

# “三农”决策要参

2013年第2期(总第2期)

清华大学中国农村研究院

2013年3月10日

## 农村基本公共服务供给： 进展、问题和改善措施

**内容摘要：**清华大学中国农村研究院于2012年暑期对全国205个村5165个农户进行了“百村千户”问卷调查。调查表明，农村基本公共服务供给明显改善，“两免一补”政策的实施大大降低了农民家庭的义务教育负担，“新农合”、“新农保”基本实现了全覆盖，农村贫困家庭大都享受到了低保服务，农民对基本公共服务的迅速普及和广泛覆盖表示满意。但是，一些边远地区“撤点并校”增加了农村儿童上学的难度，农村家庭非义务教育阶段教育负担依然较重，欠发达地区养老、卫生等服务的经费保障和设施建设仍存在一定困难，需要不断完善政策，加快推进农村地区基本公共服务均等化进程。

**关键词：**农村基本公共服务 义务教育 新农保 新农合 低保

党的十六大以来,我国逐步建立了比较完整的农村公共服务体系框架,农村人口社会福利水平不断提高,农村地区基本公共服务均等化建设取得重大进展。2012年暑期,清华大学中国农村研究院组织首都高校在校学生进行了“百村千户”农村调研活动,对全国205个村和5165个农户进行了问卷调查,对部分村干部、村民进行了深入访谈。调查表明,广大农民对基本公共服务的迅速普及和广泛覆盖深表满意,同时也提出了改进和完善的对策建议。

## 一、农村教育发展状况

### (一)取得的进展

#### 1.农村义务教育基本普及,“两免一补”减轻了农民子女教育负担

百村调查表明,农村小学适龄儿童平均就学率达92.7%,初中适龄儿童平均就学率达90.8%,义务教育基本得到普及。94.2%的义务教育段学生就读于公办学校,5.8%就读于民办学校。由于实行“两免一补”政策,每年每生减免的学杂费、书本费等各项费用平均约1729元,相当于调查家庭年均纯收入的4.8%。调查村义务教育没有实现全覆盖的主要原因在于,部分贫困地区特别是“留守儿童”在小学高年级和初中升学无望的情况下选择辍学打工。尽管如此,农村学生接受高中普通教育和职业教育的状况显著改善。根据调查数据推算,农村初中毕业生中,约有83%的人继续接受高中阶段教育。

## 2. 农村教育资源不断整合，寄宿教育发展迅速

随着“撤点并校”的不断推进，大体形成了农村学龄儿童在中心村上小学、在乡镇上初中、在县城上高中的基本格局。教育资源的整合，解决了农村教学点分散、力量薄弱、合班教学、兼授科目和发展失衡等问题，提高了教学质量。据甘肃、青海两省调查，56.8%的人认为“撤点并校”后农村学校师资和办学质量有不同程度提高，只有5.5%的人认为不如从前。得益于“两免一补”政策的推行，越来越多的农村学生选择寄宿就读。调查表明，有63个村和113个村的义务教育阶段学龄儿童上寄宿小学和寄宿初中，分别占调查村的30.7%和55.1%。根据调查数据推算，约有14.5%的农村儿童上寄宿小学，38.3%的农村儿童上寄宿初中。尽管寄宿学校在国家政策扶持下发展迅速，但还不能满足教育资源整合带来的农村学生快速增长的寄宿需求。调查表明，已有89.1%的农村学生可寄宿于学校，仍有10.9%的学生需寄宿于亲朋家中或租房就读。

## 3. 社会力量多方支持，农村儿童健康发展受到关注

近年来，在各级政府的引导下，各种社会力量纷纷对农村教育的薄弱环节予以支持，以多种形式关爱农村儿童健康成长。例如，中国发展研究基金会启动的“贫困地区儿童早期发展”项目，在云南山区设立早教点，以受过专门训练的志愿者“走教”方式，为偏远贫困山村无法上幼儿园的儿童提供早期教育服务。97.1%的家长认为孩子在早教点不仅学会了绘画、跳舞、写字等

