

浙江省财政学会编

农村公共服务 体系构建研究

NONG CUN GONG GONG FU WU

TI XI GOU JIAN YAN JIU



中国财政经济出版社

农村公共服务体系构建研究

浙江省财政学会 编



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村公共服务体系构建研究/浙江省财政学会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2007.12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0370 - 6

I. 农… II. 浙… 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 (2007) 第 185794 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 5.5 印张 130 000 字

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 16.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0370 - 6/F·0303

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

“农村公共服务体系构建研究” 课题组

课题牵头单位：

浙江省财政学会、科研所

课题参加单位：

财政部科研所外国财政室、国有经济室

山西省财政学会、科研所

新疆维吾尔自治区财政学会、科研所

西安市财政学会、科研所

课题组成员：

财政部科研所：

王朝才、吕旺实、文宗瑜、龙艳萍、卢侠巍、

李欣、王桂娟、韩玲慧、董敬怡、刘微

浙江省财政学会、科研所：

魏跃华、朱忠明、余丽生、冯健、

陈优芳、钱衍强

山西省财政学会、科研所：

李浩、王东升、王建国

新疆维吾尔自治区财政学会、科研所：

艾新鲁、百合蒂亚尔、牛玉明、郑向斌

西安市财政学会、科研所：

杨广亭、李斌、邓晓兰、王海波

前言

改革开放以来，特别是“十五”时期以来，我国国民经济和社会发展均取得了长足的进步。随着经济社会的快速发展、农民收入水平的快速提升和农民民主意识的进一步增强，农民群众对改善生产条件、生活质量和保障自身权益的要求日益强烈，加强公共服务体系建设、加快农村公共服务产品的供给显得十分迫切。同时，随着工业化、城市化和市场化水平的提高和工农关系、城乡关系的不断理顺，国家经济实力的增强，城市公共服务向农村延伸的速度加快，城乡之间发展的依赖程度增强，互动互融促发展的态势日趋明显，推进农村公共服务体系建设的条件越来越成熟。

农村公共服务体系建设，是一项内涵丰富、外延宽广的系统工程，包括行政管理、科技传播、医疗卫生、文化教育、金融保险、计划生育、信息流通等多项内容。加快发展农村社会事业、提高农村公共服务供给能力，这是社会主义新农村建设的必然要求，也是构建社会主义和谐社会的重要内容。近几年来，我国农村公共服务供给得到了不同程度的加强，一系列惠农政策得到了广大农民的拥护，农村的生产生活质量得到了很大的改善。但农村公共服务短缺的问题尚未在制度上得到根本解决，广大农民在义务教育、公共医疗及低保等方面的基本需求没有得到有效满足。

农村公共服务体系建设是社会综合公共服务体系建设的组成部

分,推进农村公共服务体系建设,是实现“以工促农、以城带乡”,缩小工农差距和城乡差距的一条有效途径,有利于城乡的共同繁荣,促进新阶段农村居民生活走向高水平“小康”的客观需要,也是新阶段在农村贯彻落实“三个代表”重要思想的主要内容和重要体现。现阶段,随着农村公共需求的全面释放,分享基本而有保障的公共服务已成为广大农民最迫切的期盼,迫切需要我们给予更多的关注,并从战略高度,以新的思维方式和新的视野,思考和认识农村公共服务供给问题,加快农村公共服务体系构建。2006年由浙江省财政学会、科研所牵头,山西省、新疆维吾尔自治区、西安市财政学会、科研所和财政部科研所外国财政室、国有经济室参加,联合承担了中国财政学会、财政部科研所下达的“农村公共服务体系构建研究”协作课题,在课题组全体同志的共同努力下顺利完成课题研究任务。整个课题由1个总报告和5个分报告组成,由牵头单位负责编成书稿出版。浙江省财政科研所的朱忠明、余丽生、陈优芳、冯健、钱衍强对课题报告进行了编审,朱忠明、余丽生对全书进行了总纂。

本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持,在此谨表谢意。

由于编者水平有限,本书如有不妥和不完善之处,敬请读者批评指正。

编 者

2007年10月

目 录

农村公共服务体系构建研究

.....《农村公共服务体系构建研究》协作课题组(1)

我国农村公共产品提供方式的政策研究

..... 财政部财政科学研究所国有经济研究室课题组(36)

