



### 他山之石

#### ▶ 他山之石

#### ▶ 国际观察

#### ▶ 热点关注

### 他山之石

## 优化制度安排破解大学生就业困局

2010-07-01 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-7-1

**摘要:** 大学生就业难问题不仅是一个经济问题,更是一个社会问题。其根源主要在于大学毕业生劳动力成本缺失、经济产业结构与大学生就业失衡、大学生就业保障制度缺失、就业制度激励功能弱化。文章认为,破解大学生就业困局的出路关键在优化制度的安排,即构建资本积累与劳动效益的平衡机制,创新产业政策,建立完善大学生就业保障制度,强化就业制度激励功能。

**关键词:** 制度安排, 制度失灵, 大学生, 就业

制度失灵是指因制度设计不够合理、制度监管不力、制度保障力不强等原因导致制度效能弱化,未能达到制度的设定所要达到的或者应该达到的理想状态。面对我国当前数百万甚至上千万的大学生就业问题(据人力资源和社会保障部统计,2009年约610万应届高校毕业生,加上历年没有就业的,有超过700万毕业生需要解决就业),党中央、国务院在2010年的两会上,明确提出要把高校毕业生就业摆在当前就业工作的首位。对此,众多代表、委员及专家学者各谏其言,他们认为,大学生就业难或因高校扩招所致,或因大学生就业理念偏颇,或高校教育结构失衡。究其原因,制度失灵才是引致大学生就业困难的关键所在,唯有优化制度安排方能破解大学生的就业困局。

### 一、制度失灵下大学生就业的现状

#### (一) 大学毕业生劳动力成本缺失

劳动力成本指的是劳动力所有者维持某一水平的劳动力所需要的费用。具体来说,一个人的劳动力成本就是让他拥有现存劳动力所花费和必须储备的费用。劳动力成本可以分为基本成本和增值成本。其中,增值成本是指劳动力所有者本身为了增强劳动能力而投入的教育训练费、学习与实习费。这些费用包括从幼儿园至大学的学费,为增强体能所花费的训练费,为向社会学习劳动技能和适应社会所花的费用,为了使自身的劳动力有更高的使用效率而花的选择费用等。大学生劳动力成本缺失主要表现为求学的高成本与就业的低报酬即工资的不对等。根据马克思《2009年中国大学生就业报告》显示,2008届“211”院校、非“211”院校和高职高专毕业生毕业半年后的月平均收入分别为2549元、2030元和1647元,与2007届大学毕业生相比依次下降了14%、11%和5%。中国社科院在《2009人口与劳动绿皮书》中指出,随着大学毕业生的增加和有经验的青年农民工的抢手,两者工资待遇有趋同的趋势,甚至出现部分大学毕业生工资低于同龄农民工的现象。

#### (二) 高校毕业生失业现象严重且权益缺乏保障

我国高校毕业生的就业率连年下降,大学生失业现象严重一直备受关注。据有关数据显示,2001年大学本科毕业生就业率达80%以上,2002-2005年全国高校毕业生就业率分别为80%、75%、73%、72.6%,而2009年仅为68%。与之不相称的是,我国现有的失业保障体系尚未包括大学生失业保障的内容,许多失业大学生生活缺乏基本保障,只能依靠父母接济。

#### (三) 自主创业与基层就业积极性受挫

“大学生支援服务西部计划”、“农村教师特岗计划”、“三支一扶”等是近年来我国出台的鼓励大学毕业生到中西部地区和基层就业的有力举措,但就目前而言,大学生到基层就业的积极性并不是很高,

效果不明显。根据麦克思《2009年中国大学毕业生就业报告》调查,从大学生期待的就业城市来看,无论是那种类型院校或哪个地区的应届大学毕业生,直辖市和副省级城市往往成为他们的首选,而最不愿意去的就是区县类城市。另外,大学毕业生自主创业的情况也很不乐观。国家统计局黑龙江省调查总队对500位黑龙江高校毕业生及学生家长的抽样调查结果显示,大学生自主创业意识不足,只有9.2%的毕业生渴望自主创业;64.8%对如何自主创业,自主创业的方法、途径,会遇到什么困难以及如何解决“只有一些”了解;对自主创业知识很了解的毕业生只占6.2%;根本不了解的占29%。《2009年中国大学生就业报告》调查显示,2008届大学毕业生自主创业者的创业资金主要来源于父母、亲友或者个人储蓄,占了82%以上,并且他们认为资金匮乏、市场推广难和企业管理经验的缺乏是可能导致自主创业失败的最主要因素。

