

# 我国高校创新创业教育政策工具选择偏差及优化策略研究

王玲玲

(贵州师范大学教育学院, 贵州贵阳, 550025)

**[摘要]** 基于政策工具视角, 采用内容分析法, 以政策工具为横向维度, 以高校创新创业教育政策内容为纵向维度, 构建“政策工具—政策内容”二维分析框架, 对1998—2022年67份国家层面的高校创新创业教育政策工具选择偏差进行量化分析。研究发现: 我国高校创新创业教育政策在政策工具选择上存在使用结构不合理、各构成内容间的政策工具供给不均衡、政策工具与政策内容的二维匹配性不足等偏差。因此, 高校创新创业教育政策需要调整政策工具结构, 优化政策工具的组合配置; 聚焦关键指标, 均衡政策内容的工具供给; 增强政策工具与政策内容二维匹配度, 完善政策体系。

**[关键词]** 高校创新创业教育; 政策工具; 政策文本; 量化分析; 优化策略

**[中图分类号]** G646 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2023)05-0001-10

## 一、问题的提出

高校创新创业教育是培养国家高层次创新型人才的重要发力点。近年来, 随着创新型国家的建设, 国家越来越重视通过创新驱动发展战略推动经济社会发展。党的十九大报告明确提出, 加快建设创新型国家, 创新是引领发展的第一动力, 是建设现代化经济体系的战略支撑。党的二十大报告进一步强调, 加快实施创新驱动发展战略, 深入实施人才强国战略。高校作为人才培养的主阵地, 近年来通过实施创新创业教育, 培养了大批具有创新精神和实践能力的创新创业人才, 为创新型国家建设提供了巨大的智力支撑。当前, 高校创新创业教育已成为一项长期运行的系统工程, 国家也针对高校创新创业教育出台了一系列政策文件。2010年5月, 教育部颁布《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》, 成为第一个推进高校创新创业教育的全局性文件。2015年5月, 国务院办公厅颁布《关于深化高等学校创新创业教育改

革的实施意见》, 标志着我国高校创新创业教育进入了在国家统一领导下深入推进的新阶段<sup>[1]</sup>。

当前, 学界对高校创新创业教育政策的研究主要集中在以下两个方面: 一方面是对高校创新创业教育政策的定性研究。这方面研究主要是对高校创新创业教育政策演进历程及动力机制的探讨。例如, 任胜洪和刘孙渊将我国高校创新创业教育政策演进划分为政策起点、试点推进、专门性政策出台和系列文件出台等四个阶段, 认为其演进的动力机制实质上是高校人才培养规格与社会人才需求之间的结构性矛盾<sup>[2]</sup>; 刘春湘和刘佳俊将高校创新创业教育政策划分为政策起步期、政策扩散期和政策全面落实期三个历史演进时期, 并提出相关实施路径及优化建议<sup>[3]</sup>; 还有学者从历史制度主义、制度变迁理论、三螺旋理论以及多源流理论等不同视角对我国高校创业教育政策变迁历程及逻辑进行阐释<sup>[4-7]</sup>。另一方面是对高校创新创业教育政策的定量研究。例如, 田贤鹏对高校创新创业教育

**[收稿日期]** 2022-10-11; **[修回日期]** 2023-08-20

**[基金项目]** 全国教育科学规划课题2022年教育部重点课题“新时代高校学生评价文化治理的路径研究”(DIA220373)

**[作者简介]** 王玲玲, 女, 安徽合肥人, 贵州师范大学教育学院硕士研究生, 主要研究方向: 高等教育政策与管理, 联系邮箱: 2936915344@qq.com

政策实施满意度进行了调查,表明高校创新创业教育政策实施的整体满意度一般<sup>[8]</sup>;康晓玲和李朝阳等对高校创新创业教育政策扩散的影响因素进行了研究,发现校长任期、学科特色与省(市)内其他高校响应程度对高校创新创业教育政策响应程度具有显著影响<sup>[9]</sup>;邴浩基于高校创新创业教育政策的实证分析,提出高校创新创业教育应推动基于创新、学科专业与机会驱动的创业<sup>[10]</sup>。

