


中国农村社会事业 研究报告 (2015)

农业部农村社会事业发展中心

非
外
借

 中国农业出版社



中国农村社会事业研究报告 (2015)

农业部农村社会事业发展中心

中国农业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村社会事业研究报告·2015 / 农业部农村社会事业发展中心编. —北京: 中国农业出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-109-22947-1

I. ①中… II. ①农… III. ①农村-社会事业-研究报告-中国-2015 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 086678 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 李文宾 冀刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 889mm×1194mm 1/16 印张: 12.5

字数: 360 千字

定价: 68.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书编委会

主 编：张 辉

副 主 编：詹慧龙 李 叡 李增杰

执行副主编：刘纪昌 刘 辉 方 家 田 皓

编写人员：汤 敏 周 鸿 曹广明 王 宏 李建军

杨礼宪 张慧媛 聂晓潞 辛 欣 黄晓丹

蹇美芳 赵春艳 胡琰欣 刘晓瑞 姜航宇

张鹏雪 张亚方 田一杉 汪慧玲 周丽华

潘 勤 张菊香 杨俊辉 王崇坤 王建勋

安平印 刘芳娥 辛 凡 谭 勇

前言

Foreword

农村社会事业是农民群众最关心、最直接、最现实的大事，关系到广大农民群众的根本利益，关系到社会公平公正，对促进城乡融合发展、全面建成小康社会具有极为重要的意义。

中共中央、国务院高度重视农村社会事业发展。中共十八大报告明确提出，坚持把国家基础设施建设和社会事业发展重点放在农村，深入推进新农村建设和扶贫开发，全面改善农村生产生活条件。中共十八届三中、五中全会明确指出，促进城乡公共资源均衡配置，健全农村基础设施投入长效机制，推动城镇公共服务向农村延伸，实现发展成果更多更公平惠及全体人民。2013年以来的中央1号文件也都对大力发展农村社会事业提出了明确要求。中共十九大进一步提出，实施乡村振兴战略，坚持农业农村优先发展，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。这一系列重要部署，不仅为农村社会事业发展指明了方向，也提出了更明确的要求和更充分的保障。

近年来，农业部农村社会事业发展中心按照农业部党组的要求，认真履行职责，积极组织开展农村社会事业发展跟踪研究工作，先后研究并编辑出版了《中国农村社会事业发展报告（2003—2013）》《中国农村社会事业发展报告（2014—2015）》。今年继续组织编写了《中国农村社会事业研究报告（2015）》。报告初稿形成后，我们先后征求了文化部、人力资源和社会保障部、国家卫生和计划生育委员会、教育部、环

环境保护部、国家体育总局、国家统计局、中国扶贫协会、中华全国妇女联合会、北京市农村经济研究中心、江西省农村社会事业局、北京大学、中国社会科学院、西安交通大学及农业部等有关单位近 40 名专家意见，并根据专家意见，多次进行修改完善。

目前，该报告包括综述篇和专题篇两大部分。综述篇从面上总结了我国农村社会事业发展取得的阶段性成效和存在的问题，并提出政策建议；专题篇从农村教育、文化、生态环境、卫生、体育、社会保障、扶贫、残疾人、妇女儿童 9 个专题进行详细记录和分析。衷心希望该报告的出版，能够成为我国农村社会事业发展的历史记录者，为新时代实施乡村振兴战略、促进城乡融合发展贡献一份力量。

由于水平有限，疏漏和不足在所难免。诚挚欢迎业内同行和读者批评指正，提出宝贵意见和建议。

编者

2017 年 12 月

目录

Contents

前言

第一部分 综述篇

一、中国农村社会事业发展成效	3
(一) 农村教育事业稳步提升	5
(二) 农村文化事业城乡差异开始缩小	6
(三) 农村生态环境事业发展较快	8
(四) 农村卫生事业日渐完善	9
(五) 农村体育事业有所进步	12
(六) 农村社会保障逐步完备	13
(七) 农村扶贫事业成效显著	13
(八) 农村残疾人事业逐步改善	15
(九) 农村妇女儿童事业不断完善	17
二、中国农村社会事业发展的特征和问题	19
(一) 农村社会事业发展的特征	19
(二) 农村社会事业发展存在的问题	20
三、中国农村社会事业发展的政策建议	25
(一) 推进农村教育事业的发展	25
(二) 加大农村文化投入	26
(三) 加强农村卫生事业建设	26
(四) 完善农村社会保障体系建设	27
(五) 加快农村扶贫事业发展	28
(六) 进一步完善其他农村社会事业发展	30

