



江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏

农村公共服务发展报告2013

姚兆余 等 著



科学出版社

江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏农村公共服务发展报告 2013

姚兆余 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书为《江苏新农村发展系列报告》之一。全书分为江苏省农村公共服务发展总报告、专题报告、典型案例和附录四个部分。总报告分析了江苏省农村公共服务发展概况和发展水平,指出江苏省农村公共服务发展面临的形势和挑战,提出了进一步完善江苏省农村公共服务的思路 and 对策。专题报告分别对江苏省农村义务教育、农村普通高中教育、农村公共医疗服务、农村公共卫生服务、农村劳动力就业服务、农村公共交通服务、农业科技推广服务的发展状况进行了深入分析,提出了相应的政策建议。典型案例介绍了江苏省农村公共服务领域的重要事件和典型做法。附录部分包括政策与法规、大事记。

本书全面呈现了江苏省农村公共服务发展状况,数据资料翔实,观点明确,可供从事农村社会管理的研究者和实际工作者参考。

图书在版编目(CIP)数据

江苏农村公共服务发展报告. 2013/姚兆余等著. —北京: 科学出版社, 2014.3

(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-040186-1

I. ①江… II. ①姚… III. ①农村-社会服务-研究报告-江苏省-2013
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 048387 号

责任编辑: 黄 海 魏昌龙 / 责任校对: 郑金红
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 许 瑞

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 3 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2014 年 3 月第一次印刷 印张: 19 3/4

字数: 290 000

定价: 99.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《江苏新农村发展系列报告》(2013)编委会

顾 问：左 惟 周光宏 张颢瀚

主 任：丁艳锋

副主任：刘志民

编 委：丁艳锋 钟甫宁 汪兴国 蔡 恒 尚庆飞
汪国培 朱 晶 董维春 刘志民 刘凤权
吴 群 钱宝英

《江苏农村公共服务发展报告 2013》

主要撰写人员

姚兆余 屈 勇 张春兰 田素妍
刘述良 戚晓明 杨灿君 张爱华

总 序

为了深入贯彻落实党的十七届六中全会精神和国家中长期科技与教育发展规划纲要，繁荣我校人文社会科学，强化我校新农村发展研究院的政策咨询功能，从 2012 年起，南京农业大学在中央高校基本科研业务费中增设人文社会科学重大专项。人文社会科学重大专项通过招标方式，主要资助我校人文社科专家、教授针对我国农业现代化和社会主义新农村建设中遇到的具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践挑战，以解决复杂性、前沿性、综合性的重大现实问题为重点，以人文社会科学为基础、具有明显文理交叉特征的跨学科研究。其中，为江苏“三农”服务的发展报告是首批重点资助的项目，项目实施一期三年，每年提交一份年度发展报告，并向社会公布。

江苏地处中国经济发展最快速、最具活力的长三角地区，肩负“两个率先”的光荣使命，正处于率先实现小康社会奋斗目标、全面开启现代化新征程的新的历史起点。其经济社会发展的现状为南京农业大学发挥学科特点和综合优势，服务社会需求和发展大局，提出了新的挑战，提供了新的机遇。我校设立校人文社会科学重大招标项目主要基于四个方面的出发点。第一，随着我国整体改革的进一步深入，农业现代化进程的不断加快，农业现代化过程中凸显的难点和重点问题，使得人文社科研究的整体性、系统性、迫切性更加突出。我校通过顶层设计设置的人文社科重大招标项目——江苏“三农”相关领域发展报告，就是希望我校农业相关的人文社科领域专家、教授发挥团队力量，通过系统设计、周密调研和深入剖析，实现集体“发声”，冀求研究成果为江苏“两个率先”的实现做出应有的贡献，并对全国的农业现代化、对将来起示范和引领作用，从而扩大南京农业大学人文社科研究整体

