

大学生村官工作 长效机制研究

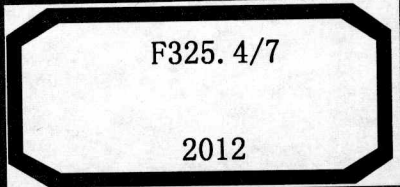
*Da Xue Sheng Cun Guan Gong Zuo
Chang Xiao Ji Zhi Yan Jiu*

◎ 王兆萍 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书是教育部人文社科规划项目“大学生村官工作长效机制研究”
(09YGC840023)的最终成果



大学生村官工作 长效机制研究

*DaXueSheng CunGuan GongZuo
ChangXiao JiZhi YanJiu*

◎ 王兆萍 / 著

北方工业大学图书馆



C00324583



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

大学生村官工作长效机制研究/王兆萍著.

—北京: 经济科学出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1827 - 8

I. ①大… II. ①王… III. ①农村 - 干部工作 - 研究
- 中国 IV. ①F325. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 072564 号

责任编辑: 刘明晖 李 军

责任校对: 隗立娜

版式设计: 代小卫

技术编辑: 王世伟

大学生村官工作长效机制研究

王兆萍 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 10.5 印张 180000 字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1827 - 8 定价: 29.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

大学生“村官”是我国宝贵的人力资源财富。大学生“村官”政策是党中央站在新的历史起点从根本上破解农村发展问题的重大战略举措，具有重要的现实意义和深远的历史意义。其近期目标是缓冲大学生就业压力，通过大学生“村官”介入基层官僚系统重塑政府公信力；中期目标是通过大学生精英下移和沉淀实现基层政权的巩固和推动新农村建设；长期目标是通过大学生精英介入乡土文化实现乡村建设和基层治理的现代化；最终目标是建立农村经济、社会、政治和文化新秩序，实现农村由村民社会向公民社会的实质转变。大学生“村官”计划不仅仅是一项培养人才战略工程，而且也是推进农村社会转型的战略工程。

随着大学生“村官”计划的实施和推进，大学生“村官”为我国社会主义新农村建设注入了新的活力，促进了农村政治文明、物质文明和精神文明的建设和发展。但是，我们同时也应该看到，伴随着这些令人欣喜的成就，大学生“村官”计划还有许多问题需要引起重视：如大学生“村官”政策缺乏顶层设计与战略规划；大学生村官“政策”的连续性与稳定性问题；大学生“村官”职业发展通道有“口”无“梯”；大学生“村官”管理的科学化和制度化水平低；等等。这些问题如果不妥善解决，随着一批批受过良好教育的大学生“村官”陆续任职到期，其再就业问题很可能将会诱发新的矛盾和社会不稳定因素，进而导致较为严重的社会问题。

而大学生“村官”计划制订、执行和实施中的各种问题最终都可归结到是否能够建立一套良好的大学生“村官”工作长效机制体系。本书首先从理解大学生“村官”工作的基本概念入手，基于大学生“村官”计划的发展现状，对大学生“村官”工作长效机制体系的构建进行了深入的研究和讨论。大学生“村官”工作是指各级政府和基层组织依据大

学生“村官”开发和管理的目标,对大学生“村官”的未来和现状进行的规划、投资、培训、使用、保障、研究和发展等一系列的组织、决策等活动和事务的总和,具有大学生“村官”的获取、人力资源开发、激励、整合、研究五大职能。在大学生“村官”工作过程中,应该坚持政府回应性、效率、社会公平和可持续发展等四个基本社会价值。从20世纪90年代中期至今,大学生“村官”工作经历了地区自发探索阶段、国家行政部门引导下的多元探索试验阶段、国家人才战略指导下的全面推进阶段,并取得了积极的成效,为我国新农村建设输送了大量人才。但其作为一个新生事物,在当前的大学生“村官”工作中,普遍存在着缺乏以大学生“村官”为本的工作理念;战略性的大学生“村官”规划缺失;工作机制不健全;对大学生“村官”的管理缺乏专业化;大学生“村官”工作方式运动化特征明显等问题。这在很大程度上制约了大学生“村官”工程的可持续发展。因此,在今后实践中,大学生“村官”工作应该科学化,坚持以科学的理论作指导,使用科学的方法,建立大学生“村官”管理的调控机制、牵引机制、激励机制、竞争机制、淘汰机制和服务机制。

