

离校未就业高校毕业生 就业援助制度研究

LIXIAO WEIJIUYE GAOXIAO BIYESHENG
JIUYE YUANZU ZHIDU YANJIU

◎ 田恩舜 著



科学出版社

离校未就业高校毕业生 就业援助制度研究

田恩舜 著

教育部人文社会科学研究规划基金项目资助(项目批准号:08JA880065)

科学出版社

北京

版权所有,侵权必究

举报电话:010-64030229;010-64034315;13501151303

内 容 简 介

离校未就业高校毕业生群体,具有群体构成的复杂性、个人职业定位的多样性、心理压力来源的多重性等特点。由政府制定特殊扶持政策,多渠道开发公益性就业岗位,提供就业培训、就业服务等各类有针对性的援助措施,扩大就业机会,帮扶有就业意愿的离校未就业高校毕业生尽快实现就业,是解决离校未就业高校毕业生就业问题的理性选择。本书通过实证研究和借鉴国外经验,提出我国在完善离校未就业高校毕业生就业援助制度方面,应该坚持公平优先与兼顾效率相结合、政府调控和市场调节相结合、“生存型”援助与“发展型”援助相结合、岗位援助和创业援助相结合、法制建设和机制建设相结合等五项原则,充分发挥政府、高校、社会等各方面的作用,逐步形成“政府主导、高校服务、社会支持、家庭助力、毕业生自我激励”的运行机制。

本书读者对象主要为从事教育行政管理及社会保障工作的公职人员,以及各高等学校教育科学研究人员。

图书在版编目(CIP)数据

离校未就业高校毕业生就业援助制度研究/田恩舜著. —北京:科学出版社, 2017.6

ISBN 978-7-03-053656-3

I. ①离… II. ①田… III. ①大学生—就业制度—研究—中国 IV. ①G647.38

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 129441 号

责任编辑:闫 陶/责任校对:董艳辉

责任印制:彭 超/封面设计:苏 波

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

虎彩印艺股份有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16

2017 年 6 月第 一 版 印张:7 3/4

2017 年 6 月第一次印刷 字数:180 000

定价:32.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

高等教育以其对国民素质的提高和人力资本的供给为经济发展提供支撑,这种支撑作用的发挥有赖于毕业生在就业市场实现就业。从党的十八大报告到2015年政府工作报告,再到“十三五”规划,无不体现出党和政府对新形势下就业工作的重视。高校毕业生是社会的宝贵财富,做好高校毕业生的就业工作,更是当前就业工作的重中之重。随着我国经济进入新常态的发展阶段,经济发展在速度、规模、结构、质量、动力和宏观调控机制等方面将表现出不同于以往的特征和趋势。在此背景下,高校毕业生就业既有总量矛盾,又有结构性矛盾,更有供需矛盾,出现了多种矛盾叠加的新问题、新挑战。据统计,2016年我国高校毕业生达到765万人,按照往年毕业时签三方协议者占毕业生人数的比例不足80%来计算,离校时尚未落实就业单位的应届毕业生可能达150余万人,再加上往年未就业的毕业生,这是一个非常庞大的特殊群体。大量的毕业生不能顺利就业,将对国家经济发展和社会的和谐稳定产生一系列不利影响。因此,我们必须高度重视离校未就业高校毕业生的就业问题。

离校未就业高校毕业生是一个特殊的群体,具有群体构成的复杂性、个人职业定位的多样性、心理压力来源的多重性等特点。由政府制定特殊扶持政策,多渠道开发公益性就业岗位,提供就业培训、就业服务等各类有针对性的援助措施,扩大就业机会,帮扶有就业意愿的离校未就业高校毕业生尽快实现就业,是解决离校未就业高校毕业生就业问题的理性选择。这是因为作为劳动力市场的组成部分,我国高校毕业生就业市场当前还很不完善,加之市场机制本身固有的缺陷,导致高校毕业生人才资源配置效率不高,毕业生就业难和失业问题十分突出。这就需要国家干预高校毕业生就业市场,对就业困难的高校毕业生实施就业援助,从而来弥补市场的缺陷。从权利保障的角度看,国家和社会需要通过各种方式与途径建立和完善高校毕业生就业援助制度,以促进高校毕业生劳动就业权的实现,这是保障其基本人权的客观需要,其也将推进我国人权事业的发展。从公平正义理论的视角看,一个公平正义的社会必须对“最少受惠者”,即社会弱势群体给予更多的关心,完善面向弱势群体的补偿机制,对弱势群体予以优先扶助,以此来减少弱势群体在享受社会权益方面实质的不公平。从政府责任的角度看,由于高等教育及毕业生属于准公共产品,政府应当在促进高校毕业生就业中担负主要责任,包括宏观调控职责、政策制度保障职责、就业服务职责和监督职责。

通过实证研究发现,离校未就业高校毕业生没有顺利就业的原因是多方面的:一是因为高等教育快速发展远高于同期经济增长速度,导致毕业生供需失衡,从而造成总量型失

业；二是因为高校的人才培养不能适应市场的需求，导致高校毕业生结构性失业；三是高校毕业生就业市场不健全，导致摩擦性失业；四是劳动力市场二元分割，导致自愿性失业。针对离校未就业高校毕业生，我国出台了一系列就业援助政策。这些政策在很大程度上缓解了毕业生的就业困难，但政策体系不完善、可操作性不强，援助主体较为单一，就业援助范围较为狭窄，就业促进政策的支持力度不足，就业市场建设不完善，公共就业服务平台建设滞后等，使就业援助政策的实施效果不理想。

