

# 青年创新创业发展环境监测指标体系 构建研究

## ——基于广州的实践探索

薛永业 曾志敏

**摘要:**针对当前有关青年创新创业发展环境监测评估尚不完善的问题,本文基于广州的探索实践,通过提炼归纳青年创新创业发展环境的核心要素,按照需求导向、可比性、系统性和可操作性等科学原则,从过程、结果和对象三方面明确搭建逻辑框架,构建青年创新创业发展环境监测指标体系,为面向粤港澳大湾区青年创新创业发展环境的动态监测和问题反馈提供有益参考。

**关键词:**青年创新创业;发展环境;监测指标体系;粤港澳大湾区;政策效果评估

**【中图分类号】**F279.2 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2024.01.011



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

### 引言

2021年12月,中国市场创投行业研究组织36氪研究院发布了《2021年中国硬核创业者调研报告》,报告显示40%创业者为30岁以下青年人,青年逐渐成为创业人群的主力军。<sup>①</sup>党的十八大以来,国家积极实施创新驱动发展战略,持续出台一系列创新创业扶持政策。2017年,中共中央、国务院印发《中长期青年发展规划

(2016—2025年)》<sup>②</sup>,将“青年就业创业”列为十大重点发展目标之一,明确提出“推动完善促进青年就业创业政策体系、推动青年投身创业实践、搭建港澳台青年来内地创新创业平台”等促进青年创新创业的发展措施。2021年,国务院办公厅印发《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》<sup>③</sup>,针对大学生创新创业融资难、经验少等问题研究部署一系列方针政策,积极营造有利于青年创新创业的良好发展环境。

**【基金项目】**共青团广州市委员会2023年度“青年创新创业发展环境年度监测评估项目”阶段性研究成果、中国工程院院地合作重大项目“南沙极点驱动下的粤港澳大湾区科技协同创新生态战略研究”(2023-DFZD-07)成果。

发展环境是影响青年创新创业意愿和质量的重要因素,青年创新创业的发展环境既包括青年开展创新创业活动的基础性条件,也包括青年获得创新创业培养、支持和帮助的可能性。城市和青年有着“双向奔赴”的需求,一方面,实现城市高质量发展离不开创意、创新、创业的强力支撑;另一方面,青年人是推动创意、创新、创业最具活力和发展潜力的有生力量。<sup>[1]</sup>从经济价值来说,一个城市要提供各种友好的发展环境,才能吸引青年进行创新创业,激发城市经济活力。近年来我国青年创新创业的政策支持力度不断加大,外部发展环境显著改善,但是青年创新创业发展环境总体上仍未进入国际上游梯队,还存在信息透明度不高、融资缺口大、创新教育和缺乏系统化规范化创业培训等问题<sup>[2]</sup>。青年的社会资源和人脉弱、缺乏相应的知识与能力和创新创业资金,这些因素制约了大湾区青年创新创业工作的发展。<sup>[3]</sup>同时,港澳青年到内地城市就业,可能会面临融资与资金跨境流通不便、青年融合交流渠道较窄、营商环境与港澳地区仍有一定差距等诸多挑战。<sup>[4]</sup>由此,笔者尝试构建青年创新创业发展环境监测指标体系,通过具体指标测算、监测城市青年创新创业发展环境,发现城市青年创新创业发展环境的变化和面临的困境,提出优化创新创业发展环境的对策建议,以期激发青年创新创业活力,为推动青年发展型城市建设提供有益思考。

广州作为国家中心城市和粤港澳大湾区区域发展的核心引擎,在培育城市青年创新创业发展环境方面具有鲜明特性。乘着《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施的东风,广州在培育高质量、高效率的创新创业发展环境上狠下功夫,先后进行了多种激发创新、鼓励创业的实践。2020年4月,广州市以青年需求为出发点,同时配合广东省推进青年发展型城市建设试点工