的社会影响力。第二,通过项目的实施,希望进一步引导我校人文社科领域专家、教授更加注重实际、实例与实体研究,更加关注传统与现实的结合,更加注重研究的定点和定位,更加重视科学研究资料和素材的积累。第三,通过项目实施,一个报告针对一个问题、围绕一个主题,使人文社科老师的科研活动多与社会、多与政府对接,使得研究成果的社会影响力和政府影响力都能得到充分发挥。第四,希望我校人文社科的老师与自然科学的老师形成交叉,培育新的人文社科学科发展增长点,推动学校创新团队培养和学科交叉融合。通过项目的实施,人才、团队、成果、学科、学术都能得到同步成长。

《江苏新农村发展系列报告》(2013)共分为十三个分册,分别为《江苏农村经济社会发展报告 2013》、《江苏农民专业合作社发展报告 2013》、《江苏农村金融发展报告 2013》、《江苏乡村治理发展报告 2013》、《江苏农村社会保障发展报告 2013》、《江苏休闲农业发展报告 2013》、《江苏农业信息化发展报告 2013》、《江苏农村政治文明发展报告 2013》、《江苏农村生态文明发展报告 2013》、《江苏农村公共服务发展报告 2013》、《江苏农村文化建设发展报告 2013》、《江苏农村工业和城镇化发展报告 2013》、《江苏农村农业生产经营发展报告 2013》。各报告包括了 2013 年江苏全省农业相关领域的发展现状、总体评价、趋势分析及对策建议等;分别针对苏南、苏北、苏中专题进行评述并提出了相关建议;评析了 2013 年全省农业相关领域发展的典型案例;并附有 2013 年全省农业相关领域发展统计数据、政策文件以及发展大事记等。项目通过实证研究和探索,获得来自于农民生活、农业生产和农村社会实际的第一手资料,以期为政府决策提供真实的信息。项目实施过程中充分发挥了青年教师与研究生等有生力量的作用,既扩大了工作的影响面,又培养了人才。

总之,我校从专家集体发声、鲜明的导向、与社会及政府部门的对接、团队和学科交叉的发展这四个方面设计资助人文社会科学重大招标项目,希望对我校的人文社科发展起到积极的推动作用,能真正达到“弘扬南农传统

和优势、对接古典和现实、破解农业现代化难题、振兴南农人文社科”的目的，同时为我国“三农”事业、经济社会发展，为江苏省农业科技进步、农业现代化和新农村建设作出新的贡献。

在项目的实施和发展报告的编写过程中，农业相关领域省级主管部门及各级各单位、各项目负责人及课题组成员给予了大力支持和密切配合，相关领域的领导和专家给予了指导，在此一并致以谢忱。

《江苏新农村发展系列报告》是一个全新的尝试，不足甚至谬误在所难免，还望社会各界倾力指教，以利更真实地记录江苏农业现代化进程的印迹，为美好江苏建设留下一组侧影。

南京农业大学副校长 丁艳锋

二〇一二年十二月

前 言

建设和完善农村公共服务体系，提高农村公共服务的水平和质量，加大农村公共服务投入，不仅可以促进农村经济增长、增强农业竞争力、提高农民收入，而且对于打破城乡二元社会经济结构、缩小城乡差距、深化农村改革有着不可估量的重要意义。近年来，江苏省委、省政府高度重视农村公共服务体系建设，在战略规划、制度设计、财政投入和资源配置等方面多有举措，逐步形成了包括农村教育服务体系、农村医疗卫生服务体系、农村劳动力就业服务体系、农村基础设施建设服务体系、农业科技推广服务体系等在内的农村公共服务体系框架，农村公共服务水平一直处于全国领先地位。但由于各地区社会经济发展水平不同，农村公共服务供给效率和质量存在着明显的差异。

