

内外兼修:县域基本公共服务均衡发展之路探析

董艳玲¹, 王 谦², 王精辉²

(1. 山东财经大学财政税务学院, 山东 济南 250014;

2. 山东财经大学经济学院, 山东 济南 250014)

摘要:构建均衡可及的基本公共服务体系是推动县乡高质量发展的重要举措。立足县域治理视角,从内部均等和外部均衡双重维度对基本公共服务的均衡发展逻辑进行梳理,采用熵权 TOPSIS 法对县域基本公共服务供给水平测度评价,使用 Dagum 基尼系数及其分解对县域基本公共服务均等化测度分解,通过耦合协调度模型探究基本公共服务与经济社会发展的同频共振效果。结果发现:第一,中国县域基本公共服务供给水平呈明显提高态势,南方增速较快,目前已超越北方,区级水平高于县级,非贫困县供给上占据优势,而贫困县的增速更为显著;第二,县域基本公共服务存在均等化趋势,南方的均等化速度和水平均优于北方,南北差距呈缩小态势,区内供给的非均衡程度更高,但城乡差距正在减小,非贫困县的不均衡态势相对更加严峻;第三,基本公共服务与经济增长以及财政能力的均衡发展程度均不断提高,南方的发展态势更为优越,区级水平显著优于县级,非贫困县情况也明显优于贫困县。研究结果对于如何通过内部均等和外部均衡的双重策略在县域层面实现基本公共服务的均衡发展,以及推进共同富裕具有重要的启示作用。

关键词:县域治理;基本公共服务;均衡发展;南北差距

中图分类号:F812

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2025)03-0115-14

Dual focus: An analysis of the road to balanced development of basic public services in counties

DONG Yanling¹, WANG Qian², WANG Jinghui²

(1. School of Public Finance & Taxation, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;

2. School of Economics, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China)

Abstract: Building a balanced and accessible basic public service system is an important measure to promote the high-quality development of counties and townships. Based on the perspective of county governance, this paper logically analyzes the balanced development of basic public services from internal equality and external balance, employs the entropy weight TOPSIS method to measure and evaluate the level of basic public services in counties, uses the Dagum Gini coefficient and its decomposition to measure and analyze the equalization of basic public services in counties, and investigates the synchronization of basic public services with economic and social development using the coupling and coordination degree model. The results of the study are as follows. First, the level of basic public service has shown a

收稿日期:2024-06-20 修回日期:2024-09-30

基金项目:国家社会科学基金项目“高质量发展背景下中国实体经济全要素生产率的空间格局及协同提升路径研究”(21BJL122);山东省自然科学基金项目“山东省基本公共服务驱动绿色低碳高质量发展研究:内在机理、效果评估与路径优化”(ZR2024QG259)。

作者简介:董艳玲(1993—),女,山东潍坊人,山东财经大学财政税务学院讲师,博士,研究方向为财政理论与政策、公共服务与高质量发展。通信作者:王谦。

marked improvement in China's counties. The growth rate of basic public services is faster in the south than in the north, with districts outperforming counties. Non-poor counties dominate, yet poor counties are growing at a faster pace. Second, there is a trend towards equalization of basic public services in the counties. The speed and level of equalization in the South are better than in the North. The North-South gap is narrowing. The degree of imbalance in the districts is higher, but the urban-rural gap is gradually narrowing. The imbalance in the non-poor counties is more severe. Third, basic public services have been developing in a more balanced manner in relation to both economic growth and fiscal capacity. The situation is better in the South, which is now better than in the North. Districts do significantly better than counties. Non-poor counties do significantly better than poor counties. The results of this study offer significant insights into achieving balanced development of basic public services at the county level through a dual strategy of internal parity and external equalization. Additionally, they provide guidance for promoting common prosperity.

Key words: county governance; basic public services; balanced development; north-south gap

县域是国民经济的基本单元,是连接城市经济与农村经济的重要纽带,在推动我国经济社会高质量发展以及实现共同富裕中具有重要作用。当前,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在乡村最为突出,为此,党中央提出乡村振兴战略,要求推进以县城为重要载体的城镇化建设,寻找“县乡之治”的着力点和落脚点。构建均衡可及的基本公共服务体系是推动县乡高质量发展的重要举措,有利于改善县乡生产生活条件,让亿万农民共享发展成果、走上共同富裕道路^[1]。此外,《“十四五”公共服务规划》提出公共服务要与经济发展实现同频共振,公共服务的供给要适应社会主要矛盾转变和治理体系和治理能力现代化的需要。因此,推动实现全民公平可及的基本公共服务均等化也要统筹考虑经济社会发展水平和财政承受能力等因素。在此背景下,全面系统地探究县域基本公共服务的均衡发展之路具有重要的现实意义。

从研究进展看,学界对基本公共服务均等化进行了较为深入的研究。基本公共服务指标评价是研究均等化的前提,熵值法^[2-3]、熵权 TOPSIS 法^[4]、主成分分析法^[5]等使用居多。差异测度工具的选择是基本公共服务均等化研究的重要一环。泰尔指数、基尼系数的使用较为常见。Dagum 基尼系数及其分解可以从区域视角对基本公共服务均等化进行差异来源分解^[6],方差分解则可以从结构视角对差异来源进行剖析^[7],核密度估计则可以动态呈现基本公共服务的均等化态势^[8]。

但是上述文献大多基于地级市、省级层面展开,围绕区域、城乡进行分析,从县域视角探究基本公共服务均等化的文献并不多见。吕光明等^[9]从教育、医疗、社保、基础设施、生态五个维度构建县域基本公共服务均等化评价指标体系,运用引入加权 α 均值的组基尼系数进行测度解析。张楠等^[11]使用基本公共服务设施点位数据,从教育、医疗和文化体育三类公共服务设施来进行测算,并采用核密度估计、空间计量、Dagum 基尼系数以及边际收益归宿法对空间均衡进行分析。此外,丁树等^[10]采用县公共服务人均支出数据与市人均支出数据差距衡量公共服务均等化变量。对于基本公共服务与经济社会发展的互动关系探究也更多集中在省市层面。这类文献主要聚焦基本公共服务与经济增长的关系分析,采用耦合协调度模型^[11]、Granger 因果关系^[12]以及静态结构分析技术 ISM^[13]等方法。探究基本公共服务与财政能力互动关系的文献相对缺乏。但是,地方政府财政能力差异是我国地区基本公共服务不平等的重要根源得到学者认同^[14]。

本文从以下 3 个方面加强探索:一是立足县域治理视角对基本公共服务均衡发展进行探析,补充了相关领域的文献;二是为县域基本公共服务均衡发展提供了内部均等和外部均衡的双重分析视角,既延续了基本公共服务均等化战略,又响应了基本公共服务与经济社会发展同频共振的需求;三是基于南北区域、区县差异以及历史贫困县等不同视角对县域基本公共服务均衡

发展进行全方位多角度地分析,丰富了这个领域的研究。

一、逻辑基础与方法数据

(一)逻辑基础

1. 基本公共服务“均等化”与“均衡性”

基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,全体公民不论其种族、收入和地位差距如何,都公平、普遍享有的服务^[15]。对于领域划分,纯公共服务是指与民生密切相关,是公共服务范围中最基础、最核心和最应优先保证的部分,涉及义务教育、公共卫生、社会保障以及基础科学研究等领域^[16]。广义的基本公共服务还需要考虑生态环境、文化、公共基础设施等方面。“均等化”不是简单的“平均化”,而是承认地区、城乡、群体存在差异的前提下,保障所有公民都享有一定标准之上的基本公共服务。基本公共服务均等化应包括地区均等、城乡均等以及人人均等3个层面^[17]。增强均衡性和可及性是新时代公共服务发展的要求。在公共服务均等化水平不断提升的基础上,增强均衡性要求更加关注区域、城乡、群体之间公共服务资源的有效配置,减少社会成员公共服务获得的差异性,是均等化的拓展和提升。从“均等化”向“均衡

