

基于创新型企业成长视角的国外创业政策述评

易朝辉,夏清华

(武汉大学 经济与管理学院,武汉 430072)

摘 要:本文对国外支持创新型企业成长的创业政策进行了综述,分析总结了国外创业政策的含义和目标、创业政策工具的种类和其有效性研究以及改进政策效果的途径。这有利于我国有效制定和实施创业政策,从而促进我国创新型企业的快速成长,推动就业、区域创新和地区经济的发展。

关键词:创新型企业;创业政策;政策工具;政策效果

中图分类号:F270 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-980X(2008)08-0090-06

创业被认为在增加就业、增加新的市场能力、激励和扩大创新、保证效率和提高生产率、加速组织和市场结构变革、增加产品或服务品种以及促进地区经济增长和增进社会福利方面具有重要作用。这些既构成了国家创业支持政策的基本依据,也成为创业政策的重要目标。然而,这些作用能否实现在很大程度上取决于政府对创新型企业成长的政策支持。由于创新型企业的成长不同于主流的创业活动,其高成长性(和潜力)以及对技术发展严重的路径依赖使得这类企业的成长除依赖于内部降低外部不确定性以及管理知识流的能力外,更依赖于外部技术制度的发展、制度环境的限制以及知识产权保护水平^[1]。因此,从政策设计的技术层面考虑,对创新型企业的支持理应成为政府的重要政策目标。

1 创业政策的含义和目标

创业政策在最近几年才开始得到关注。Lois Stevenson 和 Anders Lundstrom 是较早关注并研究创业政策的两位学者。他们认为,创业政策是为激励一国或地区经济主体的创业精神并提高其创业活动水平而采取的政策措施,它针对创业过程的前期、中期和后期各个阶段,着眼于创业者的创业动机、机会和技能,并以鼓励更多的人创建自己的企业作为首要目标。创业政策就是政府所制定的鼓励小企业创立、成长的政策和支持措施^[2]。创业政策可以从“创业”和“政策”两个角度来理解:对于“政策”,可以采用一个宽泛的政府政策的定义,而“创业”则可定义为开创或扩张新企业的过程。创业政策的目

的就是为熊彼特式的企业家从事创新与创业活动营造良好的环境和氛围^[3]。支持创业意味着促进创造和创新,因此创业政策包含两层含义:一是激励更多的人创建企业,提高初创企业的存活率;二是营造更好的政策环境,为新企业创造更好的成长机会等。创业政策能否成功,主要取决于其目标和手段能否为其目标群体所理解和接受。总而言之,创业政策是以支持创业为核心,通过改善孵化器基础设施和完善多层次资本市场等环境因素,并运用政策工具来培育创业家和促进创新型企业成长的政策。

2 创业政策工具及有效性研究

创新型企业成长是一个质变和量变相结合的动态过程,政府应该采取哪些政策工具来促进创新型企业的建立以及持续成长,以及这些政策工具的有效性如何,是本节研究的内容。

2.1 创业政策工具的种类

在国外专门研究政策工具的文献里,学者和研究者们有不同的研究角度和关注点。最初的研究更多集中在政府如何促进新企业的形成。Storey 和 Tether 考察了欧盟在 20 世纪 80 年代和 90 年代初期期间对创新型企业实施的支持政策,归纳出以下 5 方面的扶持政策:建立科技园;提供技术人才;建立大学、科研机构与企业之间的联系;政府直接提供金融支持;提供技术咨询服务^[4]。Kayne 把创业政策研究的重点集中在创新企业的出现及增长上,认为创业政策应包括:创业共识;税收和规制环境;资金来源;创业教育;知识

收稿日期:2008-05-30

作者简介:易朝辉(1976—),男,武汉大学经济与管理学院企业管理专业博士研究生,研究方向:创业管理;夏清华(1963—),女,武汉大学经济与管理学院教授,博士生导师,研究方向:创业管理。

