

---

# 坚持高质量发展努力实现上海 城乡基本公共服务一体化

张恒龙 宁可<sup>1</sup>

(上海大学 200444)

**【摘要】:** 实现城乡基本公共服务均等化是上海“十四五”期间的重大挑战,上海要秉承高质量发展理念,进一步提高城乡基本公共服务城乡一体化水平。规范转移支付制度,加强统筹城乡基本公共服务保障;综合考量人口、服务半径等因素,制定全面的基本公共服务资源配置标准;加大对人才激励的扶持力度,缓解郊区在专业人才上的匮乏问题;健全区以下财政体制,对郊区内部的财政扶持要合理统筹规划;充分利用社会各主体提供基本公共服务,推动社会服务业大发展。

**【关键词】:** 基本公共服务 公共服务均等化 城乡一体化

**【中图分类号】:** C916.2.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)04-0096-012

## 一、问题提出与相关文献综述

### (一)问题提出

长期以来,我国实行以经济增长为首要目标的发展战略,这种发展模式促进了经济发展,但也导致城乡二元经济结构下城乡发展的割裂,城乡之间在居民收入、公共服务供给等方面的差距愈来愈大。近年来,国家出台了一系列政策、采取了一系列措施来缩小城乡差距、调整城乡关系。党的十六大以来,以科学发展观为指导思想,我国先后提出了统筹城乡、城乡一体化以及城乡融合发展战略,并大力推进以城带乡、城市反哺农村。在公共服务方面,自党的十六届五中全会上首次提出城乡公共服务均等化的相关概念,基本公共服务均等化对于城乡一体化发展的关键性作用逐步被大家所重视。党的十九大则进一步在城乡统筹基础上,提出了城乡融合的新发展目标。

公共服务关系到人类社会生存发展、进步的基本民生问题,是日常生活中无处不在、必不可少的一部分,同样也作为前提条件保障了各项社会活动的正常开展。此外,公共服务也和城乡发展有着密不可分的关系。据估算,公共服务因素对城乡实际收入差距的影响效果大概为 30%~40%,<sup>[1]</sup>公共服务在城乡均衡发展起着关键作用。

当今世界正经历百年未有之大变局,新冠肺炎疫情的冲击使变局加速演变。党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活的需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。“十三五”时期我国处于全面建成小康社会的决胜阶段,在这不平凡的 5 年中,我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就,绝大多数指标顺利完成,甚至超额完成。在基本的物质生活得到满足后,人们的需求结构发生了变化,对教育、医疗等公共服务的需求有所增加,更多地把关注点放在社会福利、

---

<sup>1</sup>**作者简介:** 张恒龙,上海大学经济学院教授、博士生导师,中国社会科学院—上海市人民政府上海研究院规划与合作处处长。宁可,上海大学经济学院硕士研究生。

---

社会公平等方面。面向“十四五”，在新发展理念指导下，无论是实现高质量发展，还是贯彻以人民为中心，不断提高城乡基本公共服务一体化，进一步满足人民群众对美好生活的向往，都是极其重要的建设内容。

近年来，农村公共服务发展越来越受到政府的重视，农村公共服务的建设有了大幅度的改善。然而，中国是一个发展非常不均衡的大国，要在全中国范围内实现齐步走、一刀切式的城乡基本公共服务一体化还不具备条件，也不符合现实，未来还是会遵循有条件的地区先发展，然后带动全国整体提高的发展路径，其中大城市就是最有条件实现城乡基本公共服务一体化的地区。

中国的大城市是城乡混合体，存在二元结构，其中一个突出表现就是基本公共服务的城乡发展不均衡。从全国范围看，大城市更具备率先实现基本公共服务一体化的条件。上海作为我国最大的城市，同样存在上述情况。“十三五”时期，上海城市能级和核心竞争力显著提升、城市治理现代化水平显著提高、人民生活显著改善，但与国际大都市相比仍存在差距，教育、医疗等公共服务供给和保障水平有待进一步提升。

要实现城乡基本公共服务一体化，财力的投入是必不可少的，但它是一个必要条件而不是充分条件。上海是具有强大财力保障的城市。从省级层面看，上海财政收入在全国居第3位，但在城市层面，上海地方财政收入则远远超过其他城市。2019年，上海财政收入7165.1亿元，高居全国各城市榜首，具有显著领先优势，体现了上海强劲的财力保障能力。

