

FUJIANSHENG
BI YESHENG

福建省 毕业生 就业制度 改革研究



JIUYE
ZHIDU
GAIGE
YANJIU

主 编 骆烟良
副主编 徐 立

翁家榛 李冀闽

● 福建人民出版社

号 10 字登德图

福建省

毕业生就业制度改革研究

主 编 骆烟良

副主编 徐 立 王朝栋

翁家榛 李冀闽

福建省毕业生就业制度改革研究

FUJIANSHENG BIYEJINGHUI ZHUYI ZHIDU GAIGE YANJIU

编 著 翁家榛

主 编 徐立

副主编 王朝栋

翁家榛 李冀闽

福建人民出版社

（福州）

（1994）

（1994）

（1994）

（1994）

（1994）

（1994）

（1994）

福建人民出版社

1994年·福州

闽新登字 01 号

省 教 育

省 教 育 局 教 育 研 究 所

省 教 育 局 教 育 研 究 所

省 教 育 局 教 育 研 究 所

省 教 育 局 教 育 研 究 所

福建省毕业生就业制度改革研究

FUJIANSHENG BIYESHENG JIUYE ZHIDU GAIGE YANJIU

骆烟良 主编

福建人民出版社出版发行

(福州得贵巷 59 号)

福建新华印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 1/32 7.5 印张 164 千字

1994 年 8 月第 1 版

1994 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—1000

ISBN 7—211—02329—5

G·1573 定价:4.85 元

书中如有印装质量问题,可直接向承印厂调换

印刷厂: 1994

目 录

总课题报告

- 福建省高校毕业生就业制度改革的总体设想
(1)

子课题报告

- 福建省综合性大学毕业生就业与改革趋向
(28)

- 福建高校工科类毕业生就业制度改革设想
(42)

- 福建农林水产院校毕业生就业问题探讨
(52)

- 医科毕业生就业的现状与对策(64)

- 适应社会主义市场经济改革高等师范院校
毕业生就业制度(79)

- 高等财经院校毕业生就业制度的改革思路
(104)

- 培育毕业生就业市场,完善毕业生就业指导
功能(113)

- 厦门市实行“双向选择”就业制度的实践及

发展趋向(120)

山区吸引和使用高校毕业生的现状与对策
(133)

山区国有企业稳定人才和吸引毕业生的对
策

——从青州造纸厂的发展谈起

(141)

从泉州市乡镇企业发展看高等教育改革
(151)

“三资”企业毕业生管理工作探讨(160)

调查附件

福州地区毕业生就业状况调查报告(167)

宁德地区毕业生就业状况调查报告(174)

广东、海南等省毕业生就业状况调查报告
(180)

香港毕业生就业市场考察(186)

问卷统计资料说明(194)

福建省毕业生就业制度改革调查问卷汇总表
〔甲卷(在校大学生卷)〕(196)

福建省毕业生就业制度改革调查问卷汇总表
〔乙卷(已就业大学生卷)〕(202)

福建省毕业生就业制度改革调查问卷汇总表
〔丙卷(用人单位卷)〕(210)

福建省毕业生就业制度改革调查提纲汇总表

〔各级分配、调配部门〕(214)

福建省高等学校毕业生就业制度的建立和发展(217)

后 记(203)

●总课题报告

福建省高校毕业生就业制度改革的总体设想

——《福建省高校毕业生就业制度改革研究》

课题总报告

内容提要:建国后,福建省在中央统一领导下,形成了高校毕业生统一分配就业制度。该制度以“计划性”和“包分配”为基本特征,顺应了当时的计划经济体制,起到了历史性的作用。随着经济体制的改革和福建省人才供需状况的变化,现行的毕业生统分统配制度已无法适应经济发展对人才资源合理配置的要求,因此,有必要对高校毕业生分配制度进行根本性改革。为此,本课题组在省内进行了大规模调研活动,在总结历史经验教训,分析研究现状和问题的基础上,提出了我省高校毕业生就业制度向市场经济方向转轨的建议改革方案。本课题组认为:鉴于毕业生就业制度改革滞后性和有关配套制度改革的发展进