通过大学生“村官”工作体系和机制的全面贯彻实施,提高与改善大学生“村官”们的工作生活质量,充分调动大学生“村官”的工作积极性,让大学生“村官”对农村基层工作充满希望,保证大学生“村官”下得去、待得住、干得好,提高大学生“村官”政策的资源配置效率,使大学生“村官”成为新农村建设和推动农村社会科学发展的火种,并最终能够燃起农村大发展的熊熊火焰,进而吸引无数青年才俊投身于建设农村的浪潮中来。随着一批批、一代代大学生介入农村、扎根农村、服务农村,必将会推动农村社会、经济、政治、文化等一系列的改革和进步,农村政治民主化、经济社会现代化的新秩序亦将会逐步形成。

王兆萍

2012年3月

目 录

第一章 大学生“村官”工作：概念、目标与职能	(1)
第一节 大学生“村官”工作的概念与基本价值	(1)
第二节 大学生“村官”工作的目标	(6)
第三节 大学生“村官”工作的职能	(10)
第二章 大学生“村官”工作的产生和发展	(17)
第一节 大学生“村官”产生的背景	(17)
第二节 大学生“村官”工作的发展历程	(22)
第三节 大学生“村官”工作的发展趋势	(27)
第三章 大学生“村官”工作的基本制度安排	(32)
第一节 大学生“村官”政策的缘起	(32)
第二节 大学生“村官”政策建立的理论基础	(38)
第三节 大学生“村官”政策的运行机制	(46)
第四节 大学生“村官”政策的困境	(51)
第四章 大学生“村官”工作现状分析	(60)
第一节 大学生“村官”工作模式概况	(60)
第二节 大学生“村官”现状分析	(70)
第三节 大学生“村官”满意度及影响因素分析	(82)
第四节 大学生“村官”工作存在的主要问题	(92)

第五章 大学生“村官”管理的长效机制 (104)

第一节 大学生“村官”管理的调控机制：战略性
管理与规划 (104)

第二节 大学生“村官”管理的牵引机制：工作分析与
培训开发 (109)

第三节 大学生“村官”管理的激励机制：薪酬与职业
生涯管理 (121)

第四节 大学生“村官”管理的约束机制：绩效管理 (130)

第五节 大学生“村官”管理的竞争机制：选聘 (136)

第六节 大学生“村官”管理的淘汰机制 (141)

第七节 大学生“村官”管理的服务机制 (143)

大学生“村官”调查问卷 (147)

参考文献 (156)

致 谢 (160)

第一章

大学生“村官”工作： 概念、目标与职能

从1995年江苏省率先开始招聘大中专毕业生下乡担任农村基层干部开始，我国大学生“村官”实践经历了一个从自发探索到全面试验，再到整体推进的过程^①。经过十多年实践，大学生“村官”工作在推进社会主义新农村建设进程、巩固农村基层政权、缓解大学生就业压力等方面，发挥了积极的作用，但在理论上缺乏对实践的概括、反思、总结和升华，进而妨碍了从理论的高度对大学生“村官”工作进行能动的指导。善于用理论总结经验，并善于在实践中坚持和完善理论，是大学生“村官”计划取得成功的基础和关键。而探讨和研究大学生“村官”工作理论，既是巩固和发展大学生“村官”实践成果的内在要求，也是开创新时期大学生“村官”工作新局面的基本保证。笔者从大学生“村官”工作基本概念入手，系统探讨大学生“村官”工作体系以及大学生“村官”管理长效机制，以期为深化、拓展和指导大学生“村官”工作实践提供理论依据。

第一节 大学生“村官”工作的概念与基本价值

一、大学生“村官”工作的概念

大学生“村官”是指到农村（含社区）担任村党支部书记、村委会

^① 林善炜. 大学生“村官”工程可持续发展的思考. 福州党校学报, 2009 (1).

