

教育部人文社会科学研究基金项目资助 项目批准号: 09YJA820031

— 经

济法专题研究书系 —

DAXUESHENG JIUYE CUJIN

FALÜ JIZHI YANJIU

大学生就业促进 法律机制研究

杨德敏 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

014037690

教育部人文社会科学研究基金项目资助 项目批准号: 09YJA620004

D922.504
100

— 经

济法专题研究书系 —

DAXUESHENG JIUYE CUJIN

FALÜ JIZHI YANJIU

大学生就业促进 法律机制研究

杨德敏 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



北航

C1726084

D922.504
100

责任编辑：刘 睿 刘 江

责任校对：董志英

文字编辑：刘 江

责任出版：卢运霞

图书在版编目 (CIP) 数据

大学生就业促进法律机制研究 / 杨德敏著. —北京：知识产权出版社，2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2418 - 1

I. ①大… II. ①杨… III. ①大学生 - 劳动就业 - 劳动法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.504

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 266619 号

大学生就业促进法律机制研究

杨德敏 著

出版发行：知识产权出版社 有限责任公司

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编：100088

网 址：<http://www.ipph.cn>

邮 箱：bjb@cnipr.com

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

传 真：010 - 82005070/82000893

责编电话：010 - 82000860 转 8113

责编邮箱：liujiang@cnipr.com

印 刷：北京富生印刷厂

经 销：新华书店及相关销售网点

开 本：880mm × 1230mm 1/32

印 张：10

版 次：2013 年 11 月第 1 版

印 次：2013 年 11 月第 1 次印刷

字 数：239 千字

定 价：32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2418 - 1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

内容摘要

大学生就业促进,是指为实现国家充分就业的目标,保障大学毕业生实现劳动就业权,促进经济社会发展,通过运用经济、法律和行政手段调控社会就业,所采取的创造就业条件、促使大学毕业生实现就业的一系列措施的总称。大学生就业促进机制,是指国家为了促进大学毕业生就业和社会和谐发展,以市场供求为导向,政府、用人单位、高校、就业服务机构、毕业生各自应当承担的就业促进责任,包括相互之间所形成的政策法律机制。大学生自身在就业经历、实践经验、择业手段、自我权益保护等方面存在不足,用人单位存在“资历歧视”,高校人才培养质量与社会经济发展对人才的需求不尽一致,劳动力中介市场侵害大学就业权益的现象较为严重,政府在大学生就业方面的措施执行不力,等等。这些原因导致大学生处于就业弱势地位,形成就业难局面,这无疑将给国家、社会、家庭带来巨大损失,因为大学生是人力资源中的优质资源,是人才强国战略中的重要力量。可见,建立大学生就业促进机制极其必要,只有这样,才能规范在大学生就业促进过程中的相关主体的责权义关系,为大学生顺利就业提供强有力的制度保障。

政策和法律都是促进大学生就业的重要手段,大学生就业政策法规制度化是大学生就业促进的根本路径,大学生就业政策需要定型化、条文化、规范化,构建一个长期稳定的法律制度以及营造健全的、长远性的法制环境,这是解决大学生就业难问题的根本举措。大学生就业促进法律机制有利于引导、规范政府出台大学

生就业促进政策和采取就业促进具体措施,规范高校理论和实践教学等人才培养各个环节,指引用人单位合法招用大学毕业生和保护大学毕业生的合法权益,惩治劳动力市场中侵害大学生权益的不法行为。构建大学生就业促进法律机制是世界各国的共同经验和必然趋势,我国宪法、劳动法、就业促进法、高等教育法等法律法规以及现行的大学生就业促进实践经验,为我国构建大学生就业促进法律机制提供了法理、法律和实践依据,使我国大学生就业促进法律机制的构建具有必要性和可行性。

本书立足大学生就业促进主体的角度,基于对大学生就业促进法律机制基本理论和制度现状的分析,考察并总结国外大学生就业促进立法经验的基础上,结合我国政策、法律和实践的实际,就完善政府、高校、用人单位等大学生就业促进法律机制进行全面、系统、深入研究,以期实现大学生就业促进制度化、法制化、长效化,促进和谐就业、保障公民的生存和发展权,推动经济社会可持续发展,促进高等教育发展,实现人才强国战略。

