

陈凤菊. 我国农村公共服务体系建设存在的问题与对策[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(9): 386-389.

我国农村公共服务体系建设存在的问题与对策

陈凤菊

(郑州升达经贸管理学院企业管理系, 河南郑州 451191)

摘要:社会主义新农村要实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的目标与农村公共服务直接相关, 加强农村公共服务体系建设是建设社会主义新农村的关键, 农村基本公共服务是当前广大农民的现实需要, 也是缩小城乡差距、维护社会公平与构建和谐社会的保障。目前我国农村公共服务体系严重制约农业现代化建设的。我国在公共服务体系建设中存在农村公共服务供给与农民需求尚有一定的差距、农村基础性公共服务严重滞后、转移支付资金利用效率低、农村公共服务供给资金短缺等问题。结合我国国情, 提出了构建科学的公共服务理念、加大农村公共服务投入、采取各项措施促进基本公共服务的均等化、力求公平地分配地方政府转移支付的资金、建立科学的基本公共服务绩效评价体系等对策。

关键词:农村; 公共服务体系; 问题; 对策

中图分类号: F321 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)09-0386-03

1 公共服务体系的提出、内容和意义

2006 年 10 月, 中共十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》, 确定了 2020 年构建和谐社会的目标和主要任务, 其中包括“基本公共服务体系更加完备, 政府管理和服务水平有较大提高”, 提出逐步形成惠及全民的基本公共服务体系, 把“建设服务型政府”作为重要内容。

公共服务体系主要是指以政府为主导、以提供基本而有保障的公共产品为主要任务、以全体社会成员分享改革发展成果为基本目标的一系列制度安排。这些制度安排主要表现为政府主导、社会参与和体制创新, 内容包括提供公共基础设施, 创造就业岗位, 完善社会保障体系和社会福利体系, 促进教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业发展; 也包括宏观调控、市场监管、发布公共信息等, 涵盖市场难以有效提供的公共物品、自然垄断和外部经济等^[1]。

建设公共服务体系有以下几方面的重要意义。第一, 加快公共服务体系建设是促进科学发展的现实要求。公共服务需求增长是经济社会发展进入新阶段的重要标志。人类社会是一个需求不断拓展和逐步得到满足的过程。伴随着技术进步和物质产品供给能力的提升, 公共服务需求不断增长与服务业快速发展成为当今经济社会发展的重要特征。改革开放以来, 我国公共服务需求增长呈现逐步加速的趋势, 标志着我国经济社会发展进入一个新阶段。如何使公共服务供给与需求相适应, 将是我们较长时期内面临的重要任务。党的十七大提出的改善民生、加快社会建设的任务, 如教育、医

疗、社会保障、就业和收入分配等, 都离不开完善的公共服务体系。加快公共服务体系建设, 是经济社会发展到一定阶段的必然要求, 是促进科学发展、社会和谐的重要内容。第二, 加快公共服务体系建设是促进社会公平正义的重要举措。加快公共服务体系建设, 可以在一定程度上校正社会财富初次分配的不平衡, 并对初次分配产生积极影响, 有利于缓解和抑制利益分化进程及其引发的社会矛盾。完善公共服务体系的一个重要方面是使公共服务逐步扩展到整个社会, 实现基本公共服务均等化, 消除公共服务领域存在的不公平现象。同时, 完善的公共服务体系为促进社会公平和权利平等提供了强大的基础平台, 有利于振奋社会成员的精神, 提高社会总体效率。第三, 是建设服务型政府的重要内容。提供公共服务是政府的重要职责。发挥政府在公共服务体系中的主体作用, 加快公共财政建设步伐, 加大财政支出中用于社会公共服务项目的比重, 是建设服务型政府的首要之举。在我国, 公共服务领域中存在的主要问题是公共服务发展滞后、总量供应不足、公共投入短缺、分配不平衡等。解决这些问题的关键在于转变政府职能, 解决政府在社会公共领域的缺位问题, 将原来由政府承担的一些公共服务职能转移给非政府组织和私人部门甚至社区, 改变完全由政府提供公共服务、实现公共服务提供主体的多中心局面。市场化的核心是引入竞争机制, 打破国家对公共服务领域的垄断, 在多元化的公共服务主体间形成有效竞争机制, 从而提高公共服务供给的效率, 实现资源的有效配置。

