
武汉市“全民创业”政策的实证评估： 基于访谈调研的分析

付宏 杨明玲

（湖北经济学院经济学系，湖北武汉 430205；

中国地质大学（武汉）江城学院，湖北武汉 430074）

【摘要】武汉市自2008年开始在全市范围开展“全民创业”活动以来，出台整合了一系列的创业支持政策，扩展创业途径，提高创业存活率，增加就业渠道和岗位，以创业带动就业，来实现“能人创事业、百姓创家业”的目标。本文运用访谈方法，通过构建研究模型分析发现，武汉市创业支持政策水平高于全国平均水平，尤其是在教育支持领域具有比较优势，但是在创业活动跟踪和政策执行上存在差距。从全球的角度来说，武汉市创业支持政策的平均水平能够达到世界中等国家水平，但在创业活动跟踪、创业政策执行等方面与世界先进水平还存在较大差距。

【关键词】武汉市；全民创业；访谈；评估

【中图分类号】F019.6

【文献标识码】A

【文章编号】1672—626X（2010）04—0061—12

一、导言

创业活动对于地区经济增长，增加就业具有积极作用，而且就业直接关系到一个人的尊严（温家宝，2009）。^①金融危机爆发后，全球经济陷入衰退，中国经济增长也在全球经济不景气的背景下受到一定程度的影响。全球金融危机对于中国经济的影响主要表现在经济增速放缓，社会劳动力就业压力加大，外向型主导的产业和企业盈利能力下降，我国对外投融资风险进一步增加。

随着金融危机对我国实体经济影响的不断显现，就业成为目前我国应对金融危机，保持我国经济稳定增长的重要方面，通过创业带动就业，利用政府政策支持撬动社会创业活动，多渠道提高经济社会就业容纳能力和质量，成为各地政府关注的焦点。武汉市是湖北省经济发展的核心区域，是湖北省实现“中部崛起”的重要战略支点，也是“两型社会”建设的关键城市，自2008年开始在全市范围开展“全民创业”活动以来，出台整合了一系列的创业支持政策，扩展创业途径，提高创业存活率，增加就业渠道和岗位，以创业带就业，来实现“能人创事业、百姓创家业”的目标。合理的创业政策体系对于改善创业环境，提高创业活动质量有着重要的作用。本文基于对武汉市政府部门的调研，利用问卷和访谈形式，从政府相关部门的视角对武汉市“全民创业”政策开展评估，并依据评估结果对武汉市创业政策的改进与完善提出针对性的政策和建议。

收稿日期：2010-05-06

基金项目：教育部人文社会科学规划基金青年项目（09YJC630060）；湖北省教育厅人文社会科学研究青年项目（2010q090）；湖北经济学院青年基金项目（XJ2009029）

作者简介：付宏（1979-），男，湖北大悟人，湖北经济学院讲师，博士研究生，主要从事产业组织理论及创业管理研究。

二、文献回顾

创业支持政策是指针对创业前（pre-start）企业、起步（start-up）企业以及处于早期成长（poststart-up）阶段创业活动，有计划的定位于创业动机、创业机会、创业技能领域，首要目标是鼓励更多的人认识并从事创业活动，并建立更多的新创企业实体（Stevenson, Lundström, 2002）。^[1]政府创业支持政策的目标在于提升地区创业氛围，增加企业进入市场的成功率，提高新创企业的数量或创业活动的频率。在创业政策的理论研究中，能够形成理论框架的当属史蒂文森构建的创业政策衡量框架（Stevenson, 2001），^[2]它围绕着创业的5个目标，形成了包括创业促进、创业教育、创业环境、创业融资、创业支持和目标群体战略的政策框架。

更为细化的创业政策工具研究主要体现在税收、政府基金投资方面。历史上，大量的研究关注了企业过量的税负对企业的影响（Meade, 1978; King & Wookey, 1987; Devereux, 1991）。^[3]Donald Bruce 和 Mohammed Mohsin 纵向研究了美国税收政策对自我雇佣型（self-employment）创业企业的影响，结果显示税收（联邦收入税、资本利得和公司收入税、资产税等）对这些企业有影响，但影响很小。用“Cointegration & causality analysis”回归分析方法把这一研究推广到一般后得到的结论是：税收对创业有明显影响，但在促使创业活动改变方面却是没有任何效果（Bruce, 2006）。^[4]关于税收对技术型创业企业的影响研究大多与融资壁垒相联系而展开，如果新小企业希望得到快速的成长，它们将面临许多挑战（ACOST, 1990; Aston Business School, 1991; Cambridge Small Business Research Centre, 1992）或者壁垒。在众多被证实的企业壁垒中，由于市场信息不对称以及融资成本过高（Storey, 1994），企业无法进入一个多类型的金融市场（Peterson & Schulman, 1987），这表明目前的资本市场并不完美，至少对于NTBF是没有作用的（Westhead & Storey, 1997; Oakey 1995）。实际上，由于受到资本约束，通常认知的税收体系能够在保护新小企业中扮演重要角色并不能用来弥补这种“融资空挡”（Bolton, 1971; Watson, 1990）。

