

**贸易和发展理事会**

投资、企业和发展委员会

**第五届会议**

2013年4月29日至5月3日，日内瓦

临时议程项目4

通过创业促进生产能力建设

**贸发会议创业政策框架及其执行****贸发会议秘书处的说明****内容提要**

许多发展中国家和转型期经济体在设计和执行创业政策方面遇到困难。为协助决策者这方面的努力，贸发会议拟定了创业政策框架。本框架提醒各国不存在万能的解决方案，同时请它们关注能够为各国制定促进创业的具体举措、措施和制度提供依据的政策目标和建议。本框架包括一个实用的核对清单、一个良好做法清单和选定的监测指标。

本框架是一份动态文件，将借鉴在巴西、加纳、尼日利亚、巴拿马、津巴布韦等国家获得的经验教训和遇到的困难进一步改进本文件和执行指南，为决策者提供实用建议，告诉他们如何以最佳方式使用这些文件并根据国情进行调整，以促进创业在社会和经济发展中的作用。

## 目录

	页次
导言.....	3
一. 创业政策框架和执行指南.....	3
A. 制定国家创业战略.....	5
B. 优化监管环境.....	6
C. 加强创业教育和技能发展.....	7
D. 促进技术交流和创新.....	8
E. 改善资金获取.....	9
F. 提高认识和促进网络联系.....	10
二. 良好做法和经验教训.....	11
三. 挑战.....	17
四. 监测和评价.....	19
五. 结语.....	20

## 导言

1. 创业对于经济增长和发展至关重要。创建新企业实体能够带来附加值、财政收入、就业和创新，是发展充满活力的中小型企业部门的一个基本要素。它具备推动实现妇女、青年或弱势群体就业等具体的可持续发展目标的潜力。发展创业还能够促进结构转型和新产业的建设，包括发展生态无害型经济活动。
2. 本框架旨在支助发展中国家决策者设计促进创业的各种举措、衡量标准和制度。<sup>\*</sup> 本框架提醒各国不存在万能的解决方案，仅就直接影响创业活动的重点政策领域提出一些政策办法和建议采取的行动。本框架提出若干核对清单和大量良好做法及案例研究，重点介绍一份使用指南、制定创业政策的分步骤方法和一套衡量进展的指标。
3. 2009 年至 2012 年在日内瓦举行的企业发展政策及科学、技术和创新能力建设问题多年期系列专家会议期间，来自 100 多个国家的专家帮助拟定了本框架。

## 一. 创业政策框架和执行指南

4. 本框架确定了六大重点政策领域(图 1)。

图 1

贸发会议框架的关键要素



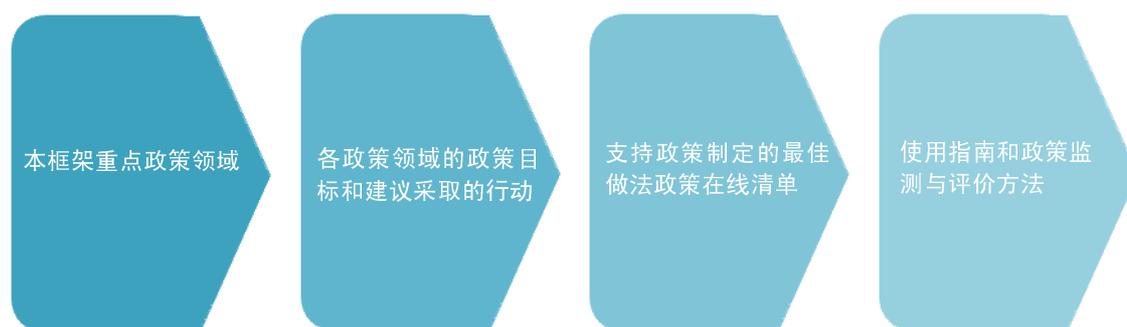
资料来源：贸发会议。

<sup>\*</sup> 创业最佳做法在线清单及本框架下载版本，见 [www.unctad.org/epf](http://www.unctad.org/epf)。

5. 本框架为每个领域：
  - (a) 确定了政策目标和办法，并建议了应采取的行动；
  - (b) 建议了核对清单、案例研究和良好做法；
  - (c) 提供了一份互动式良好做法在线清单；
  - (d) 提供了一份使用指南和政策监测与评价办法；
  - (e) 提供了一套衡量进展的指标。
6. 创业良好做法在线清单对本框架进行了补充，并使所有利益攸关方有机会贡献案例、实例、意见和建议，作为今后创业政策全面发展的基础。该清单包括发展中国家和转型期经济体的一些政策和方案。
7. 本框架与在线清单共同构成一套政策工具，为决策者制定和执行国家创业战略提供了一种互动式分步骤方法(见图 2)。

图 2

## 国家创业战略的制定和执行



资料来源：贸发会议([www.unctad.org/epf](http://www.unctad.org/epf))。

8. 为便于吸收通过在线清单及贸发会议举办的众多创业政策论坛得到的反馈，本框架被设计成动态文件。贸发会议将继续在框架中纳入从创业发展技术援助工作中得到的经验教训。
9. 贸发会议依靠由 34 个“经营技术方案中心”组成的网络提供此类技术援助，为企业家提供培训和其他企业发展服务。本框架是一个项目基本模板，旨在帮助发展中国家决策者设计和执行成功的创业发展方案。贸发会议应各国的请求提供此类技术援助。
10. 本说明有专门的章节对框架的六个领域进行详述，其中重点介绍了政策得到圆满执行的良好做法范例。

