

SBA 视角下美国的创业扶持体系分析及启示

张 艳, 樊一阳, 秦锦义

(上海理工大学 管理学院, 上海 200093)

摘要:在“大众创业,万众创新”的大背景下,政府正积极的采取一系列的创业政策来推动创新型企业 and 中小企业的发展。以美国为研究对象,从 SBA 视角来分析美国的创业扶持体系。首先,探究 SBA 是如何协助社会组织构建创业友好型文化。其次,SBA 是通过怎样的方式来满足中小企业融资需求。最后,SBA 在促进自主创新能力提升方面又做了什么。通过分析美国创业扶持体系,寻求我国目前创业扶持体系的缺陷并从以上三个方面给出建议。

关键词:创业扶持体系;创业友好型文化;创业融资;自主创新

中图分类号:F062.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2016)03-0058-05

在 2014 年 9 月的夏季达沃斯论坛上,李克强发出“大众创业,万众创新”的口号。随后国务院政府相继出台了一系列的指导意见和通知,为发展创业事业提供保障和支持。2015 年 3 月 11 日,国务院办公厅发布《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》,从政策层面鼓励创业,提出简化创业企业工商注册手续,为创业者提供优惠的服务和财政补贴以及要加快发展创业孵化服务,大力发展创新工场、车库咖啡等新型孵化器,做大做强众创空间,完善创业服务等一系列具体政策^[1]。截至 7 月底,中央财政已累计安排资金 91 亿元,吸引带动地方政府、社会资金 427 亿元,共设立 190 支创业投资基金,投资了大量创新型企业,不仅促使部分企业成长为行业龙头企业,也对推动创新、促进经济稳定增长起到了重要作用。近年来,国家在极力推进建设创新型经济,并且意识到创业者和中小企业发展项目应该作为国家经济发展战略的主要部分。

近年来学者和社会开始越来越关注创业这个话题,但对于创业的研究由来已久,这里给出一个普遍共识的定义:“创业指的是个人将创意转化为行动的能力。它包括创造力、创新和风险意识,以及计划和管理项目从而达到目标的能力”^[2]。针对政府对创业的政策,学者提出一个概念创业政策:“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,以鼓励更多的人创建自己的企业作为首要目标”^[3]。哈特(David M. Hart)认为:“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。创业政策的范畴涵盖从地方到中央甚至国家以外的多方位政府活动。”^[4]

1 文献回顾

从时间脉络来看,学术界对创业政策的研究与中国经济发展契合,呈现出中国特有的时代特征。20 世纪 80 年代中国正值改革开放,国内涌现出以个体工商户为代表的创业活动,学术界开始关注中小企业政策,但当时的学术研究数量少、发展迟缓。上世纪末期中国经受住了亚洲金融危机的考验,还相继实现香港、澳门的回归,伴随综合国力提升、开放程度提高,国外的学术思潮也更自由地影响国内学术界,此时伴随国家政策调整开始兴起对创业政策的研究,并在近十年中发展迅速、引起广泛关注。这一时期对创业政策的研究很大程度上受到国外研究影响,呈现出大量比较研究,很多学者希望通过借鉴国外经验提升国内创业效果,但不能忽视的是中国经济体制和国家管理模式与西方发达国家明显不同,简单照搬西方经验要警惕政策水土不服。

收稿日期:2015-11-20

基金项目:国家社会科学基金项目(13BJY021);上海市“科技创新行动计划”软科学研究计划重点项目(15692105800)。

作者简介:张艳(1991—),女,安徽亳州人,上海理工大学管理学院,硕士研究生,研究方向:技术经济;樊一阳(1957—),女,江苏常州人,上海理工大学管理学院,教授,研究方向:企业管理、技术经济管理。

