

共同富裕目标下县域基本公共服务短板及均等化政策分析

奚哲伟 史 婵 王小林

【摘 要】基本公共服务均等化是实现共同富裕的基础。本文采用AF方法,从经济设施、社会事务和人居环境3个维度10个指标,以2020年县域数据对基本公共服务短板进行测度。结果表明,从全国来看,燃气供给、用水供给、排水管网和交通路网四个指标短板突出。基本公共服务区域间短板指数由高到低依次为东北地区、西部地区、中部地区和东部地区。基本公共服务县域间十分不平衡,薄弱县问题较为突出。基本公共服务薄弱县由高到低依次为:乡村振兴重点帮扶县、牧区县、陆地边境县、民族县、脱贫县和生态县,粮食主产区、棉花主产区、一类革命老区县的公共服务短板问题不突出。本文建议,开展全国县域基本公共服务监测评估;实施公共服务薄弱县提升工程,对牧区县、陆地边境县和民族县的基本公共服务能力提升给予重点帮扶;实施东北地区基本公共服务振兴工程;深化公共财政改革,引导市场与社会多元供给;以居民需求为导向,优化供给与需求匹配;强化数字技术赋能效应,以县域为基本单元建设“城乡数字大脑”,推动县域内基本公共服务均等获得。

【关键词】基本公共服务均等化;公共服务薄弱县;农村公共服务;共同富裕;AF方法

【作者简介】奚哲伟,复旦大学管理学院(上海 200433);史婵,西北大学经济管理学院(西安 710127);王小林(通讯作者),复旦大学六次产业研究院(上海 200433)。

【原文出处】《农业经济问题》(京),2024.2.18~34

【基金项目】国家自然科学基金专项项目“乡村建设行动和公共服务的政策研究”(编号:72141007)。

一、引言

促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。基本公共服务均等化既是解决新时代我国主要社会矛盾的重要措施(缪小林等,2022),也是逐步实现共同富裕的关键路径(李实等,2022)。2012年,党的十八大报告明确指出,“到2020年,基本公共服务均等化基本实现”“加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系”。2020年,党的十九届五中全会在描绘2035年远景目标时提出,“基本公共服务实现均等化”。尽管我国在基本公共服务均等化方面取得了显著成就,特别是脱贫攻坚的帮扶与发展政策,极大地弥补了贫困地区的基本公共服务

短板,一定程度上缩小了基本公共服务均等化的整体差距。但是,囿于地区经济发展水平、地方财力、政府治理能力(袁媛,2014;杜春林等,2015)、供给与需求不匹配(王小林等,2002)、效率与公平难以平衡(林万龙,2007)等多重历史影响因素,区域间基本公共服务供给能力依然参差不齐(董艳玲等,2022),县域间公共服务质量也存在一定差距(吕光明等,2022)。因此,逐步缓解基本公共服务县域间及区域间的显著差距,对实现基本公共服务均等化具有重要意义。

习近平总书记指出,“要在推进城乡基本公共服务均等化上持续发力,注重加强普惠性、兜底性、基

基础性民生建设”^①。2022年5月6日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,明确提出“到2025年,以县城为重要载体的城镇化建设取得重要进展,县城短板弱项进一步补齐补强”。我国县域户籍人口总数达10.3亿左右^②,对基本公共服务而言,除去外出务工人员求学等相关人员,全国约有半数以上的人口需在县级及以下地区获得基本公共服务的各项供给。因此,以县域为基本单元推进基本公共服务均等化,既是促进乡村全面振兴,也是推进城乡融合和区域协调发展的必由之路。

准确定位基本公共服务薄弱县、明晰基本公共服务薄弱县的短板弱项,是实现基本公共服务均等化的重要基础与前提。但是,对县域基本公共服务均等化的已有研究仍然存在指标体系难以完全反映发展需求、对县域基本公共服务短板弱项的刻画相对有限等不足之处。当前,我国县级市与县的数量分别为388个与1312个^③。仅考虑县域财政收入、倾斜性政策叠加等部分主要影响因素*,可能导致县域间基本公共服务供给现状千差万别。推进全国范围内基本公共服务均等化的整体进程,需各地区在已有基本公共服务的基础上补齐短板弱项。诸多文献从全国层面对基本公共服务均等化的指标体系构建及实现路径进行了分析,部分文献测度了省级、市级层面的基本公共服务均等化差异程度,但对于县域基本公共服务问题缺乏足够的分析研究,尤其是对于县域多项基本公共服务的综合情况,以及全国县域基本公共服务均等化的整体研究明显不足。因此,本文拟采用AF方法对全国范围内基本公共服务薄弱县及其短板弱项进行精准识别,并聚焦基本公共服务薄弱县进行分级指标的细致分析,进而提出促进基本公共服务均等化的针对性政策建议。

本文贡献主要在三个方面:一是首次采用测度多维贫困的AF方法对县域基本公共服务短板进行测度,该方法适用于更加广泛的公共服务短板测量,可以精准识别不同特征县域的基本公共服务短板弱项;二是以县域作为基本分析单元,首次基于区域间

及县域间的双重视角对基本公共服务短板予以分析;三是在基本公共服务的指标体系中,聚焦县域发展实际,构建涵盖经济、社会、环境三维一级指标,并首次纳入数字乡村二级指标。

二、文献综述

社会公平正义理论和福利经济学分别从政治与经济视角为基本公共服务均等化研究提供了理论基础(王志雄,2011)。公平正义是社会普遍认同的价值追求,在公共服务方面的表现为追求公共服务均等化(刘德吉,2009)。Frank(2011)提出的两大正义原则(平等自由原则与差别原则),论述了政治领域中公平正义的重要性;Amartya(1997)在此基础上提出能力平等说,强调个体能力在追求自由中的重要性,将公平正义理论进一步拓展至经济社会领域。福利经济学对基本公共服务均等化的理论指导则源于庇古提出的公共服务与社会福利之间的相关关系(于树一,2007),并利用补偿原则、社会福利函数及帕累托最优标准等分析工具,讨论提升社会总体福利的公共资源配置方式(丁焕峰等,2010)。在理论研究的基础上,国内学者基于不同视角对基本公共服务均等化的基本内涵进行了探讨,包括全体公民普遍享受基本公共服务的平等权利、均等机会与大体一致的结果水平(迟福林等,2008)等诸多观点。尽管关于基本公共服务均等化的基本内涵尚未达成统一共识,但是政府供给能力与均等化程度之间具有明确的相关关系。供给能力受地区经济发展水平、地方政府财力、公共服务支出偏好及中央转移支付等多重因素的影响(吕炜等,2008)。

对公共服务均等化的定量评价是逐步实现基本公共服务均等化的前提(安体富等,2008)。现有研究基于省际、市际(武力超等,2014)及城乡(韩增林等,2015)等视角,围绕基本公共服务的供给能力与均等化程度测度展开研究。通过构建相应的指标体系,利用综合评价法(安体富等,2008)、主成分分析法(武力超等,2014)、熵权法(辛冲冲等,2019)等研究方法,生成基本公共服务供给能力的综合评价指数,反映不同地区的基本公共服务供给差异。在均等化程度

测度方面,则通过引入泰尔指数(范柏乃等,2015)、基尼系数(李华等,2020)等研究方法,测度基本公共服务均等化的空间差异。研究表明,基本公共服务在区域间、城乡间均存在不同程度的非均等化问题,东部地区基本公共服务明显好于其他地区,城市也显著优于农村。从县域视角来看,吕光明等(2022)运用组基尼系数对全国县域间的基本公共服务均等化水平进行了测度,并讨论了不同类型县域间的差异成因。

我国在推进基本公共服务均等化进程中存在供需不均等、区域间不均等、城乡间不均等、群体间不均等的主要问题(何文炯,2022)。政府间财权与事权的不对称(苏明等,2011)、转移支付制度的低效率、城乡分治引发的非均衡供给格局(丁焕峰等,2010)、单一政府的供给主体与公共服务绩效评价体系的缺乏等构成了推进均等化的制度障碍。为缓解基本公共服务不均等状况,诸多研究围绕提高供给能力与优化需求导向两方面展开论述。一方面,可通过建立质量评价体系(姜晓萍等,2020)、完善多元主体供给机制(何文炯,2022)等措施增强供给能力;另一方面,“自上而下”的以供给为导向的基本公共服务已经难以满足公众需求,因此应逐渐从“供给导向”向“需求导向”转变(尹栾玉,2016),并建立完善基本公共服务的需求与利益表达机制,以确保公共服务与公众需求相匹配(苏明等,2011)。

