



江西老区农村社会 事业发展研究

聂火云 著

中国社会科学出版社



江西老区农村社会 事业发展研究

聂火云 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

江西老区农村社会事业发展研究/聂火云著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5161-0381-4

I. ①江… II. ①聂… III. ①农村—社会事业—研究—江西省
IV. ①D675.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 259755 号

责任编辑 孔继萍

特邀编辑 培 华

责任校对 李 莉

封面设计 弓禾碧

技术编辑 王炳图

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010-64040843 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010-64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2011 年 12 月第 1 版	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
开 本	880 × 1230 1/32		
印 张	9.125	插 页	2
字 数	230 千字		
定 价	30.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

之所以要研究老区农村社会事业发展问题，在导论的研究背景和研究意义中已经开宗明义地作了阐述，这是从学理及实践的需要来讲的，其实这其中还有个人的经历及情感因素起了很大作用。1985年9月至1986年9月，我曾被派往老区农村做了一年的扶贫援教工作，此后也曾多次在老区农村走访或调研，对老区农村的经济社会发展状况以及民生状况有切身的感受，加上自己是在老区工作的理论工作者，总有一种责任感、使命感，应该为老区农村的建设和发展做点什么。2006年，我考取华东师范大学的博士研究生，研究方向为“全球化与社会主义建设”，适逢国家实施社会主义新农村建设大战略，导师和我不谋而合，都把博士论文的选题定位在农村社会建设，经过几番商讨论证，最后把博士论文的题目定为“江西老区农村社会事业发展研究”，并在2008年申报了国家教育部人文社会科学规划基金项目，被批准立项并获得了资助基金，使我的调查研究工作和博士论文得以顺利完成。

社会事业发展具有极其重要的民生价值，而在老区农村，社会事业发展存在的问题尤其突出，发展社会事业不仅是老区经济社会协调发展的迫切需要，更为重要的是可以为老区农村民生改善带来现实的切身利益，产生立竿见影的直接效应。比如说，教育既是国家大计，也是百姓的切身利益，是民生改善之基。对于

老区农村而言，教育的民生价值首先在于为民减负，政府对教育投入的增加、免费义务教育的实行，减少了农民用于子女教育的支出，这对贫困的老区农民来说无异于雪中送炭，直接惠及民生；教育的民生价值还在于提供每个人达到起点公平的机会，避免可能遭遇的社会排斥，促进人的能力发展，提高人的可行能力和生存发展竞争的能力，这是改善个人及其家庭境遇的最有力的动力之源。

再比如说公共卫生和基本医疗，直接关系到个体的健康水平和生活质量，而这是民生最重要的内容。健康是个人发展和家庭幸福的根本保证，是社会发展的首要目的，这不仅因为健康是个人发展的根本性生理基础，还因为一个人一旦失去健康，他的可行能力会受到很大制约，甚至将面临一些社会性的剥夺。对于老区农村而言，医疗卫生事业的民生价值不仅在于直接减少农民看病用药、维持健康的支出，解决老区农民缺医少药、看病难、看病贵的问题，而且还在于通过保障广大村民的健康，提高个人的可行能力的经济生产力，促进农民增收，减少贫困，从而改善个人及其家庭的生存发展条件，并形成良性循环。

社会保障是满足弱势群体基本生存需要的安全网，因为生存权是民生最基本的要素，因此可以说社会保障就是民生保障。对于面临年老、失地、失业、生病、贫困等各种风险的人们来说，能否渡过难关、摆脱困境，基本的生存权利是否能得到保障，并过上有意义的生活，保持心情的平静，社会保障具有至关重要的意义。对于处境不利且处于贫困状况的老区农村来说，农民长期被排斥在社会保障、社会福利制度之外，除了低水平的“五保”供养及很有限的社会救助外，几乎没有养老保险，农村合作医疗也经历了由低水平保障到崩溃的过程，因缺乏基本保障政策或因病致贫、因病返贫等所导致的贫困现象严重，即使近些年来建立

了最低生活保障制度，也开始了新型农村社会养老保险的试点，但总的情况仍然是保障水平低、覆盖面窄，老区农民的相对贫困现象仍然比较普遍。因此，健全老区农村社会保障体系的直接民生价值在于减少老区农村贫困，让社会的人文关怀真正惠及老区农民，使农民的基本生活更有保障。

