

广东大学生创业政策环境研究

罗向晗

(广州中医药大学经济与管理学院, 广东广州, 510006)

[摘要] 为了鼓励与支持大学生创业, 广东省出台了税费优惠、项目扶持等一系列大学生创业扶持政策。政策的推出取得了积极的效果, 但其中也存在着政策不完善、执行落实难等问题。广东应根据大学生的实际情况, 努力完善相关政策, 为大学生的创业创造一个良好的政策环境。

[关键词] 广东省; 大学生; 创业政策

[中图分类号] G420 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2012)01-0051-04

广东省高校毕业生就业指导中心统计数据显示, 2010年广东有创业意向的大学生有8800人, 实际创业的有3757人, 比2009年增加1618人, 约占当年毕业生总人数的1%。2011年广东省高校应届毕业生达到39万人, 比2010年多4万人, 大学生就业的压力仍然很大。^[1]在大学生就业压力不断增加的情况下, 积极出台大学生创业扶持政策, 为大学生创业提供一个良好的政策环境具有重要意义。

一、主要政策

目前广东省发挥作用的大学生创业政策主要是2008年金融危机后政府颁布的系列文件, 主要从税费优惠、资金扶持等方面为大学生创业营造一个积极的环境。

(一) 税费优惠政策

一是费用减免政策。繁杂的申办程序、名目众多的费用对于创业初期的大学生不仅是经济上的负担, 同样是心理上的负担, 严重影响大学生创业的积极性。减免大学生创业的相关费用是鼓励大学生投身创业的重要支持措施。2008年7月, 广东省人民政府下发文件, 要求除国家限制的行业外, 凡高校毕业生从事个体经营, 办理工商登记日期在其毕业后2年以内的, 自其工商登记注册之日起3年内免交有关登记类、证照类、管理类费用。2009年, 广东省劳动和社会保障厅、省教育厅等14个部门联手出台文件, 为扶持高校毕业生自主创业, 给予多方面的工商税费减免优惠和政府补贴, 包括免缴

首期注册资本, 经营3年免交登记类费用等。二是实行税收优惠。主要集中在微利企业减按20%纳税, 种蔬菜免征企业所得税; 创业后依法经营半年可获补贴等。深圳、佛山、中山等地也出台相应措施, 对本地大学生创业活动予以税费优惠、进行项目扶持等。

(二) 资金扶持政策

资金缺乏是大学生创业的难点之一。对此, 广东省一方面出台贷款优惠政策, 对自主创业的高校毕业生予以小额担保贷款扶持, 个人贷款额度为3~8万元, 合伙经营项目的贷款总额最高可达25万元, 对于微利创业项目则可按相关规定予以贴息扶持。另一方面予以资金资助。2009年, 广东省财政拿出12~15亿元支持大学毕业生就业和自主创业, 引导基层就业, 鼓励吸纳就业, 扶持自主创业, 对大学生创业实行社会保险补贴、临时生活补贴和一次性创业资助等。如广州市对毕业2年内自主创业成功的高校毕业生给予3000元的一次性创业资助; 佛山市也对符合资助条件的自主创业大学生予以2000元的一次性创业资助。2010年, 广东省财政首次安排5000万元人民币专项资金, 用于无偿资助大学生创业。再者, 实行资金奖励政策。如共青团广东省委构建了大学生创业服务平台, 创设大学生(聚晖)创业基金, 基金总额5000万元, 对“U势界”创业计划竞赛中的获奖项目最高奖励达300万元。

(三) 平台构建政策

[收稿日期] 2011-12-03

[基金项目] 2010年广州市社会科学规划课题《广州高校创业教育模式探索》(10B77)

[作者简介] 罗向晗(1979-), 男, 湖南安化人, 广州中医药大学经济与管理学院讲师, 主要研究方向: 思想政治教育、大学生就业创业指导。

一方面,加强孵化基地建设。2009年11月,广东省人力资源和社会保障厅发布《关于印发广东省创业带动就业孵化基地建设工作的意见的通知》,要求各地根据实际情况建设孵化基地,并可根据孵化基地开展的服务情况给予补贴和适当的资助。如2010年,湛江市多部门联合共建高校毕业生创业孵化基地——火车南站创业商贸园,对入园创业的高校毕业生,市财政给予5年的铺位租金补贴。另一方面,构建项目扶持平台。政府设立科技型中小企业技术创新专项基金,重点支持大学毕业生创新创业项目。对符合申报条件的大学生创新创业项目予以无偿资金扶持,为有创业意向的大学生提供全面、系统的创业辅导培训。再者,构建创业教育平台。部分高校开始将创业教育列入学校的重点工作,政府部门也开始积极关注大学生创业教育,开展各类培训,帮助大学生掌握创业知识,提高创业能力。

