

# “三农”决策要参

2022 年第 17 期（总第 403 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 7 月 5 日

## 农村社会事业供需状况分析：中部两省调查<sup>\*</sup>

**内容摘要：**2021 年对山西、安徽两省六县的调查表明，农村基础设施、人居环境、公共服务和治理水平明显提升，村民比较满意，幸福感较高，期待生活污水治理、养老服务、医疗卫生服务、义务教育和学前教育、社会保障、疫情防控等方面的供给水平能够继续提升。建设用地短缺、村集体经济薄弱、配套资金和政策不足、基础设施和公共服务设施可持续管护难度大、村委班子力量不够强等问题阻碍了农村社会事业建设的推进。建议将建设生活污水处理设施作为改造提升农村基础设施水平的切入点，土地、资金的配置着重向农村“一老一小”社会事业倾斜，同时完善财政资金使用机制，以集成农村改革、加快发展县域经济和小城镇，为农村社会事业发展保驾护航。

**关键词：**供给水平 未来需求 对策建议 山西 安徽

\*本文为农业农村部农村社会事业促进司 2021 年中部地区农村公共服务供求状况调查研究成果。感谢山西农业大学王祥宇、张丽荣、刘琳华、王飞，安徽农业大学宋浩楠、李娜娜、刘媛媛、汪俊雯、卢贺贺、冯子力，南京农业大学朱娅，农业农村部沼气科学研究所张鸣鸣的支持和帮助。

全面建成小康社会后继续提高农村社会事业建设水平，需要掌握农村社会事业供给现状、存在问题、主要矛盾及农村居民的新需求、新期盼。为此，2021年调研组赴山西省太原市清徐县、吕梁市文水县、晋中市祁县和安徽省六安市金寨县、滁州市定远县、合肥市肥西县6个县（区）的17个乡镇21个行政村开展了问卷调查，共获取村级有效问卷21份、户级有效问卷599份，其中，山西、安徽两省问卷占比分别为49.5%和50.5%。调查结果反映了近期我国中部地区农村社会事业建设重点以及值得关注、亟需解决的关键问题。

## 一、农村社会事业进一步发展

### （一）农村基础设施覆盖范围广，农村居民满意度高

中部地区农村居民用水、用电、互联网、村镇公路、物流、公共交通等基础设施覆盖范围广，基本能满足生活需求，村民满意度高（表1）。其中，自来水接通率99.5%，87.8%的受访农户表示供水正常，4.3%的受访农户对饮用水水质不满；家庭用电稳定，94.6%的受访农户家里基本不停电；电是农村最主要的能源，41.6%的受访农户用电做饭（其次为燃气，占比37.6%），50.0%的受访农户用电取暖（其次为煤，占比27.1%）；宽带村村通，利用率较高，78.6%的受访农户安装使用宽带，71.9%的受访农户用手机上网，23.8%的受访村有5G信号覆盖；通村道路均已硬化，95.2%的受访村主干道硬化、有路灯；95.0%的通组道路硬化；74.0%的受访农户表示村里路灯够用、能正常照明；85.7%的受访村内有快递配送站，平均每个村有2~3个，70.8%的受访农户家附近2公里范围内有快递配送点。

表 1 农户对农村基础设施的满意度 (单位: %)

	农村供水	农村供电	农村能源供应	农村通信	通村道路	村内道路	镇村公交
整体	93.7	96.0	83.4	84.2	90.5	92.5	78.6
山西	91.9	94.8	76.4	77.8	86.0	90.9	69.6
安徽	95.5	97.3	91.4	90.7	95.2	94.2	88.0

## (二) 户有所居有保障，人居环境整治成效显著

户有所居有保障。住在原有宅基地、新型农村社区和乡镇集中安置区的受访农户分别占 77.0%、13.0%和 8.2%。其中，以砖混房屋为主，占比 52.8%；钢筋混凝土房屋占比 26.2%；砖石木料房屋占比 20.5%。仅有 2.3%的受访农户对居住条件不满意。

