

政策工具视角下高校毕业生就业创业政策 量化研究

李娜娜 李 面 马宇灿 马雨琪

湖南应用技术学院, 湖南 常德 415100

摘 要:近年来, 高考考生规模呈现持续扩增态势, 全国高等院校数量同步攀升, 随之而来的高校毕业生就业创业压力愈发凸显, 如何系统性化解这一社会性难题已成为各级政府重点突破的民生议题。高校毕业生是宝贵的人才资源, 合理使用高校毕业生人才资源是落实科教兴国战略的重要措施之一。对高校毕业生就业创业政策进行深度研究, 可为未来解决就业创业难题提供指导。本研究通过政策工具这一视角, 以高校毕业生为研究背景, 在就业创业问题上, 选择 2000—2025 年共 91 份我国国家层面颁布的有关政策文本, 并对其运用量化分析法分析研究, 构建 X-Y-Z 维度政策分析结构。研究发现: 环境型、供给型、需求型三大政策工具应用频率失衡, 环境型政策工具在政策体系中始终占据主要地位, 供给型和需求型较为薄弱。与高校毕业生就业创业相关的政策文本类型多样, 与时俱进, 尤其是在非常态下出台的政策文件, 内容符合我国具体国情。但是在科技政策创新、相关法律颁布与实施和财务金融等方面有许多不足。

关键词:高校毕业生; 就业创业; 政策工具

0 引言

高校毕业生就业与创业问题, 既关联民众生活福祉, 也对经济发展态势及国家长远发展走向具有影响。依据人力资源和社会保障部就业促进司发布的数据, 近年来高校毕业生数量呈持续上升趋势, 2023 届高校毕业生规模达到 1158 万人 (教育部、人社部在北京召开 2023 届全国普通高校毕业生就业创业工作网络视频会议), 2024 届进一步增至 1179 万人 (教育部、人力资源社会保障部召开的 2024 届全国普通高校毕业生就业创业工作视频会议), 刷新历史最高纪录。

受经济结构调整与行业格局变化的影响, 2023 年就业市场中不同领域的需求呈现显著差异。其中, 能源、化工、环保行业以及人工智能大模型等新兴领域的岗位数量较上一年度增长幅度超过 40%, 部分领域的岗位数量增长幅度甚至达到 170%, 而传统行业对人才的招聘需求则出现一定程度下降 (猎聘大数据:《2023 届大学毕业生就业数据报告》)。在 2024 届高校毕业生群体中, 仅有 48% 的毕业生收到用人单位发出的录用通知, 该比例相较于往年有所降低。从学历层次维度分析, 大专学历毕业生的就业率为 56.6%, 这一数据高于本科学历毕业生 45.4% 及硕博学历毕业生 44.4% 的就业率 (智联招聘:《2024 年大学生就业力调研报告》)。

当前高校毕业生就业选择中希望工作稳定的想法愈发突出, 选择灵活就业的人数比例已上升至 13.7%, 整体就业形势仍较紧张 (智联招聘:《2024 年大学生就业力调研报告》)。

1 文献回顾与研究设计

1.1 文献回顾

关于高校毕业生就业创业研究, 国内外学者围绕这一议题形成多维度研究框架。国内研究聚焦实际问题解决^[1], 针对疫情冲击下就业形势变化, 提出供需双侧协同研判与学科结构优化、培养模式改革等对策^[2], 并剖析高校创业教育存在的体系化不足^[3], 倡导强化顶层设计与系统化学科建设^[4]。国外研究侧重理论模型构建, 在就业领域探讨经济环境、劳动力市场、个体特质等多元因子对就业观的影响, 揭示结构性失业与通胀并发症的关联^[5]; 而在创业领域则从早期创业者特质分析转向动态过程研究, 以 Gartner 四要素模型 (创业者、组织、环境、过程) 为代表, 强调要素间互动机制^[6]。比较而言, 国内研究虽在政策响应层面成果丰硕, 但在跨要素系统分析与理论模型创新方面仍有提升空间, 需借鉴西方理论构建方法以增强研究的整体性与预见性。

1.2 研究设计

1.2.1 研究方法

本研究运用罗斯维尔的政策工具方法, 从环境——供给——需求三个维度, 综合运用分类、编码和统计等方法进行量化分析。其中环境型政策工具包括财务金融、税收优惠、法规管制、策略性措施等方面, 供给型政策工具划分为人才培养、人才信息支持、人才基础设施建设、人才资金, 需求型的政策工具分为政府采购、服务外包等几方面。