性”的延续意味着新时期公共服务将进一步推动高质量发展成果的均衡共享。

2. 基本公共服务与经济社会发展同频共振

改革开放以来,中国民生保障与国民经济共同发展,呈现出互促共进的良好局面^[18]。基本公共服务的改善可以推动经济发展,经济发展也可以改善基本公共服务供给^[11]。新时期基本公共服务的均等化推进要统筹经济社会发展水平和财政承受能力等因素。一是适应社会主要矛盾转变的需要。进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为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。人民群众期待更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更舒适的居住条件、更丰富的精神文化生活。二是适应治理体系和治理能力现代化的需要。我国是世界上最大的发展中国家,政府财力有限,公共服务体系建设必须坚持尽力而为、量力而行的基本原则,将有限的资源应用到广大人民群众最急需、最困难、最迫切的领域。

综上,如图1所示,本文主张基本公共服务均衡发展应内外兼顾,既涉及内部的区域、城乡、群体基本公共服务的均等化,又涉及与经济增长、财政能力外部经济社会的良性互动,进而实现同频共振的效果。

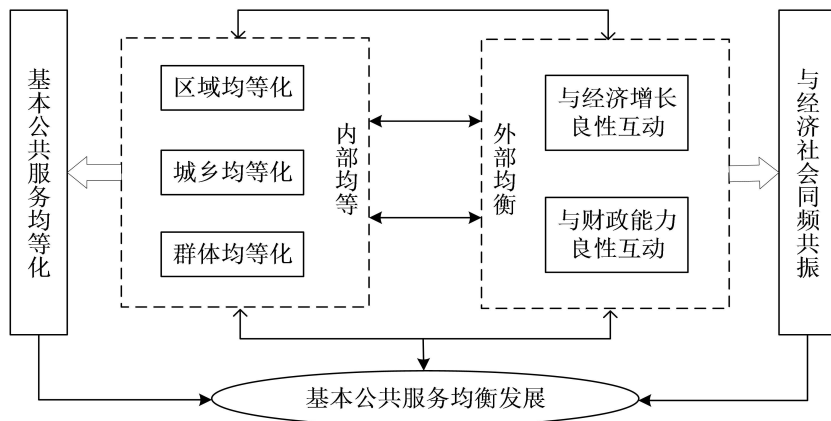


图1 县域基本公共服务均衡发展的逻辑

(二)方法介绍

1. 熵权 TOPSIS 方法

本文采用熵权 TOPSIS 法测度评价中国县域基本公共服务各子系统水平及综合水平,其核心

思想为在对各测度指标进行标准化处理的基础上,采用熵权法赋予各测度指标权重值,然后利用 TOPSIS 法对各区县基本公共服务水平进行量化排序。熵权法的指标权重值基于各测度指标数据变

异程度所反映的信息量得到,降低了指标赋权时主观人为因素的干扰。TOPSIS 法通过比较各测度对象与最优方案及最劣方案的相对距离进行量化排序,具有计算简单、结果合理的优势^[19]。熵权 TOPSIS 法将熵权法和 TOPSIS 法两种方法的优点相结合,使得基本公共服务水平测度结果更具客观性和合理性。具体实施步骤可参考魏敏等^[19]的做法。

2. Dagum 基尼系数及其分解

Dagum^[20] 将总体基尼系数分解为区域内差异的贡献 G_w 、区域间净值差异的贡献 G_{nb} 和超变密度的贡献 G_t 三部分,后两者构成区域间差异的总贡献^[7,21]。 G_{ji} 和 G_{jh} 分别表示区域内和区域间基尼系数。其中, $y_{ji}(y_{hr})$ 是 $j(h)$ 地区内任意区县的基本公共服务水平, u 是全国均值, n 是区县数量, k 是划分的区域数量, $n_j(n_h)$ 是 $j(h)$ 区域内区县数量。 $p_j = n_j/n$, $s_j = n_j u_j / n u_j$, $j = 1, 2, \dots, k$, $D_{jh} = (d_{jh} - p_{jh}) / (d_{jh} + p_{jh})$ 表示两个区域间基本公共服务综合指数的相对影响。 $d_{jh} = \int_0^\infty dF_j(y) \int_0^y (y-x) dF_h(x)$ 表示区域间基本公共服务综合指数的差值,在 $\mu_j > \mu_h$ 时, d_{jh} 表示 $y_{ji} - y_{hr} > 0$ 条件下的所有基本公共服务综合指数差异 $(y_{ji} - y_{hr})$ 的加权平均数。 $p_{jh} = \int_0^\infty dF_h(y) \int_0^y (y-x) dF_j(y)$ 为超变一阶矩,在 $\mu_j > \mu_h$ 时, p_{jh} 是在 $y_{hr} - y_{ji} > 0$ 条件下所有 $(y_{hr} - y_{ji})$ 的加权平均数。具体计算公式可参考董艳玲等^[7]的做法。

3. 耦合协调度模型

耦合协调度模型广泛应用于两个系统间耦合关系的研究中^[22]。耦合度表示系统相互影响程度,耦合协调度表示系统相互促进、良性互动的程度^[23]。耦合度计算公式为:

$$C = \left\{ \frac{S_1 \times S_2}{[(S_1 + S_2)/2]^2} \right\}^k \quad (1)$$

式(1)中, C 表示 2 个系统的耦合度。 S_1 、 S_2 分别表示基本公共服务和其他系统综合水平值。 k 为经验常数,本文取 2。为避免 S_1 、 S_2 出现低水

平高耦合的现象,引入耦合协调度。计算公式为:

$$D = \sqrt{(C \times T)}, T = a \times S_1 + b \times S_2 \quad (2)$$

式(2)中, D 为耦合协调度, T 为协调度, a 为基本公共服务权重, b 为其他系统权重, $a + b = 1$ (基本公共服务与其他系统同等重要,因此 $a = b = 0.5$)。耦合度和耦合协调度取值均在 0 ~ 1 之间,数值越高越好。耦合协调状态的判别标准见表 1。

表 1 两系统耦合协调度分类标准

D 值域	协调类型	D 值域	协调类型
0.0 ~ 0.1	极度失调	0.5 ~ 0.6	微度协调
0.1 ~ 0.2	严重失调	0.6 ~ 0.7	轻度协调
0.2 ~ 0.3	中度失调	0.7 ~ 0.8	中度协调
0.3 ~ 0.4	轻度失调	0.8 ~ 0.9	高度协调
0.4 ~ 0.5	微度失调	0.9 ~ 1.0	极度协调

(三) 数据来源

根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》以及《“十四五”公共服务规划》政策规定,基本公共服务包括义务教育、医疗卫生、住房保障、养老服务、文化体育、残障服务。本文主要关注县域的基本公共服务,教育、医疗以及社会保障是亟待补齐短板的兜底性基本公共服务。同时,本文旨在较长时期内观察县域基本公共服务的均衡发展态势,兼顾数据可获得性和实际可操作性,本文将观测期定于 2003—2021 年,基于 673 个追踪县,从义务教育、医疗卫生以及社会保障三个方面来构建县域基本公共服务指标。其中,义务教育主要包括小学师生比和初中师生比两个指标,医疗卫生主要指万人医生床位数,社会保障主要指万人社会福利性收养机构床位数。相关数据来自 EPS 全球统计数据/分析平台和《中国县域统计年鉴》等。

二、县域基本公共服务供给评价

(一) 全国整体

本部分基于构建的县域基本公共服务的评价指标体系,使用熵权 TOPSIS 方法测算了 2003—2021 年基本公共服务及其各子系统的供给水平。从图 2 可以看出,中国县域基本公共服务供给水平呈明显提高态势,其中医疗水平较高且上升最快,社会保障水平则相对较低。值得注意的是,中国

县域基本公共服务出现 2013 年陡然上升的现象,背后原因可能在于党的十八大提出“2020 年全面建成小康社会”的宏伟目标,将保障改善民生作为践行“以人民为中心”发展理念的重要举措,并将“加快健全基本公共服务体系”作为战略部署,其成效显著^[24]。