借鉴国外经验，我国在完善离校未就业高校毕业生就业援助制度方面，应该坚持公平优先与兼顾效率相结合、政府调控和市场调节相结合、“生存型”援助与“发展型”援助相结合、岗位援助和创业援助相结合、法制建设和机制建设相结合五项原则，充分发挥政府、高校、社会等各方面的作用，逐步形成“政府主导、高校服务、社会支持、家庭助力、毕业生自我激励”的运行机制。在具体措施方面：一是要加强政府宏观调控，积极实施就业政策援助，包括努力扩大就业需求，多渠道开发适合高校毕业生的就业岗位；推动高等教育供给侧结构性改革，提高毕业生有效供给；加快建立统一规范的人力资源市场；二是要改革和完善毕业生失业救助制度，在保障未就业高校毕业生基本生活的基础上，促进其尽快就业；三是要加大公益性岗位开发力度，加强公益性岗位开发的针对性，完善公益性岗位就业结束后的衔接政策，为高校毕业生就业开辟新的途径；四是要整合就业资源，为毕业生提供“一站式”“个性化”就业服务；五是要协调高校、社会、家庭等多方力量，构建完善的心理辅导体系，帮助毕业生疏导就业心理问题、缓解就业心理压力；六是要建立和完善保障高校毕业生就业权益的法规体系，为毕业生就业提供法律援助。

作者

2016年9月27日

目 录

第一章 绪论	1
第一节 离校未就业毕业生就业援助制度研究的背景	1
第二节 离校未就业毕业生就业援助制度研究的理论及现实意义	3
第三节 国内外离校未就业毕业生就业援助制度研究的现状分析	6
第四节 研究方法与结构安排	13
第二章 离校未就业高校毕业生就业援助的基本理论问题研究	16
第一节 相关概念界定	16
第二节 离校未就业高校毕业生就业援助制度的构成	24
第三节 离校未就业高校毕业生就业援助制度的理论基础	29
第三章 离校未就业高校毕业生的现状及成因分析	37
第一节 我国离校未就业高校毕业生的现状	37
第二节 高校毕业生失业的类型及成因分析	40
第四章 离校未就业高校毕业生就业援助政策分析	48
第一节 离校未就业高校毕业生就业援助政策的演变	48
第二节 离校未就业高校毕业生就业援助政策的实施现状	51
第三节 离校未就业高校毕业生就业援助政策的主要问题	61
第五章 离校未就业高校毕业生就业援助政策与实践的国际比较及启示	64
第一节 他山之石：国外实施离校未就业高校毕业生就业援助政策的主要经验	64
第二节 对完善我国离校未就业高校毕业生就业援助制度的启示	83
第六章 完善就业援助制度，促进离校未就业高校毕业生充分就业	89
第一节 离校未就业高校毕业生就业援助的基本原则	89
第二节 建立离校未就业高校毕业生就业援助制度的运行机制	92
第三节 推进离校未就业高校毕业生就业援助工作的措施	94
参考文献	110
附录 1 离校未就业高校毕业生基本情况调查问卷	113
后记	115

第一章

绪 论

第一节 离校未就业毕业生就业援助制度研究的背景

就业是民生之本,就业稳则心定、家宁、国安^①。高校毕业生充分就业是社会发展的基石,其回报远不仅限于经济收入,就减少贫困、让城市有效运作、为青年提供机会、提升社会凝聚力而言,高校毕业生就业都至关重要^②。当前,我国高等教育正处在计划经济体制向市场经济体制改革、精英教育向大众化教育深化转型的阶段。在这一过程中,高校毕业生就业难成为政府和全社会普遍关注的焦点问题。尤其是近年来,高校毕业生数量不断增加,但初次就业率却基本持平甚至下降,造成离校未就业毕业生数量持续累加。另外,我国现行的针对未就业毕业生的就业援助制度还很不健全,如离校未就业高校毕业生的登记制度、见习制度、职业培训、就业指导等相关服务落实工作还不完善,因此促进离校未就业高校毕业生就业的任务十分艰巨。因此,研究现阶段我国离校未就业高校毕业生群体的现状、特征与成因,完善离校未就业高校毕业生的就业援助模式,对促进经济社会和高等教育健康发展具有十分重要的现实意义。

一、离校未就业高校毕业生的就业问题日益严峻

1999 年以前,我国高校招生一直维持在相对较低的水平,而扩大招生以后,在校大学生的数量迅速增加,我国的高等教育逐步从“精英教育”阶段向“大众教育”阶段转变,现正处于大众化到普及化之间的后大众化阶段,就业市场随之从“买方市场”向“卖方市场”发展。2000 年以前,全国普通高校毕业生人数每年不足 100 万人,而 2014 年突破 700 万

① 新华社:《以大众创业万众创新拓展就业空间》,《人民日报》[2015-05-20]。

② The World Bank. 2013. World Development Report. <http://econ.worldbank.org> [2013-10-08].