综上所述,虽然现有研究丰富了高校创新创业教育政策内容,对促进高校创新创业教育政策完善具有积极意义,但相较而言,从政策工具视角出发,对我国高校创新创业教育进行系统的定量分析的研究较少。然而,在高校创新创业教育政策制定过程中,选择何种政策工具以及如何配置这些政策工具,都会对政策执行的有效性及其政策目标的实现产生重要影响。基于此,本研究将以政策工具为研究视角,采用内容分析法,借鉴罗斯维尔和泽维尔的政策分类方式,运用 NVivo12 Plus 分析软件,对我国高校创新创业教育政策文本内容进行分析,探究高校创新创业教育政策工具使用的特征与规律,以考察政策执行过程中的偏差,为进一步优化高校创新创业教育政策提供相关借鉴与参考。

## 二、研究设计与实施

### (一) 政策文本选择

以“高校创新创业教育”和“大学生创新创业教育”为主题词从中国政府网站、教育部网站以及中国法律资源库网站等多个权威性网站搜集相关文件,共检索到 1 447 份文件,通过逐一阅读标题、全文等方式,按照一定的标准进行人工筛选,同时通过万方数据知识服务平台和中国知网等电子期刊数据库补充相关政策文件,最终确定了 67 份关于高校创新创业教育的有效政策文本(见表 1,因篇幅限制仅展示部分政策文本)。筛选标准如下:一是注重权威性,政策文本发文机构均为国家层面,包括教育部办公厅、教育部高等教育司、教育部人事司等司局机构;二是注重多样性,政策文本包括通知、意见、计划等多种类型;三是注重相关性,政策文本中有直接体现高校创新创业教育的相关内容;四是注重时效性,政策文本是现行有效的,不包括已经废除的政策文本。由于首次正式提出高校创业教育的政策文本是教育部于 1998 年 12 月制定、国务院于 1999 年 1 月批转的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》,其第 27 条明确指出要“加强对教师和学生的创业教育”,因此时间跨度为 1998 年 12 月—2022 年 12 月<sup>[11]</sup>。

表 1 我国高校创新创业教育政策文本(部分)

序号	政策名称	发文时间	发文主体	发文类型
1	面向 21 世纪教育振兴行动计划	1998 年 12 月	教育部	计划
2	关于进一步做好 1999 年普通高等学校毕业生就业工作的意见	1999 年 5 月	教育部、中央组织部等	意见
.....	.....	.....	.....	.....
67	关于做好 2023 届全国普通高校毕业生就业创业工作的通知	2022 年 11 月	教育部	通知

### (二) 分析框架

#### 1. X 维度: 政策工具类型

一般而言,政策工具是政府将其实质目标转化为具体行动的路径和机制<sup>[12]</sup>。关于政策工具的分类及应用,国内外学者各持己见,至今仍未有统一定论。如国内学者陈振明将政策工具分为市场化工具、工商管理技术和社会化手段三种

类型<sup>[13]</sup>;国外学者施耐德和英格拉姆(Schneider, Ingram)将政策工具分为权威型工具、诱因型工具、能力建设型工具、象征或劝说型工具和学习型工具五种类型<sup>[14]</sup>;霍莱特和拉梅什(M. Howlett, M. Ramesh)将政策工具分为自愿性工具、强制性工具和混合性工具三种类型<sup>[15]</sup>;罗斯维尔和泽维尔德(Rothwell, Zegveld)则依据政策对科技创

新的影响将政策工具分为供给型、环境型和需求型三种类型<sup>[16]</sup>。本研究借鉴罗斯维尔和泽维尔德的政策工具分类方式，结合高校创新创业教育的特点来划分政策工具类型，包括3种基本政策工具和13种子类型。

(1) 供给型政策工具。供给型政策工具是指政府通过资金、技术、人力资本和信息服务等要素的投入，为高校创新创业教育提供基本保障，从而推动高校创新创业教育基本运转。就已发布的高校创新创业教育政策文本内容来看，供给型政策工具包括财政支持、基地建设、课程教学、培训指导、师资保障和信息服务6种子类型。

(2) 环境型政策工具。环境型政策工具是指政府利用法律法规、优惠政策、财税金融等措施有效服务于高校创新创业教育发展，为高校创新创业教育创造良好的宏观环境，从而保障高校创新创业教育顺利开展。就已发布的高校创新创业教育政策文本内容来看，环境型政策工具具体包括鼓励宣传、目标规划、权益保障、政策优惠和制度规范5种子类型。

(3) 需求型政策工具。需求型政策工具是指

通过政府采购、服务外包以及市场规制等计划和市场手段，刺激市场需求和降低市场风险，为高校创新创业教育创造有利条件。就已发布的高校创新创业教育政策文本内容来看，此类政策工具除了政府采购、服务外包、市场规制以外，还包括社会投资和国际合作2种子类型。