文化本来就是生活的基本需要，不断丰富人民的精神文化生活，对于改善民生具有特殊的意义。文化的民生价值在于通过适宜的文化生活让人们体验到生活的意义、人生的价值，使人们的情感需要得到满足，人们的基本文化权利得到体现，从而提升人们的精神境界和生活质量。长期以来，老区农村公共文化事业发展滞后，农民的文化生活被边缘化，农民的文化权利被漠视，文化民生缺乏应有的保障，严重的后果不仅仅是农民精神生活的单调，更重要的是农民的主体感被忽视，低级粗俗的文化糟粕乘虚而入，农民的价值观念乃至精神信仰与主流意识、核心价值体系偏离。可见老区农村文化事业发展更显重要，不仅治愚、治贫，更在于人生价值和生活意义的重建。

本书正是立足于老区农村民生改善，在广泛调查和深入研究的基础上，以马克思主义农村社会发展理论为指导，对老区农村社会事业发展的需求特征、老区农村社会事业发展的状况、老区农村社会事业发展滞后的成因及负面效应、老区农村社会事业发展的路径与保障机制等基本问题进行了较为系统深入的探讨，对促进老区农村社会事业发展和民生改善具有一定的借鉴和参考价值。本书只是抛砖引玉之作，期待有更多同仁关注老区农村的建设与发展，书写精彩篇章，贡献真知灼见；更期待政府和社会各界有更为积极的政策措施和实际行动；尤其希望老区农村的人民发扬优良传统，意气风发，积极求变，更多依靠自身力量摘掉贫困落后的帽子，跟上全国发展的步伐，过上小康富裕的日子。

目 录

导 论	(1)
一 研究背景和意义.....	(1)
二 国内外研究现状	(13)
三 基本概念解析	(24)
四 研究思路与研究方法	(38)
五 研究的重点、难点和创新之处.....	(45)
 第一章 马克思主义关于农村社会发展的思想	(48)
第一节 马克思主义经典作家关于农村社会 发展的重要思想	(49)
一 马克思恩格斯关于农村社会发展的重要思想	(49)
二 列宁关于农村社会发展的重要思想	(60)
三 马克思主义经典作家关于农村社会发展思想的 现实意义	(69)
第二节 中国共产党人关于农村社会发展的重要思想 ...	(73)
一 中国共产党人关于农村社会发展的重要思想	(73)
二 中国共产党人关于农村社会发展重要思想的	

实践指导意义	(95)
第二章 江西老区农村社会事业发展的需求分析	(100)
第一节 老区农村社会事业发展的需求表达机制	(100)
一 需求表达机制存在的问题	(101)
二 建立有效的需求表达机制的措施	(106)
第二节 老区农村社会事业发展的需求偏好分析	(109)
一 老区农民需求偏好的影响因素分析	(109)
二 老区农民对社会事业的需求偏好分析	(113)
第三节 老区农村社会事业发展需求量的测定	(121)
第三章 江西老区农村社会事业发展现状	(125)
第一节 老区农村义务教育事业发展状况	(127)
一 财政投入少、义务教育经费保障水平仍然较低 ..	(128)
二 基础设施落后、义务教育资源配置失衡	(130)
三 师资数量不足、整体素质不高、流失严重	(132)
四 留守儿童多、贫困生多、对后义务教育的 升学期望不高	(134)
第二节 老区农村医疗卫生事业发展状况	(137)
一 农村公共卫生服务体系问题突出	(138)
二 新型农村合作医疗管理机制不健全	(141)
三 医疗卫生服务体系不完善	(146)
第三节 老区农村社会保障事业发展状况	(149)
一 农村社会养老保险制度尚未建立、 农民养老问题突出	(150)
二 农村最低生活保障水平低	(152)
三 农村五保供养资金短缺、供养标准难以落实	(153)

