

# 巴中市哲学社会科学规划项目

## 结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB117

项 目 类 别 一般项目

项 目 名 称 共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平的路  
径研究——以巴中市平昌县为例

项 目 负 责 人 鲁 成

所 在 单 位 四川文理学院

填 表 日 期 2025 年 8 月

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

## 声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是☒ 否☐

成果是否涉密： 是☒ 否☐

项目负责人（签字）

年 月 日

## 填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称		共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平的路径研究——以巴中市平昌县为例							
结项成果名称		共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平的路径研究——以平昌县为例							
是否变更		A、是      B、否√		变更的内容					
原计划成果形式		研究报告		现成果形式		研究报告			
原计划完成时间		2025 年 10 月 1 日		实际完成时间		2025 年 10 月 1 日			
项目负责人及参与人员变更情况									
原 负 责 人	姓      名	鲁成	性别	男	民族	汉	出生日期	1995 年 11 月	
	所在单位	四川文理学院			行政职务	无	专业职务	讲师	
	通讯地址	四川省达州市通川区塔石路 519 号				联系电话	15023350955		
现 负 责 人	姓      名	鲁成	性别	男	民族	汉	出生日期	1995 年 11 月	
	所在单位	四川文理学院			行政职务	无	专业职务	讲师	
	通讯地址	四川省达州市通川区塔石路 519 号				联系电话	15023350955		
原	姓      名	单      位			职      称		联系电话		

参 与 人 员	孙杰	四川文理学院	教授	13882808826
	李玉印	四川文理学院	副教授	18381997360
	刘卓知	四川文理学院	讲师	13981484345
	王小兰	四川文理学院	讲师	13547260939
现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话
	胡锋	四川省广安中学	高级教师	15023350955
	孙杰	四川文理学院	教授	13882808826
	李玉印	四川文理学院	副教授	18381997360
	王黎霞	渠县县委党校	讲师	19511783963

## 二、申请人所在单位审核意见

（审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。）

签 章  
年 月 日

## 三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题;2.是否同意结项。）

单位（公章）:

负责人签字:

年 月 日

#### 四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项：是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级：优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字：

年 月 日

#### 五、市社科联审核意见

单位（公章）:

年 月 日

**最 终 成 果**

## 共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平的路径研究——以平昌县为例

**摘要：**共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，提高农村基本公共服务是缩小城乡差距、实现乡村振兴的关键抓手。本课题以平昌县为例，分析提高农村基本公共服务水平的路径，有利于促进乡村经济发展和提高农业生产效率，对农民生产生活具有重要影响。当前，平昌县在共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平取得显著成效，但在实践过程中，还面临着财政投入不足：经济基础薄弱与支出压力叠加、基础设施薄弱：地理条件限制与技术瓶颈、人才短缺与流失：结构性矛盾凸显、社会参与滞后：多元共治体系未形成等现实困境，制约着农村基本公共服务高质量发展。通过强化保障投入，健全制度机制、强化基础建设，提高服务质量、建强人才队伍，提升服务能力、



构建多元共治，发挥功能作用等路径激活农村公共服务的内生动力，形成可持续的公共服务供给生态，实现平昌县农村公共服务的均等化和可持续发展。

**关键词：**共同富裕；农村；基本公共服务；路径研究

党的二十大提出要“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。”<sup>①</sup>这表明，基本公共服务是农民农村共同富裕实现的内在要求，也是实现乡村全面振兴的重要支撑。平昌县作为川陕革命老区核心区域和秦巴山区连片扶贫重点县，不仅需要争取国家乡村振兴重点帮扶县政策倾斜，不断提高基本公共服务水平 涵盖教育、医疗、基础设施等领域，同时需要坚持基础设施先行、红色资源赋能、治理模式创新三向发力，在缩小城乡公共服务差距的同时，将生态优势转化为经济价值为同类型地区提供了可复制的治理模式，从而增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，“必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。”<sup>②</sup>因此，在共同富裕目标下，平昌县势必要解决农村基本公共服务发展不平衡、不充分的问题，逐步破除城乡二元结构体制的现象，最终缩小城乡基本公共服务差距、保障农民基本权益、促进社会公平。基于此，以平昌县为研究对象，探究共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平的基本概

---

<sup>①</sup> 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).

<sup>②</sup> 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(1).

念、做法和成效、现实困境与纾解路径，对于推动平昌县城城乡均衡发展、激发乡村内生动力、改善民生福祉以及提升生活质量具有重要的理论价值和现实意义。

## 一、共同富裕及农村基本公共服务水平的内涵阐释

提高公共服务水平是建设农业强国的重要抓手，也是是实现共同富裕的必由之路。而促进农村基本公共服务高质量供给，可以进一步缩小城乡公共服务差距，通过均等化的公共服务供给，破解城乡二元结构，保障全体农民共享发展成果，最终形成城乡融合发展的良性循环机制。农业农村仍然是我国现代化建设的短板，农村基础设施和公共服务与城市的差距不仅是物质投入的问题，更是体制机制、资源配置模式和发展理念差异的综合体现。明确共同富裕以及农村基本公共服务水平的基本内涵，进一步理清二者之间的重要关系，有助于在共同富裕目标下提高农村基本公共服务的价值意义以及纾解路径选择奠定基础。

### （一）共同富裕

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。习近平总书记指出“共同富裕是社会主义的本质要求，是人民群众的共同期盼。”<sup>①</sup>2035年远景目标明确提出“到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，基本公共服务实现均等化”，在促进全体人民共同富裕的道路上不断向前迈进。邓小平强调“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西”<sup>②</sup>，他还在1992年

---

<sup>①</sup> 习近平.谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:116.

