

新时代城乡基本公共服务一体化发展对策研究

李敏

中铁咨询集团北京建筑规划设计有限公司海南分公司

摘要：随着我国社会发展步伐的不断推进，城乡开始逐渐融合、共同发展，尤其是随着乡村振兴战略的突出，实现城乡的统筹发展成了新时代重要的发展任务。当我国进入新时代后，原本的社会主要矛盾发生了变化，目前的主要矛盾是人们不断增长的精神文化需要与不平衡的发展之间的矛盾，城乡在经济、文化等方面的建设仍然存在着较大差距。尤其是“农村空心化”程度不断加深，越来越多的年轻人进入城市，阻碍了乡村的发展，因此必须大力推进乡村振兴战略，推动城乡基本公共服务一体化发展，形成完善的城乡一体化发展机制，才能促进我国加快建设社会主义现代化，促进共同富裕目标的早日实现。

关键词：新时代城乡；基本公共服务；一体化发展；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.20.004

一、城乡基本公共服务一体化的概念

城乡基本公共服务一体化是城乡一体化建设的重要组成部分。城乡一体化的目的在于缩小城乡之间的差距，通过城市带动乡村、工业反哺农业的形式，实现以城带乡、以工促农，是一种新兴的城乡发展关系。在我国城市日益发展的同时，也不能忽视乡村发展的重要性，而基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上，由政府主导所提供的与经济社会发展水平、阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。在基本公共服务中体现出三大要点，一是保障人类的基本生存权，二是满足基本尊严和基本能力的需要，三是满足基本健康的需要，且随着国家经济水平的不断提升，其能够为国民提供更多的公共服务。基本公共服务涵盖医疗、教育、体育等多方面的内容，目前在我国城乡发展中存在教育资源、医疗卫生条件、社会保障制度不平等等多种问题，通过开展城乡基本服务一体化，能够解决乡村经济发展速度较慢的问题，促进农村居民收入的提升，从而缓解城乡之间的发展差距。同时有利于解决“三农”问题，促进城乡基本公共服务的均等化，提升乡村教育资源的数量与质量，并完善相应的社会保障制度，推动全面建成小康社会。

二、城乡一体化发展的现实意义

（一）城乡一体化发展是顺应时代发展的必然要求

党的十九届五中全会提出推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，二十大报告提出全面推进乡村振兴。促进城乡一体化发展，是我国经济社会发展进入新时代的客观要求，是党中

央对我国城乡关系发展的新趋势、新挑战、新机遇的科学把握，是对“统筹城乡发展”“城乡发展一体化”的继承和升华，是实现城乡共同繁荣、共同富裕的必由之路。

（二）城乡一体化发展是实现农业农村现代化的重要途径

处理好工农关系和城乡关系，在一定程度上决定着城市实现现代化的成败。在建设农业农村现代化进程中，要深化农村改革，着力破除影响农业农村发展的体制机制障碍和束缚，充分发挥市场在资源配置中的作用，让城乡要素自由流动，特别要打通技术、资本、人才向农村流动的瓶颈制约，补齐农村在产业发展、基础设施、公共服务等方面的短板。

（三）城乡一体化发展是破解区域发展不平衡的根本出路

只有加快和推动城乡一体化，让工业和城市的资源和要素下沉到农村，更好服务于乡村振兴，才能带动农业农村发展。而城乡一体化也旨在矫正以往重工业轻农业、重城市轻农村这种城乡分割的发展弊端，让城市和农村“联姻”，互相赋能和互相加持，促进城乡发展的政策体系趋同，建立健全工作机制和工作体系，有效破解城乡区域发展不平衡，实现城乡共同富裕、共同繁荣与发展。

（四）城乡一体化发展是破解城乡二元结构的迫切需要

近年来，城市大力实施乡村振兴战略，城乡均等化公共服务体系逐步健全，城乡一体化基础设施规划和建设不断增强，但城乡分割的“二元结构”仍是城市城乡深度融合的最大障碍，突出表现在农村土地制度等城乡要素有效配置等方面，迫切需要在体制机制上变革，推动城市城乡深层次、实质性融合，努力破除阻碍市民化进程的瓶颈制约，使优质资源要素在城乡实现双向流动。

