

# 大学生村官制度的困境与前瞻

## ——基于北京市大学生村官制度的实证调研分析

段哲哲, 黄伟任

(厦门大学 福建 厦门 361005)

**摘要:** 大学生村官制度是中国近几年兴起的建设新农村的一个新措施。从目前的实践来看,北京市的大学生村官制度是较为完善的。从整体上看,大学生村官制度的长期实施有它所面临的制度困境。政府应该不断完善大学生村官制度和相关的配套制度,建立健全新农村的长效机制。

**关键词:** 大学生; 困境; 村官制度

中国分类号: D035.5 文献标识码: A 文章编号: 1008-3154(2010)04-0030-03

DOI: 10.3969/J. ISSN. 1008-3154. 2010. 04. 009

## The Predicament and the Prospect of the College - graduate Village Official System

### ——On the Basis of Empirical Study of the College - graduate Village Official System in Beijing

DUAN Zhe - zhe<sup>1</sup>, HUANG Wei - ren<sup>2</sup>

(1. Xiamen University, Xiamen 361005, China; 2. Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** College - graduate village official system is a new measure of China in recent years building a new countryside. In the energetic efforts of the village official phenomenon of college students has been the general concern of the community. From the current practice, college - graduate village official system in Beijing is the most complete: to enter - training - from the design of the system of mechanisms, so it is running well and it has received a positive impact, however, as a result of agricultural policy shortcomings in the history, the long - term implementation of official system of university students faces with great difficulties in the system. We should continue to improve throughout the college - graduate village official system and related supporting systems and establish the construction of a new long - term mechanism in rural areas. The fundamental measure to college - graduate village official system is to rationalize the country's political system, so that the system with other systems in our country can straighten out the relationship.

**Key words:** University Students; the Predicament; the Village Officials System

大学生村官制度的实施是从地方开始的,尤其是在我国村一级组织在 20 世纪 90 年代推行国家诸多政策的压力下,农村治道陷入困境,“村干部将村庄资源与信用耗尽,乡镇行政很难在村庄推行政务,村庄秩序也难以维持。”<sup>[1]</sup>随着农村建设被提上日程,大学生村官制度作为新农村建设中的人才引进策略开始实施。2005 年制定的《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》,要求从 2006 年开始,每年选拔一定数量的高校毕业生到农村就业,争取用 3 到 5 年的时间,实现全国农村每村至少有一名高校毕业生的目标。在政府的大力推动下,大学生村官现象受到了社会的普遍关注。在这一制度的演进过程中,各地的实践并不相同,有的地方出现失败的案例,大学生村官制度难以继续推行。但是也有地方推行得比较成功,比如北京市的大学生村官在制度构建、政策延续性、实际效用方面则表现良好。

### 一、大学生村官制度在北京的运行情况

2003 年北京市选派两批共 340 余名市级机关事业单位

新接收的高校毕业生赴村镇工作锻炼,积极开展以支农、支教、支医和扶贫为主要内容的“三支一扶”活动。2005 年,平谷、延庆两个区县选拔 96 名高校毕业生担任村主任助理的试点工作。2007 年北京市在全国率先实现了“村村有大学生”的目标。2008 年,北京市在前两年选聘 5041 名高校毕业生到农村担任村党支部书记助理、村委会主任助理的基础上,又选聘 3095 名大学生“村官”。到 2008 年,北京市已有 8136 名高校毕业生在农村基层任职,基本实现每村有两名大学生的目标,这样北京市大学生村官制度得以建立。

到目前为止,北京市大学生村官制度的内容主要有:北京市大学生村官制度特点、管理原则,大学生村官的定位、管理机构、录用制度、培训和交流制度、考核制度、工资福利和其他保障措施以及权利和义务。北京市大学生村官管理原则与公务员相似,管理机构主要是分层管理,录用制度也参照了公务员的考试加面试的方式,培训与交流制度则由区政府统一进行并由大学生自己的组织——大学生村官服务社、

大学生村官艺术团、大学生村官俱乐部——补充,考核制度则主要是通过大学生村官在镇里和村里来实施。从目前的实践来看北京市的大学生村官制度是构建的最为完善的,其进入-培训-退出机制都较完备。

