

联合国贸易和发展会议

贸发会议



# 2018年 最不发达国家报告

## 概述

### 注意

报刊、广播电台、电子或社交媒体不得在2018年11月20日格林尼治平时17时前引用或摘录本报告的内容。



## 创业促进结构转型：打破常规



联合国



联合国贸易和发展会议

**2018年**  
**最不发达国家报告**  
**概述**

创业促进结构转型——打破常规



联合国

2018年，纽约和日内瓦

# 说明

联合国文件均用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

---

本出版物所用名称和所载资料的编列方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或疆界的划分表示任何意见。

---

凡提到“\$”均指美元，“10亿”为1,000个百万。

---

本出版物的材料可自由援引或翻印，但需说明出处及文件编号。应向贸发会议秘书处提交一份载有引文或翻印部分的出版物。

---

本文所载概述也作为《2018年最不发达国家报告》(UNCTAD/LDC/2018)的一部分印发。

---

UNCTAD/LDC/2018 (概述)

本概述的联合国六种正式语文本  
也可在互联网下列网址查阅：[www.unctad.org/ldcr](http://www.unctad.org/ldcr)

# 序言

在全球范围内，最不发达国家最需要进行根本性的经济转型，面对全球生产的快速重新定位和数字化变革，它们必须迎接挑战，以前所未有的速度积聚生产能力，进而到2030年实现可持续发展目标。

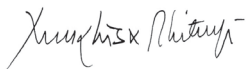
根本性经济变革的核心是转型创业。《2018年最不发达国家报告：创业促进结构转型—打破常规》阐述了转型创业如何促成许多社会和经济创新，奠定可持续发展的根基。转型创业者创造新的产品和商业模式，提供体面就业的机会，他们的成功可广泛改善生活质量，甚至强化财政可持续性。充满活力的创业者还可为财富积累和分配作出更大的贡献。

但是，最不发达国家的欠发达状态和在全球贸易中的参与形式不利，导致难以涌现充满活力、善于捕捉机会的创业者，而结构转型正需要这样的创业者。缺乏充满活力的本地创业会危及结构转型，最终削弱最不发达国家在实现可持续发展目标过程中的国家主权以及潜在影响。

创业乏力对最不发达国家有重大影响，在这些国家，创业政策通常是作为失业的替代办法和结构性不平等的补救办法。就促进影响巨大、充满活力的创业而言，这种政策往往不是一个好办法，因为此类创业需要一种独特的战略性方针和深思熟虑的长期扶植，需要在一系列相关政策领域采取协调一致的行动和明智的政策。

《2018年最不发达国家报告》提出了令人信服的理由，说明最不发达国家的创业政策应采用以结构转型为主的方式。本报告强调的创业政策基于一种基本认知，即不同类型的创业对结构转型和创造财富的贡献有种种差异。报告确认国家应确立一种更加主动和积极的立场，以指导充满活力和变革性的本地创业的产生。重要的是，除了中小型企业之外，报告呼吁最不发达国家不要忽视大企业发挥的关键和

补充作用，以期使最不发达国家制定深思熟虑的战略，扶植具有影响力的创业。报告鼓励最不发达国家决策者避免去制定可能低估创业好处的政策，为最不发达国家努力实现《2030年可持续发展议程》执行工作的增值作出了宝贵贡献。



穆希萨·基图伊  
贸发会议秘书长

# 概述

## 可持续发展、结构转型和创业

可持续发展是国际社会于2015年通过的《2030年可持续发展议程》中的一个全球目标，旨在为所有国家(包括最不发达国家)制定发展战略和政策的宏伟愿景。可持续发展意味着要彻底重置生产和消费模式以及改变社会与自然环境之间的关系。因此，这需要经济体进行结构转型，特别是最不发达国家，需要向高生产率的经济活动和部门过渡，以通过将环境考虑因素纳入主流的新方式，应对传统的经济和社会发展挑战。

可持续发展概念将可持续性的三个维度(经济、社会和环境)联系起来，《2030年议程》强调了这三个维度的统一和相互支持。采用这种三维视角，说明人们认识到了，如果仅仅关注经济增长，会忽视并可能阻碍社会发展和环境保护。因此，这就要求采取统筹兼顾的方针处理发展问题，将不断增长的可持续经济与环境保护和满足基本需求结合起来。联合国会员国相继发布的政策声明强调了发达国家和发展中国家奉行可持续发展战略的权利和义务，同时也承认这需要政策空间。

贸发会议一直强调，经济结构转型对最不发达国家消除贫穷和长期发展很重要。结构转型是指将生产要素，特别是土地、劳动力和资本，从生产率和附加值较低的活动和部门转移到生产率和附加值较高的活动和部门，这两类活动和部门的所处位置、组织方式和技术通常都有所不同。这一过程使经济体能够不断生成生产率更高和效率更高的新的、有活力的活动。

因此，《2030年议程》具有变革性，因其要求在经济过程、生产方式、消费和运输方式以及生活方式方面有根本性的改变。它还要求改变不同社会和自然生态系统内的社会经济关系，专注于在环境可持续发展的界限内实现社会目标。

在这方面，最不发达国家需要经历与发达国家和新兴市场经济体的历史转变类似的结构转型过程。但是，这些国家是在更脆弱的结构基础上启动这一过程，需要避免重复这一过程以往造成的负面环境后果。这种结构转型已成为最不发达国家实现经济、社会和环境层面的可持续发展以及实现《可持续发展目标》的必要条件。

