

# 完善我国基本公共服务制度体系实现路径

——为“十五五”期间我国加快提升城乡基本公共服务均等化水平建言

樊 果

**内容提要:**党的十八大以来,我国基本公共服务制度体系不断健全,城乡之间制度性差异减少,公共资源持续向农村延伸和倾斜。“十四五”期间基本公共服务扩面提质,城乡民生保障水平提高、社会事业进步,均等化程度明显提升。与城乡人口结构变化相适应,国家在托育、教育和养老服务领域也实施了一系列推进基本公共服务均等化的重要举措。从“十五五”期间城市、镇区和乡村不同年龄组人口规模估算来看,应当统筹优化资源配置,调节基本公共服务项目的供需匹配强度,这为推进基本公共服务均等化提供了着力重点。“十五五”时期,应强化基本公共服务财力保障,推进基本公共服务标准化工程建设,提升县域资源统筹配置能力,增强面向农业转移人口的基本公共服务供给,加快提升城乡基本公共服务均等化水平。

**关键词:**基本公共服务;均等化;乡村全面振兴;城乡融合发展

DOI: 10.19851/j.cnki.CN11-1010/F.2025.10.349

中图分类号:F062.6 文献标志码:A

## 一、研究问题的提出

党的二十大报告提出:“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平……”,全面建设社会主义现代化国家开局起步关键时期的主要目标任务包括“基本公共服务均等化水平明显提升”,涉及“统筹城乡就业政策体系”“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”“加快义务教育优质均衡发展和城乡一体化”等多个方面<sup>①</sup>。党的二十届三中全会提出:“必须坚持尽力而为、量力而行,完善基本公共服务制度体系……”<sup>②</sup>。

加强农村基本公共服务供给,提升城乡基本公共服务均等化水平,对于推进乡村全面振兴具有重要意义。提高基本公共服务水平,是扎实推进乡村全面振兴的重要内容。基本公共服务是构建乡村振兴评价指标体系的重要项目(张挺等,2018;徐雪和王永瑜,2022)。提升农村地区基本公共服务水平,能

够提高农民可行能力,激发内生动力,是构建解决农村相对贫困长效机制的关键,为乡村振兴提供坚实基础(汪德华等,2019;胡志平,2021;卢盛峰等,2022)。推进基本公共服务均等化能够提高农村家庭发展韧性(李琳等,2025),提升农业转移人口身份认同,提高收入水平,增强工作稳定性,推动其参与土地流转(佟大建和王悦,2025;张岚欣等,2025),对农业现代化水平也产生正向影响(刘华光和于亚琳,2023;陈先兵,2023)。

推进城乡基本公共服务均等化,也是促进城乡融合发展的重要路径。不过,现有研究对此相对关注不足,更多是直接着眼于乡村全面振兴与城乡融合发展的内在联系,或是分析以县城作为重要载体的实施机制<sup>③</sup>。

在借鉴已有成果基础上,本文将基本公共服务作为一个动态系统,围绕发展脉络、内部互动和外部联系,综合分析基本公共服务均等化与乡村全面振

①文件来源:新华社.(受权发布)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[EB/OL].(2022-10-25).[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm).

②文件来源:新华社.受权发布 | 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[EB/OL].(2024-07-21).<http://www.news.cn/politics/20240721/cec09ea2bde840dfb99331c48ab5523a/c.html>.

③注释:黄承伟(2024)从历史进程、理论阐释、现实发展等维度论述了推进乡村全面振兴和实现城乡融合发展具有逻辑一致性。邓金钱和刘明霞(2025)、俞剑等(2025)提出,以县城为重要载体,提高财政资金使用效率,充分发挥“撬动”作用,构建“要素激活—产业振兴—利益共享”投入机制。

作者简介:樊果(1980-),女,汉族,河南南阳人,中国社会科学院经济研究所副研究员。研究方向:经济治理。

兴、城乡融合发展的内在关系。继回顾“十四五”期间推进基本公共服务均等化所取得的明显进展之后,本文估算“十五五”期间人口结构,分析其变化趋势对基本公共服务均等化提出的新要求,最后探讨完善基本公共服务制度体系、提升城乡基本公共服务均等化水平的实现路径。

## 二、我国完善基本公共服务制度体系及向乡村推进的战略目标与理论基础

### (一) 我国基本公共服务制度体系的发展脉络

基本公共服务均等化是基本公共服务制度体系建设的核心任务和重要目标。基本公共服务均等化政策演进是与经济社会发展相适应、以人民为中心发展思想的重要体现,是以系统观念推进制度建设的过程,是以问题导向积极有效应对发展中所出现突出现象的过程(姜晓萍和郭宁,2020)。

“十五”计划纲要提出,要增加对公共服务的投入<sup>①</sup>。“十一五”规划纲要明确提出基本公共服务均等化,要明显加强基本公共服务<sup>②</sup>。党的十六届六中全会提出,优化公共资源配置,注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系<sup>③</sup>。党的十七届三中全会强调,要统筹城乡基础设施建设和公共服务,全面提高财政保障农村公共事业水平<sup>④</sup>。“十二五”规划纲要提出推进基本公共服务均等化,逐步缩小城乡区域间公共服务差距<sup>⑤</sup>。

