

# “创新引领、开放崛起”战略背景下湖南高校毕业生就业政策与就业地域流向关联性分析

郭尚武 刘 珊

(1. 湖南省教育科学研究院 湖南 益阳 410005;

2. 益阳市实验小学 湖南 益阳 410005)

**[摘要]**高校毕业生是宝贵的人才资源,在湖南省大力实施“创新引领、开放崛起”战略的背景下,研究湖南省高校毕业生就业政策与湖南省高校毕业生就业地域流向的关联性,提出政策制定的意见和建议,这对于促进高校毕业生更好地服务湖南经济社会发展具有重要的意义。本研究通过梳理湖南近年来制定出台的高校毕业生就业政策,分析湖南省2013年至2018年高校毕业生就业地域流向,在此基础上探寻两者之间的关联性,提出湖南省制定高校毕业生就业政策的对策建议,为政府部门提供参考。

**[关键词]**就业政策;就业地域流向;关联性

湖南省第十一次党代会明确提出,要“大力实施‘创新引领、开放崛起’战略,着力建设经济强省、科教强省、文化强省、生态强省、开放强省,为建设富饶美丽幸福新湖南而努力奋斗”。人力资源是推动经济社会发展的第一资源,高校毕业生作为人力资源中素质层次较高的部分,其就业区域流向对湖南经济社会发展产生的影响不可小觑。在此背景下,梳理湖南近年来制定出台的高校毕业生就业政策,分析湖南高校毕业生就业地域流向,探寻两者之间的关联,提出湖南制定高校毕业生本省就业政策的建议,这对于加快“创新引领、开放崛起”战略顺利实施具有重要的意义。

## 一、湖南省高校毕业生就业政策梳理

2013年至2019年,湖南及省内有关地区出台了一系列促进高校毕业生就业的政策文件,这些文件从鼓励企业吸纳高校毕业生、引导高校毕业生基层就业和灵活就业、鼓励扶持高校毕业生自主创业、对高校毕业生自主创业实行经费减免、帮助特殊群体毕业生就业创业等多方面出台了一系列政策措施。

一是供给促进政策。主要是通过扩大高校毕业生就业供给岗位,以此来促进高校毕业生就业,包括国家实施的特岗教师、免费师范生、大学生村官、三支一扶、应征入伍等政策。2013年湖南省人民政府办公厅印发的《〈关于鼓励支持劳动密集型企业 and 中小微型企业吸纳就业的若干措施〉的通知》,就是通过对吸纳高校毕业生就业的企业给予养老保险补贴、一次性岗位补贴、培训补贴、小额担保贷款及财政贴息、就业见习补贴,鼓励企业招聘高校毕业生就业,扩大社会对高校毕业生的用人需求。2017年湖南省人力资源和社会保障厅、湖南省财政厅印发的《〈关于贯彻落实支持贫困地区发展产业扩大就业有关政策的实施办法〉的通知》也属此类政策,通过发展产业来扩大对高校毕业生的需求。

二是鼓励引导政策。主要是通过提供优惠条件,引导高校毕业生就业创业。如《湖南省人民政府办公厅关于进一步促进以高校毕业生为重点的青年创业就业的实施意见》明确,通过提供创业服务、落实创业扶持政策、提升创业能力、补助和扶持更多高校毕业生自主创业。2017年中共长沙市委、长沙市人民政府《关于印发〈长沙市建设创新创业人才高地的若干措施〉的通知》,俗称“长沙人才新政22条”,提供了一系列优惠条件吸引高校毕业生到长沙本地就业创业。比如:对新落户并在长工作的全日制高校毕业生(不含机关事业单位人员)给予补贴,属博士的两年内发放每年1.5万元租房和生活补贴,在长工作并首次购房的给予6万元购房补贴;属硕士的两年内发放每年1万元租房和生活补贴,在长工作并首次购房的给予3万元购房补贴;属本科的两年内发放每年0.6万元租房和生活补贴,其目标就是要吸引储备100万名青年人才在长沙就业创业。

