

广西农村 公共服务体制建设研究

Guangxi Nongcun Gonggong Fuwu Tizhi Jianshe Yanjiu

李伯兴等 / 著

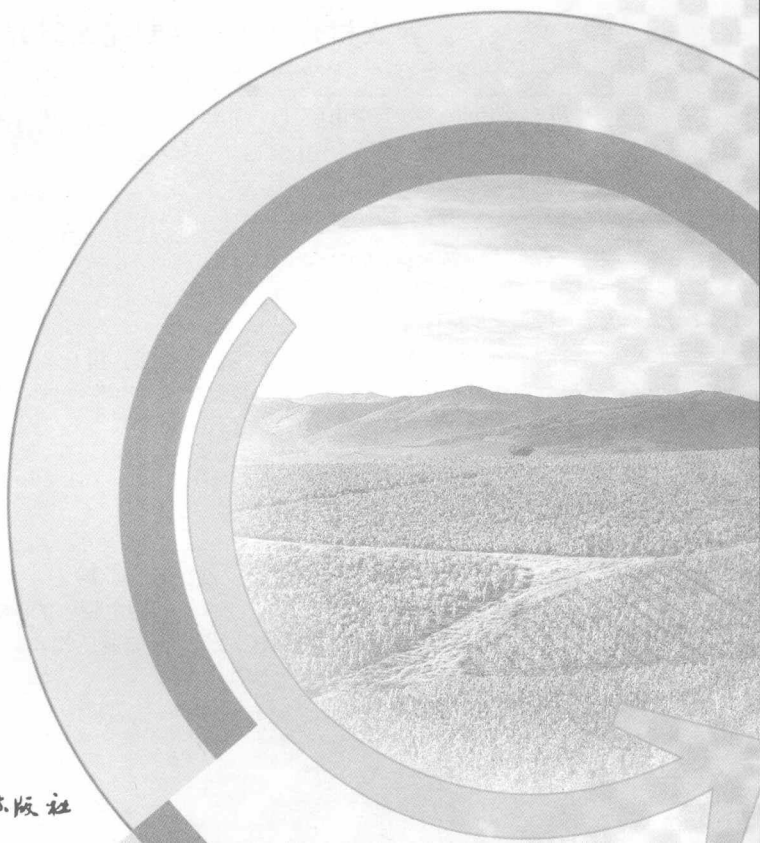


电子科技大学出版社

广西农村 公共服务体制建设研究

Guangxi Nongcun Gonggong Fuwu Tizhi Jianshe Yanjiu

李伯兴等 / 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广西农村公共服务体制建设研究/ 李伯兴等著. —成都:
电子科技大学出版社, 2008. 11
ISBN 978-7-81114-844-2

I. 广… II. 李… III. 农村—社会服务—研究—广西
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 165400 号

广西农村公共服务体制建设研究

李伯兴等 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产
业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 朱 丹

责任编辑: 汤云辉

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 成都中铁二局永经堂印务有限责任公司

成品尺寸: 140mm×203mm 印张 11.75 字数 295 千字

版 次: 2008 年 11 月第一版

印 次: 2008 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-81114-844-2

定 价: 28.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83208003。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。
- ◆ 课件下载在我社主页“下载专区”。

前 言

《广西农村公共服务体制建设研究》是一部研究广西农村公共服务体制建设的专著，也是广西财经学院科研发展规划重大项目的研究成果之一。农村公共服务是一种为农村生产资源和生活资源提供公共产品的服务活动。是一种具有非竞争性和非排他性的社会服务，它是由法律授权的政府以及非政府公共组织和单位在生产和供给公共产品中所承担的职责。农村公共服务虽然具有公共产品的性质，但是不具备产品的物质形态，它是一种无形产品，具体表现为一种服务活动，服务的效果通过经济效益和社会效益体现。农村公共服务的基本特征是，农村公共服务的主体是政府，是以政府行为介入的一种服务机制；农村公共服务的客体是农民，它可以使农民的某种需求得到满足；农村公共服务的原则是公平，它涉及的人与人之间的关系是平等的。按照农村公共服务的内容可以大致把农村公共服务划分为基础性农村公共服务、公益性农村公共服务和信息性农村公共服务三大类。基础性农村公共服务，主要是为农村、农民、农业提供基础设施条件方面的服务，它可以为农业生产现代化、为农民出行、为新农村建设提供基本基础条件，由于这些服务涉及“三农”的整体利益，不可能由农民个体负担，因此成为一项农村公共服务；公益性农村公共服务，是因为需求者自己不能提供或者自己提供不划算、不经济，而需要由专门的组织和人员来提供，这种服务主要考虑的是农民群体和国家的利益，在一定程度上不能排他。如农村基础教育，虽然农民有受教育的需求，但自己又不能提供正规化的教育服务，只能依赖专门的教育机构来提供，由于让农民受教育

