

创业型经济的兴起与我国创业政策面临的挑战

郑风田, 傅晋华

(中国人民大学农业与农村发展学院, 北京 100872)

20 世纪 80 年代以来, 创业 (entrepreneurship)^① 引起了研究人员与公共政策决策者们的密切关注。从全球范围来说, 当人类进入 21 世纪后, 创业已成为经济发展的源动力。

“创业型经济”不仅带动了经济的发展, 而且在创业中实现了就业的增长。政府通过制定有效的创业政策能够促进创业活动的开展。本文以“三维度”分析框架为基础, 从个人、企业和社会三个角度重点分析我国在建立“创业型经济”中存在的政策问题, 并提出完善我国创业政策, 建立“创业型经济”的相关对策建议。

一、“创业型经济”的兴起及含义

我国经济目前还处于转轨过程中, 新的市场制度体系还需要逐步完善, 旧的计划体制与管制手段在经济生活中还时时存在。在转轨经济中, 企业家创新与创业精神的作用比发达国家市场经济情况下更显突出。斯坦福商学院知名转轨经济专家麦克米伦和伍德拉夫 (McMillan and Woodruff) 认为,

创业在从计划经济向市场经济过渡中扮演着中心角色, 直接决定着改革的成败。^[1] 世界银行与哈佛大学的一项研究证明, 一国的创业环境与该国经济发展程度成正比, 经济不发达国家的创业进入管制与成本相对比较高。^[2] 奥德里特施等人 (Audretsch et al) 的研究发现, 在经合组织 (OECD) 国家的经济中, 企业正朝着小型化发展, 人们更加注重自我创业, 从长远来看, 这将推动经济增长加速和减少失业。^[3] 全球创业观察 (Global Entrepreneurship Monitor, GEM) 的研究工作表明, GDP 增长差距的大约 30% 可以归因于创业活动水平的差异。^[4]

越来越多的政府开始关注建立所谓的“创业型经济”, 采取有效的政策来鼓励创业活动。荷兰政府在 1999 年就制定了创业政策, 而且实施相当成功。2000 年芬兰政府发起了一个多部门参与的创业项目。英国政府更是制定一系列政策, 促使英国成为世界最佳创业地之一。爱尔兰关注技术创业者。澳大利亚开展了一个“促进青年创业者”项目, 作为“支持澳大利亚国家能力建设的重要一步”。^[5]

[收稿日期] 2007-01-19

[收稿日期] 国家自然科学基金资助项目 (70373068)

[作者简介] 郑风田 (1965-), 男, 河南正阳人, 中国人民大学农业与农村发展学院教授, 博士生导师;

傅晋华 (1979-), 男, 山西太原人, 中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生。

① entrepreneurship 有多重含义, 过去在我国被翻译成“企业家精神”, 其实它的主要含义为“创业”或“创业精神”。在本文中, “创业”或“创业精神”都指该名词。

我国是一个发展中大国, 又是一个从计划经济向市场经济过渡的转轨大国, 也是一个农村人口十分庞大, 存在过量农村剩余劳动力的大国。从整个国家层面来讲, 就业压力是我国面临的最严重的议题之一。温家宝同志在当选总理后首次会见中外记者时提供了一个数据: 我国每年新增劳动力1 000万人, 下岗和失业人口大约为1 400万人。如此庞大的新增劳动力与下岗失业人员, 都需要社会提供更多的新的工作岗位。如何应对这些压力, 使我国在发展中能够创造出更多的就业岗位与工作机会, 是研究者和政府决策者目前最关心的问题之一。

二、创业政策的分析框架

虽然影响创业活动水平的因素很多, 但在具体分析创业政策时, 为了更好地理解这些因素的作用机制, 一般以一个分析框架来进行分析。目前创业政策的分析框架有很多, 但最有影响的有以下几个: GEM 的分析框架、欧盟创业绿皮书所用的框架、瑞典小企业研究基金会 (Swedish Foundation for Small Business Research) 所使用的 MOS 框架和欧洲委员会 (Enterprise Directorate General) 所用框架等。笔者认为, 欧盟提出的“三维度”框架是比较有效的分析框架, 故以此框架对我国目前在建立创业型经济中存在的政策问题进行分析。

据欧盟创业绿皮书报告^[6]所示, 推动创业的全面步骤必定包括3个水平: 个人、企业和社会。具体的细分框架如下:

