



## 贸易和发展理事会

投资、企业和发展委员会

第六届会议

2014年4月28日至5月2日，日内瓦

临时议程项目4

## 创业和生产能力建设：通过企业发展创造就业机会

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

解决年轻人的发展需求和权利，对他们给权赋能，这是一个全球性问题，也是联合国的一项优先工作。本说明响应多哈授权(分主题4和第8、31(e)和56(d)段)，以贸发会议创业政策框架为基础讨论青年创业政策的挑战。鼓励在青年人中发展创业人才，如果同时采取适当的政策应对劳动力市场的限制，就能有效推动创造就业机会和实现包容性增长。

为解决这些问题，本说明回顾创业对于创造就业机会的重要性，并从政策角度论述解决青年人创业挑战的重要性。第一节介绍青年失业问题最新数据和趋势，并介绍青年创业可能为促进经济增长、创新和创造工作机会产生的积极效果。第二节重点说明从整体上加强青年创业的生态环境以及在国家层面上制订青年创业战略的重要性。第三节指出在主要政策领域青年创业的挑战以及全世界现有方案的经验教益。第四节结束语重点列出一些需作进一步讨论的关键问题。



## 导言

1. 联合国秘书长将与青年人(15 到 25 岁年龄段)一道为青年人努力列为其第二任期的首要工作之一。继将 2010-2011 年列为国际青年年之后,他要求联合国志愿者方案设立一个青年股,还要求联合国机构间青年发展网络制订一个全系统的青年行动计划。此外,他首次任命了一名青年事务大使。
2. 2008 年的金融和经济危机直接造成许多国家青年失业水平达到史无前例的程度。在青年人多的经济体中,正规工作数量往往不足以雇用进入劳动力市场的全体青年人,不足以为其提供体面工资的前景,不足以使青年建立和支撑一个家庭。因此,许多人被迫进入非正规部门。对此,如果能在青年中鼓励发展创业人才,再配以充足的政策解决劳动市场的限制,那么就有可能有效地推动创造就业和实现包容性增长。
3. 本说明响应多哈授权(分主题 4, 第 8、31(e)和 56(d)段),以贸发会议创业政策框架<sup>1</sup>为基础,讨论青年创业的趋势、政策和措施。2012 年在多哈启动的创业政策框架旨在支持发展中国家和转型经济体的决策者设计推动创业的倡议、举措和机构。框架就政策选择提出建议,并就直接影响创业活动的一些主要政策领域提出行动建议。
4. 本说明讨论创业政策框架在青年创业方面的建议,以期推动青年人参与提高发展中国家和转型经济体的生产能力,提高青年人对全球性危机和未来挑战的抵御能力。说明参考了 2013 年 11 月贸发会议通过青年创业促进发展问题特设专家会议的讨论情况,介绍了在促进青年创业领域的良好做法和经验教益,包括实施贸发会议经营技术方案的良好做法和教益,该方案也处理青年创业者面临的一些共同挑战。

### 一. 通过青年创业实现创造就业

5. 近年来,创业对于创造工作机会和增长的贡献得到多次重申。据估计,过去十年中,经济合作与发展组织(经合组织)成员国中新公司对就业作出的贡献在 1 到 6 个百分点之间(OECD, 2010)。高增长企业发挥了尤其重要的作用,前 10%增长最快的企业创造了 50-60%的新增就业。因此,创业政策和框架条件位列积极促进就业所需的关键性政策之列。例如,关于经营技术方案的影响评估数据显示,受益于发展创业服务的企业创造了更多的就业机会。(插文 1)。

<sup>1</sup> 见 [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Entrepreneurship/UNCTAD\\_Entrepreneurship\\_Policy\\_Framework.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/Entrepreneurship/UNCTAD_Entrepreneurship_Policy_Framework.aspx).

### 插文 1. 经营技术方案对创造就业的贡献

经营技术方案是贸发会议的一个能力建设方案，由投资和企业司企业处负责协调。该方案成立于 1988 年，目前已经扩大到 34 个国家，通过当地市场化经营技术中心网络，已经为超过 310,000 名企业家提供了援助。关于经营技术方案的影响评估确认，对发展创业进行投入能够带来创造就业。例如，在巴西，受益于经营技术方案研讨会的 62% 的企业家每年平均能够新增 16% 的就业机会。同样，商业调查显示，在经营技术方案举办研讨会之后，坦桑尼亚联合共和国和赞比亚的就业分别增长了 14% 和 38%。这就突出表明，为企业家的发展、增长和生存进行投资关系到就业的创造。

资料来源：贸发会议，《经营技术方案 2012 年报告》(UNCTAD, 2013)。

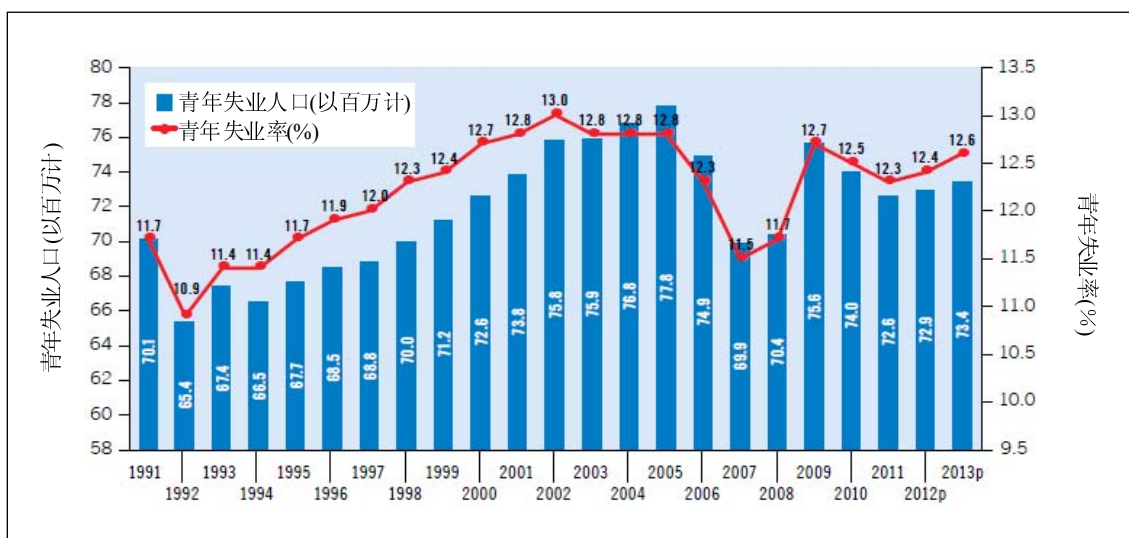
6. 考虑到将来的人口发展趋势，这在青年就业领域尤为迫切。据估计，每年有 1.21 亿青年人迈向 16 岁，其中有 89% 要在发展中地区找工作 (United Nations Children's Fund, 2012)。根据国际劳工组织最新的报告 (ILO, 2013)，可以肯定地说，目前已经存在着青年就业危机，有可能产生不利的长期影响，其后果可能延续几十年。在全世界，2013 年失业青年人口有 7340 万，占青年总数的 12.6%，从 2007 年到 2013 年，青年失业人口增加了 350 万(图 1)。