党的十八大报告指出,必须从维护最广大人民根本利益的高度,健全基层公共服务,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖<sup>⑥</sup>。党的十八届四中全

会提出,依法加强和规范公共服务,完善基本公共服务方面的法律法规<sup>⑦</sup>。“十三五”规划纲要提出,建立国家基本公共服务清单<sup>⑧</sup>。党的十九大报告在十七大报告提出扩大公共服务“5个有所”(学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居)<sup>⑨</sup>领域的基础上,增加了“幼有所育”“弱有所扶”,拓展为“7个有所”<sup>⑩</sup>。“十四五”规划纲要区分了基本与非基本公共服务,提出健全国家公共服务制度体系,健全基本公共服务标准体系<sup>⑪</sup>。2021年,国家出台基本公共服务标准<sup>⑫</sup>,确定了“7个有所”、优军服务保障、文体服务保障9个领域80个项目的服务对象、内容、标准、支出责任和牵头负责单位;国家发展改革委等部门印发《国家基本公共服务标准(2023年版)》,增加1个项目,对部分项目的具体规定进行了一些调整<sup>⑬</sup>。基本公共服务制度体系建设不断朝均等化、法治化、标准化方向发展。

### (二) 基本公共服务制度系统的内部互动和外部联系

参考“资源系统—资源单位—治理体系—行动者”分析框架(McGinnis和Ostrom,2014),基本公共服务供需是党和国家、财力资源、各级政府、人民群众互动发展,与外部经济社会环境、其他战略实施相互影响而构成的一个动态系统。

从系统内部来看,基本公共服务供需包括党和国家规划设计、财力资源保障供给、各级政府创新治理、人民群众公平可及享有四部分。(1)资源系统。党和国家不断完善基本公共服务制度体系,对基本公共服务范围和标准、资源配置、管理运行、供给方式以及绩效评价等作出制度性安排,并建立动态调整

①文件来源:中国政府网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要[EB/OL].(2001-03-15).[https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content\\_60699.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_60699.htm).

②文件来源:中国政府网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[EB/OL].(2006-03-14).[https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_268766.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm).

③文件来源:中国政府网.中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定(中发[2006]19号)[EB/OL].(2006-10-11).[https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_453176.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_453176.htm).

④资料来源:中共中央文献研究室编.十七大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2009:668-690.

⑤文件来源:国家发展改革委官网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL].(2011-09-19).<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzlgzh/gfzgh/201109/P020191029595702423333.pdf>.

⑥资料来源:中共中央文献研究室编.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:1-44.

⑦文件来源:中国政府网.中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[EB/OL].(2014-10-28).[https://www.gov.cn/xinwen/2014-10/28/content\\_2771714.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2014-10/28/content_2771714.htm).

⑧文件来源:国家发展改革委官网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].(2016-03-18).<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/201603/P020190905497807636210.pdf>.

⑨文件来源:中国人大网.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2007-10-15).[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xxxx/xinwen/szyw/zyw/2007-10/25/content\\_373528.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xxxx/xinwen/szyw/zyw/2007-10/25/content_373528.htm).

⑩文件来源:中国政府网.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2017-10-27).[https://www.gov.cn/zhuanli/2017-10/27/content\\_5234876.htm](https://www.gov.cn/zhuanli/2017-10/27/content_5234876.htm).

⑪文件来源:国家发展改革委官网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要和2035年远景目标纲要[EB/OL].(2021-03-23).<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210323538797779059.pdf>.

⑫文件来源:中国政府网.国家发展改革委等十部门关于印发《国家基本公共服务标准(2021年版)》的通知(发改社会[2021]443号)[EB/OL].(2021-03-30).[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content\\_5600894.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/content_5600894.htm).

⑬文件来源:中国政府网.国家发展改革委等十部门关于印发《国家基本公共服务标准(2023年版)》的通知(发改社会[2023]1072号)[EB/OL].(2023-07-30).[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content\\_6897591.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6897591.htm).

机制。(2) 资源单位。基本公共服务由政府主导提供, 结合经济发展状况和财政负担能力, 对基本公共服务供给承担兜底责任, 资金来源主要是公共财政, 同时引导社会力量参与。(3) 治理体系。政府在基本公共服务治理中处于主体地位。基本公共服务项目的国家基础标准由中央制定和调整, 地方政府因地制宜制定高于国家基础标准的地区标准, 对于暂无国家基础标准的项目, 结合本地实际情况制定地区标准。中央与地方按照基本公共服务领域财政事权与支出责任划分方案和事权属性落实承担。(4) 行动者。基本公共服务面向全体公民提供, 是与经济社会发展水平和阶段相适应, 旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。作为基本公共服务对象的全体公民, 可依照多种维度划分为不同群体, 各带不同组合的群体特征, 基本公共服务项目对他们的相对重要性是有差异的, 也可能是变化的。