2 我国农村公共服务体系建设存在的主要问题

改革开放以来, 随着经济的持续快速发展, 我国农村基本公共服务发展取得了显著成绩, 但总体上看, 无论是农村义务教育发展、农村卫生体系建设、农技推广体系完善, 还是农村文化、体育建设, 距离实现城乡公共服务均等化、一体化还有很大的差距。这种差距已成为影响农村发展和农民收入水平提高的桎梏。因此, 我国农村经济社会发展要以提高科教水平为关键环节, 以改善卫生状况为当务之急, 以加强文体建设

收稿日期: 2013-03-20

基金项目: 2013 年河南省社科联、经团联项目(编号: SKL-2013-3174); 2013 年河南省郑州市社会科学调研课题(编号: 487)。

作者简介: 陈凤菊(1971—), 女, 河南舞钢人, 硕士, 副教授, 主要从事政府效率与公共管理方面的研究。E-mail: teacherchen@126.com。

为重要内容。

2.1 农村公共服务供给与农民需求尚有一定的差距

目前我国农村公共服务供给机制是一种典型的“自上而下”的供给决策程序。由于地方政府部门的决策者主要是根据政绩和利益的需要,利用掌握公共资源的权力做出公共产品供给决策,因此在现实中,他们往往热衷于一些见效快、易出政绩的短期“硬性”公共产品的生产与供给,而对农村教育、社会保障、公共卫生、科技推广、信息提供以及相应的制度安排等“软性”公共产品没有太高的积极性,致使农村公共产品在总量供给严重不足的同时,又存在供给结构失衡的问题,这样就容易造成农村公共服务供给与农民需求之间产生较大的差异。

2.2 农村基础性公共服务严重滞后

当前城乡发展的差距和城乡居民生活水平的差距,主要集中在城乡居民在享受基础设施上的不平等。建设社会主义新农村,必然要求政府提供较为完善的农村公共服务,但是我国农村公共服务总量不足,在教育、医疗、社会保障、环境卫生和众多公共基础设施方面都明显落后于城市。例如,农村基础卫生设施严重不足。农村道路虽然于 2007 年实现了“村村通”,但农村的路、水、电、气、通信等基础设施主要靠农民投资建设,政府只给予适当的补助,标准偏低。同时,医疗卫生服务严重滞后。我国农村饮水不安全人口仍有 2 000 多万;农村每千人拥有乡镇卫生院病床 0.68 张,不足河南省平均水平的 30%。因此,加强公共服务设施建设是我国农村发展的迫切需要。

我国农村公共服务不仅总量不足,而且存在分配不均的现象。首先,各农村地区和部门分配不均。政府作为公共服务分配的主体,掌管着公共服务分配的方方面面,从农村基础设施到医疗卫生环境,从农村教育资源分配到交通水利问题,公共服务的投入分配权都掌握在政府相关党政负责人的手中。政府手中有限的资源在无法满足所有地区和部门需要的前提下,就不可能采取平均分配的办法,必然出现有的地区和部门被排除在政府对农村公共服务的分配之外的情况。其次,服务项目分配不均,有的不顾农村的客观条件,热衷于投资一些见效快、易出政绩的短期公共项目;有的热衷于投资新建公共项目,而不愿投资维修旧有公共项目,其结果必然导致农民的需求和公共服务分配供给的不平衡,并且还增加了农民负担。

2.2.1 农民生活条件落后 一是农村饮水问题突出。受自然、社会、经济等条件的限制,我国长期存在农村居民饮水困难的问题。近几年,中央和地方加大了解决农村饮水困难的力度,但目前我国农村的供水设施普遍简陋,仍以传统、落后的分散供水为主。目前全国还有 3 亿多农村人口饮水未达到安全标准,其中 80% 分布在中西部地区。同时还有 9000 多万人经常受季节性干旱影响,供水困难。二是农民行路难的问题未得到完全解决。在全国 3.7 万个农村乡镇机构、65 万个行政村中,有近 100 个乡镇、近 4 万个村不通公路,近 1 万个乡镇、30 多万个建制村不通沥青路 and 水泥路,农村公路中沙石路占 70%,缺桥少涵的问题比较普遍^[2]。

