



北大教育经济研究（电子季刊）
Economics of Education Research (Peking University)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking University

第 19 卷
第 1 期
(总第 70 期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：陈恩茹

青年就业扶持政策的国际比较——对后疫情时代中国高校毕业生就业政策的启示

鲍威 陈得春 岳昌君

摘要：失业问题是工业革命后随雇佣劳动而产生的复杂的社会经济现象，由于青年失业隐含多重危机及其对经济发展、社会稳定的潜在冲击，促进青年就业始终是世界各国政府政策的重点。当前，由于新冠疫情的全球蔓延，加之经济下行和高校毕业生求职规模增加等，我国高校毕业生面临前所未有的严峻挑战。为优化我国高校毕业生就业政策，本文基于政策的可借鉴性、信息可收集性的原则，对 2008 年全球金融危机后美、英、德、法、日等七个发达国家的青年就业扶持政策开展深入分析。研究发现，各国将高校毕业生政策纳入青年就业政策框架下，采用多部门协作、多功能推进、多时点干预的方式推进青年就业。借鉴国际经验，后疫情时代我国高校毕业生就业促进政策应当建构政府多部委合作/“政府-学校-产业界”三位一体的政策体系，从多功能向度·多时点干预角度，通过（1）强化高校学生的能力发展政策，早期降低青年失业的发生概率；（2）多部门、多渠道入手，完善高校毕业生就业的机会提供；（3）结合政府和产业界力量，为弱势毕业生提供能力提升、求职和职场适应的资源补偿等方式，系统建构就业扶持政策的基本框架。

关键词：后疫情时代；高校毕业生；就业；国际比较

作者简介：

鲍威（1970—），女，浙江杭州人，北京大学教育学院/教育经济研究所研究员、博士生导师/石河子大学师范学院副院长（援疆）；

陈得春（1996—），男，河南驻马店人，北京大学教育学院/教育经济研究所硕士研究生；

岳昌君（1966—），男，山东荣成人，北京大学教育学院/教育经济研究所教授、博士生导师。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“经济新常态下的教育与劳动力市场的相互作用研究”（16JJD880005）、教育部高教司委托课题“综合质量发展与教师发展理论研究”（20191701）；国家自然科学基金面上项目“高等院校经费配置对人才培养质量的影响研究”（71774007）的部分成果。

2019 年末始，新冠疫情在全球范围内蔓延。随着防疫形势日趋严峻，疫情对全球经济形成重创。2020 年 4 月国际货币基金组织（International Monetary Fund，简称 IMF）发布《世界经济展望（World Economic Outlook）》警告称，新冠疫情的大范围流行将导致全球经济遭受 20 世纪 30 年代大萧条以来最严重的经济危机。报告预测 2020 年全球经济负增长 3%，中国 GDP 增长率降至 1.2%。报告强调，鉴于各国实施的出行限制和封锁政策给企业造成严重打击，企业破产和裁员导致失业人数大幅增长，呼吁各国政府决策部门需在疫情防控和经济停运阶段推进大规模、及时、有针对性的就业支持行动，最大化减少经济严重衰退期间失业可能带来的持久创伤。^[1]

在疫情防控和经济下行的双重影响下，中国就业压力尤为突出。2020 年我国高校毕业生高达 874 万人。^[2]全球疫情持续发酵，预计同年留学归国求职规模将突破 70 万人。中央政府将高校毕业生群体列为就业关注的重中之重，相继出台鼓励高校毕业生面向基层就业、参军入伍、高校扩招等举措。^[3]但由于疫情防控难度和经济下行压力犹存，以往主要吸纳高校毕业生就业的第三产业和民营企业的恢复滞后，后疫情时代我国高校毕业生就业将面临前所未有的严峻挑战。

在此背景下，本文首先聚焦 2008 年全球金融危机后美、英、德、法、日等七个发达国家的青年就业扶持政策，通过国际比较，提炼各国促进青年就业的政策实施框架及其运行特征。在此基础上，借助国际就业扶持政策实施框架和实践经验，尝试系统设计后疫情时代我国高校毕业生就业扶持政策。本文的探索不仅在学术层面深化就业扶持政策制度框架的理解，也在实践层面为我国劳动力市场结构改革和青年就业政策优化提供方向性引导。

一、研究背景与分析框架

1. 2008 国际金融危机以来全球青年的失业趋势

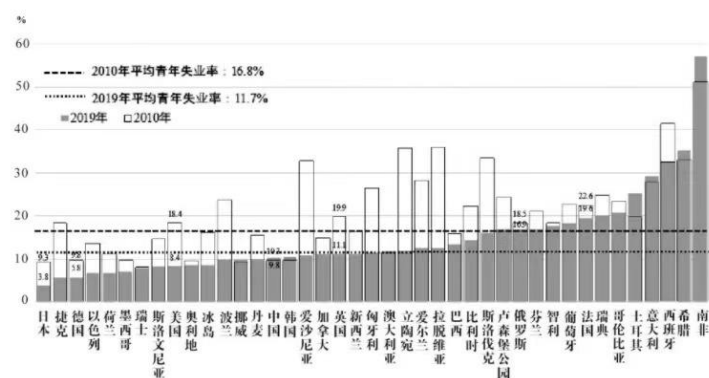
青年（通常指 15-24 周岁人群）失业隐含多重危机。就个体层面而言，失业不仅抑制青年未来薪资和就业能力的提升，对其幸福感、工作满意度和健康等身心健康发展也具有不同程度的负面效应，甚至降低青年自尊，增加抑郁症的发病率，留下永久“伤疤”，即所谓的“青年失业的多重伤疤效应（multiple scarring effects of youth unemployment）”。^{[4][5][6][7][8]}伤疤效应随着失业时间延长而加深，其引发的经济困难及身心伤害也愈趋严重。^[9]就社会层面而言，青年失业导致劳动力市场的结构