7. 在发达经济体中，缓慢的经济复苏消灭了新增的青年就业机会。找工作所需时间更长，工作质量更差并呈现常态化，构成更广泛和普遍的社会衰退的一部分，越来越多的青年失去信心也变得常态化。而且，如果比较成年和青年失业率，则大量发达国家中失业青年人口约为失业成年人口的 4 倍(Vogel, 2013)。

8. 在发展中经济体，由于贫困水平更高，弱势人口比例也更高，因此青年就业挑战与低质量的非正规工作居主导地位有关。也存在地理鸿沟：2012 年，中东地区青年失业率为 28.3%，北非为 23.7%，但东亚(9.5%)和南亚(9.3%)较低(ILO, 2013)。

图 1

1991-2013 年全球青年失业数字和失业率



资料来源：劳工组织趋势，计量经济模型，2013 年 4 月。

注：p = 预测。

9. 总体而言，预计全世界青年失业率到 2018 年将升至 12.8%，区域差距进一步扩大，预计新兴经济体情况的改善将被较贫穷和人口较多国家青年失业人口的增长所抵消(ILO, 2013)。鉴于全球经济衰退持续得不到改进，各国政府和国际组织日益认识到，青年创业是解决失业挑战的一个有用的战略工具。<sup>2</sup>

10. 创建新企业可能对青年就业和经济增长产生积极的影响，因为它为失业青年提供了一个建立持续维生手段和融入社会的机会。青年创业者一旦立足下来，会特别活跃于高增长部门 (Youth Business International and the Global Entrepreneurship Monitor, 2013)。据发现，与同一年龄段的其他青年相比，自雇青年的“生活满足感”更强，也更有可能会雇用其他青年(Simpson and Christensen, 2009)，从而为进一步发展创造就业营造丰富的土壤。与失业相比，自雇青年三年内转向有薪就业的比例更高(Listerri et al., 2006)。

11. 2013 年发布的 20 国集团“就业问题工作组报告”中明确强调必须“支持提供青年创业举措”。<sup>3</sup> 让青年人能够启动自己的经营活动，帮助他们成功就使他们脱离找工作市场，有可能将工作机会留给他人，也是有希望促进工作正规化的

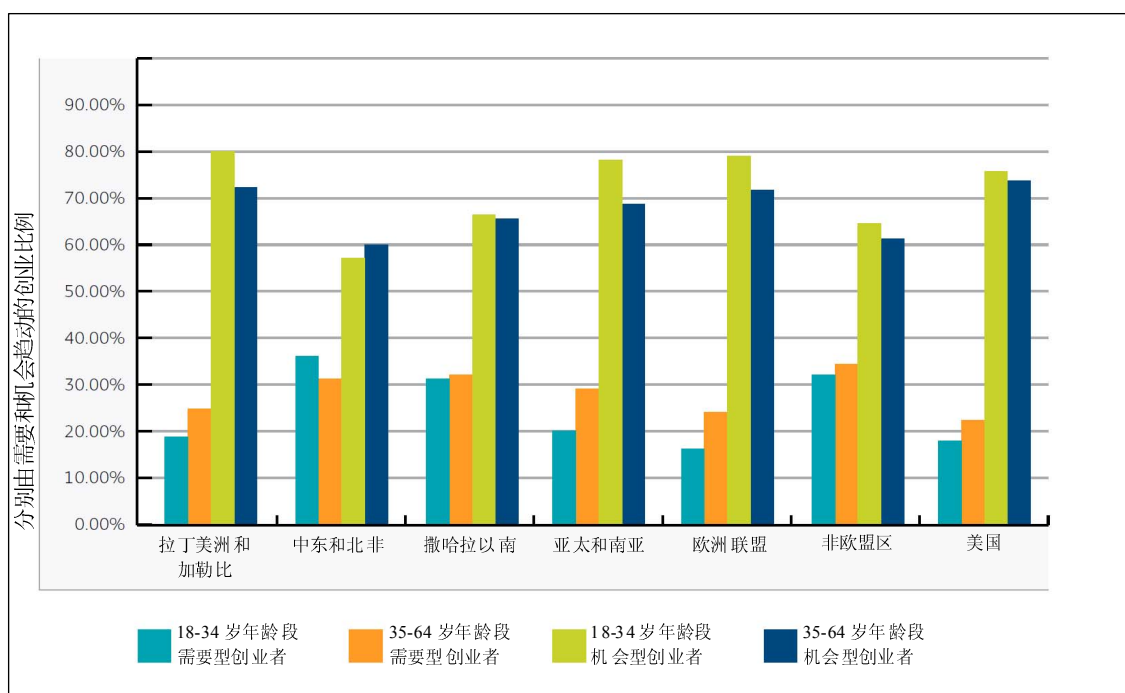
<sup>2</sup> 劳工组织(ILO, 2008)就如何根据企业发展和劳动法的各个层面制订青年就业国家行动计划提出了具体的准则。应当考虑的积极劳动市场政策和方案的要素包括：劳动力市场培训、职业指导、工作协助、就业安置方案、劳动力市场信息、公共工程和社区服务、用人补贴和创业方案。

<sup>3</sup> 见 [http://en.g20russia.ru/docs/g20\\_russia/materials.html](http://en.g20russia.ru/docs/g20_russia/materials.html)。

一个渠道。但是，缺乏经验和技能意味着青年自有企业在运营之初几个月内倒闭的比例非常高。此外，青年在创建正规企业时会遇到自身年龄段所特有的一些障碍，创业政策中需要包括一些专门针对他们的内容。

