

XINNONGCUN GONGGONGFUWU TIXI JIANSHE

新农村公共服务体系建设

刘秀艳 等著



全国百佳图书出版单位
知识产权出版社

新农村公共服务体系建设

刘秀艳 王丽静 陈 薇 著
邓 楠 王 晨 张永华



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书绪论和第一章介绍了农村公共服务体系建设的研究背景、相关概念、主要内容,并回顾了农村公共服务体系建设历史,分析了存在的问题和未来发展趋势。第二章至第十章分类探讨了农村公共服务体系建设问题,除教育、文化、医疗卫生、社会保障等服务内容外,将农技推广服务延伸为农村科技服务,增加了经济服务、就业服务、法律服务、信息服务。第十一章阐述了农村公共服务体系建设的制度保障。

责任编辑:范红延

责任校对:董志英

封面设计:智兴设计室

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

新农村公共服务体系建设 / 刘秀艳等著. —北京:知识产权出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0930 - 0

I. ①新… II. ①刘… III. ①农村 - 社会服务 - 研究 - 中国 - 现代 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 229565 号

新农村公共服务体系建设

刘秀艳 王丽静 陈薇 邓楠 王晨 张永华 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编电话: 010 - 82000860 转 8026

责编邮箱: fanhongyan@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 12.75

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

字 数: 328 千字

定 价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 0930 - 0/D · 1354 (3809)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

建设农村公共服务体系，是党和国家中长期发展战略目标之一，也是政府推进社会主义新农村建设的工作重点。近年来，学术界对此问题的研究十分活跃，有不少成果相继发表或出版。在我们从事教学和相关研究的过程中，对农村公共服务体系建设问题，陆续形成了一些新的观点和认识，这是本书形成的原动力。

本书绪论和第一章介绍了农村公共服务体系建设的研究背景、相关概念、主要内容，并回顾了农村公共服务体系建设历史，分析了存在的问题和未来发展趋势。第二章至第十章分类探讨了农村公共服务体系建设问题，除教育、文化、医疗卫生、社会保障等服务内容外，将农技推广服务延伸为农村科技服务，增加了经济服务、就业服务、法律服务、信息服务。第十一章阐述了农村公共服务体系建设的制度保障。

本书是由河北科技大学长期从事相关研究的几位教师合作完成的。在本书的写作过程中，借鉴、吸收了大量已有研究成果，为此我们向原作者表示衷心感谢。向为本书出版花费了大量心血的知识产权出版社的范红延编辑表示衷心感谢。向对本书出版提供了大力支持与帮助的河北科技大学文法学院、经管学院、学校科研处的领导和同事们表示衷心感谢。对文法学院研究生李丽娜同学的帮助表示衷心感谢。

全书由刘秀艳统稿。作者分工是：绪论，刘秀艳；第一章，

刘秀艳、王晨；第二章，刘秀艳；第三、第四章，王丽静；第五章，王晨；第六章，邓楠；第七章，陈薇；第八、第九章，张永华；第十章，邓楠；第十一章，陈薇。

由于作者水平有限，错误和疏漏在所难免，恳请读者批评指正。

作者

2011年11月于石家庄

目 录

绪 论	1
第一章 农村公共服务体系建设的历史与展望	23
第一节 农村公共服务体系建设历史回顾	23
第二节 农村公共服务建设存在的问题	36
第三节 新农村公共服务体系建设展望	43
第二章 新农村科技服务体系建设	52
第一节 农村科技服务体系建设的历史回顾	52
第二节 农村科技服务体系的新格局	67
第三节 农村科技服务体系存在的问题及对策	89
第三章 新农村公共教育服务体系建设	103
第一节 农村公共教育服务体系发展回顾	103
第二节 农村公共教育服务体系建设的现状分析	118
第三节 完善新农村公共教育服务体系的对策	132
第四章 新农村公共文化服务体系建设	141
第一节 新农村公共文化服务体系建设的意义	142
第二节 农村文化服务体系的发展回顾	145
第三节 农村公共文化服务体系的构成与制约因素	155
第四节 新农村公共文化服务体系建设的对策	164

