

公共服务促进农民农村共同富裕：作用机理、现实差距与实践路径

杨园争, 杜志雄 (中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

摘要: 共同富裕是中国特色社会主义的本质要求。公共服务的高效供给既是共同富裕的重要内容, 也是实现共同富裕的重要手段。基于公共服务与农民农村共同富裕的密切关系, 需要针对城乡间、区域间及不同群体间基本公共服务水平的差距, 厘清以优化提升农村基本公共服务促进农民农村共同富裕的机理。宏观层面上, 探索以城乡一体化消解公共服务二元分异、以县乡村一体化推动农村基本公共服务均等化、以基本公共服务标准化加速均等化实现、以数字化提升农村基本公共服务可及性的战略路径。微观层面上, 要用好提高弱势群体保障水平、创建和评选公共服务一体化示范县、统筹布局城乡“新基建”、加快公共服务数字化转型等实践抓手, 提高公共服务供给效率, 实现农民农村共同富裕。

关键词: 公共服务; 共同富裕; 一体化; 均等化; 数字化

中图分类号: F062.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2921 (2024) 03-0064-09

064
2024.3

习近平总书记在中国共产党的第二十次全国代表大会上明确指出, “中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求”^{[1] 22}。“全面建设社会主义现代化国家, 最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^{[1] 30-31}。这意味着, 共同富裕的重点是农村, 农民农村实现共同富裕的速度和程度决定了全体人民实现共同富裕的速度和程度。为了全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展, 党的二十大报告提出要致力于在未来五年内实现基本公共服务均等化水平的明显提升, 全面推进乡村振兴, 统筹乡村基础设施和公共服务布局, 建设宜居宜业和美乡村。事实上, 共同富裕的实现不仅需要发展经济, 还需要政府“着力解决好人民群众急难愁盼问题, 健全基本公共服务体系, 提高公共服务水平, 增强均衡性和可及性, 扎实推进共同富裕”^{[1] 46}。

目前已有学者从共同富裕的视角研究共同富裕与公共服务的关系。研究表明, 增加公共支出, 可以有效降低贫困发生率, 减轻不平等程度^{[2] [3]}。但也有学者认为, 公共服务不均等固然是造成收入差距的重要原因, 但是促进公共服务的均等也只能保障机会平等而非结果相等, 保障底线公平而非富裕生活, 因此国家需要从建立公平公正的初级分配市场和增加公共支出、加大再分配力度两方面促

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“智慧医疗可及性的框架构建、指标测度与影响因素研究”(21CGL047), 文化名家暨“四个一批”人才自主选题资助项目“中国特色农业农村现代化研究”, 中国社会科学院农村发展研究所“中国农村发展报告”阶段性成果。

作者简介: 杨园争(1986—), 女, 山西太原人, 中国社会科学院农村发展研究所助理研究员, 管理学博士, 主要从事农村公共服务、乡村治理研究。

杜志雄(1963—), 男, 安徽铜陵人, 中国社会科学院农村发展研究所研究员, 中国社会科学院大学教授, 博士研究生导师, 主要从事农业农村现代化相关理论与政策研究。

进“共富”水平的提升^[4]。在实证研究方面，宋文娟等基于2008—2020年中国284个地级市的面板数据，运用双重差分法，论证了公共文化服务示范区对公共文化服务均等化的积极影响，并阐释了创建和验收“迎检效应”这一潜在影响机制^[5]。李实则明确指出，人力资本投资通过影响个人就业能力和机会来影响其职业选择、收入水平和收入增长，进而对共同富裕产生影响，并提出了“大幅度地提高农村优秀教师的薪酬水平，设置对农村青年教师的奖励基金，大幅度增加对农村落后地区教师的教学补贴”^[6]等建议。

以上文献为研究共同富裕与公共服务的关系提供了重要借鉴，但并未从理论上系统回答公共服务优化提升缘何可以促进共同富裕，二者的互动关系和影响机理有待明晰。鉴于此，本文分别基于长期和短期维度，分析不同类型公共服务对共同富裕的具体影响机制，指出基本公共服务的优化提升既是农民农村共同富裕的重要内容，也是实现共同富裕的重要手段。基于依旧存在着的的基本公共服务在城乡间、区域间和群体间的较大差异，本文进一步提出需要以城乡一体化、县乡村一体化、标准化以及数字化的发展思路优化提升公共服务，助力共同富裕。