<sup>②</sup> 邓小平.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:364.

初视察南方的谈话提到“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕”<sup>①</sup>，这一论断强调“最终实现共同富裕目标”作为社会主义的终极本质。有学者认为“共同富裕的实质是在中国特色社会主义制度保障下，全体人民共创日益发达、领先世界的生产力水平，共享日益幸福而美好的生活。”<sup>②</sup>还有专家认为“共同富裕是发展性、共享性和可持续性的统一；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”<sup>③</sup>，让全体人民有机会、有能力均等地参与高质量经济社会发展，并共享经济社会发展的成果，从而实现共同富裕目标。本课题认为共同富裕可分为三层内涵：一是全民共富，覆盖全体人民的富裕。共同富裕不是少数人、部分群体的富裕，而是全体人民共享发展成果，逐步缩小城乡、区域、不同群体之间的收入差距，最终实现全体人民物质生活和精神生活的共同提升。二是全面富裕，物质与精神的双重富足。共同富裕不仅指经济收入的提高，还包括教育、医疗、文化、生态等社会各领域的全面发展，推动人的全面发展和社会全面进步。三是共建共享，通过共同奋斗实现富裕，共同富裕强调“人人参与、人人尽力、人人享有”，通过激发全体人民的主动性和创造力，共同参与高质量发展，最终合理分配发展成果。共同富裕不是同步、同等富裕，更不是“劫富济贫”的平均主义，而是在高质量发展中逐步缩小差距，通过制度保障分阶段、可持续地实现目标。共同富裕体现了中国共产党“以人民为中心”

<sup>①</sup> 邓小平.邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:373.

<sup>②</sup> 刘培林,钱滔,黄先海,等.共同富裕的内涵、实现路径与测度方法[J].管理世界,2021,37(08):117-129.

<sup>③</sup> 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,(03):13-25+159-160.

的发展思想，是中国化解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的战略方向，也是马克思主义政治经济学的根本立场。

## （二）基本公共服务

农村基本公共服务水平是衡量农村地区居民获取政府主导的、满足基本生存与发展需求的公共服务能力的重要指标。农村基本公共服务水平不仅关乎农民生活质量，更是城乡融合发展进程的“晴雨表”。2025年中央一号文件明确提出：“提高农村基本公共服务水平。”提高农村基本公共服务既是补齐民生短板的当务之急，更是激活乡村振兴内生动力的长远之策。通过系统性制度重构和技术赋能，不仅能够直接提升农民福祉，更能重构城乡要素交换关系，使农村从“被动接受输血”转向“自主造血”，最终形成“公共服务均等化—人力资本增值—产业升级—共同富裕”的螺旋上升通道。这不仅是社会公平的体现，更是中国经济实现高质量发展的重要战略支点。国外奥尔森提出，“任何物品，如果是一个集团中的任何个人都能够消费它，而那些没有购买的人不能被排除在对这种物品的消费之外，则该产品是公共产品。”<sup>①</sup>还有专家认为“基本公共服务是经济社会发展到一定程度的必然要求，包含基础教育、基本医疗、社会保障、公共文化及公共基础设施建设”<sup>②</sup>。项继权专家指出“政府部门应该根据产品和服务的特性、需求的紧迫性和重要性以及政府的能力来确定公共服务的优先级，而基本公共服务则是政府必须承担和满足的最重要的公共产品和服务。”<sup>③</sup>农村基本

<sup>①</sup> [美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新译.上海三联书店,1995:13.

<sup>②</sup> 王晓玲.我国省区基本公共服务水平及其区域差异分析[J].中南财经政法大学学报,2013,(03):23-29.

<sup>③</sup> 项继权.基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,(01):2-9.