2.2.2 农村义务教育办学条件差 《国家教育督导报告 2005》显示,全国小学和初中生均预算内公用经费城乡之比

分别为 1.4 : 1 和 1.3 : 1。农村 15 岁以上人口平均受教育年限不足 7 年,与城市平均水平相差近 3 年。在 15 ~ 64 岁农村劳动力人口中,受过大专以上学历的不足 1%,比城市低了近 13 个百分点,全国现有 8 500 万文盲和半文盲,3/4 集中在西部农村、少数民族地区和贫困县^[2]。近年来,农村辍学率、流失率有所反弹,有的地方高达 10% 以上,而且就许多地区的实际观察,其流失率和辍学率远高于这个统计数字^[3]。虽然政府通过中小学危房改造工程等专项转移支付,改善了农村的办学条件,但目前农村学校的校舍、仪器设备等状况仍较落后。虽然生均校舍面积、生师比指标的城乡差距并不明显,但与教学质量明显相关的指标城乡差距巨大。

2.2.3 基本医疗服务城乡差距过大 农村基本医疗的差距主要表现在卫生投入、医疗卫生资源分布和卫生服务等方面。以 2006 年为例,人均卫生总费用城市为 1145.1 元,农村为 442.4 元,城市为农村的 2.59 倍。按市县统计的每千人拥有的医疗卫生技术人员为 3.59 人、医疗机构床位数为 2.54 张;而每千农业人口乡镇卫生院人员数为 1.16 人、乡镇卫生院床位数为 0.81 张。2003 年全国第三次卫生服务调查显示,中国城乡居民患病应就诊未就诊的比例由 1993 年的 36.4% 上升到 2003 年的 48.9%,其中城市为 57%,农村为 45.8%;患者应住院而未住院的比例高达 29.6%,其中城市为 27.8%,农村为 30.3%,农村比城市高出约 3 个百分点。农村地区不仅卫生资源总量不及城市,而且普遍存在医务人员业务水平低、医疗设施差等问题^[4]。

2.2.4 城乡就业机会不均衡 城乡劳动力就业机会不均衡,城乡就业差距扩大。目前城市劳动人口的登记失业率为 5%,农村劳动人口的失业率没有确切数据,但农村目前有劳动力 4.185 亿人,除去已转移就业的 2 亿多人及从事农业需要的 1.18 亿人,尚有 1 亿左右的富余劳动力需要转移。城乡劳动力就业率差距大,其原因之一是我国城乡分割的二元户籍制度和就业制度造成了城乡就业机会不均衡,阻碍了农村剩余劳动力转移的步伐。

2.2.5 农村社会保障体系不健全 目前,基本社会保障体系的重心仍在城镇,农村社会保障体系建设滞后,农村基本社会保障体制和制度仍在探索之中。一是养老保险存在差距,2002—2006 年,城镇养老保险参保人数从 14 736 万上升到 18 766 万,增长 27.335%;而农村养老保险参保人数从 5 462 万下降到 5 374 万,下降 1.61%。二是基本医疗保险存在差距,目前,农民参加新型农村合作医疗,以家庭为单位,由个人、集体和国家三方出资,属自愿行为。2005 年,城镇职工医疗保险人均基金收入 1 079 元,新型农村合作医疗保险人均基金收入只有 42.09 元,前者是后者的约 26 倍;城镇职工医疗保险基金人均支出 781.88 元,新型农村合作医疗基金人均支出 34.50 元,前者是后者的 23 倍。三是最低生活保障的差距,截至 2006 年年底,享受最低生活保障的人数,城市为 2 240.1 万,农村为 1 593.1 万。从“应保尽保”的实际情况看,城乡的差距仍然不小^[5]。