(四) 创业服务政策

2009年8月,广州市政府办公厅下发《关于进一步促进高校毕业生就业工作的通知》,指出广州市要充分利用“退二”厂房、楼宇、产业园区等载体,培育和建设一批中小企业创业基地,为高校毕业生创业提供服务。《2010年广州市高校毕业生就业推进工作方案》提出“创业扶持计划”,内容是广州为自主创业毕业生提供“一站式”服务,通过举办创业教育和培训活动,丰富大学生的创业知识,提高毕业生的创业能力。湛江市对毕业两年内入创业园创业的高校毕业生,由市人才服务机构为其提供人事档案挂靠服务,并免收两年保存人事关系及档案的费用和各项代理服务费用,毕业生还可免费参加由市相关部门组织的创业培训等。

二、存在的问题

(一) 政策力度不够

目前大学生创业存在两个突出的问题:一是缺乏创业资金;二是缺乏创业能力。当前的政策对此的支持力度普遍不够理想,不能帮助创业者解决最关心的问题。一方面,税收优惠政策层次不高。目前广东省的大学生创业税收优惠主要是微利企业减按20%纳税,部分企业免征企业所得税,涉及到的行业少,范围小,优惠幅度也不大。另一方面,对创业教育的重视不够。广东省内高校的创业教育

尚未真正起步,共青团广东省委对省内39所高校3900名2009届、2010届毕业生进行的创业情况抽样调查显示,仅8.63%的人很熟悉创业需要的能力和素质。这也从另一角度说明,我们的大学生受到的创业教育还远远不够。再者,政策缺乏针对性。一是缺乏专门针对高校毕业生的创业扶持政策,二是所制定的创业扶持政策都以解决大学生就业问题为主要目标,这种政策难以真正发挥创业政策的作用。

(二) 政策内容不系统

首先,广东省颁布的与大学生创业相关的政策多数是2008年金融危机后集中出台的。这些政策零散,没有专门针对大学生创业的纲领性的指导政策,且以通知、决定等文件的形式发布,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系统性、持续性。其次,较多的创业扶持政策都带有临时性的特点。优惠政策只在文件实施的1~3年内有效,如《关于贯彻落实〈广东省人民政府办公厅关于促进普通高等学校毕业生就业工作的通知〉的意见》规定:2010年12月31日前,高校毕业生登记设立注册资本10万元以下的有限责任公司(一人有限公司除外),经投资者共同申请并作出相应书面承诺后,可免缴首期注册资本。再次,现今的大学生创业政策主要着眼于鼓励更多的大学生创业,建立新企业,至于创业后企业如何发展政府关注得不够。

(三) 政策执行难落实

一方面,广东大学生创业政策存在运行机制单一和实施资源分散的问题。在整个创业政策支持体系中,缺少一个专门的机构负责统筹创业政策的制定、执行、监督与效果评估,这使得扶持大学生创业的政策难以落实。另一方面,部分政策本身具有较多限制,导致难落实。一是对人员身份的限制。从当前广东省以及各地出台的大学生创业政策来看,一般只针对本地高校或是有本地户口在外地高校上学的学生,大量外省优秀大学生来穗创业很难享受优惠政策。二是办理程序上的限制。如虽然提供贷款优惠政策,但申请的过程十分繁杂,加之银行在对个人申请贷款方面有着严格的审查程序,特别注重偿债能力的评估。而刚刚毕业的大学生偿债

能力低，最终导致想创业的大学生很难申请到贷款。广州市大学生创业小额贷款优惠额度虽然从2004年的2万元提升到2006年的3万元，2009年再提升到5万元，但是自2004年开始实施至2009年5年间，却没有贷出过一笔款项。^[2]三是政策实施成本较高。如一些地方政府人才交流中心不严格贯彻执行对创业大学生免收人事代理费的规定，导致政府扶持大学生创业的费用减免政策不能落实。

（四）政策宣传不到位

一是缺乏统一的政策宣传平台。与大学生创业相关的政策多以部门文件形式发布，没有统一的政策宣传平台，导致大学生想了解相关政策却不知从何下手。二是高校对创业政策的宣传缺乏主动性。部分领导对大学生创业还存在有不同的认识，甚至担心创业政策在校园宣传太广泛会影响到大学生专心学习，从而影响教学质量，因此在创业政策的宣传上不积极。三是社会媒体对创业政策宣传不深入。社会媒体多以简单的新闻报道形式宣传大学生创业政策，缺少对创业政策的深度解读与宣传，大学生看后对政策也只停留在表层的知晓状态，难以深刻理解创业政策的实质内容。如有调查显示，学生对政府实施的大学生创业扶持政策了解很少，熟悉政策的学生只占调查对象的6.7%。^[3]

三、对策与建议

（一）完善创业政策的系统性

一方面，建立支持大学生创业政策实施的组织结构。实施大学生创业政策体系最直接的推动力量是各级各类职能组织机构及其组织体系。^[4]我们可借鉴美国建立小企业管理局（即SBA）的做法，协调政府各部门出台大学生创业扶持政策，统一宣传创业政策，并通过该机构与金融机构的合作来为包括大学生在内的所有创业者提供资金支持，并为初创企业提供财务管理、市场营销、技术发展等方面的咨询服务，发挥政府机构的资源与组织优势，为大学生创业提供系统的政策扶持。另一方面，建立公共创业服务体系，广泛吸收事业管理单位、经营性企业、非营利社会团体和社会志愿组织参与实施有关大学生的创业政策。从宏观上探索建立以政府机制主导、事业机制主体、市场机制介入和志愿机制补充的公共创业服务体系的多元参与运行机制，

