

政治发展与治理研究系列丛书

刘军 著

我国大学生创业政策体系研究： 基于公共政策的视角

Woguo Daxuesheng Chuangye Zhengce Tixi Yanjiu:
Jiyu Gonggong Zhengce de Shijiao

山东大学出版社

山东大学出版社

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国大学生创业政策体系研究:基于公共政策的视角/刘军著. —济南:山东大学出版社,2015.8

ISBN 978-7-5607-5357-7

I. ①我… II. ①刘… III. ①大学生—就业政策—研究—中国 IV. ①G647.38-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 212135 号

责任编辑:谭学秋

封面设计:牛 钧

出版发行:山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销:山东省新华书店

印 刷:泰安金彩印务有限公司

规 格:720 毫米×1000 毫米 1/16

11 印张 228 千字

版 次:2015 年 8 月第 1 版

印 次:2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价:28.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

《政治发展与治理研究系列丛书》

编委会

主 编 葛 荃

编 委 (按姓氏笔画排序)

王学玉 王建民 王韶兴 方 雷

孔令栋 刘玉安 曹现强 崔桂田

葛 荃

群书出学大京山

总序

2011年是山东大学建校110周年。作为中国近代第二所官办大学——“山东大学堂”，山东大学的积累之悠久，底蕴之深厚，堪可感慨系之。

晚清光绪二十七年（1901年），山东巡抚袁世凯奏呈朝廷并由光绪帝御批的《山东大学堂章程》中，就山东大学堂的办学宗旨作了这样的阐述：

公家设立学堂，是为天下储人才，非为诸生谋进取；

诸生来堂肄业，是为国家图富强，非为一己利身家。

在20世纪初叶，在东渐之西学纷至沓来的近代中国，袁氏奏呈的“办学章程”有着某种意义上的传承性与超越性。愚以为，袁氏立意“天下”、“国家”，绝非其偶然心念一动，在这一理念的背后，当是数千年孔孟儒学传统文化精粹的蕴聚与支撑。为了“天下”、“国家”，而非“一己”之“进取”的办学理念，在那个中华羸弱、列强环伺的年代，越发彰显着山东大学的历史使命与民族责任，成为山东大学立足与发展的价值基石。正是基于这样的理念，山东大学在伴随着时代动荡、社会变迁的百余年行进途中，尚能安然把握着方向与节奏，使之得以在不同的历史阶段，均能汇聚时代的学术精英，渐次积淀了丰厚的学术内涵和大学文化底蕴。迄今，亦能风雨无阻，依然跻身于全国高校第一方阵的前排。

政治学与公共管理学院是山东大学百余年行程过半的时候才得以

组建的,如今业已年过而立。作为全国政治学与公共管理学在山东区域的一方重镇,其或发展或进步或逡巡或蹒跚,总会令人瞩目,引人关注。作为山东大学不可割舍的肌体,政管学院之举手投足、一笑一颦,往往事关全校的布局与发展,甚或波及百年山大之盛誉。于是兹事体大,吾侪不敏,遂以《论语·泰伯》之教训为警醒:“士不可以不弘毅,任重而道远!”为此,于2009年即谋划聚合全院教师,协同努力,做一学术振兴。列为其重要举措之一,即出版学术著作若干,自成体系,冠名曰“政治发展与治理研究系列丛书”,为的是既能涵盖学院诸多学科,又能与主体方向不离不弃——推动山东大学政治学学科建设与发展而积累学术内涵;同时,在这样的操练过程中,不断推出青年才俊,实现个体与整体的同步迈进。

我们肩负着学界前辈的成就与希冀,我们延续着百年山大的底蕴和盛誉。在当下学术与世俗混而难分、盛名与实学真伪莫辨的“转型时代”,我们当以山大人的真诚与辛劳,为学界奉上这组系列文字。目的是弘扬学术,以文会友,抑或移风易俗,振兴我山东大学之政治学学科。

