

农村公共服务问题研究及对策探讨——基于宁夏农村的调查

王俊丽, 罗强强 (宁夏大学政法学院, 宁夏银川 750002)

摘要 以2007年3月国家财政部和华中师范大学组织的调查活动中的宁夏地区33镇35个样本行政村1000户农村居民的调研数据为调查资料,从公共财政建设滞后、公共卫生服务水平较低、公共文化服务发展缓慢3个方面介绍了农村公共服务供给的现状,指出我国农村公共服务的供给严重不足,难以满足农业生产、农村发展和农村居民生活的现实需要。从政府公共服务能力不足、农村公共服务供给主体单一、公共服务供给过程缺乏有效的评估机制3方面分析了农村公共服务存在的问题及原因,最后提出了通过强化各级政府的公共服务职能、构建主体多元化的供给机制、构建主体多元化的供给机制3个方面来完善农村公共服务供给的对策。

关键词 宁夏; 农村居民; 农村公共服务

中图分类号 F323.5 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)34-17135-04

构建和谐社会是全面建设小康社会的重要目标之一,它的内在要求是城乡、社会经济的协调发展。随着农村经济的发展和农民收入的提高,广大农村居民对公共服务的需求不断增长,农村公共服务供给的严重不足,已经成为影响农村进一步发展的障碍。农村居民无法获得和享受必要的公共服务,影响了新农村建设的顺利进行。要实践科学发展观、解决民生问题、使城乡居民共享改革发展成果,让公共服务惠及农村居民是必然趋势。农村公共服务体系的完备及发展状况直接影响着农村经济的发展和农民生活水平的提高。基于此,笔者在宁夏农村调查的基础上,探讨了农村公共服务的问题及对策。

1 调研数据基本情况

数据来源于2007年3月国家财政部和华中师范大学组织的调查活动中的宁夏地区33镇35个样本行政村1000户居民的调研数据。该调查的研究目标是为了解目前农村基本公共服务状况。农村公共服务是为满足农业、农村发展和农民生产、生活基本的直接需求而提供公共产品的服务。该文所指的农村公共服务体系主要包括农村教育文化服务、农村公共卫生医疗服务、农村科技服务以及农村公共信息服务。

此次调查的农村居民中男性占66.1%,女性占33.9%。年龄分布比较均匀,中青年较多。从职业分布看,61.1%为普通农民,13.4%为个体工商户,6.2%为村干部。调查对象的文化程度大多为小学和初中,占到68.5%;高中文化程度占到13.1%;大专及以上学历的人数很少,只有6.6%。宁夏农村居民收入水平依然偏低,2007年农村居民总收入在5001~10000元的人数较多,占到34.5%;其次是10001~20000元的人数,占到23.1%。2007年农村居民总支出在3000~5000元较多,占到36.9%;其次是5001~10000元的居民为,占到27.9%。

市场经济条件下,市场竞争对以家庭为生产单位的农业生产者形成了前所未有的压力,农业生产者势单力薄,具有小生产特点的家庭农业生产难以有效适应市场竞争,农业生产面临着巨大的市场风险。面对市场风险,农民迫切需要得到多方面的公共服务,其中以农业技术指导(66.4%)、农产品供需信息(60.8%)、劳务输出和就业信息(53.0%)、免费

义务教育(51.3%)、农村合作医疗(34.2%)需求最为迫切。

2 农村公共服务供给现状

从整个调研过程和数据来看,调查区域针对农村的公共服务供给非常薄弱,存在定位不准确、服务设施落后、服务能力差、服务水平低等方面的问题,以下对供给不足的现状进行具体分析。

2.1 公共教育服务相对滞后 欠发达地区农村要摆脱贫困首先要从教育抓起。宁夏义务教育经费实行县级统筹后,减轻了农村居民负担,与前几年比较,义务教育取得了明显进步,学校危房进行了改造,教学设施有所改善,教学质量有所提高;九年制教育制度比较普及,入学率有所提高;教师待遇得到提高,工资可按时足额发放,教师能将精力集中于教学。但同时,村义务教育还存在一些问题。