公共服务依赖政府财政支撑与社会多元供给（市场、社会组织）的协同机制，是国家治理能力现代化的缩影，既要通过标准化实现“底线公平”，也要借助创新驱动满足群众对更高品质服务的期待。本课题认为农村基本公共服务水平是指政府始终要围绕“以人为本”为核心，以满足农村人民群众基本生存权与发展权为目标，通过制度保障和体制机制设计缩小区域间、群体间公共服务差距，其中包括公共教育、医疗卫生、社会保障、就业服务、文化体育、基础设施等，致力于在发展中实现全民共建共享，减少因公共服务缺失导致的“能力贫困”。依托公共资源向农村提供标准化、均等化服务的能力和效果，体现出国家对农村人民群众基本权利的承诺，也是实现共同富裕目标的中要基石。

## **二、平昌县提高农村基本公共服务水平的做法和成效**

平昌县市始终坚持在加快经济发展的同时，通过硬件与软件的双重提升，确保公共服务效能最大化。采取多项措施补短板、强弱项，积极推动农村教育、医疗、养老、城乡交通以及社保等基本公共服务体系建设，解决农村农民家门口“急难愁盼”问题，不断提高人民群众的幸福感和获得感，显著提升了农村基本公共服务水平，具体做法及成效如下：

### **（一）资源整合与设施建设不断完善**

中共中央、国务院公开发布的《关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》，坚持农业农村优先发展，锚定推进乡村全面振兴、建设农业强国目标，强调要进一步提高农村基本公共服务水平，加快推进城乡基本公共服务均等化，进一步缩小城乡之间基本公共服务差距，多措并举促进农村基本公

共服务水平持续提升。公共服务均等化是乡村振兴战略的重要组成部分，通过改善农村基本公共服务，可有效缓解城乡二元结构矛盾，促进社会公平。平昌县积极整合合并村服务场所、中小学校校舍等资源，持续实施农村综合服务设施“补短板”工程，每个村（社区）建立“一站式”综合服务大厅，配备卫生室、文化室等设施，形成集便民服务、文化体育、医疗等于一体的农村社区综合体。此外，采取三级联动建设，通过“县—镇—村”三级联动，建成标准化镇村人社公共服务平台 194 个、村居劳务合作社 32 个，实现就业创业“五个就地办理”和社保“四不出村”，累计服务群众上万人次。新改建农村公路 1200 公里，建制村通客车率、硬化路率均达 100%，新建集中供水工程 58 处，农村自来水普及率 98.7%，实施电网改造 425 公里，光纤宽带覆盖率达 96%。通过资源整合与设施建设，农村基本公共服务水平得到显著提升，是国家现代化进程中不可忽视的核心议题，这不仅体现在对农村居民基本权益的保障，更对促进社会整体进步、实现可持续发展具有深远影响。通过五年攻坚，平昌县农村公共服务综合评价位列全省前列，城乡差距缩小 38.5%，农民满意度达 94.2%。2023 年成功入选“国家乡村振兴示范县”创建名单，探索出具有特色的革命老区公共服务道路。

## **（二）人员保障与服务能力不断提升**

平昌县作为四川省巴中市下辖的一个县，近年来在共同富裕目标下，农村基本公共服务水平得到显著提升，在人员保障与服务能力提升方面采取了一系列措施，以促进地方经济社会发展，在高质量发展中实现城乡基本公共服务水平的共生共荣。一方面，平昌县人才引进与就业保障采取政策激励与返乡创业

措施，推出人才引进政策，鼓励高校毕业生、技能人才及外出务工人员返乡就业创业，不断服务农业农村经济。通过税收减免、创业补贴、贷款优惠等措施支持本地产业发展，为平昌地区农业农村现代化发展需求建言献策，贡献青春智慧。在不同招聘平台举办人才招引活动 26 场次，引导扶持在外成功人士、优秀农民工、高校毕业生等 254 人返乡下乡成功创业，发放创业担保贷款 3640 万元，以人才集聚效应助推平昌经济高质量发展。近年来，平昌县积极开展农村综合服务“重心下移、资源下沉、服务下乡”活动，每个村配备 1 名农技员，每个脱贫家庭签约 1 名乡村医生，每一次培训在农村组织。同时就业服务优化，建立线上线下招聘平台，定期举办人才招聘会，并与企业合作开发就业岗位，尤其关注脱贫人口和困难群体就业。在白衣、镇龙等 11 个乡镇多频次开展直播带岗、用工招聘、求职对接、政策宣传等线上线下服务活动 16 场次，推荐就业 2412 人，其中为县域重点企业推荐用工 561 人。另一方面，人员优化配置，服务能力不断提升。平昌县按照“一室多能、一室多用、能改则改、能用则用”的原则，加强村级综合服务站点业务人员培训和代办业务指导，支持党务服务、基本公共服务和公共事业服务就近或线上办理，全面推行“一窗”受理和“一站”办理便民服务，实现政务代办服务全覆盖，全面提升村级综合服务设施服务功能综合化、信息集成化水平。同时定期组织镇（街道）、村（社区）工作人员开展集中业务培训会，促进政策学习链、业务操作链、服务意识链“三链融合”，持续提升工作人员能力素质和业务水平。

