

惠农政策知晓度及基层执行满意度研究

——基于农民视角及云南、河南省的调查

李辉*, 齐金玲

(云南师范大学 教育科学与管理学院, 云南 昆明 650092)

摘要: 采用问卷方式就农民对惠农政策的知晓度与基层组织政策执行力的满意度状况进行调查。结果表明: 农民对惠农政策的知晓率较高, 但缺乏深入了解。性别、年龄、文化程度、单一的政策传播渠道等因素影响农民对惠农政策的知晓程度。农民对农村基层组织政策执行力的满意度总体上居于中等水平。因此, 应采取加大宣传力度, 放大惠农政策效应; 充分发挥村干部和新农村辅导员的作用; 保证惠农政策信息传播的客观全面等措施提高农民的政策知晓度。同时通过对村委会和乡镇政府干部进行严格选拔; 加强教育培训, 提高村干部的政治素质和执政能力; 加快推进乡镇机构改革, 提高基层行政能力等途径提高农民对基层组织政策执行力的满意度。

关键词: 农村政策; 基层组织; 政策执行力; 知晓度; 满意度; 云南; 河南

中图分类号: D422.8

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2010)03-0031-05

Peasants awareness of agriculture preference policy and peasants satisfaction for policy execution of grass-roots organization: Based on the investigation in Yunnan Province and Henan Province

LI Hui*, QI Jin-ling

(Faculty of Education and Management, Yunnan Normal University, Kunming 650092, China)

Abstract: Using questionnaire to research on peasants awareness of benefit farming policy and peasants satisfaction for policy execution of grass-roots organization. The results shows that satisfaction of peasants for policy execution of grass-roots organization is in the medium range, and the average score is 3.3014. Among them satisfaction for policy implementation is highest, and the average score is 4.0237. We may improve satisfaction of peasants for policy execution of grass-roots organization by different means.

Key words: rural policies; grass-roots organization; policy execution; awareness; satisfaction; Yunnan Province; Henan Province

一、问题的提出

基层组织的政策执行力指的是基层组织包括村委会、乡镇政府等机构在准确理解公共政策目标的基础上, 通过对各种政策资源的集中调控和使用, 有效地执行公共政策的能力和效力, 即执行政策以达到预期目标的实际能力^[1]。农村政策的执行机构是农村基层组织, 基层组织是党和国家在农村

的组织基础和各项方针政策贯彻落实的组织者、推动者、实践者。因此, 其政策执行力的高低决定着中央各项支农惠农政策的落实程度和农村各项事业的发展水平, 是新农村建设能否顺利推进的关键^[2, 3]。近年来, 国家不断出台关于“三农”问题的文件, 制定了一系列支农、惠农的政策, 从免除农业税, 到实行种粮直补; 从实行真正的义务教育, 到师范生免费; 从推行新型农村合作医疗, 到构建农村低保, 从农民自耕自种到国家每年的财政补贴, 这些政策体现了国家对农村工作的高度重视和对农民群体的关心。然而, 政策的落实并不尽如人意, 尤其是农村社会基层组织在执行政策的过程

收稿日期: 2010-05-27

基金项目: 国家社科基金西部项目(08XZX011); 云南师范大学心理学重点学科建设项目

作者简介: 李辉(1957—), 女, 回族, 云南玉溪人, 教授, 研究方向: 农村社会、心理健康与咨询。*通讯作者。

中,经常出现“上有政策,下有对策”、“有令不行,有禁不止”、政策“失真”等现象。因此,基层组织的政策执行力以及农民对基层组织政策执行力的满意度是一个值得探讨的问题。