人居环境整体较好。受访村基本做到了生活垃圾统一处理，77.9%的村有分类垃圾桶，但没真正施行垃圾分类，50.1%的受访农户将垃圾分为可回收和其他两类，44.2%的受访农户不分类，仅 5.7%的受访农户分出易腐垃圾。90.3%的受访农户无需缴纳垃圾处理费，超过 91.0%的受访农户对垃圾收集清运和村庄保洁满意度较高。92.8%的受访农户对村容村貌较为满意（表 2），40.9%的受访农户认为农村空气好、噪音少，居住环境跟城市差不多，甚至更好。

表 2 农户对农村人居环境的满意度

	整体		山西		安徽	
	满意度 (%)	排序	满意度 (%)	排序	满意度 (%)	排序
村容村貌	92.8	1	88.3	1	97.6	1
垃圾清运	91.3	2	86.2	2	96.6	3
村庄保洁	91.1	3	85.7	3	97.3	2
空气质量	90.1	4	84.4	4	96.2	4
河道整治	88.3	5	82.6	5	93.8	9

	整体		山西		安徽	
	满意度 (%)	排序	满意度 (%)	排序	满意度 (%)	排序
住宅改厕	83.1	6	71.5	6	95.1	5
公厕硬件	79.8	7	65.3	7	95.1	5
公厕保洁	78.8	8	63.6	8	94.8	7
污水处理	75.3	9	57.3	9	94.1	8

### （三）农村公共服务水平提升明显，可及性较高

**农村学前教育基本能满足需求，义务教育普及性较高。**61.9%的受访村有1~2个小学和幼儿园，其中村办幼儿园占比53.8%，19.0%的受访村保留了初中。没有小学和幼儿园的村，村委会距最近的小学或幼儿园平均约3.5公里；没有初中的村，村委会距最近的初中平均5.6公里。政府、村集体、市场三方力量办学，基本能满足农村学前教育需求。

**农村医疗服务水平提升明显。**95.2%的受访村有卫生室或诊所，平均每个村有1.7个卫生室或诊所、1.8个乡村医生。95.0%的受访村开展了健康教育，平均每年开展活动4.5次，并为65岁及以上的村民提供免费体检。89.4%的受访农户认为农村看病方便。

**农村新冠肺炎疫情防控有力。**90.6%的受访农户对新冠疫情防控工作比较满意。村委会宣传和网络信息是村民获取新冠肺炎疫情信息的主要渠道。受访农户疫苗接种率达到96.5%。89.1%的受访农户认为接种疫苗很方便，6.5%的受访农户认为接种点离村庄太远。

**农村公共文化、体育服务普及率广。**有图书馆、露天体育广场、文化礼堂（文化服务中心）、村史馆（民俗馆或展览馆）、室内体育（健身）馆的受访村占比分别为100.0%、95.2%、85.7%、52.4%

和 28.6%。村年均演出戏剧、播放电影 8 场次，33.3%的村还开展了送书下乡活动。

**农村政务服务硬件配置水平及乡村治理水平快速提高。**乡村治理活动日渐丰富，95.0%的受访村有党群活动中心；受访村均制订了村庄规划；95.0%的村开展了私搭乱建治理；90.5%的村对村民丢弃生活垃圾行为进行规制；42.9%的村由村委会负责或组织农户清掏户厕粪污；38.1%的村由村委会负责清运生活垃圾；25.0%的村由村集体出资维护污水处理设施。

整体看，受访农户对各项农村公共服务的满意度从高到低依次是乡风文明（91.9%）、农村治安（91.8%）、文化下乡（90.9%）、疫情防控（90.6%）、镇村行政窗口办事效率（89.5%）、幼儿园硬件（82.9%）、殡葬服务（79.6%）、幼儿园教学质量（77.8%）、小学硬件（71.1%）、小学教学质量（67.7%）、初中教学质量（65.9%）、初中硬件（65.3%）、医疗卫生（64.7%）、养老设施和服务（58.6%）。

#### **（四）农村居民对生活比较满意，幸福感较高**

受访农户对幸福感的自我评价平均得分为 8.35（满分为 10 分，数值越大表示越满意），最低为 4 分，最高为 10 分，中位数为 8 分。幸福感在 6 分及以下、8 分及以上、9 分及以上的受访者占比分别为 2.7%、75.1%和 48.6%。可见，农村居民幸福感整体较高。