参考文献 31

第二部分 专题篇

一、农村教育事业	35
(一) 农村教育事业发展现状	35
(二) 农村教育事业发展的主要成就	43
(三) 农村教育事业发展的新问题	49
(四) 政策建议	51
参考文献	53
二、农村文化事业	54
(一) 农村文化事业发展现状	54
(二) 农村文化事业发展的主要成就	57
(三) 农村文化事业发展的突出问题	66
(四) 政策建议	69
参考文献	70
三、农村生态环境事业	72
(一) 农村生态环境事业的发展现状	72
(二) 农村生态环境事业发展的成就	85
(三) 农村生态环境保护事业存在的问题	90
(四) 政策建议	92
参考文献	96
四、农村卫生事业	97
(一) 农村卫生事业发展现状	97
(二) 农村卫生事业发展的主要成就	99
(三) 农村卫生事业发展的新问题	105
(四) 政策建议	107
参考文献	109
五、农村体育事业	111
(一) 农村体育事业的供求现状	111
(二) 农村体育事业的参与情况	114
(三) 农民健身工程的实施情况	119
(四) 农村体育事业面临的挑战	122
(五) 政策建议	122

参考文献	123
六、农村社会保障事业	124
(一) 新型农村合作医疗制度执行情况	124
(二) 农村最低生活保障制度执行情况	129
(三) 农民工社会保障制度实施情况	132
(四) 政策建议	138
参考文献	139
七、农村扶贫事业	140
(一) 农村扶贫事业发展的政策措施及效果	140
(二) 农村扶贫事业发展的创新方式	144
(三) 农村扶贫事业发展面临的挑战	148
(四) 政策建议	150
参考文献	152
八、农村残疾人事业	154
(一) 农村残疾人事业发展现状	154
(二) 农村残疾人事业新进展	159
(三) 农村残疾人事业存在的突出问题	165
(四) 政策建议	168
参考文献	171
九、农村妇女儿童事业	172
(一) 农村妇女儿童发展现状	172
(二) 农村妇女儿童事业的主要成就	175
(三) 农村妇女儿童事业存在的问题	181
(四) 政策建议	184
参考文献	188

第一部分

综述篇

2015

一、中国农村社会事业发展成效

农村社会事业包括农村教育、卫生、文化、体育、人口和计划生育、社会保障等多个方面和领域，与广大农民群众的切身利益和发展需要密切相关。

2015年，各地区各部门纷纷把加快农村社会事业发展作为促进城乡融合发展的重要着力点，出台扶持政策，加大投入力度，取得了显著成效。农村教育事业稳步提升，对困难学生实行“两免一补”，实施乡村教师支持计划，完善城乡义务教育经费保障机制，积极改善中小学办学条件；农村文化事业城乡差距开始缩小，推进城乡基本公共文化服务均等化，提高农村互联网普及率；农村生态环境明显改善，初步构建生态循环农业体系，有效治理石漠化荒漠化；农村卫生事业日渐完善，实施农村卫生服务体系建设工程，逐步深化新型农村合作医疗制度，建设覆盖城乡的基本预防控制体系和医疗救治服务体系，全面实施城乡居民大病保险，加强对农村困难群体的社会保障。

2015年以来，国家对农村社会事业的投入不断增加，出台了众多促进农村社会事业发展的政策法规（表1-1）。针对农村社会事业中出现的突出问题颁布了一系列贴近现实、顺应现状的规章制度，既有总体布局，又有细节设计，推动了农村教育、卫生、科技、文化、社会保障、扶贫和生态等各项农村社会事业的蓬勃发展。

表 1-1 2015 年以来农村社会事业相关政策出台情况

发布时间	会议或文件	主要内容
2015年5月	中共中央办公厅、国务院办公厅《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》（中办发〔2015〕30号）	完善农村社区治理机制 提升农村社区公共服务供给水平 改善农村社区人居环境 畅通多元主体参与农村社区建设渠道
2015年6月	国务院办公厅《乡村教师支持计划（2015—2020年）》（国办发〔2015〕43号）	全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平 拓展乡村教师补充渠道 提高乡村教师生活待遇 统一城乡教职工编制标准 职称（职务）评聘向乡村学校倾斜 推动城镇优秀教师向乡村学校流动

