



中央－地方企业科技创新政策耦合机制研究 ——基于文本挖掘的政策匹配与差异分析

董良宇

(首尔科学综合大学院大学, 韩国 首尔 03760)

摘要：推动我国经济高质量发展，强化企业科技创新主体地位，是打通科技发展阻碍的重要抓手。当前，国家支持企业科技创新的政策日臻完善，成为保护企业可持续性发展的兜底力量，但在实施过程中仍存在中央与地方企业科技创新政策协同不足、传导阻滞和适配偏差等现实问题。本文选取国家层面与典型地区企业科技创新政策文本为研究样本，综合运用文本发掘、政策工具编码等方法，系统分析中央和地方政策在目标导向、工具选取、支持重点与落地路径等方面的耦合状态与非耦合成因，研究揭示中央－地方企业科技创新政策耦合的内在机理与演化规律，提出解决目标错位、工具错配、传导损耗等关键问题的方法，为推动提升我国企业科技创新水平提供了理论参考。

关键词：政策匹配；差异分析；企业科技创新；政策工具

收稿时间：2026年1月19日

中图分类号：O931.2

通讯作者：董良宇，首尔科学综合大学院大学

Research on the coupling mechanism of science and technology innovation policies of central and local enterprises -- Analysis of policy matching and differences based on Text Mining

Dong Liangyu

(Seoul University of science, Seoul 03760, Korea)

Abstract: To promote the high-quality development of China's economy and strengthen the dominant position of enterprises' scientific and technological innovation is an important starting point to break through the obstacles to scientific and technological development. At present, the national policy to support the scientific and technological innovation of enterprises is becoming more and more perfect, and has become the fundamental force to protect the sustainable development of enterprises. However, there are still some practical problems in the implementation process, such as the lack of coordination between the central and local enterprises' scientific and technological innovation policies, conduction block and adaptation deviation. This paper selects the text of enterprise science and technology innovation policy at the national level and typical regions as the research sample, and comprehensively uses the methods of text mining and policy tool coding to systematically analyze the coupling status and non coupling causes of the central and local policies in terms of goal orientation, tool selection, support focus and landing path, etc., studies and reveals the internal mechanism and evolution law of the coupling of the central and local enterprise science and technology innovation policy, and puts forward the methods to solve the key problems such as target



dislocation, tool mismatch, conduction loss, etc., which provides a theoretical reference for promoting and improving the level of enterprise science and technology innovation in China.

Keywords: Policy matching; Variance analysis; Enterprise technological innovation; Policy tools

1 绪论

1.1 研究背景与问题提出

新一轮科技革命与产业升级要求,促进提升企业科技水平成为市场竞争中的核心驱动力。党的二十大明确提出“强化企业科技创新主体地位”,将企业摆在创新体系建设的关键位置,更好的发挥企业的创新主体作用。我国构建的中央-地方企业科技创新政策是企业科技创新的制度性保障,内容覆盖技术攻关、人才培养、产业融合与科技转移等,支持企业科技创新的政策类型日臻完善。在实践中,中央-地方政策仍存在企业科技创新政策目标错位、工具错配、传导损耗与力度失衡等现实问题,突出表现为顶层设计与基层落地反应冲突,出现力度削弱、效率低下与传导削减的后果^[1]。政策文本是研究政府意图、治理逻辑与引导导向的直接载体,展示未来发展方向与工具的结构化讯息。通过政策耦合理论工具,精准识别和发掘中央-地方企业科技创新政策,解析耦合障碍,为企业发展打通最优路径,具有重要的理论价值。

1.2 国内外研究现状

国外围绕科技创新政策、府际关系与政策合作形成了较为成熟的研究体系。国外研究多集中在联邦体制下的分权语境,与中国特色的纵向治理结构存在显著差异,且聚焦单一政策文本或横向部门协同。国内针对企业科技创新政策的研究多停留在国家级政策分析内容及其流变,改革开放以来“由单点落实到多管齐下”,央地在企业科技创新的政策协同与量化差异,“中央引导地方科技发展资金政策实施过程中,存在政策目标与政策效果不匹配的现象”,对于其文本挖掘的政策匹配后的差异分析存在空白,耦合机制研究不深入。纵向匹配与差异分析不足,对中央与地方政策在目标、工具、力度、对象与场景上的精准匹配与量化差异测度缺失^[2]。本文立足于中国央地治理政策及其实践,以政策文本为研究对象,以耦合机制为视角,基于文本发掘的政策匹配与差异分

