

附件 1:

巴中市哲学社会科学规划项目
(2024 年度)

项 目 类 别	一般课题
立 项 编 号	BZ24YB063
学 科 分 类	
课 题 名 称	基层选调生职业发展情况研究
项 目 负 责 人	谯 倩
项 目 参 与 人	张映明 王 强
负责人所在单位	中共巴中市恩阳区党校
联 系 电 话	13808273500

巴中市社会科学界联合会

基层选调生职业发展情况研究

——以巴中市恩阳区为例

摘要：我国选调生工作从上世纪 60 年代试运行，几十年来，通过选调生招录工作，为党和国家培养了千千万万的优秀干部。党的二十大报告指出，要“全面建设社会主义现代化强国，必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍”，并提出“抓好后继有人这个根本大计，健全培养选拔优秀年轻干部常态化工作机制，把到基层和艰苦地区锻炼成长作为年轻干部培养的重要途径。”近年来，党中央和各省市区党委组织部门积极探索，不断出台加强选调生管理的相关制度、政策等，选调生工作取得了明显成绩，选调生已经成为基层干部队伍中坚力量，对于优化干部队伍结构，提高干部队伍素质起着重要作用。但随着选调生队伍的日趋壮大，人们普遍更多聚焦于选调生的职务升迁，较少关注他们个人的思想、学习等方面的成长成才。基层选调生作为“墩墩苗”，如何缩短成才期，提高成才率，全面提高政治、业务素质？又如何破解他们工作压力大，提拔晋升慢，工作环境较差等问题？本文通过研究恩阳区选调生的发展情况，可以为组织部门对如何促进选调生的科学管理，做好选调生的“引、育、留、用”问题提供理论支撑，也能给选调生们尤其是新入职选调生提供相关意见建议，让全区选调生们都能不负组织重托，积极砥砺思

想，志存高远、敢想敢干，在拼搏奋斗中书写无悔青春，在推动现代化新恩阳高质量发展中贡献选调生力量。同时，发现和探究基层选调生职业发展问题，给出针对性的建议和对策，对于促进全市基层选调生的发展具有积极的现实作用，更好为“一市四区三地”建设提供人才支撑。

关键词：基层选调生 基层选调生职业发展

一、恩阳区选调生发展现状分析

（一）基本情况

恩阳区是巴中市辖区，于**2013**年经国务院批准设立。本文所指的选调生也包含建区前已被录用、建区后调入恩阳区工作的选调生。

1.数量规模

截至**2024**年**7**月底，恩阳区现有选调生**82**名。其中，**2013**年及以前招录的选调生**10**名；**2024**年招录的选调生**14**名；通过大学生村官选调的**6**名；选调类别为面向基层选调生**67**名、急需紧缺专业选调生**25**名。

2.年龄结构

恩阳区选调生的年龄层次普遍较为年轻，主要是**2014**年以来招录的选调生居多，**2013**年建区前的选调生大多考调至其他单位或者到更高层次单位任职。目前，选调生年龄在**20-25**岁

18 人,26-30 岁 39 人,31-35 岁 16 人,36-40 岁 4 人,41-45 岁 3 人, 46-50 岁 1 人, 51-55 岁 0 人, 56-60 岁 1 人。

