

公共品二元结构对农民素质的消极影响及建议

严仍昱

(安庆师范学院 政法学院, 安徽 安庆 246003)

摘要:农民是建设社会主义新农村的主体力量,农民素质的高低最终决定着社会主义新农村建设的成败。目前农民素质相对较低的社会根源是城乡公共品二元结构。我国长期存在的城乡公共品二元结构使农民丧失了提高自身素质的经济能力、积极的社会环境条件和教育条件。改革公共品二元结构,实现城乡公共品供给平等化,是提高农民素质的体制保证。

关键词:公共品二元结构;农民素质;消极影响;建议
中图分类号:G40-052.2 **文献标志码:**A

建设社会主义新农村是我们的党和国家改变农村现状,实现共同富裕目标的战略选择。农民是社会主义新农村建设的主体,是推动农村社会经济发展的最主要因素,农民素质的高低最终决定着社会主义新农村建设的成败。然而,目前全国4亿多青壮年农民中有近1/4是文盲和半文盲,滞留在农业生产领域的劳动力以文盲、半文盲和小学文化程度为主……^{[1]5}这一现象将会成为社会主义新农村建设进程中的最核心阻力。那么,农民素质低的社会根源是什么?是农民天生就存在严重素质缺陷,还是后天社会环境因素导致的?

马克思主义关于人的本质理论告诉我们,人的本质是一切社会关系的总和,离开了社会环境,纵使你有发达的大脑和健全的四肢,也不会成长为一个社会人。现代教育学和心理学也告诉我们:个体素质的最终形成和发展主要受两个方面因素的影响,一是遗传因素,二是环境因素(其中包括教育因素)。人们从先代继承下来的一些解剖生理特点即遗传素质是人得以发展的物质前提。虽然人的遗传素质是有差异的,这种差异对人的发展有一定作用,但是对于正常人来说,遗传素质仅仅是提供了人发展的可能性,这种可能性只有在一定环境和教育的影响下才能转化为现实性。因为,人的遗传素质仅仅提供了建立暂时神经联系的可能,而外部环境对大脑的

刺激作用才能使各种暂时神经联系现实地建立起来。因此,遗传因素在人的发展中不起决定作用,而环境因素包括教育因素构成了人全面发展的源泉,决定了人的发展的内容和水平,是个体素质形成和发展最重要的影响因素。

对我国广大农民而言,素质普遍较低,不是先天的遗传因素决定的,而是后天社会环境决定的,即低劣的生产、生活环境和落后的教育条件所决定的。而这一切的社会根源均在于我国长期存在的城乡公共品二元结构。上个世纪50年代以来,我国公共品一直实行城乡分割的二元供给体制,即城市基础设施等公共品建设主要依靠政府财政解决,而广大农村公共品建设所需资金则主要由农民出资负担。在国家投入分配政策严重向城市倾斜的情况下,广大农村长期处于国家公共品供给的真空地带,又由于县、乡政府财力有限,根本无力承担农村公共品供给负担,最终只有减少或不提供公共品。农村公共品供给严重不足,广大农民发展自身素质的外在环境和教育条件严重滞后,加上其他因素的影响,导致农民的整体素质相对较低。

