

【区域协调发展】

# 中国城乡基础设施与公共服务的差异和提升\*

盛广耀

**摘要:**城乡基础设施接轨与基本公共服务均等化是推进城乡融合发展的重要内容。中国城乡基础设施和公共服务在规模和质量方面的差距依然显著,不能满足农村居民对美好生活的需求。在推进城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化的过程中,存在如何破解资金和人才不足的双重约束、如何加快改革城乡管理体制、如何统筹解决区域城乡发展的多重差距等难题。因此,须从城乡规划体系、清单制管理、标准体系建设、多元化投入机制、人才管理制度等方面,谋划推进城乡基础设施接轨与基本公共服务均等化的思路 and 对策。

**关键词:**城乡融合;基本公共服务;基础设施

中图分类号:F299.23 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2020)04-0052-08 收稿日期:2020-05-14

\*基金项目:中国社会科学院创新工程项目“基于城乡融合发展的城市与区域治理研究”(2018CHSCX003)。

作者简介:盛广耀,男,中国社会科学院生态文明研究所研究员(北京 100732)。

城乡融合发展是新型城镇化和乡村振兴两大国家战略的有机结合(叶超、于洁,2020),是实现社会主义现代化的必经之路。党的十九大报告提出,在全面建设小康社会的基础上,到2035年要基本实现基本公共服务均等化。而实现这一目标,城乡基础设施和公共服务的均衡发展是其最大的难点。同时,城乡融合发展还是推进区域高质量发展的重要组成部分。尽管近年来中国在缩小城乡发展差距、统筹城乡发展方面取得了明显成效,但城乡基础设施和公共服务失衡的状况并未根本改变,城乡融合发展仍需从体制机制方面创新城乡治理模式。

## 一、城乡基础设施与基本公共服务的发展和差异

城乡融合发展战略客观上要求推动城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化,缩小城乡在公共设施 and 公共服务方面的差距。近年来,国家高度重视乡村建设,各类基础设施和公共服务不断

改善。但城乡基础设施和公共服务在规模和质量两方面的差异依然显著,城乡间资源配置不均衡的问题还很明显。特别是,在农村地区的基本生活保障基础设施和公共服务得到较大改善后,环境卫生设施就成为城乡基础设施建设差距最大的领域,教育和医疗服务水平则是公共服务领域最为薄弱的两个领域,仍然不能满足乡村居民对美好生活的需求。

### 1. 城乡基础设施的发展差异

近年来,农村基础设施建设取得了长足进步,电力、能源、通信、农村道路、饮水安全和垃圾处理等保障水平大幅提升。乡镇、村庄的规划和建设不断推进。在乡村振兴战略和“美丽乡村”建设活动的推动下,村庄整治工作取得显著成效。与过去相比,村庄公共设施水平有了较大提高。由图1可看出,2018年年底,全国实现集中供水的行政村比例达到75.24%,比2010年提高22.94个百分点;供水普及率达77.69%,比2011年提高21.54个百分点;燃气普及率由2013年的19.76%提高到28.59%。同

