

农村民生问题调研报告

——以河北省为例

王卫国, 凌涓, 焦翠丽, 张丽敏, 胡园园 (河北农业大学, 河北保定 071001)

摘要 以河北省为例, 调查出农村民生现状及存在的问题, 同时深入研究, 提出解决民生问题的对策。

关键词 河北农村; 民生问题; 教育文化; 民主自治; 农民收入; 社会保障

中图分类号 F328 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2008)36-16181-02

党的十七大报告中明确提出了“要加快以改善民生为重点的社会建设”的科学命题, 党的十七届三中全会中明确提出了“推进农村改革发展若干重大问题的决定”的战略任务。由此可见, 农业、农村、农民问题始终是关系党和国家事业发展全局, 关系人民群众生存发展的根本问题。河北省是一个农业大省, 农村人口占全省总人口的79%, 农村的民生状况事关社会发展与社会和谐。解决民生问题, 显得尤为迫切和必要。

1 河北省农村民生现状及存在的问题

改革开放30年来, 河北省农业、农村发展呈现出难得的好局面, 农村各项事业也取得了前所未有的成绩。但同时也必须清醒地看到, 当前河北省农业农村发展还存在一些不容忽视的问题。

1.1 教育落后, 文化素质偏低 河北省是农业大省, 农村人力资源数量巨大, 农村人口占总人口的79%, 但全省农村中农民的文化素质较低, 高中及以上文化程度的仅占15.5%, 小学及以下文化程度占26.4%^[1]。调查表明, 认为农村教育存在问题的占78%, 认为不存在问题的占8%。表现为: 第一, 农村教学设施不完备、教学手段陈旧落后, 无论是硬件还是软件与城市相比还有很大的差距。第二, 当前农村师资力量资源分布不合理。一些优秀中小学教师主要集中在城市, 农村中优秀的教师资源比例偏低。更为严重的是, 随着学校间人才的竞争, 近年来农村中一些优秀教师不断流向城市, 导致农村教师资源区域分布不合理的现象日益突出。

1.2 民主观念差, 权利意识淡薄 中国是一个专制传统很深的国家, 专制文化源远流长, 形成了以儒家政治思想为主体的政治文化传统, 这种传统文化与封建专制制度结合起来对人的塑造, 就是要遏制人的欲望, 泯灭人的个性。正如邓小平所指出: “旧中国留给我们的专制传统比较多, 民主法制传统很少”^[2]。这种封建思想依旧延存在人们头脑中根深蒂固, 因此造成了中国农民非常缺乏民主意识, 只知道履行义务, 不善于行使自己的民主权利。调查表明, 在农村选举中, 农民参与热情不高, 农民并没有把选举作为一种国家赋予自己神圣的权利去行使(表1)。在有些地区的选举中宗族势力介入、拉选票、贿选的现象是很严重的, 使选举流于形式。

1.3 法律意识有所提高, 但普法教育任重而道远 随着新农村建设的不断深入, 农村法治建设取得显著成效。但是,

同时也应看到, 仍然存在着一些问题: 第一, 法律意识有所提高, 但普法效果并不理想。调查中, 认为法律意识得到提高的占56.5%, 认为没有提高的占41.3%, 认为懂一些的占41.3%; 认为普法效果好的占26.1%, 认为效果一般的占30.4%, 认为效果不好的占39.1%(表2)。表现为: 一些村干部法律意识差, 利用自己手中的职权, 谋取私利; 农民遇到问题, 不懂得用法律手段维护自己的权利, 个别农民通过武力解决问题, 或由村委会或长辈调和, 而诉诸法律途径解决得却很少。第二, 社会治安状况虽明显好转, 但问题依然严峻。调查表明, 农民认为近两年未出现刑事案件的占60%, 认为存在的占30%。而且, 调查中农民认为村霸现象依然严重。

表1 农民民主权利意识状况 %

农民民主权利意识状况	满意	不满意	一般
村干部的满意度	22	58.1	9.0
农村选举的满意度	6	62.0	25.9
村民自治的满意度	18	66.0	8.0

表2 农民法律意识状况 %

农民法律意识状况	好	不好	一般
农民法律意识	4	50	38
农村普法效果	24	36	30
农村社会治安	42	26	24

1.4 惠农政策落实不到位, 农民负担偏重 随着新农村建设的推进, 各级政府坚持把解决“三农”问题作为工作的重中之重, 先后制定和出台了许多切合农村实际的措施。从表3可知, 农民对党和国家出台的“三农”方针, 认为满意的占64%, 认为基本满意的占18%, 认为不满意的占2%。由此可知, 国家出台的“三农”政策是受到农民普遍欢迎的, 但惠农政策在落实过程中仍存在一些问題。表现为: 第一, 部分领导不负责, 对政策和法规吃不透、传不准、落实不到位。第二, 惠农政策并没有真正减轻农民负担。农民认为, 虽然国家实行粮食直补和农业税减免政策是好的, 但是随着农资价格持续上涨, 抵消了中央政策给农民带来的实惠。此外, 对农村中有大学生的家庭来说, 当前较高的高校收费, 已令很多家庭吃不消。