为了进一步完善江苏农村公共服务体系，实现城乡公共服务一体化，项目组在实地调研和文献研究的基础上，对江苏省农村教育、农村公共医疗卫生服务、农村劳动力就业服务、农村公共交通服务、农业科技推广服务进行了深入的研究，全面分析了江苏农村公共服务发展的进程、现状和问题，比较苏南、苏北、苏中地区农村公共服务的发展水平，指出农村公共服务发展的方向，并在政策衔接、制度融合、体制整合等层面上提出加快农村公共服务体系改革和发展的对策。

《江苏农村公共服务发展报告 2013》是南京农业大学《江苏新农村发展系列报告》之一，得到中央高校基本科研业务费专项资金、南京农业大学人文社会科学重大招标项目(项目编号：SKZD201303)资助。在此，衷心感谢南京农业大学副校长丁艳锋教授对发展报告的大力支持，衷心感谢南京农业大

学科学研究院对发展报告的支持和指导。在研究过程中,江苏省农业委员会、教育厅、卫生厅、交通厅、水利厅、人力资源和社会保障厅等相关部门提供了大量数据资料,并提出很多宝贵的建议,在此一并致以诚挚谢意!

本项目的研究人员来自南京农业大学农村发展学院、人文学院和公共管理学院。姚兆余教授负责项目的设计、统筹和协调工作,并负责文稿的修改和审定等工作。各章的执笔人分别是:第一章,姚兆余、王诗露、蒋浩君;第二章,张春兰、费苗、尤一栋;第三章,杨灿君;第四章,姚兆余、王梦怡、朱慧劼;第五章,戚晓明;第六章,屈勇、张爱华;第七章,刘述良;第八章,田素妍;第九章,张春兰、李玉清、刘述良、杨灿君、戚晓明、王梦怡、尤一栋、高晓珍、蔡旭东。

在写作过程中,我们力求全面、客观地呈现江苏省农村公共服务发展状况,但由于学识和水平有限,难免存在不当之处,敬请专家、读者批评指正。

目 录

总序

前言

第一章 江苏农村公共服务发展总报告	1
一、引言	1
二、江苏农村公共服务发展概况	2
1. 农村公共服务的体系框架基本形成	3
2. 农村公共服务财政投入不断加大,服务供给量不断增加	9
3. 农村公共服务覆盖面不断扩大,服务效率不断提升	10
4. 农村公共服务信息监督不断加强,服务管理水平不断提高	12
三、江苏农村公共服务发展水平的比较分析	13
1. 江苏农村公共服务发展水平与全国的比较	13
2. 江苏农村公共服务发展水平省内比较	22
四、江苏农村公共服务发展面临的形势和挑战	30
1. 农村公共服务发展面临的形势	30
2. 农村公共服务发展面临的挑战	32
五、发展和完善江苏农村公共服务的思路 and 对策	35
1. 发展和完善农村公共服务体系的总体思路	35
2. 发展和完善农村公共服务体系的对策措施	38
第二章 江苏农村义务教育发展报告	41
一、江苏省农村义务教育发展现状	42
1. 普及程度与发展规模	42
2. 教育经费投入	44
3. 办学条件	46
4. 教师队伍	48
二、江苏省农村义务教育发展存在的问题	52
1. 义务教育的城乡差距仍然存在	52
2. 农村义务教育区域差距明显,苏北地区教育发展明显滞后	56
三、江苏省农村义务教育发展的对策建议	58
1. 完善农村义务教育的投入机制,加大对苏北地区的投入力度	58
2. 积极推进义务教育优质均衡发展	59
3. 完善教师队伍的保障政策,实现教师资源配置的均衡优化	60
4. 继续加强校际合作,完善协作机制	61