## 二、北京市大学生村官制度运行的制度困境

### (一) 人才困境

人民公社制度建立以后,公民流动与迁徙的权利被剥夺,乡村人才被制度性的限制为单一的从“农村-城市”,这样就切断了乡村人才“城市-乡村”的回归通道。改革开放以来,虽然这种制度限制已经消除,但隐形的阻碍因素依然存在。一方面是人才成长制度引发的危机。现在的农村人才向外流出,考大学是很重要的途径,这样农村的“人才通过这一通道跳出农门,从而产生排除效应”<sup>[2]</sup>。再加上农村青壮年劳动力的外出务工,使农村产生本土化人才危机。尤其是改革开放以来中国农业长期投入不足,政府缺位,而农业投资中的一般服务支持存在支持力度偏弱、支出结构不合理等问题,偏重于支持农业基础设施建设,对农业科技服务的支持力度过低,从而导致农业教育制度的不完善。大学更多地是为工业或者服务业在培养人才,而中国属于制造业为主的发展中国家,需要大量中等技工人才,因而应该大力发展职业教育和开展平民教育。农村也是最需要中等职业人才的,但是全国的农校大批倒闭,新农村建设所需要的人才,在我们国家高校目前的学科建设和专业设置上几乎是完全空白。比如,有调查显示村民对大学生“村官”的期盼高,37%的群众认为大学生村官要办事能力强,能够带领他们发家致富,32%的认为应当懂技术,热心服务群众,15%的认为要和蔼可亲、讲道理,能协调处理矛盾。但从大学生村官的结构(以北京市为例,见下图表<sup>①</sup>)看,呈现出我国大学培养出来的人才与实际需要之间有很大差距。

专业	管理学	经济学	法学	教育学	理工科	农学
比例(%)	15.1	11.6	10.5	9.3	45	15

### (二) 大学生村官选用制度的困境

根据《村委会组织法》第十二条规定,享有选举权的村民需要满足三个条件:第一,依法具有中华人民共和国国籍,属于本村村民;第二,到选举日为止年满十八周岁;第三,享有政治权利,即未被剥夺政治权利。这一硬性的规定,使得非本地的大学生村官受限于第一条本村村民的规定,从而没有和本村大学生村官同等的机会,不利于人才在农村的扎根和持续发展。有报道称在北京市第一批32名大学生村官中,2008合同到期后,续签合同的有23名,7名考上公务员,2名选择了离开。其中续签合同的依旧只有一年的续约期,后续的措施依旧不够明朗。而且,从北京市目前的实践来看,外地的大学生村官占到相当大的比重,很少由本村的大学生来担任本村的大学生村官的情况。这些因素的存在依然会导致人才从农村的流出。

### (三) 对大学生村官定位困境

北京市大学生村官的正式名称为书记助理(党员大学生

担任)或村主任助理(非党员大学生担任),他们既不是公务员也不是村民自治机关的组成人员,因此他们定位相当模糊。就实践来看,北京市大学生村官更像是政府雇员,其任职具有了职位聘任的特点。因为大学生村官的产生是政府和被聘大学生之间按照平等自愿、协商一致的原则,通过签订聘任合同,来确定双方的权利和义务关系。如果在任期中大学生村官被选为村委或支委(任期是5年)则可到期续约,续约主动权在大学生手中。从目前的实践来看,被选为村委或者支委的大学生村官都会续约。因此,北京市的大学生村官可以说是具有聘任制色彩、但非公务员的、在农村的工作人员。正是由于这种在探索时期的过渡性导致大学生村官的定位不清晰,角色的模糊,面临着权威丧失的困境。事实上“绝大部分大学生村官无职无权,在农村发展的各项事情决策中,既没有说话权,更没有决策权。”<sup>[3]</sup>这就导致大学生村官在农村的作用大打折扣。

### (四) 大学生村官制度奖惩机制的不公平性

第一,各地区大学生村官待遇差别很大。如下表<sup>②</sup>所示,同为大学生村官,由于地区的不同,工资待遇差别还是非常大的。另外虽然有关政策文件规定大学生村官在考研时可以获得加分,但是由于针对大学生村官的待遇基本上由地方政府制定,从而使得各地的大学生村官所能享受的考研加分待遇只能是针对本地区的高校,加之我国高等教育资源的集中性和国家对高等教育支持的不平衡性,使得这一政策存在极大矛盾:国家财政投入建设的大学,却不能让同一职位的人享受一样的待遇。