从研究对象和研究内容来看,国内学术研究偏重于对特定对象创业政策的理论研究,聚焦的是具体创业政策的影响。近十年国内学术界较为关注的研究对象集中在二类:一类是特定对象创业政策,例如大学生创业政策、农民工创业政策、科技创业政策、女性创业政策、海归创业政策等;另一类是创业政策的影响,例如创业政策对创业环境、创业活动、创业意愿、创业能力、创业机会等的影响;也有部分学者高瞻远瞩关注完善创业政策体系的重要性,并在此基础上,研究对创业政策的评价,但遗憾的是无论是创业政策体系和分类,还是创业政策评价的方法、评价指标的选取都还未形成共识。国内创业政策的学术研究至今还未形成完整的独立的学科体系。[5-7]

本文从 SBA(中小企业管理局, Small Business Administration)的职能着手,分析美国的创业政策特征,通过对比研究我国目前创业扶持体系的缺陷并探索改进的方式。

2 美国的创业扶持体系分析

美国对于创业一直十分注重,在 1953 年,美国国会通过《小企业法》,并成立中小企业管理局(SBA)。开始通过 SBA 布局创业扶持政策体系。1958 年联邦政府通过了《小企业投资法》,同时成立小企业风险投资公司(SBIC)为小企业提供创业融资服务,此外还成立中小企业发展中心(Small Business Development Center, SBDC)以及小企业研究项目(SBIP)为创业者提供从创业到管理的一条龙咨询服务。美国国会于 1982 年通过“中小企业创新发展法”。1983 年美国开始推行中小企业技术创新计划和小企业技术转让计划,为小企业提供技术创新无偿资助。除此之外,《小企业法》要求 SBA 授予小企业以一定的合同,范围涵盖从食物、纸张到国防用品。现在,大约 20% 的政府支出都转移到小企业上来。目前,美国通过 SBA 已经建立起一个完整扶持创业的体系,如图 1;首先成立小企业发展中心来并联合民间组织和教育机构来帮助美国建立一个创业友好型文化,其次通过自身提供信贷,担保贷款以及担保债券以及建立 SBIC 基金来满足小企业的融资需求,最后通过小企业创新研究项目(SBIR)和小企业技术转让项目(SBTT)以及政府采购与税收优惠来帮助创新型中小企业成长。

2.1 创业型友好文化

创业离不开社会文化,创业扎根于创业型友好文化上。美国社会的创业文化有许多独特之处,很多研究者对此产生浓厚兴趣。首先,对民众创业意识的培

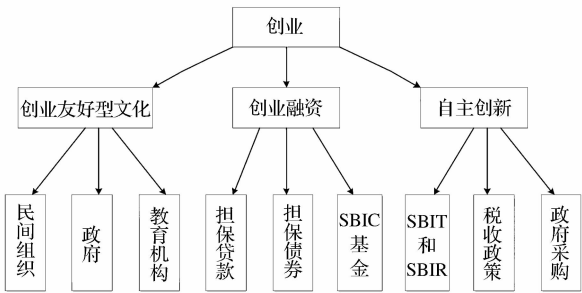


图 1 美国创业扶持体系

养早在其未成年阶段就开始了,比如开设创新创业课程,推崇比尔盖茨这样的企业家等,潜移默化的影响着青少年的思想。其次,创业友好型文化的主体涉及“民、官、学”,而美国的创业文化主体与其他国家不同,并不是以政府为主,而是以民间组织为主,形成民间组织、教育机构和政府等多层次相结合的格局。例如,民间非盈利团体(NPO)与学校联袂对未成年人进行自立教育;美国中小企业管理局(SBA)对 NPO 给予一定的财政补助,使其更好的培养创业人才和社会创业文化。美国政府的财政支持制度充分发挥了 NPO 和大学等机构在技术和教育方面的作用。此外,SBA 成立中小企业发展中心(Small Business Development Center, SBDC),SBDC 是对中小企业进行技术支援的机构,由美国中小企业管理局(SBA)、教育机构、社会团体等共同出资成立,其基本理念是活跃社会的创业,为现有中小企业的维持和发展提供服务。全美有 57 个主要 SBDC 设在大学内,另外 1 000 多所分部设在各地工商会之类的社会团体内。它们通过在大学和社会团体的固定场所,针对正准备创业的个人提供咨询和举办研讨会。每年全美接受咨询超过 60 万人次。美国,联邦政府每年对半数 SBDC 的活动成果进行调查评估,并公布调查结果,并通过民间机构对 SBDC 活动进行监督,促进 SBDC 提高服务质量。无论是政府支持的民间组织,还是由民官学成立的中小企业发展中心,让美国形成一个从未成年到成年都有创业意识和激情的社会文化。

