

广东省经贸委2001年 优秀调研成果汇编

主 编：罗坚生

副主编：刘焕泉

刘俊兴

广东省经济贸易委员会编

《广东省经贸委2001年优秀调研成果汇编》

编 委 会

编委会主任：陈善如

编委会副主任：罗坚生 温国辉

主 编：罗坚生

副主编：刘焕泉 刘俊兴

编辑人员：刘俊兴 钟成材 彭飞燕 王月荷

关于表彰2001年优秀调研成果的决定

(粤经贸综合〔2002〕156号)

委各处室:

2001年,我委各处室精心组织,周密部署,扎实工作,深入调研,形成了一批很有份量的调研成果。这对于我委改进工作作风,紧紧把握加入世贸组织的历史机遇,沉着应对各种挑战,更好地指导全省经贸工作的开展必将发挥重要的作用。为了表彰先进,更好地推动我委调研活动,决定对《广东企业实施“两个创新”研究》等18项优秀调研成果进行通报表彰。希望受表彰的处室和同志再接再厉,结合新形势下的经贸工作实际,进一步认真调查,深入研究,继续为做好经贸工作建言献策,为推进全省工业商贸经济发展再上新台阶,促进国民经济持续快速健康发展作出新的贡献。

广东省经济贸易委员会

二〇〇二年四月五日

2001年省经贸委优秀调研成果表彰名单

序号	获奖成果名称	获奖等级	课题负责人	课题联系人	牵头处室
1	广东企业实施“两个创新”研究	一等奖	陈善如	刘焕泉 钟成材	综合处
2	广东省工业企业集团研究报告	一等奖	巫开立 温国辉	官维平	改革处
3	发展我省投资咨询服务体系的研究和工作思路	一等奖	杨建初	张文献	投规处
4	广东省“十五”电力供需形势综合评估报告	二等奖	陈建辉	赵忠平	电力处
5	广东省环保产业发展战略及对策、措施调研报告	二等奖	赵忠平	李晓燕	资源处
6	加入WTO对广东流通业的影响及对策	二等奖	黄年顺 吴菊生 徐印州	陈 平	市场处
7	关于加强行业管理的调研与思考	二等奖	罗坚生	马行裕	产业处
8	广东钢铁发展战略研究	二等奖	赵大任	梁少仲	重工处
9	关于大力促进我省企业成为技术创新主体的研究报告	二等奖	莫 震 甘广南	王月琴	技装处
10	省属国有企业监事会管理工作初探	三等奖	陈善如	林位超	人事处
11	构建国有资产管理体制的思考	三等奖	巫开立	张晓牧 贾森旺	监督处
12	广东省开展境外加工贸易的现状、存在问题及工作建议	三等奖	杨建初	何佐贤	外经贸处
13	关于我省中小型工业企业基本状况及质量工作状况调查报告	三等奖	陈亚子	翁少能	质量处
14	广东省电工电器工业发展研究报告	三等奖	郑良辉	张友林	重工处
15	加快发展我省现代物流产业的政策建议	三等奖	杨建初	黄树平	交通处
16	关于珠江三角洲纺织中小型企业现状与发展的探讨	三等奖	陈茜微	黄盛鹏	轻工处
17	建立我省农产品市场体系的思考	三等奖	陈 夫	陈 夫	市场处
18	关于我省建筑卫生陶瓷工业实施外向带动的思考	三等奖	陈勋惠	梁荣英	重工处

目 录

关于表彰2001年优秀调研成果的决定	(1)
广东企业实施“两个创新”研究	(1)
广东省工业企业集团研究报告	(67)
发展我省投资咨询服务体系的研究和工作思路	(139)
广东省“十五”电力供需形势综合评估报告	(171)
广东省环保产业发展战略及对策、措施调研报告	(242)
加入WTO对广东流通业的影响及对策	(270)
关于加强行业管理的调研与思考	(287)
广东钢铁发展战略研究	(298)
关于大力促进我省企业成为技术创新主体的研究报告	(312)
省属国有企业监事会管理工作初探	(322)
构建国有资产管理体制的思考	(330)
广东省开展境外加工贸易的现状、存在问题及工作建议	(340)
关于我省中小型工业企业基本状况及质量工作状况调查报告 ...	(347)
广东省电工电器工业发展研究报告	(391)
加快发展我省现代物流产业的政策建议	(409)
关于珠江三角洲纺织中小型企业现状与发展的探讨	(416)
建立我省农产品市场体系的思考	(429)
关于我省建筑卫生陶瓷工业实施外向带动的思考	(439)