资源系统、资源单位、治理体系和行动者共同影响基本公共服务的水平和质量。增进民生福祉是立党为公、执政为民的本质要求, 保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。政府统筹资源, 尽力而为、量力而行, 国家财政保障能力影响基本公共服务制度体系的调整。在党和国家不断实现人民对美好生活的向往过程中, 各类群体对基本公共服务需求的显著性、迫切性、依赖性, 也会对基本公共服务制度体系的调整产生影响。基本公共服务供给水平和质量的提升、均等化程度的提高, 有助于提升人口素质, 促进人力资源高效匹配, 提高收入水平, 与激发内需潜力更好结合起来, 能够形成经济发展与民生改善的良性循环, 这反过来又对国家财政保障能力和基本公共服务需求产生影响。

从系统外部来看, 基本公共服务供需与乡村全面振兴、城乡融合发展紧密联系。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发展之间的矛盾。城乡发展差距仍然较大, 民生保障仍存短板是当前相对突出的现象。“三农”问题是关系国计民生的根本性问题, 实施乡村振兴战略是“三农”工作一系列方针政策的继承和发展。乡村振兴靠人才、靠资源<sup>①</sup>、靠乡村经济多元化发展。加快推进基本公共服务向农村延伸, 能够促使乡村吸引和留住生产要素。城镇化以农村发展为根基, 也是解决“三农”问题的重要途径(何育静和张炜炜, 2022)。我国常住人口城镇化率呈现不断提高趋势。持续推进以人为核心的新型城镇化, 进一

步健全由常住地提供基本公共服务制度, 稳步实现常住地基本公共服务供给覆盖全部常住人口, 有利于促进农业转移人口加快融入城市, 也便于他们随经济周期变化而有序流动<sup>②</sup>。乡村本身是巨大的要素市场, 同时是巨大的消费市场, 是国内大循环的重要组成部分<sup>③</sup>。县城是城乡融合发展的关键纽带。引导大中小城市和小城镇协调发展, 提升县城产业和人口承载能力, 更好发挥县城连接城市、带动乡村作用, 增强城乡经济联系, 畅通城乡经济循环, 为扩大内需提供了重要支撑点。健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系, 对推进乡村全面振兴、促进城乡融合发展、解决发展不平衡不充分问题、扩大国内大循环覆盖面具有积极作用(胡志平, 2022; 伏润民等, 2024)。城乡共同繁荣发展又为全体人民公平可及地获得更好的基本公共服务提供有力保障。

### 三、“十四五”期间推进基本公共服务均等化取得明显进展

党的十八大以来, 基本公共服务制度体系不断健全。城乡之间制度性差异减少, 新型农村养老保险和城镇居民基本养老保险两项制度合并实施, 建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。整合新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险两项制度, 建立了统一的城乡居民基本医疗保险制度。基本公共服务资源持续向农村延伸和倾斜, 基本公共服务逐步实现全部城镇常住人口覆盖。“十四五”期间城乡基本公共服务扩面提质, 取得明显进展。

#### (一) 民生保障水平不断提高

1. 就业形势总体保持稳定。就业优先战略和积极就业政策贯穿经济发展的方方面面。2021—2024 年平均每年补贴性职业技能培训超过 2 100 万人次, 高于“十四五”年均预期性目标。其中, 每年培训农民工约占 32%—36%。城镇新增就业每年均在 1 200 万人以上, 城镇调查失业率不超过 5.5%<sup>④</sup>。

2. 社会保障水平持续提升。2024 年城乡居民基本养老保险参保人数近 5.4 亿人, 与城镇职工基本养老保险参保人数合计 10.7 亿人, 比 2020 年增加 0.7 亿人。2021—2024 年基本医疗保险参保率不低于 95%, 农村低收入人口参保率超过 99%<sup>⑤</sup>。2024 年失业保险、工伤保险也分别比 2020 年增加 0.3 亿人、0.4 亿人<sup>⑥</sup>。

3. 保障性住房建设扎实推进。2021—2024 年新开工改造城镇老旧小区累计约 22 万个, 2021—2023

①资料来源: 习近平. 习近平经济文选: 第 1 卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2025: 283.

②资料来源: 习近平. 习近平经济文选: 第 1 卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2025: 44.

③资料来源: 习近平. 习近平经济文选: 第 1 卷[M]. 北京: 中央文献出版社, 2025: 472.

④注释: “十四五”期间基本公共服务主要进展详见《价格理论与实践》网站(<http://www.price-world.com.cn/>)附件。

⑤数据来源: 国家医疗保障局发布的 2021—2024 年全国医疗保障事业发展统计公报。

⑥数据来源: 根据国家统计局数据整理所得。



年保障性租赁住房开工建设和筹集累计超过 570 万套/间,2024 年农村低收入群体等重点对象农村危房改造和农村抗震改造开工 23.9 万户,城中村改造安置房开工建设和筹集 189 万套<sup>①</sup>。

4.城乡居民基本生活保障力度增强。城市、农村最低生活保障平均标准不断提高,2024 年各比 2020 年实际提高 13.8%、16.2%。2021—2024 年农村最低生活保障平均标准与农村居民人均消费支出之比为 0.37—0.42,高于城市的 0.28—0.30<sup>②</sup>。