2.3 转移支付资金利用效率低,农村公共服务供给资金短缺 首先是农村转移支付资金政出多门。目前我国大多数乡镇分配和管理支农资金的特点是:部门过多、层级过多、人员过多。这种支农资金的分配和管理结构存在诸多弊端,造成

农村转移支付资金利用效率低。

其次是转移支付配套资金使县乡财政更加困难。现在很多项目(包括涉农项目)都要求有相应的配套资金,这会造成争取的项目越多,配套资金越多,县乡财政越难以配套,项目越难建设,县乡财政越困难。这使得本来就捉襟见肘的基层政府不得不四处借债,导致债务包袱越来越重。

第三是农村转移支付资金分配和管理上存在问题。农村转移支付中的专项转移支出规模较大,支出项目繁杂而分散,大量专项的下达,已形成— 个庞大的“跑项目”利益集团,在利益集团的驱动下,专项应起的作用已大打折扣。另外,由于缺乏严格的预算约束,专项转移支付资金在使用过程中缺乏对预算资金的有效监督管理,在使用后对其使用效果缺乏规范的绩效考核机制。

3 完善我国农村公共服务体系的对策

3.1 构建科学的公共服务理念

把农村基本公共服务问题纳入全省统一规划,对城乡公共服务体系进行整体规划。根据基本公共服务均等化状况,评估全省各地区的财力和财政支付能力,调整和改革各级政府间关系,完善政府间转移支付机制,首先实现各地市基本公共服务财政能力均等化,并加大对县及以下政府转移支付力度。着重强化县乡两级基层公共服务体系建设。健全县乡两级农民公共服务诉求的表达和参与决策的机制,强化对县乡政府公共服务行为的监督和公共服务投入的管理,推动县乡政府公共服务方式的创新。

3.2 加大农村公共服务投入

我国农村公共服务投入中存在资金不足等严重问题,必须从加大资金投入和增加投入主体等方面采取措施,切实加大农村公共服务投入,建设社会主义新农村。首先,投入资金扩大化。政府要扩大对农村公共服务的财政投入力度,加大服务的总投入量,解决基层政府的财政困难,增强其财政实力,提升其公共服务水平。其次,投入主体多元化。政府是农村公共服务供给的主体,但是由于我国省目前政府财政有限,单纯依靠政府投入无法满足农村经济和各项事业发展不断增长对财政投入的需要。因此,应该拓宽渠道,实现公共服务主体的多元化。转变农村公共服务供给应从政府直接供给的单一方式,积极倡导民间资本和其他非官方机构参与到农村公共服务供给中来,使得政府机构、专业化的社会公共机构或非营利组织机构,甚至私人部门的企业共同承担公共服务的供给任务,形成以政府为主体、各种专业和社会组织以及农户积极参与的多渠道多元化的农村公共服务投入主体的格局^[6]。

3.3 采取各项措施促进基本公共服务的均等化

要把保证教育的公益性和教育公平作为教育政策的基础性目标,明确社会转型期农村教育发展目标和服务方向,加大投入,促进基础教育与职业教育相融合,高职教育、高等教育积极面向农村社会。要合理、公平地配置卫生资源,安排足够的运行资金,使公共卫生方便、公平地服务广大农村人口,加快建立农村新型合作医疗制度体系,同时对新型合作医疗制度设计进行调整。要加快农业技术推广机构改革步伐,促进公益性职能和经营性服务分离。加强基层文化设施建设,新增文化事业经费主要用于基层公用文化设施建设,在加大政

府投入的同时,制定优惠政策,引导和鼓励企事业单位、社会团体和个人捐助公益性文化事业或投资兴办农村文化产业,逐渐建立起多元化的农村文化建设投入机制。

政府应该出台相关的政策措施,从长远的、战略的角度来考虑农村公共服务问题,进一步弱化甚至取消城乡二元户籍制度,出台一系列保护农民权益的制度措施,加强农民土地权益保护、农民工权益保护等地方法律法规建设。并进一步加强对农村和农民的法规宣传以及法律援助制度,进一步加大农村各地区县、乡法律仲裁机构的覆盖力度,切实为农民提供较为完善的法律服务,从而更好地推进社会主义新农村建设。