性失调，降低市场活力，阻碍经济发展，甚至可能引发毒品滥用等犯罪行为，导致社会矛盾激化。^[10]

21 世纪以来，青年失业和未充分就业现象在全球范围内持续蔓延。由于缺乏职业实践经验、雇主职业培训投入不足等原因，青年失业率远高于成人失业率，成为各国政府和社会的关注焦点。^[11]2008 年，席卷全球的金融危机和经济衰退导致原本就积重难返的青年就业问题陷入深渊，各国青年失业率纷纷创历史新高。^[12]2010 年全球青年失业规模增至 8070 万人，失业率高达 13%，创下了 1991 年国际劳工组织登记青年失业率以来的最高记录。^[13]图 1 比较了 OECD 相关国家（含成员国与非成员合作关系国）在 2010 年和 2019 年的青年失业状况。2010 年 OECD 相关国家青年平均失业率达 16.8%，青年失业者规模约 1500 万人，其中高于平均失业率国家占比为 58.5%。^[14]在各国政府和相关组织的针对性就业扶持举措之下，时至 2019 年，OECD 相关国家青年失业问题得到缓解，青年失业率降至 11.7%，高于平均失业率国家占比也降至 46.3%。

2. 青年就业扶持政策分析框架

毋庸置疑，新冠疫情将再次加剧青年劳动力市场的潜在结构性矛盾。虽然 IMF 报告将本次疫情导致的经济下行程度比拟为 20 世纪初期的经济大萧条时期，但考虑全球经济格局、国家社会经济制度、技术条件、人口结构的变化，^[15]本文基于两个时期的可比性原则，选择将 2008 年全球金融危机之后相关国家在宏观经济政策、社会福利政策、教育与培训政策纳入观测范畴，聚焦其在推进青年就业领域的政策创新和实践探索。在选择考察对象国别方面，本文基于政策的可借鉴性、信息可收集性的原则，主要聚焦三大类别国家：（1）以美、英、法、德为代表的欧美发达国家。其青年就业扶持举措积累长期丰富经验，具有较高的可借鉴性；（2）以日韩为代表的东亚后发国家。其高等教育的管理体制和规模扩张轨迹与我国具有高度类似性，并均处于高等教育普及化阶段，具有较高的可比性；（3）以俄罗斯为代表的新兴国家。俄罗斯作为曾经在高等教育管理体制和人才培养模式给予我国深远影响的国家，将其目前推进的青年就业扶持政策纳入分析范畴，对完善我国青年就业政策具有重要借鉴意义。



【数据来源】:OECD(2020), Youth unemployment rate(indicator). (Accessed on 23May2020); 中国青年失业率: 世界银行, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=CN>

就业扶持政策是极为复杂的综合性系统设计。为系统梳理和充分理解案例国家的相关政策,如表 1 所示,本文将基于“政策的实施阶段”和“政策的功能定位”双向维度展开相应梳理分析。

首先从政策的实施阶段而言，本文将相关就业扶持政策区分为青年“院校就读期间”、“求职（或失业）期间”、“职业发展初期”三大实施时点。在此基础上，可将各阶段扶持政策依据其功能定位，进一步区分为“能力发展”取向、“机会提供”取向、“资源补偿”取向三大类别。所谓能力发展，即相关政策的目标定位为通过学习培训、职业教育、实习岗位提供等途径，增进青年对劳动力市场的了解，提升其相关技能和可就业能力。机会提供指的是，相关政策目标定位为创造就业岗位，为青年提供就业机会。资源补偿聚焦就业弱势群体，通过提供经费资助、完善社会保障体系等举措，帮助该群体摆脱失业困境。

表 1 青年就业扶持政策的分析框架

政策的实施阶段	政策的功能定位
院校就读期间	能力发展
求职（或失业）期间	机会提供
职业发展初期	资源补偿

表2是基于本文分析框架对七国青年就业扶持政策的概览。以下将针对三个阶段、三大功能定位的相关政策，展开细致化描述和分类归纳。

表 2 各国青年就业扶持政策概览

	1. 院校就读期间	2. 求职（或失业）期间	3. 职业发展初期
I 能力 发展	【英】职业教育改革项目；学徒制计划 【法】创业教育实践平台 【德】创业教育案例；青年职业辅导 【日】职业指导和生涯教育的系统化发展；创业教育	【英】学徒制计划	【法】学生创新、转化和创业中心 【德】后续帮扶；个别辅导
II 机会 提供	【俄】就业信息分配平台；定向培养计划	【美】十万机会计划 【韩】绿色新政	【俄】战略创新规划署 【法】“国家学生-创业者”身份
III 资源 补偿	【美】就业训练团 【俄】青年实践项目	【美】就业训练团；十万机会计划 【英】社区行动计划；个案后续管理项目	【日】毕业前后集中支援 【韩】税收减免优惠；海外就业

1. 能力发展取向的政策举措

随着青年失业问题的凸显，强化高等教育与劳动力市场之间的適切性与有效衔接，成为各国高等教育高度重视的政策议题，其中提升青年可就业能力成为各国高等教育改革的核心。^{[16][17]}为此，各国针对青年发展的不同阶段，通过学习培训、职业教育、实习和创业能力培养等途径，增进青年对劳动力市场与自我的认知，提升其可就业能力。

（1）院校就读期间

院校就读期间，各国政府为保障青年顺利实现从院校向劳动力市场的过渡，通常采用课程学习和职场提前体验两种途径，提升青年的可就业能力，由此强化青年的社会与自我认知，降低未来失业发生风险。该阶段的能力提升政策也是各国青年就业扶持政策体系的核心所在。

首先，各国将生涯规划指导和职业能力培训纳入院校课程体系，通过全程性、系统化课程设计，提升青年群体的可就业能力。

2014 年，英国劳工部启动职业教育改革项目。该项目以 14-19 岁青年学生为对象，在全日制教育体系中引入职业发展引导、技能培养等教学内容。该项目的创新性在于：一方面推动企业参与至课程设置和实习教学环节，保障院校教育与劳动力市场