2.2 创业融资

创业友好型文化为创业提供一个良好的氛围,但他并不能使创业实现,他只是让我们想创业。而真正促使我们创业得以实现的是良好的资金供应,且创业融资环境的好坏对于企业的成长至关重要。因此,美国政府专门成立了中小企业管理局(SBA),为小企业提供了许多经济援助项目用来满足关键的融资需求。SBA 通过三种方式帮助企业融资:一是担保贷款,二是担保债券,三是风险投资。

2.2.1 担保贷款

SBA 并不直接贷款给小企业,而为贷款设置指南,然后由其合作伙伴(银行、社区发展组织和小额贷款机构)提供贷款。SBA 保证这些贷款的偿还,从而减小一些合作伙伴的风险损失。SBA 提供的担保贷款项目包括一下几种:7(a)贷款项目、不动产和设备 504 贷款计划、小微贷款项目、灾难贷款。7(a)贷款项目是给符合条件的借款人为开创、购买和扩大小企业提供贷款,借款人必须通过参与银行机构申请;不动产和设备 504 贷款计划是为成长中的企业提供长期、固定利率融资主要是固定资产,如土地和建筑物;小微贷款项目是为新成立或小型企业提供了非常小的创业贷款;灾难贷款是提供金融援助给灾害的受害者或灾区的个人,用以帮助小企业、小农业合作社和非营利组织从经济损失中恢复由物理灾难或农业生产所产生的灾难。如此之多的贷款项目,用来满足中小企业的各种融资需求。

2.2.2 担保债券

为了弥补担保贷款的不足,使小企业不仅能够筹集到自己的资金还能承包一些本来没有资格承包的业务。SBA 于是提供又一融资帮助,即担保债券。担保债券旨在确保合同顺利完成,即使承包商违约。项目负责人(称为债权人)寻求一个承包商(称为主体)履行合同,承包商即获得担保公司的担保债券。如果承包商违约,担保公司有义务找到另一个承包商完成合同或赔偿项目业主的经济损失。担保债券有以下四种:投标债券、支付债券、履约债券、辅助债券。任何价值 150 000 美元或更多的联邦建筑合同都需要履约保证,大多数州和地方政府以及私人实体也有类似的需求。许多服务合同,偶尔供应合同,也需要担保债券。其中 SBA 的角色是为合格的小型和新兴企业提供和管理担保债券,并直接与担保公司合作。SBA 利用担保债券帮助小企业取得承包或分包合同,从而帮组小企业更好的成长。

2.2.3 风险投资

光靠政府的财政拨款的资金是远远满足不了社会创业的需要,于是美国政府推出了小企业投资公司的计划(SBIC),用政府信用来筹集社会资本来为中小企业提供风险投资。1958 年,国会成立了小企业投资公司计划,也称为风险投资公司计划。SBIC 是根据美国政府颁布的《小型企业投资法案》(Small Business Investment Act)而组建的,SBA 对经过其审核和授权的民间小型财务管理公司提供杠杆融资担保,同时,这些小型财务管理公司由 SBA 规范管

