

# 城乡融合进程中的公共服务均等化路径探析

郝思晨

南京传媒学院, 江苏南京, 211172

**摘要:** 城乡融合是破解城乡二元结构、实现乡村振兴与新型城镇化协同推进的核心举措, 而公共服务均等化作为城乡融合的关键支撑与重要表征, 其实现程度直接决定城乡融合的质量与成效。本文以公共产品理论、城乡二元结构理论为支撑, 结合我国城乡融合进程中公共服务均等化的实践现状, 从教育、医疗、社会保障、基础设施四个核心维度剖析当前存在的差距及深层次根源, 包括制度性壁垒未完全破除、供给机制失衡、财政投入结构不合理、治理能力城乡分化等问题。在此基础上, 提出以制度创新破除二元壁垒、构建多元协同供给体系、优化财政投入机制、提升基层治理能力、强化监测评估保障等针对性路径, 为推动城乡融合背景下公共服务均等化高质量发展提供理论参考与实践借鉴。

**关键词:** 城乡融合; 公共服务均等化; 二元结构; 供给机制; 制度创新

## 1 引言

党的二十大报告明确提出“健全城乡融合发展体制机制和政策体系, 加快建设农业强国”, 将城乡融合发展提升至国家战略高度。城乡融合的本质是打破城乡之间的要素流动壁垒, 实现城乡在经济、社会、文化等各领域的协同发展, 而公共服务均等化作为社会公平正义的重要体现, 是缩小城乡差距、实现城乡要素双向流动的关键前提。长期以来, 我国城乡二元结构使公共服务资源在城乡间配置严重失衡, 农村在教育, 医疗, 社会保障等方面的公共服务水平远远低于城市, 这不仅制约了农村居民生活质量的提升, 也阻碍了新型城镇化与乡村振兴的协同推进。随着城乡融合进程的不断加快, 公共服务均等化的重要性愈发凸显, 如何破解城乡公共服务失衡难题, 探索切实可行的均等化路径, 成为当前亟待解决的重大课题。本文立足于我国城乡融合的实践背景, 分析公共服务均等化所面临的现实困境与根源, 进而提出系统性解决路径, 为推进城乡融合高质量发展提供有力支撑。

## 2 城乡融合进程中公共服务均等化的现状与问题

### 2.1 总体发展现状

近年来, 随着我国城乡融合战略的推进以及乡村振兴战略的实施, 政府加大了对农村公共服务的投入力度, 城乡公共服务均等化取得了一定进展。在教育领域, 农村义务教育阶段学校办学条件得到明显改善, “全面改薄”工程成效显著, 农村义务教育巩固率达到 95.5%, 与城市差距逐步缩小; 在医疗领域, 农村三级医疗卫生服务体系基本建成, 乡镇卫生院、村卫生室实现全覆盖, 农村居民基本医疗保障覆盖率稳定在 95% 以上; 在社会保障领域, 新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险与城镇职工保障制度逐步衔接, 农村居民的社会保障

水平不断提升; 在基础设施领域, 农村公路、供水、供电、通信等基础设施条件显著改善, “四好农村路”建设实现行政村全覆盖, 农村自来水普及率达到 87%。然而, 尽管取得了一定成效, 但城乡公共服务之间的差距依然显著, 公共服务均等化仍处于“低水平、不均衡”的发展阶段。从公共服务资源配置来看, 优质公共服务资源仍高度集中在城市, 农村地区公共服务的质量与效率远低于城市; 从居民感知来看, 农村居民对教育、医疗等优质公共服务的需求仍未得到充分满足, 城乡公共服务失衡仍是社会关注的焦点问题。

### 2.2 核心领域存在的突出问题

城乡教育均等化是公共服务均等化的核心内容, 但当前城乡教育差距依然突出, 主要表现为优质教育资源的城乡失衡。在师资力量方面, 农村义务教育阶段学校专任教师中, 本科及以上学历比例为 72.3%, 低于城市的 91.5%, 且农村教师队伍存在年龄结构老化、优秀教师流失等问题, 许多农村学校难以吸引和留住优秀教师; 在办学条件方面, 尽管农村学校硬件设施得到改善, 但实验室、图书馆、信息化设备等优质资源与城市学校差距较大, 农村学校的信息化教学水平远低于城市; 在教育质量方面, 农村学生的学业成绩、综合素质等与城市学生存在显著差距, 农村地区高考录取率尤其是重点高校录取率远低于城市, 教育公平难以得到充分保障。

城乡社会保障体系的衔接与均等化是城乡融合的重要保障, 但当前城乡社会保障仍存在显著差距。在养老保险方面, 城镇职工基本养老保险人均养老金水平是新型农村社会养老保险的 5 倍以上, 且农村居民养老保险缴费档次低、补贴标准不高, 保障水平难以满足老年生活需求; 在医疗保险方面, 新型农村合作医疗的报销比例、封顶线均低于城镇职工基本医疗保险, 且农村居民在异地就医报销、

