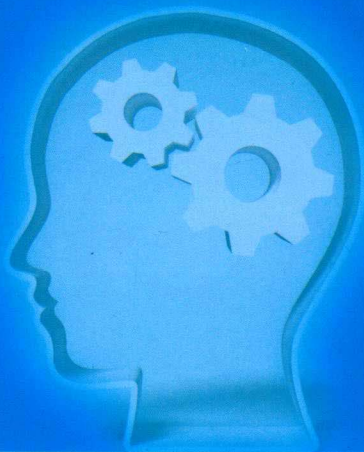


创新创业政策拉动就业的 效应及优化对策研究



张再生 | 等著



创新创业政策拉动就业的 效应及优化对策研究

张再生 等 著

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书以众创时代为研究背景,对创新创业拉动就业的概念、相关理论以及核心内容进行了界定与归纳,梳理和分析了我国创新创业拉动就业的政策发展历程、政策运行环境和存在问题。然后,基于政策工具视角对众创背景下国家和地方(以天津市为例)创新创业拉动就业的公共政策文本进行测量与评价,并运用DEA模型等工具对国家和地方(以天津市为例)创新创业拉动就业的政策实施效果进行全方位的评估,以此来进一步发现创新创业拉动就业的政策存在的问题。最后,对部分发达国家和国内一些地区的创新创业拉动就业的模式进行了搜集,在参考其创新创业政策拉动就业的经验与启示基础上,提出了国家和地方创业拉动就业的政府公共政策支持体系的构建理论,以期政府等相关部门在创新创业拉动就业的政策调整和优化方面提供借鉴。

本书适合作为高校公共管理、人力资源管理、创新创业管理及相关专业的课程与课题所需参考书。同时也可作为政府机关、事业单位、各类高校、企业、社会组织中从事人才、人事、招生与就业等领域的工作人员学习创新创业与就业方面的知识和绩效评价技能的参考材料。

图书在版编目(CIP)数据

创新创业政策拉动就业的效应及优化对策研究 / 张
再生等著. —天津: 天津大学出版社, 2019.1
ISBN 978-7-5618-6317-6

I. ①创… II. ①张… III. ①就业政策—研究—中国
IV. ①F249.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第273472号

CHUANGXIN CHUANGYE ZHENGCE LADONG JIUYE DE
XIAOYING JI YOUHUA DUICE YANJIU

出版发行 天津大学出版社
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish.tju.edu.cn
印 刷 廊坊市海涛印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 185mm×260mm
印 张 11.5
字 数 287千
版 次 2019年1月第1版
印 次 2019年1月第1次
定 价 50.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请与我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

前言

2014年,李克强总理在夏季达沃斯论坛上提出,“让每个有创业意愿的人都拥有自主创业的空间,让创新创造的血液在全社会自由流动,让自我发展的精神在群众中蔚然成风”,“掀起一个‘大众创业’‘草根创业’的新浪潮”。2017年,习近平总书记在党的十九大报告中又明确指出,“创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑”,“深化科技体制改革,建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系”,“注重解决结构性就业矛盾,鼓励创业带动就业”。自1999年以来,我国普通高等学校招生数量逐年扩大,截至2017年全国高校毕业生人数为795万人,高校毕业生人数创历史新高。加之当前经济发展速度的放缓和产业结构的调整,市场预期和企业转型升级对高校毕业生就业的影响依然较大,一些中小企业、民营企业技术创新的能力还比较薄弱,毕业生的就业期望值居高不下,从而导致了毕业生“要不到、分不来、用不上、留不住”的就业困境。而在我国经济发展的现阶段,创新创业对促进经济增长、扩大就业容量和推动技术创新有着非常重要的作用。此外,创新创业拉动就业是一个多元主体参与的活动,涉及技术创新、流程创新、组织创新、市场创新和不同的组织、不同的部门的协同创新,就业问题也不是单一因素作用的结果,其各个要素共同构成一个创新生态系统。所以创新创业拉动就业不仅是经济学问题,也涉及管理学、政治学、心理学和社会学等学科,是一项复杂性的系统工程。同时,政府部门出台创新创业公共政策的理念、视野、机制和模式也在不断变化,政府开放性和透明性也在不断增强,使得创新创业的研究从理念思维到技术工具也在迅速更新。

因此,本书以众创时代为研究背景,首先在绪论部分对创新创业拉动就业的概念进行了界定,并对创新创业理论、就业理论的核心内容进行归纳,在经济学、社会心理学、社会文化学和管理学等多学科交叉的框架下对创新创业拉动就业进行理论层面的分析,为研究众创背景下就业促进机制提供重要的理论支持;紧接着,以

创新创业拉动就业的政策为分析对象,从创新创业教育政策、培训政策、金融政策、服务政策等方面梳理了我国创新创业拉动就业的政策发展历程,整理了自1999年以来我国出台的相关政策与法律法规,其中涉及多个部门的文件。在分析我国创新创业政策拉动就业的现状的基础上,对创新创业政策拉动就业的政治、经济、哲学、社会、文化、生态环境以及“众创时代”进行了分析与论证,归纳了我国众创政策运行环境,提出了我国创业拉动就业在各种环境中存在的问题,为政策分析与评价提供借鉴。

本书的主体部分运用一系列创新创业拉动就业的政策评价技术,对政策文本内容、政策实践操作、运行效果各个方面进行了评价。一是基于政策工具视角,运用政策文本的内容分析和定量分析方法,对众创背景下国家和地方(以天津市为例)创新创业拉动就业的公共政策文本进行测量与评价,提出了创新创业拉动就业的实践中面临的主要问题;二是运用DEA模型等工具对国家和地方(以天津市为例)的创新创业拉动就业的政策实施效果进行全方位的评估,在此基础上探究众创经济视域下各创新创业实践要素的困境,力图呈现出我国创新创业的环境变化和发展趋势。值得一提的是,这两部分中的每一节内容都曾发表在国内核心期刊中。