第五章 新农村公共医疗卫生服务体系建设 ·····	173
第一节 农村公共医疗卫生服务体系建设历史回顾·····	173
第二节 农村公共医疗卫生服务体系建设的主要问题·····	179
第三节 新农村公共医疗卫生服务体系建设途径与 措施·····	186
第六章 新农村社会保障体系建设 ·····	197
第一节 农村社会保障体系发展的历史回顾·····	197
第二节 农村社会保障体系的现状分析·····	206
第三节 新农村社会保障体系建设的政策措施·····	221
第七章 新农村发展经济服务体系建设 ·····	229
第一节 新型农村合作经济组织的培育·····	229
第二节 贫困人口的扶持与开发·····	241
第三节 新农村金融服务体系的健全与完善·····	254
第八章 新农村就业服务体系建设 ·····	267
第一节 就业与就业服务体系·····	267
第二节 农村劳动力就业服务体系建设的现状与问题·····	277
第三节 健全农村就业服务体系的对策建议·····	284
第九章 新农村信息服务体系建设 ·····	291
第一节 农户信息需求·····	291
第二节 农村信息服务的现状 & 问题·····	303
第三节 新农村信息服务体系建设的重点及措施·····	320
第十章 新农村法律服务体系建设 ·····	325
第一节 新农村法律服务体系建设的重要性·····	325
第二节 新农村法律服务的重点·····	334
第三节 新农村法律服务体系建设的政策措施·····	340

第十一章	新农村公共服务体系的政策及制度保障·····	348
第一节	农村公共服务政策的形成过程·····	348
第二节	农村公共服务政策制定和执行中存在的问题·····	356
第三节	新农村公共服务体系的制度保障·····	362
主要参考文献	·····	379

绪 论

进入 21 世纪以来，随着我国经济实力的增强和改革开放的不断深入，中国共产党紧紧把握经济社会发展的正确走向，汲取国外发展的先进经验，总结我国发展实践中出现的新情况、新问题，提出了科学发展观理论。这一理论为我国经济社会发展明确了方向，也丰富了建设中国特色社会主义理论的内容。建设服务型政府、实现城乡统筹发展、建设社会主义新农村、实现基本公共服务均等化等重大战略目标的提出，是贯彻和落实科学发展观的具体体现。建设和完善国家公共服务体系，是上述发展目标的重要组成部分。近年来，理论界对公共服务体系建设的研究逐渐活跃，各级政府在实践中大胆探索，积极推进。农村公共服务体系建设是整个国家公共服务体系建设的重点和难点。研究农村公共服务体系建设无论在理论上还是在实践中都有重要意义。

一、农村公共服务体系建设研究的相关概念

农村公共服务体系建设，是在学习借鉴西方公共服务和公共产品理论的基础上，针对我国社会发展特别是农村发展的需要提出的。准确理解农村公共服务体系的涵义，涉及诸多相关概念，国内的表述很不一致，有必要予以廓清。

（一）公共产品与公共服务

1. 公共产品

公共产品（Public Good）也称公共用品，公共物品，公共品，是西方经济学用语，指能为绝大多数人共同消费或享用的产

品或服务。1954年，萨缪尔森（Paul A. Samuelson）在前人研究的基础上，发表《公共支出的纯理论》一文，提出了公共产品的严格定义。公共产品的基本特征是非竞争性和非排他性。非竞争性是指一部分人对某一产品的消费不会影响另一些人对该产品的消费，一些人从这一产品中受益不会影响其他人从这一产品中受益，受益对象之间不存在利益冲突；非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有，要将一些人排斥在消费过程之外，不让他们享受这一产品的利益是不可能的。公共产品的非竞争性和非排他性，要求公共产品的生产必须由公共支出予以保证；公共产品的生产经营管理必须由非盈利组织承担。萨缪尔森的公共产品定义，被国内学界广泛接受并沿用，以此作为研究中国公共产品和公共服务的基础概念。

2. 公共服务

（1）公共服务与公共产品的关系表述

国内学术界对公共服务与公共产品有不同的理解，对二者的关系表述主要有以下几种。

第一种表述：公共产品包含公共服务。徐小青认为，“公共服务是一种具有非竞争性和非排他性的社会服务。这种服务一般对公众或社会的发展有利，但具有一定的外部性，使得其提供服务私人收益小于社会收益。公共服务具有公共产品的性质，是不具备产品的物质形态，而是以一定的信息、技术或劳务等服务的形式表现出来的一种公共产品”。^①李朝祥认为，公共服务是一个有着特定含义的概念。公共服务是指为社会公众提供的基本的、非盈利性的服务，即：第一，公共服务是大众化的服务；第二，公共服务是基本服务；第三，公共服务是内容广泛的服务；

