

# 新冠肺炎疫情影响下青年就业政策研究

## ——基于省级层面的政策文本分析

徐明<sup>1,2</sup>, 陈斯洁<sup>1</sup>

(1. 中国社会科学院大学 商学院, 北京 102488;

2. 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心, 北京 100011)

**摘要:** 青年就业的政策体系属于国家积极就业政策的重要组成部分。疫情当下, 研究青年就业的政策工具及其组合应用对于提升政策效能, 避免政策盲目性和片面性, 完善国家积极就业政策具有重要理论意义和实践价值。研究各省在疫情期间青年就业政策工具及其组合应用, 探析其政策工具的特点和不足, 为提高各省青年就业的政策效能, 进一步促进青年就业提供策略参考和政策建议。构建政策目标—工具整合性分析框架, 运用 NVivo11 Plus 质性分析软件, 对疫情前后 22 个省级层面青年就业政策文本进行量化统计分析。总结归纳得到引领动员型、能力提升型、保障支持型、监督评价型 4 类政策工具类目, 并进一步细化得到 14 个政策工具条目, 在此基础上, 探究不同阶段、不同施策对象政策工具的结构特点及其组合应用。研究发现, 各省相关职能部门在政策制定和落实过程中的枢纽协调作用较为明显, 在保障青年就业的过程中积极发挥作用, 引导青年树立正确的就业观, 疏解了疫情期间青年对就业产生的恐慌感, 提升了青年就业者的专业技能, 保障了青年就业环境稳定。未来, 各省应进一步挖掘需求, 使政策更加精准地服务青年就业; 加强各类政策工具的统筹组合, 整合各类政府、社会资源, 多功能向度、多时点保障青年就业; 根据疫情防控的阶段变化不断完善并发挥政策的协同联动作用。

**关键词:** 新冠肺炎疫情; 青年就业; 政策组合; 目标工具

收稿日期: 2021-08-18; 修订日期: 2021-12-05

**基金项目:** 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心、北京市社会科学基金重大项目“统筹发展和安全研究”(21LLMLA009); 共青团中央“青少年发展研究”课题“新冠肺炎疫情影响下促进青年就业的实现路径与政策建议”(20YB030); 中国社会科学院大学卓越研究项目“中国共产党人才思想与人才治理体系创新研究”(2021-KYLX02-04)。

**作者简介:** 徐明, 中国社会科学院大学商学院教授、博士生导师, 国家治理现代化与社会组织研究中心执行主任, 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员; 陈斯洁, 中国社会科学院大学硕士研究生。

中图分类号: F241.4; D432.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2022) 01-0140-17 DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2021.00.059

## 一、引言

青年是整个社会力量中最积极、最有生气的力量,国家的希望在青年,民族的未来在青年<sup>[1]</sup>。就业是民生之本,青年就业更是就业工作的重中之重,青年就业问题是民生问题,更是政治问题、稳定问题,是社会稳定、和谐、健康发展的基础和保障<sup>[2]</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视青年就业创业工作,中共中央、国务院制定印发的《中长期青年发展规划(2016—2025年)》,把青年就业创业作为青年发展中的十大问题之一,并明确提出要推动完善促进青年就业创业的政策体系,进一步完善积极就业政策<sup>[3]</sup>。青年的高质量就业关乎社会和谐稳定的大局,对整个经济社会的稳定与发展具有重要的理论和现实意义。

新冠肺炎疫情对我国经济社会造成了严重的冲击,作为1949年以来发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件<sup>[4]</sup>,此次疫情给各行各业均带来了严峻的危机与挑战,劳动力市场严重受挫。在新冠肺炎疫情的影响下,“就业”成为2020年和2021年《国务院政府工作报告》中出现的高频词,均达到39次之多,为历年之最。政府工作报告明确提出要千方百计稳定和扩大就业,实施“六稳”和“六保”的工作框架,就业是“六稳”和“六保”中唯一重叠且排名居首的核心工作<sup>[5]</sup>。在疫情期间,人力资源和社会保障部、财政部、教育部、共青团等职能部门协同发布了大量青年就业相关的政策文件,这些政策文件动员广大青年投身新冠肺炎疫情防控工作,尽可能为疫情期间青年群体就业提供帮扶、整合资源、搭建平台,在疫情期间为稳定青年就业发挥了重要作用。

当下,我国在疫情防控方面取得了重大战略成果,积累了大量有益经验。然而,由于全球疫情形势依然严峻,新冠肺炎病毒变异毒株层出不穷,我国疫情防控工作仍然任重道远,面临着疫情输入和反弹的双重风险,这也对我国经济社会的稳定运行以及青年群体稳定就业造成了严重影响。目前,国内对于青年群体就业问题的研究多从微观层面开展,而从制度宏观层面对青年就业相关政策及其应用的研究较少。疫情当下,研究青年就业的政策及其组合应用对于提升青年群体就业效能,避免政策盲目性和片面性,完善国家积极就业政策具有重要的理论和现实意义。基于此,本文主要分析各省在疫情期间青年就业的政策工具及其组合应用,探析其政策工具的特点和不足,为提高疫情期间各省青年就业的政策效能,进一步促进青年就业提供策略参考和政策建议。

## 二、文献研究和政策文本分析框架

### 1. 文献研究

在SARS疫情销声匿迹了17年后,于全球范围暴发的新冠肺炎疫情再一次对我国经济社会造成严重影响。新冠肺炎疫情的全球蔓延给世界经济带来深远的影响,尤其是在就业和经济增长方面<sup>[6]</sup>。公共卫生危机可能对经济周期造成重要破坏<sup>[7]</sup>,2020年全球大流行的新

新冠肺炎疫情,不仅冲击总需求,而且冲击总供给<sup>[8]</sup>。国际劳工组织在2020年3月18日发布报告指出根据新冠肺炎疫情对全球经济增长影响的不同假设,在低冲击影响下失业人数可能增加530万,而在高冲击影响下失业人数可能增加2470万<sup>[9]</sup>。虽然我国的新冠肺炎疫情已基本得到控制,但疫情的发生令中小微企业生产销售受阻、成本上升、陷入经营困境、减少用工需求,进而对劳动力市场产生不利影响,大量劳动者失业,同时求职难度加剧<sup>[10]</sup>。沈国兵指出新冠肺炎疫情严重影响了全球产业链和供应链,对我国外贸和就业造成巨大冲击,加剧了我国高校毕业生和农村转移劳动力的就业压力<sup>[11]</sup>。侯艺探讨了关注青年就业的重要意义,从中美贸易摩擦和新冠肺炎疫情的角度分析了当前影响我国青年就业的特殊因素,提出了保障重点青年群体就业的政策建议<sup>[12]</sup>。鲍威等深入分析了2008年全球金融危机后美国、英国、德国、法国等七个发达国家的青年就业扶持政策,为后疫情时代我国高校毕业生就业提出了政策建议<sup>[13]</sup>。

疫情暴发以来,全国的就业环境形势严峻。据调查,2020年2月中旬前企业的复工率不足60%<sup>[14]</sup>,截止到2020年11月底全国复工率恢复到89.7%,随着疫情防控的有序开展,劳动力市场活力才平稳恢复<sup>[15]</sup>。疫情期间为稳定就业,各省相关部门出台了大量的举措,学界对政府的各类举措开展了大量研究。郑联盛等通过劳动力矩阵和投入产出表构建多部门就业数据库,基于可计算的一般均衡(CGE)模型分析了新冠肺炎疫情对中国就业市场的冲击以及政府干预的政策效果<sup>[16]</sup>。马续补等从政策工具的视角出发,探究现阶段政府在制定突发公共卫生事件应对政策中的特点与不足,为今后相关政策制定及政策体系优化提供了重要参考<sup>[17]</sup>。代佳欣分析了我国省级政府针对疫情治理不同阶段的就业政策目标、不同类型就业对象及地域社会经济特征,指出地方政府既要综合发挥权威调控、经济孵化和综合型政策工具的监管、杠杆和融合调节功能,又要增强社会服务型政策工具对拉动就业的作用<sup>[18]</sup>。

