DOI:10.16298/j.cnki.1004-3667.2020.12.13

我国高校毕业生就业政策变迁的历史逻辑与应然走向*

——基于“间断-平衡”理论的视角

李文文

摘　要：间断的平衡，而非僵化的稳定和墨守成规，是我国高校毕业生就业政策变迁的基本样态。基于“间断-平衡”理论的分析框架，制度结构、价值取向、有限理性决策等因素变化以及政策子系统与宏观政治系统的有序互动，规约了我国高校毕业生就业政策变迁连续性与非连续性关系的历史逻辑，为在一定理论范围内预测就业政策变迁，以及重大变迁发生后如何高效把握政策中应该被加强的或被质疑的部分，解决高校毕业生就业政策中存在的长期累积性难题提供了政策连续性、适变性和科学性层面的指导建议。

关键词：高校毕业生；就业政策；“间断-平衡”理论；历史逻辑

高校毕业生是国家高层次人力资源，是国家建设的新生力量。毕业生就业问题作为社会就业问题的重要组成部分，是全社会共同关注的民生问题。特别是在当前“六保”“六稳”的政策背景下，有效促进高校毕业生更高质量和更充分就业，事关高等教育良性健康发展，更关乎社会公平稳定。新中国成立以来高校毕业生就业政策伴随制度结构、经济发展方式等变革发生了不同程度的变迁，改革开放后的政策变革尤其明显，综合来看，高校毕业生就业政策历来是我国高等教育政策研究的重要研究对象。有关高校毕业生就业政策变迁的研究主要集中在宏观和微观两个层面。在宏观层面，一是梳理新中国成立70年来高校毕业生就业政策变迁的成就与趋势，探索毕业生就业政策与毕业生就业发展双向互动的一般规律[1]；二是从理论层面解读不同历史时期政府与市场围绕“如何让大学生得到最合理的配置”这一问题的政策立场差异[2]。而微观层面则主要考察了高校毕业生就业政策变迁如何导致利益关系变化[3]、如何体现社会就业机会分配标准的转变过程[4]等。高校毕业生就业政策变迁实质上是对“如何更合理地配置大学生资源”这一问题认识的逐步深化，已有研究以不同视角几乎都证实了这一点，然而却并不能很好地解释为什么在不同的历史时期，有时高校毕业生就业政策只是在原有政策的基础上进行调整和修正，而有时却会发生重大变迁和逆转，对高校毕业生就业政策变迁过程中的连续性与非连续性关系研究有待深入，由此成为本研究开展的理论突破口。更具现实指向的是，据统计，2020届高校毕业生达874万，同比增长40万，受新冠肺炎疫情影响，高校毕业生就业形势更加严峻。2020年政府工作报告明确指出，要促进市场化社会化就业，高校和属地政府都要提供不断线的就业服务，要使更多劳动者长技能、好就业[5]。因此，强化高校毕业生就业政策研究，尤其是对特殊时期具有关键性、典型性的政策文本及其变迁逻辑进行深彻分析，对于引导、规范和调控疫情之下的“新就业形态”顺势而为具有重要指导意义。

职此之故，本研究基于“间断-平衡”理论的分析框架，解读我国高校毕业生就业政策变迁过程中的连续性与非连续性关系，尤其是制度结构转变、社会价值取向转变、公众注意力转移等不确定因素对政策变迁的影响。

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“毕业生就业率、就业质量、职业发展与高等教育事业发展研究”（15JZD043）的研究成果

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一、我国高校毕业生就业政策变迁的基本样态

政策变迁是一个或多个政策取代现有的政策，包括新政策的采行和现行政策的修改和废止[6]165。因此，根据就业政策具体形式的变化，目前学界较为普遍地认为，我国高校毕业生就业政策的变迁经历了计划经济体制下的“统包统分”和市场经济体制下的“供需见面、自主择业”两个时期。依据政策变迁过程中出现的若干重要时间节点和政策标识，笔者进一步将其划分为国家调配、统招统分（1949—1993年），双向选择、自主就业（1994—2007年）和大众创业、高质量就业（2008年至今）三个发展时期，并对其基本样态进行分析。（见表1）