2.1.1 教学设施落后,教师教学水平有待于进一步提高。 中小学生辍学率较高,升学率低,农村居民对中小学的办学条件和教师的教学水平在很大程度上还不满意,而且希望国家加大对农村义务教育的投入力度。由表1可见,农民对学校教育的满意度主要集中在“一般”、“较好”水平,这两项之和都在57%以上,说明农村居民对学校教育较为满意;同时,满意度“好”所占比例偏低,这说明学校还有待进一步提高办学质量,老师还有待进一步提高教学水平。

表1 农村居民对学校教育的满意度 %

项目	差	较差	一般	较好	好
教师的责任心	6.6	9.7	32.8	35.3	10.8
教学质量	6.2	12.4	45.1	23.2	8.1
老师水平	7.2	15.6	42.3	23.7	6.2
学校教学设施	8.9	21.3	39.3	18.6	6.9
学校住宿条件	10.8	19.4	38.4	19.0	6.8

2.1.2 教育经费不足,国家投入偏少。对农户的问卷调查显示,农民教育负担依然很重。只有1.6%的农村居民认为教育支出很低,完全可以承担;69.6%的农村居民认为一般,在可承担的范围之内;仍然有24.6%的农村居民认为很高,难以承担。对于义务教育的收费,只有32.1%的农村居民认为比较合理,47.5%的农村居民觉得一般。对学杂费的态度,只有68.7%的农村居民认为有所减少。

2.1.3 农村教育资源配置的区域分化明显。上小学、初中的农村孩子中,有36.3%在乡里上学,41.1%在城里上学,仍然有3.8%的孩子在村里读小学、初中。离城镇较近的中小学的教育资源较丰富,甚至出现富余、闲置的情况,而偏远地

基金项目 宁夏哲学社科规划项目(07NXCSH01)资助。

作者简介 王俊丽(1981-),女,宁夏青铜峡人,硕士,讲师,从事社会保障研究。

收稿日期 2009-10-19

区的师资却严重短缺。硬件资源的区域分化现象更为明显。大部分学校缺少必要的现代教学仪器和文化设施,村里几乎没有图书室、文化站,仍然有一些孩子读完小学或小学未毕业就外出打工。

2.2 公共卫生服务水平较低

2.2.1 国家对公共卫生服务偏低,农村居民对现时的农村医疗卫生状况反应一般。宁夏农村的公共卫生服务取得了一些进步和发展,主要表现在医疗点增多,医院设施有所完善;农村医疗门诊数量增加,为农民看病提供了方便;农村医疗人员素质有了一定程度的提高。但总体水平仍然偏低,国家对公共卫生健康的投入太少。据统计,55.7%农村居民饮用井水,只有35.7%的农村居民饮用自来水,公共卫生和健康的宣传也只是局限于电视宣传,宣传画、标语、横幅的宣传较少。大多数农村居民对现时的农村医疗卫生状况态度反应一般,32.2%的农村居民反应比较满意,20.8%的农村居民反应不满意。另外,对农户的调查显示,农村居民对疾病预防、村民健康教育、卫生的生活饮水、食品卫生监督这4方面的需求比较迫切,需求的农村居民数比例分别为67.2%、58.5%、42.6%、27.6%。

2.2.2 农村居民收入水平低,生病不愿到医院及时就诊。在农村,农村居民有病缺钱不敢医治的现象大量存在。目前占全国总人口近60%的农村居民仅享用了20%左右的医疗卫生资源。农村居民由于收入非常低,有病不愿轻易去医院,小病自己忍着,等有大病的时候根本支付不起高昂的医疗费,农村居民的身体健康得不到保障。调查数据表明,有了小病去医院的农村居民只占到了调查居民的34.7%,生了大病也只有34.6%农村居民去市级或以上医院。

2.2.3 乡村医疗卫生水平低,经费紧张。大多数乡镇医院条件很差,管理落后,收费不合理,并且农村医疗卫生中存在假冒伪劣药品问题。由表2可见,大多数居民都认为农村的医疗设备、医生水平、服务态度一般,对于收费标准满意的居民较多达38%,对医院的医疗设备、方便程度、医生水平、医生的服务态度不满意的居民分别占13.3%、23.1%、28.8%、22.2%。

