

公共服务新发展：走向共同富裕的 新型城镇化质量提升政策支持

钱振明¹

(苏州大学 中国特色城镇化研究中心, 江苏 苏州 215021)

【摘要】 作为实现全体人民共同富裕的实践路径, 深入推进以人为核心的新型城镇化, 意味着政府要承担更多责任, 发展更高质量、更加公平的公共服务, 以满足更多人对美好城市生活的向往和需要。公共服务是人民对共同富裕感受最直接的领域, 在城镇化进程中具有重要的引导和调节功能。城镇基本公共服务均等化以及公共服务在不同区域之间和城乡之间的均衡协调发展, 是农业转移人口市民化和城镇化布局优化的重要路径, 是基于共同富裕的新型城镇化质量提升之应有选择。基于共同富裕和新型城镇化质量提升的公共服务新发展, 应坚持以人民为中心、以正义为原则, 更好发挥政府主导作用, 并形成政府与社会共建共享的发展格局。

【关键词】 新型城镇化 城镇化质量 政策支持 公共服务 共同富裕

【中图分类号】: F291.1 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1001-4403(2022)04-0020-09

扎实推动共同富裕, 必须坚持以人民为中心的发展思想, 走以人为核心、质量为导向的新型城镇化道路。公共政策是影响中国城镇化进程的重要变量, 推进中国新型城镇化高质量发展需要相应的公共政策支持。新型城镇化的核心要义在于人的城镇化发展, 最终目的是使更多人享有更高品质的城市生活, 这意味着政府要承担更多责任, 发展更高质量、更加公平的公共服务, 满足人民的美好生活向往和需要, 以实现全体人民的共同富裕。当下中国, 基于实现全体人民共同富裕的目标要求, 提升新型城镇化发展质量, 必须推进能满足更多人民群众美好生活向往、更高质量和更加公平的公共服务新发展。

一、文献回顾

中国城镇化的质量问题很早就受到学界关注。在 20 世纪 90 年代的“县改市”城镇化热潮中, 就有学者提出城镇化追求速度的同时更要注重质量。¹ 城镇化质量, 是反映城镇化优劣程度的一个综合性概念, 包含了人口、经济、社会、生态环境以及城乡融合发展等方面内涵。² 研究者较早就关注到城镇化质量与公共服务间的内在关联, 意识到农民工问题是中国城镇化的核心, 城镇化质量应由农民工在城市享受的公共服务情况来衡量。³ 提高城镇化质量, 就要调整对农民工的公共服务, 让进城农民变成市民。⁴

党的十八大之后, 中国开启了新型城镇化道路。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》提出推进以人为核心的新型城镇化, 其核心思想是全面提高城镇化质量。由此, 相关理论和政策研究日趋增多。在新型城镇化进程中如何提升城镇化质量, 成为学术

¹**作者简介**: 钱振明, 苏州大学中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心, 苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师, 主要从事城镇化公共政策与公共管理研究。

基金项目: 江苏省社会科学基金课题“全过程人民民主视域下江苏基层政府决策流程创新研究”(项目编号: 22ZZB001); 苏州大学新型城镇化与社会治理协同创新中心资助课题“智慧城市建设中技术治理的困境与出路”(项目编号: 22CZHB004)的阶段成果

研究者、政策制定者和具体实践者普遍关注的重要理论、政策和实践问题。“在‘十四五’时期，我国要优化国土空间布局，完善新型城镇化战略，推进以人为核心的新型城镇化。”⁵有研究者提出推进城镇化高质量发展要考虑城市建设、基础设施、公共服务、人居环境、城市管理和市民化的有机统一。⁶许多研究者把公共服务作为城镇化质量的重要指标，认为新型城镇化以人为本，就必须完善公共服务均等化程度，建立惠及全民的基本公共服务体系。⁷基本公共服务与城镇化质量有着密切关联⁸，城镇化发展必然要求城镇基本公共服务相应发展提高。⁹作为人的城镇化，新型城镇化要彻底改变农民的身份，为进城农民提供均等化的基本公共服务，让农民真正融入城镇生活。¹⁰由此，基本公共服务提升是新型城镇化建设的核心内容，人的城镇化之关键在于同步推进基本公共服务均等化的实现。¹¹而且，公共服务的发展能对要素集聚产生积极促进作用¹²，有助于吸引人口流入¹³，对促进流动人口稳定性和家庭完整迁移产生重要作用，并能缓解户籍管制对城镇化的副作用¹⁴，从而促进新型城镇化。不过，公共服务提升和均等化带来的“要素集聚”和“人口流入”作用，容易导致公共服务水平较高的城镇规模日趋庞大。而基本公共服务的区域间发展不平衡，则会导致劳动人口永久不能迁移。换言之，城市间的公共服务均等化可以在一定程度上缓解人口向大城市集聚趋势。¹⁵由此，要防范人口的过度集聚问题，应提高欠发达地区的基本公共服务供给水平，以减轻因基本公共服务引起的人口集聚而产生的流入地区城市压力。¹⁴