11. 意图制定举措、措施和制度以促进和便利创业的决策者可遵循以下步骤执行本框架：

(a) 评估国内的创业现状。包括评价目前创业者在创业、经营和发展壮大方面所处的营商环境，审视总体商业氛围和确定本国的具体挑战。本步骤中，决策者应该评估创业在国家发展总目标中的作用，特别是在可持续发展方面的作用。每部分结尾提供的核对清单可用以指导这一过程，其他工具也可能有所助益；

(b) 以目标和指标的方式确定总体创业战略和重点。尤为重要的是确定哪些类创业者需要援助并找出与这些创业者相关的政策与方案漏洞和不足；

(c) 设计一套协调的专门措施，解决找出的漏洞和不足。可以利用本文件提供的实例和案例及网络清单(本政策框架的内在组成部分)中的最佳做法案例，它们提供了可以采纳并可以根据具体情况和目标调整的政策办法。创业战略和重点及具体措施应该订有行动计划，以便协调执行工作；

(d) 监测和评估政策措施的影响并定期评价从经验教训总结出来的反馈。应该对创业政策进行动态监管，以确保政策和措施持续适用而且有效。为了能够定期进行政策评价，必须界定若干可衡量的目标和指标。这些目标和指标可以转化为能够定期追踪的反映所在国创业条件的改善或退化情况的关键绩效指标。应该限制政策目标及其绩效指标的数目，选择指标也必须遵循某些标准。第三章介绍了这些标准，表 7 也介绍了一套可用的说明性指标。

12. 下面概述本框架的六个优先领域。

#### A. 制定国家创业战略

13. 创业是推动创造就业和经济增长的重要因素之一，而且对于发展一个充满活力的正规中小型企业部门至为关键。创业能够促进生产力的提高，并有助于找到解决气候变化等社会挑战和环境挑战的实用商业方案。尽管创业十分重要，但并非所有发展中国家都采取了专门的政策措施积极鼓励创业。经济理论和实践均表明，除个人收益外，创业还能产生社会效益。因此，政府有理由发挥积极作用促进创业，而且需要采用系统的方法。应该根据各国的具体条件调整国家创业战略。因此，必须阐明创业如何能够促进实现国家发展总目标，以及应在何处进行政策和制度干预，以实现这些目标。见表 1。

表 1  
制定国家创业战略

政策目标	建议采取的行动
(a) 确定国家的具体挑战	调查国内目前的创业状况 确定国内的具体创业机会和挑战
(b) 明确目标和优先事项	制定实现特定目标和接触特定目标群体的战略 规划行动并确定行动的优先次序
(c) 确保创业战略与其他国家政策一致	协调创业战略与总体发展战略及其他私营部门的发展战略 管理互动关系并创造政策协同作用
(d) 巩固制度框架	指定一个牵头机构 建立一个有效的机构间协调机制并明确任务授权 接触私营部门和其他利益攸关方 确保切实提供服务
(e) 衡量结果，保障政策学习	制定明确的绩效指标并监测影响 建立独立的监测和评价程序 纳入从经验教训总结出来的反馈

资料来源：贸发会议。

## B. 优化监管环境

14. 激发创业的环境需要确保关于信息披露、颁发执照和注册程序的法律得到遵守，确保有形财产和知识财产得到保护，使创业者能够在这样的环境下创建、经营、管理及在必要时关闭企业。

15. 监管环境应鼓励人们创建自己的企业、尝试新的经营想法及承担计算过的风险，将支持公共政策和可持续发展目标所需的行政负担控制到最低限度。同时，创业精神的养成要求有规则和条例来保障全社会认为必要的标准，例如包容性和可持续发展。这些标准包括卫生、安全、环境、就业和全社会认为保障包容性和可持续发展所必需的任何其他标准。

16. 下表概括了政策目标和建议采取的行动。

表 2  
优化监管环境

政策目标	建议采取的行动
(a) 审查初创企业的监管要求	<p>确定创办企业的时间和费用标准</p> <p>确定各部门和各区域的专门规范</p> <p>在公共部门和私营部门之间就监管成本和效益开展对话</p> <p>根据可持续发展目标协调规范和标准</p>
(b) 尽可能酌情减少初创企业的监管障碍	<p>审查并酌情减少监管要求(例如执照、手续、行政费用)</p> <p>实行信息透明并采用快速机制和一站式服务以简化程序</p> <p>基于信息和通讯技术(信通技术), 改进企业注册和报告程序</p>
(c) 培养创业者对监管环境的信心	<p>确保善治</p> <p>简化和加快合同执行</p> <p>建立不同的冲突解决机制</p> <p>保障对财产的保护</p> <p>减轻破产的负面影响, 为二次创业提供便利</p>
(d) 指导创业者完成创业的行政程序和提高正规化的效益	<p>开展宣传活动介绍监管要求</p> <p>明确界定监管要求与企业支助服务等公共服务部门之间的联系</p> <p>协助初创企业达到监管要求</p>