在最不发达国家，农村发展是当务之急，因为农业在最不发达国家经济中继续发挥重大作用，吸收了三分之二的劳动力，平均产出约占经济总量的22%，而在其他发展中国家该比重为8.5%。这使得农村经济转型成为最不发达国家整体结构转型的核心。

生产能力的扩张在可持续发展中起着关键作用。贸发会议认为，生产能力概念包括资源、创业能力和生产联系，这些因素共同决定一个国家生产商品和服务的能力。因此，加强生产能力是增长和结构转型的一个重要方面，通过资本积累、技术进步和结构变革这三个相互关联的过程发生。生产能力的发展也因此不可避免地受到创业者、国家和市场之间相互作用这一性质的影响。

创业是一种多样化和多方面的现象，有不同的定义方式。根据创业的行为定义，创业者是生产的协调者和利用创新推动变革者。根据创业的职业定义，创业是个人在有薪就业和自营职业之间基于对两者所提供回报的评估而作出选择的结果。职业定义是根据发达国家的情况确定的。但是，与其说最不发达国家的自营职业是选择的结果，不如说是劳动力市场现状和缺乏替代方案的结果。这凸显了不得已创业与选择性创业之间的区别。



大部分创业定义包含共同的要素，尤其是创新、捕捉机会和创造机会、承担风险、决策判断力和商业组织的发展。创业活动主要发生在私营企业或自营职业，也发生在国有企业、合作社和非政府组织。创业活动最常见的组织形式是公司，涵盖各种类型公司，包括国内公司和跨国公司、私营公司和国有企业，以及在所有经济活动部门运作的不同规模的新老公司。

创业(尤其是通过创新来创业)可以通过多种方式为结构转型作出重要贡献。第一，创业是将生产资源从附加值和生产率较低的经济活动转移到附加值和生产率较高的经济活动的重要机制，无论是在农业、工业还是服务业。第二，创业可以刺激投资，促进建立知识驱动型经济，这在经济增长中发挥核心作用。第三，即使生产中的创新行不通，但其引入的商品、服务、生产技术或商业模式对某一特定环境而言是全新的，也可能以成本发现的形式为未来的创业决策提供有价值的信息，包括为其他创业者的决策提供有价值的信息。所有这些影响对处于结构转型初期的最不发达国家而言尤其重要。因此，创业是可持续发展的必要条件。

创业活动还通过刺激创造就业机会、提高技能和鼓励技术创新来直接促进经济增长，并通过鼓励竞争来提高生产率。因此，创业水平或创业类型的差异可对经济绩效，并对控制传统生产要素(即土地、劳动力和资本)产生极大影响。除了收入增加的好处外，经济增长也是推动结构转型的重要因素。但是，不同类型的创业者和企业对结构转型和经济增长的贡献各不相同。特别是，充满活力、机会驱动型创业在这方面可能会产生重大的积极影响，而不得已情况下的谋生型创业者通常不会那么锐意创新，主要在低生产率和低附加值的活动领域运作，并利用现有技术生产传统商品和服务。因此，它们的增长潜力有限，大部分相关公司仍处于微型企业阶段。虽然这些活动对创业者自身的生存至关重要，但不会产生更广泛的重大效益。谋生型创业者可能成为机会驱动型创业者并产生更积极的影响，但这种情况很少见。

在决策过程中，不同类型的创业者和公司对结构转型和其他发展目标的相对贡献是一个重要的考虑因素。针对特定部门或经济活动的资源分配和纵向产业政策应以那些对结构转型具有最大潜在贡献的公司为主。同样，适用于整个经济的横向政策应旨在创造一种有利环境，便于那些最有潜力促进结构转型的创业类型脱颖而出。

特定国家的创业水平和质量受个人和社会因素的影响。许多特质因素会影响个人从事创业活动的倾向，包括心理、社会 and 人格特质，以及年龄、性别和认知技能等人口学特征。创业行为反映了以下人格特质：渴望成功、不畏失败、勇于尝试、责任心、外向、亲和力、坚韧以及敏于捕捉机会并采取行动。性别相关的研究表明，由于文化原因或歧视，女性创业的倾向可能与男人有所不同。

创业通常涉及个人行为，却是发生在特定的经济和社会背景下，这种背景对创业者类型及其成功的机会有着重要影响。一方面，充满活力的创新型创业者可以推动增长和结构转型。另一方面，大环境的特点，包括当地经济的结构和活力，会在很大程度上制约可以建立并成功运作哪些类型的企业。这尤其与创业活动的地理位置有关，特别是最不发达国家的城乡地区，还与国民经济的发展水平和结构特点有关。最不发达国家经济的一些结构特征往往会拖累创业和企业发展，包括金融发展有限、基础设施不足、缺乏体制发展、风险水平高企和妇女权能弱化。最后，有限的城市化和农业比重过大也对最不发达国家企业的性质有重要影响。

## 细致评估最不发达国家的创业环境

创业已日益成为发展政策讨论的重点，而且《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》和《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》提出创业是私营部门发展和创造就业机会的关键途

径，特别是对妇女和青年而言。但是，关于创业的分析牵涉许多复杂因素和衡量问题，特别是在最不发达国家，这阻碍了关于创业在经济发展中的作用的研究。

广泛使用的创业指标包括自营职业的程度、新企业的所有权、管理或建立，以及新注册的有限责任公司数量。但是，这些指标的数据覆盖范围有限，还受到发展水平的很大影响，限制了它们作为创业代用指标的作用。此外，前两项宽泛的衡量指标与第三项范围较小的衡量指标呈负相关。这就导致了一种现象：根据前两项指标，最不发达国家的创业水平很高，但根据后一指标，最不发达国家的创业水平很低。