技能,行为举止也更加文明和礼貌。各级社团组织倡导,以大学生村官、青年妇女干部和志愿者为主体的“阳光家园”、“代理家长”等留守儿童关爱工程项目,为农村留守儿童提供学习辅导、特长训练、亲情培养和心理咨询等服务。55.3%的家长认为,留守儿童关爱工程项目对孩子的业余时间管理和个性人格塑造有较好作用,提升了孩子的幸福感和归属感,政府应加强引导和支持,使之成为留守儿童的精神家园。

## (二)存在的问题

### 1.农村学生上学距离远

调查表明,“撤点并校”后,上学距离变得更远。小学生平均上学距离为5公里,初中生为10公里,高中生为27公里。55.8%的小学生可以在本村就读,77.2%的初中生可以在本乡镇就读,而57.4%的高中生需要在县城就读。所有学生中,有23.8%的人在本村就读,32.6%的人在本乡镇就读,27.4%的人在本县市就读,16.3%的人在外县市或外省就读。换一个角度看,农村中有52.9%的学生走读,47.1%的学生寄宿。农村教育资源整合提高了教学质量,也给一些地区特别是边远山区的学生带来了上学不便的问题。寄宿学生增加,使得养成教育在农村教育中的作用日益凸现,给农村学校学生管理和基础设施建设增添了新的课题。

### 2.农村非义务段教育负担重

目前,58.9%的农村家庭中有在校就读学生,其中29.2%的农村家庭中有子女接受非义务段教育(图1)。平均每生非义务段

教育年均支出 12810 元，占家庭年均纯收入的 35.5%。其中学费支出 4439 元，占 34.7%，生活费支出 6971 元，占 54.4%，租房支出 1400 元，占 10.9%。总体上，40% 的农村家庭教育支出超过家庭年均纯收入的 30% (图 2)。非义务段教育开支较重，部分解释了一些农村家庭在子女完成义务教育后选择打工的原因。

