



# 社会转型中的县域农村 公共服务供给机制研究

——以河南省延津县为表述对象

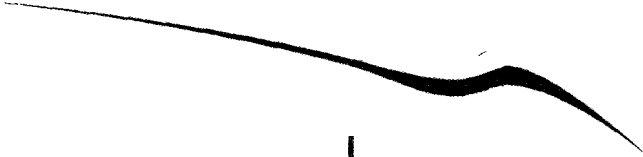
赵成福 著

中国社会科学出版社

河南师范大学学术著作出版基金资助  
河南省社科联、河南省经团联资助出版

# 社会转型中的县域农村 公共服务供给机制研究

——以河南省延津县为表述对象



赵成福 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型中的县域农村公共服务供给机制研究 / 赵成福  
著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9399 - 0

I. ①社… II. ①赵… III. ①农村 - 社会服务 - 研究 -  
中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 244948 号

责任编辑 王半牧

责任校对 刘 娟

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**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 12 月第 1 版 印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 12.75 插 页 2

字 数 323 千字

定 价 35.00 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

## 序

20 世纪中叶，新中国成立并开启了由传统社会向现代社会转型的历史新进程。随着这一进程的推展，我国以工业化、城市化为重要标志的现代化水平不断提升，尤其是改革开放以来，这一进程加速发展，我国人民在享有公共服务方面取得了举世瞩目的成就。但也应当正视，我国国民在享受公共服务方面还是低水平的、不均衡的，尤其是农村公共服务供给严重不足。形成这种状况的原因是多方面的，其中的一条重要原因是，在 20 世纪的百年进程中，我国的主要目标是建构一个现代国家所必需的现代工业体系。为实现这一目标，国家实施了优先发展重工业的战略。受当时社会经济条件的制约，国家选择了高度统一的计划经济体制并形成城乡二元社会结构。城乡二元结构极大地限制了农村人口平等地享有国家统一提供公共服务的可能和权利。如果说农村公共服务供给短缺有一定的历史原因的话，那么，进入 21 世纪，这一问题则亟待解决，并且具备了解决的条件。首先，我国现代化已完成工业化的原始积累，进入工业化中期，国家财政收入主要来自于工商业而不是农业，因而不需要从农村汲取资源来支撑工业体系，并且具备了反哺农村的物质基础。其次，随着现代化进程的加快，城乡经济、社会差距日益扩大，整个社会“断裂”的风险加大。难以想象生活在开放社会的农民，如果没有“公民”起码的素质，整个国家可以建立起现代公民社会。所以，农村公共服务的供给不仅仅关系到农村发展，而且关系到整个国家的发展与和谐。因此，统筹城乡发展，改变城乡二元结构，缩小城乡

差距，推进城乡一体化进程，使城乡居民共享改革发展的成果，同享均等化的基本公共服务，已经成为当前我国政府治理改革中广受关注并亟待解决的重要问题之一。尤其是如何改革和创新农村公共服务供给机制，构建一个符合我国国情的农村公共服务供给模式就显得十分必要和紧迫。

正是在这样的背景下，该书作者赵成福博士开始了对建国以来农村公共服务供给机制问题的理论思考。作者以马克思主义政治学说和现代国家建构理论为指导，以社会转型中的县域农村公共服务供给机制为主题，以历时态的农村政策变迁为主线，主要运用实证分析方法、文献分析方法和统计分析方法，对建国以来我国社会转型背景下四个不同时期即建国初期、人民公社时期、分田到户至综合税费改革前、综合税费改革后农村公共服务的供给结构和供给机制等问题进行了系统、深入的透析和探究，并尝试性地提出了一些创新性的思路、见解和观点。

作者既注重理论分析，又注重实证研究，为此进行了大量的访谈、问卷以及档案资料查阅工作，付出了艰辛的劳动。通过对河南省延津县建国以来四个不同时期相关文献资料的考察，原生态地描述了延津县在教育、医疗卫生、五保供养和农技推广方面的发展状况；剖析了每一时期县域农村公共服务供给机制的五个向度（供给主体、决策机制、筹资机制、生产与管理机制、绩效），审视了各个时期供给机制的积极效应和面临的困境；展望了农村公共服务供给机制未来发展的目标取向——由“供给主导型”向“需求主导型”转变。

