



扩招以来我国大学生就业政策回顾与展望

——基于理性选择制度主义的分析

张凌云

(武汉理工大学 高等教育研究所,湖北 武汉 430070)

摘要:扩招以来的大学生就业政策取得了显著成效,但也存在一些问题。理性选择制度主义通过引入行动舞台、行动者等概念来分析特定制度安排下的行为,有助于客观评价大学生就业政策。当前我国大学生就业中存在的问题很大程度上源于就业过程中的信息不对称及各行动者的机会主义行为,而这些都源于制度本身的不完善。故需要在规范各行动者的行为和加强就业政策与社会保障政策的统一性上进行制度创新。

关键词:大学生就业政策;理性选择制度主义;政策分析

大学生就业问题一直是近年来社会关注的热点问题。为了促进大学生就业,政府相继出台了一系列旨在促进大学生就业的政策,有效地促进了大学生就业,但是,在大学生就业过程中,还存在着信息不对称、用人单位、大学毕业生的机会主义行为以及高校在就业指导上的低效运作等问题。大学生就业政策仍有较大的调整和发展空间,有待进一步的研究和尝试。本文将利用理性选择的制度主义分析框架,从微观与宏观两个方面结合起来重点研究:大学生就业面临的困难,究竟是政策本身的问题,还是政策执行不力的问题?如何破解大学生就业中的困境?

一、大学生就业政策分析框架构建:基于理性选择制度主义

制度分析是研究公共政策的一个重要视角。本文拟采用理性选择制度主义的分析方法,对扩招以来的大学生就业政策进行分析。理性选择制度主义

既强调制度的演进性,又注重制度与个体的互动。不仅关注正式制度对人的行为选择的影响,而且注重观念、文化等非正式制度的交互作用。某种程度上说,理性选择制度主义虽然把研究的重点放在理解制度对行为的影响上,其最终的关怀却是在此基础上解决如何通过下一轮的制度设计来引导、约束人们的策略选择,从而实现预期的目标。因此,选择此种制度分析方式,不仅可以对扩招以来的大学生就业政策及其影响有一个立体把握,而且可以为后续政策的出台提供借鉴。

理性选择制度主义又可分为若干分支。其中一个重要分支是以2010年获得诺贝尔经济学奖的美国学者奥斯特罗姆(Ostrom, E)为代表的印地安那学派。本文就以她的“制度分析与发展”框架为基础,来构建本文的分析框架。其方法首先是通过行动情境和行动者的描述与分析来确认行动舞台(action arena),分析和解释特定制度情境下的行为。将行动

收稿日期:2013-01-10

基金项目:2010年度国家社科基金项目“中国特色的大学生就业保障制度体系研究”(项目编号:10BGL040)。

作者简介:张凌云(1983-),女,湖北枣阳人,博士,武汉理工大学高等教育研究所副教授,研究方向:高等教育管理学。

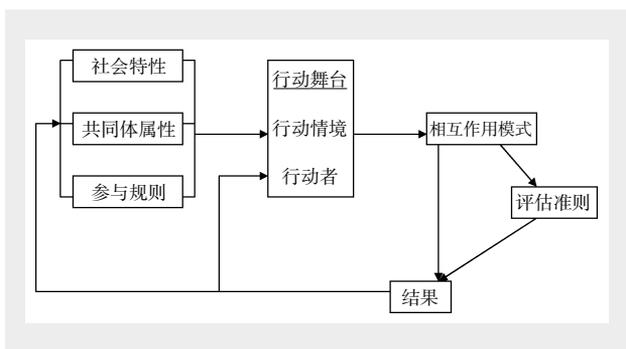


图1 理性选择制度主义分析框架

舞台视作因变量，对行动舞台中各行动者之间相互作用的行动模式进行分析，并对该结果进行评估。然后走出行动舞台，考虑如何解释行动舞台的历时性与共时性问题(如图1所示)。这种理论框架的前提是，理性行动者在一定文化下的选择是有限理性的；制度能否对其构成约束，要看这种制度是否具备强大的约束力。如果要使理性行动者在既定文化下改变原有选择或者偏好，就要通过环境中的制度约束力，来改变其偏好。