表3 惠农政策状况 %

惠农政策状况	满意	不满意	基本满意
对国家出台“三农”政策	64	2	18
惠农政策落实	20	22	50

1.5 农民收入状况虽有改善, 但收入仍较低 改革开放以

基金项目 河北省教育厅2007年度人文社会科学研究基金项目(SZ070604)阶段性成果。

作者简介 王卫国(1968-), 男, 副教授, 硕士生导师, 从事农村法制方面的研究。

收稿日期 2008-12-01

来,河北省农村经济保持着快速的增长速度,但农民收入仍然偏低。由表4可知,有68%的农民认为近两年生活水平有所提高,有14%的农民认为生活水平降低,有8%的农民认为没有变化。此外,农村中农民外出打工是一个家庭的主要经济来源,调查农户中有60%的农民外出打工,农民外出打工一般从事的都是体力劳动,如:建筑工、保姆、清洁业、服务业等行业,不但地位低,收入也不高。即使没有外出打工的农民,由于他们受教育程度较低,不能很好地利用现代科技从事专业化经营,致使农民增收依旧缓慢。

表4 农民收入状况 %

农民收入状况	提高	降低
农民生活水平	68	14
农民致富合法性	48	32
农民外出打工	60	24

1.6 农村社会保障还存在缺陷,有待完善

1.6.1 农村养老问题日益突出。随着新农村建设的逐步发展,农村老人的温饱问题已基本解决。但是由于农村家庭经济状况和供养水平普遍较低,老人的生活水平大部分还停留在温饱线上。从表5中可以看出,有74%的农民认为农村养老问题依然严重,仅有16%的农民认为不存在问题。表现为:首先,农村家庭的养老仍然主要依靠子女,现今的农村子女外出打工者居多,没有时间照顾老人;其次,农村无养老保险,只能单纯依靠子女赡养老人,经济负担重;再次,农村中个别子女道德观念差、社会责任感差,不孝顺、拒绝赡养老人的现象时有发生。

表5 农村社会保障状况 %

农村社会保障状况	满意	不满意	不清楚
农村养老制度	16	74	3.9
农村合作医疗制度	22	60	8.0

1.6.2 农村合作医疗制度存在缺陷。新型农村合作医疗制度自实施以来,使老百姓得到了实惠,但该项制度在惠农的同时,也暴露出一些问题。调查农户中,有60%的农民认为农村合作医疗存在问题,有22%的农民认为不存在问题,还有8%的农民不清楚什么是农村合作医疗。表现为:首先,农村合作医疗覆盖面窄,好多医院不能列入到医疗补贴中,不能方便农民就医;其次,医疗报销不及时,报销状况不透明;再次,农民即使入了合作医疗,在定点门诊看病门诊收费高,看病难的现象依然存在。

1.7 农村精神文化活动形式单一 目前农村精神生活形式单一,娱乐活动较少,比较单调。从调查农户中可知,农民平时忙于农田,很少有时间参加娱乐活动,农民的参与热情也不高。而且农村中健壮的男劳动力,在农闲时,大部分就外出打工赚钱,留在家中的一般只有妇女,老人。调查中,看电视是最主要的娱乐方式,认为农村精神文化生活状况健康的为60%,认为不健康的占14%,约16%的认为无娱乐方式。

2 解决民生问题的对策

2.1 抓好教育培训,提高农民科学文化素质

2.1.1 加大对农村教育的投入。一方面,政府要加大对农

村教育的财政扶持力度,完善义务教育免费政策和经济保障机制,确保农村每一个孩子都享有接受良好教育的机会;另一方面,加强农村师资力量的配备,提高农村教师的工资待遇和工作条件,健全城乡教师流动交流机制,选派城市教师下乡执教农村,逐步缩小城乡之间的教育差距。

2.1.2 开展多种形式的农民科学技术培训。提升农村人口素质,培养高素质、能力强、懂科技的新型农民,要加强农民技能培训,培训农村实用人才。高等农业院校要继续实行一村一名大学生政策,发挥学校在科技人才方面的资源优势 and 农村教育的培训作用,为新农村建设培养一批骨干力量。