从已有的研究成果可以发现,学者主要根据国内发展需求及相关政策文件,构建基本公共服务的综合指标体系;通过综合评价法、熵权法、主成分分析法等涵盖主客观赋权的方法对各个指标赋予一定权重,进而生成综合指数来刻画省(市、县)的基本公共服务供给水平。本文将在已有研究的基础上,进一步丰富基本公共服务均等化的研究视角、研究方法与具体的指标体系。第一,本文从县域基本公共服务短板的视角出发,提出从县域间到区域间逐步实现基本公共服务均等化的理论框架。本文开展了公共服务短板测量,呈现了不同县域的结构性短板差异,丰富已有关于公共服务均等化的研究,指明补

齐公共服务短板的政策落脚点。对于较少关注的县域视角下基本公共服务均等化相关研究做出有益补充。第二,为了聚焦公共服务薄弱县的短板问题,本文引入了多维度短板测量方法——AF方法,利用计数方法消除量纲差异,形成多维度汇总指数。同时利用其在指标和地区的分解性质,刻画基本公共服务薄弱县的短板特征,助力推进基本公共服务领域的“补短板、强弱项”工作。第三,本文考虑了县域数字乡村建设水平,丰富县域公共服务测量体系。已有研究多基于社会保障、公共安全、公共卫生、基础教育、基础设施、环境保护等构建基本公共服务指标体系,但在数字技术快速发展的时代背景下,“数字鸿沟”可能扩大各项社会基本公共服务水平差距,因此本文将数字乡村指标纳入其中。

三、数据说明与研究方法

(一)数据来源

本文使用《中国县域统计年鉴》和《中国县城建设统计年鉴》中2020年的县级横截面数据,以及北京大学新农村发展研究院等编制的《县域数字乡村指数(2020)》。其中,《中国县域统计年鉴》的数据覆盖了全国2000多个县级区域,而《中国县城建设统计年鉴》的数据包括全国1479个县和16个特殊区域。县域数字乡村指数从乡村数字基础设施、乡村经济数字化、乡村治理数字化、乡村生活数字化四个方面具体界定数字乡村的内涵和外延,反映了县域乡村数字化发展的综合状况,样本覆盖了1805个县级行政单位。本文主要关注县域的公共服务短板测量,选择以县作为测量单位,通过数据处理和检查,共形成有效样本1268个。

本文数据样本选择的考虑和说明主要基于以下方面。首先,2020年为脱贫攻坚与乡村振兴政策过渡衔接的重要节点,因此选择该年作为分析年份。我国实现消除绝对贫困的历史性成就,完成脱贫攻坚时期“两不愁三保障”的目标任务,并迈入乡村振兴新的发展阶段。全国原有贫困县在政策帮扶下,经济发展水平有了一定提高,公共服务供给状况得到改善。作为乡村振兴起始阶段,明晰各个县域基

本公共服务的短板弱项,对统筹协调乡村振兴战略、新型城镇化及基本公共服务均等化均有重要的实践价值。其次,在指标选取方面,根据社会发展需要,纳入数字乡村建设等相关指标。与此同时,本文考虑到目前县域义务教育阶段适龄儿童入学基本实现全覆盖,县域层面教育供给水平和服务质量的供给问题面临从量的满足向质的提升迈进,受限于评价县域教育质量均衡数据的缺失,因此未能将县域教育质量测量纳入本文研究。此外,本文重点在于解释AF方法用于测度基本公共服务短板的适用性和有效性,使用单期数据对本文介绍推广理论方法及解释说明现实问题均不造成明显影响。

(二)多维公共服务短板分析

本文借鉴(Alkire等,2011)关于多维贫困的测量理论和测量方法(简称“AF方法”)对公共服务薄弱县域进行短板分析。

AF方法最早关注对多维贫困问题的分析,具有良好的计数指数(Counting Approach)性质。首先,AF方法将不同量纲的多维度指标合成为可比较大小的指数,同时具有指标和组成部分的加总分解能力。这样的指数具有良好的解释性,并可以反映基本公共服务这样的复合型概念与现实各个具体公共服务项目的联系。其次,AF方法具有对薄弱群体的关注以及对于短板指标的关注性质,换句话说,薄弱县域的公共服务水平提升将会降低公共服务短板指数,而对于非公共服务薄弱县域的水平提升不会影响短板指数。引入AF方法计算公共服务短板指数更加聚焦于公共服务薄弱县域的短板问题,使得指数变化与薄弱县的公共服务发展水平联系更为紧密,政策指向更具针对性。

1. 多维县域公共服务供给水平的矩阵表示。设定县域公共服务供给水平矩阵 $Y=[y_{ij}]$ 是 $n \times m$ 维矩阵, y_{ij} 表示县域 i 在公共服务指标 j 上的取值。其中,行 i 的向量 y_i 为 m 维向量,表示县域 i 在 m 个公共服务指标供给水平上的取值。

2. 基本公共服务短板的识别。定义 m 维短板阈值(Cut-off)向量 z ,其中 z_j 表示指标 j 上的公共服务指

标短板的识别阈值。定义 $n \times m$ 维短板矩阵 $G^0=[g_{ij}^0]$, g_{ij}^0 表示县域 i 在指标 j 上的短缺情况。当 $y_{ij} < z_j$ 时, $g_{ij}^0=1$,县域 i 在指标 j 上存在短板;否则 $g_{ij}^0=0$,则不存在公共服务指标短板。给定短板阈值向量 z ,任意县域公共服务供给水平矩阵 Y ,总可以得到唯一一对应短板矩阵 G^0 。其中行 i 的 m 维向量 g_i^0 ,表示县域 i 的公共服务指标短板情况。

3. 基本公共服务薄弱县的识别。标识函数 $\rho(y_i; z, k): R^m \rightarrow \{0, 1\}$,当 $g_i^0 \omega \geq k$ 时(给定指标短板阈值 z ,每一个县域的公共服务供给水平 y_i 可以转化为对应的短板矩阵 g_i^0), $\rho(y_i; z, k)=1$,表示县域 i 存在公共服务薄弱问题,记为公共服务薄弱县;否则, $\rho(y_i; z, k)=0$,记为非公共服务薄弱县。设定 m 维向量 ω 表示县域基本公共服务短板测量权重,其中 ω_j 表示指标 j 对于总体县域公共服务薄弱问题的计算权重。标识函数 $\rho(y_i; z, k)$ 既受各个指标短缺情况的影响,又与多维度短板状况相关,因而称之为双重临界值(Dual Cut-off)方法。现在已经可以识别出公共服务薄弱县的情况,在计算县域公共服务短板指数前,给出关于短板计数和修正短板计数的概念,这是计数方法(Counting Approach)实现多维度指标加总的重要环节。首先,定义 n 维向量 $c_i=g_i^0 \omega$ 代表短板得分,表示县域 i 存在短板的维度数量的加权汇总情况。然后,定义 $n \times m$ 维矩阵 $\hat{G}^0=[\hat{g}_{ij}^0]$,如果 $\rho(y_i; z, k)=0$,则用 m 维零向量代替县域 i 在矩阵 G^0 中所在行。定义 n 维向量 \hat{c} 表示修正的短板计数,其中 $\hat{c}_i=\hat{g}_i^0 \omega$,表示公共服务薄弱县域 i 存在短板的维度数量的加权汇总情况。

4. 多维公共服务短板指数计算。定义 n 维向量 h 表示多维公共服务短板排斥情况,其中 $h_i=\rho(y_i; z, k)$ 。定义多维公共服务短板发生率(简称“短板发生率”)为 $H=\frac{\sum_{i=1}^n h_i}{n}$ 。定义多维公共服务短板的短缺程度(简称“短缺程度”)为 $A=\frac{\sum_{i=1}^n \hat{G}_i^0 \omega}{\sum_{i=1}^n h_i}$ 。定义多维公共服务短板指数(简称“短板指数”)为:

$$M_0=H \times A \tag{1}$$

5. 短板指数的分解^④。多维公共服务短板指数 M_0 具有良好的性质,可以根据指标和群体(区域)分组

进行分解,反映出各个维度指标以及分组特征条件下,公共服务的短板情况和各个指标及分组群体对于短板指数的贡献情况。

(三)基本公共服务供给水平测量的指标选取与短板阈值

本文参考《国家基本公共服务标准(2021年版)》等公共政策文件,以及吕光明等(2022)、张嘉紫煜等(2022)等研究,结合实际可得县级单位的数据,制定了公共服务短板测量方案(见表1)。方案中包括经济设施、社会事务和人居环境3个维度10个指标的公