### 3. 留守儿童问题日趋突出

据推算，调查村中 40% 的家庭有劳动力常年在外打工，8% 的

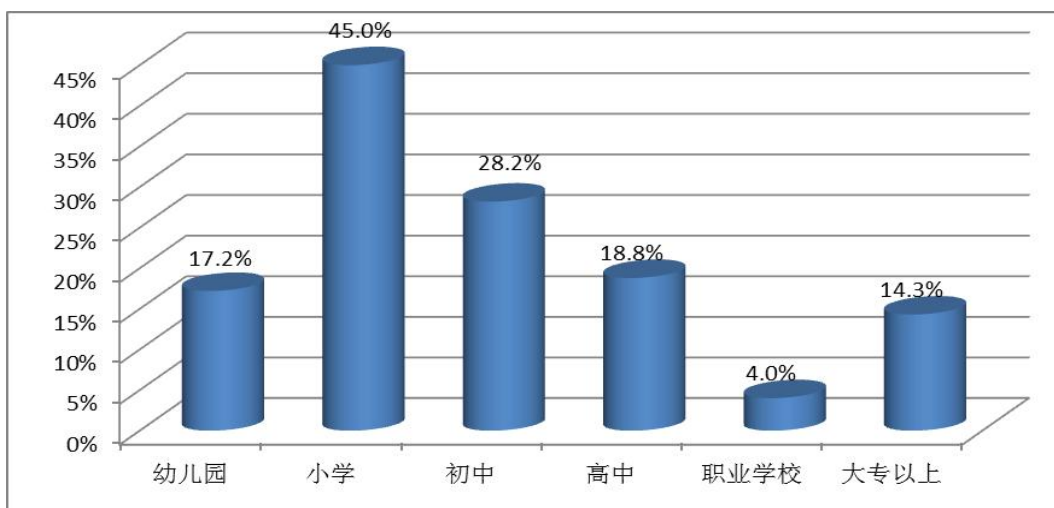


图 1 农村在读学生就读各级学校的分布

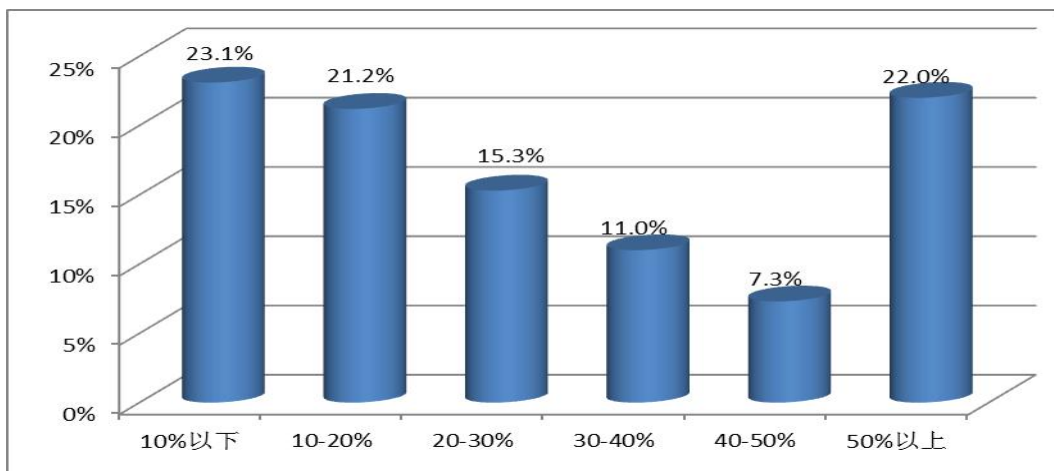


图 2 农村子女教育支出占家庭年均纯收入比重的分布



家庭整户外出。大体上有 1/3 的义务教育阶段适龄儿童随父母外出, 2/3 的同年龄段儿童成为留守儿童。尽管各地开展了多种多样的留守儿童关爱活动, 但留守儿童能否健康成长成为一个突出的社会问题。农村整体社会环境特别是学校条件还不能针对留守儿童的特殊需求提供有效的养成教育和人文关怀, 留守儿童学习成绩及在校率都低于正常家庭儿童, 特别是进入初中阶段以后, 留守儿童在校率仅为 88%。一些留守儿童缺失亲情, 中途辍学或过早打工, 带来了一系列社会问题。

### **(三) 建议**

#### **1. 整合农村教育资源要因地制宜**

农村教育布局调整既要有利于教学质量的提高, 也要兼顾群众的实际需要。特别是边远山区和低龄儿童, 出于便捷性、安全性和幼童对家庭心理需求的多种考虑, 应根据群众意见, 适当保留农村教学点, 加强师资力量建设。对上学较远、学生集中的村庄, 加强公共交通建设或校车配备和管理, 突出人文关怀。

#### **2. 加强寄宿制学校管理和对留守儿童的关爱**

继续加大农村寄宿制学校建设和家庭困难学生生活补贴力度, 确保有寄宿需求的农村学生都能够住校, 减轻农村家庭教育负担。针对寄宿学生不断增长的趋势, 改进教育手段和教学方法, 增加养成教育内容, 培养学生的健康人格。以寄宿制学校为主要依托, 建立“留守儿童关爱之家”, 充分发挥学校、社团和志愿者组织的作用, 加强对留守儿童的心理、学业辅导和亲情关爱

服务,建立健全学校、社会和家庭“三结合”的留守儿童教育和监护网络。对学龄前留守儿童,多渠道发展托幼和早教服务。

### **3.适时推进农村高中和职业教育向义务教育发展**

针对农民家庭非义务段教育开支较大的特点和适应劳动力市场对熟练技术工人需求不断增长的趋势,适时推进农村义务教育向职业教育、进而向高中教育延伸。继续加强对接受非义务段教育农村学生的支持,减轻农民家庭非义务段教育负担。积极探索“高职高专完全自主招生”模式,允许农村学生特别是农民工子女跨省份参加高等职业教育考试。加快落实农民工子女在居住当地参加中考、高考政策,通过学前教育、义务教育和非义务教育政策的有机衔接等措施,推进农民工举家迁移,减少并最终消除农村留守儿童现象。

