

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

青年就业问题的政府对策与教育措施——从大学生与一般青年之比较出发的研究

戴 锐 | 最后更新: 2005-6-1

青年就业问题的政府对策 与教育措施

——从大学生与一般青年之比较出发的研究

戴 锐

青年就业问题是我国政府和教育事业领域长期关注的重要问题之一，它突出地表现为青年在求职过程中的各种障碍。但是，笼统地讨论青年就业问题，所提供的对策往往不仅难以让人信服，也无法解决实际存在的所有问题。本文拟从大学生与一般青年在就业时的主客观条件、就业障碍等方面的比较入手，有分别地寻求政府对策和教育措施，以期更为有效地解决青年就业问题，促进青年的全面就业和社会的良性运行。

一、关于本文中几个基本概念的说明

自改革开放以来，我国社会经济的变革与发展、科技文化的进步，尤其是高等教育的长足发展，一方面为青年提供了越来越多的就业机会和为就业进行素质准备的受教育机会；另一方面，经济、政治体制改革带来的工作效率加快、科技进步带来的劳动生产率普遍提高以及社会经济结构的巨大跃迁，在一定程度上又减少了从业人员的需要量，由此产生了巨大的社会就业压力，就业问题由此而生。

就业问题主要涉及以下相互联系着的几个重要的问题点：就业机会的总量与结构问题，就业率或失业率问题，就业质量问题（即所从事职业能否保证其素质、潜能得到最大程度地发挥），从业人员的职业稳定性与流动性问题，就业心理成熟度问题（如就业焦虑问题、职业心理适应问题等），等等。

从我国目前社会就业形势的现实看，就业问题在两类人身上体现得尤其明显：一类是现龄45岁以

上，因体制变动、经济结构调整、职业素质缺陷等原因而失去工作岗位者；另一类则是尚未正式开始就业生活或尚无稳定从业领域、正在寻求适当从业岗位的青年。由于成长环境及受教育程度的差异，青年就业问题在不同的青年群体那里有着不同的问题源、问题焦点，其解决途径也不尽相同，故此，为在简化问题的同时找出青年就业问题的普遍性和有针对性的政府对策与教育措施，本文将青年划分为两大群体，即大学生和一般青年。

本文所称的“大学生”，主要指接受普通高等教育和高等职业技术教育的全日制学生，兼及中等职业技术学校毕业生（该类学生的特征与前两类基本相同，故归入此类）。其主要特征是：接受过系统的、正规的职业教育或准职业教育经历，文化素质和专业素质相对较高，成长于学校环境之中，社会经验较少，基本上未踏入职业领域，就业观念上有明显的理想化倾向。

本文所称的“一般青年”，包括除前述“大学生”范畴之外的所有青年。其基本构成是：①农村中因农业生产发展、农田减少等原因而流出农业领域的青年劳动力；②城镇中未接受高等教育或中等职业技术教育的无业青年；③城乡范围内已接受成人高等教育（如函授、夜大学、自学考试等）但尚未开始初次就业的成人高校毕业生，此类青年虽已经过高等教育课程学习，但其学历文凭在社会上认同度较低，就业时较全日制学生有明显弱势，故归入此类。

二、青年就业障碍的性质及成因： 从比较出发的分析

应当指出的是，青年就业问题并不简单地指称所有的青年未从业现象。有不少青年虽在统计意义上尚未从事一定的职业活动，但他们往往在做必要的职业素质或职业发展准备，比如，有些大学毕业生会选择暂时不就业而在家中准备研究生入学考试，有些毕业生在毕业后最初一段时间为参加一定的职业技能强化培训也未确定从业岗位，诸如此类的现象并不是本文意义上的就业问题。

青年就业问题突出地表现为，青年经过主观努力难以获得其所期望的从业岗位。在此，笔者称之为“就业障碍”。虽然就业障碍的根本原因还在于社会就业机会的有限性，但需要指出，在不同的求职者那里，未获得其所期望的从业岗位，其原因是各不相同的，因此，就业障碍也具有不同的性质。