第一章,界定大学生就业促进的内涵,剖析大学生就业的影响因素和大学生就业促进的理论基础,并分析我国大学生就业促进政策的发展历程,为构建我国大学生就业促进法律机制奠定坚实的理论基础。就业促进是治理失业、实现充分就业的关键环节,大学毕业生没有实际工作经历,在劳动力市场竞争中处于弱势地位,离不开政府及相关部门的支持和帮助。大学生就业促进,是政府、高校、就业服务机构、用人单位等相关部门履行调控、协调和服务的职能,采用经济、行政、法律等手段,为大学毕业生创造就业条件,帮助他们实现就业。我国大学毕业生就业状况主要表现为就业率低、有业难就、无业可就、就业被歧视严重等,存在就业信息不畅通、就业能力不足、政策实施力度不足、就业权益保障不足等问题。这主要是由于政府就业调控不

力、高等教育与现实需求不匹配、劳动力市场监管不力、用人单位用人机制偏离、大学毕业生就业观和权利保护意识缺失等所致。可见，大学生就业促进涉及方方面面，是一个系统工程，其中政府起主导作用。我国在计划经济和市场经济阶段，采取了不同的大学生就业促进政策：是由“统包统分”转变为“市场引导、政府促进、自主择业”。市场失灵理论、权利保障理论、人才强国理论、政府责任理论是大学生就业促进的理论基础。

第二章，对我国现行大学生就业促进政策及法律制度进行梳理，分析现行制度的不足，指出构建大学生就业促进法律机制的必要性和可行性。我国颁布了一系列有关大学生就业促进的政策及法律法规，从政策内容来说，我国大学生就业促进政策主要包括服务型政策、激励型政策、引导型政策、保障型政策等。大学生就业促进法律主要包括《宪法》《劳动法》《就业促进法》《劳动合同法》《中小企业促进法》《高等教育法》《民办教育促进法》等，大学生就业促进相关法规和规章主要有《残疾人就业条例》《就业服务与就业管理规定》《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》《事业单位公开招聘人员暂行规定》等。应当说，我国已初步形成大学生就业促进政策法律体系，对促进大学生就业发挥了重要作用，但现行政策法律制度存在措施多样化且实施机制不力、政策文件多法律规定少、立法滞后且内容过于原则、相关法律保障机制不足、就业促进法律责任机制尚未形成等缺陷。政策和法律都是大学生就业促进的重要手段，法制是就业促进最根本、最重要的手段，大学生就业促进法律机制的构建，既是世界各国共同趋势，又是我国促进大学生就业的必然要求。

第三章，考察分析发达国家和发展中国家大学生就业促进立法经验，为构建我国大学生就业促进法律机制提供国际视野，使制度的构建更具有可实施性。英、美、日、德、法等发达国家大

学生就业促进立法,充分发挥劳动力市场在配置人力资源过程中的基础性作用,形成政府大力支持、用人单位有效配合、高校措施有力、社会积极响应、大学生自觉提高就业能力等成功经验。印度、巴西、泰国等发展中国家大学生就业促进立法,形成在加快经济发展中创造更多就业岗位、大力发展职业培训、鼓励灵活就业、完善相关制度,政府积极引导和支持等成功经验。国外大学生就业促进立法经验主要表现为:构建大学生就业促进法律体系、明确大学生就业促进责任主体、政府主导、高校就业促进机制规范化、强化对劳动力市场监管、形成用人单位就业促进激励机制、保障毕业生就业权益等,这些成功的立法经验为我国大学生就业促进立法提供了有益借鉴。

第四章,对政府就业促进责任、就业宏观调控政策制定、法规制定等方面构建大学生就业促进法律机制进行专题研究。构建大学生就业促进法律机制,应当坚持政府主导的原则。首先,明确政府在促进大学生就业中的责任制度,包括明确执法责任、强化监督责任、明确责任承担方式等;其次,形成就业宏观调控法律机制,将大学毕业生就业工作内容、措施、程序纳入法制化视野,包括完善扩大就业的经济政策、完善自主创业政策、完善大学生灵活就业制度、完善失业保险制度及其他就业保障制度等;再次,建立大学生就业促进监管法律机制,包括人才培养质量监督法律机制、完善劳动力市场监管法律机制等方面;第四,建立大学生就业促进法律法规体系,包括制定《大学生就业促进条例》、完善《就业促进法》《高等教育法》及相关立法与配套制度等;最后,采取切实措施保障大学生就业权益,明确大学毕业生在招聘、就业及失业等不同阶段都应当具有相应的就业权利,并明确保障大学毕业生就业权利实现的具体配套措施。