主任助理或其他村“两委”职务的具有大专以上学历的应届或往届大学毕业生。大学生“村官”是特殊的人力资源，是新农村建设的生力军，是未来中国特色社会主义事业接班人。关于大学生“村官”工作的概念，迄今为止尚无定义，笔者从人力资源角度，认为大学生“村官”工作是指各级政府和基层组织依据大学生“村官”开发和管理的目标，对大学生“村官”的未来和现状进行的统计、规划、投资、成本收益核算、培训、使用、保障、研究和发展等一系列的组织、决策等活动和事务的总和。大学生“村官”工作不是单一的目标、技术、方法措施，而是具有不同性质、特点的系统整体。

从整体上讲，大学生“村官”工作包括宏观和微观两部分。就宏观而言，是在中央和地方政府等行政组织层面，为保证大学生“村官”的工作性质和大学生“村官”整体结构的相互匹配以及发展需要，对全国和各地区的大学生“村官”供求状况进行宏观和中长期统计、预测、规划，制定大学生“村官”工作的基本制度、政策、管理权限和管理标准，对大学生“村官”的工作、流动和人才市场秩序进行管理，其目的是奠定大学生“村官”工作和发展的良好基础。微观的大学生“村官”工作则是指每个具体的村委会或社区等基层自治组织依法对大学生“村官”进行开发和管理的活动和过程。宏观和微观层面的大学生“村官”工作不是截然分离的两个体系，而是有机结合在一起，互为条件、相互保障，共同形成大学生“村官”工作系统。另外，大学生“村官”工作是在一定的组织背景和组织文化中进行的，特定的组织目标、结构和运营方式也会对大学生“村官”的管理制度和模式的选择具有明显影响。

大学生“村官”工作应强调以大学生“村官”为本。科学发展观的核心是“以人为本”，落实到大学生“村官”工作上就应该以“大学生‘村官’为本”，而不是简单地把选派大学生“村官”归结为暂缓大学生就业。各级政府、社会部门应从大学生“村官”的现实需要出发，自觉地把维护大学生“村官”的合法权益作为工作的重点，维护、落实、推动和发展大学生“村官”的权益。这是大学生“村官”工作的基本职责，是推动大学生“村官”实践运动发展的根本所在，也是贯彻落实科学发展观的必然要求。当然，权益是历史的、具体的，随着社会时代的发展和大学生“村官”实践活动的不断推进和深入，权益的内容也会不断发生变化。因此，大学生“村官”工作应该站在战略的高度，具体的、历史

的落实好大学生“村官”的权益，充分调动大学生“村官”服务农村科学发展的积极性和主动性，进而推动农村各项事业的发展。

大学生“村官”工作是多部门协作，社会各界广泛参与的系统工程。中共中央《关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见》中明确指出，大学生“村官”工作要建立各部门齐抓共管制度，“各级党委要统筹协调，加强对大学生‘村官’工作的领导和指导，建立由组织、宣传、教育、公安、民政、财政、人力资源和社会保障、农业、林业、扶贫、共青团、妇联等部门参加的联席会议制度；各有关部门要明确职责分工，根据工作职能和业务范围，各司其职，密切配合，共同抓好大学生‘村官’工作。”在大学生“村官”工作中，尤其在大学生“村官”的应聘、职业培训、日常农村管理工作、保障、退出等环节，还需要各类社会组织、媒体、企业、家庭、学校、农民等的大力支持，形成“政府支持、有关部门配合、社会各界共同参与”的工作格局，在全社会形成合力，为大学生“村官”工作创造良好的社会氛围，进而推动大学生“村官”工作的全面发展。

做好大学生“村官”工作必须要有战略思维。大学生“村官”系统工程绝不是形象工程，也非应景之举，而是站在历史高度做出的振兴农村、富国富民的长久大计。同时，大学生“村官”工程对社会经济发展的影响又是一个长期的过程，而且影响大学生“村官”工程建设的因素很多，有经济发展因素、政治制度与行政体制因素、人事制度的改革及发展和再造因素、人口因素、社会文化因素、劳动力市场因素等，它们之间彼此具有很强的关联性。这就要求大学生“村官”工作必须具备科学的、系统的、战略性的思维。大学生“村官”工程的实施效果很可能会影响中国农村发展的未来走向，任何“头痛医头、脚痛医脚”的短视思维和政策只能导致新的农村问题和新的劳动力市场问题不断产生。因此，应该把大学生“村官”工作当做一件关系国计民生的大事来抓，其目标的实现可能需要几十年甚至更长时间，切忌急功近利。