依成因及性质的差异，目前所见的障碍主要可归纳为以下几种类型：①素质型就业障碍，指求职者的个人素质存在尚未克服的缺陷，不具备从业的思想道德要求和专业知识、专业技能；②心理/观念型就业障碍，指求职者缺乏正确的择业观和从业观，不能适应人才市场的变化而及时调整自己的求职方向和求职策略；③机会型就业障碍，指由于经济结构转型、行业结构调整等原因，某些行业逐步萎缩，客观上使这些专业的就业机会大幅度减少，无法接纳新的求职者；④信息型就业障碍，指由于人才需求信息渠道不够畅通，劳动力需求方无法找到劳动力来源，而符合其要求的求职者又无法与劳动力需求方建立联系以获得从业岗位；⑤制度型就业障碍，指由于户籍管理、子女教育、社会保障等方面的制度原因，使希望在特定地域、行业内就业者无法享有与他人同等的社会待遇，产生较多的后顾之忧，不得不放弃在该地域或行业内的就业机会。

上述各种就业障碍的形成，往往基于不同社会主体的主观需求和其所处的客观环境、所具备的客观

条件。在素质型就业障碍方面，尽管素质缺乏多表现为理论水平偏低、操作技能较差，但大学毕业生可能主要是由学习努力程度不够、敬业精神不足所致，而一般青年则是由于缺乏必要的受教育机会；在机会型就业障碍方面，突出地表现为青年的下岗再就业问题，大学所设专业一般已经过毕业生需求论证，应当是适应社会需要或市场需要的，而且大学生均为初次就业，即使存在机会型障碍，按照大学生培养目标，也应当有能力迅速实现专业转型；在制度型就业障碍方面，不少大学毕业生在求职时往往对户口、正式编制、公费医疗、工作环境等有明确的要求，而一般青年则更多关注薪酬、子女异地受教育的机会等等。由此可见，大学生就业所遇的障碍，较多地是出于其主观感受或主观追求，属于主观型障碍；而一般青年所遇的就业障碍，则更多地是由于客观环境、客观条件的限制，属于客观型障碍。

三、谁更应得到关注和关怀： 社会大视野中的青年就业

尽管在一般意义上说，青年就业问题是指青年未充分就业的现实状况，而这客观上已经成为一大社会问题，但是，笼统而不加分别地谈青年的就业问题，不仅是不得要领的，还会导致新的不公平和社会就业失衡。在这个就业竞争日益激烈的社会里，青年群体中谁更需要得到关注和关怀，这在一定程度上决定着我们将采取怎样的青年政策以及具体的青年就业支持措施。

从现象上看，大学生就业无疑是当前青年就业问题的一个焦点。无论是政府的就业促进措施，配套的管理政策，还是理论的研究、媒体的关注，都集中于大学生就业问题上。笔者曾就中国期刊网所刊载的相关论文数量作简单的统计和比较分析：

附表：中国期刊网刊载篇目中含“就业”、“职业”论文数比较（篇）

	1994-2004年	2000-2004年
篇名中含“就业”	12949	7033
大学生	1058	831
青年	62	27
篇名中含“职业”	35364	21131
大学生	998	682
青年	176	74

说明：（1）本“大学生”栏包括篇名中含“高校”、“高等学校”、“职业院校”、“高职院校”的论文；而“青年”栏中则包括篇名中含“青年学生”、“青年农民”、“城市青年”等的论文。（2）以上数据未排除论文题中含“职业道德”、“职业病”、“职业犯罪”及国外就业情况等项的论文。

尽管上表所列内容有多种因素未予排除，并不是对媒体、理论界关注青年就业问题的程度的准确反映，但由此至少可以得出如下结论：第一，自上世纪末开始，社会经济发展和教育体制改革等已经对青年就业产生了巨大的冲击，青年就业开始作为日益突出的“问题”进入政策制定者、理论研究者和社会公众的视野；第二，无论媒体、还是政府，对一般青年的就业问题的关注程度远不及对大学生就业的关注程度高；第三，2000年后，全国高校扩招带来了新的就业形势，大学生就业得到较多关注的现象更趋加剧，使社会对青年就业问题的视点严重偏移。

在2004年由国务院新闻办公室发布的《中国的就业状况和政策》白皮书中，同样可以看出政府在青年就业问题上关注的视点偏移：在《妇女、青年和残疾人就业》一节中，对青年就业的基本状况缺乏宏观的把握，仅就城镇登记失业人员情况做了“35岁以下的占70%左右”的简单描述，而其后的大段内容谈论的是高校毕业生的就业问题（中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的就业状况和政策》[白皮书]，2004年）。这虽然与就业统计技术的完善程度，尤其是农村青年失业或潜失业问题的统计难度有关，但是，缺乏应有的重视也是不可忽视的一个原因。

