

# On the Analysis of Employment Policy for College Graduates since the Founding of PRC

Hong Wang

Zhengzhou University, Zhengzhou Henan  
Email: 1528604082@qq.com

Received: Nov. 22<sup>nd</sup>, 2016; accepted: Dec. 10<sup>th</sup>, 2016; published: Dec. 13<sup>th</sup>, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

The employment policy for college graduates in our country moved forward tortuously since the founding of PRC. There are three stages according to the evolution of the history: the stage of government-planning assignment, the stage of two-way choice and independent option, the stage of multi-channel employment. The evolution process indicated that the employment policy for college graduates should adapt to the development of the socialist market economy; the implement of the employment policy must respect the benefit of the college graduates. Besides, multi-channel employment not only accords with the current employment trend, but also a wise choice to the college graduates on their career development path.

## Keywords

College Graduates, The Employment Policy, Evolution Process

---

# 建国以来高校毕业生就业政策探析

王宏

郑州大学, 河南 郑州  
Email: 1528604082@qq.com

收稿日期: 2016年11月22日; 录用日期: 2016年12月10日; 发布日期: 2016年12月13日

---

## 摘要

新中国成立以来, 我国高校毕业生就业政策在曲折中向前发展。根据历史时期的演变, 大致经历了三个

阶段：统包统分阶段、双向自主择业阶段、多渠道就业阶段。这一演变过程表明了毕业生就业政策要与社会主义经济发展相适应，就业政策的实施要尊重主体的利益。此外，多渠道就业不仅符合当今社会的就业趋势，更是大学生职业发展道路上的明智选择。

## 关键词

高校毕业生，就业政策，演变历程

## 1. 引言

就业政策是指国家和社会为了解决公民的就业问题，所制定和实行的基本原则、方针和具体措施，是一个地区或国家社会政策体系中的重要内容[1]。大学生就业政策是国家在一定的历史条件和历史阶段，为促进经济发展和社会发展，为毕业生创造就业条件、扩大就业机会，维护毕业生和用人单位的合法权益所制定的指导方针和行为准则[2]。大学毕业生就业问题一直都是社会关注的焦点，为此国家也颁布了一系列相应的政策文件保障大学生充分就业，自建国以来，从计划经济时代到社会主义市场经济时代，毕业生就业政策可谓是在曲折中不断发展变化。根据高校毕业生就业形势以及就业政策实施的背景和特征，大致分为以下三个阶段：统包统分阶段、双向自主择业阶段、多渠道就业阶段。

## 2. 1949年~1985年：“统包统分”时期

自新中国成立到改革开放前，我国实行的是计划经济体制。文化大革命之前，对高校大学毕业生实行“统包统分”政策，高校毕业生就业采取政府招聘与自谋职业相结合的办法。1950年6月22日，政务院发布《有计划地合理分配公私立高等学校毕业生的通令》，要求“争取说服毕业生服从政府的分配，表示愿自找职业者，可听由其自行处理”。政府从华东、中南、西南抽调了部分毕业生支援东北地区的重工业建设，从华北抽调了部分毕业生服务于中央党政工作。1951年10月1日，政务院发布《关于改革学制的决定》，明确规定“高校毕业生的工作由政府分配”。1952年7月19日，政务院在《关于1952年暑假全国高等学校毕业生统筹分配的工作的指示》中指出，“高等学校毕业生的工作由政府分配，这是完全符合国家实际情况的发展和需要的”[3]，新中国第一次采取“自愿报名，统一考试，择优录取”的统一招生制度[4]。1958年4月2日中共中央在《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》中指出，中央抽取一定比例的毕业生统一分配，其余毕业生由地方政府分配。1960年5月27日，中共中央颁布的《关于1960年至1962年高等学校理工科毕业生分配问题的报告》中规定：第一，全国性重点高校毕业生由国家统一分配；第二，部门主管的一般高校毕业生和地方院校毕业生，国家抽调四成左右进行分配；第三，专科学校毕业生及专署、县办的高校毕业生全由地方分配。1981年2月13日，国务院批转了《关于改进1981年普通高等学校毕业生分配工作的报告》，毕业生分配“在国家统一计划下实行‘抽成调剂，分级安排’的办法，基本分配状态得以恢复”。1981年首批高考毕业生的就业仍然采取“统一分配”。

在旧中国经济文化落后的偏远地区，“统包统分”政策在一定程度上保证了这些地区对人才的急需，并输送了大量人才，缓和了人才需求的矛盾，补充了各方面的技术人才。但是，统得过死严重影响了高校、学生和用人单位的积极性，学校教学质量低下，学生和用人单位无选择权，毕业生不能得到合理利用，积压严重。