上海是全国基本公共服务体系建设领先的城市。“十二五”期间，上海市政府发布了《上海市基本公共服务体系暨2013—2015年建设规划》，初步确立上海基本公共服务的体系框架和建设目标。2016年发布的《上海市城乡发展一体化“十三五”规划》提出，要抓住国家新型城镇化战略机遇，以新型城镇化推动城乡发展一体化。《上海市基本公共服务体系“十三五”规划》更是明确，基本公共服务体系要重点推进基础制度和创新制度两类管理制度的建设。2019年底，上海市发展改革委等对上海市基本公共服务项目清单进行了调整，在服务领域和保障标准方面，新的基本公共服务项目清单由原来的10个领域调整为“七有两保障”，即学有所教、病有所医、幼有所育、劳有所得、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军优抚服务和文化体育保障；同时，部分项目的保障标准有所提高。2020年12月10日发布的《上海市“十四五”规划和2035年远景目标的建议》提出，加快形成城乡融合发展格局，着眼于国际化大都市的城乡发展一体化，坚持把郊区乡村作为极其宝贵的稀缺资源、未来发展的战略空间、城市核心功能的重要承载地，推动城乡全面融合、共同繁荣。在居民对于基本公共服务的满意度方面，2018年发布的《公共服务蓝皮书：中国城市基本公共服务力评价(2018)》显示，上海居全国第7位，除城市环境及公职服务满意度两个领域外，其他领域均居前10位。显然，上海作为具有强大财力保障的城市和全国基本公共服务体系建设领先的城市，在推进大城市城乡基本公共服务一体化方面具有代表性。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键5年。上海要结合过去10年发展的进步与不足，在城市核心功能、人民群众生活品质、城市精神品格、生态环境数量和超大城市治理方面追求提高，加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

## (二) 文献综述

关于城乡基本公共服务发展不均衡，Arnott、Gersovitz(1986)认为，与城市相比，农村地区公共服务的供给成本要更高，因此政府更愿意加大城市基础设施和公共服务的供给。<sup>[2]</sup>蔡昉(2003)指出，城乡二元户籍制度带来的教育、社会保障等基本公共服务供给的二元化，进一步扩大了城乡公共服务发展的不平衡。<sup>[3]</sup>杨广平(2012)年认为财政制度设计的非合理性是基本公共服务非均等化最重要的原因。此外，基本公共服务的过度市场化也弱化了政府在其中的财政支出。<sup>[4]</sup>

在影响城乡基本公共服务均等化的因素及其实现路径方面，赵晓和张庆芝(2014)认为新型城镇化的不断发展是实现城乡基本公共服务均等化的重要途径。<sup>[5]</sup>张建明和李卓凡(2015)认为在有效控制常住人口规模和提高供给能力的前提下，实现常住人口

规模与基本公共服务资源供给能力之间的动态平衡，是实现特大城市基本公共服务均等化的关键。<sup>[6]</sup>杨刚强、薛永玉和马玉玺(2019)认为社会组织的参与和政府治理的改善可以促进基本公共服务均等化，其中政府具有更大的推动基本公共服务均等化的能力，但社会组织密度可以作为基本公共服务均等化的中介。<sup>[7]</sup>

在城乡基本公共服务一体化的测度与评价方面，姜鑫、罗佳(2012)通过因子分析法对我国城乡基本公共服务均等化的程度进行了测度和评价。<sup>[8]</sup>刘华军、张权和杨骞等(2014)分项测度中国基本公共服务在时间和空间中的非均衡演变，发现各领域不同程度的不均衡已经出现差异性的变化趋势。<sup>[9]</sup>卢小君、张新宇(2017)对我国中小城市的基本公共服务均等化水平进行了动态测度。<sup>[10]</sup>钮心毅、陈晨(2018)以上海某镇为例，建立了适用于郊区城镇的基本公共服务水平测度指标体系，并引入基尼系数对其空间均等和公正进行了测度。<sup>[11]</sup>此外，还有学者对基本公共服务与城乡收入差距的关系等方面进行了大量的研究，得到了一些有利于缩小城乡收入差距的对策与建议。

然而，大量关于公共服务均等化研究的文章很少关注大城市内部的城乡基本公共服务一体化问题。仅有田发、梁思婧、周琛影(2020)通过上海市2007—2017年的面板数据，利用固定效应模型，研究政府支出责任划分与基本公共服务发展水平间的关系。<sup>[12]</sup>熊竞(2020)以基层政区各要素与基本公共服务的关联机制为研究基础，选取上海基本管理单元的案例，通过量化分析，发现并论证了基层政区调整对基本公共服务均等化的实际影响。<sup>[13]</sup>

值得关注的是，以上文献的研究主要基于人均视角，而公共服务的实施效果受制于其服务半径，农村地区人口密度远低于市区，因此，考察城乡基本公共服务一体化必须正视这一特征，需要同时从“人均”和“地均”两个视角进行研究，才能揭示问题本质，找到有针对性的对策建议。

在文献综述的基础上，本文对“十二五”“十三五”时期上海基本公共服务情况从财政等方面进行梳理，首先进行人均分析，包括分项经费比较、转移支付比较、具体项目支出比较；其次进行地均分析，注重市区与郊区的比较；此外还对郊区内部的问题进行分析。通过以上分析发现上海城乡基本公共服务一体化在“十二五”“十三五”期间的进步与不足，并提出相应的对策。本文研究的基本公共服务，包括教育、医疗卫生、社会保障、住房保障、文化体育、城乡社区事务等6个方面。所有图表数据均来自上海市政府、市财政局、市方志办及各区政府网站，历年上海统计年鉴及各城市统计年鉴。

