

摘 要

创业担保贷款是国家使用金融政策支持创新创业和稳就业的重要方式，为稳定就业、促进社会和谐发挥了积极作用，江西创业担保贷款政策已开展 20 余年，直至 2022 年末，全省共发放了 1825 亿元创业担保贷款，为 145 万人次提供了个人创业帮助，稳定及带动就业总人次高达 586 万，取得了一定的成绩，但也出现了目标群体积极性下降、职能部门服务能力不够、贷后业务管理风险难控等不同程度问题。当前由于新冠疫情持续了三年，国内经济恢复难度比较大，江西省地处中部发展省份，经济发展动力更显不足，如何利用创业担保贷款政策优化江西优化创业结构、促进全省经济平稳运行应该获得高度重视和关注。

本文选取江西创业担保政策执行为研究对象，运用霍恩—米特的政策执行模型，从政策标准与目标、政策资源、组织间的沟通与强化行动、执行机构的特性、经济与政治环境、执行人员的意向六个方面分析江西省创业担保贷款政策执行过程中存在问题的原因，以省级执行者角度出发，尝试提出完善创业担保贷款政策执行的建议。文章结合了文献资料、访谈分析和定量研究法等，得出了完善江西省创业担保贷款政策的意见建议：一是提高创业担保贷款政策制定科学化水平；二是完善创业担保贷款政策内容；三是加强政策资源补给力度；四是提高执行机构的执行力和积极性；五是营造良好的政策执行环境；六是提高执行部门领导干部重视程度。

关键词：创业担保贷款；政策执行；创业就业

ABSTRACT

Entrepreneurship guarantee loans are an important way for the state to support innovation, entrepreneurship and stable employment through financial policies, and have played a positive role in stabilizing employment and promoting social harmony. Jiangxi's entrepreneurship guarantee loan policy has been implemented for more than 20 years, and by the end of 2022, a total of 182.5 billion yuan of entrepreneurship guarantee loans have been issued in the province, providing personal entrepreneurship assistance to 1.45 million people and stabilizing and driving employment for a total of 5.86 million people, achieving certain results. However, there have also been problems of decreasing enthusiasm among the target groups, insufficient service capacity of functional departments, and difficult risk control in post-loan business management. Currently, due to the continuous three-year outbreak of the COVID-19 pandemic, the difficulty of economic recovery in China is relatively high. Jiangxi Province is located in the central developing provinces with insufficient economic development momentum, and it should receive high attention and attention on how to use the entrepreneurship guarantee loan policy to optimize the entrepreneurship structure of Jiangxi and promote the stable operation of the province's economy.

This article selects the implementation of Jiangxi's entrepreneurship guarantee policy as the research object, and uses Horn-Mitte's policy execution model to analyze the reasons for the problems in the implementation process of Jiangxi's entrepreneurship guarantee loan policy from six aspects: policy standards and goals, policy resources, communication and reinforcement actions between organizations, characteristics of implementation agencies, economic and political environment, and intentions of implementers, and tries to propose suggestions for improving the execution of entrepreneurship guarantee loan policy from the perspective of provincial executors. The article combines literature materials, interview analysis, and quantitative research methods to come up with suggestions for improving Jiangxi's entrepreneurship guarantee loan policy: firstly, to improve the scientific level of entrepreneurship guarantee loan policy formulation; secondly, to improve the content of entrepreneurship guarantee loan policy; thirdly, to strengthen policy resource supply; fourthly, to improve the execution power and enthusiasm of implementation agencies; fifthly, to create a good policy execution environment; and sixthly, to increase the attention of the leadership of the implementation department.

Key Words: Entrepreneurship guarantee loan; Policy implementation; Entrepreneurship and Employment

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	II
第 1 章 引言	1
1.1 研究背景及意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 研究文献综述	2
1.2.1 关于创业担保贷款的研究	2
1.2.2 关于政策执行的研究	5
1.2.3 国内外研究综述评语	8
1.3 研究设计	9
1.3.1 研究思路	9
1.3.2 研究内容	9
1.3.3 研究方法	9
1.4 论文的创新及不足	10
第 2 章 相关概念及理论基础	11
2.1 相关概念界定	11
2.1.1 创业担保贷款的含义	11
2.1.2 创业担保贷款政策执行	12
2.2 理论基础	12
2.2.1 霍恩一米特模型介绍	12
2.2.2 霍恩一米特模型在本政策执行研究中的运用	14
第 3 章 江西省创业担保贷款政策概述	16
3.1 江西省创业担保贷款政策演变阶段及历程	16
3.2 江西省创业担保贷款政策内容分析	17
3.2.1 申请目标对象	17

3.2.2 额度、期限、利率、贴息和还款方式	17
3.2.3 业务办理流程	18
3.3 江西省创业担保贷款政策执行情况	20
3.3.1 创业担保贷款发放情况	20
3.3.2 创业担保贷款回收情况	21
3.3.3 创业人群结构情况	22
3.3.4 重点群体扶持情况	23
3.3.5 促进带动就业情况	24
3.4 江西省创业担保贷款政策执行存在的问题	25
3.4.1 目标群体积极性下降	25
3.4.2 职能部门服务能力不够	26
3.4.3 贷后业务管理风险难控	27
第4章 江西省创业担保贷款政策执行中存在问题原因分析	29
4.1 政策标准与目标方面	29
4.1.1 政策吸引力减弱	29
4.1.2 反担保条件苛刻	30
4.1.3 业务流程周期长	31
4.2 政策资源方面	31
4.2.1 经费不足	31
4.2.2 人手不足	32
4.3 组织间的沟通与强化行动方面	33
4.3.1 职能部门协调配合不够密切	33
4.3.2 政策执行配套制度不够健全	34
4.4 执行机构的特性方面	34
4.4.1 人力资源保障部门	34
4.4.2 财政部门	34
4.4.3 相关经办银行	35
4.5 经济与政治环境方面	35
4.5.1 疫情影响下经济下行的打击	35

4.5.2 社会信用体系建设比较薄弱.....	36
4.5.3 信息不对称情况比较严重.....	36
4.5.4 宣传引导工作不力.....	36
4.6 执行人员的意向方面.....	37
4.6.1 相关部门领导认识不够.....	37
4.6.2 有关干部考核机制影响.....	37
第5章 优化江西省创业担保贷款政策执行的建议.....	38
5.1 提高创业担保贷款政策制定科学化水平.....	38
5.1.1 建立合理政策反馈机制.....	38
5.1.2 建立有效政策评估体系.....	38
5.2 完善创业担保贷款政策内容.....	39
5.2.1 提高政策吸引力.....	39
5.2.2 降低反担保要求.....	39
5.2.3 规范业务经办流程.....	40
5.3 加强政策资源补给力度.....	41
5.3.1 积极争取工作资金.....	41
5.3.2 加大人员队伍建设.....	41
5.4 提高执行机构的执行力和积极性.....	42
5.4.1 明确执行主体的职责及沟通，增强执行机构的协同性.....	42
5.4.2 配套政策执行工作机制，完善监督考核奖惩机制.....	43
5.5 营造良好的政策执行环境.....	44
5.5.1 加强政策宣传引导，优化社会信用体系建设.....	44
5.5.2 丰富创业培训内容，提高目标群体创业能力.....	44
5.5.3 推进数据资源共享，完善信息系统建设.....	45
5.6 提高执行部门领导干部重视程度.....	46
第6章 结论与展望.....	47
6.1 结论.....	47
6.2 进一步工作的方向.....	47
致 谢.....	48