资本。在这一阶段,能够形成理论框架的当属史蒂文森构建的创业政策衡量框架:创业促进、创业教育、创业环境、创业融资、创业支持和目标群体战略^[5]。

人们对创新型企业快速成长的关注,引起了更多的学术团体和政府机构研究创业政策的极大兴趣。创业机会协会(Association for Enterprise Opportunity, AEO)从支持创业者和完善创业环境出发,提出6项促进地方创业的政策内容:建立创业社团;创造竞争优势;开展创业教育;提供金融支持;进行网络建设;有形基础设施建设。芬兰贸易与工业部(2004)提出的创业政策包括:创业教育、培训和咨询;创业初期、成长阶段和全球化过程;税收政策;地区创业;法律制度。

综合以上研究,可以发现政府制定政策主要是为了提高创新型企业获取、整合资源的能力(称为创业能力),增加创业成功的预期;同时减少创业经营成本、促进企业成长与创新。因此,我们认为,只有将支持新企业快速成长的创业政策(旨在培育创业能力)和创新政策(旨在培育创新能力)结合起来,才能真正地、全面地促进经济发展和提升国家竞争力。据此,我们需要构建一种全新的、完整的创业政策工具体系框架:政府应制定各种政策工具,如强调对创业教育的关注以及对创业技能的投入,以支持创新型企业的创建;同时还应完善和创新各种政策工具,如通过设置私募基金和建设创业板市场来促进创新型企业的持续发展。这种框架体系应特别强调政策的动态性与创新型企业成长阶段性的匹配,这不仅符合创新要素向企业集聚、优化科技资源配置的政策精神,而且能极大地增强政策的可操作性,有效地促进创新型企业快速成长。

2.2 创业政策工具的有效性研究

目前,创业政策工具的有效性体现在两个方面:一是政府促进新创技术型企业的直接效应,主要体现在税收方面;二是政府支持的间接效应,主要是通过建立孵化器和多层次资本市场(风险投资和创业板市场)来促进新创企业的快速成长。

税收对创新型企业的影响大多与融资壁垒相联系而展开研究,在众多被证实的企业壁垒中,由于市场信息不对称以及融资成本过高,企业无法进入一个多类型的金融市场,这表明目前的资本市场并不完美。

Panikkos Zata Poutziouris 利用 MBS 税收模型和方差分析衡量了税收政策对于“技术密集型新生

企业”(new technology-based firm, N TBF)的作用,其结论表明:首先,企业的税收负担受到企业规模、企业资产结构、企业债务结构、企业贸易绩效以及企业中主管和雇员的工资水平的影响;其次,创新型企业相对于低技术含量的企业承受了更重的税务负担;最后,从税务支出的绝对数来说,低技术含量的大企业的纳税总额更大,但是如果按照企业规模同纳税额的比例来看,创新型企业纳税更多。这表明目前税收体制的不公平,阻碍了这些具有高成长潜力的创新型企业的成长^[6]。

Donald Bruce 和 Mohammed Mohsin 纵向研究了美国税收政策对自我雇佣型(self-employment)创新型企业的影响,用回归分析方法把这一研究推广到一般后得到的结论是:税收对创业有明显影响,但在促使创业活动改变方面却是没有任何效果^[7]。

从目前的文献来看,政府的直接效应研究主要是围绕税收政策方面展开的,而对政府基金投资项目的实证研究比较少。美国 Douglas Cumming 教授集中研究了1997创建的“创新投资基金(Innovation Investment Fund, IIF)政府项目,并将 IIF 项目与加拿大、美国、英国的政府风险基金项目在政府-企业关系方面的特征进行了比较,通过对这一项目的绩效评估发现, IIF 项目便利了创新型企业的起步和早期阶段的投资,也培育了各国的风险投资产业^[8]。

