

北京“两区”产业政策结构特征及优化建议

赵思扬¹, 侯光明¹, 王俊鹏¹, 谢 超²

(1. 北京理工大学 管理与经济学院, 北京 100086; 2. 国家税务总局 北京市丰台区税务局, 北京 100071)

摘要:以北京“两区”产业政策为研究对象,基于政策工具、产业理论、组织管理系统理论,构建“政策工具-作用产业-作用时期”三维度模型进行分析。研究发现,北京“两区”产业政策工具整体上呈现供给型政策与环境型政策双驱动,而需求型政策不足的现象;对重点产业环境型政策支持不足;对初创期和转型期企业支持不足。因此,应在系统观念的指导下优化政策结构,增加需求型政策出台,增强对重点产业和企业全周期的支持力度,以更好推动北京“两区”高质量发展。

关键词:北京“两区”;产业政策;文本内容分析;组织管理系统理论

中图分类号:F420 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)03-0177-10

习近平总书记在 2020 年 9 月举办的中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上宣布,支持北京打造国家服务业扩大开放综合示范区(以下简称示范区)和设立以科技创新、服务业开放、数字经济为主要特征的自由贸易试验区(以下简称自贸区),北京“两区”自此应运而生。“两区”既是北京率先探索构建新发展格局的关键一子,也为全国探索形成更高层次改革开放新格局提供了重要的样本。

自“两区”建设提出以来,北京市政府以及各区政府先后出台和颁布了一系列产业政策,“两区”建设整体框架基本搭建起来。譬如出台技术转让所得税优惠政策,优化人才引进、项目审批、事项办理流程,制定鼓励国内国外双向投资政策,减少国外投资准入限制,保障国外投资合法权益等政策。北京已实现了外资准入、贸易便利、跨境金融畅通、人才引进支持等 9 大方面的突破^[1],政策取得了较好的成效。但是“两区”建设尚处于起步阶段,当前政策工具是何种结构,能否支撑当前与未来发展,如何规划未来一段时期的政策,形成完善的政策结构、有效的政策工具,以推进“两区”高质量、可持续发展,是本文重点关注的问题。因此搜集 2020 年 9 月“两区”宣布以来北京市及各区政府发布的 40 份产业政策,利用文献内容量化分析方法,揭示“两区”政策工具选择体系结构,探究“两区”政策工具选择中存在的主要问题及应对策略,为优化“两

区”政策体系提供建议。

1 文献述评与分析框架

1.1 文献述评

当前学术界比较关注自由贸易试验区等区域性政策,对自由贸易试验区政策的研究主要可分为 3 个方面:①国内外政策比较研究。谢徐娟认为中国自贸区制度与国际贸易新规则存在不小差距,应积极探索具有中国特色的贸易规则^[2]。韩民春和张燕玲总结了美国、巴西、德国等国家自贸区的政策,发现国外自贸区在开放模式、管理模式、产业发展模式等方面均具有一定优势^[3]。谢申祥和高媛认为海南自贸区与世界主要自贸港相比仍存在差距和问题^[4]。②政策理论研究。当前产业政策理论研究着重于研究诸如财税、监管、营商环境、贸易便利度等方面。财税政策方面存在法律支持不足、领导机制不完善^[5]、税收政策不协调^[6]等问题;监管政策方面存在负面清单在对外开放方面力度还有所欠缺^[7]等问题,应该以监管沙盒的方式加强自贸区监管体系^[8];营商环境方面应该建立指标体系^[9],防止准入限制多、投资保护主义问题^[10]。此外,一些学者认为更应该关注政策的整体把握。董涛等以海南自由贸易港建设为对象,建构制度集成创新原理,并解析出制度集成创新的关键成功因素和实施建议^[11]。③政策效应研究。主要研究自贸区政策对于其内部的经济增长、技术进步、贸易发展等产生

收稿日期:2022-09-15

基金项目:北京市社科基金重大项目(18ZDA02)。

作者简介:赵思扬(1987—),男,辽宁丹东人,北京理工大学管理与经济学院,博士研究生,研究方向为政策创新、系统创新。

的效果。赵亮认为自贸区应该通过削减最终产品和中间产品的贸易壁垒驱动经济增长^[12]；聂飞发现自贸区建设相关政策能够有效优化制造业结构合理化程度^[13]，谭建华和严丽娜发现自贸区政策也可以有效促进企业技术创新^[14]。相对于自贸区较高的关注度，服务业扩大开放综合示范区设立时间较短，受到学界的关注相对较少。方毅等认为要优化制度环境、完善监管体系，以实现示范区不断扩大开放^[15]。

上述研究虽然涵盖了自贸区和示范区政策的重要议题，但仍存在一些不足。一是针对政策整体结构的研究较少。大多研究仅针对财税、监管、营商环境等某一领域的政策，缺乏从整体上判断产业政策结构是否合理、产业政策针对性是否强的研究。二是基于文本量化方法的区域性产业政策研究较少。当前自贸区等区域性政策以理论研究为主，缺乏运用政策工具等文本量化研究的方法。作为一种量化研究方法，政策工具近年来逐渐成为主流，当前利用政策工具的主要研究有中外智能装备产业政策^[16]、科技金融政策^[17]、人才引进政策^[18]、创业政策^[19]、旅游产业^[20]、数字经济政策^[21]、知识