## 2. Y 维度：高校创新创业教育政策内容

为进一步揭示高校创新创业教育政策演进过程中的基本特征和内在规律，本研究同时建立了Y维度，即高校创新创业教育政策的政策内容维度。有学者采用内容分析法对我国创新创业教育20所示范高校的相关文本材料进行深度挖掘，发现目前我国高校实施创新创业教育的内容包括目标愿景、培养体系、支撑条件、社会互动和国际拓展等五个方面<sup>[17]</sup>。本研究结合相关政策文本内容，借鉴相关学者的研究发现，认为这五个方面能够较为全面地涵盖高校创新创业教育政策内容，因此，将政策内容维度确定为目标愿景、培养体系、支撑条件、社会互动和国际拓展五个方面，每一方面涵盖不同的政策子内容(见表2)。

表2 我国高校创新创业教育政策内容

政策内容维度	政策子内容
目标愿景	目标愿景是国家在战略、政策等方面予以高校创新创业教育目标指导，包括未来愿景、思想目标两个次级要素
培养体系	高校创新创业教育培养体系是教育的核心环节，目的是为了培养更多创新创业人才，包括培养目标、培养方式、评价方式、课程设置和师资配备五个次级要素
支撑条件	支撑条件是高校创新创业教育实施过程中所需要的各方面支撑条件，包括运行机制、投资机制、管理体制三个次级要素
社会互动	社会互动是高校创新创业教育与政府、企业等社会主体之间的互动，包括政府帮扶和校企合作两个次级要素
国际拓展	国际拓展是高校与国外高校开展创新创业教育合作，拓宽学生国际视野，包括平台建设和合作机制两个次级要素

综上，本研究依据政策工具类型维度和高校创新创业教育内容维度来构建高校创新创业教育政策的二维分析框架(见图1)。其中，横轴为X维度，表示供给型政策工具、环境型政

策工具以及需求型政策工具三种政策工具类型；纵轴为Y维度，涵盖了目标愿景、培养体系、支撑条件、社会互动和国际拓展五个方面的内容。

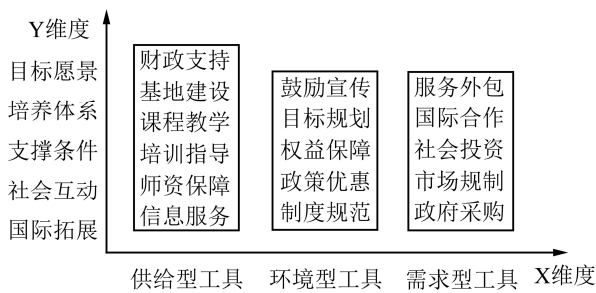


图1 我国高校创新创业教育政策二维分析框架

### (三) 政策文本内容编码

本研究利用 NVivo12 Plus 软件将 67 份政策文本的全部内容按照“政策编号-政策具体条款编号-政策工具类型编号-政策要素编号”的形式逐句进行编码。其中，政策编号是根据政策文件颁布的时间顺序依次排序并赋以“1-67”的编号；政策具体条款编号是依据相关条款内容在政策文本中的先后顺序依次排序并赋以“1-N”编号；在政策工具类型编号中，供给型工具为 1，环境型工具为 2，需求型工具为 3；政策要素编号是依据目标规划、人才培养、师资队伍、支撑条件、社会协同和国际交流依次赋以“1-6”编号。例如，“1-1-2-1”的具体含义为“第 1 份高校创新创业教育政策-第 1 条政策文本内容-环境型政策工具-目标规划”。在全部编码完成后，随机选择 20 份(占全部文本数量的 30%)政策，邀请两名已经使用过该方法的研究者对其进行编码，发现其

编码结果与本研究编码结果的重合率超过 80%，一致性检验信度良好，表明编码结果有效可用。最后，对我国高校创新创业政策文本编码结果进行统计与汇总。

## 三、政策文本分析

### (一) 我国高校创新创业教育政策发文量分析

通过对我国高校创新创业教育政策发文量进行统计分析(见图 2)，发现我国高校创新创业教育政策发文数量总体呈上升趋势，表明国家对高校创新创业教育的重视程度逐渐增强。纵观各年份我国高校创新创业教育政策发文数量，可以进一步发现：1998—2009 年这一阶段，我国高校创新创业教育的政策发文数量较少，表明高校创新创业教育仍处于初步探索时期；2010—2019 年，高校创新创业政策发文数量明显提升，一系列有关高校创新创业教育的政策在这一时期陆续出台，高校创新创业教育进入蓬勃发展时期；而 2020 年之后，我国高校创新创业教育政策发文量虽有所减少，但仍保持上升势头。总体来看，1998—2022 年，我国高校创新创业教育政策发文量呈波动上升态势。