2.2.4 农村合作医疗推行缓慢。为解决农村居民的医疗保障问题,国家已推行了新型农村合作医疗制度。但从此次调查来看,乡镇政府有消极情绪。对于目前正在推进的新型合作医疗制度,这些基层干部有着颇多疑虑。①农村居民对合作医疗很不信任,不愿意参加。46.5%的农村居民没有参加任何形式的医疗保障,有极少数农村居民参加了社会医疗保险,虽然知道农村合作医疗的农村居民占到了调查总数的74%,但参加的只有36.3%,比例很少。由于目前的合作医疗收费较低,72.4%的农村居民认为收费标准合适。②农村居民对合作医疗的认识不足。调查表明,当问到您享受到的医疗合作给您带来的好处有哪些时,55.1%的农村居民认为会报销医药费,46.3%的农村居民认为会免费体检。由此可见,农村居民对合作医疗的认识以及合作医疗的普及力度都还不够深入。只有37.3%的农村居民对于农村合作医疗的评价比较满意,并且50.4%的农村居民认为农村合作医疗报销不够方便及时。

表2 农村居民对医疗服务的满意度

项目	非常满意	比较满意	一般	不太满意	完全不满意
医疗设备	1.4	15.4	65.8	8.7	4.6
医生水平	0.6	16.1	50.3	23.6	5.2
服务态度	1.3	20.8	51.6	15.4	6.8
收费标准	0.3	8.8	48.7	27.5	10.5
方便程度	0.7	8.0	63.8	15.0	8.1

2.3 公共文化服务发展缓慢 宁夏公共文化体系不够完善,公共文化设施落后、文化产品供给不足。调查表明,当问及农村居民在空余时间都做什么时,78.7%的居民回答是看电视,50.7%的居民说主要是打牌,其次是聊天。文化生活内容有限,只有15.7%的村庄有群众文化活动中心,62.4%的居民认为村庄里的文化活动内容贫乏,群众的文化参与比例也只有61.4%,69.0%的农村居民认为农村居民的文化需求很高,40.0%的农村居民认为文化形式过于单一,70.8%的农村居民认为城市和文化水平差别较大。城乡居民的文化生活目前存在着很大差异。政府为农村居民提供的文化服务形式目前主要是放电影、送书下乡、歌舞演出、戏剧演出、送春联等,其他的 service 形式很少,均不到25%。政府提供的文化设施有限,只有10.3%的地区有电影放映室,44%的地区有文化活动室,43.4%的地区有寺庙。由表3~4可见,农村居民对文化设施和活动的需求非常广泛。

面对居民广泛的文化需求,如何建立以政府为主导的县、乡、村的农村公共文化服务网络,地方政府需引导农民普及活动室、图书室宣传栏以及休闲娱乐相结合的文化设施。希望政府提供的文化设施序列中,农村居民对农民技术学校与农业技术班的需求高达63.8%,文化设施中需求较低的有线电视也在34.0%以上;同时,农村居民最喜欢的文化项目是劳动技能比赛,所占比例为57.5%,需求最低的放电影文化项目比例为43.0%(表3~4)。

3 农村公共服务存在的问题及原因分析

3.1 政府公共服务能力不足 农村公共服务水平主要取决于经济发展水平和政府职能发挥,依据我国当前的综合国力,政府有能力为农村居民提供一定水平的公共服务,但在农村公共服务的供给方面,政府没有起到很好的主导作用。由于在经济转型过程中,与计划经济相适应的农村公共服务体系解体以后,并没有及时建立起适应市场经济条件的农村公共服务体系,在公共教育、公共卫生、以及公共文化服务的体系建设上,政府资金投入与政策支持非常有限。

表3 农村居民希望政府提供的文化设施序列

序号	希望政府提供的文化设施	占比率/%
1	农民技术学校/农业技术培训班	63.8
2	青少年活动中心(馆)	50.8
3	文化活动站/服务中心	46.5
4	体育场地和体育器材	45.9
5	图书馆(室)	40.3
6	公共电子阅览室(公共网吧)	38.5
7	老年活动中心(活动中心)	36.3
8	有线电视	34.3