3.4 力求公平地分配地方政府转移支付的资金

完善公共财政,科学、合理地转移支付是实现均等化的直接而又容易见效的手段。正因为如此,许多专家认为基本公共服务均等化,是扩大公共财政覆盖面,让全体社会成员共享改革发展成果的制度安排。然而大量的事实表明,地方政府对转移支付的资金未必能做到公平分配。诸如,在经费缺乏背景下,部门间利益竞争导致转移支付的资金没有被公平、合理地安排,致使部门间乱用、滥用、挪用资金等现象不断产生;公共服务部门内部未能把资金用于最需要的群体或地区,使真正需要援助的对象没能得到服务,导致严重的不公等。完善公共财政不仅要克服基本公共服务的财政供给不足问题,而且要解决财政供给不均问题。地方对转移支付资金必须公平分配,以实现基本公共服务的财政供给均等化。为此,增加部门经费开支透明度,提高服务对象的知情权、参与权,是预防公共财政转移支付分配不均的有效办法。在对公共服务支出进行绩效审计时,应特别考虑公共服务支出的公平性问题。

3.5 建立科学的基本公共服务绩效评价体系,提高公众的满意度

目前,我国农村公共服务实行的是自上而下的行政决策机制,政府在提供的公共服务和农民对公共服务的需求之间存在着严重的信息不对称现象。作为服务对象和接受者的农民,缺乏必要的参与和表达意愿的程序机制,所以造成了公共产品和财力的大量浪费,尤其是有的地方政府无暇顾及农民对服务的需求和感受,滥用行政权力,大搞形象工程、路边工程和政绩工程等各种形式主义项目。因此,有必要改变自上而下的行政决策机制,实行自下而上和自上而下相结合的决策机制,形成政府为主导和农民为主体相结合的民主决策机制,并按照受益原则合理明确各自提供农村公共服务的职责,从而优化农村公共服务决策机制。

建立健全公众公共服务评价体系在现阶段尤为重要。它不仅能够对公共部门的行为起到约束和引导作用,而且有利于提高基本公共服务的效率和品质。针对目前公众公共服务评价体系还未建立,公众公共服务评价能力比较低,还缺乏公共服务评价的方法与技能等实际情况,寻求普及公共服务评价体系的基本理论和方法,对于提升公众公共服务评价能力、充分表达满意度、实现基本公共服务均等化具有现实意义。与此同时,要完善基本公共服务效果的跟踪反馈制度,明确对公共服务活动监督的主体、内容、对象、程序和方式,规范问责操作程序,健全社会民意沟通渠道,扩大公众在公共服务问责制中的知情权、参与权和监督权。

吴长付,黄俊,还红华,等.江苏省农业科技自主创新资金的实践和启示[J].江苏农业科学,2013,41(9):389-02.

江苏省农业科技自主创新资金的实践和启示

吴长付,黄俊,还红华,李国峰

(江苏省农业科学院科研处,江苏南京 210014)

摘要:总结了江苏省农业科技自主创新资金实施以来的主要成效,分析了存在的主要问题,提出了项目实施的发展对策。

关键词:农业科技;自主创新;科研管理

中图分类号: F326.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)09-0389-02

《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》明确指出,实现农业持续稳定发展、长期确保农产品有效供给,根本出路在科技。农业科技是确保国家粮食安全的基础支撑,是突破资源环境约束的必然选择,是加快现代农业建设的决定力量^[1]。依靠科技进步,发挥科技的创新和引领作用,切实推进现代农业发展^[2]。江苏省农业科技自主创新资金(以下简称专项资金)是支持农业科技持续、稳定、自主创新的基础性科技计划资金,是江苏省农业三项工程和科技成果转化资金的源头性科技计划资金,是全省科技计划资金的重要组成部分。专项资金的设立有利于完善区域农业科技创新体系建设,有利于完善江苏省农业科技计划以及全省农业产业技术体系。