## 3. 1985年~2002年：“双向自主择业”时期

1978年改革开放以后，计划经济体制下的“统包统分”政策的弊端日益显露，不协调、不适宜情况

日益突出，随着经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的建立，对原有的高校毕业生就业政策整顿势在必行。1985年5月27日，中共中央批转了《中共中央关于教育体制改革的决定》，明确指出要改革高校招生制度和毕业生分配制度，实行“本人填报志愿、学校推荐、用人单位择优录用”的分配制度、“按合同规定到委托单位工作”的办法以及“学校推荐就业和自谋职业相结合”的就业办法，这是高校毕业生就业政策改革的重要里程碑。同年，中国共产党将变革高等院校学生陈旧“大锅饭”模式就业办法的思路纳入了现代化改革的议程，一年之后，广东省率先成为高等教育招录和毕业生分配就业机制改革的试点地区[5]。1987年，首次出现大学毕业生分配后被退回的“寒潮”，1989年，国务院批准《关于改革高等学校毕业生分配制度的报告》和《高等学校毕业生分配制度改革方案》，指出“学生毕业后，可按照有关规定，在一定范围内选择职业，用人单位择优录用”，实施“学校推荐、学生选择职业、用人单位择优录用”的“双向选择”就业办法，并对到贫困边远地区就业的毕业生待遇从优。这是两个带有过渡性的改革方案，也被称为“中期改革方案”，为从计划向市场性质转变的教育体制改革提供了重要条件。1990年，国家教委印发《关于进一步做好高等学校毕业生思想政治教育工作的通知》，规定高校要有条件、有计划地开展就业指导课，帮助毕业生了解社会需求，增强择业意识，做好就业准备。

随着社会主义市场经济体制的建立，国家开始重新探讨市场经济条件下的高校毕业生分配制度。1993年2月，国务院关于《中国教育改革和发展纲要》中指出，“为保证贫困地区和国家重点单位的人才需求，少数毕业生由国家安排就业，多数毕业生自主择业”，1994年国务院《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中规定：“积极推进高等学校、中等专业学校、技工学校的招生收费改革和毕业生就业制度改革，逐步实行学生缴费上学，大多数毕业生自主择业的制度”[6]，步入“并轨改革”阶段。1995年，国教委在《关于1995年进行普通高等学校招生和毕业生就业制度改革的意见》中指出，“并轨”后的毕业生就业应在本系统、本行业范围内自主择业，并逐步过渡到大多数毕业生自主择业。同年，国家教委办公厅颁布《关于在高等学校开设就业指导选修课的通知》，建议高年级学生开设就业指导选修课。1997年，全国高校实现并轨，2000年，国家教育部将毕业生“就业报到证”代替原先的毕业生“派遣证”，建立起较为完善的双向选择、自主择业制度。2002年制定的《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》要求进一步转变高校毕业生的就业观念，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。这标志着我国毕业生就业制度改革进入了市场导向、自主择业的新阶段[7]。

“双向自主择业”时期，就政策内容贯穿毕业生就业的全过程，符合市场经济规律；扩大了学校的自主权；调动了学生的积极性和创造性；突显了用人单位择优录取的自主性。但削弱了政府的调控权，造成边远地区人才短缺、就业市场“裙带”关系严重，就业形势处于历史上最为严峻的时期。

#### 4. 2002年以来：“多渠道就业”时期

随着高等学校不断扩招，高校毕业生比率逐年增加，为了缓解市场就业压力，政府采取积极的就业政策，为毕业生提供“多渠道”就业方针：

1) 鼓励毕业生到基层、西部和非公有制企业就业。2003年，教育部联合财政部、人社部和团中央开展“大学生志愿服务西部计划”，2005年，中共中央与国务院共同发布《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层的意见》，规定积极树立高校毕业生正确的就业观和成才观，完善毕业生到西部边远地区的就业优惠政策。2006年，中组部、教育部、人社部、财政部、卫生部、农业部、国务院扶贫办、团中央联合开展了“三支一扶”计划，2008年，中组部、人社部、教育部和财政部发起了“选聘高校毕业生到村任职工作计划”，即“大学生村官计划”，并给与相应的政策保障和经济补贴。2010年，教育部、人社部、财政部、人民银行、税务总局和工商总局在《关于实施2010高校毕业生就业推进行动，大力促进高校毕业生就业的通知》

中,指出高校毕业生到中小企业和非公有制企业工作的通知。2011年,国务院在《关于进一步做好普通高等学校毕业生就业工作的通知》以及《关于做好2014年全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知》中指出,中小型企业是大学生就业的重要渠道,激发中小企业吸收应届毕业生的积极性。

2) 参加公务员招聘,应征入伍。2005年,国家颁布《公务员法》,以规范化的制度模式维护了高校毕业生投身于国家和社会治理的就业权益。2010年,国家开始在应届毕业生中征收义务兵,专科生的补助为15万元,本科生的补助为16万元,服役结束后,入学优先给予奖学金,升学考试给予加分。