### (二) X 维度分析

依据政策文本内容编码表，将所有编码归入对应的政策工具类型，并分别统计出各自的使用频次和比例分布(见表 3)，发现：供给型工具使用频次为 271，总占比为 44.72%；环境型工具使用

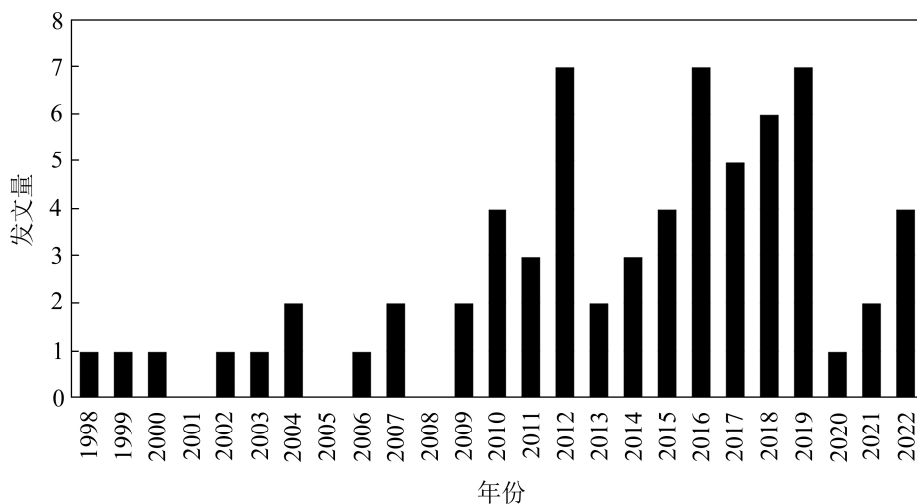


图2 1998—2022年我国高校创新创业教育政策发文量

表3 政策工具类型使用频次及比例分布

工具类型	子要素	频次	比例/%	合计	比例/%
供给型	财政支持	23	3.80	271	44.72
	基地建设	42	6.93		
	课程教学	97	16.01		
	培训指导	23	3.80		
	师资保障	41	6.77		
	信息服务	45	7.43		
环境型	鼓励宣传	71	11.72	287	47.36
	目标规划	69	11.39		
	权益保障	7	1.16		
	政策优惠	50	8.25		
	制度规范	90	14.85		
需求型	服务外包	13	2.15	48	7.92
	国际合作	6	0.99		
	社会投资	22	3.63		
	市场规制	4	0.66		
	政府采购	3	0.50		

频次为 287，总占比为 47.36%；而需求型工具使用频次占比仅为 48，总占比为 7.92%。由此可见，我国创新创业教育政策工具偏好于使用环境型政策工具和供给型政策工具，需求型政策工具的使用明显不足。

进一步分析三种政策工具的内部结构分布发现：在供给型政策工具中，课程教学使用频次相对较高，使用频次为 97，占比 16.01%；其次是信息服务，使用频次为 45，占比 7.43%；再次是基地建设和师资保障，二者使用频次相当，分别使用 42 和 41 次，占比分别为 6.93%和 6.77%；使用频次最低的是财政支持和培训指导，二者均为 23 次，占比 3.80%。在环境型政策工具中，使用频次最高的是制度规范，使用频次为 90，占比 14.85%；鼓励宣传和目标规划使用频次相当，均在 70 左右，占比均为 11%以上；政策优惠使用频次为 50，占比 8.25%；而权益保障使用频次最低，仅有 7 个编码单元，占比 1.16%。在需求型政策工具中，各要素使用频次均较低，社会投资

使用频次为 22，占比 3.63%；其次是服务外包，使用频次为 13，占比 2.15%；国际合作、市场规制和政府采购使用频次仅为 10 以下，占比在 0.50%~0.99%。

### (三) Y 维度分析

根据表 1 的政策文本编码表，对政策内容进行编码统计，得到我国高校创新创业教育政策内容使用频次表(见表 4)。整体来看，我国高校创新创业政策对目标愿景、培养体系、支撑条件、社会互动和国际拓展 5 个基本内容均有体现，但不同内容之间的使用频次和比例分布呈明显的不均衡状态。其中，培养体系的使用频次远高于其他要素，使用频次为 126，占比 32.64%；其次是支撑条件，使用频次为 117，占比 30.31%；再次是社会互动，使用频次为 84，占比 21.76%；目标愿景使用频次为 52，占比 13.47%；国际拓展使用频次最低，仅有 7 个编码单元，占比仅为 1.81%，与其他要素的使用频次相差较大。

