

【社会建设】

# 优化公共服务布局对乡村共同富裕的影响

丁元竹

〔中共中央党校（国家行政学院），北京 100089〕

**【摘要】**在乡村振兴背景下，如何建设现代公共服务体系、推进基本公共服务均等化，实现城乡融合发展、城乡资源双向流动，最终推动整个国家乡村振兴和城市发展，形成城乡一体化的现代化建设格局，推动实现共同富裕，是当前和今后一个时期应当重点关注的问题。合理布局公共服务体系的原则，一是在集体经济发展中促进共同富裕，二是以能人和人才推动乡村振兴，三是完善城乡公共服务体系必须进行合理的空间布局。

**【关键词】**共同富裕 乡村振兴 公共服务 逻辑

**【中图分类号】**D422.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-6623（2022）02-0086-08

**【作者简介】**丁元竹，中共中央党校（国家行政学院）督学、社会和生态文明教研部教授、博士生导师，研究方向：社会政策、发展战略、公共服务。

DOI:10.19625/j.cnki.cn44-1338/f.2022.0026

## 一、合理布局公共服务是实现共同富裕和推动乡村振兴的重要构成

实现共同富裕必须关注农村和农民。乡村振兴是党中央作出的重大战略部署，是推动社会主义现代化国家建设的重要内容。与20世纪80年代推行联产承包责任制及大力发展乡镇企业不同，乡村振兴是在国民经济成长进入新发展阶段、经济社会步入高质量发展轨道、人民群众生活品质有了显著提高之后，为在更大程度上激发城乡居民的积极性、主动性、创造性，实现城乡资源双向流动、城乡融合发展、城乡居民共同富裕而实施的重大战略举措，乡村振兴的核心是产业振兴。唯有产业发展，农民方能就业、增加收入、增长财富，实现城乡资源双向流动，城乡协同发展。

从共同富裕和乡村振兴视角看，城和乡的关系不是相“克”，而是相“辅”，它们在经济发展进程中不断相互促进和融合。产业发展过程中的制度设计是实现共同富裕的重要环节，既考验乡村振兴的制度安排、新时代乡村干部的治理智慧，也考验城镇居民的发展选择，做大“蛋糕”时切好“蛋糕”是大智慧。乡村振兴不能完全依赖产业发展，富裕起来的农民和进入乡村发展的城镇居民需要基本公共服务、非基本公共服务和生活性服务。有了各类服务，人们才能安居乐业，有生产有生活，生活品质才能提高。《社会资本投资农业农村指引（2021年）》提出，“鼓励社会资本改造传统小商业、小门店、小集市等商业网点，满足农村居民消费升级需要，积极发展批发零售、养老托幼、文化教育、环境卫生等生活性服务业，发展线上线下相结合的服务网点，推动便利化、精细化、品质化发

展，为乡村居民提供便捷周到的服务”<sup>①</sup>，这意味着在乡村振兴过程中必须以公共服务体系为支撑，鼓励和支持社会力量参与公共服务体系建设。乡村振兴由硬件（包括规划设计、基础设施建设）、软件（诸如乡村治理、资源分类、内置资金互助、劳动力培训等）、运营（类似自给、金融、民宿、乡宿、农家乐等）三部分组成。乡村振兴需要依托综合性区域发展政策，包括完善的硬件设施，诸如医院、学校、托儿所、幼儿园、社会福利设施等基础工程，它们促进人的全面发展，提高生活品质，实现共同富裕。

## 二、发展和完善公共服务，是农村经济发展和农民生活水平提高后的基本需求

本文以内陆的陕西省咸阳市袁家村和沿海的山东省寿光市屯田西村为例，探索它们如何实现产业振兴和发展公共服务问题，以此深入剖析乡村振兴过程如何重构公共服务体系。

（一）在发展农村经济和城镇化中实现农民致富

袁家村和屯田西村走的都是内生式发展道路，靠的是依托当地资源实现产业发展和农民富裕。

袁家村是陕西省咸阳市的一个行政村，而屯田西村建在所处县级市市区中，村中高楼林立，在规划上属于城市的一部分。若不考虑户籍和历史，它是典型的城市社区。这是它与袁家村最大的不同。