本书的结论部分对我国各地创新创业拉动就业的模式进行了搜集,分析了上海的政府主导型模式、浙江的市场拉动型模式、广东的混合推进型模式等,然后又对发达国家创新创业拉动就业的实践模式进行分析总结,主要有美国硅谷模式、日本筑波模式、新加坡模式等。最后,在参考国内外创新创业政策拉动就业的经验与启示基础上,提出了国家和地方创业拉动就业的政府公共政策支持体系的构建理论,包括创新创业拉动就业的机制构建、创新创业政策拉动就业的策略选择、创新创业政策拉动就业的公共政策优化体系构建以及多层次配套保障体系的构建等。进而使读者便于在“众创”大氛围中,把握创新创业拉动就业的政策状况、治理认知和焦点问题,满足读者自身对创新创业拉动就业新知识、新技能、新理念的需求,增强读者对政策评价的理解能力和操作能力,以促进我国创新创业拉动就业的理论、良性氛围与公共政策优化。

张再生

2018年8月

目 录

Contents

第 1 章 绪论	1
1.1 创新创业拉动就业的研究背景与意义	1
1.2 创新创业拉动就业研究的内涵与关键要素	5
1.3 相关研究述评	6
1.4 研究的思路框架与主要内容	16
第 2 章 创新创业政策拉动就业的现状与环境分析	20
2.1 我国以创新创业政策拉动就业的产生历程	20
2.2 我国创新创业政策拉动就业的环境分析	37
2.3 我国创新创业政策拉动就业的现状分析	51
第 3 章 创新创业政策拉动就业的绩效评估	61
3.1 理论探索层面:我国创新创业政策体系分析	61
3.2 公共政府层面:我国以创新创业拉动就业的政策测量与评价	69
3.3 地方政府层面:天津市创新创业拉动就业的人才政策测量与评价	78
3.4 个体层面:大学生群体创新创业人才政策评价与反思	84
3.5 特殊创业者和大众创业意向的评估与困境分析	89
3.6 创新创业平台(中心)的运行状况与问题分析	92
3.7 基于 DEA 模型的我国创新创业实践困境分析与效果评价	102
3.8 地方层面:天津市创新创业实践困境分析与效果评价	110
第 4 章 国内外创新创业政策拉动就业的经验与启示	135
4.1 先进省市创新创业拉动就业的实践模式与启示	135
4.2 发达国家创新创业拉动就业的实践模式与启示	144
第 5 章 创新创业拉动就业的政策支持体系构建	151
5.1 “四维一体”创新创业拉动就业的机制构建	151
5.2 创新创业政策拉动就业的策略选择	155
5.3 创新创业拉动就业的公共政策优化体系构建	158
参考文献	166
后记	177

第1章 绪论

1.1 创新创业拉动就业的研究背景与意义

1.1.1 研究背景

长期以来,就业问题一直是我国社会经济发展面临的重大问题,并将在未来相对长的时期内存在。目前经济发展已进入新常态,依靠经济增长来解决就业问题的传统思路已难以为继,鼓励创新创业、以创业拉动就业,成为解决就业困局的新的路径选择。因此,深入探索创新创业拉动就业的机制与模式,认真评估创新创业政策拉动就业的效果,积极构建和营造创新创业拉动就业的公共政策支撑体系和社会氛围,成为值得深入研究的重大课题。促进就业是政府的重要职能。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“就业是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。”国家统计局数据显示,1980年至2005年我国劳动年龄人口总量从5.03亿增加到7.67亿,年均增加1000万左右。此后,劳动年龄人口总量仍处于稳定增长状态,2010年,我国劳动年龄人口总量达到8.3亿人;2014年,达到了9.3亿人的峰值;2015年,下降为9.1亿,此后劳动年龄人口持续出现负增长。劳动参与率从1992年开始下降,2005年以后,出现较大幅度下滑,年均下降近1个百分点。总体而言,我国的就业压力将长期存在。

经济增长是扩大就业的根本途径。但近年来我国国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)增速下降,对就业的拉动作用正在趋于减弱。“十二五”期间,我国经济增速有所放缓,转型升级、结构调整力度进一步加大。就业领域也存在着技术人才、一线普工双短缺和部分劳动者就业难并存的结构性矛盾,城镇新增就业人口超过6400万人,与“十一五”时期基本持平。每年需要就业的人数在2400万到2500万之间,比“十一五”期间每年增加100万左右。但实际能解决的就业人数在1200万左右。“十三五”期间,我国劳动年龄人口基数仍然庞大,劳动力供给总量仍将处于高位,需要在城镇就业的新成长劳动力年均仍约有1515万人,加上近千万的城镇登记失业人员,需在城镇就业的劳动力年均约2500万人,与“十二五”时期基本持平。从农村来看,我国第一产业从业人数逐年减少,“十三五”时期,我国需要转移的农业富余劳动力年均280万人左右。人力资源社会保障部党组理论学习中心组在《人民日报》(2018-08-07,第7版)发表过的文章中提道:“当前,就业工作面临的总量压力和结构性矛盾依然突出。”因此,即使我国经济发展速度不放缓,仅仅依靠经济增长来扩大就业也是不够的,这就迫切需要新的出路来释放就业压力。同时,随着高等教育从“精英教育”向“大众教育”迈进,高校毕业生就业形势日趋严峻。近年我国城镇每年需要就业的人数保持在2400万人以上,“十二五”期间,GDP增长一个百分点对就业的拉动在150万人左右,到“十三五”期间,达到了180万人左右。而在现有经济结构和增长水平下,每年大概只能提供1100万个就业岗