据此，本文对大学生就业政策的分析将遵循如下思路：(1)大学生就业政策的剖析，通过确认大学生就业过程的相关行动者，分析其行为偏好再现大学生就业的行动舞台，以期实现对现有政策环境下大学生就业现状的全面把握；(2)大学生就业政策分析与评价，通过对大学生就业行动舞台中，各行动者相互作用模式的剖析，挖掘其背后的根源，并在此基础上，对扩招以来的大学生就业政策进行科学、客观地评价；(3)制度创新，基于已有的政策绩效，即从历时性的角度研究如何规范各行动者的行为，重构行动舞台，提出构建大学生就业保障体系的思路与对策。

二、扩招以来大学生就业政策描述：大学生就业的行动舞台再现

大学生就业的行动舞台包括行动情景和行动者，通过对它的描述可以有效解释大学生就业的行为，从而达到深入解释大学生就业政策的目的。

(一)大学生就业的行动情境

本文主要采用行动者集合、行动者可得到的关于行动情境的信息、行动结果的成本和收益三个变量来描述行动情境。扩招以来，大学生就业政策总体上呈现出市场导向、政府调控、学校推荐、学生与用人单位双向选择的基本特征。^[1]这一政策特点意味着，在大学生就业过程中，存在着一个由四个基本的行动者，即就业政策的制定者和公共利益的维护者——政府；就业的促进者和利益相关者——高校与用人单位；就业的直接行动者——大学生。

行动者可以获得的信息是指大学生就业过程中

的各相关主体对于资源本身的状况、其他参与者占有资源的状况以及他们的行动如何累积成共同的结果等，所掌握的信息。目前我国劳动力市场上存在的供大于求的局面，一方面是因为职业岗位增长速度赶不上求职人数的增长，但更为重要的原因是劳动力市场职业供求不匹配的问题。人才需求与供求匹配是同等重要的就业指标，依中国的现状，后者更为重要，如果匹配不佳，销路不畅，那么即便社会经济的发展提出对人才的需求，也无法转化为毕业生现实的就业岗位。^[2]这种供求不匹配，很大程度上归因于各行动者信息的不对称，主要表现为：(1)教育过度问题，高校培养出来的人才，在某些专业上，出现供大于求的局面。调查显示，59.1%的用人单位认为目前大学教育课程设置不合理，其中50%的用人单位明确提出当前大学教育中课程设置不合理是大学生就业难问题的一个制约因素。^[3](2)由于信息不对称和信息不充分，国家在制定人才战略和教育规划等方面具有许多不确定性因素，导致就业信息的质量、信息的传递、以及信息的预测等都严重滞后于大学毕业生就业的需求。(3)市场信息的不完全、不对称导致用人单位找不到合适的毕业生，毕业生又找不到合适的就业岗位的矛盾现象。

行动结果的成本和收益是指行动者为曾经采取的某种行动所付出的成本及带来的结果，它会直接影响行动者在下一轮博弈时的行动偏好。由于劳动力市场的分割，大学生为了实现就业，要付出一定的搜寻成本，据《2010年中国大学生就业报告》调查：本科毕业生平均求职成本1207元、高职高专生每争取一个录用机会需花费1061元。^[4]而企业尤其是高新企业在雇用员工时不得不付出额外的制度成本，使其对大学生的雇用量小于最优雇用量，增加了大学生的就业难度。

(二)大学生就业中行动者的行为偏好

理性选择制度主义的基本假设是有限理性——个体利益最大化。大学生就业的各行动者，在信息对称的情况下，能够相互了解，相互促进。但是当信息不对称时，就会产生机会主义行为。各相关利益主体围绕着大学生就业政策而展开了各种形式的利益博弈，其结果在一定程度上导致了大学生就业中的公共利益受损。例如，在大学生就业过程中，用人单位存在着程度不同的诸如院校、性别歧视，户籍限制等不平等现象，而大学生在就业过程中诚信危机的凸现，也是机会主义行为的体现。这种现象的存在，不仅损害了大学生就业群体的利益，更损害了公共利益。机会主义行为会增加既定情境中的不确定性，进而导致机会主义更加盛行，从而产生群体的非理性。而有效的制度是遏制机会主义的利器。只有能有效履行指定任务并对参与者的行为进行有效地规范的制度才是有效的制度。