需求之间的适切性；另一方面根据不同阶段青年发展特征，引入针对性职业发展教学与服务。^[18]

日本政府在 2013 年出台的《日本复兴战略》和 2015 年内阁公布的《第 2 期教育振兴基本计划》强调，加强以扩大劳动力市场供需匹配为重点的生涯和职业教育体系制度化建设，形成从初等教育到高等教育、从生涯指导到就业的全程性青年就业支持体系的必要性。针对政府的政策定位，文部科学省、经济产业省、厚生劳动省与地方政府、产业界形成联动协作机制，推进各院校的职业指导和生涯教育的系统化发展，并提供相应的财政预算保障。^[19]以日本京都产业大学为例，该校面向全校各学年学生开设总计 19 门职业生涯教学课目。相关课目构成具有内在衔接递进性的课程体系，具体涉及职业规划、校园内外职业体验、继续教育三个领域，细分为职业规划、课题解决、实习、实地采访、职业再规划五个递进性教学模块。职业生涯教学体系同时结合职业沟通技巧、写作课程，整体贯穿于本科四年全过程。相关课程在大学专任教师负责的同时，毕业生、来自企业和外校的讲师也积极参与教学过程。相关研究表明，职业生涯教学课程选课学生的就业率和 GPA 均高于未选课学生，由此印证院校就读期间为青年提供职业生涯规划教育，对加深自我启迪、形成职业意识、优化学业成就具有显著促进作用。^[20]

其次，各国院校为学生提供充分的就业实习平台和创业教育经历，通过职场提前体验，提升可就业能力。

2013 年，英国技术与创业部颁布《英格兰学徒制未来：执行计划（The Future of Apprenticeships in England: Implementation Plan）》，其目的在于提高实习质量，让雇主主导实习改革方向，推动实习训练与劳动力市场之间的契合性。时至 2017-2018 学年，该项目累计为全日制教育体系中 16 岁以上的青年学生提供总计 300 万个学徒实习岗位。^[21]学徒制带来双重红利：一则确保青年求职者从学校向劳动力市场的顺利过渡，二则通过强化青年的岗位职业技能培训的契合性和针对性，有效压缩雇主的人员支出。^[14]

成功的创业教育首先需要大学自身拥有创业家精神，需要大学调整组织内部治理方式、促进教学科研与社会经济发展之间的高度适切性，与外部政府、企业甚至国际社会之间建立战略合作伙伴关系。仅从大学单一视角推进创业教育和创业支持将面临严重局限。创业教育既是为学生提供的未来职业准备，也是大学实现科研成果市场化的重要途径，其成功取决于大学内部支持与外部社会支持系统的紧密合作与整合。以

德国伊尔梅瑙科技大学（TU Ilmenau）所推进的创业教育（Promoting Successful Graduate Entrepreneurship）为例，该校通过内容丰富的网站和以脸书为渠道的网络交流渠道，建构院校与外部利益相关者共同参与的创业支持系统和战略合作关系。在此基础上，该校通过创业教育相关的课程讲座，培育学生的创业家精神。该校开设的“商务创业与管理”课程建立青年创业启动阶段的校内外整合性支持系统，以有偿或无偿的方式引入外部产业界等合作伙伴，共同推进教学。项目评估显示，外部合作伙伴在课程中所提供的教学讲座对学生创业形成积极影响。院校建构的内外部合作性创业支持系统，从融资、经营场地、社会网络等层面，为学生创业各阶段提供系统精准的支持和服务。^[23]

2001年，法国教育、经济等相关部门联合创业机构（APCE）、高等院校、创业研究协会等机构，设立创业教育实践平台（The Observatory of Pedagogical Practices in Entrepreneurship, OPPE）。近年，OPPE项目基于中等教育和高等教育中创业教育信息数据库，为在校青年提供约300门在线高校创业教育课程和相关活动，促进青年创业能力发展。OPPE项目也通过凝聚教育者、研究者、创业者，基于学术年会和专项课题研究，推动创业教育理念的创新，促进不同群体、不同机构间的交流，提升社会各界对创业教育的关注和参与。^[24]

日本东京大学近年推动向主动型经营实体的转型，积极开展与软银、IBM、台积电等国内外实力雄厚企业之间的紧密合作。这不仅促进了大学的尖端科研，也为大学创业教育提供了有效支持。2005年以来东大开设系统传授创业知识的“企业家道场”项目，新冠疫情期间，该校通过企业家精神研讨会等活动，进一步强化创业教育。该校强调，创业教育的开展并不意味着鼓励在校学生未来均选择创业的道路，而是通过创业教育探究和解决现实问题，为青年学生提供风险承担和团队合作的体验，强化学生的精神意志，让这种抗压性和挑战性创业家精神构成学生的核心能力，未来促进其在各个职业领域的成功发展。^[25]

（2）求职（或失业）期间

求职（或失业）期间，各国提升青年可就业能力举措主要基于两条路径：其一，通过职业培训、信息平台等形式，搭建雇主和青年求职者之间的桥梁，促进青年向劳动力市场的顺利过渡；其二，针对毕业后失业青年，通过提供教育培训和实习机会，帮助其再就业。相关政策的施政对象聚焦于三类群体：（1）即将毕业的求职青年；