人,达 727 万人,2015 年达 749 万人,2016 年高达 765 万人,创下历史新高。随着高等教育规模的不断拓展和就业体制改革的日益深化,离校未就业高校毕业生的数量也呈现出明显的增长趋势。受到国际金融危机的影响,2009 年离校未就业高校毕业生的数量达到 196 万人的最高峰,虽然之后几年人数有所下降,但每年离校未就业高校毕业生人数均在百万人以上,就业问题依然严峻。

就业乃民生大计,就业是家庭生活来源之本。对于高校毕业生而言,就业是个人生存和发展的基本条件。不能顺利就业,就意味着不能获得足够维持一定物质生活和精神生活的收入,势必关系到家庭和睦幸福及社会的和谐安定。对于高校而言,只有毕业生顺利就业,进而在事业上取得成功,高校才能获得更多的社会支持,才能赢得社会大众的满意。反之,越来越多的高校毕业生不能就业,势必会挫败人们对高等教育的信心和积极性,势必影响高等教育的可持续发展。对于国家社会而言,大量毕业生不能充分就业将破坏社会公平的原则,导致人才流通不畅,劳动力资源配置出现严重扭曲,最终造成人力资源的巨大浪费,从而将严重制约经济社会的可持续发展。受过高等教育的大学毕业生是整个社会的宝贵财富,积极发挥他们的聪明才智,保障他们就业,对缩小贫富差距、维护社会公平、实现经济社会的可持续健康发展都具有重要的现实意义。

二、离校未就业高校毕业生的就业援助制度亟待完善

面对每年高校毕业生人数急剧增长,就业竞争越来越激烈,离校未就业高校毕业生队伍越来越庞大的严峻现实,建立和完善离校未就业高校毕业生就业援助制度已是当务之急。

我国实施就业援助制度时间较晚,且最初主要是针对零就业家庭和低保家庭成员、残疾人、大龄失业人员等群体而提出的。随着高校招生规模的迅速扩大,大学毕业生在求职中经验不足、社会资源缺乏等因素造成部分大学毕业生不能顺利就业,这已成为影响毕业生、家庭、高校和社会和谐稳定的突出问题,因此离校未就业高校毕业生逐步被纳入到就业援助的范围内。2003 年 5 月,《国务院办公厅关于做好 2003 年普通高等学校毕业生就业工作的通知》规定,对毕业半年以上未能就业并要求就业的高校毕业生进行失业登记,登记后可以享受有关部门提供的职业培训和就业见习等服务。随后,政府部门在每一年的关于毕业生就业的各种文件里都把促进毕业生就业作为政策重点。中华人民共和国人力资源和社会保障部于 2013 年 5 月 30 日发布《关于实施离校未就业高校毕业生就业促进计划的通知》,以制度的形式,要求地方各级人力资源和社会保障部门所属公共就业人才服务机构和基层公共就业服务平台将有就业意愿的离校未就业高校毕业生全部纳入公共就业人才服务范围,并提供免费的职业指导与服务。然而,由于对离校未就业高校毕业生实施就业援助的政策起步较晚,加之各地公共就业服务机构的服务对象众多,服务能力有限,基层公共就业服务平台建设滞后等,从近几年政府就业援助工作的实际来看,效果不甚理想,还存在诸多问题:一是有关法律法规保障不足和可操作性不强,二是就业促进政策的支持力度不足和效果不明显,

三是就业服务质量不高,四是监督管理机制不健全等^①。建立健全就业援助体系,促进离校未就业高校毕业生尽快就业,使每个毕业生都能“才得其所”“才尽所能”,已然成为当前不容回避、必须解决的实践课题。

第二节 离校未就业毕业生就业援助制度研究的理论及现实意义

离校未就业高校毕业生人数逐年递增的趋势说明,高等教育培养出来的人力资源还未能高效充分地融入社会经济生产之中,严重挫伤了毕业生及其家庭教育投资的积极性。离校未就业高校毕业生群体呈现的校园周边聚居化、蚁族化、游民化趋势,使离校未就业高校毕业生就业问题引发的社会危机链式反应的风险激增。离校未就业高校毕业生就业问题在家庭发生重大变故、世代积贫、少数民族大学生群体性失业、就业歧视、就业腐败及媒体不当宣传等导火线下,极易引发社会重大危机^②。离校未就业高校毕业生的就业问题与数以万计家庭的切身利益密切相关,研究这一问题对维持经济的稳定增长和保持社会的安定团结都具有重要的理论意义和现实意义。

一、理论意义

青年是国家的栋梁,是国家建设的生力军,是国家未来的希望。大量的高校毕业生不能顺利就业将对国家经济发展和社会和谐稳定产生一系列不利的影响。然而,高校毕业生不能就业不完全是由于经济疲软对劳动力的需求不足,也不完全是由于毕业生自身特性而使工作经验缺乏达不到就业市场的需求。任何一个方面都不足以解释毕业生失业这一问题。高校毕业生就业及失业问题一直是高等教育研究领域具有综合性和复杂性的理论与实践问题,离校未就业高校毕业生的就业问题与当前的社会经济环境、高等教育体制、高校人才培养机制、就业市场特点和大学生自身等都有着千丝万缕的联系。本书紧紧围绕离校未就业高校毕业生这一特殊群体,分析其现状与特征,探讨其未就业的原因,从就业援助的视角研究相应的对策建议,这对于拓宽高等教育理论研究的视野,深化大学生就业理论,丰富社会保障、社会救助等理论研究,促进高等教育与经济社会的协调发展具有重要的理论意义。

