


中国农村社会事业 发展报告 (2014—2015)

农业部农村社会事业发展中心

 中国农业出版社



中国农村社会事业发展报告

(2014 — 2015)

农业部农村社会事业发展中心



中国农业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会事业发展报告, 2014~2015 / 农业部
农村社会事业发展中心编. —北京: 中国农业出版社,
2015. 12

ISBN 978-7-109-21278-7

I. ①中… II. ①农… III. ①农村-社会事业-研究
报告-中国-2014~2015 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 307885 号

中国农业出版社出版
(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)
(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾 廖 宁

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 12.25

字数: 348 千字

定价: 58.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编：王秀忠

副 主 编：程新元 詹慧龙 李 叟

执行主编：刘纪昌 方 家 钟 真 曹广明

编写人员：汤 敏 王桂玲 周 鸿 王 宏 刘 辉

杨礼宪 辛 欣 黄 博 周 振 穆娜娜

李登旺 普冀喆 梁晓敏 曾雅婷 齐介礼

胡历芳 王 倩 刘 玥 刘俨慧

序

Preface

农村社会事业是农民群众最关心、最直接、最现实的民生事业，关系到广大农民的根本利益，关系到社会公平公正，对促进城乡一体化发展、全面建成小康社会具有极为重要的意义。

党和政府高度重视农村社会事业发展。中共十八大报告明确提出：坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。十八届三中全会明确指出：实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求。十八届五中全会进一步强调，促进城乡公共资源均衡配置，健全农村基础设施投入长效机制，推动城镇公共服务向农村延伸。增加公共服务供给，从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，提高公共服务共建能力和共享水平。中央的明确要求，为农村社会事业发展指明了方向、提供了保障。

农业部认真贯彻落实党中央、国务院关于农村社会事业发展的各项部署，我部农村社会事业发展中心多措并举，推进农村社会事业发展。在开展我国农村社会事业研究、编制我国农村社会事业发展评价指标体系的基础上，组织编写了我国农村社会事业发展报告。2013年底，首部《中国农村社会事业发展报告（2003—2013）》正式出版发行后，得到了社会各界的广泛好评。近期，农村社会事业发展中心又组织编

写《中国农村社会事业发展报告（2014—2015）》，这份报告详细分析了新阶段我国农村社会事业发展的总体状况、政策环境、阶段特征，并提出对策建议。希望该报告的出版，能对相关的决策者、研究者、实践者有所裨益，并恳请多提宝贵意见。



2015年12月

序

第一部分 综述篇

一、中国农村社会事业最新进展	3
(一) 扶持深度, 广度持续加强	5
(二) 城乡一体, 统筹兼顾占先	6
(三) 市场与政府协调配合	8
二、中国农村社会事业发展现状	9
(一) 农村教育事业不断深化	9
(二) 农村文化事业稳步向前	10
(三) 农村生态环境发展较快	11
(四) 农村卫生事业不断完善	12
(五) 农村体育事业发展较慢	13
(六) 农村社会保障日渐完备	13
(七) 农村扶贫事业效果喜人	14
(八) 农村残疾人事业初步展开	15
(九) 农村妇女儿童事业稳步推进	16
三、中国农村社会事业的新问题	18
(一) 老少边穷地区仍然薄弱	18
(二) 旧有发展规划暴露短板	19
(三) 经济社会转型带来新问题	20
(四) “输血式”投入难以为继	21
(五) 社会参与力量严重不足	21

四、中国农村社会事业发展的建议	23
(一) 持续加强薄弱区域	23
(二) 不断补足政策短板	23
(三) 勇于解决新兴问题	24
(四) 坚持农民主体地位	24
(五) 鼓励多元社会参与	24
参考文献	24

第二部分 专题篇

一、农村教育事业	29
(一) 农村教育事业发展的主要进展	29
(二) 农村教育事业发展的主要成效	36
(三) 农村教育事业发展的主要问题	41
(四) 农村教育事业发展的政策建议	44
参考文献	46
二、农村文化事业	47
(一) 农村文化事业发展的主要进展	47
(二) 农村文化事业发展的现有成效	51
(三) 农村文化事业发展的主要问题	60
(四) 农村文化事业发展的政策建议	62
参考文献	63
三、农村生态环境事业	65
(一) 农村生态环境事业的发展现状	65
(二) 农村生态环境事业发展的成效	76
(三) 农村生态环境事业存在的问题	82
(四) 农村生态环境事业发展的展望	84
参考文献	85
四、农村卫生事业	87
(一) 农村卫生事业发展的最新进展	90
(二) 农村卫生事业发展的主要问题	98
(三) 农村卫生事业发展的政策建议	101
参考文献	103