浙江省农村公共服务体系构建研究

..... 浙江省财政学会、科研所课题组(70)

构建农村公共服务体系的财政政策研究

..... 山西省财政科学研究所课题组(93)

新疆农村公共服务体系构建研究

..... 新疆维吾尔自治区财政科学研究所课题组(110)

西安市农村公共服务体系构建研究

..... 西安市财政局课题组(131)

农村公共服务体系构建研究

《农村公共服务体系构建研究》协作课题组

遵循公共服务均等化和公共服务城乡一体化的思路构建农村公共服务体系，是建设和谐社会、实现可持续发展、解决三农问题的客观要求。本报告在分析农村公共服务现状的基础上，以理论探讨为依托，以国际经验为参考，提出了我国农村公共服务体系构建的建议。

农村公共服务是政府为农村居民和农业从业者提供的公共性服务。因此，首先从公共服务的公共性出发剥离出政府在农村公共服务提供方面的责任，之后再从服务由谁提供效率更高、对社会公平有更大改善、以及财权和事权相匹配等角度考虑确定各级政府提供公共服务的范围和程度。在服务提供上要充分发挥市场的作用，运用财政资金引导社会资金的投入。目标是要使公共服务既体现服务对象的需求又有利于经济的发展和公平的实现。总的来说，政府提供的产品和服务的范围会越来越广阔，同时提供的方式也会有更多的选择。技术的发展减少了产权界定的成本，更多的产品和服务的提供可以建立经济逻辑，政府的责任更多地是起到确立、规范和监督的作用而不是直接提供服务和承担费用。

一、我国农村公共服务体系的现状

(一) 我国农村公共服务体系建设已取得的成绩

从支出总量看,2006年中央“三农”支出3397亿元,比上年增长422亿元。财政补贴方面,继续增加了农民直补、良种补贴和农机具购置补贴,实施了农业生产资料综合补贴,并增加了对财政困难县乡和产粮大县的转移支付。农村道路、水利、电力、通信等基础设施建设得到了加强,大部分地方实现了村村通公路、通电、通电话、通广播电视信号(广播电视村村通工程由行政村向自然村延伸)等,农田水利等建设发展了农村的生产力,农村扶贫开发工作取得新进展。在农村安全方面,2006年又解决了2897万农村人口安全饮水。农村教育方面:2006年全国财政安排农村义务教育经费1840亿元;全部免除了西部地区和部分中部地区农村义务教育阶段5200万名学生的学杂费;410个“两基”(基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲)攻坚县已有317个县实现目标;2004至2006年中央财政连续三年累计投入90亿元用于农村寄宿制学校建设工程,7651所学校受益;农村中小学现代远程教育工程已投入80亿元,覆盖中西部地区80%以上的农村中小学,1亿多中小學生受益。在农村医疗卫生方面:开始启动农村卫生服务体系建设,2006年中央财政安排27亿元国债资金用于县、乡、村三级医疗卫生基础设施建设;新型农村合作医疗试点范围扩大到1451个县(市、区),占全国总数的50.7%,有4.1亿农民参加,中央财政支出42.7亿元,地方财政也相应增加支出,较大幅度提高了参保农民的补助标准。农村社会保障方面:2133个县(市、区)初步建立了农村最低生活保障制度,1509万农民享受了农村最低生

活保障；基本实现了农村“五保”从农民集体互助共济向财政供养为主的转变。农村文化娱乐方面：文化基础设施尤其是农村基层文化设施建设得到加强，社区和乡镇综合文化站工程、全国文化信息资源共享工程建设继续推进。农民工方面：从解决工资偏低和工资拖欠、依法规范劳动管理、加强就业培训和社会保障等方面，维护农民工的合法权益，从2004年开始清付拖欠的农民工工资330亿元。^①

已经取得的成绩令人欣喜，也是前进的动力，2006年12月下旬召开的中央农村工作会议为农村公共服务提出了更高的目标：“扩大农业政策性保险试点范围，对农户参加农业保险给予保费补贴。要加快发展农村社会事业。明年在全国免除农村义务教育阶段学杂费，1.48亿农村中小學生将享受免费义务教育。对贫困家庭学生免费提供课本，提高对中西部地区贫困家庭寄宿生生活补贴标准，落实农村义务教育经费保障新机制。加快普及新型农村合作医疗制度，明年要扩大到全国80%以上的县（市、区）。积极探索建立覆盖城乡居民的社会保障体系，在全国范围建立农村最低生活保障制度，鼓励已建立制度的地区完善制度，支持未建立制度的地区建立制度。加强基础设施建设，解决农民生产生活中的实际问题，继续深化农村综合改革，增强农村发展活力。加强农村基层组织建设、民主法制建设、和谐文化建设，促进农村社会和谐发展。”