产权政策^[22]等，但还鲜有利用政策工具对区域性产业政策进行的量化研究。为弥补上述研究的不足，借鉴相关学者的研究，基于政策工具理论、产业理论和组织管理系统理论构建分析框架，对北京“两区”产业政策进行全面分析，以考察“两区”政策工具选择应用的合理性，剖析存在的问题并提出改进建议，以期为后续政策的优化和设计提供参考，并为区域性政策研究提供理论和实践借鉴。

1.2 分析框架

政策目标与政策工具的匹配是实现政策功能的必要条件。促进产业发展、企业成长是“两区”建设的重要目标，那么“两区”产业政策工具是否作用于发展目标以达到既定的政策作用效果，是本文要探讨的重要问题。为此，选择政策工具、政策作用产业和政策作用时期 3 个维度来构建政策分析框架(图 1)。其中，X 维度是基本政策工具，代表不同类型的政策手段；Y 维度是政策作用产业，代表政策对相关产业的作用等；Z 维度是政策作用时期，代表政策对不同时企业的作用。这样的分类可以更清晰地解释“两区”政策的具体结构和运行情况。

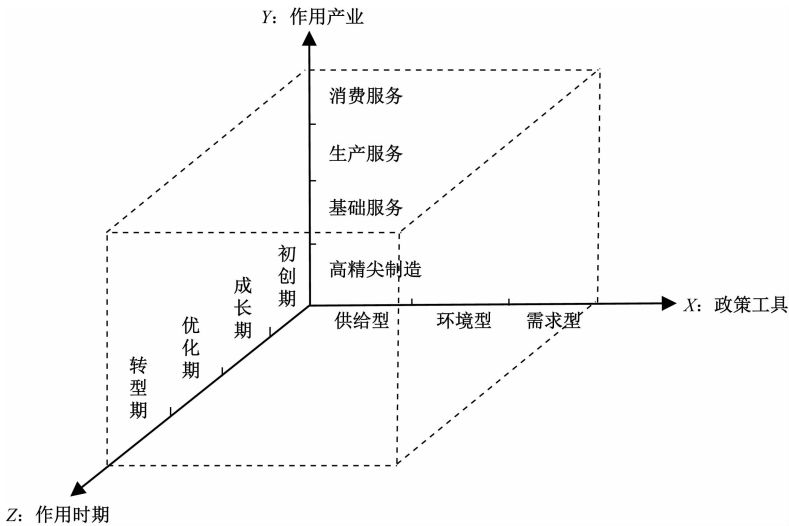


图 1 北京“两区”政策分析框架

1.2.1 X 维度：基本政策工具

政策工具作为政府治理的手段和策略，是影响政策执行效果的关键因素。国内外对政策工具进行了大量的研究，当前最成熟的为 Rothwell 和 Zegveld 根据政策工具的产生着力面及影响领域将其划分为供给型、需求型、环境型^[23]。这种分类方法目前在国内科技政策和产业政策分析中得到了广泛的应用。供给型政策工具是指政府通过自上

而下各种方式的支持，直接扩大生产要素的有效供给，推动产业发展的深度与广度。供给型政策工具通过政府直接的要素供给，能够快速推动产业的发展，但政府投入存在边际递减效应，可能在达到临界点后降低投入的边际收益。环境型政策工具是指政府通过打造一个有利于企业和产业发展的健康环境，为其发展提供各种有利的条件保障，进而对企业和产业发展起到潜移默化的间接影响和渗

透作用。环境型政策工具通过创造好的环境助推发展,但环境作用于企业和产业本身有一个过程,这个过程相对较为缓慢,较长时间后才可能观察到其成效,但这种作用一旦有效果就能够长期助推企业和产业发展。需求型政策工具是指政府通过对相关企业和产业的关注、扶持等措施,减少产业发展过程中可能存在的障碍因素,从而为产业发展提供拉动力。需求型政策工具通过减少企业和产业发展中的障碍来达到推进企业和产业发展的目的,

能够有效拓宽企业和产业发展的宽度,具有降低不确定性、激发中小企业创新活力等作用^[24]。但这种政策工具大部分需要多部门配合共同研究,同时会受到法律法规的制约,需要打破各种规制的限制,相对来说制定难度较大。这3种政策工具下又可细分为若干细项,细项的制定融合了区域创新政策^[25],科技创新政策^[26],产业政策^[16]的特点,最终构成了政策工具3大分类中的细分项目。具体分类和细分项目见表1。

表 1 北京“两区”政策工具分类

分类	名称	解释
供给类	资金支持	政府在资金方面提供支持支持,如财政补贴、设立专项基金等
	人才培养	政府提供人才培训、专业资格认定、高端人才认定等政策
	技术支持	政府直接与其他组织合作引进相关技术
	公共服务	政府打造公共服务平台,建立住房医疗教育的相关保障
	基础设施	政府建设用于产业发展的网络、道路等基础设施
	空间支持	政府为示范区、园区、孵化器等提供土地、建筑等空间要素
需求类	政府采购	政府通过招标等方式外包或者直接购买
	市场准入	放宽市场管制、准入
	金融服务	引导金融机构为企业提供融资、贷款、保险
	人才引进	放宽人才引进限制,增加特殊人才从事行业数量
环境类	知识产权	加大知识产权保护力度,创造利于知识产权转移、应用环境
	营商环境	提高政府服务效率、质量,改革审批事项,提高企业办事便利性
	扩大开放	放开国外到国内的投资、行业进入等
	法规管制	加强监管,规范市场秩序,营造公平环境
	合作支持	支持协同合作,支持建立合作区、产业联盟等
	税收优惠	针对特定人群、特定行业、特定业务的税收优惠政策