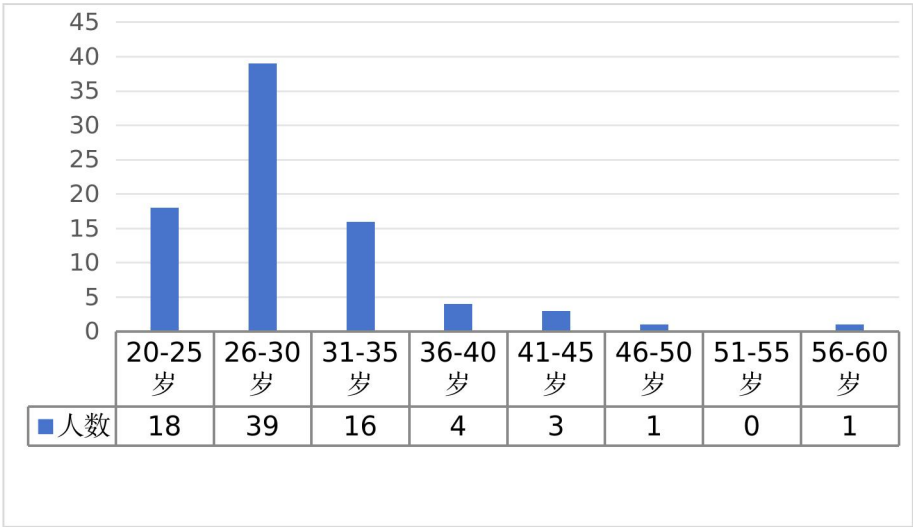


图 1 选调生年龄结构图

3.性别比例

恩阳区现有的 82 名选调生中，男性 43 人，女性 39 人，分别占比 52.44%和 47.56%。男女比例基本保持均衡。

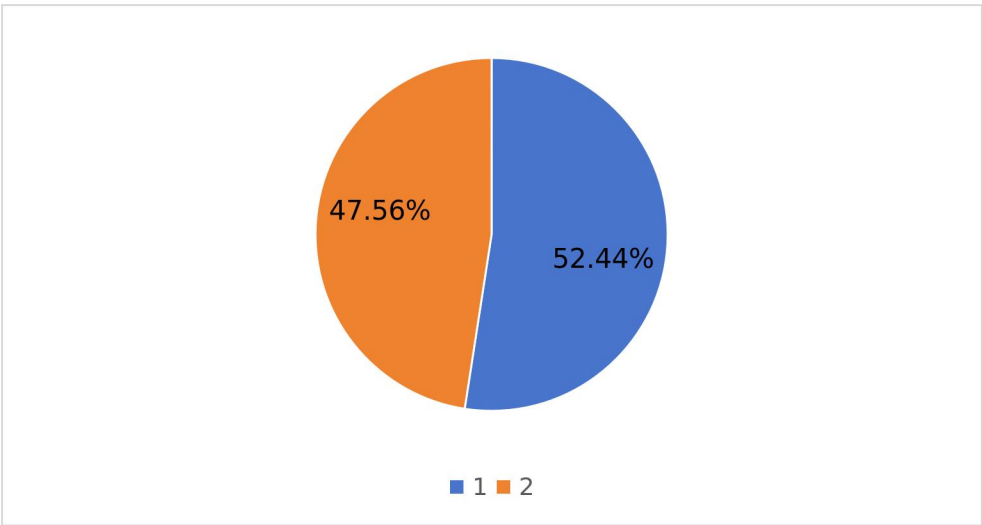


图 2 选调生男女比例图

注：1：男； 2：女

4.政治面貌

82 名选调生中，政治面貌为中共党员的 71 人，是中共预备党员的 3 人,共占比 90%;政治面貌为群众的 8 人,占比 10%。根据统计可以看出，绝大多数为党员，这也与选调生招考公告中提出的报考条件之一相符。

