

国外女性创业支持政策和措施的比较分析及启示

高秀娟

摘要:世界各国对女性创业的政策支持力度日益增强,欧盟和美国、英国、韩国等诸多国家都构建了较为系统的政策支持体系,已形成了培育出众多小微企业的成熟的政策框架及具体操作措施,并且从政府层面到各级各类机构都参与到了女性创业活动的各个环节之中。这些政策及举措对我国女性创业活动具有积极的借鉴意义,各国的多维政策框架、创业政策与实践的紧密结合都给我国在女性创业政策方面很多启示,我国应当借鉴其经验,科学地设计女性创业政策及战略。

关键词: 国外女性;女性创业;创业支持政策

DOI: 10.13277/j.cnki.jewu.2015.05.011

收稿日期: 2015-08-31

中图分类号: C913.68

文献标识码: A

文章编号: 1007-3698(2015)05-0072-06

作者简介: 高秀娟,女,中华女子学院管理学院副教授,经济学博士,主要研究方向为跨国公司管理、技术创新、创业管理。100101

基金项目: 本文系中华女子学院2014年度科研规划课题“外商直接投资对我国女性劳动收入份额的影响机制问题研究”的阶段性成果,项目编号:KG2014-0302。

早在20世纪70年代,整个世界社会范围内妇女创业的繁荣景象就被称为平静而深远的伟大变革。而今女性创业活动在各国经济发展中的推动作用更是不容小觑,欧美等西方国家由女性所开创的企业在农业种植、工业企业、教育、餐饮等部门推动着产业革命和经济发展。以欧盟为例,欧洲70%的女性公司领导都开创了自己的公司。在此过程中,各国在政策层面对女性创业的支持力度也逐渐趋强,为女性创业过程提供了多方位的政策支持。其中,欧盟及所属各国、美国等经济较为发达的国家和地区,在女性创业支持和政策体系的建设方面已相对较为成熟。各国政府通过制定创业支持政策及相关创业支持框架体系,给女性创业提供了各方面软硬件环境,在鼓励更多女性创业的同时,也促进了经济的发展和繁荣。鉴于此,本文将梳理国外典型的女性相关创业政策及主要特征,在此基础上探讨我国女性创业政策的现状及需要解决的主要问题,并提出相

应的政策建议。

一、国外女性创业政策体系的主要特征

随着创业活动对国家经济发展的贡献日渐增大,各国政府也越来越关注形成本国特有的创业政策体系框架,并提供各层面的辅助措施,从而提升本国创业活动的层次和水平,如英国、美国等国家在女性创业政策体系的构建方面已渐趋成熟,并形成了一些主要特征。

1. 英国:构建包含中央政府、地方政府、各级各类机构的三级政策扶持体系

英国有着较为成熟的女性创业政府扶持体系,并由中央政府到地方各级协会及机构来贯彻执行,政府层面一般提供相应的协调框架及发展战略,为女性创业提供方向型的支持,而具体的政策一般由地方各级政府及社会机构和协会来完成,通过自上而下的政府各部门政策框架、各项创业计划的贯彻等措施,为女性建立了一套广

泛的扶持体系。

(1) 中央政府层面 :政府协调构建和实施女性创业战略框架

2003 年英国贸易与工业部发布了女性创业战略框架(SFWE),关注女性创业家所面临的困难和障碍,致力于探究女性创业的支持措施。“女性创业战略框架”成立的初衷有两方面:一方面关注长期文化和社会变革,为女性创建企业提供跨政府的政策及服务支持;另一方面鼓励地区和国家层面的合作,并为企业支持性机构提供政策建议。“女性创业战略框架”将总体目标设为提高创业女性的数量、确保为现有女性企业家提供更好的支持、支持和鼓励英语地区战略合作伙伴的构建,以及倡导政策和实践方面的变革。通过该框架,在微观层面对女性创业家提供激励,在宏观层面则推动政策的变革,创建有利的大环境。