近年来,中央确立和实施了多种惠农方针,并且国家财政对农村农业的转移支付力度逐步加大,农村基础设施的落

后面貌得到了一定程度的改善。但由于宁夏依然属于欠发达地区,地方财政能力薄弱,公共财政建设滞后,农村公共服务水平仍然较低。2007年宁夏财政一般预算支出158.7亿元,工资和行政费用占财政支出的70%以上,各个乡镇的历史欠账严重,其中教育支出中危房改造的欠账和基础设施中道路交通的欠账最为严重,上级财政平均划拨给乡镇的经费在10万~12万元,最高不超过15万^[1]。乡镇政府没有足够的财力为农民提供公共服务。村级干部虽然有基本补贴,但村级办公经费无保障。“乡财县管”后,乡镇政府不再有举债经营的权利。一方面农村的基本公共服务的供给的财力严重依赖上级财政,另一方面县乡政府的公共服务任务很重。因此,财力与任务之间的不匹配,造成政府对公共服务的供给往往较为滞后,公共服务供给政策难以及时、有保障地解决农民现实、迫切的需求。

表4 农村居民最喜欢文化项目序列

序号	喜欢的文化项目	占比率//%
1	劳动技能比赛	57.50
2	(政府组织的)文化下乡活动	56.60
3	剪纸、绘画、陶瓷、泥塑、雕刻、编织等民间工艺比赛/展览	54.50
4	杂技、花灯、龙舟、舞狮舞龙等民间艺术活动、民俗表演	52.10
5	花会、灯会、(赛)歌会、文艺演出、马术比赛等	49.90
6	农家乐、古镇游、生态游、民族村落等民俗旅游	49.00
7	放电影	43.00

3.2 农村公共服务供给主体单一 在绝大多数农村地区,政府仍然是农村公共服务的单一供给主体。农村税费改革以后,基层政府经过积极探索为农村提供了一些公共服务,但由于体制机制不健全,再加上财力有限,基层政府的公共服务效能普遍较差,无法为农村居民提供充足的公共服务。在传统的公共服务设施供给体制中,城市的公共服务设施主要依靠国家财政投资,而农村的供水、供电、交通、通讯等基础性服务设施主要靠农民投资建设,国家只给予适当的补贴。这种政策、制度安排导致国家将大量的公共资金投向了城市,而广大农村地区由于公共资金长期投入的严重不足,使得公共服务设施建设越来越落后于城市。

就现阶段农村公共服务的供给主体而言,政府一方面推卸公共责任,将公共服务的经济负担转嫁给农民,另一方面,政府又垄断农村公共服务供给,致使企业和社会力量没有进入农村公共服务供给的途径。在不合理的政策和制度安排下,民间投资受到政府政策的排斥,难以大量进入农村公共服务的供给领域。虽然欠发达地区农村的市场化水平低,市场发育缓慢,市场主体缺失,不完全具备生产准公共产品能力,并且农户与市场、技术协会组织联系有限,农民在很大程度上被排斥在市场经济体制运作之外,但政府也应积极发挥主导作用,培育市场的发展,以便市场进一步完善,能提供一些准公共产品。另外民间组织、民间资本在农村公共服务领域的作用也不容忽视,政府应给予主动积极地引导。

3.3 公共服务供给过程缺乏有效的评估机制 由于乡镇政府及村组织追求的目标与辖区内农村居民的需求并不是完全一致,为了达到政府的目标,农村公共服务的供给主要不是由该辖区农村居民的需求决定,而是由外部政府或组织决

定的,造成目标与需求错位的原因主要在于在现行的干部任命制度和行政管理体制下,农村居民的需求非常广泛,但服务供给却十分有限,而且有限的供给又不能合理公正地分配。同时,各级政府实行的财政包干制,财政收入与本级政府或部门的利益挂钩,多收多支,少收少支。因此,在政绩考核、职位升迁及经济利益的驱动下,农村基层政府及其部门已经演变为拥有相对垄断权力和相对独立利益的行为主体,它们为了维护部门或个人的利益,往往会利用掌握着公共资源的权力,提供不反映农村居民需求的公共服务。再加上缺乏有效的公共服务供给谈判制度,农村居民无法在公共服务供给决策中反映自己的意见,表达自己的需求偏好,最终形成了这种不反映需求的带有强制性的自上而下的公共服务供给决策程序,即这些需求表达与应该被帮助的人们的需求、需要以及价值分离^[2]。