五、农村体育事业	104
(一) 农村体育事业的法律法规	104
(二) 农村体育事业的供求现状	105
(三) 农村体育事业的参与情况	108
(四) 农村体育事业的教育进展	111
(五) 农民健身工程的实施情况	114
(六) 农村体育事业面临的挑战	117
(七) 结束语	117
参考文献	118
六、农村社会保障事业	119
(一) 新型农村养老保险制度	119
(二) 新型农村合作医疗制度	124
(三) 农村最低生活保障制度	129
(四) 农民工社会保障制度	132
(五) 农村社保事业发展趋势	134
参考文献	134
七、农村扶贫事业	136
(一) 农村扶贫事业发展的政策措施	136
(二) 农村扶贫事业发展的创新方式	137
(三) 农村扶贫事业发展的成就和挑战	141
(四) 农村扶贫事业发展的政策建议	144
参考文献	145
八、农村残疾人事业	147
(一) 农村残疾人事业发展现状	147
(二) 农村残疾人事业当前进展	154
(三) 农村残疾人事业主要问题	160
(四) 农村残疾人事业发展的建议	164
参考文献	167
九、农村妇女儿童事业	169
(一) 农村妇女儿童事业的发展现状	169
(二) 农村妇女儿童事业的主要成就	171
(三) 农村妇女儿童事业存在的问题	177
(四) 妇女儿童事业发展趋势与建议	180
参考文献	184

2014—2015

第一部分

综 述 篇

一、中国农村社会事业最新进展

2013年以来，国家对农村社会事业发展的关注度进一步提高。中共十八大报告指出，解决好农业农村农民问题是全党工作的重中之重，要坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，全面改善农村生产生活条件。2013中央1号文件指出，要大力发展农村社会事业。农村社会事业在过去取得了可喜的进展，在新时期下要按照提高水平、完善机制、逐步并轨的要求，大力推动社会事业发展和基础设施建设向农村倾斜，努力缩小社会事业发展的城乡差别，加快实现城乡公共服务均等化。

中共十八大以来，我国“三农”事业进入全面改革深化阶段，国家对农村社会事业的投入不断增加，尤其在农村社会事业的广度和深度上有所加强。长期以来，农村社会事业发展速度远远滞后于农村经济发展速度。农村社会事业是一项农民群众最关心、最直接、最现实的民生事业，是关系全体农民幸福的事业。农村社会事业工作涉及农村的教育、文化、医疗、卫生、体育、劳动就业、环境保护、社会保障等多个方面。推进农村社会事业发展，是完善政府社会管理和公共服务职能、统筹经济社会协调发展的重要任务。2013年以来，国家出台了众多促进农村社会事业发展的政策法规，除了农村社会事业基本面进一步巩固之外，也针对农村和农民中出现的新现象颁布了一系列正合时宜的规章制度，顺应了经济社会发展的需要，体现了政策制定上的与时俱进（表1-1）。在不断加强投入之外，相关政府机构开始对以往的发展项目效果进行评估，确保关系农民切身利益的农村社会事业落到实处。这有利于不断改进农村社会事业发展的投入方式，提高政府参与并引导农村社会事业发展的有效性。

表 1-1 2013 年以来中国农村社会事业相关政策出台情况

政 策	涉及内容	条款主要内容
中共十八大（2012年11月8日）	总体布局	把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村 推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件 基本实现公共服务均等化
中共十八届三中全会（2012年11月12日）	总体布局	推进社会事业改革创新 解决好人民最关心最直接最现实的利益问题 更好地满足人民需求

