

编首语

根据调查,海归回国创业面临的一个最普遍、最严重的问题就是融资难。直至今日,这一问题尚未得到很好地解决。本期人才动态主要探讨了海归人才创业融资的现状与问题分析、海归人才创业商业模式和融资体系的建立以及政府在海归人才创业融资当中所扮演的角色和定位问题。我们选取了几篇有关上述研究问题的部分观点,供政府人才部门工作人员、海归人才参考。

研究专题

海归人才创业融资的现状与问题

杨海, 刘伯年等

根据调查,“海归”回国创业面临的一个最普遍、最严重的问题就是融资难。

早在2000年,胡锦涛在视察成都留学人员创业园时,就发现留学人员“最大的困难是缺资金”。直至今日,这一问题尚未得到很好地解决。企业在创建与发展过程中,技术、资金人力资源都是必备的生产要素,缺一不可。而“海归”高技术企业,往往在技术和人力资源上具备条件,但资金匮乏。目前我国各地的招商引资思路重在“引资”,为本地引进外资成绩增加数字。但“海归”高技术企业的特征却往往与之相异,创业者的进驻只能算是“引智”,其资金还需当地投入,东道主非但不是引资方、反而要扮演投资者角色,这给“海归”创业者和东道主都提出了难题。

一、“海归”回国创业融资的现状和问题分析

(一)政府方面的举措

融资难是目前“海归”创业普遍反映的问题,已经引起了有关方面的重视。各级地方政府为海归创业提供一些直接资金资助。

除直接资助外,各地政府还有多种间接资助办法,如税费减免、融资担保等。但基本上,从直接资助方面就可以推定各地政府对“海归”科技创业的支持态度,故在此仅通过直接资助措施进行相关问题分析,而舍弃间接资助方面。

1. 在政府层面,已采取了相当的措施缓解“海归”科技创业的资金紧张问题。国家及各地颁布的优惠支持政策向来是海归创业的一个重要基石和助力点。关于中国对海归的优惠政策,除了中央“千人计划”的资助外,各大城市也在评选高层次人才,而后进行个人补助。除了海归人才购买免税车、海归人才落户优先这些传统的优惠政策外,2013年举行的中共十八届三中全会公布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,让海归们看到更大的利好。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》使广大海归创业者看到了五点希望:一是简政放权效率提高;二是融资条件改善;三是创业门槛降低;四是资源合理有序流动;五是人才向海归企业倾斜。国家政策的稳健推进对海归创业起到了一个有力的推动作用。

2. 各地在吸引海归人才的优惠政策上正在持续发力。2014年宁波市鄞州区在引进海内外高层次人才公告中指出:“人才经评审,确定A类(重点推荐)、B

类（优先推荐）两个层次，分别给予最高不超过100万元、50万元创新经费资助。特别优秀的，实行‘一事一议、上不封顶’政策。”成都市也已启动2014年度留学人员回国创业支持计划，将对“在国内或本地区、本领域具有领先水平，具有应用开发前景，可产生良好经济社会效益”的留学人员创业项目进行资金扶持。成都市将对各申报项目进行综合评估，经国家人社部批准后，按获批项目类别，重点类资助10至20万元，优秀类资助5至10万元，启动类资助2至5万元，成都还将按照一定比例给予配套资金支持。

对此，“千人计划”入选者周怀北教授认为：“各地针对海归的一些优惠政策是一件非常好的事情。各地想要实现产业转型，发展经济，吸引人才是第一步。这些优惠支持政策的实施能够解决海归人才的后顾之忧，使他们有更多精力去聚焦在自己的事业上。从这个角度来讲，这也是地方政府的高明之处。”

3. 各地对文科海归的需求增长。吸引海归人才的优惠支持政策并不是一成不变的，2014年各地在吸引海归人才上力度不减，角度上也有革新。中国早期留学人员中学理工科的占绝大多数，而经济管理和人文社科类专业则较少涉及。因此各地更倾向于对理工科海归进行政策扶持。现如今，越来越多的留学人员出国学习会选择实用类的学科，如经济和工商管理等专业几乎占到一半以上，人文社会学科和法律专业也占到了很大比例。

与此趋势相应，2014年各地在优惠支持政策上也开始着重加强对人文社科类的支持力度。比如，2014年宁波市鄞州区引进海内外高层次人才公告中就指出要重点引进文化创意和文化产业经营管理、现代传媒等人文社科文化艺术领域的人才。“以前中国比较落后，经济发展和基础建设需要大量的理工科人才。现在咱们国家的和谐社会和精神文明建设需要一大批的人文社科类人才，这充分说明了中国现在已经是一个比较富强且文明程度大有提升的国家。”周怀北说。

4. 政府资助只能扮演重点扶持和补充性质的角色，而做不到全面挑大梁。在社会主义市场经济体制下，政府作为公共产品提供者，在经济中应起补充市场的作用，而不能替代市场。关键是“海归”创业企业技术和产品是不是具有强大的综合带动作用；假如其产品和技术具有很强的拉动作用，能带来科技的全面进步和经济的整体发展，即具有很好的外部正效应，那么对其进行政府财政资助就发挥了公共产品的应有职责。这样的资助具有公益性。不仅帮助了该企业，也有益于整体经济的综合发展。

5. 政府资助会造成身份歧视，这对广大非“海归”高技术企业而言是不公平的。诚然，“海归”科技企业是高技术产业的一个代表，可以说是前沿技术的符号。但“海归”创业企业只是高技术产业的一部分，而不是全部。如果专款仅用于具“海归”身份的高技术企业，那么资助就带有一定的身份色彩。长久行之，会产生扭曲作用，对高技术的支持被转化为对特定身份人的支持。这对其

他非“海归”高技术企业发展是不利的，因而也无益于整体经济的发展。

(二)企业的国内商业融资

我国目前并不是一个资金短缺的国家，国外汇储备已居世界第一，2007年1月沪深股市总市值突破10万亿元大关。就可供资金的充沛而论，“海归”创业企业的国内商业融资不应出现资金的匮乏。但总体而言，“海归”创业企业很难获得国内商业融资。从表面上看来，国内商业融资领域的问题在于：第一，投资者不懂行，不具备技术背景，不像国外并购者威泰尔公司既是投资人，又是业内专家；第二，国内投资者太谨慎，不懂得高风险与高收益的内在关系，只愿投资于能立竿见影产生效益的项目，不愿承担风险。“海归”自身也存在原因，如没有做好自身的宣传，没有更好地与投资方沟通，甚至少数“海归”还存在漫天要价、不尊重投资方利益等不良行为。

金融领域的问题

我国目前的金融体制处于计划经济体制向市场经济体制过渡的阶段，还存在很多不完善之处。与“海归”创业融资有关的缺陷有：第一，资本市场单一，缺乏功能分层。商业银行的普通存贷业务适合于向已成熟的低风险、有对价抵押的产业和企业投资。投资银行的债券业务适合于稳健发展的大型企业投资，股票业务有相当高的上市要求(在我国往往还有一定的所有制要求)。现存的金融产品基本上属于风险规避型的传统保守业务，适合于公有制项目、大项目、收益有保障的项目。我国金融业资金虽多，但金融产品类型较少，在某些金融产品上资金供过于求、闲散严重、缺乏效率，而在创新性金融服务种类方面缺乏深化和细化，缺乏多样化的金融产品供给，适合于民营中小型高技术企业创立阶段(“海归”科技创业恰属其中)的投资品种几乎没有。这样“海归”从体制内的专业金融机构获得融资的渠道很窄，往往需求助于政府的行政力量来获取专业金融机构的融资，结果商业行为还是被转化为行政行为，仍然没有脱离政府扶持的框架。而政府的行政支持只能暂时解决部分问题，以政府替代市场的方式终究不是长远之计。

第二，社会信用体制的缺失。“海归”科技创业不能依靠体制内专业金融机构，只能转向其他拥有资金的投资人，以非金融机构替代金融机构，如求助于拥有资金的其他商业公司和个人。但非金融机构从事投资业务，即商业公司(如其他拥有资金的企业)投资于商业公司(如海归科技创业)，可能会带来更大的风险。我国是信用体系尚未充分建立的国家，专门金融机构(如国有商业银行)尚受国家机器的保护，对债权有一定的控制，而民间的资金借贷一向是高风险领域。即使是低风险的项目也会因为债务人的诚信问题变得风险巨大。所以商业机构的投资往往非常谨慎，对自己不懂的业务、不熟悉的领域、不熟悉的人、看不到即期收益的项目，断不会轻易出手。没有成熟的社会信用体制，“海归”的民间融

资之路就难以走通。

第三，国内风险投资尚处于萌芽阶段，缺乏相应法规支持，大规模运营的条件并不成熟。适合于“海归”科技创业的投资方式以风险投资为代表。我国并不是完全没有针对“高技术、高风险、高潜力、高收益”这四高项目的风险投资，而是风险投资缺乏配套的保障措施，所以难以发展壮大。风险投资因为其高风险性，往往适合于成熟的市场体系。

