

公共政策视角下青年高质量就业问题与路径研究

秦 怡

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2024年9月3日; 录用日期: 2024年10月23日; 发布日期: 2024年11月1日

摘要

青年就业对于推动社会的全面和平衡发展至关重要, 同时也是推动创新与创造力的关键群体。目前, 青年在就业市场上正面临不小的挑战, 本文从公共政策的理论视角出发, 深入探讨了公共政策在服务青年就业方面的根本特性, 分析了公共政策如何满足青年就业的需求, 并进一步剖析了导致青年就业困难的深层次原因。为了克服这些障碍, 需要采取更加主动和有效的就业政策。这包括在政策目标的设定、规划、执行和效果评估等多个方面, 为青年就业提供全面的支持。同时, 还需要通过协调各方力量, 加强制度建设, 确保政策能够发挥应有的效果, 最终实现青年的高质量就业。

关键词

公共政策, 青年, 高质量就业, 服务

Research on the Problem and Path of High-Quality Youth Employment from the Perspective of Public Policy

Yi Qin

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Sep. 3rd, 2024; accepted: Oct. 23rd, 2024; published: Nov. 1st, 2024

Abstract

Youth employment is essential for the promotion of the comprehensive and balanced development of societies, and is also a key group for the promotion of innovation and creativity. At present, young

people are facing considerable challenges in the job market. From the theoretical perspective of public policy, this paper provides an in-depth discussion of the fundamental characteristics of public policy in serving youth employment, analyses how public policy can meet the needs of youth employment, and further analyses the deep-rooted causes of youth employment difficulties. In order to overcome these obstacles, more proactive and effective employment policies are needed. This includes providing comprehensive support for youth employment in a number of areas, such as policy goal-setting, planning, implementation and impact assessment. At the same time, it is also necessary to coordinate the efforts of all parties and strengthen institutional development to ensure that the policies are able to achieve the desired effect, and ultimately achieve high-quality employment for young people.

Keywords

Public Policy, Youth, High-Quality Employment, Service

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

青年就业是衡量一个国家民生幸福和未来发展的关键指标，同时也是推动创新发展的核心力量。随着我国经济结构的持续优化和新兴就业模式的兴起，新的工作需求不断涌现，这使得青年群体原有的知识体系和技能面临更新换代的压力，不可避免地遭遇就业难题，社会也因此面临由青年就业问题带来的严峻考验。为了给青年群体创造更多高质量的就业机会，社会需要在提升青年自身就业能力的同时，政府更应通过增强公共政策的支持力度来扩大就业市场。公共政策在青年就业问题上不应仅仅是一种被动应对，而应成为积极的引导力量，致力于拓展青年的就业领域[1]。为了实现这一目标，公共政策需要重点关注人力资本的投资、创业支持和社会保障体系的完善，以提升政策的质量和力度，解决导致青年就业困境的结构性问题，从而更有效地拓宽青年的就业途径。

2. 从公共政策理论认识当前青年就业形势的变化

2.1. 强调公共政策的实效性是解决青年就业困境的

公共政策本质上是对社会各阶层利益关系的反映，其制定过程中政府的权威性起着决定性作用，因此政府在政策制定中扮演着核心角色。公共政策的“公共性”源自于它需要平衡并回应社会各群体的利益需求，追求公平与正义。公共政策的核心价值在于其能够产生实际效果，即在合理配置社会资源的基础上，实现公共利益的最大化[2]。公共政策应更加关注社会的实际需求，对现实问题做出及时和准确的响应，包括政策目标的设定、执行、评估及监督等各个环节，都应以提高政策的有效性为核心。

公共政策的制定和实施需要以解决青年就业问题为出发点，通过精准的政策措施来应对就业市场的挑战。政策的有效性不仅体现在能够及时响应社会需求，更在于能够通过政策的实施带来实际的社会效益，促进青年就业问题的解决。因此，公共政策在制定和执行过程中，应充分考虑青年就业的现实情况，确保政策的制定和执行能够真正服务于青年就业的改善，实现政策目标与社会需求的有效对接[3]。

2.2. 公共政策范式由管制为主向服务为主转变

随着国家治理体系的深化，政府的角色正经历从传统的管制型向现代的服务型转变。这一转变也反

映在公共政策的制定与实施上，公共政策越来越强调服务性，即政策的制定要能够为社会提供更广泛、更高质量的服务。这种转变意味着公共政策的范式正在逐渐从干预和控制转向“义务性”，即政府有责任提供必要的服务以满足社会需求。