5.籍贯情况

从选调生的籍贯来看，籍贯为省外的 2 人，占比 2.43%；籍贯为省内市外的有 7 人 ,巴中的有 73 人，占比 87.8%，其中籍贯为恩阳的有 16 人。

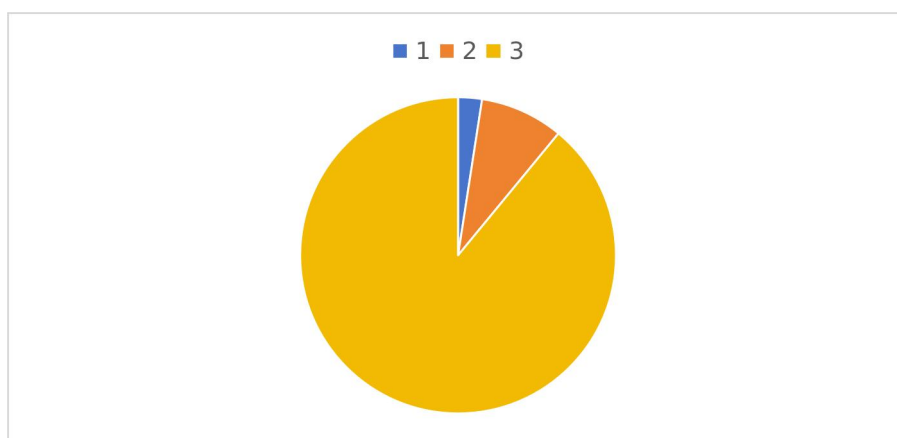


图 3 选调生户籍地分布图

注：1：外省； 2：省内市外； 3：巴中

6.学历层次

恩阳区现有的 82 名选调生中，初始学历均为全日制大学本

科以上，双一流高校 39 名。其中，学历为大学本科 58 名，硕士研究生 23 名，博士研究生 1 名。

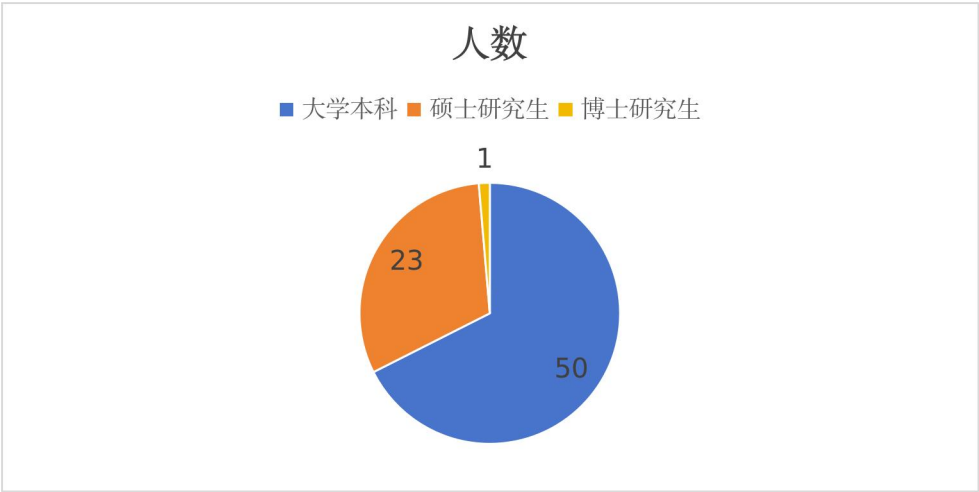


图 4 选调生学历层次结构图

7.专业结构

近年来，面向基层选调生的专业招录要求较为宽松，再加上受到“铁饭碗”的思想影响及就业压力、经济社会发展等多方面原因，参加机关事业单位考试成为了很多毕业生的选择。本文中，仅将专业进行大致分类，82 名选调生中，专业为文学类 18 人，理学类 12 人，文艺学类 8 人，法学类 10 人，管理学类 20 人，农学类 5 人，其他 9 人。

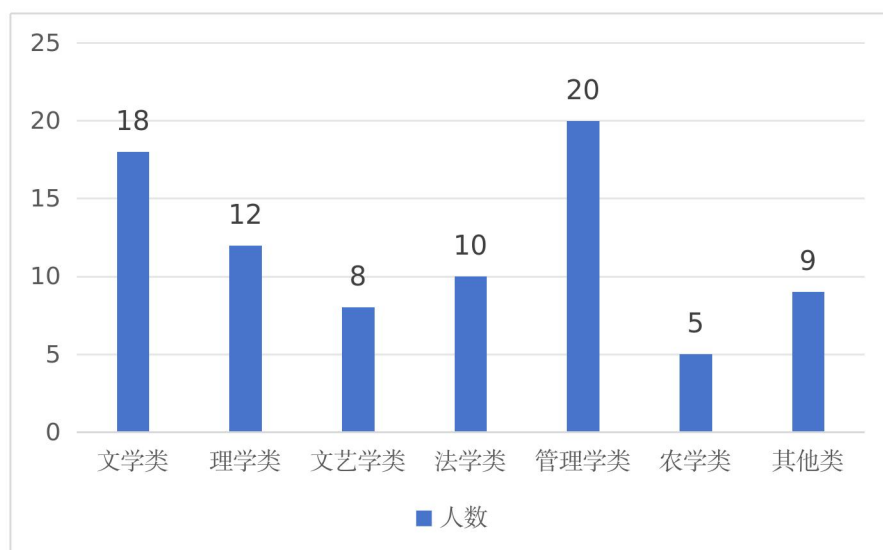


图 5 选调生专业类别分布图

（二）职业现状

1. 工作单位情况

根据省、市要求，自 2015 年开始，新招录面向基层选调生均有 5 年最低服务年限，且大多数录用在乡镇。截至目前，在乡镇工作（含街道办事处）选调生 41 名，占比 50%；在区直机关工作选调生 41 名，占比 50%。

