

College Graduate

大学生村官制度 和问题研究

骆江玲 著

中国社会科学出版社

大学生村官制度 和问题研究

骆江玲 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大学生村官制度和问题研究/骆江玲著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 10

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1627 - 9

I. ①大… II. ①骆… III. ①农村—干部制度—研究—中国
IV. ①F325. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 299613 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 潜
特约编辑 范晨星
责任校对 王 龙
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 10 月第 1 版
印 次 2017 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
字 数 285 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

大学生村官制度自 2008 年在中国大陆正式实施已经历了近十年，截止到 2016 年年底，全国招聘大学生村官的数量累计已经攀升到 45 万，在岗超 10 万。在岗大学生村官中，有 5 万多人进入村“两委”班子，9000 多人进入乡镇领导班子，8000 多人选择创业，成为“农村发展第一线”的重要力量。该制度的实施在取得一些成效的同时，也为学术研究提供了一个值得探讨的样本，有一些值得深入研究的问题，如大学生村官融入村庄及发挥作用的问题，大学生村官管理模式如何形成的问题，庞大的大学生村官群体与社会稳定的问题，大学生村官自身的发展问题，等等。这些问题不仅引起学界的热议，如许多专家认为农村首要解决的是城乡二元体制等深层次问题，该制度难于改变现状，农村也难得到真正实惠，且国家多年培养的人才倒流至农村是资源浪费等。针对这些问题，骆江玲组织了大学生村官制度及问题的研究团队，开展了比较系统的研究。

骆江玲研究团队运用吉登斯结构化理论与方法，分析了中国农村政治经济社会等结构性问题，探讨了国家推动的大学生村官制度是如何嵌入到行动者的行为当中去的，又是如何通过行动者的行为不断地寻找出具有新元素且内质不断变化的“新大学生村官制度”的。比如探讨国家与乡村的二元结构和乡村社会结构对中央政府、地方政府、村干部、村民和大学生村官自身等不同层级制度主体的影响，从结构对不同制度主体对大学生村官制度的影响出发，同时分析不同层级制度主体的运作逻辑建构制度的过程来评价大学生村官制度的实施实效以及相应问题，深入分析了行动者的策略行为和结构力量，并聚

焦于大学生村官制度对农村治理、农村发展、缓解就业、人才培养等方面的影响以及其在实施中共性和差异性等问题等，丰富了大学生村官制度的研究内容。

该研究围绕大学生村官制度主题，重点从五个方面开展研究：一是大学生村官制度演进过程与路径，如政策维度比较相关制度（见习官员制度、台湾和香港社会工作者制度、科技特派员制度、驻村干部制度），分析其区别联系，总结经验教训。二是大学生村官制度运行层级的逻辑与相关问题，探讨大学生村官制度整体推进逻辑和制度运行层级逻辑，分析大学生村官制度运行层级的相关问题。三是建立了大学生村官制度的评价体系，评价制度实施以来对农村治理、农村发展、人才培养和缓解就业四个方面的实效以及在这四个方面出现的重要问题。四是从借调、女性视角、大学生村官再教育体系三个方面对大学生村官制度进行延伸讨论。五是以五省市数据为基础，分析大学生村官制度不同指标之间的相关性以及得出五省市在不同方面的一些差异，最后得出结论并提出相关建议。首先，研究成果基于深度调研。研究团队在大量阅研已有研究资料基础上，实地调研了北京、江苏、江西、福建、甘肃的5省市、6县、11个乡镇、21个村庄，运用了定性定量研究方法，对大学生村官制度如何在“结构与行动者”互动中发展变化做了相关性和交互性的分析，分析了大学生村官制度实施中的效果和问题，并提出解决对策。该成果将研究与制度改革和制度实践结合起来，较好地实现了理论研究回应实践需要，制度实践反馈理论研究的良性互动。比如研究成果厘清了大学生在乡村治理中所谓能力不足问题，作者认为是乡村场域刚性结构使然而非大学生能力问题，它需要外力介入来破除这种结构，让大学生更好地融入进去。其次，研究提出的社会结构对大学生村官制度有直接影响，认为制度设计如果符合工作实际，制度运行会更加顺畅，反之则会表现为县乡，尤其是乡镇政府直接博弈，自下而上地对制度结构产生影响，影响大学生村官制度实施效果，具有比较鲜明的特色。研究中基于行动者（即大学生村官制度的利益相关者）的实际案例描述比较鲜活，事例比较生动，比较有说服力。另外，如研究中基于女性视角提出的