## **二、农村社会保障网络发展状况**

21世纪以来,国家逐步开始构建和完善包括新型农村合作医疗保险、新型农村养老保险和农村居民最低生活保障制度在内的农村社会保障网络,政策推广之快超过预期。农村社会保障网络的建设,开启了推动基本公共服务均等化的进程,深受广大农民欢迎,成为农民高度评价政府绩效的关键举措。

### **(一)取得的进展**

#### **1.新农合迅速普及,农民看病负担减轻**

调查表明,已有92.1%的村实施新型农村合作医疗,参加新农合的家庭,占农户家庭的82.3%。一些地方主要是沿海发达地

区，已实现新农合和城镇居民基本医疗保险的并轨，农民开始享受城乡一体的医疗保障。村级调查数据显示，2012年，新农合人均缴费69.4元/年，近80%的农户个人缴费在50~100元间(图3)。调查显示，农民接近一半的看病费用可以报销。2011年，农民家庭看病平均花费5031.5元，报销2407.8元，报销比例为47.9%。调查中报销最高的家庭达到11万元。农户普遍反映，新农合的效果确实好，为农户减轻了就医负担，特别是很好地解决了农民大病不敢看、看不起的问题。

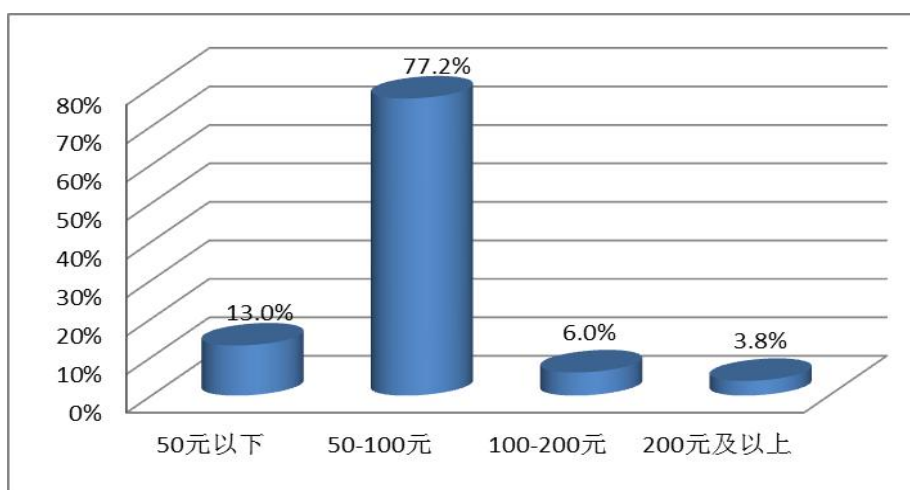


图3 新农合个人筹资水平分布

## 2. 新农保推广快，60岁以上老人大都开始领取基础养老金

调查表明，已有94.9%的村实施新型农村养老保险，政策推广迅速。参加新农保的家庭，占到了农户家庭的65.8%。村级调查数据显示，2012年，新农保人均缴费208.9元/年，一半以上的农户家庭选择了100元/年的最低缴费档(图4)，筹资水平总体还比较低。调查显示，平均每村有250名60岁以上的老人开始领



取基础养老金,占老人数量的94.3%(在被调查对象中,还有5%左右的村尚未推广新农保),这实际表明实施这一政策村庄的老人都开始享受基础养老金。人均养老金实际领取额为98.7元/月,高于国家基础养老金的55元/月标准近80%,还有13%左右的老人领取的养老金超过了100元/月(图5),农民非常满意。

