

乡村振兴背景下大学生基层就业政策执行中存在的问题与对策研究

——以四川省西部计划为例

梁魏兰

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2022年6月29日; 录用日期: 2022年7月22日; 发布日期: 2022年7月29日

摘要

就业是最大的民生。作为三大就业难群体的高校毕业生, 在各方面的压力与吸引下, 一部分大学生选择了基层就业, 另一部分依然对大学生基层就业项目不太感兴趣, 选择了在各个领域自主择业。本文主要将大学生基层就业项目分为四个部分, 它们分别是: “西部计划”、“三支一扶”计划、大学生“村官”计划以及“特岗教师”计划。从一项政策的生命周期来看, 各个阶段都会对政策的效用产生巨大的作用, 但本文认为一项政策的执行环节具有特别的研究价值。本文以四川省“西部计划”政策的执行过程为研究对象, 着眼于找出该政策在四川省执行中存在的问题并分析产生原因, 最后根据研究资料掌握的情况以及实际现状, 提出几点相关建议, 以期能发挥一定的社会价值。

关键词

西部计划, 大学生, 基层就业, 公共政策

Research on Problems and Countermeasures in the Implementation of Grassroots Employment Policy under the Background of Rural Revitalization

—A Case Study of West Plan in Sichuan Province

Weilan Liang

School of Public Administration, Southwest University for Nationalities, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 29th, 2022; accepted: Jul. 22nd, 2022; published: Jul. 29th, 2022

Abstract

Employment is the biggest livelihood issue. As the three difficult employment groups of college graduates, under the pressure and attraction from all aspects, some college students choose grassroots employment, others are still not interested in the grassroots employment project of college students, chose to choose jobs in various fields independently. This article mainly divides the undergraduate grassroots employment project into four parts. They are respectively: "Western Plan", "Three Supports and One Support" plan, college students "Village Official" plan and "Special Post Teacher" plan. From the perspective of the life cycle of a policy, each stage will have a huge effect on the effectiveness of the policy, among which, this paper considers that the implementation of a policy has special research value. This paper takes the implementation process of the "Western Plan" policy in Sichuan Province as the research object, focuses on finding out the problems existing in the implementation of the policy and analyzes the causes. Finally, according to the research information, the situation and the actual situation, puts forward some relevant suggestions, in order to play a certain social value.

Keywords

West Plan, College Students, Grassroots Employment, Public Policy

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

(一) 乡村振兴战略

每年国家的中央一号文件都是与农业、农村、农民问题相关的。2018年3月,李克强总理在做《政府工作报告》时,明确指出要实施乡村振兴战略。该战略一共分为三个阶段,每个阶段有不同的发展目标。到2020年,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成;到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现;到2050年,乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现[1]。

(二) 大学生基层就业政策

大学生基层就业政策指的是各大学生基层就业项目的相关文件,该文件不仅包括中央文件还包括地方文件。在本研究看来,大学生基层就业项目主要包括:大学生志愿服务西部计划(“西部计划”)、农村义务教育教师(“特岗教师”)、大学生支医、支教、支农和扶贫工作计划(“三支一扶”计划)、大学生“村官”计划以及选调生计划。本研究将与这五个项目相关的中央、地方文件称之为大学生基层就业政策,而本文的重点将放在西部计划这一政策上面。

要了解大学生基层就业项目就得清楚的知道大学生、基层就业范围、公共政策和基层就业政策这四个重要的专业词汇。首先,大学生。在学术界和实际生活中,大家对大学生的定义莫衷一是。有的学者从广义上定义这一名词,他们认为大学生泛指接受过高等教育的一群学生,包括专科、成人自考等全日制和非全日制大学生。但本研究所认为的大学生仅指专科及以上全日制学生。其次,基层就业范围。中央相关文件曾对基层就业范围进行统一规定。本研究所认为基层就业范围与该文件保持一致,但更加强调偏远山区、农村等地区[2]。

(三) 西部计划

大学生志愿服务西部计划的简称是“西部计划”。该计划在 20 世纪由少数几个省份率先试点,于 2003 年,中央正式出台《关于大学生志愿服务西部计划》。自此,西部计划政策正式落地。

