

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.04.008

欢迎按以下格式引用:高秀娟,彭春燕.国家创业政策演化和发展的计量分析:特征与前瞻[J].重庆大学学报(社会科学版),2021(1):91-99. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.04.008.



**Citation Format:** GAO Xiujuan, PENG Chunyan. Quantitative analysis of the evolution and development of national entrepreneurship policy: Characteristics and prospects[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2021(1):91-99. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2019.04.008.

# 国家创业政策演化和发展的 计量分析:特征与前瞻

高秀娟<sup>1</sup>, 彭春燕<sup>2</sup>

(1. 中华女子学院 管理学院, 北京 100101; 2. 国家科技部 中国科技发展战略研究院, 北京 100038)

**摘要:**自改革开放以来,中国各级政府持续出台政策以支持小微企业,在不同的经济发展阶段,相关政策具有鲜明的时代烙印。2018年国务院“双创”升级战略后,需要进一步思考政策优化路径。文章选取2002至2018年间中央及部委发布的创业政策文本172件,对政策文本进行内容挖掘,以了解中国创业政策热点议题的演进态势,为后续政策出台提供思路参考。运用政策文本量化分析法,借助政策工具分析和政策文本挖掘手段、语义网络分析法,运用Ucinet工具等,深入分析国家政策关注点。研究发现:近17年来中国创业政策呈现“倒U”型发布态势,2015年达到高峰后,发文数量有所回落;中国创业政策体系基本建立,政策链逐步形成,围绕每个时期的国家战略以及“根政策”,中央和部委之间的政策呼应性较好;政策主体呈现多元化和协调性趋势,联合发文数量快速递增,形成复杂府际关系;政策工具呈现全面性和非均衡性趋势,“政府采购”“对外承包”等拉动需求的政策工具使用率偏低;政策关注点呈现深化性和时代性特点,“产业融合”、创业“服务”、创业“保障”等都成为关注点,但“小微+新技术”组合、“一带一路”倡议的政策体现有所不足。本研究自建“中国创业政策文本库”,对政策文本进行测量和数据挖掘,并展开阶段性演化分析,分析思路与结论,都体现了本研究的创新之处。

**关键词:**创业政策;政策演化;政策网络;政策计量;文本挖掘;政策工具

**中图分类号:**F279.2      **文献标志码:**A      **文章编号:**1008-5831(2021)01-0091-09

修回日期:2019-04-18

**基金项目:**国家科技部科技创新研究专项“新时代科技创新支撑现代化经济体系建设的战略方向与路径研究”(ZLY201734);北京市教委调研项目(2018);中华女子学院2017年度青年教师科研能力提升重大项目(2017QN-0108);中华女子学院2018年度项目(KY2018-0302)

**通信作者:**高秀娟,中华女子学院副教授,经济学博士,Email:imgxj@163.com。

**作者简介:**彭春燕,中国科技发展战略研究院研究员,经济学博士。

随着“大众创业”国家战略的发布,中国创业活动数量逐年增多,2018年国务院发布《国务院关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见》,标志着创业活动进入深化期。据国家市场监督管理总局数据,2018年新增企业670万户,平均每天新增企业1.83万户。在当前以“增长动能转换”“经济结构再平衡”为特征的经济新常态下,小微企业作用凸显,并被寄予通过市场机制来探索未来产业发展方向的期望。在此过程中,从中央到地方政府,推出了一系列创业政策,综合运用财税政策、金融政策、科技政策等多方面政策工具,引导全社会创业活动<sup>[1]</sup>,并起到了综合成效。

但也应当看到,近年来创业者对失败的恐惧逐年增高(《全球创业观察2017/2018》),在各种新业态未形成产业体系之前,相关创业活动仍然有较大风险。实际上为了支持小微创业,自改革开放以来,国家就在持续出台创业政策,提供有益的政策环境和政策红利。在不同经济时期,创业政策在发布主体、价值导向、政策工具组合等各方面,都具有鲜明的时代烙印。近年来,中国创业政策体系内部逐渐复杂化,表现为政策数量增多、推出频率加快,且政策网络、府际关系、利益相关者互动关系等更为复杂。因此,对创业政策演化特征进行剖析和文本内容挖掘,有助于了解中国政策热点议题的演进态势、演进逻辑,并为优化现行创业政策提供参考。