(三)扩招以来大学生就业政策的评价:各行动者的行为解释与评价

1.大学生就业中各行动者的行为解释

理性选择制度主义将行动舞台概念化的基础是关于各行动者的规则、关于舞台所在的社会特性等方面的隐含性假设。规则是行动者制定的关于能做或不能做某事的强制性协定。由于所处的社会特性不同,同样的一组规则可以产生截然不同的行动情境。

政府、高校、用人单位和大学毕业生是大学生就业政策实施中四个基本的行动者。由于四者缺乏必要的交流平台,他们难以获取彼此所占有的资源和彼此的行为偏好,因而导致了机会主义行为的盛行。一般来说,政策目标群体中的单一个体,大多是追求自身利益最大化的功利主义者和潜在的机会主义者,而政策部门则是坚持和维护公共利益可持续利用的集体行动者,二者关系的实质是个体利益与集体利益的矛盾,追求自身利益的个体理性与追求集体利益的集体理性是政策目标群体和政策部门之间进行策略性互动的价值基础。^[5]

就大学生就业过程而言,政府作为政策的制定者和公共利益的维护者,其基本的行动规则:通过政策调控,促进大学生就业;通过政策扶持,引导大学生就业,保障大学生的基本利益;规范和优化大学生就业市场,为大学生就业创造良好的就业环境;通过对大学生就业的信息的掌握,引导大学生、高校及用人单位的行为。为了实现这些目标,1997年的《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》对大学生就业中,各参与者的权责进行了界定,对大学生就业过程就行了规范。2002年3月国务院转发了教育部、公安部、人事部、劳动和社会保障部《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第19号)对政府在大学生就业中的职责做出了界定“政府主管领导牵头,有关部门参加的领导协调机构,统筹做好高校毕业生就业工作。规范和繁荣用人市场建设,拓宽高校毕业生到基层就业的渠道,完善就业保障制度。”为了促进并引导大学生就业,2003年,政府启动“大学生西部志愿者计划”,2005年6月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》,2009年,教育部、财政部、人力资源和社会保障部、中央机构编制委员会办公室联合颁布了《教育部财政部人力资源社会保障部中央编办关于继续组织实施“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”的通知》;科技部、教育部、财政部、人力资源和社会保障部、国家自然科学基金委员会联合颁布了《关于鼓励科研项目单位吸纳和稳定高校毕业生就业的若干意见》。近两年国家更出台了一系列鼓励大学毕业生创业的优惠政策,诸如“如果毕业生选择自主创

业,减免各项行政事业性收费”,“高校毕业生自主创业或合伙经营与组织起来就业的,其自筹资金不足部分,在贷款担保机构承诺担保的前提下,可持相关材料向商业银行或其分支机构申请小额担保贷款”。政府希望通过对大学生的资金支持、创新优惠等策略性选择引导和鼓励大学生就业,进而促发政策偏好的形成。

作为大学生就业的利益相关者,《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》对高校的基本行动规则有着具体规定:高校除了应该对大学生进行职业指导外,还要收集需求信息,开展毕业生就业供需见面和双向选择活动按照主管部门的要求提出毕业生就业建议计划。但这些规则的落实,却存在着很多问题,有高达1/3的2009届大学毕业生认为高校提供的求职服务没有任何帮助。^[6]而一些高校为了自身的利益,更存在虚报毕业生就业数据等行为。

招聘单位被看作是一定的文化环境和制度场域中的理性行动者。它的最大特点就是它的利益最大化的行为,即录用既满足单位需要,又能够最大限度地减少单位的成本付出的人才。虽然《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》对用人单位的行为的规定为:“及时向主管部门报送毕业生需求计划,向有关高等学校提供需求信息;如实介绍本单位情况,积极招聘毕业生;按照国家下达的就业计划接收、安排毕业生;负责毕业生见习期间的管理工作;向有关部门和学校反馈毕业生的使用情况”。但现实中,由于用人单位缺乏对毕业生信息了解的有效途径,而信息获取需要成本,有时候这些成本较高而用人单位不愿意付出,用人单位的行动偏好和策略选择往往体现出了功利主义色彩。很多用人单位从自身利益出发对应聘者设立诸多条件,使部分大学生无法进入这些岗位就业。如违规设置的户口准入条件、身体条件、学历条件、性别条件甚至外貌条件等等。让大学生对人才市场的公正性产生怀疑。