非金融领域的问题

第一，高技术产品流通、消费环节的体制弊端。“海归”高技术产品的市场反应与其融资难度直接相关。能顺利带来经济收益的项目当然更能顺利地吸引投资人。但“海归”创业的市场开拓深受国内市场“潜规则”的影响。地方保护主义、买家赖账、知识产权缺乏保护、不良竞争、勾兑文化等等，都对“海归”企业的正常获利造成了负面影响，也就相应增加了“海归”创业的融资难度。

第二，其他政府职能部门的不配合。“海归”创业者普遍反映在创业园中政府职能履行良好，但一出创业园，办事就有诸多不顺，这在很多方面也影响了企业的融资。这样看来，“海归”科技创业的国内融资问题还需要一个漫长的改革和发展过程才能逐步解决。这需要市场的逐渐成熟，是多种因素配套发展的过程。

(三)企业的海外商业融资

海外融资市场规范、融资渠道多、融资规模大，已经是业内的共识。具体而言，可以采取的主要海外融资方式有：第一，海外风险投资。其实“风险投资”这个概念正是于上世纪90年代由当时的“海归”创业人士引入国内的。与海外风险投资(IDG、软银、Intel等)成功合作过的“海归”创业者如张朝阳、丁磊等，今天人们都耳闻能详，其成功故事不断引导更多的“海归”追随者。第二，海外企业并购。创业者将企业卖给海外企业，以牺牲自身的独立换取资金。但这样企业的独立法人地位事实上已经消失，失去了创业的本意，所以，以部分股权交换较合适。第三，海外股票市场上市。一个典型的方式是在美国纳斯达克或香港创业板上市。成功的典范如百度、UT斯达康、亚信等。当然，这得等到企业已发展到一定程度时才有可能，适用于企业创业期的最后阶段，即从幼年期向成长期过渡的阶段。海外商业融资所具有的优点，使其应成为我国“海归”创业融资的重点争取对象。“创业在中国、融资在海外”是一个比较现实可行的方式。

二、推动“海归”回国创业成功融资的对策

根据上述的“海归”回国创业融资现状及原因分析，我们可以思考相关的推动“海归”回国创业成功融资的对策。我国各地政府对“海归”创业融资难的问题都比较关注，并给予了大力的直接和间接资金扶持。但政府层面的措施并不能仅限于此，因为这虽有必要，但不能解决根本问题。政府更该发挥作用之处在于法律和体制的建设，包括：

1. 深化金融体制的改革与创新。2. 推动社会信用体制的建设。3. 为国内风险投资的自然发育创造外部条件。政府在此扮演的主要角色是为其发育创造良好的外部条件。创造条件不是要亲身参与,不是说培育风险投资就是要投资于风险基金。政府资金绝对要慎入,因为其高风险、高度专业化的特点使人很难判断风险投资失误的责任人,这不适合于公有资金的投入。只有严格规范管理的私人权益投资才能明晰各当事人的权利和义务,只有众多类型的金融机构与之合作才能消化、分散投资的风险。4. 实施鼓励创业投资的相关法律。具体而言,落实《创业投资公司管理办法》,以法律明文形式,鼓励全社会调动资金为“海归”创业加油。5. 规范市场秩序,为市场的良性循环创造条件,市场秩序的规范是政府义不容辞的责任。政府层面的改革与建设需要时间,但“海归”企业的创新和发展却是只争朝夕,当然不能完全等待外部环境改善了才进行创业,正如 UT 斯达康总裁吴鹰所言:“国内创业的环境不像美国那么完善,美国成立公司,法律制度保护等都比较完善。它比较成熟,但某些东西的市场已经饱和了。中国环境不完善,但孕育的机会很大。”不完善的市场带来了更大的困难,但也带来了更大的机会。“海归”们应以积极的心态看待目前融资难的问题,应积极寻求解决方案,包括申请政府的直接和间接资助,包括“走出去,引进来”,牵手国际资本市场,在全球化时代,完成生产要素和产品的最优配置。“海归”企业的商业融资走国际化道路的重要意义不仅在于能为自身引进资本,创造新时期利用外资的新方式,而且更大的意义在于以开放推动改革,推动国内资本市场借鉴国际资本市场的成功模式,促进国内资本市场的变革、升级和与国际接轨,从而使整体国民经济受益。

另一方面,刘伯年,李煜野,王兆娟等人(2014)认为,海归人才创业,他们的成功靠的不仅仅是知识和经验,更多的是他们在创业过程中的思考以及管理企业的理念。

借特长找对路子

华谊兄弟传媒股份有限公司董事长王中军从小就爱好美术,他从部队退伍后到美术院校学习画画。1989年到美国纽约州立大学学习大众传媒期间,王中军并没觉得他与美术脱了节,他说:“我在美国看到的所有东西,回国后都用美术的形式加入到我的创业计划里。我看到美国城市的标牌都干净整齐,中国的楼哪怕再漂亮,只要商家一进驻,广告牌就特别难看,所以就想改变这种情况。”回国之后,他怀揣在美国赚到的10万美元开始创业,从创办杂志到为几大银行企业设计形象,接着创办广告公司,最后发展成内地知名综合性民营娱乐集团。用王中军的话说:“我成功,因为我是一个懂得美术的留学生。”

拿出胆识敢挑战

王悦获得了芝加哥大学 MBA 学位之后回国。去年,她投资了国内首家女海

归支持女大学生创业示范店——“水玉坊绿色洗衣”，探索出了一套完整的帮创模式。起初，王悦对这个项目还不那么自信，她说：“做这个项目是有风险的，刚刚毕业的大学生不懂得如何去经营一家店，一个月下来往往要赔钱。但总得有人做，有人尝试吧。”王悦认为这个项目为女大学生提供了完整的创业体系，是一个“先就业再创业”的过程，海归也可以通过投资这些低成本项目解决自身的就业问题。

运用好“双元文化”

现如今，整个全球市场越来越走向融合。海归若想在创业路上畅行无阻，必然要学贯中西、东西合璧。

石翊是南京一家西餐厅的老板，2010年从英国回国后他和妻子开始经营西餐厅，他说：“每天都有很多外国人光顾餐厅，我和她（妻子）在英国读书时在餐厅做小时工，对外国人饮食的口味、习惯都很了解，也没有语言障碍，经营起这家餐厅比较上手。”

当然，海归创业时也会遇到“双元文化”的阻碍，文化差异也会导致海归在创业过程中产生矛盾。中国国际人才专业委员会副主任王鹤霖说：“海归在回国创业的过程中，要把握‘双元文化’中最积极向上的一面来解决回国创业过程中出现的问题。”他建议海归个人在创业中，要善于多角度地转换自己的角色，善于站在企业家的立场与位置上，来思考问题与解决问题。

把握交往平台

古语有云：“天时不如地利，地利不如人和。”这句话强调了“人和”的重要性。时代变迁，“人和”拿到当今来说，可以与人脉联系起来。对于海归群体，归国创业不仅需要“天时”和“地利”的机缘，更需打通人脉。

欧美同学会：联谊牵线《会询》指南。欧美同学会留苏分会副秘书长杜彩林介绍，为帮助海归更好地创业、就业，欧美同学会每年都举办大型的新春联谊会。聚集2000余人的欢乐盛会，为广大海归提供了更加广阔交流平台。龙飞是这项活动的受益者，他说：“通过欧美同学会，结交了很多的朋友，有同龄者，也有慷慨指导帮助自己的年长学长，受益很大。”欧美同学会总会还印发了《会询》专刊，将具体的活动时间、地点、主题等详细列出，送到每一位会员的手中。留加分会秘书长萧鹏说：“未来海归交流的领域会更加多样，内容会更加丰富，领域会更加宽广。”为了让年轻海归找到共鸣，老成员还带头开展了郊游、采摘等活动。

5. 地方科技局：项目经理制度为海归保驾护航

例如，作为地方科技服务的专业部门，常州武进科技局一直为海归创业拓展提供专业服务。“武进人才俱乐部”就是一个典型的人才交流大本营。西太湖科技产业园科技局副局长陈顺明告诉记者，俱乐部会举办室内、室外两部分的活动。

动。室内举办茶话会、交流会、联谊聚会；室外进行拓展培训，生态养殖、垂钓等活动，在轻松愉快的氛围中让海归进行学习和沟通。常州科技局还设定了专门的项目经理制度，通过严格的选拔，选出高素质的专业人员，由这些优秀骨干带头，进行专人服务，拓宽海归交流资源。除此之外，成立科技协会进行专题讲座、沙龙，也极大丰富了海归创业、人脉拓展的机会。

