

经济欠发达地区农村公共事业管理机制探讨

李春茂,何永刚,聂火云

(宜春学院,江西 336000)

摘要: 该文分析了经济落后地区农村公共事业的发展状况,指出农村公共事业落后的原因在管理,要根本改变经济欠发达地区农村公共事业发展落后的状况,除了要进一步加大对农村的投入外,关键是要提高管理水平,同时,也要进一步完善村民自治,提高农民自身管理能力,建立农村内部的自我约束、自我调节和自我促进机制。

关键词: 农村;公共事业;管理机制

1 经济欠发达地区农村公共事业发展状况

公共事业是指涉及社会成员的共同利益,满足社会成员的共同要求,提高社会成员生活质量的社会事务。农村公共事业是指供由范围不同的农村居民消费、享用并具有非排他性和公益性的各类事务和服务产品,其内容十分广泛,大致可以分为3个层次:其一是农村道路、能源、饮水、用电、居住环境等生产生活设施建设;其二是农村教育、医疗、文化、体育等事业;其三是收入、就业、养老等社会保障体系。

本人出生于江西农村,在农村生活了三十年,工作近十年,对农村有比较直观的了解,根据笔者的调查,与十年前的农村基本无公共事业的状况相比,这几年已有很大发展,但是农村公共事业发展滞后的状况没有得到根本改变,而且要想解决这一问题有相当的难度,具体表现在以下几方面:

1.1 基础设施有人建无人管

改革开放以来,为了适应社会经济发展的需要,也为了扩大有效需求,我国加大了对基础设施和公共设施的投资力度,同时也广泛吸引民间资金和外资参与基础设施建设。但是,政府的投资以及从政府以外引进的资金大都用在了城市的基础设施建设,特别是政府以外的投资主体出于自己利益的考

虑,很难将资金投向农村。于是,中国城市发展面貌日新月异,一座座高楼、一座座桥梁、一条条高速公路拔地而起。

与之相对应的是,广大农村特别是经济欠发达地区农村的生产性基础设施如中低产田改造、灌溉设施建设、江河治理等严重滞后,大型水利设施仍然是人民公社时期所建设的,如抽水站、水库和部分深水机井等,部分工程因年久失修和管理不善,已不能使用。生活性基础设施如水、路、电、气、热、公益项目、文化娱乐设施等项目除了少数经济发达地区的政府能够以公共资源提供以外,大多数农村地区的这些生活性基础设施处于相当匮乏的状态。农村生产性基础设施供给不足,直接影响农业生产的持续、稳定发展;而生活性基础设施建设的滞后则直接影响农民生活质量的改善和文明程度的提高。有人形容中国“城市像欧洲,农村像非洲”。农民纷纷抛荒土地、背井离乡、逃离农村,前往城市谋生,在中国农村到处可见破败落后的景象。

农村和农业发展落后,使中国整个经济的发展处于危险的边缘,于是党中央于2003年正式将“三农问题”引入正式工作报告,并随之迅速成为中国政府需要解决的头号问题。中国政府逐渐加大对农村生产性和生活性基础设施的投资力度。比如在我老家,当地政府积极响应中央号召,农民也积极配合,村村通水电,村村通公路,村村通电视,国家投入一部分,农民自己集资一部分,不出一两年水电公路电视都建起来了。水电公路电视的建成,给农民生活带来很大方便,但是过了几年之后,问题出来了。电力和电视有县城的水电公司和广电局负责,他们每年会派人来收费也负责维护线路。但是水泥路建好后却没有相应的维护经费,缺乏专人维护,年久失

收稿日期:2007-11-30

作者简介:李春茂,江西宜春学院经济与管理学院讲师,主要从事人力资源管理、区域经济等方面的研究;何永刚,江西宜春学院政法学院讲师,区域经济;聂火云,江西宜春学院政法学院教授、院长,研究方向经济学。E-Mail: lemjx@163.com

