

# 以基本公共服务均等化助推农村贫困治理研究

段娇娇

山西大学, 山西 太原  
Email: 954356591@qq.com

收稿日期: 2020年11月20日; 录用日期: 2020年12月2日; 发布日期: 2020年12月9日

## 摘要

随着我国经济不断的发展,基本公共服务水平也在不断地提升。但不容忽视的是依然面临着供给结构不均衡、城乡差距大等诸多的问题,特别是在农村地区,农民所享有的基本公共服务仍然处在低等水平。所以在农村贫困地区的治贫工作中,基本公共服务均等化是其需要解决的首要任务。农村基本公共服务均等化是实施产业扶贫政策的基础和前提,符合农村贫困地区的扶贫要求,同时对于农村贫困地区的机会不均等现象的减少具有重要的意义。虽然,以实现农村基本公共服务均等化方式消除贫困存在诸多的机遇,但同时也面临着各样的挑战,比如农村基本公共服务资源分配不均、供给严重不足等问题。所以,应逐步完善基础设施建设、建立健全教育服务体系、增强社会保障体系、改善医疗服务体系,构建农村基本公共服务均等化的体系,有效的提升我国农村基本公共服务均等化的整体水平,竭力助推农村贫困治理。

## 关键词

基本公共服务均等化, 贫困, 农村

# Promoting Research on Rural Poverty Control with Equal Access to Basic Public Services

Jiaojiao Duan

Shanxi University, Taiyuan Shanxi  
Email: 954356591@qq.com

Received: Nov. 20<sup>th</sup>, 2020; accepted: Dec. 2<sup>nd</sup>, 2020; published: Dec. 9<sup>th</sup>, 2020

## Abstract

With the continuous development of China's economy, the level of basic public services is also constantly improving. However, it cannot be ignored that there are still many problems such as unbalanced supply structure and large gap between urban and rural areas. Especially in rural areas, the basic public services enjoyed by farmers are still at a low level. Therefore, in the work of poverty control in rural poor areas, the equalization of basic public services is the primary task to be solved. The equalization of rural basic public services is the basis and premise of the implementation of industrial poverty alleviation policy, which meets the requirements of poverty alleviation in rural poor areas, and is of great significance to the reduction of unequal opportunities in rural poor areas. Although there are many opportunities to eliminate poverty in the way of realizing the equalization of rural basic public services, they also face various challenges, such as the uneven distribution of rural basic public service resources and the serious shortage of supply. Therefore, we should gradually improve the infrastructure construction, establish and improve the education service system, strengthen the social security system, improve the medical service system, construct the system of equalization of basic public services in rural areas, effectively improve the overall level of equalization of basic common services in rural areas, and try our best to promote.

## Keywords

Ensure Equitable Access to Basic Public Services, Poverty, Country

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

从奥斯特罗姆的公共事务治理到哈丁的公地悲剧，学术界从未停止努力去寻求如何有效提供公共服务的理论。随着我国经济的不断发展，我国的基本公共服务水平也在不断地提升。但不容忽视的是依然面临着供给结构不均衡、城乡差距大等诸多的问题，尤其是在广大的农村地区，村民所应当享有的基本公共服务依然处在低等水平。可以说，贫困农村地区之所以贫困，就是因为基本公共服务的缺乏。所以，以基本公共服务均等化的方式来治理农村贫困地区，是农村治贫脱贫最为有效的方法。基本公共服务均等化是指，对于全体社会成员来说，其享有的基本公共服务，机会均等、内容大体相同，并且在此基础之上，基本公共服务均等化强调要尊重社会成员的自由选择的权利。这既是理念，但同时也是能够很大程度上提高贫困人口自主发展能力的有效实践策略，对于消除绝对贫困人口具有重要的意义和作用。本文主要探讨从基本公共服务均等化入手来治理农村贫困的过程中所存在机遇以及现实面临的一些问题，然后针对性地提出改善策略，从而获得更好的助推农村贫困治理的效果。

