

广东青少年调查研究

第1期

共青团广东省委员会办公室

2021年6月10日

编者按：2003年以来，团中央、教育部、财政部、人力资源和社会保障部联合实施的“大学生志愿服务西部计划”（以下简称“西部计划”）、“三支一扶”等服务基层项目，以及广东省实施“广东大学生志愿服务山区计划”（以下简称“山区计划”）搭建了高校毕业生到西部、山区、基层就业创业的通道和平台。为全面了解服务基层项目人员（含“西部计划”、“山区计划”、“三支一扶”服务人员）在服务期结束后扎根山区、扎根基层的情况，团省委面向参与广东服务基层项目的人员开展问卷调查和调研访谈，形成《广东服务基层项目青年人才扎根山区、基层的现状、困境及解决建议》。现予以编发。

广东服务基层项目青年人才扎根山区、 基层的现状、困境及解决建议

截至 2020 年，广东已累计选派 3677 名高校毕业生到西部地区开展基层服务；累计派遣 3918 名“山区计划”志愿者到粤东西北地区提供基础教育、社会治理等志愿服务；“三支一扶”计划累计招募 2 万余人。为把握青年人才扎根基层的现状特点及突出困境，为青年人才扎根基层构建有效的政策支持，团省委面向参与广东服务基层项目的项目人员收集有效问卷 3538 份，其中，917 份来自“西部计划”参与者，870 份来自“山区计划”参与者，1751 份来自“三支一扶”参与者。调研实地走访省内服务地并访谈项目参与者、服务单位负责人共 20 人。

一、广东服务基层项目参与人员总体特征

（一）政治意识增强，综合能力提升

大学生服务基层项目引领青年人才的政治意识和综合能力不断提升。政治意识方面，74.4% 的项目人员在报名参与项目时的政治面貌为共青团员或群众，通过参与项目，78.1% 的项目人员萌生了入党意愿，其中，908 名受访者在服务期间或期满后提交入党申请书，积极向党组织靠拢。94.2% 的项目参与者表示参加项目后产生了报考选调生、公务员、教师等为人民服务的职业意

愿。在综合能力方面，受访者认为参与项目有助于提升人际沟通（90.1%）、协调合作（81.5%）、群众工作（60.7%）、个人抗压（55.0%）、组织领导（54.4%）等能力。

（二）扎根意愿被激发，扎根动机积极正向

本次调研中，69.1%的受访者表示愿意在服务期结束后留在祖国西部和粤东西北地区的基层工作。其中，56.8%的青年愿意扎根在服务地，12.2%的青年愿意留在服务地以外其他欠发达地区。推动他们扎根的主要动力是“响应祖国扎根基层的号召，服从社会的需要”（73.1%），“在当地能够发挥专业特长，实现人生价值”（44.1%）。也有部分表示“岗位的社会保障较完善”（31.2%），“家庭或家乡在当地，有归属感和亲切感”（30.3%），“岗位的工资待遇符合预期”（26.5%）促使他们愿意扎根基层。

（三）扎根地域较集中，基层就业广泛

本次调研中，已经结束服务期的共779人，其中，已经就业的有622人。已就业人群中，88.4%留在了广东省内工作，其次是西藏（2.1%）和广西（1.9%）两地。73.6%的志愿者在服务期满后都有继续从事基层工作的经历，55.6%的志愿者更是一直都在从事基层工作，从未间断。他们从事基层工作的地点以乡镇（60.7%）和县城（24.7%）为主。服务期满人员的第一份职业最多为党政相关工作（33.4%）、公共教育（27.5%）、社会工作（20.1%）、扶贫开发（18.5%）、文化体育（12.9%），这些工作领域与他们在服务期从事的工作高度相关。

（四）扎根境遇不易，发展诉求凸显

愿意扎根基层的青年中，1.3%的人表示有创业意愿，他们认为在西部、山区基层创业的主要困难是“后续资金短缺”（55%）、“融资困难”（45%）、“自身技术基础薄弱”（45%）、“当地信息滞后”（40%）和“自身经营管理水平不足”（40%），希望得到“扎根基层创业补贴”（75%）、“加大财政专项资金支持力度”（60%）、“提供创业基金支持”（45%）、“降低创业担保贷款门槛”（40%）、“落实税费减免政策”（40%）等支持。愿意扎根基层就业的青年认为未来发展最突出困难是“工资待遇较低”（68.3%）、“没有正式编制”（64.8%）、“社会保障不够完善”（47.4%）、“上升空间有限”（37.2%）和“当地人才政策支持不足”（22%），希望获得“提高工资待遇”（78.7%）、“完善并落实岗位的社会保障待遇”（70.4%）、“提供更多机关事业单位的编制”（66.4%）、“提供扎根基层的就业补贴”（58.1%）、“放宽户籍、学历、专业等招考条件，降低编制考录门槛”（38.9%）等支持。可见，薪资待遇、社会保障、正式编制是有意愿扎根基层就业青年的核心诉求。