作,吸纳先进城市经验,出台了《广州市中长期青年发展规划(2019—2025年)》<sup>④</sup>。2022年6月,包括广州在内的全国45个试点城市(含直辖市的市辖区)入选全国青年发展型城市建设试点名单。同年,广州在全国城市创业环境指数排名中位列第一<sup>⑤</sup>。此外,为吸引更多港澳青年人才来穗创业,广州在全省率先推出港澳青年创新创业帮扶政策,进一步优化在穗港澳青年的创新创业发展环境。就实效性而言,可以说广州在推进青年创新创业发展环境的建设实践具有一定的示范作用,特别是在制度环境优化上具有较强代表性。宋金阳老师在研究广州青年就业创业困境时发现,广州的青年创新创业发展环境仍然存在市场信息渠道不充分、制度体系不完善和资源匹配度不高等问题<sup>[5]</sup>。这些问题深刻影响青年创新创业的意愿和能力。为打造青年创新创业优质制度环境,广州开始探索青年创新创业领域的专项立法保障。2023年3月,《广州市青年创新创业促进条例》<sup>⑥</sup>正式实施。该条例将开展青年创新创业监测评估机制列为重点任务之一,强调要做好青年创新创业发展环境的各项服务和引导保障。这意味着广州正围绕“湾区所向、港澳所需、广州所能”的目标进一步加强青年创新创业发展环境建设,其规划布局和行动方案为青年创新创业发展环境监测指标建构提供了较为全面且系统的制度蓝本。因此,笔者以广州作为青年创新创业发展环境监测评估的观察点,围绕青年创新创业发展环境的核心要素、框架设计和具体测度进行监测指标体系构建,提出如何调适发展环境实现青年创新创业活力的对策建议,为粤港澳大湾区青年创新创业发展环境的动态监测和问题反馈提供参考样本。

## 一、青年创新创业环境： 发展现状、政策经验与监测指标

实施深化高等学校创新创业教育改革以来,国内形成较浓厚的青年创新创业的社会氛围。在宏观经济形势良好,政策支持力度持续加大,产业革新快,经济结构调整机遇多,地方政府对创新创业重视程度较高等因素的作用下,青年群体能够拥有较多有利的创新创业机会。可见,良好的发展环境可以为青年创新创业提供坚实的基础,而通过系统总结和落实指标监测可改善和优化青年创新创业的发展环境。

在优化青年创新创业发展环境方面,业界有很多可供借鉴的先进经验,这些经验成果主要包括五个方面的内容。一是优化青年创新创业的教育环境。例如德国实施的“双轨制”职业教育体制和韩国创设的“青年创业士官学校”,两者均为培养创业型青年提供了重要路径参考。又如香港面向粤港澳大湾区青年创立首个非营利性教育机构——香港创科教育中心,通过提供体系化的创新创业教育,以教育创新驱动产业发展和社会进步。二是开展青年创新创业的专项支持计划。如英国以扶助弱势青年为重点推行的青年创业计划,旨在培养青年人就业和创业能力。又如上海市发布的《上海鼓励创业带动就业行动计划》,围绕创业准备、企业创办、企业初创、企业发展的全过程,提出构建覆盖创业“全生命周期”的政策扶持链。三是搭建青年创新创业的人才联盟和商业网络。如成立于2013年的全国首个荐才引才聚才留才综合性服务平台——杭州市青年人才工作站,通过对外宣传招引、推动项目落地、人才凝聚服务等方面为服务海内外青年人才做出了重要成绩。四是青年创新创业的资源保障支持,如青岛市

面向符合贷款条件的18~45周岁的青年群体提供“青创先锋贷”贷款产品,帮助减少青年创业融资难的压力。五是创设青年创新创业服务空间,如成都2021年提出建设“青年创新创业就业筑梦工程”,通过筹建人才公寓、支持孵化科技企业、安排就业见习岗位等措施,让青年创新有平台、创业有底气、就业有机会、情感有归属。总体来看,改善青年创新创业发展环境需要从青年创新创业的教育培训、金融支持、公共服务供给、营商环境等方面着手,从而激发青年创新意识与提升创业能力。

当前,粤港澳大湾区的青年创新创业氛围浓厚,各项青年创新创业相关扶持政策也陆续出台实施,青年创新创业发展环境稳步向好。但受一些现实条件制约,青年创新创业发展环境还存在不少亟须完善之处。例如大湾区内的创业资金、创新创业教育、创业服务、企业孵化和企业产出等创新创业要素内在融合较弱,尚未形成强大合力。加上大湾区内各城市之间的青年创新创业发展环境差异较大、相关扶持政策的执行力度有偏差,创业者、投资方、融资方和教育系统等相关主体之间还未有效联动起来,青年创新创业能力提升较为缓慢,青年创新创业载体不完备以及创业资源获取不足的情况时有发生<sup>[6]</sup>。此外,一些政府部门在采取行政推动机制开展港澳青年融入大湾区内地城市时,出现多部门主管与同质竞争、国民待遇优次有别、主管与业务部门的执行偏好影响政策变现效能、结果考核与政策初衷的偏离等矛盾<sup>[7]</sup>;台湾地区的青年来穗创新创业还面临融资难、伙伴关系建立慢等创新抑制难题<sup>[8]</sup>。解决这些问题的前提是要做好青年创新创业发展环境的监测预警。

