华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 1 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

农村公共服务的差距分析与体系建构
——以福建为例

苏时鹏,张春霞

(福建农林大学 人文社会科学学院,福建 福州 350002)

摘 要:以福建为例,在分析了农村公共服务体系建设的现状与差距的基础上,认为差距产生的原因除了农村公共服务自身的公共性与无形性外,更为关键的是政府体制因素,并从城乡经济社会系统的角度,对农村就业、教育、公共卫生、社会保障以及科技信息等公共服务的体系建设提出构想。

关键词:社会主义新农村;农村公共服务;体系建设

中图分类号:F323.89 文献标识码:A 文章编号:1672-0202(2006)01-0012-06

十六届五中全会提出建设"生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主"的社会主义新农村的目标与农村公共服务直接相关。目前农村公共服务仍然十分滞后,分析其差距及原因,找准切入点,构建科学合理的公共服务体系是新农村建设的内在要求,也是一个亟待解决的重要课题。

一、强化农村公共服务是社会主义新农村建设的内在要求

"生产发展"需要加快农业科技进步,调整农业生产结构,加强农业设施建设,提高农业综合生产能力。这些与农业科技研发、农业科技与市场信息直接相关。福建山多,村落与家庭规模较小,居住分散,对公共服务的需求量大且多样。但公共服务的公共性很强,市场机制难以有效地发挥作用[1],"搭便车"倾向严重,由市场提供的社会公共服务在总量上严重不足[2]。农村又是重要的生态功能保育区与资源供应区,生产与环境矛盾尖锐。政府公共服务可以有效地降低农业生产的成本与风险,促进农业产业结构调整与战略升级,促进农业生产与环境的协同共进,进而促进农村生产的可持续发展。

"管理民主"在本质上要求深化以农村税费改革为重点的综合改革,加快推进乡镇机构、农村义务教育、县乡财政体制、农村金融和土地征用制度等方面的改革。这些与农村公共服务供给的融资、管理体制直接相关。农村公共服务体系建设可以有效地规范政府行为,既能适时提供充分有效的服务,又不能因越位而扰乱农村经济发展,增加农民负担,进而树立公共服务型政府的良好形象。另外,福建农业体量虽然较小但很有特色,属于外向型农业,在WTO 框架下,农村公共服务体系建设属于"绿箱政策",既可有效地提高福建农业的国际竞争力,又不会受到国际市场反补贴措施的制裁。农村公共服务体系建设既能促进民主管理,充分利用市场的竞争机制,又能发挥政府的宏观调控作用[3],提高了党在农村的执政能力,是构建管理民主的社会主义新农村的公共政策选择。

"乡风文明、村容整洁"迫切需要大力发展农村公共事业,加快发展农村文化教育事业,重点普及和巩固农村九年义务教育,加强农村公共卫生、基本医疗服务、社会养老、农民工等弱势群体保

收稿日期:2005-11-28

基金项目:福建省"十一五"规划前期研究项目;福建省教育厅项目(JA04095S);福建农林大学青年教师科研基金项目(04SA02)

作者简介:苏时鹏(1976-),男,福建农林大学人文社会科学学院讲师,博士,主要研究方向为农村公共管理.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

障体系建设，促进农村精神文明建设与和谐社会建设，明显改善广大农村的生产生活条件和整体面貌。农村公共服务可以提高农村居民的科学文化素质，引导农民开展参与活泼健康的文化活动，为农民提供有效的医疗、养老等社会保障，进而塑造良好和谐的乡风。农村公共卫生服务可以有效地减少农村面源污染与改善农村卫生状况，促进村容整洁。

“生活宽裕”在本质上就是让农民富起来，要千方百计地增加农民收入。这就需要本着“少取多予放活”的方针，广泛开辟农民增收渠道，挖掘农业内部增收潜力，引导富余劳动力向非农产业和城镇有序转移。农村公共信息与科技服务可以有效地降低农村生产生活的成本与风险，增加农业产出。而在本地建立富有针对性的职业教育培训、打造区域劳务品牌、提供劳务信息、完善民工的担保与救助服务等公共服务可以有效地促进农村劳务经济的发展，推进城镇化建设，有利于形成促进农民增收的长效机制。

总之，为实现社会主义新农村建设的目标，就要按照统筹城乡发展的要求，贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针，以强化农村公共服务为切入点，以不断优化农村公共服务机制为突破口，加大对农村发展的支持力度，进行综合改革，进而巩固和加强农业基础地位，较快改变农村的落后面貌，促进农村和谐社会建设。

