

政府角色定位、政策机制与 返乡大学生成功创业

顾辉¹

【摘要】:近年来在国家乡村振兴战略的号召下返乡创业形成了热潮,农村新产业新业态正在蓬勃兴起。返乡创业离不开政策体系的支持,国家出台的一系列政策为大学生返乡成功创办企业提供了良好的政策环境,本研究基于成功创业大学生的问卷调查和个案访谈,从创业阶段视角阐述政策体系在塑造企业成长环境中的途径和作用,提出在创业启动阶段政策助力把返乡大学生创业“扶上马”,在创业发展阶段政策着力为创业企业“送一程”的政府角色地位。

【关键词】:大学生返乡创业 政府角色地位 政策机制

【中图分类号】:C913 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009-5675(2021)01-087-09

近年来乡村旅游、休闲农业、农村电商等新产业新业态蓬勃兴起,返乡创业形成新的热潮。随着国家乡村振兴战略的推进,乡村发展正处于大变革、大转型的关键时期。我国正在进入消费主导的经济增长阶段,居民消费结构升级,中高端、多元化、个性化消费需求快速增长,加快了农业由增产导向转向提质导向,农村需要一批懂技术、会管理、熟悉市场的新型职业农民来加快推进这种转型。当前,国家和地方都高度重视各类人才返乡创业,出台了一系列支持政策,优化创业服务,强化资金保障,营造创业氛围,推动更多人才、技术、资本等资源要素向农村汇聚,为青年返乡干事创业保驾护航。大学生返乡创业适应了时代发展需要,成为推进农业现代化和乡村振兴的重要新生力量。

一、文献述评及理论基础

我国最早在2003年提出了鼓励大学生创业的政策,2015年国家又提出了“大众创业、万众创新”概念,鼓励大学生采用多种形式创新创业。经过十几年的探索,我国大学生创业政策从最初探索阶段至全面推进发展阶段,目前已经形成了由创业教育、创业服务平台、创业融资等内容组成的大学生创业政策体系^[1]。但对返乡大学生创业政策的相关研究还不成熟,研究成果集中在大学生返乡创业对于乡村振兴战略实施的作用和意义、影响大学生返乡创业的因素探索以及返乡创业政策的问题与建议等方面。

(一) 返乡大学生创业研究综述

从有限的关于返乡大学生创业的研究中,学者主要从三种视角对大学生返乡创业活动进行研究:

一是从宏观视角,阐述乡村振兴与大学生返乡创业的关系,如围绕当前大学生创业的必要性以及对农业现代化的意义、乡村振兴战略为促进大学生返乡创业提供了契机等方面阐释大学生返乡创业的意义,认为农村大学生返乡创业是推动乡村振兴战略实施的有效途径^[2]。二是从量化研究和个案研究角度阐释影响大学生返乡创业以及创业成功的因素。如从个体素质视角分析返

¹基金项目:国家社科基金重点项目:“城镇化进程中的农民工组织化研究”(编号:17AZZ015);江苏社科英才科研经费资助项目:“农村人口空心化背景下现代乡村治理研究”。

作者简介:顾辉,南京理工大学社会学系教授,博士生导师,江苏南京,210094。

乡创业大学生的特征，赵艳莉从群体特征、创业动机、创业领域三个角度展现福建省返乡创业大学生群体的总体面貌，并分析他们在创业过程中遇到的现实问题^[3]。更多学者分析了影响大学生返乡创业的主客观环境，如刘志侃研究发现返乡创业教育引导机制、家乡贷款优惠程度、税收优惠程度、家庭精神支持程度、所学专业等显著影响了地方高校农村生源大学生返乡创业意愿^[4]。很多研究发现家庭经济状况、创业各项技能、政府优惠政策、获得创业基金、家庭精神和物质支持、多种融资渠道对农村生源大学生是否返乡创业有显著影响^[5]。熊智伟对返乡创业失败的大学生的调查表明，社会关系、项目选择、市场竞争、金融支持是返乡大学生创业失败的影响因素^[6]。也有学者从社会关系和支持网络角度分析，如陈昕苗、程德兴研究表明创业者所创企业与父辈企业关联度指标会对创业绩效产生影响^[7]；张艳芳的研究表明自致性社会关系和先赋性社会关系均对大学生返乡创业有显著的正向影响^[8]。三是从政策视角阐释创业政策环境在引导大学生返乡创业中的作用。这些政策包括创业教育、政策宣传、创业金融、创业文化等方面，如姚旒、张晓宏提出了当前大学生返乡创业教育中普遍存在的问题，提出了通专结合型的大学生返乡创业教育模式^[9]。田桂芬认为创业成本少、门槛低成为大学生返乡创业的重要原因，但是大学生返乡创业在政策扶持、资金筹集、创业环境等方面面临着诸多问题和挑战，需要从统筹农村创业政策体系、完善农村金融服务体系、优化农村创业环境和提高个人创业能力方面促进大学生返乡创业^[10]。