程,福建省高校毕业生就业制度改革应分两步到位。第一步方案的就业对象主要为目前在校生,执行“指令性计划与市场调节双轨并行,一定期限内国家负责推荐就业措施。”第二步方案执行“交费读书、供需透明、按劳分配、政府调控、双选就业”方案。

“高校毕业生就业”,是指获得国家认可的高等教育毕业文凭者的劳动就业。这种就业需通过一定的规章制度得以实现,因而形成了“高校毕业生就业制度”。当前我国经济体制正由计划经济向市场经济转轨,教育体制和人事管理体制的改革亟待进一步深化,因此,研究作为教育过程中一个重要环节和人事制度一个重要组成部分的高校毕业生就业制度的改革,无疑具有重要的现实意义。正是基于这种认识,我们承担了省科委软科学计划项目《福建省毕业生就业制度改革方案》的研究。本课题通过广泛深入的调查,在掌握大量第一手资料的基础上,总结历史经验教训,分析现状和问题,研究探讨我省高校毕业生就业制度改革的指导思想、基本原则、目标和实施步骤,以期为本省乃至全国高校毕业生就业制度的改革提供参考。

一、福建省高校毕业生就业制度沿革

建国以来,在中央领导下,我省实行对高等学校毕业生统一分配就业制度,简称“毕业生分配制度”。42年来,全省共分配毕业研究生 3175 名,本科生 111068 名,专科生 116362 名。这个制度的建立,不仅结束了旧社会大学生“毕业即失业”的

社会现象,而且激发了知识分子参加建设新中国的革命热情,保证使为数有限的毕业生分配到最需要的工作岗位上,有力地支援我省乃至全国的经济建设,为社会主义革命和建设做出了历史性的重要贡献。

我省毕业生分配制度的形成和发展,大体经历三个历史时期:

(一)形成时期(1949年~1965年)

建国初期,百废待兴,人才奇缺。对解放前入学的全省公私立高校 1126 名毕业生,采用“政府招聘和自谋职业相结合”办法,分别安置了工作。1950 年,国民经济开始恢复,政务院提出有计划、合理地分配公私立高校毕业生,实行了“政府招聘和地区调剂相结合”的分配办法,部分毕业生应聘赴东北和华东地区工作,部分毕业生由省统筹安排。1951 年,在《关于改革学制的决定》中,中央人民政府政务院决定高校毕业生“由政府分配工作”,从 1952 年起本省毕业生由民政厅和文教厅统筹分配。从此,高校毕业生均具有国家干部资格。经过两年分配工作的实践,我省各级机关和建设部门认为由政府分配毕业生的工作,符合我省实际情况,用人单位和绝大多数毕业生是支持和拥护的。于是初步建立了相应的高校毕业生分配制度。1953 年,对分配方法作了一些修改。采取在政务院总分配方案下,由学校按名单调配和派遣、当地人事部门办理的办法,简化了调配环节。1958 年,下放高校管理权限。翌年,对毕业生实行中央和地方分成分配办法。1962 年周总理提出高校毕业生分配工作存在培养、分配、使用互相脱节的现象,要求分配与培养密切结合,教育部门应参与分配。遵照中央指示,我省采用了“条块结合”、“培养、分配、使用相结合”的办法,省计委、省人事局、省教育厅共同编制分配方案,通过召开

人事工作会议形式,协调落实计划。1963年,全面落实教育部等三单位颁发的《高等学校毕业生调配和派遣暂行办法》,对调配派遣程序和分工、执行调配计划、贯彻学用一致原则、合理分配毕业生、思想政治教育、不服从分配的毕业生处理等问题,作了具体规定。同年,对分配后的毕业生,实行先参加劳动实习一年再见习一年的制度。在分配体制方面,规定由省计委编制计划,人事局负责调配派遣。1957年后,师范类毕业生调配派遣划归省教育厅负责。1965年,全省推行毕业生预分配办法。至此,我省毕业生分配制度基本形成。

(二)“文革”时期(1966年~1976年)

“文革”期间,毕业生分配是在特定的社会条件下进行的。毕业生分配计划被推向一个极端,这项工作先由军管会,后由革委会组织组主管。1966年,中断毕业生分配。1967年开始至1970年,陆续分配66届至71届高校毕业生。根据“面向农村,面向边疆,面向基层,与工农相结合”的方针,和必须先当普通农民、普通工人,大量必须去当普通农民的精神,重点分配到我省三线、山区和县以下农村。其中一部分到解放军农场锻炼。在调配上,只考虑国家需要,不考虑专业对口。从1974年起至“四人帮”倒台,分配“文革”中推荐入学的“工农兵学员”。他们按招生培养计划返回原地区、原单位,对于国家急需专业作少量调整。毕业生可以当干部,也可以当工人。