从表1可知，不同历史时期的政策文本作为共有的客观存在的历史事实，使得不同阶段的政策变迁呈现出某种大同小异的“共振性”，串联出“断中有续”的图景。首先，通过学校按计划统招、学生按计划统分、用人单位按计划接收的方式来实现大学生人才资源的国家“统一计划、集中使用、重点配备”，是“国家调配、统招统分”阶段政府解决毕业生就业问题的指导“范式”。20世纪80年代以后，虽然高校毕业生就业政策进行了调试性修改，但国家对高校毕业生分配拥有主导权的基本特质没有发生重大改变，政策变迁基本呈现出一种渐进的平衡状态。其次，20世纪90年代开始，市场作为一种最经常被研究的制度安排，主要依靠组织间规范的竞争性关系来实现协调[7]80。1994年试行高校毕业生“缴费上学，毕业后自主择业”，1997年完成高校招生并轨和学生缴费上学改革，这两个代表性事件基本标志着我国高校毕业生就业政策发生根本性变革。此后出台的高校毕业生就业政策维持了“以市场为导向”的方针，并逐步强调市场在资源配置中的决定性作用。而这也说明，我国高校毕业生就业政策并不只是在原有政策基础上的渐进发展，更加积极姿态的“扩大就业”“充分就业”取代保守的“稳定就业”成为占主导地位的政策图景，导致原有按计划分配的政策系统解体，从而较上一时期的政策变迁表现出某种意义上的“中断”。2008年以后，高校毕业生就业政策进一步表现出新旧政策图景共在且同步推进的基本样态。从《中华人民共和国就业促进法》及此后的相关政策可以看出，一方面，“扩大就业”“充分就业”的政策图景仍在，如继续拓宽就业渠道，引导高校毕业生到城乡基层、中西部地区就业，响应科技强军、人才强军号召鼓励高校毕业生入伍服义务兵役等；另一方面“体面就业”“高质量就业”的新图景出现，如营造公平就业环境，为劳动者自主就业、自主创业提供便利等，对大学生二次就业及失业治理的针对性逐渐增强，就业扶助对象更加全面，尤其是就业困难群体（如家庭困难高校毕业生）受到相应关注。两大政策同频共振形成了一种政策的“新平衡”：一方面，与上一时期相比，“扩大就业”的政治、经济制度结构及其核心政治信念没有变，以市场为导向的基本原则没有

表1 新中国成立以来高校毕业生就业政策变迁

发展时期	重要文本	政策要点
国家调配统招统分	《政务院关于改革学制的决定》（1951年）	高等学校毕业生之工作由政府分配
	《高等学校毕业生调配派遣办法》（1981年）	试行择优分配，学生自愿报名、学校推荐和用人单位考核相结合
	《高等学校毕业生分配制度改革方案》（1989年）	逐步实行毕业生自主择业，用人单位择优录用的“双向选择”制度
	《中国教育改革和发展纲要》（1993年）	实行少数毕业生由国家安排就业，多数由学生自主择业的就业制度
双向选择自主就业	《中国教育改革和发展纲要》（1994年）	进行高校毕业生“缴费上学，毕业后自主择业”试点改革
	《面向21世纪教育振兴行动计划》（1999年）	建立由学校和有关部门推荐、学生和用人单位在国家政策指导下，通过人才劳务市场双向选择、自主择业的毕业生就业制度
	《关于进一步深化普通高等学校毕业生就业制度改革有关问题的意见》（2002年）	建立市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择的就业机制，努力实现高校毕业生的充分就业
	《国务院办公厅关于切实做好2007年普通高等学校毕业生就业工作的通知》（2007年）	实施更加积极的促进高效毕业生就业政策；将2007年定为“高校毕业生就业全面服务年”
大众创业高质量就业	《中华人民共和国就业促进法》（2008年）	坚持劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业的方针，多渠道扩大就业；鼓励劳动者自主创业、自谋职业；对就业困难人员实行优先扶持和重点帮助
	《2009年国家促进普通高校毕业生就业政策公告》（2009年）	鼓励高校毕业生到基层、到中西部地区就业；鼓励高校毕业生应征入伍服义务兵役；积极聘用优秀高校毕业生参与国家和地方重大科研项目；鼓励和支持高校毕业生到中小企业就业和自主创业；强化对困难家庭高校毕业生的就业援助
	《国务院关于进一步做好新形势下就业创业工作的意见》（2015年）	实施更加积极的就业政策，以创业创新带动就业；鼓励高校毕业生多渠道就业，把高校毕业生就业摆在就业工作首位；积极支持和鼓励高校毕业生投身现代农业建设，鼓励毕业生到乡镇特别是困难乡镇机关事业单位工作
	《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》（2017年）	就业是最大的民生；要坚持就业优先战略和积极就业政策，实现更高质量和更充分就业
	《2020年政府工作报告》	加大力度支持稳企业、拓岗位，吸纳毕业生就业；鼓励毕业生围绕社区各类服务需求创业就业；加强就业服务：对困难家庭未就业毕业生等给予倾斜支持，对湖北高校毕业生就业实施特殊支持政策