从加拿大归来的龙飞说：“工作圈是认识更多朋友、拓展人脉的重要渠道之一。我在加拿大时就加入了加拿大的华侨团体，在其中结识了许多趣味相投的朋友。回国后又加入了欧美同学会，在活动中结识一些朋友后私下进行交流、联系，这些都成为了我十分重要的人脉资源。”龙飞笑着说：“现阶段已经收到了很多意想不到的结果了，希望以后继续稳定发展，再接再厉。”

（本文来源：人民日报海外版，2014.2.13）

海归人才创业融资体系的完善

冯艺, 李登辉, 毛凯梅

一、问题的提出

近些年，随着我国经济发展的战略转型，区域自主创新、产业升级发展，及核心技术能力提升将越来越受到重视，对人才结构和质量提出了新要求。基于此，各级地方政府为提高本地区竞争力，纷纷制定和实施各类人才集聚工程。本研究将以苏州工业园区海外归国人才集聚为个案，着重深入、系统地分析外部融资体系的建构对海归人才集聚、创业的价值，以期政府科学制定海归人才的引进政策提供实践依据，为国内其他开发区、高新区做好该项工作提供借鉴。

根据海归人才创业核心竞争力的不同，可将企业归为以下几类：以先进经营管理理念为支撑型；以高新技术专利为核心型；以充裕注册或发展资金为保障型。可见，技术、资金在海归人才集聚到创业实践过程中起重要作用。因此，国内良好健康的融资体系为海外归国人才的有效集聚提供了强有力的保证。融资通常是指货币资金持有者和需求者间，直接或间接进行资金融通的活动。狭义融资是企业资金筹集的行为与过程，即公司根据自身生产经营、资金状况，及未来经营发展需要，通过科学预测和决策，采用一定的方式或渠道向投资者和债权人筹集、组织资金供应，以保证正常生产、经营管理活动需要的理财行为。广义融资也称金融，指货币资金融通，当事人通过各种方式在金融市场上筹措或贷放资

金的行为。从现代经济发展状况看,企业更需要深刻、全面地了解金融知识、金融机构、金融市场,因为企业的发展离不开金融的支持。本文主要探讨的是狭义融资,是资本的来源。随着国家融资机制改革的深入和市场开放的不断进步,区域融资体系作为区域综合竞争力的主要指标之一越来越受到推崇。如果说,苏州工业园区是以高新技术和名企聚集为重点,那么功能完善的融资体系则是其高速发展的保障。政府只有率先关注大局并抓住机遇,在渠道和机制上进行全面创新,才能赢得时间和机会,并有足够的优势进行可持续性发展。

二、海归人才创业融资体系的结构

20世纪中期之后,世界很多国家陆续在企业发展和科技创新阶段,遇到了资金瓶颈,经分析和探索,已形成一套较为完善的融资体系,因此对我国海归人才创业融资体系的完善有着借鉴意义。其中,根据研究视角的不同,基本可从以下融资渠道的不同方面进行研究:

1. 资本市场主导下的融资体系结构

资本市场主导下,分为PE和VC两种。PE称为私募股权投资,从投资方式角度看,是指通过私募形式对私有企业,通过上市、并购或管理层回购等方式,出售持股获利。企业自身将企业发展分为种子期、初创期、发展期、扩展期、成熟期和Pre-IPO各个时期,进行对外发行投资邀请。一般海归人才创业偏爱此方式,因为投资期长,也可能给企业带来管理、技术、市场等专业技能。企业能选择金融、战略投资者进行合作,来分配对公司控制权的权重及其投机回报配比。由于海归人才学历素质普遍较高,创办的企业以高科技和现代服务业为主,具有国际眼光和丰富经营管理经验。此方式可规避一定风险,实为一个很好的选择。另外,VC是指风险投资,是由职业金融家投入到新兴、迅速发展、具有巨大竞争潜力的企业中一种权益资本。目的为通过投资和提供增值服务发展投资企业,后通过公开上市、兼并收购等方式实现投资回报。海外归国人才回国创业基本都属于白手起家,且多处于创业期,为中小型企业。海外归国人才本身针对投资决策具有高度专业化眼光和程序完善化的趋势。因此,此方式不仅在于种子期,而是在于关注企业开始到未来的长期发展。

2. 银行主导下的融资体系结构

银行主导下的融资基本是以银行为中介的融资资金活动,分为商业信用、内部融资、股权融资、债务融资等。其中,商业信用基本是首选,但对于海归人才,创业多为初创型企业,企业信誉、信用等级较低,风险高,若在国外还有规模较大的母公司,此方式为一个很好选择。内部融资是面向企业内部筹资,风险较小,但很大程度受股东自身资金实力限制,也影响企业未来收益的预期,对于只拥有高科技、专利或完善管理制度的企业是不利的。股权融资是通过股权出让来筹资,引入战略投资者。此方式可引入大量资金,但操作程序复杂,筹集成本

大。企业调整后的股权结构和管理控制权力的转移是不可缺少考虑的方面。企业在初创阶段，都存在经济问题。企业通过吸收其他经济资源，此特指银行资金，使之转化为自己投资的过程。企业通过银行这一信贷媒介，向外部筹集资金，吸收贷款，使企业资本具有高效、灵活、量大、集中的特点。虽融资成本、风险有相应地增加，但在企业发展的不同阶段能给予企业不同功能性辅助作用，也是一种好选择。

3. 政府主导下的融资体系结构

政府主导下，有其他的投资平台，例如基金投资平台，指符合条件的科技项目可申请基金投资，可给予一定倾斜。基金投资额度有一定规定。鼓励海内外各类资本、基金等风险投资资本或机构在园区与风险投资基金合作参与设立基金。海归人才回国创业，普遍依托于内地政府的优良政策。政府通过建立融资平台项目，向特定的企业提供较之于普通程序更为快捷有效的银行贷款或资金的直接投入。相关部门在保持合理投资规模的基础上，进一步优化投资结构，控制新项目的申报或开发。根据政策不同，针对不同类型、阶段的企业，合理分配投资额，以期达到较好投资收益。因此，积极完善融资体系结构，进一步优化金融环境，整合有效资源，为园区内中小型海归人才创业企业提供类似融资担保服务实属园区政府的职责和任务。

三、苏州工业园区海归创业融资体系的评价

通过对园区海归人才的随机抽样，实地调查，并撰写访谈记录。从融资体系角度总结访谈记录，对目前园区海外人才集聚问题的融资体系运作在方法和内容上进行分析。苏州工业园区针对海归人才在苏投资企业的融资体系建构基本完备，政府引导同商业化运作相结合，发挥政府投入调动社会资源配置能力。其融资体系有以下特征：政府资金扶持力度大，鼓励间接融资。政府创新工作机制、金融产品和服务方式，探索开展新型融资体系，下放信贷审批权限，单列贷款计划，单建审批通道和激励考核，吸收科技专家参与，加大融资多元化和信贷支持。同时还有3年免租政策及领军人才等项目的申报和评比。政府提供海外归国人才众多的优惠政策。高峰论坛等交流平台多，信息交流顺畅。园区政府举办高峰论坛，创建机会给予海归人才进行交流，以达到信息融通、渠道多样的样态。但技术咨询和不同时间段的宏微观规划等方面，还有所欠缺。

根据访谈中对国内同硅谷等地融资体系的对比，可总结国内外融资体系机制层面上明显的差异倾向：国外风投基本是个人投资，由于法律健全，操作规范，有时也通过移民政策操作；国内风投归结于民营、政府和基金创业投资。民营风投具有决策快、管理不规范、成本低的特点，也引发国内风投行业综合素质提高和提升的问题。国外项目也需进行专利保护，但产生利益自保的矛盾现象，信任机制较少，一般为自然保护意识，关键在于国内法律还不健全。基金运作模式

等方面已同国际接轨，国内政策例如上市市场公司不允许国营，风投的国外借鉴并不清楚。据此，可见国内资金供给实践中硬性指标、规定多，竞争机制并不公平。整体而言，园区较缺乏整体规划或长远战略性眼光。因此，建议政府不要过于限制企业自身能力、干涉其内部管理，只给予资金支持，缺乏技术等层面的优惠政策或指导。企业发展着重还在于其自身。

四、 海归创业融资体系进一步完善的具体措施

随着苏州工业园区发展外资引进，融资体系架构也同步发展。园区将从科技发展资金中给予一定的经费支持鼓励参与资源库建设等都是未来的发展方向。其中需要深化融资体系发展的主要内容有以下几点：

1. 转变政府职能，改善融资体系

完善融资体系，是完善宏观调控体系、增强地方政府对经济调控能力的要求。政府需转变政府职能、改善融资体系作为加强金融生态建设、加快经济发展的切入点，强化各级政府服务意识和工作力度，认真履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，搭建了金融与经济快速发展的良好平台。需坚信政企分开、政事分开的原则，完全于市场，完全于企业，大力推进政务公开，实施并联并举，提高了行政审批效率。坚持把规范市场秩序，优化市场环境，作为政府加强金融管理的着力点，努力为投资者创造和谐的发展环境。政府需出台了一系列鼓励边远地区发展和支持项目建设的优惠政策，最大限度的减轻企业负担。通过这些工作，真正使政府的职能转变到职能政府，加强引导，提供帮助，搞好服务。

