

新农村公共服务体系建设丛书

新农村

XIN NONG CUN 建设和公共服务

JIAN SHE HE GONG GONG FU WU

陈崇林 编著




中国社会出版社

新农村公共服务体系建设丛书

主编：常曜麟

新农村建设和公共服务

陈崇林 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新农村建设和公共服务 / 陈崇林编著. —北京: 中国社会出版社, 2006. 9

(新农村公共服务体系建设丛书 / 常曜麟 主编)

ISBN 7 - 5087 - 1084 - 3

I. 新... II. 陈... III. 农村—社会服务—研究—中国

IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 090669 号

丛 书 名: 新农村公共服务体系建设丛书

主 编: 常曜麟

书 名: 新农村建设和公共服务

编 著: 陈崇林

责任编辑: 张 承

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷有限责任公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 5.75

字 数: 125 千字

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 9.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

建设社会主义新农村书屋

总顾问：回良玉

编辑指导委员会

主任：李学举

副主任：翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员：詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

政策法律图书编辑委员会

主任：顾金池

副主任：詹成付 佟宝贵 晋保平 陈 甦

委员：涂更新 王英利 李宗达 王杰秀

宋珊珊 薛刚凌 刘 辉 赵 睿

赵一红

新农村公共服务体系建设丛书编辑委员会

主编：常曜麟

成 员：（按姓氏笔画为序）

刘 博 江汛清 宋义平 李 勇

苏 惠 陈 健 陈崇林 周 赢

赵川芳 郝 兵 郭春丽 常铁中

曹志勇

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万

家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等 10 大类、1000 个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

目 录

第一章 建设社会主义新农村的基本内涵	(1)
第一节 我国农村发展现状	(1)
第二节 什么是社会主义新农村	(10)
第二章 新型农村公共服务体系的主要内容	(17)
第一节 公共服务的基本理论	(17)
第二节 公共服务型政府的基本内涵	(20)
第三节 农村公共服务	(23)
第三章 我国农村公共服务的发展现状	(25)
第一节 尚未健全的农村公共服务	(25)
第二节 构建新型农村公共服务体系的重大意义	(49)
第四章 农村公共服务所面临的问题	(54)
第一节 历史因素	(54)
第二节 公共服务总量投入不足	(57)
第三节 农村行政管理体制不顺	(64)

第五章 构建农村公共服务体系的国际经验	(69)
第六章 构建新型农村公共服务体系的政策实践	(76)
第一节 构建新型农村公共服务体系的现实条件	(76)
第二节 中央政府构建新型农村公共服务体系的 重要实践	(79)
第三节 几项具体的改革	(82)
第七章 构建新型农村公共服务体系的总体思路	(125)
第一节 应当遵循的几个主要原则	(125)
第二节 目前学术界的一些探索	(133)
附录一：《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》（节选）	(146)
附录二：《中华人民共和国国民经济和社会发展 第十一个五年规划纲要》（节选）	(149)
附录三：《中共中央国务院关于推进社会主义 新农村建设的若干意见》（全文）	(159)

第一章 建设社会主义 新农村的基本内涵

第一节 我国农村发展现状

新中国成立之后的 50 多年中，我国在经济建设和社会发展上取得了举世瞩目的成就。尤其是改革开放近 30 年，我国综合国力不断增强，国际地位不断提高，人民的生活水平也有了长足的进步。农村家庭联产承包责任制的实行，使我国农业和农村发生了深刻的变化，广大农民群众的生活质量也得到了显著的改善。

但值得注意的是，与我国城镇经济社会水平的高速进步形成强烈反差，农村地区发展的相对滞后的状况也十分明显：我国农村地区的经济社会发展水平明显低于城镇地区，广大农业人口的生活水平和城市人口相比也呈现出较大的差距。我国城乡在经济体制、社会管理体制、居民生活方式、社会结构以及精神文明建设等诸多方面都体现出了巨大的差异，这种城乡地区之间存在的结构性差异的现象被称为我国的“城乡二元结构”。

