

北京市委组织部优秀人才项目（项目编号：PYZZ090424001567）

北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目

大学生 『村官』

就业模式研究

● 马俊云 牟玉荣 廖常规 编著

 中国农业出版社

北京市委组织部优秀人才项目(项目编号:PYZZ090424001567)

北京市属高等学校创新团队建设与教师职业发展计划项目

大学生“村官” 就业模式研究

马俊云 牟玉荣 廖常规 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大学生“村官”就业模式研究 / 马俊云, 牟玉荣,
廖常规编著. —北京: 中国农业出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-109-19058-0

I. ①大… II. ①马… ②牟… ③廖… III. ①大学生
—就业—类型—研究—中国②农村—干部工作—研究—中
国 IV. ①G647.38②F325.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 067453 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 5

字数: 150 千字

定价: 18.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前言

FOREWORD



大学生“村官”工作是党中央做出的一项重大战略决策，大学生“村官”工作战略意义逐步显现，呈现出良好发展态势。这项工作自2008年在全国开展以来，各地高度重视，精心组织实施，逐步形成大学生“村官”“下得去、待得住、干得好、流得动”的长效机制。全国累计有30万名大学毕业生到村任职，他们主动融入农村，带头创业富民，真心服务群众，成为社会主义新农村建设的重要力量。

2014年1月28日，中共中央总书记、国家主席习近平在给山东省烟台市福山区大学生“村官”张广秀的复信中指出，希望大学生“村官”热爱基层、扎根基层，增长见识、增长才干，促进农村发展，让农民受益，让青春无悔。习近平总书记的复信充分体现了对张广秀在内的所有大学生“村官”的亲切关怀和殷切期望，对今后全国大学生“村官”的工作指明了方向。

本书认真总结梳理了近年来大学生“村官”这种特殊的就业模式，对大学生“村官”的就业模式、现状和存在问题等进行了深入探讨，从而为大学生“村官”工作的扎实有序推进提供一些参考意见和建议。全书共分七章：第一章为导论，阐述了大学生“村官”就业模式背景分析及政策分析；第二章为大学生“村官”的选聘，从意义、现状与相关政策、原则与要求几个角度进行了分析；第三章为大学生“村官”的管理与使用，分别从岗位设置、管理体制和机制、考核与监督等方面进行了论述；第四章为大学生“村官”权利保障，包括相关政策的实施现状及如何更好地完善其权利等；第五章为大学生“村官”的培养，详细阐述了培养意义、现状及培养模式等；第六章为大学生“村官”流失现象探讨，就目前大学生“村官”流失的这个现象的现状进行分析，并提出了相应的对策探讨；第七章为大学生“村官”就业模式展望，介绍了大学生“村官”就业工作的基本原则，明确其角色定位，并探讨了如何建立其长效工作机制等。

本书参考、借鉴了有关专家学者、“村官”以及官方网站的许多成果，在此表示诚挚的谢意和敬意。由于时间和精力所限，书中不足之处在所难免，诚望广大读者批评指正。

编著者

2014年3月



前言

第一章 导论	1
第一节 大学生“村官”制度概述	1
一、大学生“村官”制度的历史渊源	1
二、大学生“村官”制度的演化	5
第二节 大学生“村官”就业模式的背景分析	6
一、大学生“村官”就业模式是社会主义市场经济发展的 必然要求	7
二、大学生“村官”就业模式是我国高等教育快速发展的 必然结果	7
三、大学生“村官”就业模式是社会主义新农村建设的 必然选择	8
四、大学生“村官”就业模式是国家优化党政干部素质 和结构的需要	9
第三节 大学生“村官”政策分析	10
一、大学生“村官”政策的作用分析	10
二、大学生“村官”计划存在的主要问题	13