## 一、文献综述

创业政策是国家治理体系的重要组成部分,既为小微创业提供指导,又提供良好政策环境和助力,事关国家和社会的发展与稳定。部分学者探讨了“双创”政策的特征,例如张永安和郗海拓<sup>[2]</sup>、胥佳慧等<sup>[3]</sup>。也有学者对创业群体细分研究,例如陈细英和周韬<sup>[4]</sup>、时广军<sup>[5]</sup>分析了大学生创业政策,王舒和俞贺楠<sup>[6]</sup>分析了留学归国人员创业政策。还有按政策功能的划分,朱晨<sup>[7]</sup>分析了创业担保贷款政策,广西财政厅课题组<sup>[8]</sup>则聚焦于农民工的创业专项扶持资金政策等。创业政策的变迁也是一个子分析领域,例如陈德仙<sup>[9]</sup>对大学生创业扶持政策变迁轨迹分析,夏人青等<sup>[10]</sup>对大学生创业政策演进的分析。

少数学者借助模型或统计工具进行了创业政策的定量分析,其中包括对政策工具理论的借鉴和应用,20世纪80年代该理论开始被西方学者关注,21世纪后逐渐引起国内学者重视。借鉴公共政策分析法,将创业政策视作一套复合的政策工具体系,分析和评价这套体系的恰当性和适配性,推动体系不断完善和优化<sup>[11]</sup>。而每一种政策工具都有最适合的情境、成本和主要缺点<sup>[12]</sup>。因此,政策工具的使用是随着宏观环境变迁而演变的。在政策工具分类方面,Lowi<sup>[13]</sup>将其分为规制型和非规制型工具;Rothwell和Zegveld<sup>[14]</sup>分为供给面、环境面、需求面工具;白全民等<sup>[15]</sup>则将创业政策工具分为金融政策、财税政策、区位环境建设、政府服务四类。总之,政策工具有多种分类方式,可以根据分析需要采用单一或多维分类方式展开研究。

综上所述,本文选取2002—2018年国务院、财政部、科技部、工信部、人社部等中央和各部委出台的172件有效创业政策为文本分析样本,划分为2002—2008阶段、2009—2013阶段、2014—2018阶段,从政策文本分析视角进行研究,试图厘清现行创业政策的内容结构、基本规律,为该领域的研究提供参考。

## 二、研究设计与样本选取

### (一) 研究设计

本研究主要运用政策文本量化分析法,借助政策工具分析及政策文本挖掘手段,对中国创业政

策文本进行研究,归纳国家创业政策的演进逻辑。以时间为轴线,展开分阶段及汇总分析,形成创业政策文本类型、发文主体构成与发文数量等特征的数据统计结果,并基于政策工具使用和语义网络挖掘,深入分析各阶段国家政策关注点和实施路径。具体分析过程主要包括:通过定性分析提取文本信息,由2位编码者分别对政策库中的文本逐条分析并编码,提请相关部委及专家进行检验,保证编码的信度与效度;运用Ucinet工具挖掘政策语义网络,讨论近17年国家创业政策宏观演进趋势,观察各阶段政策特点及问题,为当前政策设计提供系统性参考。

根据Rothwell和Zegveld的政策工具框架,对创业政策工具进行筛选和归类,对已形成的创业政策数据库中文本仔细阅读,从中提取创业政策工具,并参考以往学者对创业政策工具的归纳。提取过程中,以政策条款为计算单位,形成14个政策工具二级分类(见表1)。