该书是作者在其博士学位论文《社会转型中的县域农村公共服务供给机制研究——以河南省延津县为表述对象》的基础上修改完成的。该书思路清晰，资料翔实，逻辑严密，分析透彻，反映作者具有扎实的理论功底和系统的专业知识。该书的创新主要体现在四个方面：

一是选题视角新颖。行政供给导向下的农村公共服务的供给机制忽视农民的公共服务需求，是造成农村公共服务供给失当的主要原因之一。以往的研究多以行政供给导向为视角，该项研究提出农村公共服务供给机制未来改革的目标取向应以农民需求为导向，并以农民需求导向作为研究的视角，这在学术界具有新颖性。

二是研究方法得当。该项研究在掌握大量个案经验材料的基础上进行深入分析，总结不同时期农村公共服务的实践经验，并综合运用政治学、社会学、管理学、经济学、计算机科学等多学科理论知识进行研究，这种研究方式和范式切合研究对象的特点和要求。

三是研究结论有所突破。作者选取建国以来四个不同历史时期的乡村教育、医疗卫生、五保供养和农业技术推广作为研究对象，缕析了四个时期农村公共服务供给机制不同的特征以及绩效、困境和未来趋向，指出实现“行政供给导向”向“农民需求导向”的转型，是农村公共服务走出困境的必然选择，这一结论具有创新性。

四是研究线索有新尝试。该项研究自始至终贯穿三条线索：时间线——问题线——理论线。首先是时间线。该项研究的时间线索是建国以来的四个时期，在这四个时期农村公共服务呈现出不同的阶段性特征；其次是问题线。问题意识贯穿于整个研究过程，通过剖析每一时期县域农村公共服务供给机制的五个向度，洞悉各个时期供给机制的积极效应和面临的困境以及发展走向；第三是理论线。以现代国家构建理论为统领，阐释不同时期国家治理战略与农村公共产品供给机制嬗变的关联，以及不同时期国家颁布实行的农村政策、农税制度、农作制度以及乡村基层组织变迁对农村公共服务供给机制的影响，这种研究线索和套路在学术界是一种大胆而有益的尝试。

实践永无止境，创新永无止境。希望作者秉持和弘扬与时俱进的思想品格和积极审慎的探索精神，推出更多富有开拓性和创新性的学术成果。

张立荣

2010 年秋于武汉

# 内容提要

1949年10月新中国的成立,开启了我国社会转型的新的历史进程。随着这一进程的推展,我国人民在享有公共服务方面不断取得新的进步。但也毋庸讳言,我国国民所享受的公共服务还是低水平的、不均衡的。最为突出的表现是县域农村公共服务供给严重不足,影响和阻碍了农村经济社会的协调发展及和谐社会的建设。如何改变这种状况,改革和创新县域农村公共服务供给机制,是摆在我们面前的一个具有重大理论价值和现实意义的研究课题。

本文以马克思主义政治学说和现代国家建构理论为指导,以社会转型中的县域农村公共服务供给机制为主题,以历时态的农村政策变迁为主线,主要运用实证分析方法、文献分析方法和统计分析方法,对新中国成立以来我国社会转型背景下四个不同时期农村公共服务的供给结构和供给机制等问题进行了系统、深入的透析和探究,并尝试地提出了一些具有一定创新性的思路、见解和观点。

全文涵括序论、四章和尾论,分三大部分。

序论为本文的第一大部分。它在简要阐述本文的研究缘起、研究进路及相关概念的基础上,阐明了本文研究的理论假设及问题意识、分析工具及研究方法、研究样本及资料来源、写作框架及创新意图。

