

奥巴马政府“创业美国”计划的 政策评析及其启示

丁宏*

摘要 “创业美国”计划是奥巴马政府新一轮经济刺激政策的重要环节,通过政府、NPO和企业间的协力合作,促进美国具有创新能力的初创企业快速成长,在一定程度上促进美国经济复苏和缓解就业压力。本文回顾了“创业美国”计划的主要行动内容,对其政策实施的特点和效果进行了简要评估,并从重视价值引领、科学定位政府角色、发挥中小企业作用和培育社会资本几个方面提出了该计划对我国创新创业活动的借鉴意义。

关键词 奥巴马政府 “创业美国” 政策评估

奥巴马政府“创业美国”计划概述

“创业美国”(startup America,也译为“初创美国”或“创新美国”)是奥巴马政府于2011年提出的致力于在全国范围内创造和鼓励新的高成长企业(超过两位数增长)的一揽子计划,该计划在“帮助和鼓励建立更多优秀的美国企业”总体目标的统筹下,由美国公营部门和民营机构两大力量共同协调努力推动。公营部门的努力主要指由白宫推出的系列创业刺激政策;民营机构的努力则指主要由“创业美国伙伴关系”(SAP,Startup America Partnership)这一NPO组织发起和推动的行动集合。

1. 白宫“创业美国”的主要行动

“创业美国”项目启动以来,奥巴马政府扶持该项目的政策主要聚集在以下五个领域:^①

* 江苏省社会科学院社会政策研究所。通信作者及地址:丁宏,南京市虎踞北路12号江苏省社会科学院;邮编:210013;E-mail:dinghongnj@163.com。

① <http://www.whitehouse.gov/economy/business/startup-america>

(1) 扩大创业支持资本规模行动。该行动主要由美国小企业局(SBA, Small Business Administration)进行。SBA将在5年内投入20亿美元,其中10亿美元影响投资基金(Impact Investment Funds)作为匹配资金鼓励私营部门投资于国家优先发展区域、未饱和市场或新兴产业领域,如清洁能源和教育;另10亿美元早期创新基金(Early-Stage Innovation Funds)作为匹配资金鼓励私营部门投资于创新型企业的早期阶段,从而连接起种子基金和传统投资之间的“死亡峡谷”(valley of death)。此外,美国政府还将呼吁国会启动更多的创业扶持资金,并提议减免小型商业投资的资本收益税和简化落后地区投资的税额抵扣条例。

(2) 加强创业者与指导者联系行动。在这一领域中美国政府主要开展的行动包括:一是由SBA和能源部(DOE, Department of Energy)共同发起创业企业指导行动,资助了4个清洁能源企业加速器对全国超过100个初创企业进行创业指导;二是由美国退伍军人事务部(VA, Department of Veterans Affairs)建立了首批两个综合企业孵化器,帮助退伍军人创立自己的高增长企业;三是由美国国家科学基金(NSF, National Science Foundation)投资1000万美元为工程类院校建立一个专门教授创新和创业的全国性中心;四是由DOE创造一个支持清洁能源专业的学生进行商业计划竞争的资助网络,从而培育美国下一代的清洁能源创业者;五是由美国教育和劳工部推进的青年创业教育行动,邀请大学生和中学生为某一项教育问题提供创新性的解决方案,并为实施该方案准备商业计划书。

(3) 提升政府创业服务能力行动。首先是由美国国土安全部(DHS, Department of Homeland Security)推出的移民创业者鼓励计划,通过启动签证法案、加强H-1B计划^①等一系列操作性政策,以吸引来自世界各地的最优秀、最聪明的人才,促进美国经济增长和创造就业机会。其次是为青年创业家降低学生贷款负担,他们可以通过IBR(income-based repayment)计划,限制收入的15%用于贷款支付,并在25年后免除剩余债务。第三是扩大创新企业种子资金获取的渠道,SBA通过启动一站式网站服务为创新型小企业提供更多的种子期融资机会。第四是加快专利申请速度,美国专利和商标局(USPTO)通过实施加强审查时间控制计划,给创新者对申请处理的更大控制权,实现12个月内完结的快速审查,从而支持更高效的创新市场。