(三)恢复和改革发展时期(1977年~1992年)

前段(1977年~1982年)为恢复阶段。

这个时期,可分为两个阶段:粉碎“四人帮”后,经过正本清源,拨乱反正,各条战线迅速走上正常轨道,各部门急需补充人员,社会对各类人才的需求十分迫切,毕业生供求矛盾异常突出。1977年,省革委会宣布高校毕业生由省统一制定分

配计划,恢复“文革”前毕业生分配制度。在前期,主要分配“文革”中招收的1977、1978、1979年毕业的“工农兵学员”。按照“保证重点,集中使用,适当照顾薄弱环节”和“面向基层农村,充实生产第一线”的原则,绝大多数都到地县去。其中一部分“三来三去”毕业生(即社来社去,厂来厂去,哪来哪去)派回原地区原单位,国家只作少量调剂。

1981年,开始分配恢复高考招生制度后入学的毕业生。依据国务院《关于改革1981年普通高校应届毕业生分配工作报告》等三个文件,试行在国家统一计划下抽成调剂,分级管理的分配办法。本省根据中央精神,遵照党的十一届三中全会“把中心工作转移到经济建设上来的决定,和国民经济“调整、改革,整顿、提高”方针,以及中央对福建采取特殊政策灵活措施与对外开放,对内搞活经济的需要,重点满足重点厂矿、外贸进出口企业、厦门特区及商品粮、经济作物、农林牧副渔建设基地的人才需求,从而保证了国家重点行业、企业、艰苦地区的人才供给,充实加强了各条战线专业技术骨干力量,推进了我省经济的腾飞。

后段(1982年~1992年)为十年改革阶段。随着改革的进程,我国社会经济体制逐渐从高度“计划经济”模式,经由“社会主义有计划商品经济”模式,转向“社会主义市场经济”模式。我省高校毕业生就业制度开始发生相应变化。

1. 高校毕业生就业制度操作形式方面的改革

十年改革期间在计划分配的运行操作方面进行了大量的探索。1983年起采取下列措施:提前编制“预分配计划”,促使用人单位与高校直接见面,以加强编制计划的准确性与科学性;将毕业生调配名单审批权下放给学校,扩大了学校调配派遣权力;把中小集体企业、边远地区等列入计划范围,采用定

向与委培形式解决非全民所有制单位用人问题。1985 年改革分配计划的编制方式,即原先 100%由行政主管部门编制指令性国家计划,改为 80%(师范类 90%)由国家行政主管部门编制,称为“指令性国家计划”,20%(师范类 10%)由学校编制指导性计划作为社会调节,1990 年两者比例调为 70%与 30%。两种计划,均带有指令性计划的权威性。调配计划一次性下达用人单位,尽量减少中间环节。分配过程实行积分法允许 3%特优生在调配计划范围内,有指导地选择单位,对结业生实行推荐就业不包分配。1988 年至 1989 年,把中医学院、福建体院及其它院校的 22 个长线专业全部放开,实行 100%由学校编制指导性社会调节计划。近年来,为保证国有企业转换经营机制和国有大中型企业内涵发展对人才的需要,1992 年对省内 20 家国有大中型企业在计划上给予倾斜政策。

2. 高校毕业生就业制度的实质性改革尝试

高校毕业生分配制度的核心是“包分配”与“干部终身制”。随着计划经济向市场经济转向,改革的突破点集中在打破“包”和“统”,使高校毕业生就业制度与市场经济接轨。10 年来,我省在这方面从理论到实践做了一些改革尝试,表现在以下几个方面:(1)1988 年 12 月,福建省毕业分配领导小组在《福建省关于大、中专院校招生与毕业生分配制度改革方案》中指出“统招统配”由国家包下来的“包”字弊端,提出引入“双选就业、公平竞争”机制。但此时提出的“双选”,是学校选择推荐,用人单位选择毕业生。做为就业主体的毕业生仍不能公开参与择业过程。(2)1988 年 5 月,福建省成立毕业生就业指导中心,定期出版《福建毕业生就业指导报》。这两个新生事物的出现,标志着福建省高校毕业生就业制度的改革进入实质性阶段。(3)1992 年,福建省开始试行毕业生就业的合同制