1.2.2 Y 维度:政策作用产业

北京“两区”力主发展高端制造业和现代服务业。在制造业方面,北京围绕“高精尖”产业进行布局,主要发展集成电路、智能网联汽车、绿色能源与节能环保等高技术制造业。因此制造业选取高技术制造作为分类指标之一。在服务业分类方面,褚峻等提出将服务业分为基础性服务业、生产性服务业、消费性服务业3大类^[27],按此标准将北京“两区”重点发展目标内的航空服务、科技服务、金融服务、商务服务、医疗健康、数字经济、文化活动7大服务业进行归类,归类后基础服务包含数字经济、航空服务,生产服务包含金融服务、科技服务、商务服务,消费服务包含医疗健康、文化活动。据此形成Y维度的政策作用4大产业分类。

1.2.3 Z 维度:政策作用时期

助推企业不断发展是“两区”建设的目标之一。根据组织管理系统理论,发展是一个在环境的作用下平衡与变动、有序与无序相互交替的动态演进过程。组织针对所处环境变化做出的相应调整,会导致其功能定位、组织结构和运行模式等发生变化,

这些变化与更新推动着组织管理系统的不断演进^[28]。企业作为组织形式的一种,其发展也遵循这一规律^[29]。政策环境是企业发展演进的重要外部环境之一,因此研究政策对处于不同时期的企业的影响很有意义。根据组织管理系统理论发展性原理,企业的发展可以分为初创期、成长期、优化期和转型期4个时期^[30],据此形成Z维度的分类,重点研究政策对这4个时期企业发展的支持程度。企业的4个时期分别有其特征:初创期集中体现为在一定环境下,形成新的稳定企业结构,塑成新的企业功能的过程,此时企业对于资金、场地、技术、人力等生产要素具有初步的需求;成长期具有比较成熟的结构,企业致力于扩大企业规模、提升生产效能,此时企业既需要大量生产要素的直接支持,也需要更适宜的发展环境;优化期时企业的管理、生产、经营模式呈现稳定状态,致力于随着环境变化的局部优化,此时企业更加需要的是公平、稳定的市场环境;转型期的企业达到效益的顶点,面临着变革、转型等任务,呈现在新环境下形成新结构、新功能的状态,进入新业务、形成新模式、拓展新市场成为其主要特征。

2 政策样本选择与研究方法

为聚焦北京市政府对“两区”建设的规划与推进,本文对北京“两区”宣布以来一年间北京市政府及各区政府发布的政策文本进行了全面收集。一是通过“两区”“服务业扩大开放综合示范区”“自由贸易试验区”等关键词,分别在北大法宝数据库、北大法意数据库中进行检索;二是在北京市政府网站和各区政府网站政策公开等渠道,逐一搜索相关政策。这些渠道保证了政策的完整性,共搜集到 72 份

政策文本。为保证政策文本的准确性和代表性,又按照如下原则进行筛选:一是发文直接针对“两区”建设;二是发文主体为北京市“两区”建设办公室、市属委办局,以及各区政府及其“两区”建设办公室;三是文件种类为法律法规、规划、方案、意见、通知、办法等体现政策意图的文件,不包含批复、函、领导讲话和工作报告等非正式决策文件。最终整理有效政策样本 40 份,见表 2。

表 2 北京“两区”政策文本列表(节选)

序号	发文单位	文件名称	发布日期
1	北京市人才工作局	北京市人才工作局关于“两区”建设推进工作措施	2021-02-18
2	北京市财政局	北京市财政局关于“两区”建设推进工作措施	2021-02-18
3	北京海关	北京海关支持“两区”建设工作措施	2021-01-27
4	北京市知识产权局	关于印发北京市知识产权局“两区”工作推进措施的通知	2021-02-03
.....			
39	丰台区人民政府	北京市丰台区建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案	2021-04-27
40	密云区人民政府	北京市密云区建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案	2020-12-31

对选取的政策文件进行编号,并将政策文本中的具体政策条款作为基本分析单元,利用软件 Nvivo11,根据“政策序号-章节序号-条款序号”的方式进行逐条编码,并对政策工具、作用产业、作用时期 3 个维度进行识别和归类,最终形成表 3 所示的北京“两区”政策样本编码表。例如:“1-2-1”表示《北京人才工作局关于“两区”建设推进工作措施》第一章中的第五条款“试点开展外籍人才配额管理制度,探索推荐制人才引进模式。”该政策工具为需求型中的人才引进,作用产业为全产业,作用时期为

全周期。“15-2-1”表示《海淀区“两区”建设工作方案(2020—2021)》第二章节中的第一条款“制定完成《中关村科学城创业孵化平台载体分类分级评价和资金支持方案》,通过无偿资助、业务奖励和补助等多种方式支持科技企业孵化器、众创空间、创业基地发展,不断提升中关村科学城创业孵化平台载体聚集创业服务能力。”该条款政策工具为供给型中的空间支持,作用产业为科技服务,作用时期为初创期。最终产生 424 条政策编码。

表 3 北京“两区”政策样本编码示例

序号	政策名称	内容分析单元	编码	政策工具	作用产业	作用时期
1	北京人才工作局关于“两区”建设推进工作措施	试点开展外籍人才配额管理制度,探索推荐制人才引进模式	1-2-1	需求型-人才引进	全产业	全周期
.....						
153	海淀区“两区”建设工作方案(2020—2021)	制定完成《中关村科学城创业孵化平台载体分类分级评价和资金支持方案》,通过无偿资助、业务奖励和补助等多种方式支持科技企业孵化器、众创空间、创业基地发展,不断提升中关村科学城创业孵化平台载体聚集创业服务能力	15-2-1	供给型-空间支持	科技服务	初创期
.....						
424	北京市密云区建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案	建设中关村密云园医疗健康产业技术服务平台,加大外资、内资医疗健康、生命健康产业项目招商引资力度,培育现有医疗健康产业快速发展,为医疗健康企业提供药品检测服务、成果转化服务、科研技术服务等	40-2-5	供给型-公共服务	医疗健康	成长期

