

上 篇

**中美科技型中小企业创新创业
扶持政策比较**

1 绪 论

全球范围内新的科技革命和产业革命正在孕育兴起,各国纷纷把创新提高到国家战略高度。党的十八大提出实施创新驱动发展战略,强调科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑,必须摆在国家发展全局的核心位置^[1]。科技型中小企业作为区域创新体系的核心组成部分,世界各国无不以促进科技型中小企业的创新创业作为实现创新驱动发展战略的途径之一。

1.1 研究背景与研究意义

任何成功的创新、创业活动都依赖于一个良好的社会环境,特别是法律、政策、市场,以及企业高校与科研院所之间的良性互动,均会对创新创业活动起到重要的促进作用。

1.1.1 研究背景

在知识经济时代,科技创新已成为推动国家经济发展、提升国家竞争力的重要因素。具有较强科技创新能力的国家不仅可以通过自主知识产权引领新兴产业的发展,而且可以在世界产业分工链条中占据高端位置,获得国家竞争优势。因此,提高科技创新能力是一个国家经济发展的关键,也是激发社会活力的主要力量,而科技型中小企业不仅是国民经济的重要组成部分,而且也是技术创新的主体。

科技型中小企业是指拥有一定科技人员,掌握自主知识产权、专有技术或先进知识,通过科技投入开展创新活动,提供产品或服务的中小企业^[2]。因此,可以认为科技型中小企业是一支主要从事高新技术产品研发、生产和服务的企业群体^[3]。相关研究显示,科技型中小企业是我国技术创新的主要载体和经济增长的重要推动力量,在促进科技成果转化和产业化、以创新带动就业、建设创新型国家中发挥着重要作用^[4]。

但科技型中小企业面对“市场失灵”具有低出生率高死亡率的致命弱点^[5],其成长会受到管理团队素质、组织结构设计、知识创新环境、社会资本积累等方面的影响^[6],因此,必须营造有利于其发展的生态系统。与自然生态系统类似,企业创新与创业也存在一个生态系统,该生态系统主要由核心主体、辅助主体与创新环境构成。其中,企业、大学与科研机构为核心主体;政府、中介机构、金融机构及科技园为辅助主体;创新环境主要包括政策、制度、氛围及文化环境等^[7]。科技型中小企业通过赋予核心员工相应的资源配置权^[8],可以使企业获得突出的创新能力,形成灵活的创新创业机制,在创新创业生态系统中发挥着特殊的作用。一方面,科技型中小企业将技术转化为产品或服务提供给用户,并根据市场需求不断进行技术升级与产品更新换代;另一方面,大学与科研机构通过创新创业生态系统为科技型中小企业提供大量的科学技术,促进科技型中小企业的发展壮大。政府、中介机构、金融机构及科技园区等辅助主体均以发挥科技型中小企业的创新创业优势而展开活动。

因此,对比研究中美两国支持科技型中小企业创新创业的法律法规,大学、科研机构与中介机构支持科技型中小企业创新创业的具体做法,总结出美国支持科技型中小企业创新创业的成功经验,为中国制定扶持科技型中小企业创新创业的政策体系,做出有针对性的政策扶持决策和制度安排提供借鉴。

1.1.2 研究意义

作为科技创新大国,美国一直将创新创业视为经济增长和国家竞争力的驱动发展战略,中小企业不仅是美国经济的重要组成部分(中小企业数量占企业总数的99.7%^[9]),也是国家创新创业生态系统中的主要创新主体(近5年来美国中小企业获得的年均专利数量占当年专利总量的60%^[10])。为了鼓励中小企业发展,美国联邦与地方政府分别从国家与地方层面出台、实施了有利于中小企业生存发展的政策措施,如《小企业法》、《小企业投资法》、《小企业创新发展法案》等。同时,美国还设置了能够落实小企业政策的创新创业管理服务机构,如小企业管理局(SBA)。以由SBA负责实施的多项计划中的一项——研究开发计划为例,截至2012年年底,小企业创新研究计划(SBIR)累计支持小企业项目超过13万项,支持金额超过320亿美元;小企业技术转移计划(STTR)累计支持小企业项目超过9600项,支持金额超过25亿美元^[11]。