2. 西部计划

1) 政策提出背景

高等教育的扩招。自 1977 年恢复高考以来,越来越多人意识到读书的益处,因此,每年参加高考的学生也就越来越多。在参考学生越来越多,高校招生人数却偏少,再加之新中国正处于强调人才强国战略之际等因素,高校于 1999 年在扩招不降质的标准下,正式扩大招生规模。彼时,大学生入学率得到了提高。2003 年,正是第一批扩招大学生的毕业季及就业季。一时之间,劳动市场将会涌现数以百万计的大学生。其间,有不少大学生心怀一腔抱负,纷纷想走出家乡、走出校园,去外面的世界闯荡一番。他们将心仪就业地定位在北京、上海、广州等经济发达地区。很多大学生除了自身原因再加之家人的期望等因素,一心渴望留在东部沿海大城市。有目标愿景自然是好事,但一个地区工作岗位的需求是有限的,容纳度也是有限的,因此,在如此供大于求的情形之下,国家宏观政策调控显得尤为重要。

东西部经济发展不平衡。东西部之间存在比较大发展差异的原因与两地地理位置有着密不可分的关系。众所周知,西部地区为亚洲内陆,其地形地势以高原为主,海拔相对较高、生存环境相对恶劣。然而,反观之,东部沿海地区,交通发达,地势平坦,与外界沟通联系极为方便。1978 年的改革开放政策更是起到了大力促进东部沿海地区政治经济文化等诸多方面的发展。就此,东部以火箭般的速度发展着,而西部受各方面因素的制约较慢发展,由此,东西部差距逐渐增大,经济发展不平衡,呈现东西两分化情况比较明显。

重症急性呼吸综合征(非典(SARS))的突如其来。非典为一种由 SARS 冠状病毒(SARS-CoV)引起的急性呼吸道传染病,世界卫生组织(WHO)将其命名为重症急性呼吸综合征。这种病为呼吸道传染性疾病,它主要通过近距离飞沫或接触患者呼吸道分泌物而传播。一场突如其来的非典,致使没有太多经验的我们有些许慌张。该种传染病在全球众多国家传播,从某种层度上来说,不仅影响了我国的经济的发展,还影响了世界整体经济发展。经济发展受影响,市场需求减少,就业岗位也随之减少。就业率降低,对国家、千千万万家庭以及各劳动力无疑施加了压力。

中国西部大开发的促进。西部大开发是中华人民共和国中央政府的一项政策,目的是“把东部沿海地区的剩余经济发展能力,用以提高西部地区的经济和社会发展水平、巩固国防。”2000 年 1 月,国务院成立了西部地区开发领导小组。由时任国务院总理朱镕基担任组长,时任国务院副总理温家宝担任副组长。经过全国人民代表大会审议通过之后,国务院西部开发办于 2000 年 3 月正式开始运作。其中,西部大开发中的西部指的是西南五省区市(重庆、四川、云南、贵州、西藏)、西北五省区(陕西、甘肃、青海、新疆、宁夏)和内蒙古、广西,一共 12 个省、直辖市、自治区,不是单纯的地理上的西部地区[3]。

2) 西部计划政策内容

西部计划主要服务内容包括:支教、支医、支农三个大的板块,其中支农又具体含有区域化推进农村共青团工作、基层检察院志愿服务行动、基层法律援助志愿服务行动、基层人民法院志愿服务行动、开发性金融志愿服务行动、农村平安建设志愿服务行动这几项。

