

区域创新创业政策体系促进就业的协同性评价

——基于湖北省政策文本的实证分析

张家明¹, 兰佳文¹, 朱金生², 刘勤¹

(1. 武汉理工大学创业学院, 湖北武汉, 430070;

2. 武汉理工大学经济学院, 湖北武汉, 430070)

[摘要] 区域创新创业政策的协同化水平, 对提升区域劳动者的就业率具有较强的现实意义。文章首先选取湖北省2011—2020年创新创业的72项政策文本作为分析样本, 对文本中的200条政策条目进行编码, 通过构建“政策工具—政策目标”二维分析框架对政策文本数量进行分析, 探究政策数量分布情况与失衡结构。其次从政策力度、政策措施以及政策目标三个维度编制政策量化表, 建立耦合协调模型对政策的协同性进行评估。研究结果发现: 从数量上看, 供给型与环境型政策工具占比过溢, 而需求型政策工具不足。从质量上看, 政策力度与政策措施、政策措施与政策目标两两之间及整个系统的协同度及总体呈现下降趋势。

[关键词] 湖北省; 创新创业; 就业; 协同性

[中图分类号] G640

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-893X(2022)01-0001-11

为了应对复杂多变的国际局势, 实现“稳增长、调结构、保就业、惠民生”的宏观发展目标, 我国在政策的制定和实施上突出强调了创新创业对经济发展和就业增长的带动作用。特别是随着“大众创业、万众创新”战略的不断推进, 我国不同区域、不同部门相继出台了大量的相关政策, 尝试依靠政策的数量投入来带动创新创业, 以促进就业绩效的提升。政策本身的复杂性致使政策本身的优势难以充分发挥: 不仅单项政策的目标设定和实施力度会影响其实施效果, 而且政策之间也存在相互掣肘、相互竞争等问题。因此, 在研究创新创业政策有效性的同时, 不能忽视政策间协同性的作用, 否则会影响政策实施效果。所以, 本文在量化测评区域相关政策协同性及其

影响因素的基础上, 探讨政策耦合要求及其优化路径, 有助于厘清创新创业政策体系的“软肋”和“短板”, 提高对政策实施主体的适配性, 强化对政策实施的精准性。

一、文献综述

针对政策科学及其评价的系统研究最早可追溯到哈罗德·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)和丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)合著的《政策科学: 范围与方法的新近发展》一书^[1]。此后政策评价发展研究大约经历了四个阶段: 关注效果的评价阶段、使用取向的评价阶段、批判的政策评价阶段和建构主义取向的评价阶段。在这一过程中, 产生了影响广泛的政策评价模型: 专业模型、经济模型和效果模型等和政策评价方法: 伪评价、

[收稿日期] 2021-04-11; **[修回日期]** 2021-11-26

[基金项目] 中国高校创新创业教育改革研究基金项目“基于大数据的创新创业带动就业的有效性研究”(2020CCJG01Z008); 国家社会科学基金一般项目“创新创业带动就业的有效性研究与协同性研究”(19BJY057); 国家社会科学基金一般项目“知识网络与技术转移网络互动的涌现、效应和鲁棒性研究”(72004173); 武汉理工大学自主创新研究基金人文社科重点项目“创新创业带动就业的演化逻辑、传导效应及耦合路径研究”(2020VI085)

[作者简介] 张家明, 男, 湖北武汉人, 博士, 武汉理工大学创业学院教授, 主要研究方向: 大学生创新创业教育; 兰佳文, 男, 福建南平人, 武汉理工大学创业学院硕士研究生, 主要研究方向: 创业管理, 联系邮箱: 1145634185@qq.com; 朱金生, 男, 湖北武汉人, 博士, 武汉理工大学经济学院教授, 主要研究方向: 劳动经济研究; 刘勤, 女, 湖北武汉人, 武汉理工大学创业学院副教授, 博士, 主要研究方向: 创新创业生态网络研究

正式评价和决策理论评价等^[2]。

创新创业政策有利于提高资源配置的效率^[3]，推动区域经济的转型和发展，在促进我国经济社会发展的过程中发挥过重要作用。由于创新创业政策是一个复杂体系，因此在研究这些政策有效性的同时，不能忽视政策间的协同性带来的影响，尤其是近年来因政策间协同性的不足带来的问题日益增多，因此，针对政策协同性研究对解决传统政策问题意义重大。政策协同要求不同的政府部门间通过协作，使制定的政策能够相互协调、相互补充，尽量减少交叉和重复^[4]。通过政策协同，政府部门能够更加高效地配置政策资源，降低政策实施过程中的成本损耗^[5]。

学者们从不同的维度对政策协同展开了研究，Hughes、Hilker 等人设计了政策量表，将政策中的各要素进行量化研究^[6-9]；张炜从创新强度、协同度及完善度出发，建立指标体系对创新创业政策进行量化评估^[10]，丰富了政策量化评价的指标内容；周英男认为政策协同是系统中各要素为实现共同的政策目标而相互作用的动态化过程^[9]；彭纪生通过构建计量经济学模型，在探究政策协同问题的过程中发现，创新政策的协同演变状况对经济效益有显著的影响^[11]；杨艳和郭淑芬等人以协同理论为指导，构建了政策量化分析框架对政策协同与演进进行研究^[13-15]。还有部分学者运用协同理论对不同区域、不同行业的政策进行研究。樊霞通过构建协同测量模型，对长三角及珠三角的政策措施及目标的协同情况进行实证研究^[16]；杨艳在研究上海市人才政策的基础上提出，需要加强政策工具间的配合，尤其要提升政策目标间的协同度^[15]；李丽尝试提出了服务业发展政策量化的标准，对部门协同及政策措施协同进行了探讨分析^[17]；魏玮构建了经济学模型，探究绿色信贷政策和财政政策间可能存在的协同方式，以及二者间的作用机理^[18]；王坤对2013—2020年以来的我国产教融合相关政策间的协同性进行了分析^[19]。