最不发达国家的自营职业率很高，占总就业人数的70%，而且只是缓慢下降，而其他发展中国家为50%；大约一半的人口从事早期创业活动或在已建立的企业中工作。但是，由于个体劳动者和家庭工人占自营职业的97%，只有一小部分自营职业者可被视为真正的创业者。

在最不发达国家，社会价值观非常青睐商业相关职业，但公众尽管很乐观，而实际创业者的经历却更为复杂，两者之间存在明显脱节，而且创业者普遍并不指望会创造很多就业机会。

最不发达国家正规和非正规部门之间企业的区别最明显。非正规企业的发展态势难以衡量；影子经济的规模约占国内生产总值的35%，这提供了一个保守的指标。关于创业的两个宽泛指标与建立有限责任公司数量指标之间存在十倍差异，这也凸显了非正规企业占主导地位。

机会驱动型企业和必要性驱动型企业之间的区别密切相关，但绝非同等延伸。这一点特别重要，因为推动结构转型的主要是机会驱动型企业。平均而言，最不发达国家的早期创业者中，自称为机会驱动

型创业者的人数是必要性驱动型创业者的1.7倍，而在其他发展中国家，这一比例是2.8倍；在最不发达国家中，埃塞俄比亚的必要性驱动型早期创业者比例为22%，马拉维和瓦努阿图的比例为47%，其他则是机会驱动型或混合动机型。但是，自我定位具有主观性，这些比例可能低估了必要性驱动型创业者的程度。

最不发达国家的创业者的创新有限，而效仿已有活动的随大流企业通常占主导地位。平均而言，最不发达国家中只有15%的早期创业者称推出了新产品或服务，而在其他发展中国家，该比例为24%，而且最不发达国家的雇员创业活动也更为有限。

最不发达国家的创业活动主要发生在进入门槛低、技能要求有限的部门，特别是面向消费者的服务，如零售、机动车辆、住宿、餐饮、个人服务、卫生、教育以及社会和娱乐服务。对更具变革性活动的参与则较少，例如建筑、制造、运输、通讯、公用事业、批发和面向企业的服务。这表明，最不发达国家的创业潜力只是有限地转化为能够在结构转型中发挥催化作用的企业。

而且，最不发达国家的创业态势主要集中于创业早期阶段。在可获得数据的大部分最不发达国家中，早期创业者数量是成熟创业者的两倍多，说明企业停业率相对较高，存活率较低。去年，最不发达国家约有14%的成年人自称已退出商业活动，而其他发展中国家的比例为6%，退出的主要原因是盈利能力低。

在最不发达国家，18至24岁年轻人占早期创业者的比例平均为28%，占成熟创业者的比例为17%，而其他发展中国家的比例分别为17%和7%，这反映了最不发达国家的青年人口膨胀。在所有国家组中，创业者中占主导地位的都是25至34岁的人，但最不发达国家的一个特点是年龄较大的创业者的比重下降较快，特别在早期创业者中，从而导致平均年龄较低。

最不发达国家的早期创业者的教育程度也很低，只有12%的人接受过中学以上教育，而其他发展中国家的这一比例为36%。但是，最不发达国家创业者相对年轻，随着入学率的上升，这一比例可能会迅速提高。

在最不发达国家，早期创业活动的性别分布似乎平衡，女性与男性的平均比率为0.944，而其他发展中国家为0.777，发达国家和经济转型国家为0.61。但是，这可能反映了最不发达国家的妇女创业者中谋生型创业者比例较大，因为三个国家组中机会驱动型创业者的男女比例相似。与全球水平相比，最不发达国家有限责任公司注册中的性别分布更不平等。

最不发达国家的非正规部门主要由雇员少于5人的微型企业和雇员为5至9人的小企业构成，这两类企业分别占总数的74%和20%。其余是中型企业。无薪工人(通常是家庭)占非正规企业就业的38%，大部分情况下，随着规模的扩大，对这种劳动力的使用急剧减少。性别不平等很明显：50%的妇女雇员没有薪酬，男性无薪酬比例为33%，但只有30%的企业是由妇女拥有大部分所有权。

虽然大多数必要性驱动型创业者处于非正规部门，但一些机会驱动型创业者考虑到进入正规部门的成本和收益，出于战略性原因选择留在非正规部门。在计算成本和收益时，要考虑注册过程的财务和非财务成本，但其他因素也很重要，包括缺乏有关过程的信息以及收益相对于成本存在更大的不确定性。一些企业可能决定留在非正规部门，从事成本发现或确定商业模式的可行性，然后才承担注册的固定成本。这就是为什么延迟注册的正规部门企业后来居上，超过了初期注册的企业。

在最不发达国家，农村企业对结构转型至关重要，与城市企业有很大不同。大部分农村创业者将农业生产与非农业企业结合起来，采

用复杂多维的收入多样化模式，既可以降低风险，减少季节性因素的影响，又可以增加收入。

在撒哈拉以南非洲，农村非农收入正在增加，但往往集中在较富裕的农村家庭，而且总体上仍少于农业收入。与城市地区一样，新的农村企业往往集中在门槛较低的活动领域，如销售和贸易，而不是更具变革性的部门。在转型的初始阶段，与农业相关的消费占主导地位，但随着农村的发展，农业投入物的供应和农产品加工变得更加重要。

最不发达国家的农村企业主要由微型企业主导，在非洲一些最不发达国家，微型企业占企业总数的95%，而且大部分位于靠近城镇的地区，这些地区的生产率也普遍较高。与企业规模和土地保有权一样，靠近城市市场也是企业成功的重要决定因素，其次是性别、教育水平和创业者先前的收入和/或财富以及融资渠道。农村企业的周转率和退出率都很高，季节性是企业生产率和生存率的重要决定因素。性别并不是运营非农企业的重要决定因素，但妇女拥有的企业平均生产率低于男性拥有的企业，这可能反映出女性在时间的利用上受到更多限制。