目前现有相关研究构建青年创新创业发展环境的指标体系主要包括对港澳青年创新创业

基地评估<sup>[9]</sup>、对创业政策落实评估<sup>[10]</sup>等内容。但是关于青年创新创业发展环境的监测指标体系建设关注较少且尚不完善,主要表现为监测指标还不够系统化,对青年主体的可行能力关注较少,在供需双向匹配上尚不完整,对创新创业的前沿阵地没有更深入的经验总结等。因此,本文聚焦广州的探索实践,面向粤港澳大湾区青年创新创业需求,结合青年创新创业的共性特点、发展现状和相关成功经验,提出构建和完善青年创新创业发展环境监测指标体系。

## 二、监测指标体系的建构框架

### (一)监测指标体系的指标选取与构建原则

如前文所述,青年创新创业发展环境需要侧重政策扶持、市场环境、能力培养、公共服务供给等方面。明确青年创新创业发展环境监测指标体系的内容范围和核心要素以后,需要搭建监测指标体系的逻辑框架,具体设计思路按照以下四个原则进行。

一是需求导向原则。对青年创新创业发展环境监测评估应以青年创新创业的核心需求为价值导向。粤港澳青年创新创业的需求,主要包括创业教育培训、创业信息平台、创业资本市场和包容有序的舆论环境和文化氛围等内容。其中对于来内地创业的港澳青年来说,创新项目成果转化平台、财政扶持政策与税收优惠和开放融洽的行业交流显得尤为重要。

二是系统性原则。青年创新创业的发展环境监测评估涉及多个方面,既要保证全面覆盖,将所有可能影响青年创新创业过程的环境因素都纳入监测指标体系的考虑范围;也要注重多元维度,不能局限在某一或几个维度评价。在此基础上,青年创新创业发展环境的监测指标体系需要实现闭环管理、全流程监测评估,使得

具体指标能动态反映监测质量水平。

三是可比性原则。在搭建监测指标体系的逻辑框架和选取变量指标时,需要做好两个维度的比较:一是横向比较,即不同城市、不同区域间的青年创新创业环境监测对比,同时要保证监测指标体系能够符合国家权威机构的标准。二是纵向比较,即不同阶段青年创新创业发展环境的历时性比较和演变趋势评估。考虑到青年创新创业的发展环境因素复杂且异质,存在多个测度口径,可能会给具体数据计算造成困难。因此,在指标的选取和使用上要进行数据压缩和消除数量级上的差异性。

四是可操作性原则。青年创新创业发展环境监测指标体系应集中反映青年在城市就业、创业、创新等方面的情况,同时注意突显共青团等有关组织在青年创新创业工作中的责任和统筹协调作用,确保指标背后的相关政策举措可落地实施。

根据上述四项原则,同时参考国内外青年创新创业发展环境建设的有益经验,笔者基于广州的探索实践,归纳和提炼可以测算青年创新创业发展环境的相关指数和监测评估标准,设计更为贴合青年创新创业需求的发展环境监测指标。

### (二)监测指标体系的核心要素和框架设计的总体思路

笔者按照政策效果评估的基本要素设计青年创新创业发展环境的动态监测内容。基于美国学者斯塔弗尔比姆(Daniel L. Stufflebeam)提出的由情景评估(Context Evaluation)、投入评估(Input Evaluation)、过程评估(Process Evaluation)和结果评估(Product Evaluation)构成的CIPP评估模型<sup>[11]</sup>,同时结合政策效果评估中过程、结果和对象三大不可或缺的要素<sup>[12]</sup>,笔者认为,评估指标要以发现和解决问题为目标,对政



策执行对象、过程与效果进行概括总结,即政策效果评估标准应该包括效果是否明显、效益是否最佳、效率是否最高、影响是否最佳<sup>[13]</sup>。

笔者根据广州对“青年创新创业发展”的政策定位,从青年创新创业实际需求出发,围绕青年创新创业发展环境监测过程、结果、对象进行指标设计,构建起全周期、系统性的青年创新创业发展环境监测指标体系。其中,“过程”要素指向行动环节和操作过程,即作为服务青年创新创业主体的地方政府为青年创新创业活动“做了什么”,主体如何投入必要资源和提供政策支持。“结果”要素指向产出成果和实际成效,即地方政府“实现了什么”,对青年创新创业产生了怎样的实际影响。“对象”要素指向青年创新创业的服务客体和受益群体,即地方政府“关注谁”,哪类青年群体是创新创业发展环境监测的重点关注对象。笔者从过程、结果和对象三个要素搭建青年创新创业发展环境监测指标体系的基本框架。