2.1.3 加强法制教育,提高农民法律意识。一方面,干部要发挥带头作用,不断增强依法决策、依法行政,依法管理的能力;另一方面,政府要加大农村的普法教育,继续开展“送法下乡”活动。

2.2 加强农村基层组织建设,提高农民民主管理意识

2.2.1 切实抓好农村选举工作,更好的推行村民自治。政府要加大对农村选举的监督力度,提高农民政治参与的积极性,实行政务公开,依法保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权,从根本上杜绝选举中拉选票、贿选现象的发生,维护选举的公正性,形成“公开透明”的治村环境。

2.2.2 政府加强农村基层组织建设。首先,抓好以农村党组织为核心的村级组织,把党组织建设成带动农民致富,密切联系群众,维护农村稳定的坚强领导核心,引导他们解放思想,增长知识,提升能力,切实发挥好在新农村建设中的“领头羊”作用;其次,坚持从大学生中选拔村官的做法,把优秀的大学生选派到广大的农村去,让他们接触最基层,了解农村的真实情况,运用所学到的知识,协助村干部开展工作。

2.3 落实惠农政策,让农民真正受益

2.3.1 加强惠农政策监督力度。为维护农民的根本利益,政府对一些惠农政策在农村中落实不到位的情况进行监督检查,确保政令畅通,把惠农政策的落实情况,作为考核地方领导,特别是县(市)级领导班子绩效的重要内容。

2.3.2 加大惠农政策落实力度。一方面,政府应继续加大对农村基础设施的财政投入;另一方面,政府要密切关注农村低收入群体尤其是贫困家庭的生活。

2.4 多渠道增加农民收入,提高人民生活水平

2.4.1 加快农业科技创新。各地区要认真落实“科教兴农”政策,加快农业现代化建设,提高农业综合生产能力,大力推进农业科技自主创新,深化农业科技体制改革和农业技术推广和普及,加快农业科技成果转化成为现实生产力的发展速度,为农民增收提供保障。

2.4.2 加大对农业发展的保护政策。一方面,政府应加大对产粮县财政奖励和粮食产业建设项目扶持力度,在逐步减免农业税等税费的同时,政府还要列出专项资金,用于农业基础设施建设;另一方面,政府要进一步完善农业生产资料价格政策,健全农产品价格保护制度,完善农产品市场价格控制,稳步提高粮食最低收购价,保护农民种粮的积极性,促进农民增收。

2.5 建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活

2.5.1 建立和完善新型农村社会养老保障制度。一方面,

切实改变农村人口和城市居民社会权益不对等的局面,这是解决该问题的制度性前提。鉴于失地农民就业竞争力和社会竞争力弱,往往处在社会弱势群体的现实考虑,在操作上应首先建立失地农民就业、养老和医疗保障基金,基金的来源应主要从被征用土地的转让金中提取,个人和集体也相应提取一部分,这就是以土地换取社会保障基金的策略。发挥市场机制在土地资源征用中的基础性作用,建立土地招、拍制度。前提是政府要掌握土地开发的宏观调控的主动权,收紧区县的土地开发权,不能放任土地一级市场的协议出让和随意开发。市政府要掌握国有生地的整体开发,建立公开透明的土地一级开发市场。改变过去政府单纯出让生地的土地开发方式,要变生地为熟地,通过招投标方式把国有生地委托给有实力、有资格的土地开发公司完成土地再开发所必需的配套市政基础设施和公共设施建设,在完成土地一级开发过程中或完成土地一级开发之后,作为政府利益的代表者和政府部门的土地管理部门负责与有关政府部门协商征地、拆迁补偿与安置的标准与办法作为招标的条件,并负责监督与审查。土地一级开发完成后,征地补偿、拆迁安置、土地平整、竖向标高和土地用途及规划设计、地上地下市政基础设施和社会公共配套设施建设都已经完成,房地产商不再承担与商品房建设无关的涉及征地、拆迁、基础设施建设这样的工作和负担。

3.2 细化补偿项目,扩大补偿范围 为了切实保护农民利益,征地补偿必须以土地的市场价值为依据,不能以损害农民利益为代价降低建设成本。给被征土地的农民应当包括对生产资料的补偿和对生活保障的补偿,而且必须进一步细化补偿项目,扩大补偿范围,建立和完善农用地分等定级和农地价格评估体系;结合农用地等级和农用地评估价格为基础,以经营性农地转用市场价格为参照,确定土地征用补偿标准;参照资产评估办法,确定其他各类财产的补偿标准;参照城乡劳动力工资水平和养老、医疗、失业等社会保障,确定就业安置补偿标准。

