

农村专职社工：浙江大学生村官的新出路

卢芳霞

（中共绍兴市委党校 浙江绍兴 312000）

【摘要】大学生村官制度的出台，是基于新农村建设、巩固基层政权、缓冲就业压力等多重目标的考虑。该项“具有长远战略意义”的制度在力求实现国家和集体利益的同时，也必须充分考虑到大学生村官的个体利益问题。为此，中央连续出台政策，对关乎大学生村官切身利益的出路问题作出明确规定。然而，中央为大学生村官预设的五条出路在基层是否可行？本文以浙江省为例，通过调查分析得出结论：因法律背景、基层实况和自身能力所限，浙江大学生村官的五条出路尚不畅通，需要进一步拓宽。最后结合浙江省农村社区建设的背景，提出具有浙江特色的一条新出路，即让大学生村官担任农村专职社工。

【关键词】大学生村官；浙江；农村社区；专职社工

2005年6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》，大学生村官制度被作为建设新农村、巩固基层政权和缓冲就业压力的一项战略措施^[1]推上我国历史舞台。全国各地的大学生响应中央号召，纷纷到农村任职。但任职届满后的出路如何，始终是大学生村官最为关注的问题，这就要求党委政府给大学生村官一个明确的回应。2009年5月6日，中组部负责人就制定下发《关于建立选聘高校毕业生到村任职工作长效机制的意见》答记者问，明确了任期满后的大学生村官有五大出路，即鼓励担任村干部、推荐参加公务员考试、扶持自主创业、引导另行择业和支持继续深造。2010年5月10日，中组部、中宣部等13个部门出台《关于做好大学生“村官”有序流动工作的意见》，引导聘用期满大学生村官通过留村任职工作、考录公务员、自主创业发展、另行择业、继续学习深造等五条出路实现有序流动。那么，中央为大学生村官预设的五条出路在基层是否可行？本文拟以浙江省为例来加以分析和说明。

一、现实困境：浙江大学生村官的出路不够畅通

2006年6月23日，浙江省出台《关于引导和鼓励高校毕业生到农村和社区工作的实施意见》，提出“力争5年左右时间，做到全省基本实现一村（社区）至少一名高校毕业生的目标。”五年来，浙江省大学生村官制度初步实现了既定的国家利益，为基层组织建设提供了“血液”支持，为基层政权建设提供了“后备”干部，为缓解就业压力提供了“分流”口子，为更新就业观念提供了现实榜样。^[2]与此同时，浙江省也贯彻落实科学发展观，做到以人为本，充分考虑了大学生村官的个体利益问题，尽力为任职期满后的大学生村官畅通出路。但总体来看，浙江大学生村官的五条出路仍面临着问题，需要进一步加以拓宽。

（一）大学生村官担任村干部难

大学生村官如果能担任村干部，则能更好发挥“新农村建设生力军”的作用，但调查发现，大学生村官在农村一般只能从事辅助性工作，无法进入权力的核心层。这一普遍现象的出现主要是由于以下三个方面的原因：

1. 大学生村官担任村委会干部面临法律瓶颈。《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。换言之，村委会干部只能由本村村民担任，招聘的大学生不经过村民选举不能合法地成为村干部。而且村委会干部只能是本村人，事实却是只有极少数大学生

村官在户籍所在村任职。所以作为一项新政策，大学生村官在法律层面遇到了困难，这也是实施大学生村官计划的硬伤。^[3]

2. 大学生村官担任村支委干部遭遇利益博弈。《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》并未规定村支委干部的户籍只限于本村人，理论上大学生只要是党员并且组织关系在所在村，就可以参加村支委的选举。但现实中，大学生村官竞选村支委面临着宗族利益、既得利益等利益博弈。在深度访谈中，一位村支部书记对作者讲出真心话：“大学生村官的党组织关系已迁转至村，对我们下届选举造成压力，所以为自保，村干部一般不愿提供机会让大学生处理实质性事务。”为此，浙江省已明确提出 2011 年的全省村级组织换届中，确保有一定数量的大学生村官进入村级领导班子。我们坚信在组织的推动下，将有部分大学生村官进入村党组织，但大学生村官仍会被村干部视为潜在对手而倍受排斥。