上述研究侧重于考察创新创业政策的经济效益^[20]，而对于创新创业政策对就业的影响的关注不够。实际上，就业问题不但关系民生，而且还影响社会稳定。创新创业不但承担着优化资源

配置、提高经济实力等重任，而且也担负着改善民生、增进公民福祉、促进社会公平等责任，因此从就业的视角来评价创新创业政策的有效性和协同性可能更为全面和客观。

在研究内容和方法上，不仅要运用政策工具分类法和文本分析法，来厘清和剖析相关政策的阶段性脉络、分布特征与失衡结构，而且还要借助科学的评价指标和科学的评价方法来对其协同性作出量化考察。

鉴于湖北省是我国的科教资源大省之一，在推动国家相关政策的出台方面一直较为积极主动，选择该地区出台的创新创业政策为研究样本具有较强的代表性。本文深入探讨创新创业如何有效地协同地区经济发展和民生就业，以期政府部门在政策制定、评估及政策发展方面提供可行性建议。

本文基于湖北省政府官方网站和政策法规专业网站，搜索、收集和整理现有的相关政策，建立湖北省2011—2020年创新创业政策的数据库。之所以选择2011年为收集政策样本的时间起点，是因为2011年是“十二五”规划的开局之年，国家在“十二五”规划中明确了政府工作的重点是大力发展我国的社会经济。创新创业在带动经济发展与提升社会治理绩效的过程中发挥着重要的作用。本文借鉴Lasswell的政策工具分类思想，除了从环境面、需求面、供给面等基本政策工具(X 轴)和创新创业能力、经济效益、就业绩效等政策目标(Y 轴)二维视角构建政策文本分析框架，对政策文本中的政策内容进行编码和所属单元定义，在政策编码归类的基础上进行频次统计，从政策数量上总结政策属类分布频度及其结构化特征，以诊断政策的结构偏差及优化取向；还利用耦合协调模型从政策力度、政策措施和政策目标三个维度定量测度创新创业政策间的协同耦合程度，找出影响政策质量或有效性的制约环节和因素，进而提出优化建议。

二、政策文本分析框架构建与频数统计

(一) 政策文本分析框架

本文按照以下几个原则对文本进行筛选：其一，公开性及权威性原则，将发文机构设定为湖北省人大常委会、湖北省政府及各厅局级单位。

其二, 相关性原则, 即所选文本与创新创业促就业密切相关, 正文中须包含“创新、创业、带动就业、促进就业”等相关词语。其三, 时效性原则, 即明确研究某一历史时期内的对象, 本文将政策研究的时间范围限定为 2011—2020 年。

按照上述原则筛选后, 最终确定 72 项政策文件并依照政策工具类型(详见表 1)划分进行编码, 共计编码 200 条相关政策条目作为有效样本进行文本分析, 构建“政策工具—政策目标”二维分析框架(见图 1)。

1. 政策文本框架 X 维度(政策工具)

政策工具按照作用方式的不同划分为需求型、供给型和环境型政策工具三大类。其中, 需求型政策工具主要是指政府帮助企业应用新技术开拓市场以解决需求端问题; 供给型政策工具主要是指政府帮助企业解决人、财、物等供给侧问题; 环境型政策工具是政府通过制定优惠政策等方式解决企业发展的外部环境问题。政策工具类型、名称及政策工具含义说明如下, 见表 1。

表 1 政策工具类型、名称及具体含义说明

政策工具类型	政策工具名称	政策工具含义
供给型 A	研发投入 A1	政府直接或间接对创业企业研究开发与成果转移提供支持, 如设立科研基金、提供相关设备、促进产学研合作等
	基础设施 A2	鼓励大学生创业园和科技园、孵化器等服务机构的建设, 优化配套设施建设, 为企业提供良好软硬件环境
	教育培训 A3	政府牵头开展面向创新创业人才的中介服务和创业辅导服务, 如建立完善的“创业导师团”的孵化体系
	人才激励 A4	鼓励高层次人才创业, 完善相关配套服务, 如户籍管理、医疗待遇、子女入学等
环境型 B	政策优惠与税收激励 B1	在企业注册、土地使用、工商税务等方面简化手续、减少环节, 同时对提供就业岗位的企业给予一定的税收优惠政策
	商务环境 B2	充分发挥各相关部门的机构职能优势, 积极为创业企业提供法律、审计等多项服务
	创业文化 B3	营造创业氛围, 树立创业典型, 提供就业岗位, 扩大创业企业的社会影响力
	金融支持 B4	建立银行贷款、天使投资及政府资助扶持等在内的投融资机制, 帮助企业解决投融资难的问题
需求型 C	市场开放 C1	打破地方保护主义, 优化贸易结构, 形成具有行业特色的产业集群
	政府项目 C2	搭建企业、区政府、科研院所研发(合作)项目公开招标平台, 鼓励创业人员申报各类政府资助项目

