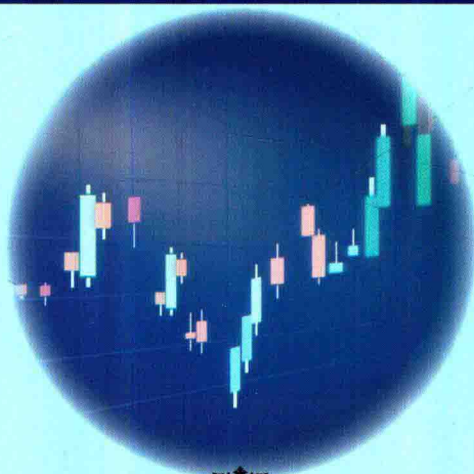


股权激励 对大众创业、 万众创新战略的 影响研究

◎ 陈长明 著

GUQUAN JILI DUI DAZHONG CHUANGYE

WANZHONG CHUANGXIN ZHANLÜE DE YINGXIANG YANJIU



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

WWW.NENU.PRESS

东北师范大学出版社

股权激励

对大众创业、 万众创新战略的 影响研究

◎ 陈长明 著



NORTHEAST NORMAL UNIVERSITY PRESS

WWW.NEUP.COM

东北师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

股权激励对大众创业、万众创新战略的影响研究 /
陈长明著. -- 长春: 东北师范大学出版社, 2017.11
ISBN 978-7-5681-3972-4

I. ①股… II. ①陈… III. ①股权激励—研究—中
国 IV. ①F279.232.923

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 290370 号

- | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ 责任编辑: 卢永康 | ☐ 策划编辑: 王春彦 |
| ☐ 责任校对: 时星燕 | ☐ 封面设计: 优盛文化 |
| | ☐ 责任印制: 张允豪 |

东北师范大学出版社出版发行
长春市净月经济开发区金宝街 118 号 (邮政编码: 130117)

销售热线: 0431-84568036

传真: 0431-84568036

网址: <http://www.nenup.com>

电子函件: sdcbs@mail.jl.cn

河北优盛文化传播有限公司装帧排版

北京一鑫印务有限责任公司

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

幅画尺寸: 170mm×240mm 印张: 19.5 字数: 346 千

定价: 70.00 元



从2012年11月19日召开的党的十八大明确提出“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”，到2013年11月12日党的十八届三中全会做出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，要求“健全促进就业创业体制机制”，完善扶持创业的优惠政策，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业新机制，再到2015年6月16日国务院颁布《关于大力推进大众创业万众创新若干措施的意见》，进一步做出大众创业、万众创新，培育和催生经济社会发展新动力的具体部署，一个新的国家发展战略布局基本形成。

2006年1月，中国证监会发布《上市公司股权激励管理办法（试行）》；2006年2月，财政部发布《企业会计准则第11号——股份支付》；2006年9月，国资委发布《国有控股上市公司（境内）实施股权激励试行办法》。这三个文件的出台，标志着我国的股权激励机制正式建立，此后，股权激励开始在国内蓬勃发展。之后，国家又陆续出台多项相关政策，如《关于规范国有企业职工持股、投资的意见》《关于实施〈关于规范国有企业职工持股、投资的意见〉有关问题的通知》《关于上市公司实施员工持股计划试点的指导意见》《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》等，进一步规范了我国的股权激励制度。

股权激励，是我国深入研究和大力推进大众创业、万众创新的一次有效尝试，它可以推进“双创”与有效催生经济发展新动能，促进我国经济持续健康发展。股权激励可以更好地消除不利于创业创新发展的各种制度的束缚和桎梏，有效破除妨碍创业创新发展的体制机制和政策弊端，对于全面激活亿万民众智慧及其创造力，更好实现资金链引导创业创新链、创业创新链支持产业链、产业链带动就业链的形成和健康发展，具有重要的理论深化意义和政策实践意义。

