

# 中共十六大以来中国农村公共服务的提升与基本经验

于霞, 冯文华

(大连海事大学 马克思主义学院, 辽宁 大连 116026)

**摘要:**中共十六大以来,中国农村公共服务不断提升,在农村公共教育、公共医疗卫生、公共文化、社会保障和基础设施建设方面有了新的突破,取得了一定的成就,探索出一条中国特色的农村公共服务发展道路,积累了宝贵的经验:农村公共服务的提升必须立足国情,城乡统筹是提升农村公共服务的基本方法,经济发展是提升农村公共服务的物质前提;以人为本是提升农村公共服务建设的出发点和归宿。认真总结党的十六大以来农村公共服务的提升和基本经验,将进一步推动我国新农村建设和社会主义和谐社会的构建。

**关键词:**十六大以来;农村公共服务;成就;经验

**中图分类号:** C912.82、C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000—8691(2012)05—0055—05

农村公共服务是相对于城市公共服务而言的,是为满足农村地区农民生产、生活和社会发展的基本需求,保护农村个人最基本的生存权和发展权,政府根据国家经济社会发展阶段和总体水平所提供的公共产品和服务。农村公共服务应包括农村公共教育、农村公共医疗卫生、农村公共文化、农村社会保障、农村基础设施等方面。中共十六大以来,面对我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,在解决“三农”问题的过程中,党从更高层次上关注和研究“三农”问题,制定正确的方针和政策,将解决“三农”问题的关注点放到农村公共服务建设上,探索出一条具有中国特色的农村公共服务的

发展道路。认真总结党的十六大以来农村公共服务的提升和基本经验,将进一步推动我国新农村建设和社会主义和谐社会的构建。

## 一、农村义务教育全部纳入公共财政范围

中共十六大以来,党和政府将农村义务教育全部纳入公共财政范围,从政策、投入和制度建设上着力促进农村教育改革和发展。

首先,农村义务教育实行“两免一补”(免费提供教科书、免收杂费和对寄宿生补助生活费),这是党的十六大以来在农村教育事业上实现的重大突破。2006年国家启动

收稿日期:2012-05-27

**基金项目:** 本文是2010年度教育部人文社会科学研究专项任务项目(纪念建党九十周年)“中国共产党关于‘三农’问题的理论创新与历史经验研究”(项目号:10JJDJJD029)和中央高校基本科研业务费资助项目、大连海事大学优秀科技创新团队培育计划资助项目(项目号:2012TD023)的阶段性成果。

**作者简介:** 于霞(1963~),女,大连海事大学马克思主义学院马克思主义中国化研究中心教授,硕士生导师。

冯文华(1951~),男,大连海事大学马克思主义学院马克思主义中国化研究中心教授,博士生导师。

了农村义务教育经费保障机制改革,将农村义务教育全部纳入公共财政保障范围,改变了过去该项经费由乡镇政府和农民承担的模式,逐步建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务经费保障体制,开启了农村义务教育经费供给城乡一体化的进程。在新的农村教育体制下,减免学生费用和改善办学条件方面有明显进展。国务院决定从2006年开始,全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费,2007年扩大到中部和东部地区,实现了对全国40万所农村中小学近1.5亿名学生的全面覆盖。<sup>[1]</sup>2007年中央一号文件规定:“全国农村义务教育阶段学生全部免除学杂费,对家庭经济困难学生免费提供教科书并补助寄宿生生活费,有条件的地方可扩大免、补实施范围。”2008年中央一号文件进一步规定:“对全部农村义务教育阶段学生免费提供教科书,提高农村义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准,扩大覆盖面,提高农村中小学公用经费和校舍维修经费补助标准,加大农村薄弱学校改造力度。”农村义务教育“两免一补”的实施,实现了真正意义上的免费义务教育。2008年10月,中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出将农村中等职业教育纳入免费范畴。