3) 参与项目研发。2010年国务院批准了《关于实施2010高校毕业生就业推进行动,大力促进高校毕业生就业的通知》,通知规定拓展科研项目就业岗位,继续实施和鼓励科研单位引进毕业生就业的有关政策,鼓励大中型企业科研项目吸收高校毕业生作为研究或辅助人员。2013年,教育部《关于做好2013年全国普通高等学校毕业生就业工作的通知》和《关于做好2014年全国普通高等学校毕业生就业工作的通知》指出,要推进“校企联合、校产联合、校地联合”的新型大学生培育机制,建立大学科技园,实现大学生就业与科研项目的结合。

4) 创新创业。在高等教育走向大众化和知识经济时代来临的背景下,引导大学生毕业生自主创业、科技创业和艰苦创业是世界高等教育发展的一个大趋势[8]。2003年5月29日,国务院办公厅颁发了《国务院办公厅关于做好年普通高等学校毕业生就业工作的通知》,强调鼓励高校毕业生自主创业和灵活就业。2004年4月17日,国务院办公厅又颁发了《国务院办公厅关于进一步做好年普通高等学校毕业生就业工作的通知》,明确提出“深化教育改革,全面提高学生综合素质和就业、创业能力。”2005年,《关于贯彻落实中共中央办公厅国务院办公厅引导鼓励高校毕业生面向基层就业意见的通知》中,强调要加强对高校学生的创业意识教育和创业能力培训。2008年我国颁布实施了《就业促进法》,政府首次从立法的层面关注创业问题。2010年5月,党的十七大提出“提高自主创新能力,建设创新型国家”和“促进以创业带动就业”的发展战略。2012年11月党的十八大报告中提出:“引导劳动者转变就业观念,鼓励多渠道多形式就业,促进创业带动就业。”同年,教育部办公厅关于印发《普通本专科学校创业教育教学基本要求(试行)》的通知,普通高校要结合自身特点,开展创业教育课程和创业教育活动。2015年5月至10月,教育部组织举办首届中国“互联网+”大学生创新创业大赛,旨在激发大学生的创造力,培养“大众创业、万众创新”的主力军,以创新引领创业、创业带动就业。2016年6月20日,山东大学成立创新创业学院,建立学生创新创业俱乐部,开展各类创业经验分享会、创业沙龙等活动,将创新创业全面纳入人才培养体系中。根据麦可思研究调查,2011届毕业生自主创业比率为1.6%,2012届为2.0%,2013届为2.3%,2014届为2.9%,2015届为3.0%,此外,高校毕业生就业方向由原先的国企和外企倾向于民营和中小型企业[9]。

“多渠道就业”时期,政府实行宏观调控,鼓励毕业生多渠道就业;高校重视毕业生就业指导工作,将就业、创业全面纳入高校课程中,培养学生就业创业意识;大学生采取灵活就业方式,进行自主创业,缓解了目前就业紧张局面。

由此可见,大学生就业政策与社会主义经济体制的运行息息相关,大学生在人才市场中的作用会影响国家经济的发展。大学生就业政策的制定和实行需要政府、社会、高校和学生之间的紧密协作,在顺应市场经济的前提下保障毕业生充分就业。如今,高校毕业生越来越多,政府实行“多渠道就业”方针,鼓励毕业生灵活就业和自主创业。随着高校毕业生就业观念的转变,创新创业正逐步成为大学生的就业方向,在国家就业政策的引导、高校就业指导课程的服务下,大学毕业生的就业形势会越来越好。

## 参考文献 (References)

- [1] 庄华峰,杨钮侠,王先进. 社会政策导论[M]. 合肥:合肥工业大学出版社,2005.

- 
- [2] 陈令霞. 我国大学生就业政策演变及其价值分析[D]: [硕士学位论文]. 沈阳: 东北大学, 2005.
- [3] 安锦. 中国就业促进:政策与机制研究——以湖北省高校毕业生为例[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013.
- [4] 李迎果. 国家促进高等学校毕业生就业政策的理论与实践研究[D]: [博士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2012.
- [5] 柳佳. 我国高校毕业生就业政策研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 湖北工业大学, 2015.
- [6] 安锦. 中国就业促进: 政策与机制研究——以湖北省高校毕业生为例[M]. 北京: 经济科学出版社, 2013.
- [7] 孙步凌. 我国高校招生就业体制的历史演变探析[J]. 中国成人教育, 2010(1): 110-111.
- [8] 周建民, 陈令霞. 浅析我国大学生就业政策的历史演变[J]. 辽宁工学院学报(社会科学版), 2005(7): 103-106.
- [9] 麦可思研究. 6组数字让你秒懂大学生就业趋势[EB/OL]. <http://chuansong.me/n/390847449943>, 2016-6-28.

**期刊投稿者将享受如下服务:**

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: [ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)