

## 惠农政策信息传输与反馈中的问题及其改进

谭娟, 许霞

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

**摘要:** 在惠农政策信息的传输与反馈过程中, 信息失真、信息阻塞、信息缺失等问题时有发生, 影响政策实施效果。引发这些问题有多方面的原因, 如基层政府误读、曲解信息, 农民接受和反馈政策信息难, 信息的传输和反馈机制不健全、不利于监督等等。要解决好这些问题, 首先要提高基层干部和农民对惠农政策信息的思想认识, 其次要健全政策机制, 强化地方政府责任以及在物质条件上保障惠农政策信息的畅通传输。

**关键词:** 惠农政策; 信息传输; 反馈机制

中图分类号: C912.82

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)01-0021-04

### The problem and its improvement of benefiting-farmers policy information transmission and feedback mechanisms

TAN Juan, XU Xia

(School of Public Management, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** During the process of transmitting and feedbacking the information about the policies to benefit farmers, information distortion, information blocking and information loss happen occasionally which influence policies implementation effect. The causes of these phenomena are various such as the information improperly publicized by local governments, receiveing and feedbacking the information with difficulty for farmers and the imperfect policies and supervision mechanism etc. To solve these problems, first deepen ideological recognition of the polices information and then perfect policies system, intensify local government's responsibility and make sure the information transmitted unblocked in material well being.

**Key words:** benefiting-farmers policy; information transmission; feedback mechanism

农业为民生之本。当前我国农业和农村经济正处于新的发展阶段,“三农”问题所面临的形势依然严峻。党和政府制定了很多科学合理的惠农政策,但一些农村政策在实施以后却达不到预期的效果,究其原因在于政策没有得到有效执行。惠农政策的实施状况引起了学术界的关注。程亿(2007)认为农民是惠农政策实施效果的直接承担者,惠农政策执行信息沟通机制不健全,政府应依靠农民加强对惠农政策的监督<sup>[1]</sup>。但现实中,农民受经济地位弱势影响,所受教育不充分,对惠农政策的内容和目标一无所知、道听途说或一知半解,致使政策执行盲目性大,政策评估缺少依据。谭秋成(2008)认为由于没有给予

农民直接表达呼声的渠道,中央政府难从农民那里获取信息<sup>[2]</sup>。中央政府要了解政策执行情况就得依赖地方政府的汇报,地方政府易通过隐瞒、夸大、模糊等手段操纵信息。这样,政策执行的效果便会大打折扣。李镛等(2008)认为要将惠农意识贯穿于收费政策出台、执行和监督的全过程<sup>[3]</sup>。从国内学者的研究现状来看,虽然也有学者对惠农政策实施方面的情况给予了关注,但对于惠农政策信息传输与反馈之中具体问题的分析和研究还是很少。

惠农政策信息的传输与反馈都是惠农政策的重要环节,贯穿于政策实施过程的始末。政策传输过程中出现的信息失真、信息阻塞、信息缺失等问题,正是惠农政策无法传至基层并达到预期效果的主要障碍。政策所产生的影响、效果、评价和意见等信息没有被及时有效反馈回来,这无疑会影响政策评估者对政策的评估,进而不利于政策的改进与调整。因此,实现惠农政策信息畅通传输和如实反

收稿日期: 2009-09-17

基金项目: 湖南省教育科学十一五规划青年专项课题(XJK 06QJL009)

作者简介: 谭娟(1985—),女,湖南怀化人,硕士研究生。

馈乃当务之急。笔者拟从惠农政策信息传输与反馈问题形成的根源出发进行探讨,以求抛砖引玉。

## 一、主要问题及危害

近年来,国家连续出台了很多优惠农民的政策,如粮食最低收购价、粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴、农村新型合作医疗等等,但政策实施效果并不如想象的那般好。一些惠农资金被挪用、侵吞等现象时有发生。惠农政策难见效果,惠农政策信息的传输不到位以及反馈渠道不畅通是其中两个很主要的原因。这些惠农政策信息传播中的主要问题有以下三个方面:

### 1. 信息失真

政策信息失真包括了对信息内容的曲解,信息在传播过程中的延误,以及在传播渠道的阻滞或缺失而影响到信息的有效性。传播渠道中存在的那些相互冲突或毫无关系的信息也会影响既定信息的传播和有效性。政策信息传输失真会严重影响信息的准确性和真实性,轻则使政策执行混乱,重则导致政策的最终失败。有研究显示,假定政策在一级政府或组织失真的概率为0.1,农民最终看到的政策只有0.66的可能性与中央政府的本意相符<sup>[2]</sup>。如国家在2004年出台了对农用三轮汽车免予收取公路运输管理费的惠农政策,但一些省份规定对进行营业性运输的农用车按营运车辆收费或规定了优惠车型,而目前农民实际使用的车型早已更新换代,并不在优惠范围之列,优惠车型所存无几,以至于有关优惠政策形同虚设<sup>[3]</sup>。诸如此类的农民优惠政策在传输中遭到模糊、曲改等处理后,便已经不再实惠。

### 2. 信息传输阻塞

惠农政策信息向下传输与向上反馈过程中会遇到信息渠道阻塞的问题。政策执行者有可能会根据自己先入为主的想法解释信息内容,通常容易拒绝或者忽视某些信息,造成信息传输渠道阻塞。基层政府在政策执行中属于典型的单渠道信息传输。地方政府作为独立的利益组合体,追求的是本地利益最大化,在传播惠农政策措施时,可能会根据自身的利益需要而修改或截流中央的惠农政策。在惠农政策的效果反馈上更加容易出现信息阻塞的情况。农民作为惠农政策实施效果的第一反馈

者,受到自身文化水平限制难以准确反馈信息;地方政府作为信息传递者,可能将信息截流,只向上反映成绩而不反映问题。

### 3. 信息缺乏反馈

包括惠农政策在内的许多农村政策,都缺乏政策传播情况和政策实施结果的反馈资料。第一,许多农民的参政、议政意识薄弱,不会主动与政策执行人员交流政策实施效果。第二,惠农政策信息的向上传输不可避免地受到“噪音”影响。多数官员将有用的负面反馈信息封锁和隔离。政策制定者无法知晓基层的反馈信息。第三,许多惠农政策实施效果没有量化标准,难以搜集到准确的反馈信息。以上这些原因都会造成上级部门得不到珍贵的第一手反馈资料。

惠农政策信息的传输与反馈不当,会延误政策制定和修改的最佳时机,而且制定出的政策也会因为与现实差距太大而难以有效解决问题,从而降低政府的工作效率,危害农民的切身利益。

## 二、成因分析

### 1. 基层政府的曲解、误读信息

(1) 基层政府对惠农政策信息的选择与传播不当,导致政策失真。农民了解惠农政策依赖于基层政府对于信息的选择和传播。传播学奠基人库尔特卢因认为:信息的传播网络中布满了把关人,这些把关人负责把关,过滤信息的进出流通<sup>[4]</sup>。因此,“把关人决定着新消息的重点所在,掌握着解释信息的权力和信息传递的关口,信息每经过一道把关人都会发生量或质的变化。”<sup>[5]</sup>我国政府层级众多,分成中央、省、省直辖市(副省级、但省辖市自定为省级待遇)、地市州、区(副地级)、县市、乡镇、村八级,有如此众多的政府层级和政策“把关人”,就会有許多信息误解误读、信息流失或信息拦截的情况,导致了信息不对称。如新农村建设被一些村干部误解为“新村庄”建设<sup>[6]</sup>。

(2) 基层干部文化素质较低,误解惠农政策信息本意。基层干部中部分人知识文化水平不高,造成对国家政策的解读和实施不当。事实上,许多村干部年龄老化、知识退化、思想僵化、作风硬化,欠缺对国家方针政策的理解能力,缺乏服务群众的能力,更无法有效组织农民、引导农民,致使许多

地方执行惠农政策流于形式。例如,河南北湖村干部,对于上级要求征缴修路款和合作医疗保险金等,不能很好领会国家政策、文件精神,存在着严重的信息误解和误读情节,最终在落实政策过程中,采取强硬措施,动辄挪挪农民财产以作威胁,引起了群众极大不满和愤慨。

(3) 基层政府在惠农政策信息反馈中“报喜不报忧”,致使反馈信息失真。惠农政策的执行当中,基层乡镇是政策信息的“把关人”。把管着自上而下和自下而上双向传递信息的关口。出于地方政府利益考虑,许多领导人会封锁负面信息,或只反馈那些能给他们带来好处的信息。