以往对基层组织政策执行力的研究更多地停留在理论层面上。首先,在政策执行力结构方面,王慧军^[4]从地方政府政策执行力的生成结构出发,认为政策执行力主要内容包括执行战略、执行主体、执行资源、执行环境和执行绩效等五个维度所体现出来的能力。其次,在政策执行力不足的影响因素和原因方面,王慧军^[4]认为地方政府政策执行力不佳,主要表现为政策执行失真、政策执行缓慢、政策执行效率低和政策执行呆板等方面,其原因有自利性、执行机制缺损、人员素质欠佳和监督乏力;何植民和李彦娅^[5]提出公共精神是提升地方政府政策执行力的关键因素;刘斐斐和王国华^[6]从组织学的角度分析乡镇政府政策执行力不足的主要原因在于机构设置不合理、政府官员行为失当和各组织间利益配置失衡;乔成邦^[7]从人力、物质、组织、机制等方面分析了村级组织政策执行力的障碍因素。赵伟^[8]从政策的适宜性、农村政策执行目标群体、农村政策的执行机构、农村政策执行的环境等四个方面分析了农村政策执行的偏差。最后,在提高政策执行力的对策和建议方面,王慧军^[4]建议从政府管理制度的创新、优化公共政策决策机制、创新政策执行的动力机制、构建政策执行的共建共享机制等着手优化政策执行力;乔成邦^[7]、阳敏^[9]和张鲁锋^[10]从执行主体视角即提高村干部的政治素质和执政能力的角度提出,政策执行主体是决定政策执行力高低的核心,通过内塑其良好执行心态,外修其高强执行能力来提高地方政府政策执行力;张艳和聂展^[11]提出通过提高地方政府对民众的政策执行责任意识和加强政策对象自身的政策素养来提升地方政府政策执行力。此外,江友群以粮食直接补贴政策为例探讨了农村政策执行阻滞及其对策,认为农村政策执行过程中因为政策宣传不够等影响了执行的效力^[12, 13]。这些研究成果对本文有很好的借鉴作用,但其研究方法以文献检索和分析、规范研究、比较分析、案例分析和实地调研等为主,而从农民的视角探讨农民对农村基层组织政

策执行力满意度的研究仍属空白。因此,笔者在实地调查的基础上,通过了解农民对基层组织政策执行力的满意情况,从而分析其影响因素并有针对性地提出提高农村基层组织政策执行力的路径。

二、调查样本与研究方法

按照国家 2008 年社科基金西部项目《新农村建设中农民的社会心理问题研究—以云南,河南为例》的研究设计,考虑全国经济和区域两大变量,抽取云南省和河南省两地具有农业户口的农民作为被试对象。云南省属于我国西南地区,是西南地区第二大农业省,系少(少数民族)、边(边疆)、穷(贫困)地区。具体从经济和民族两个主要变量考察,以县为单位,按非贫困非贫族县、非贫困民族县、贫困非民族县,贫困民族县随机抽取 29 个县;河南省位于我国中部,是我国第一人口大省和最大的农业省,属于较发达地区,受中国传统文化影响较深。主要考虑其经济状况,以县为单位,按贫困县与非贫困县随机抽取 9 个县。云南省和河南省共抽取农民 3 320 名,其中云南省 2 307 人(69.5%),河南省 1 013 人(30.5%);男性 1 750 人(52.7%),女性 1 570 人(47.3%);平均年龄为 38.56±10.979,最小年龄 16 岁,最大年龄 81 岁。人口学变量特征具体见表 1。

表 1 云南、河南农民样本人口学变量特征 (n=3320)

变量名	人数	百分比	变量名	人数	百分比		
省名	云南	2 307	69.5	性别	男	1 750	52.7
	河南	1 013	30.5		女	1 570	47.3
年龄/岁	16-20	169	5.1	文盲	321	9.7	
	21-30	697	21.0	小学	880	26.5	
	31-40	1 062	32.0	文化	初中	1 427	43.0
	41-50	1 023	30.8	程度	高中与中专	537	16.2
	50-60	276	8.3		大专及以上	155	4.7
	60以上	93	2.8				

农民对基层组织政策执行力的满意度包括对基层组织干部队伍的满意度、政策实施过程中的民主性、对政策落实的满意度和农民对基层政府的信任度四个方面。具体研究方法如下:一是自编农民对惠农政策知晓度和满意度调查题目进行问卷调查,根据农民对政策了解的程度采用四级评分,并设置选择题了解农民知晓政策的主要途径;满意度则根据农民对政策满意的程度采用五级评分。通过对惠农政策及基层组织政策执行力的解读,从《新

农村建设中农民社会态度访谈问卷》中选取 15 个条目, 主要包括: 对基层组织干部队伍的满意度(7 题)、政策实施过程中的民主性(4 题)、对政策落实的满意度(2 题)和农民对基层政府的信任度(2 题), 从低到高为非常不同意(评分为 1)到非常同意(评分为 5)。信任度为反向评分, 平均分在 1~2 为很低, 2 以上~2.8 之间为较低, 2.8 以上~3.2 之间为一般, 3.2 以上~4 之间为较高, 4 以上~5 之间为很高。二是进行数据整理与分析。对收集回来的问卷用 SPSS 建立数据库, 由专人进行数据精确核对, 对所有数据使用 SPSS11.5 统计软件分析, 主要使用描述性统计。