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

变，因此总体上没有发生重大的政策变迁而处于渐进的平衡；另一方面，“体面就业”并未完全取代“扩大就业”成为主导性政策图景，两种政策图景的力量博弈又使得短期内难以形成像“国家调配、统招统分”那样的政策垄断。综上发现，我国高校毕业生就业政策总体上呈现出长时段的政策平衡和短时段的政策间断并存的“平衡-间断-新平衡”的基本样态，其映射的高校毕业生就业政策之连续性与非连续性关系和逻辑问题，与“间断-平衡”理论揭示的政策变迁逻辑表现出较高的契合性。

二、“间断-平衡”理论的基本观点与分析框架

传统的以逻辑经验主义为基础的政策变迁研究认为，政策本身是连续的、积累式的，因此政策变迁就是不断对现有政策进行修正和调整的渐进过程。但是随着政策运作及社会发展的不确定因素激增，基于逻辑经验主义的政策变迁理论难以解释社会环境急剧变迁而引发的政策的重大变迁和逆转，也难以解释某些政策即使经过修正和调整依然无法解决现有问题的情况。基于此，20世纪90年代，美国学者鲍姆加特纳和琼斯等提出的“间断-平衡”理论认为，政治过程通常由一种稳定和渐进主义逻辑所驱动，但是偶尔也会出现不同于过去的重大变迁[7]125。即政策制定具有长期的渐进、线性变迁伴随短期的急剧、非线性变迁的特点[7]13，稳定和间断都是政策过程中的重要因素。“间断-平衡”理论通过政策制定过程中的问题界定和议程设置两个相关程序来解释政策变迁的过程，并强调了政策图景对政策变迁的重要影响。其中，政策图景是经验信息和感情要求的混合物[7]132，反映的是某个政策在公众或媒体中如何被理解和讨论，是与某个特定政策相联系的信仰或价值观体系。其具体的作用机制表现为：当新的政策图景出现，若问题在子系统范围内考虑且被单一利益主导时，则在子系统内就形成政策垄断，从而使政策变迁呈现出修补式的渐进特征；若政策图景发生实质性变化，即新的政策图景取代旧的政策图景居于主导地位时，则问题由子系统进入宏观政治议程并被重新界定，客观环境中的微小变化都可能引起政策上的重大变化，从而使政策变迁呈现出“爆发”式的间断特征。（见图1）平衡的政策子系统和间断的宏观政治系统共同作用于政策变迁，使其呈现出长时段的政策平衡和短时段的政策间断并存的特征。

“间断-平衡”理论较为科学地揭示了政策间断与政策平衡的相互作用机制，以及重大社会事件、制度结构转变、公众注意力转移等社会发展中的不确定因素对政策变迁的影响。以此为分析框架分析我国高校毕业生就业政策变迁，一方面可较为直观地描绘政策之“所然”，即不同历史阶段就业政策的问题界定、政策图景、价值偏好、利益导向等，从宏观上勾勒出政策变迁的基本样态；另一方面，“间断-平衡”理论所建构的有限理性决策、政策子系统与宏观政治系统的相互作用机制等可从理论层面解释就业政策变迁之“所以然”，即这种变迁样态何以形成，其历史逻辑是什么，进一步认识和理解我国高校毕业生就业政策的连续性与非连续性之间的内在关联。