是为序。

《政治发展与治理研究系列丛书》编委会

2010年3月

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、研究问题的由来	(1)
二、本研究的意义	(4)
三、国内外研究综述	(5)
四、研究思路与主要内容	(20)
五、研究方法	(21)
第二章 我国大学生创业政策体系理论框架	(22)
第一节 核心概念的厘定	(22)
第二节 创业政策体系框架的不同观点	(28)
第三节 我国大学生创业政策体系理论框架构建的原则	(32)
第三章 我国大学生创业政策体系的演进与成效	(39)
第一节 我国大学生创业政策体系的缘起与演进	(40)
第二节 我国大学生创业政策体系的实施成效	(46)
本章小结	(49)
第四章 我国大学生创业政策体系的构成与结构特征	(51)
第一节 创业教育政策的结构与特征	(51)

第二节 创业融资政策的结构与特征	(54)
第三节 商务支持政策的结构与特征	(58)
第四节 创业环境政策的结构与特征	(61)
本章小结	(66)
第五章 我国大学生创业政策体系的问题及成因	(68)
第一节 宏观层次大学生创业政策体系的问题及成因	(68)
第二节 微观层次大学生创业政策体系的问题及成因	(79)
第三节 大学生创业政策体系实施中存在的问题及成因	(91)
本章小结	(96)
第六章 完善我国大学生创业政策体系的策略与路径	(97)
第一节 宏观层次的大学生创业政策体系完善策略	(97)
第二节 微观层次的大学生创业政策体系完善策略	(103)
第三节 大学生创业政策有效实施的思路与对策	(113)
本章小结	(116)
结 语	(118)
附录一 调查问卷	(122)
附录二 有关大学生创业政策文件	(125)
参考文献	(155)
后 记	(166)

第一章 | 绪 论

一、研究问题的由来

创业作为经济发展中最具活力的部分,是提升一个国家经济活力和促进创新的主要驱动力,这已成为社会各界的共识。自 20 世纪 90 年代以来,伴随着经济全球化进程的快速推进以及知识经济时代的到来,创业活动对经济增长的贡献更加凸显,因而日益受到各国政府的普遍关注。在过去的 30 年里,美国一直保持世界经济“火车头”的地位,其“秘密武器”就是其拥有创新能力、创业文化以及高水平的创业活动。^①与发达国家相比,我国的创业活动相对较晚,但伴随着我国社会主义市场经济体制改革的不断深入,我国的创业活动也日渐活跃,并成为推动经济发展和缓解社会就业压力的重要手段。有调查显示,“每增加一个机会型创业者,当年带动就业数量平均为 2.77 人,未来 5 年带动的就业数量平均为 5.99 人”^②。创业不仅有效地缓解了社会就业压力,解决了就业矛盾,而且也成为继续创造“新经济”持续增长奇迹的重要手段。

当前,中国经济发展步入一个转增速、转结构、转动力的“新常态”时期。2014 年 12 月召开的中央经济工作会议指出,对于我国经济发展“新常态”的阶段性特征,必须从历史和辩证的角度去认识和把握。我国经济之所以要转型到“新常态”下发展,根本原因在于高投资、高能耗、高污染的传统数

① 参见许正中《发展创业型经济深化经济社会改革》,载中华职业教育社编《创业、创新、就业与科学发展——全球创业型经济论坛文集》,中央广播电视大学出版社 2009 年版。