3. 四川省西部计划执行中存在的问题及原因分析

(一) 四川省西部计划执行中现存问题

1) 政策执行主体的问题。四川省的西部计划分为中央项目和地方项目,涉及主体众多。政策执行主

体主要可以分为地方各级相关部门、各高校以及大学生基层就业地单位。西部计划由共青团中央、教育部、财政部、人社部多个部门联合实施的。在团中央等几个部门下发了西部计划政策之后，各省、直辖市、自治区根据本省实际情况制定相应的具体实施的工作细则，再下发到所属的市、县、区等所辖地区相关单位。而作为大学生基层就业政策之一的大学生志愿服务西部计划当然与第二个政策执行主体各大高校具有密不可分的关系。基层就业地作为大学生志愿者的主要服务地单位，其在与大学生就业者日常工作中有着直接关系。然而，从一项政策出台到一项政策执行这个环节，中间会受各方面因素的影响，第一主体：各省、自治区、直辖市；第二主体，相应市、县、区有关单位；第三主体：大学生所处各高校以及第四主体：大学生基层就业者所在工作地。以上四个政策执行主体，均在西部计划这一政策执行过程中存在一定的问题[4]。

政策执行主体未完全认真解读上级政策，呈现以政策回答政策的局面。共青团中央四部门根据国内总体情况联合发文下发下一级政策执行主体。各省、组织区、直辖市存在对本辖区大学生基层就业意愿不了解、基层就业情况未统计等情况便启动政策制定过程。尽管可能是出于想让西部计划加快脚步，尽快出台实施以缓解西部急需人才地区的紧张局面，但相对加快进度进行政策解读，难免致使局部政策缺乏针对性。

高校宣传力度有待加强、宣讲人员态度存在提升空间。任何一项政策的实施都与政策具体执行者有着密不可分的关系。而政策执行者的工作态度亦影响着西部计划政策的宣传、鼓动情况。一些高校工作者在收到本年度西部计划招考计划时，考虑到自己已在岗接手岗位工作已轻车熟路，便存在因太过于了解而一不小心忽略了政策文本中的变动地方等情况。目前，大多数高校均采用了一定的宣传手段进行宣传。有的专门寻找一个时间来开展西部计划宣讲会。会上，有介绍西部计划政策的宣传小册子以及政策解读小册子，另外除了这些，宣讲会由一位主要宣讲人向大家讲解政策来源、政策针对对象、工作地、工作年限等基本情况。甚至，除了这些方法，一些高校采取物质激励法来吸引在校即将毕业大学生的眼球，例如，赠送抱枕、小配饰等小礼物。一阵看似很成功的宣讲会现场，其实收获不大。当大学生想要了解哪些地区指的是西部？哪些地方属于基层就业的范围？在基层组织入党名额会有所倾向吗？地方财政会按照怎样的标准来对基层就业者进行生活补贴呢？基层就业期满，就业地能否提供编制呢？等更加具体、毕业生更加关心的问题的时，一些高校西部计划宣讲者却又无法给出比较明确或者令毕业生比较满意的答复。其后，在校内显眼的地方做几张大大的宣传牌，让它们在风吹雨打里默默发声。因此，作为大学生志愿服务西部计划政策重要的执行者——省内高校、高校宣讲员素质的提高，对待工作态度的更加端正对于该政策圆满结束具有实质性的推进作用。

2) 政策目标群体的问题。西部计划这一政策的主要目标群体即各大高校的大学生们。首先，基层就业意愿较低。高校毕业生普遍具有不愿意进基层特别是不愿意甚至抗拒去到生活条件艰苦、离家距离远、地理条件不太优越的地方工作。其次，生活补贴较少。大多数大学生想通过就业改善自身经济条件甚至家庭经济条件。然而，通常情况来说，西部计划所对应的基层就业地区相对比较偏远，经济发达程度有待持续提高，所以，尽管该项政策在四川省内由中央财政和地方财政拨款，大学生基层就业者每个月到手的生活补贴也不算很充裕。然后，大学生就业者需要较长一段时间的适应期。存在部分汉族不太懂当地方言的大学生就业者来到甘孜、阿坝、凉山三州少数民族地区开展工作的情况，这一部分的汉族大学生基层就业者语言不通，沟通交流成为巨大障碍。从而慢慢的由语言障碍到心里障碍，最终选择调离工作地或者直接终止就业服务合同的情况。最后，大学生基层就业者在所在地无太多用武之地，难以充分展现自身能力与专业技能。西部计划可以分为教育、卫生、农技、扶贫等方面的志愿服务。这几个方面都具有一定的专业性，从某种程度上来说，只有具备相应专业学科知识储备的大学生、研究生才能进行专业性的、具有较高说服力、权威性的指导。然而，在西部计划招募过程中，其应征对象几乎都是涵