广东企业实施“两个创新”研究

第一部分：企业和政府在实施“两个创新中”的作用

一、“两个创新”的涵义

“两个创新”的概念是由广东省经贸委提出的。陈善如主任多次指出：“经济发展过程，也是经济结构和经济制度不断优化升级的过程。在这个过程中，结构创新和制度创新犹如‘车之两轮’、‘鸟之两翼’，具有同等重要的作用。结构创新主要是解决生产力问题，实现生产要素的优化配置。制度创新主要解决生产关系问题，为结构创新提供良好的体制环境，促进结构创新。没有制度创新或制度创新滞后，结构创新就难以正常进行”。根据陈主任的思路，“两个创新”具体是指“结构创新”和“制度创新”两个方面的内容。

（一）结构创新

这里所讲的结构，包括产业配置结构、产业组织结构、产业区域结构。产业配置结构是狭义上的产业结构，主要是指产值、生产要素、生产力等在各产业之间的配置，如三大产业的产值、劳动力、资产比例，生产力的地区布局，轻重工业的比例等等；产业组织结构是实现产业配置结构优化升级的组织系统，包括行业的集中度、行业中企业的竞争与垄断格局，以及行业进入与退出壁垒、信息组织与广告、专利技术、产品差别等；产业区域结构实际上是产业在区域上的布局结构，主要包括各区域产业体系、区域优势、主导产业等内容。

结构创新，就是要通过不断地进行产业结构调整，建立和形成基

于市场机制的产业配置结构、产业组织结构和产业区域结构，以实现效率更优的状态。也就是说，要通过运用新技术、新工艺、新材料、新能源，或采取新的组织形式、新的管理模式、新的规则体系，以及新的运作方式，提高资源配置和利用的效率，实现产业结构的优化升级，形成更高效率的产业配置结构和更合理的产业组织结构，并通过区域产业结构的战略性调整，形成梯次分布、协调发展的产业区域结构。

结构创新区别于一般的结构调整之处在于：结构创新必须突出创新，是一种推陈出新，既包括调整重组优化存量，又包括增加投入优化增量，把发展先进与淘汰落后结合起来，推进产业结构优化升级，实现经济跨越式发展。

（二）制度创新

制度是一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为。制度通过提供一系列规则规定人们的选择空间，约束人们之间的相互关系，从而减少人们在交往活动中的不确定性。新制度经济学认为，制度提供的一系列规则由社会认可的非正式约束、国家规定的正式约束及其实施机制所构成。非正式约束是人们在长期交往中无意识形成的，具有持久的生命力，并构成代代相传的文化的一部分。一般说来，非正式约束包括对正式约束的扩展、细化和限制，社会公认的行为规则和内部实施的规则。非正式约束的内容包括价值信念、行为规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素。在非正式约束中，意识形态居核心地位；正式约束是指人们有意识创造的一系列政策法规。正式约束包括政治规则、经济规则和契约，以及由这一系列的规则构成的一种等级结构，从宪法到成文法和不成文法、到特殊的细则，最后到个别契约，它们共同约束着人们的行为。正式约束的具体内容包括国家法律、法规、政策、国家机关规范性文件、办法以及企业的各种组织与管理规定。

制度创新主要是指建立新的规则体系(主要是经济规则)，规范、引导企业行为，促进生产要素的合理流动和优化配置。制度创新可以分

为三个层次创新，即宏观层次的制度创新、中观层次的制度创新和微观层次的制度创新。宏观层次的制度创新主要是国家政治经济体制的创新，中观层次的制度创新主要是行业或区域政治经济政策、法规等的创新，微观层次的制度创新主要是指以企业为基本单元的组织制度创新、管理创新等。

二、企业和政府在“两个创新”中的角色

在现代社会里，为了维持社会的稳定、高效和不断进步，提高人类生产活动的效率与效益，形成了社会分工。社会分工的产生和发展推动着社会生产力的进一步发展，使不同的社会组织具有了不同的社会职能，因而也掌握了不同的资源。结构创新与制度创新，在市场经济环境下，是由企业的自主行为，加上政府的指导来完成的。

