

共同富裕进程中的公共服务均等化机制研究

马井彪

(中共台州市委党校[台州行政学院], 浙江省台州市, 318000)

摘要: 共同富裕与公共服务均等化存在内在逻辑关系, 在价值取向上、基本内涵上、问题导向向上具有契合性。共同富裕进程中的公共服务均等化面临公共服务资金投入体制的城乡差异与失衡、公共服务资源互动的现存问题与深层困境、公共服务均等化法律体系的现存缺陷与完善需求。因此, 需要改革城乡公共服务财政投入机制、构筑公共服务供给新生态、健全公共服务法律与评估监督体系等方面推进共同富裕进程。

关键词: 共同富裕; 公共服务均等化; 困境; 机制

引言

共同富裕作为中国式现代化的本质要求与核心目标, 其战略部署与推进路径在党的重要会议中持续深化、不断明晰。

十九届五中全会把“基本公共服务实现均等化”和“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”[1]作为国民经济和社会发展的2035年远景目标, 从国家发展顶层设计层面, 确立了公共服务均等化与共同富裕之间的战略关联性。在此基础上, 党的二十大报告进一步作出“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”的重大论断, 同时将“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”[2]纳入新发展阶段民生保障与社会建设的重点任务范畴, 不仅强化了共同富裕的战略定位, 更明确了公共服务均等化在推进共同富裕进程中的实践路径与核心作用。

1. 共同富裕与公共服务均等化的内在逻辑关联探析

1.1. 共同富裕与公共服务均等化在价值取向上的契合性

作为中国特色社会主义理论体系与实践进程中的核心议题, 共同富裕与公共服务均等化并非孤立存在的政策目标, 二者在价值内核层面深度契合, 共同彰显着鲜明的人民性取向, 这一取向既是中国共产党全心全意为人民服务根本宗旨的具象化体现, 也是中国特色社会主义制度根本属性的必然要求。

从共同富裕的价值指向来看, 其本质是通过经济社会的全面发展, 推动人民生活质量的系统性提升, 而这一目标的实现, 始终以“以人民为中心”作为根本遵循。在共同富裕的实践框架中, 人民不仅是发展成果的最终享有者, 更是参与、建设与治理的主体力量——无论是城镇居民还是乡村居民, 其平等的参与权、发展权与共享权均被置于核心位置。唯有充分激发不同群体的创造活力, 凝聚全社会的共识与力量, 才能为共同富裕的推进注入持续动能, 最终实现“发展成果由人民共享”的根本目标。

公共服务均等化作为实现共同富裕的重要路径与制度保障, 其价值取向与共同富裕高度统一。公共服务均等化的核心要义, 在于打破地域、城乡、群体间的壁垒, 为全体人民提供普惠、可及、优质的公共服务, 而这一过程本身就是对“以人民为中心”理念的践行。通过推动教育、医疗、养老、社会保障等公共服务的均等化供给, 能够切实维护广大人民群众的利益, 不仅助力人民在物质生活层面实现富足, 更能满足其在精神文化、健康保障等方面的多元需求, 进而不断增强人民群众的获得感、幸福感与安全感, 为共同富裕的最终实现筑牢民生根基。

1.2. 共同富裕与公共服务均等化在基本内涵上的契合性

中央财经委员会第十次会议深化对共同富裕内涵的阐释, 着重强调其三大核心特征: 一是主体的全民性, 明确共同富裕是“全体人民的富裕”, 而非少数群体的特殊利益; 二是内容的全面性, 要求实现“人民群众物质生活和精神生活都富裕”, 突破单一物质维度的局限; 三是路径的非平均性, 指出共同富裕“不是

整齐划一的平均主义”，需遵循“分阶段促进”的实践逻辑。“发展性、共享性和可持续性既是共同富裕的核心要素，也是推动和实现共同富裕的必要条件，三者缺一不可”[3]，这一观点进一步丰富了共同富裕的内涵层次，为理解其本质提供了理论支撑。

相较于共同富裕的宏观性，公共服务均等化的内涵可从“供给主体与“受益主体”双重视角展开解析。从政府供给视角看，公共服务均等化要求各级政府依托公共财政体系，为不同地域、不同群体提供“基本均等的公共物品与服务”，其核心指向财政投入分配、成本分担机制、收益分享规则的公平性[4]；从社会公众受益视角看，公共服务均等化则意味着“一国范围内的全体居民应当享有水平大致相当的基本公共服务”，具体覆盖义务教育、基础卫生医疗、就业支持、社会保障等关乎民生福祉的核心领域。本质而言，公共服务均等化的核心目标是将公民在政治、经济、社会、文化等领域的发展差距控制在社会可接受范围内，在公共服务领域保障社会成员基本权利的相对平等实现。需特别注意的是，“均等化”并非静态的“绝对等同”，而是具有动态演进特征的概念，这表明公共服务均等享有的目标实现必然是一个长期、渐进的过程。

