

第一章 风险投资与技术创新政策

风险资本和风险投资是欧美发达国家特别是美国资本市场上一个颇具特色的机制，它以其灵活的投资方式促进技术创新和高新技术产业的发展。一些国家的实践表明，风险投资的出现和发展离不开技术创新。就技术创新的含义而言，它指的是从产生新的技术思想并把它们转变成有市场份额的全部过程。世界各国十分重视通过制定一系列的技术创新政策，扶持本国技术创新和高新技术产业的发展。风险投资则是普遍采用的技术创新政策工具之一。

技术创新政策是发达国家技术进步的重要外部支持因素，它最初的目的是政府为了消除和补偿企业在技术创新中的各种不确定性，缩短技术创新过程中从创新思想的出现到形成相关产品规模化生产的时滞——技术创新时滞，加快科技成果从潜在生产力到现实生产力的转化过程。技术创新的目的是通过技术创新的政策及其相应的政策工具的运用来实现的。因此，在讨论风险投资之前，我们首先对技术创新政策及其政策工具作一简要的论述。

第一节 技术创新政策

一、技术创新政策研究的主要观点

理论界认为，技术创新政策是一国政府为了促进科学技术成

果从科学技术的生产部门——研究开发机构和高等院校等向产业部门的转移，最终实现科学技术成果的商业价值所采取的一系列公共政策的总称。技术创新政策与科学技术政策和产业政策之间有着密切的联系，但政策的目标和政策手段不同。科学技术政策的目标是促进科学技术的发展，增加人类的知识财富并客观地认识人类生活的世界，产业政策的目标是使国民经济各部门之间达到协调和均衡发展。技术创新政策不同于科技政策和产业政策，它以科技成果从科学技术的生产部门向使用部门即产业部门的转移过程为作用对象，目的是通过建立科学技术部门与产业部门之间的有效联系，加速科技成果的转化和应用，并构造一个高效的技术创新激励机制。

技术创新政策的内涵和政策工具的选择和设计是技术创新政策研究的重要内容。对于技术创新政策的内涵，学术界的看法不尽相同，我们首先将国外学者的三种主要观点阐述如下。

第一种是以英国学者罗斯威尔（R. Rothwell）为代表的整合论观点，它认为技术创新政策就是科技政策和产业政策协调的组合。罗斯威尔的研究认为，20世纪70年代中期以前，西方国家在不同程度上实行了某种产业政策和科技政策。产业政策包括税收优惠、投资鼓励、产业改组和公共所有制等内容，而科技政策则涵盖知识产权（IPR）保护、职业教育、基础理论研究和应用研究等领域。但是，科技政策与产业政策是由政府的有关部门分别独立实施的，彼此之间缺乏有效的协调与联系，因此政策的目标和对象会因决策部门的不同而出现差异。20世纪70年代中期以后，由于政府越来越多地认识到产业中技术创新的刺激能够在一定程度上促进重要产品的开发与生产，因此政府越来越多地介入制定针对技术创新的政策中，并使技术创新政策对象涵盖了从研究到取得市场份额的整个过程。因此，技术创新政策是科学技术政策和产业政策一体化了的结果。由于政府促进技术进步的

技术创新政策是多样化的，由此而产生的政策工具也是多样化的，最终目的是实现技术创新政策的目标。

罗斯威尔的观点后来被其他学者所接受。他们认为，由于大部分的研究开发活动以及几乎所有的技术创新是由产业部门完成的，产业政策和技术政策具有相当大的重叠，政府资助的研究开发和政府直接干预产业的效果相似。因此，政府的政策中即使没有专门针对促进或调整技术进步的内容，但是政府的每一项产业政策都将对技术进步产生作用。