通过对返乡创业大学生的研究梳理发现，针对这一特定对象和相关主题的研究数量有限，研究的层次和深度欠缺，绝大部分是“现状-问题-建议”的对策性研究。此外，虽然有文献聚焦于返乡创业政策研究，但是多数以政策存在的问题为线索，提出学理性建议，缺少以创业成功案例为基础分析政策作用机制以及政府角色地位的研究。

（二）返乡大学生创业研究的理论基础

创业生命周期关注企业从出生到成长直至老化的生命历程。大学生返乡创业正在经历企业生命周期的早期阶段，成功创业企业处在成长期或者成熟早期，根据美国学者伊查克·爱迪思的企业生命周期理论^[11]，他们已经经历了孕育期和生长期，正如婴幼儿需要双亲的照顾，这个时期政策环境对企业成长起到了重要的支撑作用。创业环境是指影响或制约创业企业发展的一切外部条件的总称，其中政策环境是最核心的创业环境。美国学者 Desai, Gompers 和 Lerner 认为创业环境本质上是一种制度环境^[12]，国内学者的创业环境概念主要有两类观点，一类是平台论，认为创业环境的内涵是指政府和社会所搭建的公共平台。一类是因素论，认为创业环境是指创业过程中各种因素的组合，是由综合因素构成的整体^[13]。无论何种创业环境概念，都认为政策环境是重要的外部环境之一。大学生创业活动离不开政府的主导作用，政府是大学生创业活动的引导者，为其营造良好的创业环境；是大学生创业活动的促进者，通过各种创业优惠、扶持和激励政策促进大学生创业；是大学生创业活动的服务者，为大学生创业者提供软硬件等公共产品。

根据对大学生返乡成功创业企业的调查分析，我们将影响成功创业的环境因素分为内在因素和外在因素两类，内在因素是与创业过程直接相关联的环境因素，包括大学生的创业资源、创业准备、创业经营，外在因素是影响大学生创业成败的间接因素，包括政府的政策体系和创业地的社会环境。根据瑞典学者伦德斯特伦和史蒂文森的创业周期理论，创业企业在经历“种子期”和“成长期”两个不同时期时，政府提供的创业环境重点也应有所不同^[14]。我们结合大学生返乡创业的启动阶段（种子期）和发展阶段（成长期）的阶段划分，依据创业环境理论阐释企业成长不同时期政策为创业环境培育提供的支撑以及政府的角色定位，并依照政府角色定位梳理出系统性的政策支持体系，将返乡创业大学生的创业项目“扶上马，送一程”，助力大学生返乡创业成功。

二、研究对象及其基本特征

本文以共青团安徽省委开展大学生返乡创业示范基地评选活动为契机，对安徽省各地市推荐参加基地评选的 70 名符合研究对象条件的返乡成功创业大学生进行问卷调查，并从中选取具有代表性的 20 名返乡成功创业青年作为研究个案，进行了个案访谈和实地观察。这些研究对象均具有专科以上学历，其返乡创业项目已经顺利运行两年以上，并取得了良好的经济效益和社会效益。他们返乡创业以涉农项目为主，但这些项目能够融合现代农业科技，发挥互联网商务的优势，迎合城市消费日益增长的高