政 策	涉及内容	条款主要内容
2014年中央农村工作会议	总体布局	“物的新农村”和“人的新农村”建设齐头并进 建立健全农村基本公共服务 关爱农村“三留守”群体 留住乡土文化 建设农村的生态文明
2013年中央农村工作会议	总体布局	健全农村留守儿童、留守妇女、留守老年人关爱服务体系 推进农村人居环境整治,继续推进社会主义新农村建设 解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇的问题
2015年中央1号文件	总体布局	加大农村基础设施建设力度 提升农村公共服务水平 全面推进农村人居环境整治 引导和鼓励社会资本投向农村建设
2014年中央1号文件	总体布局	推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置 处理好政府和市场的关系,激发农村经济社会活力 要鼓励探索创新,在明确底线的前提下,支持地方先行先试
2013年中央城镇化工作会议公报 (2014年1月)	细节设计	推进农业转移人口市民化 提高农民工融入城镇的素质和能力 推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序,充分尊重农民意愿
中共中央 国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》(2014年3月16日)	细节设计	合理配置教育资源,重点向农村地区倾斜 推进义务教育学校标准化建设 优先建设发展县级医院,完善农村三级医疗卫生服务网络 加强乡镇综合文化站等农村公共文化和体育设施建设 完善农村最低生活保障制度 健全农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系
国务院办公厅《关于改善农村人居环境的指导意见》 (2014年5月16日)	细节设计	优先安排保障农民基本生活条件的项目 有序推进农村人居环境治理,防止大拆大建 逐步实现城乡基本公共服务均等化 推进城乡互补 协调发展尊重农民意愿,不搞形象工程 到2020年,全国农村居民住房、饮水和出行等基本生活条件明显改善
国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》 (2014年7月24日)	细节设计	建立城乡统一的户口登记制度、建立居住证制度、健全人口信息管理制度 扩大基本公共服务覆盖面 加强基本公共服务财力保障
国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》 (2014年2月21日)	细节设计	“十二五”末,在全国基本实现新农保和城市居民医保制度合并实施,并与职工基本养老保险制度相衔接 2020年前,全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度

(续)

政 策	涉及内容	条款主要内容
国务院《关于对稳增长促改革调结构惠民生政策措施落实情况开展全面督查的通知》 (2014年6月6日)	细节设计	加快发展养老、健康服务业的政策措施落实情况 夯实农业基础,推进现代农业发展的政策措施落实情况 加快重大水利工程建设,今年再解决6000万农村人口饮水安全问题的政策措施落实情况 实行精准扶贫,今年再减少农村贫困人口1000万 加强社会救助,保障困难群众基本生活的政策措施落实情况
国务院《关于进一步做好为农民工服务工作的意见》 (2014年9月12日)	细节设计	着力稳定和扩大农民工就业创业 着力维护农民工的劳动保障权益 着力推动农民工逐步实现平等享受城镇基本公共服务和在城镇落户 着力促进农民工社会融合,有序推进、逐步实现有条件有意愿的农民工市民化
国务院《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》 (2014年10月2日)	细节设计	建立区域间协同发展机制,形成东、中、西部体育产业良性互动发展格局 推进实施农民体育健身工程,在乡镇、行政村实现公共体育健身设施100%全覆盖
国务院办公厅《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》 (2014年11月19日)	细节设计	坚持多元主体,形成强大合力 坚持群众参与,激发贫困群众内生动力 坚持精准扶贫,推动社会扶贫资源动员规范化、配置精准化和使用专业化

(一) 扶持深度, 广度持续加强

2000年以来,国家不断增加对农村社会事业的投入,农村社会事业的发展取得了明显进步,农民的生产生活需求得到一定满足。但是,由于农村社会事业涉及面较广,把握农民需求的难度较大,过去的发展力度还比较小,也还存在一些发展中的难点。2013年以来,国家进一步增加在农村社会事业基本面上的投入,着力巩固并加强基本面建设。

1. 保证农业农村基本投入

农村社会事业建设需要财政资金的支持和引导,2013年以来,国家从政策层面和实际操作层面增加了对农村社会事业的投入,着力提高资金利用率。2015年中央1号文件进一步强调,重点支持农民增收、农村重大改革、农业基础设施建设、农业结构调整、农业可持续发展、农村民生改善。转换投入方式,创新涉农资金运行机制,充分发挥财政资金的引导和杠杆作用,促进资金向农村社会事业转移。2014年国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,首先开启了户籍制度改革的攻坚战,并强调要加强基本公共服务财力保障,建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。针对城乡发展不均衡的问题,提出要完善促进基本公共服务均等化的公共财政体系,逐步理顺事权关系,建立事权和支出责任相适应的制度,缓解导致城乡发展不均衡的制度性问题。为了保证农村社会事业的基本投入,要深化税收制度改革,完善地方税体系,并且不