第二章 大学生“村官”的选聘	15
第一节 选聘大学生“村官”的重要意义	15
一、选聘大学生“村官”是建设社会主义新农村的现实需要	16
二、选聘大学生“村官”有利于培养党政干部后备人才	19
三、选聘大学生“村官”拓宽了毕业生就业渠道,有利于缓解城市就业压力	21
四、选聘大学生“村官”有利于大学生自身的成长和发展,成为人才培养和锻炼的新模式	23
第二节 大学生“村官”选聘的现状与相关政策	25
一、选聘大学生到村任职的历史回顾	25
二、选拔与聘用大学生“村官”的政策	28
第三节 选聘大学生“村官”的原则和要求	30
一、加强宣传发动,激励大学生投身新农村建设	31
二、牢固树立质量意识,严把入口关	33
三、坚持标准,严格程序,建立科学规范的选拔机制	35
第三章 大学生“村官”的管理与使用	39
第一节 大学生“村官”岗位设置	39
一、大学生“村官”岗位工作内容和岗位设置现状	39
二、大学生“村官”岗位主要能力要求及培养	40
三、完善大学生“村官”岗位设置	44
第二节 大学生“村官”管理体制和机制	48
一、大学生“村官”管理中存在的主要问题	48
二、完善大学生“村官”管理体制和机制的建议	50
第三节 大学生“村官”的考核与监督	55

一、大学生“村官”考核的作用评价	55
二、大学生“村官”考核主体选择	57
三、360°绩效考核方法的借鉴	58
四、完善大学生“村官”考核机制	59
五、强化激励机制，在激发大学生“村官”队伍的 活力上下工夫	61
六、建立约束监督机制，重视负向激励	62
第四章 大学生“村官”权利保障	63
第一节 大学生“村官”权利概述	63
一、大学生“村官”的权利状况	63
二、研究大学生“村官”权利的意义	64
第二节 大学生“村官”权利保障的相关政策	64
一、政策内容	64
二、《关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见》 的内容	66
第三节 大学生“村官”权利保障的现状	73
一、身份尴尬：非官非农	74
二、法律瓶颈：无“法”可依	75
三、后续管理不到位	75
四、动机各异	76
五、综合社会实践能力不足	77
第四节 大学生“村官”权利保障制度的完善	77
一、抓好舆论引导和政策引导	77
二、政策上为大学生“村官”进行准确的身份定位	77
三、出台和落实优惠政策	78

四、完善相关制度	80
第五章 大学生“村官”的培养	83
第一节 大学生“村官”培养的意义	83
一、大学生“村官”的优势	83
二、大学生“村官”的不足和存在的问题	85
三、培养大学生“村官”的意义	89
第二节 大学生“村官”培养现状	94
一、加强教育培训,完善培训机制	94
二、加强工作指导,建立引导、帮带机制	98
三、加强对大学生“村官”的培养、锻炼,提供舞台, 发挥作用	101
四、发挥高校对大学生“村官”的跟踪培养作用, 当好大学生“村官”的后盾	104
第三节 大学生“村官”的培养模式	106
一、订单式“村官”培养模式	107
二、试验开办“‘村官’专业”	109
三、“村官”“回炉充电”——攻读农业推广硕士专业学位	111
第六章 大学生“村官”流失现象探讨	113
第一节 大学生“村官”流失的状况	113
一、大学生“村官”流失的基本特征	113
二、大学生“村官”流失的原因	115
三、大学生“村官”流失原因分析	118
第二节 解决大学生“村官”流失问题的对策	121
一、适当调整大学生“村官”计划的政策目标	122

二、政策上为大学生“村官”进行准确的身份定位	122
三、加强“大学生‘村官’计划”的后续管理	123
第七章 大学生“村官”就业模式展望	127
第一节 大学生“村官”就业工作的基本原则	127
一、坚持行政化与市场化的统一	127
二、坚持法治化与人性化的统一	128
三、坚持科学性与实践性的统一	128
四、科学处理选聘创新、使用创新和流动创新的关系	128
第二节 明确大学生“村官”的角色定位	129
第三节 建立大学生“村官”工作长效机制	132
一、完善高校“村官”人才培养机制	132
二、完善大学生就业理念引导机制	134
三、创新大学生“村官”管理模式和机制	135
四、作用发挥机制	138
五、健全保障机制	140
六、社会推动机制	144
参考文献	147