## 二、上海城乡基本公共服务一体化现状分析

### (一)城乡基本公共服务一体化的财力保障分析

“十二五”“十三五”期间，上海对基本公共服务的财政保障能力日益提高，财政投入不断加大。2018年，上海公共财政用于教育、医疗卫生、社会保障等6项基本公共服务方面的支出高达4865.8亿元，与2011年相比，增加157.82%；2019年，该项支出下降为4577.2亿元，但与2009年相比仍增加了142.53%。

从图1可以看出，上海用于基本公共服务方面的支出占财政支出的比重整体呈现上升的趋势，2016年后，占比超过50%，最高达到59.91%，表明超过一半的财政支出用于保障基本公共服务供给。“十三五”时期基本公共服务支出及其占比与“十二五”时期相比有较大的跃升，表现出对公共服务重视程度的显著提高，也体现了上海建设服务型政府的成就。

同期，上海常住人口并没有发生较大变化，人均财力逐年增加，用于教育、医疗卫生、社会保障等方面的人均基本公共服务支出由2011年的8040元，增加到2019年的18851元，增加了1.34倍，在2018年甚至超过2万元。同样，在人均基本公共服务支出方面“十三五”时期也显著高于“十二五”时期。

表1数据显示，无论是整体还是人均支出，都可以看出近年来上海在基本公共服务建设方面的财政投入力度。

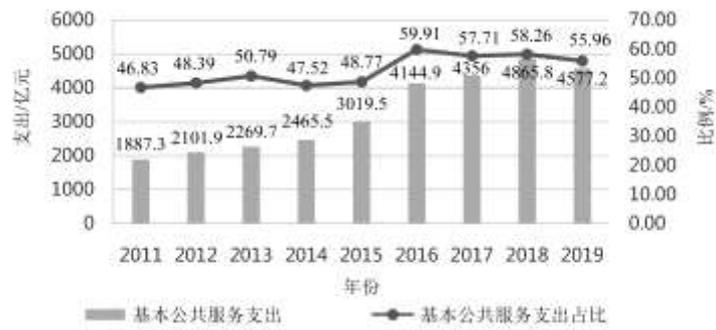


图 1 2011—2019 年上海公共财政用于基本公共服务方面的支出及其占比

数据来源：上海市财政局网站。

表 1 2011—2019 年上海人均财力与人均基本公共服务及支出情况表

年份	常住人口/万人	人均财力/元	人均基本公共服务支出/元
2011	2347.46	17167	8040
2012	2380.43	18247	8830
2013	2415.15	18504	9398
2014	2425.68	21388	10164
2015	2415.27	25635	12502
2016	2419.70	28594	17130
2017	2418.33	31210	18012
2018	2423.78	34457	20075
2019	2428.14	33685	18851

上海为实现基本公共服务均等化城乡一体化、促进城乡均衡发展，加大了财政支持力度，具体体现在增加市级对各区转移支付总量和完善转移支付结构。上海市级财政对各区的一般性转移支付总额是不断增加的，由 2011 年的 279.6 亿元提高到 2019 年的 650.2 亿元，这有利于各区间基本公共服务的均衡发展。一般性转移支付占比在“十二五”时期变化较平稳，而在“十三五”时期则呈现下降趋势，最低降到 57.9%，这是因为 2016 年上海市级财政对各区专项转移支付有了比较大的提高，尤其增加了较大的基本建设专项补助，导致转移支付总额有了较大的增加，所以一般性转移支付的占比有所下降，而 2018—2019 年的占比又有所回升。

从图 2 所列分项目数据看，上海市级财政对各区一般性转移支付中，教育、医疗卫生、社会保障和文化体育 4 项服务市级对各区的一般性转移支付都呈整体上升趋势。其中，教育占了很大比重，且与其他 3 项的差距逐年增大，可以看出上海对于缩

小城乡教育差距、推动义务教育城乡均衡发展的重视。与“十二五”时期相比，“十三五”时期更加注重教育的均衡发展，而除教育外，其他3项的一般性转移支付在“十二五”“十三五”时期没有较大差别。

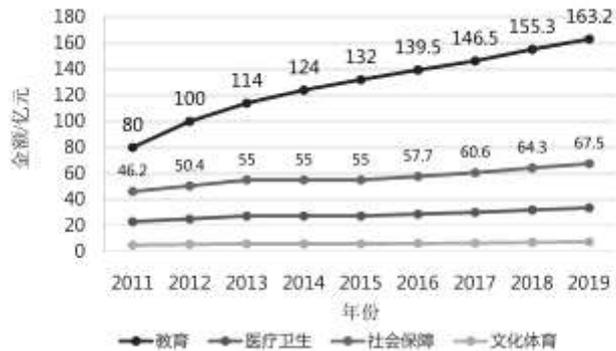


图2 2011—2019年上海市级对各区一般性转移支付分项目情况

数据来源：上海市财政局网站。

表2 2015—2019年郊区与市区获得的一般性转移支付情况表

年份	郊区总量/亿元	市区总量/亿元	郊区占比/%	市区占比/%
2015	239.1	76	75.88	24.12
2016	362.8	83.4	81.31	18.69
2017	459.5	119.4	79.37	20.63
2018	520.9	124.5	80.71	19.29
2019	543.1	107.1	83.53	16.47