2. 加强监督管理，积极建设社会诚信体系

建设社会诚信体系是优化金融生态环境的基础和保障，对地区经济社会可持续发展具有深远的影响和重要的战略意义。一是加强诚信建设，积极开展金融生态环境试点。二是加强社会诚信建设，努力构建社会信用体系。三是加强和引导促进金融与经济的良性互动。切实为中小企业服务，提高企业的融资能力。为解决中小企业的外部环境问题，市政府搭建投资平台，开通绿色通道，通过担保的方式为中小企业的融资提供的良好的环境。进一步的解决了中小企业的困难，降低了中小企业融资成本，组建了政府出资引导、股权多元化的经济实体，就是信用担保公司，推动了政策性担保机构的发展。

3. 进一步加强对政府类投资项目的管理

政府投资原则上从一般竞争性领域退出，遵循政府事权与投资权责一致的原则，通过项目审批、投资计划、预算列支、建设监管、法规约束、中介服务等方式进行管理，确保资金合理投向。同时，加强对已建成的项目资产等有效管理，建立规范化管理制度，提高政府投资效益。项目需突出自主创新，以促进科学发展为主线，统筹创新资源，形成创新合力。在重点项目及关键环节上，努力实现

改革新突破，着力构建富有效率、合理配置、公平开放的机制和融资体系。在项目管理上也应尊重各个企业本身特色，突出其自身优势，摸索新发展审核模式，以期为其他企业发挥示范带动作用。

4. 加快基础设施建设的市场化进程

稳步开放基础设施建设项目投资、建设、管理和运营市场，鼓励社会资金、外国资金采取融资、合资、合作等多种形式，参与基础设施建设，形成多元投资结构。坚定不移地调结构抓创新促转型，大力发展高新技术产业和现代服务业，增强自主创新能力，促进产业、人才、资金集聚，加快经济转型升级，努力在转变经济发展方式上走在前列。加快融资体系的建设步伐，利于加快全国产业结构调整，以致形成产业链或产业集群并进行规模发展；利于市场经济健康可持续和谐发展，保持畅通融资渠道和快速有效率的资本积聚。

（本文来源：人民日报海外版，2014年02月13日）

基于海归创业企业创新型商业模式原型的生成机制

云乐鑫, 杨俊, 张玉利

作为一个分析对象，商业模式是组织、战略管理和创业研究的交集，并被视为提升企业竞争优势和改善企业绩效的新来源。对于创业企业而言，创新型商业模式的设计与实施成为决定其生存和成长的关键战略性问题。在时间和资源约束的条件下，创新型商业模式有助于创业者回应并克服创业企业所面临的不确定性因素，从而助其提高生存及成长的可能性。有证据表明，创业企业商业模式的生成是一个复杂的调整过程，初始创意对创新型商业模式的生成具有重要影响。鉴于此，本研究以海归创业企业为研究对象，采用多案例研究设计，从组织原型理论视角提出了商业模式原型概念并对其进行类型划分，进而探索海归创业者的海外经验积累和海外网络嵌入对创新型商业模式原型的影响及作用机理。

一、商业模式的理论研究

已有的研究凸显了商业模式以价值创造为核心的概念本质。有学者从组织结构角度来理解商业模式，认为商业模式是承载产品、服务以及信息流动的基础架构，核心在于界定并描述不同参与者及其角色。一些学者从资源基础理论角度来界定商业模式，认为商业模式是整合企业内外部关键资源的主导逻辑与方式。还有学者从价值创造流程角度理解商业模式，认为商业模式是将技术等投入要素

转化为顾客和市场价值的逻辑框架和结构。另一些学者则强调商业模式本质上是企业之间交易内容、结构与治理方式的结构安排,进而开发商业机会来创造价值。

在类型划分方面的商业模式研究以识别关键要素为基础。早期研究采用以实践为导向的研究思路,力图企业实践、尤其是电子商务企业实践中提炼商业模式关键要素并予以类型划分,但是这类研究所提炼出的关键要素过于复杂,所涉及到的要素清单因行业和企业特征的差异而各不相同。如GORDIJN等识别到了参与者、市场细分、价值提供等8个关键要素。DONATH等则阐述了理解顾客、营销战术、公司治理等5个关键要素。在此基础上的类型划分也是纷繁芜杂,研究结果的精确度高但普适性较低,难以揭示商业模式的本质。WEILL等从企业提供什么以及企业资产性质改变程度2个维度出发,识别出了4个基本模式原型和种商16业模式。TAPSCOTT等分别以网络及价值为中心,并以此2个维度为依据,识别出了在经济控制权以及价值整合等方面存在差异的5种商业模式。

早期的研究结果之间相互矛盾甚至冲突的事实对以实践为导向的研究提出了挑战。学者们认为这类研究设计的最大局限性在于过分注重实践归纳而忽视理论建构,进而开始注重利用组织和战略领域的成熟理论逻辑来解释商业模式并予以类型划分。如AMIT等以交易成本理论为出发点,将商业模式理解为企业建构并维持外部交易结构关系进而创造价值的过程,将商业模式划分为如下2类:①创新型商业模式,侧重于基于创造性的交易结构关系来创造新价值,比如增加新的价值创造主体或者以新方式来联动已有价值创造主体等。②效率型商业模式,侧重于通过改善已有交易结构体系,进而降低系统交易成本来创造新价值。BECKMAN以企业行为理论为基础,将商业模式区分为探索式和开发式2类,前者涉及采取打破现有能力基础的、以创新为导向的价值创造活动,后者强调改进现有过程,以效率提升为导向的价值创造活动。

总之,本研究认为,商业模式在本质上是一种价值创造和获取的逻辑,在形式上表现为创业企业内部价值结构和外部交易结构;在类型上主要包括创新型商业模式和效率型商业模式。其中,创新型商业模式是创业企业在内部价值结构和外部交易结构2个维度上表现出来的新颖程度。虽然学术界存在着以实践归纳为基础来理解商业模式的趋势,但过分实践导向的定义却存在着观点分散和混乱的事实,不利于科学识别商业模式概念的本质和内涵,这直接导致了学术界对商业模式是否以及通过什么方式作用于企业绩效等深层次问题认识匮乏的事实。

本研究关注创新型商业模式原型的生成,以创业者要素为出发点,以商业模式原型生成为主线,把商业模式的设计作为创业企业成长的基础,在海归创业者和商业模式原型等核心概念的基础上,从知识和学习的视角构建了“海归创业者—知识和学习—创新型商业模式原型”模型,采用对海归企业成立初期(3年

以内)的创业者进行回顾调查的方法,总结和提炼创新型商业模式原型生成的内在机理和规律,挖掘创业企业商业模式从何而来的本源性问题,剖析中国独特情境下商业模式的生成过程,丰富和完善创业企业成长演化的基本框架和理论基础。本研究的分析框架见图1。

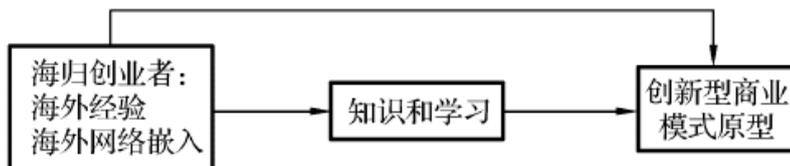


图1 分析框架

二、研究设计(略)

三、研究发现与讨论

1. 海归创业者的海外经验积累是创新型商业模式原型生成的基础

通过编码分析表明,海归创业者的海外经验积累包括海外行业经验积累、海外创业经验积累和海外职能经验积累3个主要方面。这个命名主要参照创业研究领域关于先前经验的阐述。

在海外行业经验方面,海归创业者往往投身于所学专业的相关行业,少有跨行业的经验。行业经验是创业者曾经在与新企业相关产业内的工作经验特征,这种经验能带来顾客问题知识,即有关顾客需要什么的知识。借助顾客问题知识,创业者能对产业格局做出系统性评价,由此,能清楚地认识产业内存在哪些尚未满足的市场需求,在位企业的产品/服务存在哪些问題,从而更好谋求自身产品/服务在产业中的定位。根据经验学习理论的分析,个体学习就是通过直接经验、反思性观察、抽象概念和积极实践等一系列过程来解释事件,因此,海归创业者随着海外行业直接经验和积极实践的积累能够形成基于经验和实践的独特知识。这些知识与国内创业者累积的行业知识在市场背景、制度情景上存在明显不同,有利于海归创业者从独特的视角来解释并判断国内转型期间相同行业的现状和发展趋势,进而进行机会搜索和机会识别,以提出相对国内较新的价值主张。职能经验是创业者曾经担任过的职能管理岗位数量,这种经验带来的是与特定职能任务有关的知识,将来自不同职能任务的知识整合起来,就构成了市场服务方式知识,即有关产业内企业与供应商、顾客、竞争者、资本市场等多要素如何联动的知识,这有助于创业者围绕价值创造流程去整合各方资源。通过本研究的访谈及对案例的编码分析,发现海归创业者的海外职能经验多以研发经验为主。这与海归创业者的教育经历具有较大的相关性。先前研究表明,技术经验和市场经验丰富的创业者倾向于选择基于创新的差异化战略。