时,村庄环境污染的治理也越来越受到重视,全国对生活垃圾进行处理的行政村占比为65%,对生活污水进行处理的行政村比例为20%(2016年数据)。

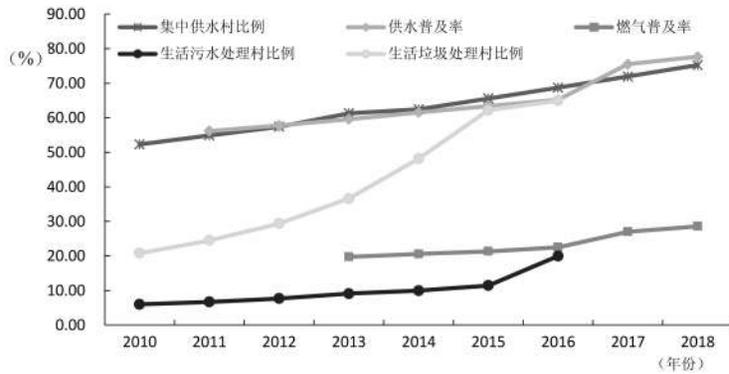


图1 2010—2018年全国村庄公用设施发展情况

注:缺失年份为当年未统计此指标。

数据来源:《中国城乡建设统计年鉴2018》。

全国城乡居住地公共设施水平的差异十分明显,各项公共设施基本上都呈现“城市—县城—建制镇—乡驻地—村庄”梯度递减的显著特征(表1)。城乡之间在污水处理率、生活垃圾无害化处理率、园林绿化、燃气普及率、供水普及率等公共设施水平的差距均较大。在基本生活设施方面,城市、县城、建制镇、乡驻地、村庄依次递减,城市与村庄之间的供水普及率相差20.67个百分点,燃气普及率之间相差68.11个百分点。在环境基础设施方面则表现得更为明显,城市与乡驻地之间的污水处理率相差76.74个百分点,其中污水集中处理率相差82.23个百分点;生活垃圾处理率城市与乡驻地之间相差26.31个百分点,其中无害化处理率相差66.78个百分点。城乡居住区在生活、环境公共设施方面的差距是全方位的,农村地区存在总体规模不足、设施质量不高、保障水平低的问题,总体上缺乏良好的人居环境。在这种现实情况下,只有改变“重城轻乡”的建设理念,持续加大乡村建设投入,实施城乡一体化的规划建设,才可能真正实现城乡融合发展。

## 2. 城乡基本公共服务的发展差异

中国已初步建立了覆盖全民的国家基本公共服务体系。“十三五”规划实施期间,各级政府不断加大对农村地区特别是贫困地区基本公共服务领域的投入力度,各项基本公共服务的设施水平有了很大提高。在农村公共服务设施规模不断提高的趋势下,人才短缺严重、设施利用不足、公共服务质

量不高的问题则日益凸显出来。同时,从各项基本公共服务均等化的发展状况和人民群众的迫切需求来看,教育、医疗的城乡差距是农村居民对基本公共服务反映最为强烈的两大领域。

第一,基础教育方面。全国城乡中小学建设不断增强,设施水平大幅提高,办学条件持续改善。以校舍危房面积为例,按城乡划分的城区、镇区和乡村地区,中小学校校舍中危房面积的比例均不断下降,其中乡村中小学下降幅度最大,2015—2018年乡村小学、初中、高中分别下降了2.32个百分点、1.95个百分点、0.75个百分点(见图2)。但总体上,乡村中小学校的建设情况仍落后于城镇。

表1 2018年全国城乡公共设施水平

指标	城市	县城	建制镇	乡驻地	村庄
供水普及率(%)	98.36	93.80	88.11	79.23	77.69
燃气普及率(%)	96.70	83.85	52.39	25.61	28.59
人均道路面积(平方米)	16.70	17.73	14.36	18.03	—
人均公园绿地面积(平方米)	14.11	12.21	2.83	1.50	—
绿化覆盖率(%)	41.11	35.17	16.65	13.43	—
绿地率(%)	37.34	31.21	10.68	7.54	—
污水处理率(%)	95.49	91.16	53.18	18.75	—
其中:集中处理率(%)	93.35	89.90	42.97	11.12	—
生活垃圾处理率(%)	99.49	97.16	87.70	73.18	—
其中:无害化处理率(%)	98.96	93.29	60.64	32.18	—

注:“—”表示无此统计指标或当年未统计此指标。

资料来源:《中国城乡建设统计年鉴2018》。

从城乡中小学的传统办学条件看,乡村与城镇中小学在生均校舍建设面积、生均图书数量、每千学生拥有专任教师数等指标上已相差不大。由于乡村中小学的布局特点,部分指标还略高于城区和镇区。但从现代化办学条件看,如生均计算机数、每百学生拥有网络多媒体教室间数等,乡村与城镇中小学相比还有不小的差距,城镇地区中小学的设施设备明显好于乡村地区中小学。

相较于数量指标的差距,城乡中小学教师素质的差距则更加明显。城镇地区各级学校中小学专任教师的学历结构均远高于乡村地区,高学历教师比例自“城区—城乡结合区—镇区—镇乡结合区—乡村”依次降低。这决定了乡村中小学教育水平必然落后城镇的状况。