高度重视探索和建立包括政策、环境、组织、机制、教育和文化等要素在内的大学生政策实施整合模式，为大学生创业政策的执行与落实提供系统的支持。第三个方面，要进一步完善政策法规，为大学生创业构建良好的外部环境。全国人大应尽快将《创业法》列入国家立法议程，以法律的形式宣示国家鼓励创新创业的发展战略，将扶持创业的整体目标、基本原则、机构设置、经费保障等内容固定下来。政府相应地制定《创业法》的实施细则，明确税费减免、资金资助、项目指导、教育培训等方面的配套措施，构建完善系统的法律政策保障体系。

（二）加大核心政策扶持力度

创业资金与创业能力是大学生创业成功与否的核心要素，政府应加大对大学生的创业能力培养与创业资金支持的力度。

一方面，构建政府财政投入与民间资本对大学生创业扶持的政策引导机制。加大政府投资，扩大现有税费优惠力度、提高小额担保贷款的上限额度，同时政府应制定切实可行的优惠政策，引导民间风险资本对大学生创业活动的参与，构建起一个涵盖政府金融支持、大学创业种子基金扶持、民间风险资本积极参与的完善的大学生创业金融支持体系。^[5]

另一方面，进一步优化大学生创业教育环境。培养既有创新精神又有实践能力的当代大学生是高等教育的重要任务，在国家大力实施以“创业带动就业”的政策情势下，培养兼具创新精神与实践能力的创业人才必将是21世纪中国高校人才培养的重要方向，这也是推动创新创业型社会建设的必然选择。政府应出台政策，加大政府部门、高校、社会资源对大学生创业教育的重视。一要建立优秀的创业教育团队，对大学生进行创业精神培养与创业知识传播，在政策上鼓励更多的教师与企业家参与到大学生创业教育中来，从经济待遇、工作量计算、奖励等方面进行规范落实。二要积极搭建实践平台，创建孵化基地，开展各种创业实践活动，在社会实践中培养大学生的创业能力、扶持大学生的创业项目，树立大学生成功创业的典型，鼓励大学生积极创业。

（三）加强政策的执行落实

一要降低获得扶持的条件，简化相关手续，降低政策实施门槛。大学生创业有知识水平高、创新开拓意识较强等优点，同时也有社会经验不足、资金积累不够等明显的劣势，因此扶持大学生创业的政策必须立足于大学生自身的特点。如针对大学生资金少、无担保资产的现状，要降低大学生贷款的担保要求，简化贷款的审批手续。二要完善政策执行的协调机制。当前创业政策的执行牵涉部门多，涉及工作面广，对此政府应指定主要的协调机构，跟进政策的执行与落实。如要求教育部门加强大学生创业的理论培训与创业实践，劳动部门应强化创业信息支持和劳动资格培训，工商、税务部门应进一步落实税费减免政策，金融单位则提供更多的大学生创业贷款优惠等。三要完善政策执行责任制。将创业政策执行与落实的情况纳入相关部门的考核目标，对于政策执行不力、扭曲执行、拒不执行的责任人要进行追责。四要完善政策执行的效果评估。政府应发布创业政策落实的白皮书，评估创业政策执行的效果，以促进政策的执行。

（四）加强政策舆论宣传

政府应对政策进行广泛的宣传，让大学生创业扶持政策真正深入到校园之中。一方面要建立统一的政策宣传网站，确定创业政策协调机关，改变创业政策零散的宣传状态，推出统一的创业政策宣传平台，为大学生了解与创业相关的税收优惠政策、办事流程等信息提供方便。二要利用主流媒体大力

宣传各种创业政策。主流媒体的受众群体较大，政策的宣传效果好，可以很大程度上提高政策的知晓度。政府应出台政策，引导社会媒体开创一批创业栏目、推出一批深度报道，广泛宣传政府的政策，营造积极的创业氛围。三要通过高校的就业指导部门、团委系统来进行政策传达，将有关信息主动传达给大学生，保证政策传达的有效性。高校要加大创业政策的宣传，应以讲座、论坛、刊物等形式及时宣传创业政策，鼓励大学生积极创业。

参考文献：

- [1] 关于 2011 年广东省接收高校毕业生有关问题的通知 [EB/OL].大学生就业在线, <http://www.gradjob.com.cn/cms/html/xinwenzixun/jiuyezhengce/zxwj/20110126/10343.html>, 2011-01-26.
- [2] 夏令.广东省大学生创业贷款 5 年无人申请[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2009-10-24/005818896166.shtml>, 2009-10-24.
- [3] 郑天虹, 欧甸丘.创业大学生遭遇三大难题广东大学生创业现状调查[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/local/2010-09/11/c_12542405_3.htm, 2010-09-12.
- [4] 熊伟.大学生创业政策体系的构建框架与实施模式[J].陕西教育学院学报, 2009(9): 22-23.
- [5] 宁小银, 彭杏芳.我国大学生创业问题与对策[J].创新与创业教育, 2010(1): 24-26.

[编辑：苏慧]