

【农村社会发展】

从空间不平等到空间正义:农村基本公共服务 高质量发展的理论阐释与实践路向

杨铭宇¹, 张琦²

(1.浙江财经大学 马克思主义学院,杭州 310000;2.北京师范大学 中国乡村振兴与发展研究中心,北京 100875)

摘 要:党的二十大报告明确指出,2035 年我国发展目标之一是要实现基本公共服务均等化,全体人民共同富裕取得实质性进展。基本公共服务高质量发展本质上是解决城乡区域发展不平衡不充分问题,以满足人民日益增长的美好生活需要。从空间理论视角而言,空间不平等是基本公共服务高质量发展面临的主要梗阻,具体表现为城乡差异空间上基本公共服务发展的不平衡不充分以及由此引起的各类社会问题。空间正义是其追求目标,在地理空间上实现资源合理配置,在社会空间、文化空间等多维空间的层面上实现文化权益、文化权利等软性公共服务均等化。从制度设计而言,基本公共服务高质量发展要与乡村振兴战略以及城市化高质量发展战略有效衔接,应包含多元供给体系、城市地区的质量提升压力、农村地区的区域补偿动力、基本公共服务均等化等四个支撑要素,进而推进缩小空间不平等,促进城乡基本公共服务一体化和均衡化发展。从实践路向来看,可以通过空间结构融合和空间形态融合来推进基本公共服务高质量发展。

关键词:空间不平等;空间正义;空间融合;基本公共服务均等化

中图分类号:F321.32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)05-0086-11

党的十九大报告明确指出,“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。推动高质量发展成为跨越中等收入陷阱和实现共同富裕的必然要求。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》同样指出,“我国已转向高质量发展阶段”,但仍存在“城乡区域发展和收入分配差距较大,生态环保任重道远,民生保障存在短板,社会治理还有弱项”等一系列社会问题。围绕城乡发展不平衡不充分的发展问题,2021 年 7 月,《中共中央 国务院关于新时代推动中部地区高质量发展的意见》将“坚持共享发展,提升基本公共服务保障水平”作为解决发展不平衡不充分问题和推进中部地区高质量发展的着力点之一。《“十四五”公共服务规划》更是对基本公共服务高质量发展做出了整体性布局。

一、基本公共服务与高质量发展

脱贫攻坚战略实施以来,新改建农村公路 110 万公里,新增铁路里程 3.5 万公里,贫困地区农网供电可靠率达到 99%,大电网覆盖范围内贫困村通动力电比例达到 100%,贫困村通光纤

收稿日期:2022-09-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目“伟大脱贫攻坚精神研究”(22ZDA091);2021—2022 学年度清华农村研究博士论文奖学金(202102)

作者简介:杨铭宇,男,浙江财经大学马克思主义学院讲师;张琦,男,北京师范大学中国乡村振兴与发展研究中心教授、博士生导师。

和4G比例均超过98%^①,农村地区基本公共服务体系建设取得重大进步。但从实际状况来看,城乡区域间基本公共服务的均衡性和质量仍存在较大差异。从城乡空间的整体分布来看,31个省份的城乡基本公共服务均等化指数偏低,且城乡差异显著,其中城市的空间分布为T字形格局,与发展水平相契合,而农村的空间分布并非如此^[1]。从大区域分布格局来看,中国城乡基本公共服务均等化的总体差异呈现波动上升趋势,其中西部地区的区域内差异最大,且除东部地区外,其他地区的区域内差异呈现扩大趋势^[2]。从单项的基本公共服务来看,教育资源^[3]、医疗资源^[4]、社会保障^[5]等多方面资源在城市区域的分布和配置远优于农村地区。毋庸置疑,城乡之间基本公共服务水平的不充分不平衡发展是基本公共服务高质量发展面临的首要问题。

学界已经对基本公共服务与高质量发展之间的内在逻辑进行了初步探索。基于经济学而言,高速增长转向高质量发展,就是经济运行的目标和动力机制从主要侧重于以交换经济(货币单位)计算的产品总量增加,转向更加注重产品 and 经济活动的使用价值及其质量合意性^[6]。具体而言,高质量发展要从总量扩张向结构优化转变,提供更高质量的产品和服务,满足民生需求^[7]。经济高质量发展能够创造更多的物质财富和精神财富,而公共服务高质量发展能够让人民在不断共享改革发展成果中生活得更加美好,两者是相辅相成、相互促进的关系^[8]。沿着高质量发展内涵思路,学界对基本公共服务高质量发展,包括农村公共文化服务高质量发展^[9]、基本医疗保障制度高质量发展^[10]、公共卫生健康高质量发展^[11]等的基本内涵进行探索,强调高质量发展应由“量”转“质”,注重城乡区域间资源配置的公平性、共享性、可持续性。

综合而言,基本公共服务高质量发展重在解决城乡区域发展不平衡不充分问题,以满足人民日益增长的美好生活需要,保障农民的生存权、发展权,提高农民的获得感、幸福感。从狭义层面来看,基本公共服务高质量发展是为民众提供高质量的公共产品和服务,改善民众生产生活环境,提高生活质量和品质。从广义层面来看,基本公共服务高质量发展是我国经济社会高质量发展的重要组成部分,以基本公共服务体系建设为抓手,促进乡村振兴和城乡一体化发展,实现共同富裕。