图 1-1 至图 1-5^① 在一定程度上揭示了这种二元结构。

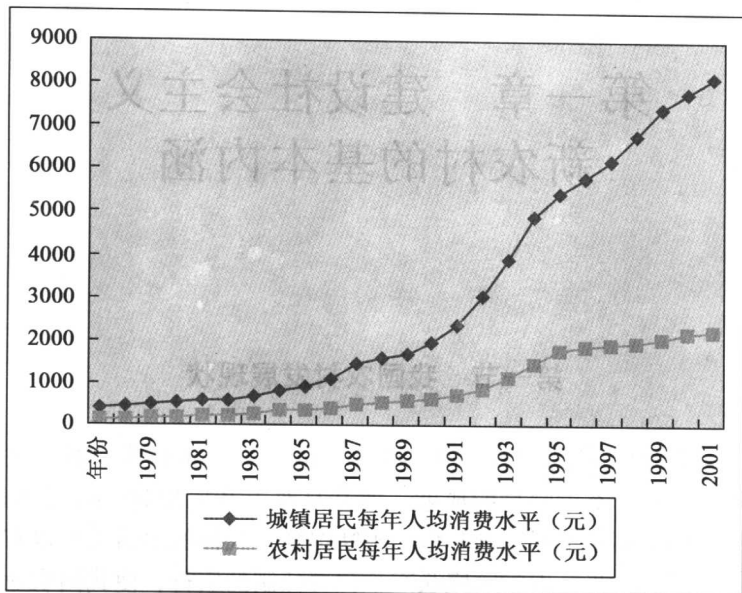


图 1-1

由图 1-1 可以看出, 尽管城乡居民的消费水平在总体上都呈现出了逐年上升的趋势, 但城乡差距却越来越大。城镇人口的消费水平自 20 世纪 90 年代以来一直保持着快速增长; 而另一方面农村人口的消费水平却增长缓慢, 到了近年几乎趋于停滞。

图 1-2 反映了全国每年的人均消费水平里城乡居民各自所占的比例。年人均消费水平可以在一定程度上反映财富的占

^① 图 1-1 至图 1-5 及其相关论述均参考自《建设健康和谐社会》一书, 丁元竹主编, 中国经济出版社 2005 年版。

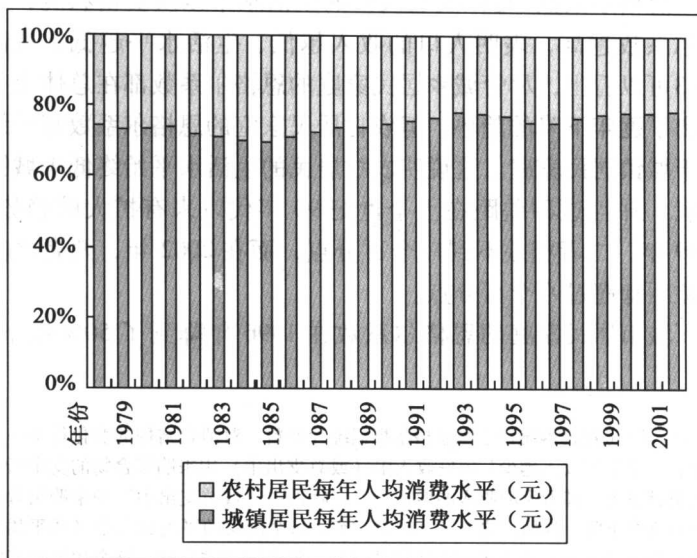


图 1-2

有状况。我国城市人口所占比重一直相对较低，即使在近年也没有超过40%。但从图1-2可以看出，城市居民的消费水平在总体上一直远远高于农村居民，并且农村居民所占的社会财富份额在近年有越来越少的趋势。这在一定程度上可以说明，占总人口比例较低的城市人口获得了较多的社会财富，而且这种状况一直没有得到明显的改善。最新统计表明，2005年农村居民人均生活消费支出2555元，仅相当于同期城镇居民消费性支出的32%，城乡差距依然明显。^①

^① “‘十五’时期农村居民生活水平进一步提高”，国家统计局综合司，<http://www.stats.gov.cn/tjfx/zfx/swcj/t20060320-402311606.htm>。

恩格尔系数^①可以反映人口的生活水平以及贫富状况，恩格尔系数越高，表明人口的收入越低、生活水平越低。从图 1-3 可以看出，尽管城乡居民家庭的恩格尔系数都在总体上呈现出了逐年下降的趋势，但农村居民家庭的恩格尔系数却始终高于城镇居民家庭。这说明农村居民的生活水平始终低于城镇居民，并且这种差距在上个世纪 90 年代以来有扩大的趋势。1989 年，二者相差不到一个百分点，而在 2002 年，两者之间的差距却超过八个百分点。