位,年度就业岗位缺口在1300万左右。在就业岗位供不应求的大环境下,我国每年的高校毕业生数量有增无减,2010—2017年高校毕业生人数按照3%的同比增长率逐年增长,近7年间累计毕业生人数达到5706万人。近两年,我国高校毕业生就业率均保持在74%左右,待就业人数比例约为26%。

鼓励创业、以创业带动就业,是解决就业困境的新的路径选择。改革开放40年来,我国经历了几次创业浪潮,比如20世纪80年代初的乡镇企业勃兴、90年代初的民营经济大发展以及近年来出现的政府大力倡导的创业主体分散化的“全民创业”。纵观这几次创业浪潮,大多处于经济社会制度出现重大转折的时期,不确定的环境为创业提供了许多机会——创业活动的兴起并不是偶然的,它有着特定的时代背景。活跃的创业活动对经济社会的发展产生了积极的作用,对我国改革开放的深入、市场经济地位的确立也起到了一定的推动作用。党的十九大报告明确提出,要实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业,把鼓励创业、支持创业摆到就业工作更加突出的位置。2010年2月,时任国务院总理的温家宝在与网友交流时,更是表示,政府“特别希望大学生能够自主创业”,大学生创业已成为解决我国大学生就业问题的重要途径。创业,不仅可以解决自身就业困难的问题,还可以为社会提供就业岗位,解决我国目前由经济结构调整造成的全国范围内的就业问题。资源的优化配置与利用已成为现代经济发展的主要内容,随着现行经济体系运行效率提高余地的逐渐缩小,创新已成为经济发展的关键因素。创业不仅有利于提高个体的人均产出和收入水平,而且可促进新的社会结构和经济结构的形成。它不仅通过新的产品和服务来满足社会需求,而且刺激新的投资,从需求和供给两方面来促进经济的增长。近年来,“大众创业,万众创新”的理念深入人心,越来越多的人加入创业大军。然而,全球创业观察(Global Entrepreneurship Monitor, GEM)报告显示,我国的创业活动机会主义色彩较为浓郁,与发达国家的创新引发的创业浪潮相比,对经济社会的推动没能实现最优。目前我国大学生创业仍处于起步阶段,自主创业的实际人数不多,其占大学生总数的比例不大。在美国,像麻省理工、斯坦福等知名大学,大学生创业的比例高达10%。由此可见,美国经济保持世界领先地位,一个比较重要的因素,就是将创业和高新技术紧密结合。我国应如何促进创业活动更加有效、产生更加明显的效应是值得思考的问题。活跃的创业活动将带来相应的创业效应。创业效应是创业活动所产生的特定效果,这种效果既在微观主体也在宏观层面上发生作用。从一般的分析来看,如果创业效应未能得到很好的实现,其创业环境应有不足之处,增强创业效应也应从改善创业环境着手。以发达国家的成功经验为参照,我国的创业环境时至今日仍有较大的改善空间,而其中制度性框架的缺失是我国创业环境中存在的最大问题,同时,这也是促进创业活动、增强创业效应的关键点。

在改善创业环境此类问题上历来有两种声音:一种是如西方自由主义学者认为的,政府不应过多干涉,任其自然演化;另一种则认为政府应予以介入,以强制性制度变迁的形式改善创业环境。这也就是所谓的“大政府”与“小政府”之争。结合我国的实际情况,我国仍处于经济转型时期,“强政府”模式的现状以及民众的心理都要求政府成为改善创业环境的主体;同时我国政府行为的目标更为多元化,如政府往往更加期待创业能够产生促进就业、增加社会和谐度等衍生效应。因此以政府行为主导改善创业环境是我国现阶段最为切实可行的途径。但是经济体的复杂性和制度变迁的演化性特征是政府行为在干预、改善创业环境时必须注意的。

以创业政策为核心的改善创业环境的政府行为必须考虑到市场机制本身的协调作用。政府行为改善创业环境既要降低创业的交易成本,又不能增加民众在制度变迁中产生的服从成本。

目前我国创业人口不足的主要原因有以下几个方面。一是传统经济增长方式的影响。长期以来,我国的经济增长主要依赖于资本投入的增加,在发展理念上是注重大企业、大项目、大工程的建设,与此相伴的是经济增长带动就业的能力下降,经济增长和就业增长的不协调。二是创业精神不足,创业文化不发达,且地区差异明显。三是创业环境不宽松,政策、体制机制、服务体系不健全。四是创业培训和教育落后,创业型人才严重缺乏。破解上述难题,促进以创业带动就业,主要依靠政府发挥能动性。1999年以来,国家以及各部委先后出台了《“挑战杯”中国大学生创业计划竞赛章程》《关于支持留学人员回国创业的意见》《促进就业规划(2011—2015年)》《关于进一步做好普通高等学校毕业生就业工作的通知》《关于支持和促进就业有关税收政策的通知》《关于大力推进高等学校创新创业教育和大学生自主创业工作的意见》《关于加强政银企合作扎实推进返乡创业工作的通知》等文件,通过税收优惠、小额担保贷款及贴息政策、就业创业地落户政策以及创新创业教育、创业基地建设、创业指导服务等方式,来保障创业场所,推动创新创业教育和大学生自主创业工作实现突破性进展,并通过实施“万人计划”解决高层次创新人才不足的问题。以此,更加注重选择有利于扩大就业的经济社会发展战略,形成经济发展与扩大就业良性互动的长效机制,并把就业效应作为评价经济社会发展成果的重要指标,形成促进就业的综合性经济政策体系,持续加大对就业的资金投入,形成公共财政保障、社会各方面多元化投入的机制。这对促进以创业带动就业,发挥创业的就业倍增效应,缓解就业压力具有重要的现实意义。