表4 我国高校创新创业教育政策内容使用频次

政策内容	子内容	频次	比例/%	合计	比例/%
目标愿景	思想目标	23	4.66	52	13.47
	未来愿景	42	8.81		
培养体系	培养目标	23	5.96	126	32.64
	培养方式	48	12.44		
	评价方式	8	2.07		
	课程设置	18	4.66		
	师资配备	29	7.51		
支撑条件	管理体制	46	11.92	117	30.31
	投资机制	17	4.40		
	运行机制	54	13.99		
社会互动	政府帮扶	68	17.62	84	21.76
	校企合作	16	4.15		
国际拓展	平台建设	4	1.04	7	1.81
	合作机制	3	0.78		

进一步分析各内容维度的内部结构分布发现：在目标愿景中，未来愿景使用频次相对较高，使用频次为 42，占比 8.81%，而思想目标仅占比

4.66%。在支撑条件中,管理体制和运行机制使用频次较多,占比均在10%以上,而投资机制占比仅为4.40%。在培养体系中,使用频次最高的是培养方式,使用频次为48,占比12.44%;其次是师资配备和培养目标,使用频次为29和23,占比7.51%和5.96%;再次是课程设置,使用频次为18,占比4.66%;使用频次最低的是评价方式,仅占比2.07%。在社会互动中,政府帮扶使用频次远高于校企合作,占比分别为17.62%和4.15%。国际拓展中各子内容的使用频次均较低,占比仅在1%左右。

#### (四) X-Y 维度分析

进一步对 X-Y 维度,即政策工具维度和政策内容维度进行交叉分析,可以发现:在目标愿景这一内容上,环境型政策工具使用频次最高,使

用了41次;供给型政策工具使用频次居中,使用了25次;需求型政策工具使用频次最低,仅使用了4次。在培养体系上,供给型政策工具使用频次最高,使用了130次,其次是环境型政策工具,使用了37次,需求型政策工具仅使用1次。在支撑条件上,主要使用环境型政策工具,使用频次为105,兼而使用供给型和需求型政策工具。在社会互动上,主要使用环境型和供给型政策工具,使用频次均在80左右;需求型政策工具使用频次最低,仅有30次。在国际拓展上,主要使用需求型政策工具,极少使用环境型和供给型政策工具。总的来看,使用供给型政策工具较多的主要是培养体系,使用环境型政策工具较多的主要是支撑条件,使用需求型政策工具较多的主要是国际拓展(见表5)。

表5 我国高校创新创业教育政策二维交叉分析表

政策工具	政策内容	目标愿景		培养体系				支撑条件			社会互动		国际拓展		
		未来愿景	思想目标	师资配备	评价方式	培养目标	培养方式	课程设置	运行机制	投资机制	管理体制	政府帮扶	校企合作	平台建设	合作机制
供给型	财政支持	1	0	0	0	0	0	0	3	5	1	11	0	0	0
	基地建设	1	3	0	0	0	2	0	13	1	4	10	5	0	0
	课程教学	10	7	4	2	17	37	16	6	0	0	7	5	0	0
	培训指导	1	0	2	0	2	6	2	3	0	0	8	2	0	0
	师资保障	1	1	27	2	1	2	0	4	0	0	3	5	0	0
	信息服务	0	0	0	0	0	7	1	8	0	2	24	4	0	0
环境型	鼓励宣传	13	2	2	1	2	8	1	14	3	1	13	1	1	0
	目标规划	12	11	0	1	5	4	3	10	0	9	33	0	0	0
	权益保障	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	2	0	0	0
	政策优惠	2	0	0	0	0	1	0	4	3	6	6	3	0	0
	制度规范	0	1	1	2	1	5	0	12	0	38	12	6	0	0
需求型	服务外包	1	0	0	0	0	0	0	6	1	0	3	3	0	0
	国际合作	1	1	0	0	1	0	0	2	0	0	1	0	4	3
	社会投资	0	0	0	0	0	0	0	2	15	1	4	1	0	0
	市场规制	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0
	政府采购	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0