大学生成为青年就业问题的焦点，这与实际的问题点并不相符。在大学生就业问题上，20世纪90年代后，高等教育逐步实现并轨，出现自费上学、自主择业的新局面，大学生自主选择职业和工作单位的意识逐步增强，在这种毕业生就业模式下，随着高等教育大众化进程的逐步推进，社会所能提供的就业机会的有限性，会使大学生的就业竞争呈现日趋激烈的态势。但这本身并不必然地对大学生就业构成障碍。因为大学生的就业竞争是处于全社会之中的，他们要与包括一般青年在内的所有求职者一起争夺从业岗位，而从理论上说，大学生应当具有更大的竞争优势，因为他们通过系统的专业教育，应当掌握有较深的专业理论知识；通过专业见习、实习，已获得必要的职业技术、技巧；通过在校学习，已具备较强的运用技术手段获取信息的能力，有较宽的信息渠道，学校、教师的指导和帮助也会为之带来较广泛的信息来源。此外，高校对就业指导与服务体系已初步建立，有些学校（尤其是职业技术学院）已较完备。所以说，大学生总体上较一般青年的从业素质更高些，更能适应现代社会的用人要求，更具职业适应性，也更易获得与其素质相适应的职业岗位。

从已就业的大学生的职业流动情况，更能看出这一点。由于知识储量、技能熟练程度与信息手段的差异，大学生比一般青年更具职业流动能力，其职业流动速度较快，流动的地域限制较少，流动的行业领域较宽，流向的规律性强（大多具有更好的去向）。因此，有不少大学生在毕业生后的最初一段时间内，主动变动职业或岗位的频度较高，有不少大学生在试用期未届满时就开始考虑职业流动，在经济领域内，这种现象尤其突出，甚至有些大学生在一年之内都会变换3次以上工作岗位。从总体上看，大学生群体在再就业方面并不存在太大的压力，其职业流动或再流动往往是青年主动寻求发展机会或改善工作环境、劳动报酬等原因所致，并不成其为压力。

与大学毕业生相比，一般青年受教育水平较低，接受专业知识、技能培训的能力较弱、机会较少，缺乏必要的就业指导和信息支持，在就业问题上居于显著的弱势。青年就业问题的压力在一般青年那里表现得更为突出，无论初次就业还是再就业上都是如此。更为重要的是，就业问题之于大学生、之于一般青年有着不同的人生意义。在一定意义上，就业可以分为两个层次：其一是与未来事业发展相联系

的，作为事业发展场所的就业；其二则是与人的日常生计相联系的，作为谋生手段的就业。对于大学生来说，固然其初次就业与谋生有关，会有较大的压力，但就业问题可能只意味着暂时的就业困难；而对于一般青年来说，却意味着谋生困难。因此，他们比大学生承受着更沉重的竞争压力，在对青年就业问题的关注上，舆论与事实之间存在着严重的不符。

此外，还需强调指出，按《中国就业状况和政策》白皮书（2004）中的统计，我国16岁以上人口中，初中以上文化程度占61.7%，大专以上文化程度的仅占6.6%；目前高等教育规模为1900万人（毛入学率17%），再加上中等职业教育1254万人，可计入本文所称“大学生”总数的毛入学率也仅30%强。换言之，我国接受高等教育以及中等职业教育的青年人口仍然是青年总人口中的小部分。由此可见，一般青年应当比大学生得到更多的社会关怀、媒体关注、政策支持，不能因为大学生就业问题危及社会稳定就将工作重心放在大学生身上。只有切实关注、关心一般青年的就业问题，努力为之寻求解决问题的有效途径，才能在整体上促进青年的利益实现和人生发展，也才能保障国家经济的持续发展和社会的良性运行。