## 2. 农村基本公共服务均等化与农村贫困治理的耦合性

农村基本公共服务均等化在很多方面与农村贫困治理是相辅相成的，比如在扶贫要求方面，农村基本公共服务均等化与农村贫困地区的扶贫要求相契合；在服务的范围方面，农村基本公共服务均等化与

农村贫困地区的脱贫需求相适应；在目标的设定方面，农村基本公共服务均等化与农村贫困地区的脱贫目标相一致。可以说农村基本公共服务均等化与农村贫困的治理之间具有一定的耦合性。

### 2.1. 农村基本公共服务均等化与农村贫困地区的扶贫要求相符合

国家针对农村贫困地区提出了具体的扶贫要求，要将“扶贫与扶志、扶智相结合，坚持‘三扶’齐发力”[1]，这就需要提升农村贫困地区的教育保障，完善教育保障政策，引进优秀的师资力量，输入教育保障资源，确保农村贫困地区的学龄儿童都能够有学上。有效的阻止农村贫困地区精神贫困的代际传递，提升人口质量。“要全面改善贫困地区的生产生活条件”，基础的设施建设是贫困地区生产生活条件的物质基础和培养其自主发展能力的前提，所以要改善贫困地区的生产生活条件首要任务就是要改善当地的基础设施建设。而“把救急纾困和内生脱贫结合起来”更是需要结合社会保障、教育保障和医疗保障等多个方面来相互作用共同促进治贫工作。由此可见，农村基本公共服务均等化是与国家对农村贫困地区的扶贫要求相符合的。

### 2.2. 农村基本公共服务均等化的目标与贫困地区脱贫目标相一致

要想实现脱贫目标，首先就要保证对农村贫困地区公共服务的资金支持，因为财政保障是脱贫攻坚的基础，只有对于农村贫困地区的资金输入有一定的保障，才能够保证扶贫工作顺利有效地进行。其次，就是要保障各项农村基本公共服务能够维持其应有的秩序均衡发展，而这里的均衡发展不仅要保障各项公共服务能够真正得到落实，对于村民方便可及，还应当使各项公共服务面向全体村民，落实到每家每户，并扩大其供给范围，使每个人都能够平等公正的享受到国家提供的社会基本的公共服务，提高村民的生产和生活质量。因此，着力去实现农村基本公共服务均等化这一目标本身就与农村贫困地区治贫工作的目标是相一致的。

### 2.3. 农村基本公共服务均等化是衡量农村扶贫成效的重要指标

“基本公共服务均等化是衡量扶贫开发成效的重要指标扶贫开发工作的首要目标是解决贫困地区的基本生活需求和发展”[2]。所以包含其的基本公共服务本身就是推进扶贫工作的重要方式，也渗透的治贫扶贫的工作之中。作为国家的一部关于基本公共服务的总体的规划性的文件，《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中有很多的政策制定，都是针对贫困地区的贫困人口和弱势群体而言的。并且，在《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020年)》中可以看出，扶贫开发的指标体系中也包含着基本公共服务的许多指标，贫困地区的生活水平是否达到扶贫标准，基本的公共服务是否已经真正得到了落实，公共服务供给机制是否得到应有的完善，这些指标最终都会体现在扶贫工作的成效中。

## 3. 以实现农村基本公共服务均等化的方式治理农村贫困的挑战

由上文可知，以农村基本公共服务均等化的方式治理农村贫困，对于农村贫困地区的治理是一种机遇，虽然利用农村基本公共服务均等化的方式可以有效的治理农村贫困地区，但同时这种治贫的方式也面临着诸多的挑战。

### 3.1. 农村贫困地区基本公共服务资源分配不均

农村贫困地区基本公共服务的资源分配不均是农村基本公共服务不能够均等化的一个重要原因，一方面，就地域划分来看，中部和西部地区由于先天的自然条件的有限性，其发展很明显在很多方面不如东部沿海地区的发展，表现最为突出的就是在经济发展水平上，经济水平的差距直接影响了各地政府对贫困地区的财政支持能力，资金的短缺也很大程度影响了各地基本公共服务的供给能力。另一方面，