第一大类: 集中于个人水平上, 如何促进更多的人创业? 主要包括以下4个方面: 进入障碍 (entry barriers), 风险和收益 (risk and reward); 培育技能 (fostering capacity and skills), 创业对全体社会成员的可获得性 (making entrepreneurship accessible to all members of society)。

第二大类: 在企业水平上, 如何促进初创企业的成长? 主要包括6个变量: 调整环境 (the regulatory environment), 税收 (taxation), 可获得有技能的劳动力 (access to skilled labor), 可获得金融支持 (access to finance), 帮助企业发掘知识和国际机会 (helping firms to exploit knowledge and

international opportunities), 内企业家精神和法人资本 (intrapreneurship and corporate venturing)。

第三大类: 在社会水平上, 营造一个创业型社会。包括两个变量: 对创业有更积极的态度 (more positive attitudes towards entrepreneurship) 和鼓励创业, 创业在取得社会目标上的作用 (entrepreneurship's role in achieving social objectives) 等。

三、我国创业政策存在的问题

政府制定创业政策的基本目标是减少创业障碍, 改善创业环境, 促进创业活动。尽管我国政府为实现这些目标已经开展了大量的工作, 但是从“三维度”分析框架的角度来看, 依然存在一些亟待解决的问题。

(一) 从个人角度看, 我国创业政策目标定位过于狭窄, 不利于促进社会上不同人群普遍创业活动的开展

“三维度”框架指出, 进入障碍、创业的风险和收益以及相关能力与技能的培养是个人在从事创业活动时所必须面对的三个关键影响因素。其中, 进入障碍主要指创办企业时面临繁琐的行政管理程序。欧盟民调处就“创办企业过程中的障碍”调查欧洲人的看法时, 69%的被访者认为现存的管理程序过于复杂。显而易见, 这将大大提高企业的初创成本, 从而减弱潜在企业家的创业动机。对此, 各国纷纷采取措施简化行政管理程序, 我国也在积极努力消除“行政壁垒”。比如, 上海张江高科技园区为促进科技人员和管理人员创业, 规定他们可以凭个人的有关证明材料向工商行政管理部门提出申请, 直接登记; 如果符合企业设立条件, 工商行政管理部门应当在3个工作日内办理完毕, 而且对所创办企业不再限定具体的经营范围。如此一来, 个人创办企业所面临的行政障碍大大减小, 直接促进了他们创业活动的开展。

对创业个人来说, 创业所面临的巨大风险是阻碍他们付诸行动的关键因素之一。如果创业的风险能够被创业成功所获得的预期收益所补偿, 人们或许更容易接受创业的风险。因此, 如何通过外部政

策设计来降低潜在创业者所面临的风险对促进个人创业非常重要。另外,创业所需的能力与技能的培养将会使更多的“创业梦”变为现实。事实表明,欧盟大多数成员国都在致力于在本国的教育系统中强化创业教育,特别是在大学里,创业教育不应该仅仅针对MBA学生,它应该面向各个专业领域的学生进行。尽管我国的创业教育起步较晚,但目前许多高等院校已经开设了有关创业方面的课程,2002年教育部又确定清华大学、中国人民大学、复旦大学等为我国创业教育试点院校。通过创业教育的开展,大学生内在的企业家潜质可能被挖掘出来,成功的创业活动也可能越来越多。

但是,从上述分析中可以看出,我国目前关于个人创业的优惠政策大都面向科技人员和管理人员,创业教育资源也多投向大学生,这些现在和未来社会上的“精英群体”得到了政府制定政策的“偏向”,而对于社会上更广大的“弱势群体”,如失地农民、下岗工人等,政府似乎在政策制定上忽视了他们的存在。事实上,针对这些群体制定适合有效的创业政策对解决他们的就业与发展非常重要。

(二)从企业角度看,针对科技型企业的创业政策较多,而对其他类型中小企业的发展则缺乏关注

在创办企业的过程中,企业家通常会面临很多困难,其中,政府的不当管制是他们所面临的一个主要障碍。而且,越是小企业,受管制的影响就越大。此外,对于企业家来说,税收系统自身的复杂性是一项行政负担。随着边际所得税率的提高,企业家扩张企业的速度会越来越慢,投资活动和雇用员工的数量也会越来越少。因此,减少中小企业的行政管理负担,在税收上给予它们适当优惠,这是促进中小企业发展的有效方法。对我国来说,随着《创业投资企业管理暂行办法》(以下简称《办法》)的出台,政府将从设立政策性创业投资引导基金、税收政策和完善创业投资退出机制三大方面对创业投资企业进行扶持。在税收政策上,《办法》明确规定,国家运用税收政策扶持创业投资企业发展,并引导其增加对中小企业尤其是中小高新技术企业