12. 根据“青年商业国际和全球创业监测”的最新报告(Kew et al., 2013)，工商业在创造就业方面的潜力与其成长方向有关。而反过来，成长方向主要取决于创业者是“需要驱动”还是“机会趋动”。报告提供了跨国家和跨地区的可比数据，从中可以看出，在撒哈拉以南非洲，低成长预期的青年创业比例最高(85.5%)，而高成长预期的青年创业比例最低(3.9%)。<sup>4</sup> 亚太和南亚地区的青年成长预期水平最高，其次是美利坚合众国、拉丁美洲和加勒比、欧洲联盟、中东和北非。撒哈拉以南非洲、中东和北非这些地区的青年创业者中出于需要或是因为别无选择才创业的比例最高(图2)。

图 2  
需要型创业者和机会型创业者，按年龄和区域分列



资料来源：Kew et al.(2013)。

<sup>4</sup> “全球创业监测”对成长型创业者的定义是：准备在五年内创建 5 个或更多工作机会的创业者。低成长企业是预计五年内新增 0-5 个雇员，中型成长企业预计新增 6-19 名雇员，高成长企业预计新增 20 名(含)以上雇员。现有雇员与预期雇员人数的差异说明其成长预期。

13. 潜在的青年创业者和一般创业者一样，也会遇到相同的障碍。但是，作为具有自身特点和形象的一个群体，他们还会面临特殊的障碍。例如，巴克莱银行的一次调查(Schoof, 2006)显示，最大的障碍是社会或文化上的，按重要性排列如下：

- (a) 不被同行或业务伙伴重视；
- (b) 供应商或客户的年龄歧视；
- (c) 机构或政府的年龄歧视；
- (d) 缺乏家庭或朋友的支持。

14. 最近对发达国家和发展中国家 1,500 多名创业者的一次调查(Ernst and Young, 2013)证实文化壁垒对青年企业家的重要性，特别是其企业家身份得不到承认，而且对他们的失败社会需要更加包容。但是，调查也突出显示出金融、教育和监管障碍非常突出，接受调查的大多数青年企业家需要获得帮助以获取资金(73%)，缺乏新型信贷来源(49%)，想要更高的税收鼓励(41%)，渴望在政府规定方面减负(29%)。

15. 为了解决青年业务技能和创业经验水平相对较低、因信贷记录有限和缺乏金融知识而难以获得启动资金等问题，建立了许多技术方案。但是，青年在创业时遇到的障碍远不止这些。为促进青年参与经济发展，通过创业赋予他们能力，政府需要采取整体性的政策方针，包括贸发会议创业政策框架中所列出的六大领域，详见以下第二和第三节。

## 二. 加强青年创业的生态系统，制订国家青年创业战略

16. 发展青年创业需要有扶持性的创业生态系统。要能鼓励和支持青年人开办新企业，并帮助其成长。如果只是孤立的方案，而没有系统性针对所有相关政策领域的各项战略和强有力的机构框架，则影响有限，一个领域的瓶颈可能成为所有其他领域的瓶颈。

17. 在设计创业政策时，没有“适合所有人的尺寸”，国家的社会经济状况及其面临的特定发展挑战将在很大程度上决定在发展创业方面采取的整体性方针。在承认上述的前提下，贸发会议列出对创业活动具有直接影响的六个政策领域(图 3)。本节重点介绍制订国家创业战略的问题，讨论在制订针对青年特定需求的创业战略时需要加以考虑的必要因素和政策选择。关于其它五个主要政策领域的挑战和建议将在第三节中加以讨论。

图 3  
贸发会议的创业政策框架



资料来源：贸发会议创业政策框架和实施指南，2012年，见 [www.unctad.org/epf](http://www.unctad.org/epf)。

18. 为保证取得有效的成果，必须制订一个国家青年创业战略。在有关创业的生态环境中，多个利益关系方——政府、国际组织、非政府组织、学校、大学、公共——私营部门组织、投资者、金融机构、新老企业家、跨国公司、研究机构——都为推动创业发挥着关键性作用。为建立一个相互受益和自我维持的关系体系，所有这些行为者都要持续发挥作用并相互协调。这一点可以通过国家创业战略来实现，而这也是创业政策框架的总体政策领域。

19. 战略应当明确指出青年创业将如何推动国家目标的实现，如创造就业、创新和/或经济增长。重要的是要与国家发展政策相一致。例如，南非的“青年企业发展战略”（插文 2）就非常注意与国家经济增长和产业政策计划以及国家青年政策、包括南非黑人与妇女在内的弱势群体经济赋权政策等相一致。

#### 插文 2. 南非的“青年企业发展战略”

南非政府希望通过“青年企业发展战略”，培养青年参与经济，办法包括加强青年创业，加快青年拥有的企业的成长。这一战略由贸易和工业部领导，它规定了 10 年框架(2013-2023 年)，内容包括辅导和训练领域的干预、孵化和商业基础设施支持以及融资和宣传举措。战略规定了在不同政策领域的一套全面措施，不是一份单一的规划性文件，而是与其它国家发展政策相统一，包括从经济上赋予青年能力的目标，而这也是“国家青年政策”的一项目标。战略也符合该国“新增长计划框架”、“性别和妇女经济赋能框架”、“小企业综合发展战略”以及“国家工业政策框架”等举措中的企业发展和工业化目标。

资料来源：见 [http://www.thedti.gov.za/news2013/YEDS\\_strategy2013.pdf](http://www.thedti.gov.za/news2013/YEDS_strategy2013.pdf)。

20. 为最大化地发挥政策协同作用，需要有一个强有力的机构框架。这就涉及组建一个领导机构，建立明确的协调机制，保证充足的资金。政府要注意不要让青年创业成为一个“孤立的领域”。在财政、教育和监管框架等领域所必需的许多政策措施可能处于任何一个单一部委的职权和技术专长之外。因此，有关的部委可能包括青年部，它具有非常突出的作用，还可包括教育部、劳动部、贸易和商业部以及创新部。

21. 不管哪个机构在青年创业战略中发挥主导性作用，关键是它要与所有其它重要的公共和私营机构进行接触，以便它们参与到战略之中。例如，英联邦秘书处制订了一个指导性的“青年企业框架”，采取整体性的方针，强调所有执行机构参与每个政策领域的重要性，包括财政、商业发展服务和能力建设，从而便利获取信息、技术开发和转让以及进入市场(Commonwealth Youth Programme, 2013)。

22. 必须在在机构层面上界定青年创业如何与总体的促进创业相统一。哥伦比亚提供了一个有趣的例证，它有一个培养创业文化的政策，也是一个国家创业政策和战略。该国也参与包括拉丁美洲地区 10 个国家的区域创业政策进程。<sup>5</sup> 该国最近制订了一个专门的青年创业战略，名为“2013 年哥伦比亚青年企业家”，是总统青年方案的一部分。<sup>6</sup> 其它一些国家则是将青年创业嵌入本国的创业战略之中，如哥斯达黎加。<sup>7</sup>

23. 关键是决策者要了解青年失业和创业的趋势，找出对青年影响最大的那些障碍。要了解一国青年创业者的挑战和面貌，不妨首先举办一些活动，推动利益关系方进行对话，绘出青年创业的现状，收集质化和量化基准信息。首先要求确认青年创业的特定利益方有哪些，它们与一般创业的利益相关方可能有所差别。重要的是让青年和青年企业家参与政策对话进程的这个阶段。这可能采取创造性办法，找出针对青年的最有效沟通手段，如社交媒体、学校、课外活动平台、非政府组织、社区等等。

<sup>5</sup> 见 <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=285#&panel1-6>.