城市居民家庭的恩格尔系数在 1996 年降到了 50% 以下，

① 19 世纪德国统计学家恩格尔根据统计资料，对消费结构的变化得出一个规律：一个家庭收入越少，家庭收入中（或总支出中）用来购买食物的支出所占的比例就越大，随着家庭收入的增加，家庭收入中（或总支出中）用来购买食物的支出则会下降。推而广之，一个国家越穷，每个国民的平均收入中（或平均支出中）用于购买食物的支出所占比例就越大，随着国家的富裕，这个比例呈下降趋势。恩格尔定律的公式：

$$\text{食物支出对总支出的比率 (R1)} = \frac{\text{食物支出变动百分比}}{\text{总支出变动百分比}}$$

或

$$\text{食物支出对收入的比率 (R2)} = \frac{\text{食物支出变动百分比}}{\text{收入变动百分比}}$$

R2 又称为食物支出的收入弹性。

恩格尔定律是根据经验数据提出的，它是在假定其他一切变量都是常数的前提下才适用的，因此在考察食物支出在收入中所占比例的变动问题时，还应当考虑城市化程度、食品加工、饮食业和食物本身结构变化等因素都会影响家庭的食物支出增加。只有达到相当高的平均食物消费水平时，收入的进一步增加才不对食物支出发生重要的影响。

恩格尔系数是根据恩格尔定律得出的比例数，是表示生活水平高低的一个指标。其计算公式如下：

$$\text{恩格尔系数} = \frac{\text{食物支出金额}}{\text{总支出金额}}$$

除食物支出外，衣着、住房、日用必需品等的支出，也同样在不断增长的家庭收入或总支出中，所占比重上升一段时期后，呈递减趋势。

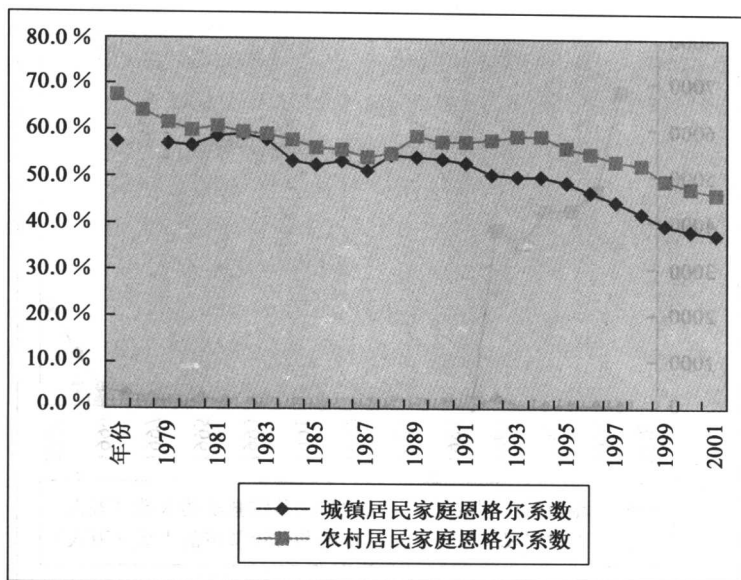


图 1-3

为 48.8%，2005 年达到 36.7%，而农村居民家庭的恩格尔系数直到 2000 年才降到 50% 以下，为 49.1%，2005 年为 45.5%。由此可见我国农村居民的生活水平明显低于城镇居民。^①

需要注意的是，在 1993 年之后的一些年份里，城镇居民领取最低生活保障和传统救济的人数要高于同期农村居民领取最低生活保障和传统救济的人数。这是由于 1994 年以来，由于城市贫民问题逐渐突出，从中央到地方政府都将强化城市最

^① “消费需求‘马车’荷载不足”，宋刚，<http://zys.mofcom.gov.cn/article/cm/200605/20060502217841.html>。