表1 中国创业政策工具分布表

一级分类	供给型	需求型	环境型
二级分类	创业技术支持( $X_{1-1}$ )	政府采购( $X_{2-1}$ )	目标规划( $X_{3-1}$ )
	人才激励和培训( $X_{1-2}$ )	对外承包( $X_{2-2}$ )	金融支持( $X_{3-2}$ )
	创业资金支持( $X_{1-3}$ )	经营壁垒( $X_{2-3}$ )	税收优惠( $X_{3-3}$ )
	创业教育( $X_{1-4}$ )	对外交流( $X_{2-4}$ )	法规管制( $X_{3-4}$ )
	基础设施服务( $X_{1-5}$ )		公共服务( $X_{3-5}$ )

## (二) 中国创业政策文本样本选取

本文所选取的创业政策文本样本均来自于公开的数据资料,主要来源于国务院和各部委官方网站,北大法宝网站作为辅助和补充。在整理和遴选时,按照国务院文件和各部委文件进行了分别选取,除了国家发改委,各委局以下以及地方政府的文件暂不包括在内,主要涵盖主题为创业的文本及部分小微企业政策文本。通过上述整理原则,初步形成了17年间的国家创业政策文本数据库。其中,国务院文件22件(占比12.7%),相关各部委文件150件(占比87.3%),共计172件。

## (三) 创业政策演进阶段划分

以时间为轴线,对2002—2018年中国创业政策划分演进阶段,选取政策演进中的纲领性政策文件或国家战略出台为时间节点。2002年全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国中小企业促进法》,法案的第三章聚焦于创业扶持,为之后的创业政策发布奠定了基调。2008年金融危机使中国中小企业陷入困境,十七大因此提出“以创业带动就业”,国务院发布《国务院办公厅转发人力资源社会保障部等部门关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》,以此为风向标,各部委相继出台鼓励创业政策。2013年10月国务院常务会议中强调“调动社会资本力量,促进小微企业特别是创新型企业成长,带动就业,推动新兴生产力发展”。2014年李克强总理提出“大众创业、万众创新”国家战略,再次掀起创业高潮。由此将创业政策的发布分为三个阶段:第一阶段2002—2008年,第二阶段2009—2013年,第三阶段2014—2018年。

# 三、创业政策文本的数据分析

## (一) 政策属性和特征分析

### 1. 文本类型:规划与执行并进

中国2002年以来所颁布的创业政策类型可以分为通知(补充通知)、意见(实施意见、发展意

见、指导意见、工作意见、若干意见)、函、方案、规程、公告、规定等7大类。其中,“通知”和“意见”类型的政策文本最多,分别为126项和37项,占总量的94.8%(表2)。在各类政策文本中,既有宏观规范性管理和指导文件,也有具体微观操作的细则性文件。政策具有类型多样、内容系统、规划与执行并进的特征。

表2 中国创业政策文本的政策类型统计

文本类型	通知	意见	函	规程	方案	公告	规定	总计
文本数量	126	37	3	1	1	3	1	172
占比(%)	73.3%	21.5%	1.7%	0.6%	0.6%	1.7%	0.6%	100%

国务院与办公厅发文以“意见”“指导意见”“实施意见”形式为主(占比77.3%),其他则为“通知”和“函”的形式。发文侧重顶层设计、更多是纲领性文件,直接体现国家战略方向,例如国务院《关于强化实施创新驱动发展战略 进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见》(2017),明确了“高端引领”“精准施策”“人才优先”“资源聚合”等关键点,并在“加快科技成果转化”“拓展企业融资渠道”等5个维度,详细规定了国家各部委及直属单位的分工与职责。国家各部委发文则体现了各领域对中央战略的政策支撑,例如从创业教育及示范基地角度、企业审批事项角度、税收和财政贴息角度,兼具宏观指导和微观措施的颁布与制定。

## 2. 发文数量与形式:“倒U”型分布及形成政策主体合作网络

2002年以来,财政部(41件)、人社部(25件)、发改委(19件)、科技部(19件)发文数量居前(在联合发文中,统计于牵头部委),总占比60.5%。按时间维度分阶段分析,2002—2008年发文数量14件,其中科技部与财政部发文数量最多(共占比64.3%);2009—2013年发文数量40件,其中以财政部、科技部、人社部发文数量最多(共占比65%);2014—2018年,发文数量118件,其中以财政部、国务院与办公厅、人社部、发改委发文数量最多(共占比62.7%)。三阶段明显呈现出发文数量和涉及部委增多的趋势。