根据社会学习理论的分析,学习的途径除了直接经验之外,还有更重要的

一种途径是间接经验。海归创业者在发达国家企业工作的过程中,会通过观察进而了解到国外企业在产品、研发、营销等方面的情况,以及海外企业如何在高度市场化的情境下与供应商、顾客、资本商等多种利益相关者之间进行合作并整合资源。海归创业者通过模仿海外企业的相关做法并移植到中国情境下,结合中国制度环境和市场环境中的市场、产品、资源方面有价值的信息,能够形成基于创新的资源整合战略,从而有利于创业者发现新的资源整合方式。

2. 海归创业者的海外网络嵌入是创新型商业模式原型生成的保障

通过编码分析海归创业者的海外关系网络嵌入,主要表现为海外技术网络嵌入和海外市场网络嵌入2种形式。其中技术网络嵌入主要以人格化关系网络为主,以师生关系、同学关系、同事关系为主,非人格化网络关系较少。在表现形式上主要为参与跨国科研和参加学术会议。创业经验的欠缺与非人格化网络关系的缺少是相对应的,在创业之初很少有海归创业者具有大量的非人格化网络。海外市场网络嵌入是指海归创业者嵌入到与商业运营有关的网络中,包括与资本市场、要素市场、产品市场等建立关系。案例分析发现,一方面海归创业者的市场网络嵌入与其海外经验密切相关;另一方面,市场网络嵌入与技术网络嵌入相关,海归创业者的海外技术网络资源是一种高质量的无形资源,它既能吸引市场网络资源的主动嵌入,也为创业者嵌入到市场网络提供了有利条件。对于海归创业者而言,海外技术网络中的技术榜样和市场网络中的资源整合榜样为其进行社会学习提供了有利条件。此外,由于技术网络嵌入的主客体多为科研机构,能产生一定的影响力,因此,这种特有的无形资产形成了高质量的社会资本。结合海归创业者在海外市场网络嵌入中通过社会榜样学习所掌握的资源整合知识,有利于海归创业者在中国市场条件下改进资源整合方式,从而形成新的资源整合方式。无论是海归创业者通过在海外经历所构建的市场网络,还是通过技术网络嵌入所接触到的市场网络,在这种市场网络嵌入中,海归创业者会通过观察学习的机制来不断总结成熟市场。

经济体制下创业企业在获得资金、运营支持方面的经验,以及不同利益相关者在合作中的分配机制。将这些经验和机制嫁接到中国经济转型的背景下并进行改进,有利于海归创业者寻找到新的利益分配机制。

3. 创业学习是海归创业企业生成创新型商业模式原型的转化机制

在商业模式原型生成的过程中,学习发挥了重要的作用。无论是对国外商业模式的借鉴,还是对国内商业模式的改变,商业模式原型的生成都是一个不断学习的过程。M A R C H 认为,在组织和个体对共同知识和认知结构形成及理解的过程中,探索式学习和开发式学习是2种重要的学习方式。通过案例分析,发现海归创业者的创业学习方式主要表现为:通过海外经验积累和海外网络嵌入所获得的知识进行探索式学习和开发式学习。由此,本研究借鉴M A R C H 提出

的2种不同学习方式而命名的2个与知识转化有关的主范畴——“探索式学习”和“开发式学习”。通过海外经验积累和海外网络嵌入，海归创业者通过认知学习和社会学习获得了大量的知识。对这些知识进行进一步探索式学习的海归创业者，在商业模式的3个维度上通常都会表现出较高的创新性：①结合已有经验，通过对国内市场的摸索，以及不断的技术尝试形成更多适合中国市场的技术专利和更加新颖的价值主张。②在资源整合方面，探索式学习主要表现在通过对原有网络的拓展来撬动更富有的资源，快速将原有的网络资源延伸到商业、政府等领域，实现资源的创新性整合效果。③市场机会背后蕴含着经济利益和财富价值，对机会的开发需要团队甚至团体之间的协作配合，才能最终实现潜在的利益，探索式学习不拘泥于已有的合作机制，通过对更灵活的合作方式和利益分配方式的探索，有利于调动团队的创业热情并在协作的过程中实现共赢。由此，在探索式学习的推动下，海归创业者更容易在商业模式的每个维度上实现创新，生成创新型商业模式原型。

对从海外所获得知识进行开发式学习的创业团队，往往能够从中提炼出有价值的内容，从而改善现有的产品，并提出新的价值主张：①通过对海外市场知识的提炼和总结，能够更有效地评判现有市场中的各种价值主张是否适应未来发展，进而确定海归创业企业的市场定位并有针对性地改善产品性能。②海归创业者本身拥有高质量的无形关系网络，在创业之前这些关系网络的商业价值并没有显现，在创业的过程中，海归创业者的开发式学习能够对其进行挖掘，进而整合不同的资源，开发原有网络的商业价值，从而创造出新颖的资源整合方式。由此，对海归创业者通过海外经验积累和海外网络嵌入所获得的知识进行开发式学习也有利于形成创新型商业模式原型。

四、结语

通过回顾商业模式的相关研究，本研究基于组织原型理论提出了商业模式原型的概念，并从价值主张、资源整合和利益分配3个维度将商业模式原型划分为创新型商业模式原型和效率型商业模式原型2类。鉴于创新型商业模式原型在提高创业企业绩效、推动行业发展和产业升级中的重要作用，本研究通过案例分析了海归创新型商业模式原型生成的过程。基于个体认知学习和社会学习的理论视角，研究发现，海归创业者的海外经验积累是创新型商业模式原型生成的基础。基于MARCH对组织知识开发的分析，研究发现，不同的创业学习方式是创新型商业模式原型生成的方法。同时，对原有的经验和网络进行开发式学习有利于生成新的价值主张和资源整合方式。总结对4个科技型海归创业企业分析所得出的命题，整合个体认知学习理论、社会学习理论和组织学习理论的研究，初步归纳并构建了海归创业企业创新型商业模式原型的生成过程模型（见图2），该模型将海归创业企业的初始条件及创新型商业模式原型联系起来，分析海归创业企

业创新型商业模式原型的生成过程。

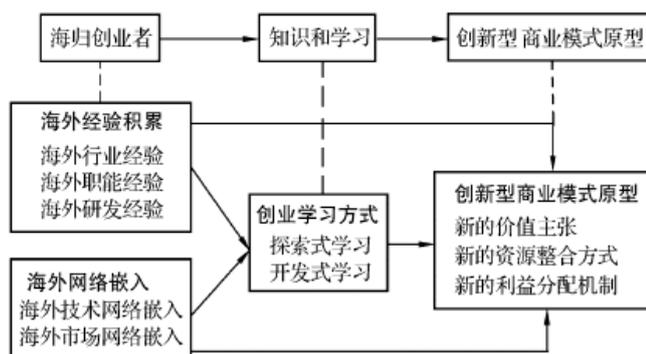


图2 理论模型

（本文来源：管理学报, 2014, 03）

发展型政府： 地方政府转型的过渡态

—— 基于沪、 苏、 锡的海归创业政策案例调研

陈玲, 王晓丹, 赵静

尽管 20 世纪 90 年代末兴起的新公共服务理论为此提供了理论视角，但在地方实践中，一些服务导向的地方政府实际上仍在执行“发展型政府”的职能。因此，本文试图从理论上廓清发展型政府和服务型政府的概念、关系和发展路径，并结合上海、苏州和无锡三地吸引高层次海外留学归国人员创业的政策和措施，具体分析其发展阶段和特征，最后提出相应的政策建议。

一、发展型政府和服务型政府的概念和特征

所谓发展型政府就是指发展中国家在向现代工业社会转变的过程中，以推动经济发展为目标，以长期担当经济发展的主体力量为主要方式，以经济增长作为政治合法性主要来源的政府模式。发展型政府以经济发展为核心任务，政府按照经济官僚制定的政策对市场进行干预，实施产业政策，对私人部门进行指导、约束和协调，使得资源配置满足经济发展需要。发展型政府理论一直随着东亚的政府主导模式兴衰而起伏。不少学者用发展型政府理论解释东亚经济增长的奇迹，但在 20 世纪 90 年代的亚洲金融危机后，理论界开始反思东亚模式和发展型政府的得失。例如以克鲁格曼 (Paul Krugman) 为代表的部分学者就否认东亚奇迹的存在。但也有的学者认为正是发展型政府的衰弱导致了亚