三、结果与分析

1. 农民的政策知晓度及差异

了解政策是执行政策的前提, 农民只有了解政策才能更好地参与到政策执行的过程中来。

表 2 农民的政策知晓度

政策知晓度	N	P/%
了解很多, 知道惠农政策的具体内容	176	5.3
基本了解, 知道惠农政策的一些内容	1 113	33.5
听说过, 但了解不多	1 731	52.1
完全不了解	300	9.1

从表2可以看出, 超过九成农民知道国家惠农政策, 但有一定了解的仅占三分之一强。这说明: 农民对惠农政策知晓率较高, 但了解程度很低。通过访谈进一步发现: 其一, 对惠农政策知晓情况的性别差异相对比较明显, 无论是听说过新农村建设的比例, 还是对其非常了解与比较了解的比例, 男性都是高于女性的。这一现象与农村传统的男主外女主内的劳动分工有关。一般农村家庭男性负责外部联系, 他们对外界信息比较敏感, 而且目前农村男性在外打工的比例较高, 与外界接触的机会多, 这也有助于提高他们对新农村建设的知晓程度。而农村女性由于更多的精力用于照顾家庭, 特别是家里有孩子和老人的妇女与外界接触的机会较少, 有时因闲暇时间少, 连看电视的时间都没有, 因此, 其对于国家惠农政策信息的了解能力较弱, 对惠农政策的知晓程度要明显低于男性。

其二, 30岁以下的年轻农民对农村政策的知晓程度最低, 相反, 45岁以上的中老年人对这一政策

的了解程度相对较高。这其中的一个原因是30岁以下的年轻人从事非农业的比例较高。很多年轻农民小学或初中毕业后即选择了外出打工或者经商等其他产业, 并且随着职业身份的变化, 他们对农村发展的关注度也有所降低。笔者发现, 有些年轻人虽然仍生活在农村, 却对村里的事务不太关心, 对于新农村建设的相关政策的关注度也很低。

其三, 文化程度越高, 对农村政策的知晓程度越高。农民对农村政策的知晓程度随着文化程度的升高呈明显上升趋势, 文化程度越高, 其对新农村建设的知晓程度越高。其中文盲的了解情况最低, 他们最多只是听说过有关惠农政策, 极少有人表示比较了解和非常了解, 而高中以上文化程度的农民几乎都知道相关惠农政策, 比较了解与非常了解的共占大部分。这主要是因为其文化程度越高, 接触现代传播媒介及与外界沟通的机会越多。

2. 农民知晓政策的途径

表 3 农民知晓政策的途径

途径	N	P/%
电视、广播等	2 334	70.3
村干部	465	14.0
新农村辅导员	86	2.6
其他	27	8.0

从表3可以看出, 农民了解惠农政策的途径主要还是通过传统的媒介, 通过村干部和新农村辅导员了解政策的不到五分之一。

综合表2和表3分析, 农民对惠农政策知晓率较高, 了解程度却很低, 这与政策宣传力度不大和基层组织的不作为不无关系。首先, 极少数农村基层干部刻意截留、隐瞒中央政策精神、以便自行其是。长期以来, 农村基层干部多是采用命令式、强制性的行政手段来开展工作的。随着民主法治进程的发展, 知晓一些政策的农民开始敢于对侵犯其合法权益的违法违规行为说“不”了。于是, 一些于法无据的“土政策”行不通了, 简单粗暴的强制命令不管用了, 各种不明不白的收费不好收了。这样就使得个别基层干部没有了往日的“威风”和“霸气”, 觉得农村工作无所适从, 抱怨农民“不好管”。他们自然会刻意阻止农民知晓各种惠农政策。其次, 农民家庭劳动存在分散化特征, 而且流动性日益增强, 采取经常召开群众大会的方式来学习中央

文件,其困难的确很大。有些村庄一年、甚至几年都不曾开过村民大会;同时,舍得花钱订阅报纸的农民还不多,村两委订的报纸又大多锁在办公室里,一般群众难得一见;电脑和互联网在大多数西部农村依然属于稀罕物和奢侈品,何况当前农村从事农业生产的大都是四十岁以上的中老年人,其科

学文化知识较低,缺乏操作使用电脑与互联网的能力。最后,农民获取政策信息的主要渠道是看电视。该类节目有关“三农”政策的信息量有限、而且又高度浓缩,农民难以从中领悟中央精神的全部内涵^[4]。