（2）失业或待业青年；（3）青年特困群体，比如长期失业、未接受高等教育的弱势青年群体。其中第三类群体将纳入下文资源补偿政策框架中专门探讨。

以英国的学徒制（Appernticeship）为例，在漫长的劳动力市场发展历史中，学徒制发挥了向缺乏相应工作技能经验的求职或待业青年传授专业技能的重要功能。百年之前，学徒制频见于裁缝、木工、工程等行业，而时至今日该制度主要被运用于工程、医疗护理、酒店餐饮、工商管理等行业，反映出英国经济从第二产业主导向第三产业主导的转化。学徒制以 16 岁以上英国青年为对象，划分低级、中级、高级三个阶段，分别对应高中、本科、研究生学历教育阶段。该制度跨时 1~4 年，期间由雇主企业、继续教育学院共同合作，提供包括工作体验、技能学习和职业资格学习等职前培训教育。^[26]2013 年英国政府颁布《英国未来学徒制实施方案（The Future of Apprenticeships in England: Implementation Plan）》，进一步强化由雇主主导的职业培训教育改革，深化人才与劳动力市场需求的对接。据英国政府评估，学徒制项目在促进青年职业发展进步、掌握职业特定技能、提高薪资水准、高质量训练方面取得显著成效。^[27]英国统计局数据显示，总体而言，接受高级学徒制训练的 21 岁青年的平均年薪高于同龄的普通高校毕业生。^[28]

（3）职业发展初期

职业发展初期，各国对青年提供的职业辅导主要基于多种媒介，通过持续且全方位的职业发展和创业支持，帮助青年实现在劳动力市场的成功发展。

法国教育部、生产振兴部、信托局共同资助 480 万欧元，建立学生创新、转化和创业中心（Des Ples Etudiants pour l' Innovation, le Transfert et l' Entrepreneuriat, PEPITE），为毕业生创业提供专项支持。PEPITE 项目联合大学和地方企业，利用大学的创业企业孵化器和合作空间，开设创业创新课程，促进青年职业发展初期的能力建设和发展。^[29]该项目通过“做中学”的实践学习，由教师、外部教练、PEPITE 项目合作伙伴为创业毕业生提供个性化指导。与此相类似，德国为毕业青年提供职业发展初期的后续帮扶和个别辅导，提升青年的问题解决能力，开展职业心理、技术咨询等服务。

2. 机会提供取向的政策举措

机会提供是促进青年就业政策的重要切入点。各国政府的青年就业机会提供大致可分为三种方式：一是建立劳动力市场供求双方的有效信息沟通渠道；二是通过推进调整产业结构和发展新兴产业，积极创造青年就业岗位；三是通过推动和鼓励青年创业，缓减青年失业。

（1）院校就读期间

就学期间，各国倾向于建立充足的信息提供机制，为青年就业提供有力支持。随着市场导向的高校毕业生就业制度的确立，供求匹配性降低、结构性失业成为俄罗斯高校毕业生面临的严峻挑战。俄罗斯在教育部直属的 332 所高校建立就业信息国家网络平台，促进高校学生与企业之间的信息交流与沟通，为就业提供多功能信息保障。^[30]该信息平台整合从联邦到地方的就业中心信息，并结合高校内部的信息平台，为学生提供充足精细的就业信息。此外，俄罗斯出台高校学生定向培养机会，针对航工航天、化工等国家发展急需行业，由高校、用人单位、教育部门签订协议，开展定向学生培养。相关项目学生在就读期间获得丰厚的助学金和住宿保障，毕业后充分保障学生与劳动力市场间的供求匹配。

（2）求职（或失业）期间

求职（或失业）期间，各国政府政策主要聚焦于为缺乏相应工作能力和经验的失业或者待业青年提供实习和就业机会。美国于 2015 年启动十万就业机会计划（100k Opportunities Initiative），该计划由星巴克公司发起，微软、沃尔玛、希尔顿等十余家大公司共同参与，旨在联合企业力量，缓解青年失业。该计划通过为 16-24 岁的青年失业者提供全职工作、学徒见习、实习机会等，搭建雇主和失业青年之间的交流桥梁，为青年失业者提供就业和培训机会。该计划的行动主体是民间大型企业。其特殊之处在于完全由企业自筹经费，自发形成扩增就业机会供给联盟。自 2015 年以来，该计划已聚集 55 家政府部门、私营企业和非营利性组织等力量，实现了项目设立初期的扩增 10 万名青年人就业岗位的目标。2021 年之后该计划打算继续为 100 万青年提供就业机会。^[31]

政府通过调整产业结构和发展新兴产业积极拓展青年就业岗位也是该时点机会提供取向政策的重要努力方向。2009 年，韩国政府出台“绿色新政”，减缓日益加深

的经济衰退，实现绿色增长。由温室气体减排、能源安全提升、绿色技术和创新三大支柱组成的绿色增长策略为扩大就业创造了机会。^[32]

（3）职业发展初期

职业发展初期，各国倾向于为创业青年提供持续性扶持。2011 年俄罗斯设立战略创新署。该署由俄罗斯中央联邦政府主导，俄总统普京亲自担任署长，基于政府财政投入和企业投入，为青年创业者提供持续资助。截至 2013 年 6 月，战略创新署总计支持 114 个项目，98 位创业青年成为其扶持对象。扶持创业项目中包括莫斯科最大人力资源公司 Smart Start，该公司自 2012 年创立以来注册 4.5 万名学生和 350 多家企业。基于严格的筛选考核、政府长期的财政投入、以及民间企业的积极参与，充分保障了该项目的有效推进。^[33]法国高等教育部为 28 岁以下的青年创业者建立了“国家学生-创业者”身份（Le statut national d'étudiant-entrepreneur, SNEE），保障青年在创业期间享受相关社会福利，并为其提供资助。^[34]