（一）企业是实施“两个创新”的主体

1. 企业已成为投资的主体，而投资是结构优化的重要途径，因而企业是结构优化的主体。

结构优化可以通过对存量资产的调整实现，也可以通过增量资产的调整实现。在市场经济条件下，存量资产的调整，是由企业根据其发展战略的需要自主进行的，而增量资产的调整，可以通过企业的投资实现，也可以通过政府的投资实现。从广东经济发展的实际情况来看，企业已成为增量资产投资的主体，如表1所示。

表1的数据反映出，作为国家财政拨款的国家预算内资金占全社会固定资产投资的比例极小，企业和社会增量资产的投资中已占据了主体地位。

2. 企业已成为技术创新的主体，而技术创新是实现结构升级的重要途径，因而企业也是结构升级的主体。

国外经济发展的经验表明，企业在科学研究与技术创新中扮演着

核心的角色。据OECD的调查,企业承担了60%以上的科研投入,参与全部研究工作的67%。

表 1: 广东省全社会固定资产投资来源构成表

来 源	1990年		1995年		1998年		1999年	
	金额 (亿元)	比重 (%)	金额 (亿元)	比重 (%)	金额 (亿元)	比重 (%)	金额 (亿元)	比重 (%)
国家预算内资金	13.77	3.6	25.20	1.1	44.02	1.6	59.64	2.0
国内贷款	67.41	17.7	348.81	15.0	391.15	14.7	536.79	17.7
利用外资	55.66	14.6	431.37	18.5	372.20	13.9	315.77	10.4
自筹资金	119.93	31.4	873.35	37.5	1156.63	43.3	1290.55	42.6
其他资金	124.70	32.7	648.67	27.9	704.12	26.4	824.40	27.2
合 计	381.47	100	2327.4	100	2668.12	100	3027.15	100

资料来源:《广东统计年鉴》相关各年。

一方面,企业是R&D活动的主体。在20世纪80、90年代,发达国家企业R&D经费支出占全国的R&D经费支出的比例超过60%,企业R&D人员投入占全国R&D人员投入的50%~70%,如表2和表3所示。

表 2: 若干国家R&D研究经费来源构成表(%)

来 源	企 业		政 府		其它国内来源		国 外	
	1981	1993	1981	1993	1981	1993	1981	1993
日 本	67.7	73.4	24.9	19.6	7.3	7.0	0.1	0.1
北 美	48.4	57.6	49.3	39.6	2.0	2.3		
欧盟15国	48.7	53.2	46.7	39.7	1.1	1.4	3.5	5.7
CECD成员	51.2	58.8	45.0	36.2	2.4	2.9		

资料来源:陈禹、谢康著:《知识经济的测度理论与方法》,中国人民大学出版社,1998, P132

表 3: 美国等五国R&D人员分布表(%)

国 家	年 份	企 业	政 府	大 学	其 他
美 国	1993	79.4	6.2	13.3	1.1
英 国	1993	58.8	11.8	23.7	6.4
德 国	1993	61.8	15.0	23.2	
法 国	1993	52.3	21.6	23.8	2.3
加拿大	1991	47.3	16.4	34.7	1.6

资料来源: 何传启, 张凤著: 《知识创新》, 经济管理出版社, 2001, P217

另一方面, 企业是科学研究的主体。一直以来, 科学研究由于主要是基础研究, 其商业价值低, 风险大, 且具有外部经济性等公共产品的特点, 企业不愿意将资金投入到底层研究中。随着科技革命的到来, 科学技术成为企业保持持久竞争力的基础, 企业逐渐成为科学研究的主体。1985年, 美国企业科学研究的经费支出已经超过政府科研机构 and 大学的总和, 达到全国科学研究经费的53%, 如表4所示。

表 4: 1970~1993年美国科学研究经费部门分布表(%)

部 门	1970	1975	1980	1985	1990	1993
企 业	43.5	42.3	44.3	53.4	51.2	47.3
政府科研机构	20.6	19.6	16.6	12.8	10.7	11.8
大 学	24.0	26.0	25.3	22.7	27.0	28.6
联邦R&D中心	5.2	5.1	7.0	5.9	5.4	5.8
非营利机构	6.8	7.0	6.7	5.2	5.7	6.4