创业政策的单独发布数量总计101件(占比58.7%),联合发布数量总计71件(占比41.3%),虽以单独发文居多,但两者占比相差较小。2002—2008年单独发文与联合发文占比分别为64.3%与35.7%;2009—2013分别为62.5%与37.5%;2014—2018分别为56.8%与43.2%,呈现出联合发文比重上升的演进趋势,表明部委之间合作与协调关系日益紧密,形成了复杂的政策主体合作网络以及府际关系。特别是2014—2018年间,联合发文的主体构成更加多元化,从2个主体联合发文,最多到12个主体联合发文,政策涉及面广(图1)。尤其2015年国务院办公厅发布《关于同意建立推进大众创业万众创新部际联席会议制度的函》,更加密切了部门之间的协调。

按年度分析,创业政策密集发布于2014—2017年间(2015年数量达到顶峰,仅国务院与办公厅在此期间就发文18件),总体数量在三阶段递增过程中,呈现“倒U型”趋势。从中央到各部委的高频发文,共同形成了国家创业政策的顶层设计,为“大众创业”以及推动“新旧动能转化”等国家战略,提供从宏观引导到微观细则的各项支持,形成覆盖广泛的政策网络以释放大众创业热情。

## (二) 政策文本与主题挖掘

本文通过创业政策语义网络进行政策文本挖掘,主要借鉴社会网络分析中的共词研究方法,对政策文本的高频关键词进行语义网络展现(图2)。

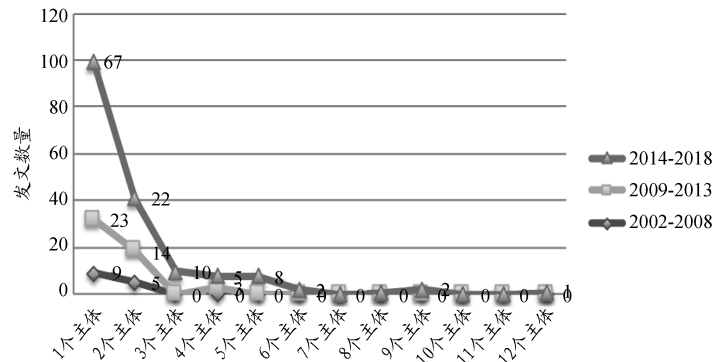


图1 中国创业政策发布主体数量及对应文本量

### 1. 政策初步发展期(2002—2008): 单项政策居多, 并形成后续政策的主线

2002年全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国中小企业促进法》提出,“政府部门积极创造条件,提供必要信息和咨询服务,在城乡建设规划中根据中小企业发展需要,合理安排必要的场地和设施,支持创办中小企业”,形成了之后数年政府发布创业政策所秉持的主线。在这段时期内,国家对创业投资、创新、高新区、技术、科技等都较为重视,说明2002年开始关注科技引领、技术性和创新创业。此外,对于创业风险、创业环境、创业条件、市场状况、人才配备等政策方面都比较关注。

### 2. 政策聚焦和拓展期(2009—2013年):“体系性”增强,政策深度拓展

在该阶段中,国家面临的政策背景主要是金融危机带来的经济环境恶化,为此,创业政策一方面聚焦于创业带动就业,另一方面,创业政策更为拓展。首先是国务院发布《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》,提出推动中小企业转变发展方式,加大财税扶持力度,缓解融资难,创业政策中的金融政策得以深化和发展,从2009年以前的投资,转变为基金、参股、资金、贷款、担保等多种途径和方式。对此,各部委也纷纷出台政策,进一步拓展了创业政策的内容。同时,开始提出“保障”问题,对参与创业的人员予以创业保障性支持,一方面抵御创业风险,另一方面鼓励创业并给予“政策安全网”支撑。