<sup>6</sup> 见 <http://wsp.presidencia.gov.co/ColombiaJoven/estrategias/Paginas/colombia-joven-emprende.aspx>.

<sup>7</sup> 见 <http://www.pyme.go.cr/media/archivo/normativas/PoliticaNacEmpren.pdf>.



24. 在这方面，巴巴多斯实施了针对青年创业者的多项举措。例如，“巴巴多斯创业基金会”是一个多利益相关方举措，目的是推动该国在创业问题上采取整体方针，它主办“巴巴多斯全国创业峰会”，目标人群为 18 至 30 岁年龄段正在创业起步阶段的青年。<sup>8</sup> 巴巴多斯还在教育、青年事务和体育部下开办了一个“青年创业计划”，旨在青年中培养和支持创业活动。其中有些方案和支助服务，如“好的，小家伙”是直接在学校面向中小儿童。<sup>9</sup>

25. 另一个重要挑战是在青年创业者中确认目标亚群体，包括定义青年中的亚群体，可包括女童和女子、残疾青年、农村青年、非正规部门劳动青年、少数民族青年等等。每个亚群都可能需要有特定的政策措施来解决他们在开办企业、生存和增长方面面临的特殊挑战。

26. 例如，2013 年 12 月，马里举办了第四届“国家创业日”系列活动，专门针对农村青年创业问题，作为宣传在政策层面所开展举措的平台。它帮助农村地区失业青年了解创业问题，同时认识到该国大多数人口是青年人，居住在农村地区，可能面临一系列挑战，影响到其创业的潜力。<sup>10</sup>

27. 欧盟委员会近期的一份青年创业政策简报研究不同教育程度的青年、失业青年和少数民族青年，也考虑到不同青年群体之间的挑战有所不同的问题。简报区分了困难青年和其他青年，困难青年是正在失业或赋闲的青年，生活条件困难，在资金、人力和关系资本方面有较大差距，而其他青年面临的障碍可能没有那么大，这些障碍同时也是一种机遇，能够使创业者更多地参与适当的政策干预(OECD, 2012)。

28. 从私营部门、学术部门或非政府组织中也可产生对政策有益的知识共享和最佳做法交流举措，这些举措可以是国际性的，从而为各国确立基准。例如，“青年商业国际”是由独立的非赢利性倡议组成的一个全球网络，威尔士王子为其赞助人，它每年举办“全球青年企业家峰会”，去年吸引了来自 44 个国家的 450 多名人员与会。峰会旨在青年创业领域分享知识，进一步发展全球实践和学习共同体。<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 见 [www.barbadosentrepreneurshipfoundation.org](http://www.barbadosentrepreneurshipfoundation.org).

<sup>9</sup> 见 <http://www.commerce.gov.bb/index.php/departments-a-agencies/business-development-unit/small-business-agencies/youth-entrepreneurship-scheme-yes>.

<sup>10</sup> 见 <http://www.guide-entreprise.org/pt/agenda/agenda-2013/agenda-2013-decembre/agenda-2013-decembre-3.html>.

<sup>11</sup> 见 [www.youthbusiness.org](http://www.youthbusiness.org).

29. 在国家层面上，威尔士政府还发起和实施了由政府主导的全面“青年创业战略”(插文 3)，为该国取得了重要的社会经济效益。

### 插文 3. 青年创业战略——威尔士行动计划

自威尔士政府于 2004 年首倡“青年创业战略”以来，威尔士有更多的青年人希望建立自己的生意，自己做生意的青年比例明显超过大不列颠及北爱尔兰联合王国的平均水平（威尔士超过 10.2%，而联合王国平均为 6.2%）(Global Entrepreneurship Monitor, 2011)。在 2008 年小企业会议欧洲分会上，青年创业战略被评选为“最利于实施”的中小企业政策良好做法前十名。该战略旨在帮助年龄在 5-25 岁之间的青年人掌握创业技能，培养创业态度，使之树立远大理想，以实现自己的潜力。“战略”与国家其它政策相统一，特别是教育政策。最早从 5 岁起，就将企业和创业活动正式植入威尔士教育体系，一直到高中毕业，将受雇能力和创业技能作为学生核心教育的基本内容。战略吸引创业成功人士参与宣传，包括在高等教育机构中宣传。还建立了诸如 [www.BigIdeasWales.com](http://www.BigIdeasWales.com) 等一些平台，分享在威尔士的最佳做法和机会信息。其它的创新方面还包括一个孵化器网络，为青年创业者提供资金和指导。

资料来源：“青年创业战略，威尔士 2010-15 年行动计划”，见 [www.cymru.gov.uk](http://www.cymru.gov.uk)。

30. 通过实施创业政策框架获得的主要教益和值得考虑的良好做法如下：

- (a) 采取整体性方针，涵盖影响到青年创业者的所有关键性领域，发展青年创业生态系统；
- (b) 与本国其它政策特别是教育政策相协调，让所有关键利益方参与战略实施工作；
- (c) 采用有效的做法，如在战略外联举措中让创业成功人士参加，专门面向青年；
- (d) 切实实施，明确的业绩指标，定期监测影响，吸取经验教训。

## 三. 青年在不同政策领域面临的特殊挑战

31. 本节分政策领域介绍青年创业者面临的主要挑战、最佳做法和相关建议。

### A. 优化对青年的监管环境

32. 初创公司面临许许多多行政方面的负担，包括工商注册、税收管理、取得投资许可和经营执照、满足版权和知识产权规定、获得办公场所和办理清关手续

等。不利或复杂的税务制度有可能将青年企业扼杀在初创阶段和开始经营的关键性的前几年。特别是，没有什么经验的青年创业者或是因复杂的税务条例而望而却步，或是担心由于没有遵守法律规定而创业失败。此外，也缺乏支助性的计划，帮助青年平稳度过从学校到创建企业的过渡期。