管理。根据平等自愿,协调一致的原则与有关政策规定毕业生与用人单位签订合同,按合同履行各自的职责、权利和义务。这项改革措施对于调整人才结构,推动人才合理流动,促进我省企事业单位人事制度改革起到积极作用。(4)厦门市自1989年以来,实行“供需见面、双选就业”制度。虽然总的原则仍是“包分配”、“包就业”,但已体现出在择业过程尽可能充分尊重双方的正当权利的民主意识,为以后平稳过渡到“不包分配”,毕业生自主择业、用人单位自主选择毕业生奠定了良好的基础。(5)近年来,许多“三资”企业通过“双向选择”聘用了大量毕业生,这些毕业生在其岗位上不存在“干部终身制”的问题,能干者迅速被起用,不能干的逐渐被淘汰,客观上也对打破“包”字弊端起到了促进作用。

福建省10年来的毕业生就业制度改革历程体现了两大不可逆转的趋势:首先计划分配程度(包括计划的编制与执行)趋向于简化、权力下移,指令性质趋向淡化;其次,“包分配”体制在新经济体制冲击震荡下,逐渐地向“不包分配,双选就业”方向发展。这两大趋势的出现为毕业生就业制度改革的进一步深化提供了有利的条件。

纵观福建省高校毕业生就业制度的发展历程,不难发现:一个时期的毕业生就业制度总是与当时的社会经济发展状况及人才供需状况密切相关的(如下图所示)。

时 间	19349 年前	1949—1965	1966—1976	1977—1982	1988—1992
社会经济状况	萧 条	马鞍型发展	经济滑坡	恢复和发展	飞跃发展
人才供需状况	虚假“供过于求”	人才严重缺乏	供需失调	人才极缺	总体缺乏部分专业过剩
就业政策	自谋职业	计划分配	“三来三去” 政府安置面向基层	计划分配	计划与社会 调节相结合

就福建省高校毕业生就业制度发展历程而言,可以客观地认为:(1)福建的就业政策与当时的社会经济状况和人才供需状况是基本适应的。(2)福建省有关分配部门的工作人员为高校毕业生就业工作尽心尽力,其成就与探索精神是值得肯定的。(3)随着本省沿海经济向市场经济转轨,福建省高校毕业生就业制度的改革也应加快改革步伐,适应福建沿海经济发展的需要。

二、福建省高校毕业生就业制度现状

就总体而言,迄今为止福建省高校毕业生就业制度仍然是计划经济体制的产物,目前处于由计划经济体制向市场经济体制转轨的转折点上。福建省各级有关主管部门、各高校在改善高校毕业生就业制度方面做了大量有益探索,在一定程度上弥补了高度计划所引发的不足,但分配过程中出现的问题使人们日益清醒地意识到:“计划分配”制度本身已不适应经济体制改革的要求,应该从根本制度上进行改革。

1. 福建省高校基本情况

到 1992 年为止,全省普通高校 33 所,其中省属院校 29

所(本科院校 9 所、专科院校 11 所、短期职大 9 所)。

全省在校研究生 1122 人,在校本专科学学生 54243 人,在校教职工 20710 人,目前,全省高校已形成 250 个专业、17500 名左右的本专科毕业生的年培养能力。但依然存在着一些“短线”专业,如机械、电子、计算机、财会、金融、医学、中文、工民建、师范类等专业的培养能力远远不能满足社会需要。

2. 现行福建省高校毕业生就业制度基本运行概况

一般说来,现行的毕业生分配(就业)计划的行为主体主要涉及三个方面:①计划编制部门;②计划执行部门;③计划分配对象。就我省来说,计划编制部门目前主要指省毕业生分配主管部门,计划执行部门主要是各级毕业生调配主管部门、各学校以及用人单位,而计划分配对象就是高校毕业生。三者之间的关系,基本上是“制定——执行——服从”的自上而下的纵向联系,即计划的单向性。整个就业的过程,围绕着“计划”进行。因此,这个“分配(就业)计划”的编制和执行过程,就构成整个就业制度的全部运行内容。