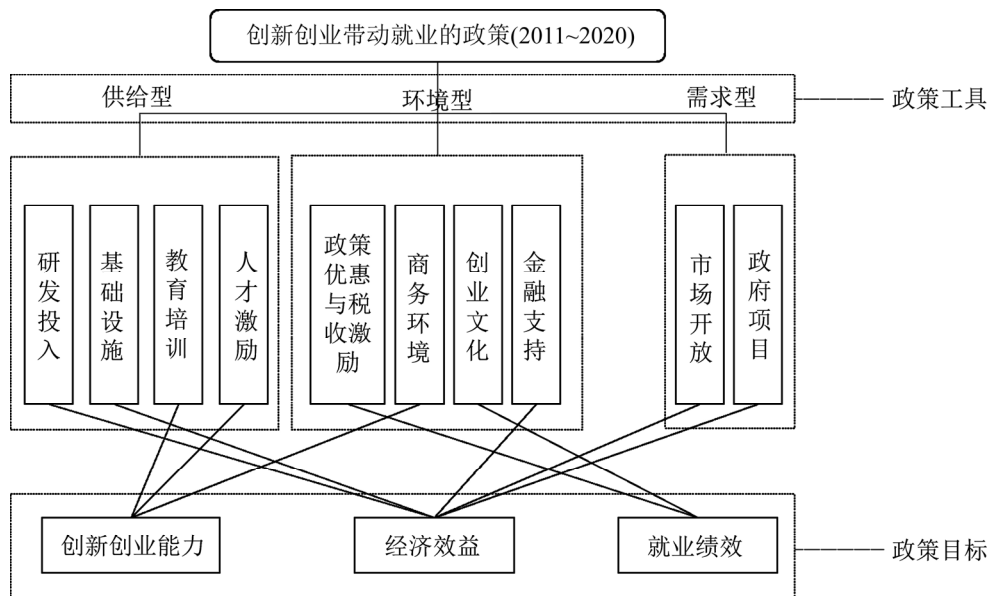


图 1 政策工具—政策目标二维分析框架

2. 政策文本框架 Y 维度(政策目标)

根据创新创业政策促进就业的评价目标,结合实际情况将其划分为创新创业能力、经济效益和就业绩效三个方面。其中,创新创业能力是指对技术、资金、信息等各种生产要素的获取、整合利用的能力,包括人才激励、教育培训、商务环境建设等相关政策;研发投入、基础设施建设、金融支持、市场开放、政府项目投入等相关政策侧重于提高企业的经济效益;政策优惠与税收激励和创业文化相关政策主要是以提升社会的就业绩效为目标。

(二) 政策频数统计

1. 政策工具维度分析

将 200 条政策条目按照政策工具的 3 个一级指标、10 个二级指标进行频数统计,详见表 2。

表 2 政策工具维度频数统计

政策工具类型	政策工具名称	小计	百分比 (%)	百分比 (%)
供给型	研发投入	9	4.5	45.5
	基础设施	33	16.5	
	教育培训	34	17.0	
	人才激励	15	7.5	
环境型	政策优惠与税收减免	35	17.5	51.5
	商务环境	11	5.5	
	创业文化	25	12.5	
	金融支持	32	16	
需求型	市场开放	3	1.5	3.0
	政府项目	3	1.5	
总计		200	100.0	100.0

从政策工具的一级指标来看,三种政策工具的使用频率有一定的差异,其中,供给型与环境型政策工具所占的比重较大,分别为 45.5%和 51.5%;而需求型政策工具明显低于其他两种,仅为 3.0%。可见,供给型和环境型政策工具在创新创业政策体系中的应用过溢,需求型政策工具使用不足。通过对二级指标统计,基础设施占比 16.5%,由此可见,当地政府为创新创业提供了各种有利的平台和设施,并鼓励企业进行研发和创新;从对教育培训的投入占比 17.0%可见,政府对创新创业教育的重视程度越来越高;提供政策优惠与税收减免政策的投入占比 17.5%说明,

政府通过制定优惠政策大力支持能够带动就业的企业发展;政府项目投入所占比重仅有 1.5%表明,需求型政策的拉动作用没有得到充分体现。

2. 政策目标维度分析

从政策目标维度分析,得到 Y 维度上的统计分布结果以及比例分布如表 3 所示,表中 N/A 代表该栏目无数据。从政策目标来看,旨在提高创新创业能力和经济效益的相关政策数共占全部政策总数的 70.0%,其中经济效益所占比重为 35.5%;有 30.0%的政策目标是提高就业绩效。由此可见,目前已出台的政策大多数是聚焦于提升当地的经济效益。

表 3 政策目标维度频数统计

政策工具	政策目标		
	创新创业能力	经济效益	就业绩效
研发投入	9	N/A	N/A
基础设施	N/A	33	N/A
教育培训	34	N/A	N/A
人才激励	15	N/A	N/A
政策优惠与税收激励	N/A	N/A	35
商务环境	11	N/A	N/A
创业文化	N/A	N/A	25
金融支持	N/A	32	N/A
市场开放	N/A	3	N/A
政府项目	N/A	3	N/A
合计	69	71	60
占比(%)	34.5	35.5	30.0

总结政策属类分布频度及其结构特征(见图 2)。从图中可见,53.8%的供给型政策聚焦于当地创新创业能力的提升,主要政策工具为人才激励和教育培训;其中占比 36.3%的基础设施旨在提高经济效益,表明供给型政策工具兼顾了提升创新创业能力和经济效益等政策目标;环境型政策中占比 45.1%的金融支持类政策工具旨在提升经济效益;环境型政策中占比 58.3%的政策优惠及创业文化政策旨在提高就业绩效;需求型政策数目相对较少,远低于供给型和环境型政策,且主要集中于提升企业的经济效益。今后除了在数量上应适当加强需求型政策的供给外,还要注重在