^① H-1B是一种专门为在美国工作的专业技术人员设计的非移民签证。

(4) 加速技术创新转移突破行动。奥巴马指示联邦研究机构加快技术创新从实验室到商业市场的转移突破,从而更有效地利用美国政府每年投资于研究和发展的1470亿美元,这个指令包括简化公私研究伙伴关系,加速小型商业研究和发展的许可,并为区域创新集群提供更多的弹性。NSF 建立了一个创新团体(NSF Innovation Corps)以连接科学研究和技术、企业、商业社区的伙伴关系,在这个团体中,技术开发人员、商业领袖和风险资本家共同帮助研究人员将他们的科学成果转化为成功的、具有市场回报的技术。商务部经济发展管理局(EDA)发布 i6 绿色计划(i6 Green Plan),投资1200万美元鼓励开创性思想、加速技术商业化、促进新风险企业形成和创造就业机会,2011年的计划关注于区域经济发展和环境可持续性,旨在追求一个充满活力、创新的清洁能源经济。

(5) 释放重点行业市场机遇行动。白宫通过政府在线平台广泛地征询企业家和公众如何在医疗、清洁能源和教育三个重点产业中加快企业创新的构想,较好的解决方案将被制作成“政策商业计划”,被共享到相关部门。政府还扩大了创业美国“DC-to-VC”峰会在这三个重点行业领域中的应用。该峰会有针对性地促进了高级政府官员和企业家、投资者甚至学生之间的联系和交流,其活动的目标是让来自DC的人(政策制定者)有机会直接倾听产业界人士的声音,了解总统的政策在多大程度上释放了新的市场机会,并鼓励更多的企业家追求这些机会,最终从创新活动中获得宝贵的政策回馈效应。

2. “创业美国伙伴关系”的主要行动

SAP 的运行理念基于的前提即:年轻企业的成长创造工作岗位。SAP 视创业为美国的核心价值观,是国家长期成功至关重要的因素。SAP 通过柔性的劝说鼓励世界500强企业、大学和地方政府投入更多的资源以支持创业和创新活动,其活动将达成三个基本目标:一是提供有价值的资源和关系帮助年轻企业成长;二是在全国范围内支持区域创业生态系统(regional startup ecosystems);三是树立视创业为经济驱动之源、视创业者为美国英雄的价值观。^①

(1) 发展长期创业生态系统。SAP 于2011年1月在白宫正式成立,是一个由美国顶尖的创业者、风险资本家、天使投资人、企业、大学、基金会及其他领导人组成的独立联盟,他们共同营造和发展长期创业生态系统,支持全美高速增长

^① <http://www.startupamericapartnership.org/>

的创新型创业企业。成立以来,SAP已动员了超过10亿美元规模的私人承诺提供的产品、服务、指导和资金用以在未来三年内支持美国10万家初创企业。

(2) 培养鼓舞下一代创业者。创业教学网络(NFTE,The Network for Teaching Entrepreneurship)是一个为来自低收入社区愿意冒险的高中生提供一流创业教育的非营利组织,如今它又与Ernst & Young LLP、Google、New Markets Education Partners、Pearson Foundation等机构合作推出更多的为青年创业者和导师的专业服务项目。Blackstone Foundation承诺在五年内投入5000万美元建立更多的大学创业中心平台。全国社区学院创业协会(NACCE)启动院长企业家精神论坛,承诺推进创业精神并影响当地社区的经济福祉。青年创业家理事会成立新的“Gen Y Fund”,承诺投入超过1000万美元以支持100个新生代企业,包括偿还这些青年企业家剩余的联邦学生贷款。