### **（三）便民服务与数据赋能不断优化**

平昌县是川陕苏区革命老区县、全国休闲农业与乡村旅游示范县、全省乡村振兴重点帮扶优秀县，提升平昌县农村基本公共服务水平是推进城乡融合发展、维护社会稳定的题中之义，为实现共同富裕、社会公平正义奠定坚实基础。马克思认为，“通过消除旧的分工，通过产业教育、变换工种、所有人共同享受大家创造出来的福利，通过城乡的融合，使社会全体成员的才能得到全面发展”<sup>①</sup>。既要政策支持与制度保障明确城乡基本公共服务的标准和范围，又要通过技术赋能与数字化转型提高城乡基本公共服务的智能化水平，让城乡居民都能享受到高质量的基本公共服务。近年来，平昌县在提高农村基本公共服务水平上取得显著成效，其中农村的基础教育均衡发展，医疗卫生体系提质，智慧服务创新赋能，文化服务普惠共享，为乡村振兴和城乡融合发展提供了坚实保障。一方面，采取线上线下融合，推行“一窗”受理和“一站”办理，实现政务代办服务全覆盖，并开发公益性岗位81个，建立“线上留痕+线下验证”管理模式。推出数字政务下沉服务，建成136个村级“互联网+政务服务”站点，实现社保认证、证照办理等48项事项“不出村办理”，年均办理量超12万件。另一方面，“点面结合”强化数据支撑。在重点乡镇、聚居点位等重点区域落实194名信息采集专员，开展劳动力资源供需信息普查工作，全覆盖拉好重点企业联络专员、用工需求、岗位设置、人才培育、合理诉求、政策兑现“六个清单”，以县级人力资源市场为载体统一建立劳动力资源供需信息库，动态管理更新城乡劳动力和用工主体信息62.4万条。

---

<sup>①</sup> 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1995:689.



### 三、平昌县提高农村基本公共服务水平面临的现实困境

平昌县作为中国西部地区的农业大县，在提升农村基本公共服务水平过程中，不断改善基层基础设施条件、完善公共文化服务体系以及促进基础教育均衡发展，但面对群众日益增长的多层次、多元化精神文化需求，现有基本公共服务效能满足广大群众实际需要上还有差距，发展不平衡不充分，亟待重视并解决。

#### （一）财政投入不足：经济基础薄弱与支出压力叠加

提高农村基本公共服务水平是实现乡村振兴和城乡协调发展的重要任务，而财政资金投入不足是当前平昌县提高农村基本公共服务水平面临的核心挑战。为破解这一难题，需要构建多元化的资金保障机制，并通过制度创新提升资源利用效率。随着我国经济社会的快速发展，人民群众对公共服务的水平要求越来越高。尽管在事实上，近年来平昌县在农村基本公共服务建设也取得较大进步，但在实践过程中，不仅发展的理念上、存量上存在不足，在供给的品质上更有待普遍的提升。一是经济基础薄弱，收支矛盾突出。平昌县依赖农业经济，工业基础薄弱，地方财政收入有限，财政自给能力不足，难以覆盖庞大的公共服务需求。农村基本公共服务水平发展政策措施配套不够完善，投融资体制不够健全，资金投入来源渠道主要以政府项目资金为主，高度依赖转移支付，专项资金往往“专款专用”，难以灵活统筹。社会资本、社会力量直接投资或参与公共服务设施管理经营成本较高、数量少，加之县级财政自给率低、集体经济发展滞后，难以灵活统筹，对农村基本公共服务水平投入相对较少。此外，历史债务压力，部分乡镇因前期基建举债

导致偿债压力挤占公共服务预算，而公共服务（如校舍、卫生院）长期投入不足，陈旧设施改造和新建设施需要持续资金投入，短期内难以见效。尽管平昌县关于提高农村基本公共服务出台了一些政策体系，但还没有形成系统化、长效化的财政投入、运行保障等制度机制，导致农村基本公共服务水平难以提高，在一定程度上制约了农村共同富裕目标的实现。二是公共服务支出压力持续增大，刚性支出增长快，教育、医疗、养老等基本公共服务标准提高，导致资金短缺，这也是许多县域经济发展中普遍存在的挑战。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”由于历史和现实众多因素，城市和农村地区在经济、社会、文化等方面呈现出明显差异和分割的状态，形成社会经济“城乡二元结构”分治格局。此外，资金使用效率低下，资金分配“撒胡椒面”，难以形成规模效益，项目重复建设、资源分散、监管薄弱导致财政资金浪费。

## **（二）基础设施薄弱：地理条件限制与技术瓶颈**

农村基础设施建设是乡村振兴的重要物质基础，其完善程度和建设水平直接影响农业现代化进程与农民生活质量，对全面推进乡村振兴起着关键性作用。近年来，尽管平昌县农村公共服务基础设施有所改善，但与农业农村现代化的要求相比仍存在较大差距，且面临诸多挑战，限制了农村地区的经济发展。一是自然条件制约，山区地形复杂，交通网络建设成本高（如道路硬化、电网延伸），部分偏远村组难以全覆盖，导致“最后一公里”问题。平昌县地处四川省东北部，属秦巴山区连片特困地区，地形以山地和深丘为主，地貌破碎、沟壑纵横，地理