四、以服务青年就业为核心的一般性 政府对策与教育措施

由于青年就业中存在着多种主观或客观性障碍，政府各相关部门和各级各类教育机构既有责任为青年就业提供更好的环境条件，促进他们顺利就业并充分发挥其职业潜能，也完全有能力以适当的途径、方式、措施服务于大学生和一般青年的就业。但基于前述对大学生和一般青年在就业问题上的比较，笔者认为，政府对策与教育措施都应当建立在具体问题具体分析的基础上，不能简单化看待就业率的高低，更不能一味地追求提高就业率，而应当区别对待。不过，在有些方面，两类主体面临着的是相同或类似的难题，因此，政府各相关部门和各级各类教育机构还应当确立带有共性的一般性对策和措施，它们主要包括：

1. 加强青年组织（各级共青团组织、青年联合会）、教育行政部门以及劳动与社会保障部门、城乡社区管理机构之间的横向沟通与合作，建立起制度化的劳动力市场调节机制和对失业率的政策调控机制，切实实现对就业的宏观调控

制度化的劳动力市场调节机制和对失业率的政策调控机制主要包括：要建立符合农村城市化、社会工业化的市场化竞争就业制度和非歧视性的劳动力市场，消除城乡、工农的就业冲突；要建立对劳动力供求关系中的区域性矛盾、素质矛盾、结构性矛盾、总量矛盾等进行有效调节的制度体系；等等。这一体制的形成和有效运作，依赖于高质量就业信息的生产和运用。换言之，对青年就业的宏观调控，其核心是高质量就业信息的收集、发布和利用，目标则是就业的全面信息化。

目前的就业信息源主要依赖的是高校、劳动保障机构和就业中介组织三大类，其中，政府各部门的就业信息主要侧重于就业的现实状况，微观的指导性信息在数量上并不充分；就业服务市场的信息带有一定的暂时性、区域性和服务机构的功利成分，在统计意义上会存在较多的失真，其主要功能是发布供求信息，提供当前就业机会，不能依赖它进行需求预测、指导就业。因此，需要由政府牵头，在加快人

才市场公共信息服务网络建设的同时,改变就业信息的条块分割的现状,将多个信息网络(如劳动与社会保障部门、人事部门、教育部门、就业服务中介机构等)整合为一个统一体,使之通过互联网实现横向沟通和效益的最大化。同时,政府还要加大对信息品质的监管力度,提高信息的可信度和有效性,从而保证真正发挥信息网络的正效益,为求职者提供高效、快捷、权威的信息服务。

2. 彻底打破人力资源使用、流动上的地方保护主义和单位所有制现状,以户籍制度、人事制度和就业管理制度改革,最大程度地降低对就业的制度型障碍的发生

首先,要大力完善人事代理制度。目前的人事代理制度,在较完善的地区主要按照试聘(用)期代理和自谋职业毕业生代理两种对象分类管理,也即:在某市地域内就业的毕业生统一按试聘(用)期代理方法进行管理;属于某市生源但要求自谋职业的毕业生按自谋职业毕业生代理方法进行管理,非该市籍毕业生如有非正常解聘和违约的情况,须重新派回生源所在地择业,其户口、粮油关系、人事关系随迁回原籍。这种是“以生源为基础”的制度,只能适应人才的区域内流动,必须用“以人才需求为基础”的人事代理制度彻底取代它。另外,人事代理制度还应成为支持毕业生自主创业(如创办高新技术企业、个体劳动、个体经营)或去自愿参与西部大开发建设工作,人事代理制度对于以上各类人员应特事特办,工龄计算等方面要给予与其同时就业者相等的待遇。

其次,要加快人口流动管理制度的改革,尤其是户籍制度改革,放宽大城市的准入制度,以使就业人员在居住、婚姻登记、子女教育等方面获得便利条件。简化与居住、生活、受教育及社会保障相关的手续,让从业者能在较短的时间内办理好相关手续,减少在这一过程中的精力和时间耗费,使之能以饱满的热情和充沛的精力投入到职业活动中。在暂住证制度相继取消的情况下,有些地区开始试行居住证制度,这在一定程度上解决了外地户口的从业者的生活、受教育及社会保障等方面的后顾之忧,对青年的就业和区域职业流动应当是有益的,但这一制度能否得到配套实施、能否大力推广,有无需进一步改进之处,尚待时间去检验。