3 政策文本结构特征分析

3.1 政策总体描述

2020 年 9 月,国务院办公厅批复了《中国(北京)自由贸易试验区总体方案》和《深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案》,北京市基于这两个政策文件开始着手制定出台“两区”建设的一系列政策。从发文主体看,北京市政府委办局共发布了推进各领域的文件 13 份,北京市各区均成立了“两区”建设办公室,并发布了指导本区“两区”建设的文件,一共 27 份。从政策作用范围看,北京市级机构发布的政策都共同针对自贸区和示范区,而由于自贸区范围仅在北京 7 个区,而示范区范围为北京市全域,因此区级文件相对有所侧重。包含自贸区的 7 个区分别发布了仅针对自贸区和针对自贸区和示范区“两区”的政策文件,其

他区仅发布了针对示范区建设的政策文件。经统计针对两区的政策文件有 21 份,仅针对示范区的有 4 份,仅针对自贸区的有 15 份。

3.2 基本政策工具维度结构特征

基于划分的 3 种政策工具类型,依据表 3 的政策文本编码归类,统计出北京“两区”基本政策工具使用情况(图 2),其中环境型政策工具使用最多,共 202 条,占比 47.6%;供给型政策工具次之,共 179 条,占比 42.2%;需求型政策工具使用数量最少,共 43 条,占比 10.1%。可以看出,“两区”政策综合运用了供给型、环境型、需求型 3 种政策工具,为两区建设提供了多重的激励政策,但 3 种政策工具类型使用程度存在明显差异,总体表现为政府“自上而下”强供给与注重环境塑造双重发力,但需求型政策拉动力使用不足。

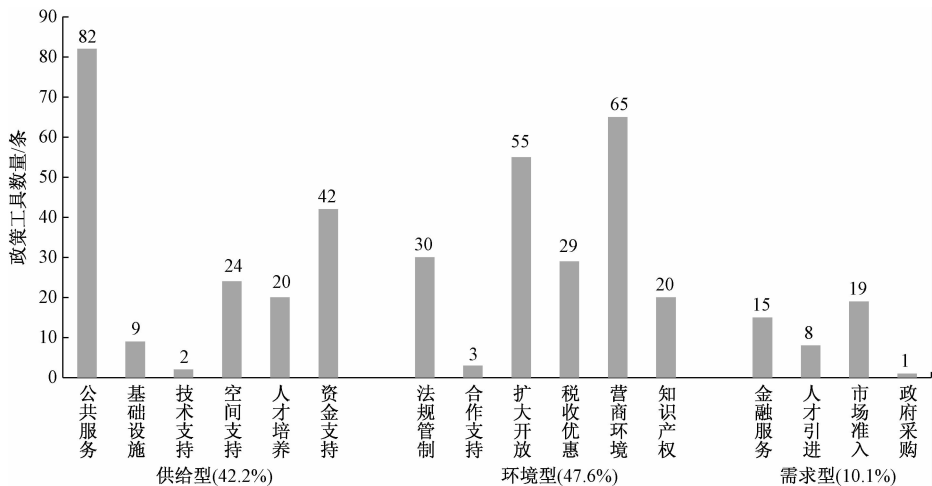


图 2 北京“两区”政策工具使用频数统计

3.2.1 供给型政策使用较多

在供给型政策工具中,公共服务类占比最高,达到 45.8%,其次是资金支持(23.5%)和空间支持(13.4%),这表明政府更倾向于运用政府的公共服务职能、直接提供资金支持以及为企业 提供土地、场所等方式,通过平台、物力、财力为“两区”企业发展提供动力支持。2021 年北京市安排新增政府债券 480.6 亿元用于支持“两区”建设相关的 23 个具体项目,占全年新增债务额度的比重达 48%^[31],表明资金支持政策为企业的发展提供了源源不断的支撑力。但是人才培养、基础设施以及技术支持相对较少,尤其是人才作为企业发展的重要保障,可以为企业发展提供极大助力,但政府对人才培养方面的关注还相对较少。由于北京“两区”建设是个系统工程,更加需要注重政策的整体协同,防止出

现政策短板导致总体政策的实施受到影响,人才培养政策的缺少可能会产生人才效益不足的情况,会造成传统的人才培养体系与区域人才需求存在一定的供给滞后性^[32],可能会对北京市“两区”发展产生影响。

3.2.2 环境型政策使用最多

环境型政策工具是政府通过充分调动市场、公众、组织等一系列主体,引导社会资源推动政策目标实现而使用的工具^[33]。一般情况下,环境型政策适用于已经发展到一定程度的市场,这时的市场主体迫切需要建立起能够充分调动资源、有利于公平竞争的环境。研究表明,环境型政策工具的激励效果在长时间内比供给型更显著。从统计结果看,北京“两区”政策中环境型使用最多,其中营商环境(32.2%)使用最多,说明北京市政府非常注重营商