一、公共服务促进共同富裕的作用机理

共同富裕是社会主义的本质要求，其目的是通过促进国民收入和福利水平的提升，使全体国民均衡享受经济发展的利益。这里的“富裕”不仅指收入上的“富足”，也包含民生领域供给的“充裕”^①；共同富裕不仅对“当期”生计和福利水平提出了要求，也要求福利水平能获得跨代际、持续稳定的提升。

动态来看，生计福利水平提升有两种实现形式。其一，也是最为普遍的是居民通过收入水平增加，购买更多教育、医疗等服务，提升自身生计福利水平；其二，是政府通过向所有居民提供

公共服务，特别是向低收入人群供给更多数量和更高质量公共服务的方式，直接提升该人群的生计和福利水平。农村公共服务的有效供给不仅可以直接提升全体农民的福利水平，还可以使低收入人群通过享受更多的教育、医疗等与人力资本积累相关的公共服务，为未来增长收入、促进共同富裕提供可能（详见图1）。也就是说，确保农村居民享有公平、可及的基本公共服务既是共同富裕的重要内容，也是促进共同富裕的有效手段。

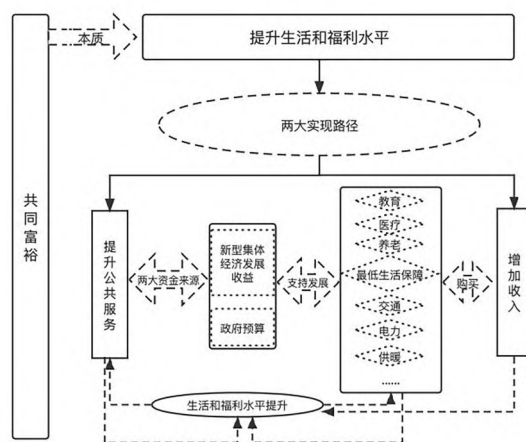


图1 共同富裕的本质及两大实现路径

(一) 公共服务直接提升农民当期福利水平，促进农民农村共同富裕

公共服务具有多种样态和形式，既可以通过提供具体的产品或服务直接提升全体民众的福利水平，又可以有针对性地帮扶弱势群体，促进共同富裕的实现。

首先，公共服务可以直接提升全体农民的福利水平。基本公共服务解决的是民众日常生存、生活和生产方面的直接需求问题，在需求解决的同时即产生福利效应，民生状况得以改善。基本公共服务使广大农民幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，是农民获得感、公平感、幸福感、安全感的重要保障。发展社会公共服务，对于保障农民的基本权益、维护社会公平和构建社会主义和谐社会具有十分重要的意义，是促进

① 共同富裕不仅体现在收入和物质层面，也包含文化和精神层面的共同富裕。物质层面的共同富裕本质上体现为居民收入的升级和福利水平的提升。本文主要从物质层面展开讨论，但从公共服务的内容看，它们本身也广泛涉及了文化和精神层面的共同富裕问题。

农民农村共同富裕的核心举措。

其次，公共服务可以直接提升特定农民群体的福利水平。新中国成立以来，有很多重大公共服务项目直指一些农村地区和特定人群。如长期进行的脱贫事业，特别是党的十八大以来进行的脱贫攻坚战，其中很重要的工作内容就是完善这些地区的各项公共服务。党的十八大以来，平均每年有1000多万人脱贫，脱贫群众不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全和饮水安全等也都有了保障；有2000多万贫困患者得到分类救治，近2000万贫困群众享受低保和特困救助供养，2400多万困难和重度残疾人拿到了生活和护理补贴^②，这些都使贫困农民群众的福利得到了实质性的改善。

（二）公共服务为农村经济增长提供长期动力，促进农民农村共同富裕

首先，公共服务可以为农村经济发展提供直接拉力。投资是经济增长的“三驾马车”之一，大多数公共服务以基础设施建设为基本前提。这些设施包括道路、学校、医院、文化活动中心等硬件基础设施，也包括各类服务软件等，这些均体现为直接投资，也因此是经济增长本身。如2020年全国各类养老床位数已增加至823.8万张^③；仅“十三五”时期，棚户区改造累计已达2300万套^④；交通、用水、燃气、网络等方面的基础设施建设也都为经济发展提供了直接驱动力。