1.2.2 样本选取

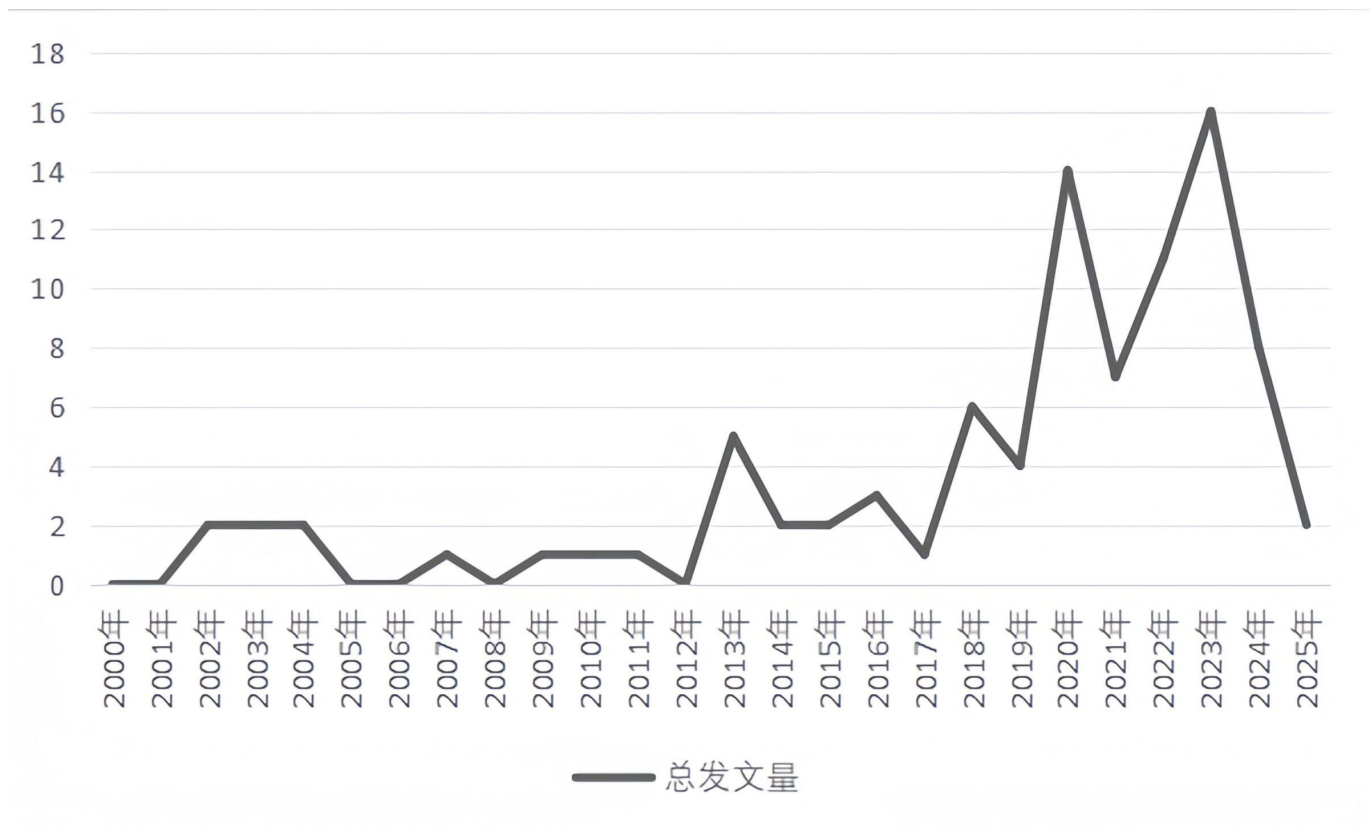
本文在政府官方网站以“高校毕业生就业创业”、“高校毕业生就业”、“高校毕业生

创业”为关键词进行搜索，查找整理出2000年—2025年间高校毕业生就业创业相关的政策文件511篇，剔除无效文本、相关性较弱的文本，最终筛选出91篇文本作为研究（如表格1），为我国高校毕业生就业创业政策的制定提供参考。

2 高校毕业生就业创业政策量化分析

从政策文本出发，统计近25年来我国政府在“高校毕业生就业创业”相关政策数量、文种类型、文本编码分类和政策工具类型，分析政策体系的架构特点，直观把握政策主题走向，深度挖掘后可以洞悉政策发展的内在逻辑。

2.1 年度文献量



图表1 高校毕业生就业创业政策相关研究发文量统计

据（图表1）数据，2000—2012年高校毕业生就业创业政策相关研究发文量始终较低，此阶段为领域研究起步探索期。2014—2018年发文量有波动但幅度小且无持续增长态势，研究热度提升慢学界也未明确深入研究方向。2019—2020年发文量急剧上升且2020年达阶段性高峰，这或受就业市场变动、政策出台影响激发学界研究热情。2022—2023年发文量再大幅增长至历史高点，显示研究热度经波动后仍保持高涨。2024—2025年发文量急剧下降，或意味研究进入瓶颈期或需调整方向。

整体看发文量呈波动上升趋势，2018年、2020年、2023年为峰值节点且与就业市场形势、政策调整密切相关。

2.2 政策文本文种类型

序号	公文种类	政策数量	占比
1	通知	74	82%
2	意见	10	11%
3	新闻	2	2%

4	回复	2	2%
5	批复	1	1%
6	公告	1	1%
7	百问	1	1%
合计：91			

表格1 高校毕业生就业创业政策文本类别统计表

梳理政策文本发现国家颁布的高校毕业生就业创业的政策文种类型涵盖了通知、意见、新闻、回复、批复、公告、百问等七种细分类型见（表格1），其中具有指导性与规范性的通知类政策为主导，占比高达82%，其次是具有约束性的意见类政策，占比11%。其余如新闻、回复、批复等文种占比均不足5%，合计仅占7%。从整体上来政策文本类型主要以具有较指导性的“通知”为主，其次是“意见”，其他政策文本种类稀少。可见政策文本分布不甚均衡。特别需要强调的是，“条例”在所有的政策文本中没有，这说明我国高校毕业生就业创业政策中法律法规层面较为缺乏，需要进一步提高