3. 大学生村官担任村干部面临严峻的能力考验。复杂的人际关系、村干部帮派关系、宗族势力关系、传统习惯等形成了特殊网络，使农村成为问题的多发地。而这些 80 后的大学生村官普遍缺乏农村社会认知，现以“飞鸽牌”身份欲胜任村官确实难。调查表明，大学生村官本身最具优势的科普文化知识在新农村建设中并不特别重要，而最重要的能力如对农村实况的熟知、协调沟通能力、组织人脉资源和获得群众信赖的能力等恰恰又是大学生村官所欠缺的。所以大多数村民无法信任地把选票投给大学生村官。

（二）大学生村官考公务员难

大学生当初报考村官，多数是想通过“曲线救国”最终进入公务员队伍。但浙江省组织部相关负责人表示，这不应该成为主渠道，并透露：就全省范围来看，大学生村官中，通过考试进入公务员队伍的比率不足 10%。^[4]大学生村官难以进入公务员队伍，主要基于以下原因：

1. 受公务员编制数量所限。在中央大的政策背景是乡镇机关编制五年内只减不增的形势下，浙江省的乡镇机关根本无法消化吸收大量村官，所以给大学生村官定向招考的名额非常有限。以浙江绍兴市为例，2010 年首次实行优惠招考政策时，从选聘到村（社区）任职的高校毕业生中考试录用乡镇（街道）公务员 97 名，这已经是政府增加定向招考名额的结果，但对符合报考条件的第一、二批总共 1321 名大学生村官来讲，仍只是杯水车薪。

2. 有限加分无法增强竞争力。自 2010 年开始，浙江省实行优惠政策，给任职工作满 2 年和 3 年的大学生村官报考省级和设区市区级机关公务员时分别加 3 分和 5 分。但大学生村官凭着这些加分与应届毕业生和其他人（如教师）去竞争，胜出机会仍然很小。因为长年在农村任职，琐碎的日常事务占去了大量的学习时间，远离城市更使得他们无法掌握最新政策和知识动态，非专业性的日常工作使原先所学专业知识荒废殆尽，这一切无不使其文化知识发生绝对地和相对地退化，进而降低了其笔试竞争力。

3. 受“逢进必考”制的限制。按公务员法规定，浙江省对初任公务员实行“逢进必考”制，严格按分数的高低录取。这种“一考定胜负”的制度虽然有其合理性，但却限制了部分优秀大学生村官进入公务员队伍。这些村官平时工作虽然优秀，但终因考试能力弱，在公务员考试中屡战屡败。以浙江绍兴市为例，2010 年公务员考试中，绍兴市“十佳”大学生村官只有 1 人进入面试，而且这位大学生村官最终因综合成绩只排在第三名，未能进入公务员队伍。

（三）大学生村官自主创业难

浙江是民营经济发达地区，各级党委和政府希望大学生村官自主创业的意向明显。全省各地通过多种政策，如创业计划设计大赛、SYR^[5]创业培训、提供创业贷款等，引导大学生村官自主创业。但各地大学生村官自主创业的比例仍较低。大学生村官创业难，既有主观原因，也有客观原因：

1. 大学生村官创业意愿不强。许多大学生村官志在曲线救国，想通过优惠政策最终进入公务员队伍，所以对自主创业缺乏积极性。2008 年作者通过 QQ 群，从绍兴市首届招考的大学生村官中收集到 210 份有效问卷，其中 84.08% 的大学生认为村官是为日后的公务员道路奠定基础，三年合同期满后，只有 9.55% 愿留农村自主创业。2009 年绍兴市在全省较早出台各种相关扶持政策，但大学生村官的创业意愿仍不强烈。以 2009 年 9 月首届大学生村官创业大赛为例，全市近 2200 名村官只有 89 个项目报名，并且多数参赛创业项目不切实际。