析,探究中央-地方企业科技创新政策的耦合机制与比较差异,弥补现有空白。

1.3 研究内容、研究思路与技术路线

1.3.1 研究内容

构建中央-地方企业科技创新政策耦合机制的理论框架,提出耦合机理与研究假设,基于文本挖掘的央地政策匹配与差异分析,测度政策目标匹配度、工具重合度、力度差异、聚焦差异,识别耦合亮点与梗阻点及其形成机理。

1.3.2 研究思路

从现实的痛点提炼问题,提出核心概念和耦合方式,挖掘相关政策文本,实证耦合机制,找出问题解决的最优路径。

1.3.3 技术路线

前期准备:问题提出、文献梳理、理论概念界定——框架设计——数据准备:政策收集、筛选、编码整合——文本量化与分析:主题探究、内容匹配、差异分析——效果检验:耦合水平评价、影响因素分析——结论与建议。

1.4 研究方法与创新点

1.4.1 研究方法

本文系统采取文献研究法、比较研究法和计量分析法,系统挖掘央地科技创新政策文本相关文献,采用关键词提取、词频分析与语义相似度计算等,提取与量化政策文本信息,对中央和不同区域地方政策进行横向与纵向比较,揭示不同差异与区域异质性。构建政策耦合评价指标,运用模型进行回归分析,检验其耦合水平与影响机制^[3]。

1.4.2 创新点

从央地政策耦合角度对中央-地方企业科技创新政策进行差异性分析,从政策文本的单向分析变为双向动态耦合。从内容上看,分析科技创新聚焦企业这一微观主体,从目标、工具、力度和场景四个方面分析耦合机制,提出更具针对性的优化方案。

2 理论基础与分析框架

2.1 核心概念界定

企业科技创新政策是政府基于推动企业高质量发展与结构性转型升级,加强宏观调控保护资源与环境,颁布实施的一系列法规、法律、条例、意见等正式性制度的总和。这些总和分别立足于中国整体国情与地方区域的实际情况,综合利用财政补贴、税收减免、人才招引、金融杠杆等方式,其主体为中央-地方各级政府与各个部门,客体以各类企业为核心,兼顾高校、科研院所与创新平台,目标是推动科技成果转化,促进企业与国家新质生产力的发展,为其提供坚实的制度保障。

“耦合”是指两个或者两个以上通过系统的相互作用、相互适配、相互支撑以达到增效的目的。中央-地方企业科技创新政策耦合,中央与地方层面的科技创新政策相互补充、相互强化与相互匹配,实现精准发力、上下联动,形成整体最优的系统状态。其并非为简单的转发与复制,是一个纵向传导、横向适配、动态调整与区域特色的过程,在中央与地方间实现差异中的动态互补。

政策文本分析是综合运用自然语言处理、文本分析与机器学习等方法,对政策文件的发文机关、标题、条款内容、关键词句、主题、力度与适用范围进行结构与量化分析的研究范式,包括文本收集与预处理、主题提取、文本相似度计算与力度识别等过程^[4]。

2.2 相关理论基础

文本综合运用政策耦合与差异理论、多层治理理论、政策工具理论、政策文本量化与政策演进理论、企业创新系统理论。其中,政策工具理论为探究中央-地方企业科技创新政策耦合机制,提供具体的可操控框架。

政策工具理论将政策转化可分类、可组合、可量化的治理手段,其主要包括:基于规划、标准、规则的命令型工具,基于财政、税收与金融的激励型工具,基于平台、人才与服务的能力建设工具,基于引导、示范与宣传的沟通型工具。

2.3 中央-地方企业科技创新政策耦合

本文基于中央-地方双政策系统,建立政策耦合的双层结构。中央政策系统基于战略目标、总体布局、制度基础与全国统一大市场,地方政策系统基于区域目标、重点产业、落地实施与地区差异化支持。

中央-地方企业科技创新政策耦合机制通过目标耦合、工具耦合、力度耦合、对象耦合与时序耦合来实现,具体蕴含动力机制、传导机制、适配机制与约束机制。

2.4 基于文本挖掘的政策匹配与差异分析

本文分别通过政策主题、政策目标、政策工具、政策力度与指向分析中央-地方企业科技创新政策文本,从匹配性与差异性的双重视角,识别其政策文本的对应关系与偏离特征。

3 研究设计与数据处理

本文将政策匹配与政策差异作为衡量中央与地方科技创新政策区别的关键变量。基于政策耦合理论、多层治理理论与政策工具理论,结合现有成果与不足,提出以下研究假设:

H1: 中央与地方企业科技创新政策在宏观主题层面存在基本一致性,但在聚焦方向、区域目标任务层面存在结构性差异。

H2: 中央与地方在政策工具类型上,均以激励型工具与能力建设型工具为核心工具,但地方在工具细化、量化标准、操作流程上更为具体。

H3: 地方政府对激励型工具的细化程度显著高于中央政府。

H4: 中央政策文本以原则性、导向性、框架性表述为主,地方政策文本包含更多的量化指标、责任条款、时间节点与资金强度信息。

H5: 东部发达地区与中央政策文本的整体匹配度更高,中西部地区在政策工具与目标设定上表现出更强的本地化调试特征。

数据范围界定: 中央政策文本包括国务院、科技部、发改委、工信部、财政部、教育部、知识产权局等国家部委发布的面向推动企业科技创新的政策文件文本,最终有效样本 15 份; 地方政策文本包括地方省、自治区、直辖市各级政府及其办公厅、科技厅、发改委、工信厅等同步配套政策文件文本,最终有效样本 30 份^[5]。

数据主要来源: 2021 年—2025 年的中国政府网; 科技部、工信部、发改委等部委官网; 省级人民政府官网、政务服务网,剔除征求意见稿、内部文件、重复转载、废止失效、简单转发未加细化的文件,如表 1、表 2 所示。

4 中央-地方企业科技创新政策文本发掘



与匹配分析

本文以 2021 年 ~ 2025 年中央与省级政府颁布的关于促进企业科技创新的政策文本为研究样本，中央与地方的政策内容覆盖面较为广泛。在政策特征上，中央政策多为宏观指导性（C-2021-01，C-2023-01），地方政策多为实际落地性（GD-

2025-01，JS-2025-01），二者在内容结构具有较强的互补性。

本研究在政策文本分词、去停用词与同义词归一化处理基础上，进行文本清洗、中文分词与扎根量化，对比分析中央 - 地方政策前 10 位关键高频词，如图 1、图 2 所示^[6]。

表 1 部分中央企业科创政策文件示例

层级	地区	年份	文件名称	部门	编号
中央	-	2021	关于推进中央企业知识产权工作高质量发展的指导意见	国务院国资委、国家知识产权局	C-2021-01
中央	-	2021	关于推进中央企业高质量发展做好碳达峰碳中和工作的指导意见	国务院国资委	C-2021-02
中央	-	2022	关于支持中央企业发展科技创新公司债券的通知	证监会、国务院国资委	C-2022-01
中央	-	2023	企业技术创新能力提升行动方案(2023-2025 年)	科技部、财政部	C-2023-01
中央	-	2024	中央企业科技创新成果转化专项行动方案(2024-2025 年)	国务院国资委	C-2024-01
中央	-	2025	加快构建科技金融体制 有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措	科技部、央行、金融监管总局等	C-2025-01
中央	-	2025	国家新兴产业创新中心管理办法	国家发改委	C-2025-02

表 2 部分地方企业科创政策文件示例

地方	山东	2021	山东省“十四五”科技创新规划	山东省政府	SD-2021-01
地方	山东	2025	山东省新质生产力培育实施方案(2025-2027)	山东省政府	SD-2025-01
地方	北京	2023	北京市关于进一步支持企业创新发展的若干措施	北京市政府	BJ-2023-01
地方	江苏	2021	江苏省“十四五”科技创新规划	江苏省政府	JS-2021-01
地方	江苏	2025	关于进一步支持专精特新中小企业高质量发展若干政策措施	江苏省政府	JS-2025-01
地方	广东	2025	广东省推动人工智能与机器人产业创新发展若干政策措施	广东省政府办公厅	GD-2025-01
地方	山西	2023	山西综改示范区促进企业自主创新办法	山西综改示范区管委会	SX-2023-01
地方	四川	2022	四川省“十四五”高新技术产业发展规划	四川省科技厅	SC-2022-01
地方	新疆	2022	新疆高新技术企业倍增行动实施方案(2022-2025 年)	新疆维吾尔自治区科技厅	XJ-2022-01
地方	新疆	2025	新疆维吾尔自治区科技计划项目管理办法实施细则	新疆维吾尔自治区科技厅	XJ-2025-01
地方	甘肃	2021	甘肃省“十四五”科技创新规划	甘肃省政府办公厅	GS-2021-01
地方	上海	2022	上海市促进高新技术产业发展条例	上海市人大常委会	SH-2022-01
.....