本课题为江西省社会科学规划项目,课题编号为06J171。

修,没过几年,水泥路又变得坑坑洼洼了。农民饮水多是铺设自来水管,引来的村后山泉水,这更是处于无人负责的状态。这种农村基础设施有人建无人管的状况急需改变。

1.2 教育医疗卫生事业人才流失严重,无法满足农民教育和健康需要

基础教育是提高农民素质和能力的奠基工程,是建设社会主义新农村的根本。2005年,国家开始在贫困农村实施免除杂费、书本费和补助寄宿生生活费的“两免一补”政策;2006年这一政策在全国农村推广,其不仅可以减轻农民的负担,而且也为农村教育事业的发展开辟了广阔的道路。但是农村义务教育落后的状况仍然令人担忧。首先是,农村学生辍学、流失率偏高,初中生辍学率上升,有的地方农村辍学率高达10%以上。我曾经工作过的黎川县某农村中学,初一年级两个班,每个班约50人,除非少数年份,大多数情况下初三基本上可合并为一个班级;其次教师整体素质偏差,待遇很低,人心不稳,流失严重。我曾工作过的中学,总计教师16名,其中本科毕业生0占0%,大专毕业生8名占50%,中专毕业生7名占43.7%,高中毕业生1名占6.3%。教师待遇很低,每年除基本工资,人均奖金津贴福利不超过1000元,而且分配非常不公,严重向校领导倾斜。多数教师无心工作,对学生成绩漠不关心,抱着得过且过的心理混日子,少数有条件的教师则或调走、或考研、或应聘去沿海发达地区,流失现象非常严重。

国家发改委在2004年和2005年安排了近40亿元的资金改善农村的卫生基础设施条件,重点是改善乡镇卫生院医疗条件,但是,农民“看病难”、“就医难”的问题根本没有改变。据我初步调查,黎川县农村乡镇卫生院人员中,普通高校本科毕业生基本为0,大专生也仅占20%左右,中专生占60%以上,还有近20%的卫生人员没有任何学历。一方面是高校医学专业本科毕业生找不到工作,另一方面却是大量的低学历无学历的人员通过关系进入医疗卫生队伍,这些人员医术极差,根本无法承担繁重的医疗卫生服务任务,许多乡镇卫生院除能医治简单的感冒头痛脑热,稍微疑难一些的病症农民就要长途跋涉,异地就医,既增加了就医难度,又加大了经济负担。农村教育和公共医疗卫生发展状况令人担忧,不仅严重威胁着农民文化素质和身体素质的

提高,也严重影响了农村经济发展和社会的稳定,制约了农民脱贫致富奔小康的进程。

1.3 社会保障基本没有,农民后顾之忧难消除

社会保障制度是指国家为公民提供一系列基本生活保障,使公民在年老、疾病、失业、灾害及丧失劳动能力等情况下,从国家和社会获得物质帮助的制度。目前,城镇已初步建立了较高水平且完整的社会保障体系,养老保险已基本实现了社会统筹,建立了国家、企业和个人共同负担的基金模式,医疗保险、失业保险、工伤保险以及女职工生育保险,都在原有的制度上进行了改革和逐步完善。而在广大的农村,仍然是以国家救济和乡村集体办福利事业为重点、以家庭保障为主体的社会保障,除养老保险和医疗保险进行了改革试点以外,其他保险项目基本上没有建立起来。城镇的社会保障覆盖率已达90%以上,而农村覆盖率不足3%,城乡社会保障覆盖率的比例为22:1,城乡人均社会保障费的比例为24:1。在养老保险方面,农村除局部地区实行社会养老金制度外,基本没有养老保险,而城镇职工养老保险覆盖范围不断扩大,除个别人员以外,已基本实现全覆盖。在城乡失业保险方面,城市的覆盖率已达70%以上,而农村几乎为零。据民政部门统计,2002年,农村仅有404万人得到了低保,占应保人数的25%;城镇低保人数已达到了2054万人,基本实现了应保尽保。农村社会保障系统发展滞后,会导致农民预期风险加大,而农民的养老、医疗等后顾之忧不消除,农村市场就难以有效地启动。

2 农村公共事业发展滞后的原因分析

当前多数学者将农村公共事业发展滞后的原因归结为这么几个原因:

2.1 地方政府不重视

片面的以经济增长为主要目标的政府行为导致很多地方政府把教育、卫生、文化事业发展以及如何保障充分就业、消灭贫困、保障健康、机会均等、社会公正、环境优良等事业置于政府行为的次要位置,甚至不管不问,农村公共事业发展滞后的直接原因。

2.2 发展战略严重偏差

建国以来,由于实行城市优先的发展战略,政府把大量的公共资源投入城市,城市发展所需的水、电、路、通讯、学校、医院、图书馆等,都由各级政府来提供。在农村,本来应由政府承担的乡村乡村道路、

能源供给、居住环境的改善、义务教育、公共卫生、环境保护等公共事业基本上由农村基层政府和农民自己承担,导致城乡公共品供给存在巨大差距。这种重城轻乡的发展战略是农村社会事业发展滞后的根本原因。