2. 自主创业客观上确有困难。根据教育部重点研究课题披露：我国大学生的自主创业率仅为 1.94%，大学生村官的自主创业如果没有优惠政策推动，自主创业率也不会高。然而，浙江大学生村官在政策扶植的保障下，自主创业的比例仍较低。以嘉兴市为例，全市千余名大学生村官中只有 86 人参与创业，创业率不及 10%。况且创业有风险，不但需要资金支持，更需要素质和能力的支撑，不是所有大学生村官都适合创业。所以浙江各地组织部门也坚持自愿原则，不强制大学生村官去创业。

（四）大学生村官另行择业难

1. 能力错位导致另行择业难。一方面，大学生村官在农村的能力锻炼是定向的，即如何成为一名优秀的村镇干部，这与另行择业的能力要求并不对等。另一方面，由于长期服务于农村，使得大学生原先所学专业几乎荒废。能力的缺失是大学生另行择业的硬伤。据对绍兴 210 名首届大学生村官的问卷调查，有 59.87% 的人担心合同期满以后，自己的就业竞争力已不适应市场需要而找不到好工作。

2. 职业偏好导致不愿另行择业。目前公务员考试已然成为“天下第一考”，这是大学生村官和家长职业偏好的真实写照。多数大学生村官和家长都有“公务员”情结，大学生当初考村官的原因多是排斥到企业工作。如今在乡镇、街道和村里工作一段时间后，更是普遍排斥到企业工作。

3. 等待心理导致另行择业难。许多大学生村官希望甚至坚信政府会给他们一个满意的“交待”，至少会给他们一个事业编制，所以苦苦等待。一位工作能力强、但三次考公务员都失败的女村官，曾通过 QQ 来征求我的意见，“卢老师，现在一家国有企业以年薪 6 万元聘我去担任中层职位，您觉得我该去该留？”我给她作了权衡分析，倾向建议她去国有企业工作，但她最终决定“都等了四年了，再等等，万一政府出台新政策，我辞职就吃亏啦……”。

（五）大学生村官继续深造难浙江省规定“对工作满 1 年且年度考核称职以上的高校毕业生，在报考本省高校研究生时，可享受与参加志愿服务我省欠发达地区计划的高校毕业生同等优惠政策，考试总分可加 10 分。”大学生村官通过一年的工作经历，赢得 10 分加分，的确可以增强考研究生的竞争力。但目前的就业形势和生活压力正不断打击着大学生村官继续深造的决心。许多大学生村官坦言：“即使能考上研究生，毕业后已经 30 多岁，生活压力很大，而且目前大学生工资不如农民工之怪现象，更是深深地挫伤了我们考研的积极性。”

二、专职社工：浙江农村社区迫切需要的人力资源

农村社区是由一定的人群、一定的地域、一定的生产和生活设施、一定的管理机构和社区成员认同感等要素构成的农村基层社会生活共同体。^[6]推进农村社区建设是基于推进城乡基本公共服务均等化、缩小城乡差距、整合新农村建设资源、健全村民自治制度等多重目标的考虑。浙江省是全国开展农村社区建设较早、整体水平较高的省份之一。早在 2006 年中央首度完整提出“农村社区建设”要求前，浙江省已在 11 个县（市、区）的 46 个村部署开展了农村社区建设试点工作。2008 年 12 月 5 日，浙江省出台《关于推进农村社区建设的意见》，提出“争取用 5 年左右的时间，在全省建立起集管理、服务、教育、活动等功能为一体的 1200 个乡镇社区服务中心、15000 个村级社区服务中心。”目前全省各地都在推进农村社区服务中心建设，而农村社区服务中心的工作跟传统村级事务相比，更具专业性，迫切需要大量专职社工来规范各项工作。