(续)

发布时间	会议或文件	主要内容
2015年8月	国务院办公厅《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》(国办发〔2015〕57号)	完善大病保险筹资机制 提高大病保险保障水平 加强医疗保障各项制度的衔接
2015年10月	中共十八届五中全会公报	推动城乡协调发展,健全城乡发展一体化体制机制,健全农村基础设施投入长效机制,推动城镇公共服务向农村延伸
2015年11月	国务院《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》(国发〔2015〕67号)	经费保障城乡统一,但重点在农村 农村孩子进城上学,教育经费可携带 义务教育阶段的所有学生,均可从中受益
2015年11月	中央扶贫开发工作会议	立下军令状,层层签订脱贫攻坚责任书 精准扶贫,分类施策,实施“五个一批”工程 贫困退出要留缓冲期,一定时间内“摘帽不摘政策”
2015年12月	扶贫开发领导小组第八次全体会议	扎实推进易地扶贫搬迁、特色产业脱贫、劳务输出脱贫等 加快完善贫困地区基础设施和公共服务
2016年1月	国务院《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》(国发〔2016〕3号)	统一覆盖范围,统一筹资政策 统一保障待遇,统一医保目录 统一定点管理,统一基金管理
2016年3月	国家发展和改革委员会《关于支持贫困地区农林水利基础设施建设推进脱贫攻坚的指导意见》(发改农经〔2016〕537号)	提高贫困地区发展能力,夯实发展基础 推进贫困地区产业发展,增强发展后劲 改善贫困地区民生条件,共享发展成果 加强贫困地区生态保护和建设,保护青山绿水
2016年4月	国家发展和改革委员会《岩溶地区石漠化综合治理工程“十三五”建设规划》(发改农经〔2016〕624号)	进一步加快石漠化治理步伐,尽快恢复石漠化区域的生态环境
2016年5月	国家卫生和计划生育委员会《关于农村留守儿童健康关爱工作的通知》(国卫流管发〔2016〕22号)	启动实施贫困地区农村留守儿童健康教育项目,促进留守儿童健康成长
2016年9月	国务院办公厅《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》(国办发〔2016〕70号)	加强农村低保制度和扶贫开发政策在运行机制和管理监督等方面的衔接,重点就二者在政策、对象、标准和管理衔接等方面做出明确规定
2016年10月	国家发展和改革委员会《全国农村经济发展“十三五”规划》(发改农经〔2016〕2257号)	提升农村基本公共服务水平,改善农村人居环境,加快形成政府主导、多元参与、城乡一体的基础设施和基本公共服务体系。要发挥生态系统自我修复能力,加强重点区域山水林田湖综合治理,构建生态安全屏障
2016年11月	农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议第二次全体会议	落实家庭监护责任、落实强制报告责任、落实临时监护责任、落实控辍保学责任、落实户外登记责任、依法打击遗弃行为
2016年11月	黑龙江省人民政府办公厅《加强农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接工作实施方案》(黑政办发〔2016〕117号)	坚持动态管理,应保尽保,做到农村低保制度和扶贫开发政策对农村贫困人口的全覆盖;要坚持分类保障,因贫施策,精准发力,使贫困群众真正脱贫致富;要坚持资源统筹,分工协作,引导社会力量积极参与脱贫攻坚事业,形成全社会共同推进的扶贫格局
2016年12月	《青海省人民政府关于加强农村牧区留守儿童关爱保护工作实施意见》(青政〔2016〕84号)	建立农村牧区留守儿童关爱服务体系,健全农村牧区留守儿童救助保护机制及农村牧区留守儿童源头预防机制,逐步形成青海省农村牧区留守儿童关爱保护工作格局

（一）农村教育事业稳步提升

农村教育事业一直是国家农村政策中的重点关注内容。近年来，关于农村教育事业年年有政策、事事见考核、资金勤兑现、年末亮成绩，几个年度下来，农村教育事业得到了稳步提升。人们逐步摆脱了受收入悬殊影响带来的孩子受教育机会不公的困扰，基本实现了农村义务教育阶段学生受教育机会人人均等。从2015年至今，国家出台了多项政策，从教师队伍建设、教育经费保障和城乡经费标准统一等方面推动农村教育事业的进一步完善，向更全面、更深入和更细致的方向发展。