第一章至第四章为本文的第二大部分,主要从现代国家构建理论、农村政策变迁与延津县政治、经济、文化、社会的原生态

的结合上，描述和透析延津县解放以来四个不同时期农村公共服务的供给结构和供给机制。这部分是全文的主干。

第一章，新中国成立初期县域农村公共服务供给机制。首先，在对“现代国家与农村公共服务”、“现代国家构建的逻辑”、“新中国成立初期我国的国家建构、社会整合与农村公共服务”三个方面的分析后指出，提升农村公共服务水平，改善民生，是构建一个现代国家的需要。农村公共服务供给机制是新中国成立初期国家构建、国家对乡村整合的组成部分。国家对农村的整合在经济领域，除了实行国有化运动，还逐步把农村的经济组织政治化，从而把广大农村社会纳入到国家管理的框架之中，相继成立了互助组、初级社和高级社。通过这些组织，国家在农业生产和农民生活方面为农民提供了低水平的公共服务。其次，原生态描述了新中国成立初期延津县在教育、医疗卫生、五保供养和农技推广方面的发展状况。最后指出，这一时期农村经济的基本特征仍是分散的小农经济。在国家经济基础比较薄弱、财力十分有限的情况下，国家采取农产品统购统销政策，财政只安排少量资金支持恢复农业生产。其间，政府从农业中取得的税费收入要远远大于对农业的投入，农村公共服务资金来源比较单一，依靠向农民摊派钱物筹集农村公共服务供给成本的现象比较突出。

第二章，人民公社时期县域农村公共服务供给机制。首先，从“国家战略与人民公社”、“人民公社与乡村整合”、“人民公社时期的农村公共服务”分析入手，指出这一时期，为了实现富国强民，快速发展经济的目标，国家选择了优先发展工业的赶超战略。在当时中国从农村提取资源来实现工业化的背景下，国家成功的找到了一个有效降低国家与农民交易的成本、防止政权内部发生动荡的制度化办法，人民公社制度作为与国家战略相对接的社会组织形态，成为中国实现工业化的社会基础。接着，论述了人民公社“一大二公、政社合一”和“三级所有、队为基础”的

体制特征以及人民公社的分配制度——“工分制”。然后，基于实证的视角，详尽描述了人民公社时期延津县在乡村教育、医疗卫生等方面的状况。最后指出了人民公社时期农村公共服务供给机制的特征。

第三章，分田到户至综合税费改革前县域农村公共服务供给机制。20世纪80年代初，在农民自发突破和国家自觉领导的双重推动下，农村兴起了以家庭联产承包责任制为主要内容的经济体制改革，这一改革瓦解了“三级所有、队为基础”的人民公社体制的基础。“乡政村治”模式在农村得以确立，取代了“政社合一”的人民公社治理模式。同时，还论述了这一时期在农村颁布实施的家庭承包责任制以及财政、税收制度，并梳理了农村公共服务在供给主体、筹资机制等方面的变迁。本章的第三节翔实陈述了延津县在乡村教育、医疗卫生、五保供养、农技推广四个方面的供给状况，从实证的角度印证了农村公共服务供给机制的演变轨迹。

第四章，综合税费改革后县域农村公共服务供给机制。2000年以来，国家对农村税费进行了改革，相继取消了农业税、乡统筹费、教育集资费、屠宰税、劳动积累工和义务工，调整农业税和农业特产税税率，将村的公益金和管理费改为农业税和特产税附加方式，实行一事一议，控制费用上限。这一系列的税费改革尤其是农业税的免除，标志着国家对乡村整合的一次根本性的转型即从“汲取型整合”转向“服务型整合”。其深刻意义在于，通过国家整合，将资源尽可能地向乡村配置并激活农村内在的动力。它要以工业和城市的发展支持和引导农村的发展，由城乡分离走向城乡一体。第二节分析了公共财政建设、税费改革、乡镇机构改革以及相关配套改革政策等。其中税费改革对农村公共服务供给机制产生了很大的影响，尤其是在农村公共服务筹资机制方面，譬如取消了三提五统的筹资方式，使得包括农村五保供养在内的

农村公共服务,因其经费来源由集体筹资变为公共财政支付导致五保供养等农村公共服务的性质由集体福利转变为国家福利。本章在实证方面,由于税费改革及配套的各项惠民政策的实施,延津县在乡村教育、医疗卫生、五保供养和农技推广等方面,都取得了前所未有的成效。同时,还考察了延津县金粒小麦合作社作为农民合作组织为农民提供公共服务的具体过程。随着惠及全社会公共财政框架的初步建立,农村公共服务供给机制在供给主体、决策机制、筹资机制、生产与管理机制、绩效等方面都发生了很大的变化。

尾论,即本文的讨论、结论及展望,是本文的第三大部分。首先,全面探讨了行政供给导向下县域农村公共服务供给机制的特征与变迁,以及在此机制下农村公共服务所取得的绩效、面临的困境和未来发展取向。其次,基于国家治理战略转型的需要和对农村公共服务实证的考察,展望了农村公共服务供给机制未来发展的目标取向——由“供给主导型”向“需求主导型”转变,即从行政供给导向下的农村公共服务供给机制向农民需求导向下的农村公共服务供给机制转型。

