

ZHONGGUO NONGCUN
GONGGONG FUWU GAIGE YU
FAZHAN

中国农村 公共服务改革与发展

徐小青 郭建军◎著



人民出版社

ZHONGGUO NONGCUN
GONGGONG FUWU GAIGE YU
FAZHAN

中国农村 公共服务改革与发展

徐小青 郭建军◎著



人民出版社

策划编辑:吴炤东

责任编辑:吴炤东

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国农村公共服务改革与发展/徐小青 郭建军著.

-北京:人民出版社,2008.6

ISBN 978-7-01-007049-0

I. 中… II. ①徐…②郭… 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(2008)第 071306 号

中国农村公共服务改革与发展

ZHONGGUO NONGCUN GONGGONG FUWU GAIGE YU FAZHAN

徐小青 郭建军 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:5.25

字数:100 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-007049-0 定价:15.50 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目录

中国农村公共服务改革与发展

CONTENTS

1 引言	1
------------	---

2 中国农村公共服务发展概要	3
----------------------	---

2.1 人民公社时期的农村公共服务	4
-------------------------	---

2.1.1 人民公社体制的基本特征	4
-------------------------	---

2.1.2 人民公社时期的农村公共服务 提供	5
---------------------------------	---

2.1.3 人民公社时期农村公共服务供给 制度特征	6
------------------------------------	---

2.2 家庭承包制后至税费改革前的农村公共 服务	8
-----------------------------------	---

2.2.1 家庭承包制后农村公共服务的供给 主体	9
-----------------------------------	---

2.2.2 家庭承包制后农村公共服务的经费 来源	10
-----------------------------------	----

2.2.3 家庭承包制后至税费改革前农村公共 服务供给制度特征	12
--	----

2.3	税费改革以来的农村公共服务	18
2.3.1	税费改革中的农村公共服务 供给特征	18
2.3.2	新形势下农村公共服务面临的 挑战	22
3	概念框架	25
3.1	国外公共服务范畴及制度安排模式	27
3.1.1	国外公共服务的范畴	28
3.1.2	国外公共服务制度安排模式	32
3.2	中国农村公共服务制度安排	34
3.2.1	农村公共服务的基本原则	34
3.2.2	中国农村公共服务供给制度的 安排机制	37
4	研究方法与调研区域	47
4.1	概念界定	47
4.2	研究方法	52
4.3	数据来源及获取方式	53
4.4	调研区域情况及样本农户基本情况 概述	54
4.4.1	调研区域情况	54
4.4.2	样本农户基本情况概述	57

5 中国农村公共服务现状	65
5.1 农村卫生服务	65
5.1.1 农村医疗卫生服务	66
5.1.2 农村公共卫生服务	75
5.1.3 农村卫生机构改革农民意愿 调查	82
5.1.4 农村合作医疗情况	84
5.2 农业技术推广服务	90
5.2.1 农业技术推广服务供给	91
5.2.2 农业技术推广服务需求	96
5.3 农村信息服务	103
5.3.1 中国农村信息服务现状	104
5.3.2 农村信息服务中存在的问题及 原因	106
5.3.3 农村信息服务需求——农户 层面	110
5.4 农村社会保障	118
5.4.1 农村社会保障现状	118
5.4.2 农村社会保障中存在的问题及 原因	121

6	中国农村公共服务供给制度安排	133
6.1	主要结论	133
6.2	政策建议	139
6.2.1	农村公共服务改革的综合政策 建议	139
6.2.2	农村公共服务改革的具体政策 建议	143
	主要参考文献	149
	后 记	153

图 表 目 录

表 2.1	人民公社时期主要农村公共产品的筹资渠道	6
表 4.1	调研点分布情况	55
表 4.2	调研县基本情况	56
表 4.3	调研乡镇基本情况	57
表 4.4	农户年龄分布情况	58
表 4.5	农户文化程度分布情况	59
表 4.6	农户家庭人口分布情况	60
表 4.7	农户家庭电视机拥有情况	60
表 4.8	农户家庭通讯及信息接收设施拥有情况	61
表 4.9	农户主要从事职业分布情况	61
表 4.10	农户兼业情况	62
表 4.11	农户家庭收入来源情况	62
表 4.12	农户家庭非农收入比重情况	63