共服务水平测量。参考世界银行提出的“促进共享繁荣,消除不平等”目标中(World Bank, 2020)给予发展中国家最贫困的40%群体的关注和帮扶,本文选取各个指标40%分位数作为该公共服务的短板阈值。按照公共服务短板指数构建方法,将对这部分县域的公共服务短板问题给予分析和政策建议。教育的数据缺失,前文已述。最低生活保障作为公共服务的重要指标,因分县数据只公开到2017年底,故未纳入分析。本文县域基本公共服务各指标2020年数据的描述统计如表2所示。

表1 基本公共服务的短板阈值

| 维度 | 指标 | 指标说明 | 阈值 |
|------|------|-----------------------|--------|
| 经济设施 | 燃气供给 | 县城燃气普及率(%) | 91.52 |
| | 用水供给 | 县城公共供水普及率(%) | 96.01 |
| | 交通路网 | 县城路网密度(公里/平方公里) | 6.37 |
| 社会事务 | 数字乡村 | 县域数字乡村指数 | 50.33 |
| | 医疗服务 | 县域每千人医疗卫生机构床位(个) | 4.23 |
| | 社工服务 | 县域每千人提供住宿的社会工作机构床位(个) | 2.37 |
| 人居环境 | 绿化水平 | 县城绿化覆盖率(%) | 38.30 |
| | 垃圾处理 | 县城生活垃圾处理率(%) | 100.00 |
| | 污水处理 | 县城污水处理率(%) | 92.03 |
| | 排水管网 | 县城排水管道密度(公里/平方公里) | 8.45 |

表2 2020年县域基本公共服务指标描述性统计

| 指标 | 均值 | 标准差 | 中位数 | 最小值 | 最大值 |
|------|-------|-------|--------|-------|--------|
| 燃气供给 | 85.70 | 21.02 | 95.18 | 1.37 | 100.00 |
| 用水供给 | 94.73 | 8.41 | 97.71 | 16.67 | 100.00 |
| 交通路网 | 7.29 | 2.92 | 7.26 | 0.52 | 34.23 |
| 数字乡村 | 54.16 | 13.22 | 53.20 | 20.00 | 122.08 |
| 绿化水平 | 36.87 | 8.90 | 39.20 | 2.02 | 58.31 |
| 垃圾处理 | 99.14 | 3.62 | 100.00 | 20.60 | 100.00 |
| 污水处理 | 93.79 | 8.96 | 95.75 | 5.26 | 100.00 |
| 排水管网 | 10.56 | 5.40 | 9.66 | 0.26 | 38.70 |
| 医疗服务 | 4.65 | 1.29 | 4.53 | 1.00 | 12.93 |
| 社工服务 | 3.46 | 2.59 | 2.85 | 0.04 | 25.80 |

(四)从补短板的视角促进均等化

基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得基本公共服务。“均等”应包括省际间、区域间和县域内基本均等,城乡间基本均等和群体间基本均等。在全面建设社会主义现代化国家的进程中,我国基本公共服务既面临着总体水平的持续提高问题,也面临着区域间、城乡间和群体间的不平衡问题。因此,在持续提高基本公共服务总体供给水平的条件下,还需重点补好欠发达地区、乡村和低收入人口的基本公共服务短板。县域基本公共服务均等化承载着统筹区域、城乡和群体间不平衡的重要功能。因此,本文从补短板的视角分析基本公共服务的不均等状况,并提出促进均等化的政策建议。

(五)县域类型划分方式

本文识别了公共服务薄弱县域,并根据国家部分重点政策的实施范围、县域经济社会发展水平、农产品主产区以及地形地貌等予以分类讨论。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中指出,要科学把握功能定位,分类引导县城发展方向,并且强调更好发挥政府作用,发挥县城连接城市、服务乡村作用,促进县城基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。因此,本文进一步分类分析县域公共服务短板问题,强化对于不同类型县域公共服务短板问题的认识,进而提出针对性公共服务发展政策。

1. 根据特殊类型地区划分范围的分类。特殊类型地区是“十四五”推进高质量发展的政策重点关注区域,是解决发展不平衡不充分突出问题的主战场。特殊类型地区包括以脱贫地区为重点的欠发达地区和革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老区工业城市等^⑤,因此,本文结合县域数据的可得性,分为以下五类。第一,脱贫县(原国家扶贫开发工作重点县)。享受国家脱贫攻坚政策,公共服务水平得到普遍改善;公共服务的提升具有明显的减贫效果(孙玥等,2022),巩固脱贫攻坚成果离不开公共服务水平的持续改善(乔俊峰等,2021)。第二,

乡村振兴重点帮扶县。国家从财政、金融、土地、人才、基础设施建设、公共服务等方面给予集中支持,增强其内生发展能力。第三,革命老区县。推动乡村振兴和新型城镇化是新时期革命老区振兴的重要内容,当前要聚焦革命老区县公共服务短板问题,提升县域公共服务水平和质量^⑥。第四,民族县。较多分布于原集中连片特困地区,即“三区三州”等地,经济社会建设基础相对薄弱(张丽君等,2019)。第五,纳入国家重点生态功能区的县。实施产业准入负面清单,限制淘汰生态功能区内不符合生态环保理念的相关产业,同时以生态补偿转移支付的方式给予地方政府财政补助用于地方经济社会建设,促进生态环境建设和公共服务供给能力协同提升(曹鸿杰等,2020)。2021年发布的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》指出,坚持生态保护补偿力度与财政能力相匹配,与推进基本公共服务均等化相衔接,要对重点生态功能区基础设施和基本公共服务设施建设予以倾斜。综上,准确识别政策聚焦县域,识别公共服务薄弱县域以及公共服务短板问题,对于精准实施县域帮扶政策、推动乡村振兴战略实施具有重要意义。本文根据相关政策文件中所涉及的县域进行分类。

2. 根据县域所处地域地貌的分类。2018年发布的《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》中指出,梯次推进乡村振兴,推动不同地区、不同发展阶段的乡村有序实现农业农村现代化。其中,小城市和小城镇周边以及广大平原、丘陵地区的乡村是乡村振兴的主战场,到2035年基本实现农业农村现代化;革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特困地区的乡村是乡村振兴攻坚区,需要精准发力。本文参考《中国县域统计年鉴(2012)》,讨论了陆地边境县、山区县以及丘陵县的公共服务短板问题。

3. 根据县域主要农产品生产情况的分类。2017年发布的《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》中提出,为优化农业生产布局,聚焦主要品种和优势产区,实行精准化管理,建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护

区。国家重视农产品主产区的农业设施建设以及基本公共服务供给,推进农产品主产区农业现代化建设,以保障国家粮食安全和重要农产品有效供给。本文参考《中国县域统计年鉴(2012)》中关于农产品主产区类型对县域进行分类。

4. 根据县域城镇化水平与建设规模的分类。县域城镇化发展和规模扩张与公共服务短板的消除具有紧密联系。县域的城镇化发展有效缓解城乡二元结构问题,消除城乡社会保障体系差异,进而促进城乡公共服务一体化发展(王凯霞,2022)。为了分析不同城镇化阶段和建设规模的县域存在的公共服务短板差异,本文分别以县域城镇化率、县域人口总数和县城建成区面积的中位数水平为界,将样本县域根据分类标准分为高水平组和低水平组。

5. 根据县域经济结构和财政能力的分类。地区产业结构与公共服务供给水平具有紧密的相关关系,不同类型的产业发展对于公共服务供给的联动存在差异(朱高立等,2022)。在我国目前的发展阶段,县域是连接城市与乡村经济的重要纽带,县域工农业的发展仍然是乡村经济的重要组成部分。与此同时,地方政府财政能力在支持地方经济发展、提高县域工业化水平的同时,对于提升地区公共服务供给水平具有显著正向作用(熊小林等,2018;李小奕等,2019)。本文分别根据第一产业比重的中位数、

县域规模以上工业企业数量的中位数,以及县级财政收入与财政支出比例(熊小林等,2018)的中位数作为划分标准,将全样本分为高水平组和低水平组,并讨论了不同经济结构与财政能力县域的公共服务短板问题。