条件复杂，其自然条件对基础设施建设的制约具有代表性，在推进基础设施均等化过程中，“最后一公里”问题的突破面临多重制约。如二是农业水利设施建设滞后，农田水利设施维修不力、新修不足。农业水利设施是农村基本公共服务的重要组成部分，对于提升农业生产效率、增加农民收入具有重要意义。然而，平昌县许多乡村的水利设施年代久远，存在老化和破损问题，且新的灌溉技术和节水设施在乡村的普及度低，难以满足现代高效农业的需求。在公共卫生医疗领域，乡镇和村庄基层医疗机构（如卫生院、卫生站）的基础设施落后、设备不足、人才短缺等问题，是制约基层医疗服务能力和健康公平性的关键障碍。平昌县一些乡镇、村庄医疗基础设施薄弱，建筑年代久远，医疗设施老化简单，设备普遍处于低端水平，难以开展精准诊断，甚至不符合传染病防治的卫生标准；部分地区卫生院床位与人口比例严重失衡，远远满足不了老百姓公共服务的需要，导致卫生院出现“看不起病”、“看不了病”、“看不出病”的现象。只有筑牢基层医疗网底，才能真正实现“小病不出乡、大病不出县”的分级诊疗目标，促进全民健康公平。二是技术应用滞后，数字基础设施尚不完善。数字化服务（如远程医疗、在线教育）推广困难，光纤网络覆盖率虽提升，但老年群体使用率低，信息化红利未充分释放。“‘宽带中国’‘普遍服务’等计划的实施有效提升了我国数字基础设施与服务的发展水平，使得农村数字基础设施明显改善”<sup>①</sup>。但在平昌一些偏远乡村，网络覆盖率仍然较低，高速网络服务（如4G和5G）尚未全面覆盖，部分农村仍在使用的2G或3G网络，极大地限制了村民获

---

<sup>①</sup> 乔金亮.全国98%以上的农业经营主体仍是小农户[EB/OL].(2019-03-02)[2024-06-08].  
[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201903/02/t20190302\\_31597515.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201903/02/t20190302_31597515.shtml).

取信息和利用数字化服务的能力，加剧了城乡数字鸿沟。“截至2020年3月，城镇地区互联网普及率为76.5%，而在农村地区仅为46.2%”<sup>①</sup>。三是平昌部分农村存在抗灾能力弱，地质灾害频发导致基础设施易损，修复成本高，影响公共服务可持续性。平昌地处四川盆地东北部，地形以山地丘陵为主，地质结构复杂（如页岩、泥岩等易风化岩层分布广），强降雨诱发滑坡、泥石流的风险极高。统计显示，2018—2023年间因灾损毁基础设施修复费用占当地财政涉农支出的15%，挤占产业发展资金。

### （三）人才短缺与流失：结构性矛盾凸显

提高农村基本公共服务水平，关键在人。习近平总书记指出：“要推动乡村人才振兴，把人力资本开发放在首要位置，强化乡村振兴人才支撑，加快培育新型农业经营主体，让愿意留在乡村、建设家乡的人留得安心，让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心，激励各类人才在农村广阔天地大施所能、大展才华、大显身手，打造一支强大的乡村振兴人才队伍。”<sup>②</sup>而农村公共服务人才建设需跳出“单向输血”思维，转向“内生造血”模式，让农村从“人才洼地”转变为“价值高地”，实现公共服务与人才发展的良性循环。随着城乡一体化进程的加快以及人口老龄化的持续加速，许多有技能的年轻农村劳动力选择去城市寻找更好的就业机会，致使人才结构失衡、城乡差距加大。在共同富裕目标下提高农村基本公共服务水平，全面推进乡村振兴，迫切需要一批爱农业、懂技术和善经营的复合型人才。习近平总书记指出：“一些农村发展乏力，关键在于缺人才，

<sup>①</sup> 秦秋霞,曾亿武.乡村振兴中的数字赋能及实现途径[J].江苏大学学报(社会科学版),2021,23(05):22-33.

<sup>②</sup> 习近平.论“三农”工作[M].北京:中央文献出版社,2022:269.

缺发展引路人、产业带头人、政策明白人。”<sup>①</sup>“2023 年全国农民工总量为 29753 万人，比上年增加 191 万人，增长 0.6%”，“2023 年我国外出农民工 17658 万人，比上一年增长 2.7%”<sup>②</sup>。根据平昌县第七次人口普查数据得知，“与 2010 年第六次全国人口普查相比，全县常住人口为 658644 人，与 2010 年第六次全国人口普查相比，减少 203976 人，下降 23.65%，年平均下降 2.66%。”以上数据表明，平昌县农村劳动力持续流失，呈现出农村至城市的单向要素流动现象，农村人才匮乏，一直是影响和制约农业、农村发展的一大瓶颈。乡村没有人才，再好的政策也难以实施，再好的资源也难以利用，这也是目前面临的重要难题。一是平昌县人才工作引才落地不够，人才总量不足。农村基本公共服务水平的提高是实现乡村振兴的重要支撑，但目前普遍面临人才短缺的困境，严重制约了教育、医疗、文化、社会保障等领域的发展。根据平昌县人社局提供的数据，全县人才仅占总人口数的 8.4%，比全省平均水平低 5.2%。平昌县部分农村人才总量不足，结构失衡，关键岗位缺口大，教师、医生、农技人员、社会工作者等专业人才严重不足，偏远地区甚至存在“一人多岗”现象。二是人才流失严重，年轻人通过升学、外出务工流向城市，导致农村人口“空心化”，难以形成稳定的本地人才队伍。2020 年，全县人才流出近 200 人，占当年新增总数的 25%，人才留不住的问题仍然存在。现有公共服务人员以中老年为主，缺乏数字化转型能力，难以适应智慧农业、远程医疗等新技术需求。三是人才结构不优，人才素质与需求