33. 复杂的工商登记手续和高额的费用可能成为青年的主要障碍。这些手续往往与官僚主义、腐败以及缺乏透明度和问责联系在一起。意大利简化规定的情况说明了如何能够将初创企业面临的监管障碍降到最低限度(插文 4)。这并不是说为整个工商界实现进一步透明化和减少监管障碍就不重要了。

#### 插文 4. 意大利简化有限责任公司条例

意大利承认，有关官僚主义和开办公司规定方面的负担以及不具有可持续性的税收水平限制了其国际竞争力。自 2012 年一部新法令生效以后，意大利政府在民法中规定了新的一个条款(第 2463 条之二)，规定简化有限责任公司(Srl)。这项修正的目的是为青年创业者简化正规部门准入手续，精简开办公司的登记费用，鼓励青年人自我雇用。根据老的规定，注册一家有限责任公司要求至少有 10,000 欧元本金，从而限制了青年创业者进入正规部门。自 2012 年 8 月以后，35 岁以下的企业家只需提供 1 欧元的本金就可注册一家新公司。其它优惠还包括全免新建公司的公证费用，简化会计制度。2013 年 9 月，在这项新的举措生效一年后，青年创业者约创办了 12,000 家简化的有限责任公司(而过去 35 年中登记的初创企业只有 5,000 家)。

资料来源：Unioncamere。<sup>12</sup>

34. 许多国家的破产法对倒闭的惩罚严苛得没有道理。对倒闭做出重罚会极大地影响青年企业者开办实业的意愿。为消除申请破产、关闭公司或公司倒闭所具有的社会负面形象，一家代表青年就创业等问题进行游说的团体“年轻的思想”组织发起了一场成功的“失败是成功之母”的宣传活动，赞扬倒闭，因为它是今后成功所必经的学习阶段，并介绍一些“著名的失败”的亲身经历。该项活动专门针对青年创业者。<sup>13</sup>

35. 在许多国家，产权得不到充分的界定和保护。产权登记可能需要耗费大量时间和金钱。版权、专利和商标规定执行不力会极大地打击往往并不非常熟悉这些问题的青年的积极性。因此，他们不会适当地保护自己的生意，或者发现自己因侵犯版权惹上与同行业其它公司的官司。

<sup>12</sup> 见 [www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it).

<sup>13</sup> 见 [www.fail2succeed.com](http://www.fail2succeed.com).

36. 最后，在有些国家，规定几乎年年变化，有时甚至还要频繁，从而降低青年创业者计划的可靠性，使其生意面临风险。由于青年创业者往往无钱雇用咨询人员(如会计)，要他们跟踪规定的变化是一项复杂的任务。必须让青年和青年创业者参加关于新办企业监管改革的对话，发出他们的声音。例如，越南就让越南青年企业家协会参与行政手续改革进程“方案 30”。<sup>14</sup>

37. 值得考虑的主要教益和良好做法如下：

- (a) 使青年创业规定和标准与国家竞争力目标相一致；
- (b) 通过开展信息宣传和公共服务，指导青年创业者完成创办企业的整个行政进程；
- (c) 引进快速通道机制，便利创办新公司；
- (d) 尽可能减少破产的负面形象，为再次创办企业提供便利。

## B. 加强青年创业教育和技能

38. 学校往往不会充分地向青年介绍创业的概念，不能充分地将自我雇用推介为职业选择。在许多国家，青年的主要职业模范，即学校中的老师，往往没有充分意识到鼓励创业的重要性。因此，创业教育根本不存在或是不够充分。支持青年创业的工具、资源和信息资料不能很快获得，缺乏与真正企业家互动和接受辅导的机会。

39. 在正规教育课程中引入创业内容，对中小學生(17 岁以下)宣传的一个例证是巴西在 126 个城市开展的“企业家教育”方案，该方案共涵盖 340,000 名学生。它的一项基本内容是提高新企业的质量和数量，在社会中营造对创业的积极看法。这一方法是特别针对儿童和青少年开发的，它不是采取传统地通过知识转让进行学习的方式，而是侧重于个人的想象和定义梦想，采取创意思维进程，老师发挥推动的作用。

40. 在更高的教育水平上，创业和培训往往被视为商务学习的一个分支。这就意味着有时不能触及在科学和技术等其它领域的潜在创业者。因此，专门的教育和培训需要与更广泛的学科相联系。采取学术性的教育方针会培养适合在公共部门或大型组织和大企业工作的技能，但不适合创业。它不是鼓励或教育学生成为创业者，而是成为管理者。

41. 在许多国家，中等教育和就业市场之间存在巨大的差距。创业者要成功开创企业所需要的那种非认知性技能，如解决问题的能力、创造性、灵活性、意志力、批判性思维、决策能力、领导能力、关于抓住重点能力等正是青年人在快速变化的工作场所生存所需要的技能。就业市场上一个工作干一辈子的情况已成为

<sup>14</sup> 见 <http://www.amchamhanoi.com/wp-content/uploads/2013/06/Administrative-Reform-Procedure.pdf>.

过去，这些技能将决定青年能否并长期企业 (Huber et al, 2012)。例如，在联合王国，高等教育质量鉴证机构建议教育者建立创业课程，以便帮助学生培养进取行为、特长、技能以及创业思维能力。

42. 大多数教育体系仍然明显缺乏实践和体验学习以及团队精神学习。教育机构与商业界缺乏联系或联系不够(如学校产业伙伴关系、课堂学习与有组织的岗位实践相结合)。缺乏支助体系是青年创业者经常反映的一个问题。

43. 在全球层面上，完成中等或以上程度教育的青年比例不断提高是一个积极的趋势，教育水平较高的人员更可能获得自雇和就业机会。但是，不善于发现机遇、对自己掌握开办公司所需的技能缺乏信心和害怕失败等仍然是创业的障碍。因此必须针对青年在考虑创业时面临的具体挑战和需求，提供相应的正规教育和发展技能的机会。这就包括由有经验的企业家和商业领袖参加的辅导方案以及由经营技术方案提供的技术和行为培训等校外活动(插文 5)。

#### 插文 5. 贸发会议经营技术方案的青年倡议

积在发展创业方面 25 年的经验，经营技术方案最近几年来也将重点放在青年创业方面。为努力解决影响青年创业者的一些最常见的挑战，经营技术方案中心制订和逐步开展一些特别针对青年的举措。