综上，广东大学生服务基层项目有效激发了青年人才扎根基层的意愿，引领了一大批期满项目人员投身基层干事创业，但青年人才扎根基层是一个综合多元性的实践问题，其中存在着多种因素和困境的影响，阻碍着青年人才的长期扎根和高质量发展。

二、青年人才扎根山区、扎根基层面临的主要困境

（一）基层工作生活条件未能满足青年期待

在新型城镇化、新经济新业态、政策支持体系等多重力量的推动下，山区、基层的发展潜力显现，越来越多的青年人才将扎根基层就业创业作为自己的就业选择之一。但客观地看，西部和粤东西北地区基层的经济发展水平、产业发展状况、工作生活条件与发达地区之间仍存在着较大差距，一定程度上阻碍青年人才实现扎根基层的意愿。

薪资待遇是基层工作生活条件的重要体现。《2020年大学生就业力报告》显示，毕业生期望薪酬集中在4000—6000元，平均期望薪酬约6930元¹。根据《2019年广东省高校毕业生就业质量年度报告》，在广东省就业的平均月薪为4396元，其中，在珠三角地区就业的平均月薪约为4248.6元，粤东地区为3739.33元，粤西地区为3742.8元，粤北地区为3861.5元²。可见，毕业生的期望薪酬与实际就业薪酬之间存在着一定的差距，且粤东西北地区的薪酬相比珠三角地区更低，在吸引青年人才上处于劣势地位。

（二）编制考录壁垒加剧基层人才流失现象

欠发达地区基层不仅在吸引人才上处于劣势，对于有扎根意

¹ 《2020年大学生就业力报告》由中国人民大学中国就业研究所联合智联招聘于2020年4月23日发布。

² 《2019年广东省高校毕业生就业质量年度报告》由广东省教育厅编制。各地区的平均月薪通过综合地市的薪酬数据计算得到，其中，珠三角地区包括广州、深圳、珠海等9地市，粤东地区包括汕头、梅州、汕尾、河源、潮州、揭阳6地市，粤西地区包括湛江、茂名、阳江、云浮4地市，粤北地区包括韶关、清远2地市。

愿的青年而言，基层也难以真正地留下他们。调研发现，有相当一部分青年都希望留在服务地或服务单位就业，能否取得正式编制成为决定他们去留的重要因素，但他们在报考时往往面临着户籍、专业等多重限制，能够报考的岗位较少，考录难度较大。与此同时，我省为服务基层项目人员提供的专门岗位较少，2021年广东省各级机关计划招考公务员13708名，其中，面向“服务基层项目人员”专门职位共469个，计划招募510人，职位数占比约为4.4%，拟录用人数占比约为3.7%¹。同年，服务基层项目职位在国考中的职位数占比约为10.0%，拟录用人数占比约为8.4%²；在邻省广西考录中的职位数占比约为5.3%，拟录用人数占比约为4.5%³。与其他地区的考录相比，服务基层项目人员在广东省的编制考录中优势较弱，不利于省内基层留住有志扎根的青年人才。

（三）青年人才支持政策未能充分引才留才

在调研中，76.0%的受访者认为“基层发展落后，需要更多扶持”，当被问及扎根后希望获得的支持措施时，58.1%选择“提供扎根基层的就业补贴”，37.3%希望“增加面向服务基层项目人员的专门职位”。也有部分项目人员选择了各类人才支持政

¹ 数据来源为广东组织工作网的《广东省2021年考试录用公务员公告》。具体占比通过对职位表进行筛选、计算得到。

² 数据来源为国家公务员局网的《中央机关及其直属机构2021年度考试录用公务员公告》。具体占比通过对招考简章进行筛选、计算得到。

³ 数据来源为广西人事考试网的《广西壮族自治区2021年度考试录用公务员公告》，具体占比通过对职位计划表进行筛选、计算得到。

策，从高到低依次为住房优惠政策（9.3%）、医疗支持（3.6%）、子女教育支持（3.5%）、落户优惠政策（3.1%）。这说明人才支持政策可以在一定程度上缓解青年的编制考录压力，改善青年在基层的工作生活境遇，对于基层引才留才具有至关重要的意义。

但调研发现，部分项目参与者对于项目保障政策的认同度较低，认为存在就业优待政策难以兑现等问题。另外，他们对于人才支持政策的知晓度也不足。尽管从中央到地方各部门都出台了一系列政策性文件，但在具体实施的过程中，部分政策资源缺乏落地的平台和载体，也存在着申请审批手续繁琐、获取困难的现象。同时，青年的政策获取意识较薄弱，信息了解渠道较单一，也缺乏运用政策资源实现自我提升的主观能动性。种种因素作用下，人才支持政策未能充分发挥其对于基层引才留才的重要作用。