最后,应当最大限度地减少政府对就业的干预,加强政府的就业引导。目前仍有一些地方在户口、人事管理等方面对较低学历的毕业生进入其地域内工作存在严格的限制,这虽然有利于本区域的人口控制和社会管理,但既对用人单位的自主权和利益构成损害,更是严重损害了毕业生的就业利益。因此,政府不宜对此进行过多的干预。在另一方面,政府可以采取相应的就业促进措施,重点引进高层次、高新技术专业毕业生,重点保证本地国有大型企业、重点企业集团、重点工程项目和高新技术、支柱产业对人才的需求;也可鼓励国有企业及非公单位加大引进和开发人才资源的力度,有条件的单位可在高校设立定向奖学金,也可向在校学生提供相应的实习岗位或短期合作项目,为其引进和储备人才做好制度安排和配套服务。

3. 加强劳动人事管理,为从业者提供经济、社会利益上的制度保障

在这方面,主要应当做到以下几点:第一,在调研的基础上,政府有关部门还对用人单位发布不同层次、不同行业的从业者在就业时的薪酬指导价格,以更好地维护从业者的利益。第二,加强劳动监察和劳动合同管理,对拒绝按法律规定与从业者签订劳动合同的单位要给予严厉的处罚,但不能一罚了之,而应同时对受到利益损害的从业者给予应有的经济利益和就业机会补偿。第三,促进人才或劳动力市场尤其是人力资源中介组织运作的规范化,逐步培育起更加完善的就业市场。各级政府要采取有效措

施，积极推动人才市场、劳动力市场相互贯通和资源共享。各级人才交流服务机构和公共职业介绍机构开展的指导、服务、培训和招聘活动要严格规范，对发布虚假招聘信息，利用招聘进行欺诈、损害求职者权益的，要及时严肃处理。

4. 在加强专业知识、技能培养的同时，着重强化积极的就业心理和就业观念

加强专业知识、专业技能培养的目的在于提高青年的专业素质和职业适应性，使之成为优质的人力资源。在这方面，国家已经采取了相当多的促进措施，如：扩大中、高等职业技术教育的普及面和普通高校招生规模，使更多的青年通过接受职业教育或准职业教育获得更多的职业技能、更高的人才市场竞争力；要求加强高等院校尤其职业院校的实践（见习、实习、社会实践等）环节，以提高其实际工作能力；等等。这些措施的形式灵活，层次多样，已经并正在体现出其显著的就业促进作用。

在当前的就业教育中，不少教育者都存在着这样的心理定势：专业技能的高低与就业机会的多少成正比。但从青年的求职和从业的情况看，不适宜的择业、求职心理和观念确已成为青年就业时的一大障碍。为此，在努力提高青年的专业素质和职业适应性的同时，各级各类教育机构应当特别注意对他们的就业心理和观念的引导。

目前，从青年的求职过程看，无论是大学生，还是一般青年，都存在着诸多的心理误区，这也是其就业的心理/观念型障碍的重要成因。有些人盲目自信，就业期望值过高，功利心过重，患得患失，过于看重眼前实惠，过于强调自我实现；就业心切，但面对竞争时缺乏勇气，表现出胆怯、畏惧，存在一定程度的就业焦虑；有些人在职业岗位的选择上忽冷忽热，不持之以恒；有些人从众、攀比心理严重，喜欢与他人作不切实际的比较，对自己缺乏优劣势的评价而盲目地赶热潮；有些人职业定位不明确，漫无目的地瞎撞乱碰；有些人缺乏事业心和发展意识，不求进取，满足于找个职位混日子；有些人主动性不够，存在依赖心理、等待心理；还有些人存在过度追求仕途，过分留恋乡土，倾向于保守、低就，甚至在个人条件方面缺乏诚信、说谎造假；等等。因此，必须通过适当的途径，采取有效的教育措施，矫正青年择业心态，引导其走出择业的心理误区，引导他们树立正确的世界观、人生观、价值观，帮助他们准确把握就业形势，确立符合实际的就业期望；宣传党和国家的方针、政策、法规，增强其基层意识、创业意识、诚信意识、安全意识。

另外，在青年就业教育问题上，还应当改变以“求职教育”为中心的做法，变“求职教育”为“入职教育”，这对于初次就业者尤其重要。在入职教育阶段，他们“要实现两个转变：一是由学生向工作者角色的转变，二是理论知识向实际工作能力的转变”（方健华：《入职适应：青年成才的关键期》，《中国青年研究》，2004年第10期）。入职教育要以增强其职业发展能力为目标，指导青年尽快实现角色转换，确立良好的职业态度，维持较高的工作积极性，勇敢地面对职业压力，克服职业倦怠，通过自我评价和严格的自我管理，最终走向职业成功。

