融机构的快速深度融合，为科技企业提供全方位、全生命周期的融资和综合辅导服务。截至目前已累计洽谈、融资金额近 3.5 亿元。

新疆 2015 年下发《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的实施意见》，从创新体制机制、优化财税政策、强化创业扶持等多方面，对创新创业进行了整体部署。还与招商银行乌鲁木齐分行、兴业银行乌鲁木齐分行签订合作框架协议，对创新能力强、盈利水平高的科技型中小企业，每年分别给予 3 亿元专项贷款，缓解中小企业融资难。2016 年更是出台了政策文件，设立专项资金，通过绩效评价对运行良好的科技企业孵化器、众创空间等给予补贴，有效地提升了企业创业创新的积极性。

### （三）释放政策红利 解决后顾之忧

资金和人才是推动创新创业的基本要素和持续动力。为更好地让各类“双创”主体不断迸发新的活力，各地在金融、人才、税收、土地等各领域给予不同程度的政策优惠，加大了对科技型、创新型企业的支持力度。

广州市出台规定，对广州科技型中小企业进行投资的创业投资类管理企业将每年获得不超过 500 万元的奖励；对于引进境外创业投资资金对广州市科技型中小企业进行投资的创业投资类管理企业每年每家将获得不超过 750 万元的奖励。

为了减轻创新创业项目在孵化过程中的资金损失风险，广州又在广东省率先实行科技企业孵化器风险补偿机制，对在孵化过程中的初创企业的首次贷款承担 90% 的本金损失，对投资于初创期企业的天使投资承担 50% 的本金损失。

天津滨海新区试点建设国家创新创业示范基地，市、区两级出资 10 亿元设立“双创”发展资金，广泛搭建创新创业平台，让人才在滨海新区大显身手。为激发企业创新活力，滨海新区实施了科技型中小企业扶持计划、小巨人企业成长计划、三级孵化体系、全国首推“创通票”、鼓励企业扩大研发投入等系列举措，催生了一大批科技项目，让众多高科技企业在新区落地生根。

丽江市除在金融、税收、土地等领域给予优惠外，还加大了对科技型、创新型企业的支持力度。在服务方面，开通绿色通道，加大人才公寓、医疗、家属随迁、子女入学等方面的服务保障力度，及时协调解决项目建设中遇到的各类困难和问题，为项目建设提供全过程、全方位的“保姆式”服

务。在人才待遇方面，根据引进专家的级别，在住房、工作经费、工资待遇等方面制定明确的标准。

同样围绕着“产业”“创新”两大主题和“人才”“金融”两大支撑，合肥高新区致力于打造支持“双创”发展的“2+2”普惠政策体系，对产业发展、自主创新、人才培养、科技金融、服务环境等方面精准施策，优化全方位服务环境。近两年投入财政资金 15.6 亿元，惠及企业 4600 多家。

兰州市从深化商事制度改革、扶持众创空间发展、支持企事业单位专业技术人员离岗创业、加大财税政策支持、开展深度创业培训等方面激发“双创”活力，形成“双创”政策全方位的支撑体系，对高校毕业生、返乡农民工、高层次创新创业人才以及各类中小微企业、众创空间、孵化基地等各类创新创业主体进行扶持。

#### （四）优化营商环境 形成良好“双创”氛围

政府是创新创业环境营造过程中的重要参与者，构建和优化创新创业软环境，地方政府应当改变角色定位，通过提高政府服务意识、增强服务功能、夯实基本服务等措施进一步提高政府服务能力。

为促进创新创业环境持续改善，2017 年 12 月，山东出台《关于支持双创示范基地建设推进全省双创深入发展的实施意见》，从三方面发力建设一流创新创业环境，为各类市场主体创造更大发展空间。

一是深入推进“放管服”改革，进一步取消下放一批省级行政许可等权力事项，完善市场准入负面清单管理制度；全面实行“多证合一、一照一码”改革。二是营造优良市场环境，建立涉企收费目录清单管理制度，全面清理规范各级



涉企行政事业性收费、政府性基金和经营服务性收费。加快清除市场壁垒，降低制度性交易成本、税费负担、财务成本、电力价格、物流成本。三是推进重点领域改革。推进社会诚信建设，研究制定山东省公共信用信息管理办法，建立信用联合奖惩机制，推动省公共信用信息平台与国家企业信用信息公示系统（山东）等平台深度融合。

天津滨海新区充分运用“互联网+政务服务”思维，打造智慧审批，构建一站式“线上+线下”和“实体+虚拟”的政务服务体系。如东疆保税港区已经推行电子营业执照，企业通过手机即可办理，实现办照零见面，让“数据跑路”代替“企业跑路”。

贵阳高新区致力于打造办事最快示范区。开展“国家级政务服务标准化试点”，政务服务大厅事项实现“全进驻”，在165个进厅事项中，136项承诺时限达全市最短，大幅提高行政审批效率。夯实与税务部门的合作基础，积极探索联合办税大厅人员“双向管理”模式，设置专门窗口，采取税务人员“一对一”搭配办理涉税事务，真正实现小微企业“一厅式进出、一窗式服务、一站式办结”。