四	失地农民与农民工的社会保障问题有待解决·····	(155)
第四节	老区农村文化事业发展状况·····	(156)
一	农村公共文化服务体系薄弱·····	(158)
二	农村文化队伍薄弱、基层文化人才匮乏·····	(160)
三	农村公共文化服务供给不足·····	(161)
四	文化管理体制不健全、农村文化监管尚待加强·····	(162)
第四章	江西老区农村社会事业发展滞后的负面效应与 成因分析·····	(165)
第一节	老区农村社会事业发展滞后的负面效应·····	(165)
一	老区农村民生改善受到制约·····	(166)
二	严重影响老区农村经济的可持续发展·····	(171)
三	影响农村和谐社会建设和全面建设小康社会 目标的实现·····	(178)
第二节	老区农村社会事业发展滞后的成因分析·····	(182)
一	老区特殊的自然环境因素与历史条件·····	(182)
二	老区农村的人文和人才因素·····	(186)
三	城乡分割的制度因素·····	(190)
四	责任主体与投入因素·····	(196)
第五章	江西老区农村社会事业发展的路径与 保障机制·····	(201)
第一节	老区农村社会事业发展的路径·····	(202)
一	老区农村义务教育事业发展路径·····	(203)
二	老区农村医疗卫生事业发展路径·····	(211)
三	老区农村社会保障事业发展路径·····	(220)
四	老区农村文化事业发展路径·····	(228)

第二节 老区农村社会事业发展保障机制·····	(233)
一 建立促进老区农村社会事业发展的 资金保障机制·····	(234)
二 建立促进老区农村社会事业发展的 有效供给机制·····	(237)
三 加大扶贫开发的力度、建立有效的 扶贫开发机制·····	(242)
四 建立促进老区农村社会事业发展的 人才保障机制·····	(247)
结束语·····	(249)
附录一 老区农村社会事业发展调研访谈提纲·····	(253)
附录二 老区农村社会事业发展与民生状况调查问卷·····	(255)
参考文献·····	(259)
后记·····	(280)

导 论

一 研究背景和意义

（一）研究背景

1. 我国农村经济社会发展严重滞后的现状要求加快农村社会事业发展

中国是一个农村天地广阔、农村人口占多数的国度，农业和农村的发展事关国运民生、社会稳定。在我国长期形成的城乡二元结构的体制下，农业长期为国家工业化提供原始积累，农村长期成为城市廉价生活资料的来源，农民长期承担着各种沉重的负担，所以农业成为弱质产业，农村成为弱势地区，农民成为弱势群体，农村经济发展缓慢，农民增收困难。与农村经济发展相比，农村社会建设更是“短腿”，农村教育、医疗卫生、社会保障和公共文化等社会事业的发展严重滞后，农村公共产品、基本公共服务供给严重不足，成为农村发展中最为薄弱的环节，也是农民反应最为强烈的问题。尤其是在中国农村社会从生存型社会向发展型社会转轨的背景下，广大农村居民在教育、健康、养老及精神文化生活等方面潜在的公共需求快速释放，大力发展农村社会事业，为农民提供基本而有保障的公共服务是广大农民最迫切、最现实的期盼。

农村经济社会发展滞后,使得城乡发展严重失衡,差距十分明显。城乡差距自然表现在经济发展水平及城乡居民收入方面,根据国家统计局提供的数据可以计算出:1957年全国城镇居民家庭人均生活费收入与农村人均纯收入之比为 $3.23:1$,1978年城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入之比为 $2.57:1$,1983年缩小到 $1.82:1$,但到1992年又扩大到 $2.32:1$,1999年为 $2.64:1$,2009年为 $3.33:1$ 。绝对差距从1978年二者相差209.8元,到1992年突破千元大关,达到1042元,再到2009年达到12022元。可见,城乡居民收入差距不可小看。但更大的差距是城乡社会事业发展方面的差距。城市居民所享有的教育、医疗卫生、社会保障和文化服务等各项社会事业都是由政府财政投入举办,基本公共服务体系健全、设施完善,优质资源密集。而农村各项社会事业则长期是靠“三提五统”或者直接向农民收费来举办,政府财政的投入极少,有人称之为体制外供给。其直接后果自然是农村社会事业落后,基本公共服务体系脆弱,以至于农村普遍出现上学难、上学贵、看病难、看病贵、农民基本生活缺乏保障等严重现象。有人测算,目前我国“城市拥有70%的卫生资源,而广大农村只拥有约30%的卫生资源,农村居民卫生费用不足城市居民的 $1/4$ ”^①。如果把义务教育、基本医疗卫生、社会保障等因素考虑在内,城镇居民与农村居民的实际收入之比可达 $5—6:1$ (迟福林,2006)。

