

亟待提高大学生村官离岗流动质量

文 _ 李志更

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2016.11.013

选聘高校毕业生到村任职即实施大学生村官计划是党中央作出的一项重大战略决策,对改善农村基层干部队伍结构、培养新农村建设骨干力量和党政干部后备人才具有重大作用。自大学生村官政策实施以来,其离岗流动就一直是各方关注的热点问题。尤其是随着2008年第一批到岗的大学生村官两个聘期结束,对此问题的关注再度升温。做好大学生村官离岗流动工作涉及相关政策完善、政策执行,也涉及政策普及,必须予以高度重视。

实现有序流动一直是完善大学生村官政策的重中之重

从2008年《关于选聘高校毕业生到村任职工作的意见(试行)》(组通字[2008]18号)实施开始,大学生村官制度建立并不断完善。2014年,中组部部长赵乐际在全国大学生村官工作座谈会上的讲话,进一步强调了大学生村官计划的人才培养功能:大学生村官计划“是一项重要的人才培养工程,一定要立足党和国家事业长远发展,着力打造一支信念坚定、品行端正、为民服务、廉洁奉献的高素质大学生村官队伍”。同时,赵乐际强调了今后做好大学生工作的基本要求:保证质量、规模适度、完善政策、从严管理、健全机制。离岗流动是大学生村官计划人才培养功能的阶段性体现,关乎大学生村官职业发展,直接影响大学生村官队伍质量,对落实大学生村官工作要求、发挥大学生村官

政策功能举足轻重。就其发展看,加大大学生村官职业发展保障力度是健全完善离岗流动政策的基本走向。

拓宽渠道。大学生村官政策出台之初,只提出支持报考选调生、公务员、研究生等渠道。此后陆续推出有关措施,构建起了多路并行的离岗流动渠道体系。比如,搭建自主择业公共服务平台;引导国有企业、金融机构、非公企业和社会组织面向大学生村官招聘工作人员;支持大学生村官参加事业单位公开招聘;鼓励大学生村官自主创业;建立大学生村官与基层社会管理和公共服务人员、非公有制企业党务工作者之间的职业转化机制,等等。

细化激励政策。最初的政策只是提出了方向性的支持激励政策,此后相关规定不断完善和具体化。比如,逐步细化了大学生村官享受就业创业公共服务和支持创业政策的具体内容以及大学生村官参加公务员和选调生定向招录、事业单位公开招聘和考核聘用、乡科级干部公开选拔和换届选举等多方面的具体政策规定。

强化激励政策约束力。大学生村官计划刚刚推出时只是提出了支持激励政策的总体要求,此后相关政策不断明确约束性指标,逐步建立了大学生村官离岗流动与公务员、选调生考试录用和事业单位工作人员公开招聘相衔接的离岗流动机制。比如,2012年下发的《关于进一步加强大学生村官工作的意见》(组通字[2012]36号)指出,3—5年后,面向大学生村官定向考录公务员的比例一般应达到当年公务员录用计划的15%左右,其中定向考录乡镇公务员的比例一般应达

到30%；除实行职业资格准入和专业限制的岗位之外，县（市、区）、乡镇事业单位从大学生村官中招聘工作人员一般应达到当年事业单位工作人员公开招聘岗位数量的30%左右；经过1—2年，面向大学生村官录用选调生的比例一般应达到当年选调生录用计划的70%以上。2015年中组部下发的《关于大学生村官几项重点工作》要求，针对服务满两个聘期的“老村官”要制定流动计划，做到“一人一策”。

上述政策措施有效保障了大学生村官的有序流动。从流向看，党政机关和事业单位是吸纳大学生村官的主渠道。截至2015年年底，全国大学生村官累计流动31.3万人，其中，进入公务员队伍11.4万人，占36.5%；进入事业单位9.1万人，占29.2%；自主创业2.2万人，占6.9%；另行择业8.3万人，占26.5%（其中，进入国有企业或金融机构1.8万人）；考取研究生2700人，占0.9%。（《大学生村官报》，2016年4月19日）

提高大学生村官离岗流动质量需要关注的问题

根据制度设计，所有大学生村官最终都要离岗流动，即所有大学生村官都要面临二次择业和身份转变。根据人才流动规律和职业选择特点，只有清晰明确且具有比较优势、执行到位的离岗流动制度才能招募到综合素质较高的大学生村官。相对而言，现行的大学生村官离岗流动政策不仅亟须完善，同时还要提高政策落实水平。

离岗流动预期不够清晰，影响高素质大学生报考村官的积极性。大学生村官虽然具有多条离岗流动渠道，但截至目前，具有明确岗位指向的强约束力途径主要是公务员考录、事业单位招聘和选调生录用三个渠道，这也正是大学生村官比较看中的职业发展选择。比如，相关调查显示，很多大学生村官离岗后的职业预期是进入党政机关和事业单位等公共部门工作。鉴于进入公共部门的制度规范、人员规模与素质的总体要求，相当一部分大学生村官离岗流动均需再次经历当初报考时一样

的竞争性考试。与此同时，有些大学生村官任职期满后要面临二次就业或择业难题，而且如果服务期满不能成功另行择业，除在一定时限内可以享受相应的就业创业公共服务外，不能再获得其他方式的补偿。因此，未来工作就业的不确定性使得相当一部分综合素质较为优秀的高校毕业生报考村官的内在驱动力不足。