^① 徐小青. 中国农村公共服务 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2002: 47

第四，公共服务是非盈利性的服务。^①

第二种表述：公共服务包含公共产品。李军鹏认为，“公共服务是政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称，公共服务是由以政府机关为主的公共部门生产，供全社会所有公民共同消费、平等享用的社会产品。其特点是：第一，公共服务是满足公共需要的社会产品，政府运用各种资源，根据公平、正义等价值，积极回应社会需求，为实现福利最大化而提供的社会产品与服务。第二，公共服务是公民平等享受的社会产品，其主要目标是平等地解决社会成员基本生存和基本生活问题，平等地改善公民的生活状况、提高生活品质、造就精神健康且有能力的公民”。^②方堃认为，“公共服务的概念比公共物品要广泛，它更加强调公民的权利、社会的公正和覆盖面”。^③

第三种表述：公共产品与公共服务并行。詹成付、王景新将公共物品和公共服务并行解释，认为“对这种物品或服务存在公共的私人需要，但任何单位和个人却不能或不愿意提供这种物品或服务。要满足这种共同的私人需要的物品或服务，必须经过私人之间事先的有意识的自愿协调，或者经过某种制度化的带有强制色彩的协调。这样就把对公共物品的定义的理解引导到了‘供给’或服务方面。这样一种界定扬弃了萨缪尔森对公共物品静态的‘技术属性’界定，而是从人们的需要和实现这种需要能力，从社会、经济、技术环境变化对人的需要及其实现能力的

① 李朝祥. 政府公共服务职能的市场化 [J]. 广西社会科学, 2003, (4): 16~17

② 李军鹏. 公共服务学——政府公共服务的理论与实践 [M]. 国家行政学院出版社, 2007: 2

③ 方堃. 当代中国新型农村服务体系研究——基于“三角模型的分析框架” [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 21

影响角度作出了历史的、发展的阐释”。^①

第四种表述：公共服务等同于公共产品。马庆钰从满足公共需求的属性出发，提出公共服务产品，将公共服务和公共产品合并在一起，其涵义被等同起来。认为，“人们在日常生活中主要消费着两大类物品：一类是私人物品，又叫做私人服务产品；另一类是公共物品，又叫做公共服务产品。私人服务产品主要是为了满足个人特殊需求；公共产品则主要是为了满足与社会上每个人都有利益关系的公共需求。一般认为，私人服务产品可以由市场机制主导供给；而公共服务产品由于其本身有比较特殊的性质（比如消费的非竞争性和非排他性、产品利益边界不清楚、投入成本和产出效益不成比例），就需要有政府来主导供给”。^②

（2）公共服务的涵义

关于公共服务的概念有多种表述，代表性的观点有：马庆钰认为，公共服务主要是指由公法授权的政府和非政府公共组织以及有关工商企业在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职责。^③方堃认为，公共服务是指以政府为代表的公共部门和其他治理主体为满足社会公共需要，整合公共权力和公共资源，通过各种机制及方式，提供物质形态或非物质形态的公共物品和服务，以实现公共利益目标的行为的总称。^④宋彭认为，公共服务实践活动的必然性和理性主要源于公共服务的理性：公共物品的存在是公共服务实践的客观原因；道义、慈善是公共服务的价值基础；公民与国家的关系是公共服

① 詹成付，王景新. 中国农村社区服务体系研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008：23

② 马庆钰. 关于“公共服务”的解读 [J]. 中国行政管理，2005，(2)：78

③ 马庆钰. 关于“公共服务”的解读 [J]. 中国行政管理，2005，(2)：79

④ 方堃. 当代中国新型农村服务体系研究——基于“三角模型的分析框架” [M]. 北京：中国社会科学出版社，2010：21

务的基本依据；团结与凝聚社会是公共服务的追求目标；以需求促进供给是公共服务的发展动因。^①

综合以上认识，笔者认为，完整地把握公共服务的涵义，应该从以下几个方面来认识：①经济层面的理解：公共服务即公共物品，具有非排他性和非竞争性；②政治层面的理解：公共服务是政府的职能，体现了政府与公民的关系；③价值层面的理解：公共服务的目的是满足社会公共需要；④人权层面的理解：公共服务的对象是全体公民，体现公平与正义，保证每个公民的基本生存权；⑤内容层面的理解：公共服务与公共产品通用并可以互相替代，包括物质形态的产品和非物质形态的服务，还包括运行机制与方式，即公共服务的实现。