环境的塑造,致力于北京市营商环境的提升。营商环境的提升能够显著促进企业投资^[34]和技术创新^[35],取得了降低企业制度性交易成本、提升企业开办便利化程度的显著成效^[36]。扩大开放(27.2%)使用次之,也符合自贸区和示范区建设的基本定位,符合北京市“国际交往中心”的定位,2021 年北京市实际利用外资超过 150 亿美元,新设外资企业增长超过 50%,货物进出口规模创历史新高,对外开放成效显著^[37]。税收优惠(14.4%)和法规管制(14.9%)次之,说明北京市重视运用税收优惠激发企业创新活力,同时注重市场的公平公正,确保企业在一个公正的市场环境下相互竞争。2021 年中关村技术转让所得税优惠政策共减免税额超过 4 亿元人民币,为企业发展带来了实实在在的助推力^[38]。

3.2.3 需求型政策使用不足

与供给型和环境型政策相比,需求型政策对企业发展具有直接拉动作用,但是在 3 类工具中,需求型政策工具使用最少,可能会对发展产生一定限制。市场准入(44.2%)是使用最多的需求型工具,说明北京市政府通过较大幅度放开市场准入条件,达到拉动相关产业发展的目的,市场准入门槛的降低可以有效引导企业进入“两区”重点发展的产业,有利于实现充分的竞争,增强市场活力;金融服务(34.9%)次之,说明政府重视金融对实体经济的支持,较大幅度地推动金融机构积极向相关产业和企业提供资金、保险等支持以拉动产业和企业的发展,尤其是对于商贸服务流通具有重要促进作用^[39]。但是人才引进的政策相对较少,具体看政策内容仅针对外籍人才和高端人才,说明北京市政府严格遵从疏解非首都功能的相关政策,在人才准入方面限制比较严,但也容易产生人才支撑力不足的问题。

3.3 政策作用产业维度结构特征

由表 4、图 3 可知,在产业维度的政策中,高精尖制造、基础服务、生产服务、消费服务占总政策条目的比重分别为 4.48%、13.68%、26.42%和 11.56%。支持生产服务的政策条目比重最大,可以看出北京当前对于生产服务的重视程度。从具体产业角度看,排名前 3 位的是科技服务(11.6%)、金融服务(11.3%)和数字经济(9.9%),总体上符合北京“两区”建设的首要产业发展目标定位,也服务于北京“四个中心”的定位。科技服务支持政策最多,符合北京市“科技创新中

心”的定位,科技创新成效也比较显著,中关村示范区规模以上企业总收入增长 20%以上,全市技术合同成交额增长 10%,创新主体活跃,创新生态持续改善^[40]。金融服务产业政策也占了很大比重,可以有效地支撑服务业扩大开放目标,比如 2021 年北京证券交易所、首家外商独资保险资管公司、首家外资控股证券公司等一批标志性重磅级机构加速落地,北京也成为中外资金金融落地展业的首选之地^[40],金融业占地区生产总值比重 18.9%,占比接近国际金融中心城市。对于数字经济的支持性政策较多,说明北京已经就打造全球数字经济标杆城市的目标着手制定了相关政策,2021 年北京市数字经济占全市地区生产总值的比重达到 40.4%,比上年提高 0.4 个百分点^[41]。但是对航空服务、文化活动的针对性政策较少,可能会导致产业发展较慢。航空服务在当前疫情、地缘政治等不确定性事件影响下,产业发展受到了较大幅度的影响,因此更应该增加政策的扶持力度,确保产业平稳健康发展。文化产业政策相对较少则可能会影响北京市“文化中心”的建设。

从交叉维度分析看,科技服务、数字经济均以供给型政策为主,说明政府在科技服务、数字经济产业发展上投入力度很大,致力于直接的生产要素供给,希望通过大量的投入加快科技服务和数字经济的产出力度。其他产业供给型政策与环境型政策数量基本相同,在政策上呈现双管齐下的状况。值得注意的是,全产业政策为 186 条,占比达 43.9%,说明“两区”产业政策还存在指向不清晰、目标不明确的问题。

表 4 北京“两区”政策工具数量与作用产业

交叉分析结果					单位:条
产业维度	产业	供给型	环境型	需求型	合计
高精尖制造	高精尖制造	10	8	1	19
	数字经济	20	18	3	42
基础服务	航空服务	8	6	2	16
	商务服务	8	6	1	15
生产服务	科技服务	28	19	2	49
	金融服务	18	19	11	48
消费服务	医疗健康	12	14	7	33
	文化活动	7	8	1	16
全产业		68	104	15	186