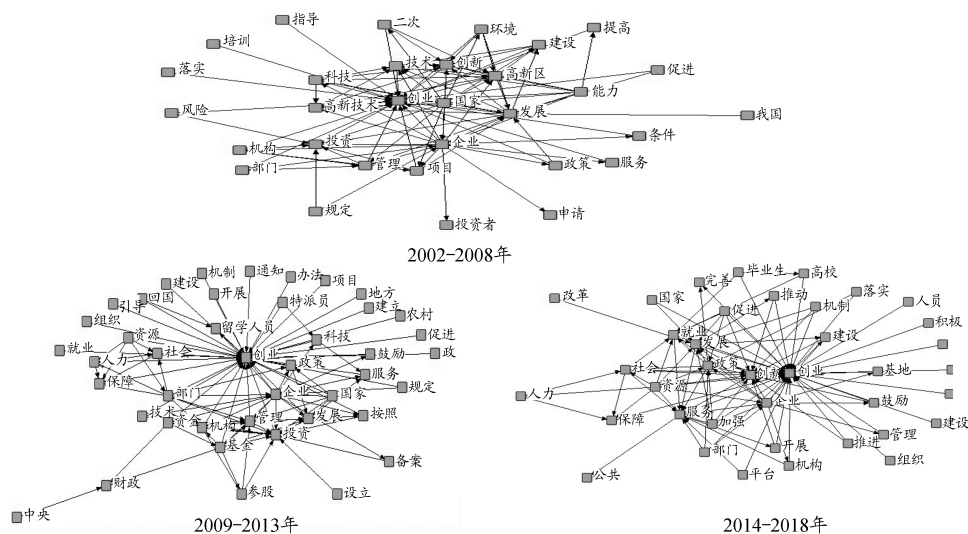


图2 2002—2018年 国家创业政策语义网络图谱

3. 政策深化期(2014—2018年):向“多维度”“专门化”政策演化

“就业”成为重中之重,并重视“服务”问题,而对“科技”和“技术”的政策体现下降。政策中还提出了以往不曾出现的关注点,比如促进产业融合发展等,并且也出现了对创新活动监测的政策。政府的服务职能得以体现,例如国务院办公厅《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事创业的通知》,简化了创业流程,为创业活动的开展提供了更多的可能性。

(三) 创业政策工具分析

中国创业政策工具总体看,主要集中于环境型和供给型之上,需求型政策工具占比较小。其中,环境型政策工具占比呈上升趋势,供给型政策工具占比呈下降趋势(图3、表3、图4)。