为了实现短期和中期目标,“女性创业战略框架”设立了四个关键的行动方案——商务支持体系、融资支持政策、儿童看护支持体系、自主创业过程中的支持和帮助措施。它的设立和实施都离不开跨部门和跨地区的合作——框架本身由英国贸易与工业部下设的小企业服务司(SBS)草拟,在女性创业跨政府政策小组的监督和辅助下建立;而框架中的行动方案,诸如自主创业过程中的支持和帮助措施、儿童看护支持体系等都需要进行跨部门的合作,前者需要英国就业与退休保障部的支持与参与,后者则必须有英国教育与技能部的支持,^[1]框架在实施过程中,还需要与区域发展署(RDAs)等部门和机构合作。小企业服务司(SBS)还负责女性创业政策的草拟与实施,目的在于促进与区域发展署及政府部门、商务支持体系、扶持创业发展的政府机构之间的合作关系。小企业服务司建立了强有力的女性创业沟通计划,同时为女性创业委员会(WEP)提供辅助工作,包括制作公开发表的报告《促进女性创业》等,小企业服务司还鼓励进一步对“女性创业战略框架”展开跨部门的协调与沟通。^[2]

(2) 地方政府层面:制定地区性的女性创业战略

英国涉及女性创业活动的机构主要包括区域发展署(RDAs)和各地方政府当局。区域发展署是在“1998 年区域发展署法案”下建立的,通过区域经济战略和区域技术战略来关注女性创业活动。在众多区域发展机构中,伦敦发展署(LDA)在推动女性创业方面所做的努力显得非常有特色。2000 年伦敦成为第九个地区——大伦敦政府区(GLA),之后伦敦发展署制定了一系列女性创业计划并获得成功,例如,建立了女性创业地区咨询小组。2005 年伦敦发展署根据“女性创业战略框架”提出的在女性创业过程中可能会出现创业障碍,在相关的商务会议上发布了“伦敦女性创业的商业优先计划报告”,着重讨论了女性在创业中所面临的障碍,并提出六个关键问题——商务支持与建议、融资支持、私人或公共部门支持、工作场所支持、信息和数据共享支持、国际合作和发展支持(展示了伦敦发展署构建的关于女性创业的六个主题框架)^[3],形成有关女性创业的主题框架,并围绕该框架,从各层面提供支持性的解决措施。

(3) 各级各类机构层面:辅助“女性创业战略框架”为创业女性提供各类支持和服务

为“女性创业战略框架”提供支持性服务的各类机构包括商会、金融机构、企业等主体。相关的各类机构数量众多,如由“平等社会创业项目”下设的欧洲社会基金所提供资金支持的“促进女性创业联盟”(PROWESS),作为国家层面“女性创业战略框架”的辅助性机构,为创业女性提供商务支持和服务项目,该机构目前有 300 个成员,每年能够支持 10 万名女性创业。“促进女性创业联盟”在 2003 年建立了“关注性别的培训项目”,并设立了“旗舰奖”用于建立创业启动标准,包括企业的支持标准和商务网络标准等,同时致力于帮助机构识别、评估和提升对女性企业家的服务水平。“促进女性创业联盟”在 2001 年还曾中标英国贸工部并设立了“凤凰发展基金”,对英国政府在相关政策的提供方面产生了积极的影响。

综上所述,英国已经建立了一套包含中央政府、地方政府和各类支持性机构在内的系统性女

① 该政策小组包括来自苏格兰、威尔士、北爱尔兰中介主管部门的代表。

② 曾用名“国家促进女性创业联盟”(National Association for the Promotion of Women's Enterprise,简称 NAPWE),更名为“促进女性创业联盟”(PROWESS)。

