

大学生村官:等不到的铁饭碗

自大学生村官政策实施以来,截至2014年底,全国共选聘了44.5万多名大学生村官,其中聘期满后进入公务员队伍的只有9.2万人。记者梳理调查发现,随着大学生人数的不断膨胀,大学生村官制度实施八年多来在多地陷入困境。受财力、编制等条件限制,当初政府的安置承诺多无法兑现。在农村扎根了六七年的大学生村官们不得不面临着被解聘的风险。



2015年4月14日,合肥,24岁的孔维玲2013年从安徽财经大学毕业后,来到安徽省肥西县柿树岗乡双龙社区,成为一名大学生村官。在她的带动下,当地十多户村民开始苗木种植,发展苗木种植面积近百亩。(资料图片)

“只能等着被解聘”

在成为大学生村官之前,杨笑天是镇政府的“临时工”,每月工资800元。

因为是临时工,这份工作为他带来诸多不安定感:没有具体的工作事务,没有社保,更没有晋升的可能。

彼时,大学生村官政策吸引他的原因是“大学生村官参照公务员的制度进行管理,还可以享受一些优先进入体制内的条件”,这让他看到了稳定的希望。于是,他就提交了报考申请。

2008年,包括杨笑天在内的23名大学生被同批分配到梨河镇当村官。按照当时的聘用合同,到2014年,他们第二个三年合同到期,但此后村里并没有继

续聘用他们。如今,他们大部分仍在岗。

“虽然没有合同保障,但我们一直在等待机会。”杨笑天说,希望六年的村官经历,可以为自己换取一个铁饭碗。

2015年河南省公务员的相关考试制度出来,这些“村官们”才感觉无力,“六七年的盼头,我们等来了一场空”。走向体制内的人会直接将他们排除在外。

2015年3月24日,河南省委组织部、编办和公务员局等联合发布了《关于河南省2015年从大学生村干部中考录乡镇机关公务员、省选调生的通知》。

通知说,当年河南省将要从大学生村干部中考录1900名乡

镇机关公务员和420名省选调生。招考的对象为,“目前在岗、截至2015年3月28日连续任职5年以上、近五年年度考核均为称职以上的大学生村干部”。

“这是这些年以来,河南第一次大规模地面向大学生村官招录公职人员。”同样等待了6年,想换取铁饭碗的河南省灵宝市的大学生村官吴帆说。

2008年初,经过四天的岗前培训后,吴帆被借调到灵宝市某镇工作。几年以来,该镇的信访、计生、税务、拆迁工作,他都干过。吴帆所在乡镇的二十多名村官,也均被截留在镇政府机关的各个部门里。

然而通告发布的3个月前,

吴帆已经被解聘,理由是“换届未选上副职级以上的村干部”。这意味着,他无缘那次招录考试。吴帆告诉记者,灵宝市和其他中部城市的农村一样,经济势力、家族势力都可能直接影响到村干部的选举。他说,没能竞选上的根本原因是“长期被截留在乡镇里,没有任何群众基础,多数村民们不认识,我们是不可能被选上的,只能等着被解聘”。

这已经不是灵宝市的大学生村官第一次被解聘。吴帆的几位伙伴说,2014年夏天,灵宝市委组织部曾限期各乡镇解聘百余人;当年10月,因为各村换届,未选上副职级以上再次解聘九十余人。

管理混乱,“各自为政”

中山大学政治与公共事务管理学院教授陈天祥曾以广东省某县级市为例进行调研。陈天祥认为,目前大学生村官的这种雇佣关系是一种非典型雇佣关系。

陈天祥认为,这种非典型雇佣关系的缺陷就在于:缺乏统一的政策和操作指南,各地对大学生村官的管理出现“各自为政”的混乱现象。这种混乱一方面体现在管理的主体不清,对大学生村官的管理涉及党委组织部门、政府人事和民政部门等,存在多头管理现象,容易造成相互推诿扯皮和职责不清等情况;另一方面是管理的随意性,“涉及大学生的管理没有经过论证,欠缺合理性和系统性,与农村的实际情况脱节”。他解释,组织关系上,大学生村官的党团关系和干部人事关系档案保留所在县区的组织人事部门,工作绩效的考核也由相应的部门负责;劳动关系上,他们与所在乡镇签订劳动协议,并且由所在乡镇财政承担其工资与福利发放;而工作关系上,他们作为村两委工作人员参与村日常工作,直接领导是村两委干部,而非雇用他们的乡镇政府。

这样一来,大学生的“组织关系”“劳动关系”和“工作关系”是相互脱节的,尴尬也由此产生:大学生不是村民选举的,“也不是由村组织请来的”。因此,他们在村民眼里就成了一个外人。他们既不能以村组织成员的合法身份从事村务,也不是乡镇干部,没有相应的职务影响力,也无法树立起必要的权威,对村组织施加影响。

在陈天祥所调研的这一县级市,大学生村官主要从事日常杂务工作,而对于调解纠纷之类需要有较强社会关系、社会资源和个人威望才能够胜任的工作则很少参与。他认为,正是由于缺乏“合法性”的身份,大学生村官无法参与核心村务,角色被边缘化,“大学生村官得不到表现的机会,也无法证明自己的能力,更无法在村两委群体中找到归属感”。

南京大学政府管理学院政治学系肖唐镖教授也表达了类似看法,大学生村官制度的问题是各方面的保障不足,有些地方当初给大学生村官的承诺没有兑现,“前几年河南有大学生村官上访和地方政府组织部门发生了冲突”。

而大学生村官自然也存在认识不足的问题。全国大学生村官工程专家委员会首席专家李义良说,目前大学生村官制度的问题除了管理之外也在于村官对自身的定位不足。他告诉记者,有些村官总觉得自己身份尴尬,既不是公务员也没有事业编制,“实际上真正想干事儿的人是不会考虑这个问题的”。

2014年9月4日,一名在河南农村做了6年的大学生村官在人民网上匿名留言,“2006年至2014年8年时间,乡政府基本没进人,平均工作年限30年,缺编四分之一。这么缺编的政府为啥不能给我们这些高素质,高学识,有经验的大学生村官留个机会?”