二、现实意义

近年来,我国高校毕业生数量逐年攀升,我国经济下行的压力一直较大,就业形势十分严峻。就业乃民生大计,就业是家庭生活来源之本。每一个离校未就业高校毕业生背

① 邓红英:《湖北省大学生就业与政府就业援助工作的完善》,载《科技创业月刊》2014年第12期。

② 林成华,洪成文:《风险社会视域下大学生失业引发重大社会危机的风险防控研究》,载《高校教育管理》2016年第3期。

后都联系着一个家庭乃至一个家族的关切和幸福。做好离校未就业高校毕业生的就业援助工作是民生工程,更是民心工程。

(一) 有助于体现公平正义,实现教育公平和社会公平

古往今来,教育都承载着促进社会公平和公正的历史使命,尤其是当代社会,更是社会底层群体改变其不利社会地位的主要通道。在社会出现大量离校未就业高校毕业生的情况下,富裕的社会阶层往往继续加大教育投入,以增加其子女向上层社会流动的机会,而贫困家庭可能采取相反的极端选择,即放弃接受高等教育,以免高等教育投资血本无归。这样,高等教育所具备的促进社会阶层流动、人才良性竞争的功能就被彻底消解了,其结果将加剧社会的两极分化,从而进一步加大贫富差距。

事实上,获得一份工作、从事一个行业,对于来自社会底层的普通高校毕业生而言,意味着拥有了相对稳定的收入和人格尊严。对离校未就业高校毕业生实施就业援助,帮助他们渡过失业难关、重拾信心、增强就业能力,帮助他们尽快就业,不仅能保障毕业生的基本生活,减少人力资本投资的损耗,调整毕业生的心态和平衡毕业生的情绪,还有利于离校未就业高校毕业生重新认识自己和社会,增强职业认知能力,主动寻求就业机会或接受帮扶,从而缩短失业时间,避免长期失业的发生,与此同时,也有利于消除当前社会上“读书无用论”“大学无用论”的负面影响。因此,对离校未就业高校毕业生实施就业援助,将有利于避免就业困难的高校毕业生因失业而陷入贫困、影响家庭和睦甚至危及社会稳定,其有助于促进就业,实现社会公平。

(二) 有助于促进社会稳定与和谐发展

就业是每一个劳动者赖以生存、实现人生价值的手段,是关系亿万劳动群众切身利益的大事。国际劳工组织(ILO)在其通过的《全球就业议程》中强调:“工作是人们生活的核心,不仅是因为世界上很多人依靠工作而生存,它还是人们融入社会、实现自我,以及为后代带来希望的手段。这使得工作成为社会和政治稳定的一个关键因素^①。”高校毕业生就业问题不仅事关毕业生个人价值的实现、家庭幸福,更为重要的是,它事关社会稳定。从表象分析,离校未就业高校毕业生将影响其个人发展和家庭生活质量;从深层原因分析,它挫伤的是寄希望于知识改变命运的广大中国民众参与教育、投资子女教育的信心与积极性,导致“读书无用论”的出现,长此以往将削弱中国教育的基础和整体水平,对经济发展也将产生负面影响。更为严重的是,离校未就业高校毕业生的大量存在,会加剧社会的不稳定因素,甚至可能引发社会的动荡与不安。国内外相关研究表明,在社会分化加剧和相对剥夺感增强的情况下,就业困难大学生群体容易产生社会疏离感,甚至产生反社会心理和反社会行为。塞缪尔·亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》一书中指出,“失业者及心怀离异和不满情绪的人所受教育的程度越高,他们的破坏性行为就会越激烈^②。”法国调

① 杨宜勇:《促进就业是社会经济发展的优先目标》,载《江苏经济》2002年第9期。

② 中国青少年研究中心课题组:《未就业大学毕业生群体的主要问题与对策建议》,载《中国青年研究》2015年第6期。

查机构 Teo(L'enquête Trajectoires et Origines)经过长达 6 年(2008~2014 年)的数据收集,发现法国 18~29 岁的年轻人中约有 220 万移民青年在结束学业后难以获得一份长期稳定的工作。法国青年平均失业率为 23%左右,而来自北非等地区的非欧盟青年移民失业率超过 40%。失业青年长期遭受歧视、挫折和失败,最后陷入经济贫困和绝望之中。他们容易产生与主流社会尖锐对立的愤懑之情,一旦有某件事作为导火索,大动乱就很可能一触即发。2005 年,巴黎郊区两名移民少年为躲避警察追捕触电身亡这一事件就引发了大规模骚乱,骚乱持续了 20 多天并蔓延至法国 300 多个市镇,造成 10 多人受伤,9000 多辆汽车被焚毁。2012 年,法国北部地区再度爆发青年骚乱事件,骚乱青年通过纵火焚烧汽车、学校建筑和对无辜的司机大打出手来表达对社会的不满,这次骚乱造成数百万欧元的经济损失^①。