3. 农民对基层组织政策执行力的满意度

表4 农民对基层组织政策执行力的满意度(n=3320)

	总分	M	SD	≥ 4	<4
对基层组织干部队伍的满意度	22.453 4	3.207 9	0.836 93	727(21.9%)	2 593(78.1%)
政策实施过程中的民主性	12.575 9	3.144 0	0.864 63	707(21.3%)	2 613(78.7%)
对政策落实的满意度	8.047 4	4.023 7	0.771 54	1132(34.1%)	1 962(65.9%)
农民对基层组织的信任度	6.446 1	3.223 0	1.099 24	1 962(65.9%)	1 132(34.1%)
农民对政策执行力的满意度	49.520 8	3.301 4	0.552 38	1 169(39.9%)	2 151(60.1%)

从表4可以看出,农民对基层组织政策执行力的满意度总体上处于中等水平。1)对政策落实的满意度最高。云南省、河南两省38个县调查的结果也表明,农民普遍享受到了相关惠农政策的实惠。调查区域各项惠农政策普及率排名居前的依次是:农村医疗救助、义务教育减免、粮食直补、农机具补贴、良种补贴、退耕还林补贴等。这说明,国家惠农政策的针对性和实效性好,只要基层组织能真正落实,农民便会得到实惠,对其满意度就会提高。2)农民对基层组织干部队伍的满意度一般,对政策实施过程中的民主性的满意度很低。其原因在于:首先,目前农村基层组织还不能够及时、准确、到地地宣传三农政策;其次,三农政策在执行的过程中,农村基层组织往往根据少数领导干部的意见和讨论结果进行具体政策的实施,甚至把一些执行起来比较困难的政策隐瞒起来,不予实施,而农民对政策全部内容缺乏了解,并且只是被动地执行,民主参与的过程极少。基层组织也因此不能真正地理解农民对惠农政策及其实施的具体想法,影响了政策执行的效率。

四、结论及政策建议

1. 结论

(1) 农民对惠农政策的知晓率较高,但缺乏深入了解。九成左右的农民听说过新农村建设,但其中有近三分之二的农民对惠农政策的内容知之甚少。农民对惠农政策具体内容的了解趋于表面化和片面化。

(2) 性别、年龄、文化程度等因素影响农民对

惠农政策的知晓情况。农民对惠农政策的了解程度受其自身条件的影响。不同类型的农民,由于其性别、年龄、文化程度、所处环境等差异使其对政策的关心程度与知晓情况出现差异,因此,不同类型的农民对惠农政策的了解程度各不相同。

(3) 单一的政策传播渠道影响农民对惠农政策的知晓情况。大部分农民缺少更多、更深入了解政策信息的渠道,绝大多数农民通过电视等媒介来了解惠农政策,而电视传播的特性决定了农民不便于深入了解其传播的信息,甚至会因为其视觉传播的特点而导致观众对信息理解的片面性。农民通过网络和村干部等渠道获知、了解政策的比例不高。

(4) 农民对惠农政策的知晓度影响着对农村基层组织政策执行力的满意度。农民对惠农政策的知晓情况关系到农民是否愿意参与新农村建设和愿意发挥多大作用等。他们对农村基层组织政策执行力的满意度则会影响到基层组织对于政策执行的力度与速度等方面。

2. 建议

(1) 采取多种措施提高农民的政策知晓度。一是进一步加大宣传力度,放大惠农政策效应。党和国家实行的一系列惠农政策,与农民利益休戚相关,把各项惠农政策实施的目的、操作办法、执行标准及时宣传给广大农民,对提高惠农政策效应具有重要作用。从调查情况来看,虽然各级政府在宣传“粮食直补”和“免征农业税及附加”政策时达到了家喻户晓,农民对“粮食直补”和“免征农业税及附加”政策知道程度也较高,但还有部分农户对这些