一、公共品二元结构对农民素质形成和发展的消极影响

(一)公共品二元结构使农民丧失了提高自身素

收稿日期:2006-06-23

基金项目:安徽省高校青年教师科研“资助计划”项目(2006jqw135)的阶段性成果

作者简介:严仍昱(1973—),女,安徽怀宁人,安庆师范学院政法学院讲师,硕士,主要从事思想政治教育研究。

质的经济能力

首先,国家在社会经济发展政策上实行城乡二元供给体制,长期要求农村以农业为主,抑制其它产业的发展,并囿于传统的组织方式和生产方式。致使农业长期超负荷运行,严重滞后于工业的发展。如1952—1990年间,我国工业增长了65倍多,而农业只增长了3倍多^[1]。这直接导致农民收入的减少。其次,国家实行城乡二元户籍制度,将户口分为农业户口和非农业户口两种形式,并以这两种户口为基础,相继推出与户籍制度相配套的就业制度、社会保障制度、住房制度,等等,即在城市,国家不仅要负担市民的工资,而且对于市民的生、老、病、死都要负担。而在农村,国家不仅采取统购统销政策以极其低廉的价格向农民征收各种农副产品,而且农民的衣、食、住、行,生、老、病、死基本是自己负担。又由于户籍制度的原因,农民被禁锢在土地上,失去了其它的发展空间。以户籍制度为主的一系列二元制度,使广大农民付出多于收益,经济收入呈现低水平状态。最后,国家在社会保障制度上也长期实行城乡二元体制,致使农村的广大贫困人口在社会保障制度建设中边缘化。据统计资料表明,占全国人口的70%的农民的社会保障支出费占总数的不足11%,而占人口30%的城镇居民却占总数的89%;从社会保障覆盖面看,城镇已经达到91%,而农村只有2%^[2]。又如:农民在享有国家公共卫生资源方面远远落后城市居民,以医院床位来看,城市居民人均医院床位数是农村居民的6倍,农村居民虽然占全国人口的70%以上,但他们只享有大约全国卫生资源的30%^[3]。国家在社会保障、医疗卫生等方面实行城乡二元供给体制,致使广大农民的社会福利直接受损,无形中增加了农民的负担。由于缺乏社会保障,农民一旦遇到自然灾害、疾病和经济波动,就会陷入贫困之中。马斯洛的需求层次理论认为,在生存需求还没有充分满足的情况下,人们不会产生更高层次的需求。因此,当经济能力非常有限时,农村家庭往往关注的是生存问题,而没有足够的精力考虑自身发展问题,由此使农村的一些孩子丧失了通过经济投入来提高自身素质的机会。

(二) 公共品二元结构使农民丧失了提高自身素质的积极的社会环境条件

社会环境是影响人的发展的最重要因素,而农村公共品严重匮乏状况则决定着农村社会环境的低劣状况,这主要表现在以下几方面:一是由于农村文化建设经费投入严重不足,使农村文化设施建设严

重缺乏。我国绝大多数农村没有公共娱乐室和图书室,通讯设施和闭路电视也缺乏,即使一些农村地区有了闭路电视,要么是因线路不好,只能收到几个台,要么就是缺少农民自己的节目,即“电视进了村,节目不姓农”。农村文化力量也非常有限,不少地区的农民一年之中很难看上一部优秀的电影、一台好戏。闲暇时间,农民不得不打牌摸麻将。二是由于我国在基础设施包括道路建设资金投入分配上长期向城市倾斜,致使广大农村地区的道路建设落后,大多数的村通往乡镇的道路仍然是泥巴土路或砂石路,村级道路更糟糕。交通状况差,一方面使农村丰富的农业资源滞留,另一方面对农民走出去和外界信息输进来设置了一道屏障,使农民丧失了与外界进行直接信息交流的机会,这意味着广大农民不仅失去了发展经济的机会,也意味着失去了发展自我的机会。三是在实施公共品城乡二元供给体制下,农村的环境保护长期受到忽视,环保政策、环保机构、环保人员以及环保基础设施均供给不足,绝大多数农村根本没有生活垃圾和污水处理设施,致使广大农民的生产、生活环境呈现出“脏”、“乱”、“差”。现代教育学认为,物质环境对人的行为在无形中起着规范、约束作用。在整洁的、优美的环境中,人们会不由自主地注意自己的言行,似乎有一个无声的律令在起作用,不随地吐痰,不随手乱扔垃圾。相反,在一个又乱又脏的环境中,人们也会不知不觉地变得“不文明”起来。农村环境中存在的这些“脏”、“乱”、“差”问题,对广大农民的思想、观念和行为起着严重消极的影响。总之,农村基础设施等公共品的严重匮乏,使农村形成一个相对落后的、封闭的社会环境。一方面落后的、封闭的社会环境导致外界的先进信息很难进入农村,使广大农民仍然固守着落后的意识和观念。另一方面落后的、封闭的思想观念又反过来加深了其社会环境的落后性和封闭性。

(三) 公共品二元结构使农民丧失了提高自身素质的教育条件

一是我国在教育投入上实行城乡二元供给体制,使农村教育基础设施简陋,优秀的教育资源不断流失。我国在城乡中小学生的教育经费投入上存在较大差距,如1999年,小学和初中阶段城乡整体差距均为3.1倍,小学阶段城乡差距最大达11倍,初中阶段城乡差距最大达12.4倍。同时,在1999年,全国2036个县和县级市中有1021个县的小学生均“公用经费”不足10元,与北京市的757.6