女大学生村官个性特征及其安全问题确实需要我们予以充分关注。

该研究具有较高的学术价值。大多数研究因循国家—社会的理论视角，探讨大学生村官制度，这种理论视角湮没了不同行动者的鲜活性（尤其是具有独特权力结构和社会结构的乡村场域），容易使“具体而微”的大学生村官制度研究浮于表面，得出结论和提出建议往往过于宏大且针对对象多为政府，无法从根上解决问题。本研究运用吉登斯的结构化理论，既重视行动者的策略行为，也重视其建构的结构力量，这就突破了国家—社会理论仅关乎宏观层面的视角，使研究的理论触角直接渗入到经验世界中，这样的研究理论容易实现从实践到理论的总结，且提出的建议自下而上，可操作性也大为增强。

该研究同时也具有较高的应用价值。该研究通过调研五个具有代表性的省份，立足实证考察，运用社会学方法，对大学生村官制度及其完善进行全面和深入的研究，特别是系统反思其制度缺陷，客观系统地评估制度的实施进展情况，更为重要的是为制度的进一步定位提供依据，推动制度完善，激发大学生村官制度作为“中国特色经验”的应有潜能和巨大优势，促进城乡和谐，以利于充分发挥大学生群体在农村发展中的作用。

总之，该研究以吉登斯结构化理论为依托，以“行动者导向”的研究方法，以问卷调查和实地访谈资料为素材，通过横向和纵向两条主线对大学生村官制度进行了重点分析，推进了大学生村官问题研究的进展，丰富了研究内容。研究提出的大学生村官制度要与国家其他农村发展政策相衔接、大学生村官选聘时就着重考虑村庄的具体需求、大学生村官借调必须限定在一定范围内、县乡政府应该有一定编制用于吸纳服务期满后有志于服务基层的大学生村官等建议对相关部门及研究者都具有一定的参考价值。我相信该书的出版将对我国大学生村官制度的完善与研究起到积极作用。

中国农业大学教授

奉公

2017年7月10日

摘 要

本研究^①运用吉登斯结构化理论,探讨国家与乡村的二元结构和乡村社会结构对不同层级制度主体的影响,同时分析不同层级制度主体的运作逻辑建构制度的过程,以此评价大学生村官制度的实施实效以及相应问题,并有针对性地提出建议。

本研究在大量阅研已有研究资料基础上,实地调研了北京、江苏、江西、福建、甘肃的5省市中的6县、11个乡镇、21个村庄,重点研究五个方面:一是探讨大学生村官制度历史演进过程与路径,从政策维度比较相关制度(见习官员制度、台湾地区和香港地区社会工作者制度、科技特派员制度、驻村干部制度),分析其区别联系,总结经验教训。二是研究大学生村官制度运行层级的逻辑与相关问题,探讨大学生村官制度整体推进逻辑和制度运行层级逻辑,分析大学生村官制度运行层级的相关问题。三是建立大学生村官制度的评价体系,评价制度实施以来对农村治理、农村发展、人才培养和缓解就业四个方面的实效,以及在这四个方面出现的重要问题。四是从借调、女性视角、大学生村官再教育体系三个方面对大学生村官制度进行延伸讨论。五是以5省市数据为基础,分析大学生村官制度不同指标之间的相关性以及得出5省市在不同方面的一些差异,最后得出结论并提出相关建议。具体如下:

第一,国内外相关制度比较。(1)国内外相关政策比较:与日本

^① 本研究为国家社会科学基金青年项目《大学生村官制度和问题研究》(基金项目号:11CSH010)最终成果。同时,本研究得到“社会发展与治理”研究中心江西省2011协同中心的出版资助。另外,报告中所有具体的人名和地名均采取了学术处理。