理,如图 2 所示。与前项的担保融资计划所不同的是,SBIC 主要的扶持对象是处于种子期的小型企业,这一类型的企业市场发展前景并不明朗,单纯以担保的方式从正常渠道融资的难度极大。SBIC 项目则弥补了社会上的风险投资资本以及商业银行贷款难以满足处于种子期与初创期的小型企业的成长需求的缺陷^[8]。

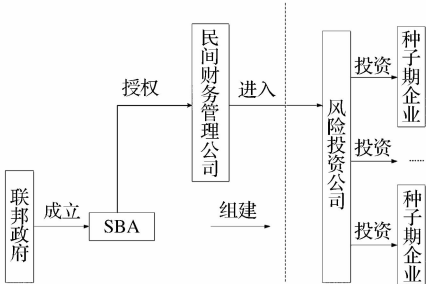


图 2 SBIC 项目流程图

政府对 SBIC 基金的经营许可进行严格审核并且对基金融资进行担保和承诺,使得基金可以充分利用政府信用向公众市场筹集资金。其过程如下:首先 SBIC 向 SBA 申请信用债券,SBA 对 SBIC 项目做出担保承诺(基金投资者每提供 1 美元,小企业管理局将提交 2 美元的债务)。之后 SBA 发给 SBIC 付款凭证(信用债券)。然后信用债券被银行和代理机构临时持有,形成资金池。当资金池形成后,SBA 与信托签署协议,保证所有的利息和本金将在每个债券池中。然后信托证券化债券,发行新证券的称为“信任证书”。最后,债券向公众市场发行筹集资金。SBIC 的整个筹集资金的过程就是以上过程。政府通过 SBA 对 SBIC 进行监管和担保,使得 SBIC 能长期稳定的筹集到资金,并长期为中小企业融资提供服务。对美国创业融资资金提供了又一可靠来源。



图 3 SBIC 筹集资金流程图

2.3 推动自主创新

有了良好的创业文化环境和必要的资金,创业型经济还差什么呢? 还差的是自主创新,创造新产品提供新服务的知识。克里斯·凯麦尔所说“我们相信,创建新企业所需要的很多能量将来自大学”,由此可见大学是我们获得知识的一个主要途径。知识为创新提供必要支撑,产生创新。如何让这份知识创造出新的产品和服务。这条路是很难走的,需要政府的支

持与帮助。美国政府通过财政补贴、税收减免以及政府采购等方式鼓励科技创新及知识创新,给予科技创新企业的财税政策支持。

美国政府在促进科学创新和技术研发方面主要是通过政府补贴,而政府补贴主要通过小企业创新研究项目(SBIR)和小企业技术转让项目(SBTT)。SBIR 和 SBTT 项目是用来鼓励和支持小企业从事政府需要的研究和开发的事物和具有高发展潜力以及良好商业价值。SBIR 和 SBTT 项目是各个政府部门协同参与的项目,涉及十一个部门。项目分为三个阶段:第一阶段是对具有技术优点、可行性,以及商业潜力的研发工作提供不超过 150 000 美元的总成本为期 6 个月补贴。第二阶段是根据第一阶段的研究成果的科学技术优点和商业化潜力,来给予第二阶段补贴,补贴不超过 100 万美元,为期 2 年。第三阶段是研发成果的商业化,政府不直接给予补贴,而是根据需要对新产品进行政府采购给予扶持。

美国政府不仅对科技创新和技术研发进行了财政补贴,还实行特别的科研税收优惠。在美国国内收入法典里明确规定凡用于科学研究和实验设计的费用,企业可以作为日常生产费用或者从应税所得中一次性扣除,或者在若干年内从全部所得中扣除。

除此以外,美国政府还在政府采购方面给予一定的支持。SBA 帮助小企业在联邦政府采购中获得“公平份额”。联邦政府是美国最大的“单个”消费者,每年要向私营企业购买上千亿美元的商品和劳务。根据美国《中小企业法》,政府应该在各种采购中给予小企业不少于 23% 的份额。SBA 与各个联邦机构保持经常性磋商,以确保这一目标的实现。政府采购的产品和服务主要是新产品和服务(中小企业科技创新和技术研发出来的成果)。政府通过以上方式推动美国的科技和技术的创新,使美国经济不断的发展。让知识更好的变成财富,真正实现知识创造财富。