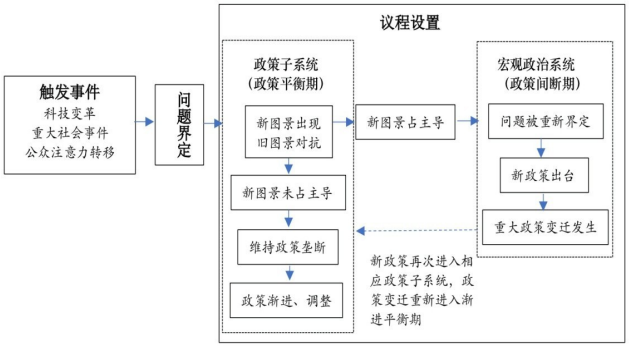

图1 “间断-平衡”理论的政策变迁分析框架

三、我国高校毕业生就业政策变迁的历史逻辑

我国高校毕业生就业政策变迁历经“国家调配、统招统分”“双向选择、自主就业”“大众创业、高质量就业”三个时期，分别对应和符合了“间断-平衡”理论中政策变迁的三个发展阶段，即政策“平衡-垄断”阶段、“间断-爆发”阶段和“新平衡”阶段。“平衡-间断-新平衡”的变迁样态之所以形成，既源于高校毕业生就业政策紧扣时代脉搏，不断适应经济社会发展需求和服务于国家建设需要的必然，同时也无法忽略制度结构转变、社会价值取向转变、公众注意力转移等不确定因素对政策变迁的影响，（见表2）据此可进一步考察我国高校毕业生就业政策变迁的历史逻辑，解释政策变迁何以呈现此种样态。

1. 从“国家调配、统招统分”到“大众创业、高质量就业”：制度结构调整与价值取向转变奠定政策变迁总基调。“间断-平衡”理论将政策过程置于一定的制度结构基础上加以考虑，而制度结构调整往往意味着改变原先的力量对比平衡，同时也是一定时期社会核心价值取向的映射。在政策变迁的不同阶段，制度结构调整和价值取向转变发挥着维持政策稳定和推动政策变迁的双重作用，共同作用于一定时期我国高校毕业生就业政策的总基调，确保新的力量对比平衡的建立。

“平衡-垄断”特征的毕业生就业政策发轫且服

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

表2 不同阶段影响高校毕业生就业政策制定的不确定因素

发展阶段	政策图景	影响因素						
		制度结构	价值取向		有限理性决策			政策子系统与宏观政治系统互动
			利益导向	价值偏好	问题界定	公众注意力	政策指向	
平衡-垄断阶段（1949—1993年）	稳定就业	计划经济政治体制	优先考虑国家利益	积累优先	巩固政权	“落后就要挨打”	稳就业	政策驱动改革（行政权力驱动）
间断-爆发阶段（1994—2007年）	扩大就业充分就业	社会主义市场经济体制初建与发展	个人利益、组织利益开始凸显	效率优先兼顾公平	发展经济	“贫穷不是社会主义”	好就业	改革服务发展（技术、知识等驱动）
新平衡阶段（2008年至今）	体面就业	社会主义市场经济体制进一步完善	多元利益结构兼顾与平衡	效率与公平并重更加突出公平	促进公平	“诸多社会问题源于分配不公”	就好业	

务于计划经济体制，是国家意志与人民意志高度耦合的产物。经济发展水平的约束对劳动力需求而言，是一种普遍性的约束[8]。新中国成立初期至改革开放前的很长一段时期内，对于积贫积弱、亟需实现工业化和国家实力积累的新中国而言，计划经济政治体制具有“集中力量办大事”的特殊优势，保障国家意志得到很好的发挥。“多、快、好、省”地建设社会主义的总路线，反映的实质就是在“积累优先”的价值取向下集中整个国家的力量去完成国家高层的战略发展思路。“国家调配、统招统分”的高校毕业生就业政策最大限度地实现大学生这种稀缺的战略资源的现实积累和高效利用，保证国家利益被优先考虑和满足。在这个过程中，国家、政府是对政策制定发挥单一主导作用的主体，特定的制度框架（即计划经济管理体制没有变）和强有力的核心政治价值（即巩固新政权、发展社会主义没有变）形成了相对集中的、封闭的政策制定体系，两者共同巩固了政策垄断从而限制了政策的重大变迁，使高校毕业生就业政策处于渐进的平衡状态。