第二种是将技术创新政策作为一个综合性概念对待的观点。持这种观点的学者认为，技术创新政策是一个综合性的概念，它包括了改进企业、网络、产业和整个经济体的创新能力的目标。技术创新是一个过程，它涉及到技术和其他相关信息在多个部门之间的流动，包括在不同规模和所有制企业及研究机构之间的流动，创新政策的主要目标就是帮助沟通信息的流动，并产生积极的内部和外部经济效果。因此，技术创新政策既不同于以关注科学的发展和科学人才培养为主要目标的科学政策，又不同于以支持、扩大和促进技术开发为目的的技术政策。技术创新所涉及到的不仅仅有各种技术问题，它同时也涉及到组织与管理问题。从某种程度上来说，创新的组织和管理问题可能要比技术性问题显得更重要，因为组织和管理是实现转化的最重要的环节。同时，技术创新在很大程度上更具有内生经济变量的性质，政府的很多行为都会对技术创新行为产生影响。按照这一“综合概念”的思想，技术创新政策是政府为了推动技术创新的各种政策的综合，而科技政策和产业政策中的有关推动创新的内容，构成了技术创新政策的核心。显然，与组合论的观点相比，上述观点是从更广义的范围来研究技术创新政策。

第三种观点认为技术创新政策是政府的经济政策与科学技术政策的相互协调。经济合作与发展组织（OECD）在1982年发

表的一份关于创新政策的文件中指出：“技术创新是在特定的经济条件下研究、完善、应用新技术的复杂过程的结果，与技术创新相联系的许多方面都会卷入其中。政府的创新政策一方面与它对政府在经济政策问题上的认识密切相关，另一方面也与它的总体科学技术政策密切相关。”^① OECD 的报告还认为，技术创新政策的目标应当主要是创造有利于技术创新的外部环境和创造新的技术条件。虽然 OECD 在上述表达中没有明确地阐述技术创新政策的具体内涵，但根据这一表述所推断出的技术创新的内容应当是：有关研究开发和创新投资的措施，如直接资助研究开发活动，税收优惠和促进风险投资等；有关技术诀窍的扩散和获取措施，如教育计划，建立科学技术信息网络、科技成果孵化中心和非赢利性的社会服务和支持体系等；有关建立公平有序竞争环境的措施，如反托拉斯法、知识产权保护和政府的有关公共措施等。

我国许多学者也对上述问题作了比较深入的研究。我国的学者认为，国外学者的上述三种主要观点存在着一定的片面性，其理由是：

(1) 技术创新的本质是科技成果从潜在的生产力向现实的生产力的转化过程，以促进这种转化为主要目的的技术创新政策并不是科技政策与产业政策的简单整合，因为科技政策、产业政策和技术创新政策各自的内涵不相同。科技政策的作用对象是从事科学技术活动的组织或个人，如政府和企业部门所属的研究开发机构和高等院校等，其目的是促进科学技术这个特定的对象在一个国家或者一个地区范围内的发展，强化人们对于各种自然现象和社会的认识；产业政策的作用对象是国民经济中各个产业部门及其之间的相互关系，其目的是通过影响组成产业部门的企业的经营行为促进产业结构的调整和转换，从而在一定范围内优化资源在产业部门之间的配置；技术创新政策与科技政策和产业政策

不同的是，它的作用对象是一个特定的过程，即科技成果从培育它们的科研机构向产业部门转移的过程，而不是特定的部门，尽管在这个过程中会涉及到有关部门。从严格意义上来说，技术创新政策处理的是一种通过科技成果的流动所形成的科学技术部门与产业部门之间的关系，因此，这种差异将导致政策工具选择的不同。

(2) 由于企业是产品或服务的直接提供者，因此技术创新政策必然会影响到企业的技术行为，这种影响即包括对企业自主的研究开发和寻求外部技术的技术生产行为的影响，也包括了企业为技术创新而运用技术成果的技术应用行为的影响。技术创新政策的目的在于建立技术成果的生产者和使用者之间的有效联系与沟通，从而加快科技成果从潜在生产力向现实生产力的转化，促进经济的增长。从这一意义上看，技术创新政策不应当只是在科学技术的发展或产业结构调整的层面上来考虑，而应当上升到社会经济的层面上来考虑，对技术创新政策进行综合研究和分析。