（一）农村社区服务中心工作日益强调专业性

目前浙江省已建的农村社区服务中心普遍为农民提供党建工作、生产经营、公共事业、综合治理、社会保障、计生卫生和文化体育等服务，并对可以代理的公共服务实行“全程办事代理制”，让本地村民、辖区企业和外来人口足不出村就可以办理相关证件和事项。办理这些公共服务的专业性要求较高，需要具备专业素质的工作人员具体操作。同时目前农村社区服务中心工作的信息化要求也加强，浙江省《城乡社区服务业“十二五”发展规划》将社区便民服务信息平台建设作为“十二五”的亮点工程，其规定将实现以服务热线为标志的城市社区便民服务信息平台的全覆盖，并逐步向农村社区延伸。所以今后对农村社区专职社工的专业性要求更强，必须具有相应的计算机操作水平。

（二）村干部和村文书不能胜任农村专职社工

浙江农村社区服务中心与村“两委”一般实行“三块牌子，一套班子”。所以服务中心的班子成员其实就是村干部，而这些村干部的整体专业素质偏低，制约着农村社区服务中心的高效运行。而且，浙江省多是“富人治村”，“富人”身份的村干部一般不愿将大量精力投入到农村社区服务中心，无法专职坐班，安心工作。目前浙江农村社区服务中心多由村文书临时担任专职社工，但传统的村文书的一般年龄较大，文化较低，信息化操作水平较差，所以长远来看，村文书也不能满足专职社工的要求。今后随着农村社区建设的不断推进，农村居民的服务需求呈现扩大化，服务内容日趋多样化，因此，专职社工的数量缺口势必增加。根据《浙江省城乡社区服务业“十二五”发展规划》的规定，将“争取每个农村社区都有不少于 2 名的专职工作者”。

三、大学生村官：浙江农村专职社工的较理想人选

综合考虑“大学生村官作用的重新定位、大学生村官具备的先天竞争优势及其在择业观念上的逐步转变”这三方面的因素，大学生村官可将成为农村专职社工的理想人选。

（一）大学生村官的作用需要重新界定

一直以来各界寄予大学生村官担任新农村建设的厚望，但因各种复杂原因，多数大学生村官未能真正担此重任。作者调查的 210 名大学生村官中，86.3%没有独立处理问题的权力，他们在村里主要从事辅助性工作；79.62%主要从事文书和资料整理等工作。当大学生村官被问及自身对新农村建设的作用时，5.13%认为作用大，25%认为作用较大，61.44%认为作用一般，9.62%认为基本没有作用。但调查结果并不能全盘否认大学生村官的作用。事实上，无论是乡镇干部还是村干部，都认为大学生村官到农村任职后，村两委在工作总结、办事效率和信息化等方面比原来有明显进步。这就值得引起我们思考。各界原先是否对大学生村官抱有过高的期望？温铁军教授的观点，有助于提醒各界降低期望，重新界定大学生村官的作用。温铁军教授认为，近年来有关大学生村官的报道，大部分反映的仍然主要是科学发展观提出之前的单纯经济观点，这样无形之中给大学生村官增加很大压力，如果不能创造增收项目，似乎就没有政绩。而在国家大规模推进新农村建设“20 字方针”所代表的农村综合发展的指导思想之下，大学生村官应承担的任务应是：……按照城乡统筹、协调发展，农民享有与市民同等的国民待遇的政策调整思路，大学生村干部在社区内部的基本工作内容，既不应该是承担招商引资重任，也不可能越俎代庖地去督促农户发展农业生产，而是全面活跃乡村生活……”^[7]

（二）大学生村官有自身优势适合担任农村专职社工

浙江省招考大学生“村官”的程序与公务员招考程序基本一致，经过报名、笔试、面试、体检、考察、择岗等严格程序，大学生村官的门槛并不低。所以浙江招考的大学生村官素质普遍较好，本科以上学历占 60%以上，党员占 30%以上。目前已经在农村社区服务中心临时担任社工的大学生村官，体现出较大的优势：一是接受能力强、可以利用现代化办公设备和相应专业知识，专职提供各项常规服务咨询和办理；二是文字功底好，并具有一定调研能力，可以及时总结农村社区服务中心的