国家战略 高质量发展
科技创新 核心技术 成果转化
自主创新 引导 知识产权
规划 创新体系

图 1 中央政策关键高频词



高新技术企业 研发投入 考核 指标 项目支持 税收优惠 人才引育 专精特新 财政补贴 平台建设

图 2 地区政策关键高频词

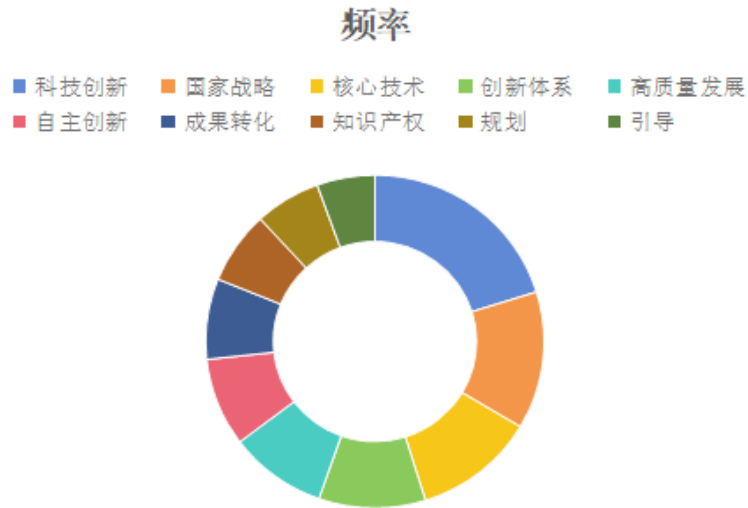


图 3 中央政策关键高频词频率饼状图

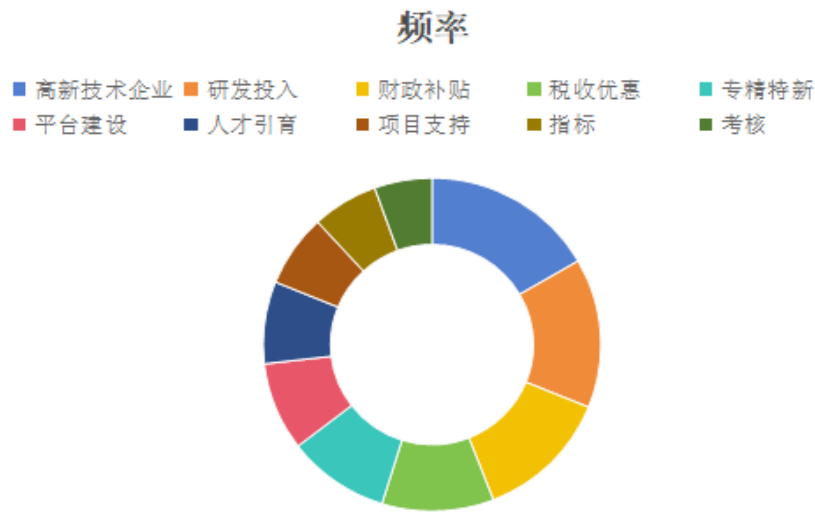


图 4 地方政策关键高频词频率饼状图

表 3 央地企业科技创新政策关键词编码总表

一级编码	一级名称	二级编码	二级关键词	语义归属	中央适配度	地方适配度	编码说明
T	政策主题	T1	科技创新总体部署	主题	5	4	覆盖政策核心主题, 中央宏观统筹, 地方细化落地



续表

一级编码	一级名称	二级编码	二级关键词	语义归属	中央适配度	地方适配度	编码说明
T	政策主题	T2	国家战略/科技自立自强	主题	5	4	中央战略导向,地方承接落实
T	政策主题	T3	核心技术/自主创新	主题	5	3	中央聚焦攻关方向,地方侧重企业应用层创新
T	政策主题	T4	创新体系/创新生态	主题	5	3	中央顶层布局,地方侧重平台/园区建设
T	政策主题	T5	高质量发展/新质生产力	主题	5	4	中央新战略,地方结合区域产业落地
T	政策主题	T6	成果转化/产学研合作	主题	4	4	央地共同关注,中央侧重制度设计,地方侧重实操路径
T	政策主题	T7	知识产权/保护	主题	4	3	中央统筹规划,地方侧重落实细则
T	政策主题	T8	产业创新/制造业升级	主题	3	5	中央宏观导向,地方结合区域产业重点
T	政策主题	T9	数字经济/新兴产业	主题	3	5	中央布局,地方侧重产业培育与应用场景
T	政策主题	T10	绿色低碳/碳中和	主题	3	4	中央战略,地方结合区域绿色产业需求
O	政策目标	O1	研发投入强度提升	目标	3	5	中央定性要求,地方量化指标考核
O	政策目标	O2	创新型企业培育	目标	4	5	地方核心目标,地方侧重梯度培育
O	政策目标	O3	关键技术突破	目标	5	3	中央重大任务,地方侧重企业技术升级
O	政策目标	O4	高新技术企业壮大	目标	3	5	中央导向,地方核心考核指标
O	政策目标	O5	专精特新企业培育	目标	3	5	中央重点支持,地方重点落地实施
O	政策目标	O6	创新平台建设	目标	4	4	央地协同,中央布局国家级平台,地方侧重区域平台
O	政策目标	O7	科技人才引进培育	目标	4	4	中央统筹,地方细化引育政策
O	政策目标	O8	创新环境优化	目标	4	3	中央宏观要求,地方侧重营商环境/服务升级
O	政策目标	O9	科技金融发展	目标	4	4	中央顶层设计,地方侧重金融工具落地
O	政策目标	O10	考核指标/任务完成	目标	2	5	地方核心导向,中央较少直接量化
I	政策工具	I1	财政补贴/专项资金	工具	3	5	中央原则性规定,地方具体额度/标准
I	政策工具	I2	税收优惠/加计扣除	工具	3	5	中央统一政策,地方细化实施细则
I	政策工具	I3	科技金融/信贷/债券	工具	4	4	中央统筹机制,地方创新产品/模式