实习制度均存在国家就业压力大的背景,设计了缓解就业压力的目标。与台湾地区社会工作制度均具有注重法律法规保障、宏观调控、财政的大量投入等特点。差异表现在:台湾地区社会工作制度是一项瞄准社会工作、目的性强、目标较为单一的政策,大学生村官制度是一项涉及农村发展方方面面的综合性政策;科技特派员和驻村干部等政策主要采取行政命令执行,大学生村官政策采取“自愿有偿、国家选拔”的原则等。(2)相关政策启示:大学生村官的“进与出”主要采取市场调控方式,大学生村官的履职主要采取政府推进方式(如进村两委、定岗定责)等;大学生村官制度的目标,应综合考虑大学生村官群体的特点、特长和农村发展的实际需要进一步凝练,不要将农村方方面面的发展目标扣在大学生村官身上。

第二,研究大学生村官制度运行层级的逻辑与问题。(1)探讨大学生村官制度整体推进的逻辑和制度运行的层级逻辑,中央政府在政治力量对比与资源配置权力上处于优势地位,在制度的演进过程中起主导作用。地方政府在执行大学生村官制度时,省、市、县、乡等不同层级将根据当地的实际情况弹性实施,不同层级的诉求会按照级别层层上报,最终集中于省层面向中央提出,从而对大学生村官制度的完善和实施产生重要影响。村庄层级是相对封闭的社会结构,大学生“空降”农村难于融入,一方面村干部、村民的宗族派系或血缘亲属等村庄内生因素形成的社会结构,像“一道网”一样排斥外来的大学生村官;另一方面由村干部组成的村庄权力结构,像“一扇门”一样将大学生村官隔离在农村权利场域外或成为村权代表的村干部的附属。大学生村官有着自身利益考量,进入村庄又缺乏赋权,其逻辑主要是依附村权核心的村书记或主任,完成村庄非核心事务,多数时间重点考虑期满后的出路。(2)探讨大学生村官制度运行层级的相关问题,一是大学生村官制度的结构问题和具体问题,结构问题主要从结构与行动的二元关系、国家与社会的视角、中央与地方及乡村内外的视角分析;具体问题如大学生村官有职无权、形式上进两委、任职时间太短、缺乏就业保障、创业出路虚设、缺乏女性视角等。二是县乡层面的共性问题,如人才选拔与地方需求脱节、基层政府的管理

成本增加、借调村官进基层政府工作、考核机制等。三是村庄层面的共性问题，如融入乡村难、难给村民带来实惠等。四是大学生村官自身的问题，如对农村工作认同感不强、自身能力与乡村工作脱节、缺乏人脉和外部支持、缺乏赋权和发展机会、当作跳板、无心扎根、待遇低、再就业问题、大学生村官管理等。

第三，大学生村官制度实施的实效分析与相关问题。（1）对农村治理工作的实效有限，一是在村两委工作方面，基层政府与村庄认可已经进入村两委的大学生村官，大学生村官易于将现代管理方式融入村两委的决策和执行中，但参与村庄重要事务决策还欠缺。二是在参与党建工作方面，各地基层政府与村庄均认为大学生村官的作用不显著，主要工作是政策的上传下达、档案整理等。三是在参与农民合作社工作方面，政府和村庄没有积极推进大学生村官加入其中，发挥的作用也极其有限。作用有限的问题是大学生村官能力、经验、威信、专业不对口和对农产品营销市场不熟悉。（2）对农村发展工作的实效有限，在农村经济发展方面，主要在开拓市场、引进技术、组织产品展销、加强广告宣传、建立网站网页等方面有一些辅助作用；在农村社会发展方面，对于农村社会的事务性工作基本没接触，作用总体不大。在农村文化发展方面，作用较为明显，主要体现在村民培训、举办文体娱乐、提高了村里的信息化水平等，俨然成为一支大有可为的生力军。作用有限问题是大学生村官有名无权、难于接触和胜任乡村发展的核心事务，以及自身无心于农村长期发展工作等。（3）对农村人才培养工作的实效不显著，主要问题是缺乏大学生村官再教育体系，以及基层政府内在动力和资源不足，不愿意花大力气培养3年期满后流失的大学生村官。（4）对缓解就业起到了“缓冲带”的作用，大学生村官三年期满后多数要重新加入市场就业大军，主要问题是大学生村官的五条出路难于满足大学生村官就业需求。