地区	北京	福建	山西	贵州	江苏	山东	浙江	河南	四川
收入	2500	1200	520	600	1500	1100	1200	600	1100

第二,同一工作单位存在待遇差别。虽然同为深入基层,但是大学生村官往往享受不同待遇。调查中,我们发现外地大学生村官的工作时间要比当地大学生村官的工作时间要多:大学生村官在周末可以休息,这时北京当地的大学生村官可以回家休假,而对外地的大学生村官来说,回家休假显然是不现实的,于是在事实上造成外地的大学生村官要比北京大学生村官多工作的情况。但是外地大学生村官却没有因此得到相关的激励和补偿,没有加班费,也没有节假日补助费等。这种事实上的不公平会给努力工作的村官带来很大的消极影响。因为个体通常会将自己的报酬和努力行为与比较对象进行比较,同样是大学毕业生或者说做同样的工作,如此之大的待遇差别,长期下去必然会导致村官们感到不公平,从而导致工作动机下降,工作效率下降。

第三,同一地区的绝对平均主义,考核机制的形式化。目前中央、市、区县、乡镇各级领导都很重视此项工作,大多数区县此项工作虽有章可循,但管理僵化。大学生“村官”激励机制不健全,大学生村官干好干坏的差别不大。在探索阶段,这些的存在是可以容忍,可是长期来看则是需要加以改进的。

### (五) 现有行政管理体制对大学生村官的制约

目前与大学生村官签约的是乡镇一级政府,对其进行管理的职能部门是市区一级的组织部、人事局、团委。而在实际的工作中,大学生的直接上级是所在村的党委书记或者村委主任。这种分散的权力配置,在大学生权利和义务以及职能没有明确的情况下,使得在现实中出现诸多的问题。“乡镇一级政府抽调大学生村官到镇里工作,从而促成大学生村官有村官的名称而没有去做村官的事情,也就是说出现所谓的大学生村官被截留的现象。”<sup>[4]</sup>大学生村官为何被截留?主要有三个方面原因:一是上级党政机关“爱才”、“护才”。大学生村官大多数基本素质较好,工作能力和敬业精神较强,由于上级机关特别是乡镇机关人手较少或人才缺乏,就将部分大学生村官留在机关中工作。此外,由于农村的生活条件较差,难以较好解决大学生村官的食宿和安全问题,因此上级就将他们留在了机关中。二是少数大学生村官个人意愿所为。农村的工作、生活条件较为艰苦,少数大学生村官不能长期坚持在农村工作;有的人认为人往高处走,在农村干没有前途,到上级机关更能发挥自己的才干、更有利于个人的成长进步。由于以上原因,他们就通过各种渠道争取被留在上级机关中工作。三是少数农村对大学生村官不够重视。农村工作具体复杂,需要长期磨练才能获得足以开展工作的能力和威信。大学生村官社会经验较少,目前已有的知识能力和实际要求有一定的差距,一些农村群众和“本土”干部对他们并不十分重视,不注重对他们进行培养和“传帮带”,因此一些大学生村官实际处于可有可无的尴尬境地,无奈之下只好想方设法“留”在机关。

### (六) 农村现状对大学生村官的制约

首先是经济体制上的矛盾。中国农村目前实行的是家庭经营承包责任制。尽管大学生村干部的知识比较丰富,想法也比较多,但是他们无田、无地、无厂、无店,不太具备能够发动农民积极性的资本。再者,村落文化的影响在村庄社会中,使得本土村干部凭借自己的社会影响力在村庄的各种事务中往往具有重要的发言权。而大多大学生村干部缺乏与村民共同的生活背景和村落文化传统,他们需要相当长的时间适应村落社会关系并建立与村民的关系。这使得大学生村官在执行一些政策或操作某些项目的过程中可能遇到矛盾:小农经济的分散性与市场经济要求规模经济的矛盾。这一矛盾在短期内可能影响不大,但长期来看,将使大学生村官制度所构建的平台没法继续发展,后来的大学生村官将重复前任的工作,农村的现状依旧没有办法改变。

## 三、大学生村官制度完善的政策建议

### (一) 做好人才的培养、选择、任用、留用工作

首先,加大农业基础设施投入,调整投资结构,加强农业科技服务支持,尤其是农技推广工作。应结合国情完善农业科技教育和推广体系,加大农业科技服务资金支持,发挥农业高等院校在农业科研教育和推广中的作用。在美国,在政府主导推动下,农学院成为研究教育推广三结合的载体,形成了农学院为核心的独具特色的“三位一体”模式,有效地提