第二,医疗卫生方面。全国城乡医疗卫生事业

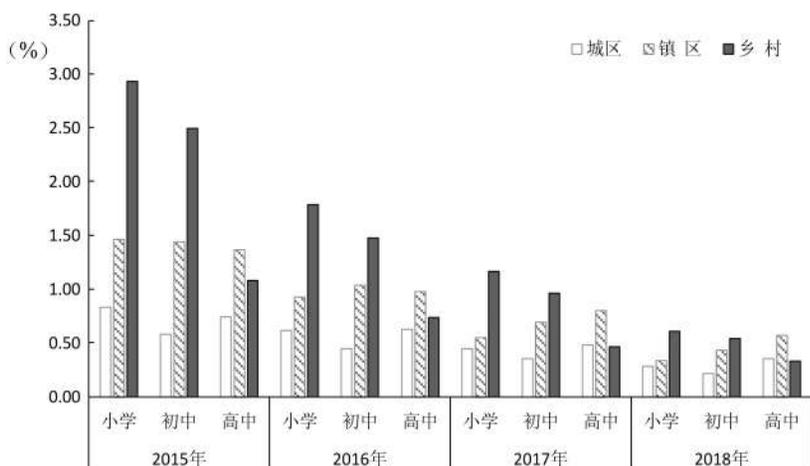


图2 2015—2018年全国分城乡校舍中危房面积所占比重  
数据来源:根据《中国教育统计年鉴2019》数据计算得到。

整体都获得了很大发展,除每千农村人口乡村医生和卫生员数外,各项医疗卫生指标均稳步提升,其中城市地区医疗卫生服务能力比农村地区提升更大一些(见表2)。例如2010—2018年,每千人口卫生技术人员城市地区增加了3.29人,农村地区增加了1.59人;每千人口医疗卫生机构床位数城市地区增加了2.76张,农村地区增加了1.96张。从城乡医疗卫生资源的配置现状看,医疗卫生服务能力的城乡差异很大,呈现出城市相对集中、农村相对匮乏的不均衡状态。

表2 2010—2018年全国城乡医疗卫生发展与差异

单位:每千人口

指标 \ 年份 \ 区域		年份								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
卫生技术人员数(人)	城市	7.62	7.90	8.54	9.18	9.70	10.21	10.42	10.87	10.91
	农村	3.04	3.19	3.41	3.64	3.77	3.90	4.08	4.28	4.63
执业(助理)医师数(人)	城市	2.97	3.00	3.19	3.39	3.54	3.72	3.79	3.97	4.01
	农村	1.32	1.33	1.40	1.48	1.51	1.55	1.61	1.68	1.82
注册护士数(人)	城市	3.09	3.29	3.65	4.00	4.30	4.58	4.75	5.01	5.08
	农村	0.89	0.98	1.09	1.22	1.31	1.39	1.50	1.62	1.80
乡村医生和卫生员数(人)		1.14	1.2	1.14	1.12	1.09	1.07	1.04	1.01	0.97
医疗卫生机构床位数(张)	城市	5.94	6.24	6.88	7.36	7.84	8.27	8.41	8.75	8.70
	农村	2.60	2.80	3.11	3.35	3.54	3.71	3.91	4.19	4.56
乡镇卫生院床位数(张)		1.04	1.10	1.14	1.18	1.20	1.24	1.27	1.35	1.43

注:①城市包括直辖市和地级市辖区,农村包括县及县级市;②每千人卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数以及医疗卫生机构床位数指标计算时使用推算户籍人口数。

资料来源:历年《中国卫生和计划生育统计年鉴》《中国卫生健康统计年鉴》。

从表2可以看出,每千人口卫生技术人员数、执业(助理)医师数、注册护士数以及每千人医疗卫生机构床位数,城乡差距均在2倍以上。而农村地区中,每千农村人口乡村医生和卫生员数、乡镇卫生院床位数则更低。不仅是医疗卫生资源的数量,医疗卫生服务的质量差距更大。医疗卫生资源和优质服务均集中分布于城市地区,农村地区医疗条件和服务水平的落后面貌未发生根本改观。

## 二、城乡基础设施接轨与公共服务均等化存在的问题

从全国范围看,城市与乡村在基础设施和公共

服务方面的差距在短时间内还难以缩小。各地在推进城乡基础设施接轨和基本公共服务均等化的过程中,还存在着许多困难和问题。概括起来,主要表现为:一是在资金、人才双重约束下,如何实现各项基础设施和公共服务“达标、提质”的问题;二是如何改革城乡管理体制,以实现公共设施和公共服务的精细化管理和精准化服务;三是在解决城乡基础设施和公共服务差距的同时,如何统筹解决地区之间、区域之间发展差距的问题。