（二）农村公共产品和公共服务

由于学界对公共产品和公共服务有不同理解和表述，对农村公共产品和农村公共服务的概括也有很大区别。

1. 农村公共产品

（1）农村公共产品（农村公共物品）的概念

徐小青认为，农村公共产品是农村地区农业、农村或农民生产、生活共同所需的具有一定非排他性和非竞争性的产品或服务。^②徐小青对农村公共产品的内涵作了如下界定：①农村公共产品属于公共产品的范畴；②农村公共产品属于农村经济的范畴；③农村公共产品是为满足一定的共同需求。在外延上，徐小青将农村公共产品与城市公共产品、农村私人产品进行了区别。按照农村公共产品的内容，把农村公共产品划分成农村公共设施和资源、农村公共服务。石洪斌认为，农村公共物品是指区别于

^① 宋彭. 公共服务的使命与实现——兼论公共服务市场化及其误区 [J]. 四川行政学院学报, 2011, (1): 27~31

^② 徐小青. 中国农村公共服务 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2002: 47

满足农民个别需要的私人产品，局限在农村社区范围内，用于满足农村社会的公共需要，具有一定的非排他性和（或）非竞争性的社会产品。按照农村公共物品的不同功能，可以将其分为生产性农村公共物品与消费性农村公共物品两大类。生产性农村公共物品即农业公共物品，是指与农业生产密切关联的公共物品和公共服务。消费性农村公共物品是指用于满足农村居民消费需要的公共物品，主要有：生活用基础设施。主要包括道路、交通、电力、路灯、垃圾收集与处理等。在各类农村公共物品当中，与社会管理有关的公共物品更具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性，更能够体现政府的职能和行为，因而也就属于应由地方政府提供的农村纯公共物品。^①

（2）我国农村公共产品的特性

石洪斌认为，我国农村公共物品供给的特性包括：^①农村公共物品的区域性。农村公共物品区别于城市公共物品的重要特征在于：一是包含了大量为农业生产服务的生产性公共物品，如科技服务、农田水利设施建设、农产品流通信息提供等；二是由于农村居民收入水平较低，农村消费性公共物品处于较低和基本的需求层次。^②农村公共物品具有不统一性。由于我国农村人口众多，幅员辽阔，各地自然条件与经济人文发展水平差异很大，这决定了我国农村公共物品供给必然具有不统一性。^③农村公共物品具有多层次性。农村公共物品具有多层次性的特点，即在乡镇范围内的公共物品，有些体现了乡镇社区内部的需要，而另有一些则体现了本乡镇与其他地区的共同需要。因此，对农村公共物品多层次性的分析既有局部意义，也有全局意义。^④

詹成付、王景新认为，农村公共品属于公共品范畴，具有以

① 石洪斌. 农村公共物品供给研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2009: 1

② 石洪斌. 农村公共物品供给研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2009: 1

下特点：①农村社区受益范围内存在的私人共同需要；②不经社会或社区内个人之间的有意识的集体行动（决策）就无法实现这种产品或服务的有效提供；③提供该种物品或服务的有意识的集体行动或者是完全出于自愿，或者是对习俗或惯例的遵从，或者是国家的正式制度安排；④社会、经济、技术环境变化影响个人决策和各种集体决策的范围，从而农村公共品范围的界定和供给的方式就会发生变化。^①

2. 农村公共服务

许多关于农村公共服务的研究文献并没有对农村公共服务的涵义给以单独的解释，而是在公共服务的涵义基础上加上农村这一定语，直接使用“农村公共服务”一词。对农村公共服务给出定义的文献主要有：徐小青认为，农村公共服务是农村地区为满足农业、农村发展或农民生产、生活共同所需而提供的具有一定的非竞争性和非排他性的社会服务，是不具备产品的物质形态，而是以信息、技术或劳务等服务形式表现出来的一种农村公共产品。^② 陈崇林在《新农村建设和公共服务》一书中沿用了徐小青的观点。^③ 方堃认为，农村公共服务是指在农村地区为满足“三农”的需要，由政府及其他治理主体通过各种机制和方式，提供的物质形态或非物质形态的公共物品和服务。^④