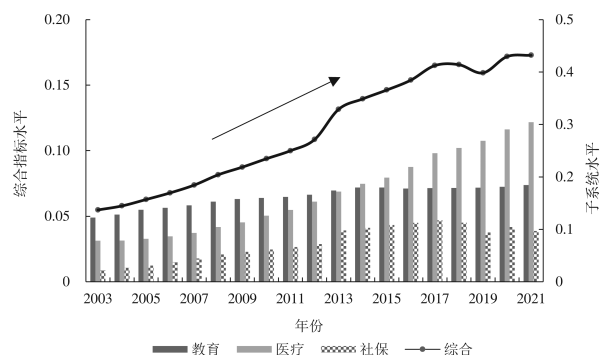


图2 县域基本公共服务供给水平的趋势

对于子系统,三类基本公共服务供给水平也均呈提升态势。就增长趋势而言,医疗公共服务提高最为迅猛。教育和社会保障公共服务增长则相对较慢。对于相对水平,社会保障考察期内一直处于最低水平。教育和医疗公共服务则在 2013 年出现交叉现象,即 2013 年之前教育占据主导优势,2013 年后医疗公共服务水平更高。医疗卫生服务增长较快的现象主要得益于中国以人民健康至上为理念的公共卫生治理体系变革。2003 年 SARS 危机以后,我国加大了公共卫生体系的建设投入,党的十八大之后提出的“健康中国”战略规划促使我国公共卫生体系向以人民健康为中心转变^[25]。

(二) 南北区域

区域间发展的较大差距是中国经济面临的突出问题之一^[26]。当前我国发展的不平衡出现“南快北慢”的新特征,南北差距问题值得关注^[27]。根据图 3 和表 2,南北方县域基本公共服务供给水平均呈提高态势,南方增速较快,目前已超越北方。就两者相对变化而言,以 2017 年为界,出现了“北方占优”向“南方占优”的转变过程。这里也印证了一些学者的观点,2000 年前后,中部崛起、西部大开发以及东北老工业振兴等战略的实施使得

北方经济增速加快,南北方经济齐头并进。进入经济新常态以来,北方经济增速回落,南方经济转型向好,南北差距逐渐扩大^[27],从而造就了基本公共服务的南北差距。

子系统结果略有不同,三类基本公共服务供给水平均呈提高态势,教育公共服务呈现北高南低的现象,医疗和社保公共服务当前南方占据优势。可见,较于南方,当前中国北方出现“重教育轻医疗”的现象,这在一定程度上反映出当前北方善于培养人才但留不住人才的困境。

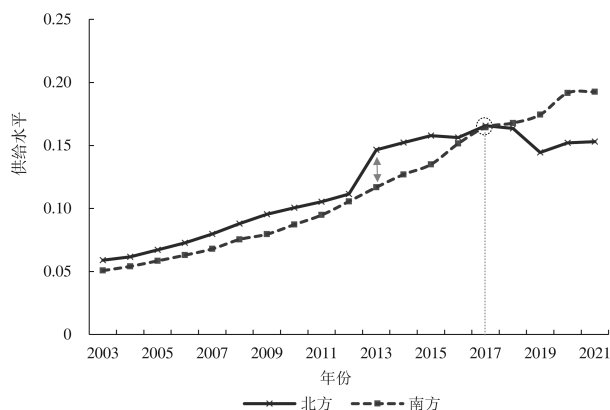


图3 南北方县域基本公共服务供给水平的趋势

注:以秦岭—淮河为南北地区分界线,北方包括北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东、河南、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 15 个省份,南方包括上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、湖北、湖南、广东、广西、海南、重庆、四川、贵州、云南 15 个省份。

表2 南北方县域基本公共服务供给水平的数值

年份	教育		医疗		社保	
	北方	南方	北方	南方	北方	南方
2003	0.133	0.112	0.082	0.074	0.026	0.018
2004	0.142	0.114	0.082	0.075	0.028	0.025
2005	0.154	0.121	0.088	0.077	0.032	0.030
2006	0.159	0.123	0.093	0.081	0.039	0.036
2007	0.163	0.128	0.102	0.085	0.046	0.043
2008	0.171	0.134	0.112	0.096	0.054	0.049
2009	0.176	0.140	0.122	0.105	0.063	0.051
2010	0.177	0.143	0.134	0.118	0.065	0.058
2011	0.179	0.145	0.145	0.129	0.067	0.065
2012	0.182	0.150	0.159	0.147	0.070	0.074
2013	0.192	0.157	0.172	0.172	0.117	0.079
2014	0.198	0.161	0.180	0.194	0.121	0.085
2015	0.199	0.160	0.188	0.209	0.127	0.090
2016	0.196	0.159	0.200	0.238	0.122	0.103
2017	0.198	0.159	0.223	0.267	0.126	0.109
2018	0.198	0.160	0.225	0.285	0.120	0.105
2019	0.199	0.159	0.233	0.305	0.082	0.106
2020	0.199	0.164	0.244	0.337	0.090	0.118
2021	0.201	0.168	0.252	0.356	0.086	0.108
均值	0.180	0.145	0.160	0.176	0.078	0.071

(三) 区县城乡

在中国城乡二元公共服务提供机制下,城市和农村在教育、医疗等方面存在较大差异。政府有效满足农村居民对基本公共服务的需求,是实现城乡统筹发展的重要路径^[28]。区和县在中国的行政区划中具有不同的特点和职能。区通常位于城市中心或边缘,行政管理较为集中,经济结构以城市经济和城市建设为主。县的行政管理相对分散,以农村经济和农村建设为主。

图 4 和表 3 呈现了区县基本公共服务的供给情况。可以看出,区和县基本公共服务供给水平

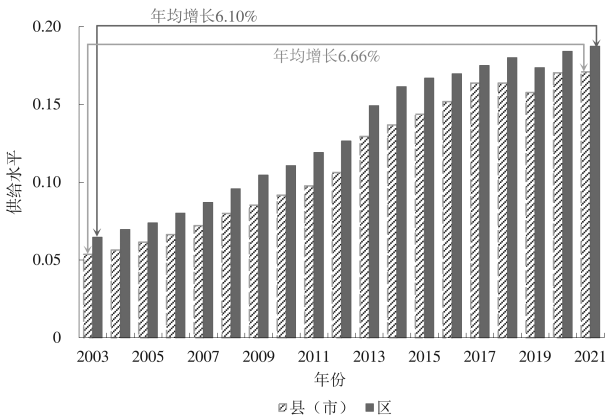


图 4 区县基本公共服务供给水平的趋势

表 3 区县基本公共服务供给水平的数值

年份	教育		医疗		社保	
	区	县(市)	区	县(市)	区	县(市)
2003	0.125	0.122	0.094	0.076	0.033	0.021
2004	0.132	0.127	0.100	0.076	0.037	0.025
2005	0.142	0.137	0.104	0.079	0.040	0.030
2006	0.145	0.140	0.111	0.084	0.046	0.036
2007	0.150	0.145	0.119	0.090	0.053	0.043
2008	0.159	0.152	0.133	0.101	0.060	0.051
2009	0.166	0.157	0.144	0.109	0.068	0.056
2010	0.168	0.159	0.152	0.123	0.073	0.060
2011	0.171	0.161	0.163	0.134	0.082	0.064
2012	0.172	0.165	0.178	0.150	0.086	0.070
2013	0.174	0.174	0.201	0.168	0.110	0.096
2014	0.178	0.180	0.217	0.183	0.122	0.100
2015	0.181	0.180	0.227	0.195	0.125	0.106
2016	0.181	0.177	0.239	0.216	0.125	0.111
2017	0.184	0.178	0.258	0.243	0.123	0.117
2018	0.185	0.178	0.269	0.253	0.126	0.111
2019	0.183	0.179	0.283	0.267	0.108	0.092
2020	0.183	0.181	0.295	0.290	0.120	0.102
2021	0.189	0.184	0.308	0.304	0.116	0.094
均值	0.167	0.162	0.189	0.165	0.087	0.073