二、大学生“村官”工作的基本价值与精神

在大学生“村官”工作过程中，可能会经常发生政府回应性、效率、社会公平和可持续发展等四个基本社会价值之间的冲突。而国家制定大学

生“村官”政策的目标则是试图在两个或更多的价值之间达成妥协。

1. 政府回应性。政府回应是这样一种理念：公众依据社会和自身价值准则在对政策做出认同、响应和实践的同时，会产生一些诉求和期望，这就需要政府能够对这些诉求和期望及时做出反应，并采取积极措施解决问题^①。政府回应社会及公众诉求的主要方式是建立和完善相关的制度。大学生“村官”工作中的政府回应性对政府而言主要体现在：一是要对大学生“村官”的社会需求和供给状况及发展趋势做出判断，以便制定切合实际的大学生“村官”政策；二是地方政府要回应国家相关法律、法规，并出台一些相关配套制度，如一些地方政府出台了大学生“村官”能力培养和福利保障方面的措施等；三是地方行政系统内部下级组织对上级组织指令的回应；四是政府回应社会及公众（包括大学生“村官”、村委会、村民等）的诉求，如大学生“村官”的薪酬设计和绩效管理，聘期结束后的出路问题等。政府回应为大学生“村官”工作中各利益主体的互动提供了特定社会空间，有利于不同主体的多元利益实现均衡，从而为促使共同利益的实现提供了一种社会机制。当然，政府回应并不意味着损害了制度的强制性与权威性，相反，却有助于政府在回应社会公众诉求的基础上提高其公信力，有助于在社会中形成民主、参与的氛围。

2. 效率。大学生“村官”工作效率是指各级政府为了达到一定的治理目标，通过考录、竞聘、激励等竞争方式和强化的择优机制，与村委会（含社区）和大学生“村官”达成一定的契约关系，取得治理权力，从而对农村社会、政治、经济、文化以及大学生就业等进行有效治理的衡量工具。基于前文对大学生“村官”工作的理解，结合目前大学生“村官”工作运行过程中的实际情况，笔者认为，大学生“村官”工作是具有不同利益要求的主体以大学生“村官”政策及相关制度规则为依据，通过配置政策资源，进而实现社会利益关系调整的过程。对此，大学生“村官”工作效率不仅要能够反映政策资源配置的有效性，还应该使大学生“村官”工作提供的各种服务能够尽可能满足利益相关者的不同偏好。具体则表现为：（1）政策目标的实现效率。在其他条件相同的情况下，政策目标实现的程度越高，说明政策资源配置的有效性程度越高。（2）经济效率。它是指在大学生“村官”工作过程中，所投入的人力、物力、

^① Graver Starling, *Managing in the Public Sector*, The Dorsey Press, 1986, pp. 115 - 125.

经费、时间等要素与其产出的比率高低，体现了对任何管理过程中产出与投入的比率力图达到最大化的一种期望。由于大学生“村官”政策目标多元化，许多产出很难量化，有必要探讨大学生“村官”工作效率的具体体现方式，即具体指标体系。(3) 社会效率。大学生“村官”工作要能够最大限度地降低大学生“村官”及其相关政策的负效应，充分发挥各种政策的正效应，同时还要能够兼顾中央政府、地方政府、村委会(社区)、大学生“村官”以及农村居民的利益偏好，以最大限度地提高大学生和农村社会乃至社会全体成员的发展质量和生活质量。

3. 社会公平。社会公平价值体现了公平的社会性，即向某一社会集团提供的公平，它强调给予在合法享有雇佣和薪酬权利的市场经济体系处于弱势的社会群体以公平的待遇^①。大学生“村官”作为特定历史时期的一种新生事物，没有现成经验可循，只能立足国情，紧密联系实际，不断在实践中探索创新，用发展的办法解决发展中的问题。当前，大学生“村官”工作在政府的高度重视和大力推动下，取得了长足的发展，正朝着制度化和规范化方向发展。但与此同时，我国也存在着应对大学生农村基层就业的思想、物质、政策、制度等各种准备不足、大学生“村官”角色定位不明晰、大学生“村官”保障、激励和服务发展滞后等一系列问题^②。加之社会对大学生“村官”价值认同的分歧，相比起在城市寻求就业的大学生而言，在农村，尤其是欠发达地区农村基层就业的大学生“村官”，他们在生活、工作和未来职业发展过程中会承受更多的困难、挫折和压力，甚至还会遭遇不同程度的歧视，以及政策瑕疵和疏漏给其带来的政策风险。因此，基于大学生“村官”的弱势地位和社会歧视等原因，应在某些职位选择录用和晋升中使其享有法定的优待和优先权，以防他们在公平竞争职位的过程中受到利益损害。