四、全国县域基本公共服务短板测量结果及区域分解

(一)全国县域基本公共服务短板概况分析

在选定指标短板阈值以后,本部分进一步考察公共服务薄弱县识别标准的选择。根据多维测量方法在贫困劳动力就业(陈爱丽等,2021)以及普惠金融短板(张秀梅等,2022)等领域的应用经验,结合我国县域公共服务发展情况,本文认为选择 $k=0.4$ 作为公共服务薄弱县识别标准,即县域在总指标数的任意40%及以上的指标存在短板,则视为公共服务薄弱县(见表3)。识别出存在公共服务薄弱问题的县域共650个,平均每个公共服务薄弱县存在5.5个指标的短板问题,即一半以上的基本公共服务指标未能达到全国县域供给水平的40%分位数。计算得到2020年我国县域多维公共服务短板指数为0.283,发生公共服务薄弱问题的县域占全国县级行政单位的比例为22.9%^⑦。

(二)县域基本公共服务短板的省际差异分析

全国和省级县域公共服务短板指数测量结果

表3 2020年公共服务薄弱县识别阈值分析

| 短板阈值 | 短板发生率(H) | 公共服务薄弱县数量 | 短缺程度(A) | 短板指数(M ₀) |
|------|----------|-----------|---------|-----------------------|
| 0.1 | 0.953 | 1208 | 0.396 | 0.378 |
| 0.2 | 0.844 | 1070 | 0.434 | 0.367 |
| 0.3 | 0.685 | 869 | 0.489 | 0.335 |
| 0.4 | 0.513 | 650 | 0.552 | 0.283 |
| 0.5 | 0.367 | 465 | 0.613 | 0.225 |
| 0.6 | 0.222 | 281 | 0.687 | 0.152 |
| 0.7 | 0.126 | 160 | 0.753 | 0.095 |
| 0.8 | 0.052 | 66 | 0.827 | 0.043 |
| 0.9 | 0.014 | 18 | 0.900 | 0.013 |
| 1.0 | 0.000 | 0 | 0.000 | 0.000 |

如图1所示,各省份的公共服务短板指数分布在0.010~0.715。其中,短板指数最高的为西藏(0.715),得分最低的省份为福建(0.010),28个省份**县域公共服务短板指数均值(\bar{M}_0)为0.307,标准差(SD)为0.207。结果表明,不同省份之间的公共服务短板指数存在明显差异。大多研究采用基尼系数或变异系数来计算基本公共服务均等化程度。为了度量省际间县域基本公共服务短板指数的差异,本文依据短板指数均值(\bar{M}_0)与标准差(SD)关系,参照魏敏等(2018)的方法,可将28个省份划分为高度短板(得分高于 \bar{M}_0+SD)、中度短板(得分介于 \bar{M}_0-SD 至 \bar{M}_0+SD 之间)和低度短板

(得分低于 \bar{M}_0-SD)三种类型。进一步地,通过比较2015年和2020年前后的县域公共服务短板指数(见图2)可以发现,近年来我国在县域公共服务短板治理取得一定成效,各省份的县域公共服务短板指数均有一定程度的下降;但是不同省份之间仍有明显差异,部分地区经济发展水平与公共服务治理水平发展同步,与此同时仍有不少地方存在滞后问题,经济发展水平并不能准确预测公共服务短板的治理效果。图中左上区域的江苏、浙江、山东等地经济发展水平较高,公共服务短板指数长期处于低位。图中右上区域黑龙江、青海、海南等地的短板指数处于

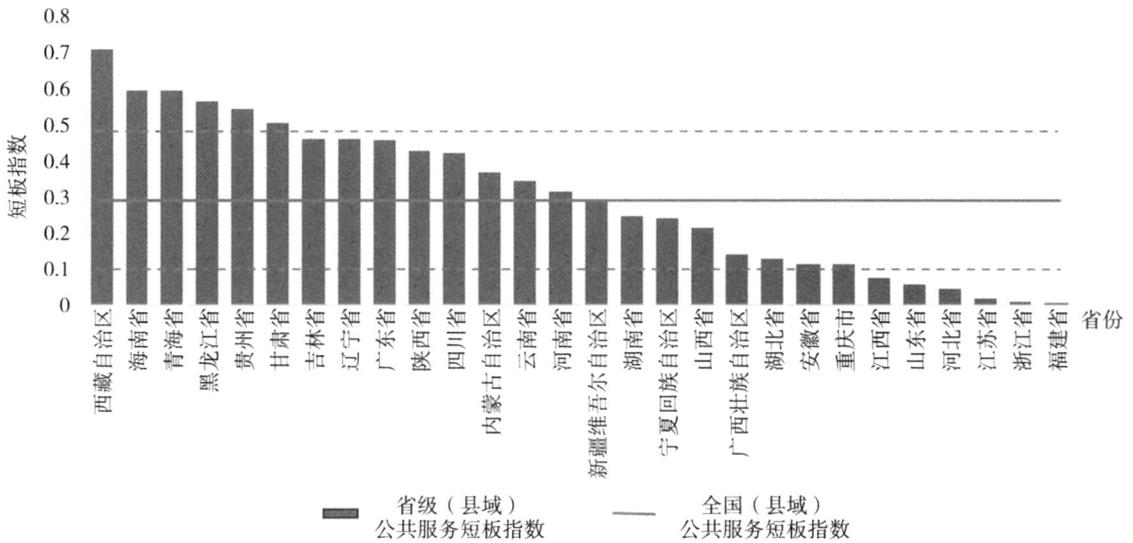


图1 全国和省级(县域)公共服务短板指数

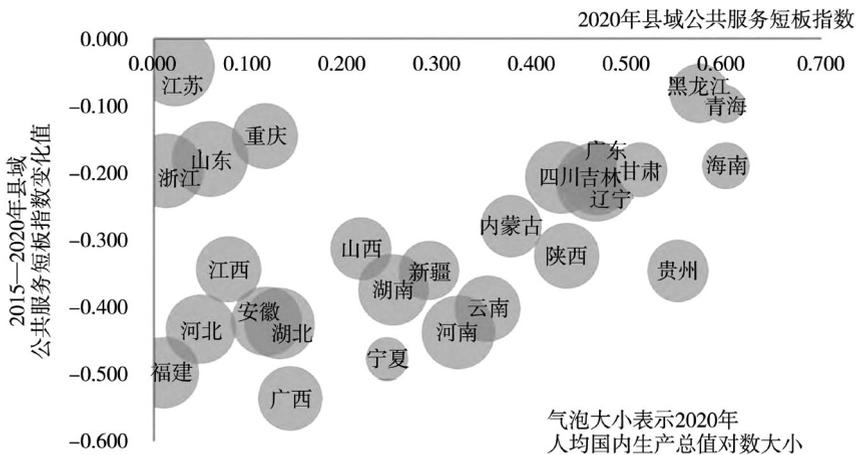


图2 县域公共服务短板指数变化分析

注:为了保持简洁,省略了2015年的县域公共服务短板指数计算过程。

高位,且近年来公共服务短板问题治理收效欠佳,需要持续的政策关注。

结合表4和表5分析,进一步发现我国县域公共服务短板问题主要集中于西部和东北部地区,东部地区中,海南省存在高度短板,广东省存在中度短板,其余5个省份存在低度短板;中部地区省份县域全部存在中度短板;西部地区有7个省份存在中度短板,4个省份存在高度短板问题;东北地区中,有2个省份存在中度短板问题,黑龙江省存在高度短板。

县域基本公共服务短板指数的省际间差异呈现出两个方面的规律:一方面,基本公共服务短板指数与地区经济水平和地方财力呈负相关;另一方面与省内区域发展差距负相关。海南省和广东省异质性较为明显。海南省是唯一的经济发达省份,但县域基本公共服务短板指数却存在高度短板,主要与海南省内部区域发展的严重不平衡性相关。广东省因

粤东西北***经济发展相对滞后,省内区域发展差距较大,因此,县域基本公共短板指数位于中度短板区域(见表5)。

(三)县域基本公共服务的区域差异比较分析

区域间基本公共服务发展水平极不平衡。中部、西部以及东北部地区的基本公共服务能力和供给水平与东部地区存在明显差距,尤其是东北部地区的公共服务短板及薄弱问题突出(见表5)。东部地区公共服务薄弱县比例仅为18.9%,公共服务短板指数0.096,两者明显低于全国平均水平,说明东部地区基本公共服务能力和供给水平趋于全国领先水平;中部地区公共服务薄弱县比例为40.2%,公共服务短板指数0.199,两者略低于全国平均水平;西部地区公共服务短板发生率为67.8%,公共服务短板指数0.393,两者均高于全国平均水平情况;而东北部地区的公共服务短板最为突出,公共服务薄弱县