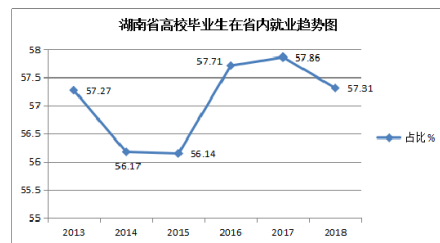
三是条件保障政策。主要是落实经费保障机制,对离校未就业毕业生、城乡低保家庭、纯农户家庭、优抚对象家庭、孤儿、残疾人中的高校毕业生进行就业帮扶,给予一次性就业补贴,按照每人800元标准给予补贴;从2015年起,湖南又将一次性求职补贴调整为应届毕业生一次性求职创业补贴,发放对象扩大到普通高等学校、技师学院高级工班和预备技师班、特殊教育院校(含中等职业学校)中的孤儿、残疾人、城乡低保家庭、在校期间已获得国家助学贷款毕业年度毕业生;2018年再次将补贴标准由800元/人提高至1500元/人。此外,条件保障政策还有就业创业服务保障措施,比如创业登记服务、就业创业手续办理服务、就业培训、免收毕业生档案托管费用、对高校举办的校园招聘活动进行一次性补助等。这类政策措施主要是为高校毕业生就业提供条件保障和服务,促进其实现就业。

## 二、湖南省高校毕业生就业政策与毕业生就业地域流向的关联性分析

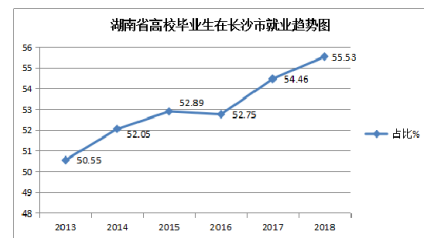
综合分析以上政策措施,其政策制定的主要出发点是促进高校毕业生就业,而同时考虑湖南本地经济社会发展需求,引导高校毕业生省内就业的政策却不多。经梳理,主要有4个文件:2013年湖南省人民政府办公厅《印发〈关于鼓励支持劳动密集型企业 and 中小微型企业吸纳就业的若干措施〉的通知》,2016年湖南省财政厅、湖南省教育厅《关于印发〈湖南省普通高校毕业生贫困地区基层单位就业经费补偿管理办法〉的通知》,2017年湖南省人力资源和社会保障厅、湖南省财政厅印发《〈关于贯彻落实支持贫困地区发展产业扩大就业有关政策的实施办法〉的通知》,2017年中共长沙市委、长沙市人民政府《关于印发〈长沙市建设创新创业人才高地的若干措施〉的通知》等。这些政策出台后对于湖南省高校毕业生在湖南本地就业到底发挥了多大促进作用?两者之间有何关联性?为此,本文以湖南省大中专学校学生信息咨询与就业指导中心2013年至2018年发布的《普通高校毕业生就业质量年度报告》统计数据为样本,选取湖南省高校毕业生就业地域流向的相关数据进行统计分析,其就业政策与就业地域流向关联性主要呈现三个特征。