在部分地区的改革试点中,政府曾尝试把与公共服务有关的指标纳入干部的政绩考核指标体系中,但是实际效果有限。个人责任制并不能有效克服体制障碍,当大量责任被个人化后,一旦公共服务目标由于个人以外的因素无法实现时,虚报和伪造数据以改善绩效评估结果就不可避免,整个服务体系面临的风险就会加大^[3]。因此,建立一套适合农村公共服务体系的科学合理的评估机制迫在眉睫。

4 完善农村公共服务供给的对策

4.1 强化各级政府的公共服务职能 随着“建设型政府”向“公共服务型政府”转变,政府的公共服务职能越来越重要。强化各级政府的公共服务职能,首先,简化目标,明确地方各级政府之间的责任划分,建立规范合理的责任界限。简化目标就是以少数具有战略性、现实可行的目标为重点,集中配置公共资源,提高服务效果。明确责任就是合理划分各级政府的责任界限,并使其规范化,从而为建立稳固的问责制提供制度前提。其次,加快构建科学的公共财政体制。①根据具体公共服务项目的特定属性和西部地区的经济社会情况,中央要进一步加大对西部地区公共服务能力建设的转移支付力度,对于中央和地方公共财政支付的比例进行明确划分;②创立专项公共财政资金(如用于义务教育和最低生活保障等)的独立运行制度和审计制度、引入社会第三方的监督机制,提高公共财政体系的透明度以确保公共财政资金的有效利用;③全力保证农村最低生活保障资金的支付,确保社会秩序的稳定,同时在公共财政支付能力允许的条件下,加大社会养老保险和合作医疗体系中的“统筹部分”,促进社会公平的实现。

4.2 构建主体多元化的供给机制 在新农村建设过程中,作为公共物品的基础性公共服务设施应当由政府来提供,但这并不意味着政府是提供公共服务设施的唯一主体。公共服务设施的供给者除政府以外,还可以是企业或社会组织。因此,政府可以通过制度安排,如拍卖、租赁、承包、合作经营等方式,引导私人企业或社会组织参与公共服务设施的供给。①提高市场化程度,扩大市场机制。有意识地培养农业微观经济组织和非营利组织等民间组织,营造政府与社会的协作机制。欠发达地区由于市场主体欠缺,农民主体地位没有完全形成,特色化产业没有发展的空间,在这种情况下,政

府要有意识地培养市场微观经济组织,开辟市场要素的发育空间,激发欠发达地区农民对市场的需求,健全市场经济的组织结构,否则难以通过市场机制调节公共产品^[4]。③培养非营利性民间组织,提高地区农业社会化服务水平。农业社会化是欠发达地区农业发展的根本,是农业产业化的条件,欠发达地区地方政府要积极进行引导。通过进行农业经济合作组织、农业机械队伍、农产品质量检测体系、农作物病虫害防治体系的建设,加强农产品供求与科技信息服务组织、农产品品牌认证机构、农产品生产标准认证机构、农产品供销市场建设等^[4],使农民以这种组织和活动的发展促进和维持农村民主、自由、团结、和谐,营造社会的协作机制。

4.3 建立农村公共服务供给的农民参与表达机制 我国农村公共服务自上而下的供给体制忽视了广大农村居民对公共服务的实际需求,进而导致公共服务供给中出现了过度供给和供给不足并存的现象。因此,要了解农民的需求偏好,其路径就是建立公共服务的民主参与机制,给予农民充分的民主权利。由于乡镇公共服务对农民的生产、生活有直接关系,农村居民一般不会隐瞒其需求和偏好,在这种情况下,建立公共服务的民主表达机制则有了可能性和可行性。首先,需要固定的农村居民参与表达组织。组织程序是定期召开村民代表大会,分别对村落范围和乡镇范围的公共服务做出一致要求,再由村集体组织代表和选举出的监督员参加乡镇