从过程要素来看,对青年创新创业发展环境的监测评估要注重体现城市发展与青年创新创业的良性互动。笔者认为,监测指标体系应囊括三个维度的讨论:第一,青年创新创业的基础性条件。第二,城市对青年创新创业的支持。第三,如何谋求城市与青年共同发展。以广州市为例,广州为加强粤港澳青年交流合作提供一个城市创新创业发展平台,满足青年来穗实习就业、创新创业等需求,为青年群体提供创新创业的基础硬件,这是第一个维度。广州通过提高青年在城市创新任务中的优先级,认真规划青年创新创业发展目标,深入挖掘青年创新创业需求,为青年提供广阔发展的市场环境和多元机遇,这是第二个维度。广州以体制机制创新为驱动,将青年作为推动粤港澳大湾区内城市合作和互利共赢的生力军,这是第三个维

度。据此,笔者从评估青年创新创业发展环境过程的角度出发,将“青年创新创业基础”“青年创新创业环境”和“青年交流与开放合作”列为一级指标。

从结果要素上看,对青年创新创业发展环境的监测评估要以城市青年创新创业成效为衡量标准。青年创新创业成效指标不仅要体现城市发展的潜力和城市创新的结果,更要关注创新扶持政策对创新生态系统局部要素的战略性改造。笔者从评估青年创新创业发展环境结果的角度出发,将“城市青年创新创业成效”列为一级指标。

从评估对象要素来看,对青年创新创业发展环境的监测评估要着重关注粤港澳青年与广州这座城市之间的双向互动关系,即重点关注“谁被评估”。评估对象应聚焦正从事创新创业或有志于创新创业事业的青年。广州是港澳青年到内地创新创业的主要聚集地,所以应从粤港澳大湾区建设发展的角度出发,考虑港澳青年在广州的创新创业活动情况。具体来说,笔者以粤港澳青年与广州城市之间的二元互动关系为切入点,围绕青年就业与创新创业、青年创新创业发展环境、青年交流与开放合作、城市青年创新成效等内容构建二级监测指标。

### 三、监测指标体系具体内容与分析

立足于上文关于青年创新创业发展环境监测指标体系的建构原则,笔者结合《广州市青年创新创业促进条例》《广州市中长期青年发展规划统计监测指标体系》《广州市中长期青年发展规划统计监测制度》<sup>⑦</sup>等相关规定,以及此前笔者课题组查阅的相关文献资料、专家访谈、从业者对话和研究团队讨论等内容,最终建立青年创新创业发展环境监测指标体系,该指标体系

