我国大学生创业政策文本分析

——基于“要素-工具-时间”三维框架

王皓月，夏仕武

(中央民族大学教育学院，北京，100081)

［摘要］ 文章以质性研究方法对自 1998 年以来国家出台的大学生创业政策文本进行分析，通过构建基于大学生创业政策的“要素-工具-时间”三维分析框架，挖掘政策演进规律和政策工具使用的分布特征。研究发现，创业政策内容集中于能力支持、经费支持、场地支持、行政支持、社会保障支持等 5 个方面；管制型政策工具的使用占主导地位；大学生创业政策可分为三个阶段：萌芽探索期(1998—2008 年)、积极推进期(2008 年—2014 年)、深入发展期(2015 年至今)。目前，大学生创业政策文本存在政策工具使用具有明显的倾向性、内容要素覆盖比例失衡、政策工具与政策内容的适配性不高等问题。基于此，文章提出以下建议：合理利用多元化政策工具，提升政策执行效果；结合创业实际需求，优化创业政策内容要素；适配政策工具和政策内容，提升子工具的协同效力等。

［关键词］ 大学生创业政策；文本分析；政策工具；发展要素；时间序列

［中图分类号］ G640 ［文献标识码］ A ［文章编号］ 1674-893X(2024)05-0037-11

一、问题的提出

国家通过制定和实施一系列政策来引导和规范创业的发展方向，调控其规模，并提升创业质量，这些措施对推动社会经济高质量发展具有至关重要的作用。习近平总书记强调：“立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，推动高质量发展，是当前和今后一个时期全党全国必须抓紧抓好的工作。”[1]在此背景下，大学生创业作为缓解就业压力、激发市场活力、促进社会经济发展的重要途径，其重要性日益凸显。

大学生创业政策不仅体现了国家对大学生创业的重视与支持，更是国家引导鼓励大学生积极参与创业活动、以创新驱动经济发展的重要手段。2021 年，国务院办公厅发布了《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》，深入阐述了支持在校大学生提升创新创业能力、促进高校毕业生创业就业、提高人力资源素质以及推动大学生全面发展的战略意义与实施路径。在国家的大力支持下，大学生创业逐渐成为大学生探索职业道路、实现自我价值的重要途径，同时也为我国经济持续健康发展和社会长远进步注入了新的活力与动能。

随着大学生创业政策的不断完善，相关的主题研究亦备受关注。已有研究成果主要集中在三个方面：一是对大学生创业政策内容的剖析，如大学生创业扶持运行机制研究[2-4]、大学生创业教育政策研究[5]以及大学生创业环境优化研究等[6]。二是从政策演变视角梳理政策发展脉络，如有学者按照大

［收稿日期］ 2024-03-13；［修回日期］ 2024-05-07

［基金项目］ 2023 年中央民族大学博士研究生自主科研项目“民族文化融入职业院校三全育人的创新路径研究”(BZKY2023036)

［作者简介］ 王皓月，女，河北定州人，中央民族大学教育学院博士研究生，主要研究方向：创新创业教育，联系邮箱：wanghaoyue0416@163.com；夏仕武，男，安徽庐江人，教育学博士，中央民族大学教育学院教授，主要研究方向：创新创业教育

学生创业政策的发展特点将其划分为高校自由探索为主、政府提供创业优惠政策、多部门参与三个阶段[7]；也有学者按照时间顺序将大学生创业政策演进划分为探索萌芽期(1998—2002 年)、逐步推进期(2003—2007 年)、全面深化期(2008—2012 年)、完善与发展期(2013 年至今)四个阶段[8–9]。三是从政策体系视角研究大学生创业，如有学者基于 1998—2019 年的大学生创新创业政策文本，分析大学生创新创业政策的演进及地区差异[10]。

总体来看，大学生创业政策的研究成果较少，缺乏针对大学生创业政策文本进行深入剖析的文献，鲜有学者从创业政策发展阶段、内容要素、政策工具三者综合的角度进行研究。鉴于此，本研究在全面调研我国大学生创业政策文本的基础上，创造性地构建了“要素–工具–时间”三维分析框架。该框架旨在探索大学生创业政策内容要素的使用分布特征、政策工具适配类型，深入把握我国大学生创业政策的演进规律，并全面分析大学生创业政策的内在逻辑，以期为今后的大学生创业政策研究提供新的理论视角和参考。

二、研究方法与设计

(一) 样本选择

本研究旨在深入分析我国的大学生创业政策，以期为理解大学生创业政策提供全面视角。研究的时间跨度设定为 1998 年至 2023 年，在中华人民共和国政府网及教育部、人力资源和社会保障部等官方网站上，以“创业”“大学生创业”为关键词进行全面检索，共检索到 62 份与大学生创业相关的政策文件。