鉴于此,亟须从我国经济社会的热点出发,接续创业理论研究的进程,通过对目前创业现状及制约创业的各种因素的分析,明确政府在促进创业方面的作用与职责,从经济宏观调控、公共管理与公共政策完善、社会服务体系建设、创业文化营造等方面构建“公共政策支持体系”,促进以创新创业拉动就业理论研究与实践进程的深化。

1.1.2 理论意义

对创新创业政策拉动就业进行分析和研究,有助于促进创业拉动就业的政策理论体系的完善,丰富创业理论,发展就业理论。

长期以来,国外学者对于创业拉动就业的问题高度关注,在不同阶段取得了相应成果;而国内学者的研究起步较晚,主要集中于大学生创业拉动就业和农民工创业拉动就业的政策研究上,且对已有政策的研究较为单一零散。因此,对创业拉动就业的政府公共政策支持体系进行系统研究,可以弥补以往研究中的不足,使其更加完整,有助于拓展目前我国创业拉动就业的公共政策支持体系研究的深度和广度,完善创业拉动就业公共政策的理论体系,也有助于丰富和发展就业理论,为解决新形势下我国就业结构性矛盾提供理论参考依据。

1.1.3 现实意义

通过对创新创业体系进行研究,对政府创业政策支持体系提出建议,以期促进创业政策体系的完善,为创业者提供更良好的创业环境。

在我国经济发展的现阶段,创业对促进经济增长、扩大就业容量和推动技术创新有着非常重要的作用。扩大就业,通过促进创业带动就业,不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问

题和社会问题,具有重要性、紧迫性和长期性。就业工作不是一个孤立的问题,也不是依靠某一个部门就能够解决的,要放在“大就业”的格局中统筹规划,避免政策碎片化带来的无所适从。创业促进就业,就是要建立从源头上创造就业的机制,通过创业对就业的带动作用、倍增效应,使就业规模不断扩大。从宏观层面来看,政府的宏观调控政策在创业活动中发挥着巨大的作用,而典型的政府扶持创业活动的结构体系有利于提高创业活动的质量,改善创业企业的经营绩效。本书对构建政府部门的创业政策支持体系提供了政策建议,有助于促进创业拉动就业的政府公共政策支持体系的完善,进而为广大创业者提供良好的政策支持环境。从更远的角度来看,在政府的引导下,成功创业模式的推广有利于新创企业明确创业战略。通过学习、借鉴成功创业企业的行为模式形成复制效应,节约创业前期投入,从而使创业企业在享受当前利益的同时获得后发优势。在当前形势下,这更有利于发挥地区创业企业的模仿、扩散效应,促进地方产业集群的形成和演化,推动地区经济的增长。此外,创业拉动就业的政策支持体系的构建与完善还有助于改进就业结构,促进就业增长,从而对整个市场与经济运行产生积极效应,推动我国社会的长期稳定与和谐发展。

1.1.4 研究目的

创新创业已成为近年来的重要话题,创业对就业的拉动作用得到实践的检验,对创新创业政策拉动就业进行研究,促使创业发挥作用,进而带动就业增长。

近年来,我国政府非常重视就业与创业。作为幅员辽阔的人口大国,其劳动者的充分就业需求和劳动力总量过大、素质不相适应的矛盾长期存在。全国政协“‘十三五’期间就业政策有关问题”调研综述指出,“十三五”期间,我国经济发展仍处于增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的“三期叠加”阶段。就业作为民生之本,出现问题将制约经济发展与社会繁荣。2015年国务院印发的《关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》(国发〔2015〕23号)明确提出,就业事关经济发展和民生改善大局。随着我国转方式、调结构的推进和劳动力供给状况的变化,长期积累的就业结构性矛盾进一步突显,具体表现为用人单位“招工难”与劳动者“就业难”两难并存。面对新时期、新形势,必须着力培育大众创业、万众创新的新引擎,实施更加积极的就业政策,把创业和就业结合起来,以创新创业带动就业,催生经济社会发展新动力,为促进民生改善、经济结构调整和社会和谐稳定提供新动能。

无论在理论上还是社会实践中,创业在拉动就业和促进经济发展上的影响已日益凸显。例如,Steve Mariotti(美国国家创业培训基金会的发起人,美国国家创业培训基金会即The National Foundation for Teaching Entrepreneurship, NFTE)认为,创业作为一种摆脱地区经济困境的途径,是比提供工作、更多福利和政府无效支出更有前途的一项社会事业。我国也有学者指出,目前中国构建和谐社会的根本出路在于充分就业,而实现充分就业的最有效途径则是促进创业。这表明,创业的重要性已逐渐成为社会各界的共识。

因此,本书将关注宏观层面创业环境、意愿与创业者面临的困难以及创业扶持政策、意向与困难,通过探讨创业平台的运行状况和问题,重点对我国创业拉动就业的实践模式和公共政策效用进行评价与分析,并以此为基础构建我国创业拉动就业的政府公共政策支持体系。