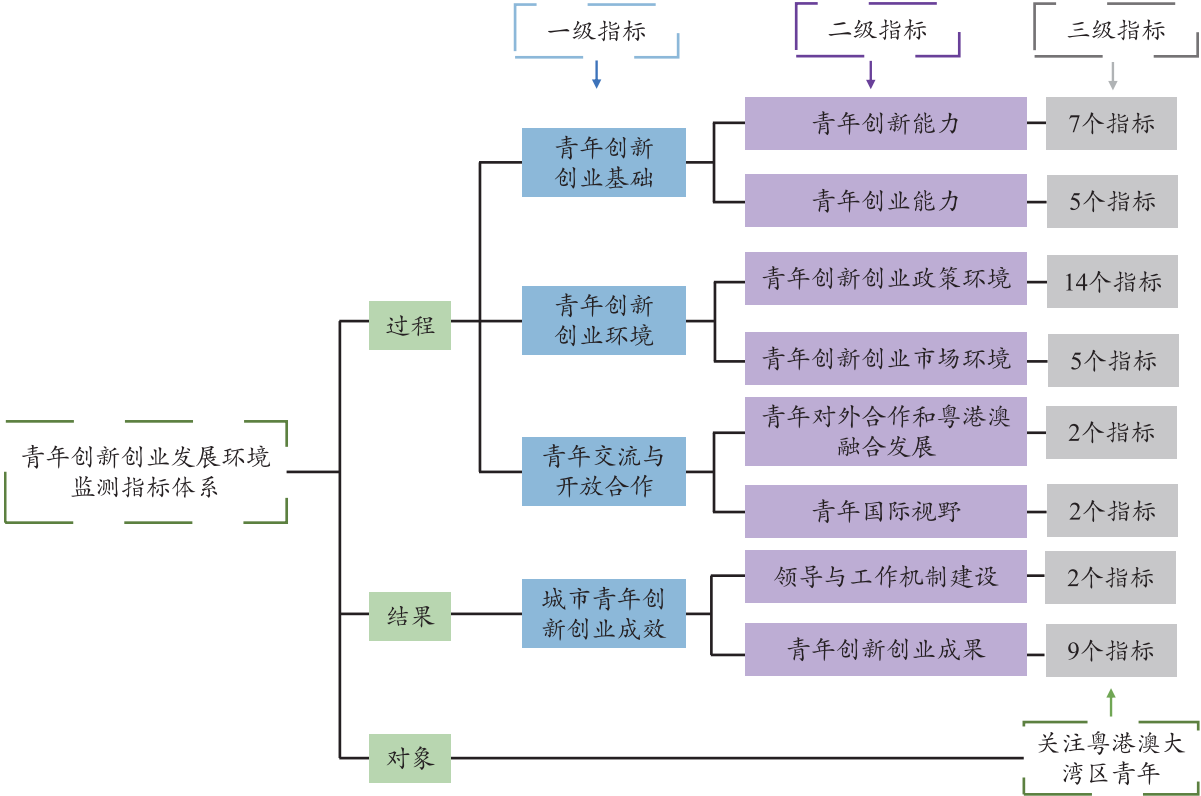


图1 青年创新创业发展环境监测指标体系的总体框架

包含4个一级指标、8个二级指标维度和46项具体指标(图1)。

本文所建构的青年创新创业发展环境监测指标体系具体包含指标维度、指标、指标描述、指标来源、数据来源和指标适用的人才类型等研究尺度。其中“具体指标”是将二级指标细化为可操作的测量指标，“指标内容”说明具体指标所测量的内容，“指标来源”标注测量指标由笔者自制或参考其他文件的内容，“数据来源”说明测量数据是来自可借用的统计数据或是需要自行通过问卷调查收集的数据。需要强调的是，该监测指标体系中所指称的“青年”为年龄在14~35周岁(含本数)的人口群体；该监测指标体系的指标监测评价周期需要根据现实需要设定，比如按年度测量指标内容体现。

关于各二级指标的具体来源和内容测度设

计分析如下：首先，一级指标“青年创新创业基础”关注青年创新能力和创业能力。从“青年创新能力”来看，青年创新起步需要各项创新能力的教育培养和资源供给。政策措施的发力点可以分别从设立相关青年创新创业课程的高校数量比重、每万名青年从业人员中科学研究与试验发展(R&D)人员数量、R&D经费支出占国内生产总值(GDP)的比重、人均科普经费、青年获省级以上自然科学基金和社会科学基金等重大科研项目立项数、省级及以上创新平台、每万人持有专业资格证书数量等7个三级指标体现。从“青年创业能力”看，青年开展创业活动需要前期充分的专业培训和赛事训练。青年创业项目和赛事的覆盖支持，可以提升青年创业成功率。对青年创业能力的评估测算以创业培训定点机构培训青年总人次、创业培训定点机构关

于青年创业培训补贴的总金额、市级以上青年创新创业大赛获奖人数、35周岁(含)以下的企业法定代表人占市场主体总人数比例、高校应届毕业生初次创业率等5个三级指标来衡量。青年创新创业基础体现了对入行前基础能力和入行后的专业能力等各种领域性创新创业能力的评估。以这些指标评估青年创新创业能力,体现青年更好地促进城市发展,实现城市与青年的双向奔赴。

其次,一级指标“青年创新创业环境”主要突显政府与市场在营造青年创新创业环境中的重要作用,按照《中长期青年发展规划(2016—2025年)》中“青年就业创业”领域的发展措施,笔者主要选取青年创新创业政策环境和青年创新创业市场环境两个二级指标对青年就业创业发展环境进行评估。在“青年创新创业政策环境”方面,以区级以上优秀青年创新创业人才计划的奖励人数和奖励总额、为青年提供创业孵化服务的孵化载体数量、为青年提供免费创业孵化空间面积、为青年科技创新企业孵化器减免租金总额、青年创新创业孵化载体在孵企业数量、大学生创新创业孵化器和众创空间的数量、无房青年获公共租赁住房实物保障户数(在保)、长租公寓青年优惠床位数、新就业无房青年获住房租赁补贴户数(在保)、为创业青年群体提供投融资对接服务次数和服务人数、市级以上青年创业导师数量、青年创新创业项目对接活动促成项目数量等14个具体的三级指标来反映政府对青年科技创新工作的投入力度,以及衡量对青年创新创业的扶持规模。在“青年创新创业市场环境”方面,以青年创业项目(企业)获得的风险投资总额、每万名青年从业人员中任职高新技术企业的人数比例、科技型中小企业当年获银行发放贷款额、“中国青年创业”金融服务平台“上板”企业数量、在青年创办企业

中开展政府采购的份额等5个三级指标,来展现城市发展环境对青年创业的利好程度。以上这些指标可反映青年创新创业活动的发展空间和潜力指数,以及城市对青年创新创业工作的支持力度。

再次,一级指标“青年交流与开放合作”由“青年对外合作和粤港澳融合发展”和“青年国际视野”两个二级指标构成,这两个二级指标可反映城市为粤港澳青年提供管理、交流服务,粤港澳青年从中获取信息和资源的双向互动情况,这种双向互动可以实现青年创新创业资源的充分流动。其中,“青年对外合作和粤港澳融合发展”包括来穗创业港澳青年人数和为港澳青年创业提供免租金入驻等优惠支持的创新创业基地数量两个三级指标。而“青年国际视野”二级指标包括区级以上青年创新创业国际人才交流活动次数及参与人次两个三级指标。