为了确保研究的针对性和深度，我们进一步明确了大学生创业政策的纳入与排除标准。纳入标准包括：①中央政府制定的大学生创业政策文件，如国务院办公厅及部委直属机构制定的政策文件；②政策中明确包含大学生创业的意见、规划、法律法规和通知等。排除标准包括：①各省市及自治区颁发的政策文件不列入研究范围；②有关领导人的讲话、部门报告不列入其中；③大学生创业比赛的文件不列入其中；④相关部门转发的政策文件不列入其中。经过严格的筛选，最终确定了 48 份符合条件的政策文件作为研究对象(见表 1)。这些文件不仅涵盖了大学生创业的各个方面，而且代表了中央政府在这一领域的政策导向和支持力度。

表 1 1998—2023 年国家出台的部分大学生创业政策文件

序号	发文时间	发文单位	政策文件名称
1	1998 年 12 月 24 日	教育部	《面向 21 世纪教育振兴行动计划》
2	2003 年 5 月 29 日	国务院办公厅	《关于做好 2003 年普通高等学校毕业生就业工作的通知》
3	2004 年 4 月 1 日	共青团中央、劳动和社会保障部	《关于深入实施“中国青年创业行动”促进青年就业工作的意见》
4	2008 年 10 月 30 日	国务院办公厅	《关于促进以创业带动就业工作指导意见的通知》
……	……	……	……
44	2021 年 10 月 12 日	国务院办公厅	《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》
45	2021 年 11 月 15 日	教育部	《关于做好 2022 届全国普通高校毕业生就业创业工作的通知》
46	2022 年 5 月 13 日	国务院办公厅	《关于进一步做好高校毕业生等青年就业创业工作的通知》
47	2022 年 11 月 14 日	教育部	《关于做好 2023 届全国普通高校毕业生就业创业工作的通知》
48	2023 年 3 月 30 日	人力资源和社会保障部	《关于开展 2023 年高校毕业生等青年就业创业推进计划的通知》

(二) 政策三维分析框架

本文借助 Nvivo12 质性分析软件，结合扎根理论，对大学生创业政策文本进行质性分析。为分析大学生创业政策内容特点、政策工具选择偏好与发展阶段的差异，本文构建了基于政策内容要素(*X* 轴)、政策工具类型(*Y* 轴)以及时间(*Z* 轴)的三维分析框架(见图 1)。

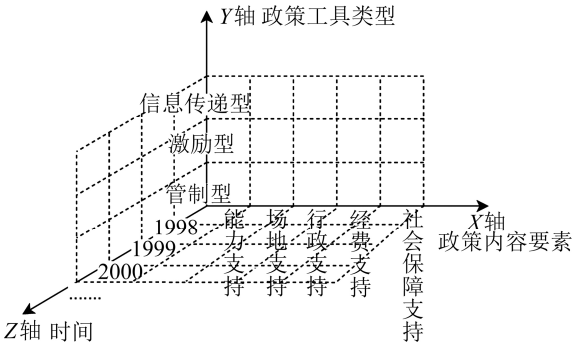

图 1　大学生创业政策三维分析框架

1. *X* 维度：政策内容要素

大学生创业政策的制定是一个全面的过程，旨在为大学生创业提供方向性指导、内容性引导以及必要的干预和支持。在借助政策工具揭示大学生创业政策特征的同时，还需要考虑大学生创业的特点，把握大学生创业的内涵与规律。本研究基于创业过程理论和资源依赖理论构建政策内容的维度。创业过程理论将创业视为一个包含机会识别、资源获取、企业创立、企业成长等阶段的动态发展过程。资源依赖理论将创业者视为一种依赖资金、人力、技术、信息等资源的组织。依据上述理论，将大学生创业政策的内容要素细分为能力支持、经费支持、场地支持、行政支持、社会保障支持等五个方面。能力支持包括提供创业教育、创业培训和创业师资，以增强大学生的创业知识和能力；经费支持包括提供税费减免、创业贷款和经费补贴等措施，为大学生创业提供必要的财务援助；场地支持包括高校、政府和市场等不同主体提供孵化基地、创业平台和创业空间，为大学生创业创造物理条件；行政支持包括简化创业流程，如线上办理营业执照等，降低创业的行政障碍；社会保障支持包括为创业大学生提供社会保险和创业失败风险支持，减少大学生创业的后顾之忧。

2. *Y* 维度：政策工具类型

政策工具是政府为实现特定政策目标而采取的一系列措施，具体包括法律、行政、财政等强制性、激励性相结合的多种举措[11]。不同学者对政策工具类型的划分有所不同。Howlett 等根据政府介入公共物品与服务的程度，将政策工具分为自愿性、混合性和强制性工具[12]。Rothwell 等根据政策工具产生着力面和市场运行规律，将其分为供给型、需求型和环境型工具[13]。McDonnell 等依据政策工具对目标人群的影响，将其分为强制型、激励型、能力建设型和组织建设型工具[14]。国内学者如顾建光等依据使用方式将政策工具划分为管制型、激励型和信息传递型[15]。陈振明将政策工具分为市场化、工商管理技术和社会化手段[16]。从不同角度进行划分，政策工具类型多种多样，其本质在于对政策进行解构与分析。

