

大学生创新创业政策的有效性评估和优化研究

——基于温州地区的创业政策实践

董舟

(浙江东方职业技术学院, 浙江温州, 325003)

[摘要] 采用“三维一体”大学生创业政策评估模型,以温州地区的 60 项大学生创业政策为研究对象,采用内容分析方法对其进行量化分析。研究发现,目前调研地区的大学生创业政策体系较完善,政策工具基本合理,对大学生创业的实质性扶持较多,目前的创业政策重保护而轻技能培训,为促进创新创业应该进一步优化创业政策。

[关键词] 内容测评;“三维一体”;创业政策

[中图分类号] G649 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2020)03-0038-05

一、引言

创新创业是当下经济发展的热点词汇,是企业持续发展,地方经济转型的重要推力。大学生作为未来创新创业的主体受到各界的广泛关注。大学生创业政策,作为帮扶大学生创新创业的重要资源,在促进双创发展过程中起着至关重要的作用。近几年从国务院到省市及地方各级政府为进一步深化创新创业改革,从高校教育、社会培训、融资贷款到税费补贴等方面相继出台了系列助力创业企业发展的新政,亦在全面改善创业环境。各级各类的创业政策层出不穷,政策内容的科学性和有效性是保障政策实施效果的前提,所以对政策内容的评估和反思是短期评价政策的重要途径,具有重要意义。

二、政策分析与文献回顾

创业政策从宏观方面影响创业企业的经营绩效,从微观方面刺激大学生创业的意愿。国内外学者对创业政策的理论研究已经比较成熟。伦德斯特罗姆(Lundstrom)和斯蒂文斯(Stevenson)认为创业政策就是为刺激创业,通过设计和提升创业动机、创业技能和创业机会等要素刺激创业,这是创业政策制定和实施的主要目的^[1]。哈特(Hart)认为创业政策是用来减少初创企业的不缺性,为创业者提供和营

造良好的创业氛围为目的^[2]。德盖特(Jan Degadt)提出创业政策在激励人们创业的同时营造更好的创业环境,为提高企业的存活率和新企业成长提供更好的机会^[3]。创业政策就是为了激励创业,帮助企业健康成长而制定的,通过运用政策工具,改善制度和环境,刺激初创企业萌芽和发展的相关政策、规章和措施。

根据伦德斯特罗姆和斯蒂文森的研究框架提出的 MOS 模型,创业活动是由创业动机、创业机会和创业技能三要素相互作用的结果。创业政策通过激发潜在创业者的创业动机,提升创业技能,改善创业环境,提供创业机会等方面实现政策制定目标。MOS 模型将创业政策从内容上分为创业文化、创业教育、减少进入障碍、资金扶持和商务支持五个方面。其中,创业文化属于动机范畴;减少进入障碍、资金扶持和商务扶持属于机会范畴;创业教育属于动机范畴也是技能范畴^[4]。这个分类方式是当前创业政策研究学者非常认可的,也是使用比较广泛的,本文对创业政策的研究也是基于 MOS 模型的基础,将政策内容分为创业文化、创业教育、减少进入障碍、资金扶持和商务支持五大块。

创业政策利益相关者包括政策制定者、政策受

[收稿日期] 2018-08-29; **[修回日期]** 2020-03-09

[基金项目] 2019 年教育厅一般项目“大学生退役士兵的就业意向和就业能力的调查分析”(Y201942646);浙江省社科联调研专项课题“当前退役军人就业创业的现状与对策研究——基于温州的调查分析”(2020N64)

[作者简介] 董舟,浙江温州人,浙江东方职业技术学院创业学院讲师,主要研究方向:创新创业教育与管理;联系邮箱:51900605@qq.com

众以及其他利益相关者，本文以大学生创业者为主要对象展开分析，以目前国际创业政策研究较为代表性的模型为基础，分析目前的创业政策对大学生创业动机、行为和创业环境的影响。GEM 模型将政策受益者从创业时间维度进行划分，分为以寻找创业机会，学习创业知识和技能为主要目标的潜在创业者；刚准备着手创办企业的早期创业者；创立新企业不满 3 年的新生创业者；创立企业已经持续经营 3 年以上的企业所有者。就大学生而言，主要是学习创业，着手创业和新生创办企业的前三个阶段，所以将大学生创业者的成长阶段分为三种角色，即潜在创业者、早期创业者和新生企业所有者^[5]。

政策制定者也反映了政策的层级和执行效力。不同级别制定出的政策效力不同。创业政策划分为四个层次，划分标准和评分办法详见表 1。

表 1 创业政策层次分类^[4]