社会资本、网络 and 信任在农村创业中发挥着关键作用，或构成障碍或成为推动因素。农民协会、合作社和营销机构等网络往往处在倡导农村发展政策的前列，例如在协助农业企业的推广服务和获得农村信贷方面。

为了《2018年最不发达国家报告》而进行的一项分析，评估了正规非农业部门企业(不包括微型企业)的特点对其创造就业机会和生产率增长的影响。所使用的数据集证实了小企业的主导地位，但就业

分配更加平衡；小企业、中型企业和大型企业的就业份额中值分别为20%、30%和47%。妇女占全职雇员的27%，这一比例随企业规模的下降而略有下降。

总体而言，该项分析发现企业规模与劳动生产率增长之间呈显著正相关。老公司的生产率增长明显更快，公司规模和公司年龄都对就业增长有显著的负面影响。这可能反映出小企业和年轻企业增加劳动强度的趋势，这些企业尚未达到最小的效率最优规模，因此仍处于扩张过程中。

另一种规格指标证实了企业规模对生产率增长的影响，但表明生产率增长主要由制造企业驱动，而企业年龄的积极影响没那么明显。小企业的就业增长率明显高于中型和大型企业，企业年龄似乎对就业增长确实有很大的抑制作用。但是，在整体样本和两个子样本中，创新与制造企业的生产率增长以及就业增长呈显著正相关。

获取融资的机会似乎一直在促进企业创造的就业机会，而管理者经验则与就业增长略微下降有关，但服务企业除外。整体而言并仅限于服务业，妇女在高级管理层中的参与度与更快的生产率增长显著相关；整体而言并仅限于制造业，出口与更快的就业增长相关。结果还表明，初始阶段未注册的企业的生产率增长速度更快。

这些结果凸显了具有不同特征的公司结构转型过程中所发挥的不同作用。规模较小、较年轻的公司对创造就业机会至关重要，但规模较大的公司似乎能更好地刺激资本深化和提高生产率。因此，结构转型的可持续性取决于一个包括多种类型公司的均衡生态系统，这些公司在密集的生产联系网络中相互关联。在这方面，对初创企业和微型企业以及中小型企业抱有热情是可以理解的，但这种热情往往被夸大，尤其是考虑到这些企业的存活率偏低。

## 全球主要趋势中的本地创业

在发展中国家，国际贸易现在被普遍视为发展活力的主要来源，产业政策在很大程度上已被贸易政策取代。全球价值链提供的潜在机会是否以及如何有助于刺激必要的创业，推动结构转型，这对最不发达国家来说是一个重要的发展问题。

人们认为全球价值链可带来重大好处，可使国家专注于特定职能或一组任务，而不是专注于特定行业。然而，令人惊讶的是，很少有研究来证实全球价值链在促进本地创业方面的假定优势。研究工作主要侧重于个别企业的就业增长、盈利和学习机会，以及外汇收入带来的好处。因此，很少能够得出结论认为全球价值链对创业、最不发达国家工业基础的可持续扩展或可持续发展有潜在好处，而不考虑全球价值链受益公司的所有权。

评估参与全球价值链对通过创业促进结构转型的影响，需要了解与全球价值链广泛关联的经济升级过程的性质和基础。升级的初始阶段(即流程升级和产品升级)通常是结构转型的初始步骤。但是，在大多数情况下，最后两个阶段(即功能升级和跨部门升级)才是完成的标志，并通过渐进式或跨越式发展实现。然而，全球价值链内的经济升级前景并不明朗，它们受到复杂和不确定的全球价值链环境的影响，全球价值链内管理模式和权力关系可能对其有阻碍或促进作用，而这些模式和关系主要对主导公司有利。最不发达国家最容易进入的全球价值链环节竞争激烈，当地商业环境存在结构性障碍，这都使最不发达国家的创业者受到严重制约。因此，与较发达环境下的创业者不同，最不发达国家的创业者可能很难利用全球价值链相关的创业机会，也很难适应全球价值链环境的变化，因此不得不放弃大有前途的机会或被迫采取次优的竞争战略。



贸易障碍加剧了最不发达国家面临的不发达陷阱，2008年以来，最不发达国家在全球贸易中的份额一直低于1%，贸易障碍难辞其咎。关税升级是对农产品加工和制造业的一大障碍，关税高峰继续影响最不发达国家关注的全球价值链相关重要部门，使优惠市场准入成为融入全球价值链的关键因素。这使最不发达国家容易受到全球价值链中主导公司的关税跳跃战略的影响，其在全球价值链中的参与情况变动不定，充满不确定性，特别是在轻工业部门。

在若干部门，最不发达国家是其他国家出口的投入物主要来源，这主要反映了最不发达国家对初级产品出口的依赖以及出口构成和出口目的地日益集中。最不发达国家参与全球价值链的另一个特点是集中于可交易商品的生产，这种生产尤其具有延滞性，导致最不发达国家特别容易受到全球需求冲击的影响。

最不发达国家进入全球价值链的主要模式是通过外国直接投资，创业元素主要是外来的。外国直接投资对各种产品的重要性各不相同，更集中于制造业，而不是与农业相关的全球价值链，在与农业相关的全球价值链中，国际贸易仍然很重要，但全球价值链发挥的作用较为有限。