（五）城乡一体化发展是激发乡村经济发展潜能的有效手段

城市土地开发资源有限，但农村土地可挖掘空间大，土地资源活化再利用潜力巨大，通过空心村改造、宅基地改造、旧村级工业园整治提升等，盘活农村土地资源，提升农村土地收益。随着互联网的发展，空间距离对产业局部的影响趋于弱化，环境友好型产业如康养、创意设计、乡村旅游等加速向乡村布局，乡村新产业、新业态成为重要的新经济增长点，激发农业农村发展新动能。

三、城乡基本公共服务一体化建设中存在的问题

改革开放作为我国经济社会发展的重要阶段，其不断提高了人们的生活质量，同时也促进了公共服务范围的扩大。当前我国正处于新时代发展阶段，城乡一体化建设迈入关键时期，在开展基本公共服务建设中要遵循基础性、全面性、急切性与可行性四项原则，但在实际的建设过程中，仍然存在着较大问题。

（一）教育问题

我国实行九年义务教育制度，在城乡之间得到了普及，但在教育资源、教育经费的划分中仍然存在着不均等的问题，没能实现全体公民的平等教育。教育资源大多数集中在经济发达的城市地区，城市的学校在教学仪器、校舍、图书馆藏量等方面远远高于乡村地区的学校，农村学生没有相应的教育资源。同时城乡之间的师资力量也存在显著差异，大多数的名师都在城市地区，且在师生比例上远高于乡村地区，在偏远山区甚至存在一个教师上几门课程的现象，使得教育的专业性有所下降，因此促进城乡教育资源的一体化是基本公共服务建设中的重要问题。

（二）医疗问题

我国的医疗资源及经费大多数倾向于城市地区，使得乡村呈现“看病难”的问题，且在长期的发展过程中人们几乎已经默认了这种现象，乡村居民一旦感染重病，只能通过转送城市医院才能得到妥善治疗，在转移过程中容易浪费最佳的治疗时机。国家认识到城乡医疗发展之间的显著差距，推出了新型农村合作医疗制度等措施，从而缩短城乡之间的医疗水平差异，但实际上只不过是杯水车薪。一方面城乡的卫生费用之间有着明显差异，国家大部分的医疗费用都投入了城市的医疗水平发展中，另一方面费用的差距直接导致了医疗资源的倾斜，城市能够从国外引进最新的医疗设备，同时在医疗人员水平上也远高于乡村地区，城市居民能够根据自身的需求选择不同的医院就诊，而乡村居民甚至连药物都难以维系，更不要提对医院、医生的选择。近年来城乡之间的医疗卫生服务差距还在不断扩大，是城乡基本公共服务一体化建设中最严峻的问题。

（三）社会保障问题

城乡之间的社会保障制度在设立之初就有着明显的制度差异，城市的社会保障内容更加全面，包括社会保险、社会福利、社会救济等多方面的内容，尤其是社会保险制度更成了城市居民的基础保障制度，涵盖了养老、工伤、失业、生育等多方面的内容，而农村地区的社会保障内容远不如城市地区，主要是五保户、低保户、贫困户等社会保障制度，其主要是为了保障居民的基础生活条件，以农村基本养老保险和医疗保险为主，而缺少了各种的福利制度，不利于实现城乡基本公共服务均等化。

四、实现城乡基本公共服务一体化发展的措施

通过推动城乡基本公共服务一体化建设，能够有效缩短城乡差距，同时也是维护社会公平、保障公民权益的重要举措，因此必须加快实施城乡公共服务一体化建设。通过对目前城乡一体化建设中存在的问题进行研究，可以从以下几个方面改善。