(3) 技术创新的激励机制问题。在市场经济机制下，市场是一个实施费用低、效率高的激励制度。市场通过价格体系发挥着提供信息、经济激励和决定收入分配的三大功能。同时，市场过程也是一个对技术创新进行自组织的过程。但是由于市场本身并不能够解决所有的经济问题，对技术创新也是这样。从理论上来说，市场激励机制是最有效的机制，但由于市场本身的固有缺陷，技术创新行为不可能完全通过市场来实现。从技术创新来说，市场激励机制的主要缺陷是：其一，市场的竞争机制迫使企业为了生存和发展去创新，市场同时也用高效率诱导人们担冒险去创新，这无疑对效率的提高是有益的，但它不可避免地会产生竞争性的资源浪费；其二，完全的市场机制使得技术创新的主体将自身的利益的考虑放在首要位置，将社会利益放在次要位置或置社会利益于不顾，这将会给经济和社会的发展带来不利影

响；其三，由于市场信息效率问题和不同技术创新预期利润率的差异，市场需求的诱导作用会受到一定的限制或产生畸变，因此不能完全实现创新成果的供求一致；其四，市场本身无法创造有利于技术创新的外部环境，如与创新有关的法律和税收政策等。由于市场机制的自身缺陷，要求政府在技术创新中发挥作用，也就是技术创新的政府激励问题。政府的政策目标是通过政府的行为使技术创新的产生与扩散过程的时间和成本的最小化，从而达到技术创新收益的最大化。政府的行为是要通过对技术创新的影响来促进技术创新的过程，这一影响主要体现在两个方面：一是在技术行为方面，它包括技术成果的获得、技术搜寻、技术评估、技术应用和技术创新的扩散等。二是在财务方面，所涉及的内容包括研究开发投资、风险资本、技术创新投资、市场开发投资和各种税收减免、投资补贴等。所以，技术创新政策既不是科技政策，也不是产业政策，而是与两者联系密切的一项政府的宏观政策。科技政策、产业政策和技术创新政策之间的区别列于表 1-1。

表 1-1 科技政策、产业政策和技术创新政策的比较

政策	主要特征	研究趋势
科技政策	科学教育 大学和政府研究机构的研究 基础理论研究 集中于大问题的研究，如空间问题	前瞻性研究 国际化

续表 1-1

政策	主要特征	研究趋势
产业政策	对创造“战略性”和“通用性”技术的支持，如信息技术、生物技术、基因工程技术等，以及对新的高新技术型企业的扶持和鼓励等	针对性的研究工作 研究开发合作与联盟 知识产权保护 管制 环境问题 政府的有关公共政策
技术创新政策	资助技术扩散 鼓励科技成果的转移 扶持中小企业的发展	创新的系统方法 信息与服务网络的建设 中间产品的开发 区域化和分散化 培育企业的“能力”与“资源”

基于以上的分析，我们认为技术创新政策的含义应当体现两个方面的内容：其一是与科学技术成果商品化有关的政策，至于科技成果的数量、质量和来源则不在考虑之中，也就是狭义上的技术创新政策的含义；其二是除了与科学技术成果转化有关的政策外，还包括促进科学技术成果生产的规模、速度和方向的有关政策，如与研究开发活动、技术搜寻活动、技术转移特别是跨国性的技术转移活动有关的政策等，即广义上的技术创新政策。两方面的内容相辅相成，原因是显而易见的：一方面，科技成果的商品化是所有研究和开发活动的终极目标，如果研究开发活动不能为社会经济的发展和人类的文明进步作出贡献，不能为社会提供有效的产品和服务，那么它就失去了持续存在和发展的基础；另一方面，科技成果的生产速度、规模 and 方向在相当大的程度上决定了技术创新的速度、规模 and 方向。没有科技成果的基础，也就没有技术创新。因此从根本上来说，技术创新的核心功能是在