参考文献	49
附录 A 访谈提纲	53

第 1 章 引言

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

就业是最基本的民生，要想保障好民生，提高民众的生活质量和水平，促进国民经济发展以及社会的稳定和谐，就必须抓好就业工作。在党的二十大报告中，习近平总书记明确指出我国必须实施就业优先战略，由此可见，就业非常关键。

当前我国就业形势总体稳定、稳中向好，但从分析宏观经济发展现状来看，由于新冠疫情持续了三年，国内经济恢复难度比较大，经济形势目前还不够稳固。从就业情况来看，总量压力依然较大，结构性矛盾更加突出，要解决当前的经济发展矛盾，必须从就业层面着手解决。早在 2002 年，随着用工制度的改革，各行各业都出现了下岗失业的浪潮，为了保障这部分人员的再就业，当时政府相关职能部门包括财政部、国家经贸委及中国人民银行等提供了为帮助失业人员再就业的金融扶持政策，当时这一政策被叫做小额担保贷款政策，也是从此之后，我国正式开始实施失业人员小额担保贷款政策。^①为了保证此项政策更好的实行，在 2015 年 5 月 1 日，国务院对小额担保贷款政策进行了调整，提出了创业担保贷款政策，随后在国家号召“大众创业、万众创新”的大背景下，全国上下陆续出台了许多创业担保贷款的帮扶政策。

江西创业担保贷款政策自 2002 年实施以来，在国家总体政策的框架下，勇于创新、不断改进，在我国首次建立了自有的创业担保贷款模式，该模式的主线分为三个部分，分别是激励政策，扶持政策以及回收政策，这种模式也被国务院和相关部委誉为创业担保贷款的“江西模式”^②。直到 2022 年末，全省共发放了 1825 亿元创业担保贷款，为 145 万人次提供了个人创业帮扶，稳定及带动就业总人次高达 586 万，累计回收到期贷款 1581 亿元，为稳定就业、促进创业以及保障改善民生等方面发挥了积极作用。但与此同时，江西创业担保贷款

^①余宏，冯安宁，夏成高，甘青失业人员小额担保贷款发展模式研究[J].武汉金融，2009(3).

^②江西省创业担保贷款政策效应评估项目课题组.江西省创业担保贷款政策效应评估研究报告[J].中国就业，2019(07):10-13.

政策在执行过程中也呈现了一系列的不足，导致政策实施效果还不够。因此本文选取江西省创业担保贷款执行为研究对象，查摆政策执行中的问题和原因，运用霍恩—米特政策执行模型探讨推进江西省创业担保贷款政策健康发展的意见建议。

1.1.2 研究意义

创业担保贷款政策属于战略性的国家就业政策，李克强总理在 2019 年政府工作报告中指出：“丰富和灵活运用财政、货币、就业政策工具，增强调控前瞻性、针对性和有效性，为经济平稳运行创造条件”。创业担保贷款政策就是通过为创业者实现自主创业提供资金支持，促进金融政策向失业人员倾斜，从而帮扶弱势群体，优化创业结构，促进社会和谐稳定，激发创新创造活力，是创业创新工作的重要组成部分。在解决失业、促进就业、带动创业方面发挥了重要作用，应该获得高度重视和关注。本文研究中通过对江西省创业担保贷款政策实施情况进行总结概括，了解政策实际运行效果，分析对江西省创业担保贷款政策实行产生影响因素，指出政策中的问题和不足，参考目前国内外的有效经验，坚持理论性和实践性的统一，提出意见建议。从研究的理论意义上讲，本文通过运用霍恩—米特的政策执行模型对创业担保贷款政策执行过程中存在的问题进行了系统全面的研究，拓宽了政策执行研究角度，打破了以往研究中仅针对创业担保贷款政策执行中一个问题或几个问题进行研究，为政策性研究提供了新的素材，加深了对此项政策的理解；从研究的现实意义上讲江西作为此项政策的先行区域，提出来的政策具有一定的指导和借鉴价值，不仅能促进创业担保贷款政策在江西省的统一实施，也可以给其他省政策调整和执行提供参考，进而促进创业担保贷款政策在全国范围内的开展落实。

1.2 研究文献综述

1.2.1 关于创业担保贷款的研究

第一，国内关于创业担保贷款的研究。创业担保贷款的前身是小额担保贷款，最初我国实施小额担保贷款的主要目的是为了帮助下岗职工，满足其再就业创业需求，这属于一种政策性的帮扶行为。通过对小额担保贷款研究情况进行分析发现，最早探索这种贷款模式的是我国著名的经济学家茅于軾先生，他

最初倡导实行小额扶贫贷款在陕西省水龙头村试点，在他看来政府以及国家都应该关注小额扶贫贷款，并且创建良好的环境，小额扶贫贷款就必然能获得预期的发展成效。自2002年在全国范围内开展小额担保贷款政策工作以来，整个学术界也开始进行分析和探究，主要研究内容包括以下两点：

一是探索国内创业担保贷款实施中的问题。池会楼、王建平、魏润华在《欠发达地区下岗失业人员小额担保贷款发展现状、问题及对策》文章中经过探索和分析提出，对于失业人员小额担保贷款政策的开展来说，约束其发展的主要要素是缺乏充足的担保基金，政府在失业人员小额担保贷款政策的实施中，往往缺乏对担保基金的充分保障和支持，导致该政策的发展受到限制。此外贷款申请人，要想获得小额担保贷款，申请者必须满足担保条件，即具备第三方提供担保，导致申请贷款的门槛比较高。加上整个申请过程也非常的繁杂，涉及多个手续和流程，以致于业务办理效率低，申请人的使用欲望也较低。^①王平山、陈步宇在研究中提出，小额担保贷款不仅仅申请手续非常复杂，而且放款效率有待提高，没有引起有关执行机构的关注和重视，宣传普及率也较低，申请人需要付出较高成本，同时还要承担一定的风险。^②廖继生和史焕平通过研究提出，从本质上来看小额担保贷款是政策性贷款，但在实际操作的过程中，有些并没有按政策性贷款实施，而是采取商业贷款模式，政策和商业存在严重的矛盾，责任方的利益冲突过于严重，导致政策实施无法顺利进行。^③张瑞、李静在《创业担保贷款政策实施的问题及对策研究》文章中指出，创业担保贷款政策实施中存在资金缺口、担保机构能力不足、信息不对称等问题，导致政策效果不佳。^④陈丹，王敬在研究中指出由于贷款机构难以准确评估项目价值的问题，加上部分地区缺乏专业担保机构，导致贷款难度较大，同时也存在担保机构服务能力不足、担保费用过高等问题。^⑤李梦、王海洋指出创业担保贷款政策执行中存在政策宣传不到位和风险控制不足等问题，由于部分创业者对于创业担保贷款政策的了解不足，加上部分贷款机构在创业担保贷款审批过程中风险评估不够严谨，导致在政策实施中存在信息不对称和贷款违约率高等情况出现。^⑥

^①池会楼，王建平，魏润华.欠发达地区下岗失业人员小额担保贷款发展现状、问题及对策[J].华北金融，2009(04).

^②王平山，陈步宇.对下岗失业人员政策性小额担保贷款发展缓慢的调查与思考[J].海南金融，2005(2).

^③廖继胜，史焕平.我国小额担保贷款发展的困境及对策[J].经济纵横，2009(5).

^④张瑞，李静.创业担保贷款政策实施的问题及对策研究[J].中国新经济，2017(02):52-53.