近年来，研究者关注到共同富裕与城镇化的关联，认为科学合理的城镇化格局有利于共同富裕。¹⁶全面实施新型城镇化战略，是城乡居民走向共同富裕的主要途径。¹⁷城镇化的共同富裕效应，意味着积极主动推进城镇化是中国实现共同富裕的必由之路。¹⁸但是，共同富裕的内容不仅表现为城乡之间、地区之间收入差距的缩小，而且表现为公共服务的优质共享。¹⁹因此，新型城镇化不仅会直接促进共同富裕，而且会通过完善公共服务的方式间接地促进共同富裕。²⁰在一些研究者看来，公共服务是实现共同富裕的重要基础，扎实推动共同富裕，必须全面提升公共服务水平。²¹习近平总书记强调，扎实推动共同富裕，不仅要提高发展的平衡性、协调性、包容性，而且要促进基本公共服务均等化。²²由此，必然要求通过城镇化的高质量发展，着力解决公共服务发展不平衡不充分的问题，实现公共服务新发展，以扎实推动共同富裕。

既有研究表明，共同富裕、公共服务、城镇化质量之间有着密切关联。共同富裕要求走以人为核心的新型城镇化道路，推进公共服务均等化发展；公共服务又是阻滞或推进新型城镇化发展的关键因素，可以被政府用来作为推动新型城镇化质量提升的政策工具。完善的公共服务体系是共同富裕和新型城镇化高质量发展所必需的。新时代如何实现公共服务新发展，发挥好公共服务促进新型城镇化质量提升的政策工具作用，并实现公共服务新发展和新型城镇化对共同富裕的助推作用，是一个有待进一步探索和实践的重要课题。

二、公共服务的政策工具作用

当代中国的城镇化是在公共政策的引导、控制和调节下展开的，城镇化过程中一系列问题的出现也源于公共政策的不当。引导和促进新型城镇化质量提升，需要政府制定和执行与以人为核心的新型城镇化相适应的公共政策。公共服务，作为政府运用其权威资源回应社会需求，使最大多数人得到最大福利的公共产品²³，是政府可以选择用来调节城镇化质量的政策工具，具有促进共同富裕的作用。新时代建立怎样的公共服务体系，生产哪些公共服务，达到怎样的公共服务水平，如何有效供给公共服务，都可以用来影响共同富裕进程和新型城镇化质量。

发展中国家为摆脱其长期发展滞后的状态，其城镇化比较注重数量结果。城镇化的研究者和政策制定者往往用城镇化率即城镇人口占总人口的比例来衡量一个国家或地区的城镇化水平，这在某种程度上助长了发展中国家追求数量以体现其城镇化水平快速提升的城镇化战略。经验表明，追求速度和数量的城镇化在推动经济增长的同时，也带来资源浪费、生态恶化、社会排斥等一系列问题，呈现出不可持续的状态。“人类社会正在经历一场由于人与自然关系严重困境而引发的全面深刻转型”。²⁴经过一个时期的发展，城镇化达到一定的规模，政策制定者意识到问题的严重性之后，通常会调整城镇化战略，逐步制定出推动城镇化由数量扩张向质量提升转型的新战略，并实施相应的政策举措。中国曾经在很长一个历史时期都是城镇化滞后的国家，改革开放以来，则经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。当下中国，城镇化所面临的核心问题已不是原先的速度和数量问题，而是质量问题。城镇化质量，作为城镇化发展新阶段的新目标，很难用单一指标进行分析。有研究者从经济、社会、空间

三方面提出城镇化质量的综合测量指标。²⁵新型城镇化以人为核心，意味着要致力于提高人的消费效用、增强人的生产能力²⁶，必然要求通过有效满足人的城镇化发展需要的公共服务来实现。