改革开放后，邓小平同志关于“社会主义要消灭贫穷”“贫穷不是社会主义”的论断进一步明确了社会主义的本质。如果说计划经济最大限度地保证了“积累优先”，那么这一时期市场的发育则使人们认识到市场竞争更有利于释放社会发展活力，运用市场的理念、原则和方法，来运营作为公共事业、公益事业的高等教育，使其更适应就业市场和劳动力市场的实际需要。与此同时，受人力资本理论影响，社会对大学生的认识也从物质储备战略资源的物化理解上升到具有增值潜力的、作为“活资本”的人力资本。而人力资本含量的提高必然要求物质要素使用率的提高和改善[9]，“效率优先，兼顾公平”取代“积累优先”成为整体的社会价值取向。在这个过程中，社会主义市场经济体制取代计划经济体制，造成支撑政策垄断的制度结构发生重大变化，个人利益、组织利益凸显打破单一的优先考虑国家利益的局面，短期内改变了此前的力量对比平衡进而推动高校毕业生就业政策由“国家调配、统招统分”向“双向选择、自主就业”演变，从而使新的政策生成，重大政策变迁发生，较上一阶段的政策体系呈现短暂的“间断-爆发”特征。

制度结构调整和价值取向转变在推翻原有的政策系统后则主要发挥其维持政策稳定性的作用，从而为未来要进行的制度改革服务。进入“新平衡”阶段，社会主义市场经济体制逐步定型和成熟，社会各领域改革进入深层的利益调整和权力重构阶段，体制改革与制度创新并存。一方面，制度结构的相对稳定使这一时期的高校毕业生就业政策更多表现为政策的稳定和微调，继续发挥市场配置资源的优势。另一方面，个人利益、组织利益进一步分化为多元利益格局，呼唤公共治理回应关于社会公平问题的热烈关切。党的十九大报告提出要“打造共建、共治、共享的社会治理格局”，大学毫无疑问地被纳入到整个社会治理层面加以考虑。如果说上一阶段人们要求重新认识社会主义，这一阶段则要求重新定义大学。其中最为直观的呈现就是“府学关系”由原来的直接干预发展为合作共赢，大学作为具有独立法人地位的社会机构参与共建社会治理共同体，高校毕业生就业政策也从原先的合目的性向合逻辑性转变。在市场导向的劳动就业制度下，充分就业不等于全部就业，更不等于高质量就业，通过积极的毕业生就业政策合理高效配置大学生资源的同时，更突出对就业质量、就业稳定性以及就业公平的追求。这也就意味着这一阶段“大众创业、高质量就业”的高校毕业生就业政策所要解决的，既有上一阶段指向高校毕业生充分就业的遗留问题，同时又兼顾面向社会公平、推动毕业生高质量就业的新问题，这两种状况同期而存且相互博弈，从而呈现出新的政策平衡状态。

2. 从“政策驱动改革”到“改革服务发展”：政策子系统与宏观政治系统有序互动规约政策调试。如上所述，制度结构调整和价值取向转变会导致不同阶段的政策稳定或政策间断，而政策稳定或政策间

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

断的最终实现则有赖于政策子系统与宏观政治系统的互动机制。当某个或某些政策议题出现时，首先进入政策子系统，政策子系统随着环境的变化而作出相应的利益妥协和调试性政治行动，从而造成政策的渐进性变迁。而当某一政策进入宏观政治系统时，往往伴随着政策图景的实质性改变，意味着其处于改变问题界定，并受到媒体和更多公众高度注视的环境之中，重大政策变迁将会出现[6]130。