2. 职务职级情况

截至 2024 年 7 月底，82 名选调生中，2023 年及 2024 年新入职试用期公务员 28 名，一级科员 30 名，乡科级副职 12 名（含相应职级），乡科级正职 11 名（含相应职级），县处级副职 1 名。

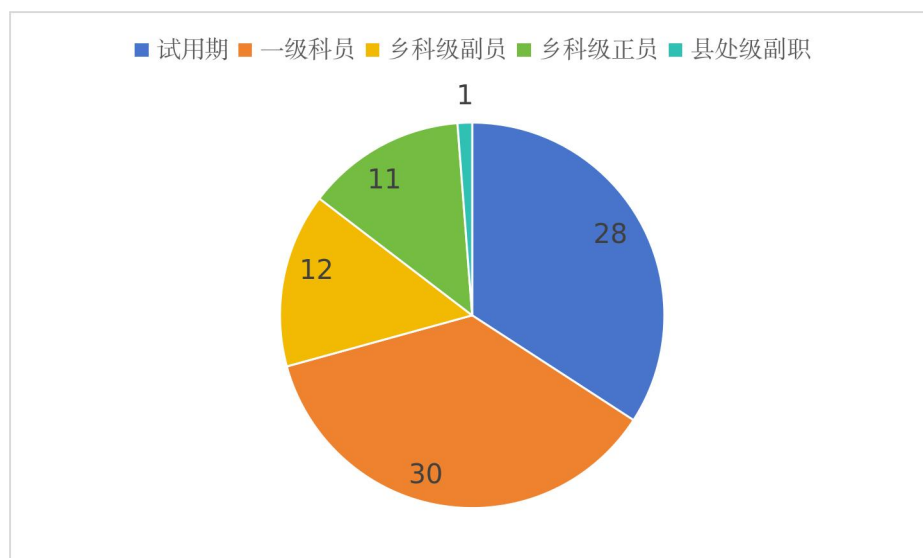


图 6 选调生职务职级分布图

3.职业发展现状分析

3.1 综合能力不断提升

恩阳区选调生中，仅有 6 人是从大学生村官考录的，其他 78 人都是应届毕业生考入，从出校门到入机关门，从学生到干部的身份转变，从饱读诗书到学习如何为人民服务，这些改变也让他们在工作中能够不断得到成长进步。区委组织部在市委组织部的指导下，也很重视选调生工作，对选调生的平时考核、工作生活、思想动态等方面给予了关心关爱，如定期召开座谈会、谈心谈话、制定导师传帮带制度等，有力地帮助他们提升各方面能力。

从 2015 年开始，四川省面向基层选调生招录要求 5 年服务期，因此近十年来新考录的选调生大都有基层工作经历。基于恩阳区属于新建区这个特殊情况，在区委区政府的坚强领导下，

各级干部都在加速奔跑，各项工作在全市层面都走在前列。而基层作为脱贫攻坚一线、急难险重一线、招商引资一线“三个一线”的主战场，这些选调生们作为“战斗员”在政治思想、组织协调等方面都充分得到了磨炼、历练、锤炼。

通过采访得知，全区的选调生，**90%**以上都曾担任过乡镇党政办主任、脱贫办主任或区直机关办公室主任，这些履职经历也恰好证明了他们的能力是较为突出的。例如在对一个工作五年以上的选调生采访中，他提到：刚上班那时连打印机都不会用，而现在会议服务、材料撰写、解决矛盾等都有了自己的经验和方法，这得益于在基层几年的锻炼，也为我现在的任职分管领域打下了基础。