贫困地区相对经济发展水平较高的地区来说本就资源有限，再加上配置相应的资源在实际当中其实需要支付更高的成本，这难以使贫困资金的使用最大效益化，从而增加贫困的周期。这些问题都是使得贫困地区无法平等的享受到政府的资源的重要原因，这就为农村的扶贫工作提出很大的挑战。

### 3.2. 农村贫困地区基本公共服务供给严重不足

农村基本公共服务供给不足是导致农村地区贫困的一个最直接的原因，因为这不仅关乎生产生活，更是由于这种局限限制了当地很多发展的可能性。比如在某些偏远的山区，交通设施、水利以及通信都不能够得到有效的解决，有些地方的运输只能依靠人力或者是牛马等牲畜，信息闭塞，从而导致其发展能力落后，贫困以代际传递的方式一代接着一代。另一方面，国家实施分税制以后，地方财政收入降低，如果再加上农村贫困地区自身经济发展水平低，就会使得地方财政收支不平衡，所能提供的基本公共服务更加的有限。而且，由于政策的不健全、涉及到产权相关利益、行政审批复杂以及政府未给予相关的补贴等原因，社会力量不愿参与其中，当地政府承担着提供基本公共服务的主要角色，但在实际生活中，基层政府由于自身资金的有限性，能够给予基本公共服务的财力支持极为有限。

### 3.3. 农村贫困地区基本公共服务供给机制不完善

目前，有些农村贫困地区，“基本公共服务供给还存在着所供非所求、所求非所供的问题” [3]。其原因在于地方政府在实施基本公共服务均等化的过程中其决策和执行主要是倾向于选择那些可以短期内有效果，更容易出政绩的项目，从而抛弃了那些在短期内不容易出成果出政绩但在长远来看对贫困的治理着重要意义和价值的项目。而且在很多贫困农村地区，由于农民自身认知能力的有限以及信息的闭塞性，他们在表达自己需求的时候往往不能够找到有效的路径，这使得他们在表达自己意愿时处于被动的状态。而且，在这种自上而下的决策机制下，由于表达权利的长期缺失，久而久之使得村民对于民主决策的态度趋于冷漠，容易养成只从自身利益来考虑问题，而政府也因此会无法收集到切实有效的可以帮助到村民的基本公共服务事务的意见和反馈信息。

## 4. 以完善农村基本公共服务均等化方式治理农村贫困的建议

由上可知，以农村基本公共服务均等化的方式治理农村贫困面临着诸多的挑战，挑战虽艰难，但只要从容地应对，就能够找到有效的解决办法。如何让农村公共服务均等化这种治理手段在治理农村贫困的过程中最大效度的发挥其应有的作用，是值得用心去探究的问题。

### 4.1. 完善农村贫困地区基础设施建设

基本公共服务供给的不足和不平衡，使得农村贫困地区的人们无法享受该有的资源，这使得他们脱离贫困的可能受到严重的制约，也不利于当地人口提高自身发展的能力，这就使得这一代的贫困很可能就延续到了下一代。农村的基础设施建设是与农民生产生活息息相关的最需要的公共服务。只有拥有了完善的基础设施建设，农村贫困地区才具备了发展的基础和发展的可能性。目前，农村贫困地区最需要的是道路运输、水电、水利以及通讯设施建设等这些与生活生产息息相关的基础设施建设。这些因素是否完善将直接决定着一个地区的生活质量以及后续的发展。因此，用于产业发展的大部分资金以及直接到户的资金应该集中于村集体，让村集体集中力量，逐步改善村内的这些基础设施建设，使发展在最初就成为可能。