表4 省级(县域)公共服务短板情况分类

| 维度 | 东部 | 中部 | 西部 | 东北部 |
|------|----------------|----------------------|-----------------------|-------|
| 低度短板 | 山东、河北、江苏、浙江、福建 | | | |
| 中度短板 | 广东 | 江西、湖北、安徽、山西、湖南、河南、广西 | 重庆、宁夏、新疆、四川、陕西、云南、内蒙古 | 辽宁、吉林 |
| 高度短板 | 海南 | | 甘肃、贵州、青海、西藏 | 黑龙江 |

表5 分区域公共服务短板指数分析

| 指标 | 全国 | 东部 | 中部 | 西部 | 东北部 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 短板发生率(H) | 0.513 | 0.189 | 0.402 | 0.678 | 0.940 |
| 短缺程度(A) | 0.552 | 0.508 | 0.495 | 0.580 | 0.557 |
| 短板指数(M ₀) | 0.283 | 0.096 | 0.199 | 0.393 | 0.524 |
| 指标贡献状况 | | | | | |
| 燃气供给 | 0.115 | 0.023 | 0.121 | 0.119 | 0.139 |
| 用水供给 | 0.108 | 0.104 | 0.156 | 0.095 | 0.095 |
| 交通路网 | 0.104 | 0.104 | 0.140 | 0.090 | 0.111 |
| 数字乡村 | 0.110 | 0.042 | 0.046 | 0.130 | 0.155 |
| 绿化水平 | 0.120 | 0.100 | 0.110 | 0.122 | 0.143 |
| 垃圾处理 | 0.055 | 0.019 | 0.042 | 0.070 | 0.023 |
| 污水处理 | 0.100 | 0.116 | 0.079 | 0.111 | 0.068 |
| 排水管网 | 0.104 | 0.158 | 0.106 | 0.093 | 0.125 |
| 医疗服务 | 0.090 | 0.174 | 0.103 | 0.073 | 0.107 |
| 社工服务 | 0.094 | 0.158 | 0.099 | 0.098 | 0.034 |

比例高达94.0%，公共服务短板指数0.524，短板指数接近全国平均水平的两倍。因此，对于西部以及东北地区的公共服务短板问题仍需保持高度关注，需要进一步了解上述区域省份的公共服务短板问题，并且分解剖析其所面临的结构性公共服务短板问题。

西部以及东北部区域公共服务短板问题相对突出，且面临不同的结构性公共服务短板问题。在西部地区，主要公共服务短板问题为数字乡村建设，短板贡献率为13%。对于东北地区来说，主要公共服务短板问题是数字乡村建设、绿化水平以及燃气供给。随着数字经济在中国的快速发展，全国总体数字发展水平逐年提升，但是区域间发展水平存在显著差距，数字鸿沟的产生将会限制和阻碍城乡经济发展(蔡绍洪等, 2022)。提升西部和东北部地区的数字乡村建设水平，对于推进区域协调发展具有重要影响。此外，保障东北部地区的燃气供给问题，尤其是供应安全和储运安全对于改善区域能源消费结构，促进地区经济可持续发展具有重要意义(郭明晶等, 2018)。

五、县域间基本公共服务短板差异分析

(一)部分政策重点聚焦县域

部分政策重点聚焦县域分类包括脱贫县、乡村振兴重点帮扶县、民族县、一类革命老区县与生态县五组类型，县域公共服务短板指数分析如表6所示。

消除绝对贫困后，我国进入全面推进乡村振兴和实现共同富裕的新阶段。为了实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，中央和地方政府根据县域发展情况，针对欠发达县域实施帮扶计划。本文分析了在脱贫县(原国家级贫困县)以及中央政府确定的国家乡村振兴重点帮扶县的基本公共服务短板问题，结果表明脱贫县和国家乡村振兴重点帮扶县的公共服务短板问题比较严重，总体发生率和短板指数高于全国平均水平，尤其是乡村振兴重点帮扶县，公共服务薄弱县比例高达84.2%，短板指数为0.518，两者均高于全国水平，亟待政策的有力支持。对于脱贫县来说，所面临的主要公共服务短板问题是燃气供给、绿化水平和数字乡村建设。而对于乡村振兴重点帮扶县，主要公共服务短板为数字乡村、燃气供给和绿化水平。

表6 政策关注区域的公共服务短板指数分析

| 指标 | 脱贫县 | 乡村振兴重点帮扶县 | 民族县 | 一类革命老区县 | 生态县 |
|-----------------------|-------|-----------|-------|---------|-------|
| 短板发生率(H) | 0.676 | 0.842 | 0.693 | 0.365 | 0.603 |
| 短缺程度(A) | 0.580 | 0.615 | 0.587 | 0.537 | 0.567 |
| 短板指数(M ₀) | 0.392 | 0.518 | 0.407 | 0.196 | 0.342 |
| 指标贡献状况 | | | | | |
| 燃气供给 | 0.128 | 0.134 | 0.127 | 0.108 | 0.119 |
| 用水供给 | 0.102 | 0.077 | 0.092 | 0.121 | 0.107 |
| 交通路网 | 0.095 | 0.079 | 0.086 | 0.107 | 0.092 |
| 数字乡村 | 0.119 | 0.143 | 0.140 | 0.087 | 0.135 |
| 绿化水平 | 0.122 | 0.130 | 0.131 | 0.128 | 0.125 |
| 垃圾处理 | 0.063 | 0.055 | 0.060 | 0.053 | 0.054 |
| 污水处理 | 0.101 | 0.103 | 0.107 | 0.097 | 0.108 |
| 排水管网 | 0.096 | 0.076 | 0.084 | 0.111 | 0.090 |
| 医疗服务 | 0.080 | 0.101 | 0.081 | 0.096 | 0.078 |
| 社工服务 | 0.094 | 0.101 | 0.091 | 0.093 | 0.091 |
| 县域数量 | 583 | 120 | 293 | 254 | 443 |

政府分阶段梯次推进乡村振兴,推动不同地区、不同发展阶段的乡村有序实现农业农村现代化,加强对革命老区、民族地区基本公共服务建设支持力度,加大对于生态功能区县域的财政转移支付力度,提高生态县域等地区基本公共服务保障能力。结果表明,目前民族县的公共服务薄弱县比例为69.3%,短板指数为0.407;国家重点生态功能区县域公共服务薄弱县比例为60.3%,短板指数为0.342。民族县和生态功能区县域的公共服务短板集中于数字乡村建设、绿化水平和燃气供给。而革命老区县(一类革命老区县域)的公共服务短板问题相对缓和,公共服务薄弱县比例为36.5%,短板指数为0.196,低于全国平均水平,其主要公共服务短板为绿化水平、用水供给以及交通路网建设。

(二)特殊地域地貌的县域

特殊地形地貌分类包括陆地边境县、山区县与丘陵县三组类型,县域公共服务短板指数分析如表7所示。

陆地边境县存在明显公共服务短板,山区丘陵

地区县域公共服务短板指数接近(略低于)全国县域短板指数。我国幅员辽阔,陆地边境线总长超过2万公里,是世界上陆地边界线最长和邻国最多的国家,与14个国家接壤^⑧。部分边境县受到自然环境不利条件以及经济发展相对落后的限制(王智慧等,2016),存在明显公共服务短板,其公共服务短板发生率0.807和短板指数0.425明显高于全国平均水平。山区县和丘陵县存在相对轻度的公共服务短板问题。改革开放以来我国长期持续投资交通基础设施建设,历经三十年左右的时间完成国家高速公路网并加快推动乡村道路建设,改变了山区和丘陵地区交通不便的状况,促进山区丘陵地带的县城建设发展。与此同时,在脱贫攻坚时期,我国实施了异地搬迁政策,解决了贫困人群的基本公共服务难题,也改变了周边县域的人口分布,这些举措取得一定成效(罗庆等,2020)。目前山区县的公共服务薄弱县比例为42.4%,短板指数为0.237,丘陵县的公共服务薄弱县比例为50.0%,短板指数为0.263,均低于全国县域平均水平,主要公共服务短板为燃气供给和数字乡村建设。