一是受相关政策影响,湖南省高校毕业生在湖南省内就业呈曲折上升趋势。

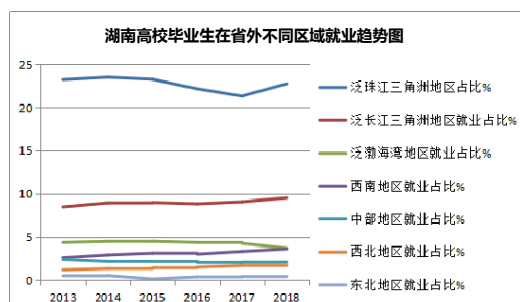
如图所示,2013年至2018年,湖南省高校毕业生在湖南省内就业的人数占当年已就业毕业生总人数的57.27%,2014年占比为56.17%,2015年占比为56.14%,2016年占比为57.71%,2017年占比为57.86%,2018年57.31%,除2014年、2015年有小幅下调外,其整体呈上升趋势,特别是2016年、2017年这两年在湖南省内就业的占比明显上升。从政策因素分析,2013年湖南省出台了《关于鼓励支持劳动密集型企业 and 中小微型企业吸纳就业的若干措施》,吸引了部分高校毕业生在湖南省内就业,因此省内就业占比相对较高,而2014年、2015年没有出台相关政策,故而这两年省内就业占比有所下降。到2017年,湖南出台了《〈关于贯彻落实支持贫困地区发展产业扩大就业有关政策的实施办法〉的通知》,特别是长沙市出台《关于印发〈长沙市建设创新创业人才高地的若干措施〉的通知》,又吸引了不少高校毕业生在湖南省内就业,因而这两年在湖南省内就业的占比明显上升。



二是受“长沙人才新政”影响,毕业生在长沙市内就业呈明显上升趋势。如图所示,2013年至2018年,湖南省高校毕业生在长沙市就业的人数占当年在湖南省内就业毕业生总人数的50.55%,2014年占比为52.05%,2015年占比为52.89%,2016年占比为52.75%,2017年占比为54.46%,2018年55.53%。除2016年较上年度有微调外(下降0.14%),其余年份均呈明显上升趋势,尤其是2017年、2018年上升趋势比较明显。究其原因,主要是因为长沙市在2017年出台了“长沙人才新政22条”,吸引了一大批高校毕业生在长沙本地就业。由此可见,长沙人才新政对于吸引高校毕业生在长沙本地就业发挥了较大的作用。



三是湖南省高校毕业生在湖南省外就业趋势整体平稳。如图所示,2013年至2018年,湖南省高校毕业生到泛珠江三角洲地区、泛长江三角洲地区、泛渤海湾地区、西南地区、中部地区、西北地区、东北地区就业的趋势整体平稳,变化不大。其中到泛长江三角洲地区、西北地区就业的趋势略有上升,到泛渤海湾地区、中部地区就业的趋势略有下降。湖南高校毕业生省外就业趋势理论上受湖南省促进高校毕业生省内就业政策的影响,与省内就业趋势呈反比,在省内就业的占比提高,则在省外就业的占比就下降。但由于在省外各区域就业的人数均明显小于在省内就业的人数,因而整体就业趋势相对平稳。



### 三、湖南省研究制定高校毕业生就业政策的建议

一是高校毕业生就业政策制定应以湖南省内就业为主要导向。做好高校毕业生就业工作，从全国经济社会发展需要的维度考虑，高校毕业生只要是能在国内充分就业，对于稳定高校毕业生就业率、促进全国经济社会发展都是十分有益的。从这个层面来讲，制定高校毕业生就业政策无需考虑地域因素。但高校另有一个职能，就是要为当地经济社会发展服务，作为湖南的高校，其经费投入来源主要在湖南，理所当然要为湖南经济社会发展服务。因此，湖南制定高校毕业生就业政策应更多考虑湖南本地的需求。当前，湖南正大力实施“创新引领、开放崛起”战略，迫切需要高校毕业生人才资源提供支撑，如何吸引更多优秀的高校毕业生在湖南省内就业，满足湖南经济社会发展需求，应该成为湖南制定高校毕业生就业政策的重要参考依据。

二是高校毕业生就业政策制定应对接湖南经济社会发展需求。《中共湖南省委关于大力实施创新引领、开放崛起战略的若干意见》对湖南经济社会发展的做出了全面规划，明确了湖南主要产业的发展重点。如在高新技术方面，湖南将持续实施一批重大科技工程和重点研发计划，在智能制造、生物医药、新材料、现代农业、新能源、新一代信息技术、航天航空、节能环保等领域突破关键核心技术，取得一批标志性的创新成果；在农业领域方面，将在粮油、水果、茶叶、蔬菜、食品加工等农业领域，大力发展无公害农产品、绿色农产品、有机农产品和地理标志农产品，集中打造一批特色优质农产品品牌；等等。基于此，湖南在制定高校毕业生就业政策时，应结合湖南经济社会发展的战略需求，引导高校毕业生面向这些领域、这些行业就业，为湖南加快实施“创新引领、开放崛起”战略提供大力支持。