## **二、村民对农村社会事业有新需求**

### **（一）生活污水治理是农村人居环境提升中的最大需求**

61.9%的受访村在政府财政支持下建了小型污水处理站等独立

的污水处理设施，但利用率不高。仅 14.3%的受访村生活污水经管网进入市政污水处理厂集中处理；37.6%的受访农户没有使用完整的下水道或户用污水处理池和化粪池，家庭生活污水得不到有效处理。尤其是在畜牧业、工业经营主体比较多的县，例如山西省文水县，村民对尽快加强生活污水处理、养殖污水处理等需求特别强烈。

## （二）农村义务教育和学前教育质量还有改善空间

**农村义务教育质量与城市差距明显。**受访农户对农村中学、小学教育质量满意度偏低，分别为 65.9%和 67.7%。14.8%的受访农户认为农村教育质量没变化或变差了。受访农户认为，课程内容单薄（16.2%）、老师水平差（13.5%）是农村义务教育下一步需要改善的突出问题。

**农村学前教育费用高、教育质量不高。**农村幼儿园中普惠制幼儿园数量不足，市场办学力量虽然能够满足农村儿童入园需求，但费用高，是普惠制幼儿园费用的 2~3 倍。受访农户表示，农村幼儿园存在课程内容单薄（12.9%）、老师水平不高（8.5%）和设施条件差（8.3%）等问题，需要改善。

## （三）农村医疗卫生服务水平需要继续提升

尽管农村医疗服务水平提升明显，但与村民需求还有差距。目前，对农村医疗卫生服务满意的受访农户占 64.7%，不及对农村义务教育的满意度；15.5%的受访农户认为乡镇卫生院和村卫生室医疗服务能力与过去相比没有变化或变差了。受访农户认为，医疗设施设备陈旧简陋（43.1%）、村医水平差（32.7%）是农村医疗卫生服

务下一步亟需解决的突出问题；药品太少（15.2%）、药费高（12.4%）的问题也有待继续改善。

#### （四）子女赡养老人功能弱化，亟需增强农村养老服务

受访村常住人口中 60 岁及以上老年人占比达 22.2%，居家养老是主要养老方式。家中老人靠子女照顾、配偶照顾和自己照顾的受访农户分别占 38.9%、28.4%和 27.0%。虽然农村养老服务有所改善，但功能未充分发挥，服务能力不够。目前，受访村基本能为老年人定期举办文化娱乐活动，提供上门医疗等养老服务；还有 47.6%的受访村建有老年人日间照料中心，但仅有 0.2%的受访农户使用过日间照料中心服务辅助养老。村民希望能够进一步发展上门医疗服务（42.9%）、助老家政服务（38.0%）、老年人文化娱乐活动（37.3%）、老年人日常健康监测和紧急救护（32.4%）、老人住房适老化改造（23.0%）、室外公共区域便老设施（21.2%）、慰问关怀和心理疏导（11.1%）等老年服务。

#### （五）农村社会保障水平仍需进一步提高

94.5%的受访农户参加了城乡居民基本医疗保险；5.4%的受访农户参加了城镇职工基本医疗保险；只有 0.3%的受访农户没有参加任何医疗保险。68.4%的受访农户对农村基本医疗保险报销比例比较满意，72.5%的受访农户对农村基本医疗保险报销办理的便利性比较满意。缴纳保险费多（50.3%）、报销额度少（29.9%）、医保目录药品和服务项目少（23.6%）是受访农户期望得到改善的问题。

城乡居民养老保障水平差距较大。88.8%的受访农户参加了城乡

居民基本养老保险；5.7%的受访农户参加过新型农村社会养老保险但已中断缴费；只有0.8%的受访农户参加了商业养老保险。绝大多数60岁以上村民每月养老金在100~200元之间，额度较低，受访农户对农村基本养老保险发放额度的满意度也偏低。

相较于安徽，在经济发展相对落后的山西，受访农户对农村社会保障水平的满意度更低（表3）。

表3 农户对农村社会保险事项的满意度（单位：%）

	基本医疗保险 报销比例	基本医疗保险 报销办理便利性	基本养老保险 发放额度
整体	69.4	73.1	67.0
山西	51.7	57.0	45.5
安徽	87.8	90.0	89.0