## 2. 农民文化素质影响信息的接收和反馈

(1) 农民有限的文化素质妨碍接受惠农政策信息。惠农政策实施的对象是文化水平普遍不高的农民,政策宣传存在一定难处。2008年全国第二次农业普查数据显示,在农村劳动力资源中,文盲3593万人,占6.8%;小学文化程度17341万人,占32.7%;初中文化程度26303万人,占49.5%;高中文化程度5215万人,占9.8%;大专及以上学历文化程度648万人,占1.2%。在知识水平有限的情况下,农民中很多人对解读中央惠农政策信息存在困难,也难以按照自己的意愿参政议政,无法以适当的方式全面表达自己在“三农”问题上的意愿和要求。

(2) 农民缺少对惠农政策信息反馈的意识。农民因为受千百年来传统“官民思想”的束缚,从来不是主动反映信息的主体,认为如果反映不良信息,触动的是地方政府官员的荣誉和利益,容易招致打击报复。因此,农民养成了沉默的习惯。再一方面,农民没有记录和保留惠农政策实施结果的意识,对于几年来累积的结果只能说个大概,无法提供详实的数据资料。

## 3. 信息的传输与反馈机制不健全,不利于监督

(1) 过于集中的惠农政策制定体制,无法满足地方具体政策需求。首先,中央在制定惠农政策时,政策资源主要集中在中央政府,地方难以获得同样全面的政策资源。并且政策更多地是从国家整体利益出发,要求地方服从整体利益,甚至牺牲一部分局部利益。我国幅员辽阔,农村各地自然条件、经济情况差异也大,中央在使用政策资源和制定政策

的时候难以顾全每个地方。如国家财政在农村文化事业的投资方向上,往往不是根据农村地区内部的需求,而是来自“自上而下”的行政指令,有的甚至是为了满足政府部门决策者“政绩”和“利益”的需求,大多提供的是显性政绩的文化产品供给——文化基础设施,而文化事业经费则少得可怜<sup>[7]</sup>。其次,地方政府虽清楚农民的需要,但受制于政策资源的缺乏,真正要办的事情却往往不能办好。

(2) 惠农政策缺少反馈渠道。农民反馈信息主要有两条途径:一是社会和媒体对某些事件的高度重视和报道,形成一定的反馈信息;二是农民的来信和上访。在农村,一般性的情况无法引起社会的高度关注,能借此渠道得到解决的问题并不多。基层政府作为信息“把关人”,很容易利用政府与地方的信息不对称来进行信息选择,有选择地上报农民反映的情况。上级政府难以获得全面、真实的反馈信息。

(3) 惠农政策的基层监督少。政策监督是指政策监控的主体从一定制度、法规的依据出发对政策系统的运行包括政策的制定、执行与评估及终结活动进行监视和督促的行为。农民作为最基本的惠农政策监督层,其实有着多方面因素的限制。首先,农民对于制度、法规知之甚少,无从以制度和法规来监督政策执行者的行为。其次,由于社会环境的影响,农民丧失了很多话语权。选择保持沉默。再次,部分农民对于惠农政策的漠不关心,对于信息反馈的积极性很低也是监督缺乏的重要原因。

## 三、健全惠农政策信息传输与反馈机制的途径

### 1. 提高思想认识,加强惠农政策宣传与教育

(1) 提升基层干部对惠农政策的认识水平。基层工作人员是政策上传下达及具体实施的主要负责人。他们对惠农政策的透彻理解,是全面落实惠农政策的一个前提。因此,应把基层干部学习党的惠农政策作为一项重大任务来抓,努力解决干部对中央及地方惠农政策学习不够、领会不深、把握不准、贯彻不力的问题;还要充分开展理论学习、集中研讨、培训和聘请专家学者开设讲座等多种形式的学习活动,全面、深入、系统地学习惠农政策;坚持理论联系实际,把“学政策”与“用政策”紧密结合起来,认真解决基

层干部不会用和用不好党的惠农政策问题。

(2) 调动农民反馈惠农政策信息的积极性。首先要切实做好对农民的惠农政策知识宣传,只有让农民清楚明白地知道具体的惠农政策,农民才能够争取自己的利益和对执政者的行为进行监督。其次,呼吁广大农民主动关心、监督和反馈惠农政策的实施状况。定时对惠农政策实施情况进行调查搜集,引导农民注意保留第一手的资料和鼓励农民主动反馈信息。农民一旦感受到反馈的信息产生了实际的效果,就会增加反馈信息的信心。再次,健全监督管理体制,让农民真正做到没有顾忌地开口。为农民创造良好的政策反馈环境,遏制恶意打击报复情况的发生,才能打消他们的后顾之忧。