三是高校毕业生就业政策制定应注重根源上的治理。促进高校毕业生就业，其主要意义在于服务地方经济社会发展，那么这就要求高校培养的人才符合地方经济社会发展需要。尽管湖南省的高校毕业生有50%以上在湖南省内就业，但仍有40%以上

的毕业生流向了省外就业。当然，其原因是多方面的，既有经济社会发展水平的因素、生源地域因素、就业环境因素、就业待遇因素，还有个人就业观念因素等等，涉及各个方面，但其中一个重要的因素就是高校人才培养与社会需求对接的问题。提高湖南省内高校人才培养与湖南经济社会发展需求的对接程度，包括学科专业设置、招生计划调整、人才培养方案、课程教学计划等等，都要紧贴湖南经济社会发展需求，努力提高人才培养的针对性和人才培养质量，这才是促进高校人才培养更好地服务湖南经济社会发展的根本所在。故此，制定高校毕业生就业政策，应注重根源上治理，从提高人才培养质量上入手。本文系湖南省教育科学研究院2018年度院级立项课题“‘创新引领、开放崛起’战略背景下湖南省高校毕业生就业区域流向研究”（一般资助课题）的研究成果。

#### 参考文献

[1]中共湖南省委.关于大力实施创新引领开放崛起战略的若干意见[EB/OL].  
http://xxgk.cshtz.gov.cn/art/2017/9/1/art\_45\_38675.html.

[2]王彬,郭尚武.硕士研究生就业困境及政策出路[J].现代大学教育,2015  
(1):85-87.

[3]中共长沙市委,长沙市人民政府.关于印发《长沙市建设创新创业人才高地的若干措施》的通知[EB/OL].http://www.yuelu.gov.cn/yuelugov/yl-xxgk/bmxxgkml/qjxj/tzgg/1369979/index.html.

[4]中共湖南省委.关于大力实施创新引领开放崛起战略的若干意见[EB/OL].  
http://xxgk.cshtz.gov.cn/art/2017/9/1/art\_45\_38675.html.

#### 作者简介:

郭尚武(1978-),男,湖南益阳人,本科,湖南省教育科学研究院党建科长,高级政工师;长沙,410005.

刘珊(1981-),女,湖南益阳人,本科,益阳市实验小学;益阳,410005.

## 财务视角下我国民办高校分类问题研究

马晨婧 郭 钊

(吉林外国语大学国际工商管理学院 吉林 长春 130117)

**[摘 要]**民办高校已经成为高等教育体系中不可或缺的组成部分,在扩大高等教育投入、实现高等教育大众化等方面作出了重要贡献。非营利性和营利性民办高校的分类管理,已成为我国民办高等教育发展中的一个关键性问题。在民办教育“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”的背景下,如何有针对性地结合“分类管理”进行民办高校财务治理的优化成为当前重要的课题。

**[关键词]**财务视角;民办高校;分类管理

### 一、我国民办高校分类管理的内涵

根据学术界目前的观点,现有的民办高校可分为三类。第一类是发起人没有所有权和报酬,属于捐资型办学;第二种是发起人要求所有权而不要报酬,属于出资型办学;第三种类型是发起人在拥有所有权的同时有权获得报酬,属于投资型办学。前两种类型的民办高校被认为是非营利性的,第三种类型的民办高校被认为是营利性的。从管理的角度来看,分类是非常重要的。分类管理可以看作是按照一定的原则和方法对事物进行分类,将资源分配给不同的类别,并应用不同的管理方法。分类管理的核心价值在于,通过对目标、分类标准和任务进行细分,实现基于特定标准的差异化管理,从而提高管理的质量和效率。