3 启示

3.1 对构建创业友好型文化的启示

在中国目前,创业文化尚未形成。目前处于政府主导,教育机构辅助,民间参与度较低的阶段。政府支持教育机构每年会在各个大学举行创业大赛如“互联网+”、“大学生创新创业大赛”、“杭州大学生创业大赛”等主要的对象集中于大学生,而对广大的初中生以及高中生并未涉及。此外没有专门的对大学生和社会创业者的支持咨询的统一平台,多是一些以盈利为目的的公司,唯一的服务平台网(全国大学生创业服务网)只有相关政策的介绍,并不提供咨询服务

而且只是针对大学生提供服务。该网站只提供服务资讯,项目基金申请,投资者项目的搜寻等。而咨询类的平台多是以盈利为目的的如中国创业网、78 创业网、青年创业网、创业网等等。他们多为广告代理商的形式推送一些诸如各类代理经营的广告,可信度不高。针对中国现状,营造以民间为主导、政府和教育机构辅助的创业友好型文化,更有利于培养中国下一代人的创新和创业精神。可以从源头推动中国创业的发展。具体我们可以参考美国的做法鼓励民间组织创业教育,学校参与的办法来推动创业精神的培养和创业技能的获得。

3.2 对创业融资的启示

在中小企业融资方面,一直是我国头疼的问题。中小企业融资难不是近年来才出现的问题,它是一个长期以来一直存在的问题。它主要是由以下几种原因造成的:①长期以来中国的银行一直不约而同的认为竞争的关键在于拥有大客户,因此主要精力都放在大型国企和民营企业上,而忽略了广大中小企业市场。②资本市场门槛高,中小企业难以在主板上市融资,虽然开通了创业板,但还是难以满足小企业融资需求。③缺乏社会担保机构。我国可以效仿美国,成立专门的服务机构,针对性地解决中小企业的融资以及其他问题,为其提供相应贷款担保和政府牵头成立创业基金吸引社会资本参与来满足小企业的融资需求。此外,建立一个规范化的法律和操作程序。中国目前有不少针对小企业的融资政策和措施,但没有一个统一规范的法律和操作程序。所有政策都是以通知和指导建议的形式发布的,各地政府的执行力度不一,并不能有效的将这些建议和通知有效的实现。政府需要将一些政策以法律的形式确定下来作为一个长期执行的方针。并制定相关的贷款担保程序以此来确保小企业能够有效的获得政府的担保贷款和投资基金的支持。

3.3 对推动自主创新方面的启示

在推动自主创新,知识创造财富的方面我国各地政府都出台了很很多相应政策方针来响应中央提出的“双创”。各地方政府在推进“双创”中,主要采取以下措施构建众创空间为创业者提供良好的工作环境,普惠性的税收优惠政策如大学科技园、研发费用加计扣除、固定资产加速折旧等税收优惠政策,发挥政府采购作用等等措施。但这些措施在实施的过程中大都只是形式比如建立一个众创空间和科技孵化园,该园区达到了一定的效果但是并未实现普惠只是对园区内的公司实现了促进和推动作用。并不能使大多数

的创新型中小企业获得同样的优惠和政策支持。这使得很多创新型小企业并不是公平的获得政府的优惠政策。此外政府的园区优惠未能推广到整个社会。毕竟园区就那么大,容纳的人和公司有限,这必然会使得很多有潜力的公司没有机会进入并享有该优惠。所以众创空间应该作为一个实验基地,但其享有的政策应当在整个社会都给予相应的政策优惠,至少给予同等的机会获得这些优惠。总之我国需要建立一个完善统一的针对创新型中小企业的财税优惠政策享有的规范性程序,这样让所有该类型的企业都有机会享有政府的优惠,这样更能促进科技的创新和技术的研究。把所有的优惠统一公开,并建立一个专门的审核部门来对该类型的企业进行统一规范的审核。这样可以让不在园区内的企业,也可以享有同样的优惠。我国也可以开展类似于 SBIR 和 SBTB 项目计划来促进我国的自主创新能力的提高,推动“双创”事业的发展。