### 1. 财政收支约束下的资金投入问题

推进城乡融合发展、缩小基础设施和公共服务的城乡差距,需要各级地方财政的支持和倾斜,不断增加资金投入。但是,除东部沿海发达省市外,

中西部地区省区普遍经济实力不强,地方财政实力整体薄弱,可用财力不足,基础设施建设和公共服务供给资金筹措压力大。这使得城市支持农村的能力不强,城市对农村的带动作用较弱。中西部地区省区各级财政对转移支付依赖度高,地方财政的自给率低,公共财政预算支出一直以来都远高于预算收入,且财政收支差额逐年扩大,财政自给率持续下降。在中西部地区省区地方财政严重依赖于中央财政转移支付资金的情况下,市、县、乡镇难以筹集大量的资金用于农村基础设施和公共服务建设。中央、省级财政负担的城乡基础设施和公共服务项目,一般建设效果良好。而对于上级财政扶持补助有限的项目,由于市县财政普遍困难,建设资金筹措压力很大,建设配套资金难以保障,通常会面临资金不足且缺乏稳定、规范资金来源的难题。

村镇建设项目大多数完全依靠政府财政投入,在上级财政无法大幅增加投入的情况下,县级可用于村镇建设的项目资金极为有限,远远不能满足项目建设的需要,导致部分项目如乡镇污水垃圾处理设施项目、村庄整治基础设施项目等,因资金不足而进展缓慢。此外,由于市县财政困难,加之财政新增支出项目多、刚性强,部分已建成项目后期设施运行和维护经费难以纳入财政预算保障。部分村镇基础设施和服务设施建成使用后,由于缺乏后期运营资金,出现有后续管理维护困难、未完全发挥作用的情况。

## 2.人才不足约束下的服务质量提升问题

各地在推进城乡融合发展的过程中,普遍存在的问题是村镇建设和公共服务均等化工作缺乏人才保障。农村地区建设和服务机构普遍存在各类人才短缺、人才引进难留住难的问题,基层单位人才总量不足、结构不合理、整体素质不高等问题则更为突出。

在村镇建设方面,乡村规划管理和专业技术人才匮乏,很难吸引专业技术人才到乡镇一线工作。村镇规划编制技术水平有待提高,村镇建设管理工作缺乏高水平的管理和技术指导。例如,在农村饮水安全工程方面,各地普遍缺乏运行管理人员,特别是具有专业素质的管理人员。

在中小学教育方面,教师数量不足,学科、年龄等方面的结构性矛盾问题严重,部分地区教职工紧缺与编制空缺的矛盾突出。在医疗卫生服务方面,

医疗卫生机构专业技术人才不足,每千人口卫生技术人员数难以满足要求。由于待遇偏低、工作生活条件差、职称晋升机会少等原因,乡镇卫生院在有编制又招不到人的同时,骨干力量外流的情况突出,直接削弱了乡镇卫生院的服务能力和水平。

## 3.城乡分割的管理体制加快统一的问题

目前在国家层面尚未形成完善的城乡融合发展的体制机制,城乡分治的规划体系和管理体制仍是制约城乡融合发展的障碍。中国长期以来形成的城市偏向、城乡分治的管理体制以及各项制度和政策,短时间还难以改变。城市偏向、城乡分治的管理体制形成了以城市为中心的管理模式,各级政府的部门设立和各项管理工作自然地将城市和农村区分开来。这种管理模式导致城乡规划和公共服务难以统一和衔接,城乡区域间资源配置不平衡,公共设施和公共服务的供给方式、管理体系与新时代城乡融合发展的形势和要求不相适应。

一方面,城乡规划一体化尚未完全实现。市县域城乡建设规划总体水平仍然不高,“建设牵着规划走”的状况还未得到有效解决,乡镇规划多没有详规,村庄规划覆盖率有待进一步提高,与实现城乡规划全域覆盖的目标还有一定差距。另一方面,尚需进一步理顺城乡公共设施和公共服务的管理体制,避免产生资源分散、多头监管、沟通不畅的状况。在城乡规划、建设和管理过程中,往往是各部门各管一块、各负其责,这种部门分割不利于建立城乡融合发展的体制机制。例如,城乡环境整治的多头管理问题。目前城镇污水处理属于建设部门管理,农村污水处理建设由环保部门管理;而农村厕所“旱改水”工作,则由卫计委在组织实施,受职能所限,实践中很多时候只能做到“只管头不管尾”。

## 4.农村公共设施与服务的标准体系不完善

目前中国基本公共服务标准体系尚在努力构建中。社会管理和公共服务标准化试点工作也正在全国一些地区开展,公共服务标准化管理机制以及标准化制定工作取得了初步进展。但公共服务标准化体系还有待建立完善(郑勤,2016;岳静宜等,2017)。特别是涉及农村建设和服务领域的标准少,在农村基础设施建设和维护、公共服务和社会管理等领域还存在标准缺失的问题(《美丽乡村建设指南》国家标准起草组,2014)。