其次，公共服务可以积累人力资本，为农村经济发展提供长期要素驱动。人力资本是决定经济增长速度和可持续发展的重要因素。国家创新驱动发展战略的根本在于人力资本的支撑能力。公共服务是确保、培育和提高人力资本的最直接方式。如农村饮用水安全工程直接提升农民生活质量，农村公共医疗卫生服务水平直接影响农民

的健康水平，这些都是提升农村人力资本的必要前提；教育是提高人力资本的主要手段，农村公共服务通过提供教育服务，可以提高人力资本水平，优化人力资本结构，提高劳动生产率，进而推动经济结构转型升级，实现经济增长，促进个人及区域的长期发展；农村养老服务可以改善老年人生活质量，提升老年人幸福感，有利于社会稳定，同时也为子女务工提供坚实保障，可以间接增加劳动力供给时间和供给效率；农村公共文化服务通过提供文化、体育等服务，可以提升人口幸福感、获得感、安全感，促进个人及区域的长期发展。所有这些公共服务作为一个系统，对农村人力资本的存续与发展产生了决定性作用，为农民农村共同富裕奠定坚实基础。

最后，农村公共服务的供给对象是全体农村居民。但是对于低收入群体而言，公共服务供给水平的提升无疑会促进他们自身以及下一代获得人力资本水平的提升，增强他们参与发展和增加收入的能力，从而在阻断贫困代际传递中发挥重要作用。

因此，面对共同富裕这一初心使命和现实需求，公共服务可以在短期内提升农民尤其是低收入群体和弱势群体的当期福利，通过改善基础设施、促进经济增长，在长期提升农民收入水平和农村经济发展水平上下功夫，是实现农民农村共同富裕的有力抓手。

二、农村基本公共服务与共同富裕目标间的现实差距

全体人民共同富裕离不开农民农村，而农民农村的共同富裕又离不开公共服务的高效供给。改革开放以来，农村地区的公共服务水平不断提升，结构不断优化，人民的幸福感、获得感、安全感稳步提升。然而仍需清楚认识到的是，当前

② 习近平：在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话（2021年2月25日），http://www.jzjw.gov.cn/sitesources/jzjw/page_pc/xsqjw/mcq/ywyl/article639241aca5bd4140926b3ec17e578727.html。

③ 数据来源：《国家统计局：2020年末全国养老机构3.8万个，养老服务床位823.8万张》，http://www.lalaohui.com/news_details239.html。

④ 数据来源：《“十三五”期间我国棚改累计开工2300多万套》，https://www.sohu.com/a/451722127_120790342。

基本公共服务在城乡间、区域间以及群体间仍有明显差距。

(一) 城乡间基本公共服务差距明显

一是城乡教育水平差距依然较大。虽然2021年全国教育支出已达3.76万亿元,比2020年增长3.5%^⑤,但城乡教育服务水平的差距仍然较大,农村办学条件差、师资力量薄弱、教育资源不足等问题仍然突出。据2018年《中国教育统计年鉴》,全国小学教师中乡村外语、体育、科学、音乐、美术教师占比分别低于城区2.3、2.2、0.3、1.7、1.6个百分点。同时,乡村教师老龄化的现象更甚于城市:2018年全国小学专任教师年龄分布统计结果显示,29岁及以下教师所占比重中城区和乡村相当,30~49岁教师所占比重中乡村比城区低10.8个百分点,但50岁及以上的教师占比中乡村却高出城区10.5个百分点。

二是城乡医疗卫生资源差距仍然较大。《中国社会统计年鉴》数据显示,政府卫生支出从2003年的1116.94亿元增加到2019年的18016.95亿元,增长了约15.13倍。但长期以来,公共医疗卫生资源向城镇倾斜,导致农村公共医疗卫生资源严重不足。2019年城乡每千人拥有卫生技术人员数比例为2.24:1,每千人拥有执业(助理)医师数比例为2.09:1,每千人拥有注册护士数比例为2.62:1;2000—2019年,农村5岁以下儿童死亡率保持在城市的2倍以上,农村孕产妇死亡率也一直高于城市^⑥。