4. 可持续发展。笔者认为，大学生“村官”政策是政府为农村基层培养人才的重大创举，其最终目标是：通过相关政策的实施，确保大学生“村官”真正能够在农村扎根立业，并以其示范作用吸引更多的大学生到农村施展才华和抱负，再造农村新秩序，使他们成为农村经济发展的火种

^① 罗纳德·克林格勒，约翰·纳尔班迪．公共部门人力资源管理：系统与战略．中国人民大学出版社，2001：7。

^② 江苏省委组织部，江苏省委研究室课题组．大学生“村官”工作长效机制探究——以江苏省为例．南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学版），2010（3）。

和生力军,进而带动农民、农业、农村的全面发展。因此,大学生“村官”工程是一项十分艰巨而又意义重大的战略举措,是从根本上破解“三农”问题的新思路和新方法。由于农村自身的条件对人才缺乏吸引力,人才流失很严重,而农村人才队伍建设又是一项战略性、全局性、长期性的工作,不可能一蹴而就,所以,大学生“村官”工作在政策和制度设计上要确立长期的可持续发展的价值目标取向,避免政府部门及其相关组织的短视行为,为追求短期、局部利益而忽视和损害大学生“村官”的利益。此外,还要采取行之有效的考录和聘用措施,让真正热爱农村事业,并愿意无怨无悔地投身于农村建设的大学生进入“村官”队伍,谨防一些大学生将“村官”作为一块就业“跳板”或履历“光环”。换句话说,应将国家和地区发展的长期目标与大学生“村官”自我发展、自我实现目标付诸于大学生“村官”运动和新农村建设的实践中去,并通过相关制度的建构和保障,使参与这场伟大实践中的所有成员形成共同的、相对稳定的、具有指导意义的价值导向,最终激活和推进农村各项事业的发展。

第二节 大学生“村官”工作的目标

1. 建立科学的大学生“村官”管理体系,达到有效管理大学生“村官”的目的。

科学的大学生“村官”管理制度和机制是增强大学生“村官”工作积极性,激发农村经济发展活力的源泉。大学生“村官”工作要求相关部门根据国家大学生“村官”发展战略,合理配置大学生“村官”,充分调动大学生“村官”的积极性,发挥大学生“村官”的潜能和创造性,为社会创造价值,确保大学生“村官”政策战略目标的实现。其核心和宗旨是要体现为“以人为本”、“以大学生‘村官’为本”的工作理念,争取实现政府、农村基层组织、农民、大学生“村官”和社会之间的良性互动和共同发展。健全和实施良好的大学生“村官”管理制度与机制,可以公开、公平、公正的引进和使用大学生“村官”,建立大学生“村官”能进能出的灵活竞争机制,激活农村经济,提高农村经济发展效率,让优秀人才有用武之地,使大学生“村官”能够在适合自己的工作岗位上得到全面的充分发展,同时为农村和社会的发展与进步做出更大贡献。

随着我国农村经济社会的快速发展和城乡差距的进一步缩小，特别是金融危机时期区域经济发展格局的调整，优秀人才已经成为农村经济发展最重要的战略资源，是提升农村综合发展实力的决定性因素。尤其是农村基层的优秀管理人才，对农村经济和社会的发展与进步起着举足轻重的作用。而当前的现实却是：在社会和经济大力发展、消费水平日益高涨的今天，许多职业的工作人员不断加薪，而村级干部全年报酬不如一个国家公务员两三个月工资。这些涉及家家户户、方方面面、千差万别、琐碎复杂的基层管理工作岗位，大多数报酬很低、保障缺位，基层管理者自然没信心干好本职工作，甚至看不起日趋复杂的村干部岗位，更何况是年富力强、怀揣梦想的大学生“村官”。因此，只有建立科学的大学生“村官”管理体系，落实大学生“村官”的激励开发与权利保障制度，才能保证大学生“村官”“下得去、待得住、干得好、流得动”，使其全方位地发挥作用，为农村的各项事业发展做出积极贡献，使农村经济和社会步入大力发展的快车道。当然，作为一项新生事物和创新之举，大学生“村官”工作，无经验可循，只能在实践中完善，在完善中发展，逐步建立健全大学生“村官”管理体系。