5.婴幼儿照护服务和养老服务越发受到重视。2021 年每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数 2.03 个,2024 年增加到 3.7 个,养老机构护理型床位占比自 38%提高到 62.2%。2023 年养老服务床位数比 2021 年增加 6.6 万张<sup>③</sup>。

#### (二) 社会事业取得明显进步

随着科教兴国、人才强国战略的深入实施,教育服务更加公平可及。学前教育毛入学率、义务教育巩固率、高中阶段毛入学率不断提高,2024 年分别达到 92%、95.9%、92%。劳动年龄人口平均受教育年限也比 2020 年提高 0.46 年。义务教育生师比下降,农村改善程度更为明显,2020 年农村生师比为 13.2,2023 年下降到 12.4,城镇自 15.8 下降到 15.6。城乡义务教育专任教师本科及以上学历占比均不断提高,农村自 2021 年的 64.6%提高到 2023 年的 72.6%,城镇自 81.3%提高到 86.2%<sup>④</sup>。

医疗卫生体制改革进一步深化,医疗卫生力量加强,居民健康水平提高,人口预期寿命延长。2023 年城市、农村每千人拥有执业(助理)医师数分别是 2021 年的 1.11 倍、1.13 倍,每千人拥有注册护士数分别是 2021 年的 1.11 倍、1.19 倍,每千人口医疗卫生机构床位数分别是 2021 年的 1.07 倍、1.08 倍。2021 年城市每千人拥有执业(助理)医师数、每千人拥有注册护士数、每千人口医疗卫生机构床位数分别是农村的 1.54 倍、1.77 倍、1.25 倍,2023 年分别是 1.52 倍、1.65 倍、1.23 倍,差距有所缩小。2024 年具备基本健康素养的人占总人群比重比 2021 年提高 6.5 个百分点,人均预期寿命提高 0.8 年<sup>⑤</sup>。

### 四、我国人口结构变化趋势对基本公共服务均等化提出新要求

#### (一) “十四五”期间人口形势变化和推进基本公共服务均等化的主要举措

近十年我国人口形势发生一些变化,人口增速

减缓,劳动年龄人口下降,人口抚养比上升。2016 年人口自然增长率为 6.53‰,少儿抚养比、老年抚养比各为 22.9%、15%,2023 年前一项下降到-1.48‰,后两项分别上升到 24%、22.5%<sup>⑥</sup>。

“十四五”期间,全国 0—15 岁儿童与青少年人口占总人口比例持续下降,65 岁及以上老年人人口占比则不断上升,自“十三五”期间的 10.8%—13.5%,上升到 14.2%—15.3%<sup>⑦</sup>。细分来看,乡村、镇区和城市人口结构存在差异。乡村和镇区 3 岁以下婴幼儿、3—5 岁学龄前儿童、6—15 岁义务教育阶段适龄儿童少年人口占比均高于城市。值得注意的是,2020—2023 年乡村和镇区 6—15 岁人口占比都接近于 14%,明显高于城市(约 10%—11%)。乡村人口老龄化现象比镇区和城市更突出,2023 年 65 岁及以上老年人人口占比为 19.9%,镇区和城市各为 13.8%、12.5%;乡村老年人中 37%是 75 岁及以上高龄老年人,镇区和城市各约 36%、34%<sup>⑦</sup>。

针对人口形势变化和经济社会发展情况,国家及时调整完善生育政策,加强基本公共服务,逐步提高托育、教育和养老服务供给水平,同时促进公共资源向农村倾斜。(1)在抚幼养老方面,国家加大政策支持力度,持续推进托育服务体系建设,进一步完善养老服务体系,深化医养有机结合。对于农村地区,增强对婴幼儿照护服务的支持,扩大对基层和农村养老服务的投入,加快补齐农村养老基础设施和养老服务短板,统筹推进城乡养老托育发展。(2)在学前教育方面,提高学前教育财政投入和支持水平,推进普及学前教育,构建学前教育公共服务体系。对于农村地区,改革学前教育投入和管理体制,重点扩大普惠性资源,完善农村学前教育资源布局,确保城乡学前教育资源全覆盖。(3)在义务教育方面,完善城乡义务教育经费保障机制,统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展,构建优质均衡的基本公共服务体系。对于农村地区,提升义务教育办学水平,整合农村义务教育经费保障机制和城市义务教育奖补政策,建立城乡统一、重在农村的义务教育经费保障机制。

镇区儿童与青少年、老年人人口比例介于乡村与城区之间,低于乡村而高于城区,因此加强镇区抚幼养老和基础教育的基本公共服务供给也非常重要。2020 年 6 月,国家发展改革委印发《关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知》,包括健全医疗卫生设施、完善教育设施、改善养老托育设施等

①数据来源:国家统计局发布的 2021—2024 年国民经济和社会发展统计公报。

②数据来源:根据国家统计局数据计算所得。

③数据来源:2024 年《国家公共服务统计年鉴》、2020—2023 年《中国教育统计年鉴》。

④数据来源:国家统计局网站、2024 年《国家公共服务统计年鉴》、国家卫生健康委发布的《2024 年中国居民健康素养监测情况》。

⑤数据来源:国家统计局人口和就业统计司.中国人口和就业统计年鉴 2024[M].北京:中国统计出版社,2024.