## 二、制度失灵是引致大学生就业困境的根本性因素

### (一) 资本积累机制改革与经济社会发展不协调导致大学毕业生劳动力成本缺失

在马克思主义经济学里,资本积累指的是剩余价值转化为资本,即剩余价值的资本化。改革开放以前,由于经济基础比较薄弱,我国处于工业化原始资本积累的阶段,为了使国家的工业基础能够更快地建立起来,需要从农业中提取大量的资金用于工业基础建设。在这种情况下,国家必须通过实行价格机制和补贴、福利制度等形式把劳动力的报酬确定在一个比较低的水平,以保证劳动报酬总体上与维持劳动力的生产和再生产,劳动力低报酬与劳动力的低成本相一致。此时,我国处于公有经济阶段,公有资本积累机制对确保经济在总体上良好运行起到了积极的作用。但是,经过三十余年的改革,我国的非公有经济取得了突飞猛进的发展并在比重上超过了公有经济,我国原来的公有积累机制已经被非公有的资本积累机制所取代,原来以依靠低工资实现资本积累的公有资本积累机制因失去存在的基础和合理性而理应随之调整。但是,我国在推进经济改革的过程中,并没有解决好积累机制与低工资矛盾的问题,更有甚者还把低工资当作自身优势,使得低工资仍然在与之不适应的资本自我积累机制中延续,造成了劳动力成本在经济运行中长期缺失。大学毕业生作为我国劳动力中一个特殊而又重要的组成部分,其劳动力成本缺失的问题也就因此而产生。甚至部分用人单位给出的工资远远低于大学毕业生的期望值底线,使得劳动力成本与劳动收益过度失衡,大学毕业生根本无法接受,只好选择“用脚投票”以期寻求更能体现“自我价值”的工作。至此,出现大学生待业或者暂时失业也就不难理解了。

### (二) 经济产业结构与大学生就业失衡

“挤占现象”即研究生挤占本科生岗位、本科生挤占专科生岗位,甚至大学生挤占农民工岗位是当前大学生就业中的突出问题。追根溯源,其原因在于我国经济结构与产业结构的失衡,导致各产业所提供的就业岗位与大学生的就业需要相矛盾,甚至相背离。这主要是缘于20世纪末以来,我国的经济的发展主要以投资和出口拉动为主,但是投资的主要是就业密度低的行业,出口则主要以技术水平低、劳动密集型的产业为主,这些产业主要吸纳的是教育层次和技能水平相对较低的剩余劳动力。作为知识型人才的大学生虽然供给充足但在其中却难以成规模、可持续地就业。此外,即使是在被认为吸收劳动力最强的第三产业,我国仍然是以传统服务业为主,而金融、文化创意产业、信息业等可以提供大量高端就业岗位的现代服务业则发展滞后,比重太小,对高素质大学生吸纳能力不足。

### (三) 大学生就业社会保障制度缺失

我国《失业保险条例》(中华人民共和国国务院令258号)的第十四条明确规定,失业人员必须具备下列条件才可以领取失业保险金:(1)按照规定参加失业保险,所在单位和本人已按照规定履行缴费义务满1年的;(2)非因本人意愿中断就业的;(3)已办理失业登记,并有求职要求的。显而易见,刚毕业的大学生没有工作,因没有收入来源无法先行缴费1年而被“拒绝”在失业保险的保障范围之外,无法享受失业保险待遇。这对于众多因各种因素处于“待业”状态下的大学生而言无疑是雪上加霜,很可能会使他们失去就业信心,出现就业焦虑、就业冷漠、就业幻想等,最终形成就业的恶性循环。

### (四) 就业制度激励功能弱化

这里所谈的就业配套制度主要是指大学生基层就业和自主创业制度。基层就业政策方面。一是基层就业政策激励性不强。其中,基层待遇差、政府对基层支持力度不够、基层人文环境差是影响大学生到基层就业的主要因素。国家统计局黑龙江省调查总队在对500位黑龙江高校毕业生及学生家长的抽样调查结果显示,待遇低是大学生不愿意到基层的主要原因,其次是基层发展机会少、基层文化生活单调,分别占23.8%和3.6%;而对于高校毕业生到基层就业需要解决的关键问题,57.8%的人选择“工资福利待遇”和“住房等生活安排”,10.8%的人选择工作环境。二是基层就业管理机制不完善——缺乏多元管理部门协调机制。在“大学生支援服务西部计划”、“农村教师特岗岗位计划”、“三支一扶”等一系列就业项目中,由于大学毕业生就业涉及人事户政和劳动保障等众多部门,而这些部门又分属不同的管理归口,并且不同部门出台的规章不但缺乏统筹、配套,甚至有些还相互矛盾、相互牵扯,在实际操作中存在诸多问题,给到基层就业的

