

# 提升就业能力：大学毕业生就业援助政策的必然选择

陆素菊

(华东师范大学 职业教育与成人教育研究所)

**【摘要】**作为我国新生劳动力的重要组成部分，大学毕业生就业问题的解决，要求政府相关部门的政策调整，更需要（职业）教育体系的完善。本文通过对我国大学生就业援助政策的内容及其变化的梳理发现，面对大学生就业市场供求关系的结构性失调，大学毕业生就业援助政策的展开，已经将提升大学生的就业能力提上议事日程。大学生就业能力的提升应当成为学校教育改革，尤其是职业教育和培训体系完善的新课题。

**【关键词】**大学生就业；就业能力；就业政策；职业教育体系

**基金项目：**本文系全国教科规划教育部重点课题（DJA110288）《“民工荒”背景下劳动者职业能力提升的基本路向——基于劳动经济学的探索》的阶段性成果；获国家留学基金资助。

**作者简介：**陆素菊，华东师范大学职业教育与成人教育研究所，副教授。主要研究方向：职业培训与就业

同样是就业问题，与我国农民工就业问题不同，我国大学生就业难作为社会问题备受关注，是进入新世纪以来的事，并成为温总理“最担心忧虑的一件事”<sup>1</sup>。面对当前金融危机蔓延、就业形势日益严峻的情况，国务院把高校毕业生就业摆在就业工作的首位。我国大学生就业问题既有其他国家在高等教育大众化进程中的共同特点，更具有中国特有的状况和背景。大学生就业问题的解决，要求政府的政策调整，更需要学校教育体系的调整与完善。如何帮助大学毕业生实现顺利就业和职业发展，不仅需要在学校教育阶段渗透职业教育要素，开展大学生生涯教育，更需要在狭义的学校职业教育体系的基础上，面向包括大学毕业生在内的各类就业群体，建构更为完善的职业教育和培训体系，大学生就业援助应当成为职业教育研究的重要课题。

## 一、我国大学生就业问题与政府就业援助政策的变迁

在我国，大学生的就业难直接源于1998年以来的高校扩招政策。根据历年全国教育事业发展统计公报的数据汇总(表1)显示，高校扩招入学的本科学毕业生毕业的2003年，比上一年净增54.02万人，增幅达40.39%，在大学毕业生的绝对数量上呈逐年增长的势头，高校毕业生的就业问题成为了全社会共同关注的热点问题，也成为政府就业工作的重点和难点问题。

从我国大学生就业援助政策的变迁过程来看，政府在促进大学生就业方面一直履行着重要的责任。随着社会主义市场经济体制的完善，政府在大学生就业促进政策的内容

与介入方式上发生了明显的变化。我国大学生就业援助政策是一个系统工程，不仅涉及到劳动保障、教育、民政等多个部门，还涉及到企业用工和学校培养等多个方面。本文从关注就业者主体——大学毕业生在这一政策变迁中所遇到的困境以及解决切入，在考察大学生就业与社会诸多因素的关系中，重点在政策变迁的把握中明确“市场主导”阶段大学生就业政策的内容及其相互关系，最终在确定在就业问题解决过程中政府部门、企业和大学毕业生等各自定位的同时，进一步明确学校教育，尤其是职业教育和培训的责任与课题。

表 1. 普通高校高校毕业生分年度统计（单位：年/万人/%）

年份	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年
大学毕业生数	82.98	84.76	94.98	103.63	133.73	187.75	239.12
比上年增长数	--	1.78	10.22	8.65	30.1	54.02	51.37
比上年增幅	--	2.15	12.06	9.11	29.05	<b>40.39</b>	27.36
年份	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
大学毕业生数	306.80	377.47	447.79	511.95	531.10	575.42	608.16
比上年增长数	<b>67.68</b>	<b>70.67</b>	<b>70.32</b>	64.16	19.15	44.32	32.74
比上年增幅	28.30	23.03	18.63	14.33	3.74	8.34	5.69