呈提高态势,但存在差异,区的水平高于县的水平。这表明中国基本公共服务供给一直存在城乡差别。子系统结果比较类似。对于教育,区和县(市)的供给水平均呈提高态势,区的水平略高于县(市)水平,两者差别不大。对于医疗,区和县(市)供给水平也呈上升趋势,其中县(市)提升速度更快,两者存在明显的差别,但近年来基本持平。这表明医疗公共服务城乡均等化战略效果显著。对于社会保障,区的水平也一直高于县(市)水平,表明城乡差别也显著。

(四) 历史贫困县

《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》将贫困地区基本公共服务主要指标接近全国平均水平作为基本公共服务均等化稳步推进的目标。国家为扶持贫困地区,设立国家级贫困县标准,共 832 个国家级贫困县。脱贫攻坚战期间,以基础设施、义务教育、基本医疗和住房安全为主要内容的公共服务供给是贫困县和贫困村扶贫的主要抓手。

从图 5 和表 4 可以发现,贫困县和非贫困县基本公共服务供给水平均呈提高态势,非贫困县始终占据优势,但贫困县增速较快。可见,脱贫攻坚成效显著。子系统结果有些差别。对于教育,贫困县和非贫困县均经历了稳步提升的过程,但 2013 年之后贫困县教育公共服务略高于非贫困县。对于医疗,贫困县和非贫困县的上升趋势更为显著,非贫困县水平相对较高,两者差异在 2013

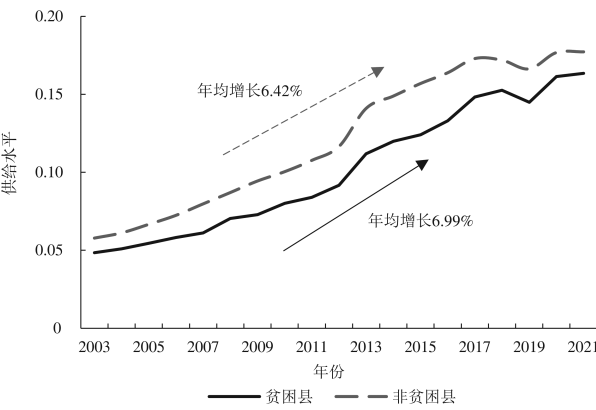


图 5 贫困县基本公共服务供给水平的趋势

表4 贫困县基本公共服务供给水平的数值

年份	教育		医疗		社保	
	贫困县	非贫困县	贫困县	非贫困县	贫困县	非贫困县
2003	0.120	0.124	0.067	0.083	0.015	0.025
2004	0.122	0.131	0.066	0.085	0.020	0.030
2005	0.129	0.141	0.068	0.089	0.024	0.034
2006	0.132	0.145	0.071	0.094	0.028	0.042
2007	0.135	0.151	0.077	0.101	0.031	0.051
2008	0.142	0.158	0.087	0.112	0.041	0.057
2009	0.147	0.163	0.094	0.122	0.042	0.064
2010	0.150	0.165	0.109	0.134	0.047	0.069
2011	0.153	0.166	0.114	0.148	0.050	0.074
2012	0.161	0.168	0.129	0.164	0.054	0.081
2013	0.175	0.174	0.142	0.186	0.076	0.108
2014	0.184	0.178	0.165	0.197	0.077	0.115
2015	0.184	0.178	0.175	0.210	0.079	0.123
2016	0.180	0.176	0.198	0.229	0.083	0.127
2017	0.184	0.176	0.227	0.254	0.093	0.129
2018	0.185	0.176	0.238	0.263	0.094	0.122
2019	0.187	0.176	0.252	0.277	0.072	0.105
2020	0.187	0.178	0.288	0.292	0.081	0.115
2021	0.191	0.181	0.307	0.303	0.073	0.108
均值	0.160	0.163	0.151	0.176	0.057	0.083

年之后有缩小态势,近年来基本持平。上述表明,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央实施的精准扶贫成效显著。对于社会保障,贫困县和非贫困县供给水平总体也不断上升,其中非贫困县供给水平仍一直高于贫困县。

三、县域基本公共服务均等化测度

县域基本公共服务供给水平内部存在差异,体现在区域、城乡、群体等不同层面。本部分使用Dagum基尼系数及其分解方法,对县域基本公共服务供给差异进行测度,并从全国、区域、城乡以及贫困县等层面进行分析。

(一)全国整体

从图6可以看出,县域基本公共服务供给水平及各类公共服务均存在均等化趋势,其中教育均衡程度最高,社会保障均等化推进任务最为艰巨。具体分析,中国县域基本公共服务基尼系数总体经历了“下降—上升—下降”的过程,但总体表现为下降态势。对于子系统,教育公共服务的变化过程与综合指标类似,但波动更大。医疗公共服务则呈显著的下降态势。考察期内,社会保障的基尼系数一直处于波动当中,但与综合指标有些类似。可见,综合指标的2013年现象主要是教育

和社会保障的非均衡加剧引起的。对于相对大小,社会保障非均衡程度最为严峻,医疗基尼系数水平次之。反之,教育的均等化水平最高。

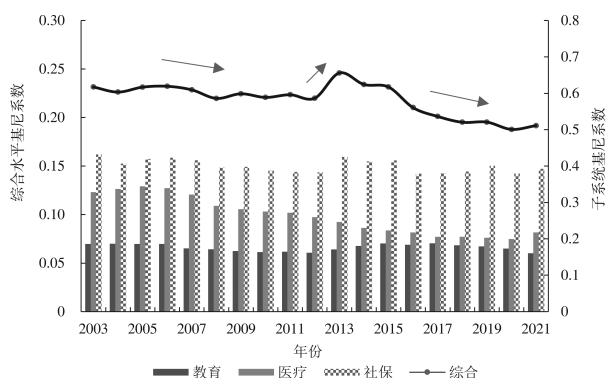


图6 县域基本公共服务均等化的趋势

(二)南北区域

图7和表5进一步呈现了南北方县域基本公共服务的均等化情况。可以看出,北方县域基本公共服务基尼系数波动中呈下降态势。南方县域基本公共服务基尼系数减小趋势更为显著。可见,南方县域基本公共服务均等化态势更好。对于两者相对水平,考察期内南方县域基本公共服务基尼系数与北方交互在一起,但2017年之后,南方县域基本公共服务基尼系数显著低于北方,表明当前南方县域基本公共服务均衡现象优于北方,这在一定程度上也有利于南方人才资源的合理配置。就南北差距来说,观察期内南北方县域基本公共服务的差距呈缩小态势,表明基本公共服务视角的南北差距日渐缓解。对于差异来源,县域基本公共服务非均衡主要源自区域内差异,超变密度次之,区域间差异贡献最小。

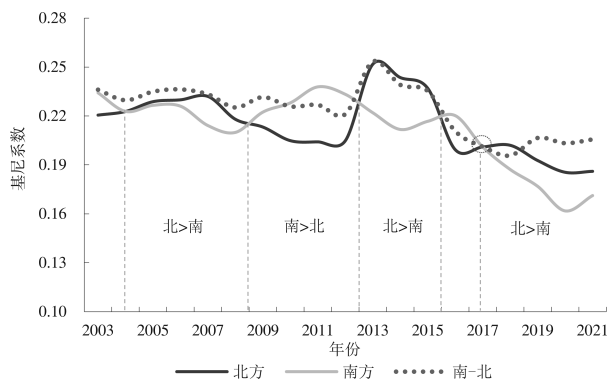


图7 南北方县域基本公共服务均等化的趋势

表 5 南北方县域基本公共服务均等化来源 单位:%

年份	区域内差异	区域间差异	超变密度
2003	49.00	16.28	34.72
2004	49.23	14.58	36.19
2005	49.22	15.03	35.75
2006	49.11	15.60	35.29
2007	48.95	17.44	33.60
2008	48.75	17.46	33.79
2009	48.42	20.26	31.32
2010	48.84	16.24	34.92
2011	49.26	11.72	39.02
2012	49.72	6.24	44.04
2013	48.48	23.01	28.51
2014	48.92	19.35	31.73
2015	49.16	16.87	33.97
2016	49.87	3.75	46.38
2017	49.98	0.99	49.03
2018	49.84	3.29	46.87
2019	47.13	24.16	28.72
2020	45.87	30.66	23.47
2021	46.38	29.77	23.86
均值	48.74	15.93	35.33