③ 数字来源于 Prowess 官方网站 <http://www.prowess.org.uk>。

表 1 伦敦发展署 (LDA) 关于女性创业的六个主题框架

项目	关键性的项目内容	支持性的措施
商务支持和建议	培训商务顾问 收集商务数据 为女性创业支持体系建立相应的政策网络 为创业女性提供相应的支持 为女性提供的看护儿童的支持	建立女性创业方案
融资支持	提高对融资选择的敏感度 在各教育层次上增加影响融资敏感度的培训 在女性融资培训中鼓励构建业务支持传输网络	“走上融资之路”系列 大学生创业国家协会 (NCGE) 的“飞行启动计划”
私人和公共部门支持	构建关于女性创业质量和影响因素的模型 建立一个易于使用的网络资源库	“促进发展计划” (PDP)
工作场所支持	使工作场所更趋女性友好风格 研究女性对工作场所的需求	
信息、数据共享支持	建立数据监控和数据传播的中央办公室 给培训性别意识的顾问们提供相应的培训 对搜集性别资料的公共机构给予奖励	开展伦敦地区的商务调查
国际合作和发展支持	利用英国的贸易和投资服务进行合作和发展 制定国际妇女商业协会并与美国开展合作 建立一个基于网络的国际贸易信息数据库 确保对女性参与国际贸易活动方面给予财政投入	成立伦敦区贸易投资小组

资料来源：根据 Draft Consultation Executive Summary, Business Priorities for Women's Enterprise in London—November 2005, <http://www.lda.gov.uk> 整理。

性创业政策体系。通过国家政府搭建全局性的“女性创业战略框架”，将女性创业活动融合到长期文化和社会变革之中。在协调各层地方政府及各类机构的基础之上，将该战略框架中的关键任务具体化为各种政策和措施，并针对女性创业过程中所遇到的各类障碍提供切实可行的支持和帮助，使得女性所创办的企业能够得到可持续性的发展和扶助。

2. 美国：政府部门促推与地方协会的合作

美国在给女性创业者提供的扶持方面也走在世界的前列，女性创业者在创业的每一阶段都能获得来自各方面的支持及辅助，这为女性创业活动提供了广阔的发展空间。

(1) 政府部门：设立相应的部门以提供政策框架

美国国务院的国际女性议题办公室 (GWI) 所设立的宗旨，其中一项即为促进女性在经济活动方面的参与率，并且通过加强女性创业活动来推动国家经济的增长。该办公室认为，女性在试图

建立新企业或是扩张现有企业的过程中，面临的障碍是歧视性的法律、法规及各项带有性别歧视的商务条件，女性在创业过程中也缺乏获得产权、融资、培训、技术、市场、导师以及广泛的社会支持性网络的途径。为了激励女性进行创业，国务院发起了美洲女性创业项目 (WEAmericas) 等项目和计划，这个项目从三个主要的方面对女性创立中小企业的各环节提供扶助，包括帮助女性获得培训和人际关系网络资源、帮助女性在各州和各地区获得市场份额、帮助女性获得更多的融资及信贷额度。

同时，美国劳工部所设立的妇女局则针对外交政策中的女性问题，制定政策以促进劳动女性的福祉，改善女性劳工的工作条件并促进她们的职业发展。支持美国民众创业的核心机构则是美国联邦中小企业管理局 (SBA)。中小企业管理局也不完全依靠自己的力量来推动小企业的创立，而是通过与各种公共与私人组织以及众多具备不同技能的志愿者携手合作，建立覆盖全国各层

① NCGE 的“飞行启动计划” (Flying Start Programme)，是一项集中讲授有关投资所需准备工作的项目。如，提供儿童看护的方案、提供伦敦区市场情报计划、提供针对信息和市场的一对一辅助等。