三是城乡养老服务质量差距较大。从全国层面来看,农村居民领取的养老金水平要远低于城市,且农村养老服务业发展明显滞后。在现阶段,农村以家庭养老为主的养老模式已不能完全满足城镇化

推进所带来的留守老人、空巢老人、失能老人日益增多的现实需求,农村出现养老资源供不应求、供求错位等问题,这在一定程度上影响了农民生产的积极性。相较于城市的养老服务,农村居家养老的职业培训制度并不健全,其工作人员一般是下岗再就业者或闲置劳动力,他们普遍缺乏专业化知识,难以提供除助餐、助洁之外的专业化护理保健服务。此外,农村养老机构还欠缺规范化、标准化管理;部分养老场所甚至只提供场地,不提供服务,不能有效满足农村老年人急迫的、多样化的需求,形成了农村养老服务严重滞后的局面。

(二) 区域间基本公共服务差距明显

一是农村医疗资源的总量和结构在区域间差距明显。根据《中国卫生健康统计年鉴》,2019年东部地区人口每千人中有卫生技术人员7.6人,分别是中部及西部地区的1.15倍和1.03倍。具体到农村,东部地区的每千人中卫生技术人员、执业医师、注册护士分别是中部地区的1.23倍、1.31倍和1.17倍。

二是农村养老服务保障能力在区域间差距明显。截至2021年第四季度,东部地区养老机构总数为15422个,中部地区为17189个,西部地区为7206个,三者的养老机构床位数分别为227.41万张、191.72万张和82.49万张,区域间差异显著^⑦。不仅如此,区域间的基础养老金最低标准也分异较大。如2021年上海市、北京市的城乡居民基础养老金已分别高达1200元和850元,同在东部地区的山东省也上调至190元;而中部地区的内蒙古自治区和山西省则分别为140元和108元;西部地区的四川省基础养老金最低标准较低仅为105元^⑧。

⑤ 数据来源:《财政部:2021年全国教育支出3.76万亿元,比上年增长3.5%》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722920310549271791&wfr=spider&for=pc>。

⑥ 数据来源:《2020中国卫生统计年鉴》。

⑦ 数据来源:中华人民共和国民政部, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjtb/2021/202104jgqk.html>。

⑧ 参见基础养老金标准相关文件: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726609498080247846&wfr=spider&for=pc>; <http://www.z8000w.com/shebao/shebao42198.html>; <http://www.pcyanglao.com/life/18176.html>; http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/13/content_5636985.htm; <http://shebao.southmoney.com/yanglao/yanglaojin/202204/276405.html>; <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724810267604729485&wfr=spider&for=pc>。

三是农村公共设施在区域间差距明显。2020年大部分建制镇的供水普及率已经超过了70%，区域间水平较为接近。然而建制镇的燃气普及率、排水管道暗渠密度、生活垃圾处理率、无害化处理率在东部地区明显较高。建制镇燃气普及率最低的省（区）首先是西藏自治区（9.38%），其次是甘肃省（11.38%）和云南省（12.66%），三者均属于西部地区，低于普及率排名第一的江苏省（94.63%）、第二的海南省（83.37%）以及第三的广东省（81.44%）。建制镇生活垃圾处理率最低的首先是内蒙古自治区（38.21%），其次是黑龙江省（43.74%）和山西省（54.82%），三者均为中部地区省份；而江苏省（99.61%）、福建省（98.87%）和山东省（98.78%）等东部省份则以高于98%的垃圾处理率居于前三位。2020年村庄燃气项目资金投入最少的前三个省（区）为西藏自治区、吉林省和青海省，污水和垃圾处理投入资金最少的两个省（区）则为西藏自治区和青海省，这几个省均在西部地区^⑨。

四是县域内农村公共服务也存在差距。公共服务设施的空间分布与人口规模及人口结构密切相关。人口越多、人均收入越高、越靠近县驻地的村，其公共服务供给及设施配置越完善。与之相反，人口较少、人均收入较低、距离县乡驻地较远的农村，其公共服务供给及设施配置就相对不足，当地居民较难享受到与县城、乡镇居民均等的公共服务获取机会。