3. 资源补偿取向的政策举措

所谓资源补偿取向政策，主要以就业困难的弱势青年为施政目标，通过提供就业培训、个性化帮扶、财政补贴、完善社会保障体系等一系列途径，帮助该群体摆脱就业困境。

（1）院校就读期间

针对长期失业或低学历的青年特困群体，各国通过强化职业教育与培训力度，提供实习机会、丰富职前体验等方式，为该群体提供针对性的指导帮扶，提升其可就业能力。

美国就业训练团（Job corps）项目源于约翰逊总统于 1964 年提出的建立“伟大社会”理念。为实现该目标，美国国会通过了“向贫困宣战”的一系列立法项目，就业训练团则是其中的核心计划。由劳工部负责的就业训练团项目是全美规模最大的青年职业培训与技术教育项目。该项目耗费劳工部 60% 以上的青年培训与就业服务经费，主要向 16-24 岁来自低收入弱势阶层的美国公民提供免费的职业教育、培训和咨询，使其成为更具责任感、就业力、创造力的公民，推进其就业。该项目的学业教育课程旨在缓解青年求职者在阅读、数学、写作方面的能力不足缺陷，职业教育课程主要由产业界组织设计，包括自我了解、实习和职业生涯规划、职业生涯开发、针对性职业培训教育四个阶段。^[35]截至目前，全美已在各地设置 125 所就业训练中心，累计为 250

多万名弱势阶层青年提供就业训练与服务。^[36]研究显示,该项目切实帮助青少年提升学术基础能力和职业技能,使其获得适配的职业岗位或继续升学,降低犯罪发生率,提升就业薪资收入。^[35]

俄罗斯政府在本国就业信息平台数据的支持下,启动“青年实践”项目,为失业青年提供资源补偿。劳动部帮助协调失业青年与企业签订实习合同,并由企业和劳动部共同承担实习期间的薪酬。该项目通过对口实习,强化青年和企业之间的相互了解,增加双方就业签约的可能性。^[38]

(2) 求职(或失业)期间

针对弱势群体在求职或失业期间遭遇的困境,各国政府分别从经济与非经济层面给予针对性支持。以德国为例,针对青年求职和失业期间的不同需求,联邦就业局提供相应的财政补贴,具体包括:在青年参与职业培训及求职准备期,为青年提供职业培训津贴(Training Allowance);^[39]针对失业青年或实习试用期后未能顺利入职的青年提供失业津贴(Unemployment Benefits);^[40]对于在失业后选择自主创业的青年,则提供相应的创业启动资金(Start-up Grant),由此确保弱势群体的基本生计以及创业后的社会保障。

2011年之后英国政府启动的社区行动计划(Community Action Programme)和个案后续管理项目(Ongoing Case Management)均为向青年就业特困群体提供的长期性应对方案。社区行动计划通过提供为期半年的实习机会,帮助青年特困群体丰富职场经历,提升就业竞争力。个案后续管理项目为青年失业者提供一对一的个性化求职辅导、通过与雇主的合作,为其提供技能培训,并对其在求职过程中进行长期追踪性指导。^[41]

(3) 职业发展初期

职业生涯的成功开始是降低失业的最佳途径。向雇佣失业青年的企业提供财政补偿和税收优惠政策,是各国在青年职业发展初期普遍采用的政策。2008 金融危机之后,日本文部科学省、经济产业省、厚生劳动省协作实施《毕业前的最后集中支援》,其中包括赋予毕业后三年学生与应届毕业生同等的待遇、向聘用未签约应届毕业生的企业提供雇佣奖励金。^[42]韩国政府向在中小企业就业的青年提供入职三年所得税 50% 的减免优惠政策,由此缓解青年失业和中小企业无人应聘并存的矛盾。此外,为扩大就业市场,韩国雇佣劳动部为有海外工作意向青年提供相关实习培训和咨询服务,并

为海外求职成功的青年提供高达 300 万韩元的奖励基金，帮助其适应海外职场生活环境，提供出国及海外企业签约相关的咨询服务。^[43]

三、结论与中国政策设计启示

1. 国际青年就业扶持政策特征

针对 2008 年国际金融危机以来发达国家为缓减青年失业危机出台的一系列政策创新与实践探索的梳理分析，可发现各国将对高校毕业生就业扶持嵌入到促进青年就业的政策行动之中，使相关政策成为青年就业政策框架的要素之一。从政策的功能定位和施政对象而言，整合性青年就业扶持政策体系，一方面充分考量了同龄失业群体的共通性；另一方面充分整合政策资源，使政策设计涵盖面更为广泛，实现政策效用最大化。基于以上分析，国际青年就业扶持政策的建构呈现如下趋势及其特征：

多部门协作、引入民间力量。首先，就青年就业扶持政策的运作机制而言，各国政府重视政策制定和执行过程中的多部门协作，确保就业资源的整合和扶持政策的一致性，并积极引入产业界等民间力量的市场化运作机制。解决青年就业问题需要政府、院校和产业界等不同主体在不同阶段、不同层面的协同努力，有效推进政策施行和人才供求的适配性。由此就业才能稳定持久，青年就业问题才能得到切实改善。

多功能推进。国际青年就业扶持政策的制定主要趋于能力发展、机会提供、资源补偿三大功能取向。其中，能力发展取向和机会提供取向政策具有普惠性，资源补偿取向政策主要针对就业弱势群体。面对青年失业问题的复杂性，虽然不同国家的政策选择存在差异，但总体而言，各国政策制定并非基于单一功能取向，而是形成了以能力发展取向举措为核心，多维功能取向定位的方式，促进青年失业问题的解决。

多时点干预。从政策干预时点而言，各国青年就业扶持政策往往纵向贯穿青年院校就读期间、求职（或失业）期间和职业发展初期的全过程，并在不同干预时点引入不同取向的政策。而且各国政府根据本土青年失业问题的特质，在不同发展阶段的政策取向有所差异。通常，院校就读期间聚焦能力发展取向的政策，求职期间或职业发展初期侧重资源补偿和机会提供取向政策。

2. 后疫情时代我国高校毕业生就业扶持的启示

长期以来,我国政府的青年就业扶持政策主要聚焦高校毕业生。究其原因,该现象与(1)我国短期内实现高等教育的快速扩张,高校毕业生骤增,就业矛盾突出;(2)民众对高等教育的经济收益和社会代际流动功能抱有高度期望;(3)社会失业保障机制相对薄弱,高校学生失业可能导致教育资源浪费,影响社会稳定。然而考虑到新冠疫情对于经济重创程度的严重性,相当一部分青年(特别是农村青年)群体可能在中等教育阶段陷入辍学或失业危机,未来需要借鉴国际经验,建构包括高校毕业生在内的,覆盖16-24岁人口整体的综合性青年就业扶持政策体系。在此基础上,本文借鉴2008年金融危机后国际就业扶持政策实施框架和实践经验,结合我国国情,系统设计后疫情时代我国高校毕业生就业扶持政策体系。