#### 四、我国高校创新创业教育政策工具选择偏差

(一) 政策工具使用结构不尽合理, 存在两极分化现象

就 67 份政策文本的编码结果来看, 政策工具使用结构整体上不尽合理, 虽然每一种政策工具类型都有所涉及, 但不同类型的政策工具使用频次差异性显著, 两极分化现象严重。就分布情况来看, 环境型政策工具最多, 占比为 47.36%; 供给型政策工具居中, 占比为 44.72%; 需求型政策工具最少, 占比仅为 7.92%。供给型政策工具与环境型政策工具合计占比超过 90%, 说明当前我国高校创新创业教育政策工具使用存在路径依赖, 即倾向于使用供给型和环境型政策工具, 政府一方面通过加强基础设施建设、课程教学方面的建设促进高校创新创业教育健康发展, 另一方面通过制度规范和政策优惠等措施为高校创新创业教育创造良好的外部环境; 而需求型政策工具占比偏少, 仅为 7.92%, 这表明我国高校创新创业教育在需求型政策工具方面供给不足。需求型政策工具中各子工具的占比均较少, 这在一定程度上反映出政府未能充分利用社会需求刺激高校创新创业教育的发展, 引导社会参与需求的政策路径尚未明确, 高校与社会之间尚未形成良好的衔接与合作关系。

(二) 政策内容供给不均衡, 部分关键指标供给匮乏

我国高校创新创业教育政策内容供给不均衡主要表现在培养体系和支撑条件供给较多, 而目标愿景、社会互动和国际拓展政策供给不足, 特别是国际拓展的政策供给占比最低。这些供给情况表明国家政策对高校创新创业教育的培养体系和支撑条件较为重视, 国家为高校创新创业教育的人才培养制定了清晰的培养目标、培养方式和评价方式, 设置了合理的课程安排, 提供了良好的师资, 为高校创新创业教育的发展创造了良好的外部条件。目标愿景和社会互动的政策供给稍显不足, 这说明国家政策对高校创新创业教育的目标愿景和社会互动的重视程度仍然不够。

目标愿景关乎高校创新创业教育的方向性问题, 对目标愿景的重视程度不够直接影响高校创新创业教育政策的未来发展方向。高校创新创业教育的社会互动政策供给不足, 尤其是校企合作政策供给不足, 说明国家政策未能引导高校与企业、市场等主体建立紧密的联系, 这在一定程度上抑制着我国高校创新创业教育的发展活力与潜力, 从而影响高校创新创业教育的可持续发展。此外, 国际拓展政策供给明显不足, 导致高校创新创业教育缺乏必要的国际交流平台和合作机制, 不利于拓展高校创新创业教育的广度和深度。

(三) 政策工具与政策内容二维匹配度不足, 政策体系不完善

政策工具与政策内容双向匹配性不足将影响我国高校创新创业教育政策的整体效应。对表 5 进行分析不难发现, 目标愿景侧重使用环境型政策工具, 而较少使用需求型政策工具; 目标愿景与环境型政策工具中的权益保障匹配性不足, 另外, 目标愿景与供给型政策工具中的信息服务匹配性不足, 表明国家政策对高校创新创业教育信息服务方面的目标愿景尚不明确; 除此之外, 目标愿景与需求型政策工具中的市场规制和社会投资匹配性不足, 这将影响高校创新创业教育的长期稳定性, 不利于高校创新创业教育的健康发展。培养体系则侧重使用供给型政策工具, 极少使用需求型政策工具。同时, 培养体系与财政支持、权益保障匹配度不足, 则影响了高校创新创业教育的资金和权益稳定性。高校创新创业教育的培养体系具有系统性, 需要综合使用各种政策工具才能保障高校创新创业教育实施的整体效果, 因此, 需要增强需求型政策工具的供给。支撑条件主要以环境型政策工具为主, 而较少使用供给型和需求型政策工具; 同时, 支撑条件与需求型政策工具中的政府采购匹配度不足, 说明政府采购对高校创新创业教育的支撑不足。环境型政策工具和供给型政策工具在社会互动方面使用频次相当, 需求型政策工具使用频次较低; 另外, 社会互动与国际合作政

策子工具匹配性不足,表明国家政策缺少关于社会互动方面的国际交流平台和合作机制,国际社会的角色较弱,需要强化国际交流平台在高校创新创业教育方面的作用。三种政策工具在国际拓展方面的使用频次均较低,匹配度均不足,则反映出国际拓展方面的政策有待进一步完善。