目前对新冠肺炎疫情影响下青年就业相关政策工具组合的探讨较少。政策工具是政府推动并落实政策措施,实现政策目标的重要手段<sup>[19]</sup>,它能够反映政策体系的内部构成,帮助政府更好地制定公共政策<sup>[20]</sup>。米歇尔(Michael)和拉米什(Ramesh)根据政府介入公共物品和提供公共服务的程度,将政策工具分为强制型政策工具、混合型政策工具与自愿型政策工具<sup>[21]</sup>。施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)将政策工具分为权威性政策工具、诱因性政策工具、能力建设性政策工具、象征性政策工具以及学习性政策工具<sup>[22]</sup>。麦克唐奈尔(McDonnell)和艾莫尔(Elmore)提出政策工具分为命令型工具、激励型政策工具、能力建设型工具和系统变革型工具<sup>[23]</sup>。罗斯维尔(Rothwell)根据政策工具产生影响的着力面不同,将政策工具分为供给型、环境型和需求型政策工具<sup>[24]</sup>。因此,本文从政策工具的视角出发,运用政策目标—工具组合的整合性政策分析框架,对新冠肺炎疫情影响下各省青年就业的政策文本进行量化分析,研究各省青年就业的政策工具结构,为青年就业的政策体系完善提供可供参考的建议,从而提高疫情影响下各省保障青年就业的能力和水平。

## 2. 政策文本分析框架

为了更加科学合理地分析新冠肺炎疫情期间各省青年就业的政策结构及特征,本文结合

不同时期疫情防控的要求,构建政策目标—工具组合的整合性政策文本分析框架(见图1),对各省统筹疫情防控和青年就业的相关政策文本内容进行分析,为新冠肺炎疫情影响下青年就业的相关政策体系调整与完善提供学术借鉴。

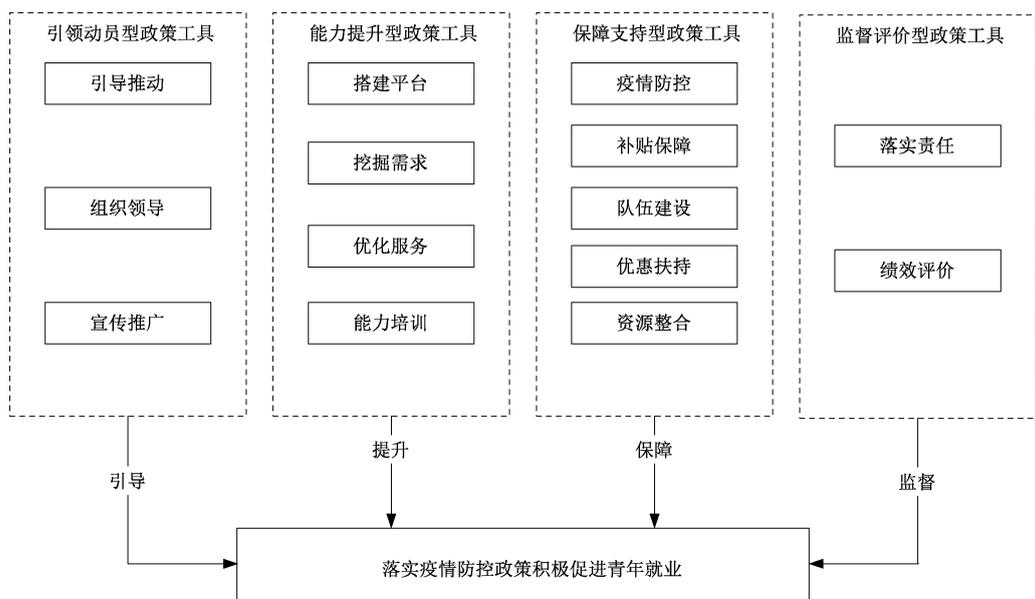


图1 “政策目标—政策工具”的整合性政策分析框架

(1) 政策目标维度。政策目标是决策者通过实施政策所希望达到的结果与目标<sup>[25]</sup>,它不仅指导决策者科学选择恰当的政策工具,而且为政策评价提供了评判标准<sup>[26]</sup>,并且同一政策中的政策目标具有多样性,各个政策目标之间或相互促进或相互约束<sup>[17]</sup>。在新冠肺炎疫情期间,中央高度重视企业的复工复产,做好就业稳定工作,强调要做好疫情防控期间有关就业的工作,并根据疫情不同阶段的发展形势及时进行政策调整。在各省出台的相关政策中,一是成立新冠肺炎疫情防控工作协调小组,动员广大青年立即行动起来投身疫情防控工作;二是做好疫情冲击下各省服务青年就业的工作,结合疫情防控要求,创新招聘会、各项赛事、创业项目评选等开展形式,整合各项资源为青年提供就业创业相关服务。落实疫情防控和保障青年就业二者成为各省在疫情期间高度关注的两个重点,二者之间紧密联系,落实疫情防控举措为保障青年就业提供了稳定、安全的就业环境,保障青年就业的过程中必须严格遵守疫情防控要求,将疫情防控常态化贯彻到青年就业的全过程以及各个方面。

(2) 政策工具维度。政策工具是决策者用于实现政策目标的技术与手段<sup>[27]</sup>,根据其定义、特点及分类标准,政策工具也可分为不同类型<sup>[28]</sup>。通过大量研读各省的相关政策文本,从政策实施期望实现的效果对青年就业政策进行类目梳理,根据不同政策目标将青年就业政策分为四个类目:引领动员型、能力提升型、保障支持型、监督评价型,并对各类政策工具中的具体政策工具进行进一步细化和统计。其中,引领动员型政策工具旨在组织动员相关部门、社会力量及青年为青年就业贡献力量,包括引导推动、组织领导、宣传推广3种;能力提升型政策工具旨在积极搭建服务青年就业的相关平台,为青年提供相关就业创业服务,提

升就业创业能力,包括搭建平台、挖掘需求、优化服务、能力培训4种;保障支持型政策工具旨在保障青年就业者有序返岗,为青年提供就业帮扶补贴、社会保障等,包括疫情防控、补贴保障、队伍建设、优惠扶持、资源整合5种;监督评价型政策工具旨在将任务逐级分解、责任落实到人,对相关工作开展情况进行科学合理的评价考核,主要包括落实责任、绩效评价2种。