本书在股权激励相关理论研究的基础上，结合当前大众创业、万众创新的战

略的发展概况，全面论述了股权激励在“双创”背景下的发展，分析了大众创业、万众创新战略下股权激励的具体设计和配套机制，研究了股权激励对“双创”企业融资、投资效率和人力资源创新的影响，并通过案例对其进行了进一步分析，希望可以为企业开展股权激励提供一些帮助和指引。在编写过程中，参考了大量国内外文献，在此表示衷心感谢。由于编者水平和条件有限，在编写过程中难免出现错漏之处，敬请专家和广大读者批评指正。

理论篇

- 第一章 大众创业、万众创新战略概述 / 002
 - 第一节 大众创业、万众创新战略的提出 / 002
 - 第二节 大众创业、万众创新战略的政策环境 / 007
 - 第三节 大众创业、万众创新的国际经验 / 011
- 第二章 股权激励概述 / 015
 - 第一节 股权激励的起源与应用 / 015
 - 第二节 股权激励的相关概念 / 017
 - 第三节 股权激励的本质 / 024
 - 第四节 股权激励的理论基础 / 026

分析篇

- 第三章 大众创业、万众创新战略下的股权激励 / 036
 - 第一节 大众创业、万众创新战略下的股权激励的必要性 / 036
 - 第二节 大众创业、万众创新战略下的股权激励对中小企业发展的意义 / 040
 - 第三节 股权激励在当前我国的具体实践 / 043
- 第四章 大众创业、万众创新战略下常用的股权激励的具体设计 / 049
 - 第一节 大众创业、万众创新战略下常用的股权激励工具 / 049
 - 第二节 大众创业、万众创新战略下股权激励方案设计 / 055

第三节	大众创业、万众创新战略下股权激励制度的优化	/ 071
第五章	大众创业、万众创新战略下股权激励的配套机制	/ 075
第一节	股权激励与绩效管理	/ 075
第二节	股权激励与薪酬机制	/ 081
第三节	股权激励与会计制度	/ 085

影 响 篇

第六章	股权众筹：“双创”企业融资的新途径	/ 090
第一节	国内外股权众筹发展现状	/ 090
第二节	股权众筹的运作模式分析	/ 093
第三节	股权众筹的法律风险控制与监管	/ 105
第七章	提升“双创”企业投资效率	/ 113
第一节	影响投资效率的主要因素	/ 113
第二节	股权激励与“双创”企业投资效率关系研究	/ 115
第三节	股权激励对“双创”企业非效率投资的影响研究	/ 119
第八章	促进“双创”企业人力资源创新	/ 134
第一节	人力资源股权激励的制度意义	/ 134
第二节	股权激励是人力资本分享企业产权的有效途径	/ 138
第三节	股权激励对人才的保留效应研究	/ 145

案 例 篇

第九章	股权激励案例分析	/ 158
第一节	乐视全员激励计划	/ 158
第二节	光明乳业第二期限制性股票激励方案	/ 162
第三节	苏宁云商股权激励有效性案例	/ 169
第四节	中国平安股权激励方案对经营的影响	/ 179
第五节	太平洋证券员工持股方案	/ 183