第四，大学生村官制度的三个延伸讨论：（1）从大学生村官借调的情况看，不同制度主体持不同意见导致大学生村官借调到基层政府的机制不顺畅，基层政府和多数大学生村官赞成，认为县、乡镇和农村是一个系统，借调便于大学生村官了解农村系统；多数村

干部反对,认为大学生村官制度主要服务于农村,而不是基层政府。(2)从大学生村官制度的女性视角看,制度缺乏女性视角的设计,导致地方政府弹性对待甚至忽视性别的管理。因为,农村多地处偏远地区甚至在山区,对女性大学生村官而言存在很多工作不便和人身安全问题。从大学生村官再教育体系看,大学生村官再教育几近缺失,需要设计弥补,主要目的是在价值观和认识观上以及涉农知识缺口上帮助大学生。

第五,大学生村官制度的相关性及其差异性分析。(1)相关性数据表明:大学生村官的性别与对农村治理的作用的相关性高度显著,与对农村发展贡献及融入社区的相关性很弱;大学生村官的年龄与对农村治理贡献的相关性很弱,与对农村发展贡献高度显著的负相关;与借调乡镇或县里工作、融入社区相关性高度显著;大学生村官的文化程度与对农村治理和农村发展的贡献、借调乡镇或县里工作、融入社区的相关性很弱;大学生村官的学科门类与农村治理和农村发展的贡献、融入社区的相关性很弱,与借调乡镇或县里工作相关性显著;大学生村官的家庭所在地与对农村治理和农村发展的贡献、借调乡镇或县里工作、融入社区相关性很弱,与组织村民培训、组织村里的文化体育娱乐活动相关性高度显著;大学生村官所在村的富裕水平与对农村治理和农村发展的贡献、融入社区的相关性很弱,与借调乡镇或县里工作相关性高度显著;大学生村官任职期间所住地点与农村治理、融入社区的相关性显著;与对农村发展贡献、借调乡镇或县里工作相关性很弱;大学生村官进村两委与农村治理和农村发展的贡献、融入社区的相关性高度显著,与借调乡镇或县里工作相关性很弱;大学生村官借调与对农村治理和农村发展的贡献、融入社区的相关性均很弱。(2)调研省份的差异性问题:一是招聘差异,招聘模式上如优秀大学的学生免试、组织实习后双向选择、由省级统一组织特招;招聘数量上,发达地区大学生村官可能达到两名,边远地区调研的省份很多村庄没有大学生村官;二是工资待遇相差大,尤其是发达地区(北京、江苏)和边远地区(甘肃)之间的差异;三是支持大学生村官创业支持存在差异,包括贷款支持,结对指导创业,形成了如“村

官+大户+贫困户”“村官+专家+基地”“村官+合作社”；四是大学生选择村官目的存在差异，例如，解决户口问题在北京的现象很突出；五是解决再就业方式不同，如北京每年分配一定数额定向招录公务员，甘肃省大学生村官合同期满后全部转为事业编制。

第六，针对性地提出了七条建议。（1）与国家其他农村发展政策相衔接，系统解决大学生村官发挥作用的问题。（2）农村发展方面，弱化大学生村官与农村经济社会发展的强关联，农村文化发展方面可定位为农村文化发展的生力军。（3）大学生村官招聘应着重考虑村庄需求，可采取大学生先入村实习、双方明确意愿的方式。（4）明晰大学生村官融入村庄的路径，强化大学生村官在村庄的主体地位，可借鉴江苏地区采取“实习书记”制度。（5）明晰大学生村官服务农村和基层政府的时间比例，作为基层政府借调大学生村官应遵循的原则。（6）制度完善应将女性视角纳入，各地应根据地方特点和女性特点设计女大学生村官的管理模式，作为地方执行大学生村官制度的一项考核。（7）针对大学生村官的特点，建立长期可持续的大学生村官再教育体系。