城乡发展中存在的过大差距如果长期得不到解决,一方面会

^① 中共中央宣传部理论局:《七个怎么看(理论热点面对面·2010)》,学习出版社、人民出版社2010年版,第3页。

影响农民的消费心理，微薄的收入无力形成购买力，即使收入增加了，在缺乏基本保障的前提下，有钱也不敢去消费，从而制约农村消费需求的增加，经济发展的动力削弱，影响经济的持续增长；另一方面会导致社会心理失衡，滋生不满、对立、仇视情绪，甚至诱发民族问题、宗教问题，加剧社会矛盾，阻碍农村全面小康的实现和社会主义和谐社会建设。解决城乡发展不平衡的问题，自然有赖于农业生产水平的提高和农村经济的发展，这是生产力基础。但从我国农村发展的现实看，加快农村社会事业发展，提高农村基本公共服务水平，促进城乡基本公共服务均等化显得更为迫切。因为农村社会事业的发展状况决定了农村基本公共服务的供给水平，是广大农民群众当前最关心、最直接、最现实的利益，也是民生所系。

2. 党和政府对社会建设、民生改善尤其是农村社会事业发展予以高度重视

党和政府历来高度重视农业、农村和农民问题，特别是进入新世纪以来，中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，提出统筹城乡经济社会发展的方略和“多予、少取、放活”的方针，实行工业反哺农业、城市支持农村的政策，大力推进社会主义新农村建设。党在领导中国特色社会主义事业的伟大进程中，对社会建设、民生改善予以高度关注，对于社会事业的发展尤其是农村社会事业的发展愈来愈重视。党的十六大提出全面建设小康社会的奋斗目标，小康社会目标的指标体系不仅有经济的或收入的指标，社会生活的内容更丰富，这表明党的执政理念有了新的变化，更加注重社会建设和社会发展，政府的职能也随之发生了新的转变，开始强化社会管理、公共服务职能。十六届三中全会提出科学发展观，统筹城乡经济社会发展，并提出国家新增教育、卫生、文化等公共事业支出主要用于农村；巩固和

完善以县级政府管理为主的农村义务教育管理体制；改善乡村卫生医疗条件，积极建立新型农村合作医疗制度，实行对贫困农民的医疗救助。^①

十六届五中全会提出建设社会主义新农村，强化政府对农村的公共服务。大力发展农村公共事业，重点普及和巩固农村九年义务教育，对农村学生免收杂费，对贫困家庭学生提供免费课本和寄宿生活费补助；加强农村公共卫生和基本医疗服务体系建设，基本建立新型农村合作医疗制度，加强人畜共患疾病防治；发展远程教育和广播电视村村通。^② 十六届六中全会通过构建社会主义和谐社会的决定，提出更加注重发展社会事业，推动经济社会协调发展；扎实推进社会主义新农村建设，促进城乡协调发展，各级政府要把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村，国家财政新增教育、卫生、文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村，逐步加大政府土地出让金用于农村的比重；普及和巩固九年义务教育，落实农村义务教育经费保障机制，在农村并逐步在城市免除义务教育学杂费，全面落实对家庭经济困难学生免费提供课本和补助寄宿生生活费政策，保障农民工子女接受义务教育；健全医疗卫生服务体系，重点加强农村三级卫生服务网络和以社区卫生服务为基础的新型城市卫生服务体系建设，落实经费保障措施。逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系，逐步建立农村最低生活保障制度，有条件的地方探索建立多

① 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2005年版，第469、477—478页。

② 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2006年版，第1066—1067页。

种形式的农村养老保险制度。加快推进新型农村合作医疗，完善农村五保供养制度。^①

十七大把加快发展社会事业、推进以改善民生为重点的社会建设作为十分重要的战略任务，提出优化教育结构，促进义务教育均衡发展，加强教师队伍建设，重点提高农村教师素质；加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，探索建立农村养老保险制度，全面推进新型农村合作医疗制度建设，完善城乡居民最低生活保障制度，逐步提高保障水平；要坚持公共医疗卫生的公益性质，坚持以预防为主、以农村为重点，建立覆盖城乡居民的公共卫生服务体系、医疗服务体系、药品供应保障体系，加强农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务体系建设，深化公立医院改革。^② 十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，强调必须扩大公共财政覆盖农村范围，加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，并就繁荣发展农村文化、大力办好农村教育事业、促进农村医疗卫生事业发展、健全农村社会保障体系、加强农村基础设施和环境建设、推进农村扶贫开发、加强农村防灾减灾能力建设、强化农村社会管理八个方面对农村公共事业发展作了具体部署。