二、空间治理:重识基本公共服务的意义

基于城乡区域一体化的视角审视基础公共服务高质量发展,实质上是从地理空间治理的理论进行阐释。20世纪90年代“治理”理念开始被引入城乡规划的研究,空间治理和空间分析开始受到地理学、社会学等多门学科的关注,并逐步发展成研究城乡关系的理论工具。城乡空间实践的政治性决定其不只是一项纯粹技术工程,而且是对空间资源的再配置、多方利益协调、社会结构重构的过程^[12]。延续空间治理的分析方法,本文将基本公共服务当作治理城乡空间问题的一种基本方式,并尝试构建一个“空间不平等—空间正义—空间融合”的一般性分析框架,深入阐释基本公共服务高质量发展所面临的问题、制度设计、实践路向。

(一) 理论缘起

“空间”概念起源于传统地理学研究中物质空间所讨论的地方或者场所。早期对于空间治理的讨论专注于地理空间,将空间视为城乡建设活动的容器,讨论空间上资源配置的公平性^[13]。20世纪七八十年代,后现代地理学兴起的空间概念开始关注社会意义,社会空间的概念受到研究者的重视,最具代表性的是爱德华·苏贾(Edward Soja)提出的“第三空间”理论。“第三空间”理论强调都市生活的空间特性,并利用空间分析的方法对城市生活进行系统性研究^[14]。多琳·马西(Doreen Massey)将空间现象放在社会关系概念下加以研究,并从劳动的空

① 数据来源:习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话,2021年2月25日。

间分工层面去界定所谓发展的区域问题或发展的地理不平衡问题^[15]。空间社会属性的研究在社会学领域同样备受青睐,20世纪80年代后期城市社会学提出社会空间的分析思路,主张将城市发展视为空间现象,关注其空间生产的过程和机制。麦基(T. G. Mc-Gee)所提出的Desakota模型讨论了城市边缘化问题,强调将城乡关系置于空间脉络上考察^[16]。空间分析为城市治理提供了新的视角,城乡空间治理应关注权力和空间过度资本化、空间结构失衡、空间权利等问题^[17]。对于空间治理而言,城乡融合问题的空间化是一个克服城乡空间不平等,进行空间结构关系重组和空间整合的过程^[18]。基本公共服务作为促进城乡融合发展的基本方式之一,在空间治理的理论视角下其高质量发展具备新的理论内涵。

(二) 空间不平等:基本公共服务高质量发展面临的主要问题

体制因素和发展阶段共同决定了我国城乡二元结构明显、城乡发展一体化程度较低的局面^[19],这是我国经济高质量发展面临的重要问题之一。从空间分析的视角来看,城市和农村是人类活动的基本场所,资源在城市的集聚效应造成城乡社会结构的巨大差异。官方数据显示,全国居民人均可支配收入基尼系数在2008年达到最高点0.491,2020年降至0.468,累计下降0.023,但仍然高于国际警戒线0.4的标准^①。这种差异逐步由经济领域扩展到政治、文化、人际关系等领域,并由此造成空间资源的分配以及空间权利配置的不平等。显而易见,城乡基本公共服务发展不平衡是一种空间意义上的不平等,主要关注比例关系不合理、包容性不足、可持续性不够等结构性问题,具体表现在生态生活空间的不协调、经济市场空间的不平等、文化教育空间的不一致、福利保障空间的不均衡等方面^[20]。

空间不平等的另一个具象化表现是城乡基本公共服务发展不充分,关注的是基本公共服务的数量和质量问题,主要表现为发展不足、潜力释放不够、短板较多等。多维空间不平等会导致农村区域民众难以获取同等水平的公共产品和服务,长期如此会直接导致两种不良后果:一方面,多维度空间资源的缺失致使贫困家庭陷入多维贫困陷阱,家庭收入水平停滞致使其难以逃脱贫困陷阱;另一方面,长期多维度空间权益的侵害导致农村群体遭遇社会排斥和制度排斥,损害民众的积极性和自主性,内生发展动力难以培植。基本公共服务高质量发展必须解决空间不平等引起的城乡基本公共服务发展的不充分不平衡问题,进而抑制空间不平等引起的一系列不良后果。

(三) 空间正义:基本公共服务高质量发展的目标

从我国的发展战略来看,基本公共服务高质量发展阶段性目标是解决经济社会发展的不平衡不充分问题,缩小城乡差距,助力乡村振兴;终极目标是服务于共同富裕,由全体人民共享发展成果。就空间分析视角而言,共同富裕的实质是空间权益的分配调整,核心是通过空间尺度的资源调控与正义修复来践行分配正义,消除空间资源配置不均衡、空间供给不均等、空间权益不平等突出问题,借助平等机制,推动效率和公平实现新的动态平衡,增强发展的均衡性、协调性、包容性^[21]。简言之,共同富裕的内涵是实现空间正义。