---

<sup>①</sup> 习近平.关于人才工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社 2024:71.

<sup>②</sup> 中华人民共和国国家统计局.中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2024-02-29].  
[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228\\_1947915.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html).

不匹配。高层次人才极其匮乏。专业化程度低，部分从业人员缺乏系统培训，如乡村教师专业背景多样，医疗队伍中全科医生比例低。技术应用能力弱，农业科技推广、信息化管理等新兴领域缺乏专业人才，传统服务模式无法满足多样化需求。

#### **（四）社会参与滞后：多元共治体系未形成**

农村基本公共服务的提质增效离不开社会力量的深度参与。农村基本公共服务需要构建多元共治体系，通过整合政府、市场、社会组织等多方力量，形成协同治理机制，以提升服务效能和均等化水平。多元共治体系强调“政治、自治、智治、法治、德治”融合，通过政府主导、多方参与的方式，形成“政府主导、市场主体和社会组织广泛参与”的公共服务供给机制。这种模式既能发挥政府在资源整合和制度建设中的核心作用，又能引入社会力量提升服务效率和质量。平昌县在推进农村基本公共服务水平提升的过程中，尽管政府持续加大投入，但“社会参与滞后”和“多元共治体系未形成”仍是制约发展的核心瓶颈，导致公共服务供给效率低、覆盖不均等问题。一是公共服务的“政府单极主导”模式，政府主导与社会参与失衡。单一供给主体依赖，农村教育、医疗、养老、文化等领域的供给主体仍以县乡两级政府为主，社会组织、市场企业、村民自组织参与占比不足 20%，社会组织、企业、村民自治组织等社会力量参与有限，资源投入渠道狭窄，多数服务依赖财政专项转移支付，缺乏社会资金注入。同时政策执行脱节，虽有多元共治的顶层设计，但基层政府惯用行政指令，未能有效搭建社会力量参与的机制平台。二是社会力量参与渠道不畅通，社会力量参与的结构性失衡。参与主体单一，本地企业仅以捐款捐物形

式零散参与，缺乏长期合作机制；社会组织中 80%为县外机构，本土培育的公益组织不足 10 家，且多聚焦短期项目。参与领域局限，社会力量多集中于基建捐赠（如道路修缮），而对教育质量提升、慢性病管理等精细化服务介入不足。三是村民参与的“低效化循环”，参与意识薄弱。公共事务决策中农民话语权不足，对公共事务的决策参与度低，常被排除在规划讨论外，导致需求与供给错位，同时部分村民对公共服务依赖“等靠要”惯性思维，监督意识薄弱，调研显示仅 15%的村民了解自身参与公共事务的权利。

#### **四、平昌县提高农村基本公共服务水平的纾解路径**

平昌县作为四川省欠发达地区，提升农村基本公共服务水平需结合县域实际情况，以“补短板、强体系、可持续”为主线，从基础设施、保障投入、人才队伍以及多元共治等方面多维度发力，促进基本公共服务均等化。发展为了人民，发展依靠人民，解决好群众关心关注的基本公共服务问题，使人民有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活，既是人民的期盼，也是我们的奋斗目标，更是人民群众共享现代化成果的重要标志。

##### **（一）强化保障投入，健全制度机制**

提高农村基本公共服务水平是实现共同富裕目标、促进城乡融合发展的关键环节。健全农村基本公共服务财政保障机制，落实农村基本公共服务项目需要资金投入，积极争取农村基本公共服务建设专项资金，全力保障农村基本公共服务体系建设和运行。针对平昌县农村基本公共服务建设资金不足问题，“国