第六节 海普瑞的股权激励计划 / 186

第七节 招商银行股权激励的设计与实施 / 189

附录一：《关于规范国有企业职工持股、投资的意见》 / 194

附录二：《关于实施〈关于规范国有企业职工持股、投资的意见〉有关问题的通知》 / 198

附录三：《关于上市公司实施员工持股计划试点的指导意见》 / 201

附录四：《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》 / 206

附录五：《关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见》 / 215

附录六：《乐视网信息技术（北京）股份有限公司第三期股票期权激励计划（草案）》 / 220

附录七：《光明乳业股份有限公司关于 A 股限制性股票激励计划（二期）授予公告》 / 233

附录八：《苏宁云商集团股份有限公司 2014 年员工持股计划（草案）》 / 239

附录九：《中国平安保险（集团）股份有限公司核心人员持股计划（草案）》 / 249

附录十：《太平洋证券股份有限公司员工持股计划（草案）》 / 257

附录十一：《关于深圳市海普瑞药业股份有限公司第二期员工持股计划（草案）》 / 269

附录十二：《招商银行股份有限公司 2015 年度第一期员工持股计划（修订稿）》 / 284

参考文献 / 298



理论篇

第一章 大众创业、万众创新战略概述

第一节 大众创业、万众创新战略的提出

一、“大众创业、万众创新”提出的背景

背景之一：中国经济发展进入新阶段，经济新常态成为显著特征

习近平指出，“十三五”时期，我国经济发展的显著特征就是进入新常态。从时间上看，新常态是我国不同时期发展阶段更替变化的结果。改革开放以来，我们用几十年时间走完了发达国家几百年走过的发展历程，经济总量跃升为世界第二，制造业规模跃居世界第一，创造了世界发展的奇迹。然而随着经济总量不断增大，我们在发展中遇到了一系列新情况新问题。当前，我国经济发展正处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期“三期叠加”阶段，面临着经济发展速度换挡节点，如同一个人10岁至18岁期间个子猛长，18岁之后长个子的速度就慢下来了；面临着经济发展结构调整节点，低端产业产能过剩要集中消化，中高端产业要加快发展，过去生产什么都赚钱、生产多少都能卖出去的情况不存在了；面临着经济发展动力转换节点，低成本资源和要素投入形成的驱动力明显减弱，经济增长需要更多驱动力创新。

从空间上看，我国出口优势和参与国际产业分工模式面临新挑战，经济发展新常态是这种变化的体现。改革开放以来，我们大踏步发展的一个重要特点就是对国际市场的充分有效利用，使我国快速成长为世界贸易大国。2008年国际金融危机爆发，世界经济进入深度调整期，全球贸易发展进入低迷期，导致我国出口需求增速放缓。同时，从一些世界贸易大国的实践看，当货物出口占世界总额的比重达到10%左右，就会出现拐点，增速要降下来。我国货物出口占世界总额的比重，2010年超过10%，2014年达到12.3%。这意味着我国出口增速拐点已经到来，今后再要维持出口高增长、出口占国内生产总值的高比例已不大可能。这就要求我国必须把经济增长动力更多放在创新驱动和扩大内需，特别是消费需求上。



从时空两方面综合来看,我国发展的环境、条件、任务、要求等都发生了新的变化,经济发展进入新常态。新常态下,我国经济发展的主要特点是:增长速度要从高速转向中高速,发展方式要从规模速度型转向质量效率型,经济结构调整要从增量扩充为主转向调整存量、做优增量并举,发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些变化,是我国经济向形态更高级、分工更优化、结构更合理的阶段演进的必经过程。历史发展到今天,我们已经不可能依靠要素规模驱动力来支撑我国越过中等收入陷阱,要想百尺竿头更进一步,必须不断提高要素质量,更多依靠人力资本的质量和技术进步,未来中国经济增长要靠“双引擎”,一方面,改造升级传统引擎,增加公共产品、公共服务供给;另一方面,培育打造新引擎,推动大众创业、万众创新(简称“双创”)。

背景之二:全面深化改革的关键时期

全面深化改革是“四个全面”战略布局中具有突破性和先导性的关键环节。党的十八大以来,党中央高举改革开放旗帜,以更大的政治勇气和政治智慧推进改革,用全局观念和系统思维谋划改革,推动新一轮改革大潮涌起。党的十八届三中全会对全面深化改革进行总体部署,吹响了改革开放新的进军号。回顾改革开放以来的历程,每一次重大改革都给党和国家发展注入新的活力,给事业前进增添强大动力。各领域改革不断提速,改革举措出台数量之多、力度之大前所未有。简政放权,发挥市场在配置资源中的决定性作用;推进商事制度改革,“三证合一”登记制度改革;金融财税支持小微企业发展,设立国家中小企业发展基金,支持众创空间建设等,都为“双创”提供了有利的政策环境。

“双创”本身就是改革,是解放和发展生产力的过程。30多年前,正是因为实行联产承包责任制,调动了亿万农民生产和经营的积极性,不仅创造出粮食生产的奇迹,而且迅速改变了中国的经济结构,加速了中国从传统农业大国向现代化工业国家的转变。也正因为允许人口流动,亿万农民工进城,极大地推动了我国城镇化进程,创造了中国经济的奇迹。联系今天,进一步解放思想就是解放和增强社会活力。人民群众作为微观经济主体,不仅是消费主体,因为拥有劳动力和资金等生产要素,也就成了生产主体。如果有更多的人能够去创业、创新的话,将有利于改变经济结构,带动市场的需求,从而推动我国经济的增长。正如习近平强调的人民是历史的创造者,是推动改革的力量源泉。要让人民群众有更多的获得感。要充分调动群众推进改革的积极性、主动性、创造性,把最广大人民的智慧和力量凝聚到改革上来,同人民一道把改革推向前进。