^⑤陈丹，王敬.创业担保贷款政策实施问题分析与优化策略[J].中国金融，2018(03).

^⑥李梦，王海洋.创业担保贷款政策实施中的问题探析与应对策略[J].中国金融，2019(12):47-48.

二是关于进一步健全我国创业担保贷款政策实施的建议研究。余宏、冯安宁、夏成高、甘青在《失业人员小额担保贷款发展模式研究》其中提出，要想落实失业人员小额担保贷款政策并完善小额担保贷款模式，必须要做到高位推进，营造良好的贷款环境，各部门执行机构都要发挥自身职能作用积极承担执行责任，人社部门、财政部门及银行等要优化各项机制和体系为政策落实打下坚实的基础。^①彭莉认为，有必要打造街道征信推荐制度，同时还应在适当的范围内提高贷款贴息力度，对于申请贷款人员应该加强创业培训，增强其创业业务能力，避免出现贷后风险，同时完善补偿机制以及激励制度等。^②王晓光，许嘉琳在《创业担保贷款政策实施效果评估与优化——以某市为例》中提出政府应加强政策宣传，提高政策知晓率，同时担保机构应提高自身能力，加强业务风险管理，简化贷款审批程序，提高服务效率。^③王琳、孙晓飞通过研究提出政府应建立创业者与贷款机构的互信机制，加强信用评估和信用监管，提高贷款支持的针对性，降低贷款风险。^④

第二，国外关于创业担保贷款的研究。国际上的小额贷款起源于上个世纪70年代在孟加拉国诞生的一种扶贫贷款，1976年孟加拉国吉大港大学经济学教授穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)选择以某大学附近的村庄为研究对象，为满足当地农户的贷款实际需求，进行小额信贷扶贫试点实验工作，最开始给广大农户提供贷款的担保主要来自于农户自身的财产，随后这一贷款扶贫项目引起了广泛的关注。在上个世纪80年代中期，他在该国建立了孟加拉农业银行格莱珉并且建立了分支机构，这样做的目的是为了帮助更多的孟加拉农村人，尤其是贫困人员，为他们提供小额扶贫贷款，使他们可以达到个体创业的目的，从而通过创业来摆脱贫困。该小额贷款模式额度并不高，整体贷款期限也比较短，但是不需要抵押，贷款流程也比较简单，从而引起了其他各国的学习和借鉴。^⑤各个国家也能实事求是，在学习的同时做到本地化处理，小额担保贷款模式也越来越丰富多样，其中比较有代表性的就是孟加拉国的乡村银行模式（GB模式）和拉丁美洲乡村银行模式（FINCA模式）。

孟加拉国的乡村银行模式（GB模式）是一种基于社区的金融服务模式，旨

^①余宏，冯安宁，夏成高，甘青.失业人员小额担保贷款发展模式研究[J].武汉金融，2009(3).

^②彭莉.下岗失业人员政策性小额担保贷款工作的问题与建议[J].西南金融，2005(3):45-50.

^③王晓光，许嘉琳.创业担保贷款政策实施效果评估与优化——以某市为例[J].中国财政，2016(11):71-74.

^④王琳，孙晓飞.创业担保贷款政策实施中的问题与对策研究[J].湖南社会科学，2020(02):77-80.

^⑤Khandker S R.Fighting poverty with microcredit:Experience in Bangladesh[M].Oxford University Press,1998.

在为贫困人口提供贷款和储蓄服务。该模式通过建立小额信贷和储蓄机构，帮助农民和贫困家庭获取资金，从而推动他们开展小规模商业活动，提高生活水平和社会经济发展。乡村银行的运营模式非常简单，通常由当地社区成员组成，他们通过共同储蓄和贷款，建立一个小规模的金融机构，这些机构通常提供的小额贷款只有数百美元或更少，借款人通常是农民、手工业者或小商人，他们需要贷款资金来开展小规模创业。乡村银行模式的优点在于可以帮助贫困人口获得资金，开展小规模商业活动，逐步脱离贫困，此外这种模式还具有社区参与和自我管理的特点，可以增加社区成员的自我意识和自我组织能力。^①孟加拉国的乡村银行模式被广泛认为是成功的，因为它已经帮助数百万家庭脱离了贫困，并在其他发展中国家也得到了应用。

拉丁美洲乡村银行模式（FINCA 模式）与孟加拉国乡村银行模式类似，都是通过小组担保和互助的方式降低信贷风险，为贫困人口提供小额贷款和其他金融服务。但是，拉丁美洲乡村银行模式与孟加拉国乡村银行模式的管理者不同，前者通常由非政府组织（NGO）或其他民间组织发起和管理，这些组织通常具有更广泛的社区网络和拥有更多的资源，可以提供更多的金融服务和其他支持服务，如创业培训和技能提升等，从而帮助贫困人口更好地利用贷款发展生产和创业。此外，拉丁美洲乡村银行模式也更加商业化，注重市场化运作，通过创造收益和回报吸引投资，以便更好地支持贫困人口。^②这种商业化的运作方式也带来了更高的效率和更好的管理，使得该模式获得了更多的成功案例和影响力。总之，拉丁美洲乡村银行模式在孟加拉国乡村银行模式的基础上，更加注重商业化运作和社区网络的发展，通过提供更多的金融和其他支持服务，促进贫困人口的创业和生产，实现经济和社会的发展。

1.2.2 关于政策执行的研究

第一，国内关于政策执行的研究。在政策执行研究方面，我国学者基于西方理论研究模型基础上，总结出了符合我国国情的政策执行理论。国内针对政策执行的研究主要包括以下几个方面：

一是政策执行的影响因素研究。政策执行的影响因素包括政策本身的设计、执行者的能力和意愿、执行环境和社会文化等因素，国内研究主要从这些方面

^①穆罕默德·尤努斯（著），吴士宏（译）.穷人的银行家[M].北京：三联书店，2006.

^②张勇.拉丁美洲小额信贷初探[J].拉丁美洲研究，2004年.

进行分析，为政策执行提供理论支持。罗斌在《政策执行的影响因素及其研究》中指出影响政策执行的因素主要包括政策本身的可操作性、执行者的能力、资源的供给、环境的变化、社会的参与等。其中，政策本身的可操作性是影响政策执行的重要因素，政策的设计应该尽可能地具有可操作性，以便执行者能够顺利地实施政策。此外，政策执行者的能力和资源的供给也是影响政策执行的重要因素，政策执行者应该具有专业的能力和足够的资源来实施政策。环境的变化和社会的参与也会对政策执行产生重要影响，政策执行者需要及时调整策略，以适应环境和社会的变化。^①寇亮亮从成本分析的角度探讨了政策执行的影响因素，他认为政策执行的成本包括直接成本和间接成本两个方面。直接成本包括政策执行所需的物质、人力、财力等资源的支出，间接成本包括政策执行所带来的社会成本、环境成本、机会成本等。^②郭海娜、王宇在《政策执行的影响因素及其对策研究——基于理论视角与实证研究》文中从理论视角和实证研究两个方面探讨了政策执行的影响因素，指出政策执行的影响因素包括政策设计的合理性、政策执行者的能力、政策执行的环境和政策执行的监督机制等方面，同时通过实证研究发现，政策执行的效果还受到政策执行者的行为、政策执行的资源投入和政策执行的时间等因素的影响。^③

二是政策执行的评估方法研究。政策执行的评估方法主要包括定量评估和定性评估两种。国内研究主要从政策实施的效果、成本和质量等方面进行评估，以提高政策执行的效率和质量。马艳娜、丁睿在《政策执行评估的方法及其应用研究》中指出政策执行评估的基本原则包括公正、客观、科学、全面、及时等方面，而政策执行评估的方法则包括问卷调查、案例分析、专家评估、统计分析等多种方式。^④胡建平、潘志刚探讨了基于因果推理的政策执行评估方法并详细阐述了基于因果推理的政策执行评估方法的实现步骤。具体而言提出了四个步骤，分别为构建因果图、确定政策执行的目标、评估政策执行的效果及影响因素、提出政策建议和改进方案。^⑤何莉、范春光通过研究探讨了基于模糊综合评判的政策执行评估方法，包含六个步骤，分别为确定政策执行评估指标、构建模糊综合评判模型、确定权重、进行数据处理、进行评估及提出建议。^⑥

^①罗斌.政策执行的影响因素及其研究[J].政治与管理论坛, 2007(03): 75-78.