也有一些学者对创业政策有效性开展了实证研究，一个基本的观点是：国家应该根据该国经济发展水平制定相应的创业政策，创业政策应有阶段性。Sander Wennekens 等研究了36个国家创业与经济发展水平的关系，认为一个国家的动态创业率与它的经济发展水平之间呈U-shaped关系，这就包含了创业政策在不同阶段是有差异的含义。对于发达国家而言，改进鼓励新企业建立的激励结构，促进科学发现的商业开发是公共政策最有吸引力的方法。而对于发展中国家而言，寻求开发规模经济，培育直接投资和促进管理教育可能是更好的方法（Wennekens et al, 2005）。^[5]美国学者Zoltan J. Acs 和 Laszlo Szerb 认为不同国家的创业政策要根据经济发展的阶段有所差异，他们提出的政策建议是：第一，中等收入国家应该集中增加人力资本、升级技术可得性和促进企业发展，尽早启动企业发展政策是非常重要的，因为主要的驱动因素是恒久的变量，在短期内很难改变；第二，对于发达经济国家，减少进入管制在大多数情况下将不会导致更多的高潜力的企业建立，只有劳动力市场改革和消除金融管制对支持高绩效新创企业的成长才可能是必要的（Acs et. al, 2007）。^[6]王飞绒，迟仁勇比较了发达国家和发展中国家的创业环境，提出了应根据不同的目标和阶段来培育创业环境的观点（王飞绒、迟仁勇，2005）。^[7]李政、邓丰（2006）从创业政策内容和关注焦点的角度，将各国实施的创业政策分为中小企业延伸政策、“利基”（niche）创业政策、新企业创建政策和整体创业政策4种类型。

总的来看，创业政策对整体创业的影响是明显的，但表现形式在不同国家却有差异。日本学者Yuji Honjo 和 Nobuyuki Harada 分析了日本的中小企业创业促进法（CBPL）和金融结构对企业成长的影响，发现受到CBPL支持的中小企业倾向于增加资产；进一步，CBPL和现金流对新建的中小企业的成长有影响（Yuji Honjo, Nobuyuki Harada, 2006）。美国Tatiana S. Manolova（2008）等教授利用经典的三维制度分析方法对中欧三国的制度环境进行了实证分析，并对Busenitz的创业环境分析工具进行了量化，得出了在新兴国家制度对创业的促进作用以及制度差异对创业绩效的一些异质性表现（Manolova et. al., 2008）。

[8]

三、研究模型

本文使用Lundström 和Stevenson（2005）^[9]提出的基于专家打分的创业政策评估模型（见图1），开展对武汉市全民创业政策绩效的评估；同时结合国际上对于创业政策评估的相关实证结论，将武汉市创业政策评估结果与我国国家政策评估结果以及世界上主要国家创业政策评估结果进行横向对比，以此更为直观的反映武汉市创业政策的优势与不足，并在真实证据的基础上提出有针对性的对策与建议。

该模型从创业机会、创业技能、创业动机的维度，构建支持创业的基本政策框架。创业者对于创业政策的需求，来自对创业机会的识别、创业技能的提升和激发潜在的创业动机，以实现真实的创业活动。作为创业政策供给方的政府，其目标是通过系列的创业政策实现优化的创业氛围，提升创业成功率，降低创业的进入和退出壁垒。