南昌市西湖区积极营造创新创业良好的成长环境。重点打造了“双创”特色街区——梦想小街，出台了《西湖区打造“梦想小街”电子商务产业基地若干扶持政策（试行）》等相关配套文件。对入驻的初创企业实行三年免租，定期举办招聘会、常态化培训等。与此同时，园区还注重引入、孵化为互联网企业提供服务配套的企业，引入专业化运营公司，为园区企业提供法务、税务、技术、人才等方面的配套服务。

此外，为调动创业积极性，各地开展了多种活动促进创业团队交流，营造了良好的创业氛围。

2014年，新疆首次举办创新创业大赛，之后每年举办一届，最大限度调动中小企业和创业团队的创新积极性。

2018年“双创周”活动期间，长春新区举办了优质创业项目合作对接、项目路演、创客代表经验分享、“双创”主题演讲、创业项目展、2018网易中国创业家大赛长春赛区总决赛等活动，以“展”“论”“赛”三种不同方式开展，收效良好。

河北还积极对接京津资源，组织京津冀知名创业导师召开协同推进“双创双服”工作座谈会，启动全省第六届创新创业大赛，吸引启迪之星、蜂巢、大唐、黑马会、车库咖啡等知名众创空间在河北落地生根。

## 二、攻坚克难 “双创”工作任重道远

### （一）科研平台利用效率待提高

高校院所作为我国科技研发的前沿阵地，蕴藏着巨大的创新潜能。从国外创新发展经验来看，正是因为依靠高端院校的科技外溢和政府高科技园区的政策支持，才激发了大批高科技创新公司面世。

如何打破传统体制机制束缚，释放高校院所的智慧动能，是“双创”深入发展需要解决的重要课题。

天津滨海新区拥有数量较多的高校和国家级、省级科研平台，在产学研深度融合、研究成果市场化方面还有较大空间。

南京拥有53所高校、83万在校大学生、120多个国家

级研发平台、82位两院院士。然而长期以来，南京丰富的科教资源并没有很好地转化为发展优势，存在“墙内开花墙外香”的窘境。

下一步需要推动科教资源向发展资源转化，打破高校、科研院所、研发机构及企业壁垒，充分实现资源交流互通，将资源优势变成发展优势，打通成果转化“最后一公里”。

## （二）融资问题仍是“老大难” 金融短板待补齐

融资难依旧是制约各地“双创”发展的关键问题。重大科技基础设施的改造、提升，以及那些科技含量高、发展前景好、影响带动力强的技术项目在进行落地转化和产业化时，经常受限于资金而后继乏力。

兰州市科技局局长王柠表示，一些面广、量大的项目经费支持模式，落到具体项目上仅有几万元至二三十万元，对于一些重大项目的科研支持起不到太大作用。尽管兰州市近年来加大了对科技创新的财政支出，但是也不可避免地出现“撒胡椒面”的现象。“过去的科技项目资助形式已经不适应目前科技创新发展形势的需要。”

晨光生物科技集团董事长卢庆国等认为，当前中小企业融资过度依赖间接融资，股权、债券和私募等直接融资短板成为重要的掣肘因素。

兰州领新网络科技有限公司总经理杨贤认为，创新创业是一项高风险、高投入的工作，除了运用财政资金，政府还应创新融资方式，应当充分发挥新兴产业创投引导基金、中小企业发展基金等引导基金的作用，并规范推动一些新型融资模式落地。

### 三、突破瓶颈 培育持续创新能力

#### （一）重视保护知识产权 调动“双创”热情

知识产权作为无形资产对企业的重要性十分突出。企业创新的成果和社会创业的热情也需要高效完善的知识产权保护体系来维护。

作为全国较早开始进行知识产权保护工作的省份，广东探索出许多开创性、实效性的成果。在有“中国灯饰之都”的中山古镇，其灯饰行业曾经因相互抄袭严重导致区域品牌口碑差、竞争力低。为了实现产业转型突围，2011年6月，国家知识产权局批准设立了中国中山（灯饰）知识产权快速维权中心，并向该中心开放了“中国专利电子审批系统”，形成了知识产权保护的快速维权、快速授权、快速协调的“中山古镇模式”。

在这个模式下，灯饰类外观设计专利申请 10 个工作日内即可获得授权；专利侵权纠纷行政执法案件 1 个月内结案；知识产权诉讼实现远程立案、开庭审理、调解、司法确认等，效率大大提高。

广州也已建立起司法、行政、海关、仲裁、人民调解有机衔接、相融互补的多元化知识产权纠纷解决机制，形成了具有自身特色的知识产权保护模式。

山东通过创新知识产权质押融资，降低企业融资成本，加速推动了科技型中小微企业“破茧成蝶”。为更好化解银行贷款风险，山东专门设立知识产权质押融资风险补偿基金，对合作银行面向山东省内中小微企业发放的知识产权质押贷款形成的呆账，按照实际贷款损失本金 40% 的比例给予补偿。合作银行须承诺按照不低于基金账户总额 10 倍的比