是国家提高整个中华民族素质的需要，所以不能通过收费来排斥农民享受基本的义务教育。信息性农村公共服务主要包括农村生产信息服务（如市场信息、政府信息、气象信息等）、农村媒体信息服务（如网络、通信、电视、广播等）和农村其他文化娱乐信息服务等。在经济全球化的今天，在市场经济体制不断完善和成熟的中国，信息作为一种无形经济资源对引导农民的生产和投资起到十分重要的作用。由于信息的非竞争性使信息服务又成为另一种公共服务形式。因此，我们认为，在建设社会主义新农村的过程中，应当建立和完善农村公共服务体系。

首先，是要构建新农村基础性公共服务体系。新农村基础性公共服务体系主要包括人居、水、路、电等的公共服务。基础性公共服务体系是否完善，直接影响到农业现代化的进程，影响到农村经济的整体性发展，影响到农民生活质量的提高。因此必须要构建一个完整的农村基础性公共服务体系。一是着力推进城乡一体化建设。加快农村整治，逐步改造农村居住条件，加大建设一批城市示范村、集镇示范村、农村示范村，逐步把农村建设成为整洁、文明、靓丽的新农村。二是加大农田水利设施投入。按照水清、流畅、岸绿、景美的要求，重点抓好围涂治江工程建设、城市规划绕城线以内河道配套防洪排灌排涝工程建设和山区水利建设，提高抗灾标准，确保人民群众生命财产安全。三是继续实施交通道路畅通工程。在“十一五”期间加大建设乡镇级公路的投资力度，形成现代化交通网络。对已建成的乡村道路进行改造，实现乡到村、村到村、村到户、村到地头道路的建设和路面的硬化，为农民的出行、生产劳动实现机械化提供基础设施条件。四是加大农村用电的建设力度，搞好农村电网改造工程的后续建设和经营管理，加强小水电开发规划和管理，扩大小水电代燃料试点规模，为农民提供高质量的用电服务。

其次，是要构建新农村公益性公共服务体系。新农村公益性

服务体系主要包括农村教育、文化、卫生、社会保障等公共服务。第一，要加大农村教育投入。在“十一五”期间要继续加大农村教育投入，加强农村基础教育，抓好农村师资队伍建设。出台优惠政策鼓励老师和应届师范类大学毕业生到农村任教，提高边远学校教师待遇，实行边远山区教师特殊补贴，稳定农村教师队伍。实施城乡、乡村、村村之间结对子交流活动，定期和不定期地组织城镇的优秀骨干教师到农村授课，帮助农村提高教师教学水平 and 教育质量。开展以创教育示范村为载体的主题活动，全面提升农村办学实力，推进城乡教育的均衡发展。第二，要健全文化服务体系。建立农村文化娱乐场所，组织农民文艺宣传队伍，建立农村影视厅，完善和充实图书资料室。第三，要加强公共卫生事业建设。加强对公共卫生工作监督管理和指导工作，坚持“软件”和“硬件”建设并重的原则，逐步更新和完善公共卫生基础设施；加强农村排污管网和污水处理设施建设，“十一五”期间对城镇周边农村污水管网进行集中建设，对地处偏僻，周边环境生态敏感性高的地区，要建立生态村、生态镇建设机制，推广应用简便、实用的家庭式或小型生物、化学净化装备，降低生活污染对环境的破坏和影响。大力建设生活垃圾的集中排放和处理，重点建设农村生活垃圾集中处理场、填埋场；加强农村医疗卫生基础设施建设，积极推行新型农村医疗制度，推进乡镇卫生机构改革，不断完善农村三级卫生、医疗、保健体系，为农民提供低成本、高质量的医疗卫生服务。第四，要逐步完善农村基本社会保障体系。按照低水平、广覆盖的原则，“十一五”时期要努力将所有的社会成员纳入社会保障体系。实施农民养老保险制度，解决农民的后顾之忧；实施农转非人员养老保险保障制度，确保因公用征地而失地农民的生活来源；建立农民工求助体系，建立治理欠薪长效机制，实行企业工资支付预警预报制度、企业劳动保障诚信公示制度、企业欠薪报告制度等措施；建立农村特困户住房