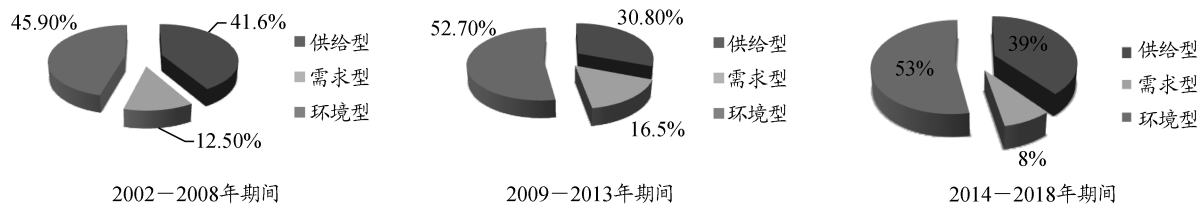


图3 2002—2018三阶段创业政策工具分布

表3 创业政策文本的基本政策工具分布汇总表

工具类型	工具名称	2002—2008	分类占比	汇总占比	2009—2013	分类占比	汇总占比	2014—2018	分类占比	汇总占比
供给型	创业技术支持	2	8.3%	41.6%	6	6.6%	30.8%	23	6.1%	39%
	人才激励和培训	0	0		5	5.5%		22	5.8%	
	创业资金支持	3	12.5%		4	4.4%		34	9%	
	创业教育	2	8.3%		3	3.3%		38	10.3%	
	基础设施服务	3	12.5%		10	11%		29	7.8%	
需求型	政府采购	0	0	12.5%	3	3.3%	16.5%	9	2.4%	8%
	对外承包	0	0		0	0		0	0	
	经营壁垒	2	8.3%		2	2.2%		7	1.9%	
	对外交流	1	4.2%		10	11%		14	3.7%	
环境型	目标规划	1	4.2%	45.9%	6	6.6%	52.7%	29	7.8%	53%
	金融支持	3	12.5%		19	20.9%		46	12.2%	
	税收优惠	4	16.7%		6	6.6%		37	9.8%	
	法规管制	1	4.2%		7	7.7%		31	8.2%	
	公共服务	2	8.3%		10	10.9%		58	15%	
合计		24	100%		91	100%		377		100%

1. 环境型政策工具与供给型政策工具运用频繁,创造良好营商环境

环境型政策工具在3类政策工具中使用频次最多,且呈上升型演进趋势,表明国家在持续推动小微企业营商环境的改善,通过增加对法规管制和公共服务等工具的使用,中国整体创业环境逐年改善。据《全球创业观察2003》报告,中国2002年创业环境评分为2.65(达到3,才进入良好和很好状态),在金融支持、政府政策等方面,都获得相对较差评分。2012年创业环境评分达到2.8分,处于GEM69国和地区的中游。2014年中国启动了商事制度改革,2015年实施“三证合一”“一照一码”改革,2016年进行“五证合一”等登记制度改革,随后施行一系列有关简政、减税等举措。截至2018年,金融支持开始改善,并呈现出较好表现。但涉及高效行政、规范行政、政策优惠等方面,仍

有待改善(《GEM2017/2018》)。

供给型政策工具稍有下降,其中创业技术支持工具的使用下降,在中央和各部委顶层设计和进一步政策推进中,需要重点关注。中国在研发转移方面评分并不高,研究成果和新技术商业化过程存在障碍,技术难以获取且转化速度慢,都是亟待解决的问题。建设“创新创业型国家”,实现动能转化,都需要促推创业小微开展技术创业,因此宏观政策应该提供这方面的便利。

## 2. 需求型政策工具运用较少

对外交流等工具在 17 年演进过程中得到了应用,但是政府采购、对外承包却运用较少。在小微企业中,适度政府采购可以帮助其获取市场,为进一步开展业务提供基础。对外承包则是创业政策亟待开发的方向,虽然小微开展对外承包的竞争力不足,但是“小微+新技术”组合,有可能助其快速占领细分市场,通过对外承包政策工具的运用,可以为其提供便利甚至渠道,尤其在“一带一路”倡议下,凸显重要作用。

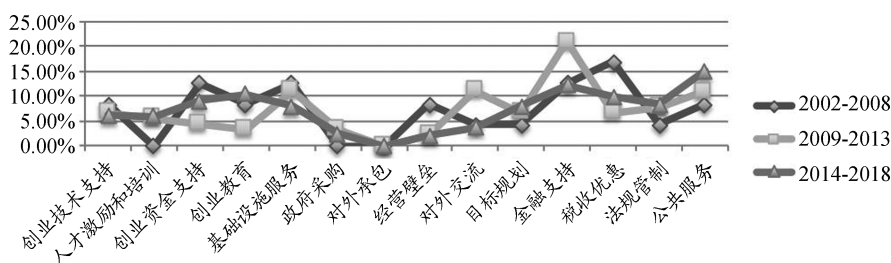


图4 创业政策工具分布图

## (四) 创业政策演化特征与问题

### 1. 创业政策体系初步建立,政策链逐步形成

中国创业政策自 2002 年以来,政策内容和形式都渐趋丰富,从最初的参与部委和发文频次较少,到近年来政策爆发式增长,中间经历了若干发展阶段。在这一过程中,一方面创业政策根据当时的经济背景和宏观环境,出台一段时期的政策聚焦性文本;另一方面,创业政策又有着延续技术创业主线的协同性。相关政策文本,从起初关注面较窄、政策内容欠缺丰富性,到近年来政策内容的完善、政策关注面的拓宽和加深。应该说,中国创业政策的体系已初步建立。而且也可以看到,围绕着每个时期的国家战略以及“根政策”,相关部委很快就产生与之相呼应性的政策发文,高层和低层级间政策呼应性较好。