### 4.2. 完善农村贫困地区教育服务体系

习近平总书记强调“扶贫先扶志，扶贫必扶智”。基本公共教育是我国人才培养的基础，关系到国



家未来的发展。目前我国城乡教育无论是在师资力量、教育观念、教学水平、升学率等多个方面还存在着一定的差距,在农村还是有很多贫困家庭的孩子,因为家庭收入拮据等各种因素,甚至连小学、初中没有读完就辍学在家或者外出务工,从而失去了继续受教育的权利。因此要结合当地农村实际经济情况,统一制定农村义务教育最低标准,确保义务教育能够覆盖到贫困地区。因此,在农村的贫困地区要建立义务教育服务的标准体系,使图书、设备、教师等各项教育资源均衡配置。此外,对未能考上重点本科学校的学生,可利用政策引导其接受职业教育,让其成为对社会有用的人才。

### 4.3. 完善农村贫困地区医疗服务体系

目前,我国农村医疗卫生服务相对来说还存在着一定的滞后性,有些农村常设的卫生所医疗人才缺乏,设备和资源短缺,只能针对常见的感冒头疼或者小患小伤等小疾病进行处置,甚至有的农村医疗卫生机构只能起到仅提供非处方药的作用,这种人才缺乏、设备不齐全、功能单一的现状严重的影响了我国农村地区公共卫生指标的提升。政府需要加强各地乡镇卫生院建设,增加乡镇卫生院医疗仪器设备数量,定期进行检查,确保设备的正常使用以及使用率,引进优秀的医疗人才,完善医疗人才队伍建设。通过有效的措施不断提高农村贫困地区的医疗服务水平,通过改善农村地区基本卫生环境,不断促进农村地区医疗条件和医疗水平的提升,使其能够切实的服务到当地的广大群众。

### 4.4. 完善贫困地区社会保障体系

社会保障是一种为了保障我国居民基本生活条件的安全机制,其对于维护基本的社会公平公正中也扮演着重要的角色。就养老保险制度来说,我国农村养老保险存在的问题主要表现在农民参保积极性不高、保障水平较低、保险覆盖范围窄等几个方面。对于贫困地区的农民来说,他们的收入本就比较低,可能仅仅够支撑其当下的生存所需,因此他们没有多余的资金参保投保,所以导致其参保的积极性不足,费用缴纳的短缺直接导致养老保险基本资金不足,这也间接的对于养老保险的保障水平和覆盖范围造成了限制。因此,除了通过扶贫治贫提高农民收入之外,政府需要加大对于农村社会保障制度的资金投入,创新农村养老保障方式,逐步提高集体与政府的缴费比例,进而提高农村养老保障水平,使这项有利于民的社会保障制度真正的发挥其最大的效用,最大效度的帮助到需要帮助的农民群体。其次,农民群体虽然享有的社会福利听起来名目繁多,但不能保证落实到每家每户,而且补贴的额度都很低。因此,针对不同的情况应适当增加补贴额度,加强社会兜底保障的稳定性与长期性,使社会福利能够真正的得到落实。

## 5. 结语

我国农村地区地域广阔,虽然在很多东部沿海地区,农村的发展已经趋于现代化,甚至有些地区已经实现了城乡一体化,但中部和西部地区农村的整体发展水平依然较低,脱贫攻坚的最后一里路要很好的走完还是存在着困难。农村贫困治理工作最基本也是最重要的一个内容就是推进农村贫困地区公共服务的均等化,能够有效地落实我国农村地区公共服务均等化建设是我国扶贫事业发展的重要催化剂。所以在这脱贫攻坚里程碑式的重要阶段,要时刻关注农村社会正在发生的各种各样的变化,并且在关注这些变化的同时对变化背后所隐含的各种因素进行分析,随时进行动态的调整,最大程度的缩小个体间水平的差距,走好脱贫攻坚的最后阶段。

## 参考文献

- [1] 阳盛益,黄淑贞. 精准扶贫背景下“扶贫扶志扶智”的实践与启示[J]. 开发研究, 2019(1): 29-35.
- [2] 罗能艳. 扶贫开发视角下贫困地区推进基本公共服务均等化研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2018.
- [3] 张馨慧. 我国城乡公共服务均等化问题及对策[J]. 现代经济信息, 2017(4): 15.