而大学对于直接行动者大学生而言,由于对相关信息占有的不对称导致在交易完成前后分别产生逆向选择和道德风险问题,同时,由于信息搜寻的成本是昂贵的,人的信息处理能力是有限的,因此,个体经常必须基于不完全了解所有可能的选项及其可能的结果来做出选择。由于信息不完全和信息处理能力不完备,个体在解决问题选择策略时就很容易犯机会主义错误。^[6]

总之,在缺乏制度约束的条件下,以利益冲突为核心的理性算计是导致大学生就业政策实施过程中出现失范行为的根本原因,基于不同利益而采取策略的行动者的个体理性导致了集体非理性,从而影响了大学生就业政策效能的发挥。

2.大学生就业政策评价

理性选择制度主义通常采用(1)经济效率;(2)

融资均衡达成的公平(公平);(3)再分配的公平;(4)问责制;(5)与普遍道德的一致性;(6)适应性等标准来评价政策。这里我们用效率、公平和制度的适应性来评价大学生就业政策。从效率、公平、制度的适应性等方面分析该政策的绩效。

(1)效率问题。扩招以来,就业政策的发展和完善,不但为国家的建设和发展选拔了大量的人才,实现了大学生的就业。但在如何进一步促进大学生就业,规范各行动者行为方面还有待进一步完善。

(2)公平问题。从本质上说,大学生就业政策的实质就是实现大学生的充分就业,维护大学生的根本利益。扩招以来的大学生就业政策正是围绕这一宗旨。在就业政策的规范和引导下,大学生和用人单位通过就业市场来选择相对理想的职位或雇员,很大程度上,凸显了公平,但是,市场通过非人格化的竞争机制促进了公平,但它难以应对行动者由于起点差异和来自自然、社会不确定性下各类风险导致的非公平性。大学生的家庭背景很大程度上决定了他在求职过程中可能动用的社会资源,从而影响其可获得的就业信息、求职行为和求职结果。根据《2010年中国大学生就业报告》显示,14%的大学毕业生是通过亲戚朋友的介绍获取就业信息,社会资本日益成为就业的重要途径,仅次于招聘会(30%)。

(3)适应性问题。大学生就业政策在实践中暴露出一系列的问题,如各参与者信息不对称问题,大学生权益保护问题。有些问题通过政策的微调可以解决,有些问题超出了政策调整范围之外,需要对制度进行再设计才能解决。大学生就业中面临的困境反映了制度的弹性和适应性不够。

三、大学生就业保障体系的建立:行动舞台的再造

从理论上说,行动舞台的再造是行动者在社会政治经济制度和观念的约束下,基于以往的政策绩效,通过博弈创设新的制度的行动。由于权力的不对称性,在我国当前的形势下,大学生就业政策的完善与发展必然是政府主导下的强制性制度变迁。如前所述,现有就业政策下,各行动者的失范行为,与我国劳动力市场的制度性分割的社会特性有着直接的关系。如何降低其弊端,减少各参与主体的机会主义行为,提高政策效率,当务之急就是要建立大学生就业保障体系。

行动舞台内各行动者行为的变化,将直接影响着该行动舞台的结构和历时性的发展。大学生就业保障体系建立的首要任务就是恰当界定各参与者的行为边界,明确各参与者的行为规则,只有这样,政府才能真正找准调控和引导大学生就业的着力点,形成政策的累积效应。现有的大学生就业政策在引导大学生就业,建构并维护基本的就业秩序上,可以说是颇有成效的。但在如何匡正和补充劳动力市场

的制度性分割所带来的弊端、培育其他行动者的主动性上,还具有进一步完善的空间。故本文建议:出台相关政策对大学生就业中,各行为者的权责进行清晰的界定,并建立相应的问责制度,以此规范各参与者的行为,减少机会主义的产生,从而避免各行动者的非理性行为。