3.2 职务晋升不断透明

从试用期公务员到一级科员，再到领导干部，恩阳区的选调生们也在踏实工作中，受到组织的高度认可。由于他们大都数在学校时就品学兼优、担任班干部或校社团干部等，这为他们在工作上比起其他公务员适应能力更强、学习能力更强，因此领导同事更为赞赏，愿意委以重任、愿意“能用多用”，因此他们在单位大都是挑重担、挑大梁。

也正因此，他们在职务职级的晋升通道上也较为畅通，即使恩阳区的行政编制总数不足 **1000** 人，领导岗位职数更少的情况下，区委认真落实市委“五用、七不用”选人用人导向，坚持重基层、重实干、重实绩，大力提拔使用想干事、能干事、干成事的

年轻干部，优化了干部队伍结构，选人用人机制日益公开透明。以前那些“提拔都是要靠关系”“上面没人，你是选调生又怎样，还不是最多副科走到头”说法已破除，给了选调生们，尤其是普通家庭出身的选调生们公平晋升的机会和平台。这种趋势自2020年以来更为明显，根据统计2020年以来选调生新提拔担任乡镇和区级部门正副职达10余人。

3.3 工作压力不断增加

“上面千条线，下面一根针”。基层工作事情多、任务重是普遍的认知，脱贫攻坚、信访维稳、基层治理、安全生产、市场监管、城乡建设等外线工作，还有组织人事、宣传宣讲等内线工作，每一项几乎都需要各个干部亲力亲为。甚至，当前全市和全区层面都存在的一个现象是：年轻干部少、中年干部多，很多工作就交给了年轻人干。而选调生作为基层的“墩墩苗”，自然很多活就落在了他们手上。甚至，通过对全区45%的选调生进行采访，几乎都在反映他们的工作量大、工作压力大。特别是刚入职不久的选调生们，深感压力大，自己的情绪和心理都受到了影响。

当然，在近年来大力整治形式主义和痕迹主义，以前总是报不完的报表、出不完的文件、接待不完的检查，现在相对少了很多，为基层减了不少负。这对于全区的选调生们，也给他们减了一些担子，但是新形势下的工作要求更高了，各项工作考核也更细更严了，需要他们成为“多面手”“万金油”，因此对于他们而言，工作压力也越来越大了。为此，不少选调生说：上班这些年，加

了好多班准备迎检资料、熬了好多夜“抠”材料，白头发就是这样长起来的。

3.4 获得感幸福感不断降低

通过采访全区的选调生，一小部分选调生说明了自己当初考取选调生的原因是抱有远大的理想抱负，想回到家乡，投身基层真正为人民服务、为老百姓做实事；还有一部分选调生是想找一个稳定安逸的工作，每天朝九晚五，一家人其乐融融；还有个别选调生以为公务员就是每天喝喝茶、看看报，没想过会是办文办会、处理基层事务这些工作；还有些年龄稍长的选调生表示，现在已经习惯了，只有干一行爱一行，把工作推起走了。

由于从上到下工作要求高、工作压力大，而薪酬待遇相对不高，同时职务晋升空间虽近年来有所提升，但他们也知道体制内的“天花板”，作为选调生，获得感幸福感并不高。长期的“5+2”“白+黑”和“三管三必须”“一岗双责”等要求，也让选调生们深感压力大的同时，对当前的工作期待值失去了信心。工资与辛苦程度不匹配，下班还没有时间陪老人小孩，获得感幸福感不断降低。

二、恩阳区选调生职业发展存在的问题及其影响因素

（一）存在的主要问题

1.专业对口难，特长发挥不足

通过对全区的选调生全日制教育专业情况进行分析可以得知，82名选调生中，有20余名是学美术学、化学、英语、日

语等专业性较强的专业，甚至有的是文化产业管理、翻译专业的，但他们通过选调生考试，刚进入的也是党政综合办公室，大学所学专业知识基本上用不到，也只能从零开始学习。

有选调生开玩笑说道：当初刚上班时，就听到有同事说，选调生都是成绩好的，但是成绩好不代表工作能力就强，我们现在做的工作，也根本用不上那么高的文化。通过走访调研，7名学历为硕士研究生选调生也表达了他们读大学、读研这几年学到的知识在工作上很难用上。选调生的特长和优势，可能在学校发挥得淋漓尽致，但在单位基本上“毫无用武之地”，难以施展出他们的才华，自身的知识储备和满腔热血激情也无法得到有效利用。