综合二者内涵可见，共同富裕与公共服务均等化存在三方面显著共通性：其一，过程的长期性，二者均非短期可达的目标，而是需要通过长期积累、持续完善，分阶段、有计划推进的系统工程；其二，主体的全民性，二者均以“全体社会成员”为服务对象，强调通过制度完善与资源均等化配置，保障发展成果的全民共享，突出资源分配的均衡性与公共性；其三，路径的渐进性，二者的推进均需结合不同地区发展实际与不同阶段的核心需求，明确阶段性侧重点，逐步向更高层次、更优水平迈进，体现了理论内涵与实践路径的统一。

1.3. 共同富裕与公共服务均等化的问题导向契合性

公平正义作为中国特色社会主义的本质属性与内在要求，构成了共同富裕与公共服务均等化两大命题的核心问题指向。二者在价值逻辑层面高度契合，均以破解发展中的公平正义难题为首要任务，但其问题解决的侧重点与实践路径存在递进关联。

共同富裕以公平正义为根本价值遵循，其核心诉求在于构建“机会均等—过程公平—结果共享”的完整保障体系。一方面，它强调破除城乡、区域、群体间的制度性壁垒，保障全体社会成员平等参与经济社会发展的权利，为不同主体创造公平竞争的起点；另一方面，它注重优化分配结构，在初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系中凸显公平导向，推动发展成果更均衡地惠及全体人民。需明确的是，共同富裕绝非否定效率的绝对平均主义，而是追求公平与效率的动态平衡，最终目标是通过制度设计与政策实践，维护最广大人民的根本利益，实现社会公平正义的实质性提升，这一目标与当前我国发展阶段的现实需求高度适配。

从实践层面看，我国城乡发展不平衡问题仍是制约共同富裕实现的关键瓶颈，这种不平衡不仅体现在居民收入差距、产业发展水平等经济领域，更集中反映在公共资源配置的城乡失衡上。其中，公共服务的非均等化是最为突出的表现之一，农村居民在教育、医疗、养老、基础设施等公共服务领域，难以与城市居民享有同等质量与水平的保障，这种差距直接导致农村居民无法充分共享经济社会发展成果，成为城乡共同富裕进程中的短板。

由此可见，公共服务均等化是破解城乡发展不平衡、推动共同富裕落地的重要抓手。通过精准补齐农村公共服务短板，逐步缩小城乡公共服务差距，既能为农村居民提供平等的发展机会与基本保障，又能进一步释放农村发展潜力，从而为全体人民共享共同富裕成果奠定坚实基础。从这一逻辑出发，公共服务均等化与共同富裕在问题导向与目标追求上形成了有机统一，共同服务于实现社会公平正义、促进人的全面发展的根本任务。

2. 共同富裕进程中公共服务均等化面临的困境

2.1. 公共服务资金投入体制的城乡差异与失衡

公共服务均等化是推进共同富裕的核心支撑，其有效落地需以持续、充足的资金投入为保障。面对当前以国内大循环为主体的新发展格局，政府需要通过提高公共服务水平与完善社会保障体制来增加实际工资，从而实现内需驱动消费。然而，“在中国式分权的背景下，尽管地方政府在提供公共服务方面具有地域优势，但由于城市发展偏向性和财政支出偏向，导致城乡居民基本权利的不对等”[5]，直接导致公共服务投融资体制呈现显著的城乡分化特征，进而成为制约城乡公共服务均衡发展的关键瓶颈。

从资金配置层面看，受城市优先政策惯性与地方财力分布不均的双重影响，农村地区在基础设施建设领域的投入长期处于劣势地位。相较于城市基础设施的高密度覆盖与高效能运转，农村地区的交通、水利、能源、通信等基础设施不仅覆盖率低，且在维护与升级方面的资金供给严重不足，这直接造成城乡居民在生活环境质量上的显著差距。更重要的是，基础设施的落后进一步导致农村地区在吸引外部投资、培育特色产业