资料来源: 何传启, 张凤著, 《知识创新》, 经济管理出版社, 2001, P217

3. 微观层次的制度创新主要是指以企业为基本单元的组织制度创新、管理创新等, 是制度创新的重要内容, 因而企业是制度创新的主体。

在当今经济大潮中, 组织创新日益流行, 新的组织形式不断出现,

网络组织、虚拟组织等成为企业重要的组织形式。20世纪90年代，以企业重组为代表的组织创新一浪高过一浪，1999年发达国家企业并购交易额高达3.3亿美元，比1998年高出27%。

而20世纪60年代以来，企业管理创新也非常普遍，全面质量管理、柔性管理、知识管理、文化管理到战略管理、核心能力管理、企业流程再造、供应链管理、企业资源计划、客户关系管理、综合平衡计分卡、企业形象管理等新的管理思想与方法不断出现。

此外，企业微观制度也发生着重要变化。一方面在所有权制度上，股份制的出现成为企业产权制度史上最为重要的创新，而职工持股计划、股票期权等新的产权形式也已成为企业产权的重要组织部分。另一方面，战略联盟、网络经营等新的经营方式也成为现代企业竞争的重要形式。

微观制度的创新促进了中观制度创新和宏观制度创新。因而，企业不仅成为微观制度创新的承担者，而且成为中观、宏观制度创新的动力。

总之，企业是“两个创新”的主体，我们必须重视企业的这种地位，积极引导企业的创新行为，保证经济快速、协调、高效地发展。

（二）政府是“两个创新”的制度安排者——日本的经验

在日本的国家创新系统中，政府的作用较大，日本政府通过各种政策鼓励引进先进的技术、聘用国外的技术人员，重视全民教育。但是技术引进、消化和创新都是以企业为主体的，政府政策主要是为企业创造一个有利的宏观环境并通过有力的政策手段引导企业的行为。

二次世界大战之后，日本政府主要从两方面采取措施：一方面鼓励引进先进的技术，另一方面注重通过加强教育等来提高国内的技术基础。为了促进技术引进和技术转移，政府将其有限的外汇分配给那些有能力采纳和吸收国外先进技术的企业。这样，有技术基础，能够引进和消化吸收先进技术的企业得到了大部分的外汇，得到了充分的发展。反过来这些企业又加大科研投入，使日本的技术不断发展和进步。日本的另外一个重要的政策是限制进口国外商品和外国直接投资。

这样，外国公司进入日本市场的唯一途径就是进行技术转让。在这些政策的刺激下，日本的技术很快发展起来。

60年代后，日本政府不仅仅促进企业技术发展，也开始重视基础研究。一方面，政府加强了对基础研究的投入，同时政府通过税收减免、低息贷款等鼓励企业开展研究与发展活动。通过政府在制度安排上的不断努力，日本实现了技术创新的飞跃。

因此，在实施“两个创新”的过程中，政府也扮演着重要角色，其主要作用就是提供可以促进企业实施“两个创新”的制度安排，从而使交易成本降低，提高创新者的积极性。

三、企业实施“两个创新”的行为

企业是实施“两个创新”的主体，只有通过企业的自发行为才能达到“两个创新”的目标。那么企业以什么样的行为来实施“两个创新”呢？本研究认为，企业创新是促进广东经贸实现“两个创新”的主要途径。

创新理论是美籍奥地利经济学家熊彼特1912年创立的。熊彼特认为，创新是“企业家为了获取潜在利润而对生产要素的重新组合”。熊彼特的创新概念包括以下五个方面内容：(1)采用一种新产品或者一种产品的一种新特性；(2)采用一种新的生产方法、新的工艺，也就是在有关的制造部门中尚未通过经验检定的方法，这种新的方法并不必然建立在科学上新发现的发现的基础之上，它也可以指商业上处理一种产品的新方式；(3)开辟一个新的市场，也就是有关国家的某一制造部门以前未曾进入的市场；(4)掠取或者控制原材料或半成品的一种新的供应来源，也不问这种来源是否是已经存在的，还是第一次创造出来的；(5)实现一种工业上的新的组织，比如造成一种垄断地位或者打破一种垄断地位。按照熊彼特的理论，“创新”就是建立一种新的生产函数，即实现生产要素和生产条件的一种新组合，而经济发展就是整个社会