结构上增加针对就业绩效的需求型政策。

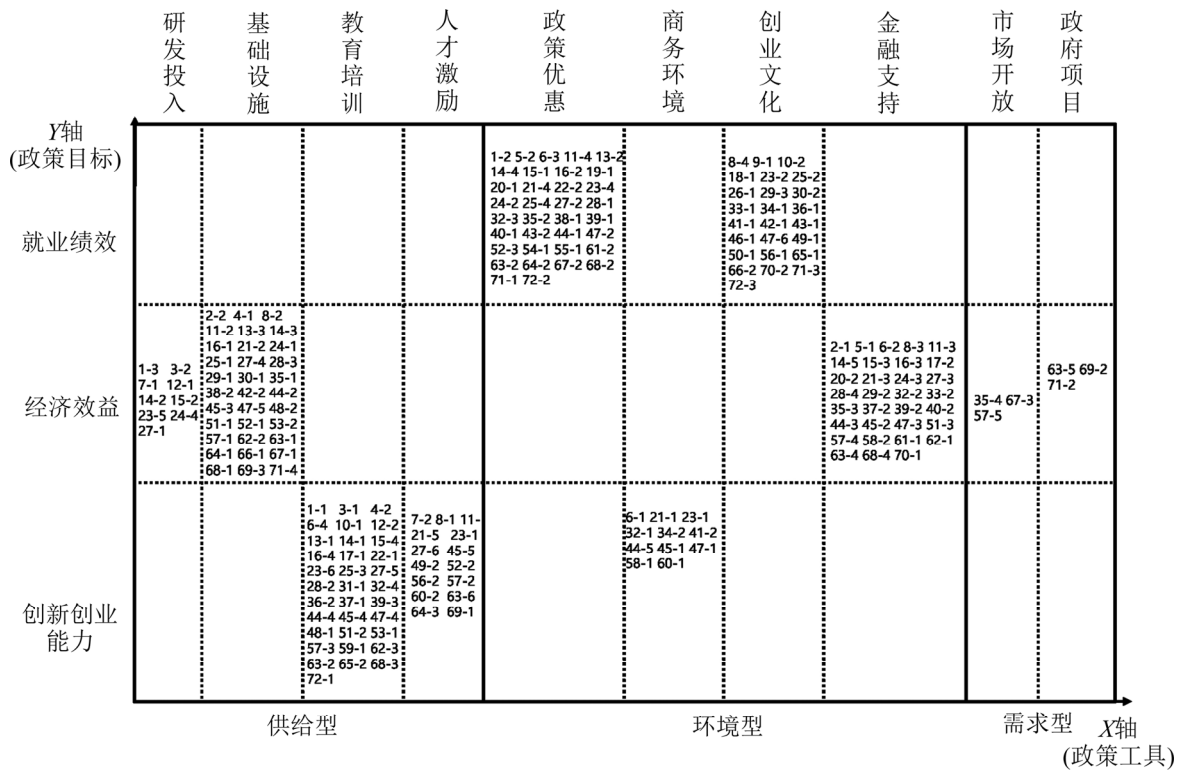


图2 政策文本二维分布图

三、政策协同性评估

(一) 政策协同评价指标体系的构建与政策量化方法

1. 政策协同指标体系建立

为更好地通过政策内容来考察相关政策间的协同情况，本文在借鉴张炜等人研究的基础上，从政策力度、政策措施和政策目标三个维度进行量化考察。

政策力度是反映政策法规效力大小的指标，本文采用5分制对政策力度进行赋值量化。详见表4所示。

表4 政策力度量化表

分值	赋值标准
5	省人大及常务委员会颁布的规定、决定
4	省政府出台的规定、决定、实施细则、方案
3	各厅局部门的暂行规定、暂行办法、细则
2	各厅局部门的通知、意见、计划
1	各厅局部门的纲要、规划、指南

政策措施是政府部门为实现政策既定目标而运用的政策手段。本文将政策措施细分为财政

税收措施、行政措施、人事措施三个方面并进行量化打分，详见表5。

政策目标反映了某条政策所要实现的目的，本文主要从创新创业能力、经济效益及就业绩效等几个角度考核相关政策，赋值也分了5个等次，详见表6。

2. 政策量化过程

在确定量化标准以后，为确保政策量化结果能够反映实际情况及政策量化的准确性，我们首先邀请了16位政策研究人员，包括大学教师8人、政府政策研究部门的工作人员8人；为了降低研究人员主观因素的影响，再将16位工作人员分成两组(每组教师4人、政府政策研究部门工作人员4人)，以确保各组人员在互不干扰的情况下分别对政策实施状况进行打分；最后对两组人员详细讲解，帮助大家更好地理解量化标准，对存在疑问的条款进行详细讨论与调整，直到每位打分人员对量化标准完全理解与认同。

整个过程分为预打分和正式打分两个阶段。在对打分小组成员培训后，组织大家对随机选取的10条政策的政策力度、政策目标与政策措施

指标体系进行预打分。比较各研究人员的评分结果发现, 第一阶段完全一致的比例低, 政策措施或政策目标打分结果相差 1 的政策占比 20%; 打分结果相差 2 或相差 3 的政策占比 12.5%, 预打分的结果显然不够理想。我们对有分歧的政策条

款进行讨论研究, 进行详细讨论后确定该条政策条款的最终得分。然后, 进入正式打分阶段, 再对打分结果进行对比分析。预计相差 1 分的政策占比只有 7.5%, 相差 2 分的政策占比数量应控制在 5%左右, 最终确定本文需要的量化数据。