### 2. 政策主体呈现多元性和协调性趋势

联合发文增多,协调性增强。发文主体逐渐多元化、涉及部门逐渐增多,到 2018 年,如文化部、国土资源部等以前几无创业政策发文的部门,也推出了相关政策。联合发文快速递增,其中以财政部、工信部、发改委、人社部等部门联合发文数量最多,在部委协调合作日益紧密的过程中,也形成了复杂的府际关系。

### 3. 政策工具呈现全面性和非均衡性趋势

在 3 个时间阶段中,各类政策工具基本都得到了运用,政策工具类型覆盖全面。但是环境型、供给型工具应用较多,需求型应用较少,呈现出非均衡性的特征。而且随着时间演变,“人才激励和培训”“创业教育”“公共服务”工具等得到更多的使用,表明“人”的要素、政府的服务,越来越被重视。然而,“创业技术支持”等工具使用有所减少。“政府采购”“对外承包”等工具使用率偏低。

#### 4. 政策关注点呈现深化性和时代性趋势

诸如金融支持等政策得到了深化与发展,形式和功能得到了丰富,产业融合等得到了政策支持,在一些文本中,也有对“互联网+”创业政策的体现。创业政策的时代性较强,例如2008年金融危机,促推国家开始重视创业“保障”问题。2014年之后,“经济新常态”又促推国家将“创业就业”作为政策关注点,并提出创业“服务”问题。

### 四、结论与建议

根据前文的分析,中国创业政策的演化属于“进化”和“深化”相结合类型<sup>[16]</sup>,即政策网络结构优化、政策网络结构逐步稳定、演化周期呈现持续型路径。而在创业政策演化路径形成和强化过程中,通过政策系统与外界环境交流,在有效试错之后形成正向反馈基础上,加强成功的惯例,并将外部环境对政策网络的需求内生于政策系统之中,形成创业政策演化的机制。对未来创业政策的可行性方向,本文有如下建议:(1)持续推进创业政策的顶层设计。创业政策发文数量到2015年达到高点后有所下降,虽然政策制定逻辑应当遵循“顶层设计—分部门分层次细化”的原则,在中央和部委密集推送纲领性政策后,地方政府及其他主体有继续细化和完善配套的时间周期,但是也应当注意,在未形成经济发展新动能之前,小微创业仍然有利用市场机制探索产业方向的重任,因此,政策的设计和持续推进很重要。(2)适度调整政策工具结构。2019年国务院继续推进“放管服”改革,创造国际一流营商环境,因此将加强“公共服务”等政策工具。不过,还应当适度增加需求型政策工具,合理利用政府采购、对外承包等工具,为创业企业开拓市场、减小市场不确定性提供政策支持。增加“创业技术支持”工具的使用,甚至对“技术创业”进行顶层设计,以应对工业4.0及智能化时代所带来的创业挑战。(3)推进创业政策对国家发展的支撑。政策发布具有鲜明时代性,中国创业政策的演化过程也凸显了这一点。宏观形势催生相应的创业政策,同时国家发展方向为政策设计提供了框架。中国的“深化开放”战略、“一带一路”倡议在创业政策方面的体现,应当纳入政策设计,形成对未来“大众创业、万众创新”战略的有力支撑。