1.2 创新创业拉动就业研究的内涵与关键要素

1.2.1 基本概念

1.2.1.1 创新创业

创新驱动是推动经济增长的动力和引擎,创新意味着从主要依靠技术的学习和模仿,转向主要依靠自主设计、研发和发明以及知识的生产和创造。在新的经济环境中,创新驱动是一种涉及多方面的综合性创新,这种创新以科技创新为实质,以人、财、物等作为创新的基础资源,通过企业、制度、政府间相互协同作用,驱动经济的全面发展。

创业是理解未来社会经济变化的一个关键概念,已成为研究创业者、企业家和企业活动必不可少的一个重要主题。作为一个跨学科的多面现象,创业涉及变革、创新、技术与环境变化、企业管理、创业者个体和产业发展等问题,研究学科包括社会学、管理学、经济学和心理学等。国内外学者从不同角度对创业理论进行分析,主要包括关注创新、生产要素和资源方面的经济学视角,关注认知和选择的社会心理学视角,关注文化背景和行为的社會文化学视角以及关注战略、变化和管理的发展视角。本书将创业界定为商业行为者在一定的创业环境中识别机会并利用机会、动用资源、创建新组织、开展新业务和创造社会财富的活动的过程。

1.2.1.2 就业

就业作为改善民生和发展经济的关键问题之一,成为当今世界各国政府不可回避的难点问题。就业理论的发展伴随经济发展阶段逐步演变,经历了由重商主义、自由放任思想产生的劳动分工理论,到经济危机时期为增加就业提出的有效需求原理和乘数原理,再到滞涨并存时期各思想家提出的就业理论,主要包括后凯恩斯主义经济学就业理论、货币学派的就业理论、合理预期学派的就业理论、部门结构性失业理论和发展经济学二元结构理论。在本书中,就业是指达到一定法定年龄的社会劳动者参加合法性社会劳动,并获取合法劳动报酬或收入的活动。

1.2.1.3 公共政策

公共政策是政府的政治行为,是政府活动的产物,是决定、决策的一种特殊形态,一般指政府依据特定时期的目标,在有效增进与公平分配社会公共利益的过程中所制定的行为准则,其特点包括由国家权力机关制定,具有很强的时效性,在特定情况下为解决社会问题、调整相互利益关系而制定。公共政策的表现形式有法律规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等。本书主要针对创业公共政策,即政府以支持创业过程为核心,通过改善文化、制度等因素,运用政策工具来激励和强化创业活动而制定的政策。

1.2.2 关键要素

1.2.2.1 创业主体

国务院总理李克强在2016年《政府工作报告》中强调,充分释放全社会创业创新潜能。创业主体是创新创业拉动就业中最为重要的一个环节,创业者不仅是就业的主体,而且本身就是就业的创造者,创业主体在创业过程中,会创造新的就业机会。

1.2.2.2 创业环境

整个创业活动无不受到特定创业环境的影响和制约,这是任何创业活动所必须面对的。

创业环境是一般环境的一个特定层面和组成部分,是一个特殊环境,是创业者所处的情景和境况,是开展创业活动的范围和领域,是对创业者创业思想的形成、创业活动的开展产生影响和发生作用的各种因素和条件的总和。创业环境是多层面的有机整体,由创业文化、政策、经济和技术等要素构成,是一个复杂的社会大系统。

1.2.2.3 创业扶持政策

创业扶持政策是以支持创业过程为核心,同时通过改善文化、制度等因素,运用政策工具来培育创业者和中小企业的政策。目标是激励更多的人自己创立企业,服务对象是潜在或新生企业家,政策杠杆是包括网络、教育、咨询等在内的非融资扶持,传递体系是产生许多新的参与者,实施方式是超前行动,结果导向通常需要较长的期限。

1.2.2.4 创业平台

国际上通常称创业平台为企业孵化器,在我国又被称为创业服务中心,简称“创业平台”或“创业中心”。创业平台设立的组织机构、提供的服务以及制度将创业者集聚在一起,成为推动创业活动持续开展的资源集聚地。创业平台成为创业者、机会、资源三者有机结合的整体,创业平台上的创业者可以利用创业平台为其提供的基础设施和各种服务,将自己意愿中的项目或机会变成现实。

1.3 相关研究述评

1.3.1 创新创业、就业和政府公共政策的理论综述

1.3.1.1 创业理论溯源

创业是经济增长和社会发展的主要推动力。当经济发展到一定程度时,创业的作用也显得愈来愈重要。一方面,创业可以拉动就业;另一方面,它也可以提高自主创新能力。目前,创业理论的研究已引起国内学界广泛的关注,尽管国内创业研究还不够成熟,但影响越来越大。

1. 创业的概念界定

创业一词由来已久,不同时期的学者对创业的定义各不相同,最早可追溯到两百年前的法国。从1775年至今,国内外一些经济学家将创业和经济中承担的风险联系在一起,提出创业代表着承担风险,是一个发现和捕获机会并由此创造出新颖的产品、服务或实现其潜在价值的过程。机会追求是创业的核心要素,同时,这些学者就创业是一个捕捉机会的过程的观点达成一致。

2. 不同视角下的创业理论

国内外学者从不同角度对创业进行分析,从而得出了不同的结论,形成了不同的理论。以下将分别从经济学视角、社会心理学视角和管理学视角来介绍相关的创业理论。

1) 经济学视角

纵观创业的研究史,经济学家最早提出了企业家和创业的概念,并将此概念使用和推广。奈特将创业家存在归因于不确定性,而这种不确定性是不可测量的。整个价格体系都存在着不确定性,企业家需要做的就是执行该体系中的某种功能,而其所得的报酬就是产出的市场价格与固定支付之间的差价。他还指出,创业家所得的报酬与土地、劳动力和资本等生产要素之