表7 特殊地域地形的县域公共服务短板指数分析

| 指标 | 陆地边境县 | 山区县 | 丘陵县 |
|-----------------------|-------|-------|-------|
| 短板发生率(H) | 0.807 | 0.424 | 0.500 |
| 短缺程度(A) | 0.527 | 0.559 | 0.526 |
| 短板指数(M ₀) | 0.425 | 0.237 | 0.263 |
| 指标贡献状况 | | | |
| 燃气供给 | 0.145 | 0.109 | 0.092 |
| 用水供给 | 0.103 | 0.123 | 0.107 |
| 交通路网 | 0.095 | 0.108 | 0.123 |
| 数字乡村 | 0.169 | 0.113 | 0.123 |
| 绿化水平 | 0.116 | 0.115 | 0.130 |
| 垃圾处理 | 0.041 | 0.041 | 0.037 |
| 污水处理 | 0.083 | 0.119 | 0.097 |
| 排水管网 | 0.095 | 0.101 | 0.116 |
| 医疗服务 | 0.050 | 0.084 | 0.092 |
| 社工服务 | 0.103 | 0.086 | 0.083 |
| 县域数量 | 57 | 363 | 266 |

(三)农产品主产区的县域

农产品主产区分类包括粮食生产大县、棉花生产大县与牧区县三组类型,县域公共服务短板指数分析如表8所示。

我国农产品主产区的县域公共服务水平差异较大,牧区县存在明显公共服务短板,粮食及棉花生产大县的公共服务水平相对较高。我国的畜牧区主要位于西部的四川、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆等地,以及中部和东北地区部分县域。牧区县的公共服务基础设施相对落后,地方政府正在加大扶持力度,出台基础设施管护政策****。目前,牧区县公共服务薄弱问题的发生率0.848,短板强度0.606,短板指数0.514,均明显高于全国平均水平。其中主要的公共服务短板为数字乡村建设、燃气供给以及绿化水平。而目前我国的粮食生产大县和棉花生产大县基本公共服务水平情况相对良好,公共服务短板指数略低于全国县域平均公共服务短板指数。粮食生产大县主要位于东部和中部省份,棉花生产大县主要位于长江和黄河流域省份以及新疆部分地区,经济发展大多处于全国中游及以上水平,公共服务短板情况相对缓和,其面临的主要公共服务短板为交通路网、绿化水平、排水管网以及医疗服务。

(四)不同城镇化水平与建设规模的县域

不同城镇化水平与建设规模的县域分类包括按照城镇化率、人口规模与建成区面积分别为高和低六组类型,县域公共服务短板指数分析如表9所示。

县域发展规模对于县域基本公共服务能力和供给水平具有重要影响。事实上,县域公共服务能力与县城规模扩张存在相辅相成的关系。一方面,推动县城建设离不开良好的公共服务供给以及对于周边乡村公共服务能力的辐射与覆盖。补齐公共服务的短板才能更好发挥县城对于高素质人口以及优势资源的吸引和集聚作用,带动县域经济社会发展;另一方面,县城规模的扩张使得公共服务的供给规模扩大,有利于发挥公共服务的规模经济效应,尤其是数字经济赋能下,缓解和消除公共服务供需信息不对称,降低政府和公共事业单位提供服务的边际成本,进一步促进具有较大规模县域的公共服务发展。本文分别以县域常住人口规模和县城建成区面积的中位数水平为界,将样本县域分为人口规模高和低两组,以及建成区面积高和低两组。结果表明,无论是按照人口规模还是建成区面积分组,规模较大的县域公共服务短板指数(分别为0.234和0.238)

表8 农产品主产区县域公共服务短板指数分析

| 指标 | 粮食生产大县 | 棉花生产大县 | 牧区县 |
|-----------------------|--------|--------|-------|
| 短板发生率(H) | 0.441 | 0.429 | 0.848 |
| 短缺程度(A) | 0.560 | 0.492 | 0.606 |
| 短板指数(M ₀) | 0.247 | 0.211 | 0.514 |
| 指标贡献状况 | | | |
| 燃气供给 | 0.109 | 0.068 | 0.138 |
| 用水供给 | 0.119 | 0.098 | 0.096 |
| 交通路网 | 0.140 | 0.143 | 0.099 |
| 数字乡村 | 0.081 | 0.053 | 0.153 |
| 绿化水平 | 0.131 | 0.128 | 0.129 |
| 垃圾处理 | 0.025 | 0.060 | 0.058 |
| 污水处理 | 0.083 | 0.098 | 0.096 |
| 排水管网 | 0.123 | 0.143 | 0.088 |
| 医疗服务 | 0.125 | 0.113 | 0.075 |
| 社工服务 | 0.065 | 0.098 | 0.068 |
| 县域数量 | 211 | 63 | 165 |

表9 不同城镇化水平与建设规模的县域公共服务短板指数分析

| 指标 | 城镇化率分组 | | 人口规模分组 | | 建成区面积分组 | |
|-----------------------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|
| | 低 | 高 | 低 | 高 | 低 | 高 |
| 短板发生率(H) | 0.557 | 0.500 | 0.583 | 0.442 | 0.568 | 0.451 |
| 短缺程度(A) | 0.566 | 0.542 | 0.571 | 0.529 | 0.576 | 0.528 |
| 短板指数(M ₀) | 0.315 | 0.271 | 0.333 | 0.234 | 0.327 | 0.238 |
| 指标贡献状况 | | | | | | |
| 燃气供给 | 0.109 | 0.126 | 0.125 | 0.103 | 0.129 | 0.095 |
| 用水供给 | 0.105 | 0.112 | 0.100 | 0.121 | 0.104 | 0.114 |
| 交通路网 | 0.105 | 0.099 | 0.086 | 0.128 | 0.081 | 0.134 |
| 数字乡村 | 0.098 | 0.122 | 0.136 | 0.069 | 0.134 | 0.072 |
| 绿化水平 | 0.123 | 0.117 | 0.122 | 0.119 | 0.122 | 0.119 |
| 垃圾处理 | 0.045 | 0.067 | 0.059 | 0.048 | 0.059 | 0.048 |
| 污水处理 | 0.100 | 0.105 | 0.107 | 0.093 | 0.109 | 0.091 |
| 排水管网 | 0.101 | 0.105 | 0.090 | 0.124 | 0.085 | 0.131 |
| 医疗服务 | 0.103 | 0.074 | 0.086 | 0.097 | 0.084 | 0.099 |
| 社工服务 | 0.110 | 0.074 | 0.090 | 0.098 | 0.092 | 0.096 |

明显低于全国平均短板指数(0.283),规模较小的县主要公共服务短板为燃气供给、数字乡村建设和绿化水平;而规模较大的县的数字乡村建设水平较高,短板贡献率明显低于全国平均水平以及规模较小的县域,其主要的公共服务短板为交通路网、排水管网、绿化水平以及用水供给。

结果表明,随着城镇化水平的提升,县域公共服务效率得到改善,公共服务质量不断提升(尹鹏等,2021),县域公共服务短板指数下降。目前,对于城镇化发展水平较低的县域来说,主要面临的公共服

务短板问题是绿化水平、社工服务和燃气供给;而对于城镇化水平较高的县域来说,医疗服务和社工服务等社会事务公共服务水平明显改善,短板贡献率明显下降,其主要公共服务短板问题为燃气供给、数字乡村建设以及绿化水平。

(五)不同经济结构和财政能力的县域

不同经济结构和财政能力的县域分类包括按照农业产值比例、规模以上工业企业数量与财政能力分别分为高和低六组类型,县域公共服务短板指数分析如表10所示。

表10 不同经济结构和发展水平的县域公共服务短板指数分析

| 指标 | 农业产值比例 | | 规模以上工业企业数量 | | 财政能力 | |
|-----------------------|--------|-------|------------|-------|-------|-------|
| | 低 | 高 | 低 | 高 | 低 | 高 |
| 短板发生率(H) | 0.371 | 0.655 | 0.668 | 0.338 | 0.702 | 0.324 |
| 短缺程度(A) | 0.526 | 0.566 | 0.567 | 0.515 | 0.574 | 0.503 |
| 短板指数(M ₀) | 0.195 | 0.371 | 0.379 | 0.174 | 0.403 | 0.163 |
| 指标贡献状况 | | | | | | |
| 燃气供给 | 0.112 | 0.116 | 0.122 | 0.097 | 0.121 | 0.101 |
| 用水供给 | 0.124 | 0.099 | 0.096 | 0.134 | 0.102 | 0.123 |
| 交通路网 | 0.116 | 0.097 | 0.091 | 0.136 | 0.094 | 0.128 |
| 数字乡村 | 0.090 | 0.120 | 0.137 | 0.046 | 0.121 | 0.082 |
| 绿化水平 | 0.116 | 0.122 | 0.119 | 0.118 | 0.124 | 0.112 |
| 垃圾处理 | 0.059 | 0.052 | 0.055 | 0.047 | 0.059 | 0.044 |
| 污水处理 | 0.098 | 0.101 | 0.099 | 0.096 | 0.101 | 0.096 |
| 排水管网 | 0.106 | 0.103 | 0.096 | 0.128 | 0.099 | 0.117 |
| 医疗服务 | 0.091 | 0.090 | 0.084 | 0.107 | 0.087 | 0.098 |
| 社工服务 | 0.088 | 0.098 | 0.100 | 0.091 | 0.092 | 0.101 |