1. 教师队伍建设多措并举

2015年6月，国务院办公厅印发《乡村教师支持计划（2015—2020年）》，全面部署乡村教师队伍建设工作。该文件指出，到2020年全面建成小康社会、基本实现教育现代化，薄弱环节和短板在乡村、在中西部老少边穷岛等贫困地区。要聚焦乡村教师队伍建设最关键领域、最紧迫任务，打出组合拳，多措并举，定向施策，精准发力，标本兼治。到2020年，努力造就一支素质优良、甘于奉献、扎根乡村的教师队伍。

该文件明确指出，要抓好8方面举措：一是全面提高乡村教师思想政治素质和师德水平。进一步建立健全乡村教师政治理论学习制度，切实加强乡村教师队伍党建工作，适度加大发展党员力度。二是拓展乡村教师补充渠道。扩大乡村教师特岗计划实施规模，重点支持中西部老少边穷岛等贫困地区补充乡村教师。三是提高乡村教师生活待遇。全面落实集中连片特困地区乡村教师生活补助政策。四是统一城乡教职工编制标准。五是职称（职务）评聘向乡村学校倾斜。六是推动城镇优秀教师向乡村学校流动。七是全面提升乡村教师能力素质。八是建立乡村教师荣誉制度。

2. 教育经费保障城乡统一

建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制，有利于优化教育布局，实现城乡义务教育在更高层次的均衡发展。2015年11月，国务院发布《关于进一步完善城乡义务教育经费保障机制的通知》，全面部署统筹城乡义务教育资源的均衡配置。

首先，从2016年春季学期开始，统一城乡义务教育学校生均公用经费基准定额。中央确定2016年生均公用经费基准定额为：中西部地区普通小学每生每年600元、普通初中每生每年800元；东部地区普通小学每生每年650元、普通初中每生每年850元。在此基础上，对寄宿制学校按照寄宿生年生均200元标准增加公用经费补助，继续落实好农村地区不足100人的规模较小学校按100人核定公用经费和北方地区取暖费等政策；特殊教育学校和随班就读残疾学生按每生每年6000元标准补助公用经费。同时，取消对城市义务教育免除学杂费和进城务工人员随迁子女接受义务教育的中央奖补政策。从2017年春季学期开始，统一城乡义务教育学生“两免一补”政策。所谓“两免一补”政策，是指“免除学杂费、免费提供教科书和对家庭经济困难寄宿生补助生活费”。以后年度，将根据义务教育发展中出现的新情况和新问题，适时完善城乡义务教育经费保障机制相关政策措施。

其次,随着我国新型城镇化建设和户籍制度改革不断推进,学生流动性加大,以往的义务教育经费保障机制已不能很好地适应新形势要求。为了更好地解决农民工子女进城上学的问题,推动“两免一补”和生均公用经费基准定额经费随学生流动可携带。此次改革之前,国家只对农村义务教育学校制定生均公用经费基准定额标准,城市义务教育学校生均公用经费标准由地方制定。城市义务教育免费提供教科书只对低保家庭学生,农村孩子进城上学后就不能再享受“两免一补”。调整后,国家统一制定城乡义务教育学校公用经费基准定额,城乡所有的义务教育阶段学生都能享受“两免一补”政策,包括民办学校的学生都是一个政策。中央和地方对城乡义务教育实行统一的分项目、按比例分担的机制。具体来讲,国家规定课程免费教科书资金由中央全额承担;寄宿生生活费补助由中央和地方按5:5比例共同分担;公用经费中央和地方分担比例:西部地区为8:2,中部地区为6:4,东部地区为5:5。新的制度实施后,大约1300万从农村进城务工人员随迁子女将会直接受益。

最后,义务教育阶段的所有学生,均可从中受益。除了农村进城务工人员随迁子女外,还有四类学生将从中受益:一是寄宿制学生保障水平提高,将惠及3000多万名学生;二是1200万名民办学校就读学生,将与公办学校学生一样享受同样的公共财政的“阳光”;三是以村教学点为主的规模学校,500多万名学生的保障水平也将提高;四是在义务教育阶段接受特殊教育的学生,也将与普通学校学生一样受益。