品质追求，如又对休闲旅游、文化教育、养生养老等方面的需求，成为现代新型农业与二三产业融合发展的典范。

表 1 部分实地考察成功创业大学生及其企业概况

编号	毕业学校、专业及年份	公司名称	创立年份	主营业务
1	皖西学院淡水养殖专业 2003	合肥市锦韵多肉植物园	2014	多肉植物培育、研发、批发、销售
2	河北联合大学工程管理专 业 2009	安徽宿州绿篱园三产融 合现代农业示范园	2012	规模化养殖、有机肥研发生产、绿色蔬果种植、加工、 直销、乡村旅游与休闲农业观光
3	安徽中澳科技职业学院商 务日语 2008	萧县青田家庭农场	2013	主要从事农作物（粮食、蔬菜）种植、销售
4	安徽国防科技职业学院汽 车制造与装备技术 2012	五河县万里红龙虾养殖 专业合作社	2008	主要从事小龙虾养殖、苗种培育、成虾购销、技术咨询 等服务
5	阜阳职业技术学院传媒策 划与管理 2008	安徽田园居电子商务有 限公司	2014	主要从事生态农产品销售的电子商务类型公司
6	安徽农业大学种子科学与 工程专业	含山县丰华供销合作社 有限公司	2014	以产品技术为基础的“种肥药、种管收”一体化的现代 农业综合服务
7	中央党校函授学院行政管 理硕士 2016	马鞍山市创源水蛭养殖 专业合作社	2014	“合作社+基地+公司+农户”模式水蛭规模化养殖
8	安徽农业大学生物发酵专 业硕士 2012	铜陵格瑞葡家庭农场	2015	集鲜果采摘、果树领养、DIY 红酒及青少年科普教育为 一体的现代农业公司
9	安徽农业大学植物保护专 业 2008	黄山七约农场	2016	种植水稻、特色农作物,制作米酒、米糕等农产品及开 展徽州文化研学游和自然教育于一身的创意农场
10	安徽大学哲学系 2008	祁门县际源春茶业有限 公司	2015	祁门红茶的生产、加工、销售

这些成功创业大学生,从年龄分布上看,集中分布于 26 岁到 35 岁,占到 82.8%。30 岁左右最为集中,这一年龄段的大学生毕业后有了五至八年的工作经验和社会历练,为返乡创业大学生走向成功奠定了坚实的基础。从学历层次上看,60%拥有本科学历,30%拥有专科学历,仅 10%拥有硕士学历。他们主要毕业于“双非大学”和地方性高校,约有 1/4 毕业于农业类院校,所学专业异质性大,只有约 1/5 所学专业与农业产业直接相关。从婚姻状况看,返乡成功创业大学生近 8 成已经结婚,其中近 1/4 是夫妻共同回乡创业。从工作经历上看,近八成返乡成功创业大学生在返乡创业之前拥有一定的工作经历,其中 44.3%有过一至三年工作经历,30%有过三至十年工作经历,只有 21.4%没有工作经历。家庭责任与社会责任是返乡成功创业大学生选择返乡创业的主要动机。有 67.2%将“想为家乡做贡献”作为返乡创业动机之一,64.3%将“方便照顾父母家人”作为返乡创业动机之一,44.3%将“享受农村良好的自然环境”作为返乡创业的主要原因之一,32.8%和 27.1%将“返乡创业机会广阔”和“返乡创业有政策支持”作为返乡创业的主要原因之一。

三、大学生返乡创业成长环境中的政策机制

在创业启动阶段,大学生从形成返乡创业意向到完成创业准备,其主要任务是汇聚人力资本和社会资本等创业资源,完善物

质资本和金融资本等创业准备工作。在创业经营阶段，以创新规避各种创业风险是返乡创业成败的关键。在启动阶段和经营阶段的外部环境中，不断完善的各级政府政策体系起到了重要的支撑作用。

（一）创业准备及其政策支持

创业准备是创业者为创业实践汇聚资源的过程,创业资源是大学生返乡创业前积累的内外条件,主要包括创业者个人素质和社会资本,是影响大学生返乡创业成功的先决条件。

1. 创业者素质与教育培训政策。创业素质是创业者具备的精神特质、个人能力和创业意愿,是创业必备的基础条件。如创业大学生需要具备企业家精神,包括敬业精神、诚信精神、抗挫精神、冒险精神、坚持精神等。在被调查的成功创业大学生中,95.7%的被访者表示,经营中从没有做过欺骗顾客的行为,坚持诚信经营;98.5%的被访者表示,创业过程的每一步都有明确的预期和规划,具有较强的计划意识;94.2%的被访者表示,能够提出独特的想法解决经营过程中遇到的问题,84.3%的被访者表示,敢于涉足新的经营领域,开拓新的市场,说明这些成功创业大学生具有较好的创新意识和创造精神;95.7%的被访者表示,面对挫折失败能够吸取经验勇于重新开始,具有坚强的意志和执着的精神。个人能力是创业者具备的最起码的基础能力,包括知识技能、学习能力、沟通能力等。91.4%的被访者表示,自己十分重视通过学习不断提升自我,主动把握机会通过各种途径去学习和提高自我;94.2%的被访者表示,在经营过程中善于接受其他人提出的意见和建议,具有较强的团队精神和合作意识。