本研究借鉴顾建光、吴明华教授的分类，以管制型工具、激励型工具、信息传递型工具来分析大学生创业政策。管制型政策工具是指借助国家或政府的权威及管制力来实施公共政策，解决社会公共问题[17]。就本研究而言，管制型政策工具是指政府或其他管理部门为规范和控制大学生创业活动采取的措施，包括行政服务、组织监管、公共服务、创业教育、示范项目、创业空间等。激励型政策工具是政府为激发大学生创业热情而设计的一系列非强制性措施，旨在通过提供各种优惠和支持，激发大学生创业的主动性和积极性，具体包括金融税贷支持、创业投资、科技成果转化、创业补贴、政府采购等。信息传递型政策工具着力于为大学生创业提供必要的信息支持和交流平台，这些措施通常具有宣传性、教育性和指导性，主要体现在创业文化推广、创业平台建设、创业培训等方面。

3. *Z* 维度：时间

时间作为一个关键维度，在政策分析中扮演着至关重要的角色。政府在制定大学生创业政策时，必须考虑科技发展、社会变迁、全球经济波动以及金融危机等不确定性因素。这些因素会在不同历史

时期对创业环境产生影响，促使政策相应地进行调整和完善。因此，本研究特别强调将时间作为一个独立的分析维度，采用历时性方法来分析大学生创业政策的发展。

(三) 政策文本编码方法与过程

1. 研究方法

本研究将文本分析法作为主要的研究方法，并依托 Nvivo 12 软件进行辅助分析。文本分析法是对显性内容进行客观、定量描述的研究方法[18]，可以将质性的政策文本信息转化为半结构的量化数据[19]。在此理论指导下，对选定的 48 份大学生创业政策文本进行编码和深入分析。

2. 编码过程

编码过程遵循以下步骤：首先，初步阅读政策文本内容，选择与大学生创业政策紧密相关的文本条款和语句作为分析的基本单元。然后，逐条分析，按照政策序号→章节序号→小节序号→段落序号进行系统性分析。最后，将所有政策文本进行编码与归类，从管制型、激励型、信息传递型三个维度对分析单元进行编码和归类，最终共形成 533 个参考点。

三、研究结果与分析

(一) *X* 维度：大学生创业政策内容要素的配比情况

利用 Nvivo 12 对大学生创业政策文本的编码结果从政策工具维度进行归类和统计(见图 2)。结果表明，大学生创业政策内容根据覆盖率(相关表述占整个文本的比例)由高到低排序为经费支持＞能力支持＞行政支持＞场地支持＞社会保障支持，占比分别为 29.64%、26.08%、20.26%、19.70%、4.32%。

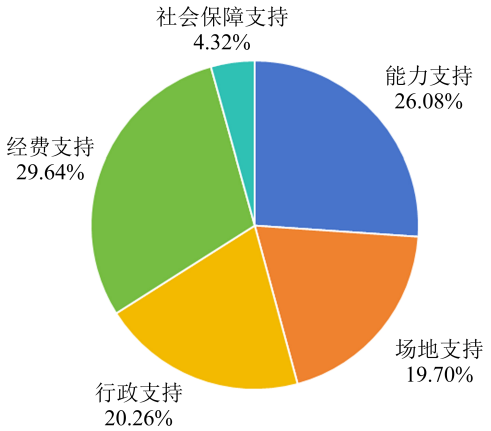

图 2 大学生创业政策各内容要素占比

具体来看，在大学生创业政策文件中经费支持涉及最多，具体要素包括税费减免、金融支持、贷款支持等。如 2021 年国务院办公厅印发的《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》，就推动落实大学生创新创业财税扶持政策、金融政策作出具体规定，要求“在现有基础上，加大教育部中央彩票公益金大学生创新创业教育发展资金支持力度。加大中央高校教育教学改革专项资金支持力度，将创新创业教育和大学生创新创业情况作为资金分配的重要因素”[20]。

能力支持是重点内容，具体包括开展创新创业教育、大学生创业能力培养以及加强大学生创业培训等。这些措施旨在为大学生提供坚实的创业基础，激发大学生的创业精神，促进大学生开展创业活动。

行政支持旨在简化行政程序、提供便利服务以及优化创业环境。例如，通过简化企业注册流程、允许异地办理行政事务、深化制度改革等为大学生创业提供高效便捷的服务。

场地支持通过建设大学科技园、大学创业园、大学创客空间等校内实践平台，为大学生创业提供必要的空间和资源。此外，还非常重视大学生创业信息服务平台的建设，为大学生提供精准的行业和市场信息，支持大学生创业。

社会保障支持旨在为大学生创业提供安全网。如创业帮扶政策通过给创业失败的大学生提供额外扶持，提供就业服务、就业援助和社会救助；建立风险救助机制，鼓励地方建立创业风险救助机制，制定有效的帮扶政策；允许毕业后创业的大学生按规定缴纳社会保险金和公积金，减少他们的后顾之忧；等等。