### 3. 低保制度全面覆盖,农村困难家庭得到扶持

调查表明,农村最低生活保障制度全面实施。在实际发放

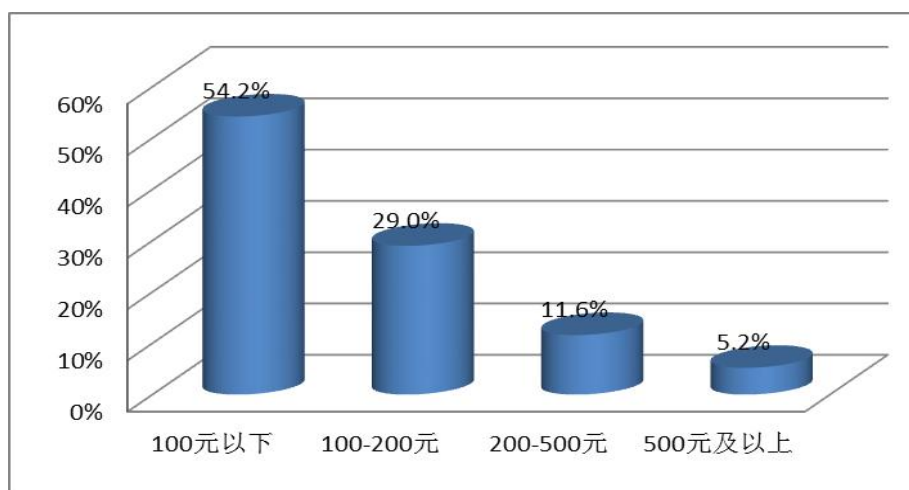


图4 参加新农保的农民缴费标准档次分布

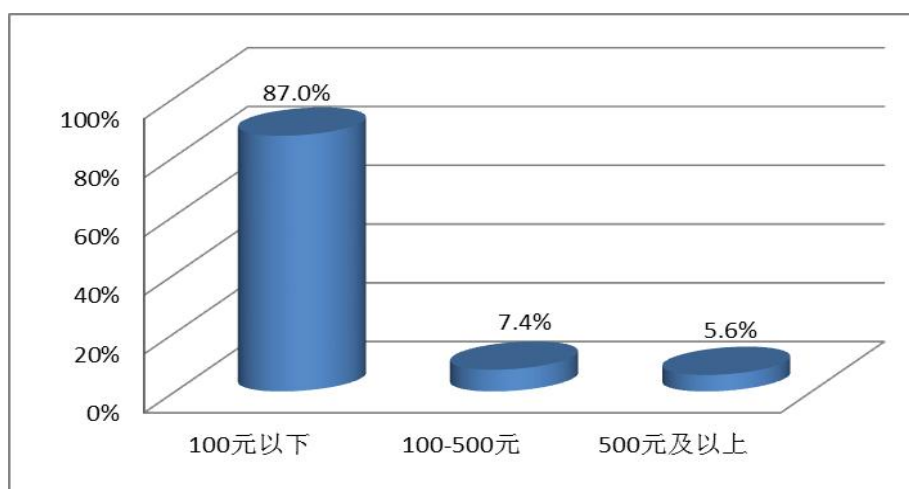


图5 领取不同水平养老金的人数分布

低保的 160 个村中，每村平均有 53.9 户享受最低生活保障，占 11.8%。人均领取 176.5 元/月，60% 的农户人均领取标准在 50~100 元之间(图 6)。