最后,一级指标“城市青年创新创业成效”由“领导与工作机制建设”和“青年创新创业成果”两个指标组成。青年创新创业成效是由城市创新创业发展环境和青年创新创业者的行为共同作用的结果,是对青年在创新创业各阶段努力过程的成效评估。评估青年创新创业成效能够测算城市青年创新创业体系尚需完善之处,以及青年创新创业成果累积情况。二级指标“领导与工作机制建设”包含青年联席会议召开次数和青年创新创业政策修订数量两项内容。一般来说,有关单位会根据青年联席会议的精神、青年创新创业相关政策修订情况落实任务与资源分配。青年联席会议召开的次数以及相关政策修订数量在一定程度上能反映地方政府对青年创新创业发展环境建设的重视程度,而这些又直接表现在政府的投入与执行力度,因此,领导与工作机制建设是城市青年创新创业成效的关键指标。二级指标“青年创新创

表 1 广州市青年创新创业发展环境监测指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标内容	指标权重 (分数)
青年创新创业基础	青年创新能力	设立创新创业课程的高校比重	开设创新创业课程的高校占有所有高校的比重	3
		每万名青年从业人员中 R&D 人员数量	每万名青年从业人员中 R&D 人员数量	2
		R&D 经费支出占 GDP 比重	R&D 经费支出占 GDP 比重	2
		人均科普经费	用于开展科普工作的财政专项经费	2
		青年获省级以上自然科学基金、社会科学基金等重大科研项目立项数	青年作为负责人获得省级以上自然科学基金、社会科学基金等重大科研项目立项数	2
		省级及以上创新平台	省级及以上创新平台	3
		每万人持有专业资格证书数量	每万人持有《国家职业资格目录》中专业技术人员职业资格证书数量	2
	青年创业能力	创业培训定点机构培训青年总人次	人社局认定的创业培训定点机构年度培训青年总人次	3
		创业培训定点机构关于青年创业培训补贴的总金额	年度发放各类创业培训补贴总金额	2
		市级以上青年创新创业大赛获奖人数	参加国际、全国、省级、市级等各类青年创新创业大赛的获奖人次	2
		35 周岁(含)以下企业法定代表人占市场主体总人数的比例	35 周岁(含)以下企业法定代表人占市场主体总人数的比例	3
		高校应届毕业生初次创业率	高校应届毕业生初次创业率	3
青年创新创业环境	青年创新创业政策环境	区级以上优秀青年创新创业人才计划奖励人数	市、区制定的优秀青年创新创业人才评选活动中获奖人数	3
		优秀青年创新创业人才计划奖励总额	市、区制定的优秀青年创新创业人才评选活动中为获奖人才支付的奖励金额	2
		为青年提供创业孵化服务的孵化载体数量	为青年提供创业孵化服务的孵化载体数量	2
		为青年提供免费创业孵化空间面积	为青年创新创业提供的免费创业孵化空间面积	2
		为青年科技创新企业孵化器减免租金总额	为青年科技创新企业孵化器减免租金总额	2
		青年创新创业孵化载体在孵企业数量	各类青年创新创业孵化载体在孵企业(项目)的数量	2
		大学生创新创业孵化器、众创空间的数量	大学生创新创业孵化器、众创空间的数量	2
		无房青年获公共租赁住房实物保障户数(在保)	无房青年获公共租赁住房实物保障户数(在保)	2
		长租公寓青年优惠床位数	为外地来广州就业的应届毕业生提供优惠房源短期免费床位的数量	2
		新就业无房青年获住房租赁补贴户数(在保)	新就业无房青年获住房租赁补贴户数(在保)	2
		为创业青年群体提供投融资对接服务次数	为创业青年群体提供投融资对接服务次数	2
		为创业青年群体提供投融资对接服务人数	为创业青年群体提供投融资对接服务人数	3



(续表1)