我国教育部、人社部等多部委组成高校毕业生就业政策的宏观政治系统，专家、高校、企业、市场等则构成政策子系统。高校毕业生就业政策的改变涉及资源的再分配，在多元复杂的利益主体分布下，重新划分分配格局往往比保持原有分配格局更容易受到阻力。也正因如此，当新的政策图景出现时，政策子系统更倾向于固守原有的政策设计而对现有政策作出局部调整，从而使政策的变迁表现出渐进的特点。但毕业生就业问题不可能永远都在专家、高校、企业、市场构成的政策子系统范围内考虑，当政策图景发生质变时宏观政治系统就会干预。正是专家、高校、企业、市场构成的政策子系统和教育部等多部委组成的宏观政治系统的有序互动，才产生了我国高校毕业生就业政策领域的非渐进性突变的动力现象。而政策子系统和宏观政治系统的有序互动进一步推动高校毕业生就业政策由“政策驱动改革”向“改革服务发展”转变。高校毕业生就业政策与我国高等教育现代化改革与治理密切相关。在“平衡-垄断”阶段，政策驱动改革的成功得益于行政权力的强制性。政策驱动改革的背后，既反映了高等教育改革自身的路径依赖，也凸显了国家治理中“政令出于中央”的一贯逻辑[10]。但随着市场的不断成熟，在“间断-爆发”阶段和“新平衡”阶段，多边利益格局的力量角逐不断分化政府对高校的强制性权力，想实现高校毕业生契合市场实际需求的高质量就业，就不得不要求政府将权力下放，扩大高校办学自主权，以此解决政府、高校、市场三者之间的就业信息不对称和不匹配问题。因为在“现有体制下，只要我们还坚持唯政策驱动改革，那么高等教育的计划性就不可避免。”[10]由“政策驱动改革”到“改革服务发展”，实质上是由技术、知识驱动取代行政权力驱动，通过推动高等教育改革和社会改革从而服务大学生高质量就业的实现。可以看到，从“平衡-垄断”阶段的“国家调配、统招统分”到“间断-爆发”阶段的“双向选择，自主就业”，再到“新平衡”阶段的“大众创业、高质量就业”，国家行政性直接干预逐步让位于宏观调控式的间接引导，宏观政治系统主导意识削弱，服务意识增强，通过将主导高校毕业生就业的权限向政策子系统转移，实现与政策子系统共同承担高校毕业生就业服务的职能。

3. 从“稳就业”到“就好业”：基于有限理性决策之上的公众注意力转移凸显对高校毕业生就业问题的现实关照。依据“间断-平衡”理论，政策制定建立在有限理性决策之上。有限理性决策对政策变迁的推动主要表现在其对公众注意力的转移发挥作用。即公众对公共问题的注意力是有限的，在不同的历史时期会把注意力分散到不同的议题上，但某一特定时期则只会专注于某一议题的主要方面。媒体的宣传报道、重大事件的发生及新的科学研究发现等都会造成公众注意力的转移。公众注意力的转移会引起人们对政策图景的重新认识和理解，进而导致对于偏好选项的一种非连续性变化[6]135，而政策图景的非连续性变化则进一步凸显出对高校毕业生就业问题的现实关照。

“平衡-垄断”阶段占主导地位的政策图景是“稳定就业”。这一时期，“中国的问题，压倒一切的是需要稳定”[11]，公众注意力集中于对“稳定压倒一切”“落后就要挨打”问题的关切。新中国成立初期，军事上，国民党有百万军队负隅顽抗；经济上，接手的是一个千疮百孔、十分落后的烂摊子；国际上，面临的是美国对新中国的政治孤立、经济封锁和军事包围。所以相对于“巩固政权”的政治需要，政府或公众并未给予教育问题或就业问题过多的关注。从体量上看，1949年全国高校毕业生仅2.1万人，即使到1991年也仅61.43万人[12]，占当年人口总数的百分之一都不到。在这种情况下，毕业生服从国家分配，到基层去，到艰苦的地方去，到祖国需要的地方去。每一个大学生在“国家调配、统招统分”的大学生就业政策下都能实现稳定就业，在一定意义上，这种政策垄断可以达到“稳就业”进而维护社会稳定的目的。