层次	内容和形象	加分标准
第一层次	政府职能部门颁布的行政规范性文件	1 分/次
第二层次	政府颁布的行政规范性文件	2 分/次
第三层次	政府规定的法规、条例、地方规定或办法	3 分/次
第四层次	人大及其常委制定的法律法规或地方条例等	4 分/次

三、创业政策评价体系模型

创业政策评价体系模型主要是指从创业者的三个成长阶段、创业政策的五个领域和创业政策发布者的四个层次等三个维度对创业政策进行综合评价分析(见图 1)。成长的三个阶段根据 GEM 模型

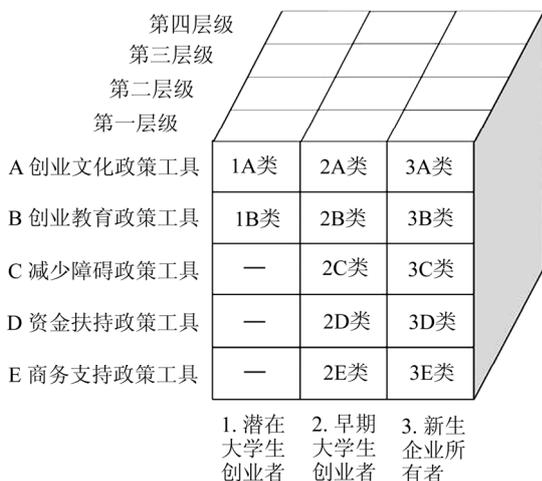


图 1 “三维一体”创业政策评估模型^[4]

结合大学生特点选定潜在创业者、早期创业者和新生企业创业者。根据 MOS 模型将创业政策内容的五个方面分为创业文化、创业教育、减少进入障碍、资金扶持和商务扶持。将两个模型结合便形成了对创业者全方位、全过程的政策扶持体系。

潜在创业者仅需要创业文化(A)和创业教育政策(B)的扶持，早期创企业者和新生企业者需要五个方面的全程帮扶，所以分为 1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D, 2E, 3A, 3B, 3C, 3D, 3E 共 12 个类。同时结合创业政策的不同效力级别，形成“三维一体”的创业政策评估体系。

应用体系进行创业政策评估时，首先要查找、收集创业政策，其次要对收集的政策进行查重和选择，再次对最后确定的政策项进行逐条分析编码，并按照政策的层次进行加分统计，最后分析数据。本文以温州市为例，分析该地区的创业政策的评估分数。

(一) 政策选择和编码

通过政府官方网站、职能机构官方网址以及印刷成册的各种政策宣传册子，对温州地区针对大学生创新创业的政策进行收集。对收集到的政策进行逐条筛查，最先收集了 108 项，去掉与大学生的无关项，去掉重复，最后确定了 63 项。随后咨询相关创业研究专家和企业创业者对政策项目审核，确定 60 项为最终研究对象。

根据已有学者的编码分类模型，再根据编码原则对 60 项条例进行分类编码。编码需要将所有分

表 2 温州地区大学生创业政策的评估计分表

层次	第一层	第二层	第三层	第四层	政策工具得分	阶段得分
1A	2	1			4	9
1B	3	1			5	
2A		1			2	33
2B		1			2	
2C		3			6	
2D	3	7			17	
2E	4	1			6	
3A						54
3B						
3C	3		1	4	22	
3D	16	5		1	25	
3E	5	1			7	
合计	33	21	1	5	96	

类都包括在内的原则确定层级、阶段和领域。如“在校大学生或毕业5年内的高校毕业生创办个体工商户或创办企业,吸纳带动3人就业的,并依法缴纳社保1年以上的考验获得每年2000元的带动就业补贴,每增加1人奖励1000元,每年不超过2万,补贴3年。”从创业阶段分析已经创办企业者(第三阶段),其次,是对创业者的资金扶持,所以为3D。政策效力来看,该文件是市政府颁发的规范性文件,属第二层次。因此,这项政策的层次编码为2,可计1次得2分。

(二) 数据结果分析

通过对目前的创业政策的项目进行细分编码,可以发现目前温州地区为促进大学生创业就业的有关政策的特点非常明显。创业政策内容总体上比较完善,结构比较合理,五大类创业工具基本上都有涉及,而且覆盖创业过程的所有阶段,并且从国务院到地方政府的各个行政层级都有参与政策的制定和颁发,共计创业政策60项,总分为96。

从政策制定者角度看,目前温州地区执行的政策细则主要集中在第一层次和第二层次,即主要是由地方职能部门发布的规章制度。第三层次的极少,第四次层次的也有部分,温州的创业政策总体上宽松但是又井然有序,总体上的分布态势是符合我国政策制定和发布规律的。