表 5 政策措施量化表

分值	行政措施赋值标准	人事措施赋值标准	财政税收措施赋值标准
5	建立目录对企业的创新成果进行保护或采购	充分尊重人才, 从物质与精神上进行奖励、表彰; 大力支持人才流动; 自由选取按岗定酬、按业绩定酬或者股权分红等多种分配制度; 完善的社会福利与保障制度	在财政贴息上给予大力支持; 有具体的支持办法或者支持额度; 税收优惠力度大, 有明确优惠办法或提出优惠额度
4	放宽审批权限, 扩大审批范围; 建立完善的服务与引导体系; 简化行政程序, 采取优先处理原则	对人才的技术创新、创业实践等活动建章立制, 予以规范和保障; 鼓励人员流动; 提供较好的社会福利与保障制度	在财政贴息上给予大力支持; 在税收上有一定的优惠力度, 但是未制定相关办法或目录; 明确创业扶持补贴
3	下放审批权限, 放宽审批范围管理; 建立比较完善的服务引导体系, 简化行政程序; 放松包含审批, 配额许可证制度等监管制度的力度	对有重要贡献的人员, 设置奖金和报酬; 作为考核、晋升、评定职称的重要依据之一; 相对完善的社会福利与保障制度	在财政、税收方面提出给予优惠; 但是未提及具体额度, 未制定相关办法或者目录
2	保留审批权限, 采取特殊处理的方法; 保证审批、许可证制度等监管制度的执行力度; 明确不反对或者限制的态度	简化国内外技术、商务人员出入境手续; 鼓励人员流动	明确以贴息作为主要措施, 但未说明力度与顺序; 明确创业扶持补贴, 但未提及具体方法及额度
1	采取严格的政府控制	没有鼓励人才的具体规定, 仅仅是对企业或者科研机构的人员构成进行规定	仅仅将财政贴息作为支持措施之一; 或者没有任何具体措施

表 6 政策目标量化表

分值	赋值标准
5	自主创新、创业; 建立省级层面创新体系, 明确保护知识产权; 从各个方面大力支持创新创业; 明确对促进就业的激励措施, 有具体办法
4	明确提出创新创业; 加大财政税收优惠、经济投入的力度; 编制创新创业计划; 明确对促进就业的激励措施
3	放宽审批权限; 加大创新创业促进就业的经济投入; 编制专门的创新创业计划; 仅仅提及促进就业
2	合理化建议与创新创业改造升级; 在经济投入或税收上给予优惠; 仅仅提及促进就业
1	仅仅提及创新创业带动就业

(二) 耦合协调度测算

设 U_i 为系统 i 的序参量, U_j 为系统 j 的序参量 ($i \geq 2; j \geq 1$), U_{ij} 为系统 $U_i U_j$ 内部的基础观测

指标, 定义 $U_i = \sum_{j=1}^m \lambda_j u_{ij}$ 为由指标构成的子系统的效率值 (m 为组成指标的个数), λ_j 为各指标的权

重, 且有 $\sum_{j=1}^m \lambda_{ij} = 1$ 。

根据 n 维系统相互作用函数:

$$C_n = n \left(\frac{U_1 U_2 \cdots U_n}{\prod (U_i + U_j)} \right)^{\frac{1}{n}} \quad (1)$$

可以得出降维后的 3 维系统相互作用函数为:

$$C_3 = 3 \left\{ \frac{U_1 U_2 U_3}{\{U_1 + U_2 + U_3\}^3} \right\}^{\frac{1}{3}} \quad (2)$$

建立耦合协调函数为:

$$\begin{cases} T = aU_1 + bU_2 + cU_3 \\ D = (CT)^k \end{cases} \quad (3)$$

在式(3)中, D 即为我们所求的耦合协同度数值, C 是式(2)中所求的耦合度数值, a 、 b 、 c 为待定系数。一般在 3 维系统中, k 取值 $1/3$, 从对总系统的贡献来看, 三个子系统同样重要, 所以取 $a=b=c=1/3$, 所以选择 a 、 b 、 c 均取值 $1/3$ 。进而测算出政策力度、政策措施及政策目标的协同度, 如表 7 所示。

表 7 政策力度、政策措施、政策目标协同度分析

时间	政策力度— 政策措施	政策措施— 政策目标	政策目标— 政策力度	三系统
2011	0.673 7	0.747 1	0.695 7	0.717 1
2012	0.649 9	0.677 7	0.708 3	0.698 3
2013	0.664 8	0.615 6	0.621 2	0.696 5
2014	0.708 4	0.746 6	0.721 3	0.728 2
2015	0.568 2	0.568 2	0.737 0	0.657 9
2016	0.634 5	0.637 7	0.733 5	0.682 9
2017	0.648 2	0.658 1	0.721 0	0.684 8
2018	0.644 6	0.668 2	0.739 3	0.708 1
2019	0.624 6	0.643 5	0.728 1	0.652 5
2020	0.583 2	0.585 4	0.734 5	0.653 2
平均	0.640 0	0.654 8	0.714 0	0.687 95

(三) 政策协同结果分析

1. 三类系统政策协同分析

在 2011—2020 年间, 政策力度、政策措施及政策目标三系统的协同水平在不同年份间波动较大, 但总体呈下降趋势, 见图 3。这表明当

地政府在过去的十年中制定的政策协同化水平不足, 没能有效地通过创新创业带动就业。因政策措施与政策目标之间的协同度不高, 三系统间的协同度维持在一个中等水平, 没有实现政策力度、政策措施与政策目标三类系统政策之间政策协同叠加效应, 未能最好地发挥既定功能。