毕业生带来了不少困难和不便。自主创业作为国家当前大力倡导的促进大学生就业的举措之一，在现实中效果不甚理想，其主要原因在于创业门槛过高、资金不足、信息不全面、获取创业启动资金具体经办手续复杂且限制条件较多。

### 三、优化制度安排是破解大学生就业困局的必然选择

#### （一）构建资本积累与劳动效益的平衡机制是促进大学生就业的基础

就我国目前的发展而言，工作岗位的供给并没有紧缺到让大学生就业如此困难的程度，而大学生就业难的关键就在于我国没有建立起与经济发展相适应的资本积累机制，劳动力成本与劳动效益严重失衡，导致大学生劳动力始终在低工资的状态下运行。鉴于此，必须提高大学生的实际收入水平，就其根本而言，就是要建立资本积累与劳动收益的平衡机制。大学生劳动力成本的缺失是由资本积累过高引起的。也就是说，企业追求高额利润引起资本收益分配不均衡是造成大学生低工资的症结所在。国家应当发挥宏观调控作用，通过财政税收等政策来调节资本收益，使资本积累的多元化与劳动收益等调节相适应。与此同时，还应建立起一套完善的大学生劳动力成本保护机制，如制定大学生最低工资标准制度，根据大学毕业生的学历、技能等情况，划定大学生最低工资，用人单位给付大学毕业生的报酬不得低于最低工资，力求确保大学生劳动收益与劳动力成本保持平衡。

#### （二）创新产业政策是扩大就业的调节剂

“各国发展的实践证明，高校毕业生就业形势总体上是受周期变化的影响。保持国民经济持续、快速、健康发展，是促进高校毕业生充分就业的核心保障因素。”陈淮、蔡防等学者认为，中国应实施就业优先的战略，选择以就业为中心的经济增长模式。姚裕群、李从国认为，我国必须把就业和经济增长二者并重，树立和真正落实“就业和经济增长并重”的战略。笔者十分认同上述观点，并认为，解决大学生就业的当务之急就是要加快产业政策的创新，优化产业结构升级。一是调整经济产业结构，大力发展第三产业。发达国家的经验表明，如果第三产业在国民经济中的比重较高，同样的经济增长率，就会创造更多的高端就业岗位。一般来说，第三产业产值每增长一个百分点，市场增加就业岗位达85万个。特别是金融业、文化创意产业、信息业等高端就业岗位的现代服务业对高素质大学生具有很强的吸纳能力。为此，要逐步提高第三产业特别是对高素质人才具有较强吸纳作用的行业在国内生产总值中的比重，使之与第一、第二产业协调发展，形成规模和结构合理，通过产业结构的优化和升级促进大学生就业。二是建立促进吸纳就业的利益驱动补偿机制，把中小企业作为吸纳就业劳动力的主要渠道。事实已经并将继续证明，中小企业在解决就业问题中具有不可替代的作用，且可挖掘的潜力还很大。政府应建立利益驱动补偿机制，通过政策的激励和制度的引导，给予中小企业更多的优惠。例如，通过制定相关低息贷款、减免税收、财政补贴等政策使其在吸纳大学生中的作用得到更加充分的发挥，形成中小企业吸纳大学生的良性机制，促进中小企业吸纳大学生就业。

