
公共经济学视角下的少数民族地区

农村发展问题研究

——以凉山彝族自治州为例

安文才¹

（西南民族大学 公共管理学院，四川 成都 610000）

【摘要】随着脱贫攻坚的即将完美收官，乡村振兴战略全面推进，农村发展管理会面临更多新问题、新挑战，农村基层公共事务管理水平亟待提高，开展农村发展问题研究的必要性和迫切性进一步凸显。建立健全农村公共事务管理体制使之与农村社会管理新格局相适应；加强以村两委为核心其他组织为补充的农村基层组织体系，是农村公共事务管理及经济发展管理急需解决的重要问题，是全面推进“三农”可持续发展的战略任务。以凉山彝族自治州为例，采用调查问卷和访谈的方法，在阅读了公共经济学的相关文献的基础上，结合凉山农村实际，围绕基层政府、村委会、村民等方面从公共经济学视角分析了少数民族地区农村发展的困境及原因，并提出对策和建议。

【关键词】公共经济学 少数民族地区 农村公共事务管理 经济发展管理

【中图分类号】F327 **【文献标识码】**A

1 研究意义

农村发展管理是指行政性机构和社会团体组织对关系农民生活质量和特定社会公共事务的管理，主要范围包括教育、卫生、通讯、交通、体育和资源与环境保护等，涵盖了公共事务管理及经济发展管理。解放和发展农村生产力，给农民创造平等的发展机会和充分的国民待遇是建设社会主义新农村的最根本的目的，因此加强农村公共事务管理及经济发展管理是十四五期间“三农”工作的重中之重。随着公共经济学理论的不断研究，越来越多的人用公共经济学理论对不同领域出现的问题进行分析。但是，我国公共经济学专家学者研究少数民族地区农村发展问题还是较少。从公共经济学视角研究少数民族地区农村发展问题，有利于延伸公共经济学的研究领域，填补空白，同时也能促进少数民族地区的农村健康可持续发展。世界银行斯特尔提出，公共经济学家应关注以下几个问题：（1）私人部门增长和发展的政府治理；（2）穷人参与经济增长和发展的制度研究；（3）公众、公共部门、非政府机构和社区组织如何实现制度性互动。这表明未来公共经济学更可能朝集经济学、管理学、政治学、社会学等多学科综合交叉方向进行。本文将重点从村委会管理职责、公共产品供给、公众参与、人才建设、制度建设等角度入手，对凉山州少数民族地区农村发展出现的问题进行深入分析并提出建议，不但有利于进一步深化公共经济学视角下的少数民族地区农村发展问题研究，也有助于为提高基层管理者的农村公共事务管理及经济发展管理水平提供理论创新和实践借鉴支持。

2 少数民族地区农村发展困境的表现——以凉山彝族自治州为例

作者简介：安文才（1986-），男，四川凉山人，硕士，经济师。

2.1 村民文化素养偏低

凉山彝族自治州的村民主要以种植土豆、玉米等农作物、养殖猪牛羊、外出务工为主要经济来源，本地经济基础较弱，市场培育能力低。凉山彝族自治州的村民主要表现为较老的一代文化水平低、缺少技能，小农经济意识根深蒂固，随着仅有的土地被退耕还林，面临着无地可种，没有更多的生存技能；年轻一代文化水平低，在大城市缺少专业技能，只能从事劳动密集型岗位，通过外出打工用廉价的劳动力换取报酬。随着城镇化的大力推行，村民接受的教育文化水平逐步提升，但是，当前正处于城乡一体化的过渡时期，村民整体文化素养低，民主意识淡薄，仍然是导致少数民族地区农村发展管理困境的重要原因，必须加强对少数民族地区村民思想教育的重视，加大教育投入，加强义务教育“控辍保学”工作，改变少数民族地区的教育落后的现状。

2.2 村民参与集体经济的积极性不高

少数民族地区经济发展缓慢，村民参政议政能力较弱，村治理的热情不高，甚至许多农民对参与民主决策过程和基本权利和义务不明白，表现出对村级治理漠不关心的态度。凉山彝族自治州也不例外，村民们外出务工的年轻人较多，剩下的留守老人和儿童，缺少农村治理的客观条件，村民对于那些不会给自己造成直接影响的公共管理并不重视，在他们看来自己的能力是微乎其微的。所以，在乡村振兴战略实施过程中，必须积极引导村民作为乡村公共事务管理的主人翁意识，主动参与到政治体系建设中来，通过“政府+村民自治小组+村民”共建共享乡村振兴，进一步提高农村公共事务管理及经济发展管理能力。