“空间正义”概念源自布莱迪·戴维斯于1968年提出的“领地正义”,即社会资源应以正义的方式实现公正的地理分配。哈维认为,地理分配难以实现正义,只有变革空间的社会生产过程,进行社会结构和制度的变革,才可能真正实现空间正义^[22]。从空间正义反思基本公共服务的发展可知,高质量发展既要改善基本公共服务的各项硬性基础设施,也要着力完善软性基本公共服务以保障民众的权利和文化权益的需求。由此可见,基本公共服务高质量发展的空间正义目标应包括两个层面:其一是在地理空间上实现资源合理配置,即实现城乡生产要素的自由流动和物质资源均等化;其二是在社会空间、文化空间等多维空间的层面上实现文化权益、文化

① 数据来源:国务院新闻办公室于2021年9月28日发布的《中国的全面小康》白皮书。

权利等软性公共服务均等化。资源公平配置和权利均等是衡量基本公共服务高质量发展的指标,也是空间正义和共同富裕的本质要求。

(四) 空间融合:基本公共服务高质量发展的基本路径

纵观我国的城乡发展政策,其由早期的城乡分野治理逐步走向城乡统筹发展和城乡一体化。当下我国已经进入经济社会的高质量发展阶段,这对城乡融合发展提出了更高的要求。从空间治理的角度来看,城乡融合发展实际上是多维度的空间融合。从学理层面来看,空间可以细分为物质空间、社会空间、文化空间,分别对应着生产生活状况、社会关系、精神文化生活,而空间融合实质上是社会空间、物质空间、文化空间中诸多要素的有机融合,进而促进空间整体的协调性发展^[23]。依据空间不平等的两个具象化表现,即城乡基本公共服务发展不均衡不充分,可将空间融合的路径进一步分为空间结构融合与空间形态融合。其中空间结构融合是指基本公共服务在空间构成形式上的融合,例如在基本公共服务布局、标准、比例等结构性问题上的重组与融合,旨在解决城乡基本公共服务发展不均衡问题;空间形态融合是指基本公共服务在各类活动空间中实质内容上的融合,例如在教育、医疗等内容上的发展与融合,旨在解决城乡基本公共服务发展不充分问题。

综合而言,多维度的空间实质上是基本公共服务供给所涵盖的内容,因此空间融合是通过基本公共服务的供给,进行空间结构关系重组和空间资源整合,进而消除空间不平等,实现空间正义的过程。具体而言,一方面,空间融合应在变革城乡空间结构、激活城乡空间要素、消除城乡空间界限、加强城乡空间治理等多个方面推进^[24],努力消除城乡间的空间不平等问题;另一方面,空间融合要秉承空间正义的理念和目标,抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,让全民共享标准化的基本公共服务,扎实推进共同富裕。

三、基本公共服务高质量发展的制度设计

“空间不平等—空间正义—空间融合”的分析框架阐释了基本公共服务高质量发展必须解决城乡关系问题,即改变不合理的空间结构,促进多维空间的融合发展。基于此,基本公共服务高质量发展的制度设计应坚持两个基本原则:一是消除空间不平等引起的城乡基本公共服务发展的不均衡不充分问题,满足空间正义目标;二是贯彻差异化的基本公共服务发展理念,符合空间不平等和空间多维性的现实特征。

从我国的战略设计来看,基本公共服务要与乡村振兴战略以及城市化高质量发展战略有效衔接,这要求其制度设计兼顾两大战略的发展目标,在政策设计层面服务于两大战略。从乡村振兴战略来看,需要培育农村内生动力,基本公共服务政策设计要给予农村地区更多的补偿和带动;从城市化高质量发展战略来看,基本公共服务要提高资源的使用效率,注重供给质量。实证研究也证实了此观点,基本公共服务均等化归因于公共服务发展滞后地区获得的区域补偿动力与公共服务发展领先地区带来的质量提升压力二元力量的抗争^[25]。

从政策执行链条来看,基本公共服务体系包括供给体系、供给结果、民众需求三个环节组成,供给体系环节影响着公共产品和公共服务供给的均衡性和质量,供给结果则与民众需求息息相关。综合而言,基本公共服务高质量发展的制度设计应关注四个要点:一是注重供给主体的多元化,满足民众的差异化需求,从制度层面回应供给体系协同性和民众需求多元性的特征;二是做好农村地区的区域补偿,培育农村地区内源式发展的动力,从制度设计层面回应乡村战略的目标需求;三是提升城市地区公共服务的质量,发挥其优质公共水平的带动效应,从制度设计层面回应新型城镇化高质量发展的目标需求;四是推进基本公共服务均等化,制定标准化的公共服务和产品,保障全民共享标准化的公共服务,从制度层面回应社会主义共同富裕的本质