政策的目、意义领会得不深,仅仅认为是减轻了自己的负担,增加了自己的收入。因此,要继续搞好宣传,提高农民理解政策的水平,继续放大惠农政策的效应,进一步促进农户生产经营行为的积极变化。二是充分发挥村干部和新农村辅导员的作用。目前,农民对政策知晓的途径主要是电视、广播、报纸和杂志等,这些途径往往侧重于对政策进行大体的介绍,缺乏深入地解读。因此,应该充分发挥村干部和新农村辅导员的作用,使之挨家挨户进行农村政策的宣传和讲解,让群众了解并准确理解政策,并在执行过程中充分发挥主动性,使干群形成共识。村干部要贴近群众,做耐心细致的工作,以情感人,拉近干群之间的关系。新农村辅导员是在新农村建设中选取的有经验的干部,他们应围绕新农村建设的各项任务,结合自身条件和特长,根据各地实际和有关政策及信息,出谋划策,通过开展各项活动让农民了解政策,以便更好地执行政策。三是在宣传惠农政策时,不仅要扩大政策影响面,更要保证政策信息传播的客观全面。由于农民对惠农政策的知晓情况影响农民参与程度及政策的执行,因此,保证政策信息透明及农民对政策的知情与全面理解是在政策执行中需要做好的工作,也是应该引起各级政府与新农村建设执行部门重视的一个问题。既要注重对政策的全面宣传,使尽可能多的农民对政策知晓,扩大政策影响范围,更要保证政策信息传播的全面客观,使得农民对于惠农政策有全面清晰的认识,这样才会避免因政策知晓偏误而导致的负面影响,才能有效地保证政策执行。

(2) 通过多种途径提高农民对基层组织政策执行力的满意度。基层组织干部队伍是政策执行的主体,应该全面提高他们的政治素质和执行能力,从而提高农民对基层组织的信任度。首先,对村委会和乡镇政府干部进行严格选拔。改革和创新村干部的选拔任用制度,扩大选人视野,拓宽选任渠道,鼓励和引导高校毕业生面向农村基层就业。其次,加强教育培训,提高村干部的政治素质和执政能力。政府出台政策时要及时学习和理解政策的内容,并结合农村实际情况寻找实施的具体途径,将政策执行落到实处,增强农民对政策落实的满意度;在培训内容上要注重实效性,除了进行日常的思想政治

教育外,还要注重提高村干部的政策领会与执行、引领群众发展经济、服务群众、依法办事和解决自身问题等方面的能力。第三,加快推进乡镇机构改革,提高基层行政能力。由于各县经济发展不平衡、财政供养人员增长过快、省以下财政体制不完善等原因,部分县乡财政较为困难,成为财政经济运行中比较突出的问题,不仅影响了城乡和区域协调发展,而且影响了基层政权的稳定。要加快推进乡镇机构改革,重点是界定乡镇机构职能,精简机构和减少财政供养人员。可以预期,乡镇机构改革将有利于促进基层政府行政能力的提高和社会的稳定。

参考文献:

- [1] 乔成邦. 提高村级组织的政策执行力与新农村建设[J]. 南阳师范学院学报: 社会科学版, 2009, 8(5): 8-9.
- [2] 乔成邦. 村级组织政策执行力的障碍因素分析与对策[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2009, 23(1): 60-62.
- [3] 张鲁锋. 略论基层领导干部政策执行力的构成与运用[J]. 辽宁行政学院学报, 2008, 10(3): 9-10.
- [4] 王慧军. 浅析地方政府政策执行力[J]. 天津行政学院学报, 2010, 12(2): 69-73.
- [5] 何植民, 李彦娅. 公共精神: 提升地方政府政策执行力的关键因素[J]. 云南行政学院学报, 2009(6): 39-41.
- [6] 刘斐斐, 王国华. 乡镇政府政策执行力的组织学视角[J]. 中国商界, 2009(12): 238-240.
- [7] 乔成邦. 村级组织政策执行力的障碍因素分析与对策[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2009, 23(1): 60-62.
- [8] 赵伟. 浅析农村政策执行偏差的原因[J]. 研究与探索, 2000(14): 23, 42.
- [9] 阳敏. 从执行主体视角提升地方政府政策执行力[J]. 科技论坛, 2008(8): 158-159.
- [10] 张鲁锋. 略论基层领导干部政策执行力的构成与运用[J]. 辽宁行政学院学报, 2008, 10(3): 9-10.
- [11] 张艳, 聂展. 政策对象对地方政府政策执行力提升的影响[J]. 天水行政学院学报, 2009(1): 73-75.
- [12] 周东升. 新农村建设中乡(镇)政府政策执行力研究[D]. 湘潭大学硕士论文, 2009.
- [13] 钟小容. 重庆市地方政府政策执行力研究[D]. 重庆大学硕士论文, 2006.
- [14] 刘孟山. “三农”政策宣传要着力提高农民的接收率[N]. 农民日报, 2009-10-21.
- [15] 丁林, 庄天慧, 傅新红, 等. 村民自治视野下的村级党组织建设[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2008, 9(2): 41-43.

责任编辑: 陈向科