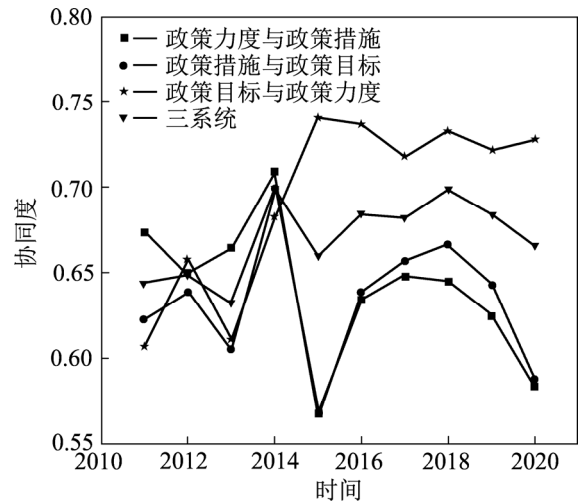


图 3 三类系统政策协同度分析

具体来看, 政策协同变化的表现是, 2014 年以前波动幅度较大, 2014 年以后波动幅度较为平稳, 并且在 2018 年出现增幅峰值, 达到了自 2011 年以来的最高峰。政策在 2014 年出现第一次峰值, 这是由于湖北省人力资源和社会保障厅等 9 大部门制定了《湖北省人力资源和社会保障厅等九部门关于实施湖北省大学生创业引领计划的通知》。该通知明确指出要鼓励大学生创业就业, 鼓励以创新带动创业, 创业促进就业, 推动湖北省整体就业水平的提升。

2. 政策措施协同分析

在 2011—2020 年湖北省颁布的 72 项政策中, 有关措施类政策数占总比例最大, 其中人事措施和财政税收措施是运用最多的两种措施。从政策措施与政策力度、政策目标间的协同性来看, 尽管两两之间的协同度在不同年份有所波动, 但总体上呈现下降趋势。这种趋势表明, 在湖北省各个部门制定相关政策时, 还需加强沟通, 以促进政策之间的互补性, 进而推动整体就业目标的实现。

财政税收措施是实现湖北省创新创业带动

就业政策目标的关键一环,但从图4可以看出,财政税收措施与其他两项措施之间的协同度呈现下降趋势。其协同度在2015年最低,这是因为颁布大量的创新创业政策更多是以财政补贴手段来促进企业发展,支持企业创新,忽略了政策间实际的协同效果。这说明采取单一的行政措施来推动政策目标的实现是行不通的,需要综合利用各种政策措施协同推动地方创新创业能力的提升与经济效益的增长。

人事措施协同度波动不大,但是总体呈现上升趋势,见图5。湖北省是全国拥有大学生数量最多的省份,人才质量、人才规模都有很大的空间亟待提升和扩大。人事措施在2014年之后快速增长,2015年达到峰值,这是因为湖北省在2014—2015年颁布了《湖北省人力资源社会保障部办公厅关于做好留学回国人员自主创业工作有关问题的通知》《省人民政府办公厅关于进一