(三)区县城乡

图 8 和表 6 进一步从区和县(市)视角探究了县域基本公共服务均等化情况,旨在反映基本公共服务城乡差距态势。可以看出,区和县(市)基本公共服务供给的基尼系数均呈下降态势,其中区的下降态势更为显著,县(市)的下降相对缓慢。两者相对来说,区的基本公共服务非均衡程度高于县(市),考察期内区的基本公共服务供给水平基尼系数一直高于县(市)。就城乡差距来说,区—县(市)基本公共服务的基尼系数呈下降态势。可见,基本公共服务存在城乡均等化趋势,城乡差距在不断缩小。对于差异来源,群体内差异

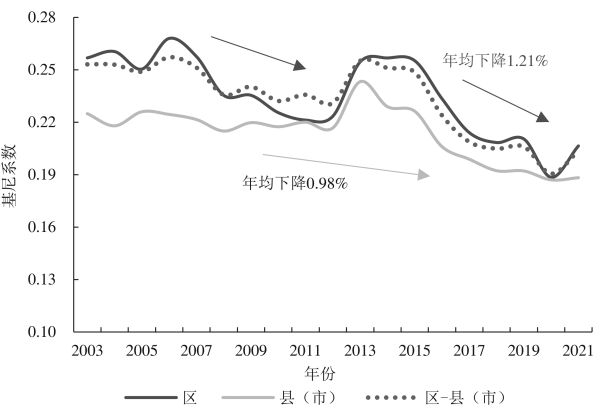


图 8 区县基本公共服务均等化的趋势

表 6 区县(市)基本公共服务均等化来源 单位:%

年份	群体内差异	群体间差异	超变密度
2003	76.38	8.73	14.89
2004	75.62	10.10	14.28
2005	76.78	8.58	14.63
2006	76.07	8.73	15.20
2007	76.24	8.86	14.90
2008	76.88	8.91	14.21
2009	76.73	9.78	13.48
2010	77.29	9.13	13.59
2011	77.10	9.68	13.22
2012	77.45	8.47	14.09
2013	78.00	6.14	15.86
2014	77.05	7.55	15.41
2015	77.16	6.87	15.97
2016	77.70	5.53	16.78
2017	78.64	3.43	17.93
2018	78.17	5.01	16.82
2019	78.04	5.17	16.79
2020	79.03	4.29	16.67
2021	77.94	4.99	17.07
均值	77.28	7.37	15.36

对总差异的贡献平均高达 77.28%,群体间差异贡献最低。这表明,关注城乡差异的过程中,也要将基本公共服务群体内部不平等作为重要工作。

(四)历史贫困县

图 9 和表 7 进一步探究了历史贫困县与非贫困县的基本公共服务均等化情况。可以看出,贫困县和非贫困县基本公共服务基尼系数均呈下降态势。其中,贫困县基本公共服务非均衡态势缓解更快,表明贫困县内部基本公共服务存在均等化态势。两者相比,非贫困县基本公共服务非均衡程度略高于贫困县,原因可能与非贫困县包含的县(市)数量较多有关。从贫困县和非贫困县之间差距来看,观测期内基尼系数呈显著下降态势。

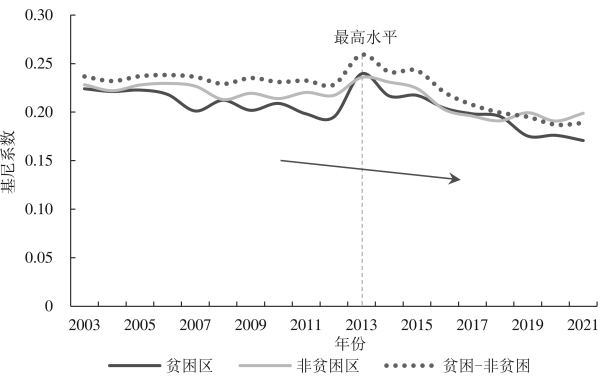


图 9 贫困县与非贫困县基本公共服务均等化的趋势

表 7 贫困县与非贫困县基本公共服务均等化来源

单位:%			
年份	群体内差异	群体间差异	超变密度
2003	56.55	16.16	27.29
2004	56.48	17.15	26.37
2005	56.64	18.24	25.12
2006	56.73	19.83	23.44
2007	56.72	24.15	19.13
2008	55.98	20.41	23.61
2009	56.10	23.96	19.94
2010	55.89	21.40	22.70
2011	56.34	23.26	20.40
2012	56.38	22.89	20.73
2013	55.64	19.71	24.64
2014	56.47	19.42	24.11
2015	55.87	21.24	22.88
2016	55.71	20.90	23.39
2017	55.99	16.24	27.77
2018	56.14	13.10	30.76
2019	57.28	15.06	27.66
2020	57.04	10.41	32.55
2021	57.47	9.12	33.41
均值	56.39	18.56	25.05

这表明,脱贫攻坚显著提升了贫困县的基本公共服务供给水平,从而缩小了与非贫困县之间的差距。对于差异来源,群体内差异占据 56.39%,是总体差异的主要来源,群体间差异贡献最低。

四、县域基本公共服务与经济社会均衡发展探析

基本公共服务的改善可以通过经济要素条件的传递机制推动经济发展,而经济发展又会推动基本公共服务的改善,两者之间存在相互促进相互制约的耦合协调关系^[11]。本部分基于县域政府能力建设状况,着眼于经济增长和财政能力,使用耦合协调度模型进一步揭示基本公共服务与经济社会发展的同频共振效果。

(一)县域政府财政能力状况

1. 财政汲取能力

县域政府财政能力是县域政府汲取资源、有效供给公共服务的能力^[29]。作为财政能力的一个重要维度,财政汲取能力能够反映地方政府将社会经济资源转化为财政收入的能力。借鉴陈浩等^[30]的方法,采用地方财政一般预算收入与 GDP 的比值来衡量该地区的财政汲取能力。图 10 展示了 2003 年和 2021 年县域政府财政汲取能力的分

布状况。可以看出,与 2003 年相比,中国县域政府的财政汲取能力实现了显著提升。尽管如此,中国县域政府的财政汲取能力仍有较大的提升空间。值得注意的是,部分县的财政汲取能力出现了下降趋势,如广西的柳城县、凭祥县以及隆林各族自治县等地区尤为明显。与此同时,一些县在财政汲取能力上表现出色,尤其是经济较为发达地区,如上海崇明区。综上,县域政府将社会经济资源转化为财政收入方面的能力亟需进一步加强,且经济发展对县域政府财政能力的带动作用尚未充分发挥。

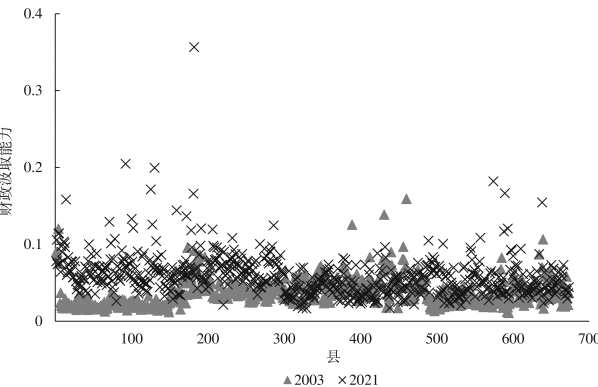


图 10 县域政府财政汲取能力的分布

2. 财政自给能力

县域政府的财政收入主要由自有财力和上级政府的转移支付构成。自有财力规模是衡量县域政府自主筹集财政收入以满足支出需求能力的重要指标。县域政府财政自给能力通常采用地方财政一般预算收入与地方财政一般预算支出的比值来衡量,该比值直接反映了县域政府的财政自给程度^[31]。图 11 呈现了县域政府财政自给能力的分布情况。分析结果显示,与 2003 年相比,2021 年县域政府的财政自给能力并未呈现出显著的增长趋势。从分布图的观察结果来看,财政自给能力有所提升的县的数量相对较少,而多数县则表现出财政自给能力下降的趋势。这一现象进一步证实了县域政府在财政管理上急需采取开源节流、提质增效的措施。此外,中国大部分县均难以实现财政的完全自给。以地方财政一般预算收入代表自有财力为标准,2021 年 673 个县中仅有 6