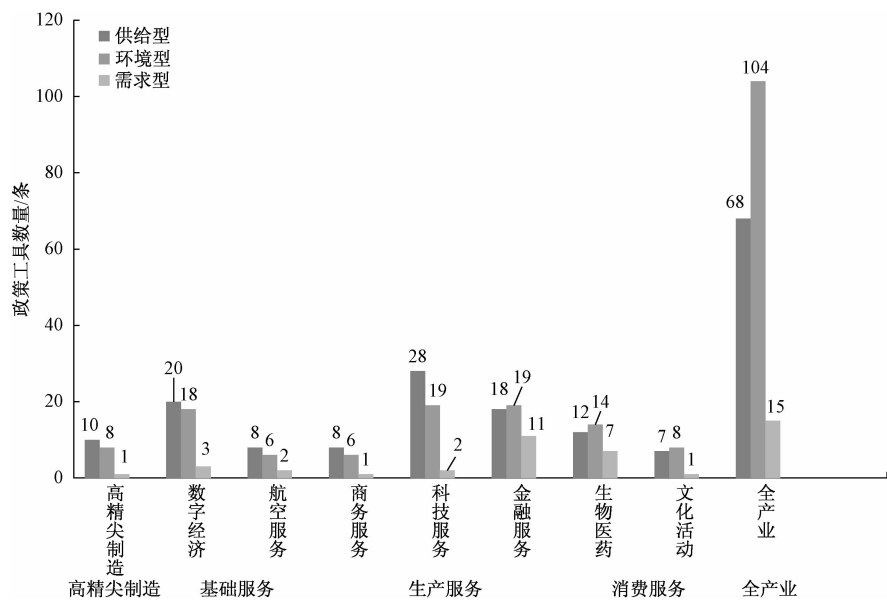


图3 北京“两区”政策工具数量与作用产业交叉分析结果

3.4 政策作用发展周期结构分析

表5显示,在424条政策工具编码片段中,标记为“全周期”的为319条,说明当前“两区”政策比较重视全周期企业的支持,但针对性不强。成长期政策标记最多,为54条,表明“两区”帮助企业发展壮大政策较多,能够不断打造“专精特新”“隐形冠军”等企业并助力其实现成长壮大,快速发展。其次是优化期和初创期,分别为20条、19条,最少的是转型期,为12条。可以看出,企业成长期是“两区”政策关注的重点,初创期、优化期和转型期受到的关注相对较少。对于初创期和转型期企业政策支持较少的问题尤为值得关注,初创期企业由于风险较大难以获得市场支持,更需要政府提供相应金融、空间、人才等方面的支持或担保^[42],否则难以继续发展壮大。此外转型期也是政策应该关注的方向,在当前经济不确定性增强的环境下,企业经营容易受到环境影响导致经营不善,企业的转型不应仅仅单靠企业的努力,政府也应该在其身后不断助力,以更大力度出台政策支持企业的转型升级。

从政策交叉分析看,初创期的供给性政策最多,说明政府认识到企业在初创期存在缺少资金、场地、人力等生产要素的问题,通过政策为企业提供必需的生产要素,达到培育企业成长壮大的目的。在成长期供给型政策是环境型政策的2倍,说明政府投入大量资源致力于成长期企业的发展,同时也着力加大环境的优化力度。优化期和升级期

同样供给型政策较多。

表5 北京“两区”政策工具数量与作用时期

交叉分析结果				单位:条
作用时期	供给型	环境型	需求型	合计
初创期	16	2	1	19
成长期	33	16	4	54
优化期	11	6	3	20
转型期	8	4	0	12
全周期	111	174	35	319

4 结论与建议

4.1 结论

基于政策文本内容分析,系统梳理政策体系的特征,为政策制定者调整未来的政策制定方向提供理论基础,也可以为市场主体理解政策、运用政策以保障自身更好发展提供依据。本文以北京“两区”产业政策文本为例,收集了2020年9月以来北京颁布的40份“两区”政策文本,构建了“政策工具-作用产业-作用时期”的分析模型,并根据这一模型,对当前北京“两区”政策进行文本量化研究。综合运用政策工具理论、产业分类理论、组织系统管理理论,构建了政策分析三维模型,丰富了区域性政策文献计量和文本内容分析的理论基础;同时依据三维模型检验了北京“两区”政策的结构和特征,对北京以及全国区域创新政策的制定具有重要实践意义。

通过文献计量和文本内容分析发现,“两区”产业政策能够较好地支持北京“两区”发展。从政策工具看,环境型政策使用较多,说明政府注重通过

不断改善政策环境助推“两区”长期建设与发展,公共服务、营商环境等政策使用最多,说明服务型政府的建设正在不断深化;从作用产业看,科技服务、数字经济、金融服务等重点产业支持力度较大;从作用时期看,对于企业全周期均有支持,对于成长期的企业支持力度更大,能够达到立竿见影的效果。

但是还存在政策体系结构不均衡的问题。从政策工具视角看,供给型、环境型、需求型政策从整体上应该保持均衡^[43]。但在“两区”政策中,需求型政策使用较少,由于贸易开放是“两区”重点之一,需求型政策会更有针对性地解决发展开放中的障碍,因此应该加大需求型政策的供给力度。从细分政策看,对人才的引进和培养关注相对较少,对“两区”建设的支撑和保障将有所不足;重点产业政策针对性不强且环境型政策较少,对于产业长远发展支撑不足;对于初创期企业支持较少,企业获得创业创新资源有限,双创根基难以夯实;对转型升级期企业关注不足,企业难以获得有利于转型升级的政策环境,无法帮助企业寻找到下一个市场立足点。

4.2 政策优化建议

北京“两区”建设是一项系统工程,要以系统观念为指导,立足“两区”建设全局,加强政策选择的整体性、系统性、协同性,不断优化政策体系结构,补齐政策短板,更好地支撑“两区”高质量发展。

1) 优化政策工具结构,适当增加需求型政策的出台。政府更加重视环境型政策的直接影响和供给型政策的推动作用,但是对需求型政策的拉动作用认识不足^[44]。当前供给型的推动和环境型的保障政策比较充足,但需求型的拉动作用发挥得较少,由于“两区”贸易属性较强,更需要发挥需求型政策对产品的拉动作用。同时随着当前全球经济的不确定性增强,更加需要政府发力降低发展的不确定性,增加需求型政策的出台。重点需要关注两个方面:一是继续降低市场准入壁垒。将市场决定资源配置与更好发挥政府作用有机结合,适当降低“两区”重点产业的准入标准,引导更多企业进入相关领域实现更充分的竞争,同时也要防止出现即使门槛降低,也仅极少企业符合准入条件而无法形成充分市场竞争的问题。二是加大人才培养和引进力度。对于人才问题,一方面要盘活人才存量,搭建政府培训服务平台,健全激励保障机制,协同企业做好现有人才的水平和能力提升工作,另一方面做好增量工作,继续降低高端人才和优秀毕业生引进落户的门槛,提升人才引进手续办理的便利度,