一级指标	二级指标	三级指标	指标内容	指标权重 (分数)
青年创新创业环境	青年创新创业政策环境	市级以上青年创业导师数量	市级青年创业导师的数量,包括市级青年创业导师团,以及入选广东青年创新创业导师、中国青年创业导师的人数	2
		青年创新创业项目对接活动促成项目数量	举办的青年创新创业项目对接活动,促成对接或达成对接意向的项目数量	2
	青年创新创业市场环境	青年创业项目(企业)获得的风险投资总额	青年创业项目和企业累计获得的风险投资总额(A轮之前)	2
		每万名青年从业人员中任职高新技术企业人数比例	每万名青年从业人员中任职高新技术企业人数比例	2
		科技型中小企业当年获银行发放贷款额	科技型中小企业当年获银行发放贷款额	2
		“中国青年板”金融服务平台“上板”企业数	“中国青年板”青年创新创业综合金融服务平台“上板”企业数量	3
		在青年创办企业中开展政府采购的份额	在青年创办企业中开展政府采购的份额	2
青年交流与开放合作	青年对外合作和粤港澳融合发展	来穗创业港澳青年人数	来广州创业的港澳青年人数	2
		为港澳青年创业提供免租金入驻等优惠支持的创新创业基地的数量	为港澳青年创业提供免租金入驻等优惠支持的创新创业基地的数量	2
	青年国际视野	区级以上青年创新创业国际人才交流活动次数	区级以上青年创新创业国际人才交流活动次数	2
		区级以上青年创新创业国际人才交流活动参与人次	区级以上青年创新创业国际人才交流活动参与人次	2
城市青年创新创业成效	领导与工作机制建设	青年联席会议召开次数	年内青年联席会议召开次数	2
		青年创新创业政策修订数量	修订青年创新创业相关政策的数量	2
	青年创新创业成果	青年高层次人才数量	符合《广州市高层次人才认定方案》认定标准、年龄在45岁以下的高层次人才数量,包括“杰出专家”“优秀专家”“青年后备人才”	2
		拥有高级职称的青年专业技术人员数量	拥有副高级以上职称的专业技术人员中,35岁(含)以下青年人才数量	2
		人均技术合同交易额	人均技术合同交易额	2
		青年创办企业认定高新技术企业数量	青年创办企业被认定为高新技术企业的数量	2
		万名青年从业人员发明专利授权量	万名青年从业人员发明专利授权量	2
		万名青年从业人员PCT专利申请量	万名青年从业人员PCT专利申请量	2
		青年创新科技成果转化平台数量	青年创新科技成果转化平台的数量	2
		青年创新科技成果转化数量	青年创新成功实施科技成果转化的项目数量	2
		每万名青年商标注册数量	每万名青年商标注册数量	2

注:除上述内容外,该指标体系还包含了指标来源、数据来源等内容,但因篇幅限制,在此不做过多展示。其中,指标权重的设计主要采用了专家打分法,笔者邀请了15位来自清华大学、中国宏观经济研究院、中山大学、深圳大学等高校科研院所的国内青年创新创业领域专家,结合自身专业知识和经验,按照“指标越重要、该指标评分越高”的原则,对各层级指标进行打分。打分完毕后,再对各指标的分数求均值,进而得到指标的权重分数。鉴于该指标体系还未转化应用,指标权重仅供初步参考。

业成果”测算评估的是城市青年创新创业政策的经济效益和社会效益。这一、二级指标包括青年高层次人才数量、拥有高级职称的青年专业技术人员数量、人均技术合同交易额、青年创办企业认定高新技术企业数量、万名青年从业人员发明专利授权量、万名从业人员 PCT(Patent Cooperation Treaty)专利申请量、青年创新科技成果转化平台数量、青年创新科技成果转化数量、每万名青年商标注册数量等 9 个三级指标。根据上述构建的青年创新创业发展环境监测指标体系,结合相关政策文件和广州探索实践,可进一步构建广州市青年创新创业发展环境监测指标体系(表 1)。

#### 四、结论与讨论

在《广州市青年创新创业促进条例》制度探索的基础上,本文重点探讨青年创新创业发展环境监测指标体系的总体框架设计与具体内容。这一指标体系主要基于政策效果评估的基本要素(过程、结果、对象)和青年政策需求进行设计,综合涵盖青年创新创业的基础(创新创业能力)、环境(政策、市场与国际)、创新创业成效等方面内容,体现以提高青年自身禀赋与增强创业环境赋能共同推动青年创新创业成效的工作思路。笔者认为,虽然广州在青年创新创业发展环境监测评估工作中走在全国前列,但实际上,这项工作还没正式开始收集相关数据并进入下一阶段的应用评估,因此还无法对这一监测指标体系的实效性进行验证。此外,本文存在外部效度问题,即基于广州实践探索的单案例设计监测指标体系可能存在复制推广受阻的风险,主要受制于单案例所面临的不同城市资源禀赋、政策偏好和创新创业基础等前期条件差异,因此在接下来的研究中会进一步拓展