从对各区的转移支付看，上海“十二五”规划就提出要坚持城乡一体均衡发展，对郊区的重视程度日愈增加，资源投入不断加大。近年来，尤其是“十三五”时期，市级对各区的一般性转移支付资金投入不断增大，且重点向郊区倾斜，2019年向郊区各区的转移支付达到83.53%，是向市区各区转移支付的5倍。可以看出对郊区发展的扶持力度显著提升。

## (二)各项基本公共服务城乡一体化的分析

### 1. 教育

近年来，上海高度重视公共教育服务，把教育发展放在重中之重的位置上，不断加大各级政府对教育的投入力度，对于教育经费的去向采取严格的追踪保障机制，坚持实施义务教育“三个统筹”，统一城乡义务教育“五项标准”，积极推进基础教育城乡均衡发展。全市公共财政用于教育的支出从2011年的549.2亿元增加到2019年的995.7亿元，增加近一倍。教育支出的占比从2011年到2019年经历了先上升后下降又回升的变化，占比下降主要是由于公共财政支出总额增长较快造成的。但是教育支出仍然是6项基本公共服务中除城乡社区事务外占比最高的部分。“十二五”“十三五”时期，市级财政对各区教育一般

---

性转移支付呈上升趋势，且 2012 年与 2011 年相比有一个跳跃。这是由于自 2012 年起，上海重点实施教育“三个统筹”，综合考虑各种因素，加强教育的城乡统筹发展，加大对教育发展水平较低的郊区各区的转移支付力度，减少城乡教育发展差距。

此外，上海在进行基础教育资源配置时，坚持以人为本，以常住人口数作为参考，启动的基本建设项目 85% 落脚在郊区。同时努力落实城乡义务教育学校建设、学校教育装备配置等 5 项标准的统一，完善基础教育资源配置机制。

## 2. 医疗卫生

近年来，上海不断加大医疗卫生投入，为基层医疗卫生基础设施建设添砖加瓦，郊区公共卫生设施和服务能力得到普遍改善，不断外延标准化的基层卫生服务网络的覆盖面积，努力做到城乡居民病有所医。2011—2019 年，上海医疗卫生支出从 190 亿元增加到 493.4 亿元，翻了近三番。上海市级财政对各区医疗卫生一般性转移支付从 23 亿元增长到 33.6 亿元。“十二五”“十三五”时期在医疗卫生方面的一般性转移支付情况没有较大差别。截至 2019 年，上海人均医疗卫生财政经费达到 2032 元/人（493.4 亿元，2428.14 万人），有力保障了公共医疗卫生服务的供给水平。

此外，上海不断扩大基层卫生服务网络覆盖面，完善医疗保障制度。2019 年，上海有社区卫生服务中心 246 个、社区卫生服务站 745 个、郊区村卫生室 1179 个，全市共有医疗卫生机构 5610 家，卫生技术人员 21.33 万人（上海年鉴 2020）。同时，“量质并举”推进家庭医生“1+1+1”签约服务，签约居民 756 万人，常住居民签约率超过 30%。

2020 年新冠肺炎疫情的冲击让我们看到了城市公共卫生安全的重要性，因此有必要梳理上海在这方面的建设成效。近年来，从卫生总费用的角度看，上海卫生总费用逐年增加，其占财政支出的比重自 2009—2013 年呈上升趋势，2013 年达到最大值 27.94%，2013—2017 年呈现先下降后上升的态势，这是由于财政支出增长过快造成的，而财政支出的增长则是自 2015 年起一般公共预算支出中增加了公共基础设施建设支出项目带来的。总体来看，卫生总费用在财政支出中所占的比重还是较高的，这反映了上海对公共卫生的重视程度。从卫生总费用的构成看，个人卫生支出所占比重在 20% 左右，在全国排在较前的位置，根据 2020 年发布的《城市公共卫生治理能力评估报告》，全国只有北京、成都和深圳该比率低于 20%。

## 3. 社会保障

近年来，上海对社会保障和就业的财政投入逐年增加，努力建立健全覆盖城乡的社会保障体系，加强对城乡居民就业的扶持和保障力度，提高城乡社会保障和就业服务供给水平。

2011—2019 年，全市社会保障和就业支出整体呈上升趋势，由 417.5 亿元增加到了 999.8 亿元，最高时达到 1061 亿元。近年的支出水平一直维持在 1 万亿元左右。同期，市级对各区社会保障一般性转移支付也在不断上升，该项转移支付无较大差别，且社会保障一般性转移支付一直是一般性转移支付中除教育外占比最高的部分。2019 年，上海提高了工伤保险待遇，调整并提高了城乡居民养老保险标准。此外，从 2019 年 4 月 1 日起，城乡低保标准从每人每月 1070 元调整为每人每月 1160 元，社会保障水平不断提高。