## 五、我国高校创新创业教育政策工具选择偏差优化策略

### (一) 调整政策工具结构,优化政策工具的组合配置

政策工具的理想选择和最优组合绝不是平均分配,而是要相互补充和强化以避免单一工具的片面性,最大化政策工具的组合效果<sup>[18]</sup>。就当前我国高校创新创业教育政策的各类政策工具使用而言,应全面综合运用三种类型的政策工具,正确处理好政府行政力量与市场力量之间的关系,适当调整供给型政策工具和环境型政策工具的使用频次,着力增强需求型政策工具对高校创新创业教育的拉动作用,使政策工具的组合配置趋于优化。

就各类工具的内部使用结构而言,一是在供给型工具内部结构中,加大财政支持和培训指导的运用。建立高校创新创业教育专项资金和经费保障机制,加大财政投入力度,为高校创新创业教育夯实“硬基础”。加强高校创新创业教育的培训指导,提升创新创业教育水平,进一步增强高校创新创业教育的“软实力”。二是在环境型工具内部结构中,增加权益保障的运用。除了为高校创新创业教育提供各种政策优惠之外,国家还应出台相应的法律法规,保障高校师生实施创新创业活动的合法权益,使其知识产权和创业成果等受到法律保护。三是在需求型政策工具内部结构中,增加政府采购、市场规制和国际合作等政策子工具的应用。政府、市场和国际社会是高校开展创新创业教育必不可少的主体,高校与需要政府、市场和国际社会通力合作、形成合力,才能凝聚起多元主体力量,从多方面共同推动高校创新创业教育可持续发展。

### (二) 聚焦关键指标,均衡政策内容的工具供给

政策要素是政策工具的着力点,当某一时期的政策工具过度集中供给于某一政策要素时,虽然能在短期内集中发展某一方面,但长此以往将导致政策内容的工具供给不均衡,从而影响系统的整体长远发展。因此,有必要均衡政策内容的工具供给。

就我国高校创新创业教育政策来说,一是在目标愿景内容上增加信息服务、权益保障、市场规制以及社会投资的政策工具供给。目标愿景承载着高校创新创业教育的未来发展方向,对方向的准确把握有利于高校创新创业教育的长远发展。因此,要明确高校创新创业教育政策信息服务、权益保障、市场规制和社会投资等方面的未来发展方向,为高校创新创业教育提供清晰的目标指引。二是在培养体系上增加财政支持、权益保障、政府采购、市场规制、社会投资、服务外包等政策工具供给。人才培养是高校创新创业教育的中心环节,要设置高校创新创业教育人才培养专项财政经费,为高校创新创业教育奠定坚实的物质基础;同时相关部门要出台法律法规维护高校创新创业教育的合法权益;另外要利用政府、市场和社会资源为高校创新创业教育人才培养提供可持续的资金和实践平台支持。三是在支撑条件内容上增加政府采购的政策工具供给。政府要发挥重要主体作用,不仅要为高校创新创业教育提供更充分的财力、物力方面的支持,还要加大政府采购力度,激发高校创新创业教育发展活力。四是在社会互动上增加国际合作和服务外包的政策工具供给。高校要充分利用国际平台加强同国际社会的交流与合作,增进高校创新创业教育的国际互动。例如,政府可以引导高校与“一带一路”沿线国家或地区开展深入合作,共建中外创新创业学院和实践平台,为高校创新创业教育提供更便捷的交流平台。同时,高校应充分利用市场资源,与跨国公司或企业发展合作机制,通过服务外包形式将高校创新创业活动拓展到国际社会,不断增强高校创新创业教育的国际影



响力。五是在国际拓展上增强制度规范、政策优惠、信息服务和培训指导等各政策工具的供给。

(三) 增强政策工具与政策内容二维匹配度,完善政策体系

政策工具和政策内容的二维匹配度将会对政策体系产生系统的影响,政策工具选择以及配置是否合理直接影响到政策的执行和政策效能的发挥。因此,增强政策工具与政策内容的匹配度,完善政策体系,是政策有效执行并实现目标的关键。

