

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.05.011

大学生“村官”任职期满再就业的困难与对策*

肖云, 霍丽丽

(重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400044)

摘要:随着大学生“村官”任职期满的到来,其再就业问题日益凸显。由于大学生“村官”工程缺乏战略性规划、大学生当“村官”的动机与现实需求不协调及其创业条件欠缺等原因,目前大学生“村官”的再就业形势不容乐观。应构建大学生“村官”的系统工程,引导大学生“村官”正确面对再就业,优化其续聘的条件和环境,并加大对其在农村创业的支持,搭建分流其就业去向的良好平台。

关键词:大学生“村官”;任职期满再就业;公务员;创业条件

中图分类号:F249.21.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)05-0074-05

Study on the Re-employment of Graduates as Village Officials after Expiration of the Contract

XIAO Yun, HUO Li-li

(School of Trade and Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: With the expiration of the contracts, the graduate Village Officials' reemployment becomes serious. Currently, the reemployment situation of the graduate Village Officials is not optimistic because of the lack of strategic plan for the Officials project, the inconsistency between the impetus as Village Officials and demand realization, and the lack of initiating business condition and so on. China should construct systematic project of graduate Village Officials, guide the Officials to correctly face the reemployment, optimize the condition and environment for the continuity of the contracts, enlarge the support for their initiating a business and set up good platform for separate reemployment.

Key words: graduate as Village Official; the reemployment of the College-Graduate Village Officials after the expiration of the contract; civil servant; condition for initiating a business

大学生“村官”工程是党中央、国务院选聘高校毕业生到农村任职以深入推进新农村建设所作出的一项重要战略举措。2005年以来,该工程已转入国家主导的工程建设阶段。中央组织部有关部门决定,自2008年开始,用5年时间选聘10万名高校

毕业生到农村任职。按计划,2012年大学生“村官”人数将达到30万以上^[1]。大学生“村官”有任职期限,全国虽没有统一,但综合各省情况来看,服务期限均在2~3年,以3年为主。期满后他们不可避免地将面临再就业问题。随着“村官”工程的推进,面

* 收稿日期:2010-06-10;修回日期:2010-07-18

作者简介:肖云(1955—),女,重庆人;教授,硕士生导师,在重庆大学贸易与行政学院任教,主要从事劳动就业与社会保障研究。

霍丽丽(1984—),女,山西人;硕士研究生,在重庆大学贸易与行政学院学习,主要从事人力资源开发与管理研究。

临再就业的“村官”将逐年增多。据《2009年大学生“村官”发展研究报告》中的统计数据推断,2009年、2010年、2011年将分别有大约21 127、41 645、66 856名大学生“村官”任职期满,到2012年该人数将达近十万。

对此,各级政府采取了相关措施以求畅通大学生“村官”的出路,但事实上成效不大,导致大学生“村官”在任职期间就开始担忧未来的出路。据《2009年度大学生村官发展调研报告》显示,东、中、西部分别有47%、36%、42%的现任大学生“村官”主要的心理顾虑是期满后的再就业问题。这一问题解决不好,不仅直接影响现任大学生“村官”的思想稳定和工作情绪,而且也会影响新一轮大学生“村官”的招收与队伍建设。当年海南省“村官”计划以失败而告终就是因为没有解决好期满再就业问题。前车之鉴,后事之师。我们必须重视该问题的解决。

一、大学生“村官”任职期满再就业面临的主要问题

为了解大学生“村官”任职期满再就业的相关情况,本文采取配额抽样和问卷调查的方式对全国553名现任大学生“村官”进行了匿名问卷调查和部分访谈^①。有效问卷来自包括重庆、四川、贵州、山西、河南、北京、浙江、安徽8个省市自治区的535名大学生“村官”,其中男女比例分别为74.2%、25.8%^②。根据调查,分析出当前大学生“村官”任职期满再就业存在以下问题:

1. 政策缺乏可操作性和稳定性

2009年5月中组部、中宣部、教育部等联合下发《关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见》明确提出大学生“村官”任期结束后的5条出路:鼓励担任村干部,推荐参加公务员考试,扶持自主创业,引导另行择业,支持继续学习深造。这5条出路对应大学生“村官”任职期满再就业的5个方向,即:续聘、当公务员、自主创业、考取研究生、去其他地方任职。

各省份也纷纷围绕这5个方向出台了引导大学生“村官”任职期满后自主择业的相关政策和文件。

综观各地情况,政府只是在相关政策中提到了期满再就业的方向及优惠条件,对五个再就业方向也只是鼓励与扶持,并没有一个具体可操作性的政策使他们平稳进入理想的职业。有的即使制定了政策,最终也得不到执行。以北京市为例,在选聘第一批“村官”时《京办发[2005]32号》和《京组发[2005]16号》明确规定了三年期满考核合格可享受应届毕业生的待遇进行续签。但到该批“村官”任职期满,政策又变动为只有10%的留任名额,每个乡镇1个名额,其他人全部自主择业,不能续签。政策的不稳定性,使大学生“村官”在面对职业的选择时心存顾虑、缺乏安全感。

2. 选择公务员的去向存在拥堵

近五成的大学毕业生当“村官”是为了实现今后当公务员的愿望。调查显示,他们在任职期满后想当公务员的高达45%,自主创业的占14%,重新选择职业的占11%,续约做“村官”的占11%,考研的占6%(参见表1)。调查中有11%的人未考虑期满后的去处,他们认为既然国家选聘他们到农村任职,就自然会解决他们期满后的再就业问题。实质上,他们是在消极等待期满后国家把他们直接转成公务员或给予行政事业编制。可见,大学生“村官”在期满再就业的选择上高度集中在当公务员的方向上。

表1 任职期满后,您有什么打算(多选)

期满后的打算	频数(人)	百分比(%)
考公务员	285	45
在农村创业	88	14
重新选择职业	70	11
还未考虑	70	11
续约做村官	67	11
考研	39	6
其他	12	2

而现实的情况是:2006年1月1日起实施的《公务员法》明确规定,一般的公务员(即主任科员以下非领导职务的公务员)均须采取公开考试择优

^①该调查系重庆大学课题组利用2009年暑假对全国大学生“村官”进行的问卷调查,共发出问卷共发出问卷800份,收回553份,有效问卷535份,问卷的有效回收率为66.9%。

^②通过分析,大学生“村官”任职期满再就业并不存在特别明显的性别差异。

录用的办法来录用。所以把任职期满工作表现优秀的大学生“村官”直接转为一般的公务员与《公务员法》相冲突,不具有可行性。如果将这些“村官”直接转为带有领导职务的公务员则符合《公务员法》的规定,但除个别特殊优秀的人才外,若把“村官”直接提拔为干部作为一项普遍性的政策,不仅有悖于干部管理的一般做法,而且就现实的职位需求来说也根本不可能。

可见,期满后的大学生“村官”一般都需要通过参加统一的选拔考试才能进入公务员队伍和行政事业单位。但受行政事业编制所限,能成功考取的比例仅为很小一部分。以北京市为例,2009年5月份发布的北京市各级机关面向2006年到村任职高校毕业生考试录用公务员的职位数量来看,共招考258个岗位,而2006年北京市实际招聘到任的大学生“村官”就有2061人^[2],最终只有12.5%的人能进入公务员队伍。所以,期满后选择考公务员无疑将面临千军万马挤独木桥的局面。