### 二、我国营利性和非营利性民办高校法人治理结构对比分析

分析我国营利性和非营利性民办高校法人治理结构,首先需要明确认定标准和构成要件,对实质为财团法人的、以捐资助学为主的民办学校规定为当然的非营利性法人,对投资办学、滚动式积累办学等民办学校可根据其办学目的划分为营利性和非营利性法人。其次,在实施分类登记管理制度方面,对非营利性民办高校采取登记主义,营利性民办学校采取许可主义。而公益性原则,则作为学校法人共同遵守的原则性规定。

### 三、我国营利与非营利民办高校财务状况分析

公办高校是国家用财政性资金出资举办,主要是强调社会公共利益的最大化;而民办高校是国家机构以外的社会组织或者个人利用非国家财政性经费举办的,出资形式与公办高校不同,办学目的也有差别。

#### (一) 营利与非营利民办高校经费收入对比分析

在财政扶持和税收优惠政策方面,非营利性高校将高于营利性高校;在办学收益方面,营利性高校可以按照规定的核算程序和比例取得回报,非营利性高校将通过公平、公正的绩效评价予以奖励的方式进行适当补偿和支持。

#### (二) 营利与非营利民办高校经费支出对比分析

民办高校的支出主要指民办高校的基本建设支出和为维持正常的教学、科研等所发生的各种支出。营利与非营利民办高校经费支出大致类似。根据《高等学校财务制度》,高等学校支出包括事业支出、经营支出、自筹基本建设支出、对附属单

位补助支出四大部分。

#### (三) 营利与非营利民办高校经费结余去向对比分析

对于非营利性的民办高校来说,其盈利只能重新投入学校的运作中,不能作为利润进行分配,其在盈余分配上就不存在分歧与争议。而对于想获得收益分配的营利性民办高校的举办者来说,盈余分配方面存在很多问题。因无法享受国家对于民办高校的土地优惠、税收优惠等政策,民办高校的举办者可能会不注重办学结余形成盈余被分光、或吃光、或花光的局面。为避免缴纳税收,许多举办者便想方设法使高校的结余变成负数,或盲目扩大支出,不考虑成本效益,或通过其他渠道转移盈余从而实现账面赤字。

### 四、政府对于营利性与非营利性民办高校的政策分析

#### (一) 实行差异化的分类管理制度

政府对于非营利性和营利性民办高校要承担不同的资助义务:政府对前者的直接投入应包括政府投资、政府奖助学金计划和助学贷款财政贴息等,间接资助涉及免税政策、捐赠财产的抵税政策、土地征用上的优惠政策等;政府对后者的资助更主要体现在市场环境建设和规则设计以及市场秩序和公平的保障方面。

#### (二) 实施分类的财政扶持及配套政策

由于营利性与非营利性民办高校在法律性质和组织目标上的显著差异,因此政府对这两类民办高校应承担完全不同的资助和扶持义务。在公共财政扶持方面,资助的前提多为资助对象的非营利属性。在税收优惠方面,非营利性民办高校被视同为非营利性组织,享受政府的免税待遇;营利性民办高校往往需要在工商管理部门注册为法人,并接受相应的管理,同时还需依据税法等相关规定的要求进行纳税。

#### 五、针对我国民办高校非营利性和营利性分类选择的对策建议

本着公益性越强承担的社会义务越多、享受的政府扶持优惠越多的原则,对民办学校采取分类管理和扶持政策势在必行,这既有利于支持非营利性民办高校的发展,坚持其现有办学方向,又有助于规范营利性民办院校的营利行为,使其经营更加透明化。

#### (一) 实现分类管理外部约束下的内部治理转化

民办高校办学过程中的主体行为必然受到相关法律、制度规范、文化及社会观