（一）打造多元化的供给机制

政府作为调节城乡发展矛盾的重要环节，必须对现有的城乡发展机制进行改革，加快农村的经济发展，从而创造出更高的经济效益，为基本公共服务事业的发展提供助力。以公共产品的供给为例，政府要根据公共产品的类别、范围等的不同，将其下发到具体的政府部门，相关部门在获得资金支持的同时，也意味着要承担相应的公共产品服务责任，做到权利与责任相匹配。政府要正确认识到自身在公共产品服务中的主导作用，积极引导社会各界参与的积极性，建立健全政府与村、农民三者之间的产品供给体系，动员社会力量，将社会组织引入公共产品供给体系中，从而为产品服务引入更多的资金来源，促进公共产品质量的提升，也能促进公共服务多元化格局的形成。

（二）打破城乡二元公共服务结构

城乡之间的二元制度由来已久，其不断拉大城乡之间的基本公共服务差距，因此必须打破这种二元公共服务结构，才能真正实现城乡基本公共服务一体化。首先要加快建设适应农村社会发展的政府体系，其宗旨为服务人民，建设服务型政府，同时对基本公共服务产品的性质进行划分，如医疗、教育、社会保障等都是不同的公共服务产品，根据性质对其权重进行比较，从而优化服务体系，促进政府资金的合理化使用，保障社会效益的最大化。其次要建立城乡统一的基本公共服务分配制度，实现城乡公共服务的均等化，从而促进农村与城市的协调发展。加快完善农村公共服务产品的决策制度，政府要对基本公共服务的实施效果进行合理评估，对相关部门的服务进行绩效考察，从而促进对公共服务体系的改革落到实处，才能真正打破城乡二元化的公共服务结构，实现城乡一体化发展。

（三）完善公共财政制度

公共财政是城乡基本公共服务一体化建设的重要支撑，基于目前城乡发展水平的差异，应当让公共财政资源向农村倾斜并不断完善相应制度，促进可持续的农村财政支持机制。一方面政府要加快财政转移支付力度，使得财政向农村基本公共服务建设倾斜，尤其是中央、省级政府要正确认识农村基本公共服务建设中存在的问题，从而加大对农村建设的扶持力度，为农村的基本公共服务投入更多资金。县级政府在获得资金支持后，要切实履行自身的责任，完善公共财政制度，为农村居民提供多样的基本公共服务产品，促进农村居民生活质量的提升。

同时根据城乡一体化建设进程的要求，要促进公共

财政制度做到专款专用，划分为建设基本公共服务产品的资金，就要切实落实到服务中，为农村的公共服务建设提供充足的资金，政府要派遣专人对公共财政资金的使用情况进行监督，从而保障资金的有效利用，切实提升农村基本公共服务水平，不断缩小与城市公共服务之间的差距，促进城乡基本公共服务一体化建设。除此之外，中央政府要切实履行自身的监管义务，以中央决策对下级政府的行为进行指导，促进下级政府约束自身行为，促进廉洁办公，政府要完善基本公共服务建设的监督体制，对部门、人员的行为进行考核、评价，使得每一笔资金都能落实到人民身上，加快建设服务型政府，真正做到为人民着想，这同样也是提升中央财政转移支付力度与实效的重要监督手段，对提升城乡基本公共服务一体化建设有着重要意义。