导 论

本章概述了大学生“村官”制度的来龙去脉，对大学生“村官”就业模式的背景进行分析，并对大学生“村官”政策进行深入解读。

第一节 大学生“村官”制度概述

大学生“村官”制度从操作层面上讲，就是在高校毕业生中选拔人才，并派驻到农村党支部和村委会任职的一项制度安排。建立大学生“村官”制度对提高农村干部队伍整体素质，促进城乡人才的合理流动，扩大大学生就业渠道，推进社会主义新农村建设与农村的和谐社会建设，都具有十分重大的意义和实践价值。

一、大学生“村官”制度的历史渊源

（一）民国时期知识分子发起的乡村建设运动

20 世纪二三十年代，由于内忧外患，中国农村极度衰落凋敝。一批胸怀报国之志的知识分子，试图通过乡村建设重新整治中国社会，为中华民族探索出一条新路。以梁漱溟和晏阳初等人为代表的倡导者，在山东、河北、江苏、安徽等地掀起了轰轰烈烈的乡村建设运动。他们希望通过教育来改造乡村，造就乡村“新民”，刷新中国政治，复兴中国文化，实现民族再造。乡村建设运动的主要内容包括文化教育建设、构建新的社会组织、引进

和推广动植物良种、尝试建立农村医疗保健体系、移风易俗、倡导合作组织、加强农村自卫等方面。参加这一运动的学术团体和教育机构有 600 多个，建立各种实验区 1 000 多处。

乡村建设运动使当时人们的思想观念发生了一定的变化，触动了农村的一些陈规陋习，发展了乡村教育，在一定程度上提高了人们的生活水平。但总体来说，这些成果与发起者的初衷相去甚远，乡村建设运动在农民中并未引起多大反响，后因抗日战争的爆发而草草收场。乡村建设运动因失去了政府的支持，没有触及土地制度的变化，因而无法激起广大农民的热情和向往，最终不可避免地失败了。但是，其本身作为知识分子关注乡村、投身乡村和改造乡村的滥觞，无疑对中国农村的变革和发展具有里程碑式的意义。

（二）新中国成立后政府倡导的知识青年上山下乡运动

知识青年上山下乡运动始于 20 世纪 50 年代，1981 年结束，是新中国成立以来持续时间最长的、由政府组织的、牵涉面相当广的一场社会活动。它是我国特有的历史现象。它的兴起缘于 20 世纪中期困扰政府的城镇就业问题。倡导者的初衷是想通过动员城镇青年参加农业生产，减轻城镇的就业压力。然而，随着中国政局的变动，该运动又被打上了深刻的政治烙印，及至“文化大革命”时期，演变成一场政治运动。这场运动给国家和人民带来了巨大的灾难，造成经济和文教事业的严重破坏，同时也给人们留下了难以弥补的精神创伤。

知识青年上山下乡运动与现在的大学生“村官”制度不能简单地相提并论。两者虽然存在一些相似之处，但本质上却有许多不同之处。知识青年上山下乡是在内无先例、外无模式的情况下，为探索解决当时城镇知识青年就业问题的尝试。虽然美国教授托马斯·伯恩斯坦称之为“本世纪任何一个国家中最大的一项社会实验”，但这项尝试仅能为就业问题的解决提供参考。

（三）改革开放时期的选调生工作

选调生是各省、市、自治区党委组织部门，有计划地从高等院校选调的、品学兼优的应届大学本科及其以上的毕业生直接进入地方基层党政部门工作，作为党政领导干部后备人选和县级以上党政机关高素质的工作人员人选进行重点培养的一项人才选拔制度。

1965年6月，中共中央转发高等教育部党委根据刘少奇的建议撰写的《关于分配一批高等文科毕业生到县以下基层单位工作的请示报告》。该报告提出，计划在两年内抽调高等学校毕业生1万余人（包括文科及部分到农村工作的理工科和生物等有关专业毕业生），分配到县以下的基层单位。先组织他们参加“四清”运动，一两年后再有计划、有重点地分配到县以下的基层单位工作。中共中央在批转这一报告时指出，分配一批大学毕业生到农村是实现知识分子同工农群众相结合、培养革命接班人的有效途径之一，是加强基层建设的一项重要措施。由此拉开了选调生工作的大幕。但紧接着开始的“文化大革命”中断了选调生工作，直到恢复高考后出现第一批专科毕业生时（1980年）个别省份又恢复了选调生工作，并开始逐步在全国展开。