2.服务基层变服务“机关单位”

公务员的宗旨是为人民服务。区直机关需要对接上级及区级各部门单位，暂且不说，但纵观这些年来入职的普通公务员也好、选调生也罢，基本上核心工作是党委、政府安排的中心工作为准。即使，2015年以后入职乡镇的选调生有5年服务期，2018年以后入职的选调生均有2年驻村期限，但都有一个普遍现象就是“在编不在岗”“驻村不驻人”，不过这个情况不仅仅发生在恩阳区，其他县区或其他市州均存在。

他们要么是协助乡镇做好机关办公室办文办会或部门核心工作，要么就是或短期或长期以“抽调”“上派”“挂职”“锻炼”等名义借调到上级单位帮助工作，真正在驻村包村的时间少，走村入户的时间少、为老百姓解决急难愁盼的时间少。全区的乡镇选

调生中，80%以上都曾在区级及以上单位借调过，他们实际上在基层的实践锻炼时间相对较少。

2024年3月，为确保基层工作力量稳定，为巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，从中央到地方，开始逗硬全面清理和借调乡镇（街道）工作人员，其力度之大也是前所未有的。恩阳区积极贯彻落实上级决策部署，全部清退了借调人员，一些长期借调在市、区的选调生也回到编制所在单位，因此乡镇力量又得到补充，这一点对选调生能在基层得到锻炼也是利好的。

3.能力本领与发达地区选调生有差距

巴中的城市精神是“智勇坚定、排难创新、团结奋斗、不胜不休”，而恩阳干部也将巴中城市精神认真贯彻，苦干实干、攻坚克难、奋勇争先。但是由于巴中本身起步较晚，而恩阳区成区也不过仅仅11年，干部结构和干部队伍与其他地区相比差距较大。就拿选调生来说，发达地区的选调生学习机会多、工作面广，同时高学历的选调生更倾向于报考发达地区。例如，历年四川省的选调生招录考试中，大多博士、硕士研究生和很多“985”“211”大学毕业生选择报考成都、绵阳、德阳等地。全区的选调生学历基础和能力基础总体而言与其他地区相比处于劣势。

许多出生在巴中、恩阳本地的优秀大学生，都选择在大城市扎根，再加上成长环境和工作环境的局限，个别选调生带着“优越感”，在处理基层事务的能力甚至不如普通公务员，缺乏与群众打交道的能力和综合统筹协调能力。

4.“选而不调”问题突出

不论是定向选调还是非定向选调，一般的规律是招录到哪个单位，基本近五年就在那个单位，除开“借调”之外，很难流动到其他单位或岗位（即使有服务期限，但服务期间还是可以同级机关流动，但恩阳区基本没有流动过）。

据现有资料分析，自成区以来，恩阳区从未有过公开遴选公务员（参照公务员法管理工作人员）和事业单位人员等，更没有专门针对选调生公开遴选，因此区内的选调生向市级及以上单位流动大多是考上级公开遴选考试（通过分析，市级公开遴选，专门针对选调生遴选名额每年只有**2-3**个左右，较少），个别选调生是通过能力突出被上级部门调动。区内**2015**年及以后考入的选调生从乡镇调动至区级机关人数目前仅有**4**人，在满足服务期限的人数中占比**22%**，比例较小，虽部分选调生为年轻干部，在乡镇任职，但总体而言，“选而不调”问题仍值得组织人事部门高度关注。

（二）决定职业发展情况的影响因素

1.招录政策和计划与奔跑恩阳发展错位

通过分析**2014-2024**年的选调生招录公告，不难发现前些年招录公告中对报考生的专业要求趋于宽泛，在相应的院校范围内几乎所有专业都可以报考，没有根据市情、区情进行有针对性的招录某些对当前工作而言亟需或者补短的专业化人才。近年来，恩阳区根据实际情况，对选调生招录计划和专业要求有了一定的

设限，主要集中在农学类、经济学类、土木类、规划类，范围进一步缩小，更为科学合理。

但是，若仔细分析近年来招录的选调生分配单位及岗位可知，还是存在大量选调生所学专业与岗位不对口、与部门不对口、与工作内容不对口情况，这种情况在近 3 年来有所好转。