技术成果的生产和技术成果的应用之间建立沟通的通道，并形成相互促进的良性循环，从而为国民经济的可持续发展奠定一个坚实的技术基础，并提供高效的公共政策体系。正如多吉逊等（M. Dodgson）所表述的那样：“……技术创新在发达国家和发展中国家持续的政治社会变革中扮演着核心角色。如果它们试图在不同程度上改进影响企业创新能力的一般和特定环境的话，创新政策就是政府关心的核心问题。这些政策据以制定的国际环境是以高度的多样化作为特征的。”

随着经济发展对传统生产要素——资本和劳动力依赖程度的不断弱化，发达国家越来越重视技术创新政策的研究，并先后采取了一系列经济政策，促进本国科学技术的发展和技术创新。各发达国家不同时期的技术创新政策有所变化，但是最显著的变化是在 20 世纪 80 年代末期以后，随着信息技术、生物工程和新型材料等为代表的高新技术产业的出现而出现的。这些变化主要是：

（1）科技政策的重心发生了转移，从追求科技成果的生产转向强化科技成果的应用，以此带动经济的可持续增长。进入 20 世纪 90 年代以后，随着经济发展进入到知识经济时代，发达国家科技发展的重点开始转向以技术创新带动经济的增长，强调科技成果的产业化和商品化，知识要素迅速替代了传统的资本和劳动力要素而成为第一生产要素。美国国家关键技术委员会在一份报告中指出：“技术本身并不能够保证繁荣和国家的安全。只有在将它们有效地应用于研究新型、高质和具有成本竞争力的产品时，技术才能对国家的利益作出重大贡献。”克林顿政府在向国会提出的施政报告中也明确提出：“投资于技术就是投资于美国的未来……美国的技术必须向新方向发展，以培育美国的经济实力并刺激经济的增长。”1993 年，当时的欧洲经济共同体在首脑会议上提出了“科技领先，发展生产”的策略，并在《欧洲第四

个科技发展和研究框架计划（1994~1998）》中将具有重大社会效益的关键技术项目及其推广的研究放在优先地位。欧盟在与美国的对照中看到了自身的缺陷，并通过自身机构的调整（1999 年以后欧盟委员会通过对总机构的合并，使相应的职能效率更为提高），提高自身在技术和技术成果转化方面的能力，借此提高企业的竞争力。同样，许多亚洲国家也在这方面开始行动，例如日本在 1994 年提出将发展战略从科技立国转向科技创新立国。

（2）技术领域中的合作和结盟成为重要的国际科学技术合作方式，在高新技术领域中表现得尤为突出，如表 1-2。

表 1-2 20 世纪 90 年代以来发达国家在技术领域中的结盟统计

	联盟总数	高技术联盟数	高技术联盟比例（%）
区域内			
美国	352.00	254.00	72.16
欧共体	282.00	150.00	53.19
日本	59.00	18.00	30.51
区域间			
美国—欧共体	413.00	276.00	66.83
美国—日本	202.00	141.00	69.80
欧共体—日本	163.00	87.00	53.37
其他地区	413.00	135.00	32.69
总计	1 884.00	1 061.00	56.32

此外，有关统计工作表明，国际间的技术结盟在生物技术和微电子技术方面显得尤为突出，所占比例分别达到 57% 和 47%，明显高于在其他技术领域的联盟。显然，它与这两个行业技术创

新所需要的巨额的前期投入和技术创新中存在的较大的不确定性有关。还有资料表明，基于基因技术基础之上的新药开发，仅前期研究开发所需的投入就高达 5 亿美元。

科学技术的高速发展使得对技术创新政策的研究变得日益重要，许多学者认为：“……一切国家，不论其经济规模和政治体制如何，都在设法取得、开发和利用技术，将技术创新看做是现代国家和世界威力的重要生命血液。科技政策和产业政策是当代国家经济发展中不可缺少的有机组成部分，而技术创新政策则更是一个国家所不能忽视的。”在这种变化了的环境下，技术创新政策逐渐成为国家经济发展政策的重要组成部分。事实上，我国 20 世纪 90 年代以后出台的许多鼓励技术创新的决定、欧盟加大在研究开发方面的投入和成员国之间的合作，无一不是这一变化的具体表现。