其次,采取多种措施,加强农村教师队伍建设。党的十六大以来,党中央、国务院始终高度关注农村教师队伍的建设。一是推出了师范生免费教育的政策。从2007年秋季开始,教育部直属6所师范大学招收免费师范生,截止到2010年秋季累计招收免费师范生46000人,首届1万余名毕业生全部落实到中小学任教,90%以上到中西部中小学任教。二是启动实施了“中小学教师国家级培训计划”。中央财政2010年安排专项资金5.5亿,培养中小学教师115万人,其中农村教师占95.6%。三是实施鼓励高校毕业生到农村任教的“特岗计划”。2006年以来招聘近30万名特岗教师到中西部22个省区3万多所农村学校任教,服务期满的特岗教师留任比例连续两年达到87%。四是在义务教育学校率先实施绩效工资制度。该制度实施后,农村教师工资增长34%。五是实施边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设。2010年以来,中央投入20亿元,建设周转宿舍4万套<sup>[2]</sup>。通过实施农村义务教育学校教师特岗计划、师范生免费教育和农村学校教育硕士师资培养计划等措施,使农村教师素质不断提高,为农村教育的开展奠定了良好基础。

再次,针对农村学生营养不良的问题,实施农村义务

教育学生营养改善计划。从2011年秋季学期起,中央财政每年安排160多亿元专项资金,为680个国家试点县的所有2600万名农村义务教育学生提供每天3元的营养膳食补助。统筹农村中小学校舍改造,将农村中小学食堂建设列为重点建设项目。

## 二、推进新农合的实施和农村卫生体系建设

中共十六大以来农村公共卫生事业取得巨大成绩,突出体现在推进新型农村合作医疗制度的实施和卫生服务体系的建设,推动了城乡卫生事业一体化进程。

首先,启动实施了新型农村合作医疗制度(简称新农合)。为改变我国农村缺少有效的基本健康保障,农民就医难,因病致贫、因病返贫的问题,从2003年下半年起,我国启动了以个人缴费、集体补助、政府资助相结合的新型农村合作医疗试点工作,中央财政对除直辖市以外的中西部地区参加新型农村合作医疗的每个农民每年给予10元补助,地方财政也按不低于10元的标准给予补助,农民个人出10元,用于农民大病统筹。2006年,扩大试点范围,中央财政和地方财政分别将补助标准提高到20元,并提出用3年时间(到2008年)基本普及新型农村合作医疗制度。2008年中央一号文件进一步规定:“在全国普遍建立新型农村合作医疗制度,提高国家补助标准,适当增加农民个人缴费,规范基金管理,完善补偿机制,扩大农民受益面。完善农村医疗救助制度。”2009年4月6日公布的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》提出,到2010年各级财政对新型农村合作医疗的补助标准提高到每人每年120元,到2020年覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度基本建立。2012年起,各级财政对新农合的补助标准从每人每年200元提高到每人每年240元。新农合政策范围内住院费用报销比例由2008年的48%提高到2011年的70%左右,全国实际最高支付限额平均达到7.98万元,住院个人自付经费比例下降了23.9个百分点。国务院总理温家宝在2012年2月22日主持召开国务院常务会议,研究部署“十二五”期间深化医药卫生体制改革工作时提出,到2015年,城镇居民医保和新农合政府补助标准将提高到每人每年360元以上。从2003年新农合实施以来,各级财政对新农合的补助标准逐年增加,2009~2011年全国各级财政共安排城镇居民医保和新农合补助资金4328亿元,其中中央财政1732亿元,保证了新农合

政策的落实。2011年新农合参保人数达到了8.32亿人,新型农村合作医疗覆盖到97%的农民<sup>[3]</sup>。

其次,加强农村卫生服务体系和农村公共卫生防疫体系的建设。2008年中央一号文件提出:“加强农村卫生服务网络建设和药品监管,规范农村医疗卫生服务。加大农村传染病和地方病的防治力度。优先在农村落实扩大免费预防接种范围的政策。”2008年10月中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步提出:“坚持政府主导,整合城乡卫生资源,建立健全农村三级医疗卫生服务网络,重点办好县级医院并在每个乡镇办好一所卫生院,支持村卫生室建设,向农民提供安全廉价的基本医疗服务。”2009~2011年中央投资430亿元支持县级医院、乡镇卫生院、村卫生室的建设,160多亿元用于县乡村三级医疗卫生机构设备购置<sup>[4]</sup>。这些投入大大改善了我国农村卫生服务条件,提升了农村基本医疗服务水平。从2009年开始,国家还在全国农村实行住院分娩补助政策,定期为孕产妇做产前检查和产后访视,为3岁以下婴幼儿做生长发育检查。