（三）不同群体间基本公共服务差距明显

受历史和文化传统的影响，许多基本公共服务项目与社会成员个人身份和社会地位相联系。目前基本公共服务权益在群体之间还存在显著差异，与共同富裕的要求不相适应^[7]。一是基本公共服务部分项目须以户籍为基础。义务教育和社会救助项目及特殊群体公共福利中的多数项目，如最低生活保障制度、特困人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救

助，以及老年人福利、儿童福利、残疾人福利、殡葬服务等，需要有本地户籍才能享受，而且面向非就业群体的城乡居民基本医疗保险和基本养老保险，大多数地区也规定具有本地户籍者才能参加。二是基本公共服务某些项目因身份不同而有差异。如工薪劳动者在生育保障、养老金和医疗保障等项目上的保障水平要大大优于其他社会成员。三是劳动者基本公共服务因是否存在劳动关系而有显著差异。例如，正规就业者有明确的劳动关系，可以得到职工社会保险5个项目的保障，但其他劳动者（如农业劳动者、灵活就业人员、新业态从业人员等非正规就业者和部分进城务工的农民工）参加职工社会保险时会遇到诸多障碍，典型的表现就是参加工伤保险难。四是一些公共服务对弱势群体的可及性较差。如农村老年人群体大多出行不便，再加上外出务工所造成的陪伴就医者缺乏的现实约束，距离稍远的医疗服务对他们来讲可及性很低，只能选择就近就医。再如农村失能失智群体，因为受到照护机构数量和专业服务人员素质的限制，这部分群体基本处于照护公共服务的“洼地”。

三、优化提升农村基本公共服务的战略路径

面对基本公共服务的供给现状，如何有效弥合其在城乡间、区域间以及不同群体间的差距，是实现农民农村共同富裕所要解决的重大问题。从宏观思路来看，县域城乡融合发展、公共服务的标准化与数字化，都是助推公共服务提升，进而实现农民农村共同富裕的重大战略选择。

（一）以城乡一体化消解公共服务二元分异，促进农民农村共同富裕

城乡公共服务一体化发展是全民共同富裕和农村健康发展的共同要求。一方面，城乡公共服务一体化可以使农村公共服务“提质增效”。受城乡二元经济的影响，农村在基础设施方面仍远远落后于城市；加之过往对农村的规划多存在随意性大、规范性差、兼容性弱的问题，很多农村

^⑨ 数据来源：《2020年中国城乡建设统计年鉴》。

在基础设施优化上需要较高的成本。城乡公共服务的一体化发展,既可以拓宽农村公共服务设施的规划思路、提升规划水平,进而提升当期规划质量;又能更好地兼顾未来城乡深度融合发展的需求,降低农村后期改造成本;还能使农村与城市成为更加紧密的“联合体”,在更大程度上共享城市的教育、医疗资源,达到使农村公共服务提质增效的目标。城乡公共服务的一体化发展是沿着城市支持农村的思路,将一张蓝图绘到底,最大限度地增强城市对乡村的渗透、辐射、带动能力,促进城市基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,促进农民农村共同富裕。

另一方面,城乡一体化发展也是阻断“数字鸿沟”进一步扩大的必然选择。第四次技术革命已经到来,5G等网络通信技术、智能手机、智能终端应用、物流公司多网融合等,都极大地提高了社会运作效率,同时也使经济增长方式和人际交往模式不断出现分化。城市的5G网络覆盖率更高、物流更加便利,各种公共服务也通过数字化手段大幅提高了其可及性;而农村的网络覆盖率和网速都较低,“快递进村”尚未完全实现,农村居民的触网程度依旧不高,农村各项公共服务对数字技术的应用也尚处于起步阶段。农村在发展包容性和技术利用程度上已经落后于城市,城乡间的“数字鸿沟”十分明显。如果不统筹考虑,不在城乡间综合布局5G基站、物流配送网络,不积极探索农村共享城市教育、医疗资源的数字化模式,不按照城乡一体化的思路提升农村公共服务水平,单靠农村自身资源,那么城乡间公共服务的“数字鸿沟”将会持续拉大,共同富裕难以实现。因此,农村公共服务的升级要与城市“一盘棋”布局、一体化发展同步。