### （六）农村疫情防控可有更多支持措施

在疫情防控常态化的情形下，76.6%的受访农户认为防控措施可有所改进，包括：增加老年人扶助和紧急救助措施（29.3%），畅通农产品销售物流（19.8%），提供创业就业信息、加强创业就业扶持（19.1%），加强垃圾、污水和厕所粪污治理力度（17.9%），保障安全便利出行（17.1%），宣传防疫信息与知识（16.6%），保证村庄清洁卫生（15.2%），增加村内防疫工具（10.0%）等。

### （七）农户对未来乡村建设有新期盼

对于今后乡村建设的重点，受访农户提出了新期盼，主要有：加强农村养老服务（51.3%），乡村医疗更便捷（38.7%），降低水、电、气、燃料等费用（19.5%），增加公交班次（14.9%），提高饮



用水质量（14.0%），丰富文化活动（12.7%）等。

进一步加强农村基础设施和公共服务建设也面临一些困难。受访村反映，建设用地短缺是最大制约（22.4%），其次是村集体经济薄弱（20.7%）、缺少配套资金和政策（15.5%）、农村基础设施和公共服务设施可持续管护难度大（12.1%）、村委班子力量有待加强（10.3%）、缺少相关标准和技术（5.2%）及农户参与建设的积极性不高（5.2%）等。

### 三、中部地区发展农村社会事业的对策建议

#### （一）把建设农村生活污水处理设施作为统筹规划提升农村基础设施水平的切入点

借鉴城市基础设施建设经验，以自然村或行政村为单位，统筹规划、整体推进农村生活污水处理设施、饮水工程、村内道路升级改造、燃气管网铺设、强电入地工程、改厕等建设项目，优化各项农村基础设施和公共服务的建设时序和流程，提升农村基础设施建设和财政资金使用效率，避免造成浪费；同时，实现“以建设农村生活污水收集管网和处理设施为优先项，带动农村供水系统改造和农村住宅改厕、村内道路升级等多项农村公共基础设施建设的推进”这一目的。

#### （二）土地、资金等关键要素配置向农村“一老一小”社会事业倾斜

一是加大财政对农村养老、义务教育和学前教育的投入力度，将普惠制幼儿园指标向农村倾斜，提高农村养老和教育服务的覆盖

率和水平。二是给予建设用地供给保障。以县为单位，在土地利用规划计划中，安排建设用地年度指标，专项用于农村社会事业基础设施建设。三是创新举措，降低农村居民享受相应服务的成本，特别是降低农村低收入家庭享受养老服务、义务教育和学前教育的成本，防止因老、因学返贫，阻断相对贫困的代际传播。

### **（三）加大财政资金对农村社会事业发展的投入，完善财政资金使用机制**

一是提高农村社会事业投资规模和增速。在城乡一体化建设中，提高省级财政对农村基础设施和公共服务的资金投入占比和增速。二是合理划分省级财政投入结构。除重点帮扶县外，提高对农业大县、财政收入薄弱县的农村社会事业财政投入占比和增速。同时，增加农村公共基础设施的建后运营管护投入，建立可持续性投入机制。三是借鉴脱贫攻坚经验，允许县级政府整合涉农资金，优先用于亟需、关键的农村社会事业建设。四是积极拓展多元化融资渠道。例如，与国家政策性银行开展合作，探索闲置集体建设用地质押融资渠道，解决中短期资金短缺问题；扩大政府专项债券发行规模，缓解资金紧张、临时经费不足问题。

### **（四）加快发展县域经济和小城镇，集成农村改革，支持农村社会事业发展**

我国农村社会事业发展有赖于财政投入的不断加强，尤其是农村社会事业的建后管护，需要县、镇财政长期投入支持，必须发展县域经济和小城镇，增加财税收入，用于支持当地农村社会事业发

展，并通过农村社会事业的适当集聚，提高支持农村社会事业的财政资金使用效率。聚焦农村社会事业发展中的主要矛盾和问题，联动土地制度改革、乡村振兴人才培养和引进、农业农村信息化和数字化转型、乡村治理体系建设、美丽乡村建设、农村集体经济发展、农村产业发展等各项农村改革或试点、试验，为进一步发展农村社会事业提供必要的经济、建设用地供应、人才等条件，促进农村社会事业发展降低成本、提高效率、减少对人力资本的依赖。

中国农业科学院农业经济与发展研究所 丁琳琳

山西农业大学农业经济管理学院 王兴华



## 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 612 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

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

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）