政府作为公共政策的主体，应将维护公共利益作为其核心目标，在政策选择上实现公共服务的均衡化，确保基本公共服务能够覆盖到社会的每一个角落。这有助于缓解公共服务供需之间的矛盾，解决公共服务领域中的问题。在青年就业领域，公共政策需要将青年就业问题置于更加显著的位置，坚持政策支持与服务保障并行的原则，不断加强对青年就业的支持力度，并在拓展就业渠道的同时，注重服务的精细化，以更好地满足青年就业的需求[4]。

2.3. 制度设计转化为制度生态愈来愈凸显公共政策的激励功能

公共政策的有效性不仅在于解决社会公共问题，更在于推动社会的整体进步。因此，政策的制定与执行不仅是规范制度设计的过程，更应具备激励机制，能够激发系统内部各要素的积极运作。这样的政策能够调节社会利益关系，并引导各要素向正确方向发展，为社会营造一个有利的发展环境[5]。面对青年就业的挑战，政府在制定公共政策时，应以加强就业制度建设为核心，通过增强政策的激励作用，打破限制青年就业的制度障碍，为青年提供更多的就业机会。

政府在规制中应以公平为基本原则，这不仅能够增加青年对政策的认同感，还能基于更公正合理的职业评价体系，促进灵活就业和新兴就业形态的发展。通过这样的政策激励，可以激发青年的创造力和活力，推动他们积极参与到社会经济活动中，实现个人价值和社会贡献的双重提升。

3. 公共政策契合青年高质量就业的服务要求

3.1. 政策目标要适应新经济发展形势的变化

经济发展水平是决定就业供给的关键因素，而以创新为核心的高质量发展正不断拓宽就业领域，同时引发就业机制的深刻变革，对人力资源的配置产生重要影响。特别是在数字经济、人工智能和战略性新兴产业领域，创新特性正重塑生产能力，对岗位技能的转换提出了更高要求。一方面，低技能岗位逐渐减少；另一方面，对高技能岗位的需求日益增长。同时，第三产业在吸纳就业方面仍需政策的进一步倾斜和支持。

面对新经济形势带来的就业挑战，就业者需要提升自身的综合素质。特别是随着基于平台经济的新就业形态的兴起，青年就业的商业模式正在发生转变。这要求公共政策在职业指导、技能培训和工作保障等方面进行及时的调整和规划[6]。通过完善相关法律法规和政策服务体系，促进青年的充分就业，确保政策目标与新经济发展形势的变化相适应。

3.2. 政策设计要适应灵活就业的需要

随着新兴产业的兴起，为灵活就业提供了良好的发展环境，使得青年在就业选择上更加倾向于市场化、多样化和个性化。然而，灵活就业的不稳定性可能会削弱其对青年的吸引力。为了加强青年灵活就业的支持和服务，需要制定专门针对灵活就业的法律法规，明确工作时间、薪酬待遇和工作认可等关键要素[7]。此外，对青年灵活就业的创业支持，不仅要包括政策宣传和创业指导等公共就业服务，还应开展多维度、有针对性的职业技能培训，并提供全面的劳动保障措施。

3.3. 政策制定需在开拓就业新途径中发挥作用

当前，新兴产业引领的就业形态为青年提供了新的就业方向，成为就业模式创新的重要突破口。随

着就业领域的拓展和就业选择的灵活性增强，为青年带来了丰富的就业机遇。这要求政策制定者在满足多样化就业形态发展的同时，进行政策创新，以帮助青年在就业上寻求更广阔的发展空间和路径。政策制定应充分考虑新兴产业的特点，为青年提供更多创新和灵活的就业机会，同时确保就业的稳定性和可持续性。

3.4. 政策推进需要建立协同机制

青年就业服务是一个多方面参与的复杂过程，涉及政府、企业、社会组织以及教育机构等多方主体。要实现有效服务，必须构建一个协同机制，形成统一的支持力量[8]。政府在此过程中应发挥主导和引导作用，通过政策激励和服务支持，与学校、企业、行业等机构建立合作，实现数据共享和协同工作，为青年提供精准的就业信息和职业发展指导。政府还应加强对就业关键领域的投资和政策支持，以扩大青年在相关行业的就业机会。此外，政府可以通过制定针对性政策，激励青年创业和自主就业。

3.5. 政策效果需通过评价体系进行验证

青年就业的有效性依赖于公共政策的支持，而政策的实际效果需要通过评价体系来检验。评价的目的是识别政策实施中的偏差，并根据评价结果进行调整和完善。对于青年就业政策，不仅要促进青年的充分就业，还要加强政策执行过程中的监督，确保青年能够实现高质量就业。监督不力可能导致就业渠道不畅和就业制度不完善。建立科学的就业评价体系，通过评价发现问题，提高政策执行的监督力度，确保就业政策得到有效实施。构建青年就业的公共政策评价体系，旨在为青年就业提供坚实的制度保障，规范政策实施，形成促进青年高质量就业的良性循环，减少政策执行中的主观偏差对政策效果的影响。