五、青年就业问题的特殊制度安排

基于大学生与一般青年在所面临的就业障碍的异质性，国家在青年就业问题上还要有分别地进行特殊的制度安排。其总体方向应当是：对于大学生的就业，政府对策与教育措施应当以提高就业质量（岗

位的适宜性、发展性和事业性)为核心,强调制度设计服务于大学生就业,以更合理、更便利的管理制度支持大学生的初次就业和职业流动;而对一般青年,政府对策与教育措施则应以增加就业机会(岗位的数量),增强职业素质和技能的培养、提供更多就业机会作为重点。具体制度分述如下:

1. 改革高校就业率统计制度,以就业率统计引导毕业生的高质量就业

国家对于高校毕业生就业问题十分重视,要求“建立完善的高校毕业生就业情况报告、公布、督查和评估制度。各省、自治区、直辖市要建立并不断完善高校毕业生就业监测体系,科学、准确、快速地报告就业工作进展情况,及时公布当地高等学校的毕业生就业率。”(国务院办公厅:《关于进一步做好2004年普通高等学校毕业生就业工作的通知》,【国办发2004】35号文件,2004年)人事部也已发文要求省级人事部门要探索建立高校毕业生就业情况统计分析制度和定期报告制度,及时向人事部和地方政府报告毕业生就业情况和未就业毕业生的基本情况。

然而,在实践中,却存在着一种片面追求就业率的错误倾向。对此,笔者持谨慎的批评态度。在高校对毕业生就业情况进行统计时,将“大学生就业”理解为“国家培养的大学毕业生,在国家就业方针、政策指导下,按照有关规定,通过诚实合法劳动取得一定收入的一切活动”,要求提供的证明材料包括正式用工协议、临时工作单位盖有公章的证明、升学(如专升本、考研)录取通知书复印件、入伍通知书复印件、自己创业有效证件复印件等等,其统计口径很宽,这一方面表明原有的对口就业的旧观念已经扭转,但另一方面却反映出高校对就业质量的忽视。这种统计口径还传递出了一个错误的信息:大学学习的任务不是为今后的学习和事业发展打好基础,而是为找到工作准备条件;大学生生活的成功不在于取得优秀的学业成绩,而在于找到一个满意的工作。这种观念会导致一系列不良后果,诸如片面强调社会兼职以锻炼能力而忽视学业的精进,中高年级学生以找工作为由的大面积逃课,等等。这不仅直接影响了毕业生质量,还从根本上削弱了毕业生的竞争力,降低了其就业的质量。此外,由于就业率统计的压力,不少高校对学生的就业教育也出现了“揽到篮里就是菜”的错误导向,甚至有些学校干脆在就业统计时弄虚作假,这表明,简单化的就业率统计制度已经产生了巨大的负面影响。

在就业率统计问题上,国家应当制定新的更科学的评估标准,以高质量就业为目标,引导高校强调毕业生就业的适宜性、发展性和事业性。尽管不强求专业对口,但要求毕业生的就业不能仅以谋生为目的,必须有利于其知识能力的充分发挥、特长的充分展示、潜能的充分挖掘,并为未来的事业确立一个适当的基点。

2. 简化程序,减少约束,保证教育行政部门真正服务于毕业生就业

按现行的毕业生就业管理制度,毕业生与用人单位、学校签订《毕业生就业协议书》;学校发放由省级教育行政部门签章的毕业生报到证(派遣证),如该证遗失,还需办理遗失证明然后补办,而且报到证还注明了报到期限。这无疑对毕业生就业构成了多重限制。

有些省教育行政部门要求大学生所签就业协议书需要毕业学校盖章,并报送一份副本至省教育厅大学生就业指导中心,致使用人单位产生顾虑,担心需要对省教育厅承担额外的责任;而在法律意义上,就业协议应当是从业人员与其所在单位签订的载明双方权利义务关系的协议,无论从业人员的毕业学校,还是省教育厅都无权干预,因此,协议对于学校和教育行政部门来说,变成了纯粹的就业统计依据。为了统计上的便利而让学生辗转于用人单位、学校、教育行政管理部门之间,无疑会给毕业生平添