\* 普通高校毕业生包含本科和专科毕业生，不含研究生。

资料来源：历年全国教育事业统计公报

## 二、“市场主导”阶段的大学生就业援助政策内容及其特点

我国大学毕业生就业政策经历了从建国初期的国家统一分配，到逐步实现毕业生与用人单位之间的“双向选择”，到市场主导的过程。自2002年以来，针对大学毕业生就业问题，中国政府以及相关部门连续多次下发专门性政策文件对大学生就业工作进行规范。在这里，主要依据以下有关大学毕业生就业的政策文件，对“市场主导”时期的大学生就业援助政策的内容及其变化、特点进行梳理。相关文件为：《2002年意见》<sup>ii</sup>、《2003年通知》<sup>iii</sup>、《2005年意见》<sup>iv</sup>、《2007年通知》<sup>v</sup>和《2009年通知》<sup>vi</sup>。

### 1. 事关国计民生：对大学毕业生就业问题的认识

《2002年意见》指出：“普通高校毕业生是宝贵的人才资源，合理使用高校毕业生人才资源是落实科教兴国战略的重要措施之一”。大学毕业生就业工作“要紧紧围绕促进国家经济发展和社会稳定的大局，采取积极有效的措施，进一步转变高校毕业生就业观念，建立市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择的就业机制，努力实现高校毕业生的充分就业”。地方政府要“把高校毕业生就业工作纳入当地经济和社会发展的整体规划”。

《2003 年通知》指出：“做好今年高校毕业生就业工作，关系 200 多万毕业生的切身利益，关系高等教育的改革发展，关系科教兴国战略的实施，关系社会政治稳定。”要求各级政府要“坚持‘市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择’的改革方向，动员组织社会各方面力量共同做好 2003 年高校毕业生就业工作”。

《2005 年意见》指出：“高校毕业生是国家宝贵的人才资源，他们的就业是一个涉及全局的重大问题，不仅关系到广大人民群众切身利益，而且直接影响到经济发展和社会稳定”。指出“积极引导和鼓励高校毕业生面向基层就业，有利于青年人才的健康成长和改善基层人才队伍的结构，有利于促进城乡和区域经济的协调发展，有利于构建社会主义和谐社会和巩固党的执政地位”。要求各地区各部门“在充分发挥市场配置高校毕业生人才资源的基础上，进一步加大政府宏观调控力度，切实做好引导和鼓励高校毕业生面向基层就业工作，努力建立与社会主义市场经济体制相适应的高校毕业生面向基层就业的长效机制”。

《2007 年通知》再次强调：“高校毕业生是宝贵的人才资源和现代化建设的重要生力军。当前，我国正处在加快建设小康社会、促进经济结构调整和增长方式转变的关键时期，迫切需要大量高素质的劳动者”。并指出：积极促进高校毕业生充分就业“对于落实科学发展观，保持经济又好又快发展，实现城乡和区域协调发展至关重要。就业是民生之本、安国之策”。提出要“充分发挥政府职能，实施更加积极的促进高校毕业生就业的政策”。基于“高校毕业生已成为我国城镇新成长劳动力的重要来源”的认识，要求“各级政府要把高校毕业生就业工作作为就业工作的重要内容，纳入就业工作联席会议制度，健全省、市、县三级毕业生就业工作领导机构和协调机制”。

《2009 年通知》重申“高校毕业生是我国宝贵的人力资源”。进一步要求“各地区、各有关部门要把高校毕业生就业摆在当前就业工作的首位”，大学生就业成为中国各种就业问题中最为政府关注的问题。

从上述就业政策动向看，中国政府一直把大学毕业生作为国家宝贵的人才资源，将大学毕业生工作作为“落实科教兴国战略的重要措施”、“民生之本、安国之策”，强调其对于“促进城乡和区域经济的协调发展，构建社会主义和谐社会和巩固党的执政地位”具有重要的作用。同时在就业性质上把大学生纳入到“高素质劳动者”的范畴，确立了大学生就业在高等教育大众化时期的“非精英化”定位。随着“市场导向”就业体制的建立和完善，中国政府在大学生就业政策的取向上由以往单纯的国家利益转向了兼顾个体利益和社会利益。这一变化，不仅有利于国家大学生就业援助政策的不断完善，同时还有助于调动国家、社会和个人三方面对就业的积极性和主动性。如何实现大学毕业生的充分就业，解决劳动力供求关系中的结构性失调，需要实施更加积极的就业政策；如何实现面向基层就业，除了积极开拓就业途径外，必然要求改变大学生的就业观念，提升大学生自身的就业能力，使人才培养适应用人需要。