2.3 自上而下的决策体制

自上而下的决策体制,使农民与政府之间的信息不对称,政府工作人员围绕自身的利益发展公共事业最终造成农村公共品、公共事业供需结构的失衡,造成公共资源的浪费和效率的低下。

2.4 公共事业发展主体和渠道的单一

当前,我国公共产品供给和公共事业发展的筹资主体被单一地归结为政府,而通过市场和其他渠道筹资的长效机制还未建立起来,发展农村公共事业的资金很难筹集,严重约束了农村公共事业的发展。

2.5 约束监督机制缺失

农民自身受文化知识的限制,既缺乏民主监督的意识,又缺乏民主监督的能力,对农村公共资源的筹措、使用和管理缺乏规范有效的监督,导致本来就来之不易的公共资源大量流失,严重影响农村公共事业的发展。

根据这几条原因,学者们提出了相应的对策建议,这就是:在“十一五”时期及其以后的10年,在工业化和城市化加速发展的背景下,坚持统筹城乡发展的思路,注重经济与社会的平衡发展,特别是针对目前农村地区公共服务薄弱的问题,积极推进农村公共服务体制改革。建立和完善农村公共服务体系,需要有国家的公共财政体制和城乡统一税制作为制度基础。近期最主要的任务是提高各级政府,特别是县、乡两级政府为农民和农村地区提供公共服务的能力,并与理顺行政管理关系和精简机构方面的改革措施相结合,改变政府重经济管理、轻社会服务的行为方式,过渡到政府对经济发展与社会事业管理并重,以提供公共服务为主,基本实现政府职能的转变。

当前,各地正在以建设社会主义新农村、实现建设全面小康社会为目标,根据这种改革思路进行各种改革尝试,也取得了较大的成就。正如前文所言,农村水、电、路建起来了,免费义务教育,新型合作医疗等得到强有力的推广,但是根据笔者调查,很不幸,这些措施没能得到根本性解决。如农村基础设

施有人建了却无人管理;国家大量教育投入,反而学生大量失学辍学、教师大量流失;合作医疗推广农民仍然“看病难”“就医难”等等……经笔者调查,学者们分析的农村公共事业发展滞后的五大原因仍然存在,而问题的关键就是管理体制,如果这个问题解决不了,国家对农村的大量输血,仅是头痛医头脚痛医脚,将什么问题也解决不了。

举例来说:以现在农村经济发展水平,发展公共事业依靠农民自身的财力显然不够,而由于农村人口居住的分散,支付能力弱的原故,吸引民间资金和外资也不现实,因为市场化改革必须以资本有利可图为前提,因此提供公共服务发展公共事业还应主要依靠政府的力量,如农村道路不可能建成收费公路,医疗应是廉价的,文化教育体育更应体现国家的方针,所以农村文化教育、医疗卫生、基础设施还应由国家管着,而乡镇和县级地方政府就扮演着管理者的角色。但是山高皇帝远的偏远农村是国家政权最难触及的地方,地方官员处于腐败的最前沿,垂直管理体制使他们的权力不受任何约束,在“竞聘上岗、末位淘汰、减员增效”等改革举措的政策口号下,让所有机构成员唯唯诺诺战战兢兢,逐渐在人身上升为官员的附庸,成为官员可以随意摆布的对象。

以某县一乡镇中学为例,该校校长在任期间从未上过一节课,每天以酒为伴,以麻将为伍,但却每次绩效考评分数最高,年终奖金最多,不出几年从中教一级职称升格为中教高级职称,每年从有限的教学经费中抽钱旅游一次。绩效评分是这样计算的,假如某位老师带学生参加省级或国家级竞赛拿了奖,总共得绩效分10分,则该老师得3分,校长得7分,假如该校老师平均出勤分为10分,则校长得分20分,总之,所有考评规则全凭校长良心,所有利益分配全向校长倾斜,教师稍有不满即以下岗相要挟。在这样的管理体制下,所有教师只能忍气吞声,敢怒不敢言,平时混日子,一有机会即跳槽走人。乡镇卫生院情况也大体相当,以某乡卫生院为例,该院长完全不懂医术,三年内自请提前退休的医生一名,调县城的两名,离职去沿海的三名,最后留下的一名主治医师卫校中专毕业,无学历护士两人,该卫生院基本处于倒闭的边缘。经笔者调查,把不能为农民提供优质的公共服务的原因完全归结为国家投入不够是片面的,发展战略的改变也不大可能根本解决问题,事实上,要想改变农村公共事业落后的状况,就