(二) *Y* 维度：我国大学生创业政策工具的使用特征

对 48 份大学生创业政策进行分析并归类，得到不同类型政策工具的占比情况(见图 3)与大学生创业政策对应的要素情况(见表 2)。

在大学生创业政策中，政府运用了多样化的政策工具来支持和鼓励大学生创业。从政策工具的整体使用情况来看，管制型政策工具以 48.03%的占比位居首位，显示出政府对提供行政支持、教育支持和外部保障支持等方面的重视。激励型政策工具以 29.83%的占比紧随其后，主要通过经济手段为大学生创业提供资金帮助和经济保障。相比之下，信息传递型政策工具的使用频次较低，占比为 22.14%，这表明在信息交流平台建设和创业文化氛围营造等方面尚有提升空间。

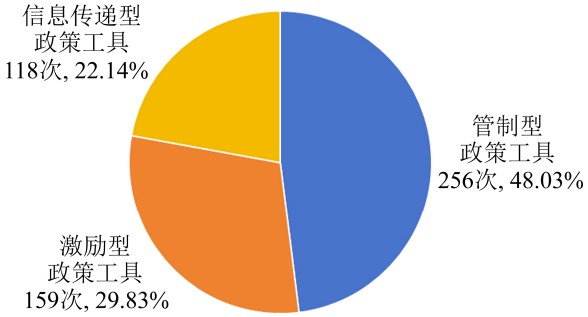

图 3　不同类型政策工具的占比情况

表 2　大学生创业政策对应的内容要素维度

要素维度	相关文件数量/份	出现频次/次	占比/%
管制型政策工具	46	256	
行政服务	20	41	16.02
组织监管	16	38	14.84
公共服务	9	35	13.67
创业教育	32	84	32.81
示范项目	6	16	6.25
创业空间	28	42	16.41
激励型政策工具	45	159	
金融税贷支持	29	86	54.09
创业投资	12	27	16.98
科技成果转化	9	21	13.21
创业补贴	20	21	13.21
政府采购	4	4	2.51
信息传递型政策工具	42	118	
创业文化	45	32	27.12
创业平台	16	52	44.07
创业培训	19	34	28.81

具体到管制型政策工具，政府特别强调了大学生创业教育的重要性，84 次提及，占比 32.81%，凸显了其在培养创业意识和创业能力方面的关键作用。此外，创业空间、行政服务、组织监管、公共服务和示范项目等也是政策关注的焦点，占比分别为 16.41%、16.02%、14.84%、13.67%和 6.25%，反映了政府在提供物理空间、简化行政流程、加强监管和树立创业典范方面的努力。

具体到激励型政策工具，金融税贷支持以 54.09%的占比成为最受关注的政策领域，创业投资、科技成果转化和创业补贴也得到了较多的关注，占比分别为 16.98%、13.21%和 13.21%，表明政府致力于通过经济投资为创业提供物质保障。

具体到信息传递型政策工具，虽然该类型的工具整体使用较少，但政府仍然重视创业平台、创业培训和创业文化的建设，占比分别为 44.07%、28.81%、27.12%。这表明政府认识到通过加强培训和建设平台可以有效提升大学生的创业能力，并为其创业提供必要的信息资源。

(三) *Z* 维度：我国大学生创业政策的演进规律

为深入挖掘我国大学生创业政策的演进规律，本研究基于历史制度主义理论，通过 *Z* 维度对大学生创业政策的历史演进进行了细致分析。在已有研究的基础上，以大学生创业政策发展的标志性事件为关键节点，将大学生创业政策发展划分为萌芽探索期、积极推进期、深入发展期三个阶段。

第一阶段：萌芽探索期(1998—2008 年)

1998 年在清华大学举办首届“创业计划大赛”，标志着中国大学生创业教育的开始。在这一时期，关于大学生创业政策的内容主要集中在高校毕业生就业创业的政策文件中，政府开始广泛关注大学生创业。2002 年，教育部确定 9 所高校为创业教育试点院校，并随之开办了“创业教育骨干教师培训班”；2005 年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》，

系统地肯定了大学生创新创业的必要性，并提供财政支持。这一时期的政策主要体现为在高校开展创业教育和提供创业资金等层面，尚未形成专门针对大学生创业的明确规定。

第二阶段：积极推进期(2008—2014 年)

2008 年全球爆发金融危机，世界各国的经济发展遭到不同程度的打击，中国的中小企业也面临着严峻的挑战。这一时期，国家对大学生创业的重视程度提高，关于大学生创业政策的文件数量增加，2008—2014 年间，我国共发布了 10 份关于大学生创业的政策文件。2014 年，国务院办公厅发布《关于做好 2014 年全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知》，明确了大学生创业档案归属地、免征税企业资格、可贷款数额等规定，进一步强化了政策的可操作性。相较上一时期，这一时期的大学生创业政策有了更具体的阐述，大学生创业政策完善取得了阶段性成果。

第三阶段：深入发展期(2015 年至今)