#### （三）建立完善的大学生就业保障制度是促进大学生就业的后盾支撑

所谓的大学生就业保障制度主要是指为处于“准就业”阶段，即在“学校待业”与正式“上岗就业”之间的过渡阶段的缺乏生活保障的大学生的生活及相关费用支出而提供的一种保障金（称为“大学生就业保障金”）制度。该制度是在基于大学生失业现象越来越突出且大学生“游离”于现有失业保险制度的背景下为促进大学生就业而设立的，是促进大学生就业的一项保障制度。基于大学生与现有失业保险体制下参保人员的差异性，笔者认为，大学生就业保障制度应该有别于现有的社会失业保险制度，不仅仅是体现在参保人群的差异上，更应该体现在具体的功能上，即大学生就业保障制度对“失业”大学生应该具有生活保障功能和“造血功能”（即提升大学生综合素质和能力）。也就是说，大学生就业保障金不但可以用来支付其“准就业”期间的基本生活费用，还可以用于其求职补贴、参加就业培训等方面的费用支出。鉴于大学毕业生数量较多、收入潜力大的实际，笔者建议，就业保障金可以采取与现行的社会失业保险相类似和银行信贷相结合的模式，即就业保障金的资金来源由国家财政、学校和个人共同分担。其中国家的财政拨款为主要来源，学校根据其经营性收入按比例缴纳，学生缴纳的资金参照助学贷款模式，由银行贷款提供，待学生工作稳定具有收入来源后逐步偿还。需要注意的是，为避免大学生因过于依赖就业保障金而产生隐性就业，或有意延长就业等待时间，规定每位大学生享受就业保障金待遇的时间不得超过一年。与此同时，还必须完善就业保障基金监管办法，做到专款专用，提高基金的使用效率，使基金的保障作用得到最大程度的发挥，促进大学生就业。

#### （四）强化就业制度激励功能是实现大学生多元化就业的推动力

1. 基层就业方面。本文认为，东部沿海和大城市之所以成为大学生就业的首选，其原因在于大城市经济发展水平高、待遇好、基础设施完善、发展空间大。为此，要引导和激励大学生到中西部和基层就业。首先，要加快中西部地区的开发和中小城市的建设进程，努力缩小和消除中西部与东部、城乡之间的差距，提高中西部地区和城乡的经济发展水平，完善基础设施，提升经济发展潜力，增强中西部地区和城乡吸纳大学

生的能力，使大学毕业生“下得去、上得来”，形成良性就业机制。其次，强化政企责任与加大政策支持相结合。强化责任主要是指强化中西部地区、基层地区的政府和企业的责任，将吸纳大学生就业纳入政府的重点工作和责任人的政绩考核内容，实行对地方的公共财政支持与吸纳大学生就业直接挂钩。对企业而言，通过与企业融资贷款挂钩、税费减免等方式引导和激励中西部地区及基层企业吸纳大学生就业。再次，提高中西部和基层就业大学生的待遇及完善相关社会保障。一方面，要制定中西部和基层就业大学生最低工资标准，通过发放政府补贴、增加岗位津贴等方式，切实提高基层就业大学生待遇。另一方面，建立基层就业引导激励机制。通过为到中西部和基层就业的大学生提供住房安排、缴纳社会保险、解决户籍关系、减免学费、子女优待、探亲补贴等激励和补偿措施，减少和消除大学生到中西部和基层就业的顾虑。

2. 自主创业方面。政府部门应该充分发挥调控功能，通过政策引导、激励和扶持来调动大学生创业的积极性。第一，设立大学生创业扶持基金。建议每年由政府拨出专款用于扶持大学生创业，由财政、教育和科技等相关部门对基金进行管理，并接受相应级别审计部门的监督和审计。同时，制定完善基金使用和管理办法，通过项目申报、逐级审批的方式，为创业大学生提供资金支持。第二，以优化创业环境，深化政策支持为重点，完善大学生创业配套扶持政策。如提供小额贷款、减免（或降低）税收、给予房租和社会保险补贴等，减轻或消除大学生创业风险高、承受压力大、社会保障不完善等顾虑。第三，构建“政府+高校+企业”三位一体创业指导模式。由政府牵头，由高校和企业为对创业前的大学生提供创业知识、信息咨询等方面的指导培训，并通过企业与大学生结对子的方式，对其创业进行跟踪并为其创业过程中的困难提供帮助，减少创业阻力，促进大学生顺利创业。

作者：许秀群

来源：《改革与战略》2010年第6期

[>>返回](#)

#### 相关新闻

- [人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题](#) 2011-02-18
- [中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话”](#) 2011-02-17
- [公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热”](#) 2011-02-17
- [世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验](#) 2011-02-17
- [罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标](#) 2011-02-17
- [人社部副部长：公务员制度改革路向何方](#) 2011-02-16
- [新加坡营造电子政务技术的良性生态环境](#) 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号