续表

一级编码	一级名称	二级编码	二级关键词	语义归属	中央适配度	地方适配度	编码说明
I	政策工具	I4	政府采购/应用推广	工具	3	4	中央导向,地方侧重本地企业适配
I	政策工具	I5	创新平台/园区建设	工具	4	4	央地协同,中央布局重大平台,地方落地区域平台
I	政策工具	I6	人才引进/奖励/落户	工具	4	4	中央政策框架,地方细化激励措施
I	政策工具	I7	规划引导/任务部署	工具	5	3	中央核心工具,地方细化实施计划
I	政策工具	I8	标准规范/行业规制	工具	4	3	中央定标准,地方定实施细则
I	政策工具	I9	考核评价/监督问责	工具	2	5	地方核心管理工具,中央侧重导向性要求
I	政策工具	I10	示范试点/宣传引导	工具	4	3	中央统筹试点,地方落地示范
S	政策力度	S1	鼓励/引导/支持	力度	5	3	中央高频表述,地方较少使用
S	政策力度	S2	推进/加强/促进	力度	5	4	央地通用,中央侧重方向,地方侧重落实
S	政策力度	S3	应当/需/应	力度	4	4	央地通用,地方约束性强
S	政策力度	S4	必须/确保/限期	力度	2	5	地方核心约束词,中央极少使用
S	政策力度	S5	责任追究/奖惩	力度	2	4	地方管理工具,中央侧重导向
S	政策力度	S6	量化指标/金额/比例	力度	2	5	地方核心特征,中央极少量化
R	政策对象	R1	高新技术企业	对象	3	5	中央导向,地方核心支持对象
R	政策对象	R2	科技型中小企业	对象	4	4	央地共同关注,覆盖全梯度企业
R	政策对象	R3	专精特新企业	对象	3	5	中央重点,地方重点培育
R	政策对象	R4	规上工业企业	对象	3	4	地方侧重产业主体,中央侧重宏观布局
R	政策对象	R5	民营企业/民间投资	对象	3	4	中央鼓励,地方细化支持
R	政策对象	R6	中央企业/国企	对象	5	3	中央核心对象,地方配套支持
R	政策对象	R7	高校/科研院所	对象	5	3	中央统筹,地方侧重成果转化合作
R	政策对象	R8	创新创业团队/个人	对象	4	3	中央导向,地方细化激励政策

通过对央地政策文本关键词对比,中央推动企业科技创新政策文本具有较强的导向型,关键高频词(T2、T3、T4、T7)集中在科技创新、国

家战略、高质量发展等宏观层面;地方政策文本具备工具实用型特征(I1、I2、I5、I6、O1、O4、O5、O10),关键高频词集中在高新技术企业、税



收优惠、考核 (S4、S5、S6) 等具体落地层面。央地关键高频词的结构差异, 中央宏观调控, 地方差异执行, 形成纵向政策分工格局。这表明二者存在关于政策目标、政策工具、政策力度等在层级间的结构性差异^[7]。

根据央地政策文本内容, 将其政策目标可以划分为战略目标、产业目标、主体目标与要素目标。战略目标高度一致, 地方普遍将“创新驱动”与“科

技自立自强”纳入政策表述, 与国家战略目标政策文本耦合度较高; 产业目标区域分化, 东部地区聚焦高端制造、数字经济、未来产业, 中西部地区更加注重传统产业升级; 主体目标高度趋同, 各地均将高新技术企业与专精特新企业作为重点支持对象, 与中央导向高度匹配; 要素目标存在量化差异, 中央以定性导向为主, 地方普遍设定研发投入支出、企业数量与企业规模等量化目标。