### 三、省级层面青年就业政策文本编码与分类统计

本文选取新冠肺炎疫情影响下各省青年就业创业政策作为文本分析对象。省级层面政策的权威性和完整性较高,将这类文本资料作为研究证据具有更好的研究信度。

#### 1. 青年就业政策文本来源与编码

(1) 青年就业政策文本来源。本文选取新冠肺炎疫情应对防控过程中各省青年就业的相关政策作为文本分析对象,政策文本主要来源于各省级政府门户网站、职能部门官方网站以及北大法宝数据库,呈现疫情暴发前和疫情暴发后政策发布的数量变化情况。新冠肺炎疫情暴发后,我国疫情防控主要经历了两大阶段,第一阶段是突发疫情应急围堵阶段,湖北保卫战、武汉保卫战期间不惜一切代价控制疫情播散,坚决扑灭各地疫情“火星火苗”,用3个月左右时间取得湖北保卫战、武汉保卫战决定性成果;第二阶段是常态化防控阶段,2020年4月疫情防控转入常态化阶段<sup>[29]</sup>,这期间的30多起聚集性疫情,基本都实现了预期控制目标。因此,为进行疫情前、疫情后青年就业政策文件数量对比,本文检索时间从2019年1月1日新冠肺炎疫情暴发前至2021年7月5日,使用大数据爬虫 Octopus V8 收集到各省公开发布的落实疫情防控、保障青年就业的相关政策,由于部分省份公布的政策为转发人力资源和社会保障部、教育部等中央部门相关文件,因此本文共收集到22个省级层面相关政策175篇,并对收集到的政策文本进行筛选和整理,筛除内容效度差的文本,最终22个省获得有效政策文本共计149篇,见图2。

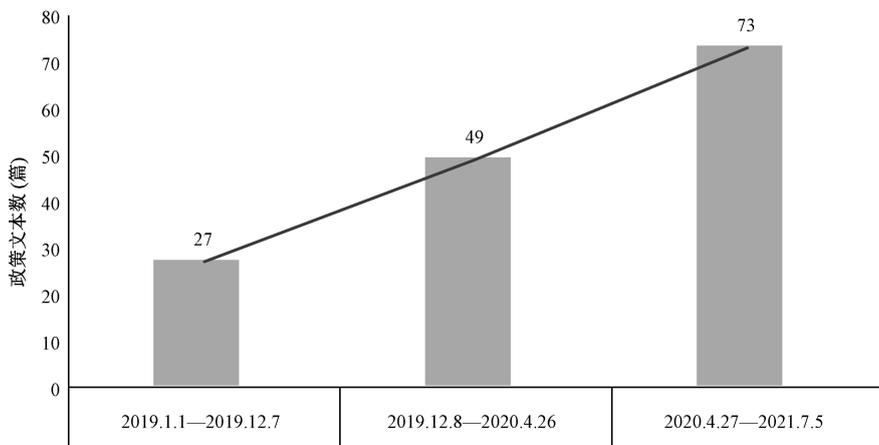


图2 疫情前与疫情中各省青年就业政策统计

2019年1月1日至新冠肺炎疫情暴发,全国经济社会仍处于有序发展的状态,青年就业环境相对较为稳定。截止到2019年12月7日新冠肺炎疫情暴发,各省共出台青年就业政策27篇。2019年12月8日,湖北武汉出现首例不明原因肺炎病例,并迅速扩散至全国。用3个月左右的时间取得武汉保卫战、湖北保卫战的决定性成果<sup>[30]</sup>。2020年4月24日,湖北重症和危重症患者清零,2020年4月26日武汉在院新冠肺炎患者清零,这标志着以湖北、武汉为主战场的疫情防控阻击战取得阶段性重要效果<sup>[31]</sup>。这一阶段各省共出台疫情防控、青年就业政策49篇。2020年4月,我国转入常态化疫情防控阶段,一直到德尔塔变异株传播,全国严防输入,以核酸检测为中心扩大预防,确保在2至3个潜伏期控制住疫情传播,这一阶段各省共出台政策73篇。

(2) 青年就业政策文本编码。政策文本的编码是逐层编码形成条目和类目的过程。本文运用NVivo11 Plus实现政策文本的编码和内容分析。政策文本编码的类目主要是各省在新冠肺炎疫情暴发以来落实疫情防控工作和保障青年就业的4类政策工具,即引领动员型、能力提升型、保障支持型、监督评价型。政策文本编码的条目是4类政策工具下具体使用的政策工具。为保证政策文本编码的信度,本研究采取倒序编码、交叉编码和样本试点评估的方法,并在正式编码前进行了多次试编,对试编结果进行充分讨论,确定统一的编码规则。对4类政策工具类目、14个政策工具条目进行开放式编码完成后,得到政策工具共计1314条,部分编码过程见表1。

## 2. 青年就业政策文本分类统计

在新冠肺炎疫情影响下,各省不同类别政策工具的使用情况差异较大。从图3来看,能力提升型政策工具使用频数最高,共计497次。其次是保障支持型政策工具,使用频数为376次;引领动员型政策工具,使用频数为314次;监督评价型政策工具使用频数最少,使用频数仅有127次。这反映出各省对于能力提升型和保障支持型政策工具使用较为频繁,各省通过出台大量政策举措,发挥各个职能部门的作用,协调整合社会各界资源,为青年的就业创业提供服务、机会和扶持,提升疫情防控阶段青年就业创业的能力,在青年就业创业过程中提供一系列保障措施,保证青年就业创业工作的顺利进行。

## 四、青年就业政策文本分析

### 1. 青年就业政策发布部门分析

通过对149份政策文本的发布部门进行编码整理和统计,得到了青年就业政策出台部门在政策发布中的频次统计(见图4),受篇幅限制,本文仅展示排名前十的部门。可以发现,省级人力资源和社会保障厅作为与就业工作联系最为密切的部门,发文频次达79次。高校毕业生是青年就业的重要群体,省级教育厅作为高校的主管部门,发文频次达75次;共青团作为联系青年的重要纽带,发文频次达59次。

运用NVivo11 Plus的“网络社会关系”工具对政策发布部门编码进行可视化呈现,得到政策发布部门的网络社会关系图(见图5)。可以发现新冠肺炎疫情期间,各省相关职能