1 主要成效

专项资金设立 6 年来共投入财政资金 3.4 亿元。专项紧紧围绕全省农业和农村经济发展中的重大科技问题,开展重大公益技术、产业共性技术研究和攻关,集成示范一批新品种、新技术、新模式,取得了预期效果,有力地支撑和引领了江苏农业现代化发展。

1.1 促进了学科建设和发展

几年来,专项资金在项目安排和资金投向上力主向高效、现代农业领域倾斜,并以项目实施带动学科建设,以学科发展促进人才结构优化。一是学科结构得到优化。在专项设立之前,江苏省农业科学院从事大宗农作物研究的科技人员达到 70% 以上,目前已经降低到 50% 左右;而从事蔬菜、园艺、畜牧、加工、生态等研究科技人员比例也从以往的 20% 增长到 50% 左右。二是夯实了传统学科的竞争优势。水稻、小麦、油

菜育种继续保持强势,涌现出“江苏最好吃的大米”南粳 46、弱筋度最强的小麦宁麦 13 等一批标志性成果。三是培育了一批新型学科。循环农业、畜禽(猪、鸡)疫病防控体系、植物病毒等领域先后得到国家行业专项的支持,资源高效利用、蔬菜、生物农药等先后进入到国家科技支撑计划序列。这些学科不仅支撑了江苏省现代农业发展,而且已经在全国确立了先导型竞争优势。

1.2 加快培育了高效园艺作物新品种

截至 2012 年 10 月底,专项资金资助单位共培育出省级以上审定或鉴定农作物新品种 180 个,其中蔬菜作物 100 个、果树 27 个、花卉苗木 11 个。大宗蔬菜品种市场占有率近 80%,高档蔬菜、花卉等园艺作物新品种对外来品种和技术的依存度降低 8% 以上。专项以项目实施推动基地建设,除在全省推荐 36 个项目实施基地外,还带动发展 136 个专业化蔬菜、花卉和苗木成果示范基地,一批知名专业化基地如江苏省的连云港番茄、盐城东台和南京横溪西瓜、淮阴辣椒、无锡阳山和淮安盱眙桃、灌云芦蒿、铜山砂梨、句容草莓等,遍及自主创新技术和成果,有力地促进了县域特色经济的发展。

1.3 推动了现代农业产业技术体系的形成

几年来,专项资金始终把产业技术体系建设作为支持重点,现代农业品种创新、设施农业和农业设施技术创新、适度规模养殖和装备创制、循环农业和农业废弃物综合利用技术与示范、农产品保鲜与安全控制检测技术研究、农业信息和物联网农业应用技术研究、生物农业技术创新等领域相继列为支持重点。为满足江苏现代农业发展的迫切需求,2012 年围绕畜禽(猪)规模生态养殖、农业资源(秸秆)综合利用、设施蔬菜(番茄、辣椒)、优质多抗广适性水稻和海涂农业五大领域设立产业技术体系类项目。

1.4 专项提升了全省科技资源的集聚功能

几年来,专项资金在强化江苏省农业科学院在自主创新

收稿日期:2013-02-26

作者简介:吴长付(1982—),男,江苏扬州人,硕士,助理研究员,主要从事农业科研管理工作。E-mail: yzwuchangfu@sina.com.

参考文献:

- [1] 王玉斌. 我国农村公共物品供给的问题与对策探讨[J]. 重庆科技学院学报:社会科学版, 2007(4): 29-30.
- [2] 韩俊. 基本公共服务均等化与新农村建设[J]. 红旗文稿, 2007(17): 39-40.
- [3] 刘兆征. 我国城乡基本公共服务均等化问题探讨[J]. 兰州商学

院学报, 2008(5): 22-23.

- [4] 迟福林, 殷仲义. 中国农村改革新起点[M]. 北京: 中国经济出版社, 2009.
- [5] 迟福林. 公共产品短缺时代的公益机构改革[J]. 新世纪周刊, 2010(30): 103-104.
- [6] 丁元竹. 促进我国基本公共服务均等化的对策[J]. 宏观经济管理, 2008(3): 24-26.