表 4 高频关键词 - 编码对应表

原始高频词	一级编码	二级编码	二级关键词	归类
中央高频词				
科技创新	T	T1	科技创新总体部署	主题
国家战略	T	T2	国家战略/科技自立自强	主题
核心技术	T	T3	核心技术/自主创新	主题
创新体系	T	T4	创新体系/创新生态	主题
高质量发展	T	T5	高质量发展/新质生产力	主题
自主创新	T	T3	核心技术/自主创新	主题
成果转化	T	T6	成果转化/产学研合作	主题
知识产权	T	T7	知识产权/保护	主题
规划	I	I7	规划引导/任务部署	工具
引导	S	S1	鼓励/引导/支持	力度
地方高频词				
高新技术企业	R	R1	高新技术企业	对象
研发投入	O	O1	研发投入强度提升	目标
财政补贴	I	I1	财政补贴/专项资金	工具
税收优惠	I	I2	税收优惠/加计扣除	工具
专精特新	R	R3	专精特新企业	对象
平台建设	I	I5	创新平台/园区建设	工具
人才引进	I	I6	人才引进/奖励/落户	工具
项目支持	I	I1	财政补贴/专项资金	工具
指标	O	O10	考核指标/任务完成	目标
考核	I	I9	考核评价/督察问责	工具

采用内容分析法对政策条款编码后发现, 中央政策工具以命令型与能力建设型为主, 强化顶层设计与制度框架, 地方政策工具以激励型与能力建设型为主, 工具条款更为具体, 财政、税收、金融工具占比显著高于中央, 呈现明显的激励偏向。因此, 央地政策工具匹配上, 工具类型重合度高, 工具组合结构差异显著, 工具细化程度差异大, 区域工具异质性明显, 发达地区工具更市场化、多元化; 欠发达地区更依赖财政直接补贴。

造成这种政策文本差异的主要来源是: 区域资源禀赋与财政能力、地方竞争与政绩导向、产业结构与创新阶段差异、信息不对称与政策解读偏差。

5 中央 - 地方企业科技创新政策差异与非耦合成因分析

5.1 中央—地方企业科技创新政策差异的典型表现

中央—地方企业科技创新政策的异质性主要



表现在政策目标、政策工具、政策力度、政策内容与政策时序方面的差异^[8]。

中央企业科技创新政策文本突出长期性、全局性与战略性的基本特征(R6, R3, R5),以推动国家整体科技高水平自立自强,关键核心技术攻坚突破为主要导向,地方企业科技创新政策文本的目标更为具体与直接,其突出表现为可落地的量化与考核。

中央和地方在企业科技创新政策文本的政策工具类型上,均覆盖命令型、激励型、能力建设型、信息型工具,中央与地方在政策工具类型上具有较高的相似度,均以激励型工具与能力建设型工具为核心工具,二者在工具组合、实施强度与运用偏向存在显著差异。地方政府对激励型工具的细化程度显著高于命令型工具与信息型工具,在实施过程中,过度依赖财政补贴、税收减免等激励型工具,忽视制度创新、生态营造、企业宣讲、知识产权保护等长期工具,部分地区存在政策竞价、过度补贴等工具使用不当问题。

中央政策文本多使用“加强”“鼓励”“引导”(S1)等弱约束表达词,政策力度偏宏观导向,地方政策文本多使用“必须”“确保”“追究”(S4、S5、S6)等语态模态词,并附有资金配额、时间节点、责任追究,呈现中央定政策,地方层层加码的现象,出现资源重复使用、企业压力过大、企业疲于申报、政策过载等问题。

部分地方政策存在低水平搬运与过度的本地适配现象。政策文本与中央同质化严重,缺乏区域特色与实践方案,或者片面强调地方特色与利益,与中央整体导向出现偏离。中央政策发布后,部分地区存在响应滞后、配套延迟等问题,政策动态调整过程中,中央政策更新换代快,地方政策修正不及时,出现有效期错位、区域矛盾冲突。

5.2 政策非耦合的主要类型与现实困境

政策非耦合类型主要包括目标非耦合、工具非耦合、传导非耦合、区域非耦合与效能非耦合。

地方在政策目标传导中存在战略衰减与重点偏移,将国家中长期创新目标战略简化为短期的经济指标与目标任务,忽视原始创新、基础研究与成果转化的长期导向。央地政策工具缺乏系统性、衔接性,中央政策文本体现重视制度供给,地方

