

我国大学生创业政策运用策略分析

——基于政策工具的视角

唐崇雯

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210002)

摘要:一项好的政策的推行离不开适宜工具的选择,政府作为主要的政策制定者自然也需要熟悉各类工具的适用范围。基于教育政策工具的研究视角,从政策工具类型与政策出台时间维度出发,对我国2008—2016年“普通高等学校毕业生就业工作的通知”进行对比分析,发现使用频率最高的是象征与劝诫以及能力建设工具。学习和运用政策分析工具,对推进政策的解读与运用具有重要意义。

关键词:政策工具;大学生创业政策;运用分析

中图分类号:G642.477

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2017)01-0091-04

政策工具是政府在部署和实施政策时运用的实际方法,也是政策推行过程中的常用手段,政府主要通过运用政策工具的手段将所掌握的资源信息发布给个人或者组织的行为^[1]。然而,政策制定者在修订政策的过程中所能设想到的工具手段存在不可避免的局限性。因此,为了更加有效地促进政策的宣传与实施,决策者必须要熟知各项工具手段的选用范围与差异,注重工具选择的多元性。本文以“普通高等学校毕业生就业工作的通知”为例来分析大学生创业政策领域中政府常用的教育政策工具类型。虽然每种政策工具都有其特征、适用范围及优劣,但在实际的运用过程中,教育政策工具是具有可替代性的。

一、大学生创业政策的基本内涵

随着高校扩招,大学生面临着严峻的就业压力。国家从2008年开始号召“以创业带动就业”,要求深入贯彻落实党的十七大关于积极做好高校毕业生就业工作的精神,认真实施《就业促进法》^[2]。自此,政府在每年的毕业生就业工作通知中都着重强调创业政策的作用。何谓大学生创业政策?其核心内容便是通过制定或修改相关规章制度,积极营造良好的社会文化氛围,鼓励

大学生多元选择,激发学生群体的自主创业的意愿,并且在实践创业的过程中,不断提升高校大学生的创业能力^[3]。准确地说,大学生创业政策是以提高学生创业成功率为目标的一项辅助性政策,由于我国推进大学生多元化就业的研究起步较晚,对创业政策的设定也主要体现在以下四个方面:

1. 创业教育方面

2008年,国家首次提出了有关创业教育的内容,即在各高校毕业生的创业行动中及时总结归纳毕业生的创业经验,打破传统呆板的传授方式,通过开展丰富多彩的创业活动来向高校毕业生传达“创业带动就业”的核心精神。随后,从2010年起,政府在政策中运用系统变革工具的宣传,主张成立“高校创业教育指导委员会”,通过新的组织系统建设来指导有关部门及院校参加创业教育的指导培训,并号召要充分利用好第二课堂,通过开展创业活动竞赛、大学生创业讲座等,丰富学生的创业知识,提高创业的素质与能力。此外,在2016年的通知中,为了更有效地激发大学生毕业创业的热情,还规定各高校可以针对有创业意愿的同学设立专项的奖励机制,表彰在创新创业方面表现突出的学生,即运用政策的激励工具来更

收稿日期:2016-09-20

作者简介:唐崇雯(1993—),女,江苏盐城人,硕士生,研究方向:高等教育政策。

好地推进高校毕业生创业的进程。

2. 创业实践方面

关于创业实践,自 2009 年到 2016 年,国家共七次印发通知。其中创业实践的内容主要包含三个模块:其一,在能力建设方面,主张建设新型的创业产业孵化园为高校毕业生提供创业指导服务,此外还可以向有资金困难的创业同学提供小额贷款扶持,全方位地为学生提供“一条龙”跟踪服务。其二,在象征劝诫方面,呼吁各地高校要成立自主创业工作协调机构,明确各自职责与任务,要将创新创业教育内容融入专业教学与人才培养过程中,树立以创业为中心的人才培养观念。其三,政策权威工具,为了更好更快地建设创新创业孵化基地,政府采用了强有力的权威手段要求各高校配备实验室、实验设备等各类资源,这也是大学生创业政策中为数不多的权威型条文。

3. 创业能力方面

关于创业能力,国家从 2016 年起才有相关文件补充。针对大学生创业能力的培养,2016 年的文件中主要将如何深化高校创新创业教育改革,建立以需求导向为主的学科专业结构以及调整就业创业导向的人才培养类型作为增添的主要核心内容。该政策在宣传上更加接地气、重实效,体现了政策推行过程中象征与劝诫功能。在具体的培育指导工作中,2016 年的文件再度强化了“三协同”模式,以政府、高校、企业为主导的三方协作,促进高校产学研用相结合的实训与创业实践机制的完善,通过发挥能力建设工具的作用,向各类相关群体补充或提供必要的信息资源,为更好地推行决策提供特定的信息培训或教育资源,使得人们对政策目标做出有利的行为。