以 2015 年国务院颁布《关于大力推进大众创业万众创新若干政策措施的意见》为契机，国务院办公厅对发展众创空间推进大众创新创业、进一步做好新形势下就业创业工作和深化高等学校创新创业教育改革三个方面进行了详细规范，引导各省市自治区都以此为基准出台符合地方实际的政策。《国务院办公厅关于深化高等学校创新创业教育改革的实施意见》的颁布，推动了各高校根据自身特点制定创业教育相关支持政策[10]。这一时期，政府对大学生创业愈加重视，大学生创业政策数量不断增多，关于大学生创业教育、资金扶持、行政支持、创业保障等方面的政策越来越细致化，大学生创业政策进入深入发展期。

(四) 大学生创业政策的二维交互分析

1. “*X*−*Y*”(内容要素−工具类型)维度

对大学生创业政策内容要素维度与政策工具类型维度进行交叉分析，得到“内容要素−工具类型”维度二维统计表(见表 3)，可以发现不同政策内容使用不同政策工具的具体情况。

表 3 大学生创业政策“内容要素−工具类型” 维度二维统计表

政策工具类型	子工具名称	政策内容				
		能力支持	场地支持	行政支持	经费支持	社会保障支持
管制型政策工具	行政服务	12	10	9	0	10
	组织监管	10	4	18	0	6
	公共服务	14	6	15	0	0
	创业教育	49	21	3	6	5
	示范项目	0	2	6	8	0
	创业空间	0	17	14	11	0
合计		85	60	65	25	21
激励型政策工具	金融税贷支持	0	0	20	66	0
	创业投资	0	0	4	23	0
	科技成果转化	2	3	7	9	0
	创业补贴	0	0	0	21	0
	政府采购	0	0	4	0	0
合计		2	3	35	119	0
信息传递型政策工具	创业文化	19	7	3	3	0
	创业平台	16	21	5	8	2
	创业培训	17	14	0	3	0
合计		52	42	8	14	2

结果表明，不同政策内容要素在政策工具的使用上存在明显差异。如，能力支持主要采用管制型政策工具和信息传递型政策工具，使用频次分别为 85 次、52 次，而激励型政策工具使用频率最低，仅为 2 次；场地支持同样倾向于使用管制型政策工具和信息传递型政策工具，使用频次分别为 60 次、42 次，激励型政策工具使用频率最低，仅为 3 次；行政支持主要依赖管制型政策工具和激励型政策工具，使用频次分别为 65 次、35 次，信息传递型政策工具使用频率最低，仅为 8 次；经费支持以激励型政策工具为主，使用频次为 119 次，而管制型政策工具和信息传递型政策工具使用频率较低，分别为 25 次和 14 次；社会保障支持主要使用管制型政策工具，使用频次为 21 次，而激励型政策工具和信息传递型政策工具使用较少。

2. “*X*–*Z*”(要素–时间)维度

对大学生创业政策内容要素维度与时间维度进行交叉分析，得到各阶段内容要素数量统计图(见图 4)与各阶段内容要素使用占比情况(见图 5)，可以发现不同阶段使用不同政策内容要素的具体情况。结果表明，大学生创业政策发展的不同阶段使用的政策内容要素各有侧重。第一阶段是我国大学生创业政策从无到有的萌芽探索期。这一时期，能力支持占比为 31.03%，经费支持占比为 39.08%，表明政府高度重视这两者的政策表达，鼓励高校积极开展创业比赛，探索创业教育，以提升大学生的创业能力。通过减免税费等措施，为大学生创业提供便利。第二阶段重点关注细节性问题。在这一阶段，经费支持、场地支持、行政支持的占比分别为 26.67%、25.00%、23.89%，表明政策开始强调专业实验室、虚拟仿真实验室、创业实验室和训练中心等平台建设，以及经费支出结构的优化和审批流程的简化等。进入第三阶段，能力支持、经费支持的占比分别为 28.57%、28.57%，但是不同于第一阶段，这一阶段尤为强调对高科技、高水平创业的支持。如政府通过制定一系列针对性政策，通过专项资金支持、税收优惠、创业孵化服务、技术转移与成果转化平台搭建等措施，吸引并激励更多大学生投身于高科技、高附加值的创业领域。这些政策不仅降低了高科技创业的门槛与风险，还为大学生提供了更加广阔的发展空间和更加完善的资源支持体系。