要求(图 1)。

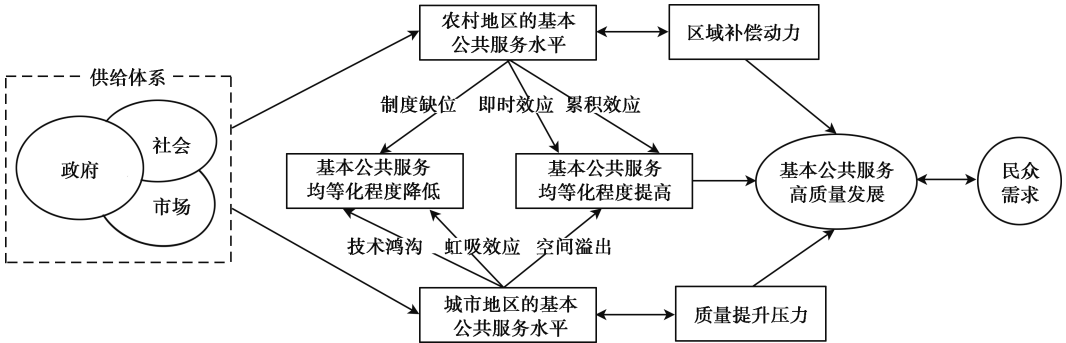


图 1 基本公共服务高质量发展的理论阐释图

(一) 基本公共服务的供给体系

基于时间轴而言,农村基本公共服务供给体系的发展可以粗略分为人民公社的平均主义阶段(1949—1978 年)、政府财政缺位的差异化阶段(1978—2003 年)、政府主导下的城乡一体化阶段(2003 至今)。1949—1978 年供给主体是人民公社,资金来源主要是集体收入,政府关注民生保障,在全国范围内初步构建公共服务体系框架;这种平均主义分配和普惠性福利下民众共享低水平公共产品和服务,主体间的差异性较小。1978—2003 年政府包干下的供给体制注重基本公共服务供给的数量和规模;当时城乡经济水平的差异造成了供给水平的两极分化。2003 年后,由于城市支持农村的政策转向,基本公共服务逐步形成政府主导、多元参与的供给格局,并注重民众的实际需求及获得感回应(表 1)。

表 1 农村基本公共服务供给主体演变情况表

发展阶段	供给主体	资金来源	政策目标	供给结果
1949—1978 年	人民公社	集体分配之前直接从各基本核算单位中扣除,农民承担	关注民生保障,构建公共服务体系框架	基本公共服务水平低,差异小
1978—2003 年	政府包干	筹资摊派:国家财政,家庭为单位摊派	注重基本公共服务供给的数量和规模	区域差异、城乡差距、群体差距较大
2003 至今	政府主导,多方参与	转移支付:中央政府和上级政府的财政支持	重视基本公共服务均等化、质量和效益	民众的实际需求及获得感需要质量提升

地方政府在城乡空间治理中长期扮演着“家长制”的角色,导致市场和社会部门的参与缺失,造成生产和社会分工在空间上的不平等:一方面是物质空间上资源分配的不均等。空间是各类经济资源的集合体,地方政府在城乡空间中拥有绝对的主导权,控制着大部分公共产品的生产和供给。而作为市场机制主体的企业则在公共产品的生产中缺席,未能有效分担供给成本,加之政府公共产品具有较高的管理成本,进一步导致资源错配和服务规模扩大困难。另一方面是市场部门和社会部门在社会分工层面的缺位导致在社会空间上遭遇权利排斥。在我国公共产品的供给体系关系空间中,市场部门和社会部门长期处于附庸地位,导致两部门缺少话语权,直接影响公共品的供给效率以及缺乏对民众需求的回应。因此制度设计时,要在基本公共服务生产和分配中给予市场和社会组织更多的参与权,多元化的供给结构才能丰富公共产品和服务的多样性,进而满足民众的异质性需求,实现基本公共服务高质量发展。

(二) 农村地区基本公共服务与区域补偿动力

政府公开数据显示,我国城乡基本公共服务水平在区域之间存在较大差异,2018 年城市的污水、生活垃圾处理率分别为 95%、97%,而农村的仅分别为 22%、60%;城市的每千人卫生技术

人员数为10.9人,而农村的仅为4.3人^①。城乡基础公共水平的空间差异主要通过政府的区域补偿机制来调整,常用的手段包括财政转移支付、政策倾斜等。转移支付作为弥补财政缺口、消解中央与地方财政不平衡的主要机制,对缩小城乡基本公共服务均等化具有显著的激励效应^[26]。

财政转移支付是一种财政资金转移或财政平衡制度,一般来说,转移支付分为税收返还、一般性转移支付和专项转移支付,例如2018年我国税收返还7987.86亿元、一般性转移支付38759.04亿元、专项转移支付22927.09亿元^②。对于国家推进城乡基本公共服务均等化的战略目标,转移支付为地方政府提供了财力上的保障。比如在一般性转移支付中,既有针对教育、医疗和社会保障方面的直接补助,也有以项目制形式形成的专项转移支付对城乡基本公共服务在供给方面进行补助。转移支付是弱势地区获得区域补偿动力的主要来源,其具有两个方面的作用:其一是即时效应,转移支付项目落地时能够直接改善弱势地区的基本公共服务状况,改善民生;其二是累积效应,通过不断叠加补偿动力能够有效地改善地区整体状况,促进此地区经济社会的良性发展。