最不发达国家的农业部门通常由小农户和家庭农场主导，这些小农户和家庭农场受到与各种非关税措施相关联的合规成本的影响过大，包括卫生、健康以及道德、劳工和环境可追溯性标准。但是，最不发达国家能够利用农业中的利基市场，特别是通过公平交易来利用这类市场。

尽管最不发达国家的农业很重要，而且其在该部门具有明显的比较优势，但最不发达国家在农业全球价值链中的参与度通常不及在其

他部门全球价值链中的参与度。合约式农业的大幅增长有助于使一些小农融入全球价值链，减轻一些合规限制，虽然往往会削弱小农的议价能力。不过，合约式农业也有助于全球价值链主导公司及其中介机构对生产者施行市场支配力。有证据表明，农业领域出现新的外国直接投资形式，而且日益集中化，这将限制与当地生产者建立更松散的联系，而这种松散的联系通常更有利于本地创业。

农业也可能仍然是最不发达国家的战略部门，与其他发展中国家和发达国家一样，加强农民和农村企业的地位仍然是最不发达国家农村发展方案的合法目标。

在制造业方面，最不发达国家(主要在东亚地区)日益融入与服装生产有关的全球价值链生产网络，这促进了其就业情况(特别是妇女就业)以及迅速的出口增长。然而，尽管之前被排除在正规就业市场之外的妇女的就业前景有所改善，但该部门就业的女性化往往使恶劣的工作条件固化，缺乏结构上的性别平等，成本优势主要源于基于性别的薪酬差距。

在大多数最不发达国家，纺织行业的增值仍然难以捉摸，经济升级的前景继续严重受限，但如果全球价值链投资者采取近岸外包策略，以邻近国家为对象供应其区域市场，则经济升级的可能性稍大。最不发达国家加入生产网络主要受外国所有权支配，促进当地创业的过往记录不佳。在几个最不发达国家，本来就有潜在的国内供应链，这促进了公平交易或其他非股权形式的外国直接投资，例如分包。然而，最不发达国家的创业者成为纺织业的原始设备制造商或原始设计制造商的过程才刚刚起步，目前主要局限于相对不成熟的部门。

纺织业的全球价格竞争非常激烈，对最不发达国家维持其在全球价值链中的地位构成严重限制并拉低工资。基础设施和贸易便利化设施薄弱，也削弱了最不发达国家的竞争力，并倾向于支持较大规模的公司和已经加入供应商网络的公司，数量和灵活性要求也是如此。因

此，最不发达国家的创业者(通常经营小企业)在参与服装相关的全球价值链时面临着不可逾越的障碍。

尽管电子相关全球价值链更加成熟且有促进技能发展的潜力，但一些最不发达国家参与该部门的情况与参与服装相关全球价值链的情况很相似。

最不发达国家的能力受限，难以吸引具有不同经济升级潜力的全球价值链。它们主要参与全球价值链的低价值环节，巨大的竞争压力导致潜在利益散失，创业机会的范围受限。最不发达国家参与全球价值链对外国直接投资、就业和出口增长具有直接和明显的短期影响，但对能力建设和当地工业基础可持续性的长期影响则不那么明显。此外，广泛用于支持参与全球价值链的政策工具可能会转移人们对建设生产能力和促进本地创业的优先事项的关注，使本地投资者处于不利地位，并导致本地市场结构阻碍变革性创业的蓬勃发展。

增加全球价值链的价值保持力对于所需的国内资源调动至关重要，但主导企业战略与促进创业和升级的政策之间的潜在冲突可能会加剧最不发达国家的结构性赤字。在最好的情况下，所谓的全球价值链模式实现快速工业化和繁荣创业的潜力仍未得到证实。参与全球价值链可能会加剧最不发达国家面临的一个风险，即在实现维持发展进步所需的结构转型的情况下从最不发达国家类别毕业。

参与全球价值链的机遇和挑战强调了必须有不同规模企业的均衡组合，而不是过分强调最不发达国家的微型企业和小企业。较大型的公司通常更容易消化最不发达国家面临的成本劣势，并且通常可以作为创业人才的孵化器和隐性知识转移的媒介。

关于最不发达国家参与全球价值链的问题凸显了具有影响力的创业者的重要性，这些创业者有能力克服最不发达国家面临的升级障碍。最不发达国家以及其他发展中国家都有个人创业者克服这些障碍

的案例，政策制定者可以利用这些案例的示范效应促进转型创业，并在政策创新和公共投资之间建立协同作用。减贫和增强粮食安全等社会目标往往意味着关注最弱势群体，但促进创业也需要关注那些能够创业成功并实现蓬勃发展的出类拔萃者。

一个国家显示出的比较优势可以成为参与全球价值链的一项有用指标和决策工具，但最不发达国家的首要目标是根据可持续发展目标，确保所显示出的比较优势的演进和动态比较优势的发展。最不发达国家本地创业能力薄弱，阻碍了其从全球价值链参与中获得利益，这意味着需要打乱显示出的比较优势，启动结构转型过程。同时针对低技能和高技能部门的折衷工业战略以及全球价值链整合的非权益模式可能更适合最不发达国家，与全球价值链其他参与模式(治理结构有更多的限制)相比，这些模式往往更有可能具有积极的溢出效应。

当代贸易和生产青睐高水平技能和颠覆性的创业。一些发展中国家和发达国家制定了方案，吸引有才能和有影响力的创业者和创新者，这表明全球在争取高技能人力资本。最不发达国家一项重中之重是对关注移民的战略进行调整，以便与其他此类方案竞争。最不发达国家可以提供更多机会和激励措施，鼓励具有高技能的临时或永久移民和影响力大的创业者从较发达的目的地国回来为国效力，因此从中获益。存在机会，可借以学习其他发展中国家和发达国家的方案和经验。精心设计且有针对性的方案，促使技能、潜在技术转移和富有活力的创业与发展需求相契合，更有可能产生预期的成果。