(3) 加强导师与创业者的联系。TechStars Network将在全国建立15个导师驱动型的创业企业加速器,这一模式已经在纽约、波士顿、西雅图等地取得成功的经验,它为地区网络成员提供联系、共享最佳实践、培训和经常性支持的机会。TechStars Network在未来三年内将保证有5000名创业导师指导和支持6000名有前景的青年创业家,使他们的创业成功率提高10倍,并在2015年前创造25000个新的工作岗位。由微软、强生、黑石慈善基金会等机构支持的“大挑战计划”(MassChallenge)开展高成长创新企业间的竞赛,参与竞赛者都可以得到志愿专家的培训、反馈、公关和网络支持,最具潜力的初创企业还可以得到为期3个月的高强度指导和免费服务,包括在波士顿创新园区中的高档办公场所。

(4) 加强企业与创业者的联系。英特尔资本(Intel Capital)投资2亿美元于美国的初创企业,英特尔的高级领导也将为SAP服务并分享多年来成功的最佳实践实验。IBM投资1.5亿美元用以为创业企业扩大教育,联合学术界和风险投资界实施技能和指导计划,并为新兴技术领域的软件开发者提供技能及商业机会。HP通过“惠普创业学习计划”(HP LIFE,HP Learning Initiative for Entrepreneurs)进一步扩大了对创业者的支持力度,目前惠普已支持了超过50万名的全球创业者和超过10万名的美国创业者,惠普创业中心还协同技术孵化器、投资界和创业家支持组织,支持进一步的创新和业务增长。同样作为初创企业的Facebook在全国开展“创业日”(Startup Days)特别活动,帮助创业者接触到专门知识、资源和工程师以加速他们的成长。

“创业美国”计划的政策评价

1. “创业美国”计划是奥巴马政府新一轮经济刺激政策的重要环节

2008年秋季世界金融危机达到高潮,临危受命的奥巴马于2009年初入主白宫时推出雄心勃勃的“一个中心和三项改革”(即实施《美国复苏和再投资法案》及金融、医疗、能源-气候改革)的经济振兴计划,^①希望造就一个高达数十亿美元的新型绿色产业,大量增加国内就业需求,拉动美国经济走出危机再次崛起。从其实施效果看,尽管奥巴马“新政”在一定程度上遏制了实际GDP大幅下降的趋势,但其7870亿美元的经济刺激计划造成联邦政府赤字激增,贸易逆差有所增加,尤其是失业率居高不下并持续攀升,^②“新政”未能收至其预期的效果,并直接影响到美国公众对奥巴马政府经济政策的信心和中期选举的形势。2010年下半年,奥巴马政府开始推出包括追加基础设施建设投资、减税和鼓励投资等在内的新一轮经济刺激政策,尽管有为选举加分之嫌,被指“政治意义大于经济意义”,但就其内在的经济学逻辑来看,奥巴马中期“新政”与初期相比,已发生战略上的转变,即更强调投资而非消费;在重视需求刺激的同时,更强调长期供给能力的建设;在强调财政支出刺激的同时,更强调财政的平衡。^③“创业美国”计划正是在此背景和思路下提出并得到强力推进的,反映了奥巴马政府经济战略调整的走向,为美国经济复苏和促进就业打下了一定的基础。

2. “创业美国”计划是奥巴马政府国家创新战略的重要支柱

奥巴马政府上台后,曾两次发布《美国创新战略报告》,第一次是2009年9月发布的《美国创新战略:迈向持续增长和高品质就业》,^④描绘了一幅金字塔型的发展蓝图:最底层是加大对美国创新基础的投入;中间层是推进刺激企业家精神的竞争市场;最上层是加速在国家优先项目的重大突破。第二次是2011年2

① 卢峰,王健.奥巴马元年美国经济透视.中国财政,2010(8)

② 林珏.奥巴马“新政”措施及效应分析.上海财经大学学报,2010(3)

③ 刘兴赛.奥巴马中期经济“新政”与世界经济展望.世界经济研究,2011(6)