(二) 以县乡村一体化推动农村基本公共服务均等化,促进农民农村共同富裕

以县为核心的县乡村公共服务一体化是城乡公共服务一体化发展的主战场。县域是城乡融合发展的平台和载体,也是推进公共服务城乡一体

化的基本空间单元。中国幅员辽阔,区域间差异显著,这不仅表现在东、中、西部地区的差异上,还表现在省际乃至县际的差异上。因此,城乡一体化的过程绝不是全国层面所有城乡的一体化,也不是各个省内部所有城乡的一体化,而应以县为单位的公共服务一体化。只有确定了县域这个一体化的范围和参照对象,才能将公共服务一体化的具体工作由框架布局推进到水平提升,才能将城乡公共服务一体化真正落地。而且,唯有县一级,既包含城乡两种公共服务模式,又在一定程度上具备较大的经济社会相似性;既有推动公共服务一体化的必要性,又具备推动公共服务一体化的行政主体资格,能够真正推动和落实城乡公共服务一体化工作。所以,以县域为单位的县乡村公共服务一体化是解决城乡公共服务一体化现实问题的必然选择。

县乡村公共服务一体化是在县域内的城市和乡村实现公共服务一体化。县域内的城市包括县城城区所在地、中心集镇等,乡村包括所有村庄及一些社区等。县乡村公共服务一体化的核心是县域内所有个体都能均等地享受到基本公共服务。这是一种在县域内城乡基本公共服务没有差异的状态,是在基本公共服务层面实现共同富裕的状态。

需要注意的是,县乡村公共服务一体化不是“整齐划一”的一体化。随着经济社会的快速发展,村庄在发展功能、人口数量和人口结构等方面的分化已十分显著。强调县乡村公共服务一体化并非简单和机械地将所有公共服务项目向县域内所有村庄平均分布,将任何一项公共服务及供给分布于每一个乡或村。这不利于资源的统筹配置,同时也会大大降低使用效率,缺乏可持续性。要在综合考虑人群实际需求、公共服务辐射半径、成本—效益比等多重因素之后统筹规划,使县域内公共物品达到相对均衡的布局。另外,还应突出强调农村公共设施的共享性,以共享性促进设施布局的合理性,以布局合理性提升设施利用的高效性。

(三) 以标准化推动农村基本公共服务均等化, 促进农民农村共同富裕

农民农村共同富裕离不开基本公共服务均等化。均等化包括项目类别均等化和服务水平均等化, 二者都需要划定一个最低标准以实现全国、省域、县域大致水平上的对齐。标准化正是通过制定最低标准、用最大的努力和最“刚”的要求提升后进地区的基本公共服务水平。标准化是均等化的先期步骤, 也是实现均等化的重要路径。没有标准化, 均等化很可能停留在口号上, 难以刚性推开、快速推开、方向明确地推开。

《国家基本公共服务标准(2021年版)》(发改社会〔2021〕443号)按照兜住民生底线、保障基本民生的总体要求, 聚焦人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题, 对“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障”9个方面、22个大类、80个基本公共服务项目设定了国家最低标准, 并要求各级地方政府进一步细化当地基本公共服务项目的设施建设、功能布局、施工规范、设备配置、人员配备、服务流程、管理规范等方面内容, 制定出相应的地区基本公共服务具体实施标准。

通过基本公共服务的标准化, 各级地方的服务项目都将按照不低于全国统一的标准落实执行, 这就保证了基本公共服务在全国范围内标准有底线、内容无缺项、人群全覆盖、财力有保障、服务可持续。即使公共服务水平在县际、省际有所差异, 也都是国家底线之上的差异; 且在县或省的内部, 也有相应的地方标准化底线以保证一定的均等化水平。也就是说, 基本公共服务的标准化, 是实现公共服务大范围、高水平均等化进而实现农民农村共同富裕的重要阶段和必要步骤。

(四) 以数字化提升农村基本公共服务可及性, 促进农民农村共同富裕

一方面, 数字化与基本公共服务的融合是公共服务获得手段的跃升。可以减少空间对公共

服务可及性的限制, 以“信息跑路”的方式代替个体长距离奔波, 提高效率、提升使用感受。以数字政务为例, 个体对水、电、暖、燃气、医疗保险、养老保险、宽带光纤等服务的购买无须到实体场所, 可直接通过手机一键实现。