4. 创业服务方面

2009 年,国家首次在创业政策的文件中新增创业服务内容,通过劝诫与激励的方式来鼓励高校毕业生从事个体经营活动,针对符合条件的免收行政事业性费用并且对高新技术企业的发展实行税收服务政策。此外,在能力建设方面,国家主要通过教育部开通“大学生创业服务网”,并要求各地高校依托网站广泛挖掘学生创业信息,开展创业活动培训,鼓励帮助更多的学生实现创业就业的梦想。为进一步完善创业工保障体系,在 14 年的政策文件中,国家采用了政策的系统变革工具,运用政府的权威在个人与机构间的转移,重点建设一批重点示范性就业指导机构,做到机构、人

员、场地和经费方面的“四到位”。

二、大学生创业政策的现实局限

1. 推行政策工具的局限性

从时间脉络上看,自 2008 年起到 2016 年,在“普通高等学校毕业生就业工作的通知”的系列政策文本中,国家在大学生创业政策的制定过程中使用频率最高的工具是能力建设工具与象征劝诫工具。政府通过颁发系列文件,鼓励各高校开设相关的创业课程,对学生进行各类实践培训。由于大学生自主创业属于学生就业的自愿行为,因此政府在颁发系列文件时主要以鼓励引导为主,尚未将该政策确定为强制实行的方针,其权威性力度尚不明显。调查发现,创业政策中使用频率最低的是权威与系统变革工具。尽管在政府号召下,各类院校都将相应贯彻大学生创新创业的精神落到了实处,不少资源丰富的高校都设有专门的创业学院,但大学生创业政策在产生之初,便于国务院、教育行政部门宏观指导,高校仅仅作为主要依托单位,权力转移与下放并不明显,因此系统变革工具的使用也相对较少。

2. 忽略主体自身的能动性

从工具分类维度上看,国家对于大学生创业政策在细化与不断完善,但唯独没有涉及到学习工具的使用。随着高等教育的大众化,国家迎来了一个个高校毕业生就业的高峰浪潮,人才市场的日趋饱和使得很多大学生毕业便面临失业的窘迫境况。因此,鼓励倡导在校大学生另辟蹊径,积极正确地应对“就业荒”困境,由被动的求职状态转变为主动创业的主导者,成为时下各级政府和高校的强烈期盼。但由于高校大学生群体长期生活在校园,大多缺乏相应的社会实践能力。与此同时,大学生所获得的信息资源有限。这些局限导致了大学生在自主创业过程中经常会遇到资金缺乏、信息不完善等瓶颈。因此,国家大幅度选用能力建设工具,通过提供技术指导、信息宣传和有形资源等,对大学生自主创业进行积极引导。但从国家近十年大学生创业成功率的反馈情况上看,绝大多数的数据均显示,大学生创业成功率及其效果不容乐观。由此可见,除了政府的相关扶持政策外,对大学生自身的能力建设也不容忽视。网络媒体发达的新时代,大学生接触社会的媒介渠道也更加便捷,除了外界大环境的设置外,政府还应当政策中加强学习工具的利用,鼓励大学

生自身通过系列学习来深入了解政策和市场发展的大环境。

三、大学生创业政策的运用对策

1. 选用多元化的政策工具

政府在推行政策的进程中,不同的工具手段所带来的效果也不尽相同。在创业政策中,除了要发挥传统的自上而下的权威、激励工具作用外,还应当发挥其他工具的建设作用,遵循工具选用的多元化原则,有效地完善大学生自身建设。

首先,体现在外部政策环境的建设上。权威工具是最为传统、使用范围最广的政策宣传手段。按照各类高校运用政策手段程度的不同,由自愿意到强制执行的等级梯度也反映了政策执行过程中各级部门的运用程度强弱^[4]。而激励工具则是运用正向与负向两类奖惩手段,通过物质奖励或者实物惩罚等手段来促进行动者产生顺应政策的行为^[5]。在大学生创业政策的推行过程中,政府应当多采用正向回报的激励作用,鼓励参与者采取政策所期望的行动。