各国创新型企业绩效的改进与相关的基础设施建设状况紧密相关。基础设施的完善有很多方面的表现,譬如改进电子注册和数据库技术作为一国基础设施的完善有利于更多新企业的形成。然而,建立技术孵化器来为创新型企业的成长提供相应的优惠政策和服务支持,引起了各国政府的高度关注。技术企业孵化器的发展始于20世纪50年代的美国,它实际上是作为创新型企业的非财务支持系统而出现的。技术孵化器是一个创新系统,此系统为了协助创新型企业的发展,可提供各种不同的服务与支援给新创业公司或新生公司。Lalkaka 认为,技术孵化器是一座具有少数管理人员的公共设施;该设施以一个系统的形式来提供实体工作空间、公用设备以及技术与商业帮助的渠道,以降低新生企业的创业成本和促进商机,降低创业阶段失败的几率。就功能而言,技术企业孵化器可以结合大学、区域环境以及 R & D 机构,促成产业技术创新的发生、知识扩散,提供训练科学家与工程师的机会,提高研发与产品设计以及生产制造的能力,培养科技中小

企业经营管理的能力。企业孵化器在为新创业者提供技术信息服务、创业建议及创业技能培训等服务中扮演了重要角色。

ALLen 和 McCluskey 站在孵化器经营者的角度提出“附加价值连续线”的概念,以说明不同类型孵化器如何给风险投资人增加其经济上的价值^[9]。Sarfraz A. Mian 认为,可以用企业的销售额、利税额、就业数的增长、激励并帮助了解新产品的特性以及协助研发过程和外销的潜力几个方面来评价孵化器的社会效益^[10]。Hugh Sherman 和 David S. Chappell 指出,在评估孵化器的成果时以资本额、销售净额及每年应付工资总额、增加就业人数、企业认为孵化服务的帮助程度、和其他企业交流的情况来分析^[11]。罗斯塔·拉卡科达通过联合国开发计划署的“经济发展中的企业孵化器”专题研究,得出企业孵化器评估标准主要包括企业创立数、职业直接产生数、孵化器的持久性、有关半量度收益的发展的研究结论。莫汉·索内建议使用两个关键的指标:孵化器所提供的资源以及对其所孵化企业的参与程度。这些研究结果表明,通过直接投资、给予补贴等方式建立起来的孵化器,为创业者提供了优良的成长和学习的环境,为创新型企业成长提供了相应的资源,从而提高了创业成功率,进而培植了地区经济发展的创新力。

风险投资和私募基金是解决创新型企业“融资缺口”的一个重要手段,因此,它们也成为政府重点扶持的对象。在过去的几十年中,世界各国政府加速通过私有风险投资企业建立公共金融渠道,以使公共投资基金进入到具有高成长潜力的创新型企业中。这种利用自身渠道将公共金融支持资金分配到新企业中的独立风险投资企业的媒介被称为“混合基金”。从风险投资者以及多数学者的观点来看,政府参与风险资本市场的首要角色和功能应该是约束创新以及为股票融资创造一个会计的、合法的环境。许多国家对于发展和支持本国的风险投资产业都有极强的“信仰”。政府对于风险资本市场的支持通常的动机是早期风险市场中表现出的“市场失灵”或者“融资缺口”,以及注重风险投资对于创造就业、创新、刺激经济增长的作用。

Rosenein、Bruno 和 Taylor 对 162 家创新型企业的实证研究表明,风险投资家为管理层提供信息渠道等许多方面促进了创新型企业价值增值,最终导致创新型企业的成长和发展。Cumming 和 MacIntosh 认为,当风险投资家在任何度量的时段

上为项目提供努力的边际价值低于边际成本时,风险投资家应从项目中退出^[12]。而 Gifford 的实证结果表明,许多风险资本家尤其是一些年轻的风险资本家往往在条件并不成熟时就急于推动企业上市。