大病保险保障等方面的待遇远低于城市居民；在社会救助方面，农村低保标准、特困人员救助供养标准等均低于城市，且农村社会救助的覆盖面较窄，部分困难群众的救助需求未得到充分满足。

### 3 城乡融合进程中公共服务均等化问题的根源剖析

#### 3.1 制度性壁垒：户籍制度捆绑公共服务权益

户籍制度是导致城乡公共服务均等化滞后的核心制度性根源。尽管我国户籍制度改革不断推进，但“户籍绑定公共服务”的制度设计仍未完全改变，城市公共服务资源的配置仍与户籍身份紧密相关。农村居民即使在城市就业、居住，也难以享受到与城市户籍居民同等的教育、医疗、社会保障等公共服务，如农村务工人员子女在城市入学需要满足社保缴纳、住房证明等一系列条件，且难以进入优质公办学校；农村居民在城市就医时，医疗保险报销比例低于城市户籍居民，且异地就医报销流程复杂。户籍制度形成的身份壁垒，导致城乡居民在公共服务获取方面享有不平等的权利，制约了公共服务均等化的实现。

#### 3.2 供给机制失衡：政府单一供给与需求表达缺失并存

公共服务供给机制的失衡是导致城乡公共服务差距的重要原因。一方面，我国农村公共服务供给长期以政府为单一主体，市场主体、社会组织等参与度较低。由于农村公共服务的公益性较强、投资回报率低，市场主体缺乏参与农村公共服务供给的动力；社会组织发展滞后，难以承担起公共服务供给的补充作用，导致农村公共服务供给缺乏多元化支撑，供给效率低下。另一方面，农村公共服务供给缺乏有效的需求表达机制，公共服务的供给往往由政府自上而下决策，忽视了农村居民的实际需求。政府在公共服务供给过程中，往往更注重硬件设施建设，而对农村居民迫切需要的优质教育、医疗等服务供给不足，导致公共服务供给与需求脱节，难以满足农村居民的实际需求。

#### 3.3 财政投入结构不合理：城乡投入差距与区域失衡并存

财政投入是公共服务均等化的物质保障，而我国财政投入结构的不合理导致城乡公共服务资源配置失衡。从城乡投入比例来看，我国财政公共服务投入长期向城市倾斜，农村公共服务投入占比偏低。以教育投入为例，城市义务教育阶段学生均公用经费标准是农村学校的 1.2 倍以上，且城市优质学

校获得的专项投入、社会捐赠等远多于农村学校；在医疗投入方面，城市医院的财政补助占比远高于农村乡镇卫生院，导致农村医疗机构难以改善设备与提升服务能力。从区域投入差距来看，东部发达地区农村公共服务财政投入远高于中西部欠发达地区，如东部地区农村义务教育生均投入是中西部地区的 2.3 倍，导致中西部农村地区公共服务水平与东部地区差距进一步扩大。此外，农村公共服务财政投入的长效机制未建立，投入稳定性不足，也制约了农村公共服务水平的持续提升。

### 4 城乡融合进程中公共服务均等化的实现路径

#### 4.1 深化制度创新，破除户籍绑定公共服务的壁垒

制度创新是实现城乡公共服务均等化的根本动力，核心在于打破户籍制度与公共服务的捆绑关系。一是推进户籍制度改革提质增效，取消农业户口与非农业户口的性质区分，建立以居住地、就业地为核心的户籍登记制度，保障农村居民在城市落户的自由与权利。同时，逐步剥离户籍制度附带的公共服务权益，将公共服务资源配置与户籍身份脱钩，以常住人口为基数配置公共服务资源，确保农村居民在城市能够享受到与城市居民同等的教育、医疗、社会保障等公共服务。二是完善城乡公共服务衔接机制，建立全国统一的社会保障信息平台，实现城乡养老保险、医疗保险的无缝衔接与异地结算，提高农村居民社会保障待遇水平；推进城乡教育资源统筹配置，取消农村务工人员子女入学的户籍限制，保障其平等享有城市优质教育资源的权利。三是建立城乡要素双向流动机制，深化农村土地制度改革，完善农村承包地、宅基地“三权分置”制度，允许农村土地经营权、宅基地使用权依法流转，增加农村居民财产性收入，为农村居民享受优质公共服务提供经济支撑。

#### 4.2 构建多元协同供给体系，提升公共服务供给效率

破解农村公共服务供给不足的难题，需要打破政府单一供给模式，构建“政府主导、市场参与、社会协同”的多元协同供给体系。一是强化政府的主导责任，明确政府在公共服务供给中的兜底保障作用，加大对农村公共服务的统筹协调力度，重点保障教育、医疗、社会保障等基本公共服务的供给。同时，转变政府供给方式，通过政府购买服务、特许经营、补贴等方式，引导市场主体与社会组织参与农村公共服务供给，提高供给效率。二是激发市