^②寇亮亮.政策执行影响因素研究——基于成本分析的视角[J].财政科学, 2014(10).

^③郭海娜,王宇.政策执行的影响因素及其对策研究——基于理论视角与实证研究[J].现代经济情报, 2016(05).

^④马艳娜, 丁睿.政策执行评估的方法及其应用研究[J].中国软科学, 2019(06): 118-126.

^⑤胡建平, 潘志刚.基于因果推理的政策执行评估方法研究[J].统计研究, 2018(3).

^⑥何莉, 范春光.基于模糊综合评判的政策执行评估方法研究[J].管理评论, 2019(3): 151-160.

三是政策执行的问题与对策研究。政策执行中存在的问题包括执行效率低、执行成本高、执行困难等。李卫东、刘宝峰在《政策执行问题及其对策研究》研究了政策执行中存在的问题及其对策，针对政策执行过程中常见的问题，包括政策制定不科学、政策实施不到位、政策效果不理想等，提出了加强政策制定的科学性、完善政策执行机制、强化政策执行的监督和评估、加强政策执行人员的培训等对策。^①王磊、王颖指出政策执行过程中存在如执行力度不够、执行效果不佳、执行成本过高等。为了解决这些问题，提出了加强政策执行的组织领导、建立健全政策执行机制、加强政策执行的监督和评估等对策。此外，作者还提出了加强政策执行人员的培训和管理、建立信息化平台等对策，以提高政策执行的效率和效果。^②马扬认为，政策的目标应该明确具体，制度安排应该健全完善，资源供给应该充足，执行者应该具备专业能力和责任心，执行环境应该稳定有序。^③贺瑞、王瑞华提出了加强信息化建设、加强与社会各方面的沟通和交流等对策，以提高政策执行的效率和效果。^④

第二，国外关于政策执行的研究。国外针对政策执行的研究起源可以追溯到20世纪60年代和70年代，那个时候政策执行问题开始引起学者们的广泛关注。在美国，早期的政策执行研究主要集中在行政管理领域，主要关注政策执行的效率、效能和公正性等问题。在英国，政策执行研究主要关注政策执行的政治和组织方面的问题，如权力关系、利益协调和组织变革等问题。随着时间的推移和研究深入，政策执行研究逐渐扩展到包括比较研究、跨国研究以及政策执行的评估和改进等方面。

一是关于政策执行的比较和跨国研究。英国政策学家约翰·哈利根（John Halligan）通过研究探讨了比较政策执行的研究方法和理论，他认为比较政策执行需要考虑到国家之间的差异性，同时还需要关注实施过程中的多个因素，包括政策制定、资源分配、利益相关者参与、监督和评估等。^⑤萨巴蒂尔（Sabatier, P.A）指出政策制定过程的研究需要跨学科融合，包括政治学、社会学、经济学和心理学等领域的知识，他还提出了政策网络理论，即政策制定是一个涉及多

^①李卫东，刘宝峰.政策执行问题及其对策研究[J].经济问题，2019(3)：48-52.

^②王磊，王颖.政策执行中存在的问题及对策研究[J].政治研究，2019(3)：70-74.

^③马扬.政策执行的影响因素与对策研究[J].现代管理科学，2010(07)：55-57.

^④贺瑞，王瑞华.政策执行问题及对策研究[J].政治与管理论坛，2021(1)：66-69.

^⑤Halligan J.Comparative policy implementation: A review and agenda[J].Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice,2010(1-2):65-79.

个利益相关者的复杂过程，这些利益相关者之间形成了一种网络关系。^①伊格和凯瑟探讨了比较政策分析的方法包括案例研究、对比分析、趋势分析和模型构建等，旨在比较不同国家或地区的政策措施和效果，以便更好地理解政策制定和实施的机制和影响，同时还展望了比较政策分析的未来发展方向，认为随着全球化和信息技术的发展，比较政策分析将面临新的挑战 and 机遇，未来的比较政策分析需要更加注重跨学科合作和跨国合作，以便更好地应对全球性问题和挑战。^②

二是关于政策执行的评估和改进研究。霍利特（Howlett, M）和拉梅什（Ramesh, M）介绍了政策评估的重要性，强调了它在政策制定和实施过程中的作用，通过研究探讨了公共政策的评估方法和技术，主要有三种常用的政策评估方法：程序评估、效果评估和成本效益分析。^③英国政治学家迈克尔·希尔（Michael Hill）和彼得·胡佩（Peter Hupe）探讨了分析了政策执行过程中的主要问题和挑战，包括政策执行中利益冲突、组织结构、人力资源等问题，同时介绍了政策执行改进的方法和策略，包括强化政府机构、促进参与、评估政策效果、加强沟通、采用新技术等内容。^④荷兰管理学者埃里克·克莱恩（Erik-Hans Klijn）和约斯·科彭扬（Joop Koppenjan）介绍了公共部门的治理网络理论和实践，讨论了如何通过网络合作来改进政策执行，包括网络治理模式、合作协商、权力平衡等。^⑤

1.2.3 国内外研究综述评语

综上所述，参考国内外研究成果，在创业担保贷款政策执行研究方面国内研究主要聚焦于政策执行中的影响因素、政策的实施效果以及政策执行中存在的问题，而国外研究则主要涉及政策的比较研究和政策实施的案例分析，总体来说国内外都获得了非常显著的研究成果，但是大多数的研究都是以独立的角度的切入点，并没有对创业担保贷款政策执行过程中各方面的变化情况都进行深入分析，而且每个地区之间的差异又比较大，难以给江西省创业担保贷款

^①Sabatier P A.Toward better theories of the policy process[J].Political Science & Politics,1991(2):147-156.

^②Yeager P C,Keiser L R.Comparative policy analysis: A retrospective and prospective glance[M].Handbook of public policy analysis:Theory, politics, and methods,2009:355-376.

^③Howlett M,Ramesh M.Studying public policy:Policy cycles and policy subsystems[M].Oxford University Press,2017.

^④Hill M,Hupe P.Implementing public policy: Governance in theory and in practice[M].Sage,2014.

^⑤Klijn E H,Koppenjan J F.Governance networks in the public sector[M].Routledge,2016.