表1 政策工具编码示例

类目	条目	文本来源	编码内容
引领动员型	引导推动	《做好疫情期间农村青年劳动力转移就业工作》(云青联〔2020〕2号)	在农村青年中形成一批有影响力,看得见、摸得着,可信、可学的劳动力转移就业成功经验和典型,引导农村青年通过劳动实现自我价值,鼓励他们学习技能,勇敢走出去,积极营造全社会共同关心、积极支持青年就业创业的良好氛围
	组织领导	《2021年广东省高校毕业生就业创业十大行动方案》(粤就函〔2021〕1号)	强化部门协同。省各有关单位要按照任务分工要求,安排专人跟进,细化工作举措,建立工作台账,明确工作时限。省就业工作领导小组办公室要发挥统筹协调作用,加强进展调度和督促提醒,确保行动方案提出的各项举措落实到位
	宣传推广	《北京市人力资源和社会保障局北京市农业农村局关于支持返乡下乡人员创业就业的实施意见》(京人社事业发〔2019〕161号)	通过多种方式,大力宣传解读政策措施,以乡情乡愁为纽带,讲好乡村故事,树立创新创业先进典型,宣传推介优秀带头人,不断营造返乡下乡人员在农村干事创业良好氛围
能力提升型	搭建平台	《海南省人力资源和社会保障厅等六部门关于举办2020年海南自贸港创业大赛的通知》(琼人社发〔2020〕98号)	搭建线上线下创业“超市”平台,提供普惠制公共就业服务,按照“政府主导、市场运作、公益为主、多方共赢”原则,引导社会资源与创新创业项目有效对接
	挖掘需求	《做好疫情防控期间就业工作》(浙人社发〔2020〕11号)	指定专人对接,了解用工需求,可将需求信息免费发布在浙江人才网复工企业紧缺用工专区,也可直接联系当地提供志愿服务的人力资源机构。同时,通过本地挖潜、余缺调剂、组织见习、协调实习生、志愿者顶岗、“共享员工”、省际劳务合作等措施,满足企业阶段性用工需求
	优化服务	《广东省进一步稳定和促进就业若干政策措施》(粤府〔2020〕12号)	强化就业服务供给。继续实施重点用工企业就业服务专员制度,设立高新技术企业人才服务专员,开展“专精特新”企业进校园、重点用工企业专场招聘等系列活动。疫情防控期间,建立24小时重点企业用工调度保障机制,保障重点企业尽快达产复工。鼓励企业“点对点”组织专车、专列等方式帮助异地务工人员返粤返岗。严厉打击“黑中介”、“工头”操纵市场、扰乱市场秩序等违法违规行为。政府投资项目产生的岗位信息,要在本单位和同级人力资源和社会保障部门网站公开发布。加强“村企”、“园村”、“校企”招聘对接,深化省际劳务合作。疫情防控期间,对受疫情影响不能按时办理就业创业补贴等业务的扶持对象,允许延期至疫情解除后3个月内补办
保障支持型	能力培训	《天津市青年技能培训行动实施方案》(津人社办发〔2020〕133号)	开展天津市青年技能培训行动,以高校毕业生和其他青年群体为培训对象,以提升青年就业创业能力为核心,大规模开展青年职业技能培训,提高青年就业率和创业成功率,扩大和稳定青年就业
	疫情防控	《做好疫情防控期间有关就业工作》(粤人社明电〔2020〕28号)	针对务工人员流动特点,编制发布预防手册,指导劳动者做好居家隔离和返岗务工的相关防护。全面落实复工防控条件,针对企业行业不同特点特别是劳动密集程度,指导其做好口罩、防护服、消毒用品、测温仪等防控物资配置工作。疫情防控期间,暂停各地事业单位线下招聘活动,视情调整2020年度事业单位和国有企业招聘、基层服务项目招募笔试面试时间,笔试已经结束的推迟面试时间,调整后的时间要及时告知考生并向社会公告
	补贴保障	《天津市青年技能培训行动实施方案》(津人社办发〔2020〕133号)	2020年至2021年,对组织高校毕业生等开展企业新型学徒制培训的,分别按照中级、高级、技师(高级技师)标准,每人每年给予企业5000、6000、8000元企业职业培训补贴

续表1

类目	条目	文本来源	编码内容
	队伍建设	广东省人力资源和社会保障厅、广东省农业农村厅《进一步加强我省农村电商培训推动创业就业工作方案》	培育壮大农村电商“一村一品”人才队伍,组织举办省级农村电商精英训练营和市级农村电商“一村一品”带头人提升班,着力培养有文化、懂技术、会经营的农村电商品牌(产业)带头人,多层次培训培养县域农业农村数字经济人才
	优惠扶持	《“青创北京”品牌工作方案》(京团发〔2021〕3号)	通过对接相关部门、高校、国有企业、高新科技企业及相关科技园区,对共青团挖掘项目给予优惠支持
	资源整合	《做好疫情冲击下广东共青团服务青年就业工作》	汇聚工作资源,统一行动。注重与青联、青企、青农会等各级团属社会组织的统筹协调,延伸团的工作手臂,促进资源共享、工作互补。注重整合各类信息化服务平台等社会资源,同一品牌、统一行动,形成示范带动效应
监督评价型	落实责任	《“两帮两促”广东乡村青年就业促进行动》(团粤联发〔2020〕16号)	从严从实,担当作为。各级团组织、团干部要抓牢严和实的精神,脚踏实地、真抓实干,目标明确、责任明确、举措明确,扎扎实实为青年更高质量就业提供有效帮助
	绩效评价	《开展2020年“展翅计划”广东大学生就业创业能力提升行动》(团粤联发〔2020〕1号)	团省委将以岗位开发指标完成率、简历处理率、大学生建档率、简历投递率等指标为参考,对各地市、高校开展“展翅计划”工作情况进行通报

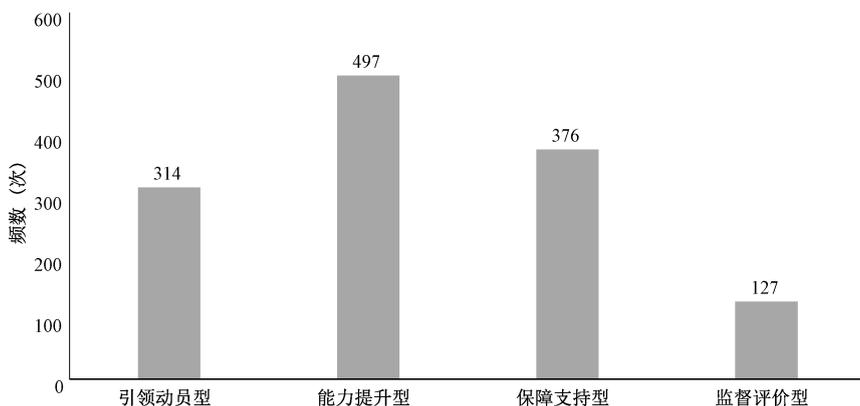


图3 不同类型政策工具使用频数

部门积极发力,保障疫情期间青年稳定就业创业。省级人力资源和社会保障厅和共青团省级团委是重要节点,在青年就业创业中,省级人力资源和社会保障厅联合了省级卫生健康委员会、省级税务局、省级交通运输厅、省级民政厅、省级财政厅、省级发展和改革委员会、省级农业农村厅、省级教育厅、省级退役军人事务厅等部门,关注疫情期间行业企业复工复产,为青年就业创业营造良好稳定的环境;共青团省级团委联合了省级直属机关工作委员会、省级科学技术厅、省级学生联合会、省级工商业联合会、省级人民政府国有资产监督管理委员会、省级商务厅、省级民政厅、省级财政厅、省级发展和改革委员会、省级农业农村厅、省级教育厅、省级退役军人事务厅等部门,关注高校毕业生、青年创业者、平台经济就业青年、青年农民工等群体的就业创业工作。