高了农业技术在农业中发张中的作用<sup>[5]</sup>。中国可以借鉴这一模式,利用农学院培养大学生村官,培养本土化核心农民和大学生村官。其次,严把进口关,选拔合格的大学生村官。政府部门在组织选聘大学生村官之前,应对基层村干部队伍建设现状进行深入调查摸底,科学、合理地确定聘用村和应聘大学生的具体条件。再次,要加强应聘服务指导,尽量选择那些涉农专业的学生。从近年来一些地方选聘大学生村官的实践来看,不少大学生虽然有在农村建功立业的愿望,却不能适应农村的工作、生活环境,工作方法欠缺,发挥作用受到制约。为避免再出现类似的问题,有关部门应在尊重大学生意愿、择优选拔的基础上,对应聘大学生进行全面、细心的应聘服务指导。最后,修改《村委会组织法》,充分考虑到非生源地大学生村官的权益问题。对于那些成绩突出,得到村民认同的大学生村官,可以采取赋予“名誉村民”的形式,使他们在法律上享受与当地村民同等的选举权和被选举权。同时可以考虑参照人力资源管理中的职业生涯规划,推动大学生村官的工作规划甚至未来的职业规划,使其根据主、客观条件,对自己以后的工作性质、工作方向,以后要走的路都有一个准确的定位。

### (二) 制定相关的法律,明确大学生村官的地位

大学生村官合法性的基础来自村民的认同,而要获得村民的认同,则取决于他们给村民带来的实际利益的多寡。村民迫切需要的是能给他们带来资金和项目的领导者。大学生村官有的却是知识,而不是资金,但他们中不乏组织能力强、有进取心并且想扎根新农村的能人。因此,政府应该考虑设立大学生村官创业专项基金,既作为对大学生村官的财政支持,也作为工业对农业的“反哺”资金。大学生村官可以单独申报项目,也可以几村联合申报跨区域的综合项目以充分发挥“知识精英”的合力<sup>[6]</sup>。但申请者必须提出项目申请,并对项目实施的可行性进行论证。获得批准后政府应给予相应的资金支持,同时,政府也要在政策环境上对项目实施给予优惠并建立科学合理的项目评估机制。如果项目实施顺利,产生经济和社会效益使全村受益,那么大学生村官便可以获得村民的认同,从而也就有了权威合法性,有了群众基础。

### (三) 完善政策,平衡待遇差别

一方面,地域差别是一个客观事实,受到地方自身经济条件的制约,但针对同一个职位的大学生村官,应该平衡不同地区的收入。要从根本上解决待遇不公平的现象,充分保护大学村官在基层的权益,为他们营造一个“公平、公正、求实、创新”的工作环境,充分发挥他们的优势,为我国社会主义新农村建设做出应有的贡献。另一方面,政府应明确大学生村官的权利与义务,并在现实的过程中不断完善,完善公平的工作环境。最后,应尽快总结各地的经验,制定针对大学生村官这一群体的全国性的政策法规,将一些适合给全体大学生村官的优惠政策制定出来,如在考研加分中的待遇完全打破地域的限制,高校对各地的大学生村官采取同一的待遇等。

### (四) 借鉴经验,创新制度

中国台湾省在改进农业生产率方面较为成(下转56页)

损耗大、环境污染的产业的发展,<sup>[6]</sup>发展低能耗的产业;优化能源消费结构,既要降低煤炭在一次能源消耗中的比重,又要减少在终端能源中直接消费煤炭的比重;加快节能减排技术的研发与推广,<sup>[6]</sup>制定并实施促进节能的激励政策,推行以市场机制为基础的节能新机制。因地制宜的积极发展新型替代能源,加大可再生资源以及低污染的能源的利用比例。

### (二) 加强环保立法,加大环保宣传力度

环境污染一直是山东省区域协调发展的制约因素。解决这个问题,首先要从环境保护政策开始。制定并实施促进能源合理有效利用的环境强制政策,严格执行相应的污染物排放标准和能源消耗标准,提高工业企业的环境准入门槛。同时建立一系列的环境优惠激励政策,鼓励企业向环境友好和能源节约方向发展<sup>[5]</sup>。环境污染的治理必须动员全社会的力量,从多层次、多方面,采取综合手段来实现。加大环境污染危害性以及环境保护知识的宣传、普及和教育,增强企业、公民的生态环境意识和危机感,从而自觉地投入到生态环境的治理中去。