建设经验并推广交流，可以调研本村社情民意并及时反馈；三是知识面广、思想活跃、朝气十足，可以创新农村社区文化建设思路，丰富农村居民精神文化生活。

（三）大学生村官观念逐步转变愿意在农村工作

根据作者在绍兴市大学生村官 QQ 群和浙江百名优秀大学生村官 QQ 群的调查显示，相当一部分大学生村官，几年来在公务员考试中屡战屡败，已经降低期望，表示愿意留在农村工作（尤其是女性），但希望有个稳定的身份，而不仅仅只是三年或六年的过渡期。他们坦言，任职期间普遍缺乏安全感，始终在“职位不稳定”的焦虑和等待中度日。正是由于惧怕“村官职业”的短暂性，所以许多大学生在农村宁愿从事短期利益行为，也不愿做长远职业规划。根据马斯洛需求层次理论，人的需要是由低到高五个等级构成的，一般而言，在高级需要得到满足以前，必须先满足低级需要。只有在低级需要得到满足之后，高级需要才有可能出现。该理论有助于我们分析大学生村官不安心工作的部分原因，也有助于改变对大学生人格看低的偏见。在这样的契机下，政府应及时为其开辟农村专职社工这条新出路。

四、配套制度：浙江大学生村官成为农村专职社工的保障

农村专职社工比传统村干部的工作相对简单化、专业化，也没有准入比例的限制，是许多大学生村官较理想的职业选择。然而，大学生村官完成向农村专职社工的角色转换，并不只是简单的职位变化过程，而是一个复杂的再造过程，所以尚需建立和完善一系列配套制度。

（一）建立农村专职社工制度，让大学生村官有职业归属感

从推进城乡基本公共服务均等化的趋势看，城市社区已有财政保证专职社工的工资，农村专职社工也应实现由财政保证同等待遇。大学生村官服务期限届满，转变成农村专职社工后，仍应由财政保证工资，而不应由村级收入来负担。新近出台的《浙江省城乡社区服务业“十二五”发展规划》已明确规定，将“争取每个农村社区都有不少于 2 名的专职工作者，实行城乡社区专职工作者考试招录制度。建立社区专职工作者工资增长机制、工作奖励机制，实行专业技术资格与岗位挂钩、岗位与薪酬挂钩、待遇与业绩挂钩”。今后浙江各地党委政府都应陆续出台具体化政策，对农村专职社工进行职业化管理，增加他们的职业归属感。鼓励社区工作者参加社会工作者职业水平考试，逐年提高社会工作者在社工队伍中的比例；到 2015 年，全省各地普遍建立起农村专职社工“专业技术资格与岗位挂钩、岗位与薪酬挂钩、待遇与业绩挂钩”的制度。坚持面向基层、关注一线的选人用人机制，积极创造条件，加大从农村社区工作者培养选拔优秀人才到乡镇街道、县级机关的力度。积极推选优秀农村社区工作者成为各级党代表、人大代表和政协委员。

（二）增加农村专职社工待遇，让大学生村官安心在农村工作

许多大学生村官坦言，由于连续三四年考公务员失败，他们也理性地认识到考公务员这条路走不通，所以也愿意以农村专职社工的身份继续留在农村。然而，目前政府给予大学生村官的年收入，虽然标准是按不低于当地上年度职工平均工资（含规模以上私营单位）水平，但其实扣除社会福利保险和上下班路费，实际可支配的收入想在浙江过上体面生活很难。据浙江林学院对 100 多名大学生村官现状调查显示，有 68% 的大学生村官认为，照目前的年薪状况，不要说买房成家，就连养活自己都有些困难；90% 以上的大学生村官表示，希望能通过公务员或事业单位考试，来获得更稳定、更高的收入。^[8]但就目前政策，如果让大学生村官转为农村专职社工，其待遇可能连当地上年度职工平均工资水平也无法保证。据统计，目前浙江省 11 个地区中，城市社区专职社工的待遇，只有杭州、宁波、嘉兴、湖州和衢州达到当地上年度职工平均工资水平，绍兴、温州、台州、金华、舟山和丽水还没有达到当地上年度职工平均工资水平。所以今后必须改变农村社区因待遇偏低，留不住人才的尴尬局面。欲让大学生村官以农村专职社工身份安心在农村社区服务中心工作，必须提高其待遇，至少保证不低于当地上年度职工平均工资水平。