## 2. 青年就业政策工具分析

(1) 引领动员型政策工具的使用。引领动员型政策工具是指通过主题团日活动、“青年

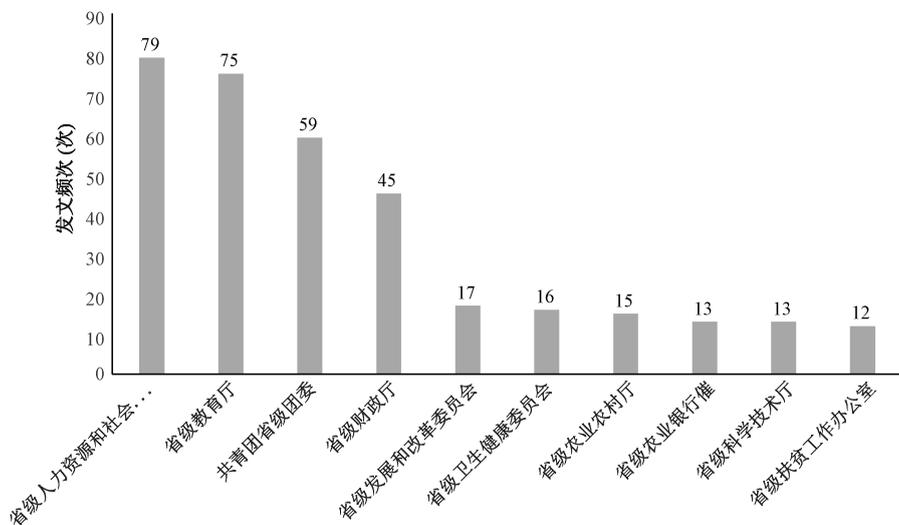


图4 各部门在青年就业政策中的发布频次

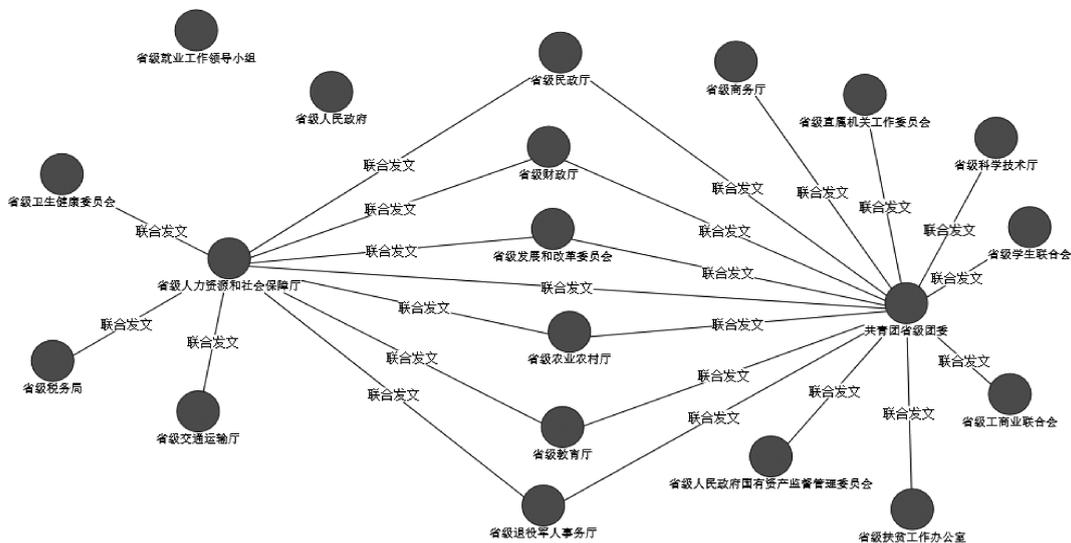


图5 政策发布部门网络社会关系

大学习”行动等形式加强青年的思想政治引领，引导青年树立正确的人生观、价值观、就业观，组织动员相关部门、社会力量及青年为青年就业贡献力量，及时宣传中央及地方关于疫情期间青年就业的相关政策举措。在新冠肺炎疫情期间，各省充分发挥自身的引领动员、协调各方的作用，动员青年积极支援疫情防控、参与社会治理，引导广大青年坚定理想信念、站稳人民立场、练就过硬本领、投身强国伟业，引导青年转变成才观念、就业观念，积极培养知识型、技能型、创新型青年技能人才。其中，宣传推广占引领动员型政策工具的38%，组织领导占引领动员型政策工具的37%，引导推动占引领动员型政策工具的25%。在疫情影响下，企业复工复产不足，青年就业因此受到冲击，各省相关部门对青年加以组织动

员,凝聚青年力量,积极宣传推广青年就业的相关政策、信息等,增强青年对于疫情期间防控要求、就业形势、就业信息的了解程度,避免了由于信息不对称加大青年的就业压力和阻碍(见图6)。

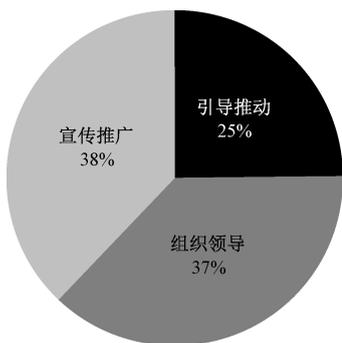


图6 引领动员型政策工具使用占比

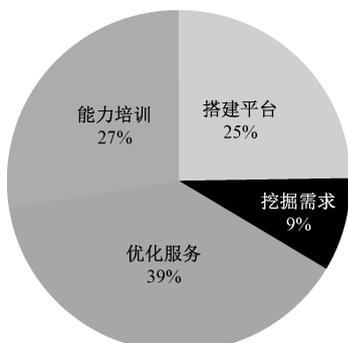


图7 能力提升型政策工具使用占比

(2) 能力提升型政策工具的使用。能力提升型政策工具是指积极搭建服务青年就业的相关平台,挖掘青年就业的需求并进行精准对接,为青年提供相关就业创业服务、提升就业创业能力,鼓励青年参与实习见习、社会实践。能力提升型政策工具为疫情期间青年就业创业提供了大量就业帮扶,减轻了青年就业创业面临的压力。从各省能力提升型政策工具的统计来看,疫情期间,各省优化服务占能力提升型政策工具的39%;各省通过提供就业创业技能培训、实习见习等方式,提高青年就业创业能力,在能力提升型政策工具中,能力培训占27%;同时,各省充分挖掘青年就业创业、企业复工复产的需求,并搭建平台促进青年就业创业,实现青年就业和企业用工需求精准对接,搭建平台和挖掘需求分别占能力提升型政策工具的25%和9%(见图7)。

(3) 保障支持型政策工具的使用。保障支持型政策工具是指各省为保障疫情期间青年就业创业工作顺利开展而严格落实相关政策和举措,为青年提供就业帮扶补贴、社会保障等,整合相关资源为青年创业提供优惠政策及资金支持,健全相关人员队伍。通过对各省保障支持型政策工具的统计(见图8),可以发现,疫情期间补贴保障占保障支持型政策工具的32%,各省针对企业提供社保减免等政策,鼓励企业吸纳青年群体就业,同时鼓励青年参与培训、见习,并为青年提供相应的就业补贴。优惠扶持占保障支持型政策工具的28%,各省通过对青年创业者提供优惠政策和资金支持,扶持青年创业者,以创业促就业。队伍建设占保障支持型政策工具的18%,各省非常注重健全青年人才库,夯实青年人才队伍,一方面培养青年“带头人”,通过“带头人”和优秀人才带动广大青年共同发展成长,另一方面全面梳理导师库信息,为青年就业创业提供咨询服务。此外,资源整合占保障支持型政策工具的11%,疫情防控占保障支持型政策工具的9%。

(4) 监督评价型政策工具的使用。监督评价型政策工具是指严格按照政策规定落实疫情防控和保障青年就业的相关责任,科学部署各项工作,将任务逐级分解、责任落实到人,对相关工作开展情况进行科学合理的评价考核。监督评价型政策工具有助于落实疫情期间保

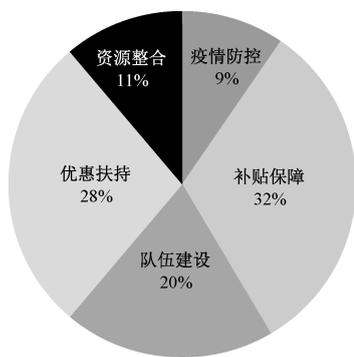


图8 保障支持型政策工具使用占比

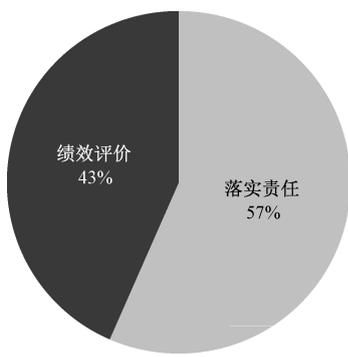


图9 监督评价型政策工具使用占比

障青年就业的各方责任，提高工作的效率和质量。新冠肺炎疫情期间，通过对两种保障支持型政策工具的统计（见图9），可以发现，落实责任占监督评价型政策工具的57%，各省多次强调各地各单位要高度重视疫情期间的青年就业创业工作，完善相关工作的组织领导，明确工作任务和分工，加强工作部署，将责任落实到个人；绩效评价占监督评价型政策工具的43%，在明确相关工作责任后，要对工作开展情况进行科学合理的评价监督，建立年度评估、中期调整机制，总结进展情况，梳理经验做法、困难障碍，并适时调整优化任务目标、工作路径。

