

中部地区农村基本公共服务的现状、问题及对策

——以湖北崇阳为例

顾娟¹ 代文毅²

(1、湖北省野生动物救护研究开发中心湖北武汉430079;

2、湖北艺术职业学院湖北武汉 430079)

【摘要】本文以湖北省崇阳县为例，从基础教育、社会保障、基本医疗与公共卫生服务、基础设施和公共体育文化等五个方面深入分析了中部农村的基本公共服务现状及存在的问题，并提出了加大基础教育的资金投入，建立有效的教师激励机制；积极完善各项社会保障制度，多方筹措社会保障资金；从“改、建、增、促”四方面入手推进公共卫生医疗发展；出台扶持公共文化体育事业的相关政策的对策建议。

【关键词】中部地区；基本公共服务；均等化

一、中部地区农村基本公共服务的现状

1、基础教育。随着社会的发展，崇阳县的基础教育面临着一系列的矛盾：农村生源萎缩、城镇生源倍增，校点布局分散、建设资金受限，农村基础薄弱、教育公平难保。但近年来，崇阳县确定了“城乡一体、梯级提升、均衡发展”的方针，调整校点布局、整合教育资源。在提升教育硬件设施方面，通过建设教育新城，往教育新城搬进一批农村中学，往撤走的农村中学搬进一批农村小学，往撤走的农村小学搬进一批幼儿园，层层提高全县办学硬件水准，解决了城区班额爆满和乡下生源萎缩的矛盾。目前已有2万余学生、上千教职工在教育城学习生活工作。

2、社会保障。崇阳县是国家第一批列入新农保试点的县区之一。最低生活保障方面，截至2010年10月，全县享受城市低保的对象为4231户10551人，占全县非农业人口总数的10.4%，月保障金1168万元，月人均补助为180元；全县享受农村低保的对象为9848户23142人，占全县农业人口总数的5%，月保障金116万元，月人均补助标准为60元。大病救助方面，大病救助医疗城乡低保对象、五保对象、特困优抚对象和孤儿取消了救助病种限制，起付线为500元，封顶线为5000元。

3、公共医疗卫生。截至2010年10月，崇阳县政府开办医疗卫生机构20个，其中县直医疗单位5个，乡镇卫生院12个，卫生所3个，人员总数1806人，病床919张，全县有村卫生室171个，在岗乡村医生511人，县乡村三级医疗卫生服务网络已基本建立健全。2010年，崇阳县新农合覆盖率为98.4%，高于全省平均水平3.3个百分点，基本实现了农村人口的“应参尽参”。同时，崇阳县加大了医疗业务骨干培训力度，多次选送业务技术骨干到省级医院进修学习；率先在湖北省推行新农合门诊、住院微机信息化管理“一卡通”，将新农合网络信息延伸至村卫生室；开展“收支两条线”改革试点，探索乡镇卫生院业务收入与医务人员个人收入不直接挂钩的分配机制。

4、基础设施。崇阳县境内没有铁路，公路运输是主要的运输方式。崇阳县交通公共设施建设以国道省道干线公路为起点，

在老路的基础上以改造升级为主，提高公路通行能力，打通崇阳与其他城市的干线公路。崇阳县结合农村特点，积极抓好城乡公路配套的建设，大力推行“路、站、运”一体化。一方面，围绕“乡镇建站、大村建亭、小村建牌”的总体思路，力求科学合理设置站亭；另一方面，积极开辟公路客运新线，延伸老线，提高客运通达深度。农村饮水安全工程方面，崇阳县“十一五”期间规划解决了14.57 万人的饮水安全问题，截至2010 年底，这一目标基本完成。

5、公共文化体育。崇阳县按照统一规划、统一标准、统一风格，在规模和功能上按照“实用、够用”的原则，设置了图书阅览室、科技培训室、多功能活动厅等，到2009 年底，全县12 个乡镇的乡镇文化站全面建成。崇阳县还以村为重点，按照“一屋一厅一场”（即农家书屋、多功能活动厅、篮球场）的标准配套建设农村文体设施，目前已经完成49 个行政村农民体育健身工程建设。广播电视村村通方面，村村通用户为3 万多户，人口覆盖率为31.4%，中央人民广播电台《中国之声》节目覆盖率达100%，中央电视台第一、第七套节目覆盖率达56%。