例，向中小微企业发放知识产权质押贷款，贷款利率上浮比例不超过人民银行同期贷款基准利率的 30%。

## （二）提升科技成果转化 激发“双创”新动能

科技在激发“大众创业、万众创新”活力中发挥着关键性作用，通过成果转化使科学技术在“双创”中能有所作为，是推动国民经济社会发展的重要动力源泉。应当着力推动科技成果转化，完成科技成果转化的“最后一公里”。

为打破科技成果转化藩篱，推动产学研合作由短期松散型向长期系统型转变，合肥高新区将通过提升政策导向的“精准度”，紧密依托高校院所、科研机构、科技型龙头骨干企业聚集的优势，打造“双创”平台集群，在共性关键技术研发、新产品新企业孵化、研发团队培养、科技成果转化等方面协同发力，吸引各类“双创”要素向区内发展。

在不违反国家规定的前提下，南京出台系列激励办法，建立利益联结机制，实现校方、科研人员、地方多方共赢。对由科技人员发起的新型研发机构，南京鼓励人才团队持大股东，确保其紧握发展的话语权和主导权，得到应有收益，实现个人价值。对高校院所，南京不仅将政府股权收益的 30% 以上奖励给高校，还让高校获得新型研发机构的论文和奖项权益。更具吸引力的是，高校拥有了学科建设的前沿基地，能通过研发机构与市场对接，创新教学模式和研究方向，也不用担心教学秩序被干扰。

吉林省拥有丰富的高校和科研院所资源，依托吉林大学、中科院长春光机所、长春理工大学等机构，建设了一批科技成果转化和学生创业孵化体系。仅吉林大学国家级大学科技园，目前就有 30 余家科技含量和产业附加值双高的学

生及校友企业免费入园孵化，并与 20 余家创业孵化器合作建立了政、企、校共享的创业实践及孵化基地。

### （三）强化金融服务 推动“双创”高质量发展

推动创新创业高质量发展，离不开完善的金融服务。在大众创业、万众创新持续向更大范围、更高层次、更深程度推进时，面对创新创业项目在研发、孵化、成长壮大的过程中可能会遭遇的各类风险以及融资困难等问题，金融服务的升级势在必行。

作为上海“金融名片”，在沪银行创新机制和服务，全力打造科技企业全生命周期的金融服务良好环境，通过构建专业化经营模式，为科创企业配备全生命周期、全价值链金融服务方案，多维度提升科创金融服务渗透力，助力科创企业在沪做大做强。

上海农商行进一步贴合市场实际需求，全新升级了系统化科创服务方案，2018 年 10 月宣布推出“一鑫二专三支持”的科创金融服务体系。首批与 39 家科创企业在沪签约，主要集中在生物医药、信息技术、高端制造、节能环保等新兴产业。

上海银行 2018 年 6 月发布了“科创金融服务方案”，为科创企业提供 100 亿元专项信贷额度支持，并设立了科创金融专家库；正在积极探索在上海地区 6 家分行及北京、深圳分行等科创企业集聚的地区，设立科创金融特色业务支行。

浦发银行 2018 年 6 月推出了“科技金融全程服务”理念，服务科技小微企业初创、成长、成熟等各时期的金融需求，最高申请额度可达 3000 万元。

此外，政府部门也与上海的各家银行合力服务科创。上

海市促进中小企业发展协调办公室专门推出了为我市专精特新企业服务的“千家百亿信用担保融资计划”。截至 2017 年底，共有 378 家专精特新企业获得银行贷款 43 亿元。

山东不断完善财政、银监、保监部门的合作机制，推进“政银保”贷款保证保险业务，建立起“政府+银行+保险”多方参与、风险共担的融资合作模式，助力企业增信、解决贷款难题。

2018 年 9 月，滨海新区发布了科技金融创新服务升级版，拟利用半年左右时间，搭建完成面向政府、企业、金融机构、社会组织等的多方互动平台——滨海新区科技金融体系。该平台将对区内现有金融资源进行深度挖掘和整合重构，通过开展多样化科技金融活动，实现信息集聚、资源集聚、企业集聚、氛围提升。

**执笔:**

新华社中国经济信息社经济分析师 赵 婕  
中国人民大学文学院 谢梦远

**参与调研:**

新华社吉林分社记者 王晓林 关子儒  
新华社上海分社记者 王淑娟  
新华社甘肃分社记者 卫韦华  
新华社天津分社记者 王 宁 李 亭  
新华社江苏分社记者 蔡玉高 朱 程  
新华社辽宁分社记者 李宇佳  
新华社安徽分社记者 吴慧珺 王 菲  
新华社广东分社记者 吕光一  
新华社云南分社记者 陈永强  
新华社山东分社记者 陈国峰  
新华社新疆分社记者 郝 玉  
新华社河北分社记者 闫起磊 刘桃熊  
新华社贵州分社记者 汪 磊  
新华社江西分社记者 崔 璐

**编辑:**

新华社中国经济信息社 毛 娜

**编审:**

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民 申 郑

主 编：申 郑      联系电话：（010）88052733