3. 续聘门槛高

大学生“村官”任职期满后续聘愿望也不易实现。很多省份都限制了每年续聘的比例。以北京市为例,2009年大学生“村官”的续聘比例仅为10%,且续聘期仅1年。为了让愿意扎根于农村的大学生“村官”继续留在农村,北京市委办公室、市政府办公厅于2009年10月11日出台的最新政策——《关于深入推进选聘高校毕业生到农村工作的意见》中规定任职期满的大学生“村官”必须满足进入村“两委”班子和考核合格这两方面的前提条件才能获得续聘。而能否进入村“两委”班子,必须通过村民的选举,这对“村官”扩大群众基础提出了较高要求。最重要的是,现在的《村民委员会组织法》明确规定了村民委员会的产生方式和候选人范围。村“两委”的候选人必须是本村村民,并由村民直接选举产生。而大学生“村官”是政府选派来的,不属于本村村民,直接导致了他们没有资格进入村“两委”。足见,他们期满续聘面临的门槛很高,同时还遭遇了制度的瓶颈。

4. 创业遭遇“拦路虎”

大学生“村官”任职期满后创业已经开始受到关注。调查显示,14%的现任大学生“村官”打算任职期满后自主创业,仅次于选择当公务员的人数(参见表1)。在访谈中了解到有些大学生“村

官”在期满后打算自主创业;有的在农村已自主创业成功,他们带领农民致富,实现了自己的人生价值,起到了很好的示范作用。政府也出台了优惠政策,鼓励他们积极创业。可以预测,在不久的将来会有越来越多的大学生“村官”任职期满后选择自主创业。

但不容乐观的是,中国大学生创业的成功率非常低,只有2%~4%,而要想在农村创业成功则更加艰难。大学生“村官”在农村创业面临着项目难找、资金短缺、专业知识缺乏、自身能力有限等难题,没有政府做后盾是非常困难的。真可谓是“想创业,缺门路;有项目,缺资金”^[3]。目前有些即使创业成功的也在发展过程中陷入了资金短缺、技术缺乏、发展不大的困境,从而使这些创业计划最终沦为小打小闹、后继乏力。可见,创业之路短期内还难以成为村官出路的有效渠道。

二、大学生“村官”任职期满再就业困难的成因分析

1. 大学生“村官”工程缺乏战略性规划

当前大学生“村官”在期满再就业中存在的诸多问题,归根结底是由于对该工程缺乏科学合理的长远规划。在制定相关政策时片面地将重点放在了如何把逐年增多的高校毕业生选派到农村去,对大学生“村官”如何选拔做了明确规定。而对“村官”工程的战略目标(包括短期和长期目标)、中期培养、期满出口管理、与乡镇机关后备干部培养渠道的衔接等一系列相关问题却缺乏系统规划和研究。当遇到大学生“村官”在农村工作“水土不服”、在出口上面临堵塞等问题时才给予关注,进行政策的补救。

2. 大学生当“村官”的动机与现实需求不协调

大学生“村官”工程力争把愿意为建设社会主义新农村贡献力量的优秀大学生选拔到农村去。事实上,大学生选择当“村官”的动机与政府的这一初衷并不协调。在大学生“村官”队伍中多数人并非是出于建设新农村而选择到农村任职的。调查显示,他们的动机呈多样化。其中,为将来从政打基础、积累经验的占26.3%;为将来能转为正式公务员的占20.9%(见图1)。这说明相当多的人当初选择去农村任职的出发点是为了给自己将来正规而稳定的就业铺路。公务员具有工作稳定、社

会地位高等优势,是这条道路上的最佳选择,因此

“当公务员”这个再就业方向上的拥堵就不足为奇了。

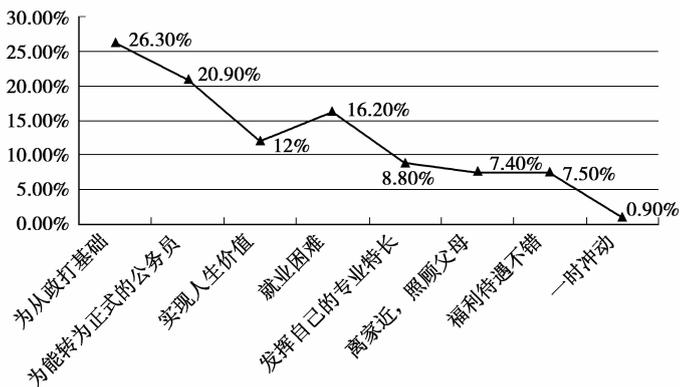


图1 大学生当“村官”的动机(多选)