个县实现了财政自给。

作为财政收入的另一重要来源,转移支付是落后地区满足公共服务需求、促进均衡协调发展的关键因素。2024 年的财政数据显示,四川省成为接受中央政府转移支付最多的省份。这突显了四川省对中央政府转移支付的依赖程度,这种依赖性不仅源于其庞大的人口基数,也与省内经济发展不均衡和城镇化进程滞后密切相关。本研究通过对比分析四川省内县 2003 年与 2021 年的财政自给能力,旨在探讨转移支付促进地方财政自我发展能力的效果(见图 12)。分析结果表明,与 2003 年相比,2021 年四川省大部分县域政府的财政自给能力呈现上升趋势。然而,也有部分县,如汶川县、九寨沟县等,其财政自给能力出现了下降现象,表明转移支付并未在这些地区有效地转化为经济增长的动力,也未能实现其预期的“造血”效果。针对这些县,未来的发展方向应聚焦于培育和发挥本地特色产业的优势,积极承接产业转移,以此逐步提升县域经济的整体实力和发展后劲。

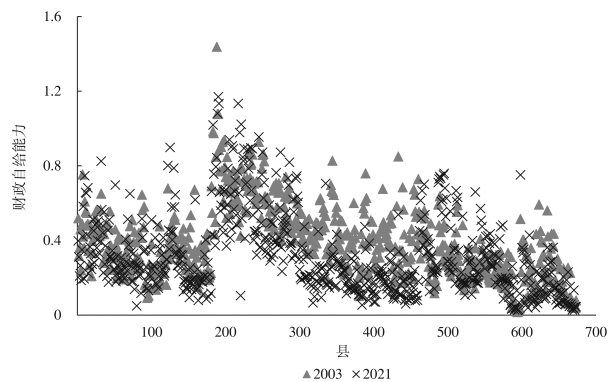


图 11 县域政府财政自给能力的分布

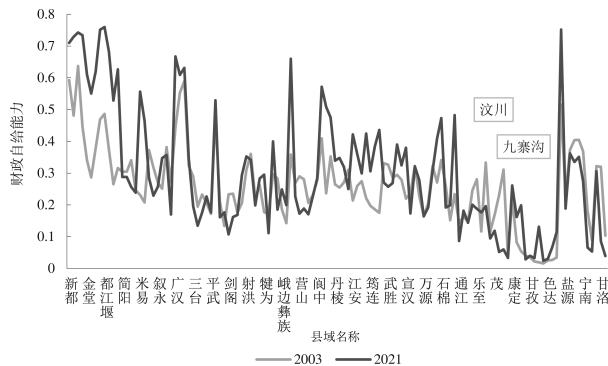


图 12 四川省县域政府财政自给能力的趋势

(二)基本公共服务与经济增长

从图 13 可以看出,基本公共服务与经济增长的耦合协调度呈不断上升态势。具体到县域个体,考察期内,大部分区县基本公共服务与经济增长的均衡程度较差,少量的区县处于微度失调,大部分县市处于中度失调和严重失调。对于子系统,三类基本公共服务与经济增长的耦合协调度均呈提高态势,医疗公共服务与经济增长的均衡程度提高较快,教育速度有所放缓。就水平来讲,教育和医疗公共服务与经济增长的均衡发展情况相差不大。社会保障与经济增长的耦合协调度较低。上述表明,当前县域经济发展水平总体高于基本公共服务水平,属于基本公共服务发展滞后型。尤其是社会保障,应作为基本公共服务加强供给的工作重点。

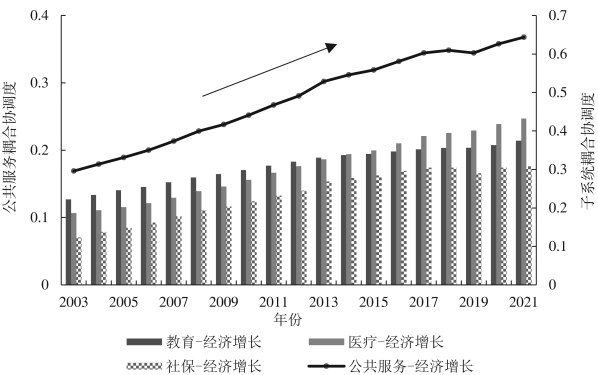


图 13 县域基本公共服务与经济均衡发展的趋势

图 14 呈现了南北方基本公共服务与经济增长的均衡趋势。可以看出,南北方基本公共服务与经济增长的均衡发展状态均持续向好,但南方态势更优。就两者相对大小,北方和南方基本公共

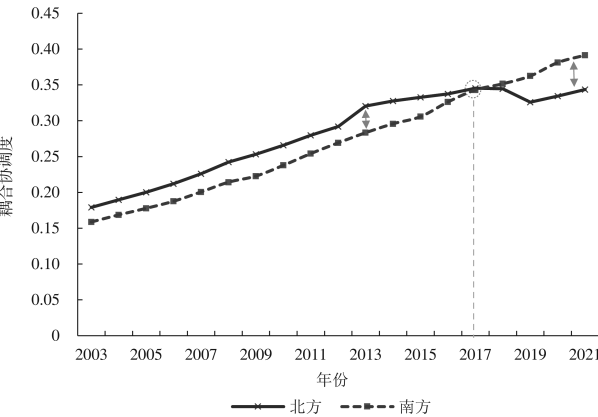


图 14 南北方县域基本公共服务与经济均衡发展的趋势

服务与经济增长的耦合协调度以 2017 年为界,经历了北方占优向南方占优的转变过程,当前南方显著优于北方。这在一定程度上也反映出近年来北方经济疲软、南方经济向好的现象。

图 15 反映了基本公共服务与经济均衡发展的城乡差异情况。可以看出,区和县(市)的基本公共服务与经济增长的耦合协调度水平均呈现出上升态势,且两者的变化趋势基本一致。对于相对水平,考察期内,区的基本公共服务与经济增长的耦合协调度一直显著高于县(市)。上述说明,区的基本公共服务与经济增长形成较好的互动关系。

从图 16 可以发现,贫困县和非贫困县的基本公共服务与经济增长的耦合协调度均不断提高。可见,脱贫攻坚行动促使贫困地区形成了较好的公共服务与经济增长的协调互动关系,成效显著。就相对水平,非贫困县基本公共服务与经济增长的耦合协调度一直优于贫困地区。因此,贫困县地区的公共服务与经济增长均衡程度仍有较大提升空间。