县域经济结构和财政能力显著影响公共服务能力和供给水平。农业产值占GDP比重较高的县,公共服务薄弱县比例为65.5%,短板指数为0.371,明显高于农业产值占GDP比重较低的县城以及全国平均水平,说明第一产业比重较高的县公共服务能力相对薄弱,其主要公共服务短板为绿化水平、数字乡村建设以及燃气供给。县域工业企业的发展与县域公共服务短板存在负向联系,工业发展水平相对较低,规模以上工业企业较少的县域,公共服务薄弱县比例为66.8%,短板指数为0.379,主要公共服务短板集中于数字乡村建设、燃气供给以及绿化水平。财政能力水平较低的县域,公共服务薄弱县比例为70.2%,短板指数为0.403,主要公共服务短板集中于绿化水平、数字乡村建设以及燃气供给。

六、研究结论与政策建议

(一)研究结论

本文采用AF方法对基本公共服务薄弱县及其短板弱项进行了识别,讨论了区域间基本公共服务差异情况,主要研究结论如下。

第一,AF方法可以有效识别基本公共服务薄弱县,实现了对基本公共服务短板的准确刻画,可为针对性公共政策的制定与实施提供参考。

第二,区域间基本公共服务差距依然较大,西部及东北部地区的县域公共服务短板问题亟待改善。公共服务短板指数测量结果与已有研究结论具有一致性,东部地区基本公共服务供给水平显著好于其他地区,中部地区次之,西部与东北地区相对较差。特别是在经济增长乏力与人口净流出等综合背景下,东北地区基本公共服务供给问题相对于西部地区而言更为严重。

第三,基本公共服务薄弱县问题较为突出,不同类型县域的基本公共服务供给水平存在显著差异。从实证结果来看,全国650个县为基本公共服务薄弱县,占全国县级行政区划单位的22.9%。这表明从县域视角对基本公共服务供给水平予以分析具有较强的现实意义。与此同时,在不同类型县域分类的讨论中发现,基本公共服务薄弱县由高到低依次为:

乡村振兴重点帮扶县、牧区县、陆地边境县、民族县、脱贫县和生态县。粮食主产区、棉花主产区、一类革命老区县的公共服务短板问题不突出。

(二)政策建议

第一,开展全国县域基本公共服务监测评估。加强区域间及县域间基本公共服务供给水平的动态监测,完善基本公共服务“监测—执行—评价”行政管理体制体系。完善县域基本公共服务指标,满足现阶段全国县域基本公共服务动态监测评估的需求。在县域基本公共服务项目的执行与实施中,进一步明确各级政府的责任主体与工作范围,并以县域基本公共服务均等化作为目标导向,合理匹配财权与事权,并加强项目执行管理。省级政府应平衡本省内市际间的基本公共服务供给差距,市级政府则需平衡本市内县域间的各项差距,而县级政府应统筹协调县域内基本公共服务的城乡差距。在优先序的问题上,以补齐基本公共服务短板为导向,明确责任主体与筹资来源。建立完善基本公共服务绩效考核与质量评价机制,逐步引导各级政府向以基本公共服务为重点的服务型政府转变。

第二,实施公共服务薄弱县提升工程。从全国范围来看,应优化调整现有的中央财政支出体系,发挥财力均衡性转移支付的作用,将更多财政资金向基本公共服务薄弱县倾斜,尤其要缩小牧区县、陆地边境县、民族县等基本公共服务薄弱县与全国县域基本公共服务的差距,切实保障全体公民享受各项基本公共服务的基本权利。进一步加强省级财政的统筹协调能力,持续发挥财政体制对推动基本公共服务均等化的引导与促进作用,加强省内基本公共薄弱县财力,提升薄弱县基本公共服务水平。

第三,实施东北地区县域基本公共服务振兴工程。建议由国家发展改革委牵头,财政部、教育部、卫健委、工业和信息化部、农业农村部、住建部、生态环境部等相关部委参加,提出并实施振兴东北地区县域基本公共服务振兴工程,补齐东北地区县域数字乡村建设、燃气供给、绿化水平、排水管网、交通路

网和医疗服务等短板。按照以县城为重要载体的发展路径,以县域为基本单元的工作思路,在县级层面统筹安排城乡基本公共服务供给,引导公共资源在城镇与乡村之间均衡配置。通过县域基本公共服务水平的普遍提升,为振兴东北经济社会发展营造良好的环境,吸引人才回流。

第四,加强基本公共服务均等化需求与供给匹配。以居民需求为导向提升基本公共服务的普遍获得感。推进基本公共服务均等化需充分考虑居民,特别是农村居民在共同富裕进程中的基本公共服务需求,优化民众意愿反馈与收集渠道,针对性补齐短板。此外,基层政府应积极调整职能与角色定位,特别是县乡政府要由以“管理”农民为主向“服务”农民为主转变,促进供给与需求的有效匹配,提升供给能力与效率。促进形成政府、市场与社会的多元供给局面,提高地方政府基本公共服务供给能力。特别要完善市场与社会参与公共服务提供的体制机制,政府应通过购买服务的方式引导企业与社会组织的有效参与,创新合作模式,注重风险防范。在实现县域内城乡基本公共服务均等化的基础上,通过财政体制改革、优化需求导向、数字化赋能等路径逐步缓解县域间及区域间的各项基本公共服务差距,最终实现全国范围内的基本公共服务均等化政策目标。

第五,以数字技术赋能提升基本公共服务效率。依托基本公共服务数字化发展,统筹推动数字基本公共服务流程再造,提升供需信息匹配效率、延伸服务能力、促进普遍获得。数字技术可以实现公众对于基本公共服务需求的精准收集与汇总,也可以助力各级政府统筹协调不同供给主体以提升供给能力,并通过提高供需信息匹配准确度、降低服务成本等路径促进均等化。政府可以通过打造基本公共服务数据共享应用平台以打破多个主体协同推进的信息壁垒,通过“城乡大脑”共建将数字养老、数字教育、数字就业、数字乡村治理等基本公共服务直达农村。智能手机的普遍使用为基本公共服务数字化发展奠定了基础,数据收集、整理、存储与分析等相关

技术发展有利于公众需求的精准汇总,进而实现柔性化、差异化、个性化的基本公共服务供给,并提升基本公共服务的效率和质量。此外,应注重完善数据产权、隐私保护等信息安全保障机制。

*例如在脱贫攻坚期间,贫困县获得的转移性财政收入以及扶贫专项政策,促进当地基本公共服务水平提升,缩小城乡发展差距;但对非贫困县(尤其是与贫困县发展差距相对较小的县域)而言,未有此类政策实施。

**由于北京、天津、上海三个直辖市中无县域,不含上述区域。由于数据缺失问题,不含香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

***粤东西北是指汕头、韶关、河源、梅州、汕尾、阳江、湛江、茂名、清远、潮州、揭阳、云浮等地级市。

****例如新疆维吾尔自治区于2020年发布《关于深化新疆农村公共基础设施管护体制改革的实施意见》,内蒙古自治区于2020年发布《关于加强农村牧区公共基础设施管护的通知》。

注释:

①求是.坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴, http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/31/content_5682705.htm。

②国家统计局农村社会经济调查司.中国县域统计年鉴(2020).中国统计出版社,2021。

③国家统计局.中国统计年鉴.中国统计出版社,2021。

④关于多维指数的分解,可以参考王小林等(2009)、Alkire等(2015)。

⑤国家发展改革委.“十四五”特殊类型地区振兴发展规划, <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202111/P020211126360075462620.pdf>。

⑥国家发展改革委.“十四五”支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果衔接推进乡村振兴实施方案,2021。

⑦根据《2020年民政事业发展统计公报》,截至2020年底,全国共有县级行政区划单位2844个,包括973个市辖区、388个县级市、1312个县、117个自治县、49个旗、3个自治旗、1个特区、1个林区。

⑧国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发兴边富民活动“十三五”规划的通知, 2017。

参考文献:

[1] Alkire, S., Foster, J. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*, 2011(7): 476 ~ 487.