服务是城市应有的基本功能。满足居民生活、生存和发展的直接需要，使居民普遍受益的公共服务具有公共物品性质，即具有消费的非竞争性和非排他性，因而通常应由政府生产和供应，但也不排斥民营化和竞争机制的引入，目的是增加公共服务的有效供给和提升质量。公共服务的基础和核心是基本公共服务，它是公共服务中具有消费需求同质性和低层次消费需要的那部分。²⁷十九大报告提出的“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”七大民生福祉，概括了我国基本公共服务的具体项目。我国基本公共服务是满足人民群众生存和发展基本需要、供全体人民共同消费和平等享用的公共服务，因而由政府承担兜底保障职责。保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责，也是政府的基本职能和持续存在的理由。在基本公共服务之外，市场主体、各种社会组织可以生产出付费可享有、价格可承受的普惠性基本公共服务和高品质多样化的生活服务。随着经济发展和人民生活水平的提高，中国基本公共服务范围会逐步扩展，普惠性基本公共服务内容会更丰富，高品质生活服务会更多样，各种服务的水平都会持续提高。我国社会矛盾由原先的人民群众日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾，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，必然要求公共服务范围不断扩大、水平不断提高，以满足人民对美好生活的向往和需要，最终实现全体人民的共同富裕。

人人可均等享有基本公共服务，基本公共服务以外的其他服务可付费享有，是公共服务发展的基本趋势。现实的情况是，我国公共服务水平呈现区域差异，难以使全体人民均等享有基本公共服务，更难以使全体城镇居民都能在居住地满足对基本公共服务的需求。这种差异，使公共服务对人口流动具有引导和调节功能。城乡之间的公共服务差异会驱动人口由乡村向城市集聚，城市间的公共服务差异导致人口在不同城市的集聚密度差异。有研究表明，城市公共服务质量有利于促进人口向城市流动，而且这种正向作用随城市规模的增加而增加。²⁸在城市内部，当公共服务的区域布局不均衡，老城区表现为优质公共服务资源聚集，而新城的公共服务资源尚未与城镇化水平相配套时，人口会保持着在老城区的相对聚集状态；反之，当新城开发建设到一定阶段，新城的公共服务水平大幅提升，能满足居民基本需求乃至多样化需求时，人口则会出现由老城往新城流动和扩散的状态，人口密度与公共服务水平成正比。研究表明，流动人口对超大城市、特大城市和大城市有较强的居留意愿，而对中小城市的居留意愿较弱，实际上源于公共服务的差异。中小城市的公共服务虽然政策上的可及性较好，但实际供给水平和质量较差，从而对流动人口的居留意愿发生负影响。²⁹

公共服务对人口流动的影响，使之能成为政府调节和控制城镇化进程的重要工具。要减弱人口过于向大城市聚集或引导人口向中小城市流动，则应以发展中小城市公共服务为政策导向。优化中国城镇空间布局和形态，实现大中小城市和小城镇协调发展，应致力于公共服务的均衡化发展。公共服务均衡化发展意在实现公共服务资源在区域间的均衡配置，重点解决城乡之间的公共服务差异和欠发达地区公共服务资源配置不足的问题。公共服务资源区域间配置的不均衡源于经济发展的不均衡，公共服务资源不足的地区缺乏足够的财力，难以生产更多的公共服务以满足居民需要，由此，需要相应的制度改革以实现公共服务均衡化发展，促进共同富裕。总之，公共服务是提升城镇化质量和推动共同富裕的重要政策工具，公共服务发展程度是影响城镇化质量和共同富裕的关键变量。

三、基本公共服务的均等化走向

当下中国，城镇化的突出问题在于常住人口城镇化快于户籍人口城镇化，这既是城镇化重物轻人、偏重速度而忽视质量的结果，也是现行户籍制度所限，使得进城的农业转移人口未能获得城镇户籍、未能与城镇居民均等享有城镇基本公共服务，以至于原先的城乡二元结构在城镇以新的形态——城市内部“二元结构”再现。推进基本公共服务均等化，实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖，使人民群众共建共享高品质城市生活，是实现共同富裕和以人为核心的新型城镇化发展的内在要求。近年来，中国的新型城镇化在努力推进，城镇基本公共服务覆盖面在不断扩大，更多的农业转移人口进城后逐步获得与城镇居民大致均等的基本公共服务。例如，教育基本公共服务正日趋均等化。有关统计数据显示，全国进城务工人员随迁子女在迁入地公办学校就读(含享受政府购买学位的服务)的比例在2020年已达85.8%，与整个义务教育阶段学生在公办学校就读比例(89.2%)大体相当

³⁰，但地区之间还有差距，基本公共服务供给不足的矛盾依然突出，加之人口流动在继续，城镇基本公共服务投入尚难赶上城镇人口集聚速度，农业转移人口市民化程度仍较低，制约着新型城镇化质量提升和共同富裕。