不断地实现这种“新组合”的过程。

根据已有的研究,我们认为企业创新主要包括四个方面:技术创新、市场创新、管理创新和制度创新。

(一)技术创新

著名学者弗里曼认为,技术创新是指在第一次引进一项新的产品、工艺的过程中,所包括的技术设计、生产、财政、管理和市场活动的诸多步骤。美国国家科学基金会(NSF)在《1976年:科学的指示器》报告中,把“将新的或改进的产品、过程和服务引入市场”定义为技术创新。OECD则认为,技术创新包括新产品和新工艺以及产品和工艺的显著的技术变化。如果在市场上实现了创新,或者在生产工艺中应用了创新,那么就说创新完成了。因此,创新包括了科学、技术、组织、金融和商业的一系列活动。OECD又指出:“技术创新的主要活动包括R&D、其他知识获取(专利、许可证、技术服务等)、机器设备的获取(体现新技术和生产新产品标准的采用)、其他各种为生产或交货的准备工作(包括工具准备、职工培训等),最后便是并非不重要的营销。”

在本研究中,技术创新包括企业产品创新和工艺创新两个主要部分。在产品创新和工艺创新的过程中,企业涉及的主要技术创新活动包括以下几个部分:

1. 生产过程中的干中学和用中学。

企业进行技术创新过程中,围绕生产过程而发生的一系列合理化建议、小改革以及生产过程和产品的微小改进是最普遍的活动。这些活动主要是由一线的生产工人、技术人员等进行的,是一种渐进型的创新。

生产过程的干中学和用中学活动,对于推动企业的技术创新有重要的作用。一方面,当一项重要的新技术被引入企业后,正是这些活动使得技术的直接使用者们对技术的理解越来越深入,并使这些技术的作用发挥得更好;另一方面,通过这些活动,企业的技术能力得以不断积累和提高,从而为企业进一步吸收更新的技术打下基础。此外,这些活动提高了企业生产的效率和生产质量。企业生产过程的干中学

和用中学活动主要受企业内部激励制度的影响，如企业分配制度、选拔制度等。

2. 技术创新信息的搜寻活动。

企业技术信息的搜寻活动主要是指企业通过其各部门和人员从企业内外部寻找适宜于企业进行技术创新的信息。这些活动主要是发现新的需求机会和技术机会，主要是由企业的高层管理部门、市场营销部门、售后服务部门、采购部门以及研究与发展部门来完成的。

企业外部信息搜寻的领域涉及企业的供应商、企业的用户、市场以及大学、科研机构和政府等。这种搜寻活动一方面形成了企业进行创新的基础，另一方面也可以通过引进从而形成企业的技术创新。

对于企业信息搜寻的影响主要来自两个方面：一是企业内部对于信息搜寻人员的激励，这取决于企业的管理制度；二是来自于企业的外部，如市场竞争情况、企业与用户的沟通、外部技术信息、与外部机构合作的可能等。

3. 研究与发展活动。

企业研究与发展活动主要是进行技术创新的信息探索。信息探索与信息搜寻的不同之处在于探索活动更多的是在已有的信息基础上，探索新的技术信息，而信息搜寻则侧重于对现有信息的搜索。

企业的研究与发展活动通常是由企业的研究机构来完成的，通过企业对于研究与开发的投入，从而形成企业的技术创新。企业研究与发展活动的进展情况通常受到诸如开发投入、开发成果的前景及开发活动的风险等的影响。

4. 技术创新成果的扩散活动。

企业通过其搜寻、探索等形成的技术创新成果，在其运用过程中，会通过干中学和用中学活动在企业其他部门进行扩散，从而扩大企业技术创新成果的效应。

(二) 市场创新

根据熊彼特创新理论，市场创新即开发一个新的市场，也即进入

一个从未进入过的新的市场。在本研究中，市场创新不仅是产品市场上的概念，即通过对企业产品结构的调整进入一个新的产品市场，也包括空间上的概念，即选择一个从未进入的区域作为发展的目标，通过在该区域进行投资或销售产品从而占领这个区域。因此，在这里市场创新可以包括以下主要活动：