教育培训是培养大学生创新精神和创业能力的重要手段,在政府的政策支持体系中教育培训是最为核心的创业支持内容之一。调查显示,近七成返乡成功创业大学生接受过创业教育培训,其中九成以上为政策性教育培训,如高校的创业教育和各级政府部门的培训等。近年来,国家下达了多项教育培训政策来提升大学生的创新创业能力,如2010年教育部出台的《关于大力推进高等学校创新创业教育和大学生自主创业工作的意见》就明确了各高校针对大学生创业教育的任务。2015年国务院办公厅《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》要求加大返乡创业的培训力度,提升其创业能力。目前,我国基本建立了从高校到地方政府系统化的创业创新教育体系,绝大多数高校将创业教育作为大学生职业能力培养的重要内容。政府的农业部门、人力资源和社会保障部门、民政部门以及团委、妇联等通过“领头雁”“徽姑娘”等培养计划,面向返乡创业的大学生提供包括生产技术培训、创业能力培训、网络营销培训、支持政策解读等多样化的创业培训,为返乡创业活动的顺利开展提供了技术、知识、经验方面的支持。

2. 社会资本凝聚与政策支持网络。社会资本是大学生从自身所处的社会关系网络中所获得的情感支持与物质支持,对大学生返乡创业起着重要的支撑作用。返乡创业大学生的社会资本既包括家庭、同学、朋友等社会关系网络构成的非正式社会资本,也包括政府的信息供给、技术支持以及互动平台建设等正式性社会支持网络。政府的社会资本供给主要通过构建立体的信息交流、技术服务网络来实现。

在创业成长阶段,破除政策供给和创业者需求之间的信息不对称现象,实现政府的政策信息有效传输到大学生群体,是创业政策发挥最大效用的先决条件。在大学生创业实践中,信息不对称仍然是大学生创业与政府政策对接的最大阻力。在我们的调查中,超过1/3的被访者在返乡创业之前不清楚应当从哪些部门了解相关政策,不了解当地政府相关支持政策。从各地出台的政策文件来看,各地政府都督促职能部门通过及时公布相关创业信息,让更多大学生创业者了解甚至参与到创业政策的制定之中。如国务院办公厅《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》要求各县(市、区)成立返乡下乡创业创新综合服务机构,建设综合性创业信息服务平台和服务窗口,全面服务返乡下乡创业创新。此外,国家还鼓励大学生推荐、选举担任村庄“两委”负责人,推选为县乡人大代表、政协委员,参与产业组织、合作社事务或成为负责人等,这些正式组织为返乡创业大学生快速了解地方创业政策提供了信息资讯便利。

技术是塑造创业项目优势,推动创业项目快速发展的核心动力。返乡创业大学生普遍重视技术研发,但随着创业项目的发展,对技术研发的需求不断提升,仅仅依靠对原有技术的改良难以掌握生产技术发展的前沿动态,也缺少足够的资金和人才来建设

较为完善的技术研发团队和研发实验室。技术服务是政府提供的主要职能之一，当前政府提供技术服务一方面通过政府部门内部的农业技术部门提供直接服务，另一方面通过链接农业大学、农科院以及农业技术公司等为返乡创业大学生提供技术支持。如安徽省除了增强政府农技部门的服务主动性之外，还组建了高校科研人员、企业家、创业成功人士及政府工作人员组成的创业服务志愿团，为返乡创业人员提供结对帮扶、巡回辅导。

交流互动是大学生获得政策信息、技术信息和市场信息的重要途径。政府举办的返乡创业大赛、创业创新创意大赛、创业大讲堂、创业训练营、产品交流会等活动，促进大学生创业群体的交流互动，创业的宝贵经验和先进思想得到传播扩散，政府通过交流平台及时了解大学生创业动态和创业政策措施落实情况，对大学生创业过程遇到的困惑和问题及时作出反应。目前全国各地频繁举办各种形式的创业创新赛事和交流会，这些平台绝大多数为政府搭建。如安徽省近年来开展了“农村创业创新大赛”“大学生返乡创业示范基地”“徽姑娘”示范点等赛事评比和农展会、博览会等返乡创业产品交流会等活动，为返乡创业人员提供开业指导、信息咨询、融资服务、跟踪扶持等创业服务。

（二）企业创建及其政策支持

企业创建是创业者开始运用创业物质、资金和人力等资源进行生产和经营活动的过程。根据我们对大学生返校创业过程的调查分析，制约农业企业创建过程最核心的两个要素是创业资金和人才队伍。政府在大学生创办企业过程中，通过金融支持为创业资金筹集提供服务，通过政府性人才政策为创业团队建设提供支持。