帮助制度，改善特困户住房条件；建立农村五保老人集中供养制度，凡是入住敬老院的五保对象，均按城镇居民低保标准进行补贴，而对散居五保对象按农村居民低保标准加以补助；建立特困农民社会救助“安全网”体系，实施特困户二次救助，对农村贫困农民、五保户等在农村合作医疗报销后，实行第二次救助。

最后，是要构建新农村信息性公共服务体系。一是建立新农村信息服务平台。实现“村村通、户户通”的农业信息服务网络和联接主要农村科技服务组织的互动式信息终端，搭建农村科技信息服务体系平台，建立农村科技信息基础数据库和专家数据库，实现资源共享和互动交流，为农民提供各种急需的科技咨询与市场信息、政府信息、气象信息服务。二是建立农业专家下农村服务制度。鼓励科研机构和大专院校的专家、技术人员深入到农村第一线，创办各类农业科技组织，围绕各地农村的主导产业，广泛开展农业技术指导、农业人才培养、农业技术咨询等服务，以农村的种植专业户、养殖专业户和多种经营的带头人为依托，建立农村科技创新服务中心，提高专业户的科技创新能力和服务农民的能力，实现产、学、研、科技协作攻关。三是发挥农业各种专业协会的作用。健全和完善农业各种专业协会，确保农村专业技术协会和农村科技中介服务机构的合法地位，开展农业科技研究，规范它们的服务功能，明确它们的工作职责，制定优惠政策鼓励和引导它们健康发展，培育和扶持各种类型的产业集群科技服务组织，形成主要农产品产业集群科技服务体系。农村公共服务是一种为农村生产资源和生活资源提供公共产品的服务活动。

根据农村公共服务体系的上述构成内容，结合广西农村经济发展的需要，本著作选择了农村社会保障体制、农村教育服务体制、农村劳动力转移、农村基础设施、农村财税服务政策和农村金融服务体制等几个重大方面的内容进行专题研究，并以此为核心理心形成整个著作的构成体系。为了帮助读者更好地了解著作的内

容，下面作简要概括介绍。

第一章：广西新农村建设需要完善公共服务体制。本章主要论述了农村公共服务体制在建设社会主义新农村中的重要地位和重要意义。从分析广西建设社会主义新农村的重要意义入手，概括了广西建设社会主义新农村的基本情况，揭示广西建设社会主义新农村首先要解决公共服务滞后问题，并且明确指出，以公共服务体制建设为突破口来推进广西社会主义新农村建设，最后提出了保障广西社会主义新农村建设的措施建议。

第二章：广西农村公共服务的现状与问题分析研究。本章首先从理论上提出了一个新的公共产品需求与供给框架，它为我们研究广西农村公共产品服务问题提供了理论依据；然后对农村公共产品的观点，特别对广西的农村公共服务研究做出简要综述，在此基础上根据理论框架界定出农村公共服务的范畴；从实证的角度分析了广西农村公共服务存在的主要问题及其问题产生的主要原因。

第三章：广西农村社会保障制度建设研究。本章主要阐述了广西建设农村社会保障制度的重要意义，回顾了我国农村社会保障制度的变迁，概括了广西农村社会保障制度的现状，深入分析了广西农村社会保障制度存在的问题及制约因素，提出了广西农村社会保障制度构建的设想。

第四章：广西农村教育服务体制建设研究。由于广西已经基本实现了普及九年义务教育，因此本章主要阐述的是关于农民教育问题。在分析广西农民教育的背景情况基础上，归纳总结了广西现有农民的教育体系，用实证分析法阐述了农民接受技能教育现状及其效益分析，对广西农民技能教育中存在的问题及原因进行了分析，提出了推进广西农民教育的对策建议。

第五章：广西农村劳动力转移研究。本章主要是研究广西农村富余劳动力就业服务的建设问题。通过从量上分析广西农村劳

动力的基本情况，进而论述了广西农村劳动力转移的重要意义，提出了广西农村劳动力转移的理论依据，概括了广西农村劳动力转移的现状，深入分析了广西农村劳动力转移存在的主要问题，借鉴国内外转移农村劳动力的成功经验，提出了加快广西农村富余劳动力转移的基本途径。