我国发展到今天,发展和改革高度融合,发展前进一步就需要改革前进一步,



“双创”正逢其时。当前，不管是经济的转型发展所需，还是人民对美好未来的期盼，都在呼唤大力推进“双创”。同时，在政策环境不断优化、财政实力保障及科研投入逐年增加的基础上，社会主体也有条件、有能力来实现“双创”。这个历史性机遇千载难逢，抓住就能赢得发展转型的战略主动。

背景之三：创新驱动发展成为时代主题

从全球范围看，科学技术越来越成为推动经济社会发展的主要力量，创新驱动是大势所趋。国际经济竞争甚至是综合国力竞争，说到底就是创新能力的竞争。谁能在创新上下先手棋，谁就能掌握主动。新一轮科技革命和产业变革正在孕育兴起，一些重要科学问题和关键核心技术已经呈现出革命性突破的先兆，带动了关键技术交叉融合、群体跃进，变革突破的能量正在不断积累。即将出现的新一轮科技革命和产业变革与我国加快转变经济发展方式形成历史性交汇，为我们实施创新驱动发展战略提供了难得的重大机遇。

世界主要国家纷纷调整创新战略，抢占全球创新制高点。美国发布新版《美国国家创新战略》，提出要投资美国的创新基石，同时确定精密医疗、卫生保健、大脑计划、先进汽车、智慧城市、清洁能源和节能技术、教育技术、太空探索和高性能计算九大优先发展领域。英国发布《数字经济战略（2015—2018）》，倡导通过数字化创新来驱动经济社会发展，并在其国家核心科学年度预算中首次列入创新经费。日本推出《科学技术创新综合战略 2015》，明确了“推动连锁创新的环境整顿工作”与“解决经济、社会课题的重要举措”两项重点。法国推出“未来工业”战略，旨在通过信息化改造产业模式，实现再工业化的目标。德国成立创新政策咨询委员会，进一步推动中小企业和社会大众创新。加拿大政府提出“2015经济行动计划”，并出台鼓励制造投资、支持世界级技术研究、提升航空航天业竞争力、打造物理学领域优势等方面的一系列措施。

在高新技术领域，美国、日本拥有的专利占世界总量的 90% 左右，包括中国在内的其他国家仅仅占有 10%。由于缺少拥有自主知识产权的核心技术，中国不少行业存在产业技术空心化的危险，这成为中国产业进一步发展和进入国际市场的瓶颈。中国工业生产所需的大量技术装备，特别是高端产品主要依赖于进口。中国作为工业品出口大国，装备制造业虽然规模较大，但真正体现行业竞争力的高精尖加工工艺和重大技术装备制造能力仍然比较薄弱。市场急需的高技术含量、高附加值的技术装备和产品短缺，一些国民经济和高技术产业领域所需的重要装备，如高端医疗设备、半导体及集成电路制造设备和光纤制造设备等严重依赖进口。时至今日，对中国而言，高能耗、高污染、低效率的传统经济增长方式已难



以为继,要保持经济健康可持续发展,除通过体制创新、技术创新、管理创新等来大力提升全要素生产率之外,几无他途。

二、“大众创业、万众创新”的积极意义

第一,“双创”是“新常态”下我国经济发展的内在要求。正如习近平 2014 年 11 月 9 日在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上首次系统阐述和指出的,当前我国经济进入“新常态”,一是经济从高速增长转为中高速增长,二是经济结构不断优化升级,三是发展动力从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。这个论述,既明确肯定了我国经济增速存在趋势性下降的现实,又明确指出了我国经济发展仍将以中高速增长为基本目标;既明确肯定了我国经济结构进行大调整的必然性,又明确指出了优化升级是这一轮经济结构大调整的主要目标;既明确肯定了我国发展模式转换的内在必然性,又明确指出了创新驱动将是新时期、新阶段、新常态下我国经济发展的主导力量。在这样一个大背景下,为更好培育我国经济社会发展新动力,促进我国经济长期稳定健康发展,就必须把“双创”上升为国家战略,必须通过倡导“双创”更好拉动我国经济社会新发展。