二、福建农村公共服务的差距及原因分析

福建农村公共服务体系经过多年的建设，取得了长足的进步：义务教育工作日趋完善、改水改厕工程逐步推进、农村生活卫生状况有所改观、低保工作全面启动、新型合作医疗正在试点、科特派服务成效明显、劳动力培训开始实施等。但总体水平仍然较低，存在较大差距，主要表现在以下五个方面：

（一）农村公共服务滞后的主要表现

1. 农村就业服务严重滞后

农村劳务经济已成为农民收入增加的主要来源，福建 2003 年末仍有 550 多万农业剩余劳动力，劳动力转移的潜力巨大[4]，就业服务至关重要。然而，农村就业服务严重滞后，2002 年转移的 500 多万农村劳动力，切实享受到有效就业服务的还不足 5%。其一，农村就业培训的成本高。福建农村劳动力的知识水平较低，2003 年具有初中以上文化程度的只占 45.2%，有专业技术职称的只占 2.6%，受过职业教育和培训的仅占 4.6%，文盲、半文盲劳动力仍占 8.9%[5]，迫切需要培训。但福建至今还没有按农村劳动力转移的要求对农民进行就地培训，培训成本较高，难以满足农村的需要。其二，农村劳动力转移的组织和信息服务滞后，劳动力市场供求信息严重不对称，劳动力资源在空间上的配置严重扭曲，农村大量剩余劳动力与沿海城市的“民工荒”并存，劳动力转移大多是分散与无序的，成本和风险都比较高。其三，土地、户籍等配套制度很不完善，相关咨询与救助服务体系尚未建立，农民工的权益未能得到合理保护。

2. 农村公共卫生服务有所发展，但总体水平较低

福建农村公共卫生事业正稳步发展，但总体水平仍然较低。其一，农村公共卫生资源严重缺乏且质量较低。2003 年末福建每千农业人口医院卫生院床位 1.17 张、卫生人员 1.3 人，远远低于城市的 3.62 张、5.72 人的水平；乡村医生大中专及以上学历者仅占 3.16%，不到全省平均水平的 1/10。其二，乡镇卫生院设施简陋，利用效率低，未能发挥应有的中心纽带作用，农村卫生体系运转脱节。农村“小病求近，大病求精”现象普遍。2003 年乡镇卫生院病床使用率 35.36%，甚至低于全国 36.2%的水平，仅居全国第 16 位，而同期我省医院的病床使用率为 74.53%。其三，农村生活改水受卫生服务落后于全省经济发展。截止 2003 年末，福建农村益人口占农村人口的 97.5%，饮

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

用自来水人口占农村人口71.1%,累计卫生厕所353.5万户,占农村总户数的51.9%,粪便无害化处理率58.7%,分别位于全国的第11位、第9位、第13位与第12位[6](如表1所示),均低于我省的人均经济总量在全国的位次(第7位),在沿海省份中最低。其四,尚未建立农村公共卫生与环境突发事件的预测、预防、应急与处理系统,应急服务能力较低。

表1 2003年福建农村改水改厕情况

项目	福建	全国	位次
农村改水受益人口占农村人口(%)	97.5	92.7	11
饮用自来水人口占农村人口(%)	71.1	58.2	9
卫生厕所户数占农村总户数(%)	51.9	50.9	13
粪便无害化处理率(%)	58.7	55.3	12

3. 农村教育服务滞后于农村的发展

农村教育经费短缺与教育资源浪费、低效运行并存。其一,应试教育难以满足农村发展的需要。长期以来,农村教育的培养目标在很大程度上表现为单一应试性和离农性。事实上,大多数农村学生不可能都进入高等学校深造,而必须留在农村,为农村的发展服务,但现行的农村教育体系没有为农村扩大就业等提供合适的职业技术教育和岗前培训服务。其二,农村教育资源配置的区域分化明显[7]:离城镇较近的中小学的教育资源较丰富,甚至出现富余、闲置的情况,而偏远山区的师资却严重短缺,硬件资源的区域分化现象更为明显。其三,农村教育乱收费现象屡禁不止,增加了农民的负担,影响了"双高普九"规划的实施。其四,农村教育的事权、财权与人权不一致,农村师资的人事权在县教育部门,教师工资由县财政直接支付,而农村教育的事权则分散于各乡政府,进而使得农村教育资源难以统筹安排与高效利用。