离校未就业高校毕业生处在社会管理的真空地带、生计奔波的边缘地带、社会援助的空白地带,以及事业发展的迷茫地带,这样一个群体极易出现抑郁、焦虑,乃至仇视社会等心理问题,当这些消极的心理因素累积到一定程度时,必然会通过社会冲突或者暴力等方式释放出来,最严重的后果将是引发社会的动荡与不安,威胁社会的良性发展。因此,离校未就业高校毕业生的就业问题必须引起政府的高度重视。实际上,就业既是经济增长的结果,也是经济增长的条件。因此,政府、社会、高校等各方要协力推进离校未就业高校毕业生的就业援助工作,采取多元化措施,从岗位、信息、技能、法律、心理等多个方面开展就业援助,提高毕业生的就业能力,促进其顺利就业,这不仅可以帮助高校毕业生及其家庭摆脱困境,也将为地方经济社会发展注入活力,极大地促进经济发展与社会和谐稳定。

(三) 有助于促进高等教育可持续健康发展

高等教育作为科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点,在国家的发展中起着举足轻重的作用。从宏观层面看,高校毕业生离校未就业意味着人力资本投资和积累在劳动力市场上得不到回报,不利于市场经济条件下资源的合理配置,对于国家而言是一种巨大的人力资本投资损失与浪费;从微观层面看,如果离校未就业高校毕业生的规模不能得到有效控制,将直接影响到家庭的教育消费投资心理,在选择教育消费与投资时,除了看重高等教育的经济回报外,人们更可能看重的是通过教育获得社会流动的机会。当“毕业即失业”成为常态时,容易导致两种极端的教育投资消费心理:对于富裕家庭而言,会促使他们继续加大对教育的投入,结果导致教育的过度投入与资源浪费;对于贫困的家庭而言,可能会使他们放弃教育投入,诱发新一轮的“知识无用论”,这样显然不利于高等教育的健康发展,也不利于整个国家教育水平的提高。

就业既是经济增长的结果,也是经济增长的条件,更是经济增长的目的^②。《中共中

^① 臧宜:《法国青年失业问题研究》,对外经济贸易大学 2015 届硕士学位论文,第 20-21 页。

^② 杨伟国:《以新发展理念促进就业创业》, <http://www.cntheory.com/zydx/2015-12/ccps151228Y6VS.html> [2015-12-18]。

央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》要求,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。促进就业就是坚持人民共享发展成果的基本表现。因此,我们必须通过优化专业设置、优化教学模式等改革,优化劳动力供给,推进高等教育与经济社会的协调发展。另外,要加强对离校未就业高校毕业生的就业援助,真正使他们“离校不离心”,为他们提供就业信息服务、开展就业指导、进行职业技能培训,促进他们尽快就业,这也是高等教育健康可持续发展的本质要求。

第三节 国内外离校未就业毕业生 就业援助制度研究的现状分析

一、国内研究综述

我国对就业、失业问题的研究起步较晚,对高校毕业生就业、失业问题的研究也较晚。从现有的文献来看,高校毕业生就业、失业问题的研究基本上始于20世纪90年代末,研究内容多集中在就业难原因分析、失业治理等方面。

(一) 高校毕业生失业的性质研究

国内学术界在高校毕业生失业的性质问题上存在分歧,主要有以下3种观点。

1. 总量性失业论

部分学者认为,我国高校毕业生失业的类型主要是总量性失业,即高校毕业生绝对数大于岗位需求的绝对数。岳昌君和丁小浩^①通过计算我国经济增长的一般就业弹性和大学毕业生就业弹性,从宏观经济的需求角度解释了大学生总量性失业,提出我国应该立足于产业结构调整来吸纳过剩的高校毕业生。曾湘泉^②总结了2008年经济危机以来我国的失业特征,认为我国当前面临的失业是周期性的总量性失业。

2. 结构性失业论

部分学者认为,我国高校毕业生失业属于结构性失业,即由毕业生本身的技术、能力和素质等特征与劳动力市场就业岗位要求不匹配造成的失业。汤敏^③认为,与同等发展水平的国家相比,我国大学生入学率还很低。高校毕业生就业难是就业结构性矛盾突出的表现,而造成这种结构性矛盾的一个重要原因是计划体制中的弊端还没有完全消除、改革还不够完善。赖德胜^④从劳动力市场分割理论出发,解释了大学生地区结构性失业存在的原因:我国大学毕业生就业难是相对的,具有转型性和结构性,集中表现在某些城镇

① 岳昌君,丁小浩:《影响高校毕业生就业的因素分析》,载《国家教育行政学院学报》2004年第2期。

② 曾湘泉:《“调查失业率”应尽快公布》,载《第一财经日报》2009年1月6日。

③ 汤敏:《关于扩招的几个问题》,载《北京大学教育评论》2006年第2期。

④ 赖德胜:《劳动力市场分割与大学毕业生失业》,载《北京师范大学学报(人文社会科学版)》2001年第4期。

地区,特别是高校比较集中的大中城市,他们有相对过剩的迹象,但在广大农村地区和西部地区则是绝对不足。

3. 总量性失业和结构性失业并存论

姚裕群^①认为,我国大学生失业是总量性压力和结构性矛盾并存的问题,大学生就业在数量、质量、结构方面存在着巨大矛盾。杨河清和肖鹏燕^②也持相似观点,认为高校毕业生就业市场已出现总量性失业和结构性失业并存的矛盾。一方面,我国大学生就业问题是由大学毕业生总量过大,短期内无法消化造成的;另一方面,供给和需求双方的结构匹配度不协调,加重了我国大学生就业难的程度。