就我国高校创新创业教育政策来说,一方面是在目标愿景、支撑条件、培养体系和社会互动政策内容上,增加需求型政策工具的使用。一是在目标愿景政策内容上,注重使用需求型政策工具,扩大政府采购、服务外包等规模,鼓励社会投资,加强国际交流与合作,同时完善市场规制,规范高校创新创业教育的运行机制。二是在培养体系上,适当降低供给型政策工具的使用,增加需求型政策工具的使用,减少政府行政力量的干预,鼓励运用市场化手段激发高校创新创业教育的内生动力;除此之外,高校还要不断改进教学方式,注重对学生创新精神和实践能力的培养,全方位提升创新创业人才的综合素质。三是在支撑条件上,增强政府的作用,加大政府采购规模;针对投资机制,还应出台相关优惠政策,吸引国际社会参与我国高校创新创业教育的投资,为高校创新创业教育提供更有力的经济支撑。四是在社会互动上,高校要主动与企业开展合作,聘请企业优秀人才指导高校创新创业教育工作,定期开展创新创业教育指导培训,提升高校创新创业教育水平,并且充分利用校友资源,为高校创新创业教育提供稳定的支持。另一方面,在国际拓展政策内容上,增强三种政策工具的综合使用,尤其是增强环境型和供给型政策工具的使用。国际拓展是高校创新创业教育向纵深发展必要的一项内容,需要政府、高校和社会通力合作,既要为高校创新创业教育提供坚实的财政、师资以及信息等方面的支持,又要创造优良的外部环境,才能进一步推动高校创新创业教育的健康可

持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 王占仁. 中国创业教育的演进历程与发展趋势研究[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2016, 34(2): 30-38, 113
- [2] 任胜洪, 刘孙渊. 高校创新创业教育政策的演进逻辑及展望[J]. 教育研究, 2018, 39(5): 59-62.
- [3] 刘春湘, 刘佳俊. 创新创业教育政策演进与实施路径[J]. 大学教育科学, 2017(4): 94-100, 126.
- [4] 张凤娟, 潘锦虹. 我国高校创新创业教育政策的范式变迁及其嬗变逻辑[J]. 高等工程教育研究, 2022(5): 151-156.
- [5] 杨冬. 我国高校创新创业教育政策变迁的轨迹、机制与省思[J]. 高校教育管理, 2021, 15(5): 90-104.
- [6] 周倩, 胡志霞, 石耀月. 三螺旋理论视角下高校创新创业教育政策的演进与反思[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 52(6): 54-60, 126.
- [7] 何云峰, 毛荟, 王宁. 基于多源流理论的高校创新创业教育政策解析[J]. 黑龙江高教研究, 2017(2): 41-45.
- [8] 田贤鹏. 高校创新创业教育政策实施满意度调查研究——基于在校学生的立场[J]. 高教探索, 2016(12): 111-117.
- [9] 康晓玲, 李朝阳, 刘京. 高校创新创业教育政策扩散的影响因素研究——以中国“双一流”A类高校为例[J]. 软科学, 2021, 35(10): 37-43.
- [10] 邴浩. 创业教育究竟激发了谁的创业意愿? ——基于高校创新创业教育政策的实证分析[J]. 高教探索, 2019(9): 111-118.
- [11] 何庆江, 雷祺, 吴学兰. 基于政策梳理的高校创新创业教育问题研究[J]. 黑龙江高教研究, 2022, 40(3): 133-138.
- [12] 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 62.
- [13] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 148.
- [14] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-529.
- [15] HOWLETT M, RAMESH M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems[M]. Oxford University

- Press, 1995: 85.
- [16] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 97.
- [17] 王雁, 张竹, 李承霞. 中国高校开展创新创业教育的关  
键要素与基本模式[J]. 中国高等教育, 2019(17): 44-46.
- [18] 胡艺玲. 我国专业学位研究生培养模式政策文本量  
化分析——基于政策工具视角[J]. 研究生教育研究,  
2021(1): 90-97.

## Study on selection deviation and optimization strategy of policy tools for innovation and entrepreneurship education in Chinese universities

WANG Lingling

(College of Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550025, China)

**Abstract:** Based on the perspective of policy tools, using content analysis method, taking policy tools as horizontal dimension and innovation and entrepreneurship education policy content in universities as vertical dimension, a two-dimensional analysis framework of “policy tools-policy content” is constructed, and the selection deviations of 67 national innovation and entrepreneurship education policy tools in universities from 1998 to 2022 are quantitatively analyzed. The research finds that there are some deviations in the selection of policy tools in innovation and entrepreneurship education policies in universities, such as unreasonable use structure, uneven policy supply among various constituent contents, and insufficient two-dimensional matching between policy tools and policy contents. Therefore, the innovation and entrepreneurship education policy of colleges and universities needs to adjust the structure of policy tools and optimize the combined allocation of policy tools; focus on the key element indicators and balance the supply of tools of policy elements; enhance the two-dimensional matching between policy tools and policy content, and improve the policy system.

**Key Words:** innovation and entrepreneurship education in universities; policy instruments; policy text; quantitative analysis; optimization strategy

[编辑: 何彩章]