元和上海市的 747.4 元形成了鲜明对比。另外,国务院发展研究中心调查显示,自从 1986 年实施义务教育以来,在农村义务教育资金的投资比例中,中央政府只负担 2%,省和地区(包括地级市)负担 11%,县和县级市负担 9%,乡镇则负担 78%。而所谓乡镇负担,实质上就是由农民负担。“农村中小学生占全国中小学生的 75%,农村义务教育投入却不足全国教育投入的 30%。近五年来,全国义务教育经费总增幅为 72.69%,而农村义务教育经费增长只有 50.49%,相差 22 个百分点”^[4]。这样一来,一方面使许多经济并不富裕的农村孩子不得不因为缴不起学费而辍学。如近年来每年大约有 500 万适龄儿童未完成初中教育,其中近 200 万适龄儿童未完成小学教育,这些未能接受义务教育的主要是农村人口^[4]。另一方面导致农村教育基础设施简陋,一部分的农村孩子长年在危房里上课,教育教学手段也十分落后、缺乏;更为严重的是,由于国家投入不足,农村中小学教师的基本工资经常处于被拖欠状态,不仅使大批教师流失,而且使农村教师不能安心教育工作,影响了教育质量,直接制约了农村孩子素质的发展。

二是基础教育、职业教育和成人教育以满足城市需求为标准,脱离农村经济社会发展的需要。我国在教育机构的设置和教育目标的确定上缺乏对农村教育特殊性、差异性和不平衡性的思考,套用与城市教育相同的模式,使农村教育不得不“削足适履”,妨碍了农村教育与农村经济的良性互动。如农村中小学片面追求升学率的办学模式,使农村教育的农业技术含量低,造成大量的初、高中毕业生缺乏先进的农业技术知识,在农业生产中仍然沿袭着传统的耕作方式,难以提高农业生产力。尤其是职业教育和成人教育,脱离农民的真正需求,一些农村孩子接受职业教育或成人教育之后,最多掌握了一些理论知识,仍然无一技之长,最终导致毕业生因为缺乏技能,进城打工从事第二、三产业缺乏竞争力,回家种田又缺乏经验和新技术,正如俗语说的“种田不如老子,喂猪不如嫂子”。与农村劳动力 80% 以上没有经过任何专业技能培训形成鲜明反差的是,80% 以上的职业学校正面临生存危机^[5],也证明了目前的农村职业教育和成人教育存在脱离农村社会实际的问题。

二、实现公共品供给平等化,促进农民素质发展的建议

(一) 改革国家财政供给体制,实现农村公共品

100

的有效供给,为农民提高素质创造积极的环境条件

要实现公共品供给平等化,会牵涉到一系列体制改革,首当其冲的就是我国财政体制改革。国家长期实行公共品城乡二元供给体制,不管是出于经济考虑,还是出于社会和政治考虑,都有处于当时的历史条件下迫不得已而为之的因素,其中最主要的原因就是国家财力有限。当国家财政能力发展到一定水平时,就应该实施国家财政投入从城市向农村重点倾斜的“工业反哺农业”工程。但是如果使国家的财政投入资金真正用于农村、农业和农民,就必须改革目前的财政供给体制。

1. 确保国家财政投入稳定增长,实现农村公共品供给从主要由农民自己负担向主要依靠国家负担转变。国家财政投入是国家财政对农业和农村的直接分配方式,它反映了城乡之间的分配关系。从现实看,国家财政投入无疑是其他农业和农村的支持政策所不能替代的,政府必须在农村公共品供给的投入中发挥主导作用。但从目前基层政府的财政状况看,农村公共品供给只能主要依靠中央政府和省级政府负担。中央已经决定 2006 年中央财政投入农业资金的增量要高于上年,国债和预算内建设资金用于农村建设的比重要高于上年,其中直接用于改善农村生产生活条件的资金总量要高于上年,而且新增教育、卫生、文化资金主要用于农村,这些都是增加建设农村投入的重要举措。近几年,我国经济仍保持较快增长,中央财政收入有较多增加,可考虑与中央财力增长基本相适应,进一步调整国民收入分配格局,逐年增加一部分中央预算内投资,重点用于农村建设,保证农村公共品供给投资有一个正常稳定的来源。

2. 改革国家财政资金投入方式,实现农村公共品投入资金从“跟着项目走”向“谁负责、谁投资、谁实施”转变。由于目前用于农村建设的大部分资金采取“跟着项目走”的办法,争取到项目就意味着拿到了更多的建设资金。而且在目前的财政体制下,财政的决策权掌握在上级政府手中,财政资金是一级一级往下拨。虽然近两年中央加大了对基层和农村的财政支持力度,但由于面广线长,通过层层克扣,级级扒毛,转移支付到农村时已经是九牛一毛了。如某村为修建校舍,向县里申请修建款项,历经千辛万苦获得了批准,并下拨 9 万元修建款,但到村上只剩 2 万元了。这个例子中的项目资金的下拨路线尽管比较短,款项已经所剩无几了,可以想像得到,下拨路线较长的项目资金的命运了。