笔者认同方堃的观点，一是该观点强调了农村公共需要，这是农村公共服务的价值体现和最终目的；二是在内容上将“提供的物质形态或非物质形态的公共物品和服务”总括起来，拓

^① 詹成付，王景新. 中国农村社区服务体系建设研究 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2008：23

^② 徐小青. 中国农村公共服务 [M]. 北京：中国发展出版社，2002：47

^③ 陈崇林. 新农村建设和公共服务 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2006：23

^④ 方堃. 当代中国新型农村服务体系研究——基于“三角模型的分析框架” [M]. 北京：中国社会科学出版社，2010：25

宽了概念的内涵；三是将机制和方式涵盖进定义之中，体现了农村公共服务实现的动态性和过程性。

（三）农村公共服务体系

方堃对新型农村公共服务体系的概念进行了系统分析：①新型农村公共服务体系不是对现有的农村公共服务体系的全盘抛弃，而是要根据建立健全社会主义市场经济体制的要求对其加以改造；②构建新型农村公共服务体系的指导思想是以人为本的科学发展观；③统筹城乡发展，促进基本公共服务均等化，更加注重机会的公平正义是新型农村公共服务体系得以顺畅运行的重要原理；④新型农村公共服务体系建设的主要内容既与传统农村公共服务体系有重合的部分，同时又体现“分类供给”的方式创新；⑤政府是构建新型农村公共服务体系的主体，在提供整体性的农村公共服务中具有不可推卸的责任和义务。^①方堃对新型农村公共服务体系的各个子系统分别进行研究，共包括4个子系统：农民需求子系统、公共政策子系统、服务平台子系统、人力资源子系统。

徐小青、郭建军在《中国农村公共服务改革与发展》一书中，论述了农村公共服务的基本原则、农村公共服务供给制度的安排机制，对于我们研究农村公共服务体系具有重要参考价值。徐小青、郭建军认为，农村公共服务建设的基本原则包括：连续性原则、公平性原则、共同需要原则和以人为本原则。关于农村公共服务供给制度的安排机制，提出付费机制、激励与约束机制、问责制、需求表达机制。^②

① 方堃. 当代中国新型农村服务体系研究——基于“三角模型的分析框架”[M]. 北京：中国社会科学出版社，2010：27~28

② 徐小青，郭建军. 中国农村公共服务改革与发展[M]. 北京：人民出版社，2008：34~37

综合上述分析后笔者认为，农村公共服务体系的涵义应该从以下三个方面进行理解：①农村公共服务的主体方面：一是明确承担者。政府是农村公共服务的主要承担着，政府采用适当机制引进多元化的服务主体，在适当的公共政策指导下参与公共服务；二是承担方式，特别是政府的承担方式，即制度安排，包括公共政策和责任追究。②农村公共服务的内容方面：公共服务就其内容来说，基本等同于公共产品，包括基础性公共设施和服务。农村公共服务的内容短期内是相对稳定的，但又是随着科技、经济社会的发展而发展的，因此从长远来说又是不确定的，活跃易变的。即使在现实条件下不同区域农村公共服务的内容也不尽相同。③农村公共服务的对象即公众需求方面，包括公众需求及需求的表达机制，应特别强调需求表达机制的建立与完善。

二、农村公共服务体系建设研究的背景

中国共产党和中国政府在领导国家进行社会主义现代化建设的过程，对政府与社会、政府与民众、社会与民众关系方面的认识不断深化，进入新世纪以来连续作出了一系列有关社会发展、社会管理、社会服务的重大战略部署。加强农村公共服务体系建设，就是建设社会公共服务体系的一个重要部分。但由于我国具体国情所决定，农村公共服务体系建设没有现成的经验，无论在理论上还是在实践中都在不断探讨。笔者认为，农村公共服务体系建设研究的背景，主要有建设公共服务型政府、实现公共服务均等化、建设社会主义新农村三个方面的理论研究和实践探索。

（一）关于建设服务型政府的研究

1. 建设服务型政府的提出

国外提出服务型政府模式，其基础是新公共服务理论。西方公共行政理论从传统公共行政学到新公共管理理论，进而产生了新公共服务理论。与新公共管理理论相比，新公共服务理论的特点是：重视维护公共利益；强调尊重公民权利；重新定位政府的角色。