表 2 美国女性经济权益的七个维度

女性享有金融体系支持的权益	提高女性获取高质量金融服务的可能性,通过提供更好的管理、技术和融资知识,使女性可以使用更好的信贷、储蓄、保险和支付系统服务
女性在农业方面的权益	强调女性在促进农业发展和粮食安全方面的重要作用,给女性农民及女性管理的农业企业以鼓励性的政策支持
女性在企业成长方面的权益	支持 NGO、行业协会及企业促进女性参与经济活动,包括改革歧视性法规,以利于女性获得资本、土地使用权,鼓励有利于女性经营中小企业的政策环境
女性在获取技术方面的权益	通过解决文化、融资、教育方面的障碍,缩小在使用手机、互联网以及其他关键技术方面的性别差距
女性在能力建设方面的权益	给女性提供能力建设、培训及导师项目,使她们获得市场信息、创业机会以及经济独立所需的必要技能,例如“通向繁荣”项目、“非洲女性创业项目”
女性在商务领导力方面的权益	鼓励最佳实践来增加女性在高级管理职位上的数量,包括公司董事会中的女性数量
女性在数据收集方面的权益	在经济领域促进收集与性别有关的数据,从而创建有关政策和项目,从而提升女性在各经济领域的参与率

数据来源:根据 <http://www.state.gov> 网站有关资料整理。

面的创业网络,共同为小企业提供帮助和咨询,并在企业融资和与政府签订合同等方面提供协助。美国联邦中小企业管理局在管理风格上,更像是一个为小企业服务的免费的国有咨询和金融服务公司,它在网站上列着非常具体的步骤讲述如何进行创业规划,提供企业创立初期及管理过程中各类问题的解决方式等。有些小企业署的官员同时也是小企业家。美国联邦中小企业管理局还与分布在各州和地区的机构合作,比如,与俄克拉荷马州的陶萨市农村企业和创新机构(REI)签署成立了 REI 女性企业中心等。

(2) 各类机构和协会:辅助女性创业的各项活动

全美范围内的各类协会及机构也是推动女性创业的重要推手及扶助性的组织,如,美国国家女企业家协会(NAWBO)的重要任务即为推动女性创业活动,并对女性创业活动的支持体系进行有效性评估和检测。

在美国华盛顿还有一家名为社区自助联盟(C.A.S.H.)的非营利机构,创立于 1995 年,资助了超过 1900 多个企业,该联盟提供了一个多层次立体式扶持系统,系统内部包括教育及培训、小

表 3 美国全国女企业家协会的目标

	加强成员的财富创造能力,在创业过程中促进经济发展
推动女企业家在经济、社会、政治领域的影响力	助推企业文化的创新和卓有成效的变革
	构建战略联盟并建立各种联系和关系
	改造公共政策和舆论的影响

资料来源:根据 <http://www.nawbo.org> 网站资料整理。

额贷款等形式的微型金融服务,并对低收入者和女性敞开扶持的大门,帮助她们从社区中走出来创办小微企业。华盛顿社区自助联盟的资金来源中有将近 40%是政府拨款,其中就有美国小企业署的拨款,还有来自美国银行的资助、富国基金等基金或基金会的资助,以及伊丽莎白琳恩基金会、妇女基金联盟等女性相关机构的资助。

3. 其他国家和机构

各国在为女性提供政策支持方面各具特色,

并取得了较大成效。如欧盟建立了支持女性中小企业家创业发展的政策框架,就女性在技术、融资、培训等各方面遇到的创业障碍提供一系列政策支持,并利用统一监控指标进行监控和评估,以保证政策框架的效力。^[4]加拿大妇女基金会为妇女与农村经济发展的计划(WRED)提供资金,用于提供 500 美元到 5000 美元的小企业贷款。^[5]国际劳工组织于 1999 年创建的富可视计划,每一项都包含三个方面的战略:发展知识基础、倡导

变革、提供支持性的服务和工具。该计划(IFP/SEED)通过小企业发展促进就业系统地贯彻了这三项战略,致力于女性创业发展和性别平等(WEDGE)的SEED小组起草了大量有关女性创业家的文件和报告。^[6]