② 高建等:《全球创业观察中国报告(2007)——创业转型与就业效应》,清华大学出版社 2008 年版,第 5 页。

量型扩张的经济模式难以为继,特别是从生产要素相对优势看,我国的劳动力红利逐步消失,大规模的投资也难以为继,生产要素成本上升,资源配置效率和要素供给效率下降。这表明,我国长期以来通过要素驱动、投资驱动推动经济发展的模式不仅已经没有潜力和持续性,而且也面临着跨越“中等收入陷阱”的瓶颈。在备受资源、生态、人口等多重因素限制和约束的环境下,“新常态”下的经济唯有依赖于人力资本质量和科学技术的进步,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动,才能实现中国经济发展的转型。习近平指出:“主导国家发展命运的决定性因素是社会生产力发展和劳动生产率提高,只有不断推进科技创新,不断解放和发展社会生产力,不断提高劳动生产率,才能实现经济社会持续健康发展。”^①从历史经验来看,创新与创业密切相关,两个概念存在本质上的契合,在内涵上两者相互包容,在实践过程中创新与创业又互动发展。创新是创业的基础,而创业是创新的载体和表现形式。因此,创业成为创新的重要平台和支撑,鼓励创业和创新,发挥创业和企业家精神已经成为近年来各国竞相采取的国家战略。国务院总理李克强在2015年《政府工作报告》中提出,要“打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务‘双引擎’,推动发展调速不减势、量增质更优,实现中国经济提质增效升级”^②。可见,创业已经被纳入国家的重要议程,并已被提升到国家战略的高度,创业活动对我国具有特别重要的意义。

大学生创业是社会创业的重要组成部分。1998年首届“清华创业计划大赛”的举办激发了大学生自主创业的热情,同时也引起了高校和政府部门对大学生创业活动的关注。20世纪90年代末高等学校的大规模扩招使高等教育进入大众化的发展阶段。据教育部门公布的数据,1999年我国普通高校高校毕业生人数仅为84.76万人^③,2009年上升到531.1万人^④,2014年达到了727万人^⑤,是1999年大学毕业生人数的8.5倍。大学毕业生数量的逐年增加,带来大学生就业结构性矛盾的日益显现,如何解决大学生的就业

① 习近平:《加快实施创新驱动发展战略》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/18/c_1112126938.htm。

② 李克强:《政府工作报告——2015年3月5日在十二届全国人民代表大会第三次会议上》,人民出版社2015年版,第12页。

③ 参见教育部《1999年全国教育事业统计公报》,2000年5月30日。

④ 参见教育部《2009年全国教育事业统计公报》,2010年8月3日。

⑤ 参见《教育部:2014年中国高校毕业生规模为727万人》,新华网,http://news.xinhuanet.com/edu/2014-02/04/c_119210641.htm。

问题成为关涉社会稳定和国家经济发展的战略问题。为此,党的十七大提出了“以创业带动就业”的口号,中央和地方各级政府随后出台一系列政策,鼓励和支持大学毕业生自主创业。各高校积极响应,通过开展创业教育,出台激励措施,激发大学生的创业意识,提高他们的创业技能。

在国家创业政策的鼓励和支持下,大学生创业群体作为一支独特的创业力量悄然壮大起来。越来越多的高校毕业生走上自主创业之路,创业成为缓解就业困境和推进经济发展的重要渠道。但与欧美等发达国家相比,我国大学生自主创业比率及创业成功率还明显偏低。据权威教育研究机构麦可思发布的《2011年中国大学生就业报告》的调查统计,我国高校毕业生的自主创业率2008年为1.0%,2009年为1.2%,2010年为1.5%^①,创业率一直徘徊在相对较低的水平,与创业率达到20%~30%的发达国家相比存在很大差距。据不完全统计,近两年我国大学生的创业成功率只有2%~3%,在比例最高的浙江省也仅有4%,仍远远低于发达国家大学生20%的平均创业成功率。^②

大学生是否选择创业以及创业能否成功,主要取决于个体性格特征、个人背景和外部环境条件等因素。个体的性格特征与创业精神和创业动力密切相关,在一定程度上决定大学生发现和利用创业机会的动机、相关技能和水平。而创业活动总是在一定环境条件下进行的,大学生能否发现机会并有效地利用机会,在很大程度上则受制于外部条件和环境。近年的研究成果显示,创业行为具有很强的环境依赖特点。因此,培育一个良好的创业环境是保障创业顺利进行的关键,环境因素也注定成为创业研究的一个重要内容。