等方面缺乏竞争力,形成“资金投入不足—发展动能薄弱—资源吸引力下降”的恶性循环,严重制约农村经济的可持续发展与农民收入水平的提升。

从资本流动维度分析,城乡投融资体制的失衡还体现在农村资本的单向流出现象。一方面,农村居民通过储蓄存入国有银行的资金、参与股票与债券市场的资本,以及地方政府招商引资所吸纳的大部分社会资本,在现有体制导向下多被优先配置于城市工业与服务业领域,导致农村地区可用于基础设施建设、基础教育、医疗卫生、社会保障等公共服务领域的资金严重短缺;另一方面,农村居民与农村中小企业在获取银行贷款时面临更为苛刻的审批条件与更高的融资成本,这不仅限制了农民自主创业与扩大生产的能力,也使得农村公共服务领域的资金缺口难以通过市场化渠道得到弥补。这种城乡资本配置的失衡,不仅加剧了城乡公共服务水平的差距,更在一定程度上导致城乡居民发展机会的不平等,削弱了农村地区的发展活力,对共同富裕目标的实现形成显著制约。

2.2. 公共服务资源互动的现存问题与深层困境

习近平总书记指出,“现阶段,城乡差距大最直观的是基础设施和公共服务差距大。农业农村优先发展,要体现在公共资源配置上”[6]。在我国城乡关系发展进程中,长期存在的城乡二元结构始终是制约资源要素自由流动与高效配置的核心障碍。这一结构使得城乡之间的联系更多依赖行政指令与机械性调配,缺乏基于需求导向的有机互动与协同机制,进而直接导致城乡基础设施建设规划与公共服务供给体系呈现出显著的失衡状态。

在共同富裕战略目标的指引下,各级政府已积极推动城乡公共资源均衡配置工作,出台了一系列针对性政策举措。但需正视的是,城乡公共服务领域的差距并非短期形成,而是长期城市偏向性发展政策累积的结果。在过往发展模式,农村地区在资源分配、产业布局等方面更多承担着为城市发展提供支撑的角色,国家层面长期实行的倾斜性资源分配体制,进一步固化了城乡公共服务“各自为政、自产自销”的单一供给格局。

从供给能力来看,农村地区受限于自身生产力水平与经济基础,公共产品的生产规模、覆盖范围均存在明显局限,其公共服务在质量标准、供给数量上与城市地区存在难以忽视的差距;与之相对,城市地区依托密集的企业主体与激烈的市场竞争,公共服务产品的创新迭代速度较快,供给体系更为完善。这种供需与能力的错配,本质上反映出城乡公共服务资源在互动性与互补性上的双重不足。城市地区在公共服务产品生产领域积累的先进技术、管理经验与运营模式,未能通过有效渠道向农村地区传导与辐射,城乡之间缺乏常态化的技术交流、人才互通与经验共享平台。这一现状不仅制约了农村地区经济社会的整体发展进程,更直接阻碍了农村公共服务产品自主生产能力的提升,导致城乡公共服务领域的发展差距难以得到实质性缩小。资源要素的整体利用效率偏低。在城市公共服务市场中,由于生产主体数量众多、市场竞争充分,部分领域已出现公共服务产品供大于求的情况,存在资源闲置与低效利用的问题;而农村地区则面临截然相反的困境,公共服务产品供给严重不足,教育、医疗、养老等基础公共服务的可及性与保障水平远不能满足农村居民的实际需求。这种城乡之间资源供需的结构性错配,既造成了社会公共资源的浪费,也进一步加剧了城乡公共服务发展的不均衡性。

2.3. 公共服务均等化法律体系的现存缺陷与完善需求

公共服务均等化的实现,离不开健全法律体系的支撑与保障。当前基本公共服务供给存在不均衡不充分问题,且均等化事业缺乏有力法治支撑:无专门法律推动,进程中法治精神、原则及权利话语不足,法制化程度低,均等化目标亦缺少刚性法治监督与约束[7]。我国公共服务领域的法治建设仍存在显著短板,集中体现为法律体系不完善、立法层级偏低、制度权威性不足,尚未形成以专门性基本法为核心的统领性框架,这一现状已成为制约公共服务均等化推进的关键瓶颈。

从立法实践来看,我国公共服务领域的立法工作尚未形成统一的价值理念与科学的体系结构,系统性与整体性明显缺失。尽管针对教育、医疗、社会保障等具体公共服务领域出台了部分法律法规,但在宏观层面,政府更多依赖行政法规、部门规章及临时性政策文件应对公共服务领域的新问题、新挑战。不可否认,此类规范性文件在应对突发事件、解决短期性公共服务需求时,具有制定周期短、调整灵活的优势,能够快速响应现实治理需求。然而,从法治国家建设的长远目标审视,行政法规与政策文件的法律位阶较低、权威性不足,其效力层级与公共服务作为基本民生保障的重要地位不相匹配,也与依法治国的根本理念存在偏差。更为突出的问题在于,政策制定往往带有较强的目标导向与部门倾向性,易因制定过程中利益协调不充分、需求考量不全面,导致不同部门、不同层级出台的规范性文件之间出现冲突,形成制度壁垒。这种冲突不仅增加了公共服务领域的执法难度,也使得公民在获取公共服务时面临标准不一的困境,直接损害了公共服务的公平性与可及性。