第二,“双创”是传统人口红利趋于消失背景下培育和催生我国经济发展新动力的客观要求。我国既是一个人口大国,劳动力资源丰富,又是一个市场需求大国,需求结构多样。尽管到目前为止我国传统人口红利趋于消失,但由于我国人口众多,劳动力资源仍然具有结构多层、总量巨大的特点,每年都有数以千万计受到良好教育的毕业生走出校门、进入劳动大军行列。这个劳动大军的出现,是我国继续深度参与国际分工、形成更大比较优势的坚实基础。与此同时,我国是一个拥有近 14 亿人口、人均收入达到 8 000 美元的市场经济大国,国内市场不仅总量巨大,而且随着人均收入水平的提高,市场需求结构也不断升级,现行市场供给无论是在总量上还是在结构上都已经出现了明显不适应。在这种背景下,大力鼓励和支持“双创”,通过“双创”,以更多人的“创业”行为和实践,为市场提供更多更丰富的产品和服务,以更多人更大规模的“创新”为市场提供更多更新更好的产品和服务,进而在此基础上进一步扩大和深化开放,在吸引更多外资加入我国产业大军的同时,促进世界市场向更新、更高层次上转变。

第三,“双创”还是我国城镇化进程进入加速期的迫切要求。随着我国人均收入水平的提高和工业化过程进入中后期,城镇化进程便开始了它的加速期。更多、更大规模农村人口的城镇化,本质上是传统农业社会转向工业社会和传统农业人口转向城镇化的过程。在实践上,这个过程主要表现为更多更大规模的人口就业



的城镇化和生活方式的城镇化。在这种条件下,“大众创业”不仅会随之而来,“万众创新”也会伴之而生。在城镇化不断加速发展的过程中,新的更加趋于多样化的需求也必然迅速形成,从而要求更多和更新的供给,这就迫切需要有更多大众参与的、更多的“创业”和更新的“创新”。

第四,“双创”也是传统产业结构调整 and 升级的必然要求。传统产业结构调整的过程,也是劳动力市场结构调整的过程。不仅如此,产业结构升级的过程,必然是劳动力供给结构升级换代的过程。在这个过程中,仅仅掌握传统生产和服务技能的劳动就业必然遇到就业市场竞争的挑战,从而给大众就业带来新的压力。这就在客观上要求更多民众寻求新的就业门路、开辟新的就业场所、实现新的就业安排。在这样一个背景下,通过“双创”,形成新的就业渠道、发掘新的生产技术,不仅可以有效减缓产业结构大调整带来的就业压力,而且可以更好推动科学技术和生产方式与方法的创新。“双创”不仅有助于进一步提高资源的配置效率,促进国民经济持续健康更好更快增长,而且有助于促进就业范围和领域的扩大,创造更多更好的新型供给。

第五,“双创”还是互联网技术迅速发展的客观伴生物。互联网技术的发生和发展,为“双创”提供了过去不曾具有的重要技术支撑和条件。“网店”丛生,“创客”云集,“众筹”多现,其主要载体就是互联网。“互联网+”,加的是智慧,加的是行动,这就是人们看到的芸芸众生的“网店”“创客”“众筹”等等。通过互联网实现的信息交流、沟通与互动,带来的一个重要结果便是技术信息的“外溢效应”和技术进步的“示范效应”。由此,“双创”便与互联网技术结成了客观伴生物。互联网技术的迅速发展,为大众创业、万众创新的方向和目标选择提供了以“互联网+”为重要平台的技术支持。大众创业、万众创新的蓬勃兴起则为互联网技术的发展与普遍化、平民化、社会化提供了必要的社会土壤和行为根基,并由此造就了新的“互联网+”经济。“互联网+”经济之所以有别于“互联网经济”,主要和关键性的差异就是“双创”大众化和普遍化。在“互联网+”经济领域,只要创业者和创新者知道或者说懂得如何应用互联网技术,就可以依其知识基础着手开展具有自身特点并能够很好适应市场需求的创业与创新活动。由于“互联网+”经济涉及的产业领域广,形成的投资门槛和技术门槛低,从而容易成为大众创业、万众创新最好的试验场。它不仅有助于劳动力顺利脱离传统产业及其运营模式,而且有助于劳动者更好更快释放想象力和创造力。这也是“互联网+”经济对传统产业和产业传统及其运营模式带来“颠覆”性改造甚至“破坏”效应的一个重要原因。这种“颠覆”和“破坏”,不仅提高了全社会各类经济资源的配置效率,