洲金融危机。

发展型政府具备较强的自主性与能力。具有自主性的政府有能力制定和达成特定的政策目标，而不只是反映社会团体与阶级需求和利益。埃文斯（Peter Evans）指出，政府需要一套制度安排“嵌入”到企业社区中才能保障企业精英对政策的认同，只有将嵌入性与自主性相结合，才能称之为发展型政府。嵌入自主性调和了政府与经济部门之间的核心关系，形成在垂直命令与约束下，横向间进行咨询、协调的模式。

20世纪90年代，美国公共行政学家罗伯特·B·登哈特与珍妮特·V·登哈特提出了新公共服务理论。新公共服务强调“公民优先”，指出政府的作用是服务而非掌舵，政府的作用在于帮助公民意愿的表达和实现公众利益。公共利益是目标而非副产品，服务于公民而非顾客，战略的思考、民主的行动等构成了新公共服务的理念。新公共服务的核心理念就在于政府存在的方式既非管制与发展，亦非管理与行政，而是服务。

在新公共服务思潮的影响下，服务型政府的概念被提出。服务型政府最早源于德国行政法学家厄斯特·福斯多夫（Ernst Forsthoff）提出的“服务行政”的概念，国内学者对服务型政府的概念亦有修正和补充。如中国学者刘熙瑞指出，服务型政府就是“为人民服务的政府”，政府服务的本位是人民本位、社会本位。丁煌认为“新公共服务”理念下的服务型政府是指公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理念，包括服务于公民，追求公共利益，重视公民权胜过重视企业家精神等。

总的来说，发展型政府是基于东亚模式的经验研究提出的理论总结，而服务型政府作为一个新公共服务思潮下的产物，还缺乏丰富的实践基础和经验总结。从发展型政府向服务型政府转型，还需要进一步考察两者的内在关系和演化路径。

二、发展型政府和服务型政府的相互关系和演化路径

公共服务是政府存在的理由，发展型政府和服务型政府都向社会提供不同程度和类型的公共服务，但两者的服务对象和政策工具则有显著的差异。发展型政府一般服务于特定的产业部门或企业，采用直接干预的政策工具，例如通过提供资金和土地等资源的直接投入、给予政策倾斜和特殊环境，促进经济增长。因此，发展型政府的公共服务是非均质的。服务型政府则服务于不特定的对象即全体公民，以公共利益为目标，采用间接市场化手段提供均质的公共服务。因此，从发展型政府向服务型政府转型的路径，一方面表现为作为政府服务对象的企业数量增加，政府提供的公共服务逐渐均等化；另一方面则表现为政策工具由直接干预向间接市场化的方式转变。同时在转型过程中，伴随着企业数量的不断增加、地方经济实力的提升及公共服务提供的均等化，服务型政府理

念开始深入到地方政府发展模式之中，进一步改变政府的主导行为模式。

三、沪、苏、锡的案例研究

长三角地区是我国较早进行政府转型实践的地区。近年来，为了转变经济增长方式和升级产业结构，该地区开始从加工制造业基地向新能源、生物制药、创意产业等新兴产业转型。吸引海外高层次留学人才回国创办科技创新型企业，是其中的一个重要突破口。下文我们选取长江三角洲地区的上海、苏州和无锡三地为例，考察其吸引海归创业、培育新兴产业发展的政策措施，从中甄别出发展型政府向服务型政府转型的阶段和路径。

沪、苏、锡三地对吸引高层次留学人员回国创办科技型企业非常重视，它们都在国家政策的基础上，结合自身实际推出了力度更大的优惠措施。这些措施在某种程度上具有“保姆式服务”的特征，且苏州和无锡比上海表现更为显著。沪、苏、锡三地的“保姆式服务”主要表现在如下几个方面。

1. 宽松的准入制度和创业环境

首先，沪苏锡三地政府对科技型海归创业企业的准入制度较为宽松，表现为简便的注册手续和较低的资金门槛。如苏州市高新技术产业开发区和工业园区的规定是：科技人员注册公司，手续简便，注册资金可以分期到位，留学人员1万美元可注册公司，6.1万美元可注册自营进出口权企业。同样，地方政府的科技专项对于海归创业企业的开放程度较高，通常在当地注册的海归企业均可申请。而国家科技计划和部委科技专项则一般要求申请主体为内资企事业单位或本国公民，从而将部分外籍海归和外资控股企业排除在外。由于在海归创业企业中，创业者加入外国国籍、或者在太平洋群岛上注册控股公司的做法极为普遍，因此沪、苏、锡等地的做法对这些海归创业企业深具吸引力，地方政府也得以分享到这些企业的研发成果。

2. 通过项目遴选机制择优支持企业发展

沪、苏、锡三地政府通过严格的项目遴选机制来吸引和择优资助一部分海归创业企业。例如，上海设立了“浦江人才计划”、苏州设立了“姑苏创新创业领军人才计划”、无锡设立了“530计划”等并对其创业活动进行支持。这些计划同北京、深圳等地的同类政策相比，主要特点是资金投入额度高，相关条件配套全面。资金投入包括直接的人才补贴、创业补贴、科技专项资助和间接的政府采购、税收减免、贷款贴息等。比如，上海“浦江人才计划”每年投入4000万支持留学人员来沪工作和创业，其资助强度从5万到50万元不等。苏州“姑苏创新创业领军人才计划”对引进人才提供20万元~100万元的安家费，对创业载体提供不少于200万元的科技专项经费资助，此外，苏州市科技创业投资公司还对获得了风险投资的企业给予不少于风投基金首次投资总额10%的资金。无锡“530计划”对引进人才一次性提供100万元的创业启动资金，而无锡市科技

风险投资基金还会给予不低于 300 万元的创业投资。相关配套条件主要指留学归国人员的居住和办公场所。“姑苏创新创业领军人才计划”规定对创业载体提供不少于 100 平方米的工作场所,并免除三年的租金。苏州市留创园区另外规定,留学人员创办企业,在园区内租用研发办公室,租金视情况实行减免;留学人员占股 35%以上、担任副总经理以上职位的,提供住房;对买房者补贴 20 万,对租房的博士补贴 3 万。无锡的“530 计划”与之相似,规定无锡市政府要为归国创业的留学人员提供不少于 100 平方米的工作场所和住房公寓,三年内免收租金。

3. 通过园区服务为企业解决实际问题

沪、苏、锡三地的高新技术园区与留学生创业园区在服务理念与行动上较为领先,园区管理者与海归创业企业建立“一对一”的密切联系,随时为企业解决现实问题,并尽可能提供便利。比如在企业申请国家和地方的科技基金时,园区管理者不仅向企业传达项目信息,而且进行申报辅导和资金配套。此外,园区还会收集企业在不同发展阶段的融资需求,以政府信用为担保,主动邀请当地国有企业和风险投资基金进行投资,使得那些初创企业不会因资金短缺而夭折。不仅如此,园区还为海归创业人员提供子女就学、家属安置等方面的便利。

四、沪、苏、锡三地政府转型的特征及影响

总体而言,沪、苏、锡三地的“保姆式服务”淡化了传统行政管理的色彩,同时具备了一定的客户导向和服务特征,但从政策目标和工具而言,仍然是根源于发展型政府的理念和实践,处于发展型政府向服务型政府转型的过渡态。其转型阶段的特征和影响如下。

1. “发展型政府”的内在制约

沪、苏、锡三地的相关政策以促进当地经济发展和产业转型为目标,短期内吸引了大量海归创业企业落户,但也遇到了两个困难:一是地方相互竞争导致企业“绑架”政府的负面效应;二是预算吃紧,而且政府投资高风险创业企业缺乏理论依据和民意基础。一方面,沪、苏、锡三地引进高层次留学人员的计划几乎开始于同一时期,而且彼此的优惠政策颇有雷同,这使得地区间人才竞争更趋激烈。某些留学归国人员看准了政府争取人才和企业落户的迫切愿望,出现了令人担忧的投机倾向:有些人不断向政府提出了不合理要求,甚至希望政府包销其积压的产品或解决家属工作等;有些企业在沪、苏、锡等地多次重复注册,以便同时享受到各地的优惠,获取政府的补助资金;还有些受资助的企业在政府大量前期投入后,认定自己会受到长期支持,从而不思进取,形成了“等、靠、要”的心态,导致政府被其“绑架”。

另一方面,沪、苏、锡政府对海归创业企业的高额投入使地方财政承受较大压力,一定程度上挤出了当地经济社会发展的公共利益。例如:截至 2008

年底,上海“浦江人才计划”财政支出约1.65亿元,无锡市“530计划”支出市级财政约2.05亿元。尤其是苏州、无锡等二线城市,政府实际上扮演了风险投资及市场中介的角色,期望通过少数领军企业的发展带动地方产业的整体发展和转型。以无锡市为例,从2006年到2010年5月为止,“530计划”已经吸引960家海归企业落户,但目前仅有196家实现销售,其中15家销售收入超过1000万元。由于落户的海归企业主要集中于新能源、新材料、集成电路、软件开发、生物医药等新兴产业,因此也带动了产业结构的转型。