(1) 建构政府多部委合作/政-学-产三位一体的就业扶持政策体系

为有效推进青年就业,在政策制定层面,可借鉴各国的实践经验,形成多部委协同合作机制。在我国现实情境下,青年就业矛盾内涵复杂,涉及中央多职能部委。但长期以来由于高校毕业生就业政策决策主要集中于教育部,并未在中央政府层面形成各相关职能部委之间的有效联动机制,导致政府职能部门之间的政策协调性与衔接性不足、政策执行纷乱、政策成效低下、政策问责机制缺失等问题。由此,未来需要在国务院总体协调基础上,吸纳教育部、人力资源与社会保障部、财政部、科技部、产业界等作为政策动议、执行的共同主体,在中央政府层级建构青年就业多部委合作机制。此外,企业是吸纳高校毕业生的关键部门,^[44]在就业扶持政策框架的具体实施过程中,需要产业界民间力量在不同阶段的高度参与,应建构“政府-学校-产业界”的三位一体就业扶持机制,充分保障政府决策和政策执行的高度成效。

(2) 多功能向度·多时点干预推进就业扶持政策

面对后疫情时代高校毕业生失业问题的复杂性和严峻性,就业扶持政策需根据就业政策的现存问题和就业弱势群体的特征,形成贯穿青年职业发展全过程的综合性高校毕业生就业扶持政策体系。在具体的政策设计上,应从政策的功能定位、实施阶段入手,采用多功能向度·多时点干预的方式推进青年就业相关问题的解决。表3是本文基于国际经验所建构的后疫情时代我国高校毕业生就业扶持政策的基本框架。

表 3 后疫情时代我国高校毕业生就业扶持政策设计

	1. 院校就读期间	2. 求职（或失业）期间	3. 职业发展初期
I 能力 发展	I-1 ● <u>扩大教育机会供给</u> ● <u>全程性·系统化生涯规划教育</u> ● 创业教育功能的再定义 ● <u>产学合作的创业·实习教育</u>	I-2 ● <u>职场提前体验的精准对接</u>	I-3 ● 持续性·全方位发展支持
II 机会 提供	II-1 ● <u>搭建劳动力供求信息沟通平台</u>	II-2 ● <u>推动基层就业</u> ● <u>调整产业结构</u> ● 培植新兴产业	II-3 ● 系统、统一创业支持体系 ● <u>创业担保贷款贴息支持</u> ● 青年创业咨询服务体系
III 资源 补偿	III-1 ● <u>为就业困难学生提供精准化就业服务支持</u>	III-2 ● 为失业毕业生提供失业补贴 ● 通过财政补贴机制，鼓励企业吸纳就业困难学生 ● 提供自主创业群体启动资金	III-3 ● <u>完善社会保障体系</u> ● <u>职场发展的跟踪性服务</u>

【注】表中无横线文字表示当下未实施政策举措；下划双横线文字为已实施的政策举措；下划单横线文字为已实施但尚需完善的政策举措。

其一，引入高校学生的能力发展政策，早期降低青年失业的发生概率。在学期间习得技能与劳动力市场需求之间的脱节，以致青年无法找到匹配的就业方向 and 岗位，是导致高校毕业生结构性失业的重要原因。截至目前，我国政府在劳动力市场无法满足青年就业需求的时点，往往选择发挥高等教育的贮藏功能（the warehousing function），扩大招生规模，提升学生可就业能力，缓解就业压力。^[45]新冠疫情之后，我国政府迅速出台了高职和硕士研究生扩招政策，增加可能面临失业危机青年的在校学习时限，提升就业能力。^[46]然而基于后疫情阶段经济发展形势的预判，在能力发展取向政策层面需做如下进一步的优化和完善。

首先，院校就读期间提供高质量的生涯规划教育是青年可就业力提升的前提。虽然现阶段我国高校生涯教育已渐成体系，但仍存在生涯规划教育启动时间滞后、教师专业化水平低、指导内容和教学形式单调等问题。^[47]为降低青年失业发生概率，需要借鉴国际经验，提供全程性、系统化生涯规划指导。此外在创业教育方面，需拓展创业教育的功能定义，通过创业教育提升学生的探究和解决问题能力、团队合作能力、抗压性精神意志、创业家精神。创业教育的效用，不仅在于提升高校毕业生自主创业的成功概率，更重要的是强化青年成功就业及在未来不同职业发展的核心能力。与此同时，创业教育的优化，需要高校与产业界的产学研高度合作，由此加强创业教育与劳动力市场需求之间的高度契合性。其次在求职阶段，实习教育是青年职场提前体验，深化自我与社会认知的重要途径，然而目前我国高校实习教育存在的实习内容与专业偏差较大、过度实习等诸多问题，^{[48][49]}为此高校和产业界需要有效对接，提升青年学

生实习参与的精准性、针对性、适度性，保障其向劳动力市场的顺利过渡。最后在职业发展初期，我国政府需要对进入职场的青年提供持续的、全方位的职业发展和创业支持，鉴于目前我国高校学生创业失败概率较高的现状，^[50]特别需要对毕业后自主创业毕业生提供后续帮扶和指导服务。

其二，从多部门、多渠道入手，强化高校毕业生就业的机会提供。从机会提供取向政策角度出发，做好高校毕业生的就业工作，需要从多部门、多渠道入手创造高校毕业生就业的机会提供。近年中国政府积极扩大基层就业，解决高校毕业生供给过剩。但考虑到后疫情时代的经济低迷与政府财政紧缩，仅依赖扩大基层就业途径存在明显局限。因此，在机会提供取向政策层面需做如下优化和完善。