而且为新兴产业的培育和发展提供了新的空间与来源,同时带来了互联网技术在更高层次上的更大发展。

第六,“双创”更是自然资源稀缺强度不断加大、生产要素低成本优势迅速丧失条件下实现更好替代的客观要求。用更大智慧代替更多劳动,借更好技术代替更多投入,是人类面临自然资源稀缺强度不断加大、生产要素低成本优势迅速丧失条件下的最明智选择。“大众创业”不仅是大众找到就业机会和场所的过程,而且是大众智慧的大幅度拓展与进一步发掘的过程,说到底,是大众的更大智慧代替更多劳动的过程。同样,“万众创新”不仅是万众进行新的组织方式、市场结构和规模以及经济技术的探索与发现过程,而且是大众探索和运用新的技术范式和方法拓展和代替旧的技术范式和方法的过程,说到底,是大众发现、发掘和拓展更多更好技术代替更多投入并由此实现更大发展的过程。目前我国正处于劳动力和土地等要素日渐稀缺、要素成本明显上升的阶段,迫切需要通过“双创”实现更大智慧代替更多劳动、更好技术代替更多投入。虽然经过近几年调整,上述两个“替代”过程已初见端倪,但相对于我国经济技术结构全面转型升级目标还有很大距离,迫切需要通过“双创”促使其更好更快发展和顺利实现。

总之,“双创”是一个大众参与、万众参加的历史过程。倡导大众创业、万众创新,是我国经济社会发展到现阶段的内在要求和必然选择。推进大众创业、万众创新,对于顺利跨越“中等收入陷阱”、全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦均具有重要的国家战略意义。

第二节 大众创业、万众创新战略的政策环境

一、“大众创业、万众创新”政策环境的内涵

创业创新对于中小企业具有重要的促进作用。但是,要真正激发人们的创业创新热情,就必须消除人们进行创业创新时的各种体制性障碍,千方百计减少创业创新的风险,同时要出台各种鼓励性政策降低他们创业创新的成本,努力提高其创业创新的预期收益,最终通过政策环境的优化使创业创新成为全社会的一种精神和习惯,推动创业创新活动不断走向一个又一个高潮。

创业创新是一种经济活动,也与其他经济活动一样要面对成本收益核算的约束,但它更是一种特殊的经济活动,它所遵循的发展规律不同于一般企业的发



展规律，它典型地表现为一种突变，所以风险和收益也都是巨大的，在这样的情况下，创业创新者做出创业创新的决定是很艰难的，加之创业创新之路更是充满困难险阻，创业创新活动如果得不到应有的鼓励和支持，是难以成为一种普遍经济活动的。

客观来说，只有当思想和信息充分交流，场外风险资金非常充裕，创业创新成本风险因资源共享而能被有效分散，创业创新活动才可能日渐趋于活跃，并创造出巨大的社会经济效益。

当前，我国创业创新活动中遇到的主要问题突出表现在以下几个方面：

一是创业创新面临较大的融资瓶颈。创业创新前期资金投入较大，投资回收较慢，需要长期资金支持，当前的金融环境无法为其提供足够的融资支撑。

二是创业创新风险分担机制不健全。创业创新活动是一种高风险活动，创业创新者大多数时候难以独自承担这样高的风险，而当前分担创业创新风险的保险资金、风险资金和财政资金在数量方面还明显不足。