财政转移支付配合政策引导能有效促进农村地区的内源式发展。从补偿方式来看,税收返还和专项转移支付能对抗基本公共服务均等化的无效性,一般性转移支付在概率上显著促进了基本公共服务均等化^[27]。因此,财政转移支付需要搭配一定的政策引导才能促进基本公共服务的可持续发展。具体而言,制度层面设置虽然改善了转移支付政策下弱势地区的资源配置效益,为民众创造更多效益,但需要防止地方政府为获取更多资金而采取策略行为和防止弱势地区对转移支付的依赖,以保持区域补偿动力的持久活力。从空间治理视角来看,区域补偿机制是促进城乡空间融合的一种有效手段,其目的是实现空间正义,让农村地区获取更多的资源倾斜。财政转移支付促进资本在地理空间中的流动,有益于将城市的生产要素引入农村地区,为农村地区基本公共服务的生产提供动力支持。同时,政策引导以资本为媒介促进城乡之间政治、经济和文化等多维空间的融合。政策引导下的基本公共服务体系建设有利于吸纳资源在农村空间集聚,进而围绕资源促进产业发展、教育和医疗水平的提升、农户的社会参与,推动农村社会内源式发展。

(三) 城市地区基本公共服务与质量提升压力

城市是资源高度集聚的空间集合体,城市地区的“虹吸效应”与城乡的“技术鸿沟”极易诱发空间不平等。从城市角度来看,城市发展带来了资源的集聚效应和高水平的基本公共服务,城市享受的资源优先分配权使得其占有更多的公共资源,对周边农村地区产生“虹吸效应”。例如,首位城市规模的增大会扩大省域各城市间基本公共服务水平的差距,制约基本公共服务在省域层面的均等化发展^[28]。城乡基本公共服务在多维度空间上存在“技术鸿沟”,城市在教育、医疗、信息、基建等各项技术层面优于农村,致使城乡居民难以共享同等水平的公共产品和服务,造成城乡空间不平等。“虹吸效应”与“技术鸿沟”强化了不同地区、城乡之间和不同群体间公共服务效率和质量的对比度和距离感,影响了基本公共服务的高质量发展。

城市地区通过“虹吸效应”与“技术鸿沟”实现了自身基本公共服务水平的高速提升,在高质量发展要求下城市地区基本公共服务建设的主要目标是质量提升。质量提升压力需要做好两个方面的工作:其一,巩固提升城市地区基本公共服务水平,提升基本公共服务体系的精细化和规范化建设,满足市民差异化需求;其二,城市地区获取基本公共服务质量提升方式是空间外

① 数据来源:国家发展改革委举行新闻发布会介绍《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》相关情况。

② 参见财政部《关于2018年中央和地方预算执行情况与2019年中央和地方预算草案的报告》, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201903/t20190318_3194653.htm。

溢效应,即将自身公共服务水平优势通过空间转移的方式辐射社会发展的其他方面和地区,形成城乡双循环,促进两者良性发展。具体而言,一方面是地理空间的外溢效应,城市地区公共产品与服务需要向农村地区辐射,例如,推进公共服务重心下移,通过数字技术实现教育、医疗等资源共享等。优势地区给予弱势地区更多支持和帮助。另一方面是结构空间的外溢效应,城市地区基本公共服务水平已越过保障民生的阶段,应以基本公共服务为抓手向经济社会的其他维度外溢。例如,通过供给体系的调整让市场和社会承担更多责任,构建服务型政府;深化基本公共服务供给水平,注重培养民众公共可行能力,探索“三治融合”新模式。

(四)基本公共服务均等化问题

基于农村地区的区域补偿动力和城市地区的质量提升压力的双重互动直接影响着基本公共服务均等化状况,城市地区的“虹吸效应”与城乡的“技术鸿沟”以及农村地区的“制度缺失”会降低基本公共服务均等化程度,而农村地区的“即时效应”与“累积效应”以及城市地区的“溢出效应”有利于提高基本公共服务均等化程度,基本公共服务均等化的变化趋势是两种力量抗争结果的阶段化表征。

基本公共服务均等化是指全体公民都能公平地获得大致均等的基本公共服务,其核心是促进机会均等,重点是保障人民群众得到基本公共服务的机会,而不是简单的平均化^①。基本公共服务均等化问题包括供给内容结构的均等化、空间分布结构的均等化、享用群体结构的均等化^[29]。首先,从空间治理的视角来看,基本公共服务均等化的政策设计应促进城乡的多维度空间融合。在地理空间方面要实现城乡互通互连,完善包括交通道路、互联网、物流快递等在内的基础设施建设,保障地理空间上城乡基础设施的畅达,消除地理因素引起的空间不平等。其次,从物质空间来看,要实现公共品和服务的标准化,全民共享标准化(最低限度)的服务和产品,满足家庭和个人的基本需求,凸显公共产品的普惠性、公共性和益贫性,在城乡全域内实现资源公平配置的基本空间正义。再次,从社会空间的视角来看,要关注民众受益权的均等化。相较于城市居民而言,农村居民追求优质的公共服务和产品必然会遭遇制度排斥,因此制度设计应注重弥合城乡群体差异,将权利不平等控制在合理的范围内,进而消除制度诱发的社会空间不平等。最后,从空间主体结构来看,由于均等化目标中包含着差异化的实质性需求,而不同年龄结构的群体对公共服务和产品的需求不同,因此公共产品设计需注重层次性和多维性,积极回应个体迥异需求,消除空间主体特征引起的不平等状况。