城镇化不仅仅是农业转移人口居住空间的地域转移、职业和身份改变，也是价值观念、生活方式和行为模式的现代化变迁，即不只是农业转移人口的“非农(业)化”过程，同时也是农业转移人口的“市民化”过程。以人为核心的新型城镇化，关键在于农业转移人口市民化，让进城的农业转移人口全面融入城市、真正融入城市。如果说，农业转移人口职业和居住地的变化，即由原来主要从事农业生产转变为主要从事非农职业，从“乡下人”变为“城里人”，更多地取决于市场因素，取决于城乡产业结构的变化，那么，真正的“身份”转换则取决于由政府控制的户籍改变。中国独特的户籍制度，其建立之初只是为了限制“农村人口盲目外流”，而以户籍为依据进行粮食、就业、医疗、住房和养老等各种福利的国家有计划分配之后，“城镇户口”成为“身份”的象征，并由此形成了城乡二元分割的社会管理制度。户籍制度虽历经多次变革，但至今仍附着了较多的利益，成为农业转移人口难以真正转变为市民的主要障碍，并制约着新型城镇化的质量提升。制度障碍是可以进一步通过进一步的制度创新予以消除的。国家“十四五”规划及其他相关政策文件都已明确要深化户籍制度改革，健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，这为农业转移人口市民化提供了最基本的制度条件。

农业转移人口市民化的最大障碍还不在于户籍本身，而是附着于户籍的利益，即各种城镇人口便捷可及的公共服务。暂且不论剥离附着于户籍的利益是否一定正义，未具有城镇户籍的进城人口与城镇户籍人口共享城镇基本公共服务，在不减少城镇人口既得基本公共服务的前提下，必然要求城镇生产出更多的基本公共服务以满足更多人口均等享有城镇基本公共服务，政府必然要有更多支出、更大负担。换言之，实现农业转移人口市民化有制度壁垒，也有“城市代价”。³¹农业转移人口市民化所面临的更严峻问题就在于城市要为市民化支付巨大成本。2021年公布的第七次全国人口普查数据显示，我国居住在城镇的人口为9.0199亿人，占全国总人口的63.89%，而由公安部提供的数据表明，我国户籍人口城镇化率为45.4%³²，两者相差18.49个百分点，意味着有2.6亿已进城的城镇常住人口尚未取得城镇户籍。专家估计，2035年我国常住人口城镇化率可能达到74.4%。³³据此，2035年达到国家确定的基本实现新型城镇化目标，应有4亿—5亿农业转移人口的市民化问题，这意味着将支付巨大的市民化成本。这些巨大的市民化成本难以由政府独立承担，需要进行制度创新，建立成本分担机制。即便可以建立成本分担机制，城市本身的环境资源承载力也难以在短期内有较大提升。大城市的市民化成本更高，农业转移人口又更多趋向于市民化成本更高的大城市流动，大城市的压力显得更为突出。³⁴农业转移人口市民化问题实际上是城镇基本公共服务的生产和供给问题，受制于多种因素影响，问题的解决必然是一个渐进的过程。

显然，城镇基本公共服务均等化发展是趋势，但过程必然是渐进的。国家“十四五”规划等有关政策文本都强调完善国家基本公共服务制度、提高基本公共服务均等化水平，提高城镇化质量。但即使户籍限制取消，新老城镇户籍在获得公共服务方面的差异还会存在。一些城市在拟定公共服务发展规划时还往往以户籍人口为主要依据，这使城镇公共服务发展跟不上常住人口增加带来的需求。户籍限制正在逐步取消，但现有的户籍限制并不对所有进城人口都进行限制，只是不同城市 and 不同人群有不同门槛，大城市和特大城市门槛相对较高，有些城市为更好吸引其产业发展所需人才，对户籍还附上更高福利价值。户籍是保持城镇人口增长在其可承载能力允许范围之内，缓解城镇公共服务供给压力，从而控制城镇化质量的必要手段。如果没有户籍及其所附着的公共服务供给机制的控制，人口会更多或盲目流向公共服务水平较高的城市，在某种程度上阻滞大中小城市和小城镇协调发展，影响城镇化空间布局优化和共同富裕的推进。因此，必要的户籍限制并附着一定的公共服务，是提高城镇化质量所必需的，基本公共服务均等化并不是无任何限制的所有人一样化，不是结果的等同，而应是机会的平等。

四、公共服务均衡化发展:均等化的进一步拓展

新型城镇化强调以人为核心，新型城镇化质量提升意味着要使城镇化的增益惠及所有人，让所有人具有均等享有现代城市文明的权利，不仅应实现城镇内部不同人群间的公共服务均等化，而且要推进更大范围的公共服务均等化——不同区域之间、城乡之间均等化即均衡化发展。这种均衡化发展，不仅意味着让全国范围内各地区所有人都能分享城镇化高质量发展成果，而且助力城镇化空间布局优化，形成大中小城市和小城镇协调发展以及城乡深度融合发展新格局，以推动共同富裕。