1. 创业资金筹集与政策性金融。缺少有效的融资途径是大学生返乡创业项目发展过程中面临的主要问题，涉农产业普遍为重资产投入，需要大量的资金支持。现阶段返乡创业大学生主要有家庭积累、亲友借款、银行借贷、社会融资等筹资方式。银行借贷是大学生返乡创业过程中普遍采取的融资方式，包括政策性创业担保贷款和个人抵押贷款两种形式。其中政策性创业担保贷款是政府的金融支持，对大学生筹集返乡创业资金既具有重要的象征意义，更具有重要的支撑作用，是政府扶持大学生创业的主要途径之一。国家的创业政策中特别强调了金融支持，国务院、人社部和教育部等促进大学生创业文件中，绝大多数规定了自主创业的小额担保贷款和贴息支持政策，各地的政策明确了金融支持的具体措施，如安徽省建立了创业担保贷款担保基金持续补充机制，详细规定了地方贴息资金政策。在调查中有近五成的返乡成功创业大学生申请了政策性的创业担保贷款，为创业项目走向成功提供了资金支持。

2. 创业团队组建与人才吸引政策。创业项目的发展壮大不仅依赖资本的投入，也需要不断引进各类人才，但是农村对人才的吸引力仍然比较薄弱，返乡创业企业的招聘常常无人问津，难以引进到急需的人才。在调查中，61.4%的被访者认为人才招聘是当前经营中面临的主要困难，创业项目进入企业规模化经营阶段，引进人才成为提升企业经营管理水平的必然途径。为了解决人才难题，大学生创业中的团队建设尤为重要，我们调查的返乡创业成功大学生中有3/4拥有创业合伙人，他们通过这种途径弥补了创业项目在管理、技术、资金等方面的短板，以团队的形式有效解决了人才招聘的难题。地方政府的返乡创业政策主要通过人才政策吸引人才下乡，如返乡创业企业招聘的高层次人才，参照当地人才引进政策给予支持；组织引导“三支一扶”计划等高校毕业生基层服务项目为返乡创业企业提供技术和信息服务等。在大学生返乡创业企业的用人用工上，做好政府的招工用工服务，加大政府购买社会服务力度，为重点返乡创业企业配备“人社服务专员”等。

（三）创业过程中的农业风险及其规避

农业是弱质产业，农业企业不仅容易遭受到自然灾害带来的减产损失，更容易受到市场价格影响出现经营风险。创新是规避农业经营风险的有效途径，政府通过鼓励产品创新、营销创新、拓展产业链等途径，能够有效地应对市场的不确定性以及对自然风险的补偿。返乡成功创业大学生的项目运作经验表明，只有坚持创新驱动发展策略才能推动返乡创业项目走上稳定发展的轨道。

1. 产业创新规避市场风险。农业经营突破传统束缚走向创新，这是国家鼓励大学生返乡创业的初衷之一。返乡创业本质上要靠创新推动，只有通过生产经营中不断创新才能提升企业的市场竞争力，形成产业发展的独特优势。返乡成功创业大学生主要通过两种途径的创新来规避经营风险，一是产品创新。大学生通过学习引进新的生产技术，在生产过程中对原有技术不断进行完善和创新，提高产品的技术附加值，塑造产品在市场上独特的技术优势。如安徽百舸争流农业科技有限公司提供植保无人机等完整植保解决方案的专业化服务，解决了农业用工难题，节约了农资投入，积累了市场优势。此外品种创新也是一条重要创新路径，通过开发新类型或创新产品新内涵，深挖产品的市场潜力。如安徽祁门红茶开发了粽茶产品，不仅使传统红茶销量激增，也扩大了祁红茶的知名度和认可度。二是营销创新。大学生通过市场销售层面的创新开拓产品市场、提升产品的销量，如运用微博、微信、贴吧、快手、抖音等各种自媒体平台营销；或者开拓新平台，如微信等社交媒体平台社群营销发展稳定客户群体；或者运用自建网站和 App 等新技术开展营销；或者运用融入传统文化和地方特色等创新内容开展营销，如铜陵“山礼”白姜将传统农耕文化通过在知名公众号和 App 上以图片视频方式将非物质文化遗产的铜陵白姜以新的形式向人们呈现，吸引了大量忠实客户。

2. 产业链延伸规避经营风险。返乡创业不仅要在产品与销售层面上实现创新，更要在企业运营与发展模式上有新的突破。大学生返乡成功创业项目发展路径有以下几种：一是从第一产业主导到三产融合。这种项目发展模式聚焦于拓展产业业态，从最初以农产品种养销售为主导的产业模式逐步拓展农业产业的多种功能，形成多种业态共同发展的复合产业模式。如灵璧绿缘园现代农业公司从单一养殖产业向以种植、养殖业第一产业为基础、以新型肥料研发生产等第二产业为核心，向乡村旅游观光和农产品销售服务等第三产业的综合发展道路成功过渡。二是从初级产品到品牌化、精细化供给。通过对农业产品精细化加工，针对小众市场和特定市场目标人群提供差异化、类别化的产品供给，将地方文化与产品特色相结合等途径打造品牌形象，塑造品牌内涵。三是从直接生产加工到提供技术服务、合作社加盟扩展。这种项目发展模式着重通过构建技术服务渠道对经营模式进行流程再造，从直接从事一线农业生产到整合农业生产所需的技术、物资、服务与市场资源成为农业技术服务提供商，并通过合作社的模式吸纳周边村民发展相关产业。如五河县万里红龙虾养殖合作社从小龙虾养殖发展为向虾农提供虾苗培育、技术指导、成虾购销等支持的技术服务型专业合作社成功转型。

