
江西创业政策环境研究^{*1}

王玉帅 尹继东

【摘要】：本文在对创业政策体系进行考察和对创业者进行问卷调查分析的基础上分析评价江西创业政策环境，认为：在政策体系制定上，江西创业政策基本上形成了以省委省政府出台的相关创业指导性文件为主导，以工商、财政、税收、人事、金融部门出台的相关创业措施为支撑，涵盖了创业重要性认识、创业机会、创业技能和创业结果保障等各个层面比较完善的创业政策支撑体系；但在创业者的评价上，除创业共识和政府服务外，其他如规制环境、资金获取、创业教育与培训、研究项目开发与转移、政府采购和政府服务等方面创业者的评价均不高，因此，创业政策还有待在系统设计、立法保障和机构设置等方面进行优化。

【关键词】：创业政策，政策体系，创业者评价

创业政策是关于激励企业家(创业者)及其创业精神的政策措施，它包含三方面内容：创业政策对象，是指处于发展前期、起步和后起步阶段的企业(42个月之内的企业)；创业政策的设计和实施涉及动机、机会和技能(简称MOS)三个领域；创业政策的主要目标，是鼓励更多的人参与创业，进入到创业初期阶段并实现起步和就业的早期发展^[1]。Degadt认为，支持创业意味着促进创造和创新，因此创业政策包含两层含义：一是激励更多的人创建企业，提高初创企业的存活率；二是营造更好的创业环境，为新企业创造更好的成长机会。创业政策能否成功，主要取决于其目标和手段能否为其目标群体所理解和接受^[2]；Jock Collins认为，创业政策就是政府所制定的鼓励小企业创立、成长的政策和支持措施^[3]。实际上，创业政策就是政府为促进本区域创业而制定的一系列法律法规和政策的总和。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降低创业壁垒，营造良好的环境和氛围，促进创业活动，达到推动经济增长的目的。创业政策因施行主体的不同，其覆盖范围为从地方到中央甚至国家以外的多方位政府活动。

¹ 本文为国家社科基金项目“城乡统筹背景下劳动力市场一体化的就业结构优化效应与路径研究”(项目批准号：09CJY023)和江西省社会科学“十一五”规划项目“创业动机及其影响因素实证研究——以江西地区创业者为例”(项目编号：08YJ129)的成果之一。

表 1 江西创业者对当地创业政策总体评价的结果

类别	题号	题目	各题得分 (M)	类别得分
创业共识	1	政府及其各部门对创业的重视程度	3.83	3.77
	2	政府及其各部门尊重企业主程度	3.71	
税收优惠	3	创办企业能获得税收优惠程度	3.22	3.22
规制环境	4	诸多行业领域都向民营经济放开程度	2.89	3.005
	5	主管各部门对企业违规收费、限制的状况	3.12	
资金获取	6	当地银行等金融部门对创业贷款情况	2.12	2.505
	7	政府实施创业贷款贴息情况	2.89	
创业教育与培训	8	当地创业教育开展情况	2.02	2.18
	9	当地创业技能培训开展情况	2.34	
研究项目开发及转移	10	政府支持科研成果向民营企业转移的力度	2.80	2.80
政府项目和采购	11	政府机构会向小企业进行物质采购情况	3.02	3.02
政府服务	12	企业注册登记手续费花费的时间	3.46	3.61
	13	企业注册、审批和登记的费用	3.87	
	14	企业获得相关管理部门服务态度	3.50	
总体均值			3.056	3.056

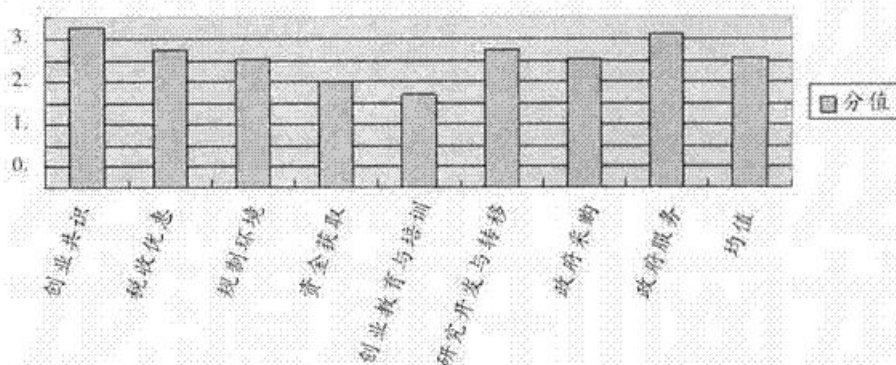
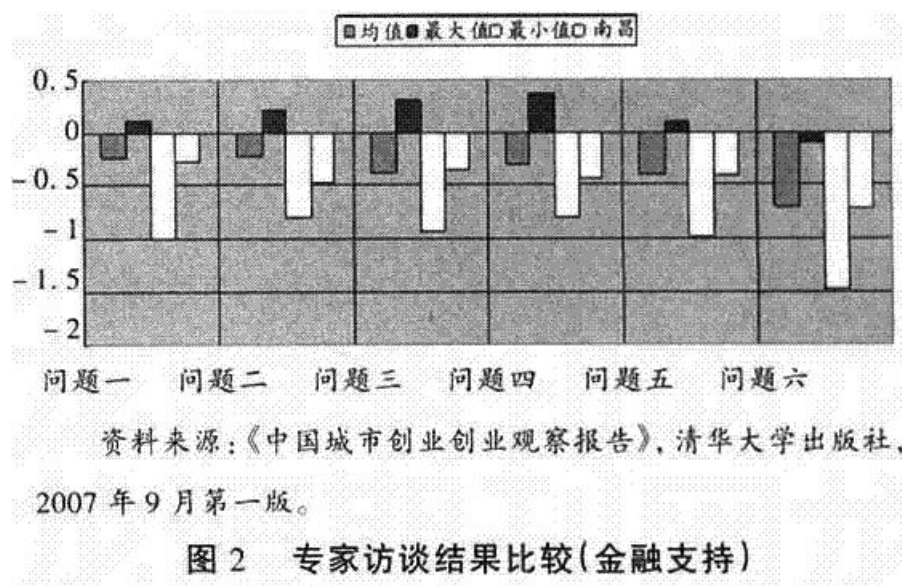


图 1 江西创业者对当地创业政策总体评价的结果

本文首先通过梳理江西创业政策法律法规，分析创业政策制定和颁布的现状与问题；然后，通过对江西省内 287 位创业者进行问卷调查，分析创业环境现状和问题；最后，综合分析创业政策环境状况。

一、江西创业政策体系现状



党的十六大强调：“各级党委政府必须把改善创业环境和增加就业岗位作为重要职责。引导全社会转变就业观念，推行灵活多样的就业形式，鼓励自谋职业和自主创业。”江西创业政策、法规体系正是在十六大精神的指导下建立和逐步完善起来的。2002年，江西省人民政府出台了《江西省人民政府关于进一步加快民营经济发展的若干意见》，为民营经济的发展进一步降低了门槛，提高了政策扶持力度，同年，又出台了《江西省人民政府关于进一步优化政务环境的若干意见》，简化政府部门审批手续，推出了政府机构为企业服务的“一站式”服务窗口，方便了创业。2003年，江西省政府又出台了《江西省促进和引导民间投资的若干意见》，鼓励和允许民间资本进入非法律禁止的行业领域，并且实施金融等方面的扶持力度。

2005年7月，中共江西省委召开全省领导干部会议，重点讨论全民创业的问题。会后，江西省委省政府出台了《中共江西省委、江西省人民政府关于推动全民创业、加快富民兴赣的若干意见》（以下称《全民创业若干意见》），意见要求：“各地区、各部门要认真调查研究，从本地、本部门的实际出发，抓紧制定、完善和落实推进全民创业、加快富民兴赣的具体措施。”事实上，江西诸多具体创业政策都是在《全民创业若干意见》的指导下落实制定的。如江西省工商局出台了为简便创建企业的手续和规范新建企业管理的《关于全省工商系统推动全民创业加快富民兴赣的若干措施有关问题的实施办法》文件；省财政、劳动和社会保障厅出台的为创业提供资金支援和创业培训等内容的《关于培育创业主体强化创业服务推动全民创业的指导意见》；省国税局和地税局分别出台的为初创企业减免税收的《江西省国家税务局关于推动全民创业、加快富民兴赣的实施意见》和《江西省地方税务局支持全民创业措施100条》；财政厅、劳动和社会保障厅、省团委和省信用联社分别出台的为创业贷款提供便利和优惠的《江西省小额担保贷款财政贴息资金管理办法》和《关于为青年创业提供金融扶持的指导意见》；省人事厅出台的为在职事业单位人员创业提供政策扶持的《关于事业单位专业技术人员兼职兼薪的指导意见(试行)》。

从出台的相关文件看，江西创业政策基本上形成了以江西省委省政府出台的相关创业指导性文件为主导，以工商、财政、税收、人事、金融部门出台的相关创业措施为支撑，涵盖了创业重要性认识、创业机会、创业技能和创业结果保障等各个层面的比较完善的创业政策支援体系。

分析显示，在目前江西创业政策体系中，创业教育政策体系还处于空白状态，据我们考查，江西教育部门还没有正式出台促进创业教育的相关文件和措施^①，这是江西省创业政策体系的重要不足之处。创业教育涉及创业文化培育、创业热情的激起、

² ①从现在公开的相关信息看，我们只看到江西省教育厅高教处在2006年3月召开的全省高校教务处长会议上印发了《关于推进我省高校创新创业教育的若干意见(征求意见稿)》，提出在全省高校普及创业教育的相关报道，具体的文件没有面向社会颁布，且还是征求意见稿。

创业技能的培训等等，从发达国家的实践看，创业意识和动机的培育还不仅仅局限于大学创业，它涵盖了幼儿教育、小学教育、中学教育以及大学甚至研究生教育的全过程。当然创业教学理念的深入和创业教育的导入，需要全社会对创业教育的重要性有深刻的认识，才能调动必要的人力、物力和财力来共同推动创业教育。另外，从公开的信息看，目前江西金融部门创业贷款的积极性还不高，只有江西信用联社和江西省团委联合下发了《关于为青年创业提供金融扶持的指导意见》，而四大国有银行、两大政策性银行以及其他股份制银行等金融部门并没有出台相关支援创业贷款的条例，所以，创业资金瓶颈仍严重制约江西创业型经济的兴起。此外，目前江西出台的一些财政支持和税收优惠政策主要针对的是特殊群体，如下岗失业人员、残障人员、退役军人、大学毕业生等，而创业型经济需要激起更广泛人群的创业激情，让更多的人获取创业技能，获得创业机会，从而推动创业。

二、江西创业政策环境实证分析：基于对创业者的调查

为了探讨江西创业政策落实与执行状况，我们就当地政府和所属部门对创业的重视程度、创业贷款、财税支持、土地支持、政府采购、研发转移等几个方面对 287 个创业者样本进行了抽样调查分析。

（一）问卷设计

《区域创新创业能力与活力评价研究》课题组认为，评价创业政策体系应该从制度、人事、金融、法规、服务和文化等六方面着手。全球创业观察(GEM)把创业环境要素分为九个方面，即金融支持、政府政策、政府项目支持、教育与培训、研究开发转移、商业和专业基础设施、进入壁垒、有形基础设施、文化与社会规范。凯尼把创业政策集中在新企业的出现及增长上，他认为创业政策应该包括：创业共识、税收优惠、规制环境、资金的获取、创业教育、知识资本^③。

本文综合凯尼和 GEM 的观点，从创业共识、税收、规制环境、资金获取、创业教育与培训、研究项目开发与转移、政府采购和政府服务等八大政策方面，共设计 14 题。

（二）江西总体创业政策环境状况分析

在评价创业政策环境时，我们通过调查问卷得分分值的平均值来反映环境状况，分值高，则表明创业政策环境好^④。

表 1 和图 1 显示，总体上，被调查者认为，江西目前的创业政策环境只能处于一般水平(量表得分均值为 3.056)，这与我们经验判断的结果有一定差距，这可能是创业者对创业政策的评价要比专家学者要苛刻些的缘故，也可能是政策在落实或执行的过程中有所偏离，另外也可能是这次调查对象主要是本土创业先行者，因而在当地创业政策的资金扶持、土地、财政和税收优惠过程中，并不是真正的受惠者。但总的来说，这次问卷结果表明江西创业政策还有很大的改进空间，也意味着各部门、各地区地方政府还要结合本部门本区域的实际情况更有针对性更具体地落实创业政策。

1. 创业共识和政府服务

在整个创业政策环境中，“创业共识”和“政府服务”得分最高，表明江西各地方政府积极响应了江西省委省政府的“全民创业、富民兴赣”的政策，并且大力宣传了创业，改善了政府服务措施，提高了政府服务创业民众的水平。

^③ ②在此，我们认为将其理解为“研究开发与转移”更容易理解。

^④ ③《中国城市创业观察报告》对南昌市的创业税收政策的专家问卷结果调查总体评分为 0.5 左右(正负分制，相当于五分制量表中的 3.5 分)，考虑到南昌是江西省会城市，应该高于总体平均得分，所以我们认为，两次调查的结果比较相近；另外，《报告》在比较研究中，发现南昌税收政策环境要好于中国城市一般水平，鉴于此，我们也推断，江西整个税收政策环境要高于全国平均水平，至少要高于其他欠发达地区的一般水平。

2. 金融支持与创业教育和培训

样本数据显示,江西总体上的创业“资金获取”和“创业教育与培训”还处于非常低的水平(资金支持的总体得分为 2.505,而创业教育与培训的总体得分为 2.18),与对创业者调查结果相近,专家调查结果也显示,中国城市创业者获得创业金融支持都比较困难,江西南昌也是如此。(见图 2)

无论是创业者自身的感受还是专家判断,民众从金融部门获得创业资金信贷的现状比较糟糕,银行对创业信贷普遍存在“惜贷”心理,即银行创业贷款的积极性不高。

创业信贷难不是江西特有的现象,而是全国其他地区甚至世界其他地方都普遍存在的问题。银行等金融机构从自身的资金安全的角度考虑,选择谨慎贷款给创业者是理性的选择,因为创业本身蕴含着巨大的不确定性,一旦创业失败,银行贷款很可能成为呆账甚至死账,因此,将创业资金支持责任完全推卸到银行等金融部门身上是不妥的,我们认为,应设计一套创业信用担保机制,在这个机制里,银行、创业者和政府构成一个利益共享、责任共担的联合体,只有这样才能提高银行对创业贷款的积极性,但是这需要一些金融制度的创新,如灵活的利率政策、信用体系的完善、政府本身运作机制创新等。

另外,这次调查结果显示,和其他创业政策环境相比,创业教育与培训环境是最不理想的,被调查的创业者对当地政府开展的创业教育和创业技能培训评价得分非常低。《全国城市创业观察报告》的专家调查结果也显示,中国城市的中小学教育中的鼓励创造性、自立和个人原创,关注创业和创办公司以及提供市场经济原则的知识和意识教育很不理想,而大学为学生提供创业知识和管理公司的知识、商业和管理教育的水平、为初创企业 and 新成长型企业提供的准备以及职业教育提供的创业准备知识也都处于不太理想的状态。

创业教育与培训,一方面可以培育民众的创业意识和创业者所必备的一些创业特质,如自我效能感、冒险精神等等;另一方面,也可提高创业潜在人群的创业技能。总之,创业教育与培训既能激起创业动机(实证分析结果验证了自我效能感、冒险倾向与创业动机存在正相关关系),又能提高创业者识别机会、管理新创企业的一些基本知识。而目前,我国的创业教育与培训没有得到足够的重视,尤其是在广大欠发达地区,投入的经费还相当有限,制约了民众创业动机的萌发与强化;民众发现和把握机会才能没有及时挖掘出来,这共同导致区域内创业活动没有发挥到应有水平。

3. 税收优惠

江西省国家税务局和地方税务局在 2006 年前后相继出台了有关创业的税收优惠文件,从调查结果看,被调查的创业者在一定程度上感受到了创业税收优惠政策(税收优惠的调查平均得分 3.22,高于总体均值);从南昌市情况看,专家调查的结果和创业者的调查结果比较接近^⑤,因此,在税收政策环境方面,江西总体情况较好,当然,税务部门为创业所做的工作,不仅是提供税收优惠,而且要在税政服务、公平税负等方面为创业提供支撑。

4. 研发成果转移和政府项目与采购

研发成果转移是指在多大程度上创造新的商业机会,以及研发开放是否可以为新创立的小型企业 and 成长中的企业所用。目前中国的研发成果大部分集中于研究院所和高校,这些成果几乎都是国家投入的科研资金转化的结果,政府在科研成果转移上有重要话语权,因此,政策在一定程度上决定了科研成果转化的能力。

⁵ ③ 《中国城市创业观察报告》对南昌市的创业税收政策的专家问卷结果调查总体评分为 0.5 左右(正负分制,相当于五分制量表中的 3.5 分),考虑到南昌是江西省会城市,应该高于总体平均得分,所以我们认为,两次调查的结果比较相近;另外,《报告》在比较研究中,发现南昌税收政策环境要好于中国城市一般水平,鉴于此,我们也推断,江西整个税收政策环境要高于全国平均水平,至少要高于其他欠发达地区的一般水平。

从本次调查的结果看，江西创业者对本地科研成果转移状况比较差(此项得分为 2.8 分，低于总体均值)，低于政策环境总体得分。《中国城市创业观察》一书中的专家调查的结果也显示，整体上南昌市的研究与开发的转移状况处于较低的水平，“无论在资金、技术等方面的承受能力和转化能力，还是政府的资助方面都不能满足创业过程中研究开发转移的效率。说明我国研究开发成果的转移的工作应该有针对性地重视改进转化条件”^[4]，这种状况在全国普遍存在，但发达城市科研成果转移状况较欠发达地区要好得多，这一方面要归因于发达地区对科研成果转化的承受能力要强，另一方面，发达地区科研成果转化的机制比较灵活。

如果单纯从科研成果转移角度考虑，加强企业和科研单位的合作，甚至结成研发—生产联盟，是一条有效途径。但从创业角度考虑，非科研人员利用科研成果创立企业，现实上行不通，我们认为，欠发达地区鼓励和支持科研人员利用自己的科研成果创立企业是现实可行的方案。如南昌大学材料研究所利用自身研制的“硅衬底发光二极管”引进风险投资近亿美元，在南昌高新开发区成立晶能光电(江西)有限公司，在这过程中也遇到过阻力，但最终在江西省委省政府的支持下得以顺利引进外部风险资本，从目前晶能光电的运转来看，对地方生产就业以及在将来高科技企业区域竞争中都有重要意义。

政府项目与采购是政府创业政策的具体化，美国等发达国家为了鼓励中小企业发展，法律规定政府项目和采购的一定比例向中小企业倾斜。

问卷调查结果显示，被调查的创业者对当地政府提供给他们的政府采购和项目的评价接近总体的创业政策环境评价，即处于“一般”，要略低于专家问卷调查的结果^④。我们认为，政府项目与采购向中小企业倾向是政府合法而且容易操作的刺激创业的一种较为直接的方法，并且也能较快产生实际效益，特别是一些中小企业能够完成的政府项目，要尽量向中小企业倾斜，这是国际上通行的做法，不存在扰乱市场公平竞争秩序问题，因为大中型公司与中小企业角力方向存在差异。

总之，被调查的创业者普遍认为，江西创业政策环境虽然在近几年有了较大的改善，特别是各级政府对创业的认识上有了很大改进，但是，在一些具体的创业政策措施落实上还存在很多不足。在金融支持环境上，债务融资方面，银行等金融部门缺乏实际支持创业条例，权益融资气候还没有形成；在创业教育与培训上，中小学创业文化和意识教育几乎是盲点，大学创业教育还仅停留在实验试点阶段，创业技能培训在很多地方没有形成良好机制的使其正常运转；在政府项目和采购上，各级政府和部门没有重视政府项目和采购对促进创业的重要作用。

三、结论与建议

(一) 结论

本文在全面分析江西省创业政策法规体系基础上，通过对创业者的问卷调查，结合相关研究结论，认为以江西为代表的广大欠发达地区创业政策主要存在如下问题：

1. 在政策的设计上，缺乏创业管理相关理论的指导，系统性完整性不够

创业过程至少包括：创业动机阶段、机会识别、机会开发、企业创立和新企业成长几个阶段，因此，政策制定的目标应该是瞄准创业的全过程。在创业动机阶段，创业意识的导入、创业者创业心理特质的培育需要在早期教育入手，因此，真正长久有效的创业政策必不能忽略早期创业教育，而目前我们的创业教育方面还是盲点，创业政策的触角还没有延伸到创业动机，这是创业政策的重要不足；在机会识别阶段，一方面是机会的客观存在性，另一方面是机会价值的判断的主观性，前者需要政府放松行业准入等方面对市场环境采取宽容态度，后者，则需政府主动搭建潜在创业者的培训平台，让前者创业者有能力识别和

⁶ ④专家问卷调查显示，“政府项目与采购”六道题平均得分大致在 0.3 左右，即五分制量表的 3.3 左右，略高于我们的调查结果。

把握机会，而目前大学创业教育和社会的创业技能培训也非常不足；在机会开发和企业创立过程中，目前我国总体的资金支持力度都不足，随着市场化改革的深入，银行等金融部门逐渐走向市场化运作，政府对银行的“指挥棒”也不再灵验，因此，就出现了政策“声声催”，银行“响应者寥寥”的尴尬的局面，其关键是没有形成一个银行—政府—创业者互惠的机制，导致银行的积极性不高；另外，从欠发达地区创业融资的渠道上看，还没有完全打开眼界，高风险创业融资需要将更多的注意力放在权益性融资上，大力鼓励和支持发展风险投资是一种理性选择。

总之，目前我国创业政策存在缺乏政策制定的系统性、创业政策缺乏阶段细分、缺乏对国情特色的考察、创业政策缺乏对创业需求端的考察、缺乏针对创业型经济这一新经济背景的考量^[5]等问题，并且，“由于多方面的原因，全民创业法规政策的全面性、协调性、操作性、前瞻性还存在一些不足，政策执行的力度和效果也有待进一步强化。”^[6]

2. 创业政策还仅停留在文件阶段，没有通过立法的程序使这些政策得以制度化、法律化，难以保证创业政策的持续性

我们现在的相关创业政策，大多数还是以各种“指导意见”的形式存在，没有通过立法机构的表决通过。从法理上说，这些政策不具备法律效力，特别是领导班子轮换之后，有关创业的一些政策容易反复，难以保证政策的连贯性和持续性。而区域创业，从创业文化氛围的形成，到创业实践的兴起，都不是某一段时间、某一届领导班子所能完成，所以没有形成法律效力的创业政策不利于区域创业持久兴起。

3. 在整个创业政策支持体系中，缺乏一个合法的为创业政策制定提供真实信息、监督落实创业政策、服务创业民众的专门机构

制定科学合理的创业政策，不仅需要创业管理理论的指导，还需要广泛收集有关创业的信息，这些信息散布在各个经济领域和政策部门，而为了保证信息的真实性、时效性和完整性，应该需要专门的机构负责；创造政策的科学有效性，并不能保证就一定有好的效果，将科学的政策不偏不倚的执行落实下去，并且对落实状况进行监督考评，也需要专门的机构；在广大的欠发达地区，民众的文化素质不高，信息不畅通决定了他们在了解政策、理解政策和利用政策能力上的不足，但这些人群也需要创业，甚至更需要创业来改善他们的状况，对于这些民众的创业，更需要专门的机构来指导他们创业。

(二) 建议

在掌握创业规律和借鉴其他国家或地区尤其是发达国家创业政策的基础上，江西要进一步完善创业政策体系。从目前来看，首先，江西需要尽快出台支持创业教育与培训，以及鼓励政府项目和政府采购向创业企业倾斜的政策措施，进一步出台鼓励金融企业向创业企业倾斜的政策措施，出台创业企业吸纳就业人数与税收优惠程度挂钩的更具针对性税收优惠政策等；其次，为保证政策的连续性和权威性，应将相关支持创业的政府文件通过立法程序使其制度化、法律化；最后，设立一个专门负责收集创业信息、为各部门创业政策提供指导、监督落实创业政策、服务便利创业民众的组织机构。

参考文献：

[1] Lundström A, and Stevenson L. Entrepreneurship policy for the future. Swedish Foundation for Small Business Research, Stockholm, Sweden. 289, 2001.

[2] Jan De-gadt. For a more effective entrepreneurship policy: perception and feedback as preconditions. Rencontres de Saint-Gall, 2004: 8-10.

[3] Jock Collins. Cultural diversity and en-trepreneurship: policy responses to immigrant entrepreneurs in Australia. En-trepreneurship and Regional Development, 2003.

[4] 高建等. 中国城市创业观察报告[M]. 北京: 清华大学出版社, 2007.

[5] 张茉楠. 面向创业型经济的政策设计与管理模式研究[J]. 科学学研究, 2007, (6).

[6] 江西省政府经济研究中心. 江西全民创业的政府政策与法规研究[EB/OL].

<http://www.jiangxi.gov.cn/gb/jxzwgw/hgjj/jxjjfx/userobject1ai89335.html>.