间存在着显著的差别,这种报酬是可以预先估计的。而创业家的报酬是除去其他生产要素后全部的剩余部分,那么显然能够获得多少报酬要依靠创业家的判断力。企业家的职能就是实现创新,引进生产要素能进行更有效生产的“新组合”,而创业活动则是创造竞争性经济体系的重要力量。

总体来说,经济学家从宏观和微观两个视角对创业活动进行了解释和研究。从宏观视角出发,经济学家指出经济增长的根源在于创新,而这种创新往往来自创业者的创业活动。从微观视角出发,经济学家指出企业家精神在利用和协调各种生产要素和资源方面发挥重要作用,从而强调了创业者在企业内部至关重要的地位。但经济学家对成为组织的协调者、决策者、套利者应具备的条件却不甚了解。

2) 社会心理学视角

创业活动中存在着的许多因素是无法从经济学的角度解释的,诸如直觉、智力、创业家的远见和敏锐程度等。以上经济学创业领域的盲区就自然地成为社会心理学领域创业研究的重点。自20世纪60年代以来,Wilken、Mc Clelland等着重研究不同人群创业意向的差别以及创业成功与否的原因。

认知学派认为,创业过程是一个非常复杂的决策过程,它包含着许多不确定因素和很大的风险。而不同的人群在对创业信息的理解、创业机会的感知和把握等方面都存在着巨大的差别,从而导致不同人群面对机会时产生了不同的认知,作出了不同的选择。依照该理论的观点,创业者往往会对创业机会保持高度的警觉性。但研究表明,创业者和非创业者之间性格特征的差别并不明显,甚至创业者之间性格特征的区别比创业者与非创业者之间的区别还要大。因此,从创业者性格特质的角度去研究创业活动背后的原因并不能得到很好的解释。

3) 管理学视角

不同于以上几个学派,管理学派的研究重点是作为一个创业者该如何取得创业的成功。该学派中又存在几种不同的观点。

一是战略导向观。需要指出的是创业理论的战略导向观应作为管理学派的一个分支,这是由于战略管理是企业管理的一个重要领域。该理论包含三个要点:①创业活动的过程就是新企业和现有企业的创业者进行战略管理或是进行战略选择的过程;②创业活动的核心是创业者如何在特定环境下作出较好的战略选择;③创业活动成功的关键是创业者对机会的把握、整合资源并形成战略以及采取何种措施的能力。简言之,就是是否具有制定和实行创业战略的能力。

二是机会观。该理论的基本观点是:创业的过程就是创业者在对创业机会的识别和把握的基础上将其转化为市场价值的过程。创业活动就是发现并把握创业机会,而创业者和创业机会是研究中的两个核心要素。Casson、Amit、Glostén 和 Mueller 等人的研究认为,创业行为不仅可以发生在初创企业中,也可以发生在现有企业中。现有企业内部的创业活动称为组织内创业或公司创业。除此之外,商机也可以成为市场交易活动的对象。商机拥有者依据已有知识,对产业特点等特征进行判断,继而作出创业与否的决定。

三是资源观。该理论的基本观点是:创业的过程即对现有资源实行有效配置的过程。企业拥有资源的异质性越强,就越容易在长期竞争中形成优势。

四是社会资本观。社会资本观的主要研究对象是社会网络结构以及结构性资源对创业活动造成的影响,它建立在社会网络现象的基础之上。芝加哥大学社会学家 Francis 认为对于创业者来说个人资本是最为重要的。由此可见,社会资本观是在机会观的基础上对创业进行了更加深入的研究。该理论试图解决的一个问题就是在信息不完备的条件下创业者怎样运用结构性资源和内嵌性资源进行有效的创业活动。

1.3.1.2 就业理论溯源

就业是关系经济发展和国计民生的重要问题,也是当今世界各国政府不可避免难点问题。中国作为一个人口基数大而人均资源占有量相对不足的国家,就业问题已经在很大程度上制约了我国经济发展和繁荣。就业理论最早可以追溯到 16 世纪英国重商主义时期。从 16 世纪至今,经过不断变化,自由市场机制和政府宏观干预两种主张成为就业理论发展的脉络。下面就几个阶段的就业理论进行介绍。

1. 西方早期就业理论

1) 重商主义的就业理论

西方经济学界一般将“就业”的概念解释为,随着资本主义雇佣劳动制度的产生而产生的“处于受雇的状态”。早期对于失业问题的研究,在理论和政策上都根本不存在根除现存失业的问题,而只是存在创造新的就业机会的问题。这个时期政府和公共舆论都明确认识到失业的危害和向穷人提供就业岗位的必要性。格拉普认为在重商主义学说中,没有任何一项能够超越对“充分就业”的考虑。原因在于,重商主义的各种国家保护政策和宏观调控手段,均是围绕为穷苦大众提供就业岗位而提出的。

重商主义者依靠国家力量,一方面,通过行政管理手段,制定相应的法律法规保障就业水平。另一方面,重商主义者强调积累金银货币和对外贸易的重要性。重商主义者多主张实行低工资来增加就业,低工资能够产生低成本和高产出,生产的扩展自然会导致就业的增加。事实上,重商主义为国家干预和市场机制相结合的先驱,其很多先进的就业思想都被后世包括凯恩斯在内的经济学家所继承,对就业理论的发展具有深远的影响。