韩国的女企业家机构在一定程度上支持了女性创业活动,包括韩国女性创业家联合会(FKWE)、韩国妇女小企业委员会(KCWSB)、韩国女企业家联合会(KBF)三个机构。韩国女性创业家联合会成立的目的在于保护女企业家权益,并建立了商业女性中心,致力于教育、数据交流等工作,同时建立商业女性培训机构,致力于对商业女性在管理和创业方面的培训。韩国妇女小企业委员会促进了中小企业创业家数量的增长,保护女性权益,并通过开发女性人力资源来谋求经济发展,其运作的项目包括:周期性地发布女性创业家创业现状研究报告、开办女性创业学校、为女性提供教育项目等。韩国女企业家联合会则致力于培训职业女性企业家,通过保障女性的福利并创造工作机会来提高女性的经济参与度,促进韩国女企业家的国际交流等。^[7]在创业扶持方面,韩国女企业家联合会有如下举措:举办韩国女企业家联合会全国会议,举办商业女性国际大会,促进机构和公共关系活动,诸如,为韩国女性创业家提供奖励,举办每月一次的女性与管理论坛,为成员公司提供辅助系统等。^{[7][8]}

二、国外女性创业政策的主要特征

通过对各国女性创业政策的分析及比较,可以发现发达国家以及女性创业较为活跃的国家及地区有着较为明显的一些特征。

1. 各国都有着多层多维的政策框架

女性创业政策较为发达的国家已经形成了多元多维的政策框架,从中央政府层面到地方一级,以及各行业地区、各机构和协会组织,都形成由点到面、自上而下的政策网络,逐级覆盖并延伸到经济体中的每一个微小企业末端。政策框架所包括的类型也覆盖了创业各阶段及各个环节的需求,从创业教育和培训、创业融资到创业过程中实际问题的解决,甚至包括诸如孩童的看护、工作环境与女性的适宜性等,从政策的战略层面,到实际操作层面,无不涉及。这为女性创业活动提供了极大的便利,也解除了女性创业过程

中可能会遇到的各种不便及问题。

2. 各国女性创业政策的参与主体多元化

各国创业政策所包括的主体涉及从政府到社会的各层面,应该说是形成了一个多主体的综合政策参与体,其中制定战略和框架的主要是中央部门及各级政府,在实际政策贯彻中也主要由它们来推动,而将政策细化并贯彻到各经济组织体的则包括各行各业的机构和协会,比如,提供资金方的银行、基金会等,起到组织作用的政策协会等。

3. 创业政策与小微企业实践结合较为紧密

从上述各国政策框架可以看出,女性创业活动发达的地区,创业政策已经与小微企业在市场经济中的具体操作实践结合得非常紧密了,并非政策和实操两张皮。政策框架和战略制定后,就会有政府及社会组织将之细化,并辅助以各种类型的计划、项目和方案,并从政府和社会各阶层寻求协助,比如,在融资环节,除了政策提供辅助,各级机构中由各类融资主体代为注资,形成了跨界跨行业的融资网络,这极大地解决了女性创业活动中对资金需求的难题。这类问题在我国仍然是难项,发达国家对此类难题的解决,为我国提供了先进的政策及实践借鉴。

三、我国应当构建多主体参与的系统性女性创业政策和措施

当前,我国的各级政府部门及有关机构都在女性创业方面提供了一些政策支持,其中中国妇女发展基金会走在前列,通过设立女性创业培训基金、女性创业培训基地、女性创业培训班以及女性创业论坛等举措,为女性创业提供支持。江苏、天津等地还出台了相关的地区性政策,如江苏妇联制定了创建女性创业基地、创立女性就业岗位、创造有助于女性创业的社会环境、建立妇女创业就业服务中心、建立妇女经济合作组织和妇女协会、开设妇女创业就业专栏和建立完善女性创业就业数据库等八项政策。天津市妇联推出包括妇女发展贷款、妇女促进贷款等六类小额贷款,额度从6千元至10万元不等,以适应不同创业阶段需求。以上这些举措都在一定程度上起到了支持性的作用,然而我国尚未形成系统性的女性创业政策,目前相关政策散见于各省市出台的区域性措施之中,不仅数量少、影响力弱,而且在