经过半个多世纪的实践探索,美国在扶持科技型中小企业创新创业发展的立法、政策措施、管理服务机构等方面积累了大量的成功经验。因此,通过对比分析美国与中国在支持科技型中小企业创新创业方面的法律法规、政策措施,总结美国与中国在支持科技型中小企业创新创业方面的特点与经验,为未来中国扶持科技型中小企业创新创业提供政策建议。

1.2 研究目标和研究内容

确定研究目标是开展课题研究的基础,只有明确了研究目标才能较准确地对本课题所要研究的内容进行规划与设计。同时,通过研究内容的合理规划、安排,确保研究目标的实现。

1.2.1 研究目标

本课题在技术创新生态系统理论与创业理论的基础上,运用对比分析、文本分析及案例分析的方法探讨中美两国支持科技型中小企业创新创业的政策法规及实践操作措施。

具体的研究目标为:

①通过文献分析与定性分析的方法,对科技型中小企业创新创业发展所需的生态系统框架体系进行进一步的深入分析。

②运用对比分析方法,分析中美两国科技型中小企业界定标准的差异及其原因。

③运用文本分析方法,对比分析中美两国支持科技型中小企业创新创业政策体系的特点及其差异,总结可借鉴的经验。

④运用案例分析方法,对比分析中美两国高校、科研院所及中介机构支持科技型中小企业创新创业的实践做法,总结相关的启示。

1.2.2 主要研究内容

根据研究目标,本课题的研究内容主要包括以下4个方面。

(1)中美两国科技型中小企业的界定标准及发展现状对比分析

第一,对比分析中美两国中小企业界定标准,总结中美两国在中小企业界定标准方面的特点及其差异情况。

第二,对比分析中美两国科技型中小企业界定标准,总结中美两国在科技型中小企业界定标准方面的特点及其差异情况。

第三,从科技型中小企业数量占主导的产业、科技型中小企业产出比重较大的产业、科技型中小企业吸纳就业较多的产业、科技型中小企业在高新技术产业中所占比重等方面,对比分析中美两国科技型中小企业的发展现状。

第四,从国家创新体系建设的角度,对比分析中美两国科技型中小企业的定位及作用。

(2) 中美两国政府支持科技型中小企业创新创业的政策体系对比分析

第一,从法律法规层面对比分析中美两国支持科技型中小企业创新创业的法律法规(如中国的《中小企业促进法》;美国的《小企业法》、《机会均等法》、《联邦政府采购法》、《小企业投资法》、《小企业经济政策法》、《小企业创新发展法》、《小企业投资奖励法》、《扩大小企业出口法》、《小企业贷款增加法》、《小企业项目改进法》、《小企业投资中心技术改进法》、《中小企业技术革新促进法》、《小企业开发中心法》及《加强小企业研究与发展法》等)。

第二,对比分析中美两国设立直接的中小企业管理机构的职能、权限及运作方式等方面的特点及其差异。

第三,分别从财税、金融及社会化服务3个角度,对比分析中美两国直接支持科技型中小企业创新创业的政策措施。

(3) 中美两国其他创新主体及科技中介服务机构做法的对比分析

第一,在查阅大量研究文献的基础上,运用思辨的方法,建立科技型中小企业创新创业的生态系统模型;明确其他创新主体、科技中介服务机构在科技型中小企业创新创业过程中的角色定位与作用。

第二,从技术转移、兼职创业、提供技术服务等方面,对比分析中美两国公立科研机构、高校、大企业等创新主体支持科技型中小企业创新创业的主要做法。通过访谈、问卷、查阅报告等方式收集科技型中小企业的发展数据,分析这些创新主体做法的成效与不足。