2) 亚当·斯密的自由放任思想和劳动分工理论

亚当·斯密对重商主义的国家干预理论深恶痛绝,得到以下结论:“这种学说,就其性质与实质来说,就是一种限制与管理的学说。”他在所著的《国富论》中,反驳了重商主义的政府干预理论并提出自由市场学说,从而奠定了西方自由市场、自由贸易的理论基础。亚当·斯密认为自由市场表面看似混乱而毫无拘束,实际上却是由一只被称为“看不见的手”所指引,这只“看不见的手”将会引导市场生产出正确的产品数量和种类。亚当·斯密认为政府的一切干预是徒劳的,只要实行“完全自由”的自由放任政策,市场机制这双“看不见的手”会自发达到充分就业的均衡状态。

2. 凯恩斯就业理论

1) 凯恩斯关于“非自愿失业”存在原因的分析

1929—1933 年资本主义世界爆发了历史上最深刻、最持久的一次经济危机。危机期间,资本主义世界的工业生产下降了 44%,大批工商企业倒闭,整个资本主义世界的失业人数一度高达 3 500 万人以上。在严峻的经济危机下,传统西方经济学建立在借助市场机制自动调节

达到充分就业的均衡学说彻底失灵,由此凯恩斯提出与西方经济学不同的就业理论,并成为“新正统”。

凯恩斯提出庇古等前人所未曾发现的“非自愿失业”的失业类别。所谓“非自愿失业”,按照凯恩斯的解释是“设当工资品之价格——相对于货币工资而言——上涨少许时,现行货币工资下之劳动力总需求量与总供给量皆行增大,则称之为有不自愿失业之存在”。

2) 凯恩斯就业理论的基础——有效需求原理

有效需求原理是凯恩斯就业理论的基础。有效需求指“总需求函数与总供给函数相交的均衡点”。在这一均衡点上雇主的预期利润达到最高值,既不会增加也不会缩减雇佣的工人,有效需求的“有效性”就在于它能够决定就业量的大小,也就是说“总需求曲线上其他各点对决定就业量并不是有效的,因而它并不构成真正的、有效的社会需求”。

凯恩斯用自己的有效需求不足理论来否定“萨伊定律”,论证了长期“非自愿失业”的可能性。失业是有效需求不足的结果。凯恩斯认为:“仅仅存在着有效需求的不足便有可能,而且往往会在充分就业到达以前,使就业量的增加终止。”在凯恩斯看来,增加就业量和增加有效需求是同一个命题。

凯恩斯认为依靠市场价格机制自发的调节作用达到有效需求与充分就业相吻合的均衡状态是理想的,同样这一状态又是难以达到的,经济社会中的常态是有效需求不足。换句话说,即不能达到充分就业是有效需求不足造成的。

凯恩斯认为“非自愿失业”存在的原因在于社会的有效需求不足。对于为什么有效需求不足使就业量常常小于充分就业的状态的原因,凯恩斯进一步解释为三个基本心理规律,分别是“消费倾向”“资本边际效率”“灵活偏好”。凯恩斯的就业理论十分强调有效需求决定就业水平,为弥补“非自愿失业”广泛存在的就业缺口,凯恩斯并没有使用“社会总产出”和“物价水平”这两个概念,而选择“币值量”和“就业量”作为研究宏观经济的单位。其在《就业利息和货币通论》中指出,“当我们说,对需求增加的预期,即总需求函数的上升,会导致总产量的增加时,我们实际的意思是:拥有该资本设备的厂商会因之雇用较大数量的劳动者”。在凯恩斯看来,总需求函数的提高使总需求与总供给的均衡点即有效需求增加,随后总产量必然会伴随就业量同步增加。促进产出和就业增加的主要因素是雇主对有效需求增加的预期。有效需求成为弥补产出缺口或者就业缺口的共同前提。

3) 乘数原理及其在增加就业中的作用

英国经济学家卡恩 1931 年在《国内投资与失业的关系》一文中首次把乘数概念应用于经济分析之中,提出就业乘数原理。就业乘数表示初级就业增量与总就业增量之间的乘数关系,凯恩斯在此基础上,提出自己的投资乘数原理,以说明增加投资在增加收入,从而在增加就业方面的重要作用。凯恩斯认为投资需求的增加会使投资物(生产资料)的生产增加,从而增加投资物生产部门的就业和增加该部门的收入,消费需求随之增加,从而消费品的生产增加,这样可增加新的收入,从而引起新的就业。

然而,值得注意的是,虽然凯恩斯的就业乘数为投资增量和总收入增量的比例关系,但收入增加的最终目的仍是新的就业的增加,投资乘数的实质仍为就业乘数。凯恩斯认为,就业乘数理论在总就业量与直接用于投资的就业量之间建立一定的比例,是他的就业理论中“不可或

缺的一步”,并且“有了这一步,设消费倾向不变,可以在总就业量、总所得和投资量之间,建立一个确切的关系”。

综上所述,凯恩斯认为由于就业乘数的存在,只需增加少许投资量,便可达到充分就业。由此论证了政府支出和公共投资的重要性,达到“以就业维持就业,以就业扩大就业”的效果。

3. 凯恩斯之后的就业理论

1) 后凯恩斯主义经济学就业理论

后凯恩斯主流派重要代表人物詹姆斯·托宾在《通货膨胀和失业》一文中,补充和发展了凯恩斯的就业理论,着重从劳工市场的技术结构的角度来论述当前资本主义社会的失业的特征以及失业和通货膨胀并发的原因。后凯恩斯主流派另一个代表人物杜生贝在詹姆斯·托宾论述的基础上,又进一步阐释了劳工市场的技术结构的特点和失业对通货膨胀的影响。劳工市场的技术结构是指劳工市场可以按照工人的技术状况来细分为若干个局部市场,每一个局部市场主要代表一定技术工种、一定技术水平的劳动力的供给与需求的关系。