最后，最不发达国家的服务出口主要集中在旅游业。加强与农业和创意或文化部门的联系，可以作为促进创业和结构转型的有效战略。调整最不发达国家的旅游业发展方向，扭转过度关注迎合出口市场的趋势，探索促进本地增值和培养本地创业的新型和创新性途径，可以在所有这三个部门的投资、升级和收益方面产生倍增效应。

# 最不发达国家的创业：主要制约因素和现行政策框架

创业促进结构转型政策的一个重要起点是要了解企业增长的主要的内部和外部障碍。

人们逐渐认识到，最重要的内部障碍是心理因素，例如创业者对实现增长的决心。其他广泛提及的因素包括管理能力、资金水平、缺少订单、销售和/或营销能力以及所提供的产品和/或服务。

国家层面的外部障碍包括商业环境，这可能给企业带来直接、间接和隐形的生产成本，阻碍其采用新技术，令投资者却步，削弱竞争力并缩小市场规模。劳动力市场也可能成为一大障碍，因缺乏社会安全网或其他收入来源，许多无法获得稳定工作的人不得不从事非正规的自营职业，这类职业的特点是生产率低，生存率低。市场准入(包括出口市场)对公司的生产率、盈利能力、增长和生存有直接影响。在最不发达国家和其他地方，有经验证据表明，在其他条件相同的情况下，出口企业的生产力水平高于同行业的非出口企业。

进入条例是激励结构的关键要素，会推动新企业的创建和正规化，也能带动可与既有企业竞争并挑战它们的商业模式的初创企业的涌现。长期以来，过高的进入成本被认为是许多发展中国家创办公司的潜在障碍，尽管有一些改善的迹象，但许多最不发达国家仍面临这种情况。2015-2017年，最不发达国家创办公司的成本中值占人均收入的40%，而世界平均水平为26%。此外，在可获得数据的46个最不发达国家中，有7个国家的创办企业成本超过年度人均收入。在一些最不发达国家，妇女创办企业必须通过额外的程序。

融资渠道是最不发达国家创业的主要制约因素。特别是非正规公司从正规贷方获得融资的机会有限。到目前为止，日常运营的主要融资来源是内部资金，其次通常是供应商信贷和亲戚朋友的借款。无论是正规机构(如银行和小额信贷机构)或非正规机构(如放债者)，金融行为发挥的作用始终有限，只有在少数几个最不发达国家，小额信贷机构似乎很重要。融资渠道有限，可能是对生产率和企业生存是一种约束性的限制，特别是在农村地区，信贷的供应与获取对农业和非农业企业的成功至关重要。

最不发达国家的企业无法获得现代、负担得起、可靠和高效的现代能源，所以生产率受损，既无法在全球市场上竞争，也无法在国内市场上生存和扩张。最不发达国家中有四分之三的公司经常受到电力中断的影响。在撒哈拉沙漠以南非洲，电力供应中断的影响相当于每年损失三个月的生产时间，导致营业额损失约6%，大约一半的正规企业使用发电机，从而产生额外成本。改善获得能源和水的途径是农业企业价值链发展的必要条件，可以释放农村地区的创业机会。获取能源的途径有限，还会限制妇女参与结构转型和创业活动，凸显了性别制约因素导致的性别不平等。

更多地获取和有效利用基于信息和通信技术的技术可以支持最不发达国家的创业和结构转型。例如，移动电话可用于提高农业生产力并解决农民面临的具体挑战，例如缺乏信息，市场准入有限。尽管最近在移动电话普及方面取得了令人瞩目的进展，但最不发达国家在提供信通技术基础设施方面远远落后于其他国家，例如互联网接入。2017年，最不发达国家中只有17.5%的人可以接入互联网，而发展中国家为41.3%，发达国家为81%。

最不发达国家的互联网使用性别差距大于发展中国家和发达国家，而且在2013-2017年期间继续扩大。在15至24岁的年轻人中，最不发达国家与发展中国家之间的数字鸿沟大幅缩小。这种互联网使用模式对于利用信通技术促进妇女和青年创业以及电子商务可能具有重

要影响。如果最不发达国家的更多生产者和消费者能够与电子商务平台连接起来，并且关于创业和生产能力建设政策被证明有效，那么电子商务可以为最不发达国家提供越来越多的创业和发展机会。最不发达国家电子商务发展的常见障碍包括电信服务发展不足，能源和运输基础设施不足，金融技术产业不发达，缺乏电子商务技能的培养，电子商务企业和技术初创企业受到财政限制，以及整体国家电子商务战略缺乏或薄弱。

在最不发达国家，妇女参与经济活动受到性别限制，这主要源于法律、习俗和惯例中的性别歧视。这种限制妨碍了妇女获得投入物和资源，而这将压制她们参与创业活动的意愿，减少她们创业成功的机会。释放妇女拥有的企业的潜力，不仅要审查存在哪些性别限制，还要审查这些限制之间的相互作用和综合效应。例如，一些国家要求妇女获得其丈夫的同意才能创办企业，这不仅会加重行政负担，而且还会大大降低妇女拥有企业的比例。在许多最不发达国家，妇女的工作和创业活动仍受法律限制；32个最不发达国家有法律禁止妇女从事特定工作，6个最不发达国家对妇女创办企业规定了额外的程序。修改此类法律法规可以改善妇女拥有的公司的业绩。