第五章,对教学内容、就业指导方法、校企合作等方面构建

高校大学生就业促进法律机制进行专题研究。高校在大学生就业促进机制中处于重要地位,高校人才培养质量直接影响到毕业生能否顺利实现就业,高校教学内容、就业指导方法等方面法制化,是大学生就业促进法律机制构建的重要组成部分。应当在以人为本、高校主导、提升就业能力、社会责任本位的原则指导下,明确教学内容制定、实施和监督主体,建立教学内容和专业设置规范化制度;按照关联性、实效性、长效性原则,建立课堂实践教学、校园实践教学、基地实践教学、社会实践教学等多样化的实践教学机制,建立实习实训、考评方式规范化制度;强化高校就业指导职能,鼓励高校充分利用企业资源、行业资源、校友资源等开展形式多样的就业指导活动,将高校就业指导机构和职能、就业指导专业师资、就业指导内容、就业指导方法等纳入法制化视野;建立校企合作制度,推动高等教育与社会实践相结合,对校企合作范围、方式、运行制度、考评指导、监督制度等方面建立法制化制度,明确合作各方的权利、义务及法律责任,以确保高校人才培养质量,从而促进大学毕业生就业。就大学生个人而言,应当在就业观念转变、就业能力提升、就业权益保护等方面提高意识和相应技能,并建立相应的责任制度。

第六章,从择人机制、解雇制度、反就业歧视、企业社会责任等角度构建用人单位促进大学生就业法律机制,从就业培训、就业服务、就业信息系统建立等角度构建就业服务机构促进大学生就业法律机制进行专题研究。根据按需设岗,因事用人原则,建立职位分类与用人标准法律制度,建立公务员招聘、事业单位招聘、企业招聘法制化制度。规范用人单位单方解雇制度,制定“严重违反”“严重损失”等标准并完善相关配套制度,规范用人单位的过失性和预告性解雇行为,以维护大学毕业生就业的稳定性。对就业歧视标准、就业歧视类型、反就业歧视机构、法律

责任承担方式等方面在立法上予以明确规定,以建立公平、公正、平等的就业制度,保障大学毕业生顺利实现就业。构建企业吸纳就业社会责任机制,并将其纳入法制化视野,通过制定和修改相关法律法规,将企业吸纳大学毕业生就业规定为企业应当履行的社会责任,并规定企业接受一定数量的大学毕业生就业应当享有的政策优惠权利,促使企业积极履行促进大学生就业的责任。就业培训、就业服务是大学生就业能力提升的重要途径,就业信息系统建立是大学生就业促进机制必要组成部分,尽管是政府、高校、中介机构等单位组织的共同责任,然而作为专门的就业服务机构,应当建立规范化的法律制度,并由相关部门共同建立规范化的就业联动机制,以促进大学毕业生顺利实现就业。

目 录

第一章 大学生就业促进基本理论问题研究	(1)
第一节 大学生就业促进的界定	(1)
一、大学生就业	(1)
二、大学生就业促进	(6)
第二节 我国大学生就业现状及其影响因素分析	(8)
一、我国大学生就业现状	(8)
二、我国大学生就业存在的问题	(10)
三、影响大学生就业的因素分析	(15)
第三节 大学生就业促进理论基础	(19)
一、市场失灵理论	(19)
二、权利保障理论	(22)
三、人才强国理论	(25)
四、政府责任理论	(27)
第四节 我国大学生就业促进政策的发展历程	(28)
一、计划经济体制下的大学生就业促进政策	(29)
二、过渡时期的大学生就业促进政策	(31)
三、市场经济体制下的大学生就业促进政策	(33)
第二章 我国大学生就业促进政策及法律制度分析	(38)
第一节 我国现行大学生就业促进政策制度	(38)
一、服务型政策	(40)