4. 公共政策服务于青年高质量就业的难点分析

4.1. 政策制定目标与青年人就业倾向不一致

随着工作方式的演进，青年就业呈现出更加灵活和多样化的特点，这要求公共政策加强其适应性，以更好地满足青年的就业需求。虽然专业基础和职业发展仍然是青年考虑的重点，但个性化因素变得更加关键，他们在选择职业时更倾向于与个人兴趣和发展前景相匹配的工作。然而，现行政策往往更多关注薪酬水平和工作环境的吸引力，而未能充分考虑青年个性化的就业需求，这导致政策在激励青年就业方面的效果受限。

同时，新兴产业和平台经济的快速发展吸引了大量青年投身于新兴经济领域，这导致了青年就业模式的显著变化。当工作的兴趣驱动成为就业选择的首要因素，超越了经济报酬、工作保障和职业声誉等传统因素时，生活和工作的界限变得模糊，青年人更愿意接受新的就业形态和模式。然而，公共政策在适应青年就业形态变化方面存在滞后，由于缺乏及时的供需平衡调整机制，政策的吸引力和影响力有所减弱[9]。

4.2. 青年就业的结构性矛盾反映出公共政策调控的能力弱化

当前，青年就业面临明显的结构性矛盾，主要表现为人才供需的不匹配。首先，由于不同地区的经济发展和产业结构存在差异，导致对劳动力的数量和质量需求不一，进而引发地区间的就业供需失衡，对青年就业造成影响。其次，随着从业技能需求的不断变化，劳动力素质与新兴产业和业态的要求未能有效对接，导致岗位供需不匹配，进一步加剧了青年就业的困难。此外，教育体系与就业市场需求之间的脱节，加剧了供需矛盾，造成劳动力市场一方面出现就业岗位空缺，另一方面却有就业竞争加剧的现象[10]。

4.3. 经济波动增加青年就业政策调控的复杂性

就业市场的稳定发展依赖于经济的持续增长，通过激发市场活力来拓展就业空间。因此，需要采取多种措施推动经济增长，确保其可持续性，为稳定就业提供基础。青年就业在很大程度上取决于经济增长这一关键因素，经济增长本身也是青年就业增长的新动力[11]。企业作为经济发展的主体，既是经济增长的“晴雨表”，也是创造就业机会的主要途径。通过激发企业的活力，吸纳更多就业，可以从根本上解决青年就业问题。因此，在制定和实施针对青年就业的公共政策时，需要紧密结合经济发展的宏观政策，加大宏观调控力度，同时精准定位促进青年就业的政策切入点，特别是通过财政、货币和产业政策，不断提升企业吸纳青年就业的能力[12]。

4.4. 就业政策服务体系不健全削弱新就业形态的倍增效应

新就业形态正逐渐成为推动就业增长的新动力，通过一系列政策措施，如就业促进、保障和创业支持等，为新就业形态的发展开辟了新的路径。为了满足新就业形态的服务需求，必须构建一个全面、高效的公共就业服务体系，这要求政策制定者调整就业服务的策略，确保新就业形态能够被明确纳入公共就业服务的范畴[13]。然而，目前的公共就业服务体系主要针对传统就业模式，包括职业介绍、职业指导和技能培训等服务，尚未充分覆盖新就业形态。

这种服务体系的不完善限制了新就业形态的增长潜力，因为它们需要特定的政策支持和服务体系来适应其独特的工作特点和需求。为了实现新就业形态的倍增效应，公共政策需要进一步创新，提供更加灵活和适应性强的服务，以满足新兴就业市场的需求，促进新就业形态的健康发展。

5. 政策优化推进青年高质量就业的措施与路径

5.1. 强化政策激励功能，实施积极主动的就业政策

公共政策的核心作用在于激发社会活力，特别是在青年就业领域。要实现这一点，首先需要确立就业优先的理念，通过政策引导鼓励青年积极参与社会各领域的建设，发挥他们的专业技能和潜力。此外，教育和培训体系也需变革，重点加强青年的职业技能教育，提升他们的就业竞争力和创新能力，从根本上解决青年就业难题[14]。