资料来源: 贸发会议。

### C. 加强创业教育和技能发展

17. 创业技能的一个主要方面在于毅力、网络联系、自信等态度(软技能), 另一方面在于创业基础知识、企业规划、金融知识和管理技能等增能技能(硬技能)。有效的创业教育政策和方案集中培养这些能够在多种工作环境中转换而又大有裨益的创业能力和技能。目的不仅在于使更多人具有更强大的能力和更强烈的愿望来创建自己的企业, 而且在于发展社会中的创业文化。政府的创业政策能够确保通过社区、农村和学徒培训项目, 将其纳入正式教育制度并作为正式科目传授(见表 3)。

表 3  
加强创业教育和技能发展

政策目标	建议采取的行动
(a) 将创业纳入正式教育和非正式教育	<p>从小学阶段开始将培养创业意识和创业行为(例如承担风险和团队行为)纳入主流</p> <p>在中学阶段通过选修课、课外活动、职业意识讲习班和参观企业等方式宣传创业</p> <p>在高等教育阶段支持开设创业课程、方案和设立创业课教师职位</p> <p>促进职业培训和学徒方案</p> <p>促进设立创业培训中心并建立联系</p>
(b) 开发有效的创业课程	<p>编写创业技能基础教材</p> <p>鼓励符合地方特点的本地教材、案例研究和榜样</p> <p>发展互动式工具和在线工具</p> <p>提倡体验式和边做边学的方法</p>
(c) 培训教师	<p>确保教师与私营部门和创业者接触，支持使创业者走进教育机构的举措</p> <p>鼓励对教师进行创业培训</p> <p>促进创业教师网络</p>
(d) 与私营部门合作	<p>鼓励私营部门赞助创业培训和创业技能开发</p> <p>在企业与创业教育网络之间建立联系</p> <p>制定导师方案</p>

资料来源：贸发会议。

#### D. 促进技术交流和创新

18. 创业、技术和创新相辅相成。技术为创业者提供了提高企业效率和生产力的新工具，或者提供了创建企业的新平台。反过来创业者又通过开发新产品、新服务、新工艺或改良现有产品、服务、工艺及确保其商业化，为科技创新提供动力。依地方经济的发展水平、采用国际所使用技术的速度和当地企业或科研机构的创新能力而定，这两个方面在发展中国家具有不同程度的重要性。考虑到技术创新和创业之间的双向关系，下表介绍了该领域涉及的主要内容。

表 4  
促进技术交流和创新

政策目标	建议采取的行动
(a) 支持在私营部门推广信通技术	开展关于使用信通技术的宣传和能力建设活动 鼓励企业使用信通技术 支持开发在线和移动市场信息平台 为妇女创业者和农村创业者等目标群体提供信通技术培训
(b) 促进有助于传播技术和创新的企业间网络	通过集群发展促进横向联系 协助地方企业网络进行标准化认证和质量认证(包括社会标准和环境标准) 通过发展供应商促进企业联系
(c) 在公共机构、科研院所、大专院校和私营部门之间牵线搭桥	确定联合研究活动, 明确指定参与方和受益方 促进公共—私营部门的伙伴关系和公司合作机构, 以传播创新 在高校和产业界之间发展有利于市场的合作 促进部门内部制度间的协同作用
(d) 支持高科技初创企业	建设高科技企业孵化器、知识中心和科技园 为将创新投入市场的初创企业提供便利 在知识密集型部门与世界知名科学家和学者建立网络联系 使研究和创新人员便于获得具有成本效益的专利保护

资料来源: 贸发会议。

## E. 改善资金获取

19. 资金获取不足仍然是许多有抱负的创业者面临的主要障碍, 在发展中国家更是如此。最近的研究证实, 全球微型和中小企业的融资缺口依然十分巨大。各种类型、各种规模的创业者需要多种融资服务, 包括存款和支付以及获取信贷、股权和担保的服务。发展中国家的许多创业者能够受益于有针对性的金融知识能力建设和采用现代金融技术的创新型服务机制。下表介绍了为改善资金获取能够采取的一些行动。

表 5  
改善资金获取

政策目标	建议采取的行动
(a) 改善以适当条件获取相关金融服务的机会	<p>发展公共信用担保制度</p> <p>激励建立私人相互担保</p> <p>促进金融服务、供应链融资(保理)和租赁领域的外国直接投资</p> <p>促进无抵押贷款的筛选机制</p>
(b) 为创新提供更多资金	<p>提供激励措施，吸引风险投资者和天使投资人</p> <p>鼓励股权和风险资本融资方式</p> <p>为创新和绿色增长提供基于绩效的贷款和激励措施</p> <p>促进利用知识产权作为抵押</p>
(c) 建设金融部门为初创企业服务的能力	<p>制定国家金融纲领</p> <p>促进公共—私营部门接触金融伙伴或特定群体</p> <p>提供能力建设资金和技术援助，以扩展借贷活动(例如通过邮局和其他近距离借贷方提供金融服务和利用新的银行技术在农村地区开展业务)</p>
(d) 为创业者提供金融“扫盲”培训，鼓励负责任的借贷行为	<p>开展金融和会计“扫盲”培训</p> <p>对提供给社会创业者和微型创业者的金融产品进行适当的监督</p> <p>扩大私营征信机构和公共信贷登记的覆盖面</p>