## 五、青年就业政策工具组合应用

### 1. 疫情前后不同阶段的青年就业政策工具组合

针对疫情前后不同阶段的政策目标，青年就业的政策工具呈现出不同的组合形态。从疫情之前以及疫情应对不同阶段各省政策工具组合的频数分布折线图可见，四类政策工具组合频数折线均呈上升趋势，其中能力提升型政策工具增长幅度最大（见图10）。引领动员型和保障支持型政策工具频数折线趋势大致相同，监督评价型政策工具频数折线相对平缓。

在疫情暴发前，青年就业各项工作有序推进，2019年1月至疫情暴发，各省使用保障支持型政策工具共62次，能力提升型政策工具共50次，引领动员型政策工具共39次，监督评价型政策工具共20次。各省综合运用保障支持型政策工具、能力提升型政策工具，通过开展专场就业招聘会、就业技能培训会、搭建就业信息平台等方式，提高青年就业竞争力；运用引领动员型政策工具大力宣传青年就业相关政策，避免青年就业过程中的信息不对称现象。例如疫情暴发前，广东省印发了《广东省实施“南粤家政”工程促进就业工作方案》，运用保障支持型政策工具和能力提升型政策工具，加强组织领导和资金支持，广泛宣传、实施“南粤家政”技能提升行动计划、“南粤家政”就业创业行动计划、“南粤家政”品牌创建行动计划等，使从业人员素质有提升、就业有渠道、权益有保障、社会有认同，实现“南粤家政”培训就业“十百千万”目标。

在突发疫情应急围堵阶段，由疫情大范围扩散，企业停工停产甚至面临破产倒闭的风险，对青年造成了巨大的就业压力和心理恐慌，全国各地采取严格的疫情防控举措，

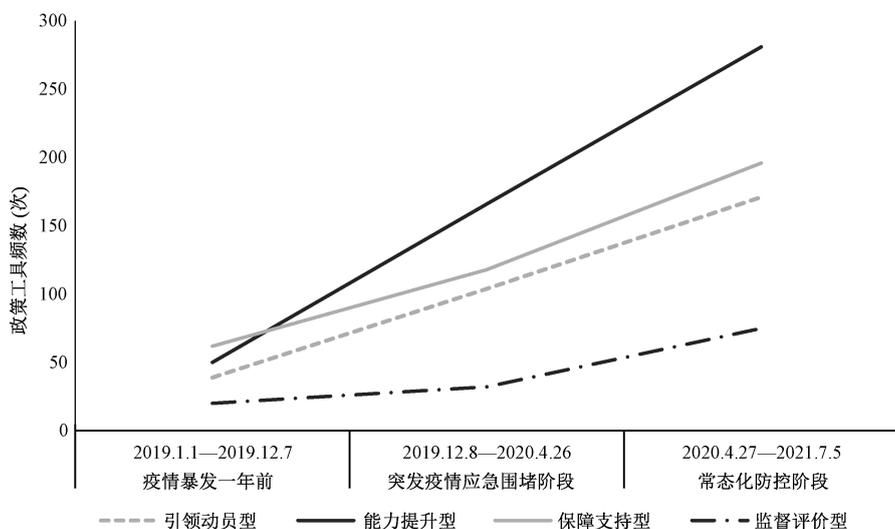


图 10 疫情前后不同阶段的政策工具组合

使疫情得到了初步控制,在落实疫情防控措施的同时,各省相关职能部门采取了大量政策工具缓解此次疫情对青年就业创业带来的冲击。在这一阶段,各省集中制定了以“能力提升”为主,辅以保障、引导的政策工具组合,其中,能力提升型政策工具 166 次,保障支持型政策工具 118 次,引领动员型政策工具 104 次,监督评价型政策工具 32 次。一方面,各省要整合各方资源帮助企业尽快复工复产,稳定青年就业;另一方面,各省要稳定好青年的情绪,引导青年积极面对突如其来的新冠肺炎疫情。例如疫情暴发初期,共青团云南省委发布了《关于做好疫情期间青年就业帮扶工作的提示》,运用能力提升型政策工具、保障支持型政策工具,持续推进“千校万岗”大中专学生就业精准帮扶行动,以“梦在远方,路在脚下——共青团与你同行”系列活动和“千校万岗”大中专学生就业精准帮扶行动为平台,征集就业岗位,帮助大学生实现就业。广东省人力资源和社会保障厅、广东省教育厅、广东省财政厅、广东省交通运输厅、广东省卫生健康委员会联合发布了《关于做好疫情防控期间有关就业工作的通知》,运用保障支持型政策工具和引领动员型政策工具全力确保重点企业复产用工,关爱受疫情影响劳动者,支持各类企业稳定岗位,完善高校毕业生就业举措,全天候全覆盖开展线上就业服务。

在常态化防控阶段,全国新冠肺炎疫情基本得到控制,疫苗研发成功并广泛接种,但当前全球疫情形势依然严峻,疫情境外输入风险较高,疫情防控稍有不慎便会发生局部反弹,疫情防控常态化融入我国经济社会发展的方方面面。为尽可能缓解此次疫情对于青年就业的冲击,各省在此前发布的政策基础上,进一步完善青年就业的相关政策。这一阶段,各省的政策工具使用延续上一阶段以“帮”为核心,“引”和“保”为两翼的政策工具组合。其中,能力提升型政策工具使用达到 281 次,保障支持型政策工具 196 次,引领动员型政策工具 171 次,监督评价型政策工具 75 次。例如北京市发布了《关于深入推进职业技能提升行动“互联网+职业技能培训”工作的通知》,运用能力提升型政策工具、引领动员型政策工

具和保障支持型政策工具,发挥职业技能提升行动在援企稳岗工作中的关键作用,整合课程资源,切实增强培训针对性实效性,深入推进“互联网+职业技能培训计划”,加大对以训兴业培训补贴政策的宣传力度。

## 2. 疫情期间不同施策对象的青年就业政策工具组合

通过对各省政策文本进行编码整理,发现新冠肺炎疫情下各省政策工具的对象主要包括高校毕业生、青年创业者、青年农民工、贫困青年、高校、企业、银行及风险投资机构。新冠肺炎疫情对不同群体的影响具有差异性,各省针对不同对象,进行分类施策(见表2)。