2) “自然失业率”假说

以弗里德曼为代表的货币学派,既不同意凯恩斯关于就业水平和决定就业因素的分析,也不同意菲利浦斯关于通货膨胀与失业之间交替关系的表述。弗里德曼和货币学派的就业理论,可以概括为“自然失业率”假说。弗里德曼否定了凯恩斯关于“非自愿失业”的存在性论述。这是因为,承认“非自愿失业”的存在等同于承认通过刺激有效需求消除“非自愿失业”的国家干预措施是最有效的、甚至是唯一有效的手段,这与货币学派整个国民经济运行理论相违背。

3) 合理预期学派的就业理论

合理预期学派是20世纪中期发展起来的当代西方经济学派别,70年代,合理预期学派经济学家对合理预期理论进行了较为系统的表述,包括对劳工市场的分析和失业量的分析,形成了别具一格的就业理论。合理预期学派认为,经济稳定会促成市场吸收失业者。而保证经济稳定的做法是顺其自然,即政府不干预私人经济活动,一切让市场自发调节,长此以往形成公众对政府的信任感。因此,市场的自发调节是处理资本主义经济中的失业问题的唯一有效方式。

4) 约翰·希克斯部门结构性失业理论

约翰·希克斯对劳工市场的部门结构分析,也是对凯恩斯就业理论的补充和发展。约翰·希克斯在总量就业方面,接受了凯恩斯关于小于充分就业的论点,并在此基础上进一步指出:“储蓄—投资的均衡并不意味着劳动的充分就业,因为要达到充分就业,还必须满足工资和价格的比例适当的条件。”一些学者认为这就是20世纪70年代初所发生的通货膨胀与失业并发的原因。约翰·希克斯提出经济平衡增长对应付通货膨胀和失业并存状况的重要性,实际上把扩张性财政政策与货币政策对扩大就业的作用问题看成是各个部门协调增长或平衡增长的问题。忽视经济协调发展,约翰·希克斯认为这是凯恩斯的就业对策或通货膨胀对策中所存在的一个重要缺陷。

5) 发展经济学二元结构理论

20世纪前半期,西方经济学家在专门讨论就业问题时,无论从纯理论研究方面看,还是从

历史和统计研究方面看,他们主要分析工业发达的资本主义国家的就业状况,解释这些国家中失业存在的原因,提出解决工业城市中失业问题的对策。只是从20世纪50年代以后,随着发展经济学的发展以及新独立国家的工业化进程的推进,发展中国家的就业问题才成为西方经济学家所重视的课题之一。发展经济学派是旨在研究和解决发展中国家经济问题和经济发展的经济学派流。代表人物有刘易斯、费景汉、拉尼斯。发展经济学的就业理论的实质是认为就业问题是一个资本积累问题,所不同的是,刘易斯担心农业生产率提高会影响资本积累。费景汉和拉尼斯二人则认为,资本积累是由工业利润和农业剩余者共同决定的。

1.3.1.3 政府公共政策理论溯源

公共政策又称为政策科学、政策分析和政策研究,兴起于第二次世界大战前后的西方国家,在当时是一个全新的跨学科、应用性的研究领域。它被誉为“当代公共行政学的最重要的发展”、当代政治学的“一次最重大的突破”以及当代西方社会科学领域的一次革命性变化。

1. 公共政策的概念界定

对于公共政策的概念,政策研究者并没有达成一致的意見。拉斯韦尔和卡普兰认为:“公共政策是具有目标、价值与策略的大型计划。”托马斯·艾斯通认为:“公共政策是政府机构和它周围环境之间的关系。”戴维·伊斯顿认为:“公共政策是对全社会价值作权威性的分配。”夏坎斯基认为:“政府的重要活动即为公共政策。”詹姆斯·安德森认为:“公共政策是由政府机关或政府官员制定的政策,而政策是一个有目的的活动过程,这些活动过程是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的。”陈振明教授认为:“公共政策是国家执政党及其他政治团体在特定时期为实现一定的社会政治、经济和文化目标所采取的政治行动或所规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称。”

根据以上各学者对公共政策概念的界定,可以将其特点归纳为以下几点:①公共政策由国家权力机关制定,并反映统治阶级的意志和愿望,具有法定的权威性;②公共政策是在特定情况下为解决社会问题、调整相互利益关系而制定的行为准则、规范或法律法规;③公共政策具有很强的时效性,总是在一定时期内起作用。

2. 公共政策代表理论及其特点

在公共政策科学的发展中,不同学者分别从政治学路径、经济学路径、管理学路径等不同路径出发对公共政策进行研究,导致对公共政策性质、分类以及决策系统及其运行作出不同的描述和解释,从而形成了不同的理论派别。以下将介绍几个具有代表性的公共政策理论。

1) 公共选择理论

公共选择理论的产生以柏格森的《福利经济学可能前景的重述》作为起点,而其真正成为—个独立的学派则是在詹姆斯·布坎南和图洛克的《同意的计算》出版之后。它不仅是当代西方经济学的一个分支,也是现代政治学的重要研究领域。它运用经济学的逻辑和方法研究个人对政治市场上不同集体决策和制度的反应,以期找到可以把出于自利的个人偏好转换为公共利益的政治秩序。

公共选择理论认为公共政策多数情况发生在政治市场,而非一般经济市场。政治市场具有以下三个特点:选择结果有间断性、政治选择是一次性和不完全的、政治消费者不完全清楚自己选择的最终结果。除此之外,作为该理论主要研究内容的集体决策也具有不同于一般市