三是创业创新产业方向引导不够。当前的创业创新活动不像过去三十年那样创业创新机会丰富多样，而是要面对更为复杂多变的经济环境，创业创新风险也变得更高，迫切需要国家在创业创新者进行产业方向选择时给予应有的引导。

四是创业创新的市场环境还不够成熟。政府对市场的管制过死，审批事项和检查事项过多，知识产权的保护强度不够，垄断企业存在不正当竞争行为等问题，也都抑制了市场的创业创新热情。

五是创业创新面临的环保政策约束越来越强。尽管环保政策对于改善我国的生态自然环境具有重要的作用，但是很多环保政策的规定对创业创新产生了较强的约束，不利于创业创新企业的早期发展。

六是创业创新人才的自由流动受到限制。由于受到人才管理方式僵化、公共服务体系不健全和社会保障体制不完善等各方面的约束，创业创新人才难以根据需要在不同地区不同单位之间进行流动，降低了人才创业创新的主观能动性。

正是创业创新主要面临以上的问题，创业创新政策环境的优化也需要集中于以上几个方面，具体地说，就是要重点在金融政策、财政政策、产业政策、市场政策、环保政策和人才政策等方面，针对涉及创业创新活动的有关政策规定和体制设计进行调整优化，不断促进创业创新活动走向新的高潮。

党的十八大明确将实施创新驱动发展战略作为关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务。2015年6月16日，国务院颁布《关于大力推进大众创业万众创新若干措施的意见》，指出大众创业、万众创新是培育和催生经济社会发展新动力的必



然措施。这些都表明了“双创”工作对于当前乃至今后中国经济社会发展所具有的重要意义,从而对与“双创”工作密切相关的“双创”政策环境进行进一步优化,不仅具有必要性,而且具有迫切性。

在国家层面,为了鼓励创业创新,营造适合创业创新的政策环境和制度环境,国务院相继出台了一系列优化“双创”政策环境的文件。2015年3月2日,国务院办公厅印发《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》,提出要通过增强简政放权力度优化市场竞争环境,通过完善创业创新政策体系降低创业创新成本,通过完善股权激励和利益分配机制保障创业创新者的合法权益,还提出要以加快构建众创空间、加强财政资金引导、完善创业投融资机制、丰富创业创新活动、营造创业创新文化氛围等为重点任务推进大众创业、万众创新。2015年3月13日,中共中央国务院发布《中共中央国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》,提出要破除一切制约创新的思想障碍和制度藩篱,强化科技同经济对接、创新成果同产业对接、创新项目同现实生产力对接、研发人员创新劳动同其利益收入对接,营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境。2015年6月16日,中共中央国务院颁布《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》,从9大领域、30个方面明确了96条政策措施,涉及创新体制机制、优化财税政策、搞活金融市场、扩大创业投资、发展创业服务、建设创业创新平台、激发创造活力、拓展城乡创业渠道、加强统筹协调等多方面。

响应中央关于创业创新号召,地方也积极出台了一系列有利于优化“双创”政策环境的文件和实施办法。天津市发布《关于发展众创空间推进大众创新创业的若干政策措施》,明确了对众创空间在投资建设、企业注册、资金扶持、成果转化等方面的10条扶持政策;广东省出台《关于加快科技创新的若干政策意见》,在全国首个提出省市共建面向科技企业孵化器的风险补偿金;四川省出台《关于全面推进大众创业万众创新的实施意见》,着力推进科技人才、青年大学生、海外高层次人才和草根能人“四路大军”迈入创业创新主战场,激活创业创新主体。苏州工业园区发布《苏州工业园区关于发展众创空间推动大众创新创业的指导意见》,力争用5年时间将园区建成苏南国家自主创新示范区的引领区、中国开发区的“升级版”。中关村国家自主创新示范区与科技部火炬中心一道启动“创业中国中关村引领工程”,进一步完善创业创新生态系统,计划将从高校“育苗”鼓励创业创新、领军企业孵化创业、鼓励创客创业、集聚创业人才、创业金融升级、创业服务提升、创业文化示范等方面形成突破,激发创业创新热情。

由于优化“双创”政策环境对于推动“双创”工作的特殊重要性,特别是对