⑥注释:“十三五”“十四五”期间人口年龄结构详见《价格理论与实践》网站(<http://www.price-world.com.cn/>)附件。

⑦数据来源:2021—2024 年《中国人口和就业统计年鉴》。

项目范畴<sup>①</sup>。2020 年底,习近平总书记在中央农村工作会议上明确指出,要把县域作为城乡融合发展的重要切入点<sup>②</sup>。2021 年 1 月,中共中央、国务院印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,提出推进以县城为重要载体的城镇化建设,建立城乡公共资源均衡配置机制,强化农村基本公共服务供给县乡村统筹,逐步实现标准统一,制度并轨<sup>③</sup>。2022 年 5 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,提出以县域为基本单元推进城乡融合发展,强化公共服务供给;全面落实取消县城落户限制政策,确保新落户人口与县城居民享有同等公共服务,保障农民工等非户籍常住人口均等享有教育、医疗、住房保障等基本公共服务<sup>④</sup>。2024 年 7 月,国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》,提出加快补齐县城基础设施和公共服务短板;推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖,促进县乡村功能衔接互补<sup>⑤</sup>。

(二)“十五五”期间人口结构变化趋势和推进基本公共服务均等化的着力重点

基于 2012—2023 年人口年龄结构估算<sup>⑥</sup>,2026 年 3—5 岁学龄前儿童、6—15 岁义务教育阶段适龄儿童少年较多分布在城市(42.2%、40.4%),其次是乡村(33.4%、32.8%),镇区相对较少(24.4%、26.8%),与 2023 年相比,分布特点并未呈现实质性变化;从数量来看,预计仅城市 6—15 岁人口增多,其他均减少(见表 1)。与 2026 年相比,2029 年城市 6—15 岁儿童少年人口数量略有增加(从 0.723 亿人增加到 0.728 亿人),乡村和镇区加速减少(分别自 0.588 亿人、0.480 亿人减少到 0.451 亿人、0.428 亿人);从分布来看,向城市集聚的程度加深。总体上,“十五五”期间义务教育在“量”的维度上,可能并无额外压力。

在“质”的维度上,乡村、镇区与城区的小学、初中教师资源存在较明显的差距。乡村、镇区、城区小学、初中专任教师本科及以上学历占比均呈提高趋势,与“十三五”最后一年相比,2023 年乡村提高最

显著,其次是镇区,不过都还低于城区。2023 年乡村小学、初中专任教师本科及以上学历占比比城区低 19.5 个百分点、6.9 个百分点,镇区各比城区低 11.3 个百分点、4.9 个百分点<sup>⑦</sup>。“十五五”期间,系统提升乡村及镇区义务教育阶段教师专业素质,完善补充与激励机制,强化师资队伍整体建设,是加快义务教育优质均衡发展的基础性工程与主要路径。

表 1 “十五五”期间人口年龄结构估计(与 2023 年对比) 单位:亿人

年份	区域	3-5 岁	6-15 岁	65 岁及以上	75 岁及以上
2023	城市	0.174 (39.7)	0.639 (35.8)	0.724 (33.3)	0.250 (32.0)
	镇	0.111 (25.3)	0.485 (27.1)	0.494 (22.7)	0.177 (22.7)
	乡村	0.153 (35.0)	0.664 (37.1)	0.954 (43.9)	0.355 (45.3)
2026	城市	0.122 (42.2)	0.723 (40.4)	0.806 (35.8)	0.307 (33.5)
	镇	0.071 (24.4)	0.480 (26.8)	0.521 (23.1)	0.211 (23.0)
	乡村	0.097 (33.4)	0.588 (32.8)	0.926 (41.1)	0.398 (43.5)
2027	城市	-	0.744 (42.4)	0.868 (36.7)	0.333 (34.1)
	镇	-	0.469 (26.7)	0.549 (23.2)	0.224 (22.9)
	乡村	-	0.542 (30.9)	0.947 (40.1)	0.420 (43.0)
2028	城市	-	0.725 (43.6)	0.947 (37.6)	0.360 (34.8)
	镇	-	0.445 (26.8)	0.593 (23.6)	0.241 (23.3)
	乡村	-	0.491 (29.6)	0.976 (38.8)	0.433 (41.9)
2029	城市	-	0.728 (45.3)	1.012 (38.4)	0.391 (35.6)
	镇	-	0.428 (26.6)	0.627 (23.8)	0.260 (23.6)
	乡村	-	0.451 (28.0)	0.995 (37.8)	0.448 (40.7)
2030	城市	-	-	1.076 (39.1)	0.422 (36.4)
	镇	-	-	0.656 (23.8)	0.275 (23.7)
	乡村	-	-	1.021 (37.1)	0.463 (39.9)

注:括号内为各年龄组在城市、镇、乡村分布百分比。  
数据来源:2023 年根据 2024 年《中国人口和就业统计年鉴》汇总,2026—2030 年根据 2013—2024 年《中国人口和就业统计年鉴》相关数据估算。