4. 农村社会保障体系处于过渡期,相关服务尚不完善

农村社会正处于转型之中,竞争日益激烈,生态环境也日渐恶化,农业与农村的市场风险、自然风险和社会风险正逐渐增加。而日趋小型化的家庭难以真正承担保障责任,农村迫切需要社会救助、养老保险和医疗保障等社会保障服务。目前,以集体经济为基础的农村社会保障体系已基本解体,以土地为基础的传统保障体系逐渐削弱,适合农村发展需要的多元化的社会保障体系尚未形成。其一,农村社会保障的范围小,农民参与的积极性不高。2003年末,参加农村社会养老保险只占农村人口的8%;农村享受到低保的人员仅占应保人数的23.3%;农村合作医疗的参保率只有12%,2002年尚有11571个村还没有实行任何形式的医疗保障,占总村委会的77.8%,因病致贫和返贫现象时有发生。其二,农村社保资金严重短缺、保障水平相对较低,除政策明确规定必须支付的项目外,其他的社会保障形同虚设。其三,农村社会保障的管理混乱。民政、劳动与社会保障、卫生、保险、乡镇政府等都分别管理了其中的一块,争权夺利和推诿责任现象时常发生,资源浪费严重。

5. 农村科技信息服务难以满足实践的需要

福建农业特色鲜明、生产分散,难以支付高昂的科研成本与信息搜寻费用,需要具有针对性的农村科技信息服务。然而农村科技信息服务又与实际脱节:一是对福建特色农业的科技服务不够,福建水产、茶、水果、蔬菜、蛇等生物多样性资源与海洋资源十分丰富,但农业科研大多集中于那些并非我省的特色大宗农产品上,针对主要农产品产业集群的科技服务反而较少;二是农村科技推广服务内容单一,以推销现有科研成果为主,较少收集农村科技需求信息与指导农村科研工作,未能真正发挥其在农村发展与农村科技之间的纽带作用;三是农村科技推广服务不及时,难以满足农村发展的需要。

(二)服务滞后的原因分析

首先是因为农村公共服务自身的正外部性与无形性。农村公共服务的正外部性很强,而农业

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

生产与农户小而分散，私人供给公共服务的个人边际收益只占社会边际收益的一小部分，而个人边际成本等于社会边际成本，如此，农民自愿供给的均衡点是个人边际收益等个人际成本的，远远小于社会的最优供给量。另外，自发状态下的集体选择与行动很难发生，分散的农户没有积极性，也没有能力提供公共服务，存在较强的“搭便车”行为。而农村公共服务多数是提供无形的服务，其“政绩”与“功德”隐匿在农村的生产与生活中，很难有形化与显性化，地方政府和社会捐赠提供这种公共产品的激励不强，他们更愿提供有形的公共产品，如道路、校舍等。

其次是受政府与体制因素的影响。“重工轻农”与“重城轻乡”的思想是影响农村公共服务供给的主要主观因素。长期以来，在“重工轻农”思想的影响下，我国在公共服务建设方面一直实行“一个国家两种制度”。这是导致城乡公共服务差距过于悬殊的根本原因[8]。财政支付能力较弱是影响农村公共服务的重要客观原因。我国财税实行中央与地方分灶吃饭，在农村公共服务方面实行自筹与转移支付相结合的制度。地方财力较紧，大多数乡镇财政赤字，不少连正常运转经费都成问题，更不用说进行农村公共服务了，即使“有心”也“无力”，致使许多深受农民欢迎的公共服务不得不慢办、缓办甚至拖而不办。随着农村税费改革的进一步深化，农村公共服务将会面临更加严峻的资金问题[9]。政府的权责不清等是影响农村公共服务的体制原因。我国农村公共服务基本上实施“自上而下”的管理体制，且存在多头管理、权责不清与监督虚置等问题，为强制性摊派性的制度外供给、供给主体错位现象严重，不但没有给农民带来福利和收益，反而增加了农民负担。

三、福建新农村公共服务体系的构建

农村公共服务体系建设是一个十分复杂的社会系统工程，既需要各级政府的职能转换与政策调整，又需要社会公众的积极参与以及公共团体的适当协调。福建应在科学发展观的指导下，重点强化就业服务、公共卫生服务、教育服务、社会保障服务与农村科技信息服务，为海峡西岸社会主义新农村建设提供充分、及时、高效、优质的服务。