二、政府基本公共服务供给中存在的问题

1、基础教育存在的问题。第一，崇阳县基础教育师资力量明显不足。按定编教育系统教师计算，师资匮乏，缺编人数多，根据教师年龄计算，全县在岗中小学教职工老龄化严重。第二，师资配置不合理问题突出。小学英语、初中物理以及音、美、体等学科教师严重缺乏，有些乡镇甚至找不到一名专业的音乐教师或美术教师，有些学校找不到一名学科带头人，难以适应素质教育发展的需求。另外，由于教育经费有限，崇阳县公办学前教育机构严重不足，全县各地民办学前教育机构充斥教育市场，乱收费、教学质量差的问题普遍存在。

2、社会保障存在的问题。第一，大灾救助手段软弱。大灾发生后，民政部门在救灾过程中只关注“衣食住”，缺乏灾后生产扶持，因灾致贫现象依然存在。第二，大病医疗救助力度不够。大病救助由于封顶线的限制，低保户首次救助最高5000 元，一半为3000 元，二次救助也不超过这个标准，患重大疾病就陷入困境。第三，大学学费的不断上升，给有子女就读大学的农村家庭带来了极大的经济困难和压力。第四，老年人“老无所养”的现象日渐增多。第五，城乡低保面窄、标准偏低。

3、公共医疗卫生存在的问题。第一，乡镇技术人员缺乏。乡镇卫生院人员多、人才少，大专以上学历占全县比例为25%，中、高级职称占全县比例为6.5%，拥有医师资格证书的临床医生只占23.2%；专业技术人员结构不合理，公共卫生专业、卫生管理专业、中医专业人才缺乏。第二，村级卫生室网底基础设施建设薄弱。全县186 个行政村，有9 个村无卫生室。大部分卫生室是租用民房，部分卫生室基础设施条件较差，房屋简陋，面积窄小，业务用房与生活用房混在一起，设备缺乏，只有体温表、血压计和消毒锅，不能满足农村医疗卫生服务需求。第三，地方财政投入不足。政府部门对乡镇卫生院的投入等远远不能满足农村医疗卫生事业的需求。

4、基础设施存在的问题。第一，农村公路建设进展不平衡。沿国道省道和经济条件比较好的乡镇已基本实现了村村通水泥路的目标，但是偏远山区和经济基础薄弱的乡村道路建设进展缓慢。第二，农村公路桥梁亟需加固改造。崇阳县农村公路上已有桥梁大多修建于六七十年代，建设质量低，使用年限长，由于自筹资金困难，在道路改建过程中没有办法进行桥梁改造。第三，城乡客运线路通达深度不够。农村客运发展没有与农村公路建设相配套，尤其是一些人口居住稀疏、人口流动少的边远山村尤为明显。第四，农村饮水安全工程建设缓慢。由于近年来物价上涨较快，造成工程建设成本大幅增加，且上级建设补助标准并未提高，严重制约了饮水工程建设。

5、公共文化体育存在的问题。第一，基础设施建设还比较落后，城乡差距较大，70% 以上的村组无文化活动阵地。第二，文化专业人才少，人员严重老龄化。县文化馆是一个辅导和组织开展群众文化活动的机构，专业性较强，多年来却无法招进专业辅导干部。第三，文化产品和文化服务供给不足。由于专业人才缺乏和经费困难，文化产品产出较少，尤其是艺术精品更少，农民看戏难、看书难的问题仍然存在。第四，财政支持不够。乡村文化站建成后，后续维护制度未建立，维护经费无着落。