自2013年起,国家标准化管理委员会开始启动农村综合改革标准化试点工作,截至2020年4月,已确定了四批全国农村综合改革标准化试点项目。目前,全国农村综合改革标准化试点工作已取得一定成效,形成了一批地方标准、国家标准和可复制可推广的试点经验。但从推进城乡融合发展的现实需求来看,全国多数省区在农村建设和维护、公共服务和社会管理等领域地方标准的研制、发布较为滞后,已发布和在研地方性标准项目数量少,现有标准数量远不能满足基本公共服务领域日益增加的标准化需求(张书等,2017),与乡村建设、城乡基本公共服务的标准化需求矛盾突出,不足以支撑城乡融合的基础设施和基本公共服务向规范化、高质量发展。

#### 5. 统筹解决区域城乡发展多重差距的问题

从全国来看,城乡基础设施和公共服务方面存在着多重发展不充分、不平衡的问题。在推进城乡融合发展、缩小城乡发展差距的过程中,必须同时解决地区之间、区域之间发展不平衡的难题。一方面,城乡之间发展不平衡的问题是全方位,城乡融合发展必须在各个领域缩小城市与农村地区之间的发展差距。另一方面,地区之间、区域之间的差距也十分明显。特别是西部地区省(区)与全国其他地区相比,无论城乡均表现为基础设施和公共服务供给不足、水平较低的状况,统筹城乡发展虽然取得了一定的成效,但统筹的层次和水平较低。即使是各省区内部,区域之间在基础设施和公共服务方面,也存在着很大的发展差距。在区域之间基础设施和公共服务水平差距没有明显改善的情况下,城乡之间具体县市的两极差距更为突出。对于中西部欠发达地区和贫困地区,实现城乡公共设施与公共服务的相对均衡配置和基本均等化的难度则更大。

### 三、推进城乡基础设施接轨与公共服务均等化的思路

针对各地在推进城乡融合发展过程中遇到的问题,还需进一步完善相关制度和推进机制,聚焦农村基础设施和公共服务的薄弱领域,推进公共设施向农村社区延伸覆盖,从而实现城乡基本公共服务基本均等化。

#### 1. 建立健全有机衔接的城乡基础设施规划体系

实施城乡基础设施的一体化建设是推进城乡融合发展的基本保障,为此需要建立健全有效覆盖、有机衔接的城乡基础设施规划体系。一是全面推进“县(市)域—镇、乡—村庄”乡村建设规划体系的完善。各地首先应按国家要求,在2020年完成所有县(市)域乡村建设规划的编制或修编。在县(市)域乡村建设规划的基础上,分阶段完成镇、乡规划和村庄规划。二是完善各类基础设施专项规划,建立全域覆盖、城乡接轨的基础设施体系。按照各地的发展实际和地域特点,制定切合实际的城乡一体化建设标准,分区、分类、分阶段推进,满足城乡居民生活和区域发展的需要。

#### 2. 推动农村基础设施建设提档升级、基本公共服务达标提质

目前,在城乡基础设施建设方面,农村公共设施如环境卫生设施、供水设施等尚存在一定缺口;在城乡公共服务提供方面,农村地区基本公共服务,特别是教育、医疗服务的质量和水平尚需进一步提升。为此,应结合乡村振兴战略和“美丽乡村”建设活动的实施,重点加大对薄弱领域、薄弱环节和薄弱地区的建设力度,以形成城乡一体的基础设施和公共服务体系。一是加快环保设施、供水设施等农村公共基础设施的补缺提档建设。在环境卫生设施建设方面,尽快实现乡镇级污水设施全覆盖,生活污水处理行政村比例大幅提高。在农村饮水安全方面,进一步提高农村饮水集中供水率、自来水普及率和水质达标率。二是进一步提升以教育、医疗为重点的农村基本公共服务的质量和水平。推进农村中小学校标准化建设,采取各种途径逐步实现城乡师资配置基本均衡,实现城乡教育的相对均衡发展。着力提高农村医疗卫生机构的服务能力和水平,加快推进县域医疗联合体、医疗共同体建设,为农村居民提供公平、可及的医疗卫生服务。