2. 完善和落实大学生“村官”政策和工作长效机制，使大学生基层就业逐步由政策诱导型变为自觉自愿型，实现人才城——乡有序流动和农村的快速发展。

受传统就业观念的影响，绝大多数高校毕业生即便毕业时在城市找不到工作，也不愿意到基层及偏远地区去就业。自2007年世界金融危机以来，大学生就业成为比较突出的社会问题。为了缓解大学生就业压力、巩固基层政权、推进社会主义新农村建设，中央政府于2008年3月在全国全面实施大学生“村官”计划，出台了多项优惠性政策，如大学生“村官”享有各项社会保险、上学期间的国家助学贷款可由中央财政补偿和代偿、择优招录公务员、支持继续学习深造等，引导广大大学生面向基层就业。在大学生“村官”政策引导下，面对严峻的劳动力市场就业形势，大学生报考“村官”的积极性很高，据《2010中国大学生“村官”发展报告》资料显示，在江苏、北京、重庆、四川、山西等省（市），报名竞争大学生“村官”的人数比例，最低5:1，最高则达46:1，与报考公务员相差无几。截至2009年末，我国现任大学生“村官”人数已突破18万人。但由于政策本身存在一定的缺陷和不足，大学生“村官”现状不容乐观。

首先,政策对大学生“村官”的工作性质定位模糊,大学生“村官”工作长效机制仍处于探索实践中,“村官”任职期满后去向不明朗,导致相当一部分大学生把当“村官”作为考研或考公务员的一个“跳板”或“履历光环”。据湖北省的一项调查显示,六成大学生“村官”不在村,七成备考公务员^①。事实上,大学生能否主动自愿地选择到基层就业,至少在现阶段更多地取决于中央以及地方各级政府对大学生“村官”政策的落实程度。目前,不少地方政府都出台了大学生基层就业的优惠政策,可很多政策要么太原则,要么太流于形式,可操作性比较差,能否兑现很难确定。例如,江苏省一名2007届大学生“村官”,合同期满半年,省政府当初承诺的助学贷款政策至今未兑现,这种现象在其他省份也不鲜见。

其次,有些政策可能会发生突变,使得人们对政策的信任程度和预期相对不那么乐观。2010年8月底,重庆、福建、内蒙古等省份公务员秋季考试报名陆续开始。其考试公告或政策解读明确规定,大学生“村官”、西部计划志愿者、“三支一扶”等服务基层项目人员,考公务员不享受笔试加分等优惠政策,而此项政策的依据则是中共中央组织部、人力资源和社会保障部、国家公务员局《关于开展从大学生“村官”等服务基层项目人员中考试录用公务员工作的通知》(人社部发[2010]52号),其明确规定,“今后,大学生‘村官’等服务基层项目人员报考公务员,既可报考定向考录的职位,也可报考其他职位,不再实行加分等优惠政策”。尽管定向考录可能有利于大学生“村官”,但政策的多变毕竟在很大程度上影响了政策的公信力和效力。

最后,大学生“村官”政策的功利性和短期性特征明显,使政策本身就带有激励大学生做“村官”短期化、功利化的特征。在政策的导向上,当前的优惠办法更多倾向于期满后的“分流”,如考研加分、招考公务员优先等。而对大学生“村官”的身份、保障、留村工作或创业发展等长期留任农村方面的政策导向要么缺失,要么模糊,要么缺乏力度。在现实实践中,有一些大学生其实很想在农村继续干下去,但想到3年后还是没有编制,只能忍痛走人。以江苏省新沂市为例,全市253个村仅有大学生“村官”81名,缺口很大。尽管农村渴求人才,但困难的县级财政

^① 评大学生“村官”之现状. 长江日报, 2011-04-02.