综合而言,基本公共服务高质量发展是消除空间不平等,实现空间正义,服务于共同富裕的基本路径。从供给体系到供给结果再到民众需求这一事实分析链条中,三个环节均影响着基本公共服务高质量发展的制度设计,本研究将此总结为四个相互依存、相互建构的支撑性要素,即制度设计应注重四个要点,分别是多元供给体系、城市地区的质量提升压力、农村地区的区域补偿动力、基本公共服务均等化。从空间分析视角来看,此四个要素遵循两个基本原则:其一是注重资源权利在城乡空间中的均等化,全民共享发展成果,彰显空间正义;其二是促进城乡中物质、社会和文化空间的多维度融合,消除空间不平等。

四、基本公共服务高质量发展的实践路向

实现基本公共服务高质量发展是一个长期过程,在明确宏观层面的制度设计的核心要素之后,需要在实践层面建立起相配套的落地措施,围绕着空间融合的思路展开,将空间融合与制度

① 参见国务院《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,2017年1月23日。http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm。

设计四个支撑性要素相结合,制定切实可行的实践路径(图 2)。

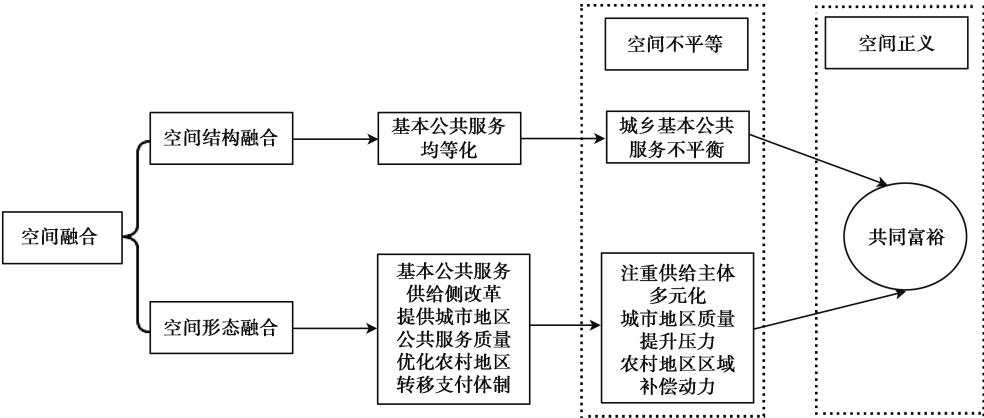


图 2 基本公共服务高质量发展实践路向的逻辑示意图

(一) 实践路向一：空间结构融合

空间结构融合旨在解决空间不平等引起的城乡基本公共服务发展不均衡问题,主要措施是健全城乡共建共享机制,促进基本公共服务均等化。通过构建标准化和科学化的公共服务体系来消弭城乡的空间结构不均,让全体人民共享标准化的公共服务。

首先,着力完善公共服务均等化的战略设计。以完善制度和资源配置为重点,促进城乡公共资源要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置,建立健全有利于城乡基本公共服务普惠共享的体制机制,实现城乡教育资源均衡配置机制,健全乡村医疗卫生服务体系,推动城乡统一的社会保险制度改革。其次,全面建立标准化基本公共体系。国家可建立基本公共服务清单,标准体系应更加明确并实现动态调整,促使各领域建设类、管理类、服务类标准基本完善并有效实施。再次,重视公共服务评价。为社会公众评价、反馈和监督提供制度化的参与渠道,将民众需求反馈和建议作为调整公共服务和产品优先的标准,尊重民众权益。最后,重点调整公共服务方式。依托数字化和信息化改进传统分散式的供给方式,利用网络信息技术对相关服务需求与内容要求予以整合归类,构建一体化的供给方式。依托标准化的公共服务清单,共建多级联动的服务网格,以网络为媒介促进教育、医疗等资源共享共益。

(二) 实践路向二：空间形态融合

空间形态融合旨在解决城乡基本公共服务发展不充分问题。不充分问题主要体现在单项公共服务或公共产品在城乡地区的数量和质量供给存在较大差异。而通过公共财政和供给侧结构性改革全面提升教育、医疗等单位空间上量和质的供给是空间形态融合的目标所在。