(二) 对高校毕业生失业原因的探讨

众多学者从各种视角对造成离校未就业高校毕业生问题的原因进行了探讨。

1. 从供求矛盾的分析出发

从供给角度看,高等教育发展速度过快,总供给大于总需求。例如,汪丁丁^③认为,高等院校扩招的人数成倍增长,对劳动力市场造成“冲击”。杨科正^④表明,高校扩招导致的高等教育过度发展,与高等教育体制、高校人才培养模式,以及社会经济发展的人才需求不相符,存在着一定的教育过度问题。从需求的角度看,一些学者认为,高等教育的专业结构和教育质量等教育产出与社会需求不一致。例如,莫荣和刘军^⑤认为,大学生就业既有总量矛盾也有结构矛盾,但结构矛盾是主要矛盾。大学专业结构和教育体制需要进行调整 and 改革。

2. 从制度或体制角度分析

文东茅^⑥认为,由于工资机制不完善、信息不充分等,劳动力市场存在“失灵”现象,导致大学毕业生资源配置不合理。武向荣^⑦将大学生就业难的原因归结于不完全竞争条件下的内部劳动力市场参与了竞争。黄敬宝^⑧指出,大学毕业生失业既是市场化改革取得进展的体现,也是市场不完善的产物,劳动力市场主体残缺、市场体系分割、市场环境欠佳等因素影响了市场机制配置作用的发挥。文东茅(2000)等认为,我国劳动力市场分割现象严重,市场分割的存在制约了主、次要劳动力分割市场间的流动,同时也限制了资源的有效配置,从而对大学毕业生的就业产生了重要影响。

① 姚裕群:《我国大学生就业难问题演变与近期发展趋势》,载《人口学刊》2008年第1期。

② 杨河清,肖鹏燕:《我国大学毕业生就业市场的总量与结构失衡》,载《中国人才》2009年第11期。

③ 汪丁丁:《教育、人力资本和大学生失业》,http://finance.sina.com.cn[2006-04-25]。

④ 杨科正:《高等教育大众化与大学生就业困难》,载《理工高教研究》2004年第1期。

⑤ 莫荣,刘军:《当前高校毕业生就业形势分析》,载《发展》2003年第8期。

⑥ 文东茅:《高校毕业生资源配置“市场失灵”的理论分析》,载《清华大学教育研究》2001年第2期。

⑦ 武向荣:《劳动力市场竞争条件下的大学毕业生失业问题研究》,载《江苏高教》2003年第3期。

⑧ 黄敬宝:《劳动力市场不完善与大学毕业生失业》,载《改革与战略》2007年第1期。

3. 从社会资本的视角

陈成文和谭日辉^①认为,社会资本可以弥补大学毕业生就业信息的不对称,从而有助于大学毕业生获取就业机会。徐俊和年晓萍^②认为,虽然社会资本可以帮助收集、筛选信息,弥补大学毕业生就业信息的不对称,降低就业成本,帮助大学生实现自主创业,但其容易滋长关系崇拜及“走后门”现象,破坏公平竞争的就业机制。黄敬宝^③基于北京 18 所高校的调查发现,社会资本能促进大学生就业,但不利于大学生群体的就业公平。

4. 从社会排斥的视角

吴立保和乐青^④从不均等就业机会制度化的角度分析了大学生就业社会排斥的主要表现形式,包括性别排斥、资历排斥、个体特征排斥、社会资本排斥和政策排斥等;从制度设计的视角,提出了矫正大学生就业社会排斥的制度设计应基于人力资本竞争,消除隐性社会排斥,以就业政策促进公平就业,关注大学生的就业保障等。耿永志^⑤认为,内部市场排斥是高校毕业生就业市场上一个不容忽视的因素。尽管内部市场的存在有一定的合理性,但在我国更多地表现为对外部市场主体进入的排斥,排斥的原因主要来自转换成本过高和社会资本不良影响两个方面。徐月红和储杨^⑥认为,我国面临着社会转型发展期的社会结构性风险,由此造成的社会阶层固化所引起的大学生就业的社会排斥增加了大学生就业的难度。吴立保等^⑦认为,“双向选择、自主就业”的就业政策将大学生推向市场,社会福利保障的市场失灵和政府政策保障的缺位,使部分大学生在就业过程中遭受市场和政府社会福利的双重排斥。

5. 从高校毕业生的角度

高校毕业生失业的原因主要集中在就业观念和就业能力两个方面:一是高校毕业生的就业观念不适应时代发展的要求,不能再用计划经济的眼光和办法对待就业问题,高等教育已经由精英时代转为大众化阶段,社会精英岗位与高校毕业生数量相比显得不充足甚至短缺了。大学生不愿意去中西部地区、中小企业和民营企业工作是造成大学生“无业可就与有业不就”现象并存的主要原因^⑧。吴玲娜^⑨认为,高校毕业生需要转变的观念包括过分依赖社会、学校、家庭的观念;一步到位、一次定终身的就业观念;专业对口的就业