政策的实行提供针对性的借鉴和参考。基于此，笔者参考已有的研究成果，对江西省创业担保贷款政策进行全方位的分析研究，了解其政策执行情况，分析执行中存在的问题，并提出改进建议，对完善江西创业担保贷款政策及更好推动新一轮政策调整后的政策实施，发挥以创业带动就业倍增效应具有重要意义。

1.3 研究设计

1.3.1 研究思路

笔者参考目前国内外的研究成果，运用文献研究法、访谈分析法和定量研究法，通过了解江西省创业担保贷款政策的制定和执行情况，对其进行数据分析，并获取各方面的意见和看法，以此来评估政策执行的效果。研究中引入了政策执行理论模型，找出政策执行中的不足之处，分析产生不足的原因，并提出解决问题的对策和建议。

1.3.2 研究内容

本文共分为六部分：

第一部分：引言。这部分主要介绍本次研究的意义以及背景，对国内外创业担保贷款政策的执行情况进行总结概括，介绍了本文的研究设计思路、研究内容、研究方法以及研究的创新和不足。第二部分：对于研究相关的理论和概念进行阐述，介绍有关理论工具在江西省创业担保贷款政策执行研究中的适用性。第三部分：对江西省这创业担保贷款的演变情况、执行情况以及执行中的问题等进行概括。第四部分：运用政策执行的模型对政策执行中问题进行原因分析。第五部分：提出优化江西省创业担保贷款政策有效执行的建议。

1.3.3 研究方法

第一，文献资料法。通过知网（CNKI）搜集，查阅大量的期刊、论文，搜索有关研究资料，系统地解国内外对创业担保贷款政策的研究情况，学习国内外分析方法，为本文的创作提供理论参考，并在此基础上，加以整理分类，完成关于江西省创业担保贷款政策执行的文献整理以及相关内容的梳理。

第二，访谈分析法。通过走访创业担保贷款相关职能部门，与业务经办人

员、申请者等群体进行实地走访，直接收集一手资料，了解江西创业担保贷款政策实施情况，听取他们对创业担保贷款工作的意见和建议，后对访谈情况进行分析，指出其中的问题并研究原因。

第三，定量研究法。通过收集创业担保贷款相关数值数据，对数据进行统计分析，将分析结果通过图表、表格等形式呈现出来，概括江西省创业担保贷款政策的执行情况，总结其中的成果和不足，分析问题的原因，提出解决问题的对策。

1.4 论文的创新及不足

本次研究的创新之处主要表现在以下几方面：第一，使用量化分析方法研究江西省创业担保贷款政策执行情况。本文主要量化测评江西省 2002 年至 2022 年 20 年创业担保贷款政策的执行情况，了解政策执行的具体成效，也指出其中的问题并分析原因。第二，本文通过梳理创业担保贷款的相关理论和在江西省执行历史与现状，通过在研究中引入政策执行模型，对执行不足进行概括，并深究原因，探讨推进全省创业担保贷款业务健康发展的策略。

笔者虽然对待本次研究非常积极努力，也查阅了大量的资料和文献，但是由于研究能力不足，研究时间也有限，本次分析还是存在许多问题，比如未能从创业担保贷款执行情况统计数据中分析出更有意义的结论，对创业担保贷款政策的研究主要集中在政策执行部分，并未对整个政策实施过程进行探究，因此后续还有待深入分析。

第2章 相关概念及理论基础

2.1 相关概念界定

2.1.1 创业担保贷款的含义

创业担保贷款在 2015 年前的名称是小额担保贷款，是一种通过政府担保的低息贷款，旨在帮助有创业意愿但缺乏融资渠道的创业者获得资金支持，该政策的实施有助于缓解创业者在创业初期面临的资金瓶颈难题，可促进创业活动的发展，推动经济的增长和社会的稳定。与普通的商业贷款相比，创业担保贷款的特点，集中在以下几个方面：

第一，参与主体多，逐步实现普惠性。创业担保贷款政策主体涉及多个行政职能部门，需要各个职能部门通力合作，才能确保政策的有效实施。人社部门作为政策实施的重要参与者，需要负责对符合条件的创业者进行资格审核和提供担保，确保贷款的安全性和可行性。财政部门则需要拨付担保和贴息基金，为创业担保贷款提供资金支持和保障。经办银行则需要执行贷款政策，根据政策要求发放贷款，确保贷款的顺利发放和回收。随着政策的不断完善和扩大，创业担保贷款已经从最初的面向国有企业下岗失业人员扩大到面向所有创业人员，成为普惠性金融支持政策，为促进社会创业就业做出了积极的贡献。这也说明了政策设计的灵活性和可持续性，政策的不断完善和扩大可以为更多的创业者提供更好的支持和帮助。

第二，贷款额度小，贷款还款期限短。创业担保贷款的服务对象主要是就业困难人群和小微企业，贷款金额主要用于小规模创业和经营，因此贷款额度相对较小，个人申请最高只有 30 万元，贷款期限一般为 12-24 个月。为了规避风险并让资金更好地循环使用，创业担保贷款一般采用分期还款方式，且还贷周期比较短。

第三，逾期风险大，风险防控任务重。近年来，随着创业担保贷款政策的不断完善，创业担保贷款的对象范围越来越广，但随着市场竞争的加剧，许多企业的弊端逐渐显露，如抗风险能力较差、发展受到了阻碍。同时，社会诚信建设方面存在漏洞，部分借款人忽略个人诚信，获得贷款后想方设法赖账不还。尽管创业担保贷款额度较小，但数量较多，借款人分布于不同地区，监督控制

难度较大，容易引起逾期风险，防控难度也较大。

2.1.2 创业担保贷款政策执行

公共政策执行的主要目的是促进公共政策方案的落实，将政策内容转化为实际的过程，从而实现政策目标。公共政策执行通常是由相应的机构或人员发布命令、签订契约、派遣人员等方式将政策内容落实下去。^①在实际的政策执行过程中，政策执行人员的行为一般都会遵循组织原则，采取不同的执行措施来完成政策目标。公共政策执行的组织结构和行动功能具有很大的关联性，二者缺一不可。在创业担保贷款政策执行活动中，执行关键在于贷款能够按时发放，能够及时回笼，可以有效利用，执行的目标就是在于政府财政资金杠杆可以得到有效实现，以此帮助创业者有效解决资金问题，帮助创业者成功创业，以创业提高就业率，进而实现社会的稳定有序发展。

2.2 理论基础

2.2.1 霍恩—米特模型介绍

霍恩—米特模型又称为系统模型，是由美国著名专家霍恩和米特提出的。该模型涉及多个要素，每个要素之间相互影响且相互关联。在1975年，霍恩和米特在《政策执行过程：一个概念性构架》中指出，随着政策制定和发展，影响因素越来越多，不仅涉及到政策自身的因素，也包括外部环境因素。该模型涉及六个要素，它们都能为推动政策落实提供协助。这六个要素包括政策标准与目标、政策资源、组织间的沟通和行动强化、执行机构的特性、经济和政治环境以及执行人员的意向。^②其系统模型如下（图2.1）：

^①杨洪涛，李军.公共政策执行理论与实践[M].中国人民大学出版，2017.

^②Hornik C.Policy Implementation and Bureaucracy[J].Journal of Political Economy,1975.