的投资,这无疑将激励更多的企业开展创业活动。

在企业的成长过程中,获取资金是不可或缺的。但是,由于风险资本市场不发达,银行也逐渐开始避开风险贷款,许多企业在融资方面面临着很多困难。为了解决这一问题,我国政府从20世纪80年代中期以来就制定了一系列创业投资政策,至今已大致经历了3个发展阶段。

1985—1990年是起步阶段。政府发布了《关于科学技术体制改革的决定》,这是我国政府首次在政府文件中倡导创业投资。政府创业投资公司成立的目的是推进高新技术成果的商品化和产业化,投资项目主要分布在国家的科技推广项目上。

1991—1997年是缓慢发展阶段。政府一如既往地支持高新技术产业的发展,越来越重视技术创新,新组建了一些政府的创业投资公司,但是,总体上看,创业投资公司比较少,创业投资活动更少。

1998年至今为迅速发展阶段。在政府推动下,各级各地政府对创业投资给予了前所未有的重视。创业投资业得到了前所未有的发展,创业投资公司的规模在不断扩大。表1和表2的数据反映了我国创业投资的发展历程。

尽管我国的创业政策对中小企业在税收和投资方面均给予了优惠,但政府更关注的是科技型中小企业的发展,相关优惠政策的制定大多集中于此,对其他类型的中小企业发展则缺乏支持。

表1 1994—00年我国创业投资的总量和增量

年 份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
总量(亿元)	41.7	43.8	47.1	83.6	147.3	256.7	436.7	532	581.5
增量(亿元)	—	2.1	3.3	36.5	63.7	109.4	180	95.3	49.5
较上年增长(%)	—	5.0	7.5	77.5	76.2	74.3	70.1	21.8	9.3

资料来源:高建,等,全球创业观察(2003)[M].北京:清华大学出版社,2004。

表 1995—2000 年我国创业投资的
增量及其占 GDP 的比重

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
增量 (亿元)	2.1	3.3	36.5	63.7	109.4	180	95.3	49.5
GDP (亿元)	58 478	67 885	74 463	78 345	82 067	89 442	95 933	102 398
新增资本占 GDP 比重 (%)	0.004	0.005	0.049	0.081	0.133	0.201	0.099	0.048

资料来源：同表 1。

(三) 从社会的角度看，尽管创业理念已经逐渐为人民群众所接受，但如何营造积极、健康的创业文化，培育创业型社会依然需要不断探索。

为了营造崇尚创业的社会文化，整个社会都应当看重创业，褒扬创业成功者，同时又要容忍失败。树立积极的对待创业的态度，其方法之一就是宣传成功创业的故事来树立创业典范。以美国为例，在美国，从小学到大学自始至终贯穿创业教育，创业观念已经深入人心，创业者成为年轻人的偶像，全社会形成了鼓励创新、允许失败的创业文化。而在我国，尽管政府通过媒体、会议和社会团体来介绍创业，发扬创业精神，通过树立创业典型来对创业的典型事迹进行报道，为后来者提供示范，努力创造创业型社会，但总体来说，政府在构建创业型社会的政策上仍然缺乏力度，故我国社会的创业氛围还不够浓厚，还没有形成一种健康的创业文化。

四、完善我国创业政策、建立创业型经济的对策建议

近年来，尽管我国政府从中央到地方对于创业给予了更多、更广泛的重视，国家有关部门，例如劳动与社会保障部、国家发展与改革委员会、科技部等均在各自管辖范围内制定促进创业的政策，但是，正如前面的分析所看到的，我国创业政策仍有许多不足之处，需要不断加以完善。