(一)在规范各行动者行为边界的基础上,正确引导各行动者的行为

为了有效引导各行动者的行为,首先需要确立利益补偿机制并以此引导大学生就业行为。这已成为发达国家的政府政府调控大学生就业的重要政策手段。例如,美国帕金斯贷款项目规定,“大学生在教师短缺地区全职从事数学、科学、外语、双语教育或其他领域的教学最高可以免除100%的贷款。如果毕业生参加美国军队并在敌对或高风险地区服役,最高可免贷款50%”。^[7]虽然,我国现行的就业政策对此也有所涉及,但是深度和广度上,还有待进一步加强。同时,通过政策投入,引导用人单位、大学生的行为,创造和保持足够的工作岗位,提供就业保障和服务。日本政府针对本国经济不景气、许多大学生失业这一情况推出政策,向现有企业提供补贴,以鼓励他们雇用高校毕业生,并鼓励创立新企业,从而创造新的就业岗位。日本政府要求毕业后一年尚未找到工作或找不到全职工作的毕业生要在当地的就业保障办公室登记,以外包方式由公司和指定学校提供职业培训^[8]。此外,还应成立专门机构,定期、全面的发布大学生就业的供求信息。理性选择制度主义认为,只有各参与者在信息对称的情况下,才能做出理性的选择,故政府应尽力营造这样一种行动情境。首先政府要成立专门部门收集大学生就业的相关信息,例如美国的劳动部主要通过收集不同时期的社会需求状况,对职业需求做出预测。并在此基础上,分析对大学生未来就业需求产生影响的因素,并建立信息发布平台将研究结果公布于社会。

(二)加强大学生就业政策与社会保障政策的统一性,客观上规范各行动者的行为

政府要建立和健全社会保障制度体系,增强制度的弹性和适应性。虽然国家和各级政府近年来也出台了不少针对就业困难大学生的帮扶政策和举措,比如求职补贴、社会保险补贴、就业实习等,但这些政策举措基本都是以户籍地身份为前提的,一定程度上限制了政策的成效。故增强制度的适应性,是提高目前促进就业政策效率的重要途径。同时,这种保障不应该仅仅是经济上的补偿,更应该着眼于大学生提高就业能力的培养和提升,这才是提高大学生就业的行动力,提升大学生就业舞台活力的基础。例如,英国工作和年金部(Dept.for Work and Pension)于2002年4月起设立特别就业服务和失业给付中心,作为统筹各项失业给付和就业协助的机

构。根据失业者的失业时间、年纪及其他相关条件，提供不同的就业服务方案。而且，因为机构自身就是各项失业给付的审核中心，因此可以直接针对失业者对中心所提供就业方案的配合程度，核准或拒绝给付。^[9]这些经验可为我们考量如何进一步增强大学生就业保障制度的适应性提供参照。

参考文献：

[1] 周建民,张小凤,王旭.我国大学生就业政策演变中的利益关系轨迹与启示[J].辽宁教育研究,2008,(7):111.
[2] 潘懋元,吴玫.从高等教育结构看大学生就业问题[J].中国大学生就业,2004,(6):4-6.
[3] 黄娴,董小芳.大学课堂为何缺乏吸引力[N].人民日报,2007-05-24(13).

[4] 麦可思研究院.2010年中国大学生就业报告[DB-OL].
<http://edu.163.com/special/0029314H/mycosjiuye.html>,
2012-12-12.
[5] 周光礼,张文静.国家精品课程建设七年回望[J].高等教育研究,2010,(1):38.
[6] 陈振明.公共政策分析[M].北京:中国人民大学出版社,2002:62.
[7] 杨伟国.转型中的中国就业政策[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007:266.
[8] 杨伟国.借助看得见的手——谈谈国外对大学生就业的政策支持[J].求是,2004,(6):59.
[9] 袁兴国.透析国外大学生就业保障体系[J].教育与职业,2010,(1):98.

[责任编辑：张 磊]

Retrospect and Prospect of Employment Policy of College Students Based on Rational-choice Institutionalism

ZHANG Ling-yun

(Wuhan University of Technology, Wuhan430070, China)

Abstract: The employment policy implemented since the recruitment expansion has attained good result. However, it also has some deficiency. Rational-choice Institutionalism is an approach of employing the concept of Action Arena and Actor to analyze behaviors under given Institutional Arrangements, which can be used to evaluate the employment policy. The paper argues that the college student's employment problem is mainly brought about by asymmetric information in job market and the opportunistic behavior of various actors, which arise from deficiency of the system itself. Therefore, system should be improved to regulate the behavior of actors involved and strengthen the agreement of employment policy and social security policy.

Key words: employment policy; Rational-choice Institutionalism; policy evaluation