农业产业创新是政府农业农村政策的重要导向，中央和地方积极鼓励返乡大学生开展农业创新活动。2016 年国务院办公厅《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》提出推进农村产业融合，鼓励和引导返乡下乡人员按照全产业链、全价值链的现代产业组织方式开展创业创新，建立合理稳定的利益联结机制，推进农村一二三产业融合发展。安徽省积极鼓励返乡人员创办新型农业经营主体，合作建立营销渠道，合力打造特色品牌，共同抵御市场风险；鼓励支持返乡创业人员通过对绿色农产品、传统手工艺品等特色产品的挖掘、升级、品牌化，实现本地产品与外地市场对接，推动线上线下融合发展，农业创新在返乡大学生中大量涌现。

（四）创业社会氛围与政府的环境营造

创业社会氛围是大学生返乡创业的软环境，基层经济条件、文化传统对培育大学生返乡创业意愿、降低大学生返乡创业成本、推动大学生返乡创业项目发展有着重要影响。一般来说，地区创业环境包含两个方面，一是经济环境，如基础设施建设、人力成本、土地成本等。改革开放以来，国家通过新农村建设、乡村振兴战略等推进了农村基础设施建设，实现了城乡基础设施共建共享、互联互通，加快农村基础设施建设提档升级。同时，地方政府在服务返乡创业中积极提供用工招聘服务，在保障返乡创业用地合理需求上积极寻求政策突破空间。二是社会文化传统，如当地创业文化和创业氛围。我们的访谈发现，农村普遍对大学生返乡创业存在着偏见和误解，认为大学生返乡是所学专业知识的浪费，是城市生存不下去的被动选择，缺乏必要的尊重、鼓励和包容。近年来各级政府部门积极开展创新创业比赛，提高社会对大学生返乡创业的关注程度，塑造有利于大学生返乡创业的社会氛围。利用报刊、广播、电视以及网站、微博、微信等途径宣传返乡创业优惠政策，有效激发大学生返乡创业热情。大力开展返乡创业成功人员宣传工作，树立返乡创业大学生典型事例，发挥模范人物的带头示范作用，引导大学生选择返乡创业作为实现自我价值的有效路径。

（五）返乡创业大学生的政策支持体系

我国针对大学生返乡创业政策支持包含在农民工、退役军人和下乡人员的政策体系当中，国家针对返乡创业政策经历了不断细化和完善的过程，一方面，我国形成了从国家到省市直至基层的支持返乡创业的政策体系，各地方根据当地实情制定了针对性的落实措施；另一方面，政策措施在内容和操作性上不断完善，政策服务更加周全，助力大学生倾心于创业本身，为大学生解决后顾之忧。

我国基本形成了从中央到地方支持返乡创业的政策体系。2015年6月国务院办公厅出台了《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》，鼓励支持农民工、大学生、退役士兵等人员返乡创业；2018年1月，人力资源社会保障部、财政部、农业农村部印发了《关于进一步做好返乡入乡创业工作的意见》，提出要进一步推动返乡入乡创业，以创新带动创业，以创业带动就业。在地方上，如安徽省人民政府办公厅2016年10月出台《关于支持农民工等人员返乡创业的实施意见》，细化了政策措施，提出了鼓励农民工等人员返乡创业的行动计划纲要；2019年12月，安徽省人力资源和社会保障厅等八部门联合出台了《关于进一步支持和促进农民工等人员返乡创业的通知》，聚焦场地、融资、用工等返乡创业难题，创新政策措施，全面推进政策落实。