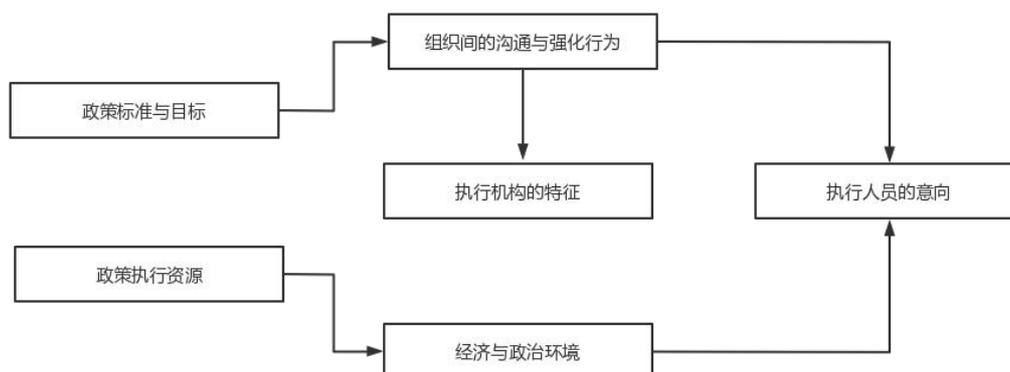


图 2.1 霍恩-米特模型执行过程图

政策标准与目标：政策标准要求通常指的是对政策进行评估，分析是否达到了预估要求的指标因素。政策目标是政策执行后所要求达到的最终效果，是实施政策所要实现的价值追求。政策标准的制定需要考虑政策目标的具体情况，以及政策实施的环境和条件等因素。通过不断地监测和评估政策标准，可以及时发现政策实施中存在的问题，及时调整政策，确保政策的顺利执行和目标的实现。

政策资源：政策资源是指政策在执行过程中所需要各类条件要素的总和，是贯彻政策执行众多时期以及众多部分的基础和关键保证。政策资源包括人力资源、物质资源、财政资源、信息技术、组织资源等。这些资源的充足程度和质量将对政策实施的结果产生重大影响。因此，在政策实施前，需要对政策资源做出充分的评估和规划，以确保政策实施所需的资源得到充分保障，同时在政策实施过程中，也需要对政策资源进行监测和管理，及时调整资源配置，保证政策执行的顺利进行。

组织间的沟通与强化行动：是指在公共政策实施的过程中，为确保政策顺利开展、达到最终目标所使用的方法，包含政策的执行者之间、执行者与政策目标群体之间的互动方式。组织间的沟通是指政策执行者之间的相互交流、协作和协调，以确保政策执行的顺利进行。强化行动则是执行者与政策目标群体之间的互动方式，通过各种手段加强政策目标群体对政策的支持和参与度，促进政策执行的顺利进行。通过组织间的沟通与强化行动，可以增强政策执行者之间和政策目标群体之间的互信和合作，提高政策执行的效率和成效。

执行机构特征：执行机构特征是指执行机关作为实施政策的主要主体所具

备的具体特征和角色定位，包括组织等级、组织规模、组织资源、组织行为、组织间的合作模式等方面的特征。这些特征对于执行机构的运行和实现政策目标起着重要的作用，因此在设计和管理执行机构的过程中，需要全面考虑这些特征，以提高执行机构的执行效率、增强执行机构的执行能力，从而实现政策目标的顺利实现。

经济与政治环境：经济环境主要包括宏观经济发展状况、产业结构、市场环境、资源状况等方面的因素。政府的政策执行需要建立在经济环境的基础上，因为只有合适的经济环境下，政策才能够发挥最大的效果。政治环境则主要涉及政治制度、政治文化等方面的因素，这些因素对政策执行同样有着重要的影响。政治制度对政策执行的影响体现在政策的制定、执行、监督等方面，而政治文化则对政策执行的社会接受度、执行效果等方面产生影响。政策执行需要建立在经济环境和政治环境的基础上，只有在适当的环境下，政策才能够发挥最大的效果。

执行人员的意向：执行人员是政策执行的实际执行者，其认可态度和认知度对政策执行的效果具有重要的影响。如果执行人员对政策存在认可态度，那职能部门会更加积极地推动政策的执行，并且在执行过程中会更加努力、认真地完成任务。此外，执行人员的认知度也会对政策执行产生影响，如果执行人员对政策的认知度不高，他们可能会存在一些误解或者对政策的理解不透彻，从而在执行过程中出现偏差，影响政策执行的效果。因此，政府在推动政策执行的过程中，需要注重对执行人员的培训、宣传和沟通，提高他们的认知度和认可态度，从而更好地推动政策的实施。

2.2.2 霍恩—米特模型在本政策执行研究中的运用

霍恩—米特模型是一种自上而下的政策执行模型，在江西省实际的创业担保贷款政策执行中，需要遵循国家总体政策，同时也要根据自身情况制定实施细则和实施模式，这与霍恩—米特模型的要求相契合。江西省创业担保贷款政策执行的影响因素主要由六个方面组成，其中包括政策标准和目标、政策资源、组织间沟通和强化行动、执行机构特性、经济与政治环境以及执行人员意向。因此，利用霍恩—米特模型对江西省创业担保贷款政策执行进行研究具有很强的适用性，针对这些因素，可以全面系统地总结江西省创业担保贷款政策执行的基本情况、分析政策执行中存在问题的主要原因、提出促进政策实施开展的

具体措施等，从而进一步促进全省政策实施效果的提升。

第3章 江西省创业担保贷款政策概述

3.1 江西省创业担保贷款政策演变阶段及历程

随着社会经济发展变革，江西省创业担保贷款工作相继经历了启动铺开、协同推进、完善规范、提质转型五个发展阶段。到2022年，江西省创业担保贷款工作已经初步建立了以政府为主导、金融机构为主体、担保机构为支撑、社会资本为补充的创业担保贷款体系，为创业者提供了良好的创业环境和服务。

一是启动铺开阶段（2002-2006年）。江西省在2002年末正式提出要实施小额担保贷款政策，省政府发挥了带头作用，建立了专门的工作联系会议制度，为政策的落实提供了保障。然而，在政策启动试行时期，还面临着政策操作不明朗、担保基金缺乏、银行配合不密切以及信用环境不够成熟等重重困难。在这些困难之下，政策在贷款贴息、扶持力度和受益对象等方面也存在局限。

二是协同推进阶段（2007-2010年）。自2007年开始，江西省委、省政府将小额担保贷款工作列入了省政府“民生工程”，并成立专门机构，在确定了人员、编制和工作经费的基础上，建立了激励机制，极大地推动了该项工作的进程。经过近4年的发展，全省小额担保贷款各项工作机制也逐渐成熟，政策效应日益显现，逐步形成了人社部门牵头，财政、人民银行等部门配合，工青妇、残联、民族宗教、高校等群团组织和单位共同参与的局面。

三是完善规范阶段（2011-2014年）。2011年以来，高校毕业生就业更加困难，加上大量农民工返乡，全省就业形势日益严峻，自主创业对就业的促进作用更加明显。江西省结合本地实际和创业者需求，不断对小额担保贷款政策进行完善、调整和规范，并出台奖补资金管理辦法。同时，转变工作理念，全面启用小额担保贷款信息管理系统、建立四个台账、建设小额担保贷款绿色通道，逐步规范全省小额担保贷款工作朝精确化、规范化、标准化完善提升。

四是提质转型阶段（2015-2019年）。2015年，党中央、国务院大力推进大众创业万众创新，全国掀起了“双创”热潮，小额担保贷款对接国家战略，调整为“创业担保贷款”，同时国家也逐步吸纳江西拓宽扶持对象、提高贷款额度、降低申请门槛、提供连续帮扶等创新举措，创业担保贷款从单纯解决下岗失业人员生计问题的政策，转型成为集就业优先政策、积极财政政策、稳健货