从政策内容方面看,政策内容主要集中在2B~3E,即重点是创业教育政策、减少障碍政策和资金扶持政策,主要是降低门槛、减少障碍、税费减免及各项奖励补贴等方面的规定。尤其是资金方面的政策优惠力度较大,如大学生创业可以免抵押贷款10~30万,同时可多途径获得1~20万不等的资金补贴,解决大学生就业还可以获得1~2万的奖励等。符合各项补贴政策的初创企业可以获得20~30的资金资助。对大学生初创企业来说,最缺的是资金,政府将扶持政策的重点都放在了资金扶持上,这些政策对刚起步的初生中小企业具有重要的实际意义。因此温州地区的创业扶持政策实践意义比较强,致使该地区创业氛围特别活跃。

从政策实施的主要受益对象看,政策内容的对象主要集中在第二阶段和第三阶段的早期大学生创业者和新生企业创业者。如降低门槛0资本注册企业是适合早期大学生创业的,初创企业1~3年免税、减税等,农业、老年服务行业等重点行业前1~3

年有5~10万不等的补贴等政策内容都是针对新生企业创业者的。潜在创业者的政策内容也有涉及,如在校期间参加各个级别的创业大赛获奖的项目真实落地实践创业可获得1~10万不等的奖励补贴等,实则是在鼓励大学生积极参加创新创业大赛,促进创新创业思维和意识的培养。因此,从政策受益对象看,各个阶段都有普及同时又兼具侧重点,结构比较合理。

四、政策分析结论

(一) 政策制定者层次

创业政策从第一层次到第四层次都有相关文件,说明人大、政府及职能部门都非常重视创业工作,并形成了法规、政策和具体实施的创业体系。各级政府对创新创业工作都非常重视。政策制定层次基本上是按照从上至下层层发布的,到省市级就会出台较为详细的解释说明,并附有实施细则,基本上已经形成了法规、规章、政策和条例等系统的实施体系。从创业政策的层次上看,主要集中在职能部门的行政文件。说明地方政府对创新创业工作非常重视,政策具有较好的实施性。因为政策制定者的级别层次不高,较容易因为环境的变化或者领导者的更换而产生稳定性不足的问题。

(二) 政策内容方面

温州市创业氛围较好的一个主要原因就是政策环境相对较为宽松。温州地区的创业政策内容大都属于鼓励支持性政策而非限制性的。从数据分析可知创业政策的类别上主要集中在2C~3E,政策的内容主要是税收减免和奖励补贴,都属于实质性的扶持政策,降低门槛和资金支持较多,对创业者有实实在在的补贴和优惠,政策的落地性非常强,能真正达到政策帮扶初创企业的效果,对刚刚起步不久的新生创业者在减轻资金压力方面的帮扶较大。

目前创业政策的内容偏重对创业企业的税收减免和奖励补贴等方面,但是涉及创业培训和教育方面的内容不足。创业意识的开发、创业技能的培训都是促进创业的重要方面,不可忽视。

创业政策内容的某些细则不明。诸多补贴政策细则不明,如大学生到企业就业有补贴,企业招收应届毕业生就业有补贴等。这个双向补贴,是否可以同时领取。大学生作为企业创业者获得补贴的同时解决了自身的就业问题,这样符合就业补贴申领条件,但是否存在重复领取补贴问题,诸多信息对

此的解说说明。

(三) 政策的受益对象方面

政策内容主要是对第二和第三阶段的创业者的优惠，尤其是对第二阶段的初创企业确实起到雪中送炭的关键作用，在资金紧缺环节能减轻企业压力。但是对第一阶段的潜在创业者的创业教育和技能培训的鼓励措施不足。

政策服务对象不明确。在诸多的创业政策文件中，其实专门针对大学生创业扶持的条款并不多，《关于进一步引导和鼓励高校毕业生到基层工作的通知》中有 10 条政策都是针对大学生就业补贴的规定。相关的科技创新优惠政策主要面向的都是有一定规模的科技创新企业，而不是刚起步的科技含量较低的大学生创业企业。大学生创新创业税收优惠政策虽然对大学生创业有一定的涉及，但是主要是针对创业稳定后的企业。

目前温州地区的创业政策围绕动机、机会和技能三个方面提升大学生创业水平，应用较多的是创业文化政策，减少进入障碍和资金扶持政策 and 商业扶持政策，都是比较实质性的扶持内容，对新生企业创业者和早期企业创业者的扶持效果明显。但是对潜在创业者的创业动机强化和技能培训方面稍显薄弱，有待进一步加强。随着创业教育的深入，大学生创业意识的普及，创业者对创业技能培训的需求，对优化创业环境，对宽松明确的创业政策的需求都在日益增加。