盖全校所有学科范围的，在这些基层就业大学生中有的就暂时不具备条件。来到就业地就容易出现难以体现自身价值、难以展现自己专业的甚至感兴趣范围内的才能。久而久之，这一部分大学生基层就业者就抱着一种期满就走，熬过即可的心态完成上级领导交给的工作任务。

(二) 四川省西部计划执行中现存问题的原因分析

1) 政策执行前期的选拔机制不完善。大学生志愿服务西部计划严格按照公开招募、自愿报名、组织选拔、集中派遣的方式进行选拔西部计划大学毕业生。按照这一标准进行人员选拔，能够做到在最大范围内公平公开透明，但是，现在的很多大学生不愿意去到艰苦边远地区开展工作。目前大致上呈现一种需要服务地的大学生不愿回乡发展，外地大学生愿意去基层服务但语言障碍问题大，更有甚者从来不曾了解过西部计划，且直接从来没有考虑到基层地区就业，一心只想往大城市冲。大家有这种想法都很正常，但越是在这种时候人才流向趋同的情况下，我们的公共政策越显得尤为重要。首先，从选聘对象专业来看，不加以区分，导致后期分配时，就业者无用武之地。在选拔期间，对于主动前来咨询的同学可能来自各个专业。有的专业可能不是西部计划服务地区目前所需要提升的，但相关工作人员选择性地忽略了这一点。其次，从选拔的内容来看，更加倾向于报名者的政治思想，相对忽略被选拔者的专业技术能力。来到基层开展工作，除了在思想上要与党中央保持高度一致、严格遵守相关纪律规定，还应该在广大的基层地区真正展现自身能力素养，争取高质量完成党中央交给的担子。最后，一个人的能力高低不是一张或几张试卷就能轻松而简单评定的。在目前看来，采用笔试加面试的方式进行选聘仍然具有一定的局限性。一张试卷能反映的能力水平高低终究是有限的，我们可以在未来的发展期间留心观察，用大地做考卷，以问题真实的解决程度作为考分，争取找到更加完善更加完美的选聘方法。

2) 政策执行主体的利益博弈。人类几乎都是一种具有趋利避害本性的生物。各层级相关组织工作人员都有自己的“公共精神”与自我利益取向。通过与一部分基层干部访谈了解到，在目前一些农村基层地区存在当地官员排斥大学生就业者。一部分当地干部因自身学历比不上刚刚到村到岗的大学生基层就业者。当地一些基层干部认为这一部分大学生文化素质高、身体素质好、学习能力强，如果他们愿意在当地长久待下去，会对当地原本的领导班子造成威胁，影响他们政治仕途、削弱他们的优势。于是，在某些基层，一些情况差不多的当地干部便形成了一个圈子，新到岗的大学生就业者便受到了不同程度的忽略、排斥。

3) 政策执行整个阶段内监督机制失衡。这一问题主要体现在政策执行过程中监督作用难以体现。在公共政策执行的过程中，不管是执行机构内部的监督，还是外部的监督对一项公共政策执行过程中具有把握方向、适时引导等重要的作用。然而，在促进大学生基层就业政策执行的过程中，人大的监督作用和社会的监督作用暂时体现的不太多。人民代表大会是我国的权力机关，具有立法权，任免权，决定权，监督权。然而，在某种程度上来说，人大的监督权在与人力资源管理方面无实质性的权利，因此，在对公共政策执行过程中政策执行主体的监督没有太多体现。同时，社会监督方面也不容小觑。但目前，人民群众监督意识薄弱，更有甚者只关心自己的一亩三分地并不关心国家整体运行情况且文化程度不高，对于应该监督什么，应该怎样监督……更是无从所知。