从制度功能角度分析,公共服务领域基本法的缺失,导致整个法律体系缺乏核心统领,进而引发一系列连锁问题:其一,公民在公共服务领域的权利边界与义务范围未能得到明确界定,公民难以清晰知晓自身应

享有的公共服务权益，也无法准确把握自身在公共服务参与中的责任，导致权利主张缺乏明确依据，义务履行缺乏清晰指引；其二，政府在公共服务供给中的职权范围与责任边界模糊，既无法有效约束政府在公共服务领域的权力滥用，也难以明确政府在公共服务供给不足、质量不达标时的责任追究机制，使得政府公共服务职能的履行缺乏刚性约束；其三，公民公共服务权利的实现缺乏稳定的制度保障，政府公共服务权力的行使缺乏有效的监督制约，长期下来易引发公民对公共服务的不满，积累社会矛盾，对社会和谐稳定构成潜在威胁。

在地方实践层面，基本法的缺失进一步导致地方政府在公共服务职能履行中存在明显的被动性与形式化倾向。部分地方政府将公共服务供给视为任务指标而非法定职责，缺乏主动服务意识与责任担当，在公共服务资源投入、服务质量提升等方面缺乏积极性，导致公共服务供给与当地居民实际需求脱节，服务质量难以保障。更为关键的是，由于缺乏全国统一的公共服务评估机制，地方政府在公共服务领域的履职成效缺乏科学、客观的评价标准。这种“评估缺位”与“追责不力”，不仅难以激发地方政府提升公共服务质量的创造性与主动性，也使得公共服务均等化在地方层面的推进缺乏有效的制度动力，制约了全国公共服务均等化目标的整体实现。

3. 实现共同富裕的公共服务均等化联动机制

3.1. 改革城乡公共服务财政投入机制

共同富裕的核心目标在于实现全体人民物质生活与精神生活的协同富裕，涵盖物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的全方位提升。在新发展阶段推进共同富裕，关键在于凸显共同的包容性——其主体既包括微观层面的个体，也涵盖宏观层面的区域、中观层面的城市与城乡之间，需着力破解当前区域发展失衡、城乡发展差距显著的主要矛盾。

我国长期存在的城乡二元体制，导致城乡社会资源配置失衡、居民社会地位差异明显，直接造成公共服务在城乡之间的非均等化现象。基于此，需进一步深化农村教育、社会保障、就业制度改革，通过制度层面的优化促进资源均衡配置，确保农民群体享有与城市居民平等的福利待遇，为公共服务均等化提供制度支撑。在制度保障基础上，提升农村公共服务供给水平是实现共同富裕的重要路径，而这一过程中，增强地方政府尤其是基层政府的公共服务供给能力尤为关键。基层政府作为连接农村居民的基层政权组织，在落实惠农政策、推进农村公共基础设施建设等方面发挥着不可替代的作用。自取消农业税后，基层政府逐步从管制型向服务型转变，但受限于财政实力，其在公共服务领域的资金投入能力明显不足，难以满足农村居民日益增长的公共服务需求。

因此，要在共同富裕进程中推动公共服务均等化，必须强化对基层政府的财政支持，构建可持续的农村公共服务财政保障机制。具体而言，需进一步调整财政支出结构，提高财政资源向农村地区的倾斜力度，扩大公共财政覆盖农村的范围，切实增强基层政府的公共服务供给能力，为农村公共服务水平提升提供稳定的资金保障。

3.2. 构筑公共服务供给新生态

在公共服务供给实践中，单一主体的服务模式已难以满足民众日益多元、精细的需求，唯有打破壁垒、汇聚多元力量，才能构建更具韧性与活力的公共服务供给新生态。在现代公共服务体系中，政府作为核心供给主体，其职能定位与履职模式直接关系公共服务的质量效能。推进公共服务型政府建设，关键在于推动政府职能深度重塑：在保留必要经济调控职能的前提下，将公共服务职能置于优先地位，摒弃传统以GDP增长为唯一核心的发展路径，构建与民众多元化需求精准匹配的服务体系，让公共服务供给更具针对性与实效性。