政策文本体现重视短期激励。工具组合交融性较弱,出现政策冲突与中间空白的现象^[9]。

政策在纵向传导过程中出现信息损耗、实践偏差、层层加码的问题,部分地方政策文本存在简化与缩小中央政策文本目的性。我国东部地区创新资源充足,更注重高端引领与技术优化,与中央的政策文本的整体匹配度更高;中西部地区因财政资源受限,政策偏向平台建设、普惠支持与要素投入,在政策工具与目标设定上表现出更强的本地化调试特征。部分地区因央地衔接不畅,细则留白、程序繁琐,出现文本空转现象,企业获得感不强,创新资源配置效率不高,政策耦合的整体效能未能充分释放。

5.3 中央-地方政策非耦合的深层成因分析

在府际权责结构上,央地存在功能定位模糊与分工不清。在激励约束机制上,政绩考核导向与地方竞争驱动错位。在信息传导机制上,存在传导链中信息不对称的问题。在资源禀赋差异上,财政能力与科技创新能力受质性约束。企业主体视角下,存在需求错位与政策感知偏差。中央政策文本强调宏观调控与总体战略,地方政策注重地方发展与考核任务,二者与企业的发展规划、研发周期、投入规律、风险特征存在不完全匹配,出台的政策供给与企业需求错位,进一步放大非耦合效应。

5.4 政策差异与非耦合对企业创新的影响

适度的政策差异推动地方因地制宜、精准施策,激发地方政策创新与实施活力,满足不同区域、不同类型的企业的差异化需求,提升政策推动企业创新性发展的落地性与灵活性。

政策的差异与非耦合机制可能产生资源错配与重复利用,降低创新资金与资源的使用率,企业无法充分使用资金推动企业发展,增添了企业的政策学习成本、申报成本与维护成本;央地政策的冲突与不稳定性降低了企业创新与发展的预期,影响企业科学与长期决策。

6 中央-地方企业科技创新政策耦合机制构建

6.1 政策耦合机制构建的总体思路与原则

本文以多层治理理论、政策耦合理论、政策



工具理论为支撑,以我国央地政策文本匹配与差异为抓手,分析中央和地方科技创新政策领域的权责划分与功能定位,通过机制修复实现央地政策目标耦合、工具耦合、力度耦合、时序耦合与区域耦合。

构建央地政策耦合机制应遵循战略统一原则、分层适配原则、合作增效原则、企业导向原则与动态优化原则。其中,最为关键的是企业导向原则,以企业的真实需求作为核心,降低企业的政策适配成本,培育企业向创新的内生动力。

6.2 央地企业科技创新政策耦合机制的总体框架

本研究构建动力耦合机制、传导耦合机制、统筹耦合机制、适配耦合机制、保障支撑机制的耦合机制框架。

动力耦合机制提供耦合的内生动力与价值导向,旨在推动中央制定的目标任务要求在地方上根本性实现,强化中央科技创新政策、科技高水平自立自强与新质生产力等国家战略的统领作用,确保与中央目标政策从根源上耦合,注重引导地方产业结构升级、财政有力保障、区域创新发展,与中央政策文本深度结合,从短期激励转向长期生态建设。重点是建立企业创新需求常态化征集与反馈机制,将企业真实的人才引进、成果转化、技术研发、融资、市场开拓等需求纳入地方政策文本制定全过程。

传导耦合机制保障中央政策意图精准传递到地方,优化央地纵向传递链条,解决信息衰减与解读误差的问题。中央层面要制定指导地方的企业科技创新政策文本规范,对政策目标、工具使用、核心术语、量化口径进行统一界定,从中央到地方实现精准对接与细节落实。地方建立政策出台后针对企业的官方解读、专题培训与案例示范服务机制,确保企业精准把握政策精神与边界。

统筹耦合机制是化解央地政策冲突与消除梗阻的跨区域和跨部门联动,用于解决部门隔离、层级壁垒、政策冲突等非耦合问题。建立由科技、发改、工信、财政等部门共同参与的跨层级常态化合作,地方重大科技创新政策出台前,开展与中央政策的匹配性、合规性与合理性审查、修正,避免同一领域多头发文、标准不一、要求冲突。