首先，当前高校毕业生对就业市场信息掌握不完全，市场就业政策传递机制不畅、岗位需求信息区域分割、内部与外部信息不对称等问题的存在，导致青年就业信息搜寻成本上升。^[51]因此需要打通高校毕业生和就业市场之间的信息沟通，建立囊括全国就业政策和就业供求的信息平台，使高校毕业生和市场就业信息能够在不同高校、区域和行业之间自由流动，促进高校毕业生有序高效就业。

其次，现有产业结构与高校毕业生就业结构之间呈现偏离状态，第二产业虽然规模较大，但难以容纳现有高校毕业生就业数量，第三产业远未达到应有的大学生就业容量，就业市场供大于求。^[51]因此需要在既有的扩大基层就业岗位的基础上，结合我国“双循环”经济发展新格局，通过技术进步、产业结构升级，加快发展知识技术创新，培植新兴产业等途径，提高劳动力市场对于高校毕业生的吸纳能力。

再者，对于高校毕业生自主创业扶持体系，我国已出台了一系列相关支持政策，^[53]但是既有政策由于针对性、精细化不足，实施效果未达到预期目标，社会保障网络的缺失限制了自主创业扶持政策的实效。^[54]为此需要为高校毕业生创业构建系统化、统一性的支持体系，整合高校毕业生的创业培训、创业启动资金支持、创业咨询服务，增加政策的针对性和可操作性，有效推进高校毕业生成功创业。

其三，结合政府和产业界力量，为弱势毕业生群体提供资源补偿。既有研究发现，相对于其他群体，女性，来自农村地区、家庭社经地位和文化资本积累不足等弱势青年群体陷入失业困境的概率较高。^[12]因此高校和产业界需有效联动，为就业困难群体提供个性化帮扶。具体在资源补偿取向政策层面可做如下优化和完善。

在院校就读期间，高校需要构建针对就业困难学生的精准化就业服务支持系统，对其能力提升、职场早期体验、就业准备提供精准化支持帮扶。在求职或失业阶段，政府可以考虑提供失业补贴，保障高校毕业生弱势群体的基础生活，排解其在过渡期及失业期的后顾之忧。在职业发展初期，完善社会保障体系、提供后续的跟踪性服务，能够帮助就业弱势群体成功适应职场，保障其就业稳定性。对于失业后选择自主创业的青年，需为其提供相应的创业启动资金，鼓励这部分毕业生群体通过创业解决就业问题。此外对于吸纳青年弱势群体就业的中小微企业，政府可通过社保补贴、定额税收减免、担保贷款和贴息等方式，鼓励民营企业等产业界积极吸纳包括就业困难群体在内的高校毕业生就业。

本文基于 2008 年金融危机后各国出台的青年就业扶持政策的国际经验，结合国情，建构了未来我国高校毕业生就业扶持的政策实施框架。但需强调的是，此次新冠疫情所引发的经济危机和失业状况将比 2008 年金融危机更严峻、更持久。^[1]应该清晰认识到，仅依赖以往经验的复制远不足以跨越危机。为此本文所提出政策建议旨在为未来解决高校毕业生就业提供探索尝试的方向，现实中需要政府、高校、产业界在实践中不断试错纠正，在此过程中及时动态调适，寻求疫情冲击下高校毕业生就业解决的最佳途径。

参考文献:

- [1][56]Kristalina Georgieva.Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy.International Monetary Fund[EB/OL].<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/07/sp040920-SMs2020-Curtain-Raiser>.2020.04.07/2020.04.11.
- [2]教育部.2020 届高校毕业生将达 874 万人[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/201911/t20191101_406366.html.2019.11.01/2020.02.27.
- [3]新华社.李克强总理出席记者会并回答中外记者提问[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/2020-05/29/c_1126047196.htm.2020.05.29/2020.06.08.
- [4]Goldsmith A H, Veum J R, William Jr D.The Impact of Labor Force History on Self-esteem and its Component Parts, Anxiety, Alienation and Depression[J].Journal of Economic Psychology, 1996, 17 (2) : 183-220.
- [5]Bell D, Blanchflower D.What Should Be Done about Rising Unemployment in the UK? [J].Stirling Economics Discussion Papers, 2009.
- [6]Mcquaid R.Youth Unemployment Produces Multiple Scarring Effects[J].LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog, 2017.
- [7]Stevenson W.The Relationship Between early Work Experience and Future Employ Ability[J].The lingering crisis of youth unemployment, 1978: 93-124.
- [8]Becker B E, Hills S M.Teenage unemployment: some evidence of the long-run effects on wages[J].Journal of Human Resources, 1980: 354-372.
- [9]Smith R.Unemployment and Health: a Disaster and a Challenge[M].Oxford University Press, 1987.
- [10]O'Higgins N.Youth Unemployment and Employment policy: A Global Perspective [J].Mpra Paper, 2017, 21 (100) : 212.
- [11]Montenegro C E.Job Security and the Age-composition of Employment: Evidence from Chile[J].Estudios de Economía, 2007, 34 (2) : 109-139.
- [12][55]鲍威, 李炳龙.谁失业、谁就业、谁升学--2003 年-2009 年中国高校学生毕业后发展路径选择的观察[J].清华大学教育研究, 2012, 33 (01) : 72-80.
- [13]International Labour Office G.Global Employment Trends for Youth: 2011 update[R].2011.
- [14][22]Stefano Scarpetta, Anne Sonnet, Thomas Manfredi.Rising Youth Unemployment During The Crisis[D].OECD Publishing, 2010.
- [15]刘鹤.两次全球大危机的比较[J].管理世界, 2013, (03) : 1-7.
- [16]Teichler, Ulrich, ed.Careers of University Graduates: Views and Experiences in Comparative Perspectives[M].Springer Science&Business Media, 2007.