## 4. 住房保障

近年来，上海积极发现问题，逐步完善建设、供应、分配和供后管理机制，推动住房保障体系向着更全面、高效的方向发展。不断加大财政投入，围绕构建“四位一体”“租购并举”体系，增加各种保障性住房，通过各种措施不断扩大住房保障的覆盖范围。在财政支出方面，2011—2019 年，全市住房保障支出逐年增加，2018、2019 年与 2017 年相比略有下降，但与 2011 年相比还是增长显著。

上海不断完善廉租住房和公共租赁住房的运行管理机制，加强廉租住房和公共租赁住房的供给，同时继续推进农村危旧住房改造，不断加大住房保障的覆盖面。2018 年全年新增供应各类保障性住房共 14.3 万套，完成中心城区二级旧里以下房屋改造 55.3 万平方米，旧住房综合改造 1184 万平方米。

### 5. 文化体育

近年来，上海聚力打造“上海文化”品牌，着力为提升城市能级和核心竞争力提供有力的文化支撑，不断加大财政投入，城乡居民的文化体育生活得到了极大的丰富。自 2011 年以来，上海文化体育与传媒财政支出逐年增加，2017 年后略有下降，但 2019 年的支出仍然是 2011 年的 2 倍多。同期，市级财政对各区文化体育一般性转移支付由 5 亿元增加到了 7.4 亿元。

2019 年，现代公共文化服务体系基本建成，“中心城区 10 分钟、郊区 15 分钟的公共文化服务圈”建设目标基本实现。截至 2018 年底，全市共有文化、艺术馆 25 个、艺术表演团体 329 个、公共图书馆 23 个、博物馆 131 个(2018 年上海市统计公报)。此外，上海还加强数字文化服务，打造“文化上海云”。同时，上海还积极推进体育基本公共服务设施建设，创新体育基本公共服务设施供给机制，对农村体育设施建设提供各方面的支持，积极筹划农村体育活动，提升农民健康素养。

综上所述，近年来，上海不断加大对基本公共服务的财政投入，不断加强市级对各区转移支付的管理，基本公共服务管理制度逐渐完善，逐步建立健全各项基本公共服务保障体系，为促进城乡基本公共服务一体化发展做出了诸多努力。

## 三、上海城乡基本公共服务一体化存在的问题

“十二五”“十三五”时期，上海为了推进城乡基本公共服务一体化发展，提高基本公共服务水平，推出了多项举措，但是在城乡基本公共服务一体化进程中仍然存在一些问题。

### (一) 各区基本公共服务水平差异仍显著

从表 3 可以看到，郊区与市区的人均财力还存在一定差异，郊区与市区人均财力的比值整体呈上升趋势，2017 年达到了最大值 95.06%，这表明郊区与市区人均财力的差距正在缩小。“十三五”时期与“十二五”时期相比，郊区与市区人均财力的差距明显更小，这表明“十三五”时期公共预算城乡均衡有所改善，但是市区各区和郊区各区之间人均财力仍然存在较大差异。市区中，2019 年人均财力最高的黄浦区有 42411 元，而普陀区则只有 14100 元。郊区中，低于郊区人均水平的有宝山区、闵行区和松江区，奉贤区 2017 年前都是低于郊区人均水平的，2017 年后则高于郊区人均水平。各区间基本公共服务保障水平也存在差异。

表 3 2011—2019 年上海各区一般公共预算人均支出情况表 单位：元

行政区	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
黄浦区	23380.86	24376.79	26044.03	27464.30	31492.07	40684.79	40234.18	42774.65	42411.31
徐汇区	10896.80	11285.10	12630.01	13674.26	15914.33	19483.76	24305.91	21328.67	35059.14
长宁区	14313.84	16300.86	16494.10	18202.00	20807.51	21843.97	26512.30	27679.20	23363.89
普陀区	7502.57	8007.55	8564.32	10229.33	12307.25	11985.56	13579.97	15883.20	14100.33
静安区	33087.81	35662.71	39976.31	42877.72	52517.77	35781.34	29278.62	34702.19	28130.70