（一）农村就业服务体系建设

按照“政府支持、企业化运作、市场导向、群众自愿”的原则来组织和推动农村劳动力转移。根据本地区的自然资源、劳动力素质和劳动力的富余状况等因素，结合星火科技培训专项行动，实施有针对性的本地培训，将城市岗前培训前移至农村，降低培训成本，建立面向市场的农村劳动力低成本培训服务体系。建成通达全省的农村就业服务信息网络，建立农村劳动力资源数据库和专家数据库，以信息来引导农村劳动力的有序和有效流动。确立农村劳动力转移中介组织的合法地位，鼓励引导其发展，并规范其服务功能，以适应政府职能转变、农村经济市场化和专业化的需要。在各城镇建立职业介绍所、家政服务中心、社区服务中介以及劳动力市场，逐步建立起以公办职业中介为主导、民办和特色职业中介为补充的农村劳动力就业中介服务组织网络。通过组织担保与救助等来减少劳务市场信息不对称所造成的影响，创建区域农村劳务品牌，并为农民的就业提供信息咨询与法律援助服务。设立农村劳动力转移奖励基金，对做出重大贡献的个人和组织给予奖励，并从信贷、信息、技术等方面支持农民外出务工。

（二）农村公共卫生与环境服务体系建设

加强管理，强化农村医疗卫生基础设施建设，积极推进乡镇卫生院改革，做到事权一致，权责对等分明，不断完善农村三级卫生、医疗、保健服务体系，为农民提供低成本高质量的医疗卫生服务。加强适合于福建农村实际的实用沼气技术研究，大力推广小户型沼气池、生活污水沼气净化系统等实用技术，积极推进农村改水、改厕、粪便无害化处理以及村内道路硬化工作，逐步改善农村居住环境与生态环境。按照《福建省突发公共卫生事件医疗救治体系建设管理办法》建立农村

?1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.

公共卫生与环境突发事件的预测、预报与应急处理机制,加强突发卫生与环境事件的物资储备,做到准确预测、及时预防与临危不乱。建立全省农村公共卫生监测网,通达县级部门,并建立相应的基础数据库,定期更新。

(三)农村教育服务体系建设

第一,加强领导,统筹规划,提高教育资源配置效率。根据农村中小学生源等情况及时科学地规划农村学校布局,优化师资、教育设施等资源配置。建成通达农村基层的"校校通"教育服务网络,建立农村教育基础数据库和专家数据库,各地的师资等教育资源实现共享。第二,建立面向农村的教育服务体系。根据农村实际情况与需要,调整农村教育的教学内容,把重点转移到提高受教育者的能力培养上来,为农村全面建设小康社会服务,如高中阶段适当开设职业技能选修课等。适应农村城镇化、农业产业化以及农村工业化的发展需要,积极促进校企协作,加强农村技能性人才和学生技能的培养。建立适合农村需要的包括学前教育、义务教育、高中教育、职业教育以及技术培训的农村终身教育体系,按统一性和多样性相结合的原则,多种形式办学,培养多种类型人才,让农村居民真正达到"升学有望,就业有门,致富有术",逐渐形成农村学习型社会。第三,建立城乡对接的弱势群体教育服务体系。在城市教育中为农民工的子女提供与城市居民同等的教育服务;在农村教育中对父母外出而留守农村的子女给予特别的关注,以尽量弥补家庭教育的不足;对边远、贫困地区的学生,通过减免学费、增加教育投入、教育移民等措施,保证其能切实享受到义务教育,使农村义务教育更具有人性化和社会公平性。第四,深化农村教育管理体制改革。逐步完善以"以县为主"的农村教育管理与服务体系,围绕以县级财政为主体的农村教师薪酬支付体系,建立与人均GDP相应的生均教育经费投入制度,以加大对农村教育的经费投入,改善农村教育基础设施与农村教师待遇,切实保障农村教育的发展。在全省全面推行义务教育"一费制",加强监督,实行教育乱收费"一票否决制"。创新农村教育投融资与办学机制,多方筹资,鼓励民间资本进入农村教育,积极探索合作办学与社会办学的模式。引入竞争机制,在厦门、泉州等有条件的地方进行义务教育的"学券制"改革试点,即用年投入于教育的财政资金按适龄入学人口计算出生均投入费用,然后按此数额制成"义务教育券"发放给学生,允许学生自主择校,由学校凭此券向县级教育主管部门结算,取得教学资格的民办学校亦可参与竞争。