创业活动的外部条件和环境包含着众多因素,而创业政策是其中最重要的构成,与创业之间存在密切的关系。大量的创业实践和案例也表明,创业政策对大学生的创业意识、创业机会及创业动力都有显著影响^③,是大学生能否创业和创业成功与否的一个关键影响因素。就我国的情况而言,当

① 参见麦可思研究院《就业蓝皮书:2011年中国大学生就业报告》,社会科学文献出版社2011年版,第141页。

② 参见《大学生创业成功率约4% 如何突破五大瓶颈》,新华网, http://news.xinhuanet.com/edu/2011-11/17/c_122294426.htm。

③ 参见李良成、张芳艳《创业政策对大学生创业动力的影响实证研究》,载《技术经济与管理研究》2012年第12期。

前我国大学生创业面临许多突出问题,其中,没有形成较为完善的创业政策体系,成为影响大学生创业的一个障碍性因素。本研究基于体系的视角和政策分析的视角,系统梳理我国大学生创业政策体系的发展演变、体系内容与特点、突出问题与成因,并在此基础上提出完善我国大学生创业政策体系的策略和路径。

二、本研究的意义

我国的大学生创业政策自诞生至今也仅有 10 多年的历史,学术界的相关研究仍处于起步阶段,尚未对其进行全面深入的探讨。因此,本研究从整体和宏观的视角对我国大学生创业政策体系进行系统的研究不仅具有重要的理论价值,而且现实指导意义更加突出。

近年来,伴随着大学生创业浪潮的兴起及创业政策的不断完善,学术界开始从不同的角度对大学生创业政策进行研究,相关成果越来越多。但是由于种种原因,关于大学创业政策的研究成果主要集中于大学生创业政策的具体内容,将研究的重点放在了创业教育、创业环境、创业融资等具体领域的单元政策方面,从体系的角度分析不同单元政策之间关系的理论和研究较为缺乏。我们知道,公共政策作用的大小取决于它的整体效应,而政策体系的整体效应具体又可分为正向效应和负向效应,政策的整体作用大于其各项单元政策作用之和就是正向效应,反之就是政策的负向效应。也就是说,为了发挥大学生创业政策体系的正向效应,学界研究的重点不应该仅仅关注涉及各个领域的单元政策,还应在体系框架下从宏观角度分析创业政策体系是否完善,不同单元政策之间的关系是否契合,以及如何使不同单元政策之间形成有机互动的关系模式,从而更最大限度地发挥创业政策的整体效应。但文献分析发现,目前在体系框架下专门探讨大学生创业政策不同单元政策之间关系的成果还很少。本研究以“大学生创业政策体系”为研究对象,运用体系理论,整体分析创业政策体系内不同单元政策之间的关系特点、存在的问题等,并以此对完善我国大学生创业政策体系提出建议。这将进一步丰富和完善国内创业政策体系的研究模式。同样,本研究涉及的相关理论分析框架对其他领域的公共政策研究也具有启发意义,有助于促进公共政策体系的理论研究。

为激励大学生自主创业,近年来,从中央到地方的各级政府均出台了许

多促进政策,但整体来看,我国目前创业政策的制定和实施都缺乏理论基础和理论指导,创业政策制定的系统性和全面性不足,政策的实施没有取得预期的效果。因此,本研究拟在对我国现有大学生创业政策进行梳理和分析的基础上,借助科学的理论框架,从体系的角度对构成我国大学生创业政策体系的各单元政策进行研究,分析不同单元政策之间的内在关系特点,探寻完善创业政策体系的策略和路径,研究观点和结论可以为政府健全和完善大学生创业政策体系提供决策理论支持与参考依据,以促进大学生的创业活动在更大范围、更高层次和更优水平上的开展,从而推动社会经济的进一步发展。