同时,上级政府对于下级政府项目建设得如何,项目资金如何使用,又缺乏完善的监督检查机制,往往项目资金投入了,而农民却没有真正受益。因此,必须改革目前国家投入资金“跟着项目走”的办法,实施“谁负责、谁投资、谁实施”办法来供给农村公共品。要实施“谁负责、谁投资、谁实施”办法来供给农村公共品,明晰各级政府公共品供给责任是前提。一般来说,凡是直接影响国家全局发展的公共品供给以及涉及多个省(自治区和直辖市)的公共品供给,应当由中央负责。如跨区的大江大河大湖的治理、农业科技成果推广、农村环境保护、农村信息网的建设、农业基础科学研究以及与国防建设有关的民兵建设、义务教育等。省级政府应主要承担农村的公共道路、供电、供气、公共卫生保障体系、失业、养老保险和救济等公共品的供给。县和乡镇政府主要负责承担准公共品的供给。在明晰了各级政府公共品供给责任后,对于属于责任内的公共品的供给由责任者直接投资并实施,不采取项目层层审批的方式,使投入资金实现充分利用,提高资金的使用效率。

3. 调整财政资金使用方向,突出政府财政资金的投入重点。虽然说近年来国家财政投入资金逐年增加,但是对于广大农村严重匮乏的公共品建设来说,仍然是杯水车薪,财政投入并不能一步到位解决农村所有的公共品需求问题。因此,在增加投入的同时,还需要调整政府财政资金的使用方向,突出政府财政资金的投入重点,使有限的资金用在“刀刃”上。从提高农民素质和发展农村社会经济出发,当前农民最需要的公共财政投入是:教育、文化、社会保障、医疗卫生、道路、环境保护、电视网络、水利等基础设施建设等。只有这样,才能有重点地、逐步地改善农民的生活质量、农村的社会环境和农业的生产条件,从而为农民提高素质创造优良的社会环境和教育条件。

(二) 改革农村教育,为农民提高素质创造积极的教育条件

1. 改革农村基础教育,实现农村基础教育的“两用”目标,即在提高学生文化素质的同时,使学生掌握促进农业发展所需要的新知识和新技术。首先,要确保全体农村青少年都能完成九年义务教育,不能因为经济贫困而辍学。中央已经做出决定,今年对西部地区农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,对其中的贫困家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费,2007年在全国农村普遍实行这一政

策。这将是一项改变许多农村贫困孩子命运的重大举措,也是最终改变农村面貌的最有远见的战略决策。其次,进一步改善农村基础教育的办学条件,确保农村教师的工资待遇能够兑现。同时,为了避免农村优秀教育资源的流失,特别是能够吸引大量优秀教师进驻农村,为农村教育服务,国家对在农村教育教学一线工作的教师,在工资待遇等方面应该有所倾斜。最后,农村基础教育必须与农村社会经济实际相结合。要结合农村现实中存在的问题,有针对性的提高青少年学会认识社会、理解社会的能力。同时,要改革目前农村中小学教材内容过于突出国家主导性和城市主导性的特点,在教材内容的设计上,实行国家主导性和农村地区多样性相结合。即由国家教材内容做出统一标准,在遵循国家统一标准的前提下,广大农村地区可以根据本地区的社会经济状况、历史文化传统、农业耕作特点和未来发展趋势设计教材内容,以增强教育的针对性,使农村的孩子初中或高中毕业后,能够迅速地投入农业生产,推动农业生产技术革新,使农村基础教育真正成为推动农村生产力发展的有用教育。

2. 改革农村职业教育和成人教育模式,使学生成为“两用”人才。使接受过职业教育和成人教育的农民,在农村,可以顺利地从事农业生产,带动农业技术的推广和普及;在城镇,可以顺利地在第二、三产业就业,实现转产、转业。这就要求农村职业教育和成人教育形式必须坚持推陈出新的原则,改革目前一味地采取课堂教学、函授教学等形式,要结合农村特点,适应农民发展经济、增加收入的需要,改革教育教学模式。一方面,农村职业教育和成人教育主要对象是从事农业生产的农民,农民的务实精神强,对他们来说,学习的目的就要为了发展生产,而且能够发展生产,教育成效是调动农民学习的最大动力。另一方面,农民在接受职业教育和成人教育时,还要从事农业生产,时间长了,难以坚持。因此,对农民进行职业教育和成人教育,必须坚持“学用结合,按需施教”的原则,缺什么、补什么,针对性要强,实行定向培养,专题学习。如:实施“一技一训”、“一业一训”;农闲时,对农民进行文化、思想、道德等系统培训;对于农民在生产、生活中遇到的普遍的、突出的问题进行急用培训;针对不同的农民群体,采用不同的教育内容,等等。采用灵活多样的教育方式为农村培养大批有文化、懂技术、善经营、会管理的新型农民。另外,在对农民进行培训过程中要采取农场、学校、基地相结合,传授、帮助、带动一体的形