一级代表大会,讨论乡镇政府在财政许可限度内应供给的公共服务的种类和数量。建立使农村居民可以表达其对公共服务的真实偏好和自主选择的制度,并通过这一制度的运行逐步改变农民淡薄的权利观念,彻底消除公共服务的强制性供给。其次,菜单方法和农村居民意愿表达机制。为了保证农村居民的需求意愿能真实表达,必须完善公共服务需求和供给的程序。一是在项目选择上,县政府的公共服务部门提供各种公共服务项目菜单,农村居民从菜单中选择满足他们需要的项目,然后通过表决,从项目菜单中选择出符合大多数农村居民需求的公共服务项目。二是立项过程中,由村委会综合村民的意愿,向县政府公共服务部门提出项目申请,经县政府公共服务部门审查批准后,乡镇公共服务机构制定详细的项目规划,这一程序使农村居民有机会充分表达自己的意见。三是在公共服务运行上,项目规划中的管理规划必须明确项目负责监督管理的主体。

参考文献

- [1] 宁夏财政年鉴编纂委员会. 宁夏财政年鉴[M]. 银川:宁夏人民出版社, 2007:46,102.
- [2] 李彬. 乡镇公共物品制度外供给分析[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2004:89.
- [3] 句华. 公共服务中的市场机制[M]. 北京:北京大学出版社, 2006:163.
- [4] 何精华. 农村公共服务满意度及其差距的实证分析[J]. 中国行政管理, 2006(5):94.

(上接第17134页)

3.6 就业服务机制 加强农业劳动力职业技能培训的目的在于提高农民在城市的就业竞争能力,解决他们在城市中的就业问题。要使农业劳动力实现有序、有效转移,必须在职业教育培训的基础上,加强对农业劳动力的转移就业指导,建立培训与就业为一体的服务机制。一是要健全城乡劳动力就业培训管理机构,负责制定宏观调控政策,统筹规划和协调农业劳动力转移培训与就业问题;二是要建立劳动力就业的社会调节机制,充分发挥市场机制的作用,引导劳动力合理流动,调节劳动力市场供求矛盾,拓宽农业劳动力转移就业的市场空间;三是要完善职业中介机构的职能,充实服务内容,逐步健全以提供就业信息、职业介绍、安全保障等为内容的社会化的就业服务;四是要加强农业劳动力转移就业的跟踪服务。对农业劳动力,不仅要把他们“扶上马”,帮助他们从农业部门转移出去,而且还要“送一程”,使他们就业后能够尽快地适应新的就业环境。

参考文献

- [1] 谢振中. 对目前贫困地区劳动力转移培训模式的探讨[J]. 长沙铁道学院学报:社会科学版, 2006(3):17-19.
- [2] 农业部科技教育司教育处. 全国农民培训开展情况检查调研报告[J]. 北京农业职业学院学报, 2004(4):3-6.
- [3] 卢文捷. 浅析农业劳动力转移就业培训[J]. 现代企业文化, 2008(33):162-163.
- [4] 张杰飞. 我国农业剩余劳动力转移途径与措施[J]. 湖南商学院学报, 2008, 15(4):89-91.
- [5] 陈浩, 杨晓军. 农民工就业培训调查分析[J]. 人口学刊, 2009(2):27-32.
- [6] 杨守宝. 论马克思关于农业劳动力的剩余和转移理论[J]. 聊城大学学报:哲学社会科学版, 2005(5):12-15.
- [7] 闵宪岳. 浅析农业劳动力转移培训的对策[J]. 中国成人教育, 2007(9):190-191.
- [8] 符通. 对我国当前农业剩余劳动力转移的探讨[J]. 中国农业银行武汉培训学院学报, 2008(1):59-60.
- [9] 廖先贵, 黄波, 胡鸿. 农业劳动力转移就业培训思考[J]. 四川劳动保障, 2008(8):15.
- [10] 李上田. 农业劳动力转移理论研究[J]. 柳州职业技术学院学报, 2007, 7(2):23-27, 34.