（二）我国农村公共服务体系建设取得的经验和存在的问题

1. 取得的经验。

政府重视是前提。近年来，党中央、国务院高度重视城乡统筹发展问题，提出了建设社会主义新农村的发展战略，加大了对农村

^① 资料摘自2007年3月5日温家宝总理政府工作报告。

公共服务的政策和资金扶持力度。

经济的支撑是保障。我国经济的高速发展和财政收入的快速增长,使国家有提供更广泛更深入的农村公共服务的经济能力。

财政支持是核心。国家有意识地在支出上向三农倾斜。一是中央财政加大了对农村教育的投入。2004 年中央财政加大了农村义务教育投入,安排农村义务教育经费 593.2 亿元,比 2003 年增长了 33.4%,并把新增教育经费的 71.8% 用于农村,使农村义务教育经费占当年全国财政预算内义务教育经费 1325.8 亿元的 44.7%。二是中央财政加大了农村基础设施建设、生态建设和农业抗灾救灾的力度,2004 年中央财政投入 741 亿元用于农业农村基础设施建设,特别加大了对农村“六小工程”的支持力度;并重点支持了林业生态工程建设,中央财政投入 404 亿元用于天然林保护、退耕还林、森林生态效益补偿和生态环境。投入 45 亿元用于特大防洪抗旱等方面,改善了农村公共服务条件,也改善了农民生产生活环境。三是税收全面惠农,取消了农业税、缩小了特产税税基、实行三奖一补。也就是说没有财政资金的投入和税收的减免,就不可能有农民生活和农村面貌的根本改观。

2. 存在的问题。

(1) 投入不足。具体表现在三个差距上,即农村公共服务提供上的国际差距、城乡差距和地区差距。首先,我国的公共服务支出结构与国际有较大差距。我国教育、卫生、社保、救济等公共服务的财政支出只占到总支出的 16% 左右,而美国联邦政府公共服务支出高达 60%,挪威公共服务支出高达 65%。其次,我国城乡公共服务的提供范围和程度存在较大差距。城市中的公共服务内容全面,个人负担比重较低;农村公共服务相对缺乏,有的地方连教育和水利等最基础的公共服务都没有能力提供,更谈不上通路、供水、供电、供气等基本的公共服务了。最后,我国农村公共服务的

提供存在较大的地区差距。2004 年东部地区的上海市人均卫生支出为 258.48 元、人均教育支出为 891.79 元,而甘肃省分别是 51.20 元和 204.87 元。

(2) 缺乏规划。我国目前还没有为农村公共服务的提供确立长期的、有法律依据的、可持续发展的整体规划。例如还没有对现存的乡镇和村落等整合的指导性设想,没有确定农村公共服务的体系建设的规划和步骤等等。这造成了农村公共服务机构重叠、人员膨胀、资源浪费和管理的混乱。而且农村公共服务机构各自为政,没能很好地形成产学研一体化、科研+企业、公司+基地+农户等综合服务,没能形成适应市场经济发展的高效率农村公共服务体系。

(3) 财政资金存在使用分散、效率不高、方式不合理等问题。近年来,各级财政通过建立部门预算,收支两条线和国库集中支付等制度,使财政资金分割和使用分散的现象得到了一定程度的改善,但由于县乡一级部门预算改革没有全面展开,以及旧体制下形成的条块分割的管理体制使财力分散的状况没有得到根本的改变,一些农村公共服务项目的资金分部门分条条下达,形成了资金投入的“撒胡椒面”现象,造成了资金使用效益不高。

(三) 我国农村公共服务体系构建的难点

1. 农村地域辽阔、人口众多、居住分散,提供农村公共服务的成本要远远高于城市。

我国农村人口约占全国人口的 70% 以上,他们分散居住在 4.3 万个乡镇^① 和 64 万个行政村^② (自然村还有 300 多万个)。如此广阔的生活空间和分散的生产生活方式,使农村公共服务的提供成本