同样估算,2026—2030 年城市、镇区和乡村 65 岁及以上老年人、75 岁及以上高龄老年人人口规模都将逐年扩大,老龄化程度进一步加剧。受死亡和迁移等因素影响,老年人和高龄老年人可能出现向城市和镇区集聚的趋势。从增幅来看,2026 年与 2023 年相比,城市老年人、高龄老年人人口数量比 2023 年增长最多,其次是镇区,乡村相对较低,2026—2030 年每年增长率也有这种特点;从分布来看,2023 年老年人、高龄老年人都较多分布在乡村(各

①文件来源:国家发展改革委官网.国家发展改革委关于加快开展县城城镇化补短板强弱项工作的通知(发改规划[2020]831 号)[EB/OL].(2020-06-03).https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202006/t20200603\_1229778.html.  
②资料来源:中国政府网.习近平出席中央农村工作会议并发表重要讲话[EB/OL].(2020-12-29).https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content\_5574955.htm?gov.  
③文件来源:中国政府网.中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[EB/OL].(2021-02-21).https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content\_5588098.htm.  
④文件来源:中国政府网.中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》[EB/OL].(2022-05-06).https://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content\_5688895.htm.  
⑤文件来源:中国政府网.国务院关于印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》的通知(国发[2024]17 号)[EB/OL].(2024-07-31).https://www.gov.cn/zhengce/content/202407/content\_6965542.htm.  
⑥注释:以 2012 年为例,城市、镇、乡村 0 岁及以上各年龄人口数量为  $Pop_{age}^{age+i}$ , $i$  年后为  $Pop_{area}^{age+i}$ , $i=3, 4, \dots, 7$ 。计算  $i$  年后仍在该区域的比例为  $Prob_{area}^{age+i} = Pop_{area}^{age+i} / Pop_{area}^{age}$ ,运用相同方法计算 2013—2020 年  $Prob_{area}^{age+i}$ 。然后,取各年比例的均值,使用 2023 年城市、镇、乡村 0 岁及以上各年龄人口数量估算 2026 年 3 岁及以上、2027 年 4 岁及以上、2028 年 5 岁及以上、2029 年 6 岁及以上、2030 年 7 岁及以上各年龄可能人口数量。最后,2026—2030 年各区域依不同年龄组加总估算可能人口数量。所用 2012—2023 年数据来自 2013—2024 年《中国人口和就业统计年鉴》。  
⑦数据来源:2020—2023 年《中国教育统计年鉴》。



约 43.9%、45.3%），其次是城市（各约 33.3%、32%），镇区相对较少。2026—2030 年老年人、高龄老年人分布在乡村的比例逐渐降低，城市和镇区比例提高，其中乡村和城市比例总是高于镇区。综合来看，要充分发挥县城的关键纽带作用（苏红键，2024），一方面，统筹承接并集成城市养老资源下沉，通过梯度疏解方式缓解城市养老压力；另一方面，盘活乡村资源开展养老服务（何倩倩，2025），推动城乡养老资源双向流动，扩大县域养老服务有效供给，加快健全城乡养老服务网络。

此外，农民工规模持续扩大，农民工大龄化现象逐渐显现，大龄农民工多数在本地就业。50 岁以上农民工占比不断提高，2021 年占 27.3%，超过 31—40 岁占比，为五个年龄组中最高，2024 年继续提高到 31.6%。2021—2024 年本地农民工占农民工总量的 40.4%—41.9%，略高于“十三五”期间。50 岁以上农民工更多选择就地就近就业，2021 年和 2022 年约占 64%<sup>①</sup>。依此趋势来看，推进以县城为载体的城镇化建设，也是吸纳大龄农民工就业的主阵地，同时要加快补齐县城基本公共服务短板、强化弱项，推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

## 五、“十五五”时期提升基本公共服务均等化水平的实现路径

“十四五”期间，我国基本公共服务制度体系不断完善，城乡义务教育、医疗卫生等基本公共服务差距缩小，均等化水平持续提升。推进基本公共服务均等化，有利于促进城乡要素合理流动和高效集聚，畅通城乡经济循环。根据新发展阶段新要求，要坚持完整准确全面贯彻新发展理念，坚持系统观念、问题导向，进一步健全国家公共服务制度，推进基本公共服务均等化与新型城镇化、乡村振兴战略深度融合，助推乡村全面振兴，促进城乡融合发展。

### （一）强化基本公共服务财力保障

基本公共服务均等化的核心是促进机会均等，政府是保障基本公共服务供给数量和质量的主要责任承担者。也就是说，推进基本公共服务均等化，既重视“量”又重视“质”，必然要求强化财力保障，提升资金绩效。要落实中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，完善财政转移支付体系，加快推进省以下财政体制改革，提高市县财政保障能力。增加一般性转移支付，优化中央预算内投资相关专项使用范围，强化基本公共服务经费保障；推动国有资本向关系国计民生的公共服务领域投入；支持地方政府专项债券等资金渠道，合理、有效用于卫生健康、养老托育等基础设施建设；完善公共服务管理，健全专家参与公共决策制度，强化事前功能评估。推进预算绩效管理，建立事前绩效评估机制，强化绩效目标管理，加强