场主体的参与活力,出台优惠政策鼓励企业、社会资本参与农村公共服务供给,如对参与农村学校、医院建设的企业给予税收减免、财政补贴等支持;引导互联网企业参与农村信息化基础设施建设与公共服务供给,如开展在线教育、远程医疗等服务,缩小城乡数字鸿沟。三是培育社会组织的协同能力,加大对农村社会组织的扶持力度,通过资金支持、能力培训等方式,提升农村社会组织在公共服务供给中的参与度,鼓励其承接政府转移的公共服务项目,如农村养老服务、公共文化服务等。同时,建立农村公共服务需求表达机制,通过村民代表大会、问卷调查等方式,充分了解农村居民的公共服务需求,确保公共服务供给与需求精准匹配。

#### 4.3 优化财政投入机制,强化农村公共服务资金保障

财政投入是实现城乡公共服务均等化的物质基础,需要优化财政投入结构,建立稳定的农村公共服务财政投入机制。一是加大农村公共服务财政投入力度,调整财政支出结构,提高农村公共服务投入占财政总支出的比例,确保农村教育、医疗、社会保障等领域的财政投入增速高于城市。同时,建立城乡公共服务财政投入均衡机制,通过财政转移支付缩小区域间农村公共服务投入差距,重点加大对中西部欠发达地区农村公共服务的转移支付力度,确保不同区域农村居民享有大致均等的公共服务。二是创新财政投入方式,探索政府与社会资本合作(PPP)模式、众筹模式等,引导社会资本参与农村公共服务投入;建立农村公共服务专项基金,整合各类涉农资金,集中用于农村公共服务重点领域建设,提高资金使用效率。三是加强财政资金监管,建立农村公共服务财政资金绩效评估体系,对资金使用效率、服务质量等进行全面评估,确保资金专款专用;完善监督问责机制,对财政资金使用过程中的违规行为进行严肃问责,保障财政资金的安全与高效使用。

#### 4.4 提升基层治理能力,强化农村公共服务人才支撑

基层治理能力的提升是实现城乡公共服务均等化的关键保障,需要加强农村基层治理体系建设,强化人才支撑。一是加强农村基层政府治理能力建设,优化乡镇政府机构设置,充实基层工作人员队伍,通过公开招聘、定向培养等方式,选拔一批专业能力强、服务意识高的工作人员充实到农村基层治理岗位;加强对基层工作人员的培训,提升其在公共服务统筹协调、资源整合等方面的能力。二是完善农村自治组织建设,健全村民自治机制,保障

村民在公共服务供给中的知情权、参与权、监督权,鼓励村民参与农村公共服务的规划、建设与管理,提高公共服务供给的针对性与有效性。三是强化农村公共服务人才支撑,建立农村人才激励机制,提高农村教师、医生、管理人员等专业人才的薪酬待遇,改善工作生活条件,吸引优秀人才向农村流动;开展农村本土人才培养工程,通过职业培训、学历教育等方式,培养一批懂技术、善管理的本土人才,充实农村公共服务人才队伍;建立城乡人才交流机制,推动城市优秀教师、医生等专业人才到农村挂职、支教、支医,提升农村公共服务专业水平。

#### 结论

城乡融合进程中的公共服务均等化是一项系统性工程,既是缩小城乡差距、实现社会公平正义的内在要求,也是推动城乡融合高质量发展的关键支撑。当前我国城乡公共服务均等化虽取得了一定进展,但在教育,医疗,社会保障,基础设施等基本公共服务领域还存在较大差距,究其原因,在于制度性壁垒未能完全破除,供给机制失衡,财政投入结构不合理,治理能力城乡分化等多重因素的交织影响。实现城乡公共服务均等化,需要以制度创新为根本动力,破除户籍绑定公共服务壁垒;以多元协同供给为核心路径,提升公共服务供给效率;以优化财政投入为物质保障,强化农村公共服务资金支撑;以提升基层治理能力为关键抓手,强化人才支撑;以建立监测评估体系为重要保障,确保均等化进程有序推进。只有通过系统性的改革与创新,才能逐步缩小城乡公共服务差距,实现城乡融合背景下公共服务均等化的高质量发展,为全面推进乡村振兴,实现共同富裕奠定坚实基础。

#### 参考文献

- [1] 牛怡丹,石峰可.中国式现代化进程中城乡融合发展的逻辑、困境和进路[J].中共郑州市委党校学报,2025,(04):80-87.
- [2] 刘天军,李卓.农村增活力:县域城乡融合促进乡村全面振兴的路径探索[J].学习与探索,2025,(02):13-22.
- [3] 宋才发,杨志恒,王孟欣,席增雷,杨胜利,赵楠.中国式现代化背景下城乡融合发展的理论与政策研究[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2025,50(02):1-27.
- [4] 任维德,张乐.城乡融合发展:中国城市化进程中空间治理的新议题及其推进理路[J].内蒙古社会科学,2025,46(01):40-47.
- [5] 李卓.城乡融合视域下乡村振兴的推进逻辑、制度障碍与优化路径[J].西安建筑科技大学学报(社会科学版),2025,44(01):37-48.