① 中国统计年鉴 2005。

② 中国统计摘要 2006。

大大高于城市,尤其对一些中西部边远的农村地区更是如此,那里地广人稀,山高路远,供水、供电、交通、通讯和疾病预防的成本很高。又由于服务的对象不集中,服务效率极低。如中西部边远山区提供人畜吃水服务,打一眼深水井需要数百万元,而受益人仅有数千甚至数百,造成公共服务资源使用的效率低下和资源的浪费。

2. 农村经济发展水平不高,公共服务的历史欠账较多,难以支撑农村公共服务体系的建立。

我国基本上走了一条农业支持工业发展的道路,产生了城乡分割的二元经济结构,造成了农村公共服务的城乡差距和历史欠账。又由于我国乡村债务的范围和程度已经十分突出^①,这必然会影响地方政府对农村公共服务的投入力度。所以必须以城乡公共服务一体化、均等化的理念为依托,才能从根本上缩小城乡差距。

3. 政府责任不清晰。

目前农村公共服务方面的政府责任存在两个方面的不明确,一方面是中央政府与地方政府的职责划分需进一步明确,另一方面,政府的职能范围与市场的作用范围划分得不够明确。在公共服务如何在中央政府和地方政府之间划分应遵循一定的原则。一般来讲,市场经济条件下,对于那些市场无法提供和私人无力承担或不愿承担的农村社会服务,以及影响社会公平的基本的农村公共服务和公共产品,应由政府直接投入。但不等于政府包办所有的公共服务和公共产品,要按照公共财政的要求,实行有进有退,区别对待,并要采取有关措施和优惠政策,引导社会资金投入农村公共服务。

4. 农村市场体系不完善。

^① 根据湖南省社科院经济研究所陈文胜的调研和推断,2005年底湖南省乡村两级债务总额不低于299.6亿元,占2004年湖南省GDP的5.3%;占省财政总收入的49.3%。虽然目前还没能力把全国的乡村债务总额摸清,但可以肯定的是乡村负债十分严重。

农村公共服务体系建设不仅要靠行政办法和财政支持，还要根据农村公共服务的特点，以及市场要求和变化采取有效的服务提供方法，而农村市场化程度低的现状加大了采用多种方式提供公共服务的难度。

二、农村公共服务体系构建研究中需要明确的几个问题

（一）本书研究的农村公共服务体系的内涵

农村公共服务体系是以农村居民和农业从业者为主要服务对象的一套保证农村经济和社会发展的全方位、多层面的政府公共服务系统的总称。这一服务体系有两个基本点：一是这个服务体系的服务对象是农村居民和农业从业者，二是这个服务体系的目标是为了提高服务对象的生产力和生活质量。农村公共服务的具体内容有：

（1）传媒信息类：农村电视和广播；与农业技术有关的报纸、杂志和网站建设；农村电讯；农村邮政。

（2）教育类：农村中小学义务教育；农村高中和高等教育；针对农民的农业科技培训和其他就业技能培训；农民文化知识培训。

（3）社会保障类：农村养老保险；农村最低生活保障；农村医疗保障（农村新型合作医疗制度、农村医疗救助制度、农村卫生网点建设、农民疾病预防和保健、计划生育服务）；农村失业（失地）农民保障；农村“五保”对象保障。

（4）农村安全类：警察；消防；饮用水和食品安全；防疫；防洪。

（5）农村环境类：农村规划；环境治理；农村污水和垃圾处理；农村绿化。

（6）农村基础设施类：农田水利基础设施；道路建设；公路交

通和铁路运输；农村供电、供水、供气、供热等。

(7) 农村服务类：农村法律服务（农村民事刑事案件处理、农村法律咨询、农村法律援助、农村法律诉讼）；农村金融服务（保险、信贷）；生产和生活用品的购销网络；文体娱乐。

与农业生产紧密相关的一些服务更像是私人服务，所以本书没有把他们包括在农村公共服务的范畴中。

（二）政府在农村公共服务提供上的责权划分

1. 政府与市场的分界。

从动态上看，政府对公共服务的提供范围和程度不是一成不变的。不同时期，因技术条件、需求状况和供给能力等的发展变化，会改变农村公共服务的自然特性，人们对公共服务需求的深度和广度会不断扩大。