## 2. 强化地方政府责任,健全惠农政策信息传输与反馈机制

(1) 建立地方政府问责制,强化地方政府责任。地方问责制即地方政府及其官员在行使职权过程中,因失职、渎职、滥用权力、疏忽、措施不得力等带来损害或引起群众不满,应当被追究政治、法律、行政、道德等方面的责任,而与此相关的制度、规则、惯例就构成了地方问责制<sup>[8]</sup>。地方问责制将惠农政策实施责任明确化,再配合上政务公开制度,可从多方面约束政策执行者的行为以保障惠农政策的确切实施。

(2) 完善政务公开制度。基层政府应及时更新政务内容和发放惠农政策知识手册。对政策规定公开的内容,尤其是资金的分配,要将分配的依据、预算和结果在有关媒体和宣传栏上公布宣传。畅通各级各部门及农民对支农惠农政策执行过程中的知情权、参与权、监督权的渠道,保证政策及时全面落实到位,做到惠农政策信息透明化。同时要建立一种政府与农民双向反馈的良好渠道,对于农民反馈的情况积极给予回应,有效鼓舞他们反馈信息的积极性。

(3) 确立对基层的科学考核评估。建立科学的惠农政策基层考核评估体系,要以农民为中心,真正体现农民的意愿。首先,农村基层考核体系中应突出对农民利益的保护,以农民满意为最高原则。要将基层干部考核评估与惠农政策实施效果挂钩,将内部评估变为内、外评估两相结合,并以外部评估为主。其中,外部评估主要为农民对惠农政策实

施的反馈。其次,要科学地制定惠农政策实施结果的度量、评估规范。应当尽量将惠农政策的实施、结果统计量化和规范化,为监督执行惠农政策提供可行的标准,使得此评估体系在技术上可行。

## 3. 加强信息畅通传播所需的物资和经费投入

(1) 加大惠农政策宣传设施建设投入。为使惠农政策传播更畅通、更有效,改善农村的基础设施是十分有必要的。其一,加强乡村政策信息传播的基础设施建设。传统的黑板报宣传是朴实且有效的宣传方式。乡村财政应该保证其范围的黑板报数量,而乡村政府则要保证黑板报内容得到及时更新。其二,大力普及乡村广播、电视、网络等基础设施,经常使用这些设施宣传惠农政策。其三,可以采用印发惠农政策知识手册的形式传播信息。手册能够存放,可以反复拿出来看,弥补了广播、电视信息传播稍纵即逝的不足。

(2) 保障惠农政策信息传播的必要经费。惠农政策的宣传具有长期性的特点,并且是必须坚持的工作,基层政府财政则应该专门留出一部分资金作为惠农政策信息传播和反馈之用。如惠农政策知识手册的制作费用,惠农政策实施效果的调查问卷制作费用等等,都应纳入县乡财政每年的预算之中。所以应适当加大公共财政在这方面的投入幅度。

## 参考文献:

- [1] 程 亿. 现阶段我国惠农政策执行研究[D]. 南京: 南京师范大学, 2007.
- [2] 谭秋成. 农村政策为什么在执行中容易走样[J]. 中国农村观察, 2008(4): 2-17.
- [3] 李 镭, 陈志江, 桑 毅. 当前惠农收费政策落实中存在的问题及政策建议[J]. 中国价格监督检查, 2008(11): 20-22.
- [4] 周鸿铎. 政治传播学概论[M]. 北京: 中国纺织出版社, 2005.
- [5] 甘惜分. 新闻学大辞典[M]. 郑州: 河南人民出版社, 1993.
- [6] 王守智. 信息不对称与乡村治理——以乡村治理系统作为分析框架[D]. 武汉: 华中师范大学, 2008: 16.
- [7] 周批改, 李牡丹. 农村文化事业发展中的筹资问题研究[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2006(1): 22-27.
- [8] 程 涛. 地方政府问责制研究[D]. 镇江: 江苏大学, 2007: 6.

责任编辑: 李东辉