是要改变这种管理混乱的局面。

3 农村公共事业管理机制的改进和完善

笔者在研究该课题时力求从现实出发,以理论为依据,寻求一种可行的能有效提高农村公共管理水平的办法,根据农村公共事业管理中存在的问题,本文认为可以从以下几个方面进行改进和完善:

首先要进一步加大对农村的投入,彻底改变城乡分割的公共事业发展体制。要进一步调整国民收入分配结构,建立起工业反哺农业、城市反哺农村的新机制,落实财政新增教育、卫生、文化等事业经费主要用于农村的规定,切实加大公共财政对农村社会事业的投入;要统筹国债资金投放,增加农村投入比例,政府应适当增加国债资金用于农业、农村的数量和比重,使农村能够获得较多财政资金,由此为增加农村公共物品供给总量提供资金保障;要调整财政支农投资结构,加大对农业基本建设、公共卫生建设、义务教育建设和社会保障体系建设等公共物品的投资力度;要通过财政补助、税收、价格等政策,引导农民或民间企业搞一些基础设施建设。

其次要进一步完善村民自治,要相信农民,尊重农民的选择,使村委会选举和罢免成为一种常态。村委会要供给公共服务,必须筹集资金,筹集资金的主要途径有,一是争取国家拨款,二是直接向农民摊派。国家在下拨款项时列出使用款项的参考意见及规则,具体使用由村民投票方式表决。如黎川县龙安镇东堡村,下叶村、院前村等村委会选举时参选村长为获得选票就向村民承诺在哪处修水泥路,在哪处搭一座桥,能兑现的村民基本上选他连任下届村长,而不能兑现承诺的再次参选基本落选。参选村长为获得连任资格,往往会想尽办法为村民建好基础设施,提供更好的公共服务,而村民也大多愿意配合,村长发出号召积极出钱出力。村民自治对农村公共服务及公共服务的需求表达产生了积极影响,村民通过投票可以表决需要什么样的公共服务。这一转变改变了政府自上而下强制安排农村公共服务的状况,准确地反映了农民的真实需求。当然政府在技术上还要加以指导,防止村委会选举受宗族势力和错误观念的影响。

第三,文化教育医疗卫生等只能由政府提供的公共事业管理体制要加强改革,改变过去从上而下

的管理体制。这种改革应是全方位的,教师要竞聘上岗,校长也应竞聘上岗,要加强对校长权力的制约监督,成立校委会,校委会成员通过定期选举产生,校长由校委会聘任,教师绩效考核办法由校委会制定,校长执行,学校财务务必公开透明,奖优罚劣务必公平公正,大力提高教师工资待遇,激发教师工作热情。卫生院也要进行相应的改革,院长要在医生的监督制约之下,医生待遇全面提高,权利得到充分保障,工作积极性得到充分发挥。此外,对乡镇中小学和乡镇卫生院进行办学条件和医疗条件水平评估是非常必要的,如检查学校教师和卫生院医生的学历水平及人员构成情况,检查学校教学设备购买情况,卫生院床位、医疗设备的购买使用情况等等。

第四,加强对农民的指导和培训,提高农民参与公共事业管理的水平和能力。政府要印制各种小册子宣传现代管理理论知识,介绍并推广招标投标、项目预算、集中支付、政府采购、报账制、公告制、专家或中介机构评估等科学管理措施与方法;要向农民如何建立并实现公开透明的管理机制;要介绍政务公开、事务公开、财务公开以及绩效评价体系和考核机制,建立起规范有效的监督机制对于保证农村公共事业顺利发展和彻底改变农村公共事业管理混乱局面的重要作用;要告诉农民操控村委会选举、选举中行贿和收受贿赂要承担什么法律责任和提起诉讼的途径;还要告诉农民宗族观念的落后和不合时宜,在选举时作出正确选择的利益和好处。

总之,笔者认为,要改变经济欠发达地区农村公共事业发展落后的状况,除了要进一步加大对农村的投入外,关键是要提高管理水平,让农村教育医疗卫生等机构能够留住人才、吸引人才,热心为农民提供服务。此外,要实现农村和谐发展、团结共荣,进一步完善村民自治,提高农民自身管理能力,建立农村内部的自我约束、自我调节和自我促进机制也极为必要。

参考文献

- [1] 李同彬.农村公共事业发展滞后的现状、原因与对策[J].农村经济,2006,(8).
- [2] 王为民.论中国农村公共事业的建设和管理[J].经济与管理,2006,(7).