从理论上讲，政府和市场在农村公共服务提供上的分界在服务由谁提供效率更高以及对社会公平的影响。服务由政府提供的原因是市场失灵的存在，具体来说有以下几种情形：垄断，公共性、外部性和搭便车情况的存在、信息不完全或不对称、社会分配不公、经济波动等。首先，存在市场失灵的由政府提供服务的效率更高，其他情况由市场提供效率更高。其次，对社会公平有重大影响的服务应该由政府提供，其他的由市场提供。最后，还要考虑是否有私人愿意提供该产品和服务，对没有私人愿意提供的基本公共服务还得由政府提供。一般来讲，那些外部性大的服务（如义务教育），对社会发展和社会公平有重大影响的服务（如基本医疗保障），那些存在较大规模效益的服务（如自然垄断类），那些存在搭便车现象的服务（如污水、垃圾处理），私人部门不愿提供，一般由政府提供。科斯为外部性的内部化提供了市场化和更经济的解决办法，认为只要把服务交给任何一方负责，他们可以在谈判的基础上找到

最优的解决办法，用市场化办法解决外部性提供了很好的思路。

表 1 农村公共服务的分类及提供主体

公共产品	准公共产品		私人产品
	自然垄断类	共有资源类	
警察	广播电视	邮政	报纸、杂志和网站
规划	通讯	中小学和高等教育	农业科技培训
道路（不拥挤不收费）	污水和垃圾处理	社会保障类	文化知识培训
民事刑事纠纷处理	不盈利的公路交通和铁路运输	社会安全类（除警察）	农业生产类
	电、水、气、热等	农村环境治理	盈利的公路交通
		农村绿化	法律服务（除民事刑事）
		文化娱乐	金融服务
			生产生活商品购销网络
政府提供	共同提供	共同提供	市场提供

注：本表参考了余永定、张宇燕、郑秉文《西方经济学》，经济科学出版社 1997 年版，第 220—227 页。

在我国特定经济条件下，私人产品也不是都应该推向市场。由于我国二元结构和城乡分制的现实，需要政府下大决心缩小城乡差距，解决城乡居民在公共服务享受上的不公。大力发展农村经济，解决农民的安居乐业问题，是解决农民、农业和农村问题的根本出路。因此在私人产品范畴中那些促进农业生产发展的产品和服务（如与农业生产有关的资讯信息），那些改善农民生活条件的服务（如生活用品的销售网络），都应该属政府提供的范畴。由于政府财力的限制和有些服务如果完全由政府提供会产生浪费和不经济等现象，所以政府需要负担的服务中还要区分政府承担的程度，以实现效率的最优。

表 2 政府提供农村公共服务的范围和程度

承担全部	承担大部分	承担小部分	不承担
广播电视	高中和高等教育	个别与农业生产相关	报纸、杂志和网站
通讯	计划生育服务	非盈利的报纸、杂志	农业科技培训
邮政	农田基本建设	和网站	文化知识培训
中小学义务教育	水利和灌溉系统	个别非盈利科技培训	养老保险
农村最低生活保障	扶贫开发	合作医疗	疾病预防和保健
医疗救助	法律援助	失地（失业）农民保	农业机械
卫生网点建设		障	优良品种和农业科技
五保对象保障		个别非盈利的公路交	盈利性公路运输
社会安全类		通和铁路运输	法律服务
农村环境类		非盈利金融服务	金融服务
道路		文化娱乐	生产生活商品购销网
电、水、气、热等			络
民事刑事纠纷处理			法律咨询
			法律诉讼
			金融服务
			生产和生活用品购销
			网络

从表中可以看出，由政府提供的农村公共产品基本都是付出得不到补偿的和具有社会效益好而经济效益不高的产品和服务。而由市场提供的则是一些相对具有经济效益的公共服务项目。从政府对农村公共服务水平承担的范围看，政府有选择地承担农村公共服务和产品的供给基本符合公共财政的要求。政府在为农村提供公共产品中强调了社会效益而将经济效益放在次要的位置上，这就在根本上保证了农村公共产品的多层次、广范围地覆盖农村。

总的来看，政府要提供的产品和服务的范围会越来越广阔，同时提供的方式也会有更多的选择。技术的发展减少了产权界定的成