一份额外的负担。因此，教育部门的就业服务不仅没有正向的积极作用，反而成了学生顺利就业的一个阻碍因素。

在有些用人单位，报到证甚至成了质押手段，用人单位故意降低约定待遇及工作条件（该类条件大多是在毕业生面试时约定，往往没有书面协议，在省教育行政部门制作的《毕业生就业协议书》中并无毕业生就业权利的具体规定，尤其是待遇、工作条件等核心问题均未订明），毕业生就业后如不服从，因报到证被扣押，既无二次分配的机会，也无主张自己权利的书面证据，仅有的《毕业生就业协议书》反而成了对毕业生的约束。因此，毕业生就业管理制度由服务性措施异化成了限制性措施。因此，教育行政部门要想真正服务于大学生就业，必须简化程序而不是增加不必要的程序，必须摒弃就业管理上的繁文缛节。

要想真正服务于大学生就业，还必须尽快变革与生源地相联系的毕业生派遣制度以及与此相适应的人才地方所有制观念，打破对人才的省际流动、业际流动的限制。目前有些省份的毕业生就业管理仍然对出省工作设有制度壁垒，尽管改派费之类的费用已经丧失其合法性，但出省就业所涉及的繁琐的改派手续仍让毕业生疲于应付本可避免的几地奔波。类似的手续在跨行业就业（如师范生在非教育机构就业）的毕业生那里也同样存在。

3. 尽量多地为大学生就业提供政策鼓励和机制保障

根据《高等教育法》中的有关规定，“国家鼓励高等学校毕业生到边远、艰苦地区工作”，及“国家设立奖学金”对“到国家规定的地区工作的学生给予奖励”。为此，政府应当制定具体的奖励政策，给予明确的优惠条件，对到边远、艰苦地区的毕业生不仅要给予一定的物质奖励、精神奖励，如果他们达到一定服务年限时希望有工作流动机会，政府应当给予支持，并出台配套措施保障其流动渠道通畅。

政府还应建立毕业生与用人单位纠纷的协调机制，帮助解决毕业生就业协议纠纷。在这个问题上，考研学生遇到的问题较为突出。多数考研的毕业生在择业时考研的结果还未确定，但该部分学生又不可能一直等到确信不被录取时才开始求职，在这种情况下，按一般要求，这类毕业生就业时应在协议中向用人单位申明，如果毕业生被录取为研究生，则就业协议无效；如用人单位不愿接受此条款，则毕业生不应与该用人单位签订就业协议。但在事实上，毕业生如果明确提出考研可能被录取，往往会失去获得工作的机会，用人单位甚至不会再给予其洽谈的余地。由于能否录取的通知何时下达并不以考生的意志为转移，要求毕业生承担研究生招生单位工作迟滞所带来的不利后果，对毕业生一方是极不公平的。因此，教育行政部门应当为此专门建立协调机制，解决此类纠纷。至于已经到协议单位报到并开始工作的毕业生，因其与工作单位的关系已经转化为劳动或人事关系，应依照相关的法律法规或单位管理规章解决，该协调机制不宜介入。

此外，从实际的就业竞争力看，来自农村的大学生（尤其是农源的贫困生）往往与城市生源相比居于弱势，他们可利用的社会资源较来自城市的学生少，以家庭作为依托进行创业的机会更是微乎其微，其求职过程也缺乏必要的经济支持，户口等问题又会成为其后顾之忧。因此，他们需要政府给予特殊的关怀。就目前看，可选的政策方案包括在派遣费的发放上向农源生倾斜，在学校的所在地保留其城市户口，为其个人创业提供特别贷款，等等。