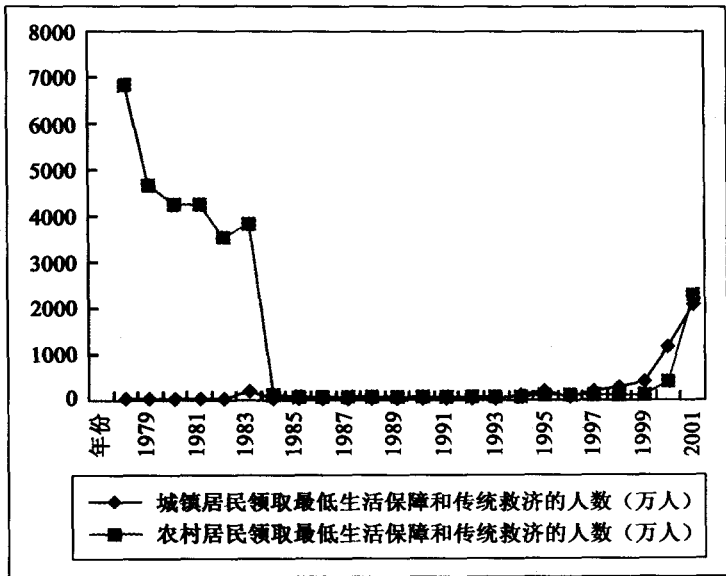


图 1-4

低生活保障制度作为一项重要任务来对待。长期以来，农村人口在贫困人群中占据了绝大多数。因此图 1-4 和图 1-5 中 1994 年以后的变化并不能反映出城乡差距的减小，而是反映了政策的不公平性。直到 1999 年以后，农村贫民才被纳入相应的社会保障体系之内，因此农村人口领取最低生活保障和传统救济的人数开始迅速增长，几乎与领取最低生活保障和传统救济的城市人口接近。

由图 1-4 可以看出，城镇居民领取最低生活保障和传统救济的人数在 1995 年以前较少且每年的变化不明显，但在近年却呈现出明显的快速上升趋势。农村居民领取最低生活保障和传统救济的人数在 1985 以前呈现出明显的下降趋势，而且

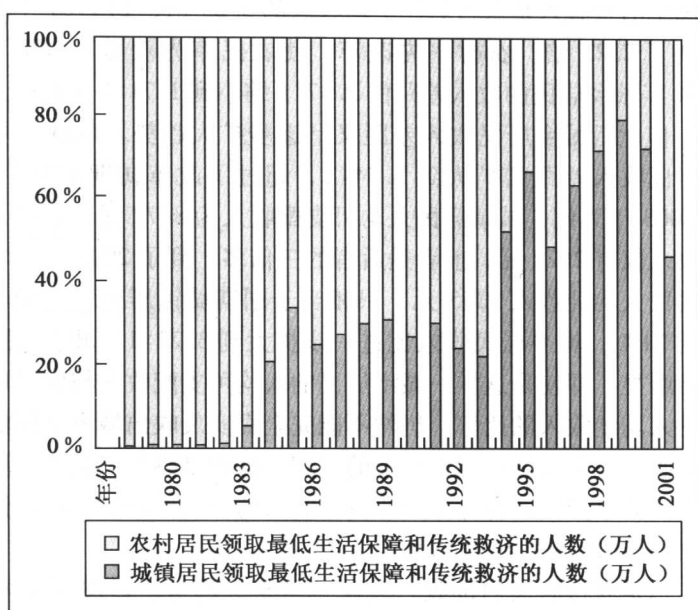


图 1-5

1985 年以前领取的人数要大大高于 1985 年以后的人数；而在 1985 年以后的 10 多年里，同城镇居民一样，农村居民领取最低生活保障和传统救济的人数一直保持了较低的水平，只是在近年却呈现出了明显的快速上升趋势。图 1-5 反映出了在全国每年领取最低生活保障和传统救济的人数里，城乡居民各自所占的比例。可以看出，领取贫困救济的农村居民在总体上远远多于城市居民，而且，这类农村居民开始逐年增多。