样本框和纳入更大范围的案例观察,提升该监测指标体系的外部效度。

未来对于青年创新创业发展环境监测指标体系的现实运用与调适优化,笔者认为应该重点关注以下几个问题:一是指标应用推广和监测机制匹配。监测指标体系只是搭建一个前期理论模型,而具体到城市青年创新创业发展环境监测评估还要结合地方情境和区域特质,进而对具体指标进行相应调整。对青年创新创业发展环境监测评估需要定期开展,比如按年度周期性清单式评测。二是指标权重设计和标准化改进。后续可以使用多轮次的专家意见法(德尔菲法)对监测指标体系中的二级指标的重要性进行评分,或在收集数据后运用熵值法赋权。在测算过程中还需要对其进行无量纲化处理,再根据确定好的指标权重计算最终指数数值。上述问题,需要在未来监测指标体系进行转化应用时,进一步验证和优化。

#### 参考文献:

- [1] 燕元沂:《建设青年发展型城市 让青年的城市与青年的力量双向奔赴》[J],《中国青年》2022 年第 14 期,第 20-21 页。
- [2] 宋金阳:《在机遇与挑战中就业创业的广州青年》[J],《北京青年研究》2020 年第 4 期,第 61-68 页。
- [3] 涂敏霞、杨成:《广州蓝皮书:广州青年发展报告(2023)》[M],社会科学文献出版社,2023 年,第 227 页。
- [4] 葛志专、白国强、巫细波:《大湾区建设视角下港澳青年到内地创新创业面临的问题及对策建议》[J],《青少年学刊》2021 年第 1 期,第 43-47、24 页。
- [5] 同[2]。
- [6] 肖喜明:《促进我国青年创业的制度需求与制度供给分析——基于新制度经济学的视角》[J],《中国青年研究》2018 年第 9 期,第 24、108-114 页。
- [7] 方木欢:《粤港澳大湾区港澳青年创业的政策机制与

优化路径》[J],《青年探索》2019年第5期,第84-91页。

[8] 杨爱平、郑晓云:《港澳青年融入大湾区内地城市发展的行政推动机制研究——以港澳青年创新创业基地建设为例》[J],《青年探索》2022年第2期,第100-112页。

[9] 于铁山:《粤港澳大湾区背景下台湾青年来莞创新创业服务满意度研究》[J],《台湾研究》2020年第6期,第14-25页。

[10] 苏星晨、陈联、朱星谕、梁燕:《港澳青年创新创业基地评估指标体系构建》[J],《科技管理研究》2022年第6期,第69-75页。

[11] Daniel L. Stufflebeam and Chris L. S. Coryn, *Evaluation Theory, Models, and Applications* [M], San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2014: 3-30.

[12] 谢明:《公共政策概论》[M],中国人民大学出版社,2010年。

[13] 李志军:《重大公共政策评估理论、方法与实践》[M],中国发展出版社,2013年。

注释:

①36氪研究院:《2021年中国硬核创业者调研报告》[DB/OL],2021年12月9日,https://36kr.com/p/1519596563353225,访问日期:2023年11月1日。

②中共中央 国务院:《中长期青年发展规划(2016-2025年)》[EB/OL],2017年4月13日,https://www.gov.cn/zhengce/2017-04/13/content\_5185555.htm#1,访问日期:2023年10月30日。

③《国务院办公厅关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》(国办发〔2021〕35号)[EB/OL],2021年10月12日,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/12/con-

tent\_5642037.htm,访问日期:2023年10月30日。

④2020年4月26日,《广州市中长期青年发展规划(2019—2025年)》正式发布。该规划涵盖了青年思想道德、教育、健康、婚恋、就业与创业、文化、青年社会融入与社会参与、青年权益保护与违法犯罪预防、青年交流与开放合作、青年发展政策与社会保障等10个领域,其中青年就业与创业领域指明了要大力建设广州青年就业创业孵化基地、“青创汇”广州青年就业创业综合服务平台、青年创新创业示范园区等阵地,推动建设100个青年众创空间、20个青年创新人才工作站,以及落实高校毕业生就业促进计划,鼓励高校毕业生到中小型微型企业和城乡基层就业等发展措施。

⑤数据来源于中国青年创业就业基金会与泽平宏观于2022年11月发布的《中国青年创业发展报告(2022)》。

⑥《广州市青年创新创业促进条例》以地方性法规保障青年创新创业环境,在全国属于首创。该条例从推动统筹协调更规范有力、推动资金支持更多措并举、推动生态环境更系统完善、推动服务保障更精准健全,和推动重点区域更融入湾区等方面支持青年创新创业。

⑦资料来自广州市中长期青年发展规划实施工作联席会议办公室《关于印发〈广州市中长期青年发展规划统计监测指标体系〉〈广州市中长期青年发展规划统计监测制度〉的通知》。

**作者简介:**薛永业,华南理工大学医疗器械研究检验中心助理工程师。曾志敏,中国工程科技发展战略广东研究院特聘研究员。

责任编辑:刘 颖