意大利的 Marco Da Rin 等学者评估了 14 个欧盟国家多种政策工具对创建积极的风险资本市场的效果,用“创新率”指标衡量,得到一些新发现:没有证据说明风险投资供给不足;针对创新型企业开放资本市场对创新率有积极的、巨大的作用;公司所得税率的减少会增加对高技术和早期阶段的投资;劳动管制的减少会增加高技术投资;没有证据说明增加在 R & D 方面的公共投资对创新率有影响^[13]。

对于政府弥补风险投资“融资缺口”以及风险投资对于经济增长的影响的研究还在继续,公有和私人投资共同组成的这种混合基金结构在各个国家都有各自显著的特征,其效果也不尽相同。在美国,这种由政府控制的风险投资项目的开展正在变得越来越谨慎。因为政府总是试图在企业中“挑选赢家”,这种行为是被多数人所怀疑的。类似的,依靠政府代理人直接参股风投企业会因为分配不公而对私有投资人产生“挤出效应”的怠慢市场机制的实际风险;或者政府通过参股专业的私人风险投资基金来对新企业进行间接投资,通过这种方法利用一般合伙关系将私人资金转移到“市场失灵”的区域,那么这种混合结构对于私人投资者来说就缺乏了吸引力。当然也有不同的研究结果:一项对日本的高技术创业起步的企业调查数据显示,有公共资金支持 R & D 的企业与私人资助的 R & D 的企业之间是互补而不是替代关系,这种补充效果在成长阶段比成熟阶段更显著,因为在成长阶段有更大的 R & D 资金需求^[14]。

就风险投资的退出方式而言,绝大多数学者均认为 IPO 是各种退出方式中最佳的退出方式,从而将创业板与创业投资的发展联系起来。许多经验研究也表明,风险投资支持的 IPO 创新型企业发行后 3 年内,有着比非风险投资支持的企业更加优异的长期绩效。

近年来,人们对风险投资退出方式的选择有了新的认识,认为由于技术创新被简化为产品质量的改进,所以风险投资家退出方式是由于产品市场特性和企业创新深度内生决定的^[15]。这显然是将创新型企业融资与创业板市场联系起来。基于此,创业板市场除了作为创新型企业融资的一种方式,还为风险投资提供了新的退出渠道。但目前关于这方

面的实证研究还很少,基本上没有对为何风险投资和创业板市场取得成效做出令人满意的解释。

总的来看,创业政策对创新型企业的影响是明显的,尽管表现形式在不同国家存在很大的差异。在此,需要深入剖析促进创新型企业成长的创业政策的一般作用机理:首先,国家与地方政府基金通过孵化器、科技园等促进创新型企业的创建,成为创新型企业的物质基础;其次,政府通过制定相关的政策法规来鼓励风险投资以及私募基金支持创新型企业的融资需求,从而成为创新型企业的成长动力;最后,政府通过建立和完善创业板和中小企业板等多层次资本市场,不仅有助于促进风险投资的顺利推出,而且成为创新型企业的发展源泉。因此,通过对一国和地区的创业政策进行梳理,并据此分析存在的问题和政策领域的优势和劣势,这样可以动态地了解具体地域的创业政策对创新型企业成长的支持效果,从而为政策制定提供重要依据。

3 创业政策效果的改进途径

一些学者认为,应该根据一国经济发展水平制定相应的创业政策,政策应有阶段性。Sander Wenckers 等研究了 36 个国家创业与经济发展水平的关系,认为一个国家的动态创业率与它的经济发展水平之间呈 U 型关系,这就包含了创业政策在不同阶段是有差异的含义。对于发达国家而言,改进鼓励新企业建立的激励结构、促进科学发现的商业开发是公共政策最有吸引力的方法。而对于发展中国家,寻求开发规模经济、培育直接投资和促进管理教育可能是更好的方法^[16]。因此,不同国家要根据经济发展阶段的差异来提出相应的政策建议是:1) 中等收入国家应该集中增加人力资本、提升技术可得性和促进企业发展,尽早启动企业发展政策是非常重要的,因为主要驱动因素是恒久的变量,在短期内是很难改变的;2) 对于发达经济国家,减少进入管制在大多数情况下将不会导致更多的高潜力的企业的建立,只有劳动力市场改革和金融管制消除对支持高绩效创新型企业的成长才可能是必要的^[17]。