表2 不同施策对象的政策工具组合

施策对象	政策工具	政策工具组合
高校毕业生	开展高校毕业生需求调研; 就业岗位募集和对接; 开展高校毕业生就业指导; 开展高校毕业生在线培训; 助力高校毕业生实习见习; 传递就业创业政策及信息; 引导高校毕业生形成就业观	引领动员型; 能力提升型; 保障支持型
青年创业者	为创业青年提供政策指导; 加强资金支持; 提供创业导师指导等帮扶; 举办创业大赛	引领动员型; 能力提升型; 保障支持型
青年农民工	举办专场招聘会; 开展跨区域人岗对接; 开展职业技能培训; 促进就近就业创业; 提供关爱帮扶	引领动员型; 能力提升型; 保障支持型
贫困青年	排查摸清底数; 开展贫困青年结对帮扶; 提供就业帮助; 开展技能培训; 持续动态跟踪服务	引领动员型; 能力提升型; 保障支持型
高校	开展校内宣传活动; 指导学生遴选岗位、投递简历; 收集学生需求; 做好学生上岗实习跟踪服务工作	引领动员型; 保障支持型; 监督评价型
企业	与社会相关企业合作宣传; 开发高质量实习见习岗位; 面对面交流活动实现资源匹配; 举办校企岗位对接会	引领动员型; 保障支持型; 监督评价型
银行及风险投资机构	协助对接提供投融资服务; 为创业青年及小微企业提供金融扶持项目支持	引领动员型; 保障支持型; 监督评价型

对于高校毕业生、青年创业者、青年农民工以及贫困青年等青年就业主体,各省综合运用“引领动员型+能力提升型+保障支持型”的政策工具组合。针对高校毕业生群体,各省开展毕业生就业创业需求调研,积极募集就业岗位并进行精准对接,及时开展高校毕业生的就业指导培训和咨询工作,结合疫情防控要求为高校毕业生提供在线培训服务,鼓励高校毕

业生参加实习见习,传递就业创业政策及信息,引导高校毕业生形成正确的择业观、就业观。针对青年创业者,各省为其提供相关的创业政策指导,组建创业导师团队为青年创业者提供培训、问诊、咨询等帮扶活动,加强对于青年创业的资金扶持工作,通过举办创业大赛激发青年的创新精神,对于大赛的获胜者提供优惠政策服务和融资支持,并纳入当地青年创业孵化基地。针对青年农民工,各省举办青年农民工专场招聘会,开展跨区域人岗对接,开展相关职业技能培训,鼓励返乡农民工就近就业创业,并为其提供一对一、点对点的关爱帮扶。针对贫困青年,各省全面排查摸清建档立卡、存在返贫风险的青年底数,开展贫困青年需求调查和结对帮扶,提供技能培训、岗位推荐等帮助,并持续动态跟踪服务贫困青年。

高校、企业、银行及风险投资机构是青年就业的重要桥梁,各省综合运用“引领动员型+保障支持型+监督评价型”的政策工具组合。对于高校,各省要求高校积极开展疫情期间就业的校内宣传活动,并指导学生遴选岗位、投递简历,及时收集学生的就业创业需求,对于成功签订劳动合同的学生做好诚信等方面的岗前培训,做好学生上岗实习的跟踪服务工作。对于企业,各省积极与社会相关企业合作,鼓励引导企业开发高质量的实习见习岗位,联合企业举办针对青年的面对面交流活动,从而实现资源、供需的精准匹配和对接,举办校企岗位对接会。对于银行及风险投资机构,各省对接相关机构为青年创业者提供融资服务,以总额滚动、分期实施、需求为主、适当调控、严格把关、快捷办理的原则为创业青年及小微企业提供金融扶持项目支持,从而加快疫后重振,实现高质量发展。

## 六、结论与建议

本文通过政策文本分析法,运用 NVivo11 Plus 软件,对新冠肺炎疫情影响下各省为保障青年就业所采取的政策文本和政策工具进行量化统计分析,经过研究发现,各省在保障青年就业的政策制定中有其自身的特点:第一,各省相关职能部门在政策制定和落实过程中的枢纽协调作用较为明显。疫情期间,各省相关职能部门充分发挥自身联系青年的作用,多个部门联合发布政策,开展青年就业创业的相关行动。第二,在疫情期间,各省直接发布疫情防控的相关政策文件较少,更多通过将疫情防控举措融入青年就业的相关政策等方式落实中央的疫情防控要求,例如将线下活动转为线上等。第三,各省相关职能部门在保障青年就业的过程中积极发挥作用,引导青年树立正确的就业观,疏解疫情期间青年对就业产生的恐慌感,提升青年就业者的专业技能,保障青年就业环境稳定,各省共采取了引领动员型政策工具 314 次、能力提升型政策工具 497 次、保障支持型政策工具 376 次,引导青年有序就业,动员并整合各方力量为青年就业提供帮扶。

当前疫情防控趋势仍然严峻,未来各省应进一步完善保障青年就业的政策体系,提高各省相关职能部门服务青年就业创业的能力。本文根据以上分析提出以下几点建议。

一是挖掘需求,使政策更加精准服务青年就业。首先,各省青年就业相关部门应针对不同青年群体,精准深入挖掘新冠肺炎疫情影响下青年就业创业的挑战和需求,充分挖掘、整合各类政府、社会资源,挖掘各个渠道的岗位资源,广泛动员社会力量,搭建完善服务青年就业创业的线上及线下平台,运用新媒体等平台及时发布相关政策服务信息、岗位需求、就

业信息等,实现青年就业需求对接精准、就业创业服务项目安排精准、政策帮扶成效精准,提高服务青年就业的能力。其次,由于新冠肺炎疫情在国内和国外的爆发扩散存在时间差,受到疫情影响,卫生应急相关产业、人工智能、互联网等行业迎来发展机遇,政府相关部门在疫情防控常态化的背景下,以国内外市场为导向搭建疫情防控相关产业全球供应链,发展疫后经济,建立“平战转换”生产机制,带动相关产业发展,同时探索推广“互联网+”、人工智能等新技术运用,促进各行业、各领域数字化转型,从而培育青年就业新的增长点。

二是加强各类政策工具的统筹组合,多功能向度、多时点保障青年就业。各省在政策工具的使用类型上存在一定差异。在保障青年就业的过程中,保障支持型和能力提升型的政策工具在为青年就业提供各类补贴,提高青年就业创业能力方面发挥着不可替代的作用。引领动员型政策工具在加强青年的思想政治引领,树立正确的就业观,组织动员相关部门、社会力量为青年就业贡献力量方面发挥重要作用。与前三类政策工具相比,监督评价型政策工具使用较少,说明对疫情期间保障青年就业工作的相关监督评价较少。未来,应在使用引领动员型、能力提升型和保障支持型政策工具的同时,加强对监督评价型政策工具的使用,根据青年就业的需求和青年就业群体的特点,从政策的功能目标、实施阶段入手,加强对各类政策工具的统筹使用,有效落实各省相关政策。