最不发达国家几乎很少有国家发展战略明确将结构性经济转型确定为一个发展支柱，但许多战略包含的政策都旨在实现这种转型的各个方面。可获得数据的44个最不发达国家的所有国家发展战略，都多次提到需要支持创业，主要是在经济支柱项下提及，也有在社会支柱项下提及，其中许多战略包含为此目的明确界定的政策。干预的领域主要涉及改善商业环境和融资渠道，以及促进培训和企业咨询服务。在至少三分之一的最不发达国家中，中小型企业被视为经济增长的潜在引擎以及就业和收入的来源，有助于减贫，但较少国家会设想对大型企业的支持措施。促进创业或增强创业文化的具体政策行动通常很有限，有时是模糊笼统的。发展战略中的显著差距包括对企业集群政策的阐述，以及关于工业、贸易、投资、区域一体化和创业的政策之间相互关系的讨论。

与发展战略相比，国家产业政策对创业和结构转型之间的关系通常有更明确的说明，但约有一半的最不发达国家尚未制定这样的政策。这些政策不关注创业的决定因素，但设想了各种办法将企业置于工业发展的核心地位。有20个最不发达国家制定了工业政策框架，所有此类框架都包括纵向、横向和功能性产业政策的组合，尽管它们之间的区别往往不够明确，关于它们之间协同作用的讨论相对较少，而且没有充分阐述要促进的企业类型。

各国的创业目标和企业发展政策差异很大，都是以经济和社会为导向。而且，国家发展战略、企业发展政策和国家产业政策所涵盖的时期往往不一致。大约一半的最不发达国家尚未制定创业发展政策，其余的最不发达国家则制定了微型企业和中小企业的发展政策或中小型企业章程。布基纳法索、冈比亚和坦桑尼亚联合共和国制定了全面的国家创业战略。

大多数最不发达国家采取一揽子方针来支持创业，而且政策上也不区分企业类型。政策干预主要侧重于通过改进法律、监管、体制和政策框架来改善融资渠道并提供有利于企业的环境。

创业政策不仅要提供有利于企业的环境，还要在最不发达国家的战略发展计划和愿景中进一步优先考虑结构转型，并加强发展计划、产业政策和创业发展政策之间的协调一致，以实现结构转型。最不发达国家的创业发展政策应包括一个监测和评估框架，评估绩效指标的结果，并将成功和失败的经验教训纳入政策。在企业生命周期的不同阶段，公共支持也必须保持稳定，认识到保持企业运营和升级与创办企业同样重要。在结构转型过程中，政策上的优先考虑也应有所变化，随着私营部门的实力增强，某些形式的支持的重要性下降，而随着企业需求的演变，其他形式的支持则变得更加重要。



# 转型创业政策

利用创业促进结构转型，需要制定政策来支持和维持对结构转型至关重要的充满活力和创新的企业，而不是为了创办企业而创办企业。这需要有效的企业发展政策、制度和奖励结构，以影响企业的发展轨迹，支持企业的可持续发展，并最大限度地为结构转型和可持续发展作出贡献。

在更广泛背景下的企业政策至关重要。创业政策需要成为更广泛的结构转型和可持续发展战略和政策的组成部分，所以很有必要进行协调、保持一致性并采取整体政府方针。公共和私营部门之间的协作、协商和对话也很重要，需要依照发展目标来加强公共和私营部门的能力。在国际层面，发展型区域主义、官方发展援助和南南合作也有其重要作用。

最不发达国家的发展计划、产业政策和企业发展政策需要与结构转型目标更趋一致。这就要对创业政策和企业发展政策作出明确区分和确切阐述，并根据国情和转型阶段进行调整；要制定纵向、横向和功能性的工业政策；还要在多个不同部门制定扶持政策，通过有效协调确保一致性。最不发达国家的企业发展政策应包括监测和评估框架，并在不同政策的时间框架之间保持一致。

有些国家成功完成了结构转型，它们的经验表明了政府主导的举措的潜在影响以及基于整体方针(以公私部门对话与合作为支撑)的基础广泛、多样化的创业发展方案的益处。这方面的经验教训还包括承认以下因素的重要性：实现方案之间以及创业发展方案与贸易政策之间的互补性；面对国内政治变化仍保持连续性，并灵活应对方案设

计中的任何缺陷，以及确保独立性、透明度和问责制，以避免被既得利益束缚。

还需要按照规模、性质和动机明确区分企业类型，以根据各自在结构转型中的作用来制定政策激励措施。重要的政策目标包括通过更具活力和变革性的企业创造就业机会，将生存型创业者吸收到更具生产力的经济活动中，以及优先支持更具活力和创新性的机会驱动型企业。应倡导和推动正规化。主要目的不是为了消除非正规部门，而是使目前处于非正规部门的企业对结构转型的贡献最大化。以经济中的具体情况为依据采取渐进式方法可能是适当的，侧重于加深对正规化的了解，改善正规化过程的便利性和可取性，并解决那些限制非正规企业达到必要的生产率水平的因素。

创业政策通常专注于企业的创办以及微型企业和小型企业，但大型企业的扩张也需要得到支持，因为它们在提高生产率、转变生产模式、创造就业以及培养创业技能和创新能力方面发挥着关键作用。还应促进微型企业、中小型企业 and 大型企业之间的联系，以形成国家和区域价值链，并为微型企业和中小型企业的升级和增长创造机会。

对企业的支持应根据其特定需求量身定制，并体现典型的企业生命周期的不同阶段，无论是初创、维持运营、扩大规模还是管理失败阶段。应持续提供充分的支持，使企业能够实现发展并承受市场的周期和波动，并为最终取消支持和享有权利制定明确的绩效标准。贸发会议《创业政策框架》为制定有效的创业战略，以促进创办企业奠定了基础，为了促进有活力的企业的扩张，需要制定政策来消除最不发达国家的企业面临的许多障碍。