政策的强制力与权威性。当然,这或许与高校毕业生就业创业实践层面的要求相关,但是为了更好的规范社会各界主体的行为及其作用的发挥,加强高校毕业生就业创业相关领域法律法规体系建设迫在眉睫,形成协作共建的有机整体,进而推动我国就业环境健康有序的发展。

2.3 政策工具分析

本文基于环境—供给—需求三维分析框架,对高校毕业生就业创业政策文本进行编码归类。分析表明,当前政策工具在结构上存在明显失衡。

需求型政策工具的应用其在整体中的占比不足15%,主要体现在以政府采购、服务外包等形式直接开创就业的岗位偏少。这类政策多具有短期性,缺乏长期有效的制度安排,难以对就业市场产生持续性拉动作用。为此,应推动构建以需求带动供给、以环境支撑发展的动态协调机制。建议通过立法方式明确政府采购中聘用高校毕业生的比例,细化税收激励等相关政策,以此提升整体政策效能。

环境型政策工具占比达51%,存在使用过度的倾向。从内部结构看,策略性措施与制度规范占比最高,分别为35%和25%。而法规管制仅为3%,税收减免和金融支持各占2%和4%,税收制度设计方面仍为空白。这说明对营造有利于毕业生就业创业的政策氛围方面,税收制度的配套支持没有充分得到重视。

供给型政策工具中,政府在人才培养以及科技与信息支持方面的投入较为集中,分别占比38%、37%。但人才基础设施建设和相关资金支持不足,二者占比仅为15%和10%。人才基础设施是吸引和稳定人才的必要前提,制约着科研平台和创业孵化载体等硬件设施的完善;资金支持薄弱,则会限制高水平人才的引进与培养。政府应优化政策资源配置,适度提高对人才基础设施和专项资金的投入占比,以实现

供给体系内各类要素的均衡发展。

3 结论与展望

本文通过对91份政策文本分析,梳理高校毕业生就业创业政策的历史演进,可以看出研究热度变化与高校毕业生就业创业实际形势、政策动态等因素密切相关,呈现出从低到逐渐波动上升,再到急剧下降的态势;政策文本以通知、意见类政策为主,条例数量为零,规划纲要类占1%,可见政策文本分布不甚均衡,我国政府想要大力推动高校毕业生就业创业发展,但法律法规体系不健全,因此加强高校毕业生就业创业政策相关领域法律法规体系建设迫在眉睫,形成协作共建的有机整体,进而推动我国就业环境的健康有序发展。政策工具层面以环境型为主,供给型和需求型较少,因为环境型政策手段更加直接,快速,在一定程度上能保证高校毕业生就业创业的持续性,但高校毕业生就业创业长远的发展离不开供给型和需求型政策支持。

在本文研究基础上,须继续对高校毕业生就业创业政策进行几大方向的深入讨论,以期使该政策进一步加快推动就业环境健康有序发展。

根据我国高校毕业生就业创业政策的历史嬗变轨迹,分析当前及未来一段时间内政策的演变趋势并做政策仿真分析;第二,分析当前高校毕业生就业创业政策的供给情况和实际的政策需求情况,构建高校毕业生就业创业政策的评价指标体系,对政策体系的实际效果进行评价;第三,在本文对高校毕业生就业创业政策层面分类的基础上,继续深入做政策工具选择分析,探究政策工具的有效选择模式,为高校毕业生就业创业政策的有效使用提出可行的对策建议。

参考文献:

- [1] 毛婧,祁占勇.基于政策工具的科研评价政策的演进与选择[J].高教发展与评估,2023,39(02):7-19+119-120.
- [2] 冯君莲,李小艳,刘琼.疫情影响下国内顶尖高校毕业生就业状况变化——基于8所高校2017~2021年毕业生就业质量报告的调查[J].大学教育科学,2022,(06):87-97.
- [3] 李涛,孙媛,鄢志辉.2021年疫情背景下中国高校应届毕业生就业状况有何变化?——一项基于2021年和2020年全国调查数据的实证研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(02).
- [4] 钟秋明.我国当代高校毕业生就业观研究[D].湖南大学,2015.
- [4] 翟娟娟.基于经济学视角的知识失业问题分析[D].西南交通大学,2010.
- [6] Scarpetta S, Sonnet A, Livanos I, et al. Challenges facing European labour markets: Is a skill upgrade the appropriate instrument?[J]. Intereconomics, 2012, 47(1): 4-30.

作者简介: 李娜娜(1994-),女,汉族,湖南长沙市人,硕士,讲师,单位:湖南应用技术学院;研究方向:公共政策、就业创业。