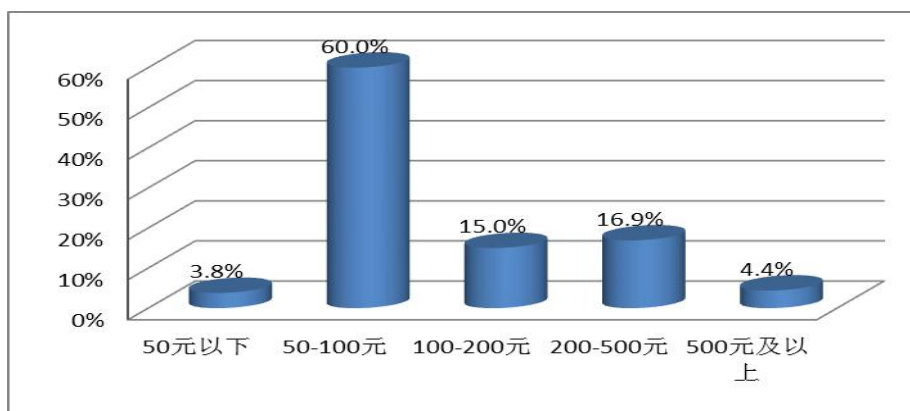


图 6 农村低保人均领取标准分布

## (二) 存在的问题

### 1. 一些地方存在违规现象

调查表明，农村社会保障网络建设总体上深受广大农民的欢迎，并成为改善政府和社会关系特别是基层干群关系的感应器。但是，个别地方为达到新农合、新农保全覆盖，仍存在违规操作、强行推进等现象，把好事办坏。例如，西部某贫困地区为完成“达标”任务，将整村参合、参保率与乡村干部考核挂钩，将农民个人参合、参保情况与公共服务提供挂钩。某村支书说，“村庄达不到上头的指标，村干部要被扣工资；村民如不参加，我们就告诉他今后有事不要找村委会”。最为突出的是，一些地方低保对象的确定过程不透明，产生了新的干群关系紧张。例如，不止一地的村民反映，获得低保名额要与村干部攀关系，才能上报材料，严重损害了低保制度的公正性。

## 2. 新农合报销手续繁杂、报销范围有限，需要不断改进

调查中，农民普遍对新农合表示满意和支持，但他们同时反映，医药费报销只能去特定医院，且手续繁杂，给就医报销带来不便。还有一些地方政策宣传力度不够，例如，中部地区某些村庄部分受访农民对自己是否参加了新农合、参加后能享受什么待遇以及参加了新农合怎样进行报销全然不知。反映最多的问题集中在报销比例上，不少参合农民认为，目前主要是大病、住院才可报销，报销的范围较窄。特别是中西部一些贫困地区，因地方财力所限，报销比例较低，达不到国家规定的限额。

## 3. 新农合、新农保的村户参与率统计数据不一致，农民参与的真实状况有待核实

调研发现，有关新农合、新农保参与率的真实数据有待进一步考察和核实。村级数据表明，新农合基本实现了全覆盖，新农保也接近全覆盖，但入户调查的数据则没有那么乐观。一是农户调查的参与率低于村级调查。农户调查显示，参加新农合的家庭，占农户家庭的 82.3%；参加新农保的家庭，占农户家庭的 65.8%。这其中可能有抽样的问题，可能有农民选择了城镇险种的问题，也可能有为达标虚报的问题，需要甄别处理。二是补贴额度的差别。尽管出现了不少地方农户补贴额度高于国家规定标准的可喜现象，但确实存在部分地区特别是中西部传统农区和贫困地区调查农户报告的补贴金额未达到国家规定标准的情况，这里可能有补贴达到了国家标准而农户不知情的原因，也可

能有政策执行不力的其他原因,同样需要甄别处理。

### **(三)建议**

#### **1.继续完善农村社会保障网络**

随着发展水平的提高,不断健全保障体系,提高保障水平,把农村社会保障网络建设从保基本、广覆盖向重质量、全覆盖提升。继续提高新型农村合作医疗政府补助标准,不断提高报销比例,积极推进异地结算。健全新型农村社会养老保险政策体系,建立合理的保障水平调整机制。有条件的地方,要加快推进城乡居民社会保障体系并轨,大力推进城乡一体发展,率先实现城乡基本公共服务均等化。

#### **2.公开透明程序,规范组织行为**

农村社会保障网络建设是一件惠民生、谋平等、立公正、促和谐的民心工程,要坚决杜绝新农村建设中各种操之过急的心态和强行推进的行为,避免把民心工程办成堵心工程。特别是低保对象的确定,要阳光操作,使困难家庭真正受益,切实做到农村最低生活保障的规范管理。