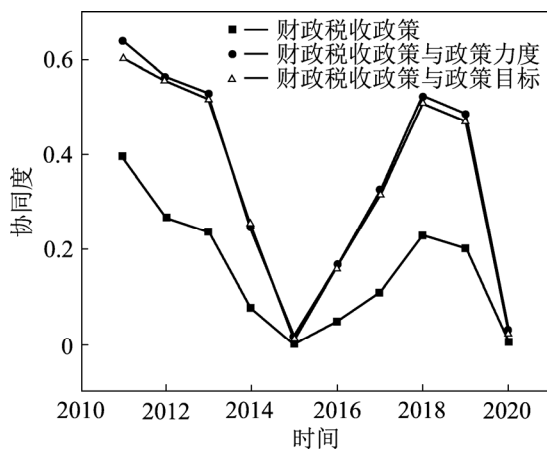


图4 财政税收措施协同度分析

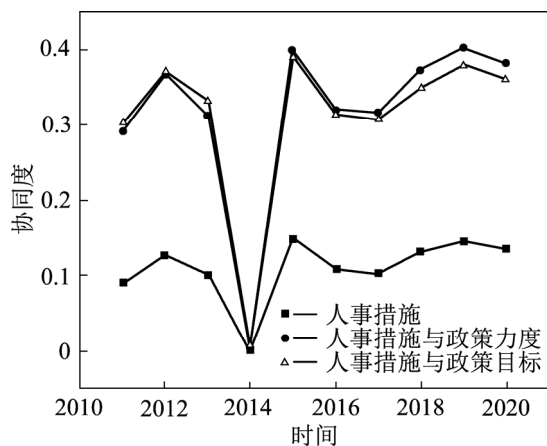


图5 人事措施协同度分析

步做好普通高等学校毕业生就业创业工作的通知》等政策。这也说明湖北省在政策层面对人才的重视程度逐渐增加,重视人才的流动以及鼓励发展与吸引人才。

从行政措施的协同度上来看(见图6),湖北省政府在2014年之前的宏观调控中运用行政措施较多,在2014年之后与政策力度及政策目标的协同程度逐渐下降。

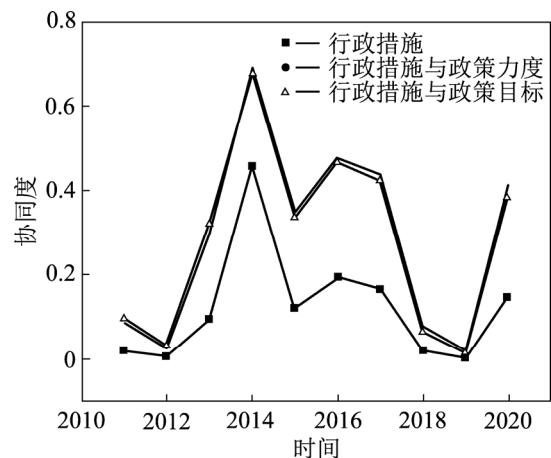


图6 行政措施协同度分析

3. 政策目标协同分析

本文主要研究创新创业促进就业政策的协同性,在本章中主要对政策目标中的就业绩效进行分析。

(1) 就业数量结构协同分析。由表8可知,创新创业政策对就业数量的带动效应呈现先促进、后回落的趋势,尤其是在2016—2017年间,政策体系对就业总量的促进作用明显减弱,说明了政策力度及政策措施对就业数量的影响呈现显著减弱趋势。由于创新创业对就业岗位的创造效应、破坏效应共同存在,政策对就业效果的提升在短期可能存在,但长期来看,效果不显著,着眼于增加就业人数的政策目标不具持续性供给能力。

(2) 就业技能结构协同分析。由表8可知,创新创业政策对就业结构的提升作用在2014年最为显著,随后逐年增加,至2019年增加至最高,表现为政策力度、政策措施对就业技能结构的协同作用不断上升。就业技能结构在一定程度上反映了当前高层次技术人才的数量比重与发

展状况,从实证结论来看,当前政策措施对就业结构的提升作用尚不明显,因为政策措施多集中于财税政策等宏观层面的指导,而较少关注高新技术产业的发展和高新技术人才的就业。

(3) 就业质量协同程度。由表 8 可知,创新创业政策的就业质量效应自 2014 年起有明显提升趋势,其中政策措施对就业质量的促进作用更

强、协同度更高。随后就业质量长期处于稳定水平,体现出湖北省采取的政策措施在提升就业质量上有显著效果,主要是通过财政税收措施提供财政补贴,为企业创造良好的创新创业环境;进一步提升就业质量,通过人事措施鼓励人才流动与给予人才奖励,进一步促进企业更好地发展。

表 8 政策力度、政策措施与就业绩效目标的协同度分析

时间	就业技能结构	政策力度与就业技能结构	政策措施与就业技能结构	就业数量结构	政策力度与就业数量结构	政策措施与就业数量结构	就业质量结构	政策力度与就业质量结构	政策措施与就业质量结构
2011	0.071 2	0.246 0	0.232 4	0.156 4	0.424 7	0.415 1	0.035 3	0.136 7	0.126 8
2012	0.078 7	0.260 5	0.268 8	0.169 8	0.442 9	0.446 7	0.041 1	0.151 9	0.158 7
2013	0.091 6	0.291 6	0.295 7	0.181 2	0.459 5	0.461 2	0.046 5	0.168 4	0.171 9
2014	0.146 0	0.400 6	0.393 3	0.183 5	0.461 3	0.456 2	0.308 7	0.598 0	0.602 7
2015	0.137 1	0.379 0	0.403 1	0.212 0	0.498 1	0.484 6	0.438 7	0.686 6	0.563 9
2016	0.134 3	0.372 7	0.394 5	0.514 9	0.720 6	0.633 4	0.331 8	0.621 1	0.583 3
2017	0.159 7	0.422 3	0.433 1	0.233 9	0.526 3	0.522 4	0.291 4	0.584 9	0.568 8
2018	0.163 0	0.429 6	0.438 0	0.248 4	0.542 4	0.535 6	0.425 7	0.669 5	0.631 4
2019	0.165 0	0.434 4	0.442 0	0.248 5	0.542 2	0.531 2	0.412 9	0.659 1	0.613 1
2020	0.158 0	0.421 7	0.432 2	0.064 6	0.219 2	0.250 7	0.329 2	0.613 1	0.554 9
均值	0.130 5	0.365 8	0.373 3	0.221 3	0.483 7	0.473 7	0.266 1	0.488 9	0.457 5

四、结论与建议

(一) 研究结论

第一,从数量上看,政策工具类型比例不均衡,供给型和环境型政策工具占比 97.0%,整体使用数量过溢;需求型政策工具占比 3%,使用数量明显不足。在侧重于提升就业绩效方面的政策工具中,基础设施建设与创业文化占比 29%。但由于教育培训、人才激励与政府项目等政策数量较少,未能很好达成就业绩效的目标。

第二,从质量上看,三类系统政策两两之间协同度不足。政策力度与政策措施两者间耦合协同度整体呈现下降趋势,表明政策力度在政策措施的制定与实施的过程中存在一定的偏离;财政税收措施、行政措施与政策目标之间的协同水平不高,整体呈现下降趋势,说明采取单一措施不能有效地实现政策目标。

第三,政策力度、政策措施及政策目标三类

政策系统间的协同度整体呈现下降趋势。这是因为在各厅局部门之间联合颁布的政策类型中,以通知为主,该类政策的力度不强,实施时间较短,一定程度上影响了政策力度与政策措施、政策目标之间的协同水平;同时各厅局部门在制定政策措施时由于追求自身政策资源最大化,导致其与政策目标之间协同度不高,进而制约了三类政策间的耦合协同水平提升。

(二) 政策建议

其一,平衡三种类型的政策工具比例。湖北省各厅局部门制定的政策中,供给型与环境型政策数量较多而需求型政策较少。需求型政策工具通过开放市场环境及政府项目的需求来带动企业发展,具有直接的促进作用,应逐渐提升需求型政策工具的使用占比。因此,我们应该加强不同政策工具间的协同作用,综合运用各种政策工具,整合各类资源,共同推进政策目标的实现。