3. 选择去向时着重考虑机会成本

大学生“村官”对五个再就业方向进行选择时着重考虑机会成本的大小。大学生“村官”在期满再就业的选择上高度集中于公务员的方向上,正是考虑到它是五个方向中机会成本最小的。这主要体现在:各省市在鼓励大学生“村官”去农村任职的相关政策中都提到了对任职期满的村官给予考取公务员时加分和优先录取的优惠条件。这些政策的倾斜可从2009年各省公务员和事业性单位、2010年国家公务员考试的招考要求中看出。2010年国家公务员考试招考的岗位中有60%~70%的岗位要求有工作经验,有的明确规定要有一到两年的基层工作经验。可见,三年的工作经验是村官考取公务员的优势所在。因此,大学生“村官”普遍认为考公务员的机会成本最小,期满后选择考公务员是比较明智的做法。这样,他们潜意识里就主动放弃了选择其他就业方向。

4. 大学生“村官”创业条件欠缺

(1)主观条件不够具备。创业本身对创业者有很高的要求,它要求创业者富有经济头脑、有敏锐的市场洞察力、坚持不懈的奉献精神、有风险意识和规避风险的能力、丰富的相关产业营销知识等。而“村官”们刚从学校毕业不久,既没有相关的工作、实践经验,又缺乏必要的知识、技能以及足够的心理准备,也不了解相关的政策法规和当地的经济、资源等实际发展情况,更不可能针对这些实际情况做出有战略性的发展规划。绝大多数的大学生“村官”缺乏创业的主观条件,这也是整个大学生“村官”群体创业成功率偏低的主要原因。

(2)客观条件较为欠缺。由于农村经济发展速度不如城市,投资收益率较低,创业环境相对较差,人才、资金等资源不会自动流向农村,所以对农村的投入常常需要依靠政府的政策优惠或者倾斜,这就决定了在农村的创业更易受政策的影响。很多地方支持出台过村官创业政策,但落实到基层却大打折扣,承诺的资金、政策支持迟迟不能真正兑现。这使大学生“村官”的创业得不到有效的支持和帮助,直接影响了创业的成功。此外,有些“村官”所在的农村地理位置偏僻、交通不便、信息落后,缺乏比较优势,进而缺乏可选择的创业项目。

三、大学生“村官”任职期满再就业的对策建议

1. 构建大学生“村官”的系统工程

大学生“村官”工程是一个集“村官”的选拔、中期培养、后续管理与期满再就业为一体的系统工程。因此需要紧密联系各环节,将其制度化、系统化、全面化。首先,要严把“入口”关,把真正愿意为建设社会主义新农村贡献力量的优秀大学毕业生选拔到农村去。其次,在任职期间对他们进行农村工作技能、创业等方面的培养,为他们再就业充分地做准备;同时,制定科学的绩效考核制度,实现优胜劣汰,将“村官”的发展与农村储备干部培养相衔接。最后,要加强政策执行的力度,对他们再就业进行分流,畅通“村官”再就业途径。通过对大学生“村官”工程的规划和建设,使其各环节环环相扣,最终实现这一工程的良性循环。

2. 引导大学生“村官”正确面对再就业

政府和社会各界要利用各种宣传媒体加大宣传力度,引导大学生“村官”调整期满再就业的就业观和期望值。切实做好他们的思想工作,使他们懂得人生价值的实现有多种途径,并非当公务员是最佳选择;着重宣传“村官”在农村创业的典型事迹,激发他们在农村创业的热情;引导其树立热爱农村、服务人民、为社会主义新农村的发展贡献自己力量的理想,让他们乐于在农村任职并扎根于农村。总之,政府要对他们再就业进行引导、分流,促进大学生“村官”的合理流动。