资料来源：贸发会议。

## F. 提高认识和促进网络联系

20. 社会文化中消极的创业观念可能严重妨碍创业并影响支持创业的政策干预的效果。如果大多数人并不认为创业是一个可行而有意义的选择，也就是说，他们只有迫不得已或出于需要才会考虑创业的话，支持初创企业或便利创业者获取资金的监管改革就不能取得理想效果。培养一种积极重视创业者和创业行为的创业文化，对于创业政策框架取得成功是一项非常重要的决定因素；这对于消除依赖政府或捐助方的习惯也十分关键。表 6 概括了这方面的政策目标和行动。

表 6  
提高认识和促进网络联系

政策目标	建议采取的行动
(a) 强调创业对社会的价值，消除负面的文化偏见	<p>与所有利益攸关方合作，在国家、区域和地方各级开展宣传和提高认识的活动</p> <p>利用媒体和政策对话、演讲、介绍和报告的机会表达对创业的支持</p> <p>宣传创业(包括社会创业)及其对经济的影响</p> <p>通过奖励和其他措施公开表彰创业模范</p> <p>使创业者参与政策对话，以便政府官员提高认识</p>
(b) 提高对创业机会的认识	<p>宣传与国家可持续发展战略和相关激励制度有关的商业机会</p> <p>组织信息交流会和招聘会以及关于商业机会的论坛和峰会，包括在特定经济部门或围绕微型特许经营等特定商业模式组织的论坛和峰会</p>
(c) 鼓励由私营部门牵头的举措，加强企业家之间的网络联系	<p>支助由私营部门牵头的活动</p> <p>发展业务交流平台、企业门户网站、展览会、商业协会和俱乐部</p> <p>使侨民加入本地创业网络</p>

资料来源：贸发会议。

## 二. 良好做法和经验教训

21. 自 2012 年 4 月贸发十三大推出以来，本框架已经在巴西、加纳、尼日利亚、巴拿马和津巴布韦等国家关于创业政策的讨论、设计和执行中发挥了作用。在上述国家，贸发会议已经通过建成的“经营技术方案中心”网络与决策者合作，促进公共部门和私营部门之间的对话。上述各国政府首先通过国家论坛、区域研讨会、制订基准和审查机制与各利益攸关方就创业问题开展协商。这些举措值得注意。这种对话有助于建立互信，还有助于为制定和执行创业政策组建伙伴关系。本框架强调，初始阶段十分关键，可以指导有关国家建立机制，衡量目前的创业情况及确定优先事项和目标。更具体而言，上述国家取得了以下进展。

22. 巴西：2012 年 6 月，发展、工业和贸易部长组织召开了国家创业政策国际研讨会(见框 1)。与会的其他利益攸关方包括：巴西利亚大学、巴西奋进基金会、欧洲联盟、技术开发支持中心和国家贸易、商品、服务与旅游联合会。与会者讨论了制定创业战略的最佳做法。贸发会议介绍了本框架，并与各利益攸关方进行了讨论。

### 框 1. 巴西：国家创业政策国际研讨会

巴西的经济前景十分乐观。尽管受全球经济危机的影响，增长速度放缓，但巴西经济保持了创业的势头，中小型企业不断发展。这些领域往往是创新的温床。为鼓励初创企业，公共部门和私营部门之间结成了健康的伙伴关系，推动了由巴西微型和小型企业扶持中心(巴微企中心)引领的创业潮流。巴微企中心指出，巴西新企业的增加与创业精神日渐增强有关。然而，营商环境仍然大有改善的余地。在创建和关闭企业、负责任的税收制度和获取资金方面，巴西创业者仍然面临着困难。此外，虽然努力将创业教育纳入正式和非正式教育系统，但是创业教育依然不力。为了全面解决这一问题，政府制订了一项计划，着手拟定国家创业战略。巴西决策者的第一项工作是调查国内的创业状况。

在巴西奋进基金会和巴微企中心的支助下，政府与国内的利益攸关方举办了 6 个讲习班，以充分了解具体的创业发展挑战。各利益攸关方确定了利用世界咖啡馆方法([www.theworldcafe.com/method.html](http://www.theworldcafe.com/method.html))集思广益、激发互动从而促进创业所要达到的具体目标。讲习班重点探讨了 11 个干预领域：经济环境、监管框架、治理、基础设施、教育培训与传播、技术与创新、税收与工商促进、投资融资与信贷、文化与创业介绍、特殊目标人群创业。巴西将参考贸发会议框架制定一项国家公共政策草案。

23. 研讨会依据贸发会议良好做法数据库，深入探讨了本区域实行的有效的创业政策。这项举措最终使巴西政府着手调查国内目前的创业状况，作为拟定国家创业政策的第一步。研讨会的最后，与会者审议了国家创业公共政策草案。

24. 加纳：加纳制定私营部门发展战略的经验体现了一种全面、包容的过程：政府与国内利益攸关方进行广泛协商，以确保政策具有广泛基础并得到所有利益攸关方的拥护(见框 2)。加纳政府继续主动吸取经验教训，积极促进经济政策发展。

25. 例如，政府在 2011 年与其他利益攸关方一起参加了由贸发会议和加纳经济发展小组所组织并由弗里德里希·埃伯特基金会和加纳大学统计、社会和经济研究所赞助的讲习班。专家们指出，虽然取得了一些经济成就，但是目前的经济转型过于缓慢，无法为加纳的年轻人和迅速增长的劳动力创造体面的就业机会(见框 2)。