（三）落实社工劳动合同制度，给大学生村官稳定的职业保证

按新出台的《劳动合同法》，对连续订立二次固定期限劳动合同后续订劳动合同的，一般应当订立无固定期限劳动合同。在此法律背景下，基层政府普遍具有规避劳动合同法的倾向，害怕今后“推不开”大学生村官。然而，大学生村官是特定历史时期造就的特殊群体，是未来新型政治精英的来源之一，所以政府不应拘泥于规避劳动合同法的短视效应，而是应该通过完善考核机制，加大淘汰选拔力度，最终让优秀并且愿意扎根农村的大学生安心工作。否则，政府规避劳动合同法的意图，会使大学生村官缺乏安全感，始终在“被聘与不被聘”的焦虑和等待中度日。待到三年服务期满时，考虑到“迟走不如早走”，大学生村官的流动性会比较大，这与农村专职社工应有的专属性与固定性要求相违背。而且政府如果有意规避劳动合同法，势必会加剧大学生村官在农村的短期利益行为。

（四）建立职业培训制度，使大学生村官符合社工要求

浙江省招考的大学生村官，大多数并不具备专业的社会工作教育背景和从业能力，今后可以按照人事部、民政部联合制定的《社会工作职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，对大学生村官进行职业培训。一是进行上岗资格培训。可举办农村社区专职社工从业资格培训班，让大学生村官通过考试，获得统一颁发的社区工作从业资格证书，并持证上岗。二是进行在职培训。具体形式可多样化，如邀请民政、劳动等相关部门负责人对开展农村社会工作的相关政策规定进行讲解，提高“大学生村官”社工对开展农村社会工作的政策把握能力；邀请民政、农办、乡镇等相关部门负责人介绍农村社区服务中心中的主要业务、业务工作流程、业务工作方法和技巧、业务流程中应负的责任；邀请知名教授就农村社会工作的基本理论、工作方法，工作者职责、作用发挥等问题进行讲授。

注释：

[1] 丁仕松等. 归去来：大学生村官的政治涟漪 [J]. 新华社 - 望东方周刊. 2008 (10). 第 11 页

[2] 卢芳霞. 大学生村官工作长效发展机制研究 [M]. 绍兴发展研究报告（绍兴蓝皮书）. 北京：国家行政学院出版社，2009. 第 89- 90 页

[3] 郑明怀. 大学生村官计划的硬伤 [J]. 改革内参. 2008 (4).

[4] 韩舒伊. 在政策扶持下 创业渐成浙江大学生村官的重要出路. 青年时报. 2010 年 03 月 30 日

[5] SYB 的全称是“START YOUR BUSINESS”，意为“创办你的企业”，它是“创办和改善你的企业”（SIYB）系列培训教程的一个重要组成部分，由联合国国际劳工组织开发，为有愿望开办自己中小企业的朋友量身定制的培训项目

[6] 吴桂英主编. 浙江省农村社区建设研究与实践 [M]. 浙江：浙江人民出版社，2010 年. 第 3 页

[7] 温铁军. 大学生村官与新农村建设 [J]. 学习月刊. 2009 (6). 第 40 页

[8] 金婕. 浙江七成大学生村官考虑改行 担忧待遇编制问题. 浙江在线新闻网站. 2009 年 08 月 04 日