返乡创业创新政策的内容体系也在不断丰富完善。早期支持返乡创业政策集中在资金、场地、教育培训、政府服务等领域，文件规定了纲领性内容。国务院办公厅印发的《关于支持农民工等人员返乡创业的意见》仅就基层政府服务平台和网络基础设施建设、返乡创业园、定向减税和普遍性降费政策、农业补贴政策支持和创业金融服务提出政策性建议，多数减免优惠政策参照新型农业经营主体的政策条件执行，缺少针对大学生返乡创业专门性优惠措施。2016年国务院办公厅《关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》将支持对象从农民工扩展到中高等院校毕业生、退役士兵、科技人员等返乡下乡人员。在政策措施上强调和细化了市场准入、金融服务、财政支持、用地用电、创新培训、社会保障、信息支撑、创新园区等政策支持，在操作上更具有可行性。2018年人社部等部门的《关于进一步推进支持农民工等人员返乡下乡创业的意见》针对返乡下乡创业融资、用地、服务、人才、风险等方面存在的困难和难题，提出了有针对性的举措，如要求落实税费减免、场地安排政策，给予一次性创业补贴和社会保险补贴，开展新业态从业人员职业伤害保障工作，对返乡入乡创业失败的劳动者，按规定提供就业服务、就业援助和社会救助等，使政策鼓励和支持返乡创业不仅做到政策前置，还做好了创业的后续保障工作，政策体系更加完整与完善。

各地在落实国家政策同时，结合地方特色创新政策措施，加大支持力度。如陕西省利用国家开发性金融支持返乡创业，首批落地1.51亿元；河南省成立了总规模100亿元的“农民工返乡创业投资基金”，对符合条件的返乡下乡大学生自主创业，可给予5000元的一次性创业补贴和2万至20万元的资金扶持。河北石家庄市支持大学生返乡创业最高可提供10万元担保贷款，财政部门按规定全额贴息，对返乡创业农民工等人员创办的新型农业经营主体，属于劳动密集型小企业的可按规定给予最高额度不超过200万元的创业担保贷款，并给予贷款基准利率50%的财政贴息。各地在推进吸引返乡下乡人员创业政策上互相学习借鉴，发挥地方特色制定了符合地方实情的政策措施。

（六）大学生返乡创业中政府角色偏差

返乡创业支持政策为大学生提供了前所未有的发展机遇与空间，但是一些政府部门对自身的角色定位仍不清晰，返乡创业政策支持体系仍待完善。在我们的调查中，有近一半的被访者对相关扶持政策出台和落实情况的满意程度仅为一般，只有11%的被访者对相关扶持政策感到非常满意。访谈发现，大学生返乡创业扶持政策的制定和执行过程中存在以下几方面的问题：

一是政府角色不清晰，典型的情况是政策多头出台、多头管理。各地区涉及到返乡创业的主管部门如农委、人社局、团委、商务局等都出台有支持大学生返乡创业的相关政策，各部门之间虽设有一定的联动协调机制，但政策的制定和执行仍主要由本部门负责，缺少从整体层面上对本地返乡创业扶持政策的梳理和整合，这也致使超过1/3返乡成功创业大学生在创业时不清楚应当从当地哪些部门了解相关政策，他们往往要挨个部门询问相关政策，耗费大量时间和精力。二是多数创业大学生表示在创业初

期最需要资金、政策支持时较难获得政策关怀，自身又缺少渠道和精力去了解，许多优惠政策没有享受到。

四、大学生返乡创业中的政府角色定位与政策体系建构

政府在市场经济中的职能定位是以市场为主还是以政府为主，是自由放任还是国家干预，在学界历来争论不休，目前普遍的共识是政府与市场两者都不缺。我国已经确立了市场在资源配置中起决定性作用以及更好发挥政府作用的制度，因此在大学生返乡创业中，政府角色定位要做到不能“越位”也不能“缺位”，要做到“有所为有所不为”，准确定位政府在大学生返乡创业不同阶段扮演的角色，在返乡创业初始阶段将大学生“扶上马”，在返乡创业发展阶段为大学生“送一程”，塑造大学生愿意返乡创业、有能力返乡创业、返乡创业能成功的良好局面。

（一）“扶上马”：创业启动阶段的政府角色定位在大学生返乡创业的启动阶段，政府应当将自

身角色定位为返乡创业大学生的创业引导者、培训组织者、政策输送者与融资服务者，通过构建多层次、有针对性的大学生返乡创业的政策支持体系，着力激发大学生的返乡创业热情、提升大学生的返乡创业能力、降低大学生返乡创业的成本、确保返乡创业大学生的政策享受、便利返乡创业大学生的资金筹集，为大学生返乡创业项目顺利上马运行提供全方位的扶持与帮助。