## 框 2. 加纳：经济发展小组重点促进创业

加纳经济依然是依赖于初级商品的农业经济。向制造业、工业化和以服务业为基础的经济转型，对于增长、就业、减贫和创造财富十分重要。加纳的经济发展前景十分乐观，经济增长率很高，石油收入不断增加，其主要初级商品的价格很高。其经济治理和政治稳定也优于其他非洲国家。此外，城市中产阶级的购买力不断增长。这为当地农产品和工业产品的需求创造了良好条件。全国范围内的技能基础也得到改善，使得当地企业能够把握更多机会。

专家们出席了贸发会议与弗里德里希·埃伯特基金会联合举行的一个讲习班。他们指出，加纳的第二个国家私营部门发展中期战略(2010 至 2015 年)雄心勃勃而且设计完善。该战略解决了加纳私营部门的大部分限制因素。私营部门得以充分参与战略的设计和执行。战略中的一些举措(中小型企业增长举措和商业创新与联系挑战基金)的精神恰如其分地将中小型企业发展纳入更广泛的国家竞争力议程。然而，创业政策在该战略中没有得到充分体现。

专家们指出该战略具有以下弱点：创业政策不连贯；国家教育课程中没有创业教育；高校与企业的联系不够，难以将创新和技术商业化；金融系统的能力建设有限，造成中小型企业利率差过高；对现有扶持措施缺乏了解；需要以明确的战略为非正式部门的广大劳动力创造体面的就业；缺少综合创业发展方案。积极方面包括：规定以宽松的监管要求帮助初创企业的条款；不同的争端解决机制和商业法庭；以当地语言写成的创业培训材料(由非政府组织编写)；促进妇女和青年享受金融普惠的多种措施；公职人员认识到创业的重要性；政府高官公开支持创业。专家们还指出各种举措之间需要加大协调，并根据加纳的国情调整了本框架的核对清单。讲习班通过了提出的建议，加纳贸易和工业部的代表表示有意在贸发会议的支助下制定一项国家创业战略。

26. 尼日利亚：尼日利亚政府最近依据联邦贸易与投资部领导下的彻底审查程序，修订了国家微型和中小型企业政策。政府在 6 个地缘政治区域组织了几次同行评议讲习班。各利益攸关方提出了宝贵意见。商业协会、政府官员和相关私营部门和公共部门机构与尼日利亚中小型企业发展局(中小企业局)进行了建设性对话。政府的目标是确保国家政策能够权衡国际上微型和中小型企业发展的最佳做法，并应对目前的挑战(见框 3)。

### 框 3. 尼日利亚微型和中小型企业政策的反馈机制

发展微型和中小型企业部门被尼日利亚视为实现“展望 2020 计划”中创造就业、创造财富、减贫和可持续的经济增长和发展等各项目标的关键要素之一。中小型企业占尼日利亚所有商业企业的 80%以上，而且涵盖了所有各种经济活动。2010 年中小企业局开展的一项调查表明，微型和中小型企业部门为该国内生产总值贡献了 46 个百分点。

一方面，共有 1,726 万家(雇员不足 10 人的)微型企业，使共计不低于 3,241 万人得到就业。这个群体在批发和零售、汽车和家电修理部门占主导地位，约占就业总人数的 49.6%，领先于农业(20.4%)。典型的微型企业仅由一名业主或管理者经营，其主要帮手是不计报酬的家人及临时雇员。其产值和技术技能水平很低。资金主要来自于个人渠道，还有家人、朋友和传统的互助基金社团(*esusu*)提供的一些帮助。另一方面，由 10 至 49 名雇员组成的小型企业的类型与微型企业基本相同，但集中在更加现代化、更加复杂的领域。虽然大部分小型企业为独资经营，但相当多的企业属于股份有限公司。这部分企业拥有大量受过良好教育的人力资源和技术资源以及更多获得银行服务的机会。通过培养、能力建设和支助，这部分的增长潜力最为巨大。就组织角度而言，它们在行业协会和工会中有充分代表性。总体看来，由于一些关键的制约因素，例如缺乏获取资金的途径和基础设施薄弱，尼日利亚微型和中小型企业潜力尚未得到充分发挥。

国家微型和中小型企业政策始于 2007 年。政策执行 5 年后，尼日利亚政府决定根据得到的反馈和经验教训对其进行修订和更新，使之适应目前的挑战。经修订的微型和中小型企业政策和创业战略广泛结合了贸发会议框架的建议。它勾勒出以下几大方案领域：国家创业战略、金融、体制、法律和监管框架、人力资源开发、技术研发、扩展和支助服务、市场、基础设施、宣传和发展网络联系。

经修订的政策提议实行关于政策执行和监测的制度框架，由中小企业局担任主管机构，并建立一个国家中小企业理事会作为管理微型和中小型企业发展的最高机构。政策还包括一项行动计划和执行制度框架。政策草案以协调一致、相互补充的方式借鉴了贸发会议框架。贸发会议还建议：

- 在行动计划和执行制度框架中重点发展创业；
- 确定具体的政策目标，在农业之外的多种产业和服务业中创建初创企业；
- 明确规定为妇女、青年和残疾人等重点目标群体采取的行动。

资料来源：贸发会议创业政策框架和执行指南(<http://unctad.org/epf>)。

27. 巴拿马：2012 年对于该国的中小型企业具有里程碑意义。政府对创业给予了大力支持。重要事件包括：

- (a) 微型和中小型企业部(微小企业部)设立了一个创业中心；
- (b) 微小企业部启动了发展创业环境总计划；
- (c) 组织了首届巴拿马国家创业政策论坛(见框 4)。