家应加强财政资源统筹，增强财政规划管理，完善转移支付制度，丰富资金筹集渠道，增加资金来源，提升农村基本公共服务供给的财力保障”<sup>①</sup>，既要依靠“输血”强化外部支持，更要通过制度创新激发内生动力。通过财政体制改革、市场化机制完善及监管优化，逐步构建可持续的农村公共服务供给体系，切实提升农民福祉。一是强化省级及市级财政支持力度，加大转移支付规模。建立“省—市—县”三级财政动态分担机制，增加省级对农村的一般性转移支付，向欠发达地区倾斜，重点保障教育、医疗、养老等基本服务，建立教育、医疗专项转移支付资金池。同时优化专项转移支付结构，设立农村公共服务专项基金，并加强资金监管，确保专款专用。二是完善纵向财政平衡机制，明确各级政府事权与支出责任，推动“事权财权匹配”。例如，省级承担跨区域、基础性公共服务（如义务教育、公共卫生）的主要支出责任，减轻县级财政压力。强化各级政府支持，精准定位不同层级的责任与能力，既要通过转移支付弥补县级财力缺口，更要激活市场和社会资源。通过优化资金分配机制、创新政策工具和强化监管，才能实现从“被动输血”到“主动造血”的可持续发展。三是引导社会资本参与，创新服务管理模式。平昌县应制定支持社会力量帮扶农村提高基本公共服务的相关政策，引导和鼓励社会力量、民间资本以赞助活动、提供设施、资金捐赠等多种形式参与农村基本公共服务，对参与农村公共服务的企业给予税收减免或补贴，鼓励金融机构开发支农信贷产品，形成政府主导，社会、市场和群众共同参与的发展格局。

---

<sup>①</sup> 李现丽.着力提升农村基本公共服务供给水平[J].农业经济,2022,(06):30-32.



## （二）强化基础设施建设，提高服务质量

强化基础设施建设，夯实服务根基是实现农村基本公共服务的物质载体和重要支撑，其建设质量直接决定了公共服务覆盖范围、运行效率和群众获得感。在全面推进乡村振兴的背景下，需以基础设施现代化、集成化、数字化重构服务供给模式，构建宜居宜业、公平普惠的农村发展新格局，最终实现农民生活品质提升和农业农村现代化。“夯实农村基本公共服务基础设施，旨在提高农村基本公共服务水平、大力学习和推广沼气等技术、加大农村生活卫生建设，保护环境等”<sup>①</sup>，最终形成“每项设施都是服务平台、每个空间皆有服务功能”的新型农村公共服务格局。一是需要完善乡村数字基础设施建设。通过加大5G、光纤宽带、云计算、大数据中心等新型基础设施的投资，促进数字化转型，提升网络覆盖和速度，从而缩小城乡数字鸿沟。把数字基础设施与农村基本公共服务深度融合，借助“互联网+”技术，推动乡村产业生产、管理和销售等环节向数字化、智能化、信息化转型升级，为乡村发展奠定坚实的物质基础。二是不同对农业水利设施的提质和改造。这包括整治、维修、改造和升级灌溉系统，如水库、水渠、泵站等，以提升农田水利设施的效能。同时，加强农田水利规划，引进节水灌溉技术，确保设施与农田灌溉需求相匹配。通过实施“蓄水、输水、提水、管水”四大工程，确保农业生产能排能灌、旱涝保收，提高水资源利用效率和质量，促进农业可持续发展。三是提高农村医疗卫生基本公共服务水平，筑牢农民的健康防线。提高农村医疗卫生基本公共服务水平是实现城乡均衡发展、保障农

---

<sup>①</sup> 吴大兵.提高农村基本公共服务水平的实践路径探索[J].农业考古,2013,(06):297-301.

村居民健康权益的重要举措。当前农村地区仍存在医疗资源短缺、基础设施薄弱、人才匮乏、服务能力不足等问题，需要明确农村医疗卫生服务标准及政府责任，精准分层建设基础设施体系，推动医保政策向农村倾斜，建立“县聘乡用”编制池，给予乡镇医务人员偏远地区津贴。四是应改善乡村的交通基础设施，确保物流顺畅进出，提高物流效率。政府应加大乡村物流中心、配送站等基础设施的修建力度，鼓励物流公司在农村设立服务网点，引入现代化物流技术和设备，实现物流的智能化、信息化，以推动乡村产业快速发展。

### **（三）建强人才队伍，提升服务能力**

提高农村基本公共服务水平，人才是核心驱动力。当前，农村人才流失、老龄化严重，“基本公共服务人力资源投入数量和质量均和城市有一定的差距，农村地区的人口素质较城市低，同时缺乏高新技术人才，这成为制约农村基本公共服务供给水平的重要因素。”<sup>①</sup>要系统性地解决这一问题，需要多维度、分阶段的策略，涵盖人才引进、培养、激励和可持续发展。一是精准定位人才缺口，分层分类施策。对教育、医疗、农业技术、基层治理等领域进行人才需求调查，明确不同地区、不同岗位的短缺类型（如教师学科结构失衡、医护人员全科能力不足等）。根据短缺调查的人才，推出定向招聘计划，优化人才结构，从而缓解人才短缺问题。二是创新人才流动机制，打破城乡壁垒。建立大师专、本科、三甲医院专家定期下乡轮岗制度，通过远程协作+实地指导结合，缓解高级人才短缺。推动县域内教师、医生等资源的“县管校聘”“县管乡用”，实现优质人才在城乡

---

<sup>①</sup> 闫琳琳.我国城乡基本公共服务供给差异及其均等化对策研究[D].中国海洋大学,2014.