[2] Alkire, S., Roche J. M., Ballon P., Foster J., Santos, M. E., Seth S. *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis*. Oxford University Press, 2015.

[3] Amartya, K. S. *On Economic Inequality*. Oxford University Press, 1997.

[4] Frank, L. *Rawls a Theory of Justice*. Bloomsbury Academic, 2011.

[5] World Bank. *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. The World Bank, 2020.

[6] 安体富, 任强. 中国公共服务均等化水平指标体系的构建——基于地区差别视角的量化分析. *财贸经济*, 2008(6): 79 ~ 82.

[7] 蔡绍洪, 谷城, 张再杰. 中国省域数字经济的时空特征及影响因素研究. *华东经济管理*, 2022(7): 1 ~ 9.

[8] 曹鸿杰, 卢洪友, 祁毓. 分权对国家重点生态功能区转移支付政策效果的影响研究. *财经论丛*, 2020(5): 21 ~ 31.

[9] 陈爱丽, 王小林. 中国城乡居民多维就业脆弱性测度与分析. *劳动经济研究*, 2021(6): 19 ~ 39.

[10] 迟福林, 方栓喜, 匡贤明, 王瑞芬, 常英伟. 加快推进基本公共服务均等化(12条建议). *经济研究参考*, 2008(3): 19 ~ 25.

[11] 丁焕峰, 曾宝富. 基本公共服务均等化研究综述. *华南理工大学学报(社会科学版)*, 2010(5): 34 ~ 41.

[12] 董艳玲, 李华. 中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理. *数量经济技术经济研究*, 2022(3): 24 ~ 43.

[13] 杜春林, 张新文. 乡村公共服务供给: 从“碎片化”到“整体性”. *农业经济问题*, 2015(7): 9 ~ 19+110.

[14] 范柏乃, 傅衍, 卞晓龙. 基本公共服务均等化测度及空间格局分析——以浙江省为例. *华东经济管理*, 2015(1): 141 ~ 147+174.

[15] 郭明晶, 卜炎, 陈从喜, 齐睿. 中国天然气安全评价及影响因素分析. *资源科学*, 2018(12): 2425 ~ 2437.

[16] 韩增林, 李彬, 张坤领. 中国城乡基本公共服务均等化及其空间格局分析. *地理研究*, 2015(11): 2035 ~ 2048.

[17] 何文炯. 共同富裕视角下的基本公共服务制度优化. *中国人口科学*, 2022(1): 2 ~ 15+126.

[18] 姜晓萍, 康健. 实现程度: 基本公共服务均等化评价的新视角与指标构建. *中国行政管理*, 2020(10): 73 ~ 79.

[19] 李华, 董艳玲. 基本公共服务均等化是否缩小了经济增长质量的地区差距. *数量经济技术经济研究*, 2020(7): 48 ~ 70.

[20] 李小奕, 谢舜. 社会组织、地方财政能力与公共服务供给质量. *财经问题研究*, 2019(4): 77 ~ 84.

[21] 李实, 杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化: 行动逻辑与路径选择. *中国工业经济*, 2022(2): 27 ~ 41.

[22] 林万龙. 农村公共服务市场化供给中的效率与公平问题探讨. *农业经济问题*, 2007(8): 4 ~ 10+110.

[23] 刘德吉. 国内外公共服务均等化问题研究综述. *上海行政学院学报*, 2009(6): 100 ~ 108.

[24] 吕光明, 陈欣悦. 县域基本公共服务均等化的测度与结构解析. *财政研究*, 2022(4): 52 ~ 68.

[25] 吕炜, 王伟同. 我国基本公共服务提供均等化问题研究——基于公共需求与政府能力视角的分析. *财政研究*, 2008(5): 10 ~ 18.

[26] 罗庆, 王冰冰, 樊新生, 李小建. 山区县人口分布的时空特征及主要影响因素分析——以河南省嵩县为例. *地理科学进展*, 2020(7): 1073 ~ 1084.

[27] 缪小林, 张蓉. 从分配迈向治理——均衡性转移支付与基本公共服务均等化感知. *管理世界*, 2022(2): 129 ~ 149+14.

[28] 乔俊峰, 郭明悦. 基本公共服务能有效提升脱贫质量吗——基于多维贫困和多维贫困脆弱性的视角. *财政研究*, 2021(12): 48 ~ 62.

[29] 苏明, 刘军民, 贾晓俊. 中国基本公共服务均等化与减贫的理论和政策研究. *财政研究*, 2011(8): 15 ~ 25.

[30] 孙玥, 黄涛, 王艳慧, 玉龙飞雪. 乡村振兴重点帮扶县农村基本公共服务的多维减贫效应. *经济地理*, 2022(6): 144 ~ 155.

[31] 王志雄. 我国基本公共服务均等化研究. 财政部财政科学研究所博士学位论文, 2011.

[32] 王凯霞. 县域城镇化促进城乡公共服务融合发展的路径研究. *经济问题*, 2022(4): 124 ~ 129.

[33] 王智慧, 潘雅婷. 边境民族地区公共服务有效供给模式及对策研究. *云南民族大学学报(哲学社会科学版)*, 2016(4): 133 ~ 138.

[34] 王小林, 赵小明. 内蒙古自治区农村公共服务体系改

革研究.农业经济问题,2002(S1):89~91.

[35]魏敏,李书昊.新时代中国经济高质量发展水平的测度研究.数量经济技术经济研究,2018(11):3~20.

[36]武力超,林子辰,关悦.我国地区公共服务均等化的测度及影响因素研究.数量经济技术经济研究,2014(8):72~86.

[37]辛冲冲,陈志勇.中国基本公共服务供给水平分布动态、地区差异及收敛性.数量经济技术经济研究,2019(8):52~71.

[38]熊小林,李拓.基本公共服务、财政分权与县域经济发展.统计研究,2018(2):66~74.

[39]尹栾玉.基本公共服务:理论、现状与对策分析.政治学研究,2016(5):83~96+127.

[40]尹鹏,王富喜,段佩利.中国基本公共服务效率与城镇化质量的时空耦合关系研究.地理科学,2021(4):571~579.

[41]于树一.公共服务均等化的理论基础探析.财政研究,2007(7):27~29.

[42]袁媛.我国农村基本公共服务供给制度变迁中的政府行为研究.农业经济问题,2014(11):51~57.

[43]张丽君,罗玲,吴本健.民族地区深度贫困治理:内涵、特征与策略.北方民族大学学报(哲学社会科学版),2019(1):18~23.

[44]张秀梅,奚哲伟,王小林.基于CHFS数据的中国城乡家庭普惠金融短板分析.上海金融,2022(4):30~40.

[45]张嘉紫煜,张仁杰,冯曦明.财政纵向失衡何以降低公共服务质量——理论分析与机制检验.财政科学,2022(5):43~57.

[46]朱高立,肖金成,邹伟.产业发展、公共服务供给与农业转移人口市民化.统计与决策,2022(14):55~59.

Analysis of the Shortcomings and Equalization Policies of Basic Public Services among Counties from the Perspective of Common Prosperity

Xi Zhewei Shi Chan Wang Xiaolin

Abstract: The equalization of basic public services for residents is the basis for achieving common prosperity. This paper uses the AF method to measure the shortcomings of basic public services with 10 indicators under three dimensions, namely economic facility, social affairs and living environment using the county-level data in 2020. The results show that, from the national perspective, the four indicators of gas supply, water supply, drainage pipe network and traffic road network have prominent shortcomings. The regions ranked by descending order of shortcoming indexes are the northeast region, western region, central region and eastern region. The counties with weak basic public services from the highest to the lowest are key counties for rural vitalization, pastoral counties, land border counties, ethnic minority counties, previous poverty alleviation counties and counties in ecological zones. Counties as major grain-producing or cotton-producing areas, and Class 1 old revolutionary base counties are not prominent. We propose to carry out national monitoring and evaluation of basic public services at county level. The government implements the projects of improving counties with weak public services and provides priority support to pastoral counties, land border counties, and ethnic minority counties to improve their capacity for providing basic public services. We also propose projects to revitalize basic public services in northeast China and reform public finance. We suggest optimizing the matching mechanism between the supply and demand sides of public service, building a "digital brain" in county areas with digital technology, and promoting equal access to basic public services within counties.

Key words: equalization of basic public services; the counties with weak basic public services; rural public services; common prosperity; AF method