意大利学者认为,区分和选择那些有成长潜力的创新型企业是制定支持政策的一个前期重要技术工作。Massimo G. Colombo 等研究了意大利创业支持政策,他们通过对 507 家意大利创新型企业进行问卷调查和实地访谈,从目标、手段、评估和目标群体四个类别分析了创业支持政策的内容和导向,将企业成长绩效作为因变量,创业者特质、企业特质

和社会经济特质作为模型的独立变量,结合大样本调研数据,通过多变量 - 二元概率模型分析了政策与创新型企业成长绩效的关系。他们认为,有效的公共介入或政府政策的最首要任务就是要区分那些能够获得成功和高成长的企业^[18](对于我们的启示意义就是,针对创新型企业的创业支持政策的基础工作是要对不同创新型企业的成长性做出准确的判断和预测);有效的政策支持需要使遭受市场不完善痛苦的企业发挥它们成长的潜力。

创业政策不能扭曲了市场选择机制。创业政策的目的是鼓励新企业进入市场,任何鼓励进入的政策应该确保顺利和可信的选择过程,避免扭曲了市场选择过程(机制)。进入的支持是一个相当关键的问题,进入市场之后的支持政策也应重视。因此,鼓励进入的政策应该是激发创业精神,给新创业者提供劝导,减少起步障碍。

4 启示

在我国,创新型企业面临资源约束和制度环境障碍,仍未摆脱“短命”的宿命,它们的可持续发展面临着严峻的挑战:真正具有高成长性和持续成长能力的创新型企业不足 3.32%,2001—2003 年期间我国创新型企业平均注销率为 12.28%。从现实情况看,我国的整体创业强度、平均进入率^[19]、创业创新率^[13]远低于发达国家。我国风险资本占 GDP 的比例和我国创业者能够获得风险资本支持的企业比例远远低于美国。我国创新型企业一年之后的失败率是 GEM 成员国平均值的 2 倍。这从一定程度上反映了我国创业政策只重视新企业的建立,而忽视了新企业的成长。

我们认为,如果新企业不能成长,就不可能创造稳定的就业;如果片面地强调创新,而忽视了创业能力的培养和对创业过程的关注,企业就不能创造竞争优势,更不可能实现可持续的成长,社会经济也不可能持续发展。我们迫切需要建立一个保证政府和企业有效沟通的机制,需要建立一个顺应创新型企业的成长规律、满足其能力资源需要的、支持其快速持续成长的政策支持体系。因此,可以从企业生命周期和演化经济学理论出发,分析其不同成长阶段可能面临的资源约束和制度障碍,描述不同成长阶段资源需求的类型和特征,构筑促进创新型企业成长的政策支持路线图。

就创业融资来看,创新型企业面临“地狱般”的财务困境。从理论上讲,这既与自身的创业特征有

关,也与创业政策有关。创新型企业创立阶段就缺乏资金,而且在企业的成长过程中,还需要持续的研发投入。不能忽视的是,创业融资还需要成本,这些都表明创新型企业需要较高的资金投入。另一方面,大多数创新型企业建立在具有不确定的新的市场机会基础之上,投资者对新的市场机会的价值认识、对企业持续资金投入而引起的财务风险意识和

对创业者的创业能力存在信息不对称,从而导致企业从外部获得资金困难。因此,政府的政策支持就是解决创新型企业融资的重要途径。由于创新型企业创业的不同阶段对于不同形态的资金有不同的需求,所以导致了创业资金支持的形式也应多种多样(参见图 1)。