闸北区	10644.03	11721.29	12653.13	13372.98	15429.29	-	-	-	-
虹口区	10758.47	12347.65	13125.05	14851.13	22659.01	17052.42	21707.82	22939.91	23217.82
杨浦区	7786.77	8453.27	9522.33	10621.36	12375.13	11279.41	15698.52	17561.29	16625.25
市区人均	11951.83	13017.37	14026.98	15384.96	18522.24	21024.76	22871.42	24528.85	24333.16
宝山区	6766.93	7341.65	7836.34	8487.65	10837.41	12314.56	13385.44	10891.24	14141.56
闵行区	7057.60	7501.12	9465.79	9597.08	8849.84	14611.39	16414.79	16064.48	15753.34
嘉定区	9116.75	9997.35	11388.52	12631.64	18956.89	22960.56	23437.55	24636.74	22334.36
浦东新区	11888.70	10780.03	13661.49	15049.16	16807.98	21344.48	22749.62	23521.86	24093.18
金山区	12168.18	12988.45	13211.59	15728.26	18192.98	21136.38	29247.50	30019.94	27935.80
松江区	7609.70	7907.44	8761.37	9366.71	12345.19	13409.45	16493.07	19582.96	19155.10
青浦区	9337.87	10068.39	11518.87	12645.04	14879.24	18253.84	31854.97	27361.86	27565.10
奉贤区	7302.81	7459.95	8171.03	9363.65	11667.39	13311.82	27067.88	23682.96	24973.96
崇明区	13507.59	16089.19	17065.40	19488.31	25680.64	25474.18	31882.14	39610.71	56442.62
郊区人均	9477.82	9568.74	11245.00	12331.33	14615.46	18032.70	21741.38	21854.34	22782.03
郊区/市区(%)	79.30	73.51	80.17	80.15	78.91	85.77	95.06	89.10	93.63

从图 3 可以看出，大部分区的人均基本公共服务支出都呈上升的趋势，其中徐汇区、宝山区和崇明区在 2019 年有较大增长，静安区和长宁区则是较大幅度的减少。郊区中，宝山区的人均基本公共服务支出一直处在较低的水平；市区中，普陀区的人均基本公共服务支出水平较低。2019 年，人均基本公共服务支出最低的宝山区为 7885 元/人，最高的黄浦区为 27414 元/人，后者达到了前者的 3 倍。此外，财政支出结构也会影响区域的基本公共服务支出水平。

从图 4 可以看出，市区的基本公共服务支出占财政支出的比重明显高于郊区，且几乎都在 60%以上，而郊区则普遍在 60%以下。这可能会造成郊区在本身财力不充足的情况下，既要满足经济建设要求，还要提供基本公共服务，导致基本公共服务支出的财力保障不足。

部分基本公共服务项目的城乡统筹有待加强。各区财政不均，部分区未得到充足的财政支持，导致各区部分基本公共服务项目水平差异较大，需要加强城乡统筹，减少城乡差异。

如图 5 所示，上海各区生均教育经费差距十分显著。市区的黄浦区生均教育经费高达 6.4 万元/生，远超其他区。徐汇区 2018 年在校学生达 12 万人，是市区中学生人数最多的，而它的生均教育经费只有 2.5 万元/生，是市区中最低的。郊区中，因为市级对各区转移支付的倾斜，崇明区生均教育经费为郊区中最高的，达到了 4.5 万元/生，甚至在全市都排名靠前。此外，金山区、青浦区和奉贤区的生均教育经费超过了 3 万元/生，其他区则在 2 万~3 万元。