2.3 村委会经济管理意识薄弱

凉山彝族自治州的大部分基层村委会村干部数量较少，其中村支书和村主任基本是“一肩挑”，对于凉山彝族自治州的村民共同居住的公共经济发展可能会力不从心；由于边缘山区的少数民族普遍存在着“家支家族”观念，家支之间和家支内部仍然有着约定俗成的民间法律，村民之间亲疏关系基于血缘的亲近，家支较大的家族势力影响着地方治理效能高低，在村委会执行上级下达的任务时会出现家族家支阻碍因素，出现治理困难的现象，导致村委会执行力度低下。部分地方的村支书或者村长出现“一言堂”，优亲厚友，政策优惠倾向偏袒自己的亲戚或者家支家族，导致势力较弱的家支家族无法参与到村委会经济管理事务中，基层民主建设需要不断增强，法制建设能力需要进一步提高，为乡村振兴战略实施不断夯实法制基础，激发村民参与村级公共事务管理和农村集体经济发展的热情。

2.4 基础设施相对薄弱，公共产品供给不足

凉山彝族自治州由于海拔、气候、土质等原因，交通基础设施建设运营难度较大。很多乡镇没有稳定的养护队伍和养护资金，通乡油路、通村硬化路修好后，因为受雨水侵蚀、泥石流等灾害影响、罐车等大型运输车的重压，两三年后容易出现塌陷、滑坡、下沉，抗灾能力差。凉山彝族自治州在农村水利建设、现代农业技术应用方面，由于受地形、气候、技术因素影响，还不能实现基本农田规模化种植和自动化灌溉，现代化农业发展缓慢，机械化水平低。在信息网络建设方面，由于凉山州大部分少数民族地区海拔较高，交通不便，出现很多边缘地区通信信号较差，网络覆盖少，信息建设弱，公共服务不足，不利于实现科学有效的信息化管理、高效便捷的农村公共管理。

3 少数民族地区农村发展的对策和建议

3.1 重视“三农”工作，提高农村公共事务管理能力

各级政府要充分认识“三农”工作重要性，重视“三农”工作，全面推进农村经济、政治、文化、社会协调发展，大力提高农村商品市场化程度，按照“少取、多予、放活”的方针，进一步提高基层组织的农村公共事务管理能力。积极探索建立农

业产业发展布局，进一步完善农村低保、养老、医疗、残疾救助、特困救济等社会保险制度，按照“生产发展、生活富裕、乡风文明、村貌整洁、管理科学”的要求，构建富裕、生态、民主、文明、稳定的农村社会，促进农村社会的发展进步。

3.2 深化落实村民自治制度，完善农村公共管理体制

村民自治制度在农村的深化落实，必须加强制度建设、组织建设、队伍建设，积极推动农村地区村支书和村主任一肩挑试点工作，不断总结经验，提高基层治理能力和治理效能。“四议两公开”作为村党组织领导下对村级事务进行民主决策的一套基本工作程序，是基层在实践中探索创造的一个行之有效的工作方法，必须要严格执行，扎实推进，全面监督。“四议”是指村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议；“两公开”是指决议公开、实施结果公开。不断完善村委会加合作社、公司加农户、基地加工厂发展模式，提高集体经济产业占比，扩大市场化，推动地方经济持续良好发展。充分利用村委会的引导作用，加强对村民的宣传教育，提高村委会的管理能力，利用乡政府赋予的管理职能，明确职责，改变过去“命令式”的工作作风，应该以“服务式”为工作方法，提高工作效率。

3.3 培育创业创新意识，提高农民素质

通过形式多样的农民夜校、新型农民素质教育提升培训、送知识下乡、外出参观学习等活动，加强组织引导、教育宣传，不断提高广大农民的创业创新意识及发家致富的积极性，教育和引导农民通过建立合作社、家庭农场、种养殖基地等改变过去单一的种植养殖模式，利用抖音、微信、直播平台等网络渠道，努力提升“互联网+”水平，推动特色农产品面向市场，提高产品附加值，搞活农副产品市场流通。通过致富能手的带头模范作用，努力提高村民发家致富的能力，培养他们自力更生、丰衣足食的思想，改变脱贫攻坚历史背景下部分农户“等靠要”的懒惰思想，帮助树立自力更生意识，促进整个农民群体在“乡村振兴”战略实施中得到全面改变。在发展农村生产力、壮大集体经济的基础上，要全面开展文化事业、体育竞技、娱乐设施建设，活跃农村群众的精神文化生活，提高农民综合素质，促进农村经济社会体系规范运作和健康发展。