离岗流动具有竞争性，影响人才培养功能的充分发挥。截至目前，就制度安排而言，除了任满2个聘期、担任村“两委”副职及以上职务的优秀大学生村官可通过考核招聘录用为乡镇事业单位人员，以及通过换届选举担任乡科级公务员之外，大学生村官要进入公共部门和继续深造都要通过竞争性考试方式。因此，相当一部分大学生村官会面临专心踏实地做好岗位工作与认真准备竞争性考试之间的矛盾，甚至会出现干得好但考不好、干得好不如考得好的现象，影响大学生村官工作的积极性，进而在一定程度上出现政策对象行为与政策功能之间的矛盾冲突。

离岗流动政策落实不到位，影响政策绩效。政策只有落实到位才会产生现实绩效。2012年下发的《关于进一步加强大学生村官工作的意见》提出的一些离岗流动措施仍有待进一步落实。比如，关于公务员定向招考。一方面，有些定向招录岗位具有比较具体的专业要求，而具有参加定向招考资格的大学生村官的所学专业与相关要求不符，致使有些定向招考（聘）存在一定的形式化问题。另一方面，单独组织考试也缺乏必要的实践探索。2015年，中组部在《关于大学生村官几项重点工作》中提出，“要突出抓好‘老村官’流动工作”，不仅明确了具体做法，也明确了工作目标：经过两年努力，使服务超过两个聘期的“老村官”全部流动。但截至目前，有的地方“老村官”的流动问题仍然没有得到比较好的解决。

政策宣传普及精细化不足，影响政策认知准确度。目前的政策宣传普及具有更为突出的信息公开特征，缺乏系统具体的内容解读和特点分析、政策执行及其效果的有效引导。因此，相当一部分报考村官的大学生，包括已经到岗的部分大学生村官对离岗流动政策

缺乏全面客观了解,甚至对服务期满后的组织安置抱有过高期望,对大学生村官政策的人才培养、人才流向引导功能缺乏认识,对大学生村官政策与公务员考录、事业单位工作人员招聘制度的差异和相互关系缺乏了解,甚至认为做了村官就已经获得了职业保障。

提高大学生村官离岗流动质量的对策思考

大学生村官计划是长效制度安排,关注政策绩效并及时完善相关政策是长期任务。着眼于大学生村官计划的功能定位和工作要求,完善离岗流动政策,应遵循人才流动规律并尊重人力资本回报属性,进一步强化与大学生村官招募和日常管理政策的统合性、与其他相关政策的融通性,进一步强化政策执行约束,逐步提高大学生村官离岗流动政策的科学性、合理性和有效性。

健全离岗流动激励政策,明晰大学生村官离岗流动预期。在继续保持定向招录(考)和考研加分政策的基础上,强化大学生村官创业激励力度,加大大学生村官创业投入支持额度、放宽大学生村官创业相关规制。整合现行大学生村官离岗流动公共服务,将其纳入应届高校毕业生就业创业公共就业服务体系,提高大学生村官离岗流动公共服务效率和规模效应。探索建立大学生村官离岗流动货币补偿制度,实施离岗流动全员兜底激励,凡是服务期满且考核合格、在一定期限内没有享受针对大学生村官或“大学生基层服务项目”毕业生离岗流动优惠政策的人员均可获得一定额度的货币补偿。其中,任职两个聘期人员的补偿额度高于任职一个聘期的人员。通过上述措施,明确大学生村官离岗流动的各种可能性,回应报考村官的多元动机,强化大学生村官二次择业自主性。

强化离岗流动与公务员和事业单位人员定向考录(招聘)、选调生招录的衔接融通,畅通离岗流动渠道。提高大学生村官素质要求,优化大学生村官招募考试内容,在保障基层服务特征要素的同时,兼顾公务员和事业单位工作人员招考(聘)共性特征。探索实施大学生村官等基层服务项目人员报考乡镇公务员的单独

考试制度。针对定向招考的综合类公务员职位,实行大专业设置,放宽开考比例限制。针对定向招考的乡镇公务员职位,不设专业和开考比例限制。考核合格且担任村两委正职的大学生村官、任满两个聘期且连续两年考核为优秀正在担任村两委副职的大学生村官应直聘为乡镇事业单位工作人员。总结地方经验,推进大学生村官工作与选调生工作并轨,探索从任职满两年的大学生村官中直接录用选调生制度。通过上述措施,强化大学生村官岗位工作质量与离岗流动的联动性,重点回应大部分毕业生报考村官的主要动机,提高大学生村官岗位成才内在驱动力,这有利于更好地实现大学生村官计划的人才培养功能。

创新政策宣传和普及方式,提高政策对象的政策知晓质量。把握大学生行为偏好,依托移动互联网等新兴信息传播途径进行政策宣传普及。先入为主,形成政策记忆,将包括大学生村官计划在内的毕业生就业渠道和方式汇集起来,与其他内容一并纳入大学新生手册,强化政策渗透。抓住政策宣传普及关键期,在每年报考之前的1—2月内加大政策宣传力度。关注政策宣传普及重点,强化政策的解读,明确离岗流动的各种途径与可能性。采取现身说法等更为生动的方式进行政策宣传普及。总之,应通过各种途径和方式,全面系统地宣传普及离岗流动政策,提高政策透明度,避免政策对象对政策误读或对政策作片面理解。

加强管理,提高大学生村官离岗流动政策落实绩效。加强大学生村官离岗流动数据信息管理与开发,强化数据信息公开力度,提高数据信息对大学生村官离岗流动的引导作用。建立大学生村官离岗流动需求调查机制,及时把握大学生离岗流动意向及其发展趋势,提前开展相关介入工作。加强离岗流动政策落实监督检查,定期开展离岗流动政策绩效评估,把握政策执行水平和政策绩效,及时优化政策结构布局并健全完善相关政策,提高政策制定与执行质量。■

(作者:中国人事科学研究院就业创业与政策评价研究室主任、研究员)

(责任编辑 吕红娟)