另一方面, 数字化与基本公共服务的融合更是服务内容的跃升。通过数字技术, 可以实现公共服务的优质资源共享, 大幅提升服务质量。网络问诊、线上课堂等形式, 就是个体超越空间限制、获得优质资源的典型代表。在公共安全事件发生的特殊情况下, 轻症患者可以网络问诊、学生可以通过“云课堂”停课不停学。可见, 数字化的公共服务已成为解决基本民生问题、提高行政效率的关键手段。

四、农村基本公共服务优化提升的实践抓手

农村基本公共服务的优化提升要在城乡一体化、县乡村一体化、均等化、数字化的战略思路下, 聚焦对不合理公共服务壁垒的破除, 并以创建县乡村公共服务一体化示范县为具体抓手, 统筹城乡“新基建”, 加快公共服务数字化转型, 不断提高公共服务可及性和供给效率, 促进农民农村共同富裕。

(一) 提高弱势群体保障水平, 打破公共服务制度壁垒

逐渐破除以户籍为代表的制度藩篱, 对区域内的常住人口提供合理的最低生活保障制度、特困人员救助、医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助、临时救助, 以及老年人福利、儿童福利、残疾人福利、殡葬服务等。逐步缩小社会保障制度在城市职工和城乡居民间的保障水平差异, 逐步扫清农业非正规就业者和部分进城务工农民工参加社会保险的现实障碍, 在制度层面上缩小城乡二元差异。在农村公共设施和公共服务的提供上, 应当注重服务的适老化改进和适老化技术创新; 同时还应逐步提高对农村老年群体和失能失智群体的照护水平, 广泛吸纳社会力量, 增加养老机构、儿童福利机构及其床位数, 提高弱势群体的受保障水平。

（二）评选和创建示范县，构建县乡村基本公共服务一体化格局

县乡村公共服务一体化本身是探索性的事业，如何推进仍有很多未解问题，有必要通过确立示范县的形式将地方经验进行总结、宣传，以带动县乡村公共服务一体化水平的整体提升。由于各地发展阶段和发展水平不同，一体化的内容和深度也存在显著差异，示范的目的并非令各地公共服务模式整齐划一，而在于强调创新和试验的重要性，强调在吸收可行性经验基础上的因地制宜，进而推进具有地方特色的县乡村公共服务一体化。示范县可以是在县乡村基本公共服务一体化中整体水平较高的县，也可以是一体化在某项公共服务中展现出明显创新的县，还可以是一体化水平提升明显的县。示范县的经验可以通过现场会、典型经验交流、培训讲座、专题宣传报道等多种方式加以宣传推广；示范县政府也要切实树立标杆意识，加快形成县乡村公共服务一体化长效工作机制；其他地区则要针对自身短板，找准自身优势，吸取示范县的可行经验，积极推进基本公共服务县乡村一体化，让农民能够共享城镇的公共服务，推进共同富裕的更快实现。

（三）统筹城乡“新基建”，提升数字化公共服务利用率

在基础设施建设上，要抓住“新基建”的契机，统筹城乡发展规划，补齐农村在数字化基础设施和数字化服务两方面的短板。在地方政府合理规划、财政倾斜的基础上，鼓励企业、社会团体以及专业组织等多元主体参与农村公共服务数字化转型。在公共服务的管理上，要打破城乡分离的“双系统”模式，搭建城乡互通、接口兼容的公共服务一体化平台，提高管理效能；打破部门间的“独门独院”壁垒，建立起融合教育、医疗卫生、社会保障、文化、政务等板块的公共服务大系统，提升服务水平。

（四）加快公共服务数字化转型，提高公共服务供给效率

在实践中，数字技术与农村基本公共服务的

融合还存在供给内容偏少、供给主体单一、供给对象有限等问题，这与共同富裕对基本公共服务的要求尚有差距。故而要有针对性地以下三方面入手，不断提升数字化在公共服务和农民农村促进共同富裕的作用。