## 2. 基层就业与灵活就业：拓宽高校毕业生就业途径的规定

《2002年意见》提出，要“拓宽高校毕业生到基层就业的渠道”。并指出“引导高校毕业生到基层、到中小企业就业是解决高校毕业生就业问题的主要途径”，要求“各级人民政府要抓住西部大开发、小城镇建设和城市社区建设的有利时机，积极创造条件、拓宽渠道，引导并吸纳高校毕业生到基层和中小企业就业”。具体包括：鼓励和支持高校毕业生到农村中小学任教、到农村基层支教、支农、支医、扶贫，到西部地区工作，到各级政府机关工作，并切实解决非公有制单位聘用高校毕业生的有关问题。

《2003年通知》指出：各级政府要“鼓励高校毕业生到基层和艰苦地区工作”，为他们创造工作条件。主要途径有：充实城市社区和农村乡镇基层单位，从事教育、卫生、公安、农技、扶贫和其他社会公益事业。同时国家支持实施由共青团中央、教育部组织的“大学生志愿服务西部计划”；党政机关录用公务员和国有企事业单位新增专业技术人员和管理人员应主要面向高校毕业生；鼓励各类企事业单位特别是中小企业和民营企业聘用高校毕业生，政府有关部门要为其提供便利条件和相应服务；鼓励高校毕业生自主创业和灵活就业。

《2005年意见》专门就“引导和鼓励高校毕业生面向基层就业”提出意见。要求：“完善鼓励高校毕业生到西部地区和艰苦边远地区就业的优惠政策”，具体优惠政策包括：“完善人力资源市场配置与政府宏观调控相结合的运行机制，进一步消除政策障碍，健全社会保障体系”。并进一步提出了“积极鼓励、支持高校毕业生到基层自主创业和灵活就业”，具体包括：鼓励高校毕业生从事个体经营，从事自由职业、短期职业、个体经营等方式灵活就业。“大力支持各类中小企业和非公有制单位聘用高校毕业生”；“加大选调应届优秀高校毕业生到基层锻炼的工作力度”；“实施高校毕业生到农村服务计划”；“大力推广高校毕业生进村、进社区工作”等面向基层就业的措施。

《2007年通知》进一步提出：“加大力度，拓宽毕业生就业渠道”，包括：要积极引导国有企事业单位主要面向高校毕业生，补充其新增专业技术人员和管理人员；政府组织的各类重点建设工程和项目，所需人员要优先从高校毕业生中录用；各级政府在城市社区建设中，要积极吸纳高校毕业生在社区管理、高技术服务等新兴社会工作岗位就业；各级机关特别是县、乡级机关要按照公开、平等、择优的原则，加大从高校毕业生中考录公务员的力度，基层公安、司法、工商、税务、质检等执法部门新增人员，应首先从高校毕业生中考试录用；采取政府购买就业岗位的方式，加强社会服务工作并促进大学生就业；大力支持高校毕业生到中小企业和非公有制单位就业；积极鼓励、支持高校毕业生自主创业和灵活就业；积极引导鼓励高校毕业生到中小企业和非公有制单位就业；以及，认真组织实施好引导毕业生面向基层就业的各类计划

和项目，包括“大学生志愿服务西部计划”、“三支一扶计划”、“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”等专项计划，并结合实际、因地制宜，精心组织实施好各类地方项目。