其二, 加强政策力度、政策措施与政策目标之间的协同度。在制定政策时, 建议省人大常委会等部门制定的政策文件多采用决定、规定等文本类型。统一协调各部门制定政策的力度与政策目标间的协同关系, 同时提升各种政策措施与政策目标之间的协同度。在财政税收措施上应该有具体的支持办法或者支持额度; 在行政措施上通过建立目录对创新成果进行保护或采购; 在人事措施上充分重视人才; 在政策目标上鼓励自主创新、创业, 建立创新体系, 特别是加强促进就业绩效目标的协同。

其三, 提升三类政策间的整体耦合协同度。应该明确强调政策目标的一致性, 鼓励创新引领创业, 创业促进就业。在此基础上, 为防止各部门为追求自身资源最大化从而导致各部门之间联合颁布的政策文件执行力度不足、实施效果不佳等情况的出现, 各部门在政策制定方面应该加强相互配合, 防止政策出现单一效应, 提高政策协同度, 能够在更大程度上实现就业绩效目标; 同时应加强政策措施与政策目标之间的相互配合, 为企业在创新创业方面提供良好环境, 鼓励企业创新发展, 加强政策之间的协同配合。

参考文献:

- [1] DANIEL L, HAROLD D L. The policy sciences: Recent developments in scope and method[M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951: 3-15.
- [2] JAMES J, HECKMAN. Building bridges between structural and program evaluation approaches to evaluating policy[J]. Journal of Economic Literature. 2010, 48(2): 356-398.
- [3] 侯永志, 张永生, 刘培林. 区域协同发展: 机制与政策[M]. 北京: 中国发展出版社, 2016: 103-104.
- [4] MATEI A, DOGARU T C. Coordination of public policies in Romania. An empirical analysis[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2013, 81(2): 65-71.
- [5] HUGHES C E, RITTER A, MABBITT N. Drug policy coordination: Identifying and assessing dimensions of coordination[J]. International Journal on Drug Policy, 2013, 24(3): 244-250.
- [6] LYNDASAY M H. A Comparative analysis of institutional mechanisms to promote policy coherence for development[Z]. Brighton: OECD Policy Workshop, 2004: 256-273.
- [7] 朱光喜. 政策协同: 功能、类型与途径——基于文献的分析[J]. 广东行政学院学报, 2015(4): 20-26.
- [8] 郭淑芬, 赵晓丽, 郭金花. 文化产业创新政策协同研究——以山西为例[J]. 经济问题, 2017(4): 76-81.
- [9] TONY S. Imitation to innovation: The dynamics of Korea's technological learning[J]. Journal of International Business Studies, 1997, 28(4): 868-872.
- [10] 张炜, 费小燕, 肖云, 等. 基于多维度评价模型的区域创新政策评估——以江浙沪三省为例[J]. 科研管理, 2016(S1): 614-622.
- [11] 周英男, 柳晓露, 宫宁. 政策协同内涵、决策演进机理及应用现状分析[J]. 管理现代化, 2017, 37(6): 122-125.
- [12] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界, 2008(9): 31-42.
- [13] MIENKOWSKA N R. Efficiency of coordination of European policies at domestic level-challenging polish coordination system[J]. Procedia-Social and Behavioral Sciences, 2014, 143(8): 867-871.
- [14] 樊霞, 陈娅, 贾建林. 区域创新政策协同——基于长三角与珠三角的比较研究[J]. 软科学, 2019, 33(3): 70-74, 105.
- [15] 杨艳, 郭俊华, 余晓燕. 政策工具视角下的上海市人才政策协同研究[J]. 中国科技论坛, 2019(4): 148-156.
- [16] 魏玮, 曹景林. 产业升级视角下绿色信贷与环保财政政策协同效应研究[J]. 科技进步与对策, 2019, 36(12): 21-27.
- [17] 王坤, 沈娟, 高臣. 产教融合政策协同性评价研究(2013—2020)[J]. 教育发展研究, 2020(17).
- [18] 张炜, 费小燕, 方辉. 区域创新政策多维度评价指标体系设计与构建[J]. 科技进步与对策, 2016(1): 142-147.
- [19] 杨晨, 王杰玉. 中国知识产权政策的演进及协同运行机制研究[J]. 中国科技论坛, 2016(6): 75-80, 107.
- [20] 沈宏婷. 中国省域创新投入与产出的时空耦合研究[D]. 2015.

Synergy evaluation of regional innovation and entrepreneurship policy system promoting employment—An empirical analysis based on the policy text of Hubei Province

ZHANG Jiaming¹, LAN Jiawen¹, ZHU Jinsheng², LIU Qin¹

(1. School of Entrepreneurship, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, China;
2. School of Economics, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, China)

Abstract: The synergy level of regional innovation and entrepreneurship policy has a strong practical significance to promote the employment rate of regional labor force. Firstly, this paper selects 72 policy texts of innovation and entrepreneurship in Hubei Province from the years of 2011 to 2020 as the analysis sample, encodes 200 policy items in the text, analyzes the number of policy texts by constructing the two-dimensional analysis framework of “policy tools-policy objectives” and explores the quantity distribution and imbalance structure of policies. Secondly, the policy quantitative table is compiled from the three dimensions of policy strength, policy measures and policy objectives. Then the coupling coordination model is established to evaluate the synergy of policies. The results show that: in terms of quantity, the supply-oriented and environmental policy tools take up an excessive proportion, while the demand-oriented policy tools are insufficient. In terms of quality, the synergy between policy strength and policy measures, policy measures and policy objectives and the whole system show a downward trend.

Key Words: Hubei Province; innovation and entrepreneurship; employment; synergy

[编辑: 游玉佩]