(四)农村社会保障服务体系建设

第一,逐步完善农村基本的社会保障服务体系。将最低生活保障基金纳入财政预算,专款专用,并规范发放程序,接受社会监督,切实做到公正、公开与公平,使农村居民真正实现生(存)有所靠;"以个人缴纳为主、集体补助为辅、政府予以扶持"的方式筹措农村养老保险基金,根据集体经济的实力合理确定补助额度,建立养老保险基金的管理和运营制度,使农村居民真正实现老有所养;建立由农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度,使农村居民真正实现病有所医。第二,建立农村非农产业群体的社会保障服务体系。为农村非农产业群体建立具有针对性的保障服务,确保失地农民、乡镇企业职工、农民工等群体得到良好的社会保障,为其向市民化转变提供有效的保障,进而促进城镇化的发展。第三,将家庭保障、社会保障和商业性保险有机结合起来,推动农村社会保障体系从二元化多形式向多层次城乡一体化的方向演进。在厦门、泉州等沿海经济发达地区逐步推广与城镇职工的社会保障相融合的社会保障制度,建立家庭保障、社区保障和商业保险互为补充的农村社会保障新格局;在经济欠发达地区确保最低生活保障服务制度的实行,不断探索具有造血功能的社会救助制度,大力推行新型医疗合作制度与养老保险制度。第四,积极探索土地流转与农村社会保障的协调机制,实现传统的以土地为依托的农村社会保障体系向货币化社会保障体系转换,为农村劳动力转移提供有效的支撑与保障。

?1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

(五)农村科技服务体系建设

第一, 进一步完善科技特派员制度, 鼓励大专院校和科研机构的专家、技术人员深入农村一线, 创办各类科技服务组织, 并围绕区域主导产业, 广泛开展技术指导、人才培训、技术咨询等服务。以 20 个农业产业化龙头企业以及农村科技型中小企业为依托, 建立农村科技创新服务中心, 提高龙头企业科技创新能力和服务农民的能力, 促进产学研协作攻关。第二, 确立农村专业技术经济协会和农村科技中介服务机构的合法地位, 逐步建立全省水产、茶叶、水果、蔬菜、笋、休闲食品等专业技术经济协会, 并规范其服务功能, 以优惠政策鼓励和引导其发展, 培育并扶持各类产业集群科技服务组织, 初步形成主要农产品产业集群科技服务体系。第三, 建成"村村通"的农村服务信息网络和联接主要农村科技服务组织的互动式信息终端, 搭建农村科技服务体系信息支撑平台, 建立农村科技信息基础数据库和专家数据库, 实现资源共享和互动交流, 为农民提供各种急需的科技咨询与市场信息服务, 为农业的发展提供及时有效的科技支持。

参考文献:

[1] COWEN T. Public Goods and Market Failures[M]. New Brunswick: Transaction Publishers, 1992: 115.
[2] 奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 上海三联书店, 1995: 117.
[3] MARK B, RHODES R A, WELLER P. Comparative Governance: Prospects and Lessons[J]. Public Administration, 2003, 81(1): 191—210.
[4] 张春霞, 苏时鹏. 大力发展农村劳务经济, 促进农民增收[J]. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2004, 7(3): 19—23.
[5] 农业部农村经济研究中心. 农业部农村固定点观察数据[R]. http://www.rcre.org.cn/rcre/gdgc/gdgcdata.htm, 2005—10—10.
[6] 中华人民共和国卫生部. 2004 年中国卫生统计提要[R]. http://www.moh.gov.cn/news/sub-index.aspx?tpclass=C3, 2004—05—21.
[7] 苏时鹏, 郑逸芳, 郑庆昌, 等. 福建农村公共管理体制的调查与分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2004, (4): 99—103.
[8] 胡琳琳, 胡鞍钢. 从不公平到更加公平的卫生发展: 中国城乡疾病模式差距分析与建议[J]. 管理世界, 2003, (1): 78—87.
[9] 周天勇. 财政如何投入"三农"[N]. 解放日报, 2004—2—12(5).

Analyzing and System Constructing of Rural Public Service: a Case of Fujian

SU Shi-peng, ZHANG Chun-xia
(*Human and Social Science College, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou* 350002, *China*)

Abstract: Rural public service is very important to build the new socialistic country. The author holds thinks that government system is a more pivotal factor to the gap, besides its commonality and immateriality, on the base of analyzing the situation and gap of rural public service on a case of Fujian. And then the author conceives a plan to develop service system of employment, education, public sanitation, social security, science and technology from the point of city and country economic and social system.

Key Words: The new socialistic country; public service; system; construct

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.