地方政府为何要承担风险投资及市场中介的角色呢?这与“尚德效应”不无关系。尚德集团是无锡市一家由海归人员创办的太阳能企业,它的成功得益于地方政府的鼎力支持。创始人施正荣初到无锡时,只是向市政府提交了一份可行性报告,就受到高度重视。从企业创办开始,无锡市先后直接或间接投入资金高达5000万元,帮助其从无到有、从小到大成长起来。尚德带动光伏产业在无锡迅速崛起,无锡在短短几年内成为中国最大的光伏产业生产和出口基地。2008年无锡市光伏产业产值达302亿元,占全国光伏产业总产值的50%,其中仅尚德一家企业的产值就达200亿元。无锡尚德、苏州阿斯特太阳能等一批光伏企业先后在海外上市。“尚德效应”在当地得到广泛关注和认同,从而加强了地方政府遴选和资助企业的信心。事实上,这正是发展型政府和服务型政府的一个基本分歧:服务型政府对财政预算支出的态度慎重,遵循“取之于民、用之于民”的原则,提供均等化的公共服务,回避市场风险;而发展型政府的预算支出是扩张性的,择优支持少数企业的发展,提供非均等化的公共服务,偏好市场风险。

2. “保姆式服务”的差距和不足

服务型政府提供均等化的公共服务,针对海归创业的均等化公共服务主要体现在地方政府的区域与产业规划、信息处理与共享、基础设施建设与提供等方面。尽管沪、苏、锡三地针对海归创业企业的“保姆式服务”十分周到,但这些服务却并非均等化。

一方面,地方政府对留学归国人员和海归创业企业的特殊优待违背了社会公平,一些其他类型的人才和企业纷纷要求同等待遇。例如一些地方曾经试行留学归国人员子女中考加分投档的政策,后因遭受广泛质疑而取消。另一方面,“保姆式服务”并非万能,由于政府职能及部门协调等限制,部分服务职能不仅不能得到落实,反而被取消了。例如留学归国人员的长期签证问题,苏州市曾短期试行三年一签的便利措施,最终这项措施又被取消。其原因在于科技型海归创业企业归政府科技部门管理,而签证则由公安部门管理,两者的政策目标差异影响了政策的稳定性。由此看出,在发展型政府向服务型政府转型的过程中,政府内部的协调机制也至关重要,否则政府的善意与努力将付诸东流。

3. 从发展型政府向服务型政府转型的路径

从转型条件来看,市场制度越完善,政府越容易转型为服务型政府。同样以上海、苏州和无锡为例,上海向海归创业企业提供的直接服务较为有限,与其他类型企业相比尚属均等,而苏州和无锡则倾向于提供非均等化服务。一方面,上海商业环境优越、市场制度相对健全,各种类型的创业企业数量众多,因此政府不可能倾其财力直接支持为数众多的企业,这样反而损害了区域的市场竞争环境。因此,上海同时还通过建立和完善融资平台和信息交流平台来鼓励创业。另一方面,苏州、无锡等地的商业环境逊于上海,面临产业转型的人才瓶颈,吸引、遴选和培育成功企业是最立竿见影的政策工具。

如图1所示,随着企业数量的增加和政府政策工具的变化,地方政府模式从发展型向服务型转变。在地方经济发展与人力、信息资源禀赋等软环境较弱的情况下,企业数量较少,政府以发展地方经济为首要目标,具有明显的发展型政府特征。从政府服务的供给方式上,公共服务的供给呈现非均等化的保姆式服务,政府以行政命令与优惠政策等方式为企业提供各种资源,并且在市场不完善的情况下充当市场中介的角色。

而在地方各种软环境较优情况下,随着企业数量增加,政府所提供的公共服务开始呈现均质化趋势,政府以培育市场环境等公共产品为目标,开始逐步呈现服务型政府特征。政府逐渐从市场中退出,并通过提供公共服务、培育社会市场中介来完善市场。因此,中国的未来政府模式是在企业数量较多的情况下,政府提供均等化的公共服务,为企业发展提供基本的园区服务,培育市场化方式下的融资渠道、中介服务及其信息资源。目前,从我国地方政府的苏、锡、沪模式看,地方政府发展模式从发展型逐步走向服务型,提供公共服务的方式也从保姆型逐步走向市场型,呈现动态的转变特征。

五、结论和建议

本文基于对发展型政府和服务型政府的理论溯源和概念澄清,指出从发展型政府向服务型政府转型的关键是面向市场主体提供均等化的公共服务;相应的,政府所采取的政策工具也须由直接干预转变为间接引导。通过对比研究上海、苏州和无锡三地政府促进海归创业企业发展的政策措施,我们发现,尽管上述地方政府争相提供各种优惠政策和政府服务,有的甚至是一对一的保姆式服务,但仍然不能称之为服务型政府。其原因就是地方政府主要采取了直接干预手段和倾斜政策。基于上述结论和判断,本文提出促进政府转型和海归创业企业发展的政策建议:

1. 政府应提供普适化的公共服务。建设服务高效率,政策透明,信息公开等。其次,政府应着重提供制度化的公共产品,如知识产权保护、信用机制、社会保障体系、基础设施建设等。针对海归创业企业发展中出现的政策问题,如长

期签证、子女就学、职称评定、社保待遇等问题，也应该纳入到城市制度建设的整体考虑中，给予平等待遇，在不影响社会公平和其他群体利益的情况下提供便利。

2. 政府公共支出应服务于公共利益，减少政府对市场和企业的直接投入。政府通过遴选优质项目、有目标地支持少数企业发展的做法，有可能导致公共财政的滥用，其未来的政策收益不足以弥补当期公共福利的损失。由于政府既没有能力、也没有必要对企业的发展前景做出准确判断，政府对企业提供全方位的“保姆式服务”，实际上承担了作为市场中介的风险投资、信用担保、产业链合作和产品营销等相关的职能，这从短期看是市场发育不完善的条件制约下的权宜之计，长期而言却抑制了市场中介部门的发展。不仅如此，由于减少了对公共基础设施和社会福利的投入，事实上不利于地方经济和社会整体发展水平的提高。

3. 注重政府内部的良性互动和协调。服务型政府的转型不仅是服务对象的普遍化和政策工具的均等化，同时还要求政府内部的良性互动和协调。绝大多数公共服务涉及多个政府部门和层级，在发展型政府的运行模式下，服务于特定目标和主体的政策往往也是由特定部门制定和执行的。由于部门掌握的行政和经济资源不同，造成了政府部门之间的力量差异，一些主管经济发展的部门相对强势，而一些主管社会服务、市场和环境监管的部门则相对弱势。然而，上述政府内部格局却不利于推行普遍化和均等化的公共服务。由于绝大多数公共服务涉及多个政府部门和层级，甚至要求强化社会服务和市场监管的政府职能，因此，重新调整和协调政府的内部格局势在必行，以使政府在提供公共服务方面形成良好的压力和动力机制。

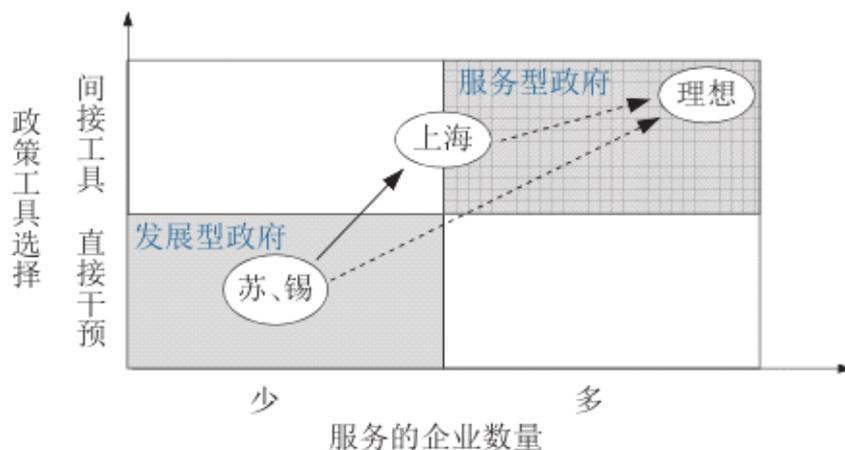


图 1 发展型政府与服务型政府的转型路径

（本文来源：公共管理学报，2010，03）

手机【人才时讯】信息汇编

(2015年1月)

深圳 2015 年在职人才引进积分规则将调整

【2015-1-4】深圳将微调在职人才引进的积分规则，调整将体现以下特点：一是重点引进高技能、专业型、适用型人才；二是强调和注重人才实际工作能力和社会贡献度；三是加大对失信行为的扣分力度，同时调整义工等社会服务的积分规则。