二、技术创新政策目标

技术创新政策目标指的是实施技术创新所要达到的最终结果。学术界对技术创新政策目标的讨论尚存在一定的分歧，主要有三种不同的观点。

(1) 克服市场失灵 (market failure) 的观点。许多经济学家认为，技术创新政策的首要目标是克服市场失灵。林克 (A. Link) 曾对企业行为与市场失灵的联系作了研究，他认为，在三种情况下可能产生市场失灵：一是当企业由于商业风险而在研究开发活动上的投资不足时；二是企业由于技术风险而在通用技术或技术基础设施上投资不足或利用不足时；三是企业由于技术风险或者不能独家享有收益而在基础性研究上投资不足时。在存在市场失灵的情况下，政府必须通过实施技术创新政策来解决市场失灵问题。政府可以采取财政措施，鼓励和刺激企业部门特别是私人企业的技术创新；也可以采取其他类似措施，鼓励企业积极

参与通用技术和适用技术的创新和扩散。这类措施包括：对企业提供赠款，鼓励开展合作研究；实施有利的反托拉斯政策以促进企业部门成立联合研究机构；对参与技术创新合作研究的企业提供包括税收优惠在内的刺激政策等。

(2) 培育技术创新能力的观点。持这种观点的学者认为，企业部门的技术创新能力主要是：其一，通过对企业现有能力的系统性和经常性的考察，并将结果与企业为维持竞争力所需要培育或获得的能力进行比较，确认企业特定的技术创新要求；其二，将技术战略和商业战略结合起来支持企业发展的总体目标；其三，将来自企业内外部不同资源，包括现实可用的以及潜在可用的结合起来提升竞争优势；其四，探索广泛的技术选择渠道并为此进行广泛的搜索以使其满足需求；其五，比较各种可得的技术选择，并在这种比较的基础上选择最适用的技术；其六，通过直接购买或者某些形式的许可证、合作或结盟获得这种技术；其七，在企业内部采用这种技术，并使所采用的技术与企业的组织相适应；其八，使用这种技术并培育出可使其达到最佳使用的技能。但是，由于企业缺乏这种技术创新能力，在技术创新的过程或技术成果的产业化过程中往往会有这样或那样的问题。常见的例子是：由于缺乏技术创新能力而造成技术转移或引进的失败，包括对技术的选择失当，缺乏技术应用的其他支撑条件等；引进了技术但没有持续的学习或消化和改进技术的能力，以致所获得的技术与企业现有的产品或技术基础不相适应；所获得的技术对企业的竞争能力的提升没有明显的贡献等等。出现上述情况的原因是企业缺少失当的技术搜寻能力、选择能力、实施能力、综合能力和学习能力，因此有效的技术创新政策目标是培育企业的内部创新能力和利用中介机构沟通企业和技术之间的联系。

(3) 发展技术创新基础设施的观点。这种观点认为，技术创新政策的目标是构建技术创新的基础设施，其原因是技术创新及

其后续的技术改进和扩散受到企业的需要和能力所难以承受的一些必要条件的影响，这些条件就是所谓的技术创新基础设施。它们是技术创新的经济体系的结构因素，也应当是国家技术创新政策的焦点。由于基础设施投资的非连续性特点以及与之相应的规模经济特征，它们不可能通过市场竞争来提供。加斯特曼等将技术创新的基础设施定义为支持创新过程同时又显示出超过个别企业需求的规模经济的组合，即研究开发、金融（及其创新工具的应用）、制造业和营销的组合，每组因素下再细分为若干项目。他们认为：“技术创新的基础设施包括了隐含在各种形式之中，并对创新和技术扩散的不同阶段提供支持的范围广泛的因素。这些因素既包括能源、运输和通讯这类传统的物质基础设施因素，也包括了隐含在人力资源之中的隐性因素，如技术技能等。它们在其生产和供应方面都具有超越个别企业需求和能力的规模经济，因而不可能通过与技术创新企业垂直一体化来供应，而必须由外部来供给。”