五、思考与建议

为适应不断发展的创新创业热潮，温州地区的创业政策内容在不断更新，高校的教学政策、企业的税收政策、注册公司的法规等条例都在逐渐被打破重塑，大学生创业环境在不断地优化。本次模型分析只是分析了政策制定者、政策内容和政策实施对象，还有政策传播渠道、政策实施效果等方面未曾涉及，在后续的研究中还有待进一步加强，同时需要注意以下几个方面。

(一) 政策制定层级需要下沉

从数据分析看，目前温州地区实施的创业扶持政策各个层级都有，但是明显存在数量上的差异。因为没有上级政策的指示，地方政府不能随意发布政策。目前的政策还是从上至下层层发布的流程，保障了政策的一致性和严谨性，但是因此也缺少了因地制宜的特色政策。在上级政策的总体框架下，

建议地方政府可以结合本地的特色设计更多的针对性较强的扶持政策。

(二) 政策受益对象应更具普惠性

目前已有的创业政策主要是针对中小企业，尤其青睐高科技企业以及目前政府扶持的农业、老年服务等，这是希望通过政策导向吸引更多的大学生进入这些行业创业就业。但是高校大学生创业涉及高科技行业的少，大部分大学生创业选择资产低投入的创业行业。因此在政策制定时一方面考虑行业的指向性，另一方面也要考虑政策的普惠性，让更多的大学生创业者受益。为了激励和引导更多的大学生创新创业，需加强对潜在创业者的挖掘，让创业政策的受益对象从目前的创业者扩大到潜在创业者。

(三) 政策内容要与地域相结合

温州地区的创业氛围非常浓郁，抱团创业的实例特别多，大学生在对创业成功案例耳濡目染后创业兴趣高涨。因此政策内容应该偏重对有创业想法创业意愿的大学生进行技能培训，提供更便捷宽松的创业环境。目前温州市在诸多的实质性创业支持政策下创业环境空前的好。因此政策未来侧重于培训和教育扶持。

大学生创新创业事关家庭、学校、社会组织等，因此需要大家共同搭建鼓励、帮扶大学生创建创新创业的平台。各级政府出台的大学生创业政策是针对在校或者毕业五年内的大学生群体的，是改善创业环境，鼓励和支持大学生创业的。实践证明，创业政策已成为影响大学生创业成效的重要因素。由于我国大学生创业教育起步较晚，政策在内容上、宣传方式上、落实上都还存在较多的不足。大学生创业政策体系的构建是政府、高校、组织等多方共同努力的工程，政府起主导作用，学校在教育、宣传等方面起主要作用，构建完善的体系，创造创新的氛围，促进创新创业意识的普及。

参考文献：

- [1] LUNDSTROM A, STEVENSON L. Entrepreneurship policy: Theory and practice[M]. Springer Science and Business Media, Inc., 2005: 24-31.
- [2] HART D M. The emergence of entrepreneurship policy: Governance, startups, and growth in the US Knowledge

- Economy, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003: 186–193.
- [3] DEGADT J. For a more effective entrepreneurship policy: Perception and feedback as preconditions[]. Renepntres de St.Gall, 2004.
- [4] 卿涛, 古银华. “三维一体”创业政策评估体系的构建与应用[J]. 中国劳动, 2014(11): 4–7.
- QING Tao, GU Yinhua. Construction and application of “three dimensional integration” entrepreneurial policy evaluation system[J]. China Labor, 2014(11): 4–7.
- [5] 肖潇, 汪涛. 国家自主创新示范区大学生创业政策评价研究[J]. 科学学研究, 2015(10): 1511–1519.
- XIAO Xiao, WANG Tao. Research on evaluation of entrepreneurship policy of college students in national independent innovation demonstration area[J]. Science Research, 2015(10): 1511–1519.

Evaluation and optimization of the effectiveness of college students' innovation and entrepreneurship policy: A case study of the entrepreneurial policy in Wenzhou

DONG Zhou

(Zhejiang Dongfang Polytechnic, Wenzhou 325000, China)

Abstract: This study applies the model of “three-dimensional integration” university student entrepreneurship policy evaluation, and 60 college students' entrepreneurship policies were studied, the quantitative analysis was carried out by content analysis. As a result, it finds out that at present, the system of university students' entrepreneurship policy in the survey area is relatively complete, the policy tools are basically reasonable, and there is more substantive support for college students' entrepreneurship. The current entrepreneurship policy focuses on protection rather than skills training. In order to promote innovation and entrepreneurship, cultural propaganda and skills training should be strengthened.

Key Words: content evaluation; “three- dimensional integration”; entrepreneurship policy

[编辑：游玉佩]