关键词：大学生村官制度；结构化理论；行动者；农村治理；农村发展；缓解就业；人才培养

目 录

开篇语	(1)
第一章 导论	(2)
一 研究背景与问题	(2)
二 研究目的与意义	(3)
三 研究框架	(4)
四 技术路线图	(5)
五 概念界定与理论路径	(6)
(一)概念界定	(6)
(二)理论路径	(7)
六 研究方法	(8)
七 创新与不足	(9)
(一)研究创新	(9)
(二)研究不足	(10)
八 研究地点概况	(10)
(一)北京调研地点概况	(11)
(二)甘肃调研地点概况	(13)
(三)江西调研地点概况	(14)
(四)江苏调研地点概况	(15)
(五)福建调研地点概况	(16)
九 调研问卷对象的基本情况	(17)
(一)大学生村官基本资料	(17)

(二) 村干部的基本资料	(21)
(三) 村民的基本资料	(23)
第二章 文献述评	(26)
一 大学生村官制度整体考虑的研究回顾	(27)
(一) 大学生村官制度去留争议的三种观点	(27)
(二) 大学生村官制度实施的四个普遍问题	(28)
(三) 对大学生村官制度问题提出解决思路	(28)
二 大学生村官制度实施过程的研究回顾	(29)
(一) 大学生村官选聘的研究	(29)
(二) 大学生村官融入的研究	(30)
(三) 大学生村官赋权的研究	(31)
(四) 大学生村官培养的研究	(33)
(五) 大学生村官出路的研究	(34)
三 大学生村官制度已有研究的评价和启示	(35)
第三章 大学生村官制度的演进与相关制度分析	(38)
一 大学生村官制度的历史演进	(38)
二 相关政策制度的分析与启示	(43)
小结	(47)
第四章 大学生村官制度运行层级的逻辑与问题	(50)
第一节 大学生村官制度运行层级的逻辑分析	(51)
一 大学生村官制度整体推进的逻辑	(52)
(一) 大学生村官制度的真实性执行	(52)
(二) 大学生村官制度的失真性执行	(53)
二 大学生村官制度运行的层级逻辑	(54)
(一) 中央地方的运行逻辑	(54)
(二) 村庄层级的运行逻辑	(57)
(三) 大学生村官运行逻辑	(58)

第二节 大学生村官制度运行层级的相关问题	(62)
一 制度存在的结构问题	(63)
二 制度存在的具体问题	(65)
(一) 岗位有职无权	(65)
(二) 形式上进两委	(66)
(三) 任职时间太短	(66)
(四) 缺乏就业保障	(66)
(五) 缺乏女性视角	(67)
三 县乡层面的共性问题	(68)
(一) 人才选拔与地方需求不一致	(68)
(二) 增加了基层政府的管理成本	(69)
(三) 借调大学生村官的时间过长	(69)
(四) 大学生村官考核导向有偏差	(70)
四 村庄层面的共性问题	(71)
(一) 大学生村官融入乡村难	(71)
(二) 大学生村官创造实惠难	(72)
五 大学生村官的问题	(72)
(一) 与村民沟通难	(74)
(二) 无心扎根农村	(75)
(三) 工资待遇较低	(75)
(四) 再就业出路难	(75)
(五) 管理中的问题	(76)
小结	(77)
第五章 大学生村官制度实施的实效分析	(80)
第一节 大学生村官制度的整体实效	(80)
一 大学生村官制度评价指标体系建立	(83)
二 对大学生村官制度实效的整体评价	(84)
(一) 改变农村干部的年龄和文化结构	(85)
(二) 发挥现代化知识对农村管理作用	(86)