（四）加强人才激励制度建设

在城乡一体化建设中，人才的差异成为阻碍农村发展的重要因素，“农村空心化”问题使得基本公共服务建设一直难以取得实效，因此政府及相关社会服务机构要加强对农村人才的激励制度，从而吸引人才返乡，为基本公共服务建设注入新的活力。要想实现城乡人才配置的均等化，一方面要促进基础设施建设的均等化，政府要加快对农村及偏远地区的基础设施建设，为人才的落户提供基本的设备、技术支持，使得人才能够充分发挥自身的特长。另一方面政府要建立和完善人才补贴制度，根据人才自身的能力进行一定的资金、住房补贴，从而吸引人才向农村地区转移。同时要正确认识农村在新时代下的发展方向，促进农村经济发展模式的转型升级，从而创造出更多的经济效益。例如在互联网经济盛行的当下，不少农村在政府的带领下走上了电商道路，通过直播卖货的形式，挖掘了新的售货渠道，使得原本滞销的农产品重新得到青睐。根据这个形式，政府可以与高校之间积极合作，引进电商及相关专业的优秀人才，通过一定的奖励制度吸引专业人才在农村扎根，人才能够通过自身的专业优势带动当地的经济的发展，从而实现经济效益的提升。在经济效益提升后，农村的财政资金能够得到充实，从而为基本公共服务的建设提供更多的资金支持。除此之外，还可以引进相应的人才进入公共服务体系中，为基本公共服务的建设提供新的角度与方向。

这种对于人才激励制度的建设，能够为农村的公共服务建设提供人员支持，同时也呼吁人才在城乡之间进行流动，从而全面认识到我国的基本公共服务建设情况，有利于人才自身能力的提升，还能够以人才流动的形式探寻最佳的人才选择，促进公共服务建设质量的提升。

（五）促进权责统一

在新时代下，享有基本公共服务是公民所应有的权

利，是社会公共服务的一种体现，然而这种对权利的享受并不是无限制、无条件的，而是应当在履行自身的责任后才能享受相应的权利。许多人向往国外的高福利制度，殊不知这种高福利制度导致政府和社会出现了严重的经济负担，从而影响了社会的发展进步。我国尚未形成严重的财政负担，但在新时期下人们的经济条件不断提升，尤其是发达地区的城市居民，其经济水平远超我国的平均水平，但在基本公共服务中却享有同等的权利，不利于基本公共服务产品的合理分配。同时农村地区的居民中存在不少靠低保生活的人，其本身拥有劳动能力，却只依靠政府救济维持基本生活，而真正没有劳动能力的人，政府的财政支持又不足以保障其生活质量，因此在建设城乡基本公共服务一体化的过程中，要做到公共服务的权利与责任的统一。在这方面可以借鉴某些欧洲国家的经济，欧洲的福利制度远超其他国家，在政府财政日益紧张的过程中开始认识到履行社会责任的重要性，因此其通过提高失业人员的救济门槛促进社会资源的合理分配，例如在判定为失业前，需要失业人员满足一定的工作日数，从而确定其有履行相应的社会责任，在此基础上展开救济。我国在为农村提供基本公共服务，尤其是对社会保障类福利制度的建设过程中，要对相应人员的责任履行情况及自身的劳动能力进行判定，从而决定是否为其提供相应的福利救济。

结语

在我国长期的城乡建设过程中，二元分离机制占有主导地位，使得城乡之间的差距不断扩大。在新时代下，城乡一体化建设成了社会的主要任务，其中基本公共服务作为一体化建设的重要内容，对于缩小城乡发展差距有着重要作用，因此必须重视城乡基本公共服务一体化建设。基于此，以上主要就对目前城乡基本公共服务一体化建设中存在的问题进行了分析，并在此基础上提出了几点改善措施，以此加快农村地区的基本公共服务建设进程，从而实现城乡基本公共服务体系的均等化建设。

参考文献

- [1] 杨雪纯, 沈忠明. 济南市建设城乡融合发展试验区的迫切性和对策探讨[J]. 中国市场, 2022(18): 22-24.
- [2] 崔征, 陈梦姣. 城乡一体化体制机制发展研究综述[J]. 安徽建筑, 2022, 29(02): 47+120.
- [3] 肖建华. 打通基本公共服务供给堵点实现城乡公共服务一体化[J]. 农村工作通讯, 2022(03): 25.
- [4] 张雅光. 新时代城乡一体化发展的制度障碍研究[J]. 理论月刊, 2021(10): 78-87.
- [5] 肖建华. 在城乡融合发展中振兴乡村[J]. 中国果业信息, 2021, 38(09): 2.