然而，某个政策的垄断不会一直存在，当政策图景发生实质性变化时，政策垄断就会崩溃消失。政策垄断的崩溃会进一步激发公众对政策问题的讨论，进而加速政策问题进入宏观政治议程并对其重新界定，进入短暂的政策“间断-爆发”阶段。在“间断-爆发”阶段，政策图景发生实质性变化，公众对“贫穷不是社会主义”的经济发展需求愈益旺盛，建立在有限理性决策基础上的公众注意力由“巩固政权”向“发展经济”转移。与此同时，伴随高校扩招，高校毕业生数量连年增加。据统计，2004年、2005年

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

本科院校初次就业率为61.3%、70%，专科、高职院校就业率均不到50%[13]。即便如此，有专家认为，受各种因素影响，公布的大学生数据并不准确，实际的就业率可能更低[14]。而“新平衡”阶段除了要解决增加就业岗位、拓展就业空间以吸纳更多高校毕业生就业的问题之外，更面临劳资关系的日益多元和复杂、大学生职业获得感的缺失、人们对市场的期望与市场的承受能力间的落差以及理论设计与现实困局之间的妥协与权变，所有这些使高校毕业生就业问题从一个小问题转而上升为一个备受关注的社会问题，进而引发政策图景由“稳定就业”向“扩大就业”和“体面就业”的“间断式”变迁，而这种非连续性变化的背后是更加鲜明的现实指向。尤其是新冠肺炎疫情之下，因应公众对企业纾困、复工复产以及“六保”“六稳”的关注与需求，政府及时出台一系列促进高校毕业生就业的有力举措，全面强化阶段性政策并与制度性安排相结合，让高校毕业生群体成为“不断线的风筝”，凸显出更具现实关怀的政策温度。

四、我国高校毕业生就业政策的应然走向

政策变迁作为政策动态运行过程中的重要环节，是政策因外部环境变化或自身构成要素变化而不断适应社会经济环境变化的过程[15]。纵观我国高校毕业生就业政策变迁的历史逻辑，既保持与经济制度、政治制度的高度联结性，社会政策属性也逐步强化，最终服务于经济社会协调发展和实现人民美好生活，走出了一条符合国情、体现特色的政策演变道路。“间断-平衡”理论所揭示的政策的连续性与非连续性关系，对我国高校毕业生就业政策的调整变化及其应然走向具有一定指导意义。

1. 重视高校毕业生就业政策中长期规划，保证政策的连续性。从系统的角度看，作为一种理论，“间断-平衡”的分析框架结合制度设定和决策过程，认为几乎所有时期都有某些政策间断正在发生，预测了一种系统层次的稳定性政策变迁模式[7]149。从我国高校毕业生就业政策变迁的长线来看，虽然制度结构、价值取向、利益导向以及关于高校毕业生就业问题的界定都发生了不同程度的变化，但从根本上说，政府“稳就业”的政策初衷是贯穿始终的一条主线，不管是“好就业”还是“就好业”都建立在高校毕业生就业形势总体稳定的基础之上。这就要求政府必须改变以往“头痛医头、脚痛医脚”的“应急型解决问题”的政策理念，转为“常态型开发资源”，增强政策的连续性和可持续性，重视高校毕业生就业政策的中长期发展规划，发挥长效规范作用从而实质上解决高校毕业生就业问题所存在的长期累积性难题。

2. 发挥政策子系统的“上游干预”作用，推动政策的适变性。“间断-平衡”理论认为，当某一公众问题被提出时，首先会进入政策子系统加以考虑，政策子系统是平衡的政治，是新的政策图景与原有支持性图景相协调的产物。政策子系统对公众问题的处理，要么使现有政策被加强要么被质疑，而这种加强会对现有政策的微小变化设置障碍，即维持政策垄断；但在最基本的层次对现有政策的质疑则又会为政策结果中的巨变创造机会，推动政策议题向宏观政治系统扩散从而实现政策的重大变迁[7]98。在一定程度上，专家、高校、企业及媒体等组成的高校毕业生就业政策子系统虽然不能直接决定政策的最终出台与推行，但可部分参与政策方案的具体设计、制定和完善，发挥“上游干预”作用，更高效地把握就业政策中应该被加强的或被质疑的部分。此外，依据政策间断理论，从决策的角度上看，政策的重大变迁与间断，不是来源于偏好的改变就是来源于注意力的改变[7]98，因此大众传媒的积极、正向引导也对高校毕业生就业政策发挥重要的舆论作用，为维持政策稳定或推动政策适变“预热”。