继续出台针对重点产业的特殊人才引进政策。

2) 注重发挥政策对重点产业的促进和保障作用。实现重点产业发展是北京“两区”建设的核心目标之一。根据前文分析,当前重点产业政策主要有针对性不强和环境型政策偏少两方面问题。针对这两方面问题的建议是:①加强“两区”产业政策的针对性,提升专门针对产业的政策数量。由于“两区”重点发展科技创新、数字经济、生物医药、绿色金融等产业,建议增加政策对于上述重点产业支持的针对性,对于每种产业的自身特征和特殊问题,因产施策,因地制宜,量身定做相关支持政策,更好地支持产业发展。②适当增加针对科技创新、数字经济、金融服务等重点产业的环境型政策,增强产业发展的内在动力和支撑力量。比如加大这些产业的税收优惠力度,增加知识产权保护力度,提高知识产权从研发到申请再到转让的全流程便利度,支持产业内上下游的多方合作和协同创新,鼓励成立产业技术创新联盟等,使产业政策达到要注重既供给发展资源,又制造良好环境,还能消除发展障碍的协同效果。

3) 加强政策对企业的全周期支持。针对当前政策对企业初创期、转型期支持力度不足的问题,要注重政策对企业全周期的保驾护航。一是加大对初创期企业的政策支持力度,不仅在资金、场地、人才等要素上提供更多支持,也要在企业战略、管理、技术等方面加大支持和指导力度,也可以更进一步在市场上为初创期企业提供更多保障,建立支持初创期企业平台,帮助企业拓展市场,参与竞争。二是加大对转型期企业的政策支持力度。当前随着外部环境不确定性明显增加,如何在复杂多变的环境下持续发展和生存就成为企业首要任务。在这个过程中,一些企业不可避免地面临转型问题,一方面需要企业有更好的环境适应能力,另一方面政府的支持和保驾护航必不可少。因此建议面对环境变化时更好地发挥政府作用,增加对“两区”转型期企业的关注,出台财税、金融等保障性政策支持企业逐步拓宽业务领域,实施多元化和差异化经营,为企业转型升级时面临的困境提供更多帮助,增强企业面对风险和不确定性时的韧性和适应能力。

4) 注重法治环境建设,为政策制定与执行保驾护航。当前部分需求型政策,尤其是市场准入型政策难以出台,原因之一是与相关法律法规有部分冲突。因此需要北京市政府加强与中央部委、人大立

法机关等部门的沟通协作,妥善解决政策冲突问题,有效减少“两区”建设过程中的政策掣肘情况。此外根据前文分析,“两区”绝大部分文件都是政府层面出台的相关政策,缺少从人大立法层面上的突破。当前其他一些自贸区,如天津、上海、广东、海南等省市的自由贸易试验区都通过地方人大立法的方式,制定了自由贸易试验区条例。建议北京尽快将部分政策上升到法规层面,对“两区”建设进行全面保障和规范。

参考文献

[1] 北京发布.北京“两区”建设一周年“成绩单”出炉!已落地实施 207 项,北京实现这些进步[EB/OL]. <https://view.inews.qq.com/a/20210917A06DE300>.

[2] 谢徐娟.我国自贸区制度创新与国际贸易新规则比较及发展对策[J].改革与战略,2017,33(11):94-96,115.

[3] 韩民春,张燕玲.中国内陆自由贸易试验区发展模式研究:基于国际比较视角[J].价格月刊,2018(2):51-56.

[4] 谢申祥,高媛.中国特色自由贸易港的服务业开放机制探索:以海南自由贸易港为例[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021,43(6):33-43.

[5] 高阳,邓汝宇.对海南自贸区(港)建设中财税制度创新的思考[J].国际税收,2019(10):19-24.

[6] 王玮,朱安祺.我国自贸区的税收政策:问题与优化路径[J].湖北社会科学,2019(3):73-79.

[7] 施元红.我国自由贸易试验区负面清单管理模式探讨[J].对外经贸实务,2018(11):61-64.

[8] 张龙.自由贸易试验区实施监管沙盒的可行性与制度设计[J].华东理工大学学报(社会科学版),2021,36(3):134-148.

[9] 徐明强,董大海.中国自贸区营商环境的构成维度及影响因素研究[J].管理案例研究与评论,2020,13(4):460-475.

[10] 聂平香,游佳慧.中国自贸试验区投资便利化成效、问题及对策[J].国际经济合作,2022(1):51-59.

[11] 董涛,郭强,仲为国,等.制度集成创新的原理与应用:来自海南自由贸易港的建设实践[J].管理世界,2021,37(5):60-70.

[12] 赵亮.我国自贸区驱动经济增长的实证模拟:基于对经济增长“创新驱动”的思考[J].上海财经大学学报,2017,19(4):28-40.

[13] 聂飞.自贸区建设促进了制造业结构升级吗?[J].中南财经政法大学学报,2019(5):145-156.

[14] 谭建华,严丽娜.自由贸易试验区设立与企业技术创新[J].中南财经政法大学学报,2020(2):48-56,158-159.

[15] 方毅,崔晶.扩大服务业对外开放的路径研究[J].理论学刊,2019(3):56-65.

[16] 赵顺龙,李琳,黄卫国,等.中外智能装备产业政策比较:基于政策文本的内容分析[J].科技和产业,2022,22(8):27-33.