(1)计划的编制过程

现行就业计划分为两个部分,一部分为“指令性国家计划”,另一部分为“指导性社会调节计划”。指令性计划编制程序为:依据掌握的社会需求,自上而下,主要由行政主管部门编制;指导性计划的编制程序是自下而上,主要由各高校编制,这两部分计划最后均列入省正式计划下达执行。

(2)计划的执行过程

就业计划一旦编制就序,就以指令性的形式下达到有关方面执行。这时就产生一次、二次乃至多次派遣问题。派遣的次数越多,执行计划的中间环节就越多,就越容易产生各种各样的弊端,说明原计划的可行性更低,执行的难度更大。1989

年后,每年一次派遣到省属单位的毕业生只占总数的12%左右。

3. 现行高校毕业生就业制度的主要特征

自从新中国成立后,随着原苏联模式高度集中的社会主义产品计划经济体制在我国的确立,与之相适应的高校毕业生分配制度也应运而生,并不断发展完善,这个就业制度有两大基本特征。

(1) 高度的计划性

产品计划经济的首要前提是一切经济活动与社会现象必须按计划执行。因此,建立在计划经济基础上的现行毕业生分配制度的首要特征就是“计划性”。所有高校毕业生的就业,都必须纳入国家分配计划(含指令性计划和指导性计划)这个唯一途径。这种“计划”本身具有三个特性:①单向性:分配计划自上而下传递并执行;②集中统一性:分配计划的编制由国家和省级行政主管部门统一集中编制和审定;③指令性:计划在执行过程中,任何单位或个人均必须无条件服从。上述三个特性使“计划”本身具有一定强制性质,是整个毕业生就业机制运行的前提和基础。

(2) 包分配与包干部资格

凡纳入国家分配计划并服从分配的毕业生,国家保证给他以国家干部身份安排工作岗位。这种传统的社会主义国家独有的就业制度,使每个毕业生在就业伊始就与社会中其他劳动者处于不同的职业地位——一种终身不变的国家干部身份。于是“考”上大学等于端上“铁饭碗”的思想堵塞了艰苦地区毕业生返乡之路,“学好学坏同样有工作”的思想严重影响了大学生的学习积极性。

4. 现行高校毕业生就业制度利弊分析

迄今为止,毕业生通过国家计划分配的形式参加工作,得到职业,成为终身制干部这一就业制度在我国实行了40多年。它曾使旧中国大学毕业生“毕业即失业”的现象成了历史遗迹。在我国全民文化水平还十分低下,大中专毕业生在总人口中所占比例很低,社会生产力还很落后,许多工矿企业都分布在偏远地区的情况下,这种就业制度保证了重点企业,艰苦行业,落后地区对专业人才的需要,也使每个毕业生能充分就业。这是现行毕业生就业制度的首要优越之处。其次,它通过行政力量的干预,使专业人才能相对均衡地分布在各行各业各地市。第三,从宏观控制上看,高度集中统一的计划分配就业方式也较有利于行政主管部门从宏观上控制毕业生的去向,使人才资源的配置适应产品计划经济发展的需要。但是随着我国高度集中的产品计划经济向社会主义市场经济过渡,原先的毕业生就业制度就逐渐失去其存在的合理性,而暴露出各种各样的弊端。按其弊端产生的原因分类,可把弊端分为“统得过死”和“包得过多”两大类。

弊端之一:统得过死。这主要指现行毕业生就业制度中,在编制分配计划的方式方法和执行计划的过程等方面存在着诸多过分强调计划所引起的弊端,主要表现在:(1)计划的指令性质过份强调了国家行政机关的主观意志,使就业失去了内在的“双向选择”的自主含义,使毕业生就业行为带有强行派遣的意味,用人单位只能被动地接收计划内的毕业生,而毕业生无论愿意与否都得按计划去单位报到,这样一方面易造成供需脱节,另一方面又压制了用人单位和毕业生在就业过程中本应享有的择人和择业权。这就使得现行的计划分配就业制度在制定和执行中往往违背人才流动规律和社会主义市场经济规律,使毕业生分配就业后,不安心工作,既给单位和