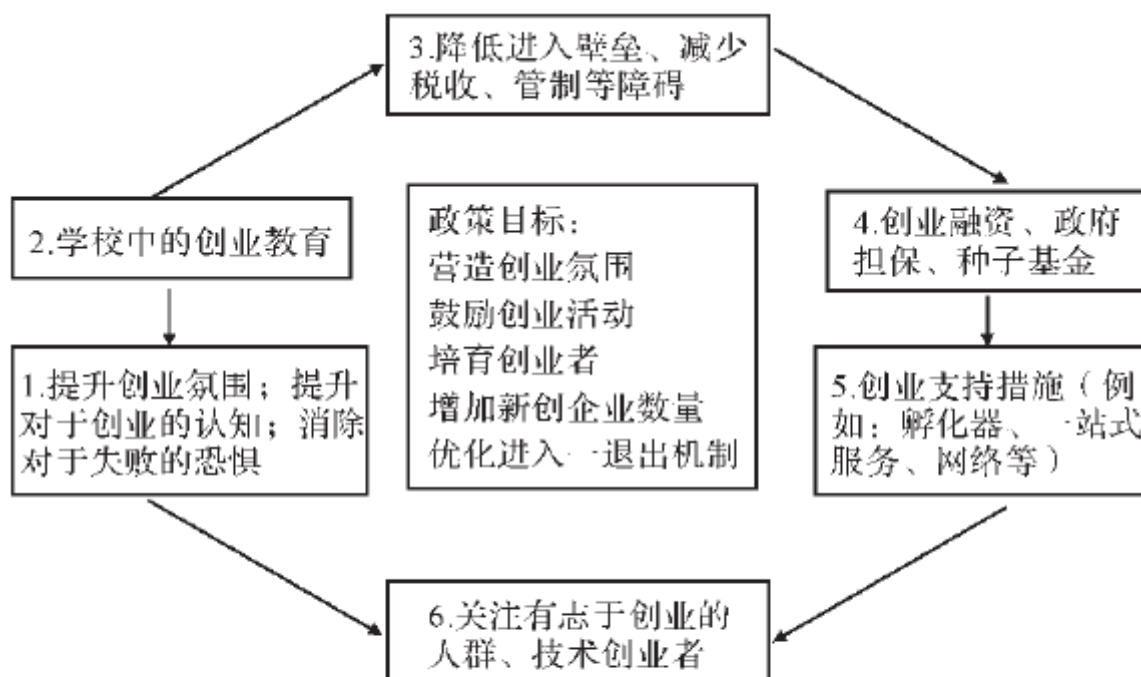


图1 创业支持政策体系框架

资料来源:Lundström and Stevenson（2005，P60）

武汉市创业政策评估模型由9 大类107 条细化指标构成（见表1），每个细化指标的分值有0 分、0.5 分和1 分三个选项，分别代表无证据支持、有一定证据支持、有充分证据支持。打分专家来自与武汉市全民创业活动相关的政府部门、风险投资机构等，为了更为准确的反映武汉市全民创业政策实施的真实性，我们根据实地访谈的情况、与全民创业政策制定的相关度以及在全民创业活动中处于的主导地位，综合各位专家的打分后，以最终的加权平均得分作为最终进入评估模型的变量。^②

表 1 武汉市创业政策评估模型指标分类

参与评分的创业政策领域	变量名称	政策措施 条目数
创业政策整体情况	EP	6
现有促进创业的政策措施	EP1	8
创业教育政策	EP2	19
目前放松企业创办、 成长和关闭的措施	EP3	22
针对创业企业的早期支持措施	EP4	16
创业融资与种子资金措施	EP5	15
对于创业人群的支持措施	EP6	10
与创业政策相关的行动	EP7	6
跟踪创业活动的效果	EP8	5
总计		107

四、数据与评估

根据我们的实地调研情况，我们对被访谈专家提供的相关信息进行了二次处理，并结合项目组成员的讨论，对每个专家的访谈情况进行了评估，并根据最终的评估结果，进行了权重赋值（见表2）。

表 2 专家访谈情况与权重赋值

序号	专家所属部门	专家职务	与全民创业相关度	访谈过程评估	权重赋值
1	湖北省经委中小企业处	处长	较高	较好	0.3
2	东湖创投	董事长	较高	较好	0.3
3	武汉市发改委工业处	副处长	中	较好	0.1
4	武汉市科技局	科长	高	较好	0.2
5	武汉市工商局	科长	较高	较好	0.1

（一）创业政策整体情况（EP）

政府宏观经济政策的中心目标是提高国民收入水平，加快国民经济发展，实现充分就业。在创业经济时代中，中小企业以及民营企业正在成为国民经济发展和实现充分就业的重要动力。创业支持政策的主旨在于促进社会创业活动，增加创业企业活力，通过创业拉动就业，实现社会福利与国民经济的同步发展。

尽管武汉市政府目前并没有形成一套非常完整和清晰的创业支持政策体系，但是市政府已经充分意识到鼓励全民创业对于促进武汉市国民经济发展非常重要。例如，武汉市政府对于全民创业有非常清晰的目标，同时在市财政资金中对于创业活动有明确的资金安排，这些措施和行为能够有效的将支持全民创业活动落实到实处。

武汉市的全民创业支持政策目前更多的与中小企业政策保持更高的统一性，这是由于创业支持政策起源是来自于中小企业政策的，同时加入了创新政策以及两型社政策的相关政策措施，从而形成配合两型社会建设的有效创业支持政策体系。

从专家打分的情况看，武汉市创业政策总体状况的分数高于我国的平均水平得分（77.78% > 50%），说明武汉市创业政策的总体状况较好，对于促进全民创业活动能够起到积极作用（见表3）。

表3 武汉市创业政策整体情况

项目	没有证据 (0分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5分)	有明确的证据,政策正在执行 (1分)
政策制定者已经意识到鼓励全民创业对于国家或地区经济的重要性吗?			1
有没有一套清晰的政策或者计划认识到去排除创业活动的障碍,改善创业环境,鼓励新的企业创办?		0.5	
地方政府有否一个重点突出的政策框架或具体措施去激励全民创业?		0.5	
鼓励创业的政策是否贯穿在以下三个方面的政策中,与其保持一致?			1
中小企业政策			1
创新政策		0.5	
两型社会建设		0.5	
政策目标是否明确的要求促进创业增长率、创业活动水平,或者提高创业者的数量?			1
政府财政预算中是否有专门的支持创业的支出?			1
总计		2	5
得分	7/9=77.78%(50%)		

（二）武汉市现有促进创业的政策措施（EP1）

武汉市现有专门针对创业活动的促进创业政策措施得分（见表4）低于全国平均水平（68.75% < 81.25%）。尽管有明确的证据表明，政府积极的宣传创业，通过合作来奖励创业活动以及积极同媒体联系广泛宣传有代表性的创业活动或过程，但是在提升社会创业文化，以及有明确目的的针对特定人群的创业活动的支持政策或措施等方面并没有明确的证据，影响了创业政策的实施效率。

表4 武汉市现有促进创业的政策措施

项目	没有证据 (0 分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5 分)	有明确的证据,政策正在执行 (1 分)
对于提高创业的社会认知度和倡导创业文化是否有定期的政策目标?		0.5	
政府是否会举办一些活动来宣传创业以及提供创业信息?			1
政府是否会独立的或者与其它机构合作,通过国家级权威的奖励项目来支持创业家?			1
这些奖项是否会区分创业家的不同群体(例如女性、青年人、下岗工人、科技人员等);以及针对企业发展的各个阶段(包括孕育期、建立期、成长期)来采取不同的支持方式?		0.5	
政府是否会在促进创业方面同媒体合作?			1
政府是否鼓励媒体更深度报道创业故事素材的活动(例如研讨会、新闻报道以及记者招待会)?			1
促进创业活动是否是政府预算中的一部分?		0.5	
是否采取适当的手段来跟踪潜在创业人群有创业的倾向?	0		
总计	0	1.5	4
得分	5.5/8=68.75% (81.25%)		

(三) 创业教育政策 (EP2)

武汉市在有关创业教育方面的政策得分(见表5)远远高于全国的平均水平($52.78\% > 23.6\%$),超过全国平均水平的2倍以上。在武汉市创业教育政策中,关于大学创业教育的得分较高,有充分的证据证明武汉市在大学生创业教育方面的有效行动,对于大学集中、大学生数量较多的武汉市来说,良好的大学生创业教育是实现全民创业目标的重要保证。但是对于创业教育的实施来说,没有明确的部门来实施创业教育活动,也没有完善的课程体系来开展创业教育,这是武汉市创业教育政策方面存在的主要缺陷。

表 5 武汉市创业教育政策

教育体系中有关创业的方面	没有证据 (0 分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5 分)	有明确的证据,政策正在执行 (1 分)
将创业整合到各个层次教育体系中是否成为一个政策目标?		0.5	
是否有一个关于将创业广泛地融合到学校层次教育中的考虑?	0		
创业教育是否包含在教育课程大纲内?		0.5	
是否有一个由产业和教育部门代表组成的创业教育指导委员会, 以及加入有关部门来监督创业教育在学校中的开展?	0		
是否有将创业教育融入到各种层次教育体系中的计划或战略?		0.5	
初级教育层次?		0.5	
中级教育层次?		0.5	
职业教育层次?		0.5	
是否有计划在初级、中级和职业教育体系中来促进创业教育?		0.5	
是否有针对现有教师的行动计划?		0.5	
传达到基层的教育项目中是否有引导教育者从事创业课程教育的相关内容?		0.5	
是否有对于各层次教育体系都有利的课程以及学习资料?		0.5	
是否有政府资金支持学生创业活动?			1
是否在大学广泛开设创业课程?			1
针对工程、科技以及其他学生?			1
政府支持大学来扩张他们的创业教育项目吗?		0.5	
政府是独自的还是同民营机构一起支持大学生创业计划大赛?		0.5	
政府预算是否支持创业教育和创业计划?		0.5	
总计	0	6.5	3
得分	9.5/18=52.78% (23.6%)		

(四) 目前放松企业创办、成长和关闭的措施 (EP3)

武汉市放松企业创办、成长和关闭的措施得分 (见表 6) 高于全国平均水平 ($62.50\% > 45.45\%$)。有充分的证据表明, 政府对于创业企业的创办成本是非常了解的, 在了解创办企业成本的基础上, 政府能够有效的简化注册程序、降低创业企业行政负担、简化工商管理程序以及通过一系列有效的支持政策来保证创业小企业的利益, 鼓励社会中的创业活动和行为。

表6 武汉市目前放松企业创办、成长和关闭的措施

项目	没有证据 (0 分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5 分)	有明确的证据,政策正在执行 (1 分)
是否有明确的政策目标来简化创办新企业的过程或者消除创业决策的障碍?			1
政府是否了解过创办企业的时间和成本?			1
政府是否有过从消除不必要程序的目的, 来检查企业创办、关闭门槛的努力?		0.5	
新企业的注册程序是否被改进过?			1
政府是否为新公司的注册设立了单独的业务代码, 以及有政府部门来专门处理正在进行的交易?		0.5	
是否为创业者建立了获得政府政策等信息的特别渠道?		0.5	
政府是否主动的为新创企业减少行政负担?			1
工商政策是否被修订过, 以减少开办的时间和成本(例如简化注册的程序, 降低资本要求, 降低成本)?			1
政府是否研究过行业政策以确保所有行业对新企业都是开放? 通过避免同大企业和国有企业的竞争中受到不公平的待遇, 以此保护中小企业?			1
政府是否注意给予创业失败的人以宽容, 增加创业者再创业的机会?		0.5	
政府是否研究过营业转让的障碍?		0.5	
政府是否采取行动来简化专利过程以及加强知识产权保护政策?			1
劳动力政策是否更为灵活的政策, 这样人们可以自由选择自我创业或者自我雇佣?			1
是否存在阻碍新企业雇佣其员工的非工资成本以及行政负担?	0		
政府是否提供对于新企业有利的税率(例如增值税减免, 收入税折扣, 减少公司税)?		0.5	
是否有特别的税收扣除来鼓励新创中小企业中的研发行为?			1
是否有鼓励在新兴成长型企业中非正式融资的税收激励?	0		
政府是否采取行动来减少中小企业的行政负担?		0.5	
政府是否建立了一套“更好的制度体系”来监督所有的新立法或新规章对新创小企业的影响?	0		
商业危机的评估是否被用于评估新的立法以及对于创办和企业成长的冲击?	0		
总计	0	3.5	9
得分	12.5/20=62.50% (45.45%)		

政策措施的不足在于武汉市对于创业企业的成长和关闭方面, 只有很少的证据显示政府研究过创业企业的营业性转让问题, 而转让是创业企业重要的退出方式之一; 虽然政府关注成长性企业的融资问题但没有有效的行动, 而融资是成长性创业企业成长过程中的关键要素。

（五）针对创业企业的早期支持措施（EP4）

武汉市针对创业企业的早期支持措施政策得分（见表7）高于全国平均水平（80.00%>59.34%），而且得分也达到80%，表明武汉市针对创业企业的早期支持措施是比较密集的。从具体的政策措施来看，有充分的证据表明政府从中小企业服务体系、创业帮助、信息帮助、创业培训、创业种子基金扶持等多维度关注创业企业的早期成长。但是，从政策持续性和长远性来看，支持政策并没有明确的政策目标，也没有充分发挥中介机构在中小企业服务体系中的有效作用，这是未来政策需要加强的地方。

表7 武汉市针对创业企业的早期支持措施

项目	没有证据 (0分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5分)	有明确的证据,政策正在执行 (1分)
是否有一定的政策目标是加大对于新生创业家和早期成长阶段创业家的支持力度?		0.5	
政府是否在确保通过现有中小企业服务体系来满足新生和早期成长阶段创业家的需求?			1
是否有“一站式”服务的场所为新创业家提供创业信息、帮助和建议?			1
政府网站中是否有为新生和新进创业家提供创业及其他信息的入口?		0.5	
是否有一个企业信息中心网络覆盖全市来帮助创业者?			1
是否有政府同其它机构组织一同提供的创业培训项目? 这些项目是否有经费支持?			1
政府是否有在关键领域使用各级政府基金来补贴种子基金的孵化器战略?			1
政府是否提供支持来鼓励从大学以及研究机构中剥离出的公司(例如集群、创业园等)?			1
政府是否支持专业咨询机构以及中介机构的发展?		0.5	
颁布质量标准吗?		0.5	
是否有适当的措施来评估针对新创企业的企业支持服务的质量?		0.5	
政府是否有举办论坛示范“标杆企业服务机构”的做法?			1
政府是否支持发展创业家/企业家协会邀请专家去指导?			1
这些协会是否会商量新创企业的需要?			1
是否有为所有参与者所共有的论坛或合作网络(包括教育者、政策制定者、咨询人员以及创业者)?		0.5	
总计	0	3.5	9
得分	12.5/20=62.50%(45.45%)		

（六）创业融资与种子资金措施（EP5）

武汉市创业融资与种子资金相关政策得分（见表8）略高于全国平均水平（78.57%>70.00%）。武汉市关于创业融资的相关政策措施中，重点关注微型企业以及小企业，致力于推动微型贷款对于低端创业活动的支持。有充足的证据证明武汉市在拓宽创业企业融资渠道、提供微型创业贷款以及关注重点人群创业种子资金支持方面都有相关政策措施。但是，政府在发展商业创业基金、中介融资担保机构以及主动承担相关创业资金缺口方面还存在提升的空间。

表 8 武汉市创业融资与种子资金措施

起步期、种子期和成长早期获得融资	没有证据 (0 分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5 分)	有明确的证据,政策正在执行 (1 分)
是否有一个具体的政策目标来提高新企业和处于成长早期的公司获得资金的数量?		0.5	
政府是否为新创业家承担了一些资金缺口?		0.5	
是否做过使得新企业能够获得更多资金的努力?			1
是否有政府支持的微型贷款项目以使得更多的人能够创办企业?			1
是否有为获得传统融资有更多困难的群体来开展的微型贷款项目(例如女性、下岗工人、青年人)?			1
政府是否有专门种子基金项目来支持创业初期或成长早期的创新、高科技企业?		0.5	
是否有政府背景的贷款担保计划来减少给予新创企业或小企业的风险?			1
是否有针对新创技术企业的商业化基金?		0.5	
政府是否会实施针对新企业的资金拆借或者股权项目?		0.5	
政府是否会同银行或者贷款机构合作来提高新企业或成长性企业获得融资?			1
政府是否会推动各种类型的融资机构的信息库的完善,以更好的告知新企业?		0.5	
政府是否会主动为私人投资者以及创业者之间搭建信息沟通的桥梁(例如投资洽谈会)?			1
政府是否支持天使投资或信息库的建立,为创业者和天使投资之间建立联系?			1
政府是否会激励风险投资向早期高科技企业投资(例如,使用公共基金来拉动私人投资)?			1
总计		3	8
得分	11/14=78.57%(70.00%)		

(七) 对于创业人群的支持措施 (EP6)

武汉市关于创业人群的支持措施方面的得分(见表 9)高于全国平均水平(86.36%>70.00%)。有充分的证据证明,政府主动关注相关创业人群,尤其是女性创业、海归创业、科技人员创业、青年创业等,并且能够有效跟踪目标创业人群创业活动过程;对于从大企业或科研机构中剥离出的衍生创业企业也给予重点的政策倾斜。武汉市对于创业人群支持措施不足之处主要在于对退伍军人、老人、残疾人等弱势群体创业活动的关注少,以及政府对外部中小企业的扶持与服务少。

表9 武汉市对于创业人群的支持措施

项目	没有证据 (0分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5分)	有明确的证据,政策正在执行 (1分)
是否有在目标人群中提高创业活动水平的政策目标?		0.5	
政府是否会支持关于全民创业活动率的研究以及追踪目标人群中创业者的创办率、生存率和成长率?			1
政府是否针对不同人群开展了特定困难和面临挑战的调查,包括使用外部服务的比率?		0.5	
政府是否主动的关注以下目标			1
女性			1
青年人			1
海归			1
失业者			1
退伍军人、老人、残疾人		0.5	
科技人员			1
政府政策是否主动支持创新型人才以及从政策机构和大学研发机构中剥离出的企业(例如,鼓励毕业生、科研工作者、以及技术专家创业;种子基金;研发税收减免;大学孵化器)?			1
总计		1.5	8
得分	9.5/11=86.36%(70.00%)		

(八) 与创业政策相关的行动 (EP7)

武汉市与创业政策相关行动的得分(见表10)与全国平均水平持平(50.00%=50.00%)。显然政府设立了管理创业企业的代理机构或者行政机构,以及在地方层面上集中执行市里的创业支持政策。但是,政府有关部门对创业支持的协调行动还不够,降低了武汉市创业政策执行层面的效率。

表10 武汉市与创业政策相关的行动

项目	没有证据 (0分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5分)	有明确的证据,政策正在执行 (1分)
政府是否设立以管理中小企业或创业企业的代理机构或者行政管理机构?			1
政府中是否对创业或者企业发展承担官方责任?	0		
对创业承担官方责任是否推动了其他相关政府部门推动创业政策的措施?	0		
政府部门中是否设立倡导提升创业和中小企业发展的跟随者?		0.5	
在地方层面上是否是“集中的管理机构/办公室”来开展支持创业的政策活动?			1
总计	0	0.5	2
得分	2.5/5=50.00%(50.00%)		

（九）跟踪创业活动的效果（EP8）

武汉市在跟踪创业活动效果方面的得分（见表 11）也与全国平均得分水平持平（50.00%=50.00%）。武汉市政府对于创业研究的支持力度比较大，但是在跟踪创业活动进展，聚焦微观创业行为以及开展关于“创业行为”或者“创业文化”等方面采取的相关政策措施不多。

表 11 武汉市跟踪创业活动的效果

项目	没有证据 (0 分)	有一些证据支持目前的政策和活动 (0.5 分)	有明确的证据,政策正在执行 (1 分)
政府有否评估“创业环境”和“创业文化”的措施的机制?		0.5	
政府是否评价和监督创业政策措施和工具的影响?		0.5	
政府是否动态跟踪和报道（例如创业活跃率、企业增长率)?		0.5	
自我雇佣、一人公司以及中小企业的动态数据是否会更多地聚焦性别、年龄以及不同城区?	0		
政府是否支持关于创业者的研究活动?			1
政府是否会发布关于地区/市小微企业和创业的年度报告?		0.5	
总计	0	2	1
得分	3/6=50.00% (50.00%)		

五、政策评价与比较

（一） 武汉市创业政策与我国创业政策之间的横向比较

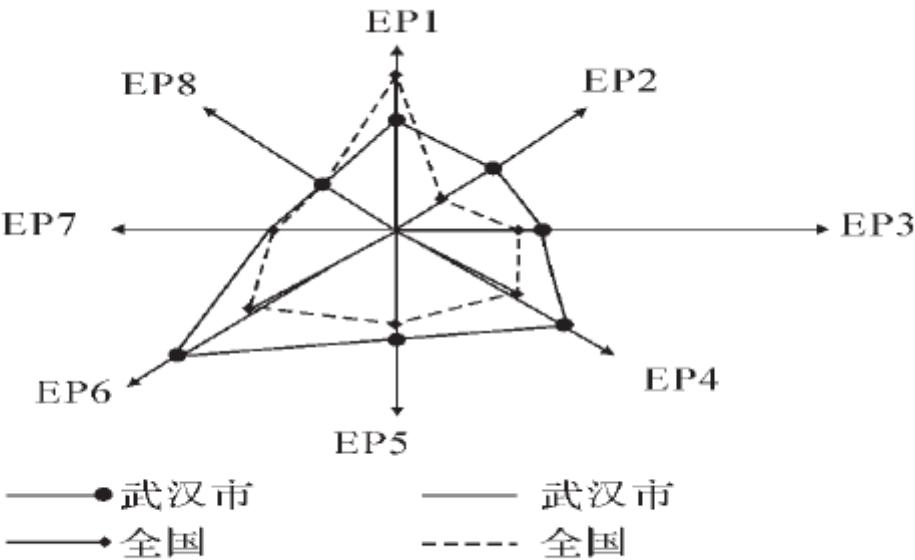


图 2 武汉市创业政策整体水平与全国创业政策整体水平对

综合专家打分的结果，我们将武汉市创业政策评估结果与全国创业活动的评估结果绘制成武汉市和全国的创业政策评估蛛网图并进行对比（见图2），可以得到以下主要结论：

第一，武汉市创业支持政策整体水平高于全国创业政策整体水平。从2个蛛网图的面积来看，武汉市蛛网图的面积大于全国蛛网图面积，在8个维度中，武汉市有4个维度的长度大于全国平均水平，2个维度长度等于全国平均水平，只在1个维度上小于全国平均水平。因此，从政策整体水平来看，武汉市创业支持政策水平高于全国创业政策整体水平。

第二，武汉市创业教育支持政策以及针对特定人群的支持政策有明显优势。武汉市是一个具有一定高校资源存量的城市，创业教育支持政策能够有效调动高校创业资源、促进知识创业和技术创业，武汉市在这些方面的政策供给比较充分，政府关注较多；同时对于特定人群的关注也非常密集，大量具有针对性的创业支持措施在创业资金、创业技能、创业培训等方面能有效支撑特定人群的创业活动，将创业活动由简单劳动创业到技术创业、由粗加工创业到高附加值型创业，从而达到在资源节约、环境友好的前提下开展创业活动的目的。

第三，武汉市在执行与创业政策相关的行动与跟踪创业活动方面没有突出表现。从蛛网图看，这两个维度是与全国平均水平相等的，在其他各个维度都有一定优势的前提下，相关政策执行行动与跟踪创业活动效果维度上的短板将在一定程度上降低武汉市创业政策的整体水平。

第四，武汉市现有的促进创业措施还不够。在8个维度中，武汉市只有现有的促进创业措施维度是小于全国平均水平的，表明武汉市在现有促进创业措施方面还存在缺陷，这个问题的出现与政策细化执行不够明确、有目的性的政策供给不够、更多的创业政策同中小企业政策混淆等原因有关。