1983年8月，中组部下发《关于选调应届优秀大学毕业生到基层培养锻炼的通知》（中组发1983〔10〕号），决定从各省、市、自治区每年选调一批应届优秀大学毕业生到基层进行重点培养锻炼，几年后，择优选拔到适当的领导岗位，有计划地培养一批年轻而又有大学文化程度的党政领导干部，逐级补充到党和国家机关干部队伍中来，实现领导班子革命化、年轻化、知识化和专业化。2000年1月，中组部等部门下发了《关于进一步做好选调应届优秀大学毕业生到基层培养锻炼工作的通知》（组通字〔2000〕3号）。实践证明，选调品学兼优的应届大学毕业生到基层工作，符合领导人才成长的客观规律，是培养选拔优秀年轻干部、加强领导班子及其后备干部队伍建设的一项基础性工作，是

从源头抓起，培养造就大批适应改革开放和社会主义现代化建设需要的领导人才的一项战略性措施。其后，中共中央、国务院陆续发文对选调生工作做出进一步的指导，不断规范选育流程，严格标准，择优选调；科学培养，动态管理；不唯台阶，适时任用，打造年轻干部培养的良性制度。其间虽有短时的中断，但随着就业制度的变革和高校扩招的影响，选调生工作呈现逐年扩大和加强的趋势。

（四）近年来大学生志愿服务西部计划和“三支一扶”工作

2003年，共青团中央、教育部、财政部、人事部发出《关于实施大学生志愿服务西部计划的通知》（中青联发〔2003〕26号），计划从2003年开始，按照公开招募、自愿报名、组织选拔、集中派遣的方式，每年招募一定数量的普通高等院校应届毕业生，以志愿服务的方式，到西部贫困县的乡镇从事为期1~2年的教育、卫生、农技、扶贫以及青年中心建设和管理等方面的工作。这些工作对推进农村共青团工作、全国农村党员干部现代远程教育试点工作、基层检察院、基层人民法院、基层司法援助、西部农村平安建设等方面的志愿服务工作，拓展大学生就业、创业的渠道，努力培养造就一大批既有现代科学文化知识又有基层工作经验和强烈社会责任感的优秀青年人才，弘扬“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神，推动经济社会持续快速健康发展，都具有非常重要的作用和意义。2006年，中组部、人事部、教育部、财政部、农业部、卫生部、国务院扶贫办、共青团中央联合下发《关于组织开展高校毕业生到农村基层从事支教、支农、支医和扶贫工作的通知》（国人部发〔2006〕16号），“三支一扶”工作开始。“三支一扶”计划采取公开招募、自愿报名、组织选拔、统一派遣的方式，从2006年起连续5年，每年招募2万左右高校毕业生，主要安排到乡镇从事支教、支农、支医和扶贫工作。工作时间一般为2~3年，工作期间给予一定

的生活补贴。工作期满后，对考核合格的大学生，颁发由人事部统一印制的《高校毕业生到农村基层服务证书》，作为服务期满后享受相关就业优惠政策的依据。

二、大学生“村官”制度的演化

（一）大学生“村官”制度的自发探索阶段

1995年，为解决“三农”问题，江苏省率先开始招聘大学生担任农村基层干部。1999年，海南省推出大学生“村官”计划，在定安、临高、东方等市县先后组织招聘大学生“村官”。同年，浙江省宁波市采用公开招考方式，成为全国第一个推行“一村一名大学生”计划的地区。这一时期，大学生“村官”人数较少，但形式多样，逐步打开了改革开放以来知识分子回流到农村的正式渠道，为后来发展积累了重要的实践基础。