4. 高校就业指导机构的工作必须由程序型、信息型、服务型向研究型、建设型、决策型转

变，由具体协助向宏观指导转变

从目前的人力资源状况看，尽管大量毕业生未能顺利进入从业岗位，但人才市场的需求却也是大量的。高校虽然不能是“守株待兔”式地被动提供来校联系的用人信息，但要求学校出面为寻找具体的人才需求已是高校力所不能及的了。在这种情况下，高校毕业生就业指导机构的工作必须由程序型、信息型、服务型向研究型、建设型、决策型转变，由具体协助向宏观指导转变。高校为此可挂靠设立或专设人力资源市场研究机构，综合研究国家经济宏观走势和体制改革方向对人才需求的影响，根据各省市来自政府、用人单位、人力资源中介机构的人才需求信息分析区域间就业形势差异，一方面为毕业生选择求职的大致行业和地域范围提供建设性意见；另一方面，也为学校的人才培养的专业结构、培养模式提供重要的决策支持，从而保证学校的人才培养能够真正地“适销对路”并具有一定的前瞻性，实现就业质量的稳步提高。

5. 确立“技术学习——实践锻炼——理论学习”的职业教育培养模式，为接受中等、高等职业教育的学生提供发展性制度支持

自20世纪90年代以来，职业技术教育出现了以高等职业教育为主的大发展的新形势。这些院校大多能适应市场要求调整专业结构和人才培养模式，已经开始以“按订单培养”的方式改革职业运行机制，还建立起了一支能够适应职业院校以就业为导向、强化技能性和实践性教学要求的教师队伍，配合人事部门开辟具有丰富实践经验的专业技术人员和能工巧匠进入职业院校任教的绿色通道，有些学校还通过与行业、企业共建，切实加强学校技能性和实践性教学环节，并使学校成为企业继续教育的基地、员工学习与岗位培训的平台，实现职业学校与企业的共同发展。因此，不仅学生能够适应市场需求，学校的就业服务体系较完善。

然而，这种发展是以学历教育为依托的，不少学生十分关注他们能否拿到与普通高校相同的大学专科或本科文凭。这种学历崇拜偏向由来已久，而且与社会的用人制度有着紧密的联系。而按照职业教育发展的新思路，职业教育必须在缩短学制的同时加强实践环节，这样便会出现一个无法解决的难题：在专科学制缩短至两年制（其中实践环节不少于1年）时，如果再与普通专科一样发放专科文凭，不仅会出现专科学历贬值的危险，对于普通三年制专科生来说也有失公平；如果不发放专科文凭，则会让学生失去未来学业发展的机会。为此，笔者建议，在职业教育中，应当确立“技术学习——实践锻炼——理论学习”的培养模式，首先进行以技术培训为主的非学历教育，对于部分经过1年工作实践后希望进一步提高理论水平、谋求专业发展的学生，通过二次选拔，给予接受学历教育的机会。

6. 制定面向全社会的职业准入制度，从而建立起真正开放性的就业体系

以技术培训为主的非学历教育还应及于接受义务教育后未能获得继续求学机会的青年。在这类非学历教育中，应着重结合特定的行业进行，以获得职业资格或岗位证书作为其学习合格的重要标准。从长远看，政府还应加大对这部分青年的职业教育力度，并逐步过渡到延长义务教育年限，将高中教育与初等职业技术教育并行作为义务教育的最后阶段。

在职业准入制度方面，对于操作过程中知识需求量较小的行业，可以适当放低学历限制，使更多的青年能在较低的起点上有努力的方向、目标和实际的机会。与此同时，既要进一步拓宽职业资格认证制度、岗位证书制度的所涉领域，使之真正地面向全社会，又要严把质量关，以严格要求作为激励青年职

业进取的重要手段。只有这样，才能全面地提高青年的素质，实现青年的全面就业。

7. 加强引导和服务，努力保障农村青年劳动力的工业化转化和合理流动

在这方面，需要由政府 and 青年组织通力合作，加强宣传引导，为青年劳动力转移扫除思想障碍，打消青年的顾虑，增强青年的信心，引导青年“走出去就业、回家乡创业”；努力调动青年学习知识、掌握技能的积极性，激励他们学习本领、提高技能、有序外出、理性择业；建立青年劳动力转移服务中心和培训基地，发挥共青团的组织网络优势，广开就业门路，为农村青年寻找就业岗位，开展岗前培训；同时，还要做好跟踪服务，以有效的组织形式凝聚外出务工青年，努力维护劳动力转移青年的合法权益。

（该文获中国青少年研究会2004年年会优秀论文二等奖，原载《青年就业问题与对策研究报告》，天津社会科学院出版社，2005年5月版。）

作者工作单位：芜湖师范专科学校

责任编辑：郭栋、路得、木新月

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