二、激励型政策	(45)
三、引导型政策	(50)
四、保障型政策	(53)
第二节 我国现行大学生就业促进法律制度	(60)
一、大学生就业促进相关法律	(61)
二、大学生就业促进相关法规和规章	(66)
第三节 大学生就业促进政策及法律制度评析	(70)
一、政策措施多样化	(70)
二、政策实施机制不力	(72)
三、政策文件多, 法律规定少	(74)
四、立法滞后且内容过于原则	(76)
五、相关法律保障机制不足	(77)
六、就业促进法律责任机制尚未形成	(80)
第四节 大学生就业促进法制化的必要性	(82)
一、政策和法律都是促进就业的重要手段	(82)
二、法制是就业促进最根本、最重要的路径 选择	(83)
三、大学生就业促进制度法制化的积极意义	(85)
第三章 国外大学生就业促进立法考察与启示	(89)
第一节 发达国家大学生就业促进立法经验	(89)
一、美国大学生就业促进立法	(89)
二、英国大学生就业促进立法	(92)
三、日本大学生就业促进立法	(93)
四、德国大学生就业促进立法	(96)
五、法国大学生就业促进立法	(98)
六、瑞典大学生就业促进立法	(99)
七、西班牙大学生就业促进立法	(100)

八、韩国大学生就业促进立法	(101)
第二节 发展中国家大学生就业促进立法经验	(102)
一、巴西大学生就业促进立法	(103)
二、泰国大学生就业促进立法	(104)
三、印度大学生就业促进立法	(105)
四、俄罗斯大学生就业促进立法	(106)
第三节 国外大学生就业促进立法经验对我国的 启示	(107)
一、制定和完善大学生就业促进法律体系	(108)
二、政府主导, 责任明确	(109)
三、高校就业促进机制规范化	(110)
四、强化对劳动力市场监管	(111)
五、形成用人单位就业促进激励机制	(111)
六、规范毕业生训练和就业行为, 并保障其就业 权益	(112)
第四章 政府促进大学生就业法律机制研究	(113)
第一节 强化大学生就业促进政府责任	(113)
一、明确执法责任	(114)
二、强化监督责任	(118)
三、明确责任承担方式	(121)
第二节 完善就业宏观调控法律机制	(125)
一、完善扩大就业的经济政策	(126)
二、完善自主创业政策	(131)
三、完善大学生灵活就业制度	(133)
四、完善就业援助制度	(135)
第三节 完善大学生就业促进监管法律机制	(137)
一、建立人才培养质量监督法律机制	(138)

二、完善劳动力市场监管法律机制	(140)
第四节 完善大学生就业促进法律法规体系	(143)
一、制定《大学生就业促进条例》	(144)
二、完善《就业促进法》	(146)
三、完善《高等教育法》	(150)
四、完善相关立法及配套制度	(153)
第五节 保障大学生就业权益	(159)
一、规定大学生就业权利内容	(159)
二、明确大学生就业保障措施	(166)
第五章 高校促进大学生就业法律机制研究	(170)
第一节 建立以就业能力为导向的教学内容规范化 制度	(170)
一、教学内容规范化	(170)
二、专业设置规范化	(176)
第二节 建立以就业为导向的实习实践机制	(181)
一、明确实习实践基地选择与建设原则	(181)
二、建立多样化实践教学机制	(184)
三、考评方式制度化	(188)
第三节 就业指导法制化	(190)
一、就业指导机构和职能法定化	(191)
二、就业指导专业师资制度化	(192)
三、就业指导内容规范化	(194)
四、就业指导方法制度化	(197)
第四节 建立校企合作法律机制	(199)
一、我国校企合作保障政策的不足	(199)
二、校企合作立法的必要性和可行性	(201)
三、校企合作法律机制的构建	(205)