2000年3月，广州市天河区公开招聘52名大学生“村官”，全国各地3000多名大学生前往求职。2002年，河南省鹤壁市招聘205名大学生“村官”，拉开了河南省大学生“村官”工程序幕。2004年，河北省邢台市在试点工作的基础上，决定每年选派1000名大学生到农村工作，5年内实现全市5200个行政村都有大学生“村官”的目标。到2004年年底，全国启动大学生“村官”计划的省、市、自治区发展到10个，主要分布在东、中部地区。大学生“村官”工作逐步进入到多省联动、以地区为单位的整体推进与探索阶段。

（二）大学生“村官”制度的全面试验阶段

2005年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于引导和鼓励高校毕业生面向基层就业的意见》。2006年2月，中央组织部、人事部、教育部等八部委下发通知，联合组织开展高校毕业生到农村基层从事支教、支农、支医和扶贫工作。此后，

大学生“村官”工作进入大范围的试验阶段。

从2005年起,北京、四川、江西、福建、青海、辽宁、贵州、陕西、山西、安徽、上海、吉林、湖南、甘肃、宁夏、内蒙古、云南等省、市、自治区先后启动大学生“村官”计划。截至2008年2月底,全国共有28个省、市、自治区启动大学生“村官”计划,其中17个省、市、自治区启动了村村有大学学生的“村官”计划。

(三) 大学生“村官”制度的全面推广阶段

2007年12月18日,中共中央总书记胡锦涛在中组部的一份报告中批示指出:选聘高校毕业生到农村任职“具有长远战略意义”。经中央同意,中央组织部等有关部门决定,从2008年开始,用5年时间选聘10万名高校毕业生到农村任职。3月20日,中央组织部会同教育部、财政部、人力资源和社会保障部召开选聘高校毕业生到农村任职工作座谈会,部署选聘高校毕业生到农村任职工作。自此,大学生“村官”制度在全国大规模开展起来。

2008年12月22日,时任国家副主席习近平主持召开大学生“村官”代表座谈会并做重要讲话,强调切实关心大学生“村官”的成长、成才,着力构建大学生“村官”工作长效机制,努力使大学生“村官”下得去、待得住、干得好、流得动。2009年2月1日,发布的中央1号文件指出:着力拓宽农村干部来源,稳步推进高校毕业生到农村任职工作,实施一村一名大学生计划,完善长效机制和政策措施,创新培养选拔机制,选优配强村党组织书记。大学生“村官”工作进入一个全新的发展时期。

第二节 大学生“村官”就业模式的背景分析

大学生“村官”就业模式,既是市场经济与高等教育大众化

的必然选择，也是新农村建设背景下工业反哺农业、城市支持农村的必然要求，更是培养选拔优秀党政干部的理想途径。

一、大学生“村官”就业模式是社会主义市场经济发展的必然要求

市场经济的不断发展和完善，必然要求通过市场来调节社会资源的分配，实现资源优化配置，引导社会各个生产要素按照社会需要组织生产经营。在我国社会主义制度的背景下，市场经济是同社会主义基本制度紧密结合在一起的，它要求把人民的利益放在首位，克服市场调节的自发性、盲目性和滞后性，要求用多种手段对经济活动进行广泛的宏观调控。

当城市中的大学毕业生存在结构性就业困难，一些城市和领域大学毕业生就业形成“相对过剩”局面，而社会主义新农村建设又亟须大量高素质的人才，社会主义市场经济充分发挥市场调节社会资源分配的功能和政府宏观调控的作用，把大学生引导到社会主义新农村建设中来，充分发挥他们的聪明才智和优势，不断增强建设新农村的智力和能力。

二、大学生“村官”就业模式是我国高等教育快速发展的必然结果

随着我国高等教育的快速发展，近年来高校毕业生的数量急剧增加。2006年我国高校毕业生的数量为413万，2007年增至495万，2008年达到559万，2009年为610万，2010年为630万，2011年为660万，2012年为680万。2013年我国大学毕业生人数达699万，毕业生人数再创新高。毋庸置疑，随着扩招后大学生数量的大幅增长，大学毕业生已经开始面临就业难题。而当前城市的扩容有限，与其千方百计在城市寻找趋