《2009年通知》要求，各地区、各有关部门“采取切实有效措施，拓宽就业门路，鼓励高校毕业生到城乡基层、中西部地区和中小企业就业，鼓励和支持高校毕业生自主创业，鼓励骨干企业和科研项目单位吸纳和稳定高校毕业生就业。”“继续实施和完善面向基层就业的专门项目，扩大项目范围。”

在拓宽大学生就业途径的规定方面，推进力度逐年加大，就业途径逐渐多样化，相关的配套措施逐渐完善。在劳动力需求方面，面向城乡基层就业、中西部地区就业、中小企业就业、以及自主创业和灵活就业已经成为政府鼓励和支持大学生就业的主要方向。同时，从劳动力的供给来看，灵活就业、非正规就业要求大学毕业生摒弃原有的“精英”意识，具备应对基层就业的能力和素养；同时防止市场主导就业带来的就业不安定问题，需要学校教育在人才培养环节做出调整和应对，并需要相关部门提供相应的职业指导和中介服务。

### **3. 重视就业能力的提升：就业指导和就业服务方面的规定**

《2002年意见》要求“进一步加强对高校毕业生的思想教育和就业指导”，提出“加强对高校毕业生进行正确的世界观、人生观、价值观和择业观教育，使高校毕业生树立交费上学、自主择业、勤奋创业、终身学习的观念，树立根据社会需要就业，到基层建功立业的思想，主动到祖国需要的地方干一番事业”；

在就业服务方面，提出“政府有关部门要切实做好高校毕业生就业工作，以提高就业率为中心，加强就业指导，全面提高服务水平”。要求“进一步整顿和规范高校毕业生就业市场秩序。应届高校毕业生就业招聘会应主要在校内举办”。同时“要采取措施实现高校毕业生就业市场、人才市场和劳动力市场相互贯通，实现网上信息资源共享，更好地为高校毕业生和用人单位服务”。

《2003年通知》在“加强对高校毕业生的思想政治工作”方面，要求各级政府和高等学校要采取有效形式对高校毕业生进行就业形势教育，开展树立正确择业观和创业观教育，并贯穿于学校教育的全过程。要大力宣传优秀毕业生艰苦奋斗、自主创业、扎根基层的成才之路和成功经验，激发高校毕业生到基层干事创业的热情，引导高校毕业生确定切合实际的就业期望值，在全社会营造有利于高校毕业生就业特别是到基层和艰苦地区就业的良好社会氛围。

在“就业指导和服务工作”方面，要求“高校就业指导服务机构要主动为毕业生联系用人单位，并加强与各级人才交流服务机构、公共职业介绍机构的联系，创造条件帮助高校毕业生了解基层和用人单位的情况，有计划地组织高校毕业生参加各种形式的求职招聘活动。各级人事和劳动保障等部门所属的人才交流服务机构和公共职业

介绍机构要主动为高校毕业生提供就业岗位信息服务，免费提供职业指导、职业介绍等服务。要在充分利用现有资源基础上，建立健全高校毕业生就业服务信息网络，为用人单位和高校毕业生提供网上沟通的平台，并加强对用人单位信息发布的管理。”

《2005 年意见》提出：要“积极引导高校毕业生树立正确的成才观和就业观”。通过“开展积极有效的思想政治教育，引导大学生树立正确的世界观、人生观和价值观，自觉地把个人理想同国家与社会的需要紧密结合起来”。并“通过社会实践等多种方式，帮助大学生深入了解国情、了解社会，正确认识就业形势，树立行行建功、处处立业的观念，踊跃到基层锻炼成才”。唱响到基层、到西部、到祖国最需要的地方建功立业的主旋律。

为帮助回到原籍、尚未就业的高校毕业生提升职业技能和促进供需见面，《2005 年意见》还特别提出“探索建立高校毕业生就业见习制度”，并要求“地方政府有关部门可根据实际需要，联系部分企事业单位，为高校毕业生建立见习基地或提供见习岗位，安排见习指导老师，组织开展见习和就业培训，促进他们尽快就业”。