上述三种观点是国外学者从三个不同的角度对技术创新政策目标的讨论。我国的研究人员认为，技术创新政策的最根本目标是使技术创新朝着有利于公共利益的方向发展，促进技术创新的规模和速度，缩短技术创新的时滞，最大限度地加快科技成果的产业化过程。至于是将克服市场失灵、培育技术创新能力，还是将发展技术创新基础设施作为主要目标，应当根据经济发展所处的阶段和现实的实际需要来确定或组合。

三、技术创新政策的种类

近 20 多年来，世界各国根据各自的经济发展情况，采用了许多技术创新政策，如表 1-3。

表 1-3 技术创新政策的分类

政策类型	政策名称	政策措施
激励型政策	金融政策	优先贷款和优惠贷款 外贸和外汇方面的支持 设立技术创新的风险基金
	财政政策	对研究开发 (R&D) 的投入拨款 对技术创新的奖励
	税收政策	给予新产品减免税 给予 R&D 优惠
	分配政策	从利润中提取创新基金
	价格政策	自主定价
	信息政策	建立国家信息化基础设施 及时提供技术创新的准确信息
	专利政策	保护技术创新成果的垄断使用权和知识产权
	其他政策	对技术创新者的奖励 提供技术创新所需要的基础设施 消除既得利益集团对技术创新的阻碍 减少技术创新过程中的政府官僚程序 劳动力的培训

续表 1-3

政策类型	政策名称	政策措施
引导型政策	产业政策	科技型产业的优先发展政策 高新技术产业开发区政策 高新技术产业政策 产业结构调整政策
	科技政策	技术进步政策 技术市场政策 技术中介政策 技术人才政策 技术转让政策 技术合作和交流政策 技术引进政策 技术改造政策 技术进步和技术成果评价政策 对 R&D 机构的支持政策
保护型政策	关税保护型政策 政府采购政策	
协调型政策	协调自主创新与技术引进、技术转让关系政策 协调跨地区、跨行业、跨企业技术创新矛盾政策 促进产业—政府—高校（研究机构）合作政策	

这些政策可以分成激励型、引导型、保护型和协调型四种类别。激励型政策侧重于激发企业部门技术创新的欲望，并为企业的技术创新创造一个良好的外部环境；引导型政策侧重于产业结构的调整，使企业的技术创新行为和国家倡导的技术领域相一致；保护型政策侧重于新型行业或产业特别是高新技术产业的扶

持，以使这些产业得以高速发展，满足国民经济建设的需要；协调型政策则是协调技术创新与其他有关方面的关系。

第二节 技术创新政策的国际比较及对我国的借鉴

技术创新政策工具是各国在技术创新实践中被证明为行之有效的并得到普遍应用的技术创新政策工具。从世界各国的实践看，应用最多的技术创新政策工具有六种：（1）对于研究开发支出的政府补贴和税收优惠政策；（2）对于技术创新产品的公共采购政策；（3）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；（4）鼓励技术创新扩散的中小企业政策；（5）政府管制政策；（6）反托拉斯政策。最后两个政策工具的目的是为技术创新营造良好的外部环境。由于很多学者对政府的补贴和税收优惠政策、政府的公共采购政策、政府管制和反托拉斯政策作了很好的讨论，我们这里只对风险资本和中小企业政策工具进行研究。

一、技术创新与风险投资

风险资本和风险投资机制是发达国家的一个颇具特色的机制，在美国已有几十年的历史，在欧洲要晚一些，也有十余年的历史。风险投资以其灵活的投资方式，有效地促进了发达国家和新兴市场国家技术创新和高新技术产业的发展。

风险投资在兴起之初的含义指的是一种承担风险的融资，是以长期股权投资的形式提供给私营企业的设立、成长和收购的活动。OECD（经济合作与发展组织）科技政策委员会后来将它定义为：“一种向极具发展潜力的新建企业或中小企业提供股权资本的投资行为。其基本特征是：（1）投资周期长，一般为3~7年；（2）除资金投入外，投资者还向投资对象提供企业管理等方面的咨询和服务；（3）投资者通过投资结束时的股权转让获得投