(三)增加基层政府与农村管理的人手	(86)
(四)一定程度丰富了农村的文娱生活	(87)
第二节 农村治理的实效分析	(88)
一 对农村治理的整体实效分析	(88)
(一)农村治理评价指标体系建立	(88)
(二)对农村治理实效的整体评价	(89)
二 对村两委工作的实效分析	(91)
(一)留住和用好人才的重要途径	(93)
(二)补充人才与提高信息化水平	(94)
三 对乡村党建工作的实效分析	(95)
(一)基层政府的重要助手	(97)
(二)梳理党建工作的文案	(98)
(三)补充村支部新鲜血液	(99)
四 对农村合作社发展的实效分析	(99)
(一)参与创办合作社的各项活动	(100)
(二)积极宣传合作社相关的政策	(101)
第三节 农村发展的实效分析	(103)
一 对农村发展的整体实效分析	(103)
(一)农村发展评价指标体系建立	(103)
(二)对农村发展的整体实效分析	(104)
二 对农村文化发展的实效分析	(105)
(一)村干部高度肯定	(110)
(二)村民的高度肯定	(111)
(三)大学生村官肯定	(112)
三 对农村经济发展的实效分析	(114)
(一)对农村经济发展作用不明显(从基层政府 角度分析)	(117)
(二)缺乏地方资源难于发挥作用(从村干部的 角度分析)	(117)
(三)掌握知识难于贡献农村发展(从大学生村官 角度分析)	(119)

四 对农村社会发展的实效分析	(120)
(一) 对农村生态环境保护有贡献(从基层政府 角度分析)	(121)
(二) 对农村发展的整体贡献不大(从村干部的 角度分析)	(121)
(三) 缺乏处理农村事务的村资源(从大学生村官 角度分析)	(123)
(四) 外地村官难处理本村的事务(从村民 角度分析)	(124)
第四节 缓解就业的实效分析	(125)
一 大学生村官制度缓解就业的情况	(126)
二 对缓解就业的整体实效分析	(126)
(一) 缓解就业评价指标体系建立	(126)
(二) 对缓解就业实效的整体评价	(127)
第五节 人才培养的实效分析	(134)
一 大学生村官培养的基本情况	(134)
(一) 中央层面的培养计划	(135)
(二) 县乡层面的培养计划	(136)
二 对人才培养的整体实效分析	(139)
(一) 人才培养评价指标体系建立	(139)
(二) 对人才培养实效的整体评价	(140)
小结	(143)
 第六章 大学生村官制度实施的问题分析	(145)
第一节 农村治理方面的问题分析	(145)
一 参加村两委工作的问题分析	(146)
(一) 基本情况	(146)
(二) 重要问题	(149)
二 参加乡村党建工作的问题分析	(150)
(一) 基本情况	(150)
(二) 重要问题	(151)

三 参加农村合作社工作的问题分析	(151)
(一) 基本情况	(151)
(二) 重要问题	(152)
第二节 农村发展方面的问题分析	(153)
一 农村文化发展的问题分析	(153)
(一) 基本情况	(153)
(二) 重要问题	(154)
二 农村经济发展的问题分析	(154)
(一) 基本情况	(154)
(二) 重要问题	(155)
三 农村社会发展的问题分析	(155)
(一) 基本情况	(155)
(二) 重要问题	(156)
第三节 缓解就业方面的问题分析	(156)
一 鼓励留村任职工作存在的问题	(157)
二 招录乡镇和公务员存在的问题	(158)
三 扶持自主创业发展存在的问题	(158)
四 引导另行选择出路存在的问题	(159)
五 支持继续学习深造存在的问题	(159)
第四节 人才培养方面的问题分析	(160)
一 基本情况	(161)
(一) 培训的内容	(161)
(二) 培训的方式	(162)
(三) 培训的周期	(162)
(四) 培训的机构和地域	(163)
二 重要问题	(166)
小结	(167)
第七章 大学生村官制度实施的延伸讨论	(168)
第一节 大学生村官借调情况分析	(168)
一 村干部对借调的态度	(169)