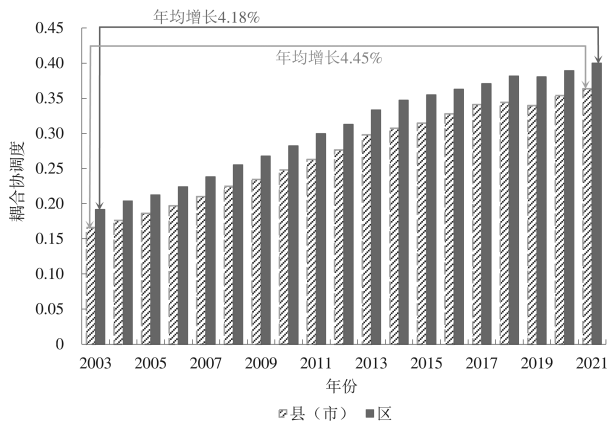


图 15 城乡基本公共服务与经济均衡发展的趋势

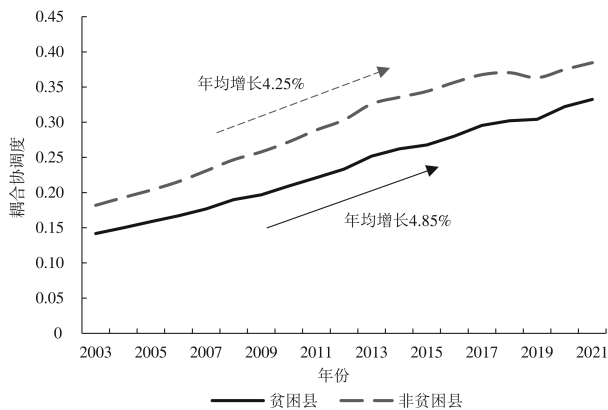


图 16 贫困县基本公共服务与经济均衡发展的趋势

(三)基本公共服务与财政收入

充足的财力是提供基本公共服务的前提,而基本公共服务的经济增长效应会进一步增加该地区的财政收入。图 17 呈现了县域基本公共服务与财政收入的均衡发展变化趋势。可以看出,观测期内,基本公共服务与财政收入的耦合协调度呈上升态势。值得注意的是,2013 年开始,耦合协调度的提高态势趋缓。对于子系统,三类基本公共服务与财政收入的耦合协调度均呈提高态势,其中医疗和社会保障与财政收入的耦合协调度提高最快。教育与财政收入的耦合协调度提高相对较慢。就相对水平来说,教育和医疗与财政收入的协调发展程度较好,平均水平相近,但以 2013 年为界,出现教育占优向医疗占优的转变过程。社会保障与财政收入的协调发展程度较低。

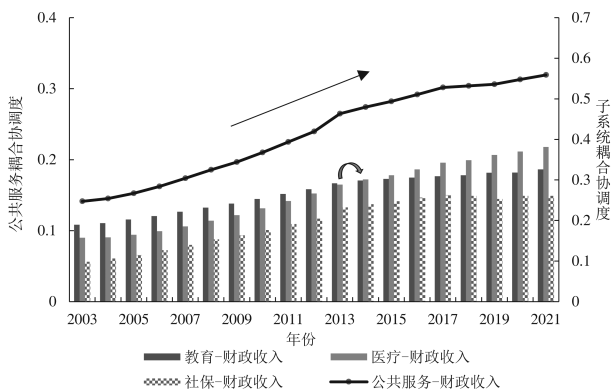


图 17 县域基本公共服务与财政收入均衡发展的趋势

从图 18 可以看出,观测期内,南北方县域基本公共服务与财政收入的耦合协调度均呈提高态势。其中,北方耦合协调度 2003 年为 0.146,2021

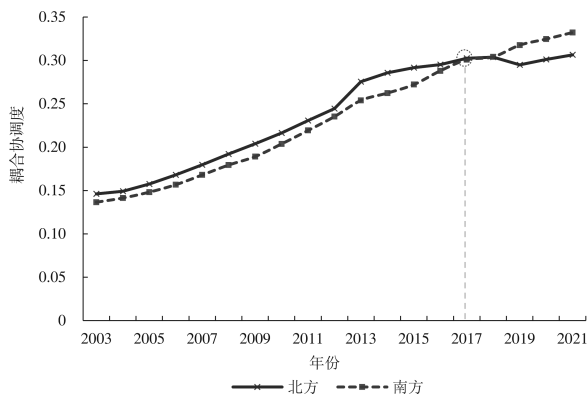


图 18 南北方县域基本公共服务与财政收入均衡发展的趋势

年增长至 0.306, 年均增长 4.20%。对于南方, 耦合协调度 2003 年为 0.136, 2021 年提高至 0.332, 年均增长 5.07%。可见, 与北方相比, 南方基本公共服务与财政收入的良好互动作用态势更好。对于相对水平, 以 2017 年为界, 基本公共服务与财政收入的耦合协调度出现了北方占优向南方占优的转变过程。当前, 南方基本公共服务与财政收入的互动效果优于北方。

图 19 呈现了基本公共服务与财政收入均衡发展的城乡趋势图。可以看出, 区和县(市)的基本公共服务与财政收入的耦合协调度均呈上升趋势。就相对大小来说, 区的基本公共服务与财政收入的耦合协调度数值一直高于县(市), 表明区的基本公共服务与财政收入的互动作用效果更好。

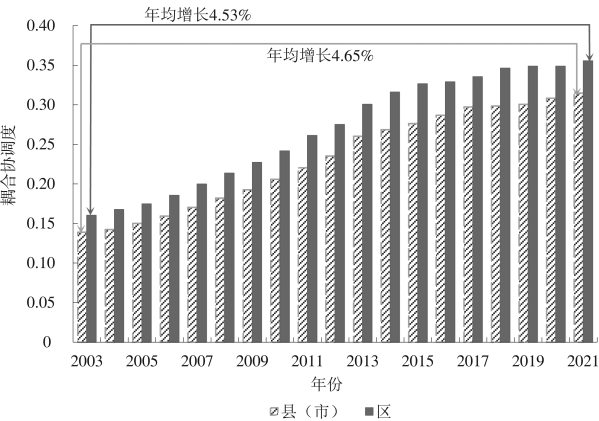


图 19 城乡基本公共服务与财政收入均衡发展的趋势

图 20 展示了贫困县和非贫困县基本公共服务与财政收入的均衡发展情况。可以看出, 贫困县和非贫困县的基本公共服务与财政收入的耦合协调度数值均呈不断提高态势。其中, 贫困县 2003 年的耦合协调度为 0.124, 2021 年增长至 0.288, 年均增长 4.80%。非贫困县 2003 年耦合协调度为 0.150, 2021 年提高至 0.334, 年均提升 4.57%。可见, 贫困县基本公共服务与财政收入的协调发展关系提升更快。就相对水平来说, 观测期内, 非贫困县基本公共服务与财政收入的耦合协调度一直处于优于贫困县的水平, 说明非贫困县的基本公共服务与财政收入形成较好的互

动关系。

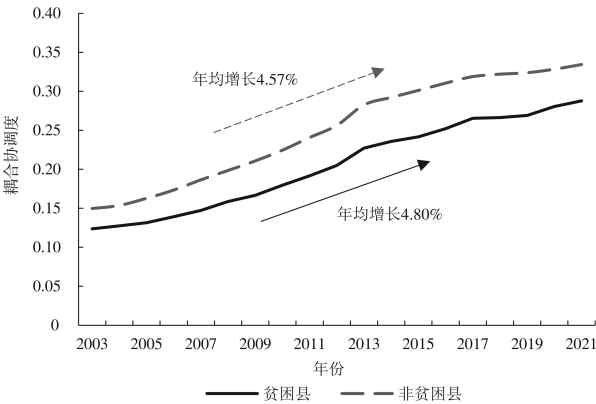


图 20 贫困县基本公共服务与财政收入均衡发展的趋势

五、结论与政策建议

(一) 结论

基本公共服务的均衡发展既要体现在区域、城乡以及群体实现均等化, 也要与经济社会发展形成良好互动关系。本文基于 2003—2021 年县域数据, 以 673 个县为追踪对象, 从全国整体、南北区域、区县城乡以及历史贫困县等视角, 采用熵权 TOPSIS 方法测度基本公共服务综合水平以及教育、医疗、社会保障的供给水平, 之后使用 Dagum 基尼系数及其分解对基本公共服务的内部均衡进行测度分析, 最后通过耦合协调度模型探究基本公共服务与经济社会发展的均衡发展态势。

一是供给水平。中国县域基本公共服务供给水平呈明显提高态势, 其中医疗水平较高且上升最快, 社会保障相对较低; 南北方县域基本公共服务供给水平均呈提高态势, 南方增速较快, 目前已超越北方。子系统结果略有不同, 三类基本公共服务均呈提高态势, 教育呈现北高南低的现象, 医疗和社保当前南方占据优势; 区和县基本公共服务供给水平呈提高态势, 但存在差异, 区的水平高于县的水平。子系统结果比较类似。医疗和社保城乡差异显著, 教育不够明显; 贫困县和非贫困县基本公共服务供给水平均呈提高态势, 非贫困县始终占据优势, 但贫困县增速较快。教育出现贫困县占据优势的现象, 医疗的贫困县增长势头也较为迅猛, 社会保障贫困县水平