适配耦合机制是央地政策耦合的核心,是实现央地政策内容、工具与力度精准粘合的手段。在政策目标耦合上,央地目标应建立并保持互补性,中央侧重长期战略目标,地方侧重落地短期实践目标,实现定性统一、定量衔接,规范地方量化指标政策,避免层层加码、数字游戏、重数量轻质量等问题;在政策工具耦合上,明确央地的政策功能定位,中央侧重制度型、普惠性与导向型政策工具,地方侧重实用型、激励型与服务性政策工具,推动央地政策组合紧密,中央工具引方向,地方工具强落实,避免重复补贴、政策叠加或空白,造成资源浪费;在政策力度耦合上,形成中央弱约束定方向,地方强约束抓落实的工具补充机制,规范地方政策强度,防止过度竞价、财政不可持续、政策攀比等行为,提升政策的稳健性,提升企业的安全感;在区域异质性适配上,东部地区强化高端引领和原始创新,与中央政策文本深度对标,中西部地区强化补齐短板、成果转移与产业衔接,实行差异化配套战略与适度倾斜。

保障支撑机制为政策耦合长期稳定提供合理的制度、技术与监管保障。完善科技创新领域的央地事权与财政划分,健全政策制定、配套、实施、评估全过程制度规范,为政策耦合提供法治与制度保障。

7 研究结论、对策与展望

7.1 主要研究结论

本文基于文本挖掘的政策匹配与差异分析,得出以下主要结论:

(1) 中央与地方科技创新政策数量呈现显著上升趋势,政策内容日趋完善,层级结构与功能定位存在显著差异。中央层面科技创新政策目标以顶层设计、目标引领、价值导向为主,地方层面科技创新政策以配套细化、落地执行、财政激励为主。

(2) 主题层面,高度耦合性主要表现在央地政策在宏观创新战略主题上,在细分产业推动、目标任务实现、过程实施重点等方面存在结构性差异。中央聚焦科技高水平自立自强、重大科研攻关及关键技术突破等长期目标,地方政策文本多关注区域产业升级、专精特新企业发展与创新生态培育等短期目标。



(3) 中央与地方在政策工具类型上具有较高的相似度,均以激励型工具与能力建设型工具为核心工具。地方政策文本包含大量资金配额、完成时限与具体责任。

(4) 中央-地方企业科技创新政策耦合机制以国家科技发展战略部署为核心内驱力,地方政策文本主动进行差异化设计与地区精准改造。

(5) 在地区分布上,我国东部地区与中央政策整体匹配度更高,文本内容更为相似。中西部地区政策与中央政策文本差异度较大,更注重普惠性激励,区域禀赋对政策耦合程度具有显著影响。

7.2 对策建议

(1) 政府加快推进政策完善,划分并说明央地政策的职能范围。

(2) 深化央地政策文本的耦合,密切二者的纵向联系。

(3) 优化政策工具组合,实现激励与引导并重。

(4) 推动政策数字化治理,适配企业动态需求。

(5) 企业应主动了解中央与地方政策及其异同。

7.3 研究不足与展望

本研究受资料来源与分析限制,主要选取中央与省级企业科技创新政策文本,未纳入市级、区级政策文本。本文侧重基于文本数据的匹配机制与差异分析,在结合企业创新数据、政策落实效果数据的实证检验仍可加强,以截面与阶段性分析为主,对政策耦合长期演变、关键节点突变与外部环境冲击响应的动态研究相对薄弱。

未来研究中央-地方企业科技创新政策耦合机制可拓展多层次政策样本,深化多种方法融合分析,聚焦重点领域与企业异质性,细化场景耦

合研究,强化政策效能评估。

参考文献:

[1] 陈强,沈天添.中国科技创新政策体系演变研究——基于1978-2020年157份政策文本的量化分析[J].中国科技论坛,2022(12),35-46.

[2] 李婕,黄波涛.中央引导地方科技发展资金政策评价与思考[J].财政分析,2022(02),116-123.

[3] 上海市人民政府.关于《上海市中央引导地方科技发展资金管理办法》的政策解读[OL].上海市人民政府公告,2023.

[4] 杨文涛,徐子恒.新质生产力背景下科技金融政策对低空相关企业创新质量的影响研究[J].工业技术经济,2026(01),54-63.

[5] 张玉利,秦悦.面向国家战略需求,发挥企业科技创新主体地位作用[J].科学与管理,2025(10),1-8.

[6] 吴伟.强化企业科技创新主体地位的对策研究[J].企业改革与发展,2024(12),44-48.

[7] Howoldt, D. (2024). Characterising innovation policy mixes in innovation systems[J]. Research Policy, 53(2), 104902.

[8] 范小云.扎实推动科技创新与产业创新深度融合[N].中国社会科学报,2026.03.05.

[9] 陈强远,张欣,李慧榕.从供给侧到需求侧:产业创新政策的转向逻辑与中国实践[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2025(06)8-22.

作者简介:董良宇(2000-),男,汉族,山东淄博人,首尔科学综合大学院大学博士研究生,黑龙江省未来发展创新创业服务中心双创导师,主要研究方向为企业管理,ESG。