4 结论

美国的创业政策扶持体系走在了世界的前列,很大程度上得益于其高度发达完善的教育体系和金融体系、友好的创业的文化氛围以及政府对市场的宏观调控机制,为创业提供了切实的制度保障和创业情境。通过设立市场化运作的 SBA 机构,有效协调民间组织和教育机构形成了创业友好型文化,并且有效整合了民间风险资本进入该领域,保障了小企业发展的资本供给,此外还通过 SBIR 和 SBTB 计划给予创新企业无偿资助促进小企业的科技创新,使美国中小企业得到了最大化受益,获得了飞速发展。我国的创业扶持体系在“双创”的大力倡导下,正处于由试点到全面普及的过渡进程之中,作为一种创新型的创业扶持体系,应在尊重当前我国创业情境实际情况的基

础之上,充分借鉴美国 SBA 为基础的创业扶持体系,在实践中审时度势、逐步建立起适合我国国情的创业扶持体系。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见[EB/OL]. (2015-03-11). http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/11/content_9519.htm.
- [2] 徐小洲,梅伟惠. 高校创业教育的战略选择:美国模式与欧盟模式[J]. 高等教育研究,2010(6):98-103.
- [3] LUNDSTROM A, STEVENSON L. Entrepreneurship policy for the future[R]. Swedish Foundation for Small Business Research, Irwin, 2002.
- [4] HART D. The Emergence of entrepreneurship policy: governance, start-ups, and growth in the US knowledge economy [M]. Cambridge University Press, 2003(3):16.
- [5] 傅晋华,郑风田,刘旭东. 国外创业政策的主要特征及对我国的启示[J]. 中国科技论坛,2011(9):156-160.
- [6] 周劲波,陈丽超. 我国创业政策类型及作用机制研究[J]. 经济体制改革,2011(1):41-44.
- [7] 陈成文,孙洪庭. 大学生创业政策:评价与展望[J]. 高等教育研究,2009,30(7):24-30.
- [8] 孔庆国,张文德. SBA 模式视角下的美国专利权担保融资分析与启示[J]. 情报探索,2014(3):46-50.
- [9] SBA business loan programs[EB/OL]. [2015-08-15]. <http://www.sba.gov/category>.
- [10] SBA bonding programs[EB/OL]. [2015-08-15]. <http://www.sba.gov/category>.
- [11] Small business investment company[EB/OL]. [2015-07-19]. <http://www.sba.com>.
- [12] U. S. small business administration office inspector general, sba's use of the loan and lender monitoring system[EB/OL]. [2015-07-20]. <http://www.sba.gov/sites>.
- [13] Bank and SBA loan requirements[EB/OL]. [2015-07-21]. <http://www.masterplans.com>.

The Analysis of American Business Support System from SBA's Perspective

ZHANG Yan, FAN Yi-yang, QIN Jin-yi

(School of Management, University of Shanghai for Science and Technology, Shanghai 200093, China)

Abstract: Under the background of "Public entrepreneurship, innovation", the government is taking a series of positive policies to promote the development of innovative entrepreneurial enterprises and SME. In this paper, we put the US as the research object, and analysis American business support system from SBA's perspective. First of all, exploring how the SBA to build business-friendly culture, how to meet the financing needs of SME and how to promote independent innovation capability. Finally, seeking the defect of the Chinese business support system and make recommendations from the above three aspects.

Key words: business support system; business-friendly culture; venture financing; innovation