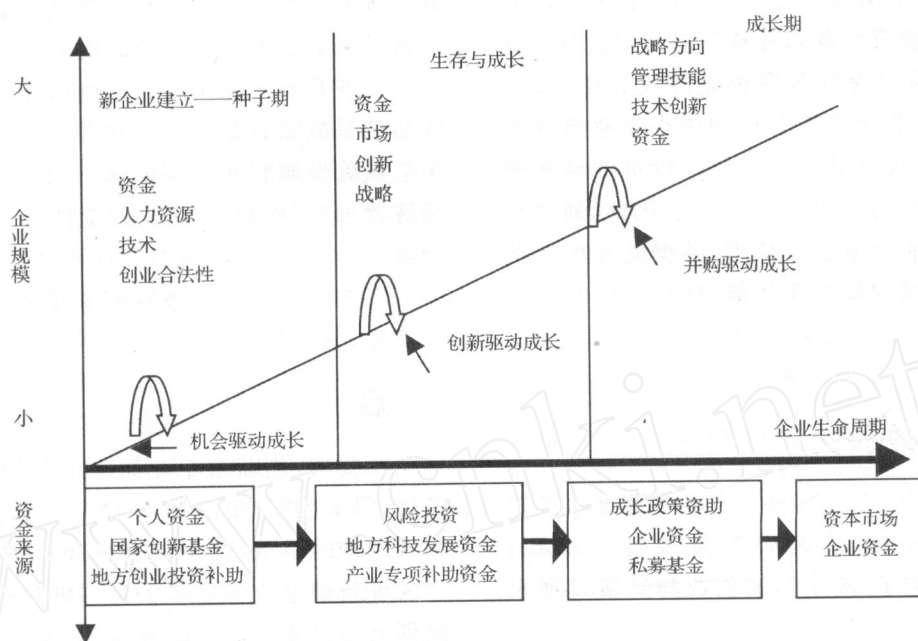


图 1 创新型企业阶段性融资的政策支持框架

创业活动本质上就是一个充满不确定性的动态过程,企业在成长的不同阶段会面临许多不同的资源需求问题,而不仅仅是存在融资的困境,这要求新企业的成长战略应随着环境的变化而适时调整。而由于新企业尤其是技术型企业成长的脆弱性,对外部制度和政策存在较强的依赖性,要求国家对创业的支持政策也应随着时间的推移呈现出阶段性、系统性和连贯性的特征。因此,从创业的整个过程研究政策的演进和连贯性与新创企业成长过程的动态性的内在逻辑关系显然是非常必要的^[5]。

5 结束语

在创业群体里,创新型企业由于其创新性和高成长性直接推动了创新和高新技术的产品化和产业化,因此正在成为地区乃至国家经济增长和创新的重要力量,是所有国家创业政策支持的重点。因此,无论是发达国家还是发展中国家,都把鼓励支持创业作为国家的一项基本国策。中国是一个人口大国,面临严重的就业压力和经济增长方式的转型,支持和鼓励创业尤其具有战略意义。党的十七大报告

中已明确提出了通过创业促进就业以及推动科技资源向企业集聚的战略思想。

经济的繁荣和发展是由企业和政府共同推进的。迈克尔·波特的国家竞争优势理论提倡政府和企业追求竞争力提升和繁荣时应该扮演新的、具有建设性和行动性的角色,政府可以用许多方式改善企业的经营环境。因为一国的竞争力往往体现为几个关键产业的竞争力,而产业的竞争力也往往体现为一些企业的竞争力,因此政府和企业战略方面的行动应该做到协调一致性,不断解决两者之间的信息不对称问题,促进创业资源的优化配置。

以企业成长理论为理论起点,以创业过程与创业环境为逻辑主线,研究企业成长(战略)与环境的动态适配性,构建一个以支持中国创新型企业快速持续成长为重点的创业政策支持体系,并与中小企业政策、创新政策既相互区别、又相互融合,将对公共政策理论和实践产生积极的贡献。