在征地补偿中还应明确界定“公共利益”范围,实行分类征占补偿办法。应该兼顾国家、市场、征占主体和农民利益,按照征地用途实行分类征占补偿办法。对纯公益性项目用

(上接第16182页)

完善农村最低生活保障制度,全面落实农村五保政策,完善农村贫困群众救助制度,发展以扶老、助残、养孤、济困为重点的农村社会福利事业;另一方面,加强农民的道德教育,养成尊老、爱幼的道德风尚。切实解决个别农民不赡养和虐待老人的行为,让每一老人都能安享晚年。

2.5.2 政府应加大新型合作医疗制度投入力度。一方面,加大对新型农村合作医疗制度的宣传,让农民了解农村合作医疗制度,激发农民参合积极性;另一方面,政府要完善农村医疗救助制度,加大县、乡、村三级医疗网基本建设的投入,逐步扩大定点医疗机构,使参保农民有更多选择,逐步提高农村医疗服务水平,为参合农民提供价廉、质优、高效的医疗服务。

地如无经济收益的城市道路、绿地、水库等仍由国家统筹后支付,但应提高征地补偿标准;对于准公共性项目用地,如有收益的高速公路、自来水厂等除了提高收益标准,还应建立合理的收益分享机制,允许集体经济组织代表农民同征地主体平等协商谈判,让农民分享所征土地的增值收益。如分给农民一定股权等,避免一次性货币安置;对开发性项目用地,如房地产开发等,应该引入谈判机制,允许集体土地进入市场直接参与市场交易。

3.3 建立基本社会保障,促进农民就业

3.3.1 建立被征地农民基本生活保障。应改革现行征地一次性货币安置的制度,实行灵活的安置措施,建立被征地农民基本生活保障制度。改变单一的保障方式,从养老、医疗、生活、就业角度建立相应的保障制度。设立失地农民社会保障基金是各国对失地农民所采取的通行做法,这有助于降低他们面临的风险,促进社会稳定发展。

3.3.2 多渠道促进失地农民就业。重视对失地农民的就业培训,建立健全失地农民再就业培训机制,提高他们在市场经济条件下的就业竞争力。对自主创业的农民,政府应提供与下岗失业人员同等的就业优惠政策,比如税收优惠、提供小额担保贷款等,鼓励其自主创业。对于自谋职业的农民,政府应积极为其搭建畅通的就业信息平台,提供就业咨询服务,帮助收集用工信息,搞好劳务输出,拓宽就业路子。把非正规就业纳入国家劳动法和其他相关法律的管理范围,对诸如压低工资待遇、恶意拖欠工资、任意延长工作时间、不提供必要的劳动保护、使用童工等等,都应予以法律追究,以保护非正规就业职工的合法权益。另外,还可以积极协调本地企业用工,大力开发社区就业岗位。有关部门应加强舆论宣传,逐步消除不利于失地农民就业的制度和因素。

参考文献

- [1] 杨一帆. 失地农民的征地补偿与社会保障——兼论构建复合型的失地农民社会保障制度[J]. 财经科学, 2008(4): 115-124.
- [2] 张晓艳. 南通市市区失地农民社会保障[J]. 市场周刊(理论研究), 2007(10): 142-143.
- [3] 姜志清, 张静, 黄飞燕. 征地制度改革的理论与实践[J]. 江海纵横, 2007(6): 25-27.
- [4] 高菊生, 乔桂银. 关注失地农民 构建和谐南通[J]. 南通职业大学学报, 2005(5): 16-18.

2.6 改善精神文化生活, 创造和谐的农村文化 创新农村精神文化生活的活动形式。利用好广播、电视、网络等宣传载体, 同时建设好乡镇综合文化站、村文化室、农村电影放映、农家书屋等重点文化惠民工程, 丰富农村的文化生活。

参考文献

- [1] 宋恩华. 大力促进农民收入稳定增产[N]. 经济日报, 2005-07-25.
- [2] 王瑞芳, 吕景城. 对扩大我国公民有序政治参与的现实思考[J]. 经济与发展, 2006(2): 40-42.
- [3] 中共河北省委宣传部, 中共河北省委农村工作部, 中共河北省委农村工作部, 河北省农业厅. 关于深入开展农村社会主义精神文明建设活动的实施意见[EB/OL]. <http://www.hebei.com.cn>.
- [4] 汝信, 陆学艺, 李培林. 2008年社会蓝皮书[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [5] 唐鸣, 陈荣卓. 农村法律和社会问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [6] 刘云生, 任广浩. 农民权利及法律保障问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.