#### 3. 建立以清单制管理为基础的推进机制

清单制是现代信息化社会中各国政府普遍采用的一种标准化治理方式(高红,2017)。在推进城乡融合发展的过程中,应充分利用这一现代治理手段,完善城乡基本公共服务均等化的推进机制。一是通过清单制管理,形成基本公共服务均等化的目标任务和基本标准,为城乡居民提供普遍可及的基

本公共服务。二是通过清单制管理,明确各级政府的权责和任务,合理划分各级政府在提供基本公共服务的财政事权与支出责任(唐亚林,2017)。三是通过清单制管理,促使各级政府依照清单,对基本公共服务事项目标、任务进行查漏补缺,重点部署薄弱地区、薄弱领域、薄弱环节的推进工作。四是通过清单制管理,完善基本公共服务的绩效评估与考核问责机制,同时为公民与社会监督政府提供依据。

#### 4.开展农村公共设施和公共服务提供的标准体系建设

标准化是实现城乡、区域之间基本公共服务均等化的有效手段(陈伟、白彦,2013)。公共服务均等化的国际经验表明,均等化的实现必须依托“标准化+”的制度设计(卢文超,2017)。在推进城乡融合发展的过程中,各地要高度重视农村公共设施建设、管理和服务的标准体系建设,在国家相关标准的基础上,研究制定与当地发展实际相适应的地方性标准规范。通过标准体系指导农村公共设施和公共服务体系的标准化建设。

### 四、推进城乡基础设施接轨与公共服务均等化的对策

尽管近年来中国在统筹城乡发展、建设美丽乡村方面取得了明显成效,但城乡基础设施和公共服务失衡的状况并未根本改变。未来要想真正实现城乡融合发展,还需从以下方面努力推进。

#### 1.实施基本公共服务的分级清单制管理

第一,实施基本公共服务“国家一省一市一县一乡”五级清单制管理,健全统一与分级相结合的公共服务管理体制。在国家、省级基本服务清单的基础上,编制出台市、县(区、市)、乡(镇)公共服务清单。将基本公共服务清单与政府部门权力清单、责任清单建设有机对接(唐亚林,2017),按照“权责匹配、权责对应”的原则,细化各层级政府在提供各基本公共服务事项中的职责和任务。对于服务链条存在于省市县乡多个层级、各级需分别承担不同环节的公共服务事项,要厘清层次、划分责任边界。通过分级清单制,促进权责明晰的精细化管理,推进以需求为导向的精准化服务。国家级、省级基本公共服务清单为保障公民生存和发展的最低标准,在此基础上,各级政府应根据当地的发

展阶段和实际情况,以城乡居民的需求为导向,合理确定服务清单内容,提供更加贴近本地实际的公共服务。鼓励有条件的地区扩大公共服务范围,提高服务标准。

第二,建议增加公共交通、环境保护两个领域,实施“8+2”基本公共服务项目清单。“十三五”期间国家和各省(区、市)已编制有基本公共服务清单,基本内容包括8个领域81个服务项目。考虑到国家在城乡交通一体化、环境保护方面的一系列目标要求,以及各地在统筹城乡发展、“美丽乡村”建设活动的进展,城乡公共交通和环境保护列入基本公共服务事项中应是大势所趋。建议“十四五”时期各级基本公共服务清单增加城乡基本公共交通、环境保护基本公共服务两个领域。参照江苏省基本公共服务清单的制定情况,城乡基本公共交通包括城市公共交通服务、镇村公共交通服务,环境保护基本公共服务包括城乡居民饮用水安全保障、污水处理、生活垃圾无害化处理等(王海平,2017)。基于不同区域的发展差异,鼓励具备条件的省(区)、地市、县(市)率先将这两个领域的基本公共服务项目纳入清单管理。结合各地经济社会发展状况,制定相应的目标、任务和标准,统一规划部署,分阶段、有步骤地实施。

#### 2.推进公共设施与服务的标准化建设

第一,全面落实国家规定的各项标准,以实现达标提质,提升基本公共服务的质量和效能。基本公共服务各领域的国家标准是指导地方推进各项工作的基本要求,体现了基本公共服务的“兜底”功能。目前在城乡基础设施建设和基本公共服务的诸多方面,还有不少地方存在着达不到国家规定的基本标准和标准落实不到位造成质量不等、重建轻服务和管理标准等问题。各级政府要严格落实国家制定的基本公共服务各项目的指导标准,以及国家有关部门已经和陆续出台的具体行业标准,把“达标提质”作为推进基本公共服务均等化的核心任务。按照国家、省基本公共服务和农村公共设施建设的目标和要求,梳理现有国家标准、行业标准和地方标准,明确各领域的相关建设、管理和服务标准并有效实施。运用标准化的技术和规范,促进城乡公共服务体系建设,提升基本公共服务的质量和水平。