实现农业转移人口市民化，要让农业转移人口均等享有城镇基本公共服务，但又要防止农业转移人口为片面追求更好的公共服务而盲目流动，公共服务应追求不同区域之间、城乡之间的均衡化发展，以最大程度促进城镇化空间布局优化和质量提升。集中于单一的大城市发展或更多的小城镇发展，都会带来更多的环境成本、经济成本和社会成本。城镇化应顺应自然资源约束和资源分布的时空差异，走空间布局合理、大中小城市和小城镇协调发展道路。城镇化空间布局均衡合理必然要求公共服务均衡化发展，公共服务均衡化发展可带动大中小城市和小城镇协调发展，而大中小城市和小城镇协调发展又能相应地促进公共服务的均衡化发展，助力共同富裕。公共服务均衡化发展与城镇化布局优化、共同富裕之间形成了一种互动关系。当然，在一些城市，公共服务的改善并没有形成对农业转移人口的预期吸引力，主要在于户籍制度制约了基本公共服务对这些人口的可获性。尤其是一些超大、特大城市，义务教育等基本公共服务仍依附于户籍制度，公共服务获取上的“限制”使公共服务的改善并不一定导致进城人口所获公共服务水平的提高。但这并不影响公共服务发展本身对人口应有的吸引力，以及公共服务的政策工具作用。

公共服务在城乡之间的均衡化发展，可促进居民依其喜好选择就地就近享受现代城市文明，既有助于减轻大城市、特大城市的人口压力，又有助于中小城市和小城镇发展，而且，就地就近城镇化也使农业转移人口更易融入城市社会和真正融入城市社会，实现城乡深度融合发展，符合新型城镇化质量提升和共同富裕之所要。公共服务在东西部区域之间的均衡化发展，提高西部地区城市的公共服务水平和质量，满足西部地区人口对生活品质的需求，增进西部地区城市的人口吸纳能力和吸引力，有助于减轻东部发达地区城市的人口压力，促进城镇化布局趋于合理。一项基于西部地区的问卷调查分析显示，距离城市的远近是农业转移人口是否愿意进入城市的重要因素，距离城市越近，市民化意愿越高，但远离城市的村庄，市民化的意愿就低，因为他们对城市生活的圈子和城市环境感到陌生。³⁵ 这从某个侧面证明了提高西部地区的城市公共服务水平，有助于减轻东部地区城市的人口压力。公共服务均衡化和共同富裕，不仅要缩小东西部地区之间差距，还要缩小西部地区内部不同区域间的公共服务水平差距。事实上，西部地区内部的公共服务均衡化问题较东部地区更为突出，缩小西部地区内部城乡之间、区域之间公共服务水平差距是公共服务发展和推动共同富裕更为严峻的任务。

户籍限制可以看作对城镇化进程的硬约束；公共服务则是一种软约束，它通过影响农业转移人口的流向偏好，给人选择居住地的均等和自由权，从而促进城镇化布局优化和质量提升。但是，公共服务的这种约束要实现其功能，需要政府承担更多责任。政府有责任使公共服务有效运转以改善公共服务的供给状况。政府可以利用很多方式来履行其提供公共服务的责任，例如促进经济增长、增加公共支出等，这些方式都有助于改善公共服务。但是，经济增长和公共支出的增加并不能使所有人得其应得的公共服务。所有人得其应得的公共服务，依赖于公共服务的均衡化发展。要使公共服务均衡发展，需要优化政府的区域发展政策，特别是财政转移支付制度。上级政府的转移支付可以降低其管辖区之间的财政能力和公共服务供给的不平等程度，有助于为辖区居民提供平等的公共服务。同时，要防止由此引发的“财政依赖性”。有研究显示，如果政府间转移支付承担了很大一部分公共支出，地方政府提高当地收入的意愿会降低，或对当地居民负责的意愿会降低。³⁶ 因此，需要对转移支付进行制度规范和结构优化。转移支付旨在解决基本公共服务的区域间、城乡间发展不平衡问题，而不是通过发达地区对欠发达地区、城市对乡村的公共服务资金支持，使区域间、城乡间公共服务水平的等同，并不是走向平均主义。