##### 商务发展中心——经营技术方案约旦青年创业和职业道路项目

商务发展中心——经营技术方案约旦中心启动了若干以青年为重点的倡议，切实解决有关受雇技能不足、缺乏明确的职业设想和创业精神等问题。这些倡议重视短期和长期的青年教育需求：因此有对大学毕业生的针对性干预，如技术和管理技能培训，还有与美国、加拿大和联合王国一些大学的交流项目，旨在提供与有经验的企业家和商业领袖建立联系的机会。

##### “乌干达企业”组织的经商和创业启动工具

“乌干达企业”是经营技术方案的当地执行伙伴，它开发和测试了一个青年赋能模板，即“经商和企业启动工具”(BEST)。这是一个转换态度和思维的工具，目的是帮助受过教育的城市和农村人口参与经济活动。该工具努力消除针对自我雇用的负面看法，将其作为一个可行的职业选择，同时打破关于缺乏办公司启动资金的神话。自 2007 年以来，BEST 为乌干达 34,000 多名青年举办了 40 多场讲习班。在讲习班举办三个月后，对 Gulu 地区 2,700 多名受益者进行的调查估计新建公司 600 多个。

资料来源：见 [http://www.bdc.org.jo/Youth\\_Entrepreneurship\\_Career\\_Path\\_Program.aspx](http://www.bdc.org.jo/Youth_Entrepreneurship_Career_Path_Program.aspx) and [www.enterprise.co.ug/best.htm](http://www.enterprise.co.ug/best.htm), respectively。

44. 上述挑战和实例突出表明，必须做出统一的努力，解决在教育和培训体系各个阶段出现的各种问题。各个教育阶段对创业和企业家素质重视的程度为年青一代具备正确的态度和技能并就今后的职业作出知情的决定发挥着关键性的作用。

45. 在这方面，下述几点是确定和调整关于创业教育和技能培养综合方针的关键：

(a) 明确青年的特殊需求，制定面向青年的学习方案，包括课外培训、有关自雇和创业的行为和技能发展内容；

(b) 使创业发展方案与国家教育课程相统一，对辅导员、具备商业经验的培训人员和教师开展如何在青年中培养创业技能的专门培训方案；

(c) 将创业问题融入青年受教育阶段，从幼年开始，以便培养关于自雇的积极态度，将之作为可行的职业选择；

(d) 与高等教育机构协调，建立由有经验的企业家提供的辅导方案，推动与商业领袖建立联系的机会，推动与有关创业的主导机构建立学术交流项目。

### C. 改进青年融资渠道

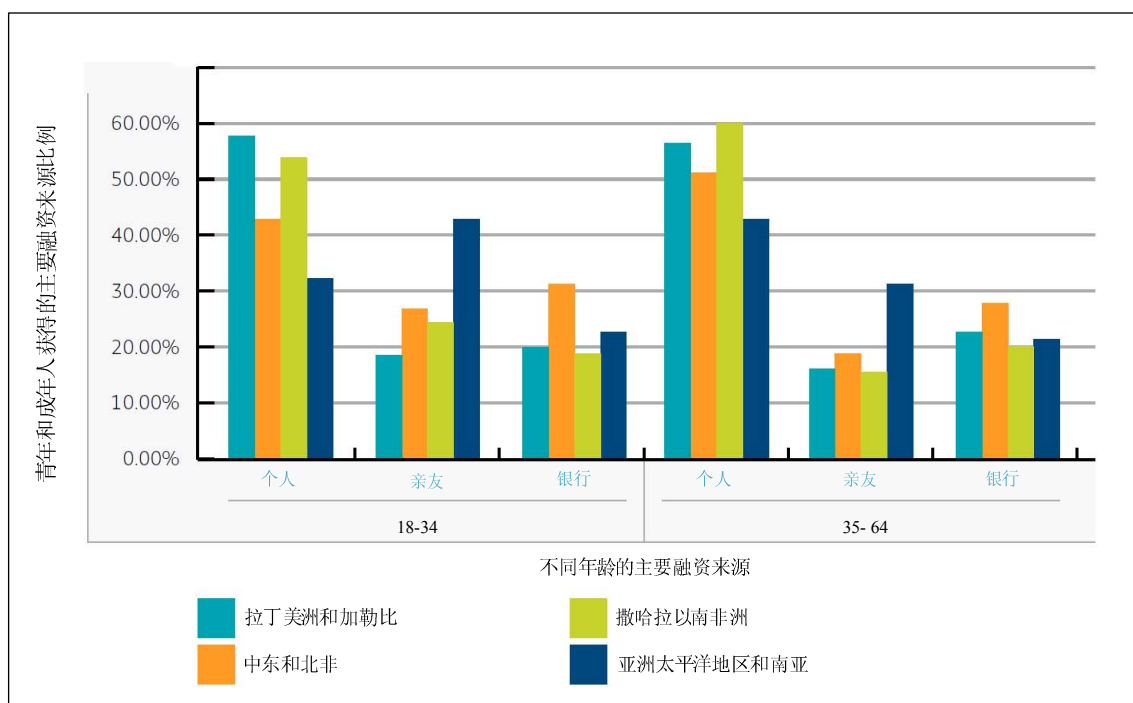
46. 缺少充足的启动资金是最经常提到的青年自我创业遇到的障碍之一。青年创业者所受的教育和学到的技能与启动融资的复杂世界有很大的差距，后者要求有深入的金融知识水平。由于缺乏自我维持的资金、没有信用记录、没有充足的抵押或担保以获取贷款或信用额度，青年人常常被看作风险很大的投资，因此在获取融资方面遇到困难。此外，有些潜在的创业者可能还背负着学生贷款，因而更难获得新办企业的资金。此外，不要求或要求很少抵押的资金(除可行的商业计划之外)常常收取特别高的利率和费用。

47. “儿童和青年金融国际”组织领导全世界最大的专门提高儿童和青年融资能力的运动。该组织最近一次峰会强调，必须采取支持性的创新解决办法，为青年和儿童提供融资渠道。青年非常的多元化，流动性很强，因此在将青年纳入融资方面没有单一的解决办法。讨论的一些想法包括为小学生提供自动储蓄帐户，这就终生学习而言可以起到很大的作用，因为早期接触金融知识至关重要(Child and Youth Finance Summit Report, 2013)。<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 见 [www.childfinanceand youthinternational.org](http://www.childfinanceand youthinternational.org).