4. 促进四川省西部计划执行情况的对策

(一) 认真做实政策解读、宣传工作

1) 提升政策执行主体综合素质，增强政策认同感。首先，对于省、直辖市、自治区等下发文件之后，接到政策文件需要进行政策前期执行任务的干部来说。坚持贯彻“终身学习”的理念，认真准确解读上级指示，并准确传达文件精神非常重要。每月可开展网上统一学习、季度学习情况交流会等多种形式的学习活动，使政策执行者不断提升自身素质，切身体会基层的刚需，找准基层发展着力点，促进乡村振

兴战略完美实施，为祖国建设大业建言献策。

然后，对于西部计划志愿者来说。一个政治素养高、专业技能扎实、综合素质过硬的大学生基层就业者对于所在地区政治、经济特别是农业农村农民发展问题几乎具有决定性的作用。例如：西部计划当中的基础教育专项。该教育主要指的是在县乡中小学从事教学及教学管理的相关工作。本研究认为该项工作最好选择一些学历层次较高、所毕业院校口碑较好的学校。通常情况下，西部计划所对应的地区属于经济、教育资源稍微欠缺一点的地方。良好的师资环境，不单单可以提升当今眼下这一代祖国的花朵的知识储备，还能开阔他们的视野。一代传一代，思想深度、眼界格局也就慢慢增强、变宽了。当西部地区培育出越来越多从本土走出来又回去扎根、建设自己家乡的人才时，假以时日，祖国遍地皆是繁华璀璨。

2) 采取多渠道、多层级宣传策略，提高政策宣传力度。现在很多地区宣传政策仍然采取发放宣传单、大喇叭播放政策核心内容等比较传统的方式。这样的方式虽然在很长一段时间内不会直接消失，但它的作用已不像往年那么有效了。发放小册子，一是许多人会直接拒绝，不想拿在手。二是就算勉为其难，象征性、礼貌性地接受了宣传册，有的会考虑随意翻看几页，有的甚至直接扔进垃圾桶。可见，发放宣传册可能并非最好的方式。在当今电子政务、网络通讯如此发达的时代，政策执行者可以根据当地情况开展西部计划网络直播宣讲会并提前收集、了解毕业生的最关心以及具有疑惑的地方，在直播间一一解答。除了在全域范围开展这种宣讲会，各大高校也应该将宣传工作做的更加细致、具体、到位。根据与几位大学生毕业生访谈了解到他们所在的高校每年也会有一定的西部计划宣讲会，但因为不是强制性要求参与或者宣讲会时间与他们的上课时间相冲突便未参与其中，等到事后有空想要了解了却又发现错过了。在这种情况下，本研究认为若要提高宣传度，可以将相关咨询通知到各个学院、各个班级，为了便于宣讲工作的到位，可以多安排一两场并采取线上线下同步进行的方式进行政策宣传，以达到更好的宣传效果。

(二) 多措并举、落实政策吸引条件

1) 完善选聘任用人才的机制。建立多维度、全方位考察的综合选聘任用人才体系。首先，在西部计划大学生基层就业者选拔过程中坚持公平公开透明选拔，既要在宏观上考察思想政治觉悟，又要注重报名者的就业服务意向项目和适配项目的素质，不可盲目为了硬凑指标而不顾人才质量。然后，各个基层单位认真考察本单位急需人才要求，立足实际，具体情况具体分析，争取做到人地配合度完美适配。

2) 完善激励机制。大学生志愿服务西部计划根据每个基层就业者的就业地与学历层次来分配生活补贴。但有时候大学生就业者由于各个方面的压力会期望平时的激励可以增多一些。在这一方面，本研究认为不仅应该增加物质方面的激励，还应该将精神激励同步提升。在一些考核机制稍微注重一点的地方都会安排单位工作人员按时进行工作打卡、考勤。对于每月全勤的大学生基层就业者也可以设立一项倾斜于他们的表彰，进行每月的精神激励，并在当地财政的支持下，给予一定的物质奖励。物质与精神双管齐下，进一步给予大学生就业者更多支持，让他们能够尽快地融入当地环境，甚至慢慢的在基层扎根。