④ A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/>

月发布的《美国创新战略:确保我们的经济增长和繁荣》^①指出美国未来的经济增长和国际竞争力取决于其创新能力,美国应该在其最擅长的领域——投资于人民的创造性和想象力——来创造未来的产业和就业机会,为了赢得未来,美国必须在创新(out-innovate)、教育(out-educate)和建设(out-build)方面超越其他国家。这也正是与奥巴马在不久前发布的2011年国情咨文中“赢得未来的第一步是鼓励美国创新”的观点所一脉相承的。^②相对于着重于解决金融危机问题的2009年创新战略,2011年美国创新战略已经将重心转移到促进经济增长与繁荣,以创新赢得未来。^③“创业美国”计划既是2011年美国创新战略的重要组成部分,也是通过创新实现经济增长繁荣的关键实现途径,通过该项目,鼓励创业精神,加快科技创新成果从大学实验室向市场的转移突破,增加成功的创业企业,以实现更广泛的经济增长和高质量的工作岗位。

3. “创业美国”计划促进美国中小企业发展及实现就业率回升

中小企业(small businesses)是美国经济中的重要组成部分,同时也是最具活力和创新精神的部分,在美国国民经济中的地位和作用不断上升。^④奥巴马称“中小企业创造了美国绝大部分的新就业岗位……它代表了美国梦的重要组成部分:只要你有梦想,只要你付出努力,你就能获得成功”^⑤。金融危机对美国中小企业同样造成重大影响,2008—2009年,美国新增企业数下降11.8%,从626400降为552600;而破产企业数则上升40%,从43546变为60837。^⑥奥巴马政府把中小企业问题视为重振经济繁荣的核心问题,通过了一系列包括“创业美国”计划在内的为中小企业减税和鼓励放贷的法案。^⑦与其他一般性法案或行动相比,“创业美

① A Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity. <http://www.whitehouse.gov/innovation/strategy>

② 2011 Economic Report of the President. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President/2011>

③ 唐家龙,马虎兆.美国2011年创新战略报告评析及其启示.中国科技论坛,2011(12)

④ Aes Zoltan J, Audretch D B. Innovation and Small Firms. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

⑤ President Obama. At the signing of the Small Business Jobs Act, September 27, 2010

⑥ 2011 Economic Report of the President. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President/2011>

⑦ 这里面包括 the American Recovery and Reinvestment Act (Recovery Act), the Hiring Incentives to Restore Employment (HIRE) Act, the Small Business Jobs Act (SBJA), and the Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act

国”计划关注的中小企业范围更具创新性、竞争力和高成长性,其领域主要涉及软件、半导体、生命科学和能源部门。其扶持的手段也更为多样化,包括与资本的衔接、创业教育和指导、科技成果的市场化和创造更好的企业发展环境。在这系列政策的努力下,美国中小企业景气有所回升。根据盖洛普公司2012年的最新调查,美国中小企业主对其企业财务状况、收入和现金流的乐观程度要好于2008年的任何时候,有22%的企业主预期会增加其雇员,预期会裁员的企业仅为8%。^①

居高不下的失业率对于奥巴马政府造成了沉重的政治压力。2009年10月,美国失业率攀升至10.2%,为26年来的最高水平;这与奥巴马执政初期实施复苏计划时承诺失业率降至6.5%的目标大相径庭,引起民众的强烈不满。因此奥巴马才会在其2010年首次国情咨文中把增加就业视为当前美国的首要任务,“只有失业率回复正常水平,美国家庭再次在其工作、住房以及储蓄上实现安全,这场可怕的衰退才能真正结束”^②。2011年,奥巴马政府推出一项总额达4470亿美元的《美国就业法案》(*American Jobs Act*)^③希望获得国会通过,该法案的最核心部分是通过减税以帮助美国的中小企业更好地发展和增加就业岗位。“创业美国”计划也正是把通过高成长的创业增加高质量的就业岗位作为其核心目标。一项来自于Kauffman Foundation(“创业美国”计划的发起组织之一)的研究报告显示,没有初创企业,美国经济就没有净的就业增长;从1977年到2005年,初创企业(*startup firms*)每年为美国创造3百万个就业岗位,而现存企业(*existing firms*)每年约带来1百万个就业岗位的净损失;尤其重要的是,在经济衰退时期,只有初创公司的创造就业能力是保持稳定的。^④奥巴马政府的就业复苏计划取得了一定的成功,失业率从2009年10.2%的最高点下降到2012年1月的8.3%,^⑤盖洛普的最新调查显示,回升的就业率以及表现良好的股票