第二,研究制定地方实施标准和试点标准,以

推进适应当地特点的基本公共服务和农村公共设施的标准化建设。当前国家层面的公共服务标准化体系还正在建立中,特别是农村基础设施建设和维护、公共服务和社会管理等领域的标准较少,而统筹城乡各领域发展又迫切需要相应的标准给予指导。为此,应研究制定地方实施标准、试点标准和指导标准,以“适用、管用、实用”为原则,构建适用于各地情况的地方性基本公共服务标准体系。

一是在国家相关标准的基础上,结合基本公共服务和农村基础设施建设的实际情况,因地制宜地加强与当地经济和社会相适应的地方标准研制。例如,针对农村基础设施建设如农村道路建设、客运管理、污水处理和垃圾处理等缺乏统一标准的情况,研究制定符合行业规范的地方性标准。

二是根据现阶段基本公共服务和农村公共设施建设的标准化需求,各省级政府部门应结合所辖地市县区所承担的农村综合改革标准化试点项目,同时吸收全国其他标准化试点项目已形成的地方标准,研究制定一批急需的相关重点标准,如农村公共设施建设与运行维护标准、基本公共服务功能配置与服务标准等。

三是发挥规范性文件的行政指导作用,研究发布非法定标准形式的指导标准。目前由于农村基本公共服务标准的缺失,各部门制定的规范性文件(广义的标准)在农村基本公共服务建设中发挥了刚性指导作用(郑勤,2016)。对于目前尚不成熟、还无法形成正式标准的问题,如经费使用监管、服务规范、管理流程等,也应通过相关部门研究制定相对完善的规范性文件,对各项基本公共服务进行规范化管理。

### 3.完善以财政为主体的多元投入机制

第一,进一步合理划分省以下财政事权与支出责任,规范和明确各级政府财政责任。目前省以下政府间基本公共服务职能的财政事权和支出责任尚需进一步明确。要根据事权与财力相适应的原则,科学合理界定省、市、县、乡各级政府在各项目基本公共服务供给各环节上的分工与职责,细化基本公共服务清单支出责任,赋予各级政府与之相适应的财政权力。鉴于多数地区县域经济发展薄弱的现状,应给予县级、乡镇基层政府更多的财力支撑,避免将过多支出责任交给基层政府承担。针对乡镇政府财权与事权不匹配、乡镇财政困难的现实情

况,改革乡镇财政管理体制,探索建立适合各地发展特点、满足乡镇政府公共服务和社会管理职责的乡镇财政管理模式。

第二,设立村级公共服务和社会管理专项资金,推进农村公共服务运行维护机制建设。在前期各地开展的农村公共服务运行维护机制建设示范试点工作的基础上,各地应尽快对农村公共服务运行维护进行制度性安排。针对绝大多数村无集体收益、村庄公共设施建设管护难、服务水平不高的现状,可借鉴成都、南京等地的经验,建立专门用于村级公共服务和社会管理专项资金,将其纳入政府财政预算的范围内并建立长效机制。同时,建立村级公共服务资金使用与监管机制、公共服务运行维护责任制度、考核奖惩制度,并在此基础上,研究出台农村公共服务运行维护地方标准。

第三,引导社会资本投入,积极拓展多元化的基本公共服务融资渠道。政府是提供基本公共服务的主体,但这并不意味着政府要直接投资承办公共服务清单中的所有项目,以及建设、运营、维护和管理中的所有环节。政府应充分发挥公共财政投入的引导和调控作用,综合运用税收优惠、贷款贴息、政府补贴与奖励等多种手段,以及政府购买服务、合作或委托经营、服务外包等多种形式,充分调动各类社会力量参与到公共服务的投资、建设和运营当中,积极扶持非公立基本公共服务机构的发展,逐步形成公共服务项目多元化投资、专业化运营的供给机制。

### 4.健全向基层倾斜的人才培养和激励机制

人才资源的合理配置是实现城乡基本公共服务均等化、提升农村公共服务水平的基本保障。与巨大的公共服务需求相比,全国各地普遍存在基层人才数量不足、人才素质偏低、城乡配置失衡等问题。加强教育、医疗等重点领域、面向基层的人才队伍建设,是推进公共设施与服务城乡一体化建设的关键。对此,应创新城乡一体化的人才管理制度,建立长效的人才激励机制,促进人才合理流动、双向交流;加强各类人才的培养培训,提升基层从业人员的专业化水平。