基于创业政策研究的理论价值和现实意义,本研究的目的是如何通过完善大学生创业政策体系来推动大学生创业实践的发展。具体而言,就是运用理论规范和实证分析的研究方法,从体系的角度对当前大学生创业政策体系现状进行深入的分析,剖析创业政策体系在促进创业方面存在的问题,从而探寻完善大学生创业政策体系的策略和路径。

三、国内外研究综述

自创业活动产生以来,国内外学术界就围绕创业领域的相关问题展开分析和研究。近年来,创业政策被国内外学术界广泛关注,成为创业研究领域中的重要组成部分。

(一)国外研究现状

国外对创业政策的研究都是在创业研究的基础上展开的。创业现象或创业行为是人类较早的实践活动之一。尽管有学者考证,自18世纪中期就有西方学者对创业现象进行研究,但一般认为对创业进行学术意义的研究肇始于二战结束之后。如战后初期,美国哈佛商学院成立研究小组,专门从企业发展历程的角度来探讨创业,但由于当时美国学术界关注的重点是大公司,很少有人关注小型企业的产生和发展问题,而且对创业是否能推动社会创新等问题也存在很大分歧,因而该小组关于创业方面的研究活动并没有持续下来,研究小组也于20世纪50年代中期解散。

到20世纪60~70年代,尽管学术界仍以大公司为研究对象,但也有学者开始对小型企业的创业进行研究,并于1970年在美国普度大学召开了首

次创业学术会议,参会的 42 位学者在会上发表了有关创业的研究观点。^①由此,创业研究会议开始制度化,每 5 年召开一次,这使不同领域的学者开始关注创业问题,创业成为管理学研究的新领域。这个时期创业研究的内容和特点是阐释创业活动的重要性,试图引起更多学者的关注并加入创业研究队伍中来。

从研究对象和学者的相对稳定性来看,创业作为一个公认的学术研究领域始于 20 世纪 80 年代。由于一些大型公司面临的生存压力和挑战日益复杂,原来研究大公司战略管理的一批学者纷纷转向创业研究,从而为创业研究奠定了学术基础,创业研究由此快速发展。特别值得一提的是,从 1987 年开始,创业被美国管理学会作为一个独立的分研究领域纳入到管理学学科体系。^②《管理学刊》(*Journal of Management*)于同年正式开辟创业研究专题,美国一些高校也开始开设创业学课程。随着发达国家创业活动的兴起,创业成为管理学的一个全新领域,国外学术界对创业活动的研究日益重视。在这一时期,对创业的研究主要围绕创业者的个性特征进行,重点探讨什么样的个性特征能够进行创业并取得成功。

到 20 世纪 90 年代初,互联网的迅速发展直接推动了创业研究的发展,特别是 MBA 的兴起对创业研究起了重要的推动作用,创业研究取得了重大进展,创业成为学术界的热点之一。由于创业行为是一个涉及创业技能、市场机会、资源开发、环境支持等多领域的行为,因而关于创业问题的研究就涉及了心理学、社会学、经济学、管理学、人类学和历史学等不同学科。不同学科的学者从不同的研究目的出发,对创业现象进行剖析,取得了许多有益的成果。值得注意的是,在这一时期,一些国际组织,如经济合作与发展组织、亚太经济合作组织等,开始关注创业方面的问题,探寻创业行为对经济的贡献,这些因素推动了创业研究的学科和视角的进一步多元化,研究成果也更加丰富。自 20 世纪 90 年代以来,对创业的研究已从以对创业者个性特征研究为核心转向对创业过程本身的研究,探讨创业内在要素以及创业与环境的关系等问题,具体包括如下方面:

第一,关于创业行为性质和分类的研究。全球创业观察(Globe Entre-

^① 参见张健、姜彦福、雷家骕《美国创业学术研究及其对我们的启示》,载《外国经济与管理》2003 年第 1 期。

^② S. A. Shane, "Who is Publishing the Entrepreneurship Research?" *Journal of Management*, Vol. 23, No. 1, 1997, pp. 83-95.