本文的创新意图主要体现在四个方面:(1)力求选题视角新颖。行政供给导向下的农村公共服务的供给机制忽视农民的公共服务需求,是造成农村公共服务供给失当的主要原因之一。以往的研究多以行政供给导向为视角,本项研究提出农村公共服务供给机制未来改革的目标取向应该以农民需求为导向,并以农民需求导向作为研究的视角。(2)力求研究方法得当。本项研究建立在实证方法与量化方法之上,在掌握大量个案地区经验材料基础上进行深入分析,总结不同时期农村公共服务的实践经验,并综合运用政治学、社会学、管理学、经济学、计算机科学等多学科知识进行研究。(3)力求研究结论有所突破。笔者选取新中国成立以来四个不同历史时期的乡村教育、医疗卫生、五保供养和农

业技术推广作为研究对象，缕析了四个时期农村公共服务供给机制不同的特征以及绩效、困境和未来趋向，指出实现“行政供给导向”向“农民需求导向”的转型，是农村公共服务走出困境的必然选择。（4）力求研究线索有所尝试。本项研究自始至终贯穿三条线索：时间线——问题线——理论线。首先是时间线，本研究的时间线索是新中国成立以来的四个时期，在这四个时期农村公共服务呈现出不同的阶段性特征；其次是问题线，问题意识贯穿于整个研究过程，论文通过剖析每一时期县域农村公共服务供给机制的五个向度（供给主体、决策机制、筹资机制、生产与管理机制、绩效），洞悉各个时期供给机制的积极效应和面临的困境以及发展走向；第三是理论线，以现代国家构建理论为指导，阐释不同时期与国家治理战略和农村公共产品供给机制嬗变的关联，以及不同时期国家颁布的农村政策、推行的农税制度、农作制度、乡村基层组织变迁对农村公共服务供给机制的影响。

**关键词：**社会转型；县域；农村公共服务；供给机制

# Abstract

The foundation of the People's Republic of China witnessed the beginning of our country's social transitional history. As a result, Chinese people have been enjoying more and more public services. However, it is true that our public service are still unbalanced and at a low level. This is especially demonstrated by the severe shortage of county-level public service provision which has influenced and hindered the coordinated development of rural economy and the building of a harmonious society. Then, how to change this situation, i. e. , how to bring innovation and reform into the provision mechanism of Chinese county-level rural public service, has become a research subject of great significance in realistic as well as theoretical value.

Based on the Marxist political science and construction theory of modern states, choosing as the topic the provision mechanism of Chinese county-level rural public service, surveying synchronically the rural policies and mainly employing demonstration analysis method, literature analysis method and statistical analysis method, this paper is a thorough and systematic study of provision structure and provision mechanism of rural public service and other issues occurring during the four phases since the beginning of new China's social transitional period. Also, the paper attempts to offer some rather innovative ideas and solutions.

This paper consists of three parts: introduction, four chapters and a basic conclusion.

The first part, after a brief introduction about the reasons for writing this paper, the research design and some basic concepts, expounds this paper's theoretical hypothesis and problem consciousness, analysis instruments and research methods, and research samples and sources of material.

The second part of the paper is the body consisting of four chapters. Through integrated analysis of construction theory of modern states, changes of rural policies and the primitive state of Yanjin County's politics, economy, culture and society, this part describes and explores the rural public service provision mechanism during the four periods since the foundation of the People's Republic of China.

Chapter One discusses county-level rural public service provision mechanism. It first analyses three aspects: modern states and rural public service, construction logic of modern states, and our country's state construction as well as social integration and rural public service. Then it points out that the construction of a modern state entails the enhancement of rural public service and the improvement of people's living standards. During the beginning period of new China the Rural public service provision mechanism is part of our country's state construction and integration of the rural area. In the economic field, the People's Republic of China practiced nationalization of property and politicization of economic organizations, thus putting the vast rural area into the national administrative management framework by setting up such organizations as cooperation team, primary socialist collective ownership organization and advanced socialist collective ownership organization. With the help of these organizations, our country provided low-level public service in agricultural production and peasants' lives. Secondly, this chapter authentically describes Yanjin County's development of education, health

care, five guarantee system, and agricultural technology. Lastly, this chapter points out that the economy in the rural area in this period still featured decentralized small-scale peasant economy. In view of the weak national economic base and limited finance, the government adopted the policy of State Monopoly over Purchase and Marketing, leaving a little fund for the recovery and development of agricultural production. During this time, the government's tax income from the agriculture was much more than its input into the agricultural development. Consequently, the source of the rural public service fund was rather limited and the cost of public service was very often extracted from peasants.