表 4.13	农户家庭最近三年主要支出负担 分布	63
表 4.14	农户家庭用于生活性消费支出分布 情况	64
表 5.1	农户家庭距离最近医疗点距离	67
表 5.2	在过去五年里因没钱而不去看病的农户 统计	67
表 5.3	农户生病不愿意住院的原因	68
表 5.4	农户家庭生病选择就医地点影响因素	69
表 5.5	农户生病就医机构选择	70
表 5.6	农户家庭生病就医不选择村级卫生室 原因	71
表 5.7	农户对医务所、医院服务不满意的 原因	73
表 5.8	农户生病就医是否遭遇医生夸大病情	74
表 5.9	农户饮用水来源	76
表 5.10	农户家庭厕所类型	77
表 5.11	农户家庭婴儿出生地点	78
表 5.12	农户接受健康教育来源机构	79
表 5.13	农户接受健康教育主要渠道	79
表 5.14	农户对乡镇卫生院康复服务评价	80
表 5.15	农户对乡镇卫生院疾病预防服务 评价	80

表 5.16	农户对乡人口与计划生育生殖健康服务 评价	81
表 5.17	农户对计划生育服务收费意见	81
表 5.18	农户对于村卫生室提高方面的选择	82
表 5.19	农户对于村卫生室建设机构的选择	83
表 5.20	农户对乡镇卫生院医生的服务态度 评价	84
表 5.21	农户对样本地区 20 世纪 90 年代以来是否 举办过合作医疗的统计	85
表 5.22	农户对合作医疗制度的参加意愿	86
表 5.23	农户对自己年老生病的依靠者的 选择	87
表 5.24	农户不愿意参加合作医疗的原因	88
表 5.25	农户参加合作医疗的目的	89
表 5.26	农户对合作医疗的理解	89
表 5.27	农户对合作医疗资金管理者的选择	90
表 5.28	2002 年内蒙古自治区农技推广单位人均 经费收入和人均经费支出情况	93
表 5.29	部分调研县农业技术推广机构和推广人员 各项工作占用时间结构	94
表 5.30	农户遇到技术困难时的主要解决 途径	96
表 5.31	农户对推广站技术服务满意度评价	97

表 5.32	农户对推广站技术服务不满意原因	97
表 5.33	农户对技术推广服务支付意愿	98
表 5.34	农户对技术推广服务支付费用的承受 金额	98
表 5.35	农户对农业科技投入支付意愿实证模型 解释变量	99
表 5.36	模型估计结果	100
表 5.37	农户获取新技术主要途径	101
表 5.38	农户对获取技术服务组织方便程度的 评价	101
表 5.39	农户对提供技术服务组织的可信度 评价	102
表 5.40	部分调研乡信息服务中心工作人员 情况	109
表 5.41	农户最需要的信息类别	110
表 5.42	农户获取信息主要渠道	111
表 5.43	农户信息获取渠道	113
表 5.44	农户对所得信息服务满意度评价	113
表 5.45	农户对所得信息服务不满意原因	114
表 5.46	农户较为满意的信息服务来源	115
表 5.47	农户信息服务获取频率	116
表 5.48	农户对信息服务站满意度评价	117
表 5.49	全国农村社会保障网络发展情况	119

表 5.50	农户社会保险参加情况	122
表 5.51	农户没有参加社会保险的原因	123
表 5.52	农户遇到自然灾害、疾病或事故的解决 途径	124
表 5.53	农户对农村社会养老保险了解程度	125
表 5.54	农户对何种养老方式最好的意见	126
表 5.55	农户因为没有钱,生病后应该住院治疗 而不能住院的情况	128
图 2.1	人民公社的农村公共服务机构	5
图 2.2	农村税费及“三乱”对福利的影响	15
图 2.3	乡镇政府功能关系	20
图 3.1	公共服务提供中的问责关系框架	43
图 5.1	农户对技术推广站提供服务有用性的 评价	103
图 5.2	农户需求信息类型统计	112
图 5.3	乡村两级信息服务提供比重	116
图 5.4	农户信息服务支付意愿	117