第六章：广西农村基础设施建设研究。本章首先论述了农村基础设施建设对建设社会主义新农村的意义，概括了广西农村基础设施建设的成效及特征，分析了广西农村基础设施建设及供给机制存在的问题，借鉴国外农村基础设施建设的经验及启示，提出了广西农村基础设施供给模式选择和加快农村基础设施建设推动广西新农村建设的思路及对策。

第七章：广西农村财税服务政策研究。本章对近几年广西农村财税政策进行了简要回顾，分析了后税改时代财政支农政策的改革与完善，对服务广西新农村的税收政策进行实证分析，提出了服务社会主义新农村建设的财税政策构想。

第八章：广西农村金融服务体制建设研究。本章概括了广西农村金融服务的现状，对制约广西农村金融服务效果的供给制度性缺陷进行探析，在借鉴国外农村金融服务的经验基础上，提出了广西农村金融服务改革应遵循的原则，创新农村金融服务，促进农村经济的发展。

综上所述，本书对广西新农村公共服务若干重大问题从理论和实际的结合上进行较为系统的阐述。由此可见，本书具有以下几个特点：一是体现了时代性。在经济向着全球化发展的今天，党中央及时提出了建设社会主义和谐社会的战略目标，要实现这个目标，需要做的事情很多，要解决的欠账问题也不少，其中最重要的一个方面就是要缩小城乡之间的差别，这是科学发展观的要求，也是以人为本的要求所在。为此，党中央提出了建设社会主义新农村的要求，以此实现农村居住环境的改善、农民生活质

量的提高、农业经济的大发展，从而实现城乡发展的和谐、人与自然的和谐、人与人之间的和谐。而在建设社会主义新农村的过程中，发现农村公共服务滞后是制约新农村建设的重要因素，因此本书就选择了以此作为切入点，重点论述了农村公共服务体制建设的若干重大问题。二是具有系统性。就农村公共服务体制建设问题，目前理论界讨论得比较热烈，在不同的角度、不同侧面提出了不同的观点，有些专家、学者也提出了一些有益的建议，但是，从总体上来看都是比较零散、不够系统的。而本书弥补了这方面的缺陷，从体制建设的层面对农村的社会保障、教育服务、劳动力转移、基础设施、财税服务政策和金融服务体制等主要方面进行了有机的、系统的论述。三是具有指导性。本书对每项农村公共服务的建设，都是在总结和分析了农村公共服务现状的基础上，针对存在的问题，提出相应完善的建议和意见，有些意见还是比较超前的或者说是比较符合实际的，如书中提到根据公共服务的不同性质，有些服务项目可以采取公有化和市场化进行建设，有些服务项目可以采取以国家为主、农村为辅进行共同建设，有些项目可以采取国家投资农民投劳进行结合建设，等等。这些设想和建议，我们相信，将会给各级主管农业、农村经济的政府部门和从事农业、农村经济实际工作的同志，在指导社会主义新农村建设的过程中起到一定的指导作用。

李伯兴

2008年7月于南宁

目 录

第 1 章 广西新农村建设需要完善公共服务体制.....	1
1.1 广西建设社会主义新农村的重要意义.....	1
1.2 广西建设社会主义新农村的基本情况.....	4
1.3 广西建设社会主义新农村首先要解决公共服务滞后 问题	7
1.4 以公共服务体系建设为突破口推进广西社会主义 新农村建设	12
1.5 广西建设社会主义新农村的措施保障.....	17
第 2 章 广西农村公共服务的现状与问题分析研究.....	22
2.1 公共物品问题的理论解释的一个简要的综述.....	22
2.2 理论假说和一些经验证据.....	26
2.3 进一步的验证：政府膨胀的一个表现及其理论解释 与统计检验	40
2.4 理论研究结论.....	45
2.5 理论在农村公共服务问题方面的若干推论.....	47
2.6 广西农村公共服务存在的主要问题.....	56
第 3 章 广西农村社会保障制度建设研究.....	78
3.1 广西建设农村社会保障制度的意义.....	78
3.2 我国农村社会保障制度的变迁.....	82
3.3 广西农村社会保障现状.....	87