首先，在农村基本公共服务的数字化供给内容上，要从点到线，由线及面。目前农村的很大一部分公共服务已经运用了数字化手段，提高了公共服务可及性，如村级政务服务站、乡镇医院远程医疗、农村中小学校“智慧黑板”等。然而这只是数字化、智慧化在公共服务中一些离散的“点”，未来的方向是在更大范围内和更深层次上的运用，是公共服务各个领域、各个环节的数字化转型，要做到从点到线。如为了提高优质医疗资源的可及性，可把电话及网络预约挂号、智能排号叫号、电子化病历、手机终端缴费、药品配送等环节串联起来，提高整个服务链条的数字化水平。在从点到线的基础上，还要逐步打破不同项目之间的各自为政，实现民政、教育、医疗、财政、城建、司法等部门间数据信息的互联共享，建立公共服务大数据系统，使公共服务数字化由线及面。

其次，在农村公共服务的数字化供给主体上，要从政府供给逐步转变为多元供给。可将现有的以政府单主体供给为主的模式，数字化升级为多主体协同供给，鼓励农民、企业、社会组织等利用社交媒体、问政平台等，共同参与公共服务供给，表达多元化诉求，提出多样化措施，以达到共建共治共享、共同富裕的效果。

最后，在农村公共服务的数字化使用主体上，要从“数字优势”群体拓展到全部农村居民。在现阶段的农村中，还存在相当多的以老年人为代表的尚未熟练掌握数字技能的群体。公共服务数字化所带来的可及性增量对于他们来讲，恰恰是难以逾越的“数字鸿沟”。在对公共服务进行数字化升级时，要将该群体考虑在内，开发配套的适老化便利产品，使全民尤其是弱势群体共享发展成果。

正如人类可以消除导致贫穷的不合理制度和政策从而整体上消除贫困现象,但人类永远不可能彻底消灭收入位于最低层级的群体一样,强调共同富裕并非追求所有人收入水平的无差别性,而是重在强调所有居民对经济增长成果的股份性、获得感以及打破收入差距的代际固化。也正是从这个意义上讲,公共服务水平和质量是农民农村共同富裕的体现和标志,更是实现农民农村共同富裕的路径和手段。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] KENWORTHY L. Do social-welfare policies reduce poverty? A cross-national assessment [J]. *Social forces*, 1999(3).
- [3] WANG CHEN, K. C. And, and K. GOUDSWAARD. Income redistribution in 20 countries over time [J]. *International Journal of Social Welfare*, 2014(3).
- [4] 杨立雄.概念内涵、路径取向与分配定位:对共同富裕关键理论问题的探讨[J]. *华中科技大学学报(社会科学版)*, 2022(4).
- [5] 宋文娟,杨楠.示范区创建对公共服务均等化的影响研究[J]. *经济纵横*, 2022(6).
- [6] 李实.扎实推进农民农村共同富裕[J]. *中国党政干部论坛*, 2022(6).
- [7] 何文炯.共同富裕视角下的基本公共服务制度优化[J]. *中国人口科学*, 2022(1).

The Mechanism, Disparities, and Practical Paths of Public Services in Promoting Common Prosperity in Rural Areas

Yang Yuanzheng, Du Zhixiong

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732)

Abstract: Common prosperity is an essential requirement of socialism with Chinese characteristics. The efficient provision of public services is not only an important aspect of common prosperity but also a crucial means to achieve it. Given the close relationship between public services and common prosperity of rural residents in rural areas, it is necessary to clarify the mechanism by which optimizing and improving basic public services in rural areas can promote rural common prosperity, particularly in addressing the disparities in the levels of basic public services between urban and rural areas, between regions, and between different groups. At the macro level, it is imperative to explore strategic pathways such as urban-rural integration to alleviate the dichotomy in public services, county-town-village integration to promote equalization of basic public services, standardization of basic public service provision to accelerate such equalization, and digitization to enhance accessibility of basic public services in rural areas. At the micro level, it is crucial to leverage practices such as improving the safeguarding level of vulnerable groups, establishing and selecting integrated demonstration counties for public service integration, coordinating the layout of urban-rural “new infrastructure,” and accelerating the digital transformation of public services to enhance the efficiency of public service provision and achieve common prosperity of rural residents in rural areas.

Keywords: Public Services; Common Prosperity; Integration; Equalization; Digitization

责任编辑:任德靖