(二) 农村文化事业城乡差异开始缩小

1. 中央财政大力支持农村文化事业

为支持构建现代公共文化服务体系,保障广大农村群众基本文化权益,2014年中央财政下拨农村文化建设专项资金45亿元,重点用于全国文化信息资源共享工程村级基层服务点运行维护和开展宣传培训等支出、农家书屋出版物补充及更新支出、农村电影公益放映场次补贴支出以及行政村组织开展各类文化体育活动支出等。同时,鼓励地方加大农村文化投入,支持开展农村特色文化体育活动、加强农村基层文化体育人才队伍建设以及丰富农民群众文化体育生活等。

2. 城乡基本公共文化服务均等化开始推进

2015年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》,提出促进城乡基本公共文化服务均等化。把城乡基本公共文化服务均等化纳入国民经济和社会发展规划及城乡规划。根据城镇化发展趋势和城乡常住人口变化,统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设和资金保障,均衡配置公共文化资源。整合利用闲置学校等现有城乡公共设施,依托城乡社区综合服务设施,加强城市社区和农村文化设施建设。拓展重大文化惠民项目服务“三农”内容。加大对农村民间文化艺术的扶持力度,推进“三农”出版物出版发行、广播电视涉农节目制作和农村题材文艺作品创作。完善农家书屋出版物补充更新工作。统筹推进农村地区广播电视用户接收设备配备工作,鼓励建设农村广播电视维修服务网点。大力开展流动服务和数字服务,打通公共文化服务“最后一公里”。建立公共文化服务城乡联动机制。以县级文化馆、图书馆为中心推进总分馆制建设,加强对农家书屋的统筹管理,实现农村、城市社区公共文化服务资源整合和互联互通。推进城乡“结对子、种文化”,加强城市对农村文化建

设的帮扶，形成常态化工作机制。

3. 互联网普及率城乡差异依然较大

互联网基础设施建设的不断完善、利好政策的持续出台，以及互联网对于各个行业的渗透，共同促进网民规模持续增长。随着“宽带中国”战略的深化，宽带网络的光纤化改造工作取得快速进展，中国各地光纤网络覆盖家庭数已超过50%。2016年上半年，国务院等相关部门相继出台有关“互联网+政务服务”“互联网+流通”“互联网+制造业”等指导意见，推动互联网与各个行业的融合。2016年4月，习近平总书记在网络安全和信息化工作座谈会上提出“要推动我国网信事业发展，让互联网更好造福人民”，未来互联网作为信息社会的基础设施，将进一步对中国政治、经济、文化、社会等领域发展产生深刻影响。

截至2016年12月，我国网民规模达7.31亿人，全年共计新增网民4299万人，网民规模已经相当于欧洲人口总量。我国网民中农村网民占比27.40%，规模为2.00亿人；城镇网民占比72.60%，规模为5.31亿人（图1-1）。

农村互联网普及率保持稳定，截至2016年12月为33.1%。但是，城镇地区互联网普及率超过农村地区36.0个百分点，城乡差距仍然较大。城乡间存在差距一方面是由城镇化进程在一定程度上影响了农村互联网普及推进工作；另一方面则是由地区经济发展不平衡所造成。这也是城乡差距的主要原因，如何解决城乡数字鸿沟需要继续探索（图1-2）。