第三,从金融支持、创业教育、创业培训、创业指导、创业实施及公关和网络支持等方面,对比分析中美两国各类科技中介服务机构(风险投资机构、技术转移机构、创业教学网络、基金会、创业协会等)支持科技型中小企业创新创业的主要做法。通过访谈、问卷、查阅报告等方式收集科技型中小企

业的发展数据,分析这些科技中介服务机构做法的成效与不足。

(4) 中美区域扶持科技型中小企业创新创业发展的实证分析

第一,收集美国加州扶持科技型中小企业发展的相关资料与数据,分析具体的做法与特点。

第二,收集中国江苏省扶持科技型中小企发展的相关资料与数据,分析具体的做法与特点。

第三,从法律、财政、金融、其他创新主体及中介机构、创新创业服务环境等角度,对比分析加州与江苏省扶持科技型中小企业创新创业发展措施的差异,总结成功经验。

1.3 研究方法和研究框架

确定研究方法与研究框架是完成本课题研究内容、实现研究目标的基础,同时,研究方法体现了本书研究过程的科学性,研究框架体现了研究过程的逻辑性。

1.3.1 研究方法

在研究过程中,为了保证研究结论的科学性,融合了定性分析与定量分析的方法,其中,定性分析方法主要体现在文献分析方法的应用,而定量分析方法主要体现为文本分析与案例分析。