完备性、科学性和可操作性等方面都有待加强。在女性创业政策体系建设方面,不仅要研究我国女性创业的特点,还要借鉴国外经验,更为科学地设计系统性政策框架和支持体系。

1. 研究我国女性创业的特点,有针对性地设计女性创业政策和战略

Lundstr M. A.,Stevenson L.提出了动机、技能和机会的三要素创业政策框架,王玉帅、黄娟和尹继东据此提出了基于创业过程的创业政策理论框架^[9],上述政策框架针对创业各阶段所应当关注的政策目标提出相应的政策方向。在政策制定之前,可以有针对性地研究创业过程中的各阶段中女性的特点、行为、创业规律,以及她们可能会遇到的各种障碍,设计科学的政策措施。

2. 研究国外在女性创业方面的经验,选择性地加以借鉴

在借鉴国外既有经验时,可以考虑以下思路:一是建立国家层面的政策框架。针对女性创业者在创业活动中的特点和障碍,构建国家层面的女性创业支持政策,该层面的政策框架一方面致力于影响国家创业环境,使之更有利于女性创业家,另一方面则明确女性创业的政策维度,为其他创业政策的出台提供框架依据。二是提供政府层面的支持。政府层面的支持体系应当具体涵盖女性创业过程中所需要解决的主要问题和各种障碍,并针对每一问题提供政策解决方案,成立相应的机构和组织实施方案。三是发挥各类机构的作用。我国目前在女性创业方面起主要推动作用的当属全国妇联和各级妇联组织。此外,借鉴他国经验成立各类女企业家创业支持机构并制定相应政策措施,是女性创业政策支持体系的必要组成部分。

【参考文献】

- [1] Cynthia Forson. The Strategic Framework for Women's Enterprise: BME Women at the Margins[J]. Equal Opportunities International, 2006, (6).
- [2] The Regional State of Women's Enterprise in England[EB/OL]. <http://www.prowess.org.uk>, 2009-10.
- [3] Draft Consultation Executive Summary. Business Priorities for Women's Enterprise in London[EB/OL]. <http://www.lda.gov.uk>, 2005-11.
- [4] 胡怀敏,朱雪忠.女性创业政策分析——欧盟的经验及对我国的启示[J].特区经济, 2007, (5).
- [5] Guiler-Delahunt, Peggy Bennett, Carolyn. Enterprising Women[J]. Women and Environments, 1996, (38).
- [6] Gerry Finnegan. The Scientific Reproduction of Gender Inequality[J]. International Labour Review, 2005, (4).
- [7] Business Women's Organizations in Korea. Active in the Protection of the Rights of Businesswomen and In Increasing Women's Economic Participation Korean Women Today[J]. Seoul, 1997, (56).
- [8] Yang, Insook, Chang, Mihye, Kim Nanjoo. Policies on Facilitating Startups of Enterprises by Specialized Female Resources[J]. Seoul, 2005, (21).
- [9] 王玉帅,黄娟,尹继东.创业政策理论框架构建及其完善措施[J].科技进步与对策, 2009, (19).

责任编辑:秦 飞

Comparison, Analysis and Enlightenment of Foreign Support Policies and Measures on Women's Entrepreneurship

GAO Xiujuan

Abstract: Policies of improving women's entrepreneurship are growing worldwide, and in this regard, countries and regions such as the US, the UK, the European Union and South Korea have established a systematic policy support system. All of these countries have formed a mature policy framework with specific operational details while cultivating small and micro businesses. Various branches of government and society are involved in different components of female entrepreneurial activities. Multi-dimensional policy frameworks in various countries, as well as the close combination of business policy with practice have enlightened Chinese society in terms of women's entrepreneurship.

Key words: foreign women; women's venture and entrepreneurship; support policy of ventures