20世纪70年代，袁家村大力发展农业，较早解决了温饱问题。20世纪80年代，袁家村开始创办乡镇企业，包括窑厂、砖厂、水泥厂、影视公司，甚至在外地还办了企业，目前有些企业依然在外地运行，村民在乡镇企业的发展中走上了致富道路。2007年是袁家村的转折点，当时因宏观环境变化，村里人口开始离土离乡，出现空心化现象。这一年，在该村某村干部的领导下，该村从开发农家乐，建设民居、小吃一条街，到后来发展更大规模的旅游产品和品牌经济，搞活了经济。袁家村发展起来后，村党组织审时度势，发挥品牌优势，在各地继续拓展业务。眼下的袁家村汇集了1000多名创

业者在村里投资做生意，有5000多名周边村民和外地务工者在村里就业，不少外来人口已安营扎寨，安居乐业。旅游与农副产品形成的产业链把区域经济链接起来，以袁家村产业和品牌为龙头，成为当地小小的增长极，产生涓流效应，拉动周边和旅游沿线10000多名农民销售农副产品，提高了周边地区居民的收入。这样一个小小村落聚集了几百种小吃、各种各样的特色民居。近年来，在上级党委政府支持下，他们把附近十个村子合并进来，推动更多农民实现共同富裕，还相继走进省城等大城市开设了17家城市体验店，在西部、中部和南方四省开发“乡村里的城市、城市里的乡村”特色文化体验模式。

1998年之前，屯田西村在当地属于有名的“穷乱村”。就在这一年，在镇办企业担任厂长的M书记和村两委班子带领下，“三盘棋”下活了村集体经济。第一盘棋是盘活临街店铺。作为城中村，屯田西村在建造居民住宅的同时建设了9万平方米沿街店铺。村两委把以往通过实物形式发放给村民的福利改为以票据形式发放给村民，村民用这些票据到店铺购物、消费，促进店铺发展，店铺经营者定期拿票据到村里兑付现金。通过这种方式，90%多的沿街店铺出租出去，经营进入良性循环。第二盘棋是盘活现有资金。村里没有把集体资金一分了之，而是主动盘活这些资源，通过经营农村实现价值增值。第三盘棋，随着社区改造和城中村不断发展，大部分村民慢慢改行进入二三产业，也有部分村民因习惯和其他考虑，愿意继续种植蔬菜。屯田西村所在街道党工委办事处通过土地流转方式从附近乡镇流转土地700多亩，帮助那些愿意继续种植蔬菜的村民建大棚，解决了部分村民的就业和生计问题，拓展了发展和致富渠道。2020年，该村集体收入超3000万元。

（二）不断提高的乡村收入需要完善的公共服务体系

调研发现，袁家村很多原居民的家庭收入很高，有的便在附近的城市或省城购房，把孩子送到地级市或省城上小学、中学、大学，原居民逐渐离开了农村。短期看，部分老一代原居民会在这里住

<sup>①</sup> “农业农村部 国家乡村振兴局：鼓励社会资本投资13个重点领域”，《文旅前沿智库》2021年8月6日，<https://mp.weixin.qq.com/s/U09H1S7OSw0YTdroSbMCRA>。

下去或往返于城乡之间,但其后代未来是否回来则有很大不确定性。可以看出,公共服务体系建设的重要性。

屯田西村集体经济有了一定发展后,相关的公共服务事业提上议事议程。从2003年开始,村委会通过为长者发放现金福利,由村集体缴纳村民养老保险、合作医疗,为村民办理农村新型合作医疗保险,并高标准建设社区党群服务中心、老年活动中心、地下文化广场、配置X光机、B超等大型医疗设备的卫生室等,为居民就业和享受公共服务提供便利。

(三) 集体经济是打通公共服务“最后一公里”的基本保障

解决好基层公共服务必须夯实集体经济基础。

袁家村把作坊孵化成合作社,推动全体居民参股经营。合作社是袁家村的特色,如小吃街合作社、豆腐合作社、粉条合作社、辣子合作社、酸奶合作社、面粉合作社、醋合作社、油合作社等。合作社信息透明,其名单显示,除了袁家村本村村民外,参加合作社的还有周围村庄,乃至更远地区的人。合作社采取交叉持股、相互监督、利益共享方式,产生了农村利益共同体。在确保参股者利益边界清晰前提下,村委会着力推行股份制,把农村资源股份化,通过不断改善营商环境,确保商户有利可图,有发展机会。在掌握土地使用权、建筑建设使用权的前提下,按照共同富裕的原则稀释股权,让村民甚至周边村民入股分红。从深层次看,他们把传统美食、传统文化、传统服装运用于文化旅游,使得生活得到改善,事业得到发展。