五、公共服务新发展的基本理路

实现共同富裕，“要先把‘蛋糕’做大，然后通过合理的制度安排把‘蛋糕’分好”，“让发展成果更多更公平惠及全体人民”³⁷，防止两极分化，促进社会公平正义。新型城镇化和共同富裕，旨在更好促进人的全面发展。实现人的全面发展，首要的是人的需要得到充分满足。马克思、恩格斯曾经指出：“当人们还不能使自己的吃喝住穿在质和量方面得到充分保证的时候，人们就根本不能获得解放。”³⁸ 因此，实现公共服务新发展，推动共同富裕，更多更好满足人的需要，是新型城镇化质量提升的基本要义。新时代基于新型城镇化质量提升和共同富裕的公共服务新发展，需要确立以人民为中心、政府为主导的基本原则，通过政府与社会合作、数字赋能等路径，向社会提供有助于人的全面发展、更高质量和更加公平的公共服务。

第一，以人民为中心，以公平正义为原则。新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾。基于新型城镇化质量提升的公共服务新发展，就是要更好地满足人民对美好城市生活的向往和日益增长的公共服务

需要，城镇化发展成果由人民共享，增强全体人民的获得感、幸福感、安全感，充分体现以人民为中心，促进全体人民共同富裕。公共服务新发展也不局限于生产更多满足人民需要的公共服务，而且应在公共服务供给上体现其公共性，追求公平正义原则，让全体人民能均等获得其应得的公共服务。

公平正义，是公共服务新发展应循的基本原则。公共服务新发展，无论是均等化还是均衡化，都不是简单的平均，更不是等同，不是无差异的一样，它强调的是公平，让全体人民都能有平等的机会与可能去获取、选择不同的公共服务，满足其多层次多样化需要。共同富裕并非“不是所有人都同时富裕，也不是所有地区同时达到一个富裕水准”³⁹，它注重公平，也保证效率。片面的公共服务等同和平均化并不是共同富裕所需要的，也是不正义的，因为等同和平均化就是对每个人能力和贡献上所具有差别的否定，既有失公平，也降低效率。不努力、无贡献的人如果可以获得同等的福利和服务，就是对那些付出努力或做出贡献的人应有权利的损害。正义的社会必然是承认差别的，不是平均主义的，它使人得其应得，也使人不得其不应得。

基于新型城镇化质量提升和共同富裕的公共服务新发展应走正义之路。理论上，公共服务由政府供给是有助于正义实现的；但现实中，政府并不能确保正义，例如财政不足导致的公共服务质量低下等问题，使得政府行为目标与公共利益之间会发生错位。而且，在有些情况下，某些利益团体的作用会使政府提供的公共服务对社会公平的追求只是一种理想或“应然”。由此，对政府的监督和约束必不可少，甚至应打破政府对公共服务的垄断，而辅之以政府与社会的协作。新公共管理运动强调了“顾客导向”和竞争机制引入的公共服务模式，就是试图更好地实现公共服务供给的更高质量和更加公平。

第二，让数字赋能公共服务，增进公共服务可及便捷。互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等数字技术正在改变人们的生活和生产。数字技术在公共服务领域的运用，可以缩小公共服务提供者与服务对象之间的距离，并精准识别不同区域、不同职业居民的多样化、个性化公共服务需求，提高公共服务生产和供给决策的精准度，从而提高公共服务供给的精准化、精细化和便捷化水平。数字技术通过打破“数字鸿沟”，促进发达地区与欠发达地区之间、城乡之间的信息联通，带动区域之间、城乡之间公共服务的均衡化发展。互联网医疗、在线教育和智慧养老的发展，已彰显数字赋能公共服务的可能性和实际价值。《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2021年12月，我国网民规模达10.32亿，互联网普及率达73.0%。⁴⁰日趋普及的互联网，为公共服务发展提供了良好的数字化支撑。建设数字政府，健全泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化服务体系，让“百姓少跑腿、数据多跑路”，是实现公共服务新发展、更好满足人民对美好生活向往的新选择。

在推进数字赋能公共服务的同时，要意识到公共服务的数字化并不能代替公共服务的全部。有些公共服务数字化如电子报税系统的使用，可以使需要这项公共服务的对象更加便宜、更加便利、更加高效地获得和享受这项公共服务，因为数字技术可以替代那些容易出错或易受操纵的程序性手工工作，从而提高效率和质量，并避免“寻租”行为。但是，有些公共服务无法或难以数字化，如警察服务，还“需要人类所具有的大量隐性知识与斟酌判断能力”⁴¹，因为这类服务的提供者每天应对的是具体情况，必须运用判断力决定如何应对。