(一) 从个人角度来看，要逐渐降低创业者创业的门槛。

减少创业障碍是政府制定创业政策的前提。为了达到这一目标，政府应该建立完善的法律制度和

协调的管理体系，简化创业所需的程序，减少进入管制，提高政府效率，从而降低创业成本，提高个人创业的积极性。

第一，在创业目标人群的定位方面，不应仅仅集中于为留学归国人员和高校毕业生提供政策上的优惠，促进创业的政策应该从重视科技创业向重视普遍的创业活动转移，尤其要对下岗工人和失地农民这些弱势群体的创业问题予以关注。与那些受教育程度较高的人群相比，下岗工人和失地农民等弱势群体不是把创业作为个人更大发展的一种选择，而是在失去了原有熟悉的工作岗位或生存资源后，不得不重新面临生存的压力，因而他们面临的风险更大。而这些弱势群体抵抗风险的能力又很弱小，所以他们更需要政府在创业政策上给予适当的帮助，以此来重新获得生存发展的技能。从这个角度看，更多地关注弱势群体的创业对解决目前的就业问题具有重要的意义。

第二，在创业教育方面，除了在大学加强和普及创业教育以外，还应该注重创业精神的培养。创业精神表现为一种不断创新、不断求索并创造财富的过程。和其他创造活动相比，创业精神体现在个人的知识技能与财富创造活动的紧密结合过程中。在现实中，也许有的人在纯粹的科学研究中有所收获，但是他并不能完成与财富的结合，从而不能实现创业。而造成这一后果的原因主要是缺乏创业精神。因此，在进行创业教育的同时，加强对创业精神的培养也是非常必要的。

(二) 从企业角度来看，政府制定创业政策的着力点应放在减少企业的行政管理负担、制定合理的税收政策以及设法筹集创业投资资金上。

一是改变创业优惠政策的“科技型企业”偏好。在短期，国家为了鼓励某种类型的企业快速发展而采用一些特殊的优惠政策是合理的。但是，从长期来看，要想使整个经济协调、健康、全面发展，政府必须对各种类型的企业一视同仁，做到机会均等，全面发展。只有这样，创业政策的实施才会真正促进各类中小企业的健康发展。

二是促进创业资本产业的发展。随着我国创业活动的增加，创业企业对创业资本的需要越来越大，而目前我国创业资本产业不仅规模小，而且机

制落后。因此, 政府要鼓励对创业企业的风险投资, 发展贷款担保机制, 特别是鼓励银行制定为创业企业服务的政策。另外, 逐步培育成熟的创业板市场, 为创业企业进入资本市场提供渠道。

三是在创业服务方面, 注重研究开发的转移以及加强对知识产权的保护。政府要有鼓励高新技术研究开发和成果转化的一系列支持政策, 并为高新技术成果转化创造良好的环境条件。

(三) 从社会角度来看, 我国政府应该通过实施一系列促进创业的政策措施, 改变人们的传统观念, 提高社会对创业的认同度

我们应在全社会培育积极健康的创业文化, 给予创业者肯定、正确的评价。创业成功者要予以重视, 创业失败者也不加贬抑, 从而形成一种健康的创业文化, 在全社会营造建立创业型社会的氛围。要达到这一目标, 尤其要注意以下两点:

一是要重点培养青少年的创业意识和基本技能。我国的创业教育还没有深入到这个层次, 针对青少年的热情、干劲和创造性而开展的创业教育目前还没有引起重视。与世界上创业活动频繁的国家相比, 我国的青少年缺乏创业精神, 对未来的选择绝大多数集中在学位教育和之后的求职道路上。这在很大程度上是受到传统教育理念的影响, 因此, 政府部门有责任通过制定相应的合理政策来引导青少年更多地参与到创业活动的实践当中, 培养他们的创业精神。

二是政府要鼓励面向社会的创业教育和活动。创业教育应该普及, 要在小学教育中渗透对创业精神的培育和弘扬。创业者应该成为年轻人的偶像, 成为他们学习的目标, 从而在全社会形成鼓励创新、允许失败的创业文化。

参考文献

- [1] J McMillan, C Woodruff The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies [J]. Journal of Economic Perspectives, 2002, (16).
- [2] Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Schleifer The Regulation of Entry [J]. Quarterly Journal of Economics, 2002, 117 (1).
- [3] D B Audretsch, A R Thurik, I Verheul, A R M. Wennekers Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European US Comparison [M]. Boston/ Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002
- [4] Babson Global Entrepreneurship Monitor [M]. London Business School, 1999- 2003
- [5] Lundström, Stevenson Summary of on the Road to Entrepreneurship Policy [Z]. Swedish Foundation for Small Business Research, Sweden, 2001- 2003
- [6] 欧洲共同体委员会. 欧洲创业绿皮书 [Z]. 布鲁塞尔: COM (2003) 27 号决议文件, 2003- 01- 21.

(责任编辑: 王碧峰)