《2007 年通知》指出：要把加强对高校毕业生的就业信息服务作为就业服务的重点内容，积极开展“高校毕业生就业全面服务年”的各项活动，通过丰富网络招聘活动、完善网络服务功能、提高信息发布质量，尽快使网络招聘成为毕业生求职择业的主渠道。要求“各地要切实加强对高校毕业生的就业服务，为高校毕业生提供政策咨询、职业指导、求职推荐、人事劳动保障代理等多种服务”。要求“以就业和社会需求为导向，进一步深化高等教育改革”，要改革教学内容和人才培养模式，加强学生的实习实训，大力提高毕业生的实践能力、创造能力、就业能力和创业能力。高等职业学校要努力使实施职业资格证书制度的相关专业毕业生获得相应职业资格证书。指出“高等学校要加强学校的就业指导能力建设”，并要求：切实落实“一把手”工程，建立健全就业工作体系，完善就业指导服务机构，在人员、场地、经费等方面给予充分保证；要开展高校就业指导人员资格认证工作，加强就业指导教师队伍建设，将就业指导课程纳入教学计划。要加强对毕业生的思想教育，通过多种生动有效的教育形式，引导毕业生转变就业观念，合理调整就业预期，积极主动就业。

特别在“做好离校后未就业毕业生的就业服务工作”方面，具体规定了“为他们提供免费的职业介绍服务，并有计划地组织其参加就业见习，见习期间由见习单位和地方政府提供基本生活补助。免费提供政策咨询、职业指导和职业介绍服务；并组织他们参加职业资格培训、职业技能鉴定或就业见习、创业培训，按规定给予职业培训补贴等”

《2009 年通知》就“强化高校毕业生就业服务和就业指导”方面指出：充分发挥人力资源市场配置资源的作用，强化公共就业服务的功能。人力资源社会保障、教育等部门及高校要加强协作，采取网络招聘、专场招聘、供求洽谈会和用人单位进校

园等多种方式,大力开展面向高校毕业生的就业服务系列活动,为应届高校毕业生提供更多、更快、更好的免费就业信息和各类就业服务。高校要强化对大学生的就业指导,开设就业指导课并作为必修课程,重点帮助毕业生了解就业政策,提高求职技巧,调整就业预期。加强高校就业指导服务机构建设,落实人员、场地和经费。

在此基础上,《2009年通知》还特别强调:要“提升高校毕业生就业能力”。要求“大力组织以促进就业为目的的实习实践,确保高校毕业生在离校前都能参加实习实践活动。完善离校未就业高校毕业生见习制度,鼓励见习单位优先录用见习高校毕业生。见习期间由见习单位和地方政府提供基本生活补助。拓展一批社会责任感强、管理规范用人单位作为高校毕业生实习见习基地”。还提出采取措施,“强化对困难高校毕业生的就业援助”,包括高校对困难家庭的高校毕业生给予适当的求职补贴;对离校后未就业回到原籍的高校毕业生,各地公共就业服务机构要摸清底数,免费提供政策咨询、职业指导、职业介绍和人事档案托管等服务,并组织他们参加就业见习、职业技能培训等促进就业的活动。

对于大学毕业生的就业指导和就业服务,在政策上越来越关注在“市场主导”的就业体制下,区分大学毕业生中的不同群体提供有针对性的职业指导和就业帮助,特别对“困难就业”、“离校未就业毕业生”等,采取个性化的援助措施。建立完善从“校内”到跨校内和校外的就业服务体系,就业服务的关注重点实现从“就业率”到“提升就业能力”的转变,这些政策性措施的落实,不仅需要实践性探索,更需要加强研究,这是一个在以往的职业教育研究中被忽略的领域。

### 三、提升大学生的就业能力:职业教育体系完善的新课题

随着整个就业市场的公平竞争环境的逐渐形成,就业途径的日益拓宽,如何提升大学生的就业能力将成为解决大学生就业问题的重点和难点。借鉴国际经验,尤其是日本近年来的政策举措<sup>vii</sup>,为推进我国大学毕业生这一宝贵人才资源的优化配置和合理流动,结合近年政府出台的政策措施,以下试图围绕大学毕业生就业能力(Employability)的提升——大学生就业援助的必然选择,就完善职业教育体系<sup>viii</sup>,积极及时应对大学生就业难,提出若干建议。