第三，发挥政府主导作用，推进多元合作，实现公共服务的可获得性。公共服务所具有的公共物品性质，意味着政府在公共服务发展中责无旁贷。发展公共服务是政府应有的基本职能之一，政府可以通过其资源配置功能将公共服务更多投入薄弱环节和薄弱地区，促进公共服务的均衡化、均等化发展。财政是政府配置资源的重要手段，但由于经济发展的不平衡，使得政府的财政能力差距很大。政府发挥其财政转移支付功能，可弥补薄弱地区的政府财政能力。还应当建立对农业转移人口流入地的基本公共服务供给的补助奖励机制，虽然流入地大多为经济发达的大城市，财政能力较强，但大量的人口流入平添了有时甚至难以承受的财政负担。补助奖励显示一种公平。省或市的行政区域内部，也要完善财政转移支付办法，强化政府对薄弱地区的财政扶持力度，保障各区域具有与人口转移规模和结构相适应的基本公共服务的财政供给能力，促进基本公共服务的均衡化发展。理论上，公共服务都由政府生产和供给是道德的，但政府的能力毕竟是有限的，由政府全面提供公共服务难以适应人民越来越多样化的公共服务需求。

政府主导、主体单一的公共服务供给有明显缺陷，即人民群众只能选择被动接受政府所提供的公共服务，影响人民群众对公

共服务的获得感。要使人民群众有获得感，公共服务的发展不能仅从供给端考虑，而应更多地从需求端考虑。要基于人民群众对公共服务需求的层次性、多样性和差异性，优化公共服务供给结构，提高公共服务供给效率和供给质量，从而提升人民群众对公共服务的获得感。由此，必须改变公共服务供给方式和供给机制。通过构建多元主体合作供给机制，完善需求为导向的公共服务供给体系，提高公共服务的可获得性。⁴² 可获得性，就是指服务需求者可否获得他/她所需要的服务，或某种服务是否具备需求者可以获得的性质和程度。⁴³ 发展可获得性，意在消解传统的公共服务均等化所存在的“被均等化”现象。换言之，在充分发挥政府主导作用的同时，要营造健全的公共服务体系，形成多方参与的公共服务供给机制，着力推进政府与社会合作，推动公共服务精准供给，高质量满足人民群众的公共服务需求。有关数据显示，“十四五”期间我国公共服务财政支出的压力在加大。GDP的年均增长率有望维持在6%左右，估算财政性公共服务支出年均增速要达到7.8%，考虑人口增长因素，人均财政性公共服务支出年均增速在7%左右，低于财政性公共服务预算总支出，高于GDP平均增速。⁴⁴ 由此，推进公共服务新发展必须借助社会资本的参与，形成政府、社会、个人协同发力、共建共享的公共服务发展新格局，让公共服务供给与人民需求之间有效匹配，实现公共服务的可获得性。公共服务向可获得性发展，有助于消除贫困、缩小区域差距，实现共同富裕。⁴⁵ 在新型城镇化进程中，公共服务供给与人民需求之间越趋匹配，更多人享有更高质量和更加公平的公共服务，意味着新型城镇化质量更趋提升，全体人民共同富裕的目标越趋接近，公共服务新发展的政策工具作用越趋明显，愈加走近城镇化应有的终极目标。换言之，提升新型城镇化质量，实现共同富裕，必然要求公共服务生产和供给机制改革，推进公共服务由传统的均等化和均衡化向可获得性进一步拓展，全面实现公共服务新发展。

注释：

- 1 钱锡南：《县改市要注重城市化质量的内涵》，《城乡建设》1996年第11期，第34页。
- 2 郝华勇：《城镇化质量研究述评与展望》，《江淮论坛》2013年第5期，第19页。
- 3 冯奎：《突出农民工问题提升城镇化质量》，《中国发展观察》2012年第1期，第13页。
- 4 国务院发展研究中心课题组：《中国城镇化：前景、战略与政策》，中国发展出版社2010年版，第247页。
- 5 李军鹏：《“十四五”时期政府治理体系建设总体思路研究》，《行政论坛》2021年第2期，第43页。
- 6 方创琳：《中国新型城镇化高质量发展的规律性与重点方向》，《地理研究》2019年第1期，第13页。
- 7 吕丹、叶萌、杨琼：《新型城镇化质量评价指标体系综述与重构》，《财经问题研究》2014年第9期，第75页。
- 8 詹国彬：《公共服务与城镇化质量的关联测度》，《政治学研究》2016年第4期，第113页。
- 9 张明珠：《新型城镇化下基本公共服务均等化探讨》，《宏观经济管理》2016年第2期，第64页。
- 10 杨仪青：《公共服务均等化视角下人的城镇化实现路径》，《现代经济探讨》2016年第5期，第15页。
- 11 李永红：《新型城镇化与基本公共服务均等化问题探讨》，《理论学刊》2015年第12期，第74页。
- 12 刘维林：《地方公共服务如何成为新型城镇化的新动力？》，《城市发展研究》2021年第9期，第109页。
- 13 周启良：《中国新型城市化质量测度与比较研究》，《西安石油大学学报(社会科学版)》2020年第6期，第8页。