28. 微小企业部部长举办了“创业的巴拿马：公共政策和创新的作用”论坛，国内创业界 300 余名代表参加了论坛。论坛确定了重点讨论领域，即创新与科技、创业教育和资金获取。三个工作组以本框架的方法学为指南，确定了相关政策办法和建议采取的行动。工作组利用本框架的核对清单，对每个领域进行了初步评估，讨论了区域内的最佳做法，并评价了监测指标(见框 4)。

#### 框 4. 巴拿马国家创业政策论坛

2012 年 5 月贸发会议与拉丁美洲开发银行、知识城市基金会和巴拿马经营技术方案合作组织的创业政策论坛共提出 11 条关于创业政策的可行建议，囊括了三大重点领域。每条建议均包括对巴拿马现状的描述、需要在该领域进行政策干预的理由、区域内的好做法和明确目标，还有规定了责任分配、时间安排和执行所需资金概算的行动计划。2012 年 5 月 23 日巴拿马市新的微小企业部创业中心揭幕式上，这些建议被呈交巴拿马总统。11 条政策建议如下：

##### 促进技术交流和创新

- 1. 加强沟通和传播途径，宣传信通技术政策和方案及其对中小型企业的影响。
- 2. 分析创业、技术与创新，更清晰地描述巴拿马的现状。
- 3. 巩固和增强高校/企业/政府之间为促进中小型企业技术和创新的联盟。

##### 增强创业教育和技能

4. 制定并执行一项法律，规定必须在所有教育层次设立创业教师的职位。法律应依据政府和贸发会议等国际机构的好做法，明确规定公共部门、私营部门和教育部门的作用。

- 5. 开发互动式教学方法，采用符合当地情况的案例研究。
- 6. 为教师和教授开设创业文凭课程。

7. 发展一个公私合作组织，以巴拿马市的微小企业部创业中心为基地，在国内不同区域促进创业。

##### 改善资金获取

- 8. 便利中小型企业进入股市。
- 9. 将承认有形商品和无形商品均可以作为信贷担保纳入条例。
- 10. 创建金融机制，缩小种子资本和天使投资人在资金获取方面的差距。

11. 开发一个数据库，收集关于创业者可利用的信贷种类和服务的全部详尽资料。

29. 在津巴布韦，约 100 个代表大型企业、银行和创业者的利益攸关方参加了贸发会议和津巴布韦经营技术方案联合举行的活动。该活动为与会者提供了与政府代表交流创业政策经验的机会。与会者强调，需要明确创业的定义并解决以下限制因素：

- (a) 国家希望鼓励和重点发展的优先领域和创业类型不明确；
- (b) 各方有意扶持初创企业和中小企业，还实行了发展订单农业和本土化等举措，但这些工作没有形成规模；
- (c) 企业已经开展分包、订单农业和与旅游相关的活动，鼓励向正规商业部门过渡；
- (d) 创业政策声明已被纳入各部门的政策；
- (e) 各政府部门纷纷支持本部门的创业政策，但是缺少一个专门负责协调战略的部门。

30. 与会者请经济规划与投资促进部在贸发会议和经营技术方案的协助及供资伙伴的支助下，推动拟定一项国家创业政策。为保持连续性，讲习班与会者设立了津巴布韦高级别创业发展小组，其目标是在 12 个月内拟定和启动一项创业政策。

31. 以上关于调整和使用本框架的经验从实践角度突出强调了下述各项需要。

### 调查创业现状

32. 阻碍创业的因素可能大有不同。必须调查国内目前的创业状况并找出主要的问题和机会。国内不同地区的限制因素也许存在根本差异。用同一基准评估各国和同一国家的不同地区，有助于确定一国创业发展的长处和不足。与此同时，决策者应该谨慎对待国家间和地区间的比较。每个国家或地区都拥有独特的历史和具体的起步条件与偏好，在为其制定专门战略时需要考虑这些情况。这就是为何需要与广泛的利益攸关方进行对话，这些对话依据各项基准所提供的确凿资料，但又确保国家战略能体现各国的具体条件和偏好。例如，巴西的经验表明，国家政策应该考虑到地区差别，为地区和国家两级的执行工作提供指导。

### 制定行动计划、分配责任并确保协调

33. 创业发展涉及广泛的政策行动领域，每个领域都可能归属不同政府机构和部委的职责范围。因此，必须指定一个领导机构。此外，还需要明确协调国家创业战略执行工作所涉各利益攸关方。通常情况下，战略提纲挈领地概述各种战略目标 and 成果的责任，还指定执行具体目标和坚持发展优先事项的各级机构。这些机构承担领导作用，还要对此负责。为便于执行，行动计划中规定具体的时间安排，包括中期目标和最终目标、资金来源和数额、监测机制和评价标准。最后，

必须确保政府高层接受国家战略的这些目标和行动计划。领导层的支持能够激发对创业发展的了解和投入。例如，巴拿马马丁内利总统本人便是一个成功的创业者，他对私营部门举措和微小企业部赋权的支持产生了领导作用，而且明确了国家与微小企业部设有办事处的各省之间的责任分工。