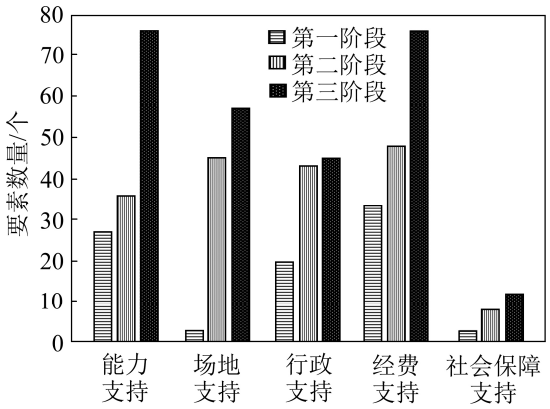

图 4　各阶段内容要素数量统计

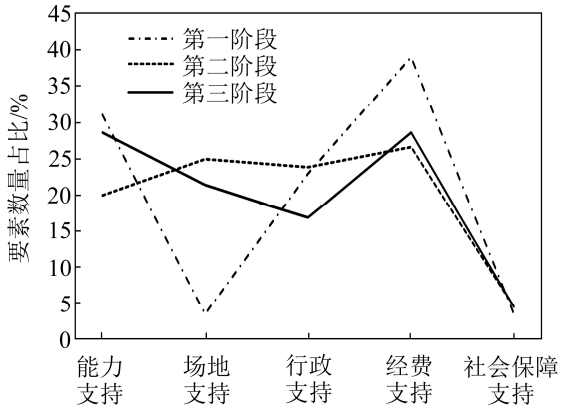

图 **5**　各阶段内容要素数量占比统计

3. “*Y*–*Z*”(工具–时间)维度

通过对大学生创业政策工具维度与时间维度的交叉分析，可以深入了解不同历史阶段政策工具的使用情况及其变化趋势(见图 6)。

从各阶段政策工具使用的纵向对比来看，管制型政策工具的使用呈现下降趋势，表明政府在逐步减少对大学生创业的直接管制。与管制型政策工具形成对比的是，激励型政策工具的使用数量在各阶

段均呈现显著增长趋势，表明政府对大学生创业的积极鼓励和支持。随着数字技术和网络媒体的发展，信息传递型政策工具的使用也呈现出明显的上升趋势，成为吸引大学生创业的重要手段。

从各阶段政策工具使用占比情况来看，第一阶段管制型政策工具占比最高，达到 38.28%，这表明在初期，政府倾向于通过行政手段来规范和引导大学生创业。第二阶段与第三阶段激励型政策工具占比最高，分别为 42.14%、47.46%，反映了政府对大学生创业的激励和保障措施的加强。

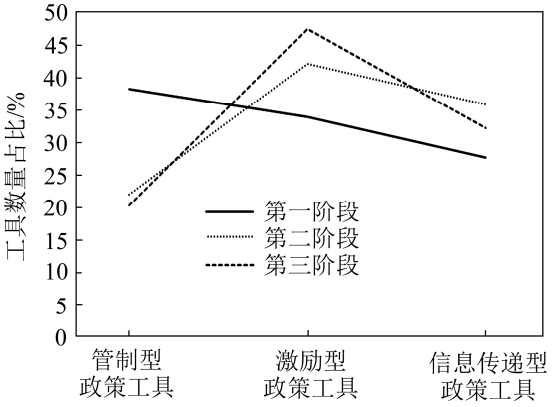

图 6 各阶段政策工具使用频次占比统计

四、结果分析

(一) 政策内容要素覆盖比例失衡

在政策内容的构建与布局上，大学生创业政策呈现出明显的内容要素覆盖比例失衡问题。不同政策内容要素在整体框架中分布不均，导致政策体系在支持大学生创业发展的全面性、系统性和针对性上存在一定的问题。

审视大学生创业政策的内容要素分布，不难发现政策内容主要聚焦于五个方面，但各节点覆盖率呈现出明显的失衡状态，子节点之间的差异尤为突出。具体而言，经费支持、能力支持及行政支持占较高比例，均在 20%以上。然而，场地支持的比例却未能突破 20%的门槛，而社会保障支持更是严重不足，占比不到 10%。大学生创业教育作为激发大学生创业意愿、奠定大学生创业基础的关键环节，其重要性不言而喻，因此，对能力支持的政策投入应进一步加强，以提升大学生创业的综合素质与实践能力。近年来，政策趋势逐渐向具体化、细致化方向发展，从高校创业教育课程的普及、创业师资的培养，到在读大学生创业的学籍、档案、学分管理等具体措施的出台，均体现了政策内涵的深刻转变与对大学生创业需求的精准对接。值得关注的是，大学生社会保障支持内容较少。鉴于大学生创业者普遍面临经验不足、市场风险把控能力有限等挑战，其创业之路往往充满未知与变数。因此，建立健全的创业失败风险保障机制，增加对大学生创业者的个人补贴，是减轻其创业压力、激发其创业活力的关键所在。这不仅有助于降低大学生的创业不安全感，还能为其提供更加坚实的后盾，减少其后顾之忧。

(二) 政策工具使用具有明显的倾向性

政策工具的选择与使用蕴含着政府对大学生创业发展的战略导向与态度倾向。通过对相关政策文本的细致剖析，不难发现政府在推动大学生创业的进程中，明显倾向于采用管制型政策工具作为主导力量，尤其是创业教育措施地位突出。相比之下，激励型政策工具与信息传递型政策工具的应用频率则显得较为逊色。