preneurship Monitor, GEM)于2001年提出了“生存型创业”和“机会型创业”的概念,雷诺兹(Paul Reynolds)等人在GEM(2002)报告中指出,生存型创业就是那些由于没有合适的就业选择或对其他就业选择不满意而从事创业的创业活动,机会型创业是指那些为了追求一个商业机会而进行的创业活动。也有学者如谢恩(Scott Shane)认为创业是根据自己的思想和努力工作来开创一个新企业,包括新公司的成立,以及新产品或新服务的提供,来实现创业者的理想。^①

第二,关于创业理论分析框架的构建与研究。布森尼茨(L. W. Busenitz)等人提出创业研究的几个要素——商业机会、创业者或创业团队、创业的组织活动以及相应的外部环境特征,并指出未来的创业研究应在创业机会及相关领域开拓。^②

第三,关于创业活动影响要素的研究。如学术界已普遍认为创业机会是创业的核心要素,对创业过程的考察应当围绕创业机会进行。但也有研究者将重点放在了创业过程方面,并从新企业成长的视角探讨创业过程。

第四,关于创业模型的研究。不同时期的学者都展开了创业模型的研究。如早期的代表性成果是加尔布雷斯(Galbraith)模型和丘吉尔—刘易斯(Churchill-Lewis)模型,他们都是以新创企业成长为核心加以概括而形成的。近期学术界创建的模式可以分为两类:一类是要素匹配模型,如蒂蒙斯(Timmons)创业模型、加特纳(Gartner)创业模型和萨尔曼(Sahlman)创业模型,他们都强调要素之间短期动态均衡关系,认为只有各个要素之间协调均衡,才能保证创业的良性成长。另一类是要素主导模型,代表性成果如威克姆(Wickham)创业模型、克里斯蒂安(Christian)创业模型、佐拉—乔治亚(Zahra-George)创业模型、李海洋(Haiyang Li)创业模型和贾恩(Jain)创业模型,此类模型强调要素之间长期动态的均衡关系,认为要素之间的彼此因果导向作用最终将影响创业绩效。

第五,关于创业环境的研究。许多学者对创业环境构成要素进行了研究。如加特纳(William B. Gartner)认为创业环境由资源的可获得性、周边

① S. Shane, "Prior Knowledge and the Discovery of Entrepreneurial Opportunities," *Organization Science*, Vol. 11, No. 4, 2000, pp. 448—469.

② L. W. Busenitz, G. P. West III, D. Shepherd, T. Nelson, G. N. Chandler, A. Zacharakis, "Entrepreneurship Research in Emergence: Past Trends and Future Directions," *Journal of Management*, Vol. 29, No. 3, 2003, pp. 285—308.

的大学及科研机构、政府的干预及人们创业态度等因素组成。^①亨利(G. Henri)把创业活动外部影响因素分为感性环境要素和理性环境要素。^②谢恩(Scott Shane)认为创业环境包括经济环境、政治环境和社会文化环境。^③全球创业观察(GEM)对影响地区创业活动的创业环境条件进行了较为明确的界定,认为创业环境要素应包括九个方面:金融支持、政府政策、政府项目、教育和培训、研究开发转移、商业环境和专业基础设施、国内市场开放程度、有形基础设施的可得性、文化及社会规范。^④