5. 加强教育改革,提升义务教育质量,开展学校特色发展	61
第三章 江苏农村普通高中教育发展报告	62
一、农村普通高中教育公共服务的现状	63
1. 教育经费的投入不断加大	63
2. 农村普通高中的数量不断减少	64
3. 农村优质高中不断增多	65
4. 多元化办学格局初步形成	67
5. 师资队伍的结构较为合理	67
6. 农村生源较为短缺	70
二、农村普通高中教育公共服务存在的问题	73
1. 城乡高中教育经费投入差异明显	74
2. 农村高中的办学条件亟待改善	75
3. 优质高中资源分布的地区差异明显	76
4. 具有高级职称的农村教师较为缺乏	77
5. 农村高中的生源质量相对较差	77
三、农村普通高中教育公共服务体系的构建	78
1. 加大投入,多渠道筹措农村高中教育发展经费	78
2. 普及高中教育,打造均衡发展的格局	79
3. 推进多元办学体制,扩大农村普通高中的教育供给	79
4. 加强特色建设,增强农村高中竞争力	80
5. 加大优质师资流动,合理配置教师资源	80
6. 构建多渠道、多层次的农村教师继续教育体系	81
7. 加强学生的素质教育,提升学生的“软实力”	81
第四章 江苏农村公共医疗服务发展报告	83
一、江苏农村公共医疗服务发展现状	84
1. 农村公共医疗服务的总体状况	84
2. 农村公共医疗服务的地区差异	89
3. 农村公共医疗服务的绩效评价	91
4. 2013 年江苏农村公共医疗服务新进展	93
二、农村居民对公共医疗服务的满意度	96
1. 农村居民对三级医疗机构的满意度状况	97
2. 农村居民对医疗机构满意度的地区差异	99
三、江苏农村公共医疗服务存在的问题及制约因素	101
1. 存在的问题	101
2. 制约因素	104
四、完善江苏农村公共医疗服务的对策建议	105
1. 提高政府对农村公共医疗服务的投入	105
2. 强化体制机制改革,实行乡村一体化管理	106
3. 加强农村医疗服务人员队伍建设	109
4. 完善农村医疗保障制度	110

5. 构建农村医疗服务的指标体系	113
第五章 江苏农村公共卫生服务发展报告	119
一、江苏农村公共卫生服务发展现状	119
1. 农村公共卫生服务机构和人员数量	120
2. 农村公共卫生服务能力	122
3. 农村公共卫生环境	125
4. 农村公共卫生人力资源配置	128
5. 农村公共卫生保障水平	129
二、江苏农村公共卫生服务存在的问题	130
1. 农村卫生资源配置不均衡	130
2. 农村卫生人力配备不足	131
3. 基层卫生机构服务能力较弱	132
4. 农村公共卫生环境整治缺乏长期规划	132
三、江苏农村公共卫生服务发展的对策建议	133
1. 优化卫生资源配置	133
2. 增核农村卫生机构人员编制	134
3. 提高农村卫生服务水平	134
4. 做好农村公共卫生环境长期规划	135
第六章 江苏农村劳动力就业服务发展报告	137
一、江苏省农村劳动力概况	137
1. 农村劳动力的总量	137
2. 农村劳动力的从业结构分布	138
3. 农村劳动力的素质分析	139
二、江苏省农村劳动力就业服务现状	140
1. 就业信息服务	141
2. 就业技能培训	142
3. 有组织劳动力输出	143
4. 权益保障服务	145
三、江苏省农村劳动力就业服务存在的问题	145
1. 劳动力就业服务的城乡差异依然存在	146
2. 政策设计的精细化有待提高	146
3. 职业培训体系不够健全, 难以解决劳动力市场的结构性矛盾	147
四、完善江苏农村劳动力就业服务的对策建议	147
1. 建立城乡统一的就业政策体系	148
2. 科学配置城乡公共就业服务资源	148
3. 提升公共就业信息服务效能	149
4. 创新公共就业服务运行机制	149
5. 强化技能培训, 增强就业竞争能力	150
第七章 江苏农村公共交通服务发展报告	151
一、江苏省农村交通建设发展现状	152