企业的生命周期终止，如同创办一个企业一样，都可以为经济体中的其他企业提供有益信息。成功的创业发展战略可以通过促进信息溢出和支持创业发现过程，最大限度地从企业失败中学习。因此，

创业发展计划不能否认失败的可能性，而应该包含失败企业的退出战略，使成本最小化和利益最大化。

在最不发达国家，国有企业也在推动以创业促进结构转型方面发挥作用，包括增加获得公共服务的机会，特别是能源和水供应；信通技术服务和运输；提供公共和公益产品；提供公共资金；限制私人或外国对经济的控制；维持优先部门；启动新产业；以及控制夕阳产业的衰退过程等领域。在国内私营部门薄弱且外国投资者兴趣寡然的情况下(这种情况在最不发达国家中很常见)，国有企业的作用尤其重要。但是，在最不发达国家，让国有企业发挥效力的条件不那么典型，这就强调了需要建立以绩效和学习反馈机制、监测和评估框架以及日落条款或退出计划为基础的国有企业治理框架。

微型企业和中小型企业发展政策中包含的针对妇女和青年的特别措施可能是有益的，但主要目的应该是为了消除妇女和青年创业者在获得成功创业所需的投入物和资源方面面临的特殊障碍。对妇女创业的制约可能是农村转型的一个具体障碍。

在这种情况下，发展型国家承担创业功能的程度在最不发达国家尤为重要，在这些国家，由于机构支持缺乏以及信息和协调失灵，私营部门很薄弱。创新对结构转型过程很重要，需要一个国家采用创新的方法，具有领导发展进程的雄心、意愿和能力。这也包括以任务为导向进行公共投资以创立和塑造市场，并为私人投资者忽视的部门提供长期资本，以逐步使这些部门融入主流市场。

在许多最不发达国家，公共部门能力有限，但它们可以逐步被收购，发展型国家的一项职能是专门促进这种收购。这类能力包括促进与私营部门的协同以及利用私营部门的互补性。因此，需要采取务实、战略性、渐进和演变的方式来增强公共部门的能力，同时通过因

地制宜的机构改革，建立英才中心，促进政策学习和扶植变革联盟，以逐步加强对推动结构转型过程的参与。

在这方面，国家的一个创业作用是改进监管制度，包括审查和影响分析，延伸开来，还包括通过对基础设施进行公共投资，改善融资渠道，培育企业集群，增强企业的技术能力，帮助企业利用数字化机会以及促进教育系统内的创业技能发展，以努力消除创业者面临的限制。

基础设施公共投资在最不发达国家尤为重要，特别是在运输和贸易便利化、信通技术和能源供应方面。利用能源获取推动结构转型要求的投资规模很大，这需要利用公共和私营部门之间的协同作用。

国家开发银行可以在结构转型融资中发挥重要作用。这些银行可以通过向公私营企业和国有企业提供融资，为基础设施发展提供资金以及为优先部门的中小型企业提供优惠信贷或信贷担保来支持发展型国家。但是，从以往经验来看，有效的监管和治理框架对它们的成功很重要。

国家也可以起到有益的作用，与私营部门一起为创业者提供风险资本，以用于在指定部门进行研发和创新活动，并在创新活动的早期阶段提供风险保障。也可以通过设立国有专门机构，以本国和国际私营部门与国家之间的成本分摊模式提供资金，为创业、微型企业、中小型企业 and 大型企业提供公共支持。在自然资源租金丰厚的最不发达国家，管理良好的主权财富基金有助于吸引更多长期私人投资进入战略性部门。

经济特区和工业园区可以全面消除特定区域内多种软硬件基础设施限制因素，缓解对企业生产力最具禁锢力的限制。此类手段，如果专门针对生产者面临的禁锢性限制，并且旨在促进持续创新和促成企业集群，则可以产生积极的溢出效应，特别是在基础设施缺口较大的

国家。但是，这种前景取决于针对上游和下游活动以及专门技能和知识传播，逐步在企业之间以及企业与支持机构之间建立密集的联系网络。

通过促进企业层面创新的财政措施和其他激励措施、政府采购政策、培训、支持特定部门创新的公共研究中心和公共创新奖励，可以提升企业生存和发展所需的技术能力。加速器方案、企业孵化器、科技园和技术研究中心被广泛用于启动高增长创业。产业政策与科学、技术和创新政策之间保持一致和协调也至关重要，知识产权政策应确保专利权奖励那些承担风险的发明者和创新者，同时明确界定转让专利的条件，并鼓励进一步创新活动。

弥合发达国家和发展中国家之间日益扩大的数字鸿沟对最不发达国家至关重要，如此才能避免最不发达国家在全球经济中被进一步边缘化。这需要大量额外的公共和私人投资。通过帮助企业利用信息技术并参与全球数字和知识经济来支持数字化，也需要更多的政策支持。国家作为联合投资者并通过制定公共采购政策，在这一过程中发挥着主导作用。应制定电子商务就绪政策，使国内公司能够进入和利用电子商务市场。

最后，应制定创业教育政策，包括软技能，如坚韧、人脉和自信，以及硬技能，如商业计划、金融知识和管理技能。从完全基于记忆和死记硬背的教育转为基于体验式学习、解决问题、团队建设、承担风险、批判性思维和学生参与社区活动的教育方式，有利于创业技能发展。这些转变增加了扩大教育预算的必要性。