## (二)基本公共服务资源配置标准不够全面

城乡之间在经济发展、区域面积、人口等诸多方面都存在差异，在进行基本公共服务资源配置时，要加以综合考虑。



图3 2016—2019年各区人均基本公共服务支出比较

数据来源：上海市财政局及各区政府网站。

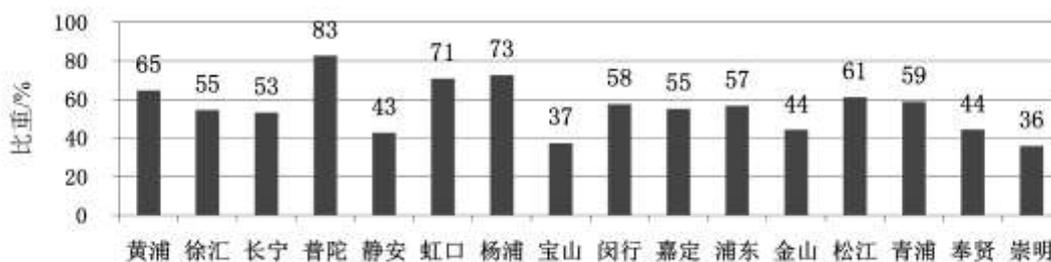


图4 2019年上海各区基本公共服务支出占财政支出的比重

数据来源：上海市财政局网站及各区政府网站。

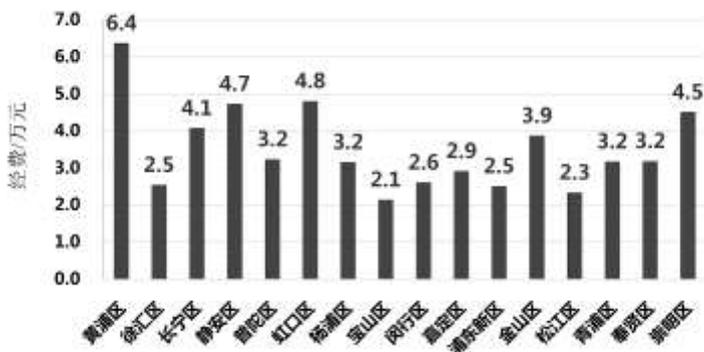


图5 2018年各区生均教育经费注：各区在校学生数包括幼儿园、小学、中学和中职在校学生数。

数据来源：各区政府网站。

表 4 2018 年各区区域面积和地均一般公共预算支出情况表

行政区	区域面积(平方公里)	2018 年一般公共预算支出(亿元)	地均公共支出(亿元/平方公里)
黄浦区	20.52	276.01	13.451
徐汇区	54.93	287.52	5.234
长宁区	38.30	162.05	4.231
静安区	37.37	179.89	4.814
普陀区	55.53	297.54	5.358
虹口区	23.45	165.06	7.039
杨浦区	60.61	216.94	3.579
市区整体	290.71	1585.01	5.452
宝山区	299.15	288.81	0.965
闵行区	372.56	401.60	1.078
嘉定区	464.20	356.46	0.768
浦东新区	1210.00	1341.27	1.108
金山区	613.00	224.88	0.367
松江区	604.67	339.41	0.561
青浦区	668.52	339.91	0.508
奉贤区	738.69	289.15	0.391
崇明区	1413.00	382.68	0.271
郊区整体	6383.79	3964.16	0.621

由表 4 可以看到，郊区地均公共支出为 0.621 亿元/平方公里，而市区地均公共支出达到 5.452 亿元/平方公里，是郊区的近 9 倍，两者之间差距悬殊。另外，市区各区的地均公共支出均在 3 亿元/平方公里以上，而郊区只有闵行区和浦东新区每平方公里聚集的财力在 1 亿元以上。值得注意的是，2019 年崇明区一般公共预算人均支出高达 56442.62 元，在上海各区中排名第 1 位，超过了所有区。然而崇明区实际体会到的基本公共服务水平却并没有给人远超其他区的感觉。究其原因，主要是因为崇明区地域辽阔，服务半径过大，即使一般公共预算支出高，但最后分摊到每平方公里的用于基本公共服务的经费仍然较低，导致居民体会到的基本公共水平没有达到应有的高度。类似的情况在郊区普遍存在。因此，在推进城乡基本公共服务一体化的过程中，不仅要考虑人均指标，还要考虑地均指标，将区域面积与服务半径等因素纳入考察范围。

### (三) 郊区内部公共服务均等化有待提高

### 1. 镇级财力不均衡，各镇之间人均财力差距较大

以宝山区为例，各镇的财政支出规模与人口规模比较匹配，人口较多的镇，其财政支出也相对较高。部分镇之间财政支出增幅差距也比较大。表 5 为 2011—2017 年宝山区各乡人均财政支出，杨行镇、顾村镇和大场镇人均财力低于镇级平均财力水平。其中杨行镇 2017 年人均财政支出的下降是由于常住人口的大幅度上升造成的。各镇人均财力相差较大，应综合考虑实际情况，加强对镇级财政保障的统筹规划。

### 2. 郊区缺乏公共服务人才

公共服务人才对提高公共服务水平来说是十分重要的。虽然上海的地理位置、经济发展水平等因素吸引了许多优秀人才的到来，但是大多数优秀人才都选择在市区工作，郊区仍然存在公共服务人才缺乏的问题。目前城乡之间公共服务基础设施供给的差距在不断缩小，但是两者间公共服务人才的差距依然限制着城乡公共服务一体化的发展。如何吸引优秀的公共服务人才到郊区，是提高公共服务均等化水平的重要内容。

### 3. 郊区承接城区人口导入带来的公共服务支出压力

近年来，上海人口呈现出中心城区人口流出，而郊区，尤其是近郊区人口流入的趋势。一方面，外来人口主要聚集在郊区各区，如浦东新区、闵行区的市外迁入户籍人口数很大。另一方面，新城人口导入和近郊的大型居住区、保障性住房集中等都给郊区带来了较大的人口导入压力。人口的急剧增加，如果没有足以匹配的财政支持，无疑会给郊区的公共服务支出带来很大的压力。因此，对于郊区基本公共服务的财政保障要考虑到其因人口流入带来的人口数不断增加的因素。

表 5 2011—2017 年宝山区各镇人均财政支出情况表 单位：元

镇级政府	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
杨行镇	3849	3796	3753	4430	5128	5068.87	3336.09
月浦镇	3650	4118	4604	5017	5388	5654.30	6496.00
罗泾镇	6196	5570	5927	6639	7439	8146.02	8885.03
罗店镇	5267	5030	4811	5417	5565	5256.09	6492.41
顾村镇	3411	3231	3232	3448	4134	3289.63	4257.46
大场镇	3821	2316	2499	3176	3789	2764.40	4513.93
庙行镇	4954	5233	4593	4871	4914	4349.82	5101.47
淞南镇	2579	2843	3244	3131	3132	3001.03	4252.79
高境镇	3052	3683	4146	4859	5130	3705.07	3719.56
镇级平均	3893	3547	3675	4179	4652	4581.69	5228.31