断完善转移支付制度，加大财力均衡力度，保障地方政府提供基本公共服务的财力。

2. 加强基础设施网络建设

促进农村社会事业发展，就要建立起一个覆盖农民生产生活方方面面的基础设施网络。农村社会事业的各方面从来都不是孤立的，各方面协调发展才不会导致发展过程中的短板。国家对农村社会事业在细节上的全面推动，有助于夯实发展基础，促进社会事业发展水平的进一步提升。2014年，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。2015年，中央1号文件进一步指出，要不断加强农村基础设施和服务网络建设。要建立农村安全饮水网络建设，因地制宜采取集中供水、分散供水和城镇供水管网向农村延伸的方式解决农村人口饮用水安全问题；继续实施农村电网改造升级工程，提高农村供电能力和可靠性，实现城乡用电同网同价；完善农村公路网络，实现行政村通班车。加强乡村旅游服务网络、农村邮政设施和宽带网络建设，改善农村消防安全条件；继续实施新农村现代流通网络工程，培育面向农村的大型流通企业，增加农村商品零售、餐饮及其他生活服务网点；加强教育资源的均衡配置，推进义务教育学校标准化建设，加强农村中小学寄宿制学校建设，提高农村义务教育质量和均衡发展水平；完善农村三级医疗卫生服务网络，向农民提供安全价廉的基本医疗卫生服务；加强文化公共事业网络建设，加强乡镇综合文化站等农村公共文化和体育设施建设，提高文化产品和服务的有效供给能力；健全农村社会保障网络体系，完善农村最低生活保障制度，健全农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系。

3. 确保社会事业项目落实

2013年以后，国家对农村社会事业项目的实施效果也倍加重视，并开展全面督查。这样的举措有助于把握农村社会事业的发展状况，找出存在的问题，为下一步发展提供借鉴，体现了发展的科学性。2014年，国务院对“稳增长、促改革、调结构、惠民生”政策措施落实情况开展全面督查。督查要求：要打通国务院决策部署和出台政策措施贯彻落实的“最后一公里”，力破“中梗阻”，确保政令畅通、令行禁止，推动各项决策部署和政策措施尽快落到实处、取得实效，夯实经济稳中向好的基础，使经济运行保持在合理区间，确保实现全年经济社会发展预期目标。要对政策措施落实不力的实施责任追究，严肃问责，依法依规进行诫勉约谈、通报批评，甚至给予行政处分。这次督查要动真格，做到不尽责就问责，力戒“只要不出事、宁愿不做事”的为官不为和“不求过得硬、只求过得去”的敷衍了事，切实增强各地区各部门的大局意识、责任意识。要努力破除政策措施落实中的体制机制障碍，完善和强化抓落实的制度保障，体现施政要求，提高行政效能，让人民群众真正得到政策措施带来的实惠，有效提升政府的公信力和执行力。

（二）城乡一体，统筹兼顾占先

随着城镇化进程加快，加快消除城乡二元结构的体制机制障碍，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果成为农村社会事业发展的必然趋势。2013年以来，不管是在农村社会事业的投入、建设，还是管理、评价上，城乡一

体、统筹兼顾成为最主要的特征。

1. 推进城乡基本公共服务均等化

农村社会事业发展长期落后于城市，投入水平远达不到城市同领域水平，促进城乡基本公共服务建设均等化，成为2013年以来农村社会事业建设中的一个重点。2014年中央1号文件明确指出，要推进城乡基本公共服务均等化。在教育方面，要加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，适当提高农村义务教育生均公用经费标准，大力支持发展农村学前教育，提高重点高校招收农村学生比例；在文化建设方面，要整合各类农村文化惠民项目和资源，推动县乡公共文化体育设施和服务标准化建设；在医疗方面，要推动基本医疗保险制度城乡统筹，继续深化农村基层医疗卫生机构综合改革，继续提高新型农村合作医疗的筹资标准和保障水平，完善重大疾病保险和救助制度，开展城乡计生卫生公共服务均等化试点；在社会保障方面，要整合城乡居民基本养老保险制度，加快构建农村社会养老服务体系，加强农村最低生活保障的规范管理。可以看出，不论是投入水平，还是建设标准上，城乡社会事业的发展是在不断减小的。