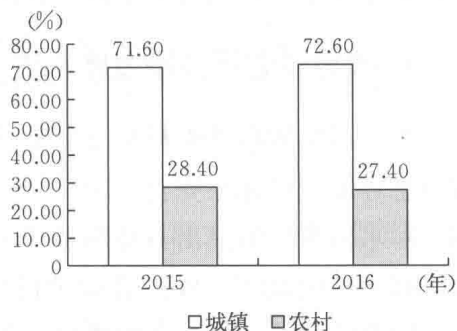


图1-1 中国网民城乡结构

数据来源：中国互联网发展状况统计报告。

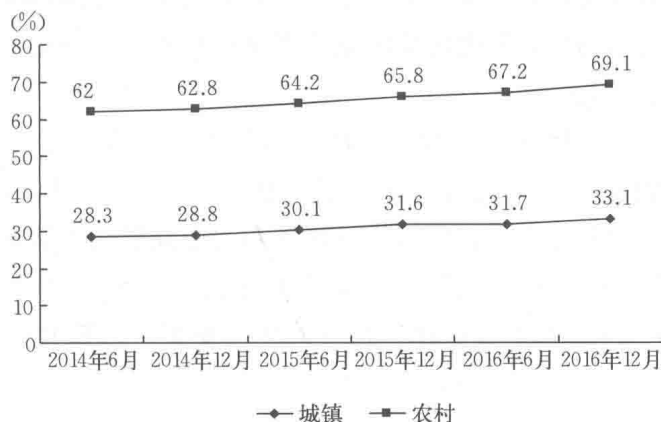


图1-2 城乡互联网普及率

数据来源：中国互联网发展状况统计报告。

对互联网知识的缺乏以及认知不足，导致的对互联网使用需求较弱，仍是造成农村非网民不上网的主要原因。调查显示，农村非网民不上网的原因主要是“不懂计算机/网络”，比例为68.0%；其次为“年龄太大/太小”，占比为14.8%；“不需要/不感兴趣”占比为10.9%。要解决农村非网民“不会上网”和“不愿上网”的问题，一方面，要发挥乡（镇）村委会、活动中心、学校教育资源的作用，开展农村计算机和网络知识培训，推动互联网知识普及与应用

升；另一方面，以需求为导向、以地区为维度，推行更符合地域特征、更贴近农民生活的措施及服务，解决农村非网民的上网痛点，引导农村非网民使用互联网。

（三）农村生态环境事业发展较快

随着生态环境建设战略地位的不断提高，我国进一步加大对农村环境的整治力度。2015年，中央财政安排资金60亿元，支持各省（自治区、直辖市）开展农村环境综合整治；中央安排专项资金275亿元，支持7.2万个村庄完成环境综合整治，1.2亿多农村人口直接受益。

1. 农村生态环境制度体系进一步完善

为了尽快地推进农村生态环境建设，2015—2016年，国家进一步推出各项规章制度，将农村生态环境建设体系完善。2015年4月17日，《国务院关于印发〈水污染防治行动计划〉的通知》对水污染防治提出具体的要求及目标，以实行农村污水处理统一规划、统一建设和统一管理，有条件的地区积极推进城镇污水处理设施和服务向农村延伸。2015年9月22日，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，力求增强生态文明体制改革的系统性、整体性和协同性，加快推进生态文明建设。2015年12月3日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，对逐步建立生态环境损害赔偿制度提出总体要求和目标、试点原则、内容及保障措施。2016年4月15日，农业部下发《关于农业面源污染防治攻坚战的实施意见》，提出形成全链条、全过程和全要素的农业面源污染的解决方案，力争到2020年农业面源污染加剧的趋势得到有效遏制，实现“一控两减三基本”的目标。2016年6月3日，国务院发布《土壤污染防治行动计划》，将土壤治理的问题系统阐述。其中，关于农用地土壤质量类别详细划定。按污染程度将农用地划为3个类别：未污染和轻微污染的划为优先保护类，轻度和中度污染的划为安全利用类，重度污染的划为严格管控类。以耕地为重点，分别采取相应管理措施，保障农产品质量安全。

综上所述可以看出，2015—2016年，农村生态环境建设体系在进一步的完善之中。对比前些年国家层次的法律制度上的诸如《环境保护法》等的建立，2015—2016年的制度建设更加细致，涉及了具体的治理方面，如水污染、农用地土壤破坏和农业面源污染等各个方面，并且在各项整治内容中，提出了具体量化的目标。另外，在我国生态环境保护中，生态损害赔偿及补偿机制尚处于薄弱环节，而2015—2016年的制度建设将这两个方面进一步深化，对深化与完善生态环境体系具有重要的意义。

2. 农村生态环境整治取得长足进步

2015—2016年，我国生态环境整治有了新进展。加快实施化肥、农药使用量零增长行动，推广配方施肥面积达15亿亩*，在10省启动土壤污染治理与修复试点示范项目。支持38个重金属重点防控区域开展综合防治示范。继续开展农产品产地土壤重金属污染普查，涉及16.23亿亩耕地。在湖南长沙、株洲、湘潭地区实施重金属污染耕地修复及农作物种植结构调整试点，涉及

* 亩为非法定计量单位。1亩=1/15公顷。