### 三、构建农村公共文化服务体系

十六大以来农村文化建设主要关注点是统筹城乡文化发展,确保人民群众享有均等化的基本公共文化服务。中办、国办2005年12月出台了《关于进一步加强农村文化建设的意见》,对农村文化建设作出了全面部署。2011年党的十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革,推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)成为指导我国文化建设的重要的纲领性文件,在《决定》中也对农村文化建设给出了指导性的意见。

首先,深入实施文化惠民工程。此项举措是构建公共文化服务体系、推动公共文化服务均等化的重要途径。《决定》指出,加强城乡文化一体化建设,增加农村文化服务的总量,缩小城乡文化发展的差距。“要以农村和中西部地区为重点,加强县级文化馆和图书馆,乡镇综合文化站、村文化室建设,深入实施广播电视村村通、文化信息资源共享、农村电影放映室、农家书屋等文化惠民工程,扩大覆盖、消除盲点、提高标准、完善服务、改进管理。”我国农村公共文化体系建设取得了显著成效,广播电视村村通工程已覆盖全部行政村和20户以上通电自然村,全国文化信息资源

共享工程已覆盖75%的行政村,农村电影放映工程年放映量达800万场<sup>[5]</sup>。到“十二五”末,农村广播电视村村通解决20户以下已通电自然“盲村”覆盖问题,全国农村综合人口覆盖率达到99%;实现从城市到农村信息服务网络全覆盖,数字资源量达到530万亿字节;农村电影放映工程普及数字化流动放映,一村一月一场供应电影放映得到有力保障,农村中小学每学期观看两场爱国主义教育影片,加大农家书屋布点密度,加快覆盖全部行政村并延伸到自然村寨。2011年底,全国已建成农家书屋50.5万家,覆盖全国84%行政村,惠及数亿人。农家书屋的标准配置是每家不少于1200个品种、1500册图书、20种报刊、100种电子音像制品,目前各地普遍高于配置标准<sup>[6]</sup>。

其次,丰富农村文化生活。2008年10月19日,中共中央在《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中指出:“繁荣发展农村文化。……坚持用社会主义先进文化占领农村阵地,满足农民日益增长的精神文化需求,提高农民思想道德素质。”丰富农村文化生活,以农民群众喜闻乐见的形式,开展农村文化活动,利用传统的节日、庙会等形式,向农民普及文化知识,转变农民对文化的态度,激发他们对主流文化的热情。发展社会主义新文化,不断提高农民的文化素质。抓好本地特色文化,保护当地民间传统艺术、特色文化,提升新农村建设的文化内涵。党的十六大以来,农村文化生活越来越丰富,百姓通过搭建“草根”舞台、秧歌赛会、国际民间文化节、艺术节等形式,把农村文化搞得有声有色、各具特色。从“送文化”到“种文化”,从单向的“送”演变成精彩的文化互动。通过丰富农村文化生活进一步构建农村公共文化服务体系。

### 四、完善农村低保制度和新农保制度的实施

中共十六大以来在农村社会保障上,最为突出的成绩是不断完善农村低保制度和开始探索新农保等农村社会保障制度。2008年10月中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出:“贯彻广覆盖、保基本、多层次、可持续原则,加快建立全农村社会保障体系。”

首先,建立农村最低生活保障制度,简称农村低保制度。农村低保制度是对家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,由国家按最低生活保障标准发放保障金,进行差额补助,以保证他们基本生活的救助制度。

2007年国务院下发了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,对农村低保对象、申报程序、审批环节和资金来源等做了具体规定。2008年10月中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步提出:“完善农村最低生活保障制度,加大中央和省级财政补助力度,做到应保尽保,不断提高保障标准和补助水平。”2011年底,农村低保制度覆盖5300多万人。