①运用对比分析的方法,对中美两国政府及其他创新主体、科技中介服务机构支持科技型中小企业创新创业的政策措施与做法进行分析,总结美国的成功经验。

②通过设计问卷、访谈等方法收集基础数据与资料,利用文本分析方法探讨中美两国支持科技型中小企业创新创业的法律法规的特点及其差异。

③运用案例分析方法,探讨政府、其他创新主体、科技中介服务机构等在扶持科技型中小企业创新创业过程中的地位与作用。

1.3.2 研究框架

采用“文献研究—对比与文本分析—案例分析”的研究思路,分别对科技型中小企业创新创业发展的理论基础,中美两国扶持科技型中小企业创新

创业发展的法律法规及政策措施，中美两国扶持科技型中小企业创新创业发展的实践情况等问题进行了研究。研究框架如图 1-1 所示。

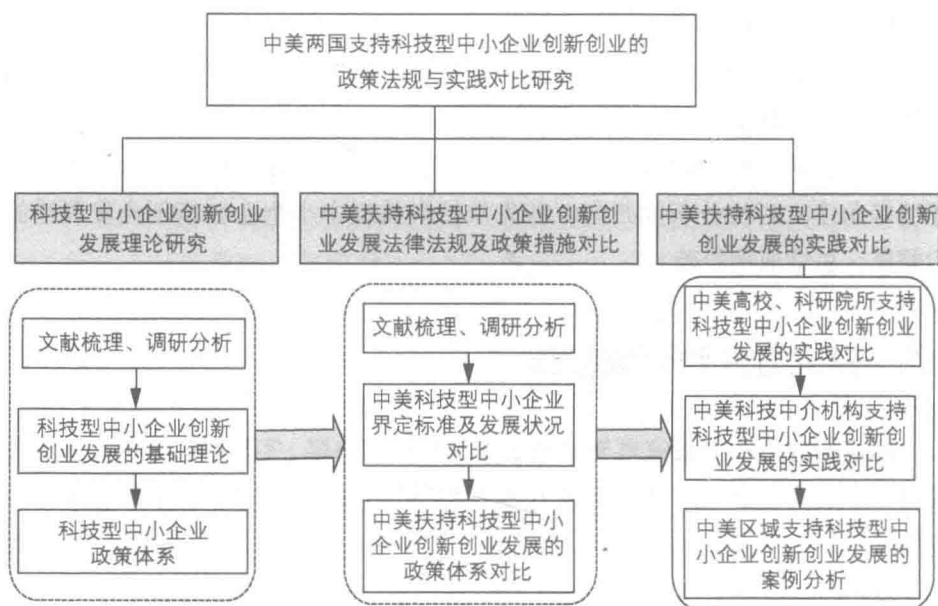


图 1-1 研究框架

2 相关理论基础及国内外研究综述

本部分主要从创新创业的相关基础理论，科技型中小企业政策体系，中小企业政策研究方法，政策对中小企业发展的影响、效果等方面进行文献梳理。

2.1 相关理论基础

本课题研究的相关理论基础包括资源观理论、技术创新生态系统理论、创业理论。

2.1.1 资源观理论

资源观理论主要立足于企业资源的角度，对企业在构建竞争优势时可能涉及的来源进行分析。企业在进行技术创新时，会对各种不同的资源产生大量的需求。同时，创新具备商业化这一核心要素，所以，仅以企业的研发部门为力量，而不与其他部门系统合作，是无法实现技术创新的。

一方面，资源观理论强调创新过程中企业内部互补资源源和核心技术的相互协调，认为影响创新的因素不仅包括研发因素，还包括测试销售、员工培训及测试生产等多个因素。互补资源是指技术创新过程所需要的研发资源之外的其他类别资源。因此，在投入创新资源时，应注意保持对研发投入和互补资源的投入比例。

另一方面，资源观理论重视技术创新过程中企业外部资源的运用。在自由竞争的市场环境下，企业可以通过建立合适的相关战略从企业外部获得技术创新所需要的互补资源。但在垄断市场环境下，垄断企业已占有了行业内部的主要互补资源，此时中小型企业则很难再从外部获得技术创新所需要的互补资源。

2.1.2 技术创新生态系统理论

技术创新生态系统是指实施和影响技术创新活动的机构和制度的总和,主要包括研究、生产、市场营销组织管理及周边环境要素等。

技术创新生态系统理论认为区域技术创新系统构成了国家技术创新体系,而企业技术创新系统则是区域技术创新系统的重要组成部分。从企业技术创新系统的组成来看,不仅包括实体的(如自然资源、金融、人员等)因子,还包括非实体的(如法律法规、科技政策、知识信息等)环境因子。

技术创新生态系统是一种耗散结构系统,即在时间、空间和功能上靠外界作用,维持有序的一种状态。技术创新系统以自然界和人类社会作为自己存在的环境,外界环境向它输入必要的资金、自然资源、人员及各项法律法规、科技政策,技术创新系统向社会输出新的产品、新的知识,正是技术创新活动与外部环境的这种物质、能量和信息的交换,才使技术创新系统保持了一定的有序状态。

2.1.3 创业理论

创业是在资源稀缺的情况下,对创业机会的发现和利用的过程,创业企业发展需要遵循创业企业成长和创业环境发展的一般规律。国外学者从不同的学科视角对创业现象进行了研究,形成了多个不同的学派,如领导学派、创新学派、认识学派、机会学派、管理学派、社会学派等。

按照社会学派的观点,创业者除了具备独特的企业家才能之外,还需要重视外部环境对创业活动的影响,特别是社会环境与社会网络。如硅谷地区所形成的社会网络,极大地促进了各个专业制造商相互学习,并灵活地改进了一系列相关的技术。社会网络能够在创业者建立企业过程中发挥不可替代的扶持作用,因此,为加快新创企业的成长,聪明的创业者常常会花费大量的时间和精力去建立个人的社会网络,以便能够通过该网络得到充足而及时的资源。

在网络系统内,社会网络高度密集,劳动力自由流动,各企业之间一方面存在激烈的生存竞争,另一方面又不断进行着正式的或非正式的交流与合作及信息共享。在各个企业内部,打破了部门职能界限,实现相互融合;在企业外部,打破了企业与企业、企业与大学等机构之间的界限。这有力地促

进了部门之间、企业与其他主体之间在更大范围和更多领域的相互合作，共同推动创新与创业的实现。

2.2 国内外研究综述

关于中小企业的研究已有几十年的历史。从国内外现有文献来看，对科技型中小企业政策方面的研究主要集中在以下 6 个方面：科技型中小企业政策体系、中小企业政策、管制政策对中小企业发展的影响、直接支持政策及效果评价、科技型中小企业界定方法和文献评述及启示。