## 四、提高城乡基本公共服务一体化水平对策建议

---

“十三五”时期，上海在城乡基本公共服务财政支出、转移支付等方面都有所改善，但依然存在一定不足。在“十四五”规划和2035年远景规划中，上海明确提出要提升城市核心功能，基本建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。未来5年，上海不仅要打造充满活力的机遇之城，也要建设人人向往的幸福家园，其中实现城乡基本公共服务均等化是一个重大挑战。上海要秉承高质量发展理念和“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念，进一步提高基本公共服务城乡一体化水平。

#### (一)规范转移支付制度，加强统筹城乡基本公共服务保障

实现基本公共服务均等化不仅需要财力的投入，机制体制保障更是不可或缺的关键因素。而转移支付作为政府调节城乡发展差距的重要工具，其制度的完善与改革更是迫在眉睫。规范转移支付制度，让转移支付资金流向基本公共服务配置较差、更需要政府财政资金扶持的区，这有利于提高用于基本公共服务的财政资金的使用效率，更好地推进上海城乡基本公共服务一体化发展。同时要关注重点发展区域，结合“新城发力”，对重点发展区域要给予足够的重视，为把五大新城建设为长三角城市群中具有辐射带动作用的独立的综合性节点城市提供财政支持，帮助其融入长三角区域城市网络。除了要关注转移支付总额的流向，还要注意转移支付资金的分项目流向，结合各区不同基本公共服务项目的实际情况，对各区的具体的基本公共服务项目的发展提供有效支持。

#### (二)综合考量人口、服务半径等因素，制定全面的基本公共服务资源配置标准

居民实际体会到的基本公共服务水平主要取决于服务的可达性。通过政策的调整可以减少基本公共服务的城乡差距，但在进行基本公共服务资源配置时，如果只考虑人均指标，就会忽略各区基本公共服务的半径，影响居民的服务体验，导致财力投入没有获得应有的效果。地均指标对于城乡基本公共服务一体化同样重要，需要考虑人口密度、服务半径等因素，合理安排基础设施分布，防止出现由于服务半径过大造成的基本公共服务水平达不到人均财力应有的水平，力求为居民提供有效的公共服务，保障居民高质量的生活水平。

#### (三)加大对人才激励的扶持力度，缓解郊区在专业人才上的匮乏问题

在将公共资源向郊区进行一定的倾斜时，不仅要在财力上增加对郊区的支持，在基础设施建设上加大对郊区的投放，还要重视公共服务人才向郊区的导入，在人才资源配置方面向郊区倾斜，努力做到人才方面的城乡融合。一方面，可以通过增加补贴或推动郊区城镇产业的发展和各类园区创新升级等激励政策吸引外来优秀公共服务人才进入郊区工作；另一方面，需加大对郊区和农村公共服务人才队伍的建设力度，实施专业的公共服务人才培养计划，培养郊区自身的人才，从内部发展人才，多渠道吸引其他的人才进入基本公共服务体系。此外，还要鼓励人才在城乡、区域、机构间的合理流动，使得最合适的人可以流动到最合适的岗位上。

#### (四)健全区以下财政体制，对郊区内部的财政扶持要合理统筹规划

截至2019年底，上海共有215个乡镇规划，其中包括107个街道、106个镇和2个乡。上海的乡镇数量较多，且各乡镇之间在人口、经济发展等多个方面都存在差异，要在充分考虑这种差异性的情况下，统筹各乡镇的财政扶持力度。对于发展情况不同的区、镇，要采取分类的财政管理制度，加大对财力有所欠缺的地区的扶持力度，让每一笔资金最后落脚在最需要的地方。尤其要考虑到郊区人口导入的实际情况，适当加大对人口流入较高的地区提供较多的财政资金支持，减轻该地区的基本公共服务支出压力。即使同为郊区，近郊和远郊的情况也有所不同，要做到具体问题具体分析，针对实际情况，采取最合适的措施。提高郊区的基本公共服务供给，能够增加中心城区发展商业集聚区的空间，加强上海核心功能区的建设。

#### (五)充分利用社会各主体提供基本公共服务，推动社会服务业大发展

---

基本公共服务均等化，政府是其中的主体之一，而不是唯一。社会和市场可以在基本公共服务的供给中发挥作用，要充分利用其灵活性、多样性和自发性等特征用于基本公共服务的供给。除了要充分发掘潜在的公共服务提供主体，也要充分利用可能的公共服务供给方式，在不影响政府在基本公共服务供给中主导地位的前提下，积极吸纳其他主体参与基本公共服务的供给，鼓励和引导社会力量以多种方式提供基本公共服务。这样，一方面扩充可用于公共服务的资金来源渠道，另一方面让最合适的主体在公共服务供给中发挥最合适的作用，从数量和效率上提高公共服务的供给水平这样既有利于为市及各区提供强有力的财政保障，同时，也有利于基本公共服务的可持续发展。

#### 参考文献:

- [1]迟福林.城乡基本公共服务均等化与城乡一体化[J].农村工作通讯,2008(24):34-35.
- [2]R. J. Arnott, M. Gersovitz. Social Welfare Underpinnings of Urban Bias and Unemployment [J]. Economic Journal, 1986, 96(382):413-424.
- [3] