鼓励创业的相关政策与公共服务

**九个问题：**

1. 创业活动的本质，创业者的特征，鼓励创业的逻辑。
2. 我国鼓励创业的主要政策，外国鼓励创业的主要政策。
3. 创业者需要什么，政府的责任。
4. 如何构建鼓励创业的政策和服务体系，人社部门重点负责的事情。

**1.1创业活动的本质**

* 创业是那些具有企业家精神的人发挥自身能动性，发现机会，整合资源，为满足人类不断增长的物质文化需求提供产品或服务的社会经济活动。
* 创业活动给人类社会带来三大贡献：财富，就业，创新。
* 创业活动能否产生，是否活跃，要看四个条件：第一，现实中有没有商业机会——尚未被满足的物质文化需求；第二，人群中有没有创业者——想创业、敢创业、能创业的人；第三，这些创业者在什么样的环境下才愿意去创业——是否有适合创业的社会制度环境；第四，有没有创业所需要的资源——人力、资本、场地、科技等。

**1.2创业者的特征**

* 创业者具有企业家精神，具有发现机会、整合资源、组织生产（或服务）的能力，是创业活动的主体。
* 创业者是珍贵的稀缺资源（统计数据表明，创业者一般只占经济活动人口的5-6%），大部分人都成不了创业者。
* 创业者并无传统意义上的“身份”特征，但创业者本身也有“层次”之分。

**1.3鼓励创业的逻辑**

* 创业活动说到底是创业者对商业机会做出的反应。因此，能否不断释放和创造商机并保障机会公平，能否持续培育出一批批想创业、敢创业、能创业的人，能否激发和保护创业者的积极性，能否为创业者解决资源和经验不足等难题，是鼓励创业的出发点和落脚点，是检验我们为此所做的一切（政策、管理、服务等）是否有效的最终标准。
* 创业者总归是少数人，对那些毫无创业潜质的人再鼓励、再培训、再帮扶也没有任何意义；并非所有的创业者都需要鼓励、培训、帮扶，对那些“高层次”创业者，一般性的鼓励措施也没有多大意义，反而是一种资源浪费。因此，能否准确识别需要鼓励的创业者，包括那些具有创业潜质的人，是鼓励创业的首要前提。
* 鼓励创业的干预措施及其逻辑（插图）

人群

表1 创业政策手段与创业难题的关系

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 创业难题政策手段 | 创业前期 | 创业后期 |
| 缺乏资金 | 缺乏知识 | 缺乏人才 | 缺乏合作伙伴 | 缺乏持续发展资金 | 缺乏持续发展知识 |
| 融资·租赁·担保支援 | √ |  |  |  | √ |  |
| 补助金·税收·投资支援 | √ |  |  |  | √ |  |
| 信息提供·咨询支援 |  | √ |  |  |  | √ |
| 培训·研讨·交流支援 |  | √ | √ |  |  | √ |
| 互助制度·法律支援 |  |  |  | √ |  | √ |

注：√表示政策手段所对应的难题。

**2.1我国鼓励创业的主要政策**

* 放宽市场准入，改善行政管理。法未禁止的行业领域向各类市场主体开放，取消限制民营经济进入的行政许可审批；有限制条件的行业领域统一资质要求和管理措施，平等对待各类市场主体；放松对市场主体准入的管制，降低准入门槛，实行宽进严管；依法保护创业者的合法权益，禁止乱收费、乱摊派、乱罚款、乱检查、乱培训；失业人员、残疾人、退役军人、普通高校毕业生从事个体经营，3年内免行政事业性收费。
* 实行税收减免优惠。对持《就业失业登记证》人员从事个体经营的，在3年内按每户每年8000元为限额依次扣减其当年实际应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育附加和个人所得税（限额标准最高可上浮20%；纳税人年度应缴纳税款小于上述扣减限额的，以其实际缴纳的税款为限；大于上述扣减限额的，应以上述扣减限额为限）。对符合条件的小型微利企业减按20%的税率征收企业所得税；对年应纳税所得额低于10万元（含10万元）的小型微利企业，其所得减按50%计入应纳税所得额；将增值税小规模纳税人的增值税率统一降至3%；对月销售额不超过3万元的增值税小规模纳税人和营业税纳税人，暂免征收增值税和营业税。
* 提供小额贷款担保和贴息。符合规定条件的城镇登记失业人员、就业困难人员、退役军人、高校毕业生、刑释解教人员自主创业，可向当地政府指定的担保机构申请小额贷款担保；对获得担保的，经办银行按照国家政策确定的利率（基准利率上浮3个百分点）提供最长不超过三年的小额担保贷款（一般不超过5万元，妇女可到8万元，毕业年度内的高校毕业生可到10万元，合伙创业可适当提高贷款额）；前两年的贷款利息由财政据实补贴。
* 推行创业教育，提供创业培训补贴。在普通本科院校推行“创业基础”必修课，并实行学分管理（32学时2个学分）；鼓励城乡有志创业者参加创业培训，并对培训合格者给予培训费补贴（取的培训合格证支付60%，半年内创业的再支付其余部分）。
* 向创业者提供创业公共服务。要求公共服务机构为创业者提供政策咨询、项目推介、开业指导、人员招聘、融资担保、企业孵化等公共服务。鼓励专业化的市场服务组织为创业者提供创业服务。
* 鼓励科技创新、创业投资引导、扶持小企业成长等相关政策。设立中小企业发展专项资金。设立创业投资引导资金。要求各部门至少18%的政府采购预算用于向小微企业采购。

**3.1创业者的需求**

* 社会制度环境

生命财产安全有保障，产权能够得到清晰界定，法律公平、司法公正，税负及其它社会负担合理、政府行政廉洁高效，平等竞争、公平交易的经济规则，鼓励创新、崇尚创业、褒奖成功、宽容失败的社会价值观，等等。

* 资源

资金，场地，人力，科技，客户。

* 经验

行业经验，经营管理经验。

**3.2政府的责任**

* 政策制度供给

确保生命财产安全，确保产权清晰界定，保护平等竞争、公平交易，打击破坏市场秩序的行为，严格限制对经济活动的行政干预，制定鼓励创业行为、帮扶创业者的优惠政策，等等。

* 提供公共服务

针对创业者的公共服务，包括：宣传政策信息、支持经验传播、提供法律支援，提供融资支持，提供场地支持，提供代理服务，提供交流平台，等等。

**4.1构建鼓励创业的政策和服务体系（政策框架）**

* 释放商机，保障机会公平
1. 减少限制——对所有商业机会，法律法规未禁即许；在商机面前，各类创业主体机会均等。
2. 降低门槛——对创业活动，取消不必要的前置条件；必须具备的条件尽量降低；各种创业形式都不限制。
* 培育创业者
1. 创业教育——动员学校普及创业教育；动员大众传媒制作创业节目。
2. 创业培训——动员培训机构举办创业能力训练；对有志创业者参加创业培训给予相应的培训费补贴。
3. 创业辅导——发展壮大创业导师队伍，动员有能力的企业家、职业经理人、天使投资人为创业者提供创业辅导。
4. 创业竞赛——支持举办创业赛事，吸引优秀创业者和创业投资人参与。
* 提供创业资源支持
1. 融资担保——政府建立担保基金，为传统金融视角之外的创业者和初创小微企业提供融资担保。
2. 小额贷款——实行差别化的利息政策和风险管理政策，引导鼓励银行对传统金融视角之外的创业者和初创小微企业提供一定期限的小额贷款。
3. 引导创投——发起设立青年创业基金，设立创业投资引导基金，对创业投资给予税收优惠和风险补偿，引导风险投资支持创业。
4. 场地安排——从城建规划、基建投资、建设用地等多方面引导鼓励创业园区和创业孵化基地建设。
5. 政府采购——要求政府采购必须安排一定比例面向能够提供合格产品或服务的小微企业、初创企业。
* 降低创业负担
1. 税收优惠——对符合条件的初创企业给予一定期限、一定税种的税金定额减免。
2. 规费减免——对符合条件的初创企业给予一定期限、一定项目的规费定额减免。
3. 贷款贴息——对符合条件的创业者小额借贷给予一定限额、一定期限、一定比例的财政贴息。
4. 房租补贴——对符合条件的创业者和初创小微企业提供一定限额、一定期限、一定比例的经营用房租金补贴。
* 营造创业文化
1. 尊重创业者——建立创业先进表彰制度，每届政府至少表彰一次。
2. 支持商机传播——合理运用政府公信力，为促进创业建渠道、搭平台。

**4.2人社部门重点负责的事情**

* 强化创业培训体系

建立健全面向各类群体、动员社会力量广泛参与的创业培训制度，完善培训补贴政策，加强创业培训课程/项目开发和师资队伍建设，为创业培训全面深入开展提供保障。将创业培训延伸到高校和中职院校，与创业教育搞好衔接，加强对青年学生中有志创业者的培训。广泛推行创业案例教学和创业实务训练，积极探索通过移动终端实施创业训练的有效方式，加强培训质量监督，提高创业培训针对性、实用性。

* 强化创业辅导制度

建立健全创业辅导制度，从拥有丰富行业经验和行业资源的企业家、职业经理人、天使投资人当中选拔一批创业导师，为创业者提供创业辅导。采取多种方式搭建青年创业者交流平台，经常举办交流活动，为创业者及时了解政策和行业信息、学习积累行业经验、寻找合作伙伴和创业投资人创造条件。积极引导有志创业青年参加创业实践活动，定期举办青年创业大赛，使之成为凝聚青年创业者、展示创业方案和创业项目的舞台。

* 强化创业融资服务

充实小额贷款担保基金，并使之逐步演变为创业融资担保基金，交由创业公共服务机构运营，专门为创业者提供融资担保。完善小额担保贷款政策，并使之逐步演变为创业就业贷款政策，积极协调银行、财政，专门为确需政策扶持的创业者和初创小微企业提供小额贷款和贴息支持。整合发展高校毕业生就业创业基金，在此基础上建立青年创业基金，加大财政投入和社会募集力度，完善管理体制和运营机制，专门为青年早期（种子期）创业项目提供资金支持。

* 强化创业孵化服务

充分利用各类园区、配套商业实施、闲置厂房等现有资源建设创业孵化基地，为创业者提供经营场所。积极协调有关部门，对创业孵化基地建设给予规划设计、立项审批、建设用地、建设资金、功能建设、经营管理等对口支持。完善创业经营场所租金补贴政策，对符合政策扶持条件的创业者和初创小微企业给予一定限额、一定期限、一定比例的经营用房租金补贴。

* 健全创业先进表彰制度

建立健全创业及创业服务先进个人/单位的表彰制度，每届政府至少表彰一次。