其次,建立了新型农村社会养老保险制度,简称新农保。新农保制度是我国继取消农业税、实行农业直补、新型农村合作医疗等一系列政策之后的又一项重大惠农政策。中共十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,农村养老保险以家庭为主,同社区保障、国家救济相结合。2008年中央一号文件提出:“探索建立农村养老保险制度,鼓励各地开展农村社会养老保险试点。”2008年10月中共十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》进一步提出:“按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求,建立新型农村社会养老保险制度。创造条件探索城乡养老保险制度有效衔接办法。”温家宝总理在2012年《政府工作报告》中表示,2012年年底实现新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。新农保制度实行个人缴费、集体补助、政府补贴相结合,社会统筹与个人账户相结合,并与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障措施相配套。新农保由基础养老金账户和个人账户养老金相结合,支付终身。截至2011年底,全国27个省、自治区的1914个县(市、区、旗)和4个直辖市部分区县纳入国家新农保试点,总覆盖面约为60%。全国共计3.58亿人参加新农保。全国试点地区共有8922万人领取新农保养老金<sup>[7]</sup>。

再次,开始探索农民工社会保障的无缝对接。截止2011年年末,参加基本养老保险的农民工人数为4140万人,比上年末增加856万人<sup>[8]</sup>。农民工的特点是频繁流动,他们在打工城市缴纳了保险,现在缴纳的社会保险可以异地转移。即农民工离开工厂时可以去相关部门办理暂停手续后再回家乡,等下次有了工作单位就可以续交。若回到农村没有挂靠单位,则可以转为新农保。这项制度正在不断完善过程中,有关职能部门正在进一步深入研究新农保、城镇居民养老保险与城镇职工基本养老保险之间的衔接转换问题,研究其他涉及养老的制度、政策与新农保、城

镇居民养老保险衔接整合问题。

## 五、增加对农村基础设施建设的投入

农村基础设施是为农村生产发展和保障农民生活而提供的公共服务设施的总称。2004年中共中央发布中央一号文件以来,每次都强调加强农村基础设施建设和投入,特别是2011年中央一号文件直接以水利改革发展作为题目,这是新中国成立以来首次,充分显示了政府加大农村水利建设和农村基础设施建设的决心。

首先,加快农村公路建设,交通工程解决了“最后一公里”问题。近年来,中央政府加大农村交通建设投入,特别是加大中央财政对中西部地区农村公路建设投资力度,建立农村客运政策性补贴制度,2010年年底基本实现全国乡镇和东中部地区具备条件的建制村通油(水泥)路,西部地区具备条件的建制村通公路。截止目前,我国农村公路通车里程超过350万公里,东部和西部“村村通”公路目标已经实现,西部98%的行政村通了公路,全面实现国务院确定的“十一五”农村公路建设目标任务。

其次,加强农村水利和电力建设,解决农民饮水安全和用电问题。2006年国务院审议通过了《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》,拟用10年时间解决全国3.23亿农村人口饮水安全问题。截止2011年年底,我国已经解决了2.66亿农村居民和1460多万农村学校师生的饮水安全问题。“目前,中国农田有效灌溉面积达9.05亿亩,居世界首位,其中节水灌溉面积4.1亿亩。在占耕地面积一半的有效灌溉面积上,生产了占全国75%的粮食和90%以上的经济作物。特别是2004年以来,中国以占6%的淡水资源、9%的耕地,实现历史罕见的‘八连增’,为世界粮食安全做出了突出贡献。”<sup>[9]</sup>

再次,加大农村电网建设,解决农民用电问题。“十一五”期间国家电网已累计为509万无电人口解决了通电问题,并以2010年西藏实现“户户通电”为标志,在经营范围内基本解决无电人口的用电问题。我国发电装机容量从2003年的3.9亿千瓦发展到2011年底的10.6亿千瓦,电网输送“最后一公里”问题也逐步得到解决。

## 六、中共十六大以来农村公共服务提升的基本经验

1. 提升农村公共服务必须从我国的国情、农情出发。

党的十七大指出,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾。经过了改革开放的发展,我国在缩小城乡差距、推进工业化和城镇化建设方面取得了一定的成就,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入着力破除城乡二元结构、加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。但是随着社会结构、利益结构和组织结构的不断转换,各种矛盾冲突交织,各种不和谐因素增多凸显,农村生产生活基础设施落后的问题突出,农村教育、卫生、文化等社会事业发展落后,上学难、看病难等问题还相当突出,城乡基础设施和社会事业发展差距是目前我国城乡差距的主要表现之一。我国农村公共事业发展滞后,城乡面貌反差较大。因此,必须加强农村公共服务建设。在加强农村公共服务建设过程中,不能超越我国的基本国情,必须从我国的基本国情、农情出发,明确认清我国处于初级阶段的现实,抓住我国农业人口多、底子薄的基本特点,适当投入,走出一条具有中国特色的农村公共服务道路。