相关链接：<http://sz.people.com.cn/n/2014/1230/c202846-23394728.html>

江苏发布区域人才竞争力报告

【2015-1-5】《江苏区域人才竞争力报告》近日发布。报告分别构建了城市人才竞争力和县域人才竞争力的比较全面科学的指标体系，13个省辖市人才综合竞争力前三名为南京、苏州、无锡，48个县市人才综合竞争力前三名为昆山、江阴、张家港。

相关链接：<http://rencai.people.com.cn/n/2014/1231/c244881-26305605.html>

宁波出台政策加快引进和培养电子商务人才

【2015-1-6】宁波出台《关于加快引进和培养电子商务人才的若干意见》，鼓励企业引进电子商务领军人才，并一次性安排30套人才公共租赁房为引进的人才提供住房保障。同时符合条件的个人最高可获50万元资助，团队最高可获500万元资助。

相关链接：http://www.zj.xinhuanet.com/finance/region/2015-01/05/c_1113874918.htm

苏南首个科技人才创新驱动中心启动

【2015-1-7】苏南首个科技领军人才创新驱动中心（常州）近日启动。该中心将依托国家科技领军人才及其创新团队的知识和技术优势，帮助地方解决机器人及智能装备、先进碳材料、生物医药等领域的重大科技需求，实现科技创新和产业发展。

相关链接：<http://news.jschina.com.cn/system/2014/12/31/023154454.shtml>

天津：围绕京津冀协同发展集聚高层次人才

【2015-1-8】天津印发《关于抢抓京津冀协同发展机遇 加快集聚高层次人才的意见》，将从引进、培养、创新创业和服务保障四方面为人才提供支持政策，并将建设人才门户网站、高层次人才库、专家库、综合服务中心等，优化集聚人才的“软环境”。

相关链接：http://www.tj.gov.cn/zwgk/zwx/zwyw/201412/t20141229_255966.htm

南京放宽人力资源服务业市场准入 推进人力资源服务业发展

【2015-1-9】南京下发《关于加快推进人力资源服务业发展的实施意见的通知》，鼓励建设人力资源服务产业园，被认定为国家级人力资源服务产业园，财政补助500万元。同时还将放宽市场准入，外资控股比例可放宽至70%。

相关链接：<http://www.njdaily.cn/2015/0107/1026202.shtml>

南京将建设国际人才社区 重点服务外籍家庭

【2015-1-12】《南京河西国际人才社区建设实施方案》日前印发。建成后的社区将重点服务

来自欧美日韩、有国际化生活环境需求的外籍家庭。社区将升级室内装修，设立国际学校和国际诊所，形成餐饮、购物、休闲、健身等综合服务配套。

相关链接：http://news.cqnews.net/html/2015-01/11/content_33140199.htm

国内首个互联网金融领域人才培养工程启动

【2015-1-13】国内首个互联网金融领域人才培养工程在互联网金融高峰论坛上启动。清华、北大等国内数十所重点高校参与签约，与互联网金融企业联合培养人才，同时北软天使基金等三家投资机构设立两千万创业基金支持青年学生创业。

相关链接：<http://jsnews.jschina.com.cn/system/2015/01/09/023274271.shtml>
<http://finance.china.com.cn/news/special/2015hlwjrgflt/20150109/2897356.shtml>

北京发布《事业单位工作人员考核暂行办法》

【2015-1-14】北京发布《事业单位工作人员考核暂行办法》。依据新办法规定，管理岗位、专业技术岗位和工勤技能岗位将分类考核，考核内容标准和程序均有不同，考核结果将与工资、晋升等挂钩，同时考核优秀等次比例由以往的15%提升至20%。

相关链接：http://www.bj.xinhuanet.com/tt/2015-01/12/c_1113964491.htm

未来式人才淘宝“秀才APP”正式上线

【2015-1-15】日前首款面向自由职业技能交易的P2P应用——“秀才”正式上线。这是一款人与人直线对接的技能自由交易软件，融合了社交、移动互联网、大数据等高科技手段，是集合了各种技能人才的未来式人才淘宝。

相关链接：http://tech.southcn.com/t/2015-01/14/content_116320530.htm

威海实施“英才计划”3年时间将引进18项人才

【2015-1-16】威海出台《关于实施威海英才计划的意见》，扶持18项人才引进计划，涵盖现代产业、教育、卫生、金融、蓝色产业、社会工作等诸多领域，并设立3000万元的人才工作专项资金，开通服务高层次人才绿色通道，保障英才计划实施。

相关链接：<http://weihai.sdchina.com/show/3187122.html>

天津自贸区将设管委会 各类人才获一致公民待遇

【2015-1-19】天津滨海新区将打破户籍、地域、档案、人事关系等人才流动中的刚性制约，完善吸引各地高校毕业生来新区就业创业的政策制度，探索取消附着于户籍上的教育、医疗、就业等公共服务和社会福利差别，实行一致的公民待遇。

相关链接：<http://tj.sina.com.cn/news/m/2015-01-14/detail-icesifvy3676343.shtml>

中国人才经纪人联盟正式成立

【2015-1-20】中国人才经纪人联盟在京成立。该联盟将以专业咨询加多家优质猎头公司协同作战的优势，为企业提供专业的一站式人才解决方案，同时将延展为推动人才发展的一系列服务，通过职业导航、专业咨询等实现对高端职业经理人的专属经营。

相关链接：<http://gd.sina.com.cn/szconsume/hulianwang/2015-01-16/151711448.html>

广东将放宽创业条件 加大向创业者补贴力度

【2015-1-21】广东近日通过《关于进一步促进创业带动就业的意见》。意见提出，要降低创业门槛和成本，减免有关行政事业性收费和规费、服务收费；加大扶持补贴力度，改进补贴

发放方式，推行补贴申领发放“告知承诺制”和“失信惩戒制”。

相关链接：http://tech.southcn.com/t/2015-01/20/content_116681972.htm

我国首次全面部署人力资源服务业

【2015-1-22】日前下发的《关于加快发展人力资源服务业的意见》首次对发展我国人力资源服务业作出全面部署。《意见》提出了发展各类人力资源服务机构、增强人力资源服务创新能力等8项重点任务，并提出到2020年从业人员达到50万人。

相关链接：<http://www.scio.gov.cn/zhzc/8/4/Document/1392896/1392896.htm>

我国将加强特色新型智库建设

【2015-1-23】《关于加强中国特色新型智库建设的意见》近日印发。根据意见，中国将重点建设50至100个专业化高端智库，支持中央党校、中国科学院、部分高校和科研院所等地方先行开展试点，同时意见提出新型智库需具备8个基本标准。

相关链接：http://news.xinhuanet.com/mil/2015-01/22/c_127408617.htm

杭州出台全国领先的“人才新政27条”

【2015-1-26】《杭州市高层次人才、创新创业人才及团队引进培养工作的若干意见》近日出台。意见针对五类不同层次人才制定了不同政策，对人才最关心的居留落户、教育医疗、事业编制、创业资助、融资渠道、成果转化等政策进行了重点突破。

相关链接：

http://hznews.hangzhou.com.cn/chengshi/content/2015-01/24/content_5624438.htm

首届中国青年APP大赛“聚焦”青年APP创业人才

【2015-1-27】首届中国青年APP大赛将全面启动。大赛将采用“赛事+产业孵化”的办赛模式，发现、培养和扶持一批青年APP创业人才，并设立总额为100万元的赛事奖金给予优秀APP青年创业人才和优秀APP项目。

相关链接：http://politics.gmw.cn/2015-01/23/content_14624053.htm

海外人才引进门槛再降 助力中国创新发展

【2015-1-28】《关于为外籍高层次人才来华提供签证及居留便利备案工作有关问题的通知》近日印发。55项省部级计划引进的海外高层次人才将比照国家“千人计划”专家享受签证、工作生活等待遇，我国海外高层次人才引进门槛进一步降低。

相关链接：http://soci.cssn.cn/dzyx/dzyx_jlyhz/201501/t20150125_1491070.shtml

韬睿惠悦最新发布《2014年全球人才管理与奖酬调研》

【2015-1-29】韬睿惠悦近日发布的《2014年全球人才管理与奖酬调研》显示，中国雇主与员工对人才吸引及保留存在关键分歧。在保留人才方面，员工更重视对高层领导的信任及工作环境，而雇主认为职业晋升机会、与主管的关系是关键因素。

相关链接：<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/mtszx/20150129/100921426340.shtml>

国内顶尖高校推出首个创新创业EMBA学位项目

【2015-1-30】北大光华管理学院发布国内顶尖高校首个创新创业方向EMBA学位项目。这个项目将为创业创新者量身定制专业商学教育体系，帮助他们掌握经济、技术、产业和商业模式的发展大势，解决创业创新企业在不同阶段面临的具体问题。

相关链接：<http://mt.sohu.com/20150129/n408181429.shtml>