### **三、农村公共服务设施建设状况**

农村基本公共服务设施建设取得较大进展,教育、卫生、文化等公共设施明显改善。

#### **(一)取得的进展**

##### **1.农村留守老人比重高,集中养老开始起步**

调查表明,由于大量青壮年劳动力外出务工,农村留守老人

比重迅速提高。平均每村有60岁以上老人265人，占实际人口的16.3%，比占在册人口的14.6%高1.7个百分点。在调查的5165个农户中，58.6%的家庭有人外出，外出农户家庭呈现的老龄化现象更加突出。外出农户家庭平均每户4.6人，外出人口2人，留守的2.6口人中，有1.6人为60岁以上老人。由此可见，外出农户家庭呈现出明显的“三留守”特征，以留守老人为主。由于农村人口老龄化趋势加剧，以乡镇养老院为主的集中养老模式开始起步。调查表明，7%的村在本村设有养老院，59%的村所在乡镇设有养老院。平均每村采用集中养老模式的老人为7人，占60岁以上老人数量的2.7%，与2009年全国平均2.3%的比例基本相当。

## 2. 村卫生室标准化建设取得成效，农民看病一般“足不出村”

调查表明，村卫生室建设成效初现，乡村医生服务水平提高。目前，已有76.6%的村建立了卫生室。以河南省内黄县为例，从2009年开始启动标准化卫生室和乡村医生队伍建设，村卫生室的设备和农民就医条件得到改善。表现为：各村按统一标准建立了诊断室、健康教育室、药房、治疗室、观察室、值班室“六室分开”的标准化卫生室，设施和人员逐步配备齐全；村民体检率上升，健康档案建立；对医生的监督与考核机制确立；例会与培训制度提高了村医素质。由于三级卫生网络逐步健全，多数村民选择“小病在村治，大病进城看”的方式。农户调查表明，37.3%的村民看病一般在本村，37.3%的看病去乡镇，19.1%的看



病去县城,6.3%的看病去县以上医院。也就是说,乡镇以下卫生院、室满足了75%的农民的看病需求。

### 3.村级文化服务设施开始建立,依托文化活动场所的其他公共服务逐步增多

调查表明,69.5%的村建立了文化/图书室,丰富村民的文化生活。同时,依托文化/图书室,建立了“留守儿童之家”、“老人之家”等公共服务场所,并向村民提供技术技能培训服务。61.1%的村举办过农业生产技术培训,每年平均举办4次,主要由县乡农业技术部门提供服务。59.3%的村举办过新型农民培训,其中40%的村搞过职业技能培训。还有41.7%的村能够进行远程教育培训。

## (二)存在的问题

### 1.农村公共设施的数量和水平有待提高

调查表明,还有23.4%的村没有卫生室,离“一村一室”的要求还有一定距离。同时,卫生室的设施水平总体来看还比较简陋。特别是中西部地区部分乡村,由于政府资金支持力度不够,还有不少村医在家中行医,村卫生室标准化建设远未达标,房屋破旧、设施老化、医疗条件有限,不能满足村民要求。不少地方乡镇卫生院需要自负盈亏,经营举步维艰。同样,还有30.5%的村没有文化活动场所,38.9%的村没有举办过任何针对农民的公共培训活动。村一级的公共服务设施建设虽然已经起步,但相对而言,还是在较低水平上运行。

## 2.从事农村公共服务的人员待遇有待提高

总体来看,从事农村公共服务人员待遇不高、队伍不稳、人才难引和难留这一长期困扰和制约农村社会事业持续发展的问題仍然存在。例如,还有不少村庄没有对村医进行补贴,占调查村的42.5%。从事乡镇特别是村级教育、卫生和公共文化服务的人员表现出年龄结构偏老、学历和专业技能水平较低以及人才队伍缺乏后备力量等特征。

### (三)建议

加大对农村基础设施建设的投入,构建完善的三级农村基本公共服务运行体系。把乡镇建成农村基本公共服务的供给中心,突出服务门类健全的特征;把村庄建成特色服务的节点,突出服务内容贴近生活的特征。推进标准化建设,使乡村卫生院(室)、文化站(室)在不同层次上满足农民的多样化需求,缩小区域间服务差距。更加注重从事农村基本公共服务人员的队伍建设,在经费支持和人员培训上向基层倾斜,投入更多的人力、物力和财力,巩固农村三级服务的基层网点。

清华大学中国农村研究院 韩俊、何宇鹏、刘红岩



## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)