1. 学校教育应该把战略重点、工作重心放到更加注重全面增强教育与社会需要的适应性、提高人才培养质量和毕业生就业竞争力上,其中在普通中小学和大学教育阶段职业教育要素的渗透与生涯教育的强化是今后需要加以重视的课题。

2. 职业发展是一个与人的身心发展相一致的过程,职业教育不仅仅是一种技能培训,个性的早期发掘和引导是职业发展的关键。在包括基础教育和大学教育在内的普通学校教育阶段,加强职业观的确立和职业素养教育,对于培养社会需要的合格后备劳动力十分重要。

3. 提升职业能力, 培育合格劳动力是一个长期的过程, 实现从学校到职业的顺利转移, 需要教育与劳动等部门的相互配合, 学校与企业相互合作, 多元主体的共同参与, 学校教育与企业培训相互衔接, 实训与见习活动的有效开展, 这些都需要打破原有狭隘的学校职业教育局限, 建构职前职后贯通的一体化的职业教育与培训体系。

4. 随着“市场主导”就业体制的建立与完善, 就业服务的重点将逐渐从供给导向转向需求导向, 从程序化的就业指导与服务, 到个性化的职业辅导、生涯教育乃至技能培训; 从主要面向在校生, 到毕业未就业的就业困难大学毕业生的职业指导和培训, 从追求“就业率”到提升“提升就业能力”, 建立与完善以学生职业发展需求为导向的职业教育和生涯教育的服务体制势在必行。

近年日本在推进青年就业, 尤其是高等教育大众化背景下应对大学生就业难以及 NEET 族的职业发展问题的对策措施已取得初步成效, 如何通过中日比较, 提出对我国解决大学生就业问题的对策建议, 将成为今后进一步研究的课题。

---

<sup>i</sup> 2008 年 12 月 20 日, 国务院总理温家宝在北京航空航天大学与同学们见面时的谈话。

<sup>ii</sup> 2002 年国务院办公厅转发教育部、公安部、人事部、劳动保障部《关于进一步深化普通高等学校毕业生就业制度改革有关问题的意见》, 国办发[2002]19 号。

<sup>iii</sup> 2003 年《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》国办发[2003]49 号。

<sup>iv</sup> 2005 年中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》的通知, 中办发[2005]18 号。

<sup>v</sup> 2007 年国务院办公厅《关于切实做好 2007 年普通高等学校毕业生就业工作的通知》, 国办发[2007]26 号。

<sup>vi</sup> 2009 年国务院办公厅《关于加强普通高等学校毕业生就业工作的通知》国办发[2009]3 号。

<sup>vii</sup> 文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、経済財政政策担当大臣『若者自立・挑戦プラン』平成 15 年 6 月 10 日; 中央教育審議会『今後の学校におけるキャリア教育・職業教育のあり方について』(答申)平成 23 年 1 月 31 日。

<sup>viii</sup> 关于职业教育、高等教育与生涯教育概念的区分与联系, 在现行学校教育制度中, 职业教育(vocational education)是指使受教育者获得某种职业或生产劳动所需要的职业知识、技能和职业道德的教育。它是与基础教育、高等教育和成人教育地位平行的四大教育类型之一。在实践中, 职业教育往往被理解为狭义的高中和大专阶段的学校职业教育, 在类型上与普通教育(包括普通高等教育)相区分。生涯教育(career education)源自 20 世纪 70 年代的美国生涯教育运动, 其前身是职业指导, 作为有目的、有计划、有组织的培养个体规划自我职业生涯的意识与技能, 发展个体综合职业能力, 促进个体职业生涯发展的活动, 贯穿于从幼儿园到成年的教育全过程。近年在国际上, 普通教育、高等教育中的生涯教育、大学生的职业见习, 研究生教育中的职业人继续教育等范畴, 都被纳入广义的职业教育体系。普通教育与高等教育阶段的职业教育概念也被学术界广为接受。