5.2. 构建协同机制，完善就业促进体系

青年就业的促进需要跨部门的政策协同和综合治理。政府的职责是完善促进青年就业的体制和机制，建立全面的就业政策框架，并通过责任考核、政策激励和服务引导等手段提高就业服务的效率。同时，政府还需动员社会各界力量，与教育机构、社会组织和专业服务机构合作，共同推动青年就业服务的发展。市场的作用在于扩大就业需求，为企业创造更多就业机会；企业则应通过提供实践机会和增强就业吸纳能力，帮助青年实现更好的就业；高等教育机构在就业指导和创业教育方面扮演着关键角色，通过教育创新培养青年的创新思维和实际操作能力。

5.3. 注重解决就业深层次矛盾，实现人才供需平衡

青年就业的结构性矛盾是其深层次问题，政府应积极调整经济结构，通过创新驱动和产业升级来拓宽青年的就业渠道。在此背景下，政府应制定以就业为导向的公共政策，包括就业促进、保障和创业支持政策，以解决青年就业的供需矛盾。通过完善就业公共服务体系，为青年提供积极的就业支持。同时，细化青年就业权益保护，对新兴产业的就业趋势进行专业评估，为青年提供职业发展指导，并建立考核评价体系，以增强政策的促进效果，确保青年就业得到充分保障。

5.4. 培育灵活就业的新动力，丰富就业生态

灵活就业是青年就业的重要组成部分，需要政策的优惠支持来增强青年的信心。政策应探索灵活就业的特点，发挥其调节、服务和扶持功能，完善社会保障机制，创新劳动关系管理，以保障青年在灵活就业中的权益。政策还应提升灵活就业的职业吸引力，建立支持青年灵活就业的长期发展制度，合理规划技能培训，提高青年适应平台经济的能力。鼓励平台型企业提供示范性培训，通过加强培训提升青年的就业适应性，从而丰富整个就业生态体系[15]。

6. 结语

总体来看，直面青年就业所面临的挑战对于激发青年的创新精神和创造力至关重要，这将为经济社会的高质量发展提供新动力。为了应对这些挑战，需要在政策制定和执行层面加强对青年就业问题的关注，将青年就业作为战略重点，通过财政、税收、金融和产业政策提供更有力的支持和激励。在制度建设方面，应构建一个全面、多元化的就业服务体系，涵盖多层次、多渠道和多种形式的服务，同时加强对青年自主就业的教育和能力培养，以提升他们的就业竞争力。

参考文献

- [1] 刘程. 新时期青年优先发展理论与公共政策研究[J]. 青年发展论坛, 2024, 34(1): 28-38.
- [2] 卢玥. 公共政策的文学对话: 从《文化偏至论》看章太炎对青年鲁迅的影响[J]. 国际公关, 2022(15): 182-184.
- [3] 张良驯. 青年优先发展视域下的青年政策制定与实施[J]. 中国青年社会科学, 2022, 41(3): 36-45.
- [4] 李耀峰. 青年劳动政策伦理的现实建构[J]. 中国青年研究, 2021(11): 38-45+119.
- [5] 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.
- [6] 黄晓洪. 优秀传统文化与当代中国公共政策[M]. 北京: 光明日报出版社, 2023: 205.
- [7] 王敏. 地方治理与公共政策案例[M]. 北京: 中国社会出版社, 2021: 233.
- [8] 严强. 治理现代化与政策分析[M]. 南京: 南京大学出版社, 2019: 395.
- [9] 黄健荣. 公共管理与政府决策研究[M]. 南京: 南京大学出版社, 2019: 442.
- [10] 重庆大学公共管理学院, 重庆市人文社科重点研究基地——公共经济与公共政策研究中心. 公共经济与公共政策[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2017: 211.
- [11] Cohen, E. (2022) The Importance of Public Policy for Regulating Post-Retirement Employment in Israel. *Israel Studies Review*, 37, 58-81. <https://doi.org/10.3167/isr.2022.370204>
- [12] Cohen, E. (2021) Public Policy for Increasing Employment in the Construction Industry and Its Contribution to the Regulation of Housing Prices—The Case of Israel. *Israel Affairs*, 27, 1110-1129. <https://doi.org/10.1080/13537121.2021.1992225>
- [13] Salike, N. (2017) Evolving Approaches to the Economics of Public Policy. Jean Kimmel. Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2016. 175+xv. ISBN: 978-88099-512-2. \$15.00. *Journal of Regional Science*, 57, 542-543. <https://doi.org/10.1111/jors.12345>
- [14] Kong, W. and Cheng, K. (2016) Analysis of Public Policy Effect on High-Quality Employment and Its Problems. *Canadian Social Science*, 11, 1-7.
- [15] Rappaport, A.M. (2015) It Is Time to Revisit Public Policy and Options for Older-Worker Employment. *The Journal of Retirement*, 2, 94-103. <https://doi.org/10.3905/jor.2015.2.3.094>