[17] 黄新平,黄萃,苏竣.基于政策工具的我国科技金融发展政策文本量化研究[J].情报杂志,2020,39(1):130-137.

[18] 李国锋,孙雨洁.文献量化视角下人才引进政策评估[J].科技管理研究,2020,40(4):61-72.

[19] 丁奕文,任健,鲁若愚.基于文献量化分析的中国创业政策差异研究:以北京、上海、重庆为例[J].科技和产业,2020,20(1):11-19.

[20] 林潇,宋红娟.基于文本分析的海南旅游产业政策演进分析[J].科技和产业,2022,22(7):222-227.

[21] 杨巧云,乔迎迎,梁诗露.基于政策“目标—工具”匹配视角的省级政府数字经济政策研究[J].经济体制改革,2021(3):193-200.

[22] 雷筱娉,曾德超.基于政策工具视角的湖南省知识产权政策研究[J].科技和产业,2022,22(1):74-80.

[23] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation policies [J]. Review of Policy Research,1984,3(3-4):436-444.

[24] 许冠南,王秀芹,潘美娟,等.战略性新兴产业国外经典政策工具分析:政府采购与补贴政策[J].中国工程科学,2016,18(4):113-120.

[25] 李宜钊,叶熙.海南自由贸易试验区政策发展评价:基于151 件政策文本的量化分析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2020,38(1):43-51.

[26] 张永安,耿喆,王燕妮.区域科技创新政策分类与政策工具挖掘:基于中关村数据的研究[J].科技进步与对策,2015,32(17):116-122.

[27] 褚峻,杨焯,王雷.现代服务产业分类方法研究[J].统计与决策,2021,37(1):45-49.

[28] 侯光明等.组织管理系统原理与应用:系统观念指导下的组织管理[M].北京:科学出版社,2021.

[29] 侯光明.面向中国创新发展实践的组织管理系统学构建思考[J].中国软科学,2018(7):105-116.

[30] 侯光明,石秀.面向当代中国实践加快构建组织管理系统理论[J].科学决策,2021(1):54-74.

[31] 中国财经报.北京多渠道资金保障支持两区建设[EB/OL]. <http://www.cfen.com.cn/dzb/dzb/page2/202107/t202107083732767.html>

[32] 郭苏文.自贸区人才培养体系中的财税政策研究[J].财会通讯,2021(22):157-160.

[33] 范丽莉,唐珂.基于政策工具的我国政府数据开放政策内容分析[J].情报杂志,2019,38(1):148-154,53.

[34] 牛鹏,郑明波,郭继文.营商环境如何影响企业投资[J].当代财经,2022(1):90-101.

[35] 王智新,赵沙俊,朱磊.营商环境改善对企业技术创新的影响:来自中国企业微观层面的经验证据[J].财经理论与实践,2021,42(1):117-124.

[36] 北京市市场监督管理局.2021 年优化营商环境建设工作报告 [EB/OL]. <https://www.163.com/dy/article/GU62JL5U0518KCLG.html>.

[37] 陈吉宁.政府工作报告—2022 年 1 月 6 日在北京市第十五届人民代表大会第五次会议上 [EB/OL]. <http://www.beijing.gov.cn/gongkai/jihua/zfgzbg/202201/>

t20220113_2589854.html.

[38] 苏靓. 北京“两区”建设取得阶段性成果 [EB/OL]. <https://www.163.com/dy/article/GVSFJS0U053469JX.html>.

[39] 孙艳萍. 金融政策扶持助推我国商贸流通高质量发展问题研究[J]. 商业经济研究, 2021(9):31-33.

[40] 程宇. 2021 年落地 45 家! 北京成为中外资金金融机构落地展业首选地 [EB/OL]. <https://www.chinanews.com.cn/cj/shipin/cns-d/2022/02-10/news916267.shtml>.

[41] 北京市统计局. 北京市 2021 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.beijing.gov.cn/gongkai/shuju/tjgb/202203/t20220301_2618806.html.

[42] 章卫民, 劳剑东, 李湛. 我国科技型中小企业的政策支持体系及阶段性特征[J]. 上海经济研究, 2007(12):12-18.

[43] 叶堂林, 李国梁. 京津冀发展报告(2021)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.

[44] 孙蕊, 吴金希. 我国战略性新兴产业政策文本量化研究[J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36(2):3-9.

Characteristics and Optimization Suggestions of Industrial Policy of Beijing’s “Two Zones”

ZHAO Siyang¹, HOU Guangming¹, WANG Junpeng¹, XIE Chao²

(1. School of Management and Economic, Beijing Institute of Technology, Beijing 100086, China;
2. State Administration of Taxation, Beijing Fengtai District Tax Bureau, Beijing 100071, China)

Abstract: Taking the industrial policies of Beijing’s “two zones” as the research object, based on the theory of policy tools, industry theory and organization management system, a three-dimensional model of ‘policy tools-acting industry-acting period’ is constructed. It is found that the industrial policy tools of Beijing’s “two zones” are generally driven by both supply-oriented and environmental policies, while demand-oriented policies are insufficient; insufficient environmental policy support for key industries; insufficient policy support for start-up and transition enterprises. Therefore, under the guidance of the system concept, government should optimize the policy structure, increase the introduction of demand-oriented policies, and strengthen the full cycle support for key industries and enterprises, so as to better promote the high-quality development of Beijing’s “two zones”.

Keywords: Beijing’s “two zones”; industrial policy; text content analysis; organization management system theory