上述数据从不同的方面说明，虽然改革开放以来中国城乡关系逐步改善，但目前中国城乡差距仍过分悬殊，城乡发展的失衡问题仍十分突出。

一是城乡居民收入差距在波动中重新扩大。1957 年城镇

居民生活费收入是农村居民平均收入的 3.23 倍，到 1964 年下降到了 2.22 倍。农村率先改革，使农民率先获益。1978 ~ 1984 年城乡居民的收入差距由 2.37:1 缩小到 1.71:1（农村为 1）。但此后城乡居民收入差距又呈逐步扩大趋势。1993 年城乡居民收入差距已扩大到 2.54:1，超过了改革初期的差距。以 2003 年为例，城镇居民人均可支配收入为 8472 元，农民人均收入仅有 2622 元，前者是后者的三倍多。到了 2005 年，农村居民人均纯收入 3255 元，只相当于同期城镇居民可支配收入的 31%，城乡居民收入比进一步扩大到 3.22:1。城乡差距依然明显。即使是这样，城市居民的人均可支配收入与农村居民的人均纯收入的比率，仍然不能完全真实反映出城乡之间的实际收入或者实际福利水平上的差别。据粗略测算，若考虑城市居民所享受到的各种作为非货币收入的福利性补贴，则城镇居民人均收入将是农民人均收入的五、六倍。

二是农村居民内部收入差距也呈扩大趋势。1978 年农村居民基尼系数^①为 0.17，说明当时中国农村内部居民收入分配基本上是平均主义分配。2002 年这一数据扩大为 0.37，也就是说，在 25 年的经济转轨和发展过程中，农村内部的收入差

① 20 世纪初意大利经济学家基尼，根据洛伦茨曲线找出了判断分配平等程度的指标，设实际收入分配曲线和收入分配绝对平等曲线之间的面积为 A，实际收入分配曲线右下方的面积为 B。并以 A 除以 A + B 的商表示不平等程度。这个数值被称为基尼系数或称洛伦茨系数。如果 A 为零，基尼系数为零，表示收入分配完全平等；如果 B 为零则系数为 1，收入分配绝对不平等。该系数可在零和 1 之间取任何值。收入分配越是趋向平等，洛伦茨曲线的弧度越小，基尼系数也越小，反之，收入分配越是趋向不平等，洛伦茨曲线的弧度越大，那么基尼系数也越大。如果个人所得税能使收入均等化，那么，基尼系数即会变小。联合国有关组织规定：若低于 0.2 表示收入绝对平均；0.2 ~ 0.3 表示比较平均；0.3 ~ 0.4 表示相对合理；0.4 ~ 0.5 表示收入差距较大；0.6 以上表示收入差距悬殊。

距扩大了 2/3 以上。根据中国社会科学院收入分配课题组 2002 年的住户调查数据, 2002 年农村中最富的 1% 人群占有农村居民总收入的份额是 6%, 最富的 5% 人群占有的份额是 18%, 最富的 10% 人群占有份额是 28%, 而最穷的 5% 人群占有农村居民总收入的份额仅为 1%, 最穷的 10% 人群占有份额不过是 2.5%。由此看来, 最富的 5% 人群的平均收入是最穷 5% 人群的近 18 倍, 而最富的 10% 人群的平均收入是最穷的 10% 人群的 11 倍多。根据国家统计局的数据, 农村居民中收入最高的 20% 人群的人均纯收入在 2000 年至 2004 年期间相当于最低收入 20% 人群的同期人均纯收入的 6 倍以上, 2003 年达到了 7.33 倍。^①

近些年来, 我国外贸增长在每年的 GDP 增长中所占比例不断提高, 但在国内, 特别是由于 9 亿农业人口收入普遍偏低而导致我国经济发展处于总体上的有效需求不足的状态, 这使得我国经济发展对国外市场的依赖不断增强, 而建设健康有序、并具有持续发展潜力的社会主义市场经济体系要求必须扩大国内有效需求。通过建设社会主义新农村改善我国农村比较落后的面貌, 提高农民收入水平, 正是扩大有效内需的一条重要途径。为了实现经济社会协调发展, 实现城乡良性互动, 扩大社会公平, 也需要对“三农”问题予以更大的关注, 将更多的资源和精力用来搞好农村建设, 推动农业发展。

胡锦涛总书记在近期指出, “新中国成立以来特别是改革开放以来, 我国农业和农村发生了历史性的深刻变化, 农村经济社会发展取得了举世公认的伟大成就。但是, 目前制约农业

^① “收入差距变化的趋势性特征”, 中国(海南)改革发展研究院, <http://www.china.org.cn/chinese/EC-c/1231578.htm>。