Chapter Two is about the provision mechanism of county-level public service in the rural area during the time of the People's Commune. The chapter starts from the analysis of "national strategy and People's Commune", "the application of the People's Commune in the rural area", and "Public Service during the time of the People's Commune", pointing out that during that historical period China's government has prioritized the development of industry in order to make our country stronger, the people wealthier, and the economy more prosperous. While making use of the raw materials from the rural area to develop the industries, the government founded institutionalized methods to lower down the cost in the deals with the peasants and to avoid political upheavals. The People's Commune was the most effective social organization during the strategic transition and offered a political background for the process of industrialization. Then, the chapter goes on to discuss the institutional features of the systems of the People's Commune—"Yi Da Er Gong" (large in size and collective in nature), "Zheng She He Yi" (the commune integrated government administration with communal management) and "Owership of Three Levels with the Production Team as the

Base” ——and analyzes the distribution system of the People’s Commune—— “Labor Score Institution” . Then, from the viewpoint of demonstration analysis, Chapter Two thoroughly describes Yanjin County’s conditions of rural education, health care and so on during the People’s Commune period. Lastly, Chapter Two points out the features of the provision mechanism of rural public service during the same period.

Chapter Three discusses the provision mechanism of county-level rural public service during the period from “the allocation of fields to the household” to the Tax Reform. During the early 1980s, the economic reform, focusing on the application of the Household Contract Responsibility system, was widely carried out in the rural area with governmental enforcement and the peasants’ spontaneous support. This reform marked the end of “the People’s Commune system” which was based on the “integration of the government and the Commune” . The governing pattern of Town Administration--Villager Autonomy began to be established in the rural area. Meanwhile, the chapter demonstrates the changes in the policies of finance, tax, public service, and funding system since the administration of “the Household Contract Responsibility system” . In addition, the chapter illustrates in its third section the conditions of the public service in education, medicine, the social welfare of the five guarantees, and the promotion of agricultural technology in Yanjin County, thus showing the evolutionary process of the development of public service in the rural area.

Chapter Four analyzes the provision mechanism of county-level rural public service after the Comprehensive Tax Reform. Since 2000, the government has carried out a tax reform in the countryside, having cancelled gradually the Agriculture Tax, Livestock-Slaughter Tax, the fee of

township fund and educational fund, Labor Accumulation, and Compulsory Labor. Before completely canceling the Agriculture Tax the government also regulated the Agricultural Tax and the Tax of Agricultural Specialty, and managed to limit agricultural fees by replacing public welfare fund and management fees with Agricultural Tax and Tax of Agricultural Specialty. These reforms, especially the cancellation of the Agricultural Tax, demonstrated the great national transition from "Assimilation integration" to "Service Orientation Integration". Allocating resources as much as possible to the rural area and invigorating the intrinsic energy of the agricultural areas, this reform has a far-reaching influence in the process of the national integration in the rural area. Supporting and enforcing agricultural development with industrial and urban development, this policy aims at integrating the urban and the rural. The second section analyzes the policies of public financial system, tax reform, township reform, and other related policies, among which the tax reform is especially significant to the mechanism of public service. The tax reform, abandoning the funding policy of "three deductions (for public reserve funds, public welfare funds and management fees) and the five charges (charges for rural education, family planning, militia training, rural road construction and subsidies to entitled groups)", successfully transformed the public service mechanism from township welfare to national welfare at large. Empirically, the chapter demonstrates the unprecedented achievements of Yanjin County in education, medicine, the social welfare of the five guarantees, and the promotion of agricultural technology. In addition, the chapter also illustrates in detail the serving process of Jin Li Wheat Commune as a public service organization. With the development of a socially-benefiting public financial system, the public service mechanism in the rural area has been through significant