① Wells Fargo/Gallup Small Business Survey cited in Jacobs (2012)

② 2010 Economic Report of the President. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President/2010>

③ 关于《美国就业法案》的详情可参见:<http://www.whitehouse.gov/blog/2011/09/09/american-jobs-act-read-all-details>

④ Tim K. The Importance of Startups in Job Creation and Job Destruction. Kauffman Foundation Research Series: Firm Formation and Economic Growth. Kansas City, Mo, July 2010

⑤ 2012 Economic Report of the President. <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President/2012>

市场等使美国民众在过去六个月内对政府的经济信心逐渐改善,有可能将对奥巴马的支持率推至50%。^①

4. “创业美国”计划的推进有赖于公私部门的通力合作

“创业美国”计划究其本身即是一个公私合作的产物,由美国政府和 Kauffman Foundation、Case Foundation、Intel 等大机构和大企业所共同发起,并在其运行过程中由政府、营利企业和 NPO 组织形成紧密协力的公私伙伴关系 (PPP, public-private partnership) 共同确保完成政策功能和计划的可达性及有效性。^② 发端于上世纪70年代末新公共管理运动的 PPP 模式促进公共部门与私营部门共同承担项目的风险、成本与收益,促进公私利益紧密结合并实现共赢,已日益成为现代公共治理和公共服务供给的新范式。^③ 在“创业美国”的 PPP 模式中,公营部门致力于创新创业政策的制定、减少税收和规制为创业企业提供更好的发展环境、确定创新创业服务的供给方式和质量、为民营资本投向创业企业提供补贴和匹配资金;而私营部门则发挥其在灵活、效率和企业家精神等方面的优势,促进资本与创业者的衔接、提供多样化的创业平台和服务、促进创新成果向市场的转移突破、实现商业利润和资本回报。相对于某些特定公用事业的 PPP 模式,“创业美国”的公私伙伴关系甚少用合同或契约的方式来完成,而是更趋松散和弹性的,参与各方更多地依靠信任、承诺和互动,从而降低交易成本,形成更为长期、持续和有效的合作关系,^④有效地促进了“创业美国”目标的实现。

“创业美国”计划对我国的启示

1. 高度重视价值观和精神在创业创新活动中的引领作用

奥巴马是一名成功的演说家,他多次在不同场合强调企业家精神 (Entrepreneurship) 的重要性,鼓励民众为实现自己的梦想去进行创新创业的尝试。熊彼特认为企业家创业最突出的动机来自于“个人实现”的心理,即“企业家精神”,

^① Saad L V. Newport, Frank, Obama's Job Approval Tied to Economic Confidence in 2012. Gallup Poll Briefing, 1930224X, 3/19/2012

^② Rosenau P V. Public-Private Policy Partnerships. Massachusetts: The MIT Press, 2000

^③ [美]E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私伙伴关系. 中国人民大学出版社, 2003

^④ Rhodes R A W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997

而创新是企业家精神的灵魂,企业家本质上是从事“创造性破坏”(creative destruction)的创新者。^①对于处在经济社会重要转型期的中国来说,弘扬创新创业创优的时代精神,塑造敢为人先、敢于开拓、与时俱进的价值理念,显得尤为重要。创新是民族进步的灵魂,创业是改革发展的动力,创优是追求卓越的保证。只有将这三者很好地结合,不断以创新创业创优的精神指导自己的实践,才能实现创新驱动、内生增长的发展道路,推动经济社会科学发展和持续进步。