1. 江苏省农村交通建设总体状况	152
2. 2012 年农村交通地区比较	160
3. 2013 年的新举措	166
二、江苏农村交通建设成就与经验	173
1. 江苏农村交通建设的成就	173
2. 江苏农村交通建设的经验	174
三、存在的问题与对策	176
1. 存在的问题	176
2. 对策建议	177
四、发展趋势	179
第八章 江苏农业科技推广服务发展报告	181
一、江苏农业科技推广服务工作现状	182
1. 一主多元的农业技术推广体系初步构成	182
2. 大力开展农业科技推广重点项目	186
3. 成效及经验	191
二、江苏农业科技推广服务存在的问题及原因分析	194
1. 存在的问题	194
2. 问题产生的原因分析	198
三、完善江苏农业科技推广服务的政策建议	200
1. 建立完善的农技推广保障体系	200
2. 大力培育多元化新型农业科技服务组织	202
3. 整合农业科技资源, 加大农技推广服务平台建设	204
4. 加大对高校农村发展研究院的支持力度	205
第九章 江苏农村公共服务发展典型案例评析	207
一、江苏省县域义务教育优质均衡发展典型案例	207
1. 江阴市义务教育优质均衡发展经验	208
2. 溧水区义务教育优质均衡发展经验	210
3. 江苏省义务教育优质均衡发展的政策建议	211
二、江苏省农村普通高中特色化发展	213
1. 农村普通高中特色化发展的现状	214
2. 农村普通高中特色化发展过程中存在的问题	217
3. 促进农村普通高中特色化发展的建议	218
三、宿迁市乡村卫生机构一体化管理	220
四、乡镇卫生院开展健康管理团队服务试点	224
1. 乡镇卫生院健康管理团队服务的基本情况	224
2. 乡镇卫生院健康管理团队服务的主要做法	226
3. 取得的成效	230
五、江苏省农村爱国卫生运动	230
六、江苏省全面推进公共就业服务均等化服务	235

七、江苏省建成 15 分钟公共就业服务网.....	238
八、宿迁市全面推进农民就业创业工作	241
九、苏州市开展农村路网建设	244
1. 吴江亿元改造乡村公路.....	245
2. 相城区打造“美丽乡村公路”	245
3. 张家港“五到位”全面提升乡村公路管养	247
十、江苏省实施“挂县强农富民”工程	248
1. 具体措施.....	248
2. 取得的成效	250
十一、江苏省建设农村科技服务超市	251
十二、南京农业大学科技推广服务三大模式.....	253
1. “科技大篷车”模式.....	253
2. “双百工程”模式	255
3. “专家工作站”模式	257
附录.....	259
附录一 江苏农村公共服务政策文件	259
附录二 江苏农村公共服务大事记	278

第一章 江苏农村公共服务发展总报告

一、引言

改革开放以来，中国经济社会发展取得了巨大进步，开始步入“生存型社会向发展型社会过渡的新阶段”。但是，快速发展的中国仍存在诸多问题和隐忧，特别是“三农”问题、城乡发展失调和区域发展不平衡问题，已经成为当前中国经济社会全面、协调、可持续发展的制约因素。这些问题的一个重要共性是：都与农村基本公共服务缺失相关。“农村基本公共服务问题已经成为城乡协调发展、区域协调发展和经济社会协调发展的三大全局问题的矛盾汇集点。”^①因此，建设和完善农村公共服务体系，提高农村公共服务的水平和质量，不仅有助于解决“三农”问题，而且对我国全面建设小康社会、实现社会主义现代化具有重要的战略意义。

国家“十二五”规划纲要明确指出，要建立健全基本公共服务体系，推进基本公共服务均等化。中共十六届五中全会提出，要“建设社会主义新农村，统筹城乡经济社会发展，推进现代农业建设，全面深化农村改革，大力发展农村公共事业，千方百计增加农民收入。”党的十七大报告再次提出“加强农村基础设施建设，健全农村市场和农业服务体系。”党的十八大进一步强调要“健全基层公共服务和社会管理网络，建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。”2013年中央“一号文件”也明确要改进农村公共服务机制，积极推进城乡公共资源均衡配置。这一系列政策和措施的颁布，为建设