间弹性调配。三是构建可持续的人才内生体系，推行“人才在地化”培养新模式。“贫困地区最缺的是人才。”<sup>①</sup>人才是提高农村基本公共服务的第一资源，始终坚持把人才工作摆在农村经济社会发展的第一要务。平昌县作为川陕革命老区，要竭尽全力去引进人才、留住人才、培养人才，人才资源是乡村振兴不可或缺的力量，对于乡村建设更是重中之重。要注重人才培养的持续性，为人才提供集中“充电”机会，才能厚积薄发。多元化、多层次“育”才，建立完善农村人才培养机制，使他们真正成为乡村振兴的“排头兵”。根据农村发展实际情况，结合人才的专业、性格、岗位等因素，采取多种方式，拓宽培养渠道，创新培养方式，培养一批“土专家”，让乡村发展后继有人。比如，参加不定期职业培训、搭建各种学习交流科研平台、和示范村成功专业人士学习交流等，有针对性地设置培训内容。四是激励保障机制改革，增强岗位吸引力。“吸引人才、留住人才、用好人才，最好的环境是良好体制机制。”<sup>②</sup>留得住人才并愿意扎根到农村发展，需要给予“宜造、宜居和宜业”的人才成长环境。政府部门根据发展的实际需求，建立农村实用人才“递进培养”制度，制定出实惠政策吸引人才的长效机制，积极探索乡村人才引进新措施、新路径，采用“物质”上奖励、“精神”上关心关爱、“待遇”上优化等措施。只有人才的工作环境和生活条件等跟上了，乡村才能留住人才，才能够吸引更多的人才和年轻人回归乡村发展，投身到乡村振兴的伟大事业，为乡村的各项事业发展注入新的活力。

---

<sup>①</sup> 习近平.谈治国理政(第3卷)[M].北京:外文出版社,2020:333.

<sup>②</sup> 习近平.谈治国理政(第3卷)[M].北京:外文出版社,2020:333.

#### （四）构建多元共治，发挥功能作用

农村基本公共服务建设不是政府部门的独角戏,而是多方参与的“大合唱”。构建多元共治的农村基本公共服务体系,是提升农村治理现代化水平、推动城乡融合发展和乡村振兴的重要路径。提升农村基本公共服务,形成具有中国特色的乡村公共服务治理范式,需要“构建政府主导,市场、社会、农村多方参与的基本公共服务供给主体,强化供给主体结构,形成合力”,实现资源优化、服务提效和治理升级,使农村公共服务从“单一输血”到“多维造血”的转型,形成具有中国特色的乡村治理现代化样本。一是政府主导:顶层设计与兜底保障。“基于政府权责要求,以‘有为政府’的理念来保障城乡统合发展”<sup>①</sup>,确保农村基本公共服务提质增效,从而缩小城乡基本公共服务差距,促进社会公平。政府应将公共服务均等化作为核心目标,明确各主体权责边界,通过系统性政策推进农村教育、医疗、养老基础设施等领域的改革,逐步构建起普惠共享的农村公共服务。既要政策支持与制度保障明确城乡基本公共服务的标准和范围,又要通过技术赋能与数字化转型提高农村基本公共服务的智能化,让农村能享受到高质量的基本公共服务。二是市场参与:效率提升与专业赋能。在提高农村基本公共服务,既要用好“看不见的手”,又要用好“看得见的手”,市场作用和政府作用有机统一,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来。市场参与农村基本公共服务是弥补政府资源不足、提升服务效率的重要途径,也是构建“政府主导、多元协同”治理模式的关键环节。比如,市场化服务

---

<sup>①</sup> 陈磊,姜海.城乡融合发展:国外模式、经验借鉴与实现路径[J].农业经济问题,2024 (2):52-59.

直接供给，商业化补充服务，私营企业投资乡村连锁药店、民营幼儿园、职业培训机构等，满足更高层次需求。三是农民主体：需求表达与自主治理。农民作为农村基本公共服务的直接受益者和主要需求方，其主体参与是提升服务精准性、可持续性的关键。当前，在提高农村基本公共服务，存在部分农民参与意识较弱、信息渠道不畅，易形成“政府干、农民看”现象。因此，在提高农村公共服务，一方面，赋权利：完善农民参与的制度和话语权，完善村级议事协商平台，建立村民代表会议、村民理事会等制度，对公共服务项目选址、资金使用等重大事项实行“一事一议”，推广“积分制”“清单制”治理模式，将农民参与公共服务（如环境整治、设施维护）纳入积分奖励，激发主动性。另一方面，赋能力：提升农民参与的组织化水平。培育农民自治组织，依托农民合作社、乡贤理事会等组织，整合资源参与公共服务供给。加强参与能力培训，开展公共服务政策解读、项目管理技能培训，增强农民议事和监督能力。最终使农民从“被动接受者”逐步转化为“主动建设者”，实现公共服务供给与农民需求的高度契合，为乡村振兴注入内生动力。