广西

农村公共服务体制建设研究

3.4 广西农村社会保障制度存在的问题及制约因素	97
3.5 广西农村社会保障制度构建	104
第4章 广西农村教育服务体制建设研究	116
4.1 广西农民教育背景研究	116
4.2 广西现有农民教育体系	124
4.3 农民接受技能教育现状及其效益分析 ——对广西七个新农村建设试点村的调查	134
4.4 广西农民技能教育中存在的问题及原因分析	144
4.5 推进广西农民教育的对策建议	152
第5章 广西农村劳动力转移研究	163
5.1 广西农村劳动力的基本情况	163
5.2 广西农村劳动力转移的意义	167
5.3 广西农村劳动力转移的理论依据	175
5.4 广西农村劳动力转移的现状	184
5.5 广西农村劳动力转移存在的主要问题	189
5.6 国内外转移农村劳动力的成功经验	197
5.7 加快广西劳动力转移的基本途径	206
第6章 广西农村基础设施建设研究	220
6.1 农村基础设施建设对建设社会主义新农村的意义	220
6.2 广西农村基础设施建设的成效及特征	222
6.3 广西农村基础设施建设及供给机制存在的问题	226
6.4 国外农村基础设施建设的经验及启示	232
6.5 广西农村基础设施供给模式选择	237
6.6 加快农村基础设施建设、推动广西新农村建设的思路 及对策	244

第 7 章 广西农村财税服务政策研究.....	258
7.1 近几年广西农村财税政策回顾.....	258
7.2 后税改时代财政支农政策改革与完善.....	284
7.3 服务广西新农村的税收政策分析.....	296
7.4 服务社会主义新农村建设的财税政策构想.....	308
第 8 章 广西农村金融服务体制建设研究.....	314
8.1 我区农村金融服务的现状.....	314
8.2 制约广西农村金融服务效果的供给制度性缺陷探析.....	319
8.3 国外农村金融服务的借鉴与启发.....	330
8.4 广西农村金融服务改革应遵循的原则.....	337
8.5 创新农村金融服务谋求金融服务与农村经济发展的双赢.....	343
后 记	361

第 1 章 广西新农村建设需要完善 公共服务体制

广西是中国 5 个少数民族地区省份之一，地处老、少、边、山区，拥有 14 321 多个行政村，其中贫困村 4060 个，占全区村庄总数的 28.35%。农村人口占常住总人口的比重大，据广西壮族自治区统计局、国家统计局广西调查总队《2007 年广西国民经济和社会发展统计公报》的显示，全区年末乡村人口 3040 万人，占年末常住人口 4768 万人的 63.76%，而国家统计局的《2007 年国民经济和社会发展统计公报》中显示，全国年末乡村人口占常住人口的比重只有 55.1%，显然广西的农村人口比重比全国高出 8.75 个百分点。因此，要建设文明富裕和谐的新广西，应当以新农村建设为突破口。

1.1 广西建设社会主义新农村的重要意义

1.1.1 建设社会主义新农村是党中央一贯的决策

关于社会主义新农村建设的话题，在最近谈论得比较热烈，形成一个社会的热点和焦点问题。实际上我国对建设社会主义新农村是党中央的一贯主张。据有关资料记载，早在 20 世纪 50 年代，我国在制定国民经济“二五”、“三五”计划时，就提出过建设社会主义新农村的问题。改革开放以后，在 1982 年、1983 年、

1984年的三个中央1号文件,1987年中央5号文件和1991年中央1号文件都涉及建设社会主义新农村的内容。从2004~2006年,中央已经连续颁布了3个关于解决“三农”问题的1号文件。2004年的1号文件是关于如何提高农民收入,着重解决农民问题;2005年的1号文件是关于如何提高农业综合生产能力,着重解决农业问题;2006年的1号文件提出了全面解决农村问题的办法。党的十六届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出了建设社会主义新农村的重大战略。2007年中央1号文件又对如何推进新农村建设作出了具体部署。可见,建设社会主义新农村是我党的一贯主张。但是必须看到,这次五中全会提出建设社会主义新农村的背景、内涵同以前相比有很大的不同,有着鲜明的时代背景和重大的历史和现实意义。建设社会主义新农村,是党中央为进一步解决农业、解决农村和解决农民问题所提出的新理念,其基本要求是:“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。这个基本要求是一个有机的整体,它高度概括了社会主义新农村的基本内涵和要求。因此,对于广西这个不发达的少数民族地区来说,按照党中央的号召,加快新农村的建设步伐,是实现小康社会的关键措施。

1.1.2 建设社会主义新农村是经济建设发展的客观要求

以经济建设为中心是全面推进社会主义新农村建设的必要条件。一方面,没有经济的发展和农民收入水平的持续提高,就不能很好地解决广大农民的基本生产生活问题;没有经济的发展和农民收入水平的持续提高,农村教育、卫生、文化等社会事业发展就会成为无源之水、无本之木,农村人居环境和村容村貌就难以根本改善,农村健康、文明、和谐的新风尚就难以持久,农村民主政治的发展就会受到制约。另一方面,只有加快发展现代农业,才能提高农业整体素质和农产品竞争力。现代农业建设是我

国农业产业发展的方向，对于巩固农业基础地位具有重要作用。农业发展了，不仅可以解决广西近 4800 万人口的吃饭问题，而且农产品诸如甘蔗、水果、粮食等是广西工业原料的主要来源，农村又是工业产品如电气产品等的潜在消费市场，农民工是目前城市建设的主力军之一。可见，建设社会主义新农村是我国经济建设的总体客观要求，也是广西经济社会发展的根本要求。

1.1.3 建设社会主义新农村是增加广西农民收入、提高广西农民生活质量的重要保证

2006 年年初，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛在中共中央举办的省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班的开班仪式上发表了重要讲话。强调当前和今后一个时期建设社会主义新农村，要注意抓好以下工作：一是要全面加强农村生产力建设，针对制约农村生产力发展的突出问题，抓住关键环节，采取综合措施，加强粮食综合生产能力建设，加快农业科技进步，加强农村基础设施建设，加快转变农业增长方式。二是要坚持把促进农民增收作为农业和农村工作的中心任务，挖掘农业内部增收潜力，广辟农村富余劳动力转移就业的途径，形成农民增收的长效机制。三是要扩大农村基层民主，搞好村民自治，健全村务公开制度，开展普法教育，确保广大农民群众依法行使当家做主的权利。四是要加强精神文明建设，加快发展农村教育文化事业，倡导健康文明的新风尚，培育造就新型农民。五是要坚持以解决好农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为着力点，促进农村和谐社会建设，关心农村困难群众生活，发展农村卫生事业，加强农村社会建设和管理。六是要坚持社会主义市场经济的改革方向，稳定和完善农村基本经营体制，统筹推进农村各项改革，充分尊重广大农民群众的首创精神，全面增强农业和农村发展的活力。由此可见，胡锦涛同志强调的核心工作

就是要千方百计增加农民的收入。

党的十六大提出了到 2020 年全面建设小康社会的目标,要实现这个目标,重点和难点在农村。改革开放以来,我国经济发展取得了世人瞩目的成就,但我们必须清醒地认识到,我国正处于社会主义初级阶段,生产力还不发达,城乡区域发展不平衡,特别是解决“三农”问题任务相当艰巨。在诸多矛盾中,农村经济发展明显滞后是严重影响我国现代化建设全局的突出因素。城乡差距和城乡居民收入水平差距不断拉大,已成为当前经济发展中的突出问题。在改革开放初期的 1980 年,城乡居民收入差距为 2.5:1,到 2005 年,城乡居民收入差距扩大为 3.3:1,而 2007 年拉大到了 3.33:1;广西 2007 年的城乡居民收入的差距更大,达到了 3.78:1。按照国外的一般规律,城乡居民收入保持在 1.5:1 比较合理,像我国这样城乡居民收入差距的状况是罕见的。特别是广西的农村,多年来经济发展和居民收入增长缓慢,严重制约着全面小康目标的实现。推进社会主义新农村建设,是加快农村经济发展和提高农民收入水平的重大举措,是实现全面小康目标的客观要求。

1.2 广西建设社会主义新农村的基本情况

广西壮族自治区党委、政府认真贯彻落实中央关于建设社会主义新农村的要求,加强了党对这项工作的领导,对新农村建设进行了规划,也开展了一些行之有效的工作,取得了阶段性的成果。主要表现在以下几方面。

1.2.1 成立领导机构,指导和推进试点工作

一是自治区建立了新农村建设领导机构和工作机构。自治区成立新农村建设领导小组办公室,负责农村建设的组织、协调和