一是推进基本公共服务供给侧结构性改革,改善供给体系和需求结构。供给侧结构性改革意味着从提高供给质量出发,推进结构调整,扩大有效供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。首先,民众对于公共产品和服务的实质性需求是供给前提。从同质性需求来看,教育和医疗是多数家庭的共同需求,应当加大政策和资源倾斜力度,不断扩大支出规模、提高比重;从异质性需求来看,不同年龄结构群体需求存在差异性,例如,老年群体重视养老、社会保障和公共文化需求,青年群体则重视教育、健康和能力提升的需求。其次,明确不同层级间政府的职责分配优化供给的决策。公共服务的财政配置和职能范围一直是政府间决策面临的困境。2018 年国务院发布了《基本公共服务领域中央与地方财政共同事权和支出责任划分改革方案》,明确规定由中央和地方财政共同出资,省级政府在事权和财权中承担重要责任,不同经济水平的省级政府对于辖区内的市县责任统筹应采取差异化的措施,避免引起过度财政和工作负担。最后,构建公共服务的多元复合型供给体系。坚持政府主导性地位,积极谋划好区域基本公共服务发展的布局 and 规划,引入社会力量和市场机制,推进公共服务市场化。通过 PPP 模式

等合作形式引入市场机制,允许私营资本准入构建良性竞争格局,提高供给质量。通过购买服务等形式引入社会力量,其在公共服务生产上更具灵活性和专业性,可以为民众提供高质量的产品和服务。

二是优化转移支付体制机制,配合产业等多方面政策引导,培育农村地区基本公共服务的可持续性区域补偿动力。首先,促进转移支付体系改革。现行政权层次构造与财政转移支付制度存在一定程度上的不协调,分税制改革后财权结构明确,而地方政府间事权模糊,实际政策执行中两者易引起冲突,应推进事权责任制度改革,做到事权财权相平衡。其次,构建灵活性转移支付的资金监管体系。一方面,做好底线监管,防止公共财政的滥用乱用;另一方面,给予地方政府对专项转移支付自由调度的支配权,例如控制总额在一定比重之内,防止过度监管造成资金浪费和低效率运作。最后,基本公共服务建设要做好配套的政策引导,基础设施建设、教育医疗、就业公共服务等应实行差异化的发展政策,将转移支付的资金变为农村地区发展的推动力,培养在地性的产业结构和发展模式。

三是注重提升城市地区基本公共服务质量,发挥空间外溢效应。从地理空间的外溢效应来看,通过政策体制的设计可以将公共服务体系由城市下沉到乡村,建立“县—乡(镇)—村”三级公共服务网点,将公共产品和服务下移,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能;利用互联网技术推进基本公共服务的扁平化,畅通沟通反馈渠道,促进公共服务的便捷和互动,推动公共服务数据互联共享,加强公共服务的质量控制和效果评价。从结构空间的外溢来看,优势地区可以利用优质的基本公共服务,以其为抓手推进经济社会其他方面的发展。在政府层面,通过调整公共服务供给体系,转变政府职能构建服务型政府,让市场和社会力量参与进来,承担更多社会责任,减轻政府财政和工作的负担,形成良性发展格局。在乡村层面,党组织和村委会要倡导民众积极参与项目建设,培养民众参与和决策能力,发挥民众主体性作用,承担更多重要角色,促进基层共建共治共享。

五、结语

由于传统户籍制度等因素,我国城乡在基本公共服务建设方面存在较大差异,这既导致了空间不平等,又导致了学界习惯于从城乡割裂的视角讨论公共服务。而引入空间理论检视的基本立意是从整体观和系统观的视角审视基本公共服务高质量发展,将城乡看作是一个空间整体,在同一个整体内讨论公共服务的空间不平等、空间差异性、空间融合的路径。基本公共服务高质量发展是一个综合体系,包括空间不平等问题、空间正义目标、空间融合路径三个方面。空间不平等揭示了城乡空间内存在基本公共服务发展不平衡和不充分的问题,其中不平衡表现为空间结构的不平等,不充分表现为空间形态的不平等。解决空间不平等的实践路向有两条路径:空间结构融合和空间形态融合。围绕空间不平等和空间融合制定相应的制度设计和落地措施有利于在实践层面实现空间正义,即通过基本公共服务高质量发展促进共同富裕,由全民共享发展成果。

习近平总书记在2020年中央农村工作会议讲话中指出:“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,推进空间布局、产业发展、基础设施等县域统筹,把城乡关系摆布好处理好,一体设计、一并推进。要强化基础设施和公共事业县乡村统筹,加快形成县乡村功能衔接互补的建管格局,推动公共资源在县域内实现优化配置。”未来时期县域必然是城乡空间融合发展切入点,从空间来看,上接市区、下衔乡村的县域层面是空间融合的完美契合之处,在县域内推行基本公共服务改革必然能取得斐然成就。

参考文献:

- [1] 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[J].地理研究,2015,34(11):2035-2048.
- [2] 杨晓军,陈浩.中国城乡基本公共服务均等化的区域差异及收敛性[J].数量经济技术经济研究,2020,37(12):127-145.
- [3] 安永军.生源流动、教育资源重组与城乡义务教育失衡——基于甘肃N县的案例研究[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,21(5):39-47.
- [4] 樊立惠,蔺雪芹,王岱.北京市公共服务设施供需协调发展的时空演化特征:以教育医疗设施为例[J].人文地理,2015,30(1):90-97.
- [5] 张文,唐萧萧,徐小琴.我国社会保障水平的城乡差异分析[J].求实,2013(5):45-49.
- [6] 金磊.关于“高质量发展”的经济学研究[J].中国工业经济,2018(4):5-18.
- [7] 赵剑波,史丹,邓洲.高质量发展的内涵研究[J].经济与管理研究,2019,40(11):15-31.
- [8] 陈振明,李德国.以高效能治理引领公共服务高质量发展[J].人民论坛,2020(29):61-63.
- [9] 许丹.中国农村公共文化服务高质量发展——基本内涵、问题清单与行动框架[J].社会科学研究,2021(5):115-123.
- [10] 顾海,吴迪.“十四五”时期基本医疗保障制度高质量发展的基本内涵与战略构想[J].管理世界,2021,37(9):158-167.
- [11] 罗静,杨涛华,田玲玲,等.中部地区公共卫生健康高质量发展研究[J].经济地理,2021,41(10):174-182.
- [12] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014,38(11):9-15.
- [13] Davies B. Social Needs and Resources in Local Services[M]. London: Michael Joseph,1968:17-60.
- [14] 爱德华·苏贾.后大都市——城市和区域的批判性研究[M].李钧,等译.上海:上海教育出版社,2006:5-20.
- [15] 多琳·马西,等.城市世界[M].杨聪婷,等译.武汉:华中科技大学出版社,2016:3-47.
- [16] McGee, et al. China's Urban Space: Development under Market Socialism[M]. London: Routledge,2007:14-20.
- [17] 陈洪连,李慧玲.我国城市空间治理的现实困境与逻辑进路——基于都市马克思主义学派空间正义理论的分析[J].东岳论丛,2022,43(3):174-181.
- [18] 林聚任,刘佳.空间不平等与城乡融合发展:一个空间社会学分析框架[J].江海学刊,2021(2):120-128.
- [19] 国务院发展研究中心农村部课题组,叶兴庆,徐小青.从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向[J].管理世界,2014(9):1-12.
- [20] 宗海勇.空间社会学视阈下城乡空间关系演进研究[J].南通大学学报(社会科学版),2018,34(6):109-115.
- [21] 刘伟.分配正义、空间重构与均衡性发展——共同富裕“中国方案”的空间尺度[J].新疆社会科学,2022(3):24-35.
- [22] 张佳.大卫·哈维的空间正义思想探析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2015,52(1):82-89.
- [23] 张琦,杨铭宇.空间治理:乡村振兴发展的实践路向——基于Q市“美丽乡村建设”的案例分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(6):128-139.
- [24] 林聚任.新城乡空间重构与城乡融合发展[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(1):72-81.
- [25] 郭雨晖,汤志伟,赵迪.基本公共服务均等化的评估与研判:区域补偿和质量提升下的动态演进[J].公共管理评论,2020,2(4):133-155.
- [26] 张帆,吴俊培,冀旻.财政不平衡与城乡公共服务均等化:理论分析与实证检验[J].经济理论与经济管理,2020(12):28-42.
- [27] 胡斌,毛艳华.转移支付改革对基本公共服务均等化的影响[J].经济学家,2018(3):63-72.
- [28] 王宇昕,余兴厚,熊兴.首位城市规模过大是否抑制了基本公共服务的均等化水平——基于全国省级面板数据的实证研究[J].宁夏社会科学,2019(4):92-100.
- [29] 孙彩红.基本公共服务结构性分析与供给侧改革路径[J].云南社会科学,2019(1):43-48.

(责任编辑:李凌)

From Spatial Inequality to Spatial Justice: Theoretical Exposition and Practical Directions for the High-quality Development of Basic Public Services

YANG Mingyu, ZHANG Qi

Abstract: In linewith the goals set forth in the Twentieth Congress, China aims to achieve the equalization of basic public services and substantial progress towards the common prosperity of its people by 2035. Consequently, the high-quality development of basic public services becomes crucial in addressing the issue of imbalanced and inadequate development in urban and rural areas while meeting the growing needs of the populace for a better life. Spatial inequality, identified as the primary obstacle to the high-quality development of basic public services, is manifested in the imbalanced and inadequate provision of services in urban and rural areas, leading to various social problems. To overcome these challenges, the pursuit of spatial justice stands as the ultimate goal, which involves the rational allocation of resources in geographical space and the achievement of equalization in terms of cultural rights, interests, and soft public services across multidimensional spaces like social and cultural spheres. In terms of system design, the high-quality development of basic public services should integrate effectively with the strategies of rural revitalization and urbanization, and its design must encompass four main elements: a diversified supply system, quality improvement pressure in urban areas, regional compensatory power in rural areas, and equalization. This integration promotes the reduction of spatial inequality and the balanced and integrated development of basic public services in both urban and rural areas. From a practical perspective, spatial structural integration and morphological integration are essential for promoting the high-quality development of basic public services.

Keywords: Spatial Inequality; Patial Justice; Spatial Integration; Squalization of Basic Public Services