### 鼓励利益攸关方的多方对话

34. 制定创业政策必须使私营部门、学术机构和地方、区域及国家机构等多个利益攸关方参与对话。它们参与政策的制定和执行，有助于政策得到各利益攸关方的接受。这个过程宣传了在社会中发展创业的益处。让创业者参与这项工作尤为重要，因为他们首当其冲，其成败得失倍受创业政策的影响。创业论坛或圆桌会议等活动提供了一个形成共识和吸收反馈的平台。与此同时，这种对话还发展了政府官员关于创业的能力和知识。例如，加纳经济发展小组在弗里德里希·埃伯特基金会的赞助下建立了一个定期咨询机制。

### 实行定期审查机制

35. 定期审查机制增强了决策者和政府官员及时了解潮流和现实情况的能力，还提高了他们制定和执行政策的能力。应该灵活执行创业政策，以确保它们持续具有相关性和效果。要做到定期进行政策评价，必须确定若干可衡量的目标。这些目标可以转换为关键的绩效指标，随着时间推移显示创业框架条件的改善和恶化。例如，尼日利亚政府借鉴国家和国际经验，建立了一个进行定期政策审查的机制。

## 三. 挑战

36. 分析创业战略和政策最近的发展态势，可以明显看出，要确保上述措施取得适当效果，必须应对以下挑战：

(a) 与其他政策协调不足：如本框架所述，促进和便利创业应该从属于有关私营部门、教育、技术与创新和企业发展的总体战略，这一总体战略涵盖了关于创造生产能力的更广泛的目标。这些政策应该得到谨慎协调，因为协调与一致对于取得积极效果至为关键；

(b) 缺少明确的目标和优先事项：创业政策也许力求实现各种不同的目标和优先事项。例如，它们也许将重点放在农业社会现代化、技术的跨越式发展、为妇女创造新的经济机会、促进青年就业或消除种族隔阂。必须明确规定一套能够推动国家创业战略所有其他方面(从体制架构到所采用的具体政策工具)的目标，以避免混乱、重叠和出现难以捉摸的结果。

(c) 利益攸关方接受程度不够，协调不足：创业政策的目的在于动员国内创业环境中的关键行为方。国家、区域和地方各级政府应该积极参与设计和执行

创业政策，企业家协会、商会、专业协会、职工联合会、工会和职工协会、贸易投资促进机构和专门合作社也应参与其中。在有效的创业环境中，所有利益攸方均应参与决策过程，并为促进创业贡献力量。此外，对于政策的成功而言，执行创业政策的方式与选择正确的工具同样重要。第一步是指定一个负责创业发展的牵头机构。无论创业政策在政府工作计划中处于何种位置，都必须确定政府内由谁负责发展创业(见框 5)。

#### 框 5. 设计综合的创业战略

**新加坡：**2000 年代初期，新加坡政府开始为发展创业建设制度环境。2002 年，政府设立了贸工部下属的企业发展机构——新加坡标准、生产力和创新委员会。该机构的任务是帮助新加坡企业发展壮大和培养对新加坡产品及服务的信任。作为其加强企业发展环境战略的部分内容，标准、生产力和创新委员会大力支持创业和早期初创企业。2003 年，政府委派一名部长负责创业事务。同年又设立了创业行动社群，它在促进创业方面发挥了关键作用。这是一个公私合作之举，目的是通过建设创业文化和促进网络发展与学习，来发扬新加坡的创业精神。创业行动社群接受部长和指导委员会的协调，拥有几个教育和技术工作队，还有几个小组委员会负责资助初创企业、辅导、发展网络、联络和帮助初创企业进入海外市场。

**哥斯达黎加：**依据对国内具体挑战的深入分析，哥斯达黎加“2010 至 2014 年国家创业政策”确定了培养创业的 8 个关键战略领域：**(a)** 促进创业文化；**(b)** 确保系统的体制连贯性；**(c)** 建立国家孵化制度；**(d)** 建设一个信息和监测系统；**(e)** 为创业者提供金融工具；**(f)** 在企业的所有发展阶段为创业者提供指导；**(g)** 加强创新和技术开发；**(h)** 鼓励创业者出口。政策描述了上述各个领域的现状，制定了战略目标，提供了详细的行动计划，并建议了评价指标。确定优先事项的过程中，在公私实体以及民间社会之间开展了各利益攸关方的多方对话。经济、工业和贸易部设立了一个机构间委员会负责这项工作。虽然经济工贸部是领导机构，但是该政策也受益于教育部、科技部、国家知识研究所和科技园等机构的协同努力。国家创业政策与哥斯达黎加扶持中小企业的公共政策保持一致，涵盖了扶持妇女创业和鼓励环境责任等贯穿各领域的问题。

**南非：**2009 年，约翰内斯堡市制定了青年创业战略与政策框架，以期帮助南非在 2025 年之前成为发展中世界创业发展方面的领先国家。该战略符合解决青年高失业率问题的政府优先事项，与贸易和工业部国家青年发展署的活动相呼应，发展署为有抱负的青年创业者提供培训、指导和融资机会等一系列服务。该战略由经济发展部负责。其伙伴和利益攸关方还包括其他市政部门，学校、青年组织、私营部门和非政府组织及培训机构。战略提出了三项方案干预措施：为有抱负的青年创业者提供辅导，协助青年创业者组成合作社和联系城市经济中表现最好的部门，以及为青年创业者提供技术知识及资金支助。