2.2.1 科技型中小企业政策体系的研究

对科技型中小企业政策体系相关的研究内容主要包括科技政策、创新政策和中小企业政策。

(1) 科技政策的研究

科技政策包括科学政策与技术政策。

科学政策主要研究国家及各级政府发展科学的规模、科学经费的拨款、科研组织管理、科研成果的推广应用和国际科学交流与合作。科学政策涉及自然科学、社会科学和技术，其实施过程及效果会影响科学研究的投资、体制结构、创造力和科学研究的应用^[12]。科学政策倾向于科学与研究方面，偏重于科学前沿重大理论研究，旨在发展科学前沿领域，注重基础研究和大学、政府实验室科学研究，确保国家科学和经济处于领先地位^[13]。

技术政策是指关注技术和产业发展的政策，旨在通过技术进步推动经济发展，主要关注如何促进技术发明和技术体系进化、经济活动中的技术应用等。技术政策的内涵通常包括确定技术发展目标，明确行业结构（即生产结构、产品结构和技术结构），选择技术发展方向，促进技术进步的途径和措施^[12]。

Diederer 和 Stoneman^[14]认为技术政策可以支持企业发展，适应新技术并促使新技术商业化（包括私人 R&D 资金、创新中心建立、技术转移和扩散、风险资本等）。樊春良^[15]提出国家技术政策不仅包括政府对公司发展的新技术的直接或间接支持（如小企业创新计划），还包括一些具有产业发展前景的重要领域（生物技术、信息技术和材料技术）实施国家的 R&D 计划，其目标是动员公共大学、研究机构和私营研究力量开展 R&D 活动，为新技术发展

和创新提供源泉和支持（如 ATP 计划）。伍蓓等^[13]认为技术政策倾向于应用技术和高技术方面，偏重于技术的实际应用领域，主要包括技术产业政策、技术贸易政策、技术进步和技术成果评价、技术信息和中介服务类型，如表 2-1 所示。

表 2-1 技术政策的类型及具体的政策内容^[13]

技术政策类型	具体的政策内容
技术产业政策	技术产业标准、技术发展规划、技术产业开发区政策、高新技术产业政策、技术产业结构调整政策
技术贸易政策	技术引进、技术改造、技术转移、技术扩散、技术市场、技术成果转化
技术进步和技术成果评价	技术进步、技术奖励、技术预测、技术评估、知识产权法、技术成果鉴定
技术信息和中介服务	技术信息传播、技术中介服务、技术交流与合作、技术资源配置、技术教育与培训、技术环境政策

（2）创新政策的研究

创新政策是随着经济的发展，逐渐从科技政策、经济政策中分离出来形成的有特定目标和有针对性的综合政策体系^[16]。创新政策侧重于鼓励企业创新，支持创新者，推动创新，使创新的产生和扩散过程的时间与成本最小化、创新收益最大化^[17]。

Rothwell 和 Zegveld^[18]认为，由于政府促进创新的政策变化是多样的，创新政策的选择也应该是多种多样的。据此，他们将已有的创新政策分为供给政策工具、环境政策工具、需求政策工具，具体可归纳为 20 多种创新政策工具（涵盖补助、信贷、风险投资、税赋、对外投资、奖励、合约研究、技术标准、规制、专利、贸易代理、商业、技术贸易、公共采购、公共服务、科技机构、公共机构、教育、培训、信息等多个方面），并分析了这 20 多种政策工具对整个技术创新过程的作用路径。

杜伟^[19]认为激励企业技术创新中使用较多的政策工具有：对于研究开发支出的政府补贴和税收优惠政策；对于技术创新产品的公共采购政策；鼓励和引导增加技术创新投入的风险资本和风险投资政策；鼓励技术创新扩散的