① 陈成文,谭日辉:《社会资本与大学生就业关系研究》,载《高等教育研究》2004年第4期。

② 徐俊,年晓萍:《社会资本与大学生就业关系评析》,载《中国青年研究》2009年第10期。

③ 黄敬宝:《人力资本与大学生就业——基于2010年对北京18所高校毕业生的调查》,载《中国流通经济》2012年第1期。

④ 吴立保,乐青:《大学生就业中社会排斥的影响因素及矫正策略》,载《江苏高教》2012年第3期。

⑤ 耿永志:《内部市场排斥与高校毕业生就业问题分析》,载《教育发展研究》2008年第11期。

⑥ 徐月红,储杨:《风险社会视角下的大学生就业社会排斥问题研究》,载《江苏高教》2014年第4期。

⑦ 吴立保,等:《大学生就业的社会福利排斥:福利三角模型的视角》,载《江苏高教》2013年第3期。

⑧ 吕东伟:《从深层次新视角思考大学生就业问题——与亚洲开发银行驻华首席经济学家汤敏博士对话之二》,载《高等教育研究》2003年第3-4期。

⑨ 吴玲娜:《论大学生就业观念转变》,载《中外企业家》2011年第6期。

观念;盲目攀比的就业观念。二是高校毕业生的就业能力或竞争力不高。黄敬宝^①提出大学生“就业能力假说”,他认为,大学生的就业能力是将高等教育服务转化为人力资本存量,并实现这种人力资本价值的大学生的综合能力,是大学生就业结果的决定性因素,其大小与高校提供高等教育服务的数量与质量,与大学生的综合素质、就业意愿和就业行为,以及与政府的教育政策密切相关。目前,我国存在的较为严重的大学生就业问题的主要根源是大学生就业能力的不足。朱新秤^②认为,大学生的就业能力是大学生成功获得工作、保持工作及转换工作时所具有的知识、技能及各种个性特征的集合。谭净^③认为,就业能力应包括人力资本、社会资本、终身学习和动态性特征4个方面。阮美飞^④发现,大学生就业能力不足主要体现在四个方面:一是学生的自我认识不足;二是学生的职业生涯规划不科学;三是学生的社会实践能力不强;四是学生的期望与就业能力培养的现状差距较大。

(三) 治理对策研究

1. 从政府角度来看

郭石明^⑤提出,充分发挥政府主导作用,建立健全促进大学生就业的法律法规体系,使大学生就业走上依法就业(法规化、程序化、制度化、规范化)的轨道,建立大学生就业的利益驱动机制。赖德胜^⑥提出,大学生就业中的政府职责应该包括以下几点:一是要致力于打破劳动力市场的制度性分割,从长远看,关键是要发展经济,缩小城乡之间和地区之间的收入差距。从近期看,则要淡化户口对劳动力市场供需双方自主选择的约束,淡化单位的福利保障功能,同时要建立健全社会保险制度。二是要建立包括大学生就业扶持制度、就业援助制度、失业保险制度和失业预警制度在内的促进大学生就业的长效机制。三是要注重高等教育的规模、结构与产业结构的协调发展。四是要创造条件,为大学毕业生提供更多的公共部门的就业机会。谭永生^⑦认为,治理高校毕业生失业,一方面要努力扩大就业需求,多渠道开发就业岗位;另一方面要完善政策,加快建立统一、规范、灵活的人力资源市场。

2. 从高等教育发展角度来看

一是要调整培养目标与办学模式。谢维和^⑧认为,高校人才培养与劳动力之间的关

① 黄敬宝:《就业能力与大学生就业——人力资本理论的视角》,北京:经济管理出版社,2008。

② 朱新秤:《论大学生就业能力培养》,载《高教探索》2009年第4期。

③ 谭净:《大学生就业能力概念辨析》,载《江苏高教》2010年第4期。

④ 阮美飞:《地方高校大学生就业能力培养研究》,载《宁波大学学报(教育科学版)》2009年第1期。

⑤ 郭石明:《日德法三国政府促进大学生就业政策措施述评》,载《广东工业大学学报(社会科学版)》2004年第2期。

⑥ 赖德胜:《缓解大学生就业困境的政府职责》,载《中国大学生就业》2008年第8期。

⑦ 谭永生:《我国高校毕业生失业的趋势分析及治理对策》,载《中国发展观察》2011年第10期。

⑧ 谢维和:《对口与适应——高校人才培养与劳动力市场的两种关系模式》,载《北京大学教育评论》2004年第4期。

系模式大致有两种,即“对口”与“适应”。对口,指高校的人才培养与各种岗位之间直接的对接机制,重视技能培养;适应,指人才培养与劳动力市场之间是一种更宽泛和间接的结合或对接机制,强调合乎整个社会的需求。高校人才培养模式应在对口与适应中做出合理的选择与组合。张小诗和刘海军^①强调,以就业和社会需求为导向,调整专业结构,完善课程结构,改革培养方式,从根本上提高学生的职业素养和就业竞争力,从源头上解决毕业生就业问题。二是要加强就业指导。钟秉林^②强调,把招生、培养与就业结合起来,完善以“就业指导中心为主体,培养单位积极配合”的就业指导工作体系,形成齐抓共管的就业指导工作模式。杜理才^③提出,要建立全员化的就业工作机制、全程化的就业指导课程体系、网络化的市场体系,以及科学的考核评价机制,加强就业指导队伍专业化建设,建设信息化的服务平台,为就业工作提供强有力的保障,更好地促进毕业生顺利就业。

3. 从高校毕业生自身角度来看

谢志远和应云进^④指出,大学生要积极转变就业观念,提高创业意识。黄敬宝^⑤通过实证分析认为,综合素质、就业意愿和就业行为直接影响大学生就业与否,因此,大学生应该提高综合素质,调整就业意愿,采取积极的就业行动,以更好地就业。杨曦^⑥提出,要加强实践教育、职业生涯规划教育、职业心理健康教育、就业培训指导、创业指导等方面提高大学生的就业能力。