2. 统筹城乡发展是提升农村公共服务的根本方法。统筹城乡发展,是科学发展观的五个统筹之一,也是提升农村公共服务的根本方法。统筹城乡发展就是要坚决贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,逐步改变城乡二元经济结构,缩小城乡发展差距,实行以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展,实现农村经济社会全面可持续发展。中共十七大进一步提出要以科学发展观为指导统领城乡经济社会发展,坚持实施“以工补农、以工促农”的新政策,保证城乡低收入人群享受改革发展的成果,逐步实现经济发展同社会事业协调发展,加快城乡一体化的进程。正如温家宝总理指出的:“我们必须统筹城乡发展,突破就农业论农业、就农村论农村的传统思路,站在国民经济发展全局的高度研究和解决‘三农’问题,实行以城带乡、以工促农、城乡互动、协调发展”<sup>[10]</sup>。十六大以来党推进农村公共服务的提升,正是统筹城乡发展的体现。

3. 经济发展是加强农村公共服务的物质前提。发展是科学发展观的第一要义,也是提升农村公共服务的必然要求。胡锦涛指出:“把经济建设搞上去,实现全面、协调、可持续发展,是全面建设小康社会的必然要求,是解决中国一切问题的基础,也是当代中国最大的政治。改革开放以来,我国始终坚持以经济建设为中心的方针,一心一意谋

发展,使我国的经济实力不断增强,取得了世界瞩目的成就。提升农村公共服务,必然要有较多的投入,只有经济发展,我国经济和综合国力不断提高,才能不断解决农民最关心的最直接的公共服务问题。没有经济的发展一切就无从谈起。历史经验证明,只有大力发展社会生产力,不断增加社会物质财富,才能为健全社会保障、完善公共服务等提供较为充分的物质保证。

4. 以人为本是提升农村公共服务的基本出发点和落脚点。以人为本是科学发展观的核心,提升农村公共服务是以人为本理念的具体体现。以人为本,就是要求我们在推进农村公共服务建设过程中必须坚持以人为本的价值取向,从广大农民的利益出发,把实现好、维护好、发展好最广大农民根本利益放在首位,把满足农民的全面需要和促进农民全面发展作为经济社会发展的出发点和归宿,充分体现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的思想。党的十六大以来我国从农村教育、农村医疗卫生、农村社会保障、农村公共文化和农村基础设施建设等方面不断加大投入,加强制度建设,使我国农村公共服务水平不断提升,切实解决了广大农民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,农民的基本权益得到保障,走共同富裕的道路,使我国新农村建设取得了巨大成就。

#### 参考文献:

- [1]教育十年 攻坚克难,跨越发展——教改大事记[N].人民日报, 2012-05-11.
- [2]温家宝.一定要把农村教育办得更好[N].人民日报, 2011-09-09.
- [3]李红梅.用“中国办法”造福百姓[N].人民日报, 2012-04-07.
- [4]李红梅.三年医改预期目标实现[N].人民日报, 2012-06-09.
- [5]免费的文化“大餐”会更多[N].人民日报, 2011-11-11.
- [6]从最初试点到全面覆盖 农家书屋惠及数亿人[N].光明日报, 2012-07-04.
- [7]2011年全国社会保险情况[EB/OL].中华人民共和国人力资源和社会保障部网站, 2012-06-27.
- [8]2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL].中华人民共和国人力资源和社会保障部网站, 2012-06-04.
- [9]基础设施建设实现跨越 经济发展后劲明显增强[N].人民日报, 2012-06-06.
- [10]温家宝.在省部级主要领导干部树立和落实科学发展观专题研究班上的讲话[N].人民日报, 2004-02-21.

[责任编辑:杜雪飞]