[17] 鲍威, 刘薇. 高校毕业生可就业能力形成机制的实证研究[J]. 教育发展研究, 2016, 36 (01): 48-55.

[18] Vocational education reform: Matthew Hancock Writes to Colleges and Independent Training Providers. [EB/OL]. <https://www.gov.uk/government/publications/vocational-education-reform-matthew-hancock-writes-to-colleges-and-independent-training-providers>. 2019. 10. 15.

[19] 国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター. 「キャリア教育」資料集—研究・報告書・手引編（平成 28 年度版）[R]. 2017.

[20] 体系的なキャリア教育・職業教育の推進に向けたインターンシップの更なる充実に関する調査研究協力者会議[EB/OL]. https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/055/index.htm. 2019. 10. 13.

[21] The Apprenticeships in England: Our Vision 2020[EB/OL]. <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeships-in-england-visionfor-2020>. 2020. 01. 15.

[23] Hofer, A. et al. Promoting Successful Graduate Entrepreneurship at the Technical University Ilmenau, Germany, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2013/03, OECD Publishing, Paris.

[24] Kangae: Entreprendre, de l'idée à l'action[EB/OL]. <https://www.kangae.fr/>. 2020. 04. 30.

[25] 从东京大学看日本的企业家精神[EB/OL]. <https://weibo.com/ttarticle/p/show?id=2309404503691611734210>. 2020. 05. 31.

[26] Kirby P. Levels of Success: The Potential of UK Apprenticeships. [J]. sutton trust, 2015.

[27] National Careers Service. Earn While you Learn with an Apprenticeship[EB/OL]. <https://nationalcareersservice.direct.gov.uk/advice/courses/typesoflearning/Pages/apprenticeships.aspx>.

[28] Office for National Statistics. Graduates in the UK labour market 2013[J]. Office for National Stats, 2013.

[29] MESR. Une Nouvelle Politique pour l'Entrepreneuriat Etudiant[EB/OL]. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid74614/unenouvellepolitique-pour-l-entrepreneuriat-etudiant.html>.

[30] Е. И л я с о в. Т р у д о у с т р о й с т в о в ы п у с н и к о в - з а д а ч а у ч р е ж д е н и е п р о ф е с с и о л ь н н о г о о б р а з о в а - н и е [J], 2004, 7: 85-92.

[31] 100kopportunities: Connecting Employers and Young Job Seekers[EB/OL]. <https://100kopportunities.org/>. 2020. 01. 19.

[32]Martinez-Fernandez, C. and K. Choi, Skills Development Pathways in Asia, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, 2012/12, OECD Publishing.

[33]俄罗斯: 端正青年择业观[EB/OL].<http://www.people.com.cn/24hour/n/2013/0627/c25408-21985378.html>. 2013. 06. 27/2020. 01. 20.

[34]Le statut nationalétudiant-entrepreneur[EB/OL].<https://www.gouvernement.fr/le-statut-national-etudiant-entrepreneur>. 2020. 04. 11.

[35][37]Schochet P Z, Mcconnell B S. Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study[J]. American Economic Review, 2008, 98 (5) : 1864-1886.

[36]Berk J, Rosenberg L, Cattell L, et al. The External Review of Job Corps: An Evidence Scan Report[J]. Report submitted to the US Department of Labor. Washington, DC: Mathematica Policy Research, 2018.

[38]雷丽平, 朱红琼. 俄罗斯高校毕业生就业现状透视[J]. 人口学刊, 2014, 36 (06) : 41-47.

[39]Bundesagentur für Arbeit. Training Allowance (Berufsausbildungsbeihilfe-BAB) [EB/OL].http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Benefits/Vocational_Training/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI485770. 2020. 02. 22.

[40]Bundesagentur für Arbeit. Unemployment Benefits (Arbeitslosengeld) [EB/OL].http://www.arbeitsagentur.de/web/content/EN/Benefits/Unemployment_Benefit/index.htm. 2020. 02. 02.

[41]Mahy B, Rycx F, Volral M. Wage Dispersion and Firm Productivity in Different Working Environments[J]. British Journal of Industrial Relations, 2011, 49 (3) : 460-485.

[42]寺崎里水. 大学独自のキャリア形成支援の必要[J]. 福岡大学研究部論集, 2011, (4) : 55-61.

[43]청년고용정책가이드북. https://dis.korea.ac.kr/wp-content/uploads/2015/09/청년고용정책가이드북_2015년.pdf. 2015. 09/2020. 04. 14.

[44]岳昌君. 疫情对高校毕业生就业的影响[J]. 中国大学生就业, 2020, (06) : 4-8.

[45]Grubb W N, Lazerson M. Education and the Labor Market: Recycling the Youths[R] //H. Kantor, D. Tyack. Work, Youth and Schooling. Stabdford, CA: Stanford University Press.

[46]鲍威. 未完成的转型--高等教育影响力与学生发展[M]. 北京: 教育科学出版社, 2014.

[47]张耀庭. 大学生职业生涯规划教育存在的问题及对策[J]. 教育探索, 2013, (10) : 123-124.

[48]都昌满. 高校学生实习: 问题分析与解决途径[J]. 高等工程教育研究, 2010, (05) : 144-149.

[49]丁小浩,于洪霞.高校学生实习时间的囚徒困境及其破解[J].中国职业技术教育,2011,(15):13-16.

[50]李爱华,杨淑琴主编.大学生创新创业教育[M].上海:上海交通大学出版社,2018.

[51][52]马廷奇.产业结构转型、专业结构调整与大学生就业促进[J].中国高等教育,2013,(Z3):56-59.

[53]薛志谦.我国青年创业扶持政策的现状、价值及优化[J].中国青年研究,2017,(02):84-89+77.

[54]桑伟林,蔡智.改革开放40年来青年就业创业政策演进及其优化研究[J].中国青年研究,2018,(10):12-18+40.