（四）青年人才思想认知规划尚未稳定

本次调研的项目参加者大部分为刚步入社会的青年，择业观尚未成熟。调研发现，23.3%的青年报名参与项目的初衷是“对职业选择感到迷茫，缓解就业压力”，在访谈中也有受访者表示希望通过服务基层项目增加职业体验，积累工作经验，服务期结束后将从事其他职业。这与从事基层工作所要求的持之以恒、脚踏实地存在一定差距。另外，他们对基层发展状况、风土人情缺乏了解，也缺乏基层工作能力，难以应对各种问题和挑战，这些

都是阻碍青年人才扎根基层就业创业的不利因素。

三、对策建议

(一) 引领青年人才扎根，推动青年人才“下得去”

一是坚持青年思想价值引领。继续实施西部计划、广东山区计划、三支一扶等大学生服务基层项目，扩大资源投入，优化政策支持，增强人才输送效应，大力弘扬基层青年志愿者的优秀事迹，在全社会弘扬“基层大有可为，青年百炼成钢”的理念。建立朋辈互助支持网络，鼓励志愿者在经验分享、问题探讨中坚定理想信念、明确自我价值。同时，倡导基层单位的领导同事充分发挥传帮带作用，提升青年人才的业务能力和综合素质，跟进青年人才的思想动态和困难诉求，帮助青年尽快适应融入基层。

二是推动基层就业环境改善。通过在西部、山区基层构建现代产业体系，创造更多适合青年人才的就业机会，通过完善基础设施建设，优化青年人才的工作生活环境。面对基层的编制考录壁垒，建议适当放宽乡镇基层与艰苦边远地区的编制考录限制。建议针对服务基层项目人员建立弹性编制制度，给予服务单位留任优秀项目人员和纳入编制的权利。建议在基层的公共教育、医疗卫生、社会管理、文化科技等领域增加面向服务基层项目人员的专门岗位。同时，把握新经济新业态的发展机遇，充分发挥中小微企业培育青年和吸纳就业的作用，给予青年基层创业者资金、场地、技术等支持。

(二) 创新基层就业支持，确保青年人才“干得好”

一是创新服务基层项目人员的就业支持。运用全周期管理的理念，为服务基层项目人员提供全周期和全过程的就业支持。服务前，对参与者开展择业观教育以及职业发展培训，帮助树立扎根基层的意识，提升工作能力；服务期间，广泛吸纳扎根服务地的基层工作者担任新参与者的“职业导师”，发挥榜样的示范引领作用，带动更多人才扎根基层；服务期满后，对项目人员的就业情况进行动态追踪，通过线上线下多渠道向项目人员推送就业信息，联合相关部门和用人单位拓宽就业推荐渠道。

二是拓宽青年人才的基层就业机会。在适当范围内实行基层就业的岗位流转和地区调动制度，给予青年人才跨岗位、跨地区流动的机会。建立中小微企业联盟，建设统一规范的用人制度，并搭建青年人才库和职业经历认证，为青年人才跨行业流动提供便利。完善青年人才的选拔和晋升机制，畅通向上流动空间。鼓励青年人才积极参加各级项目办、服务单位、用人单位等组织的技能培训，并充分把握全媒体时代的网络资源，通过线上线下多种渠道进行自我学习和提升。

（三）完善项目支持政策，实现青年人才“留得住”

一是保障支持政策有效落实。明确服务基层项目政策体系的主体责任，加强政策执行监督。优化青年人才支持政策的输送链条，将资源更精准地投放到不同类型和不同需求的青年人中，并搭建面向基层青年人才的绿色通道，简化申请、审批等流程。与时俱进更新人才支持政策，搭建“互联网+支持政策”的

服务机制，完善网上自助申请平台，实现“掌上办”“指尖办”“刷脸办”，提高人才支持政策的便利性和可及性。

二是完善服务基层项目的政策支持。做好各类大学生服务基层项目之间的政策衔接，确保青年志愿者的升学就业优待政策落实到位。可借鉴其他省份关于西部计划的政策体系，丰富广东省服务基层项目的政策支持体系。如江苏省相关规定，“服务期满2年内，经考核合格并符合报考条件的志愿者，可不受户籍和生源地限制，报考江苏省公务员职位；服务期满1年，可报考江苏省面向志愿者专门定向招录的公务员职位”；贵州省相关规定“鼓励国有企业、民营企业拿出一定岗位定向招聘大学生志愿者”；广西省相关规定，“西部计划志愿者服务期满考核合格后不超过3年，符合相应条件，可通过考核方式直接招聘为事业编制人员”。进一步完善青年人才扎根基层的工资待遇、社会保障、人员编制、户口档案、职称评定、教育培训、人员流动、资金支持等相关政策。同时，还要充分考虑不同类型青年的现状、特点、需求，制定鼓励扎根的政策激励措施，按照青年人才扎根基层的时间长度给予差异化多样化的激励和表彰，建立个性化、多元化的政策支持体系，吸引青年人才扎根基层。

抄送：王伟中、李红军同志，王晖、李朝明同志；
省直各相关单位党组（党委），各地级以上市党委，
各高校党委；
各地级以上市团委，省有关单位团委（团工委），各
高校团委，各县（市、区）团委。

共青团广东省委办公室

2021年6月10日印