2. 扩大基本社会公共服务覆盖面

随着经济社会发展，农村发展出现了一些新现象，如农民工进城、返乡创业、土地流转等，2013年以来，农村社会事业投入的覆盖面也在不断扩大，并不断覆盖发展中出现的新现象和新问题，顺应了农村和农业发展的新需求。在流动农民方面，将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，逐步完善并落实随迁子女在流入地接受中等职业教育免学费和普惠性学前教育的政策，以及接受义务教育后参加升学考试的实施办法；在医疗卫生方面，将农业转移人口及其他常住人口纳入社区卫生和计划生育服务体系，提供基本医疗卫生服务；在社保方面，把进城落户农民完全纳入城镇社会保障体系，在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社会保障体系，完善并落实医疗保险关系转移接续办法和异地就医结算办法，整合城乡居民基本医疗保险制度，加快实施统一的城乡医疗救助制度，提高统筹层次，实现基础养老金全国统筹，加快实施统一的城乡居民基本养老保险制度，落实城镇职工基本养老保险关系转移接续政策。包括在住房方面，要把进城落户农民完全纳入城镇住房保障体系，采取多种方式保障农业转移人口基本住房需求。

3. 促进城乡基建公共服务一体化

农村社会事业发展的最好状态，是实现城乡一体化。近几年，农村社会事业发展在朝着城乡一体化的方向走，呈现出较好的发展状态。二元结构是中国长期存在的基本国情，城乡一体化是实现城乡均衡互动的稳态。2013年以来，社会事业发展在城乡一体化方面，也取得了一点进展。例如，统筹经济社会发展规划、土地利用规划和城乡规划，合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局。扩大公共财政覆盖农村范围，提高基础设施和公共服务保障水平。统筹城乡基础设施建设，加快基础设施向农村延伸，强化城乡基础设施连接，推动水电路气等基础设施城乡联网、共建共享。加快公共服务向农村覆盖，推进公共就业服务网络向县以下延伸，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系，推进城乡社会保障制度衔接，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化。在一

些经济发达地区，率先实现城乡一体化。城乡一体化不是要消除二元结构，而是变恶性的抽取型、隔离性的二元结构为良性的互助型、开放性的二元结构。我国的一体化通常是单向的，未来发达市场经济国家的双向城乡一体化值得借鉴。

(三) 市场与政府协调配合

过去农村社会事业发展主要是政府引导、政府投资和政府管理，对财政依赖水平高，对农民需求把握不足，暴露出一系列问题。近年来，国家逐渐意识到政府投入过大在农村社会事业发展中的弊端，并开始强调政府与市场之间协调配合。

1. 细化明确职能分工

农村社会事业发展的以往经历表明，要充分发挥市场的作用。尽管农村社会事业的发展需要政府政策和资金的引导，但基于市场力量的自发组织才是农村社会事业发展的基础性力量。因此，应当采取政府主导、市场推进的发展策略。只有合理界定政府和市场的边界，发挥市场机制的决定性作用，才能让市场成为农村社会事业发展不竭的基础性动力。以城镇化为例，2013年中央城镇化工作会议公报指出，要注意处理好市场和政府的关系，既坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能；注意处理好中央和地方的关系，中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性地开展建设和管理工作。

2. 培育多元投入主体

中国农村社会事业多元投入上的培育工作还没有全面展开，但在部分领域已经取得一定突破。2014年国务院办公厅《关于进一步动员社会各方面力量参与扶贫开发的意见》指出，大力倡导民营企业扶贫，鼓励民营企业积极承担社会责任，充分激发市场活力，发挥资金、技术、市场、管理等优势，通过资源开发、产业培育、市场开拓、村企共建等多种形式到贫困地区投资兴业、培训技能、吸纳就业、捐资助贫，参与扶贫开发，发挥辐射和带动作用；积极引导社会组织扶贫，支持社会团体、基金会、民办非企业单位等各类组织积极从事扶贫开发事业，地方各级政府和有关部门要对社会组织开展扶贫活动提供信息服务、业务指导，鼓励其参与社会扶贫资源动员、配置和使用等环节，建设充满活力的社会组织参与扶贫机制，加强国际减贫交流合作；广泛动员个人扶贫，积极倡导“我为人人、人人为我”的全民公益理念，开展丰富多样的体验走访等社会实践活动，畅通社会各阶层交流交融、互帮互助的渠道。同年，国务院《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》也在进行尝试，鼓励社会力量参与，进一步优化市场环境，完善政策措施，加快人才、资本等要素流动，优化场馆等资源配置，提升体育产业对社会资本吸引力。培育发展多形式、多层次体育协会和中介组织；加快体育产业行业协会建设，充分发挥行业协会作用，引导体育用品、体育服务、场馆建筑等行业的发展；打造体育贸易展示平台，办好体育用品、体育文化、体育旅游等博览会。