（二）与相关发达国家之间的纵向比较

由前文可知，武汉市创业政策整体水平优于全国平均水平。现将武汉市创业政策整体水平同世界主要国家进行对比（见表12），从中可以看到武汉市创业政策的主要差距。

表 12 武汉市创业政策与世界主要国家创业政策的对比

创业政策	A U	C A	D K	E S	F I	I S	I E	N L	N O	S E	T W	U K	U S	Avg.*	WH
促进创业的政策	62.5	43.8	56.3	50.0	68.8	12.5	37.5	37.5	12.5	75.0	87.5	100.0	87.5	56.3	68.75
创业教育政策	81.6	28.9	76.3	52.6	89.5	13.2	47.4	84.2	71.1	42.1	15.8	76.3	28.9	54.5	52.78
目前放松企业创办、成长和关闭的措施	77.3	65.9	93.2	79.5	65.9	34.1	70.5	79.5	61.4	65.9	47.7	93.2	100.0	72.0	62.50
对创业企业的早期支持措施	60.0	90.0	80.0	93.3	86.7	76.7	83.3	90.0	66.7	80.0	90.0	90.0	100.0	83.6	80.00
创业融资与种子资金措施	84.4	53.1	53.1	75.0	68.8	34.4	81.3	68.8	34.4	87.5	93.8	100.0	81.3	70.4	78.57
对于创业人群的支持措施	65.0	95.0	35.0	70.0	60.0	40.0	35.0	75.0	40.0	90.0	40.0	100.0	70.0	62.7	86.36
创业政策整体情况	41.7	8.3	83.3	66.7	83.3	33.3	58.3	83.3	66.7	83.3	66.7	83.3	66.7	63.5	77.78
与创业政策相关的行动	60.0	40.0	100.0	100.0	100.0	50.0	70.0	60.0	60.0	80.0	100.0	100.0	80.0	76.9	50.0
跟踪创业活动效果	58.3	50.0	91.7	58.3	83.3	16.7	25.0	100.0	16.7	100.0	58.3	100.0	83.3	64.7	50.0

注：(1)Legend:AU=澳大利亚;CA=加拿大;DK=丹麦;ES=西班牙;FI=芬兰;IS=冰岛;IE=爱尔兰;NL=荷兰;NO=挪威;SE=瑞典;TW=台湾;UK=英国;US=美国;WH=中国武汉市；(2)*'avg.'表示 13 个经济体的平均得分,但是不包括中国武汉市。

第一，武汉市创业政策整体情况位列世界主要国家的中上游。武汉市创业政策整体情况排名第六，高于美国、西班牙、丹麦等西方成熟市场经济国家。这说明武汉市在持续关注创业活动，并出台相关创业支持政策方面，能够做到有目标、有计划、有成效，极大的带动了武汉市创业活动的开展。

第二，武汉市创业政策中分值较高的几个方面都处于中等偏上的水平。其中，针对创业人群的支持措施位居第四，针对创业企业的早期支持措施并列第七，创业融资与种子资金措施位居第七。这说明武汉市在局部创业政策方面是有一定的优势和基础的。

第三，武汉市除了以上两方面之外，在其他创业政策方面处于明显的下风。其中，与创业政策有关的行动方面排名最低，位居第十二；跟踪创业活动的效果方面位居第十。这说明武汉市创业政策在这些方面存在大量需要加强和改进的环节，政策整体水平还有较大提升空间。

注释:

① 新华网北京2月28日电,28日下午3时,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝专程来到中国政府网和新华网访谈室,接受中国政府网和新华网联合专访,同海内外网友进行在线交流。在回答网友关于就业的问题时,温总理说:“就业不仅关系一个人的生计,而且关系一个人的尊严。”

② 为了研究需要,我们将加权后的平均得分进行区间划分,即0-0.33为0分,0.33-0.66为0.5分,0.66-1为1分。

参考文献:

[1] Stevenson, Lois, Anders Lundström. Beyond the Rhetoric: Defining Entrepreneurship Policy and its Best Practice Components [J]. Stockholm: Swedish Foundation for Small Business Research, 2002.

[2] Stevenson, Lois, Anders Lundström. Patterns and Trends in Entrepreneurship/SME Policy and Practice in Ten Countries [J]. Stockholm: Swedish Foundation for Small Business Research, 2001.

[3] Meade, J.E. The Structure and Reform of Direct Taxation [D]. Allen and Unwin for the Institute for Fiscal Studies, London, 1978.

[4] Bruce, Donald & Mohsin, Mohammed. Tax Policy & Entrepreneurship: New Time Series Evidence [J]. Small Business Economics, 2006.

[5] Wennekers, Sier et al. Nascent Entrepreneurship & the Level of Economic Development [J]. Small Business Economics, 2005.

[6] Acs, Zoltan J & Szerb, Laszlo. Entrepreneurship, Economic Growth & Public Policy, Small Business Economics, 2005.

[7] 王飞绒、池仁勇. 发达国家和发展中国家的创业环境比较研究 [J]. 外国经济与管理, 2005.

[8] Manolova, Tatiana S & Eunni, Rangamohan V. & Gyoshev, Bojidar S. Institutional Environments for Entrepreneurship: Evidence from Emerging Economies in Eastern Europe [J]. Entrepreneurial Theory & Practice, 2008.

[9] Lundström, Anders, Lois Stevenson. Entrepreneurship Policy: Theory and Practice [J]. New York: Springer Science, Business Media, Inc, 2005.