作为公共政策的重要组成部分,对创业政策的专门研究晚于对创业的研究。一般来说,现代意义上的创业政策源自于中小企业的公共政策,中小企业政策主要关注中小企业的生产效率和竞争力因素以及运营环境的改善,例如,减少规制和行政管理负担,优惠的融资政策等。^⑤国外学术界早在20世纪60年代就对中小企业政策的相关问题进行了深入的探讨。通过对文献的统计和分析,国外学者对创业政策的关注是从20世纪80年代开始的,但创业政策作为一个公认的研究领域则开始于20世纪90年代中期。需要指出的是,由于世界各国的国情不同,经济发展和创业水平存在巨大差异,各国学术界对创业政策研究的开始时间、政策内容和关注点也不尽相同。因此,有些国家已完全认识到创业的重要性,并将创业纳入到新经济发展的关键部分,有的国家则刚刚开始认识到新创办企业对促进经济发展的动力作用;有的国家将创业看作产出新工作的动力和缓解就业的渠道,有的国家则将财富增长的新动力归结为技术和革新。由于各国对创业政策认识水平的差异,各自都采取了不同类型的创业政策体系。目前,国外对创业政策的理论研究主要集中在创业政策的基本内涵、政策类型和分析框架等方面。

① B. William, A. Gartner, "Conceptual Framework for Describing the Phenomenon of New Venture Creation," *Academy of Management Review*, Vol. 10, No. 4, 1985, pp. 696—705.

② G. Henri, *Entrepreneurial Intentions and the Entrepreneurial Environment*, Helsinki: Helsinki University of Technology, 2004.

③ Scott Shane, "Where is Entrepreneurship Research Heading?" Key Note Talk on Conference on Technological Entrepreneurship in the Emerging Regions of the New Millennium, Singapore, June 28—30, 2001.

④ 参见姜彦福等《全球创业观察2002中国报告》,清华大学出版社2003年版,第14页。

⑤ 参见胡希《创业公共政策研究——基于激励创业者进入的视角》,暨南大学博士学位论文,2008年。

1. 关于创业政策定义和内涵的研究

内涵及其界定是创业政策研究的逻辑起点和前提,对创业政策的研究首先关涉的是如何定义其内涵。国外学术界对创业政策概念的关注始于20世纪90年代,但经过20多年的发展,由于对创业活动的理解存在分歧,学者们对创业政策的定义也还没有达成一致。基于对创业的不同理解,国外学者在创业政策的本质和内涵方面也有不同的观点。在西方学术界,学者们多是基于政策是否与创业活动相关来认定该政策是否属于创业政策。

西方学者斯蒂文森(Lois Stevenson)和伦德斯特罗姆(Anders Lundstrom)较早地关注了创业政策。他们认为,创业政策是为激励一国或地区经济主体的创业精神并提高其创业活动水平而采取的政策措施。通过创业政策构筑创业动力、技能和机会,从而鼓励更多的人选择创业,推动他们进入创业过程。创业政策最重要的作用时期是创业开始前、创业开始阶段以及创业开始后的42个月内。同时指出,创业政策的本质是刺激创业。^①

哈特(David M. Hart)认为,创业政策的功能是运用政府的管理能力减少企业创立之初的不确定性,为新创企业创造良好环境。他指出,创业政策涉及的范围很广,从地区到国家,从低技术经济到高技术经济,从制度政策到经济发展,进而改善贫困局面。创业政策可以从创业和政策两个角度来理解,创业是创办或扩张新企业的过程,而创业政策的目的是为企业家从事创新与创业活动营造良好的环境和氛围。^②

德盖特(Jan Degadt)认为,创业政策是支持企业创造和创新的措施,它应包含两个方面的含义:一是要激励更多的人创建企业,提高初创企业的存活率;二是营造良好的创业环境,为新企业的成长创造更好的机会。而创业政策的有效性主要取决于目标群体是否接受、理解其手段和目标。^③

科林斯(Jock Collins)关于创业政策的内涵的理解简单明了,指出:“创

① Lois Stevenson, Anders Lundstrom, *Entrepreneurship Policy for the Future*, Swedish Foundation for Small Business Research, 2001.

② David M. Hart, *The Emergence of Entrepreneurship Policy: Governance, Start-ups, and Growth in the US Knowledge Economy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003, pp. 3-16.

③ Jan Degadt, *For a More Effective Entrepreneurship Policy: Perception and Feedback as Preconditions*, Renecontres de St. Gall, 2004, pp. 8-10.