第一,创新城乡一体化的人才管理机制,统一调配各级人才资源。城乡公共服务的一体化、均等化,需要公共服务机构人才管理的一体化。为此,应进一步深化城乡一体化的义务教育学区制管理

改革,加快推进城乡一体化的医疗联合体、医疗共同体建设。按照城乡一体化的原则,建立更加紧密的城乡合作机制,推进城乡教育、医疗等公共服务机构的深度合作、融合发展。以此为基础,建立学区、医联体(医共体)系统的资源共享机制,改革公办机构人员招聘、岗位聘用的管理办法,实行系统内教师和医技人员的统一招聘、统一调配与合理流动,从而实现人才资源的城乡统筹和动态管理。

第二,完善向基层倾斜的人才激励政策,建立人才双向流动的交流机制。通过建立长效的人才激励政策和交流机制,吸引各类专业人才到基层工作,鼓励人才的双向流动。一是在福利待遇、职业晋升方面,完善对乡村教师、基层医疗卫生技术人员等专业人才的倾斜政策。提高农村基层人才的薪酬福利待遇,稳步提高乡村教师和基层医务人员待遇水平。完善和落实与职称评定、专业深造、职务晋升挂钩的倾斜政策,明晰各领域专业人才的职业发展路径,拓宽基层人才向上发展的空间和渠道。二是通过义务教育学区制管理和医联体、医共体建设,建立城乡教育、医疗机构的一体化紧密型关系,建立完善教师、医技人员等专业和管理人才在区域、城乡间的双向交流机制。

第三,加强基层人才的培养培训力度,提升各类人才的专业水平。推进城乡基本公共服务的均等化,迫切需要加强对基层人才的培养、培训力度,壮大各类专业人才队伍,使各领域人才规模、结构趋于合理,基层人才的素质得到很大提高,与人民

群众对公共服务的需求相适应。一是通过高校毕业生基层培养计划,实施基层专业人才的本土化战略,缓解农村中小学、医疗卫生机构发展的人才瓶颈。二是完善针对基层从业人员的继续教育制度。加大财政对基层人才培训的支持力度,加强各类专业技术人员的定期培训、脱产进修,提升基层公共服务队伍的专业化水平。

### 参考文献

- [1]《美丽乡村建设指南》国家标准起草组.国家标准《美丽乡村建设指南》编制说明[R].2014(12).
- [2]陈伟,白彦.城乡一体化进程中的政府基本公共服务标准化[J].政治学研究,2013(1).
- [3]高红.论基本公共服务清单制度:公共价值管理的视角[J].求实,2017(7).
- [4]卢文超.京津冀一体化进程中的基本公共服务标准化[J].人民论坛·学术前沿,2017(17).
- [5]唐亚林.上海基本公共服务的清单化和标准化[J].科学发展,2017(10).
- [6]王海平.江苏基本公共服务清单划民生底线 面向城乡常住居民[N].21世纪经济报道,2017-05-09.
- [7]叶超,于洁.迈向城乡融合:新型城镇化与乡村振兴结合研究的关键与趋势[J].地理科学,2020,40(4).
- [8]岳静宜,赵红红,原静,曲发川.基本公共服务提供标准化工作思路探讨[J].中国标准化,2017(2).
- [9]张书,王加倩,张燕琴.江苏省基本公共服务标准化的现状及对策研究[J].中国标准化,2017(15).
- [10]郑勤.浙江省农村基本公共服务标准化建设思考[J].中国标准化,2016(6).

## Research on the Difference and Improvement of Infrastructure and Public Service between China's Urban and Rural Area

Sheng Guangyao

**Abstract:** Urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services are important factors to promote the integrated development of urban and rural areas. The big gaps in scale and quality between urban and rural infrastructure and public services in China cannot meet the needs of rural residents for a better life. The difficulties in the process of promoting urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services include how to break down the constraints of insufficient funds and human resources, how to speed up the reform of the urban and rural management systems, and how to coordinate the multiple disparities in regional urban and rural developments. To address these issues, the paper puts forward some ideas and suggestions to promote urban-rural infrastructure connectivity and equal basic public services from the aspects of establishing urban and rural planning system, list system, standard system, diversified investment mechanism, human resources management system, etc.

**Key Words:** Rural-urban Integration; Basic Public Services; Infrastructure

(责任编辑:文 锐)