中小企业政策；政府管制政策；反托拉斯政策。其中，前4项政策可以起到激励和诱导企业技术创新的作用，后两项政策工具可以起到营造良好技术创新外部环境的作用。

陈劲和王飞绒^[20]将我国创新政策划分为政府资助、税收优惠、政府采购、风险投资等政策工具。刘凤朝和孙玉涛^[21]研究了1978—2000年我国创新政策的历史演变路径，以科技政策、产业政策、财政政策、税收政策、金融政策对创新政策进行了分类。Andersson和Johansson^[22]将创新政策工具分为一般性政策工具和特定性政策工具。一般性政策工具包括制度、基础设施、激励、教育与培训、国际贸易、劳动市场、金融市场、公司等，特定性政策工具包括创新系统、商业化、政府采购等。

（3）中小企业政策的研究

中小企业政策是指国家为促进中小企业发展，规范企业行为，提高企业竞争力，加速中小企业成为市场经济主体而采取的一系列政策措施。中小企业政策一般分为限制性政策和扶持性政策两大部分。但由于中小企业同大企业相比在经济发展中的不利地位，各国普遍采取的是扶持政策。

目前，国内外尚未出现权威、统一的中小企业政策分类标准。中小企业在不同时间、不同区域的发展特点不同，政府出台的中小企业政策也具有时间与区域的差异。研究者从不同的角度对中小企业政策进行了分析。King和Levine^[23]提出，中小企业技术创新政策体系由金融扶持、社会化服务等重点内容组成。吕学朋^[24]将中小企业政策分为法律支持政策、组织支持政策、财税和金融支持政策、出口支持政策、技术创新支持政策。欧江波等^[25]认为，虽然不同国家（地区）中小企业政策模式会有所不同，但各国中小企业扶持政策一般都包括以下几个方面：完善法律法规、健全管理机构、提供资金支持、实施财税优惠、社会化服务（管理及信息服务）、其他支持（政府采购、基础设施支持等）。

池仁勇和许必芳^[26]认为中小企业扶持政策可以分为八大类，即组织扶持政策、产业扶持政策、创新扶持政策、金融扶持政策、财税扶持政策、社会化服务政策、基础政策和其他扶持政策。章卫民等^[27]在两个层面剖析了我国科技型中小企业的政策支持体系，第一个层面为基础层面，包括法律支持和国家中小企业管理机构；第二个层面为操作层面，包括资金服务体系和其他服务，其中资金服务体系包括金融服务、财税政策、直接资金支持，其他服

务包括技术创新、创业扶持、政府采购及其他社会化服务。白全民等^[28]利用内容分析法对收集的政策条款按政策工具与资助阶段两种方式进行分类,其中工具性政策主要分为金融政策、财税政策、区位环境建设及政策服务。张泽波^[29]将中小企业政策分为财政支持、税收优惠、金融支持、技术创新、市场开拓与国际合作、社会化服务。李丹^[30]将中小企业政策支持体系分为融资服务、法律支持、行政管理支持、财政政策及创新政策等内容。唐晓云^[31]将中小企业扶持政策划分为组织结构、金融政策、商业创新支持政策、人力资源政策和法律政策。柯芳^[32]在借鉴前人研究及综合其收集的现有政策文本内容的基础上,将政策具体分为立法支持、金融政策、财税政策、创新政策、产业政策和社会化服务政策。

2.2.2 中小企业政策研究方法

拉纳和拉斯韦尔主编的《政策科学:范围和方法的最近发展》一书标志着现代政策科学与政策分析的诞生^[33]。政策分析只是政策科学的一个组成部分,然而,自20世纪70年代开始,以量化分析为主导的政策分析得到了迅速的发展。

政策文本分析是政策量化分析的主要方法之一,以脉络背景和案例分析作为方法论,收集量化政策分析方法所需要的统计数据,然后运用文献整理和数理统计等方式和工具对所研究的政策进行整理汇集,并在设定研究样本、编码分类的基础上进行统计和综合分析。既包括传统意义上偏重于定量的内容分析,又包含对政策文本中的官方语言进行定性分析^[34]。