式开展讲课,可实行短中期班相结合,点与面相结合,重点指导与全面培训相结合,理论讲授与现场操作相结合等培训形式,不断提高培训效果。

3. 改变目前农村基础教育、职业教育与成人教育严重脱离现象,实现“三教合一”。首先,在农村普通初中适量增加职业教育内容,帮助农村学生掌握将来就业需要的第二、三产业技能和农业实用技能;或者采取“初三分流”形式,使农村孩子初中阶段的学习结束后,一部分人接受职业教育,另一部分人继续接受高中教育,真正贯彻因材施教的原则。其次,整合利用中小学的教育资源,把农村中小学校变为职业培训场所和文化聚集地,为农民掌握农业技术知识,提高自身素质提供支持,以节约教育成本。最后,农村教育评价形式要多样化。在评价内容上,除文化基础知识外,还要有农业知识技能内容;在评价取向上,要以促进农村建设为重要价值取向,使农村教育关注当地的经济建设,重视社会改造功能,使农村教育真正成为推动农村社会发展的重要途径。

(三) 改革农村公共品供给决策体制,建立自下而上的需求表达机制,为农民提高素质提供实践舞台

正如一些有识之士认为的那样:在我国,农民权益不能得以充分实现,与广大农民长期没有话语权是分不开的。提高农民素质,尤其是增强农民参政意识、权利意识和管理能力等,仅仅依靠宣传和教育是远远不够的,需要在实践中体会、培养和发展这些素质和能力。长期以来,我国农村公共品供给采取

“自上而下”的决策机制,这种决策机制在决定公共品的供给上,不是根据农民的真实需求,而是根据地方政府官员的“政绩”、“利益”目标来决定。这种农民没有话语权的决策机制,不仅使农村公共品供求结构失调,使有限的农村公共资源配置效益低下,导致与农民生产、生活相关且急需的公共品供给不足,而与生产、生活无关的公共品供给过剩。而且这种公共品供给决策机制使农民失去了提高管理社会和管理自我能力的机会。必须改革农村公共品供给决策体制,建立农村公共品供给的自下而上的需求表达机制,即在乡镇人民代表大会和村民代表大会的基础上建立民主投票的公共品供给决策机制,这有助于供给者了解广大农民的需求,最大限度地发挥公共品的社会效益,解决生产、生活急需的公共品供给不足与同生产、生活关系不密切的公共品供给过剩的矛盾。更为重要的是,建立自下而上的公共品供给需求表达机制,为广大农民参与公共品管理,参与社会管理,提高管理能力提供了实践舞台。

参考文献

- [1] 刘斌,张兆刚,霍功. 中国三农问题报告[M]. 中国发展出版社,2004.
- [2] 石宏伟. 我国社会保障体制改革:问题与对策[J]. 宏观经济管理,2004(2).
- [3] 权衡. 农村公共产品的供给与城乡差距问题[EB/OL]. 三农中国网,2006-05-24.
- [4] 周作翰,张英洪. 当代中国农民的受教育权[EB/OL]. 三农中国网,2006-05-17.
- [5] 新农村视野中的教育创新[EB/OL]. 三农中国网,2006-05-26.

Public Goods Dual Structure to Peasant's Quality Negative Effect and Suggestion

YAN Reng-yu

(College of Politics and Law, Anqing Teachers College, Anqing Anhui 246003, China)

Abstract: Peasants are the subject strength of building socialism new countryside. The level of peasant's quality finally decides the success or failure of socialism new countryside construction. The social origin with relatively peasant's low quality is that the public goods in urban and rural areas with dual structure at present. Long-standing public goods dual structure in urban and rural areas in our country made peasants lose economic ability, positive social environment terms and educational terms of raising their own quality. Reforming public goods dual structure in order to realize the public goods supply equalization, is the system guarantee of improving peasant's quality.

Key words: public goods dual structure; peasant's quality; negative effect; suggestion