第五节 建立学生个人就业责任制度	(208)
一、转变就业观念	(209)
二、提高就业能力	(214)
三、增强维权意识和技能	(217)
第六章 用人单位及就业服务机构促进大学生就业法律 机制研究	(220)
第一节 完善用人单位择人法律机制	(220)
一、完善职位分类及用人标准制度	(220)
二、完善招聘考评制度	(223)
第二节 完善用人单位单方解雇法律制度	(226)
一、我国用人单位单方解雇制度立法现状	(226)
二、用人单位单方解雇制度立法的不足	(235)
三、完善我国用人单位单方解雇法律制度的 措施	(240)
第三节 构建反就业歧视法律制度	(245)
一、明确就业歧视的含义及类型	(245)
二、明确就业歧视行为认定的一般原则和构成 要件	(250)
三、明确歧视者的法律责任	(253)
四、完善被歧视者权利救济制度	(255)
第四节 构建企业社会责任法律机制	(257)
一、明确企业社会责任的核心：促进就业	(260)
二、企业吸纳大学生就业和促进就业法制化	(261)
三、构建企业促进大学生就业的实施机制	(262)
第五节 构建就业服务机构促进大学生就业法律 机制	(266)
一、完善就业培训法律制度	(267)

二、建立大学生就业市场信息系统制度	(271)
三、建立大学生失业登记与变动制度	(278)
四、建立单位、高校、中介组织联动机制	(282)
参考文献	(290)
后记	(301)

第一章 大学生就业促进基本理论问题研究

根据我国《就业促进法》的规定,就业促进是指国家为了保障公民实现充分就业,通过发展经济和调整产业结构、规范人力资源市场、采取财税金融激励政策、完善就业服务、提供职业教育和培训、提供就业援助等措施,创造就业条件,增加就业岗位,扩大就业机会的各种措施的总称。大学生是接受过高等教育的毕业生,相对于其他人群来说,自身素质较高,但由于受到经济发展、教育体制等因素制约,他们成为就业难的主要人群,大学生就业促进制度是我国就业促进制度的重要组成部分。

第一节 大学生就业促进的界定

大学生就业促进法律机制的构建,与整个就业促进法律机制的构建既有共性,又有个性,因为此类人群的年龄、素质等方面与其他人群相比较而言,都具有自身特点,这些都决定了应当对其采取不同的就业促进措施。在具体制度设计之前,有必要对相关概念进行界定。

一、大学生就业

(一) 就业

要对大学生就业的含义进行阐释和界定,必须首先对就业的含义进行分析和界定。劳动力是人在劳动中所运用的能力,并非人的一切能力都是劳动力,人在其他活动中所体现的能力则不是

劳动力。即人是劳动力的承担者，但不是任何人都是劳动力的承担者，只有达到一定的年龄，达到健康条件，享有劳动权利能力和劳动行为能力，能够参加社会劳动力的人才是劳动力的承担者，世界上大多数国家法律规定年龄在 16 周岁以上的人视为劳动年龄人口。

就业含义从不同的角度有不同的表述：（1）从劳动者群体的角度，就业是指总人口中在正式工作组织里从事并且一直从事社会所必不可少的活动的那部分人口。强调就业人口与寻找职业的人口在劳动人口中所占的比例。（2）从就业年龄及经济收入角度，就业是指达到劳动年龄，具有劳动能力的人，所从事的有报酬或收入的活动。根据 2003 年 5 月劳动和社会保障部规定，“就业人员”是指男性在 16~60 岁、女性在 16~55 岁的法定劳动年龄内，从事一定的社会经济活动，并取得合法劳动报酬或经营收入的人员。其中劳动报酬达到当地最低工资标准的，为充分就业；低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准，本人愿意从事更多工作的，为不充分就业。“失业人员”是指在法定劳动年龄内，有工作能力，无业且要求就业而未能就业的人员。（3）从就业的合法性角度，就业是指在一定的劳动合同关系条件下，所从事的有报酬的活动。法学角度的就业，要求人们有意识并有一定目的地提供劳动力，必须履行法律上的义务，且从事的职业性的有偿劳动。（4）从劳动者与生产资料相结合的角度，就业是指劳动者运用生产资料从事合法社会劳动，创造社会价值，并获得相应的劳动报酬或经营收入，以满足自己及家庭成员的生活需要的经济活动。该观点指出，就业实际上是劳动者与生产资料的结合，如果两者比例协调，公民就能够比较顺利地实现就业。失业实际上是劳动力与生产资料相分离的一种状态。