3.4 加强基层组织建设，提升服务能力

按照法律法规的规定，利用合法的途径，支持、保护和引导包括村党支部、村委会、村民小组等农村公共经济发展组织完善相关规章制度，充分调动各种组织的积极性，加强基层组织建设，切实提高基层管理能力和服务能力。充分发挥其自我管理、自我教育、自我服务、综合管理、统筹规划的功能，更好地为农村发展服务。同时加强基层党组织的发展和建设，努力将农村的各种优秀人才纳入到基层党组织内，为农村公共事务管理发展输送更多的管理人才，不断提升基层服务能力。

3.5 完善少数民族地区的法律法规

民族地区民族关系具有独特性和复杂性的特点以及宗教问题的多样化，导致民族地区的法律法规不断被提出新的需求，以适应少数民族地区特别的社会环境。尽管近年来我国对法制建设尤为重视，也为此做出许多改进措施，取得了一些成就，但是对于位置偏远、人口稀少、聚居面积较小的少数民族地区来说，相关法律法规还有所欠缺。政府要加强法律法规的宣传力度，扩宽民族地区获得法律知识的途径，如举办法律知识宣讲会，请从事法律工作的专业人员进行法律知识的讲解，帮助基层民众树立法制观念，提高民众参政、议政意识，长期的宣传能够让民众知道法、了解法、会用法，能够将法律作为维护自身合法权益的武器，并履行自己的义务，使少数民族地区民众真正意识到自己是国家的主人，有责任和义务为民族地区的发展做出贡献。

3.6 注重农村人才的培养和引进

纵观凉山彝族自治州的农村基层干部，整体文化素质不高，村组干部年龄偏大，文化层次低，电脑操作能力弱，甚至有些偏远民族地区的村长、书记不识字。所以，在农村要积极实施本土人才培养计划，加强集懂民族宗教文化、懂党的政策、懂专业

技术、能协调处理民族地区事务、能进行公共事业管理人才队伍建设，努力培养年轻后备干部，提拔有能力有担当的村组干部，全力打造一代高素质的新型农村基层干部。另一方面还应通过对口援助和政策吸引，不断把大城市的人才、科技知识、资金项目引入农村，进一步将农村的旅游资源、生态环境、旅游康养、民族特色文化等资源优势转化为经济社会发展效能。少数民族地区因为历史原因，交通、网络、物流、教育发展相对较薄弱，所以，各级政府应多措并举引进更多的人才到少数民族地区工作，出台优惠政策善待外地来的人才，不断完善配套措施，让人才引进来、留得住，为“三农”工作及乡村振兴作出更多更大的贡献。

4 结语

综合考虑当前少数民族地区的实际情况，需要国家层面不断加强对少数民族地区的资金、政策、人才支持，充分发挥乡政府、村委会、合作社、家庭农场等组织在农村发展中的主体作用，调动村民进行农村公共事务管理的主人翁意识，不断提高村民参与农村公共事务管理及经济发展能力，进一步推动“三农”工作顺利进行，实现整体区域全面协调可持续发展，少数民族地区与其它地区同步达到小康水平，通过几代、十几代、几十代人的不断奋斗，共同实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献:

- [1]马骁, 冯俏彬. 现状与未来: 国内外公共经济学研究评述[J]. 经济研究参考, 2009(60):41-44.
- [2]许可. 农村公共产品供给中的乡镇政府行为研究[D]. 西安: 陕西师范大学, 2011.
- [3]刘靖. 新农村建设背景下政府保障农村公共物品有效供给的对策研究[D]. 长春: 吉林大学, 2010.
- [4]汪希成. 西部地区农村公共品投入保障机制研究[D]. 成都: 西南财经大学, 2008.
- [5]温志刚. 农村村级公共物品供求的经济学分析[D]. 北京: 首都经济贸易大学, 2008.
- [6]孙娜, 闫宏宏. 对“公共经济学”的几点认识[J]. 华商, 2007(22):35.
- [7]韩康. 政府经济和政府理性——公共经济学的缘起与发展[J]. 国家行政学院学报, 2005(04):7-11.
- [8]张劲松. 论公民参与公共管理的有序化[J]. 江苏行政学院学报, 2003(03):97-102.
- [9]蔡立辉. 公共管理: 公共性本质与功能目标的内在统一[J]. 中国人民大学学报, 2003(02):144-152.
- [10]王乐夫. 论公共管理的社会性内涵及其他[J]. 政治学研究, 2001(03):78-84.