2. 科学定位政府在创业创新活动中的角色作用

协调的公私伙伴关系是“创业美国”计划得以良好运转的重要因素。一个国家政府的角色定位主要取决于国家的经济社会发展水平。^②随着我国市场经济体制的日渐成熟,政府职能也不断由无限型向有限型、由全能型向服务型政府进行深化转变。然而相对于当今转变发展方式和实现包容增长的迫切需求,我国的政府角色定位仍需要根本性的转变,必须重新界定政府与市场、民营部门和社会之间的关系。^③目前在创新创业活动中,政府对于企业微观事务的干预依然过多和过于直接,不按经济规律办事而推动“盲目创新”、“盲目创业”的现象仍时有发生,不仅破坏了市场竞争规则的公平性,也造成了公共资源的巨大浪费。政府需要退出对创新创业过程的直接参与,把重点放在建设法治政府,通过制定和实施政策和规划框架营造鼓励创业创新的发展环境,成为创业创新活动的支持者和辅导者而非生产者;并理顺公共部门与私营部门之间的关系,发挥各方优势,不断提升对于创新创业活动的公共服务能力。

3. 大力发挥中小企业在创业创新活动中的关键作用

中小企业是国民经济和社会发展的力量,不仅是解决就业问题的主力军,在技术创新领域也表现非常活跃;发展中小企业是中国的大战略。^④相对于国有大型企业,我国的中小企业绝大部分属民营经济,在效率性、灵活性、适应性和创新性等方面有着自身的优势,但同时也存在着发展基础弱、抗风险能力差等

① [美]约瑟夫·熊彼特. 经济发展理论. 商务印书馆, 1990

② 代金川, 范云峰. 地方政府角色定位的再认识: 基于新公共管理视角的探讨. 甘肃行政学院学报, 2006(10)

③ The World Bank. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society. <http://www.shihang.org/zh/news/2012/02/27/china-2030-executive-summary>

④ 吴敬琏. 发展中小企业是中国的大战略. 宏观经济研究, 1999(7)

方面的劣势。近几年来受国际大环境和经济危机的冲击,我国中小企业发展面临着市场需求不足、企业负担重、融资难担保难等困境,直接影响其为社会提供就业岗位、改善民生、促进技术创新和维护市场竞争的能力和作用。奥巴马政府把中小企业视为美国经济的基石,通过减税、增加信贷和资本的可得性等振兴中小企业的理念和手段值得我们借鉴。必须及时转变观念,大力破除中小企业发展的外部障碍,创新公共服务手段,营造良好的融资环境、服务环境和政策环境;中小企业自身需要加强组织创新和技术创新,及时优化调整产业结构,向新型产业领域和新型业态发展,提高企业竞争力和可持续发展能力。

4. 着力培育社会资本和网络在创业创新活动中的支持作用

社会资本(social capital)是“可嵌入在个体以及社会团体的网络关系中的现实和潜在的资源总和”^①。创业者的社会资本以及社会网络(social networks)对于创业是否成功及其后的业务发展有着重要的影响,这在创业早期阶段尤为关键。^②而良好的社会网络关系可以帮助企业更好地接近信息、知识、技能和经验,提高反应能力,促进创新成果高速扩散,从而保持企业持续创新的动力。^③“创业美国”计划十分重视创业者社会网络的形成和社会资本的培育。SAP和其他相关机构通过创业平台和活动帮助创业者在初始阶段就建构起包括资本、劳动、技术、知识资源在内的社会关系网络,并发展出基于共同价值观和相互信任的学习和合作机制,通过资源共享、创新扩散和协作发展最大程度地降低了早期创业者的不确定性和风险,保证了创业的成功和高水平增长。而这些在我国目前尚未得到足够的重视。应当重视社会资本和网络在创新创业活动中的积极意义和支持作用,帮助创业者建立、维护及提升其社会网络,培育诚信互惠的合作理念,通过社会资本的积累提高创业创新活动的成功率和效率。

(责任编辑:张晓薇)

^① Bourdieu P. The Forms of Capital // Hand book of Theory and Research for the Sociology of Education. New York: Greenwood Press, 1986 Nahapiet J, Ghoshal S. Social Capital: Intellectual Capital and the Creation of Value in Firms. Academy of Management Proceedings '97, 1997

^② Butler J E, Phan R, Hansen G S. Strategic Alliances Through Interorganizational Networks: a Path to Entrepreneurial Success? // Frontiers of Entrepreneurship Research, 1990

^③ Hotz H B. Innovation Networks, Regions, and Globalization // The Oxford Handbook of Economic Geography. New York: Oxford University Press, 2000