资回报。”按 OECD 的上述定义，风险投资机构不仅向新企业提供资金，而且提供建立新企业、制定市场战略及组织和管理所需要的技能的服务。因此，风险投资从一开始就有专业人员的参与，他们将长期积累的管理经验投资于创建时间不长但极具成长潜力的私人公司。这些公司显示出发展成为在区域市场、欧洲市场乃至全球市场上占有重要地位的诱人前景。

赫顿 (G. Houttuin) 在《风险投资者》一书中写道：“经典型投资与风险投资之间的区别在于，风险投资者持续地参与到企业的发展或成长中去。”按赫顿的解释，风险资本的投资对象是“具有关于新产品或服务想法，但是却没有实现其想法的资本或商业技能的人”。赫顿的阐述为风险资本的概念及其与普通投资之间的区别作了很好的界定。

20 世纪 80 年代以前，风险投资还只是美国特有的经济现象。早在 20 世纪 60 年代末期，美国出现了一批专门化的金融公司，公司设立和经营的目的是通过资本运营（也许当时还没有明确地提出资本运营的概念）支持高技术企业的成长。当时，这些支持高技术企业成长的资金主要由美国社会中的富有阶层人士提供。20 世纪 70 年代，微电子技术和生物技术的发展显示出来的巨大市场潜力的远景，导致了风险投资和风险资本市场的兴起。

欧洲和 OECD 国家的情况则有所不同，这些国家没有美国那样丰富的私人资本来源，企业的技术创新所需的资金在很大程度上只能寻求政府和商业银行的融资支持。而另一方面，政府为了鼓励企业的技术创新，也通过补贴、税收优惠和设立非赢利性质的政府中介服务机构等方法，促进和培育技术创新型新建企业的成长。因此，这些差别使得美国 and 欧洲的风险资本在来源和构成上表现出较大的差别。

为了促进风险资本的形成和发展，各国政府还采取了相应的放松对风险资本的管制措施，同时采取其他鼓励措施刺激风险资

本的发展。这些措施可以概括为：

(1) 直接刺激方式。许多发达国家的政府根据本国的实际情况实施自己的风险资本项目，动员各种风险资本支持小型技术创新型企业的发展。直接的政府刺激措施包括增加风险资本融资的政府资助计划，它既采取财政刺激的形式，也采取高风险的股权投资和政府的贷款；既有针对风险企业的，也有针对中小企业的。

(2) 直接提供风险资本方式。直接提供风险资本包括政府的股权投资和政府贷款两个方面。政府的股权投资由政府的公共当局提供，是向经济中注入风险资本的最有效方式，其目的是支持由于风险太高而不足以吸引私人资本的出于种子和起步阶段的小企业。此外，这种股权投资方式也有助于技术型企业，因为私人部门对技术型企业的长期潜力缺乏适当的评估。股权投资通常采取三种形式：一是政府向私人部门的风险资本企业投资，这个私人风险资本企业再向创新型企业进行融资或投资；二是政府设立自己的风险资本基金，然后由它向风险企业提供股权投资；三是建立所谓的混合基金（Hybrid fund），既先由政府部门创建风险资本基金，然后再由该基金吸收私人部门资金。政府贷款即由政府确定风险项目或技术创新型小企业，并由政府向它们提供债务融资。这类贷款旨在提供从其他来源不可能得到的债务融资。

(3) 财政刺激方式。政府为了将社会闲置资金引入相应的产业领域，如技术创新型企业、新创建企业、企业规模扩张、中小企业、未上市企业或者其他指定的市场领域，需要借助于财政刺激手段。财政刺激的形式可以针对投资者、风险资本基金、基金管理者或投资公司提供税收优惠刺激，也可以采取为债务或者股权融资者提供担保的形式。而税收刺激是通过降低有关技术创新成本的形式将资金引向指定的投资领域，担保计划则是通过降低风险将资金导向指定领域。