不久河南省委组织部回复了这名大学生村官。

“坚定信心、放开视野、勤奋工作,为新农村建设作出新的贡献。”这名大学生村官记得,在他申报大学生村官时,组织部也是这样鼓励他的。

(据南方周末)

“组织部门也很无奈”

“最苦最累的活都被我们干了,到头来还是被解聘。”河南省新乡市一名大学生村官告诉记者,他也是河南首批大学生村官,他说,当村官的6年时间里,自己几乎都是乡政府哪里需要到哪里,“信访、计生……”

事实上,灵宝市的解聘也并非没有依据。该市市委组织部有关人士告诉记者,上述做法均是符合要求的。

依据是2011年河南省出台的《大学生村官续聘、解聘工作办法》。该办法规定:省委组织部选聘且在村工作三年期满;年度考核、聘期考核称职以上等次;身体健康、自愿继续在村工作的

大学生村官才可以续聘。

续聘的方式为,“续聘次数为1次,续聘后在村工作期限为3年,续聘期满终止续聘协议,另行择业”。这就意味着,大学生村官最多可以干满6年,6年后如果未竞选招录进入村委班子的则会被解聘,这就需要“另行择业”。

不止河南省,安徽、河北等多个省份都出台了类似的文件。虽然各地党委组织部是大学生村官的管理者,但他们也很无奈。

2006年,也就是海南省“大学生村官”计划推行的第7年,当地的大学生村官身份不被承认的情况也出现过。当时儋州市委

组织部副部长邓玉妹接受媒体采访时说,“大学生村官”要转为乡镇机关工作人员或进入乡镇领导班子,就等于成为公务员或纳入事业编制。但儋州无权单独增加公务员编制,各乡镇事业编制也已满员,组织部门对他们的问题无能为力。

早在2010年7月,十多名辽宁省的大学生村官为了自身编制问题,曾到国家信访局上访。2015年,河南滑县、浙江温州等地的大学生村官则开始集体维权。

对于大学生村官的出路问题,记者致电河南、江苏等地的组织部门采访均被婉拒。

2014年湖南等地出现解聘村官的现象后,湖南省委组织部曾接受当地媒体采访解释此事。湖南省委组织部基层党建办刘凯敏说,根据劳动合同,村官的任期已经结束,而且中央财政已经停止拨款,村官的工资也就无法发放。

刘凯敏介绍,“现在我国事业编的趋势是凡进必考,但我们还是为大学生村官开了一个小口子,希望能给在农村工作较长时间的部分大学生村官一些编制。但村官编制的名额不是由组织部门说了算,涉及多个部门的政策调和,政策不匹配我们也没办法。”

“当初的承诺落空”

我国大学生村官制度可以追溯到1995年江苏省丰县的“雏鹰工程”。在2000年之前,大学生村官政策在海南、浙江、河北等地摸索前行。

之后几年,随着大学生就业难的问题日益突出,大学生村官政策得到了进一步的推广。河南鹤壁、平顶山,四川广安、成都,以及陕西、上海等地都推出了规模较大的大学生村官政策。

大学生村官政策作为一项制度全国推广是从2008年开始的。当年4月,中组部、教育部、财政部和人社部四部门联合印发了《关于选聘高校毕业生到村任

职工作的意见(试行)》的通知,计划每年选聘2万名大学生村官,连续选聘5年。

不过,当年全国在岗大学生村官总人数就严重超标,达到了13万人。此后,这一数量还以每年五六万的速度增长。

截至2013年年底,全国累计选聘了41万名大学生村官。以致于2014年5月30日,在中组部召开的全国大学生村官座谈会上,中组部部长赵乐际提出了要“优化整体结构,保持适度规模”的方针。

自此,中国大学生村官的人数增速放缓。不仅大学生村官选

聘制度开始缩小规模,一些地方已经开始对在职的大学生进行分流解聘。2015年11月3日,江苏省委组织部下发了《关于明确大学生村官工作期限的通知》。

该通知要求江苏各市委组织部:2016年及以后新选聘的大学生村官最长在村工作期限为两个聘期(6年)。各地与新选聘大学生村官签订合同时要明确在村工作满两个聘期后不再续聘;2015年以前选聘的大学生村官,今后签订续聘合同时,要明确在村工作满一个聘期后不再续聘。

记者查阅到了2009年江苏

省大学生村官招聘公告。当时江苏省承诺,被选聘上的大学生村官享有以下待遇:使用专项全额拨款事业编制;享受全额拨款事业单位工资待遇,直接转正定级,薪级工资高定一级;从2010年开始,每年拿出一定数量的公务员职位,专门定向招录任职满3年、考核合格的大学生村官;县区、乡镇各类事业单位有空缺职位需补充人员的,也优先聘用大学生村官。然而承诺落空。一些地方甚至克扣大学生村官的工资。至今在网络上还可以看到云南、河南等省份大学生村官的大量投诉信。