3. 增强不同就业政策系统间的联动协同，确保政策制定的科学性。“间断-平衡”理论指出了政策子系统与宏观政治系统在政策变迁中的不同作用机理，政策子系统使政策趋于渐进的平衡，宏观政治系统则为政策的重大变迁带来可能。不同政策系统间缺乏高效联动机制，便极易出现政策制定与政策执行“两张皮”现象，其中涉及地方就业政策与国家就业政策适应性、区域高校毕业生就业政策差异性、高校毕业生就业临时政策与相关法律法规的适配性等问题，制约我国高校毕业生就业政策的科学性。因此，推动不同就业政策系统间的联动协同，一方面，充分听询高校毕业生就业政策相关利益主体声音与诉求，组建科学合理的决策咨询队伍；另一方面，教育部、人社部等多部委组成的宏观政治系统则在此基础上进行有针对性地顶层设计和决策，包括原有政策的修改、废止和新政策的制定和施行，使其不至于在长期的政策垄断中陷入僵化。两者有序互动形成政策共同体合力以降低问题解决的成本，减少现有政策的事后补救缺陷，从而实现政策共同体的政策目标，提升政策制定的科学性。

（李文文，天津大学教育学院博士研究生，天津 300350）

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

参考文献

[1] 孟彬,钟新文,刘鸣禹.新中国成立70年我国大学生就业政策变迁[J].河北师范大学学报(教育科学版),2019(2).

[2] 韦颖.改革开放以来我国大学生就业政策的变迁——基于支持联盟框架的分析[J].高等教育研究,2015(5).

[3] 周建民,张小凤,王旭.我国大学生就业政策演变中的利益关系轨迹与启示[J].辽宁教育研究,2008(7).

[4] 罗建河.我国大学生就业政策的"去身份化"过程分析[J].教育发展研究,2017(19).

[5] 新华网.2020年政府工作报告(全文)[EB/OL].(2020-05-30)[2020-07-01].https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668095110513176593&wfr=spider&for=pc.

[6] 詹姆斯·P·莱斯特,小约瑟夫·斯图尔特.公共政策导论[M].韩红,译.北京:中国人民大学出版社,2004.

[7] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2004.

[8] 孙凤,谢维和.大学毕业生就业的需求约束——市场经济中大学毕业生就业问题的研究[M].北京:教育科学出版社,2011:19.

[9] 楼世洲,周红霞,项伟.经济社会发展与大学生就业研究[M].杭州:浙江教育出版社,2017:170.

[10] 王建华.政策驱动高等教育改革的背后[J].清华大学教育研究,2019(1).

[11] 邓小平.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993:284.

[12] 中国历年普通高等院校毕业生人数统计表[EB/OL].(2019-03-29)[2020-01-01].https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629311661563805600&wfr=spider&for=pc.

[13] 魏雅华.中国亟需《反就业歧视法》[J].观察与思考,2006(3).

[14] 吴蔚.透视中国高校就业率[J].教育与职业,2006(11).

[15] BRIAN H W, GUY P B. Policy Dynamics[M]. New York: St. Martin's Press, 1983: 25.

The Historical Logic and Trend of the Change of Employment Policy for College Graduates in China: Based on the Perspective of Punctuated-Equilibrium Theory

LI Wenwen

(*Tianjin University, Tianjin 300350*)

Abstract: The intermittent balance, rather than rigid stability and rigidity, is the basic pattern of the change of employment policy for college graduates in China. Based on the analytical framework of Punctuated-equilibrium theory, the change of institutional structure, value orientation, limited rational decision-making and the orderly interaction between policy subsystem and macro political system, has regulated the historical logic of the continuity and discontinuity of the change of the employment policy for college graduates. It not only provides a reference for predicting the changes of employment policies within a certain theoretical scope, but also for grasping the parts of policies that should be strengthened or questioned after major changes. Coincidentally, it also provides policy continuity, adaptability and scientific guidance and suggestions to solve the long-term cumulative problems existing in the employment policy of college graduates.

Key words: college graduates; employment policy; Punctuated-equilibrium theory; historical logic

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net