国内一些学者采用政策文本分析方法对中小企业政策进行了研究。张韵君^[35]运用内容分析法对国务院十二部委颁布的《关于支持中小企业技术创新的若干政策》的政策文本进行了解读,为未来政策的调整及优化提供有效的政策指引和技术手段。柯芳^[32]运用文本分析法对转型期中小企业的政策文本从时间维度、发文单位及政策工具3个角度进行统计分析。白全民等^[28]利用内容分析法,从总体发展趋势、工具性政策及政策扶持企业阶段等角度,对我国1998—2012年出台的关于促进科技型中小企业发展的政策条款进行了实证分析。郑代良和钟书华^[36]对改革开放30年以来中国高新技术政策的政策文本数量、政策主题分布、文本的特别说明、政策制定主体及它们之间的交互关系进行了系统的实证分析,以期总结归纳出中国高新技术政策制定的基

本特点。张镭^[37]运用文本分析法对1978—2012年的湖北省高新技术产业政策文本进行了研究,从政策文本数量发展、区域分布、文种类型、发布主体、政策主题等方面进行了统计分析,总结出湖北省高新技术产业政策的演进脉络和发展特点。

2.2.3 管制政策对中小企业发展的影响研究

Djankov等^[38]对75个国家新企业的准入管制进行了实证分析,发现准入成本在许多国家非常高,高的准入管制将导致更高层次的腐败,制约中小企业的发展。Astrakhan^[39]对经济转型国家小企业发展情况的分析表明,改善政策经济环境,给予公平待遇是促进小企业发展的关键。Boyd和Nicolo^[40]运用道德风险模型研究得到,银行管制政策(如政府利率上限)只会增加风险,限制中小企业融资,不利于中小企业的发展。Demirguk和Maksimovic^[41]对中小企业上市融资的相关制度进行分析后得到,中小企业满足证券交易委员会报告要求所付出的成本要超过其对股东的益处,在有发达金融机构和完善法律体系的国家,中小企业可以得到更多的外部融资。Crain^[42]研究发现,美国政府对中小企业的财政扶持力度远小于对大企业的扶持力度。

王彦等^[43]对美、德、日三国支持中小企业的政策进行了对比研究,从法律、融资、技术创新、社会化服务体系等方面提出了可以借鉴的经验。丁宏^[44]对“创业美国”计划的特点和效果进行了评述,指出我国可以借鉴该计划科学地定位政府在创新创业活动中的角色,大力发挥中小企业在创新创业活动中的作用。刘丽娜^[45]分析了我国中小企业发展的市场准入政策与影响要素供给的政策的作用路径,并对我国目前中小企业政策的作用方式和有效性进行了定性分析。

大多数研究缺乏对管制政策的系统剖析,也未考虑各国不同发展阶段经济基础和文化背景差异的影响,未涉及中美两国管制政策的对比分析,也没有利用实证的方法进行分析。

2.2.4 直接支持政策及效果评价的研究

为中小企业尤其是科技型中小企业设计和实施特殊的计划和政策,是许多国家刺激经济发展的一种重要手段。各国的直接支持政策主要包括:金融支持政策、税制改革政策、政府采购政策、R&D与科技转移政策、企业家与

员工培训政策。

（1）金融支持政策

有研究者认为，政策性贷款或担保能够对中小企业借贷起到稳定作用；但也有学者认为，由小企业管理局提供的政策性贷款或担保对大部分小企业可望而不可即，而且这类贷款归还率很低。Elizabeth^[46]对美国一些地区小企业融资情况的实证分析发现，小企业管理局政策性贷款申请程序复杂、周期长，借贷审批主观，借贷额度小且限制较多，相关服务不易获得。Brewer等^[47]对小企业投资公司（SBIC）的运作效果进行分析，发现小企业投资公司计划增加了相关主体的逆向选择和道德风险，却降低了投资回报率。Demirguc和Maksimovic^[48]对30个国家政府贷款支持的研究表明，虽然政府的信贷支持与小企业增长呈正相关关系，但政府这种援助并不成功，当投资环境较差时，信贷补贴政策的效果较差；技术援助计划的影响也很有限。Zinman^[49]分析了美国的《社区再投资法案》（CRA）对中小企业的影响发现，受CRA约束激励的银行对小企业的借贷额增加了12%~15%，降低了企业的破产率，实现了预期政策目标。Batra和Mahmood^[50]对政府的资金供应、技术援助、培训、R&D支持等直接干预效果的研究表明，除非建立了小企业发展的基本环境，否则这种支持政策效果不明显，没有证据表明政府补贴会导致更多小企业比原来发展速度更快。Lutz Preuss^[51]对英国的中小企业支持政策进行了研究发现，政府的环境建设政策所带来的效果要高于专门针对中小企业的融资政策效果。Eagle^[52]分析《美国经济复苏与再投资法案》（ARRA）中的税收激励、贷款担保等措施发现，这些政策有效地促进了金融危机后小企业的发展。钱荣国等^[53]分析了美国促进中小企业知识产权融资的政策与融资机制，对我国提升知识产权融资服务平台能力和健全知识产权评估体系等方面的措施提出了具体化建议。