(四) 关于就业援助制度的研究

“就业援助”这一概念最早是针对下岗失业人员,特别是“4050”这部分下岗职工而提出的。随着高等教育大众化的发展,高校毕业生的就业问题日渐突出,高校毕业生的就业援助问题逐渐引起学界的关注与讨论。林毓铭^⑦提出,为了解决大学毕业生失业时遭遇的暂时性经济困难,政府应将未就业大学毕业生纳入财政帮扶体系。谢勇^⑧在比较了失业保险制度和失业救助制度的操作性和制度成本后认为,给失业的大学毕业生提供失业救助较为适合目前中国的实际情况。娄玉珍^⑨从范围对象、制度安排、政策设计、援助方式、服务思路等方面,探讨了大学生就业援助制度的基本内涵。马廷奇^⑩认为,加强大学

① 张小诗,刘海军:《以社会需求为导向,提高人才培养质量,从源头上解决毕业生就业问题》,载《中国大学生就业》2008年第24期。

② 钟秉林:《把好“三关”、全面提升毕业生就业竞争力》,载《中国高等教育》2002年第2期。

③ 杜理才:《论高校毕业生就业指导服务体系的构建》,载《湖南社会科学》2010年第5期。

④ 谢志远,应云进:《浅谈大学生创业教育》,载《江苏高教》2003年第3期。

⑤ 黄敬宝:《自身因素与大学生就业结果的实证分析》,载《高教探索》2007年第4期。

⑥ 杨曦:《多层面提升大学生就业能力》,载《人民日报》2014年4月3日。

⑦ 林毓铭:《大学生失业的政府保障模式与市场保障模式》,载《高等教育研究》2007年第8期。

⑧ 谢勇:《大学毕业生失业保障:制度选择与政策启示》,载《现代教育科学》2007年第5期。

⑨ 娄玉珍:《关于建立大学生就业援助制度的思考》,载《黑龙江教育(高教研究与评估)》,2010年第2期。

⑩ 马廷奇:《大学生就业援助:模式选择与制度创新》,载《江苏高教》2014年第3期。

生就业困难群体的就业援助是促进大学生充分就业的根本途径,要推进大学生就业援助制度创新,探索建立多样化、多主体协同的就业援助模式。田恩舜和段敏芳^①分析了高校毕业生未就业的原因,提出了从就业政策、就业岗位、就业服务及失业保障等方面构建未就业大学毕业生就业援助制度的建议。在比较研究方面,李文英^②对日本以文部科学省主管、厚生劳动省协管、大学就业指导部门为中心,企业提供支持,就业考试予以保障,大学生积极参与的就业援助体系进行了介绍。陈玉萍^③对我国及欧美各国为了解决严重的青年失业问题而推出的就业援助措施进行了比较研究。在大学生就业援助的综合性对策方面,一些学者认为,可以从政府、用人单位、学校、学生个人4个方面对大学生进行就业援助。政府方面,一是要疏通和拓展就业渠道,二是规范就业市场;用人单位方面,主要是应该抛除性别、学校名气、学历等方面的偏见,树立理性的用人观,为每一位应聘的大学生提供平等的就业机会;学校方面,要面向市场和社会需求推进教学改革,提高人才培养质量,并加强对学生的就业指导;学生个人方面,应认清就业形势,加强自我素质拓展,提高就业自信心。

纵观高校毕业生就业与失业已有文献的研究,学界对高校毕业生就业与失业问题进行了多学科、多视角的理论探讨与实证研究,特别是在高校毕业生失业的成因及其治理方面产生了一些开拓性、有见地的成果,从而为本书提供了理论基础。总体看来,已有研究多集中在在校大学生群体、就业困难大学生等,但对离校未就业高校毕业生这一特殊群体的研究较少,对离校未就业高校毕业生就业援助的研究则更少,特别是对高校毕业生未就业问题的现状、特征、原因及其重大社会影响,对离校未就业高校毕业生就业援助的理论基础、制度设计及政策与实践等缺乏系统深入的研究。如何处理好政府和市场的关系、构建具有中国特色的离校未就业高校毕业生就业援助制度,将是高校毕业生就业问题研究的一个新的方向。

二、国外研究综述

国外关于离校未就业高校毕业生的相关研究主要集中在两个方面:一是关于未就业(失业)的理论研究;二是关于促进毕业生就业的政策和措施研究。

(一) 对毕业生失业问题的研究

(1) 教育过度理论。弗里曼(Freeman,1976)将美国20世纪70年代以来的教育收益率下降归因于“教育过度”,即教育供给超过社会对教育的需求。莱文(Levin,1985)认为,教育过度主要体现在以下3个方面:相对于历史上的较高受教育水平者,现在受相同教育水平的人的经济地位下降了;受过教育者未能实现其对事业成就的期望;工人拥有比其工

① 田恩舜,段敏芳:《我国大学毕业生待就业问题的成因及政策选择》,载《湖北社会科学》2010年第9期。

② 李文英:《日本大学毕业生的就业援助体系》,载《比较教育研究》2006年第5期。

③ 陈玉萍:《中外青年就业援助政策措施研究》,载《湖北社会科学》2013年第10期。