绩效评价。完善资金监管机制，提升资金安排使用的可行性、有效性和精准性，提高资金配置效率。

### （二）推进基本公共服务标准化工程

随着经济社会的发展，人民群众公共服务需求也逐渐变化。充分运用大数据、云计算、人工智能等技术手段，提高响应公共服务需求的精准度和效率，不断优化服务供给机制、服务质量评价问责机制，提供更智能、更便捷、更优质的公共服务，更好地满足城乡居民动态变化、多层次多样化需求。对于现有基本公共服务领域项目，着力提供高质量服务；在需求日益突出的重要领域，探索有效突破的工作路径和方法，逐步制度化、标准化，纳入基本公共服务制度体系。以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，合理评估、循序渐进地动态调整基本公共服务、非基本公共服务与生活服务之间的边界。适当拓展学前教育基本公共服务范围和提高服务标准，逐步明确托育服务、养老服务、老年健康服务等重点领域的基本服务项目、服务对象、服务内容、服务标准、支出责任和牵头负责单位，纳入国家基本公共服务标准体系。

### （三）提升县域资源统筹配置能力

我国农村基本公共服务水平不断提高，但仍存在城乡发展不平衡的现象。要加快补齐农村基本公共服务短板，不断完善农村公共服务网络。综合服务半径、人口、资源承载能力等因素，以县城为关键节点，充分发挥纽带作用，合理规划基本公共服务布局，加快提升农村基本公共服务水平和质量，增强可及性和便利性。以医疗卫生服务和义务教育为例，“十四五”期间农村医疗卫生力量明显增强，但执业医师等技术人员和卫生机构设施与城市尚有差距，义务教育阶段教师专业素质整体不如城镇。关键要在县域范围强化资源统筹配置。以人员下沉为重点，推进紧密型县域医共体建设，加强县乡村三级资源和服务协同联动。更新升级乡镇卫生院医用设备，加强基层信息化能力，推动远程医疗服务体系建设，稳步提高乡村医生中具备执业（助理）医师资格的人员比例，提升基层服务水平。优化县域教育布局，推进城乡学校共同体建设，加大农村教育发展支持力度，完善义务教育经费保障机制，加强农村教师培养培训，提升农村教育质量，加快义务教育优质均衡发展。

从“十五五”期间人口结构变化趋势来看，人口老龄化程度持续加剧，同时出现老年人在城市和乡村分布比例较高、老年人向城市和镇区集聚的现象。要充分发挥县城的关键纽带作用，加大改善县级养老基础设施条件的支持力度，加快县域公共服务资源扩容和均衡布局，建立县级基本公共服务管理平台，促进县域公共服务资源高效使用。一方面，以县城为核心统筹资源、制定标准，以乡镇为枢纽提供养老服务，辐射周边农村，以村为基础，充分利用闲置

①数据来源：国家统计局发布的 2021—2022 年农民工监测调查报告。

资源建设村级互助养老点,加快健全县乡村三级基本养老服务网络;另一方面,因地制宜出台相关支持政策,加强配套设施建设,鼓励城市养老机构通过多种方式下沉到县城运营,既促进养老资源均衡布局,又推动标准化服务向农村延伸。同时,随着时代发展和乡村基础设施水平的提高,充分发挥乡村生态价值、社会价值和文化价值,加强家政、照护等职业技能培训,发展养生养老服务,吸引城镇老年人入住,推动城乡养老资源双向流动。

#### (四) 增强面向农业转移人口的基本公共服务供给

对于农业转移人口,进一步健全市民化配套政策体系,推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。扩大农业转移人口净流入地公共资源供给,加大一般性转移支付力度。完善“人地钱挂钩”政策,加快推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。提高中央财政均衡性转移支付中为持有居住证人口提供基本公共服务增支因素的权重,能够更好满足农业转移人口基本公共服务需求。优化社保体系,推进落实全面取消在就业地参加社会保险的户籍限制政策,尽快实现参保无户籍门槛,畅通农业转移人口参加社会保险的渠道。逐步推行免费学前教育,提高义务教育阶段随迁子女在流入地公办学校就读比例,扩大住房保障政策覆盖范围。

农民工是灵活就业人员的主体。对灵活就业人员来说,参加城镇职工基本养老、基本医疗保险个人缴费负担较重,而城乡居民基本养老、基本医疗保险保障水平相对较低。要加大社会保障调节力度,健全城乡居民基本养老保险、基本医疗保险筹资和待遇调整机制。适当提高对农民工参加城乡居民基本养老和医疗保险的补贴标准,适当降低参加城镇职工基本养老和医疗保险的个人缴费比例,有利于增强农民工参保积极性,提升保障水平。新就业形态劳动者中农业户籍比例也较高。新就业形态人员职业伤害保障试点已逐步扩大,但覆盖行业和区域范围还是有限。要从省份、企业、行业多方面扩大新就业形态人员职业伤害保障试点,完善总结现行试点省份工作机制,促进