币政策为一体的普惠金融政策。

五是稳步发展阶段（2020年至今）。面对新冠肺炎疫情的大战大考，许多创业实体资金链延续出现困难，创业担保贷款首次纳入国务院《政府工作报告》，成为“激发市场主体活力，增强发展新动能”的重要措施之一。江西创业担保贷款发挥扶持创业稳定就业的积极作用，连续出台扶持稳岗小微企业、担保基金垫付周转、协议担保扩面增量、重点群体全额贴息等系列“战役”帮扶政策，为促进全省复工复产、助力经济社会健康稳定发展作出了应有贡献。

3.2 江西省创业担保贷款政策内容分析

3.2.1 申请目标对象

第一，个人创业。指城镇登记失业人员、就业困难人员(含残疾人)、复员转业退役军人、刑满释放人员、高校毕业生(含大学生村官、留学回国学生、技工院校高级工班和预备技师班、特殊教育院校职业教育类毕业生)、化解过剩产能企业职工和失业人员、返乡创业农民工、网络商户、脱贫人口、农村自主创业农民。其他合法自主创业人员也可申请创业担保贷款，各地可根据当地财政情况给予支持。

第二，合伙创业或组织起来共同创业。指符合个人创业担保贷款申请条件的扶持对象合伙创业或组织起来共同创业。

第三，小微企业申请创业担保贷款。小微企业申请需要满足以下两个条件：一是企业需属于《统计上大中小微企业划分办法（2017）》（国统字〔2017〕213号）规定的小型、微型企业。二是在一年范围内，招聘的新的符合要求的人员数量在现有总职工人数中占比达到15%，若是企业人数超过100人，该比重只要达到8%，而且签订的劳动合同时间超过一年；或1年内企业稳定就业岗位达到95%以上，也可申请创业担保贷款扶持。

3.2.2 额度、期限、利率、贴息和还款方式

江西创业担保贷款政策对符合条件的创业者申请个人创业担保贷款，最高额度为20万元；对具有大专以上学历、初级以上专业技术职称、高级工以上职业资格的创业，可申请30万元以内创业担保贷款。符合个人创业担保贷款对象合伙创业或组织起来共同创业的，根据符合条件的合伙（组织）创业人数、

经营项目、还款能力、信用状况等，可申请最高 200 万元的创业担保贷款。个人贷款和合伙贷款每轮扶持期限最长均可达到 3 年，最多不超过 3 轮。根据国家创业担保贷款政策规定，自 2021 年 1 月 1 日起，新发放创业担保贷款利率，贷款基础利率-1.5%以下部分由借款人承担，在贷款利率上限（脱贫地区贷款基础利率+2%、其他地区贷款基础利率+1.5%）范围内剩余部分财政给予贴息。

小微企业申请创业担保贷款，根据国家创业担保贷款政策规定，符合条件的小微企业，贷款额度最高不超过 600 万元，2021 年 1 月 1 日起，新发放的创业担保贷款利率，额度 300 万元以内的，贷款基础利率-1.5%以下部分由借款人承担，在贷款利率上限（脱贫地区贷款基础利率+2%、其他地区贷款基础利率+1.5%）范围内的剩余部分财政给予贴息。

3.2.3 业务办理流程

第一，贷款申请。一是线下申请。创业人员或小微企业持申请人和反担保人社保卡或抵、质押物复印件，到创业项目所在地人社部门所属的创业担保贷款“绿色通道”申请，通过在全省统一配置的一体机读卡设备上读取社保卡信息。二是线上申请。在“创业微信贷”、“创业百福 e 贷”和网页版“江西省创业担保贷款服务平台”三个网上申请渠道之一的界面，填写包含社保卡数据在内的信息后提交申请。

第二，数据审核和贷款受理。后台将入库的申请数据，依次调阅公安、工商、社保等信息进行核对，确保申请人身份信息真实、创业项目真实、反担保人信息真实。一是调用公安信息核对身份信息。通过社保卡读取全省社保卡数据库的申请人照片，与现场双目摄像头采集的照片进行人脸识别，并调用公安数据库的信息比对，确保申请人身份信息真实。二是调用工商信息核对创业项目。通过社保卡调阅申请人员在各地工商注册中的项目信息，获取申请人创业项目的成立时间、注册资金、股东结构等数据；申请人有多个项目的，选中申请项目后可获得相关信息。三是调用社保信息核对人员类别和反担保人信息。通过读取社保卡信息，调阅申请人的社保缴纳情况，核对申请人所属扶持类型。同时，通过读取反担保人社保卡，确认反担保人身份以及工作单位、单位性质、担任职务、工作年限、缴交情况等信息，以确定提供的反担保人信息是否真实有效，是否具备担保条件。四是贷款受理和提醒。对数据比对之后符合条件的贷款申请正式受理，自动生成申请表，并对线上申请的业务向申请人发送短信，

提醒其申请业务已受理，担保中心工作人员将与其联系。对不符合条件或不成熟的贷款申请，说明理由。

第三，贷前调查。工作人员在上门贷前调查的“一往”流程，需做好以下工作：一是生成调查表。工作人员主动与经办金融机构工作人员、申请人约定上门贷前调查时间，并在贷前调查前，在系统内生成、打印贷前调查表，与之前生成的申请表一同携带上门服务。二是征信查询。受理人员根据申请人员的征信查询授权与否，在系统上将已授权的申请信息发送相关银行，银行则同期开始对申请人员征信进行查询。三是完善手续。申请人当面在申请表上签署提供、填写材料等真实性承诺，线上申请的，补充申请人、反担保人社保卡或抵押物复印件等备查材料。四是现场调查。担保中心指派专人（两人以上）与经办金融机构一起对申请人的创业项目进行实地调查。全面了解创业者家庭情况、身体状况、信用程度、技术专长、还款能力以及创业项目的经营情况、市场前景，掌握反担保人或抵、质押物相关情况，填写贷前调查表。^①申请人确定贷前调查表上内容真实性并签字。

第四，审查推荐。一是贷款评议。担保中心贷前调查人员如实向贷款评审会汇报实地调查情况，并提交书面调查意见，呈贷款评审会审批。二是意见录入。担保中心根据贷款评审会意见在系统内录入审批信息，生成电子担保贴息函。对不符合条件或不成熟的贷款申请，说明理由。三是推荐担保。担保中心负责人在系统内审批后，使用U盾加密系统，对担保贴息函加盖电子签章，并将电子担保贴息函发送给经办金融机构。四是数据推送。发送电子担保贴息函的同时，将贷款审批信息通过信息系统发送给经办金融机构。

第五，银行放款。一是推荐数据接收。与经办金融机构定时进行数据交互，经办金融机构24小时内将在内部系统收到担保中心推送的电子担保贴息函和审批信息。二是发放贷款。经办金融机构及时为创业人员办理贷款发放手续，对社保卡已开通创业担保贷款金融业务的，可从社保卡发放，而无需另外开户。三是放款数据回传。放款信息通过数据交互，及时返回到创业担保贷款信息系统进行显示。

第六，贷后管理。一是数据监控。贷款发放后，担保中心与经办银行共同做实贷后管理，每笔贷款需定期通过申请时提供的社保卡信息，与工商、社保

^①江西省人力资源和社会保障厅.关于修订《江西省创业担保贷款业务操作办法》的通知[Z].赣人社发(2021)13号,2021

数据进行比对，确认受扶持人员身份状态是否发生改变（如是否考取公务员和事业单位）、创业项目是否正常经营等。二是定期回访。担保中心与经办银行通过定期实地回访，现场了解贷款使用和生产经营等方面情况，提供必要的帮扶指导。