1. 开辟一个新的区域市场。

企业可以通过为现有产品开拓一个新市场，如将产品新的区域进行销售，从而达到市场创新的目的。

2. 投资一个新的领域。

如本研究前面的论述，市场创新除了在新的市场上销售其产品外，还包括企业经营战略的调整，通过选择新的投资区域达到企业市场创新的目的。

3. 创造一个新的产品市场。

为了进入一个新的市场，企业根据市场的需求及发展的需要，通过产品创新达到其占领新市场的目标。除此之外，企业还可能运用企业的预见力，通过消费者教育等方式，创造一种新的市场需求，从而创造出新市场。

4. 以新的方式进入市场。

市场创新除上述几个方面外，还包括企业通过新的市场营销手段进入市场，这也是企业市场创新的一个重要内容。

(三)管理创新

管理创新是指企业根据外部条件发展的规律，对原有的管理模式及相应的管理方式、管理方法、企业战略、企业文化等，进行改革、改进，建立起新的管理模式、管理方法等。管理创新的内容，从层次上来分主要包括：

1. 企业价值观创新。

企业的价值观是企业在其经营过程中形成的、关于价值认可的理念。一个企业特有的价值观决定了企业活动开展的特定方式、特有的

激励过程或特定的运作方法。企业价值观对企业的影响主要表现在以下两个方面：一是企业的价值观容易使企业形成思维定势。这种思维定势经过时间和成功实践的强化，决定了企业解决问题的特定方式，从而深深地影响企业的发展方向；二是企业的价值观决定了企业对问题认识方法以及技术的偏好，从而易于形成对于特定问题或特定的技术方法方面的能力。因此，企业的价值观念决定了何种知识和技能在企业中受到鼓励或摒弃，也决定了企业的核心能力是什么，它们扮演着企业战略的筛选与控制功能。企业价值观创新是指企业为适应外部环境变化，形成新的思维方式、新的理念。

2. 企业战略创新。

企业战略是企业根据对于未来发展的预见，对企业长期发展所进行的规划。企业战略包括企业战略目标、战略规划及战略措施等内容。因此，企业战略创新就是企业制定新的战略目标和规划、采取新的战略措施等，对企业未来的发展进行调整，如企业推行企业形象战略、品牌战略、技术创新战略或者战略联盟等等。

3. 管理方式创新。

管理方式是企业管理过程中处理问题的方式，如企业管理制度化、企业组织的形式、管理流程等。管理方式创新就是采取一种新的管理模式，如从人治到法治、从直线型组织到扁平组织甚至虚拟组织、采取一种新的工作流程等等。

4. 管理方法创新。

管理方法也即企业管理的技术。自管理理论诞生以来，新的管理方法不断涌现，从科学管理到行为管理，从质量控制到全面质量管理，从企业计划到企业战略管理，等等。企业管理方法的创新就是根据企业发展的需要，在企业管理过程中运用新的管理方法。

(四)制度创新

如前所述，制度是一系列的规则与机制。企业制度从一般意义上讲，具有制度的一般特征，它属于企业内部的运作规则与机制，是

企业性质、地位、权力与责任及相互关系的规范。因而企业制度创新就是企业运作规则与机制的创新，是企业权力与责任的重新规范。具体来讲企业制度创新包含以下几个方面：

1. 产权制度创新。

所谓产权，最基本的内容是指财产所有权，即财产的所有者依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处置的权力。企业产权制度创新就是以对企业财产的占有、使用、收益和处置权利进行规范为内容的规则体系的创新。

2. 管理制度创新。

管理制度是对企业内部管理程序、管理方式等的规范。管理制度创新则是根据企业内外部发展的需要，建立新的管理规范，如建立人本管理思想、实施流程再造等等。

3. 组织制度创新。

组织制度是内部权力划分的制度，组织制度创新则是对企业内部权力的重新配置，比如组织扁平化、虚拟组织等等。

四、政府实施“两个创新”的行为

企业创新是一个系统工程，既受到企业内部因素的影响，又会受到外部因素的影响。企业创新的程度取决于企业的创新动力和创新能力。因此，从企业创新的外部来看，应通过提供创新产权保护、减少市场风险、提供技术条件等政策来激发企业创新的动力。同时，应采取相应的财政政策，引导创新资源的配置，提高企业创新的财物利用效率，并通过教育等提高人员素质以提高企业创新能力。因此，政府实施“两个创新”的行为就是为企业创新创造良好的环境，引导并扶持企业的创新与发展。

（一）转变政府职能

政府应当从直接组织实施结构创新和制度创新的角色中转变成为