共同富裕战略的深入推进，叠加城乡居民尤其是农民群体对优质公共服务的迫切需求，为服务型政府建设注入现实动力。这要求政府彻底转变政绩导向，确立以人为本的价值内核：公共服务供给需精准对接民生痛点，以提升民众生活品质为根本目标，打破城乡公共服务壁垒，让农村居民平等享有教育、医疗、养老等公共资源，真正将公共服务转化为推动共同富裕的坚实支撑。社会组织作为公共服务供给的重要补充力量，能有效盘活社会资源、填补政府服务盲区。政府需通过完善政策扶持机制、优化监管服务环境，为社会组织发展赋能；同时适度开放公共服务领域，引导社会组织凭借资金、技术、人才优势参与城乡公共服务均等化建设，形成“政府主导、社会协同、多元参与”的公共服务供给新生态，切实提升人民群众的获得感与幸福感。

3.3. 健全公共服务法律与评估监督体系

在共同富裕深入推进的当下，健全公共服务法律与评估监督体系，成为保障民生福祉、实现社会公平的关键支撑。当前，公共服务领域存在法律法规分散、部分条款冲突等问题，制约了服务的统一性与规范性。因此，应加快制定公共服务法领域统领性法律，系统整合现有政策法规，消除制度壁垒，形成覆盖全领域、权责清晰的法律框架，为公共服务均等化提供坚实法治保障。

与此同时，健全公共服务评估监督体系至关重要。随着政府职能向公共服务主导转型，传统依赖上级指令的监督模式已难以适应需求，需将公共服务绩效纳入政府政绩考核核心指标，提高其权重占比。当前部分地方政府因短期政绩导向，重经济发展轻公共服务投入，导致民生领域资源不足。通过强化公共服务考核权重，建立问责机制，引导政府树立长远民生观。此外，要健全评估体系，内容上涵盖教育质量、医疗资源分配、社保覆盖等关键维度，程序上规范目标制定、过程监管与结果公示流程，并动态对接人民群众需求。同时引入第三方评估与公众监督，保障评估公正公开，切实提升民众对公共服务的满意度与信任度，助力共同富裕目标实现。

4. 结论

本文围绕共同富裕与公共服务均等化的内在关联展开研究，结果表明，二者在价值取向、基本内涵与问题导向上的高度共通性，并非偶然重合，而是国家推进社会公平、改善民生福祉的必然逻辑体现——公共服务均等化是实现共同富裕的重要支撑，共同富裕则为公共服务均等化提供了目标指引，二者形成“目标-路径”的双向赋能关系。研究同时证实，当前二者协同推进面临的资金投入失衡、法律体系缺位、资源互动不足三大困境，本质是公共服务供给体系与共同富裕目标适配性不足的集中体现，若不加以破解，将直接制约共同富裕的实现进程与公共服务均等化的推进质量。基于此，本文提出的“财政投入改革-法律监督完善-服务型政府建设”三维联动机制，既是对现有困境的针对性回应，也是构建二者长效协同关系的关键路径。通过优化资源配置、明确制度保障、强化政府职能，可有效弥合公共服务供给差距，为共同富裕筑牢民生基础。需正视的是，本文对不同区域公共服务均等化差异化需求的探究仍显粗浅，尚未充分深耕东中西部在经济基础、民生诉求上的禀赋差异。未来可进一步立足区域发展实际，将联动策略的普适性与区域需求的特殊性深度融合，细化适配不同区域的实施路径，推动公共服务均等化与共同富裕在区域层面实现更精准的对接、更高效的落地。

基金项目

本文系2023年度浙江省社会科学界联合会研究课题“共同富裕进程中的公共服务均等化机制研究”成果（课题编号：2023N156）

参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议 [N].人民日报,2020-11-04(1).
- [2] 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 [N].人民日报,2022-10-26(01). [3] 郁建兴,任杰.共同富裕的理论内涵与政策议程 [J].政治学研究, 2021(3):13-25+159-160.
- [4] 刘厚金.公共服务均等化: 理论内涵与路径选择 [J].生产力研究,2011(1):23-24+45.
- [5] 钱力,张轲.城乡基本公共服务,要素流动与收入差距 [J].统计与信息论坛. 2023, 38 (2):103-116.
- [6] 习近平.论坚持全面深化改革 [M].中央文献出版社,2018:396.
- [7] 李若兰,刘心宜.相对贫困治理下基本公共服务均等化的法治逻辑与权利构建 [J].河北法学,2023(9):109-121.