#### 参考文献:

- [1] 武建龙,于欢欢,王宏起.面向企业创新创业的政策工具效果研究:来自278家企业的问卷调查[J].科技进步与对策,2016,33(19):88-93.
- [2] 张永安,郝海拓.“大众创业、万众创新”政策量化评价研究:以2017的10项双创政策情报为例[J].情报杂志,2018,37(3):158-164,186.
- [3] 胥佳慧,王蒙蒙,陈松奕,等.河北雄安新区创新创业人才政策研究[J].内蒙古科技与经济,2018(22):11-12.
- [4] 陈细英,周韬.福建省大学生创业扶持政策的价值及其优化:基于政策文本分析的视角[J].福州党校学报,2017(6):24-28.
- [5] 时广军.大学生创业政策:偏向、逻辑及改进[J].中国人力资源开发,2017(12):128-136.
- [6] 王舒,俞贺楠.我国留学回国人员创新创业政策分析[J].人事天地,2017(12):14-16.
- [7] 朱晨.大众创业、万众创新背景下创业担保贷款政策研究[J].中国就业,2018(1):52-53.
- [8] 广西财政厅课题组.广西农民工就业创业财政政策问题研究[J].经济研究参考,2017(59):27-34.
- [9] 陈德仙.大学生创业扶持政策:变迁轨迹与实施绩效[J].现代城市,2018(4):36-41.
- [10] 夏人青,罗志敏,严军.中国大学生创业政策的回顾与展望(1999—2011年)[J].高教探索,2012(1):123-127.
- [11] 白彬,张再生.基于政策工具视角的以创业拉动就业政策分析:基于政策文本的内容分析和定量分析[J].科学学与



- 科学技术管理,2016,37(12):92-100.
- [12] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments[J]. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 1987, 9(2): 133-152.
- [13] LOWI T J. American business, public policy, case-studies, and political theory[J]. *World Politics*, 1964, 16(4): 677-715.
- [14] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Longman, 1985: 83-104.
- [15] 白全民, 崔雷, 朱运海. 我国科技型中小企业发展政策演进及特征分析: 基于内容分析法的研究[C]// 第九届中国科技政策与管理学术年会, 2013.
- [16] 彭华涛. 创业企业社会网络演化及图谱研究[M]. 武汉: 华中科技大学出版社, 2013.

## Quantitative analysis of the evolution and development of national entrepreneurship policy: Characteristics and prospects

GAO Xiujuan<sup>1</sup>, PENG Chunyan<sup>2</sup>

(1. School of Management, China Women's University, Beijing 100101, P. R. China;

2. Research Institute of China Science and Technology Development Strategy, Ministry of Science and Technology, Beijing 100038, P. R. China)

**Abstract:** Since China's reform and opening up, governments at all levels have continuously issued policies to support small and micro entrepreneurship. At different stages of economic development, relevant policies have a distinct brand of the times. Under the upgrade strategy of "Double Creation" of the State Council in 2018, we need to further consider the path of policy optimization. In this study, 172 entrepreneurship policy texts issued by the central and ministries from 2002 to 2018 are selected to mine the content of the policy texts, in order to understand the evolution trend of hot issues of entrepreneurship policy in China, and to provide ideas for the follow-up policy introduction. Using the quantitative analysis method of policy text, with the aid of policy tool analysis and policy text mining means, semantic network analysis method, and Ucinet tools, this paper makes in-depth analysis of national policy concerns. The results show that: 1) In the past 17 years, China's entrepreneurship policy has shown a trend of "inverted U" publication. After reaching its peak in 2015, the number of articles published has fallen. 2) China's entrepreneurship policy system has been basically established, and the policy chain has gradually formed. Around the national strategy and the "root policy" of each period, the policies between the central and ministries have a good echo. 3) The main body of policy shows a trend of diversification and coordination. The number of joint publications increases rapidly, forming complex inter-governmental relations. 4) Policy instruments show a comprehensive and unbalanced trend. The utilization rate of policy tools such as "government procurement" and "external contracting" to stimulate demand is low. 5) Policy concerns are characterized by deepening and times. "Industry convergence", entrepreneurship "service" and entrepreneurship "guarantee" have become the focus of attention. However, the policy of "small and micro + new technology" and "One Belt and One Road" initiative are inadequate. The innovation of this study is embodied in the self-built "China's Entrepreneurship Policy Text Database", the measurement and data mining of policy texts, the stage evolution analysis and the analysis of ideas and conclusions.

**Key words:** entrepreneurship policy; policy evolution; policy network; policy measurement; text mining; policy tools

(责任编辑 傅旭东)