-
- 14 刘欢:《户籍管制、基本公共服务供给与城市化》,《经济理论与经济管理》2019年第8期,第60页。
 - 15 刘金凤、魏后凯:《城市公共服务对流动人口永久迁移意愿的影响》,《经济管理》2019年第11期,第20页。
 - 16 魏后凯:《科学合理的城镇化格局有利于共同富裕》,《北京日报》2021年11月8日,第10版。
 - 17 胡鞍钢、周绍杰:《2035中国:迈向共同富裕》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2022年第1期,第18页。
 - 18 万广华、江葳蕤、赵梦雪:《城镇化的共同富裕效应》,《中国农村经济》2022年第4期,第2页。
 - 19 孙国民、陈东:《高质量推进共同富裕:概念理解与发展逻辑》,《学术论坛》2022年第1期,第112页。
 - 20 孙学涛、于婷、于法稳:《新型城镇化对共同富裕的影响及其作用机制》,《广东财经大学学报》2022年第2期,第85页。
 - 21 蓝蔚青:《提升公共服务水平扎实推动共同富裕》,《浙江经济》2021年第5期,第23页。
 - 22 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期,第7页。
 - 23 陈振明等:《公共服务导论》,北京大学出版社2011年版,第13页。
 - 24 郇庆治:《论习近平生态文明思想的世界意义与贡献》,《国外社会科学》2022年第2期,第13页。
 - 25 方创琳、王德利:《中国城市化发展质量的综合测度与提升路径》,《地理研究》2011年第11期,第1931页。
 - 26 王婷、缪小林、赵一心:《中国城镇化:数量是否推动质量》,《宏观质量研究》2018年第1期,第27页。
 - 27 刘尚希:《基本公共服务均等化:现实要求和政策路径》,《浙江经济》2007年第13期,第24页。
 - 28 杨晓军:《城市公共服务质量对人口流动的影响》,《中国人口科学》2017年第2期,第104页。
 - 29 林李月:《基本公共服务对不同规模城市流动人口居留意愿的影响效应》,《地理学报》2019年第4期,第737页。
 - 30 朱昌俊:《推动义务教育资源配置实现“随人走”》,《中国教育报》2022年3月8日,第2版。
 - 31 中国(海南)改革发展研究院:《人的城镇化——40余位经济学家把脉新型城镇化》,中国经济出版社2013年版,第179页。
 - 32 国家统计局:《第七次全国人口普查公报(第七号)》,《中国信息报》2021年5月12日,第4版。
 - 33 魏后凯:《科学合理的城镇化格局有利于共同富裕》,《北京日报》2021年11月8日,第10版。
 - 34 邹一南:《农民工市民化困境与新一轮户籍制度改革反思》,《江淮论坛》2020年第4期,第54页。

-
- 35 刘建华:《公共服务与西部全面小康》,《小康》2015年第14期,第51页。
- 36 世界银行:《2009年世界发展报告:重塑世界经济地理》,胡光宇等译,清华大学出版社2009年版,第248页。
- 37 习近平:《坚定信心勇毅前行共创后疫情时代美好世界——在2022年世界经济论坛视频会议的演讲》,《人民日报》2022年1月18日,第2版。
- 38 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社2012年版,第154页。
- 39 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期,第8页。
- 40 李政葳:《第49次〈中国互联网络发展状况统计报告〉发布:我国网络基础设施全面建成》,《光明日报》2022年2月26日,第2版。
- 41 世界银行:《2016年世界发展报告:数字红利》,胡光宇等译,清华大学出版社2017年版,第21页。
- 42 熊兴、余兴厚、黄玲:《基本公共服务可及性的逻辑内涵、评价指标及实现路径》,《改革与战略》2021年第8期,第135页。
- 43 王思斌:《我国城市社区福利服务的弱可获得性及其发展》,《吉林大学社会科学学报》2009年第1期,第69页。
- 44 王洪川:《完善国家公共服务制度体系现代化发展的路径分析》,《经济学家》2021年第1期,第76页。
- 45 朱盛艳、李瑞琴:《基本公共服务可获得性的农村贫困效应检验:基于增长效应与分配效应的双重审视》,《农村经济》2019年第8期,第61页。