资料来源：创业最佳做法在线清单([www.unctad.org/epf](http://www.unctad.org/epf))。

## 四. 监测和评价

37. 监测和评价也应该体现创业政策的综合性质。利用指标在各个领域内进行定期评估,可以使决策者能够调整国家政策。获得其他国家的相关可比指标也能帮助决策者衡量创业状况并做出知情决定。原则上,指标应该明确体现各领域内确定的政策目标,还应该能够衡量发展趋势,帮助决策者调整政策和方案。各国的指标应该统一,这样才能进行衡量并防止决策者和机构选择有利的指标。

38. 确定指标所用的资料和数据应该易于获取或便于收集,以避免进行负担过重、支出过多的调查。应该定期并及时收集资料和数据,以便能够准确体现相关趋势。

39. 为促进国家层面的数据收集和监测工作,贸发会议框架包括一套具体的说明性指标,体现了框架中所有 6 个领域(见表 7)。这些指标属于一般性准则,因此各国应该调整和完善这项工具。表 7 还列出了潜在的数据来源。

表 7  
衡量创业政策有效性的指标

政策领域	可能指标	监测内容	数据来源	主要特点
制定国家创业战略	每年新建正规初创企业的数目	创业者创建和维持企业的成效	国家统计数据、调查	依靠国家统计局提供数据 只有开展调查才能获得数据
	存活率	实现不同部门具体目标的成效		
	全部初创企业在高科技企业、绿色企业、社会企业或重要出口企业等目标领域中的份额	增加人口中目标群体的经济机会		
	全部初创企业在妇女、青年、少数群体和农村人口等目标群体中的份额	创业的经济影响		
	初创企业带来的就业增长			
	初创企业产生的收入和缴纳的税收(金额和增长率)			
优化监管环境	创办企业需要多少道手续、涉及多少机构	创办或关闭企业的便利司法制度的有效性	世界银行营商环境报告	年度 可比较 现成数据 覆盖全球(183 个经济体)
	创办或关闭企业所需天数和费用			
	注册产权所需天数和费用			
	争端解决机制的及时性			

政策领域	可能指标	监测内容	数据来源	主要特点
加强创业教育和技能	开设创业课程和课外活动的中等学校份额	提供创业教育的情况	全球创业观察全球报告	年度
	开设创业课程和课外活动的技术学校和职业学校份额	高等教育机构在企业相关研究和研究成果商业化方面的成效	欧盟统计局	可比较
	高校每年产生的副产品的数目		经济合作与发展组织(经合组织)教育概览 全球创业和发展指数(创业发展指数)	现成数据 覆盖面不同(例如,全球创业观察覆盖 87 国,创业发展指数覆盖 71 国,经合组织成员国和候选成员)
促进技术交流和创新	理科或工程专业毕业生的份额	促进理科或工程学职业发展的成效	经合组织, 欧洲创新记分牌	年度
	科学园区、技术中心和孵化器的数目和入住率	为技术密集型初创企业提供扶持设施的情况和成效	国家统计局	可比较的现成数据(经合组织和创业发展指数)
	技术密集型初创企业占全部初创企业的份额	扶持技术密集型初创企业的成效	创业发展指数	经合组织和创业发展指数覆盖面大
	拥有风险投资资金的技术密集型初创企业的份额			
改善资金获取	微型金融或中小型企业贷款占全部商业贷款的份额	银行部门在便利创业者贷款方面的表现	经合组织	年度
	中小型企业贷款所需平均抵押品价值(贷款百分比)	私人投资者对初创企业的支助	世界银行	可比较
	中小型企业的风险资本投资总额	创业贷款的金融基础设施是否充分	世界经济论坛、全球竞争力指数	现成数据
	信用机构覆盖面(成年人口比例)			根据数据来源不同或覆盖全球或覆盖面有限
提高认识和促进网络联系	民意调查或态度调查的结果和宣传活动之后的评价	培养社会积极创业态度的成效	欧盟委员会、欧盟晴雨表调查报告	可比较
	妇女、青年、农村创业者和中小型企业商业协会的数目	特定目标群体发展网络联系的机会		覆盖面限于欧盟国家 只有开展调查才能获得数据

资料来源：贸发会议。

## 五. 结语

40. 自近期推出本框架以来，贸发会议在选定的几个国家内采用了政策讨论和建议的方法。迄今，干预措施仅限于巴西、加纳、尼日利亚、巴拿马和津巴韦几国——贸发会议已经通过“经营技术方案中心”向这些国家提供技术援助，而且它们也已启动制定国家创业战略的进程。这些最初经验提供了本文件重点介绍的宝贵启示和经验教训。

---

41. 必须指出，发展中国家和转型期经济体应以系统的方式调整和使用本框架。沿用本框架确定的步骤，将取得最大效果并确保其得到全面一致的执行。具体步骤如下：

- (a) 评估国内的创业现状；
- (b) 制定总体创业战略和确定优先事项；
- (c) 设计一套协调的专项措施，解决找出的差距和不足；
- (d) 定期监测和评估政策措施的影响并吸取经验教训。

42. 贸发会议请意图促进创业和初创企业的决策者继续努力，使本框架得到执行并推动其促进创业。请它们就此交流良好做法和经验教训。贸发会议特别请各国发表意见，探讨贸发会议如何能够帮助它们建立一个与本框架相辅相成的监测和评价机制，作为实用而又便于使用的指南，用于评估国内的创业发展情况和相关措施的执行效果。

---