^① 迟福林. 2006. 以参与公共服务为主要目标的民间组织发展》中国海南改革发展研究院. 聚焦中国公共服务体制. 北京：中国经济出版社, 281。

农村公共服务体系、完善农村公共服务供给机制、优化农村公共服务管理体制等指明了发展的方向和路径。

江苏是我国经济发展水平较高的省份，也是较早开展农村公共服务体系建设的试点省份之一。江苏现有 13 个设区市，下辖 100 个县(市、区)，其中 22 个县、23 个县级市、55 个市辖区。截至 2012 年年底，全省农村人口达 2930 万人，粮食产量占全国 5.7%，是著名的“鱼米之乡”。“十一五”期间江苏地区生产总值年均增长 13.5%，2012 年全省实现地区生产总值 54 058.22 亿元，经济发展跃上了新台阶。“十二五”时期(2011~2015 年)，是江苏大有作为的重要战略机遇期，也是江苏全面建成更高水平小康社会并向基本实现现代化迈进的关键阶段。《江苏省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出“创新推动”、“协调发展”、“绿色增长”、“惠民优先”是这一时期发展的主要特征。在第四篇“惠民优先、着力构建和谐社会”的第十章第六节特别阐述了“要提升公共服务能力”，建立适应更高水平小康社会和基本现代化要求的全省城乡基本公共服务均等化的内容和标准，逐步完善符合省情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，着力推进基本公共服务在城乡之间、区域之间、群体之间均衡配置和合理布局。在此背景下，开展江苏农村公共服务研究，客观评价江苏省农村公共服务发展的现状，分析其发展过程中存在的问题和不足，为农村公共服务健康发展提供有效政策建议，有利于进一步深化农村改革，提高广大农村居民的生活质量，有利于实现经济发展和改善民生的有机统一，建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家。

二、江苏农村公共服务发展概况

十六大以来，按照加快构建社会主义和谐社会和贯彻科学发展观的要求，根据中央的统一部署和现实省情，江苏各级政府和有关部门将加快建立健全

农村公共服务体系，提高农村公共服务水平，促进基本公共服务均等化作为保障改善民生的重点内容加以推动，农村公共服务事业取得了长足发展，为深化农村改革、促进农村发展、维护社会稳定做出了积极的贡献。

1. 农村公共服务的体系框架基本形成

农村公共服务体系主要提供满足农村生产、农村发展和农民生活需要的公共产品，涉及了农村公共设施、公共事业、公共福利等多个领域。本报告中介绍的江苏农村公共服务体系，主要涵盖了农村公共教育体系、农村医疗卫生服务体系、农村劳动力就业服务体系、农村基础设施建设体系以及农业科技推广服务体系五个方面。近年来，江苏大力推进农村各项公共服务事业，农村公共服务体系框架基本形成。

(1) 以农村义务教育、高中教育为主的农村公共教育体系全面建立

党的十六届六中全会决定将坚持教育优先发展、促进教育公平摆在突出位置，提出了新形势下教育改革的指导方针和重大举措。为缩小教育的城乡差距，实现教育健康协调发展，政府坚持公共教育资源向农村倾斜，开始建立完善以农村义务教育、高中教育为主的农村公共教育体系。

在农村义务教育服务方面，早在 2002 年，江苏省人民政府就发布了《关于完善农村义务教育管理体制的通知》，提出要“明确各级政府责任，加强对农村义务教育的领导和管理；建立和完善义务教育经费保障机制，确保农村义务教育经费投入”。2006 年 7 月，江苏省财政厅、教育厅颁布施行《江苏省农村义务教育阶段学生免收学杂费实施办法（试行）》，实行全省农村义务教育阶段学生全部免收学杂费。这在一定程度上成为了江苏省农村公共教育服务的重要转折点。2007 年，江苏省人民政府发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，通过加强农村义务教育经费保障机制，以解决经费保障供需矛盾。近年来，江苏省积极推行义务教育优质均衡发展战略。2010