其次,体现在个体自身能力的建设上。象征和劝诫工具是在一种假定情况下认定行动者和政策相关行动的动机与信念相一致,使得行动者在采取相关行动的时候可以与政策保持一致的行为^[6]。因此,各高校在宣传过程中,不仅要单向地针对学生进行技能培训,还要在最初阶段深入学生创业的内心,指导他们树立好正确的创业就业观念。

最后,体现在教育政策的应用领域中,学习工具也发挥着举足轻重的作用。依据西方长期积累

的政策研究经验表明,当政策执行者在行动过程中遇到不明确的情况时,便可以选用学习工具的手段来使目标群体明晰自己的行为^[7]。根据上述的文本分析,我国大学生创业政策在选择宣传工具时缺乏对这一手段的合理运用,因此,在后期的政策制定过程中,应当加大对该工具的使用频率,确保政策宣传手段的多元化。

2. 激励学生主体的能动性

基于现有文本我们不难发现,政府虽然出台了一系列政策文件,但实际上面对大学生的方便大门还不够大,也并未让其真正地参与其中。很多高校毕业生并未真正透彻地理解政策内容的深刻内涵,甚至将创业作为延缓自身就业压力的无奈之举,从而致使大学生创业市场经营惨淡,这也从侧面反应出目前我国大学生在创业过程所面临的参与度低、成功率小的困境^[8]。据此,一方面,教育部和各级政府在制定政策的过程中,应该广泛召开座谈会、研讨会,全方位听取高校、大学生的实际需求与意见,争取在政策出台之初就有深厚的学生基础,这样不仅有助于政策制订者深入学生,了解他们创业的动机和困惑,帮助大学生更好地把握创业时机,还有助于发挥学生群体在政策制定过程中的监督作用,确保政策的制定是“从学生中来、到学生中去”,急学生之所急,想学生之所想。另一方面,在通过广泛调研和实地调查的基础上,听取大学生创业建议,在政策制定的过程中反复修订相关条款,更好地推进政策的实施与运用。缓解原先政策与实施不同步的窘境,让创业政策更好地为大学生创业者服务,提高大学毕业生的创业成功率。

参考文献:

- [1] 杨海龙. 论宪法解释的意义及我国宪法解释制度的完善[J]. 盐城工学院学报(社会科学版), 2015, 28(1): 29-32.
- [2] 张端鸿, 刘虹. 中国高等教育改革与发展的政策工具分析[J]. 复旦教育论坛, 2013, 11(1): 50-54.
- [3] 陈学飞. 教育政策研究基础[M]. 北京: 人民教育出版社, 2011: 318.
- [4] 林小英, 候华伟. 教育政策工具的概念类型: 对北京市民办高等教育政策文本的初步分析[J]. 教育理论与实践, 2010, 30(9): 15-19.
- [5] 候华伟, 林小英. 教育政策工具类型与政府的选择[J]. 教育学术月刊, 2010, 4(4): 26-29.
- [6] 朱颂. 新形势下高校本科毕业生就业指导策略[J]. 盐城工学院学报(社会科学版), 2015, 28(4): 87-89.
- [7] 黄忠敬. 教育政策工具的分类与选择策略[J]. 国家教育行政学院学报, 2008, 8(6): 11-13.
- [8] 马思放. 教育政策工具初探[J]. 管理观察, 2009, 28(6): 17.

Analysis on the Application Strategy of College Students' Entrepreneurship Policy in China

——Based on the Perspective of Policy Instruments

TANG Chongwen

(Hohai University, Nanjing Jiangsu 210002, China)

Abstract: The implementation of a good policy is inseparable from the choice of appropriate tools, the Government as the main policy makers should naturally familiar with the scope of various types of tools. In this paper, based on the perspective of educational policy tools, from the policy tool type and policy introduction time dimension, this paper makes a comparative analysis of the 2008 - 2016 Notice on Employment of Graduates from General Colleges and Universities, and finds that the most frequently used are the symbols and exhortations As well as capacity - building tools. Learning and the use of policy analysis tools, to promote the interpretation and use of policy is of great significance.

Keywords: Policy tools; college students' entrepreneurship policy; application analysis

(责任编辑:洪 林)

启 事

本刊已入编《中国学术期刊(光盘版)》、“中国期刊网”、“万方数据——数字化期刊群”、《中国科技期刊数据库》、《美国化学文摘》和《CEPS 华艺中文电子期刊》,作者著作权使用费在本刊稿酬中一并给付(另有约定者除外)。对此不同意者,请在来稿时说明。