引 言

改革开放以来，我国国民经济和社会有了长足的发展，国家经济实力不断增强，特别是实施积极财政政策以来，公共基础设施建设步伐加快，但社会资源和财政资源要素配置主要向工业和城市倾斜，城乡之间和地区之间经济差距拉大，城乡二元结构明显，农村公共物品资源的匮乏和农村公共服务建设的滞后成为我国社会经济发展的突出问题。因此，当前加快新农村建设，推进政府职能转变，把政府的公共服务资源和职能向农村转移，实现城乡统筹发展，对于化解“三农”问题，实现全面建设小康社会的历史任务，具有极其重要的现实和深远的意义。

《中国农村公共服务改革与发展》是由福特基金会资助，由国务院发展研究中心农村经济部组织实施的重

大研究课题。旨在通过公共服务的基础理论研究，主要是政府治理与改革理论、公共物品理论、公共选择理论及制度变迁理论，以及对中国农村公共服务体系的演变、当前中国农村公共服务的制度安排现状进行调查，研究当前中国农村公共服务存在的主要问题，确立中国农村公共服务改革与发展的理论框架，并对中国未来农村公共服务制度安排方式进行讨论，为中国农村公共服务的改革与发展提供具有可操作性的中长期政策建议。

2

中国农村公共服务发展概要

伴随着农村基本经济制度的变革和重大经济政策的出台，中国农村公共服务体系不断变迁。总体而言，中华人民共和国成立以来，农村公共服务有三个重要阶段：人民公社时期、家庭承包制至税费改革前、税费改革全面铺开以后。在各个阶段，农村公共服务都有一个不断深入和完善的过程。特别是，在税费改革后，在当前构建和谐社会的背景下，农村公共服务建设面临许多亟待解决的新问题。

2.1 人民公社时期的农村公共服务

2.1.1 人民公社体制的基本特征

人民公社是现代中国计划经济体制下农村社会组织的基本形式。1958年，在中共中央的号召下，全国各地农村以乡为单位普遍成立了人民公社；1978年以后，随着中国农村改革的全面展开，人民公社制度逐步解体。因此，人们通常把1958~1978年的中国农村称做是“人民公社时期”。

作为在中国农村的一种社会组织形式，人民公社的特征突出表现在以下几个方面：第一，实行“政社合一”的组织体制。公社首先是一个基层政权组织。公社成立之后，原乡政府的各种政治、经济和社会管理机构被改组成为公社的行政部门。同时，公社又是一个集体经济组织。它根据“生产资料归公社、生产大队和生产队三级所有，经济核算以队为基础”的原则，对辖区内所有经济活动进行统一规划和安排。第二，实行高度集中的经济管理方式。公社可以无偿平调其下属单位的人员、资金和物资，禁止社员从事任何个体经营性活动，只给社员保留少量“自留地”用以调节生活资料的生产

和供应。第三，实行供给制与工分制相结合的分配制度。生活资料的 70% 按人口平均分配，其余 30% 按照社员的劳动量即工分分配。

2.1.2 人民公社时期的农村公共服务提供

人民公社时期，中国农村基层相继建立了农业技术推广站、农业机械管理站、水利站、畜牧兽医站、经营管理站等农业生产和农村经济服务机构；建立了供销合作社，作为农村的唯一流通部门，负责农业生产资料和农民生活资料的供应；设立了粮管站，负责粮食的统一购销、储存与调配。此外，还设立了文化站、广播站和卫生院，承担农民的精神文化服务和医疗保健服务职能（见图 2.1）。应当说，人民公社建立的这一农村公共服务体系，在组织上是基本健全的，功能上是基本完善的，对于推动农业经济的发展，满足农民的物质文化需要，稳定农村的社会福利事业，起到了至关重要的作用。这一体系的基本特点是：（1）以“条条”管理为主，各

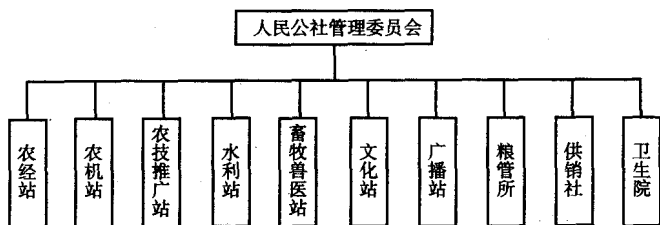


图 2.1 人民公社的农村公共服务机构