参考文献

- [1] SHANE S, VENKATARAMAN S. Guest editors' intro-

- duction to the special issue on technology entrepreneurship[J]. *Research Policy*, 2003, 32(2):181-122.
- [2] COLLINS J. Cultural diversity and entrepreneurship policy responses to immigrant entrepreneurs in Australia[J]. *Entrepreneurship and Regional Development*, 2003, 15: 142.
- [3] HART D M. Thee Mergence of Entrepreneurship Policy: Governance, Start-ups and Growth in the US Knowledge Economy[M]. New York: Cambridge University press, 2003:3-16.
- [4] STOREY D J, TETHER B S. Public policy measures to support new technology-based firms in the European Union[J]. *R & D Policy*, 1998, 26:1037-1057.
- [5] STEVENSON L, LUNDSTROMS A. Patterns & trends in entrepreneurship/ SME policy & practice in ten economies, entrepreneurship policy for the future[J]. *Swedish Foundation for Small Business Research*, 2001, 3:45-68.
- [6] POUTZIOURIS P Z. The views of family companies on venture capital: empirical evidence from the UK small to medium-size enterprising economy [J]. *Family Business Review*, 2001, 14(3):277-291.
- [7] BRUCE D, MOHSIN M. Tax policy & entrepreneurship: new time series evidence[J]. *Small Business Economics*, 2006, 26(5):409-425.
- [8] CUMMING D J. Government policy towards entrepreneurial finance: Innovation investment funds [J]. *Journal of Business Venturing*, 2007, 22(2):193-235.
- [9] ALLEN D N, MCCLUSKEY R. Structure, policy, services and performance in the business incubator industry[J]. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 1990, 15(2):61-77.
- [10] MIAN S A. Assessing and managing the university technology business incubator: an integrative framework[J]. *Journal of Business Venturing*, 1997, 12(4):251-285.
- [11] SHERMAN H, CHAPPELL D S. Methodological challenges in evaluating business incubator outcomes[J]. *Economic Development Quarterly*, 1998, 12(4):322-333.
- [12] CUMMING D J, MACINTOSH J G. Venture capital exits and in Canada and the United States[J]. *The University of Toronto Law Journal*, 2003, 53(2):101-199.
- [13] DA RIN M, NICODANO G. Public policy and the creation of active venture capital markets[J]. *Journal of Public Economics*, Elsevier, 2006, 90(9):1699-1723.
- [14] KOGA T. R & D subsidy and self-financed R & D: the case of Japanese high-technology start-ups[J]. *Small business economics*, 2005, 1(24):53-62.
- [15] SCHWINBACHER A. Innovation and venture capital exits[Z]. Working paper, University of Namur, 2001.
- [16] STERNBERG R, WENNEKERS S. Determinants and effects of new business creation using global entrepreneurship monitor data [J]. *Small Business Economics*, 2005, 24(3):193-203.
- [17] ACS Z J, SZERB L. Entrepreneurship, economic growth & public policy[J]. *Small Business Economics*, 2007, 28: 109-122.
- [18] COLOMBO M G, DELMASTRO M. How effective are technology incubators? Evidence from Italy[J]. *Research Policy*, 2002, 31(7):1103.
- [19] KLAPPER L, AMIT R, GUILLEN M F, et al. Entrepreneurship & firm formation across countries [EB/OL]. [2008-07-06]. <http://econpapers.repec.org/paper/wbkwbrwps/4313.htm>.

An Overview of Foreign Entrepreneurial Policy :From the Perspective of Innovative Firms

Yi Chaohui, Xia Qinghua

(Economics and Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract : This paper mainly carries on an overview of foreign entrepreneurial policy for the growth of innovative firms, through analyzing and summarizing the meaning and the goal, the tools and the effectiveness study of the entrepreneurial policy as well as the improvement of policy effect, which helps to effectively formulate and implement the entrepreneurial policy to promote the fast growth of innovative enterprises, the employment, the regional innovation and the local economic development.

Key words : innovative firm; entrepreneurial policy; policy tool; policy effect