（2）税制改革政策

Bell^[54]对英国股息税调整的相关政策效果的研究发现，该改革缓解了企业股息分配压力，增加了投资。但Carpenter^[55]对加拿大魁北克中小企业融资税收激励计划分析发现，由于该计划未考虑逆向选择、代理成本和控制权问题，其预定的吸引“天使投资”的目标难以实现。O'Hare^[56]研究了美国联邦政府2013年税式支出政策即税收优惠政策的效果发现，退休储蓄、自我雇佣健康保险减免、国内生产活动减免及179项支出减免等条款对小企业发展起到了

比较好的作用。苑新丽^[57]分析了日本、意大利与德国的中小企业税收支持政策指出,我国应将对中小企业的税收扶持政策上升到法律高度,加强鼓励技术创新方面的税收政策。

(3) 政府采购政策

Major^[58]研究指出,虽然美国的小企业采购政策取得了较好成果,但《采购改革法案》的执行仍对小企业有所限制。政府采购的程序和相关规定过分复杂,也直接限制小企业进入政府采购市场;而且由于出售含有新技术的产品给政府,其他企业就能在其产品中使用该技术,因此获得政府采购合同还可能对小企业的持续发展造成伤害。在政府采购的作用方面,Rothery^[59]认为政府采购具有调整经济结构、协调社会发展、消除贫困等的作用。但Thai和Grimm^[60]分析指出,政府不仅提供社会、经济、政治活动的法律框架,而且还参与物品和服务的生产、收入分配、物品及服务的购买这三类活动,其中,物品和服务的购买是实现政府所有功能的关键。马海涛^[61]分析了政府采购的功能实现和功能保障机制,提出要正确处理政府采购政策和采购效率之间的关系。

(4) R&D 与科技转移政策

小企业管理局^[62]在年度报告中总结了促进技术转移的成功政策:资助学术研究、将研究成果的知识产权授予高校而非个人、鼓励技术许可的法律、建立技术转移机制、对早期的技术开发提供融资支持和鼓励。Chilton和Wakoh^[63]发现,有技术开发融资支持计划的州建立了更多的创业公司,其中政府的种子资金起到了非常重要的作用。在小企业研发融资支持中,小企业研发投资计划(SBIR)作用显著,该计划要求联邦机构将研发经费的2.5%用于资助小企业的研发项目。Audretch^[64]认为,SBIR建立了一个相当于整个风险投资行业2/3的早期阶段资本池。Richard^[65]对SBIR的分析表明,该计划刺激了技术创新,增加了联邦R&D项目的商业化。郭上沂^[66]对美国与日本支持中小企业自主创新的政策进行了对比分析,指出我国要借鉴上述国家的做法,为中小企业的自主创新营造良好的法律环境,完善中小企业自主创新服务体系。王心如和马骥^[67]对美国支持中小企业科技创新的政策进行了综合分析,提出我国要完善中小企业科技创新体系,改善其融资环境。

(5) 企业家与员工培训政策

Brown等^[68]认为企业家是企业成长的主要力量,企业家发现并把握机会