中共中央国务院从 2004 年起连续 7 年下发“一号文件”，采取了一系列更直接、更有力、更有效的支农惠农的政策举措，加大了财政支农的力度，实行各种惠农补贴、全面取消农业税和各

① 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社 2008 年版，第 652—653、655、660 页。

② 中共中央文献研究室：《十七大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2009 年版，第 29—31 页。

种收费、免除农村义务教育阶段学杂费、建立新型农村合作医疗制度、农村最低生活保障制度和新型农村社会养老保险制度等等。这一系列政策措施的实施，扭转了此前出现的农业一度徘徊不前的局面，巩固和加强了农业的基础地位，促进了农民收入的增加和农村社会事业的不断发展，农村公共服务水平有所提高，农民生活得到改善，广大农村出现了新的面貌。但也必须清醒看到，长期制约农业农村发展的因素并没有根本消除，城乡分割的体制性障碍仍然明显，人口资源环境约束增强，农村基础设施仍然比较落后，农村教育、医疗卫生、社会保障和公共文化等社会事业发展条件虽有所改善，但农村基本公共服务水平仍然较低，城乡社会发展差距依然较大，广大农村特别是贫困落后地区的农村，上学、就医、养老等农民群众最关心、最迫切的利益问题还没有得到根本解决。对此，党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》进一步作出决策部署。加强社会建设，建立健全基本公共服务体系，着力保障和改善民生。加强农村基础设施建设和农村公共服务，提高农村义务教育质量和均衡发展水平；加强农村三级医疗卫生服务网络建设；完善农村社会保障体系，逐步提高保障标准。促进教育公平，合理配置公共教育资源，重点向农村、边远贫困、民族地区倾斜，加快缩小教育差距。加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，实现新型农村养老保险制度全覆盖。把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，优先满足群众基本医疗卫生需求。加强城乡医疗卫生服务体系建设，新增医疗卫生资源重点向农村和城市社区倾斜。以农村基层和中西部地区为重点，继续实施文化惠民工程，基本建成公共文化服务体系。党和政府的高度关注正是需要我们对农村社会事业发展进行深入研究的高端政策背景。

3. 江西老区面积大、人口多，老区农村社会事业发展存在的问题突出

江西是中国革命的摇篮、人民军队的摇篮、人民共和国的摇篮。以毛泽东为代表的老一辈无产阶级革命家在井冈山建立了中国革命史上第一个农村革命根据地，点燃了中国革命的星星之火，开辟了中国革命胜利的道路。南昌是第一面八一军旗升起的地方，瑞金是中华苏维埃共和国临时中央政府诞生地。在第二次国内革命战争时期，中国共产党先后在江西创建了以井冈山和永新为中心的湘赣革命根据地、以瑞金为中心的苏维埃中央革命根据地、以修水和铜鼓为中心的湘鄂赣革命根据地及以横峰和弋阳为中心的闽浙赣根据地。江西是全国最著名的革命老根据地地区，其土地总面积的 78.1%、乡镇的 75%、人口的 55.5% 属于革命老区。根据地的人民为中国革命的胜利作出了巨大牺牲和重大贡献，仅有名有姓的烈士就达 25 万人，占全国烈士总数的 1/6。可见，江西老区面积之大、人口之众、烈士之多居全国首位。^①

客观地看，新中国成立 60 多年来，确实有一部分革命老区发生了翻天覆地的变化，那里的人民摆脱了贫困，甚至过上了比较富裕的生活。但还有相当一部分的老区经济社会发展水平仍然不高，农民还比较贫困。从国家公布的数字看，2003 年江西被列为国家级贫困县的县市是 18 个，2005 年江西被列为国家扶贫开发工作重点县的县市是 21 个，2010 年江西被列为国家级贫困县的县市是 22 个，可见比例不低，范围不小。本书所研究的对象主要是相对比较贫困的老区农村，这些地区，由于区位、自然条件、历史原因及城乡二元经济社会结构等因素，经济社会发展

^① 《当代江西简史》编辑委员会：《当代江西简史》，当代中国出版社 2002 年版，第 383 页。