管制型政策工具的广泛应用，彰显了政府通过制定规范性的措施与要求，如要求高校开设创业教育课程、提供创业教育指导、搭建创业服务平台等，为大学生创业营造一个积极向上的外部环境。然而，此类工具的核心在于规范与约束，加之创业教育实践中存在形式化倾向及监督机制不足等问题，使得政策初衷在执行过程中难以充分体现，影响了政策效果。

激励型政策工具的使用体现了政府在大学生创业支持体系中的经济扶持角色，政府通过财税优惠、融资便利、贷款支持等经济手段为大学生创业提供坚实的后盾。比较而言，信息传递型政策工具

的使用相对匮乏，这类工具本可以通过培育创业文化营造浓厚的创业氛围，在无形中激发学生的创业热情与潜能，遗憾的是，它在三种政策工具中的应用较少，未能充分发挥其潜在的积极影响。

(三) 政策工具与政策内容的适配性不高

政策工具的选择与使用，直接反映了政府的政策偏好与施策智慧，同时也是基于不同政策工具适用范围的考量。当前，政策工具与政策内容要素之间的适配性不高，具体表现为：能力支持、场地支持等领域过度依赖管制型政策工具和信息传递型政策工具，而经费支持则主要依赖激励型政策工具，至于社会保障支持，则几乎完全依赖管制型政策工具。这种不匹配的状况限制了政策工具最大效用的发挥。例如，在大学生创业基地、创业示范空间的建设等方面，本应更多地运用激励型政策工具来激发大学生的创业热情与参与度，但实际上却未能充分地体现。因此，未来在政策制定与执行过程中，应更加注重政策工具与政策内容的精准对接与有效协同，通过优化工具配置、提升适配水平，最大限度地发挥政策工具的积极作用，推动大学生创业的蓬勃发展。

五、优化建议

(一) 结合创业实际需求，优化创业政策内容要素

为确保大学生创业政策的有效性与针对性，政策制定者需深刻把握政策内容的多元维度，力求在强化经济支持的同时，重视教育教学支持、行政支持以及社会保障支持的同步完善。这要求在政策制定过程中，必须合理分配政策资源，全面优化政策内容结构，以构建更加均衡、全面的政策体系。首先，国家应紧密贴合大学生创业的实际需求与过程特点，量身定制大学生创业教育教学、行政支持及社会保障支持的专项管理规范与实施细则。这些规范应详尽具体，具有可操作性，为大学生创业者提供从知识储备到实践指导、从政策支持到风险保障的全方位支持，确保他们在创业道路上能够有章可循、有策可依。其次，鉴于大学生创业对国家经济发展及社会创新的重要意义，国家应构建一套覆盖创业教育、创业文化培育、创业基地建设、创业经费保障及创业失败应对的全链条、动态性的监测评价体系。这一体系将实现对大学生创业政策实施效果的实时跟踪与科学评估，为政策的持续优化与调整提供数据支撑与决策依据。通过这一机制，可以确保大学生创业政策能够紧跟时代步伐，适应市场变化，有效助力大学生创业的蓬勃发展。

(二) 合理利用多元化政策工具，提升政策执行效果

在推动大学生创业的过程中，政策工具的优化组合至关重要，它能够有效弥补单一政策工具应用的局限性，确保政策目标的全面实现[21]。政府在选择大学生创业政策工具时，必须紧密围绕政策目标，确保工具与目标的和谐统一。为此，优化管制型、激励型及信息传递型政策工具的组合策略势在必行，以最大化发挥每一类工具的独特优势，形成协同效应。

在策略实施上，政府应双管齐下：一方面，深刻把握大学生创业的内涵，构建覆盖创业全周期的支持体系，尤其要聚焦于创业教育的深化与创业失败风险化解长效机制的构建，为大学生创业者提供坚实的知识基础与保障。另一方面，政府需精细调整政策工具的内部结构，致力于大学生创业政策的持续优化。这意味着要适度减少管制型政策工具的比重，加大激励型和信息传递型政策工具的比重，以激发创业活力，促进信息流通。

尤为重要的是，当前信息传递型政策工具的使用明显不足，其作用未得到充分发挥。鉴于创业文化的培育与创业氛围的营造对激发大学生创业热情的重要性，政府应在此方面给予更多关注，通过强化信息传递型政策工具的运用，如广泛宣传创业成功案例、分享创业经验、举办创业论坛等，营造积极向上的创业生态。