三是根据疫情防控的阶段变化不断完善并发挥政策的协同联动作用。新冠肺炎疫情对我国经济社会的方方面面产生了巨大的影响,未来,在保障青年就业,为青年就业营造稳定良好环境的过程中,需要政府、市场、社会的多方参与协调。坚持疫情防控和青年就业两手抓,一方面,在疫情发展不同防控阶段,把牢“外防输入、内防扩散”的总策略不动摇,在疫情防控的不同阶段发挥政策协同联动作用,使相关政策更好地促进青年就业创业。另一方面,各省相关职能部门在参与制定保障青年就业相关政策的过程中,应结合当地经济社会发展,广泛调动协调各方资源,针对青年就业创业的需求,对政策资源有重复的方面加以协调统筹,避免资源的浪费,对政策资源未有效满足的方面加补充完善,保证政策全面、有效地服务疫情期间青年就业创业。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国中央人民政府网. 纪念五四运动100周年大会在京隆重举行 习近平发表重要讲话 [EB/OL]. (2019-04-30)[2021-08-18]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/30/content\\_5387961.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/30/content_5387961.htm).
- [2] 王朝彬. 习近平总书记关于青年就业重要论述的时代意蕴 [J]. 学校党建与思想教育, 2020(4): 61-63.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府网. 中共中央 国务院印发《中长期青年发展规划(2016—2025年)》 [EB/OL]. (2017-04-13)[2021-08-18]. [http://www.gov.cn/zhengce/2017-04/13/content\\_5185555.htm#1](http://www.gov.cn/zhengce/2017-04/13/content_5185555.htm#1).
- [4] 中华人民共和国中央人民政府网. 国务院新闻办就中央指导组指导疫情防控和医疗救治工作进展举行发布会 [EB/OL]. (2020-02-28)[2021-08-18]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/28/content\\_5484713.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/28/content_5484713.htm).
- [5] 李涛, 孙媛, 邬志辉, 单娜. 新冠疫情冲击下我国高校应届毕业生就业现状实证研究 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2020(10): 110-126.
- [6] 李春顶, 张瀚文. 新冠疫情全球蔓延的就业和经济增长效应 [J]. 国际经贸探索, 2021(7): 4-19.
- [7] GOURIO F. Disaster risk and business cycles [J]. American Economic Review, 2012, 102(6): 2744-2766.
- [8] MCKIBBIN W, FERNANDO R. The global macroeconomic impacts of COVID-19: seven scenarios [R]. Centre for Applied

Macroeconomic Analysis working paper, No. 19, 2020.

- [ 9 ] 高伟东, 杨海泉. 疫情或导致全球新增近 2500 万失业人口 [N]. 经济日报, 2020-03-20 (07).
- [ 10 ] 孟繁锦, 王玉霞, 王琦. 疫情期扶持中小微企业发展与保障就业研究 [J]. 工业技术经济, 2020 (10): 15-20.
- [ 11 ] 沈国兵. “新冠肺炎”疫情对我国外贸和就业的冲击及纾困举措 [J]. 上海对外经贸大学学报, 2020 (2): 16-25.
- [ 12 ] 侯艺. 保就业背景下青年就业现状研究 [J]. 中国青年研究, 2020 (9): 107-112.
- [ 13 ] 鲍威, 陈得春, 岳昌君. 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 [J]. 教育发展研究, 2020 (23): 66-76.
- [ 14 ] 朱武祥, 张平, 李鹏飞, 王子阳. 疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升——基于两次全国问卷调查的分析 [J]. 社会科学院文摘, 2020 (6): 5-7.
- [ 15 ] 蔡昉, 张丹丹, 刘雅玄. 新冠肺炎疫情对中国劳动力市场的影响——基于个体追踪调查的全面分析 [J]. 经济研究, 2021 (2): 4-21.
- [ 16 ] 郑联盛, 范云朋, 胡滨, 崔琦. 公共卫生危机对就业和工资的总量与结构影响 [J]. 财贸经济, 2021 (4): 115-129.
- [ 17 ] 马续补, 张潇宇, 秦春秀. 基于政策工具视角的突发公共卫生事件应对政策研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例 [J]. 情报理论与实践, 2020 (8): 29-37.
- [ 18 ] 代佳欣. 重大公共卫生危机治理中的就业政策工具组合——基于省级层面政策的文本分析 [J]. 公共管理评论, 2021 (2): 86-95.
- [ 19 ] SALAMON L M, ELLIOT O. Tools of government: a guide to the new governance [M]. New York: Oxford University Press, 2002: 21.
- [ 20 ] 范丽莉, 唐珂. 基于政策工具的我国政府数据开放政策内容分析 [J]. 情报杂志, 2019 (1): 148-154, 53.
- [ 21 ] MICHAEL H, RAMESH M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems [M]. New York: Oxford University Press, 1995: 80-98.
- [ 22 ] SCHNEIDERA A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990 (52): 510-529.
- [ 23 ] MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987 (9): 133-152.
- [ 24 ] ROTHWELL R. Government innovation policy: some past problems and recent trends [J]. Technological Forecasting and Social Change, 1982, 22 (1): 3-30.
- [ 25 ] 杨巧云, 乔迎迎, 梁诗露. 基于政策“目标—工具”匹配视角的省级政府数字经济政策研究 [J]. 经济体制改革, 2021 (3): 193-200.
- [ 26 ] 范梓腾, 谭海波. 地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标—工具”匹配的视角 [J]. 中国行政管理, 2017 (12): 46-53.
- [ 27 ] HOWLETT M. Policy instrument, policy styles, and policy implementation: nation approaches to theories of instrument choice [J]. Policy Studies Journal, 1991, 19 (2): 1-21.
- [ 28 ] 李津石. 教育政策工具研究的发展趋势和展望 [J]. 国家教育学院学报, 2013 (5): 45-49.
- [ 29 ] 中华人民共和国国家卫生健康委员会门户网站. 国务院联防联控机制 2020 年 12 月 3 日新闻发布会文字实录 [EB/OL]. (2020-12-03) [2021-08-18]. <http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xgk/getManuscriptXgk.htm?id=faf830f4de6e4eaa28bb5a14ac240e4>.
- [ 30 ] 中华人民共和国中央人民政府网. 习近平: 在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话 [EB/OL]. (2020-10-15) [2021-08-18]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/15/content\\_5551552.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/15/content_5551552.htm).
- [ 31 ] 中华人民共和国国家卫生健康委员会门户网站. 中国这样交出“抗疫答卷”——专访国家卫生健康委主任、党组书记马晓伟 [EB/OL]. (2020-04-28) [2021-08-18]. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/xwdt/202004/a116aa8a88034744a001d5d2b06f6fdf.shtml>.

## Research on Youth Employment Policy under COVID-19 Pneumonia Epidemic Situation: Policy Text Analysis Based on Provincial Level

XU Ming<sup>1,2</sup>, CHEN Sijie<sup>1</sup>

(1. School of Business, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China; 2. Beijing Research Center of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, Beijing 100011, China)

**Abstract:** The policy system of youth employment is an important part of the national active employment policy. At present, the study of policy tools and their combined application of youth employment has important theoretical significance and practical value for increasing policy efficiency, avoiding policy blindness and one-sidedness, which can improve the national active employment policy. This paper studies the youth employment policy tools and their combined application in each province during the epidemic, and analyzes the characteristics and shortcomings of their policy tools, which can provide strategic reference and policy suggestions for improving the policy efficiency of youth employment in each province during the epidemic period and further promoting youth employment. An integrated analysis framework of policy objective-tool and NVivo11 Plus qualitative analysis software was used to conduct quantitative statistical analysis of 22 provincial-level youth employment policy texts before and after the epidemic. Four categories of policy tools were summarized including guidance and mobilization type, capacity improvement type, guarantee support type and supervision and evaluation type, which can be further refined as 14 policy tool items. On this basis, the structural characteristics and combined application of policy tools in different stages, provinces and policy objects were explored. It is found that the hub coordination effect of relevant functional departments in each province was more obvious role in the process of policy formulation and implementation, which played an active role in ensuring youth employment, guiding youth to establish a correct concept of employment, easing youth's sense of panic about employment during the epidemic, improving the professional skills of youth employees and ensuring the stability of youth employment environment. In the future, all provinces should further tap demand to make policies more accurate and serve youth employment. It is suggested to enhance the overall combination of various policy tools, integrate various government and social resources, which can ensure youth employment in multi-functional dimensions and multi-time points. Meanwhile, we should constantly improve and give play to the synergistic linkage of policies according to the stage changes of epidemic prevention and control.

**Keywords:** COVID-19; the youth employment; policy combination; objective tool

[责任编辑 武玉]