(三) 完善政策执行监督机制，促进政策圆满开展

1) 建立健全全方位、多主体的监督体制。我国的行政监督体系根据监督的不同作用的划分，可以分为事前监督、事中监督和事后监督。根据不同的监督主体划分，行政监督分为外部监督和内部监督。但在各主体监督的情况下，存在职能相交的情形。在西部计划实施过程当中，各当地基层组织可以根据需要以及结合本地区实际情况成立西部计划监督小组，对该政策工作的具体开展过程中的大大小小的事情进行网上监督[5]。

2) 加强舆论监督的作用。西部计划各服务地的开发、建设工作需要大学生基层就业者在其工作岗位上的发光发热。当地居民或村民是社会监督的主要部分，他们对大学生基层就业者保质保量完成上级所

完成的任务具有很强的外在推动力。同样,社会公众的舆论监督尽管有促进政策实施的正面作用,一旦社会舆论过多、过于膨胀,从而导致大学生基层就业者压力过大也容易产生一些不可预测的反面影响。公众可通过到相关部门进行意见反应、随时关注当地部门工作动态等方式监督单位干部的工作情况,也可通过投递匿名信、拨打匿名电话等方式参与行政监督。

5. 结论与展望

大学生基层就业项目一共可以分为西部计划、大学生“村官”、“三支一扶”计划和“特岗教师”计划四个大项目。本研究主要将研究的着眼点放在西部计划这一项目的执行上,同时以四川省为研究地的立足点进行研究工作。从2003年西部计划开始实施到现在已有19年之久了。每年派数以万计的大学生基层就业者来到西部需要服务的地区。在该政策执行的过程中,有值得称赞的地方,当然也少不了需要提高的地方。通过实地调研与访谈,本研究发现在四川省执行过程中存在以下几个问题:在政策执行主体方面,存在未完全认真解读上级政策,呈现以政策回答政策的局面;高校宣传力度有待加强、宣讲人员态度存在提升空间等问题。在政策目标群体方面,存在大学生基层就业者服务意愿不高,对生活补贴不满意;在所在地无太多用武之地,难以充分展现自身能力与专业技能三个问题。通过分析,存在这些问题的原因在于政策执行前期的选拔机制不完善、政策执行主体的利益博弈、政策执行整个阶段内监督机制失衡。鉴于此,本文提出认真做实政策解读、宣传工作;多措并举、落实政策吸引条件以及完善政策执行监督机制,促进政策圆满开展几条建议,以期能够将大学生志愿服务西部计划更加完美落实。

本文主要运用文献阅读法和访谈法开展研究工作,未能与时俱进将功能强大、科学可靠的数理分析方法运用在本文的研究过程当中,因此,本文只是起到一个抛砖引玉的作用,希望在之后学者的研究中能够更多的体现量化的分析方法,以数据说话,用更加客观的事实进行政策执行问题剖析,得出更加直观的论据,增强文章的说服力。

基金项目

西南民族大学中央高校基本科研业务费专项资金优秀学生培养工程项目资助(2021SYXSS108)。

参考文献

- [1] 董峻,高敬,侯雪静,等.谱写新时代乡村全面振兴新篇章——2017年中央农村工作会议传递六大新信号[J].农村经营管理,2018(1):13-14. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1672-0830.2018.01.008>
- [2] 玄雪梅.公共政策理论视角下大学生基层就业政策研究[J].学校党建与思想教育,2018(11):75-77. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1007-5968.2018.11.024>
- [3] 关于印发《2022-2023年度大学生志愿服务西部计划实施方案》的通知(中青联发(2022)2号)[EB/OL]. <https://www.gqt.org.cn/documents/zqlf/202204/P020220428646761272313.pdf>,2022-05-26.
- [4] 《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)[EB/OL]. https://www.gqt.org.cn/documents/zqlf/200705/t20070521_27943.htm,2022-05-21.
- [5] 杨桂兰,李日强.新冠肺炎疫情背景下优化大学生就业政策供给对策建议[J].继续教育研究,2021(4):152-154.