信息流转和共享,加强数据管理和分析。

此外,落实落细中央关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见。完善就业优先政策,优化就业创业服务,支持返乡入乡创业,拓宽就业创业渠道。扩大职业技能提升培训规模,提高劳动者技能水平。同时,运用大数据更好发展零工市场,推动农民工实现充分就业、高质量就业。针对农民工大龄化现象,加大大龄农民工服务培训支持力度,依托以县城为重要载体的新型城镇化建设,促进农民工就近稳定就业。

参考文献:

- [1]张挺,李闯,徐艳梅.乡村振兴评价指标体系构建与实证研究[J].管理世界,2018,34(8):99-105.
- [2]徐雪,王永瑜.中国乡村振兴水平测度、区域差异分解及动态演进[J].数量经济技术经济研究,2022,39(5):64-83.
- [3]汪德华,邹杰,毛中根.扶教育之贫”的增智和增收效应——对 20 世纪 90 年代“国家贫困地区义务教育工程”的评估[J].经济研究,2019,54(9):155-171.
- [4]胡志平.基本公共服务、脱贫内生动力与农村相对贫困治理[J].求索,2021(6):146-155.
- [5]卢盛峰,杨光恩,马静,等.面向乡村振兴的公共服务均等化研究:以医疗和教育为例[J].财政研究,2022(6):50-63.
- [6]李琳,韩继良,朱玉春.基本公共服务均等化提高了农村家庭发展韧性吗?[J].南京农业大学学报(社会科学版),2025,25(2):62-75.
- [7]佟大建,王祝.基本公共服务均等化对农业转移人口就业质量的影响——基于 CMDS 专题数据[J].宏观质量研究,2025,13(1):116-128.
- [8]张凤欣,蒲艳萍,袁柏惠.城镇基本公共服务均等化与农村流动人口土地流转[J].中南财经政法大学学报,2025(4):54-67+147.
- [9]刘华光,于亚琳.城乡基本公共服务均等化对农业现代化影响研究——基于我国农村劳动力质量的中介效应分析[J].价格理论与实践,2023(6):61-65+210.
- [10]陈先兵.数字经济、基本公共服务均等化与中国式农业农村现代化[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2023,44(10):95-109.
- [11]黄承伟.城乡融合发展视野下推进乡村全面振兴的改革路径[J].新视野,2024(6):34-45.
- [12]邓金钱,刘明霞.财政依赖与乡村振兴——来自中国县域面板数据的经验证据[J].当代经济研究,2025(5):116-128.
- [13]俞剑,李雨珊,赵国钦.城乡融合视角下乡村振兴投入机制研究[J].兰州大学学报(社会科学版),2025,53(2):57-69.
- [14]姜晓萍,郭宁.我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律——基于党的十八大以来中央政策的文本分析[J].公共管理与政策评论,2020,9(6):33-42.
- [15]何育静,张炜炜.中国省域农村基本公共服务与乡村振兴耦合协调发展及影响因素分析——基于农村多维相对贫困视角[J].重庆社会科学,2022(8):48-68.
- [16]胡志平.基本公共服务促进农民农村共同富裕的逻辑与机制[J].求索,2022(5):117-123.
- [17]伏润民,廖小林,张影,等.共同富裕目标下基本公共服务均等化与财政改革:基于广义国民收入的分析[J].经济研究,2024,59(1):36-52.
- [18]苏红键.统筹新型城镇化和乡村全面振兴的关键问题与推进思路[J].中国软科学,2024(11):77-86.
- [19]何倩倩.“四应养老:留守型”村庄的乡村振兴实践路径探析[J].理论月刊,2025(7):109-117.
- [20]McGinnis M, Ostrom E. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges[J]. Ecology and Society, 2014.

(作者单位:中国社会科学院经济研究所)

## Pathways to Improving the Basic Public Service System

——Policy recommendations for accelerating the equalization of urban and rural public services

during the 15th Five-Year Plan period

FAN Guo

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836)

**Abstract:** The supply and demand of basic public services are closely intertwined with comprehensive rural revitalization and the integrated development of urban and rural areas. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the basic public service system has been steadily improved, institutional gaps between urban and rural areas have been narrowed, and public resources have been continuously channeled towards rural areas. During the 14th Five-Year Plan period, the coverage and quality of basic public services were expanded and upgraded, advancing the equalization of such services through enhanced social security, improved social services, and notable progress in social undertakings. In response to demographic changes across urban and rural populations, a series of initiatives in childcare, education, and elderly care have been implemented to further promote the equalization of basic public services. Based on projected population distributions by age group in cities, towns, and villages during the upcoming 15th Five-Year Plan period, optimizing resource allocation and balancing supply and demand across service categories are identified as key priorities. Strengthening financial support, advancing standardized basic public service projects, enhancing county-level resource allocation, and expanding basic public service provision for the rural migrant population constitute essential measures to accelerate the equalization of urban and rural basic public services.

**Keywords:** basic public services; equalization; comprehensive rural revitalization; integrated development of urban and rural areas