### (三) 转变经济增长方式,优化产业结构,注重经济发展质量

山东省经济的协调发展优势应该继续保持。长期以来,山东经济发展以GDP的快速增长为目标,粗放型的增长方式对能源、环境的可持续发展造成了极大的危害。因此,要加紧对产业结构的调整,提高第三产业的比重。<sup>[7]</sup>第二产业也要大力调整部门结构和技术结构。同时,对经济增速应该适度把握,以注重经济发展质量为导向,以经济结构的协调

化、高度化为目标,以产业结构以及布局调整为手段,遵循循环经济发展方式,改变以消耗资源、能源和破坏环境为代价的经济发展模式,促进经济发展的资源节约性和环境友好性,建立与生态承载力相适应的经济发展模式,为可持续发展保留空间。<sup>[5]</sup>

### 参考文献:

- [1] 孟庆松, 韩文秀. 复合系统协调度模型研究[J]. 天津大学学报, 2000, 33(4): 444-446.
- [2] 续竞素, 吕永成. 广西“经济—能源—环境”复合系统协调度实证分析[J]. 广西社会科学, 2005, (4): 127-129.
- [3] 樊华, 陶学禹. 复合系统协调度模型及其应用[J]. 中国矿业大学学报, 2006, 35(4): 515-520.
- [4] 黄润荣, 任光耀. 耗散结构与协同学[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1988.
- [5] 吕连宏, 罗宏, 张征. 中国“能源—环境—经济”复合系统的协调性分析[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2009, 8(2): 80-83.
- [6] 张国亭. 山东省节能减排主要措施探讨[J]. 理论学刊, 2009, (4): 41-44.
- [7] 王宏艳, 李玉江. 山东省经济与环境协调发展机制研究[J]. 山东经济, 2007, (5): 143-147.

(编辑: 董德利)

(上接32页)功。他们的主要作法是:(1)适当而必要的基本设施;(2)高度生产技术,如优良品种以及必要的生产性投入;(3)农民组织、农业推广、合作运销、农民训练以及配合农业的服务业等。他们认为如果要提高农业生产力,在循序性投资及发展活动上,必须遵循此三项要素的先后次序,且须以适当的比例及幅度循序地整合执行<sup>[7]</sup>。由台湾的经验来看,只要采取正确的策略,适当而循序地建立基本设施,提高高报酬的技术水准,建立有效的农民组织及制度,在人口迅速增长的时候,实施小型农场规模,并不妨碍农业生产的高度发展。按照循序的发展策略,提供必要的基本设施,优先于引进改良品种、生产技术、肥料以及其他必要的投入等。只有在基本设施、生产技术及其他必要的投入等循序地用于具有生产潜力的农场活动时,土地改革、行销、农业信用以及推广等才会成功。将这一经验与大陆政策实践相比较,我们可以发现,在以前的政策中,大陆往往注重第一个和第二个因素的投入,在加强适当而必要的基本设施的建设和高度生产技术方面累计不少经验,而对最后一个因素的重视则不够。因此,结合中国的实际,政府可以借鉴现有的农村管理体制,制定相关的促进政策,大力发展农村合作社,整合农村的分散力量,让大学生村官得以发挥自己的能力和不用重复地去面对单个的农户,在新农村建设中贡献自己的力量。

### 注释:

- ①该表根据调研中平谷区村官办提供的一些数据以及大学生村官网(www.dxseg.cn)公布的资料修正制成。
- ②该表根据江苏大学生村官论坛中的数据 and 各省公布的村官待遇文件修正制成。

### 参考文献:

- [1] 贺雪峰, 苏明华. 乡村关系研究的视角与进路[J]. 社会科学研究, 2006, (1): 5-12.
- [2] 鉴学伟. 成本收益视角解读大学生村官现象[J]. 中共乌鲁木齐市委党校学报, 2006, (4): 24-28.
- [3] 安勇. 推行“大学生村官计划”的制度保障[J]. 经营与管理, 2007, (6): 30-31.
- [4] 安勇. 大学生村官在新农村建设中的误区及其对策[J]. 农业经济, 2007, (6): 60-61.
- [5] 冯涛. 农业政策国际比较研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2007.
- [6] 李飞, 陈晨. 大学生“村官”计划及其实施的初步研究[J]. 中共合肥市委党校学报, 2008, (1): 20-25.
- [7] 谢森中. 台湾农业发展的经验: 循序策略和整合做法[J]. 中国农业经济, 1998, (1): 63-68.

(编辑: 李磊)