(三) 适配政策工具和政策内容，提升子工具的协同效力

政策工具的有效运用，离不开与政策环境及政策对象的契合，这是确保政策充分发挥作用的条件[22]。因此，在大学生创业政策的制定与执行过程中，必须充分考虑大学生的成长阶段、发展需求及内在特质，确保政策工具能够精准对接其实际状况。随着我国进入发展新阶段，创新驱动成为引领发展的第一动力，应更注重政策工具与大学生创业发展内在规律的深度融合。具体而言，应着重将激励型政策工具与大学生创业的完整体系及个性化培养模式相结合。依据创业过程理论，应从创业教育的启蒙、企业设立的筹备、创业基地与空间的提供、创业经费的筹措到创业失败的风险应对等各个环节，全方位保障大学生创业政策体系的完善与健全。在此过程中，创业教育培训应成为提升大学生创业素质的核心环节，通过丰富多样的教育资源与培训项目，助力大学生具备扎实的创业知识与实践能力。同时，经费支持作为大学生创业的物质基础，其重要性不言而喻，应持续加大投入力度，确保大学生在创业初期能够获得充足的资金支持。展望未来，需进一步优化大学生创业政策内容要素与政策工具的契合度，加强政策的系统化与长效性建设。在能力支持与社会保障支持方面，应积极探索创新机制，为大学生创业者提供更加全面有力的支持与保障，助力大学生在创业道路上稳健前行，为国家经济发展与社会创新贡献青春力量。

参考文献：

[1] 习近平. 论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局[M]. 北京：中央文献出版社, 2021: 554.

[2] 刘华, 王楠, 张岩. 大学生自主创业扶持政策运行机制探索[J]. 教育理论与实践, 2013, 33(12): 3−5.

[3] 张兵．高校大学生创业扶持政策优化路径研究[J]. 国家教育行政学院学报, 2016(10): 47−51.

[4] 汤明, 王万山, 刘平．政策如何促进大学生创业——大学生自主创业扶持政策绩效评价体系研究[J]. 教育学术月刊, 2017(11): 56−61.

[5] 赵庆年, 曾浩泓. 工具理性向价值理性的回归: 大学生创业教育政策的价值冲突与平衡[J]. 现代教育管理, 2022(5): 36−45.

[6] 夏仕武, 连溪. 内蒙古自治区扶持大学生创业的政策创新及其局限[J]. 民族教育研究, 2018, 29(6): 67−73.

[7] 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.

[8] 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.

[9] 李慧慧, 纪梦超, 孙俊华. 关于我国大学生创业政策的脉络分析[J]. 黑龙江高教研究, 2020, 38(10): 97−101.

[10] 冯英, 张卓. 我国大学生创新创业政策演进及地区差异分析——基于 1998—2019 年政策文本[J]. 国家教育行政学院学报, 2021(2): 52−60.

[11] 薛二勇, 周秀平. 中国教育脱贫的政策设计与制度创新[J]. 教育研究, 2017, 38(12): 29−37.

[12] 迈克尔·豪利特, M.拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 141.

[13] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindusdalization and technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985: 49−100.

[14] MCDONNELL L, ELMORE R. Getting the job done: Alternative policy instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133−152.

[15] 顾建光, 吴明华. 公共政策工具论视角述论[J]. 科学学研究, 2007(1): 47−51.

[16] 陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论[M]. 2 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 172.

[17] 顾建光. 公共政策分析学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004.

[18] 刘逸, 李源, 纪捷韩. 地理学视角下旅游安全事故成因研究——以我国居民赴泰旅游为例[J]. 世界地理研究, 2022, 31(2):

236−248.

[19] 高金岭, 刘婷. 我国高等教育科技创新政策演进研究——基于 1987—2022 年《教育部工作要点》政策工具的文本分析[J]. 清华大学教育研究, 2023, 44(5): 56−68.

[20] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅印发《关于进一步支持大学生创新创业的指导意见》[EB/OL]. (2021−10−12) [2023−12−12]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-10/12/content_5642108.htm.

[21] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进: 论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理, 2004(6): 43−48.

[22] 朱志鹏, 张佳伟, 杨海华. 政策工具视角下我国职业教育政策文本的内容分析——基于 2002 年以来我国的职业教育行政法规[J]. 职教通讯, 2021(2): 49−61.

Textual analysis of China’s college student entrepreneurship policy: Based on the three-dimensional framework of “factor-tool-time”

WANG Haoyue, XIA Shiwu

(School of Education, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: The article employs qualitative research methodologies to analyze university entrepreneurship policy texts that have been promulgated by Chinese government since 1998. By constructing a three-dimensional analytical framework encompassing “factor-tool-time”, the study explores the evolution patterns of these policies and examines the distribution characteristics of policy tool utilization. It finds oyt that the content of entrepreneurship policies is concentrated in five areas: capability support, financial support, venue support, administrative support, and social security support. Regulatory policy tools are dominant in their use. University entrepreneurship policies can be divided into three stages: the germination and exploration period (1998—2008), the active promotion period (2008—2014), and the in-depth development period (2015 to the present). The current university entrepreneurship policy text has the problems such as the obvious tendency in the use of policy tools, the imbalance in the coverage ratio of policy content elements, and the low adaptability between the two. Based on these, it is recommended to make reasonable use of diverse policy tools to improve the effect of policy implementation; to optimize the content elements of entrepreneurship policy by aligning them with the actual needs of entrepreneurship; to adapt policy tools and policy content to improve the synergy among sub-tools, thereby facilitating the continuous optimization and improvement of the entrepreneurship policy tools and content.

Key words: university entrepreneurship policy; textual analysis; policy tools; development factors; time series

［编辑：胡兴华］