历史上的屯田西村是个典型的蔬菜农业村庄。村两委根据发展规划,重新划分地块,规划土地用途,在遵守国家法律和尊重村民意愿的基础上,与村民签订种植或流转协议。到2002年,屯田西村的全部土地调整任务完成,建设新式蔬菜大棚760个,村集体收入增加76万元。2003年,屯田西村对村庄进行二次规划,征得村民同意后,重新划分宅基地,开展招投标,增收386万元。通过这两项改革,村集体经济有了起色和发展。在此基础上,屯田西村开始谋划招商引资,对村里原有企业拍卖、租赁,吸引工业项目落户,村集体每年可以有稳定的租金和可观的收入。随着经济社会发展,屯田西村开始了工业园区建设,吸引外来企业入驻,2011

年,屯田西村集体经济收入达到700多万元。到2015年10月,全村960户村民拆迁、回迁、装修、入住,成为城中村的“新市民”。

从以上两个村子的发展历程可以看到公共服务体系发展的逻辑:从贫困到温饱,从温饱到小康,从小康到基本公共服务,从基本公共服务到非基本公共服务和生活性服务。村集体与合作社的发展使我们看到了契约自由:按照自我意愿进行的所有形式创新,必须与实现共同富裕这一目标及其手段结合才有价值。换言之,全体合作社人员为了实现共同利益必须平等贡献自己的力量,承担起公共责任。

### 三、合理布局公共服务体系的历史发展 审视和宏观需求分析

(一) 乡村发展和乡村人口流动催生基本公共服务均等化

近代以来,先进的中国人围绕着工业立国还是农业立国的发展道路求索。在艰辛的发展探索中付出了巨大努力。鸦片战争后,面对大开的国门,国人放眼看世界,对自己发展道路反思和认识,反映了不同阶段人们对乡村发展问题的认识水平,也是我们现在从大历史观看实现共同富裕和推动乡村振兴的逻辑起点。

近代中国,首要问题是解决温饱问题。鸦片战争后,中国社会经历了一系列衰变过程,外来机器大工业产品进入、倾销,导致中国传统农业、乡村手工业破产,贫困问题成为中国农村的根本问题。从传统的乡土社会到20世纪下半叶的农村改革,人们普遍认识到:解决温饱问题必须发展农业以外的其他产业,必须进行产业升级和技术革命。这只有在中国共产党的领导下,历经社会主义革命建设、改革开放才得以实现。

以2019—2021年为例,农民收入已经呈现多元化,他们的收入来源于工资、经营、财产以及转移等。中华人民共和国成立伊始,我国基本还是个农业社会。到2020年,在农业领域中就业的人口虽然仍占23.6%,农村就业人数接近3亿人(表1),但大部分劳动力已经实现了在非农就业领域就业。

改革开放最初几十年的乡村人口流动主要是解决生计问题,后来慢慢发展成为公共服务问题。如



表1 2020年我国农村人口及其就业情况

| 时间   | 品类         | 指标名称 | 地区 | 周期 | 单位 | 数值    |
|------|------------|------|----|----|----|-------|
| 2020 | 第一产业就业人口比重 | 比重   | 全国 | 年  | %  | 23.6  |
| 2020 | 农村就业人数     | 人数   | 全国 | 年  | 万人 | 28793 |
| 2020 | 外出农民工人数    | 人数   | 全国 | 年  | 万人 | 16959 |
| 2020 | 城镇就业人数     | 人数   | 全国 | 年  | 万人 | 46271 |
| 2020 | 农民工人数      | 人数   | 全国 | 年  | 万人 | 28560 |
| 2020 | 本地农民工人数    | 人数   | 全国 | 年  | 万人 | 11601 |

数据来源：农业农村部网站，<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/nyb/pc/search.jsp>。