只允许将一部分创业有成，或村务工作表现突出的大学生“村官”提拔为一把手留任，其他人则无法消化吸收。

总之，我们不应该过分责怪大学生不愿意去基层就业，毕竟趋利避害是大多数人的天性，尤其是时下区域经济发展的不平衡，基层就业环境的相对恶劣以及社会评价不高，都可能使大学生望而却步。归根结底，造成这种现象的真正原因在于各级政府把完善大学生“村官”政策和落实工作长效机制，建立鼓励大学生到基层就业的激励机制等仍然更多地停留在口号和宣传上，缺乏具体的鼓励举措和实实在在的优惠措施。比如承诺多长时间、具体达到什么标准就可以解决公务员或事业单位编制，让到基层去的大学生能够切实感受到他们在农村能够得到可以与留在城市相权衡的好处。只有这样，基层在大学生心里才会有吸引力，农村也才会成为大学生自愿并值得奉献青春乃至终生的地方。

3. 通过大学生“村官”工作体系和机制的全面贯彻实施，保证大学生“村官”政策优质高效运行，实现大学生“村官”政策的最终目标。

笔者认为，大学生“村官”政策是党中央站在新的历史起点从根本上破解农村发展问题的重大战略举措，具有重要的现实意义和深远的历史意义。其近期目标是缓冲大学生就业压力，通过大学生“村官”介入基层官僚系统重塑政府公信力；中期目标是通过大学生精英下移和沉淀实现基层政权的巩固和推动新农村建设；长期目标是通过大学生精英介入乡土文化实现乡村建设和基层治理的现代化；最终目标是建立农村经济、社会、政治和文化新秩序，实现农村由村民社会向公民社会的实质性转变。大学生“村官”政策的目标必须由政府、农村基层组织、农民、大学生、学校、家庭和社会等协同合作，才能实现。可见，大学生“村官”计划不仅仅是一项培养人才战略工程，而且也是推进农村社会转型的战略工程。无论是人才的成长，还是农村社会的转型，都需要一个长期的过程，各级政府和所有的大学生“村官”工作者都应当深刻认识到大学生“村官”工作的长期性、战略性、系统性和复杂性，在思考、规划、实施和推进大学生“村官”工作的过程中，既要立足当前，又要虑及长远；既要关注现实作用，又要重视长远效果；既不能简单地把大学生“村官”工作当作一项具体“政治任务”来完成，也不能热衷于一时一事的轰轰烈烈，追求“短、平、快”的政绩工程。

因此，在实际的大学生“村官”管理工作过程中，各级组织和大学

生“村官”工作者们应放眼长远，入手细微。首先，要充分地认识到农村基层工作的复杂性以及大学生“村官”农村社会实践知识欠缺的客观现实，正确定位大学生“村官”在不同时期的功能作用，辩证地看待大学生的工作能力，给他们制定合理可及的工作目标，并妥善安排他们的工作、学习和生活。其次，要切实贯彻激励保障和大学生“村官”人力资源开发配置体系，积极开展教育培训、结对帮带、日常管理等活动，向他们传授农村工作的经验，着力提高他们的农村工作水平，促使其尽快进入角色；同时还要及时把握大学生“村官”的思想动态，妥善处理他们反映的问题，引导他们正确面对和解决工作中遇到的困难和问题，尤其要充分调动和保护他们的工作积极性和创造性，使他们在享受基层管理工作的过程中，不断增强信心、磨炼意志，切实感受到农村是自己增长才干和施展抱负的广阔舞台，激发他们在农村干事的激情和扎根农村的热情。再次，积极鼓励大学生在农村创业，努力落实各项优惠、扶持政策，多方面搭建平台，筹集更多基金，积极开展信息咨询、项目开发、创业培训、小额贷款等工作，支持大学生“村官”创办、领办致富项目，营造大学生“村官”在农村创业兴业、成长成才的浓厚氛围。总之，通过大学生“村官”工作体系和机制的全面贯彻实施，提高与改善大学生“村官”们的工作生活质量，充分调动大学生“村官”的工作积极性，让大学生对大学生“村官”工作和基层环境有种满足感并充满希望，保证大学生“村官”下得去、待得住、干得好，提高大学生“村官”政策的资源配置效率，使大学生“村官”成为新农村建设和推动农村社会科学发展的火种，并最终能够燃起农村大发展的熊熊火焰，进而吸引无数青年才俊投身于建设农村的浪潮中来。随着一批批、一代代大学生介入农村、扎根农村、服务农村，必将会推动农村社会、经济、政治、文化等一系列的改革和进步，农村政治民主化、经济社会现代化的新秩序亦将会逐步形成。

第三节 大学生“村官”工作的职能

一、大学生“村官”的获取

各地区根据自身发展目标确定所需要的大学生条件，通过规划、招