2.选调生成长规律紊乱

选调生从上世纪六十年代开始，几十年来从中央选调生到地方选调生、急需紧缺专业选调生到普通选调生，通过分析选调生的履历就可以得知，选调生的成长规律具有多因素。单从某方面进行分析，很难给选调生的成长规律进行定位定调。就以恩阳区的选调生来说，其成长规律是紊乱的。

选调生的个人成长与自身的勤奋努力和组织的培养关心离不开。例如，有硕士研究生全日制学历的选调生试用期满即任四级主任科员，可任副科实职

3.选调生培养机制不健全

不可否认，恩阳区自 2013 年建区 10 年来，也相继出台了选调生相关制度如《关于推进选调生基层锻炼全覆盖工作的通知》等文件，并强调要全面实行选调生工作报告和动态管理制度，狠抓选、育、管、用等重点环节，推动选调生健康成长。但除了相应的文件以外，存在重部署轻落实现象，如在选调生驻村任职、基层服务年限内，不能借调或“在编不在岗”，但如上文所提到的，80%以上选调生都曾借调在上级部门半年以上过，同时真正驻

村，脱离原岗位工作的选调生可能低于 **10%**，在这一点上选调生编制所在单位和组织人事部门需要加强关注（当然，全市、全省、甚至全国各地都存在此问题）。

近年来，恩阳区也参考巴中市制定了一些关于干部选拔任用和考核等方面的文件制度，比如最新出的有《巴中市干部实绩量化积分管理办法（试行）》等，但是关于专门针对选调生的培养历练的机制制度性文件，除了驻村外的文件，几乎没有。

而选调生个人成长（职务职级晋升方面）离不开自身的努力和组织的培养，通过对近年来恩阳区选调生在行政级别方面来分析，男性优于女性、党员优于非党员、高学历优于一般学历。而在选调生的思想淬炼、党性锤炼、能力素养等方面疏于培养和考核，对于选调生的教育培训、轮岗交流等也相对缺乏。

三、促进恩阳区选调生发展的对策和建议

（一）在个人层面发挥主观能动性

1.提高政治站位

无论选调生们当初是以什么样的初衷考入体制内，通过调查发现他们 **95%**以上都是想在基层踏实工作，为群众办一些实事、解一些难题，可能后面在工作中渐渐失去了工作的激情和对群众的热情。同时，全区的选调生 **90%**都是党员，因此，选调生们要始终心怀“国之大者”，坚持“人民至上”，知责于心、担责于身、履责于行，真正在大是大非面前，头脑清醒，立场坚定，旗帜鲜明，严格遵守党的政治纪律和政治规矩，服从组织安排，不断增

强“四个意识”、坚定“四个自信”，忠诚拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”。

2.摆脱“等靠要”思想

在脱贫攻坚工作上，人们常常用“等靠要”来形容个别贫困户缺乏自身努力摆脱贫困，只想着帮扶干部和上级部门的帮助。在个人层面，对于选调生也是一样，要摒弃“等靠要”思想，不能认为自己的学历高，在基层的工作是暂时的，不把全部精力投入到工作上，顶着“选调生”的光环，等领导提拔、靠组织关心、要职务职级。特别是全区 35 岁以下的选调生占比 89%，作为年轻干部，更需要一步一个脚印，投身基层不断积累经验，增长才干。

3.坚持“坐下来与走出去”相结合

基层是广阔的大舞台，恩阳区作为新成立区县，更是选调生们施展才华、建功立业的好平台。一方面，选调生需要“坐下来”。一是坐下来思考岗位职责，处理日常工作，要坐得住。二是坐下来与群众拉家常，了解群众诉求，增进群众感情。三是坐下来深入学习党的最新理论知识和岗位专业知识，不断提高自己的理论素养和业务水平。另一方面，选调生需要“走出去”。一是走出去调查社情民意，解决群众难题。二是走出去拓展眼界视野，学习先进经验。“坐下来”是为了更好地武装头脑，提升自身素质；“走出去”是为了更好地服务人民，实现人生价值。二者相辅相成，互为补充。