做好创业引导者角色，政府就要加强社会宣传引导，大力弘扬热爱家乡、创业创新的精神，树立大学生返乡创业典型人物并运用多种媒介手段开展广泛宣传，培育鼓励返乡、支持创业、鼓励创新、宽容失败的社会舆论环境，形成全社会对大学生返乡创业的积极评价和正面支持。做好政策输送者角色，各级管理部门，尤其是县级部门在制定返乡创业具体政策时，要着重考虑到返乡创业大学生群体的独特性与实际需求，为大学生返乡创业起步提供有针对性的政策支持。合理规划青年返乡创业园区，探索建设重点支持涉农项目的大学生返乡创业园区和创业孵化基地；推动农村基础设施建设向大学生返乡创业项目倾斜；探索土地流转新模式，鼓励创业大学生以入股、合作、租赁等形式使用村委会流转土地。充分整合涉及大学生返乡创业的扶持政策，优化返乡创业服务环境，广泛开展政策宣传，积极推动扶持政策的落地实施。做好培训组织者角色，政府要不断完善从学校到社会的大学生返乡创业培训体系，构建多样化的创业导师团队，充分掌握返乡创业大学生的培训需求，有针对性地开展差异化培训，实现大学生返乡创业能力的有效提升。做好融资服务者角色，政府要通过银行等金融机构合作，优化创业担保贷款，搭建社会资本对接通道，拓展社会融资途径，探索多种形式的返乡创业融资途径，解决返乡创业大学生的创业资金筹集问题。

（二）“送一程”：创业成长阶段的政府角色定位在大学生返乡创业的发展阶段，政府应当将自

身角色定位转变为大学生返乡创业项目的平台搭建者、金融服务者、宣传推广者，着力构建支持和保障大学生返乡创业项目发展壮大的政策体系，为大学生返乡创业项目搭建技术平台、交流平台与市场平台，推动金融机构开展针对大学生返乡创业项目的服务创新，开展对大学生返乡创业项目的宣传推介，为返乡创业大学生创造良好的经营环境，将大学生返乡创业项目送上稳定发展、逐步做大做强的道路。

政府要扮演好平台搭建者角色，通过积极搭建各种类型的交流平台、服务平台，实现大学生返乡创业项目与技术专家、同行精英、客户市场的有效对接，满足项目发展过程中对技术、模式、市场等信息与资源的需求，有效解决大学生返乡创业项目发展中的实际困难。政府要扮演好金融服务者角色，通过与银行、保险公司等金融企业开展合作，完善政策性和商业性农业保险制度，降低大学生返乡创业的经营风险，支持企业与金融机构合作创新金融服务模式，解决返乡创业项目发展中的资金难题。政府要扮演好宣传推广者的角色，通过给予返乡创业大学生一定的社会身份，推荐参加各部门组织的评优评奖、多种途径宣传创业者事迹、推介大学生返乡创业产品等途径扩大大学生返乡创业项目的社会知名度与认可度。

参考文献：

-
- [1]刘军.我国大学生创业政策：演进逻辑及其趋向[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2015(3):46-53.
- [2]梁书瀚,傅琳.乡村振兴战略视野下农村大学生返乡创业与新农村建设[J].农业经济,2019(1):122-124.
- [3]赵艳莉.城乡一体化进程中福建省大学生返乡创业支持路径探析[J].中国大学生就业,2018(17):46-52.
- [4]刘志侃,唐萍萍.农村生源大学生返乡创业意愿与影响因素[J].调研世界,2014(7):30-35.
- [5]益多.农村生源大学生返乡创业意愿与影响因素分析[J].华北理工大学学报(社会科学版),2017(5):95-99.
- [6]熊智伟.返乡农民工创业失败影响因素比较研究[J].调研世界,2018(7):19-25.
- [7]陈昕苗,程德兴.家庭资本、社会网络及创业政策对大学生返乡创业绩效的影响[J].青少年研究与实践,2019(3):21-29.
- [8]张艳芳.社会关系对大学生返乡创业意愿的影响研究[D].湘潭大学,2016:2.
- [9]姚旒,张晓宏.大学生返乡创业教育及其模式建构[J].四川师范大学学报(社会科学版),2011(3):124-130.
- [10]田桂芬.“农二代”大学生返乡创业的障碍及对策研究[J].农业经济,2013(3):87-89.
- [11]林嵩.创业机会的深度分析：生命周期理论的视角[J].科学学研究,2007(6):1168-1172.
- [12]DESAI,GOMPERS & LERNER. Institutions, Capital Constrains and Entrepreneurial Firm Dynamics: Evidence from Europe[J]. NBER Working Paper, 2003: 10165.
- [13]吴佳.浙江省大学生创业环境研究[D].浙江工业大学,2008:18.
- [14]辜胜阻,肖鼎光,洪群联.完善中国创业政策体系的对策研究[J].中国人口科学,2008(1):10-18.