第七，贷款回收。一是还款提示。贷款到期前 30 天，江西创业担保贷款信息系统自动向借款人和反担保人发送短信，提示借款人即将到期，做好还款准备，提醒反担保人督促借款人按时还款。二是放款数据回传。受扶持人还款后，还款信息将直接通过经办金融机构的内部系统进行回传，在创业担保贷款信息系统内及时显示。三是逾期入库。对贷款到期未归还贷款的借款人，银行将自动记入人民银行金融信用信息基础数据库。四是逾期清收。对到期 1 个月仍未归还贷款的借款人和反担保人，由担保中心和经办银行提请有关部门采取经济、行政和法律手段相结合的办法予以催收。

3.3 江西省创业担保贷款政策执行情况

3.3.1 创业担保贷款发放情况

创业担保贷款发放量可以直观反映政策开展的成效，是衡量政策开展成效的一个重要指标。从 2003 年开始，随着政策越来越健全，江西省每年的发放金额总体呈上升趋势（如图 3.1 所示），截至 2022 年底，全省累计发放创业担保贷款 1825 亿元，位居全国第一，其中：“十三五”期间共发放创业担保贷款 739.99 亿元，超过之前 13 年的发放总量，每年新增发放均超百亿元。2022 年，江西省创业担保贷款首次突破 200 亿元大关。据了解，2022 年全国有 2 个省份新增发放量超过 200 亿元，分别是湖北省 249.37 亿元、江西省 245.21 亿元。山东、河南、江苏、云南等创业担保贷款工作重点省份，2022 年的发放情况如图 3.2 所示。

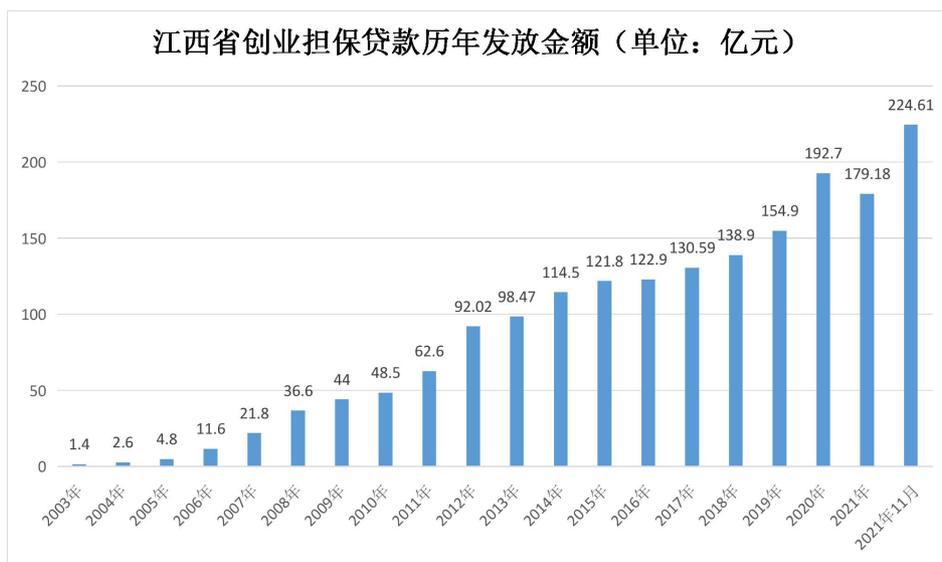


图 3.1 江西省创业担保贷款二十年来发放量

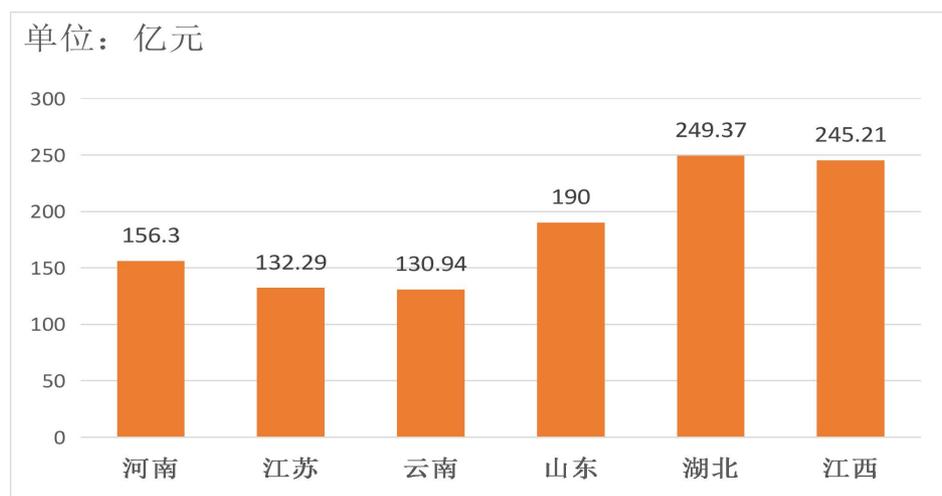


图 3.2 2022 年部分省份发放量情况对比分析

3.3.2 创业担保贷款回收情况

创业担保贷款回收情况反映了政策实施的成效和可持续性。首先，创业担保贷款的回收情况可以反映政策实施的成效，如果创业担保贷款的回收情况良好，说明政策发挥了应有的作用，帮助创业者实现了创业和发展的目标。相反，如果创业担保贷款的回收情况不佳，说明政策实施存在问题，可能是政策落实不到位，或者是创业者本身存在问题。其次，创业担保贷款的回收情况也反映了政策实施的可持续性。政府为创业者发放贷款，需要从财政预算中拨出一定

的资金。如果政策实施后，创业担保贷款难以回收，将会导致政府的财政负担增加，甚至可能影响到其他公共事业的开展。因此，创业担保贷款的回收情况也需要作为评估政策实施可持续性的重要指标之一。江西省的创业担保贷款的还款情况总体属于良好，但近两年全省创业担保贷款逾期风险在快速增加，这也给政策的实施带来了一定的挑战。自2002年至2022年底，全省累计回收到期贷款1581亿元，期末累计逾期贷款余额为8534万元。

3.3.3 创业人群结构情况

2022年，全省共扶持个人创业9.67万人（含合伙人），其中女性占31%，男性占69%（如图3.3所示）。

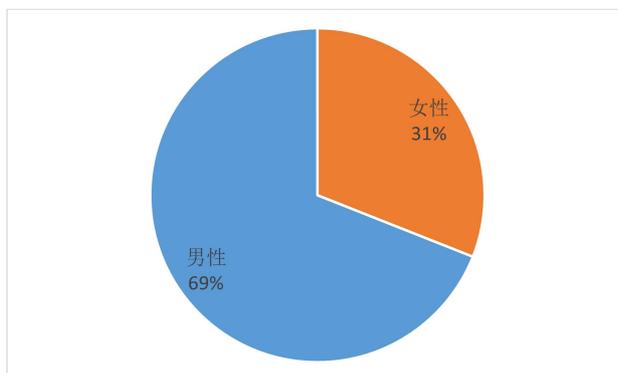


图 3.3 2022 年全省扶持人群性别结构

按创业者年龄划分，50岁以上人数为17491人，占扶持总人数的20.12%，40-49岁人数为37053人，占扶持总人数的42.61%，30-39岁人数为28290人，占扶持总人数的32.53%，18-30岁人数为4124人，占扶持总人数的4.74%（如图3.4所示）。从图上可以看出，享受创业担保贷款政策扶持的年龄段以30-50岁的创业者为主。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/855344134012011044>