（二）在管理层面鲜明选人用人导向

1.严格执行选调生政策

通过查阅资料和调查发现，从中央、省、市层面均制定了一些选调生政策，如上文所提到的，很多时候在执行层面并没有严格按照要求执行，比如驻村 2 年、比如服务期内不能借调半年以上等方面。在这一点上，需组织人事部门，尤其是选调生主管部门区委组织部层面需严格执行，同时严格要求管理，真正让全区的选调生干在基层、学在基层、成长在基层。

2.完善选调生交流锻炼机制

巴中市近年来每年举办了选调生专题培训，创新开展了公务员、事业人员“双向互派”工作，助力年轻干部成长成才。因此一是建议恩阳区可每年针对新入职选调生、成长期选调生、成熟期选调生，开展选调生专题培训，还可“以选调生训选调生”，建立跨地区选调生互助支持政策等等，确保在不同部门、不同岗位上的选调生有全方位的学习机会，提高综合素质。二是建议创新开展针对选调生的选人用人举措，在反对违规借调的基础上，完善选调生交流锻炼程序机制，拓宽交流渠道，为选调生提供更多锻炼平台，确保选调生交流工作公开、公平、公正，让选调生在交流中感受到组织的关爱，变用来帮助工作的“打工人”为助力他们成长成才的加速器。三是建议鼓励选调生发挥自身优势，支持选调生参与重点工作，为单位带来新思路、新方法，让他们在实践中成长，为今后工作提供借鉴。

3.破除论资排辈隐形壁垒

选人用人历来强调坚持德才兼备、以德为先，因此期望恩阳区要彻底改变以前的陈旧观念，“人情”“关系”“论资排辈”等隐形壁垒早该破除，不是参工时间长的公务员就一定比参工时间晚的选调生优秀（其他普通公务员也一样），在同时满足条件下，确保那些能干事、会干事、干成事的年轻选调生和不干事、不会干事、干不成事的其他公务员公平、公开、公正的站在一起竞争，坚持德要配位、才要配位、绩要配位，让“能者上、庸者下、劣者汰”成为常态。

（三）在保障层面完善激励机制

1.完善选调生导师帮带机制

通过查阅资料可知，巴中市从2022年开始，建立了年轻干部导师帮带制度，但近三年来并没有太多实质性的工作开展成效，恩阳区同理。建议进一步推动完善年轻干部导师帮带制度，同时建立完善选调生导师帮带机制，尤其注意的是，坚决禁止形式主义和痕迹主义，切莫让帮带机制仅仅体现在纸质文件和表格数据上，而要“实打实”体现在为选调生配备经验丰富、业务过硬的导师，可以是同单位领导同事、也可以是上级部门业务骨干，还可以是德才兼备的选调生师兄师姐，帮助选调生帮助选调生适应岗位工作，提高工作能力，培养锻造全区选调生成为一支政治过硬、专业理性、务实精尽、勇争一流的中坚力量。

2.全要素保障选调生待遇

对于人才的需求，恩阳区也是“筑巢引凤”“求贤若渴”，但通

过调研和对全区辞职的 2 名选调生采访发现,对于选调生工资待遇方面,普遍认为偏低。建议在工资待遇与其他公务员一致无法更改的情况下,可以针对高层次人才(知名高校、高学历)等开设人才卡,在租房补助、购房优惠、交通补贴等方面予以倾斜,一方面是让他们在恩的社会保障方面无后顾之忧,另一方面是吸引更多有才有志的高校毕业生报考恩阳的选调生,为现代化新恩阳的建设添砖加瓦。

3.完善激励考核机制

在考核机制上,一是建议弹性建立及时奖励方法,若选调生在项目建设、招商引资、基层治理等重点领域做出突出贡献,在社会科学、重大比赛等活动中获得突出成果,加大表彰表扬力度,作为组织选派任职、提拔晋升等重要依据。二是建议建立差异化激励政策,针对区级部门和乡镇、领导岗位和一般科员等区别制定相应的激励措施,充分调动全区选调生的工作积极性。三是建议制定实绩考核办法,注重实地考、考实绩,让“能者多劳”成为“多劳多得”,让“能做多做”成为“多做多得”,打造“温度”的干事创业环境,有“力度”的选调生考核机制,让全区的选调生干得舒心、干得暖心。