48. 青年因年龄的原因，不太可能具备银行或其它金融机构在评估信用时所希望看到的业务经验、信用记录或商业技能。有证据表明，青年创业者最大的创业资金来源是个人储蓄/资产、预支薪水以及来自亲友的资金(贷款或捐助)。根据最近的“全球创业监测和青年商业国际”的报告(Kew et al., 2013)，在发展中国家，青年企业最大的资金来源是个人资源、家人或朋友。亚洲太平洋和南亚地区的青年(41.5%)，特别是中国的青年(62%)，比其它地区的青年更能够获得亲友的资金，而拉丁美洲和加勒比、中东和北非地区的青年主要依赖个人资金。较穷困地区如撒哈拉以南非洲的青年困难最大，在创业时他们积蓄个人储蓄或利用家庭资源的可能性都较小(图4)。

图 4  
创业资金来源，按年龄分列



资料来源： Kew et al.(2013)。

49. 从事非正规部门工作的青年创业者在获得启动资金方面尤为困难。他们并不区分企业资产和个人资产。因此，青年创业者为其债务承担直接和共同责任。这是投资者与非正规部门创业者打交道比较困难的一个原因。“肯尼亚青年企业发展基金”(插文 6)的例子说明必须采取灵活抵押贷款等举措，使青年创业者更容易获得资金。

#### 插文 6. 肯尼亚青年企业发展基金

肯尼亚青年企业发展基金成立于 2006 年，总体目标是通过发展家庭企业和组织劳动力出口，为青年创造就业。基金的主要目的是以极具竞争力的利率提供灵活抵押贷款给各种形式的青年所有企业，无论是个人企业、公司、集体或合作社。这一目标向下的实现是通过一个金融中介网络，包括微型金融机构、从事微型融资的经过注册的非政府组织或储蓄信贷合作组织，向青年企业提供贷款。迄今为止，基金已向 157,000 多家青年企业提供了总计 59 亿先令的资金。许多在初创时期得到基金支助的青年得以逐步扩大企业规模，今天已经成为雇主。此外，基金培训了 200,000 多名青年创业者，支助数以千计的青年通过青年海外就业计划获得国外工作。据计划，五年中共创造了 300,000 多个工作机会。

资料来源：见 <http://www.youthfund.go.ke>。

50. 值得考虑的主要教益和良好做法如下：

- (a) 推动免抵押贷款筛选机制，改进青年创业者获得相关金融服务渠道；
- (b) 推动公共——私营部门结成金融伙伴关系，培养金融部门为初创企业服务的能力；
- (c) 提供能力建设拨款和技术援助，扩大借贷活动；
- (d) 向青年创业者提供金融扫盲培训，鼓励负责任借贷。

#### D. 在青年中推动技术交流和创新

51. 技术和创新是青年创业的一个重要内容。如果不能获得可负担、位置良好的工作场所和信息通信技术(信通技术)装备，青年创业者在许多经济部门特别是服务业创建和经营商务方面会遇到严重的困难。由于资金的限制，学校，特别是发展中国家的学校常常没有能力提供获取适当信通技术基础设施的途径。没有充分的信通技术基础设施和培训，就限制了青年人的信通技术能力，而这对于许多新的创业机会来说越来越起着关键性作用。

52. 接入互联网服务的障碍(特别是非洲的最不发达国家)包括大部分人口的计算机知识较差、基础设施薄弱、互联网服务费用昂贵。供电也很少，广大的农村地区没有接入电网，大城市也经常遇到断电问题。青年事务部通过“青年电脑扫盲和宣传移动方案”提供了一个解决电脑扫盲问题的例证。该方案的目的是通过移动电脑车，提高农村和欠发达地区青年使用电脑和现代信息技术知识的能力，随后为其提供电脑设施，以便青年利用培训所得的知识赚钱。迄今为止，已经在 10 个农村地区成功完成了培训方案，有 360 名青年接受了培训。



53. 必须从更广泛的角度看待创业，而不是传统地仅仅将其视为个人为经济目的和赢利而开创和发展商务。也要考虑发明、创造和创新的问题。绝不能让青年丧失对知识和创新技能的渴望。他们会看到不同的机会，必须鼓励他们参与解决全球性的挑战。插文 7 所述的哥伦比亚创新园提供了一个有趣的例证。

#### 插文 7. 哥伦比亚创新园

国际创新园是一个以创新为趋动的项目，主要目的是鼓励和支持青年努力进行创造发明以及实现技术的商业化。该项目支持有前景的青少年和青年发明者在中心所在地将其想法转化成具有潜在科学影响的创新概念，然后给予其专利和知识产权。接下来，创新就可以开发利用了，通过出让技术许可或发明者自建公司，利用合资或其它早期阶段创业支助。创新园成功地将创新和技术转让与更具体的长期发展问题联系起来，如资本形成和创造青年就业机会。

资料来源：国际创新园，见 <http://www.parquedelacreatividad.org/>。

54. 以下几点或可为希望推动青年技术交流和创新的政府提供一些有益的指导：

- (a) 发起关于信通技术的宣传和能力建设活动，支持将信通技术引入商务活动；
- (b) 建立针对青年学生的商务孵化器、知识中心和科学园；
- (c) 为青年研究者和创新人员提供简化的具有成本效益的专利保护；
- (d) 推动公共—私营伙伴关系和混合公共—私营架构，传播创新知识，加强大学—产业合作；
- (e) 在知识密集型部门创建由全世界领先科学家和学术人员组成的网络。

#### E. 在青年中促进宣传和联网

55. 社会对创业的看法以及视创业为合法行为的态度是帮助或阻碍创业行为的重要因素。如前面一节所述，支助性的创业文化对青年创业者具有根本性的作用。青年人如何看待创业主要取决于其个人的环境、青年在劳动力市场上的角色以及青年所从事的具体领域的总体名声、获得接受程度和可信度。

56. 在许多国家，创业并不被视为一个可以持续的工作或发展工具，很少有青年将微型企业视为正规就业之外的可行选择。这些社会仍然认为，家里人作出牺牲送青年人获得高等教育，如果他们成为个体户，对不起家里人。创业常常可能被视为不当的职业选择，其风险和不确定性可能具有社会后果。

57. 因此，象“全球创业周”这样的高曝光率活动就至为重要。自该项活动创办以来，贸发会议一直是其主要伙伴，这一活动目前已经成为全世界宣传创业的最大活动。每年 11 月的第三周，数以百万计的人们参加在 88 个国家举行的 30,000 多场活动和会议，以激励和联系年轻人。仅 2012 年就有 20 个国家的总统和总理对“全球创业周”活动提供支持。