仍较低。

二是内部均等。县域基本公共服务供给水平及三类基本公共服务均存在均等化趋势,其中教育非均衡程度最低,社会保障均等化推进任务最为艰巨;南北方基本公共服务均存在均等化趋势,但南方均等化速度和水平均优于北方,基本公共服务的南北差距也呈缩小态势,且主要源自区域内差异;区和县基本公共服务均存在均等化趋势,区的非均衡程度更高,两者之间的差距也在减小,群体内差异为主要来源;贫困县和非贫困县基本公共服务均存在均衡态势,非贫困县不均衡态势较为严峻,贫困县与非贫困县基本公共服务供给也存在均等化趋势,总体差异主要源自群体内差异。

三是外部均衡。基本公共服务与经济增长的均衡发展程度不断提高,但总体处于失调状态,教育和医疗与经济增长的协调发展程度较好,社会保障相对较低。南北方基本公共服务与经济增长的均衡发展状态均持续向好,但南方态势更优,且目前南方优于北方。区和县的基本公共服务与经济协调均衡情况均呈现出向好态势,但区的情况显著优于县。贫困县和非贫困县基本公共服务与经济均衡发展均呈现向好态势,但非贫困县情况显著优于贫困县;基本公共服务与财政收入的均衡协调发展程度不断提高,但整体仍处于较低水平,教育和医疗与财政收入的协调发展较好,社会保障水平较低。南北方县域基本公共服务与财政收入的均衡发展均持续向好,但南方增长势头更猛,目前南方占据优势。区和县的基本公共服务与财政收入均呈现出协调均衡发展的态势,区的效果优于县。贫困县和非贫困县基本公共服务与财政收入的均衡互动效果持续向好,但非贫困县优于贫困县。

(二)对策建议

一是继续提升县域基本公共服务供给水平。加大基本公共服务的财政投入力度,并通过考核机制引导地方政府将资金投入民生性公共服务领域,尤其是社会保障;关注北方县市的基本公共服

务供给情况,加强对人才引进的支持力度,并将重点放在医疗和社会保障领域;将县级基本公共服务供给作为重点工作,并将医疗和社会保障作为突破点;关注贫困县地区的基本公共服务供给,尤其是社会保障方面。

二是继续推进县域基本公共服务内部均衡。关注以县为单位的基本公共服务均等化推进战略,并将社会保障领域作为疏通重点;重视南北差异的同时,要加强北方县域基本公共服务均等化的推进,促进人才的合理配置,推动北方经济发展;以推进城乡均衡为目标的同时,也要关注城市内部的非均衡现象,加强城市间的协调互动,实现强强联动;加强贫困县与非贫困县的基本公共服务均等化过程中,也要注重群体内部的差异,加强群体内部的互动效应。

三是继续加强县域基本公共服务外部均衡。基本公共服务与经济增长具有良性互动作用,要重视基本公共服务与经济增长的协调发展,并将社会保障领域作为关注重心。加强北方县城、农村以及贫困县的基本公共服务供给,增强其与经济增长的互动效果,实现基本公共服务促进经济增长、经济增长反哺基本公共服务供给的目标;要重视基本公共服务与财政收入的均衡协调发展关系,也将北方、农村以及贫困县作为工作重心。

参考文献:

- [1]张楠,赵倪可,高明. 新时代中国县乡基本公共服务配置的财政基础、空间均衡与实践逻辑[J]. 中国农村经济, 2023(12):2-22.
- [2]LI B, LI T, YU M, et al. Can equalization of public services narrow the regional disparities in China? a spatial econometrics approach [J]. China economic review, 2017, 44: 67-78.
- [3]LI Z, HE S, SU S, et al. Public services equalization in urbanizing China: indicators, spatiotemporal dynamics and implications on regional economic disparities [J]. Social indicators research, 2020, 152(1): 1-65.
- [4]南锐,王新民,李会欣. 区域基本公共服务均等化水平的评价[J]. 财经科学,2010(12):58-64.
- [5]武力超,林子辰,关悦. 我国地区公共服务均等化的测度及影响因素研究[J]. 数量经济技术经济研究,2014,31

- (8):72-86.
- [6]朱德云,刘慧. 中国城乡医疗卫生基本公共服务均等化的区域差异及收敛性研究[J]. 宏观经济研究,2022(10):143-160.
- [7]董艳玲,李华. 中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理[J]. 数量经济技术经济研究,2022,39(3):24-43.
- [8]李华,董艳玲. 中国基本公共服务均等化测度及趋势演进:基于高质量发展维度的研究[J]. 中国软科学,2020(10):74-84.
- [9]吕光明,陈欣悦. 县域基本公共服务均等化的测度与结构解析[J]. 财政研究,2022(4):52-68.
- [10]丁树,杨燕英,王惠敏. 省直管县财政试点推进了县域基本公共服务均等化吗?[J]. 中国软科学,2023(3):74-84.
- [11]刘传明,张春梅,任启龙,等. 基本公共服务与经济发展互动耦合机制及时空特征:以江苏省 13 城市为例[J]. 经济地理,2019,39(4):26-33.
- [12]杨颖,穆荣平. 基本公共服务与经济增长关系的理论与实证研究[J]. 科学学与科学技术管理,2012,33(11):96-101.
- [13]方茜. 基于 ISM 的基本公共服务与区域经济发展关系研究[J]. 经济体制改革,2014(1):49-52.
- [14]赵怡虹,李峰. 中国基本公共服务地区差距影响因素分析:基于财政能力差异的视角[J]. 山西财经大学学报,2009,31(8):15-22.
- [15]陈昌盛,蔡跃洲. 中国政府公共服务:基本价值取向与综合绩效评估[J]. 财政研究,2007(6):20-24.
- [16]郭小聪,代凯. 国内近五年基本公共服务均等化研究:综述与评估[J]. 中国人民大学学报,2013,27(1):145-154.
- [17]安体富,任强. 公共服务均等化:理论、问题与对策[J]. 财贸经济,2007(8):48-53,129.
- [18]李实,杨一心. 面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择[J]. 中国工业经济,2022(2):27-41.
- [19]魏敏,李书昊. 新时代中国经济高质量发展水平的测度研究[J]. 数量经济技术经济研究,2018,35(11):3-20.
- [20]DAGUM C. A new approach to the decomposition of the Gini income inequality ratio[J]. Empirical economics, 1997, 22(4): 515-531.
- [21]陈景华,陈姚,陈敏敏. 中国经济高质量发展水平、区域差异及分布动态演进[J]. 数量经济技术经济研究,2020,37(12):108-126.
- [22]宓泽锋,曾刚,尚勇敏,等. 中国省域生态文明建设评价方法及空间格局演变[J]. 经济地理,2016,36(4):15-21.
- [23]李小娟,王大娟. 湘西地区经济发展水平与生态环境保护耦合协调性研究:以湖南省怀化市为例[J]. 经济地理,2024:1-12.
- [24]姜晓萍,吴宝家. 人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J]. 管理世界,2022,38(10):56-70.
- [25]迟福林. 以人民健康至上的理念推进公共卫生治理体系变革[J]. 行政管理改革,2020(4):4-12.
- [26]LEE B, PENG J, LI G, et al. Regional economic disparity, financial disparity and national economic growth: Evidence from China[J]. Review of development economics, 2012, 16(2): 342-358.
- [27]盛来运,郑鑫,周平,等. 我国经济发展南北差距扩大的原因分析[J]. 管理世界,2018,34(9):16-24.
- [28]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.
- [29]卢洪友,贾智莲. 中国地方政府财政能力的检验与评价:基于因子分析法的省际数据比较[J]. 财经问题研究,2009(5):82-88.
- [30]陈浩,罗力菲. 财政能力、公共服务供给与流动人口居留意愿[J]. 中国人口·资源与环境,2022,32(10):197-208.
- [31]刘生旺,赵文生. 减税对地方财政自给能力的影响与政策选择[J]. 宏观经济研究,2024(6):27-42,127.

(本文责编:润 泽)