三、改善农村基本公共服务的对策建议

1、加大基础教育的资金投入，建立有效的教师激励机制。近年来，崇阳县的基础教育事业取得很大成绩，但是作为欠发达县，基础教育的进一步发展仍需争取国家、省、市的更多支持。崇阳县应积极争取成为武汉城市圈国家教育改革试验县，为崇阳县基础教育争取更多的资金投入和社会支持。同时应积极建立“双师制”的培养机制和激励机制，逐年解决职校教师编制问题，让优秀的人才进得来，留得住。针对学前教育无序发展的问题，县政府应该尽快出台县域的学前教育发展规划和管理制度，规范私立幼儿园的发展，同时积极创办公办幼儿园，解决学前儿童入园难的问题。

2、积极完善各项社会保障制度，多方筹措社会保障资金。各级财政应根据灾情的大小和频率建立储备救灾应急所需的经费，同时加大灾后扶持力度；对于大病救助力度缺乏的问题，建议把常规救助与临时救助结合起来，把劳动、教育、医疗等方面的救助与临时救助政策结合起来，提高封顶线标准；对于大学生家庭应求学返贫的问题，建议通过“家电下乡”活动，实行“下乡资助大学生”的补助政策，对于子女考上大学的农村困难家庭，给予一定额度的学费补贴；对于农村老年人“老无所养”的问题，建议建立健全养老体系和机制，加快城乡社会养老机构建设；对于城乡低保面窄、标准偏低的问题，应积极争取省政府将崇阳县纳入西部标准享受低保待遇，提高低保指标的标准，使得经济欠发达地区能够享受到均等的社会保障。

3、从“改、建、增、促”四方面入手，推进公共卫生医疗发展。所谓“改”，即深化医药卫生体制改革，坚持公共医疗的公益性性质，将政府主导与发挥市场机制结合起来，实施公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资制。所谓“建”，即建立健全三项制度体系：健全新农合制度、建立国家基本药物制度、建立健全农村卫生服务体系。所谓“增”，即增加政府对卫生的投入，政府负责公立医院基本建设和大型设备购置、重点学科发展、符合国家规定的离退休人员费用和政策性亏损补偿等。所谓“促”，即促进基本公共卫生服务均等化，让基本公共卫生服务覆盖城乡居民，延伸到流动人口。

4、强化基础设施建设的统筹规划和建成设施的管理养护。在公路建设方面，首先，应坚持统筹规划，稳步推进农村交通设施建设，对目前规划中存在的部分不合理现象，进行适度调整。地方公路建设要按计划、财力逐年实施。其次，加快城乡“路、站、运”一体化建设，结合公路建设及时编制城乡客运发展规划，做到路、运同步规划，努力提高客运通达的深度和广度。再次，强化日常养护，延长公路使用寿命。要建立完善长效的管养机制和相应的规章制度，保障地方公路处于良好技术状态和畅通无阻。在农村饮水设施建设方面，应坚持“谁投资，谁受益”的原则，放开建设权，搞活经营权，鼓励、支持民间资本参与投资经营。

5、出台扶持公共文化体育事业的相关政策。政府应进一步加强对公共文化体育服务体系建设的领导，出台扶持县域文化体育事业发展的指导性文件，指导文体事业的建设与发展，把文化体育建设和经济发展紧密结合起来。要进一步加强文化体育基础设施建设，要求开发企业在住宅建设中，按比例配建公共文化设施。还应采取切实措施，解决好乡镇、村级公共文化体育活动阵地问题。考虑到崇阳县地处山区欠发达地区，广播电视村村工程施工成本高，财政资金紧缺，当地政府应积极向上级反映实际工作中的困难，积极争取政府对广播电视村村通工程的特别补贴，以解决山区老百姓看电视难的问题。

【参考文献】

[1] 刘乐山、何炼成：公共产品供给的差异：城乡居民收入差距扩大的一个原因解析[J]. 人文杂志，2005（1）.

[2] 刘尚希：实现基本公共服务均等化的政策路径和方案选择[J]. 经济研究参考，2007（60）.

[3] 任鹏、朱丽颖：走出农村公共服务供给困境的路径[J]. 辽宁经济，2009（1）.

[4] 王谦：城乡公共服务均等化的理论思考[J]. 中央财经大学学报，2008（8）.