58. 愿意经商青年还要面对社会和商界对青年创业者的信誉看法和成见。青年创业者因生活和工作经验所限，有时不被认真对等，有人会对他们将项目转化为可持续商业活动的能力表示怀疑。但是，即使具备正确的商务技能和背景，青年创业者也面临很大的心理压力。最重要的是害怕失败、不确定、缺乏自信和紧张。

#### 插文 8. “创业智利”

“创业智利”是由智利政府创建的一个项目，以吸引处于早期阶段但具有很大潜力的创业者到智利来，在世界上将该国宣传为一个平台。加入方案的唯一要求是“参与社会影响活动”，即传播知识、技能或其全球视角。作为该倡议的一部分，他们参加当地大学的研讨会、讲座和课堂，辅导智利的青年创业者，分享个人经验。这样一来取得很强的示范效果，能够触动青年转变观念，提高青年抓住自雇和创业所提供的机遇。迄今为止，该方案已成功地吸引了来自 65 个国家的 1,300 多名企业家，实施了 750 个项目。这些活动在国内和国际媒体上得到相关报道，从而使方案的工作及成果加倍并扩展到其它领域。

资料来源：[www.startupchile.org](http://www.startupchile.org).

59. 下述良好做法值得突出考虑并供其它国家复制：

- (a) 发起宣传活动，强调创业对社会的价值，消除不利的文化偏见；
- (b) 在国家、地区和地方各级宣传创业机会，采取多利益方办法，包括组织招聘会、特定经济部门机会高峰会、青年论坛等；
- (c) 公开宣传创业模范，让老百姓参加，宣传成功事例；
- (d) 推动青年创业者商业协会、交流平台、门户和俱乐部等。

## 四. 结论

60. 本说明重点指出青年创业面临的挑战，青年创业是解决青年失业人口增加的一个重要途径，同时也能促进经济增长，因为可以发挥青年的创造力和创新能力。说明还强调，根据 2012 年贸发会议启动的创业政策框架的建议，国家必须制订青年创业战略，以推动经济增长和创造就业，并采取一个综合的政策方针，涵盖所有相关领域。说明强调在部委层面上要有明确的协调，要有充足的资金，在实施过程中要有监测和评价机制。事实上，定期衡量政策效果是管理创业政策的关键，必须不断纳入经验教训反馈信息。

61. 说明立足于研究成果、经营技术方案取得的经验及不同国家的一些良好做法，指出必须开展一些方案，宣传创业，将之作为可能的职业机会，必须制订政策，在各个教育阶段将创业纳入学校内容，必须通过课外活动教授非认知性技能，如坚持、创新、积极态度，在一个全球化的经济中，这些素质不仅是创业的关键，也是在普遍的劳动力市场上获得成功的关键。说明还讨论改进青年创业管理环境和推动青年创业者获得资金和技术的政策和措施。

62. 委员会可考虑对以下主要问题作进一步讨论：

- (a) 在处理青年创业议程上应考虑哪些主要挑战、具体需要和良好做法？
- (b) 有针对性的支助方案能够有效地克服青年创业进程的障碍吗？有哪些值得改进之处？
- (c) 民间社会、非政府组织、公共和私营部门的基金会在这方面可发挥哪些作用？
- (d) 象贸发会议这样的发展机构可以为推动青年创业发挥哪些作用？

## 参考书目

- Commonwealth Youth Programme (2013). *Commonwealth Guiding Framework for Youth Enterprise*. p. 40. Commonwealth secretariat. London.
- Ernst and Young (2013). Avoiding a lost generation: Young entrepreneurs identify 5 imperatives for action. White paper produced for the G20 Young Entrepreneurs Alliance Summit. June. Available at [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Avoiding\\_a\\_lost\\_generation\\_June\\_2013/\\$FILE/Avoiding\\_a\\_lost\\_generation\\_LoRes\\_FINAL.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Avoiding_a_lost_generation_June_2013/$FILE/Avoiding_a_lost_generation_LoRes_FINAL.pdf).
- Global Entrepreneurship Monitor (2011). *United Kingdom 2011 Monitoring Report*. Available at <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2425>.
- ILO (2008). *Guide for the Preparation of National Action Plans on Youth Employment*. Youth Employment Programme, International Labour Organization. Geneva. Available at <http://www.ilo.org/public/english/employment/yen/downloads/nap.pdf>.
- ILO (2013). *Global Employment Trends for Youth: A Generation at Risk*. International Labour Organization. Geneva. pp. 3–6. Available at [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_212423.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_212423.pdf).
- Kew J, Herrington M, Litovsky Y and Gale H (2013). *Generation Entrepreneur? The State of Global Youth Entrepreneurship*. Youth Business International and the Global Entrepreneurship Monitor. London.
- Listerri J, Kantis H, Angelelli P and Tejerina L (2006). Is youth entrepreneurship a necessity or an opportunity? A first exploration of household and new enterprise surveys in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington, D.C..
- OECD (2010). Innovative SMEs and entrepreneurship for job creation and growth. Issue paper 1. OECD Working Party on SMEs and Entrepreneurship. Paris.
- OECD (2012). Policy brief on youth entrepreneurship. European Commission and OECD. Available at [http://www.oecd.org/cfe/leed/Youth%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN\\_FINAL.pdf](http://www.oecd.org/cfe/leed/Youth%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf).
- Schoof U (2006). Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people. SEED working paper No. 76. Series on Youth and Entrepreneurship. p.11. International Labour Organization. Geneva.
- Simpson J and Christensen JD (2009). Youth Entrepreneurship and the ILO. Note on practices and lessons learned. Small Enterprise Programme. International Labour Organization. Geneva.
- UNCTAD (2013). *Empretec Annual Report 2012*. United Nations publication. UNCTAD/DIAE/ED/2013/2. New York and Geneva. Available at <http://www.unctadxi.org/Sections/DITE/empretec/docs/EAR2012.pdf>.
- United Nations Children's Fund (2012). When the global crisis and youth bulge collide: Double the jobs trouble for youth. Social and economic policy working paper. Paris. Available at [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global\\_Crisis\\_and\\_Youth\\_Bulge\\_-\\_FINAL.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Crisis_and_Youth_Bulge_-_FINAL.pdf).

Vogel P (2013). The employment outlook for youth: Building entrepreneurial ecosystems as a way forward: An essay for the G20 Youth Forum 2013 in St. Petersburg, Russia. College of Management of Technology, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Switzerland. Available at [http://www.entrepreneurship.org/uploads/1/0/6/4/10642206/ecosystems\\_paper\\_petervogel.pdf](http://www.entrepreneurship.org/uploads/1/0/6/4/10642206/ecosystems_paper_petervogel.pdf).

---