3. 优化续聘的条件和环境

其一,适当加大续聘比例。让那些愿意在农村基层工作的优秀大学生“村官”继续留任。他们思想先进、知识丰富,有新技术、新方法,也有3年的农村工作经验,是农村基层组织干部储备力量的最佳人选。他们的加入,可以拓宽党政干部特别是县乡干部的来源,为农村基层的人才蓄起“源头活水”;可以改变农村领导班子知识结构老化、工作方法简单、管理不科学的现状,以适应新时期农村发展的要求。同时,应该建立村干部正常退出机制,多腾出些职位,为大学生“村官”任职期满续聘开辟“绿色通道”^[4],最终实现大学生“村官”的成长发展与党政机关特别是乡镇机关后备干部培养的渠道相衔接。

其二,修改《村民委员会组织法》。给予考核为合格并自愿留任的大学生“村官”在本村以合法的选民资格,让他们进入村“两委”有法可依。只有解决了选民身份的问题,他们才有权参与村“两委”的竞争,最终才可能在公开、公正的选举中合法进入村“两委”,顺利实现续聘。

4. 加大对大学生“村官”在农村创业的支持

政府应当成为大学生“村官”在农村创业的坚实后盾,给予他们全方位的支持:

(1) 针对村官创业进行培训。“村官”自身缺乏相关专业知识和经验,政府相关部门可以请分管的部门领导、企业家、职业经理人、有关专家等人员通过创业讲坛、现场指导、定期见面等方式对他们进行政策指导、管理培训、能力提升和跟踪服务。

(2) 建立村官创业基金。对于那些投资小、风险低、回报快、可操作性强的创业项目,政府应发动

各方的力量帮助他们筹集资金;而对于那些大的项目政府应在防范风险的前提下,鼓励银行为大学生“村官”提供小额创业贷款。同时,政府可以通过开辟创业“绿色通道”,让工商、税务等部门主动服务,降低创业门槛,帮助排除创业中的障碍。

(3) 帮助村官寻找投资项目。政府应针对项目难找的问题,通过科技部门提供项目咨询、推荐创业项目。鼓励具备条件的大学生“村官”以技术入股的形式与农民专业合作社合作,使他们成为合作社的带头人。积极发挥他们信息灵通、有技术等方面的特长,把处于松散状态的农民联合起来,帮助成立和发展各种农民专业合作社,加快农村由粗放式经营向规模化、集约化、精细化经营的转变。

(4) 着重支持成功项目。对创业成功的项目继续加大资金、技术等方面的支持,加强跟踪辅导,使其不断发展壮大,最终成为可以带动一方经济发展的支柱产业。

5. 搭建分流“村官”就业去向的良好平台

在农村这片广阔的土地上为大学生“村官”搭建良好的发展平台。农村的公共服务,如农业技术、法律、市场信息、金融、组织管理等方面比较薄弱,需要引进大量优秀的人才进入这些服务领域。国家应相应地出台一些政策增加这些服务领域的岗位,引导任职期满的大学生“村官”主动、自愿的流到这些岗位上,让他们真正成为促进新农村建设、实现城乡和谐发展的主力军。

参考文献:

- [1] 董宏君. 中组部五年选聘十万大学生到村任职[EB/OL]. 人民网. (2008-03-24). <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/7033487.html>.
- [2] 陈倩玉. 大学生村官创业遭遇“拦路虎”[J]. 人民论坛, 2009(7):44-45.
- [3] 李启旺,胡蓉榕. 用机制推动大学生村官创业[N]. 中国人事报,2009-03-27(3).
- [4] 何建兵. 大学生村官面临的问题及对策[EB/OL]. 华图网校论坛. (2009-07-08). <http://www.htexam.net/bbs/redirect.php?fid=66&tid=2120&goto=nextoldset>.
- [5] 中国村社发展促进会. 2009年中国大学生“村官”发展报告[M]. 北京:农业出版社,2009.

(编辑:夏冬;校对:杨睿)