果说，第一个阶段涉及产业链接和城镇布局问题，那么第二个阶段则涉及公共服务区域布局和公共财政投放，以及社会资本布局。

（二）城乡关系变动中的公共服务制度安排者和供给主体定位

费孝通在《乡土中国》中说道：“中国的家是一个事业组织，家的大小是依着事业的大小而决定。”<sup>①</sup>其实在人类发展史上，家作为一个事业单位在其他国家的进化史上也大致相似，彼得·德鲁克（Peter Ferdinand Drucker, 1909—2005）也曾有类似的说法，大意是，在工业革命之前，社会事务是由家庭和社区提供的，进入工业革命和城市化阶段，政府开始承担公共服务责任。这也可以帮助我们理解乡村振兴进程中公共服务的逻辑：富裕起来的农民进城购房、上学、生活、消费，是乡村资本、人才向城市流动，在城市中寻求就业和公共服务。同样，城市人在乡村买房、租屋、开展生产活动，一开始是资本、资源、人才下乡，随之而来的是公共服务问题。新时代，各地农村所处地理位置、周边经营环境不同，各个村庄面临的状况也不同，有的在城郊发展起来了，有的不在城郊。那些既不在城郊又没有能人的村庄，年轻人外出打工、老年人留在村子里的村庄，要么是依赖城里资本、资源、人才下乡推动乡村振兴，要么顺其自然，随着时间流逝而自然消失。解决好公共服务区域布局要求政府从宏观上实施规划，推进基本公共服务均等化，发展和完善非基本公共服务与生活性服务相结合的公共服务体系。公共服务体系建设的“最后一公里”需要有集体经济作为基础。把这个过程演变成需求逻辑就是：人们首先需要解决衣食住行，

这是最基本的，也是马克思一再强调的需要。马克思主义的基本理论对我们理解当前推动乡村振兴依然具有重要意义。衣食住行解决好之后，人们才可以从事其他方面的活动，包括教育、医疗等，如改革开放以来，我国农村公共服务机构、基层组织、基层社会组织得到迅速发展（表2），不断满足农村发展和乡村居民生活需要。这可以解释为什么

袁家村原居民要进城生活和接受教育，屯田西村则因为区位优势，没有这样的需求。公共服务布局是当前乡村振兴、城乡一体化、城乡统筹发展中必须解决好的重大问题，这个问题解决好了，城乡资源双向流动就有了基础，城乡融合发展和城乡一体化也就有了支撑，才能夯实城乡居民实现共同富裕的基础。

表2 我国农村机构情况<sup>②</sup>

| 时间   | 品类         | 指标名称 | 地区 | 周期 | 单位 | 数值     |
|------|------------|------|----|----|----|--------|
| 2020 | 村医疗机构数     | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 610000 |
| 2019 | 村干部牵头农业合作社 | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 230137 |
| 2019 | 村民委员会      | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 533037 |
| 2019 | 村医疗卫生机构数   | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 616094 |
| 2018 | 村医疗卫生机构数   | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 622001 |
| 2018 | 村民委员会      | 数量   | 全国 | 年  | 个  | 540119 |

实施乡村振兴战略，政府要把基本公共服务均等化摆在突出位置，通过市场引导非基本公共服务和各类生活性服务布局对基本公共服务进行合理空间布局。根据适度人口规模、城市健康发展、人才合理布局，使人口在合适的区位逐步聚集。外来人口到乡村，不论是在外的原居民、还是那些在城市中成长起来的原居民的后代，或者那些从外地来寻求发展机会的城市居民，若是有合理的公共服务布局，就会让他们看到未来发展的希望。城乡双向资源流动，关键在于土地。原居民因孩子上学、就业、老年人随子女进城养老或者离去，自然会产生宅基地交易问题。农村宅基地交易需要界定宅基地的资格权与使用权，在政策上明确资格权是否可以通过市场交易、置换，有偿退出，使其市场化，既要解决那些需要交易的原居民的土地出售问题，也要解决外部人口进入乡村发展问题。随着乡村经济

①《费孝通全集》第六卷，内蒙古人民出版社2009年版，第140页。

② 农业农村部网站，<http://zdscxx.moa.gov.cn:8080/nyb/pc/search.jsp>。

振兴,大量城市金融机构会进入乡村地区。在袁家村已经看到地方商业银行设立了营业点。要探索银行等金融机构、互联网金融科技公司服务乡村振兴的途径和方式,实现土地资源、金融资本的城乡双向流动。

当前,教育、医疗、养老是农民最为迫切的公共服务需求。屯田西村位于城市中,需要考虑的是如何与城市居民享有同等的公共服务权力。袁家村则不是这样,远离城市的生活和生产环境,人们形成了不同的选择。如他们把孩子、家属送到附近的地级市、较远的省城居住、上学、生活。这里出现了两个核心问题,一是已经发展起来的农村地区,居民所需要的教育、医疗等基本公共服务和非基本公共服务如何得到满足?这个问题不解决,这类区域的发展不可持续,充其量只能成为经济中心,不能成为生活中心。调研发现,小学生上学的主要场所是乡镇或县城,也有在本村上学的,占比不到20%,到外村去的大约5%多一点,主要取决于村民的经济水平和生活的便利性。医疗情况也类似。乡村发展了,农民收入提高了,教育和医疗跟不上去,青壮年劳动力留在乡村经营,把老人和孩子送到城里,说到底,这都是公共服务体系建设问题。要正确看待原居民的外流,包括村干部和经济条件好的村民把孩子送出去上学、就业,在村里挣了钱,在城里开店铺、居住、生活、上学。如果考虑原居民和外来居民的比例,袁家村已经成为空心村,因其经济发达形成的强大吸引力,外来人口填补了人口空心化。二是在大量原居民离开农村进入城市后,土地流转、土地产权如何处置?这关系到城乡资源的双向流动的体制机制问题。像袁家村和屯田西村是发展起来的典型,并不代表全部乡村,但可以从它们的现在看到乡村未来发展的基本路径。调研显示,在本村居住10个月以上的人数占据绝对比例,共计2054人,占比93.8%。居住3个月以下的有75人,占比3.4%。有1382户被访者无土地转出,占63.1%。有土地转出的被访者中,主要以出租及转让为主,分别为477户、148户,分别占59.1%、18.3%。入股及代耕代种次之,分别为83户、71户,分别占10.3%、8.8%。

在乡村振兴环境下,如何建设现代公共服务体系,推进基本公共服务均等化,实现城乡融合发展和城乡资源双向流动,最终推动整个国家乡村振兴

和城市发展,形成城乡一体化的现代化建设格局,是当前和今后一个时期应当关注的问题。

有人将城市人口、资金、资源向乡村流动称之为逆城市化。逆城市化的前提是乡村必须具备基本公共服务环境、非基本公共服务条件,也就是基本医疗、教育等,没有这些,要想让人们居住下来不太可能,逆城市化也不可能实现。未来,就袁家村而言,如果能够得到各方面的支持,形成一定的发展规模、发展态势、发展布局、公共服务体系,在行政体制改革上进行创新,就有可能在食品产业、食品安全、食品技术方面进一步延伸,形成更大发展态势,吸引大学生等各类人才来村创业,使乡村振兴在更高层次上、更大发展规模上得以推进,实现农民包括原居民和新居民共同发展、共同富裕。

进入21世纪初,基本公共服务问题提上国家议事议程。这个时期的基本公共服务供给,主要着眼于城市中农民工子女接受教育、农民工社会保障、社会救助和医疗问题,寻求这个时期农民工与城市居民之间的权利平等,成为基本公共服务均等化的重要内容和政策重点。这个时期的背景是,国家经济社会迅速发展,人口急剧向城市集中,公共服务体系建设和人口安置问题成为城镇化的重点,社会焦点和突出问题也集中在这里。与此同时,乡村公共服务体系建设也在积极推动,但出现了矛盾:大量乡村人口进城需要基本公共服务,在农村建立的大量公共服务设施闲置。新发展阶段,面对城乡人口、资源、资金、技术双向流动局面的形成,如何建立健全均等可及的基本公共服务体系、构筑人口均衡发展格局、构建终身学习的教育体系、完善优质高效的医疗服务体系、健全人民文化权益保障制度体系、健全完善全民健身服务体系、构建国民休闲服务体系、筑牢重点群体关爱服务体系、建设社区综合服务体系等任务,已经摆上议事议程。随着国际国内环境的变化,经济发展下行压力加大,城镇吸纳劳动力的能力也发生变化,与此同时,一些农村地区采用不同的发展模式把农村建设起来:有的成为城市中的城中村,有的成为大规模农业生产基地,有的成为旅游景区,考虑布局公共服务体系就摆上议程。我国幅员辽阔,各地发展不平衡,需要从实际出发,因地制宜,建设各具特色、有个性也有共性的新型乡村。美好的乡村生活,首先要方便居民,需要完备的配套设施,有医疗、教育、养

老等公共服务支撑。

### （三）探索完善公共服务的体制机制

#### 1. 探索共同富裕的财富积累机制

推动共同富裕根本在于把“蛋糕”做大，通过利益把人们联系起来，通过合理的利益机制激发人们的积极性、主动性、创造性，在发展中把“蛋糕”切好，这包含两个方面的含义：一是如何在私人利益之上建立公共利益机制？二是国家如何在更大规模和更高基础上，通过公共财政投入、社会资本参与，建立符合全体人民需要的公共设施和公共服务体系？

#### 2. 逐步形成激发个体和集体积极性的体制机制

要总结社会主义革命和建设以及改革开放的经验，使其成为实现共同富裕道路体制机制实践和理论的基础。社会主义革命和建设时期所积累的集体经济经验和在集体经济基础上发展农村医疗，“五保户”、公共卫生实践是有价值的民生福祉制度建设探索。而改革开放时期在微观机制的构建上提升社会活力，创造更多的生产力和社会财富，不断改善人民群众生活水平的经验也不能忘记。袁家村和屯田西村都是这样，他们的微观机制是让个体更好地发挥作用，以更大的积极性、主动性、创造性创造财富、生产财富，同时又通过集体经济的方式让每个人都能够有活力，让每个人都能在发展中受益，不断改善物质生活的同时，推动集体经济壮大。实现共同富裕的目标要借鉴历史经验，犹如改革开放初期允许各地农民因地制宜发展乡镇企业，发展农业以外的其他产业一样，鼓励和支持各地探索自己的乡村振兴模式。坚决杜绝“运动式”共同致富和“一刀切”政策，真正让基层人民发挥自己的积极性、主动性、创造性。

## 四、新发展阶段合理布局 公共服务空间体系的基本原则

怎样走好中国特色社会主义乡村振兴道路和实现全体人民的共同富裕？袁家村和屯田西村有以下四点成功经验：一是以村党支部为核心，坚持农民主体地位不动摇，确保全体村民的根本利益和长远利益。二是以村集体平台为载体，坚持公开、公平、竞争、有序的市场化经营模式。三是由村委会牵头，组建管理公司和协会，构建自我治理的管理

模式。四是实施产业融合，不断提档升级，带领全体居民探索新形势下的发展道路：以集体经济为引领，多种所有制并存和共同发展，全体村民共同富裕、社会稳定有序。

由贫困到温饱，从温饱到富裕，中国乡村发展的内在逻辑在不断演进中。乡村振兴中公共服务的逻辑涉及三个问题，一是如何让乡村振兴的主体——农民富起来，流动起来，既能进入城市，也能留在乡村。二是如何创造条件使城乡之间资源流动融合，农民进城能够定居下来，城市居民有机会到乡村发展，开拓生产生活。三是培育人才问题，乡村振兴必须有顶天立地的人才。

### （一）在集体经济发展中促进共同富裕

集体经济的意义在于，一是平衡由于个体的能力、家庭、历史造成的不平等，通过集体力量实现公平。二是通过集体经济积累推动公共服务设施建设、公共服务提供，满足公共服务需求。与此同时，国家和各级政府的公共财政在平衡整个国家的公共服务体系和不平等方面必须发挥重要作用。为了防止资本过度集中，袁家村和屯田西村各自建立了自己的公共机制，在袁家村是村旅游公司，在屯田西村是村集体资产，用来为全体居民福祉服务，包括在各个合作社中发展新型资本组合、新型参与性治理，对参股予以限制，等等。导致财富分化的原因很多，根本在于私人资本积聚和分配过程中财富过度集中。私人资本积聚确实具有强大的推动力。长期以来，资本的收益率明显超过经济增长率，财富越来越向少数人手里集中，且它的增长率高于经济增长率，使资本越来越集中。在实现共同富裕和推动乡村振兴中，要探索在微观基础上实现社会公平的体制机制。

### （二）以能人和人才推动乡村振兴

乡村振兴是把“蛋糕”做大，使人们看到发展前景，发展的前提是保持经济社会不断进步，在发展中实现共同富裕。没有发展就会造成人才流失，股东流失，经济下滑。社会主义的根本目的是发展生产力。如何让能人更好发挥作用，以及通过机制筛选能人？制度环境最为关键。建设相应的公共服务体系，不断扩大生产规模，推动生产和经营产业升级，才能使各类人才有用武之地。振兴乡村需要科技、管理人员。一方面要吸引大学生到农村创业就业，因为他们有新知识新理念，有新点子，可以



与现代社会结合，创造出适应现代消费群体的产品、服务，未来终归是年轻人的世界，未来的消费市场也终归是年轻人的市场。另一方面，吸引一些领导干部到农村去指导、领导、参与农村发展，因为他们有长期的领导经验、关系脉络，发挥他们在动员社会资源中的作用，用他们开阔的视野引领农民走向新境界。在乡村干部和体制内干部之间形成互动机制、流动机制，把他们的积极性、主动性、创造性调动起来。这要求政府做好两件事情，一是尽快布局好公共服务体系，使乡村发展有良好的公共服务环境，能吸引人、留住人，让人们安心生产、生活。二是要从城市中吸引各种类型干部、科研人员、大学生到农村去，创造乡村人才队伍的发展环境，形成乡村发展的人才梯队。农村需要新乡贤，这种新乡贤是全职的，不是兼职的，只有这种全职方式才能够使他们全身心投入到乡村振兴中，把农民带动起来，形成总体和全面发展的态势。

### （三）完善乡村公共服务体系必须进行合理的空间布局

#### 1. 下好空间布局这盘棋

在城乡资源交流、城乡一体化建设过程中，“乡”的概念似乎已不合时宜，特别是从公共服务布局看，应该从区域角度考虑公共服务空间布局，考虑居民接近优质教育、医疗、文化资源。这提出了区域空间问题。如果说20世纪90年代，社会学家费孝通主要是从城和乡的生产，也就是以城作为增长极拉动乡村产业发展，和以城市为龙头带动乡村企业发展格局，那么新发展阶段，城和乡在生产、生活上互补的。针对资源禀赋、产业结构、人口，公共服务体系建设要求从区域布局通盘考虑。区域内公共服务布局要打破传统意义上的城乡分隔、分治。政府可以随着乡村经济规模的扩大增加相应监管机构，包括食品监管等，对公共服务，或许可以考虑随着人口增多，会有越来越多的人集中到乡村，市场和社会资本也自然会去乡村布局学校、医院，形成公共服务体系。要发挥市场在资源配置中的决定性作用，发挥非基本公共服务和生活性服务的作用。

#### 2. 发挥数字技术推动乡村振兴和实现共同富裕的作用

数字化时代的农村面临严峻挑战和巨大商机。

目前外部市场发生了变化，移动互联已经进入下半场，移动互联企业之间的竞争局限于市场的存量，出现了零和游戏博弈，但农业领域有着巨大的空间，无论是科学种植、食品安全，还是提高产量，都有无限做大的可能。在这个意义上，我们理解袁家村对自己的产品、品牌充满信心是有其道理的。发达国家是在完成工业化、城市化、农业机械化之后进入信息化时代的，他们需要通过信息化转型实现工业信息化、城市智慧管理和农村信息化。而中国是在没有完成工业化、城市化、农业现代化（简称“三化”）就进入信息化时代，10亿多人拥有移动互联可以直接把移动互联运用到三化中，这是中国的独特优势。“在这个数字时代，创业成本大幅下降，因此从这个意义上讲，创业变得比以前更加容易。互联网的兴起，让企业几乎可以在零成本的基础上建立起来，这使得个体经营（尤其是在服务业）变得更简单、更廉价。”<sup>①</sup>互联网环境下的供应链是非常完整的，平台帮助农民把他们的产品落地，只要农民、企业家想好品牌，定位好各种软性因素，剩下的工作平台都可以帮助他们落地。当然在这个过程中，同行业的竞争非常激烈，需要更强有力的品牌设计、适应市场的能力。在这个意义上，乡村振兴的人才机制和支持人才安身立命的公共服务机制必须摆上重要议事日程。

## 五、结论与讨论：优化公共服务布局促进乡村共同富裕的基本路径

总而言之，乡村振兴视域下发展完善公共服务体系的逻辑是：农民首先要解决生计、温饱、富裕问题，这依赖于发展农业以外的非产业和乡村人口向城镇转移；城市经济快速发展吸引大量农民进城，进城的农民工需要生计和基本公共服务，尤其到了第二代，全面的公共服务需求提上议程；留在乡村的农民需要全面的公共服务，只是生活水平决定了他们的需求程度；随着经济增长进入稳步增长阶段，城乡资源出现双向流动，基本公共服务均等化、非基本公共服务和生活性服务已经不是从道义上，而是从城乡协调发展上需要进行空间上的重新布局。这就是共同富裕视域下乡村振兴所需要的公共服务发展基本逻辑。

①（英）琳达·岳：《伟大的经济学家》，中信出版集团2020年版，第217页。

### （一）尊重经济社会发展的客观规律

农民把孩子送到地级市、省城，上初中、高中、大学，甚至到东部沿海地区就业，说明人口会向大城市、巨型经济带集中，因为那里有更多的发展机会，生活质量更高。乡村地区要振兴，必须推动要素、资金、人口、经济适度集中，通过城市和乡村资源互相交流不断拉近它们之间的距离，通过基本公共服务均等化和大力发展非基本公共服务、生活性服务缩小区域经济中心、大中城市与乡村地区之间的差距，使乡村地区的人们有钱赚、有学上、有地方看病，生活舒适、便利温馨。农民把孩子送进城里，在城里购房居住有其内在的市场和经济逻辑：人们会根据自己的收入状况选择自己需要的产品和服务，他们的选择范围会从传统意义上的乡村拓展到中等城市、大城市，甚至在全球范围内选择，必须尊重市场规律和发展规律。

### （二）发挥集体经济的引领作用

以实现共同富裕为目标，集体经济引导多种所有制形式共同发展的基本经济体制；发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过市场体制激发人们的积极性、主动性、创造性；发挥集体经济在基础设施建设、公共服务供给和促进社会公平中的引领

作用，在共同富裕过程中实现社会和谐和完善基层社会治理机制，完善公共服务体系建设“最后一公里”，使农村和农民真正受益。

### （三）抓好推动乡村振兴和实现共同富裕的综合配套改革

要从行政体制入手，把周边的村子带起来，让大家共同致富，共同发展。实现这样的发展，需要进行相关城镇发展规划，形成更大的发展优势和发展格局，这要求当地政府甚至上游政府，通过政策支持和基础设施的投入夯实乡村发展的基础。政府在更高基础上进行制度设计、经济调节，在整个国家一盘棋中，包括公共服务安排和非公共服务制度以及生活性服务体制机制，使社会发展形成良性运行过程，让人民群众生活品质得到改善，在实现乡村振兴目标的进程中，不断推进全体人民的共同富裕。

### 【参考文献】

- [1] 丁元竹.深刻把握增进民生福祉的历史逻辑[J].人民论坛·学术前沿, 2021(12): 42-49.
- [2] 费孝通.费孝通全集(第二卷)[M].呼和浩特:内蒙古人民出版社, 2009.
- [3] 琳达·岳.伟大的经济学家[M].北京:中信出版集团, 2020.

## The Influence of Optimizing Public Service Layout on Rural Common Prosperity

Ding Yuanzhu

[ Party School of the CPC Central Committee (National School of Governance), Beijing 100089 ]

**Abstract:** In the context of rural revitalization, how to build a modern public service system, promote the equalization of basic public services, realize the integrated development of urban and rural areas and the two-way flow of urban and rural resources, and ultimately promote the rural revitalization and urban development of the entire country, form an urban-rural integration modernization construction pattern, promote Achieving common prosperity is an issue that should be focused on at present and in the future. The principles of rationally distributing the public service system are, firstly, promoting common prosperity in the development of the collective economy; secondly, advancing rural revitalization with talents and talents, and thirdly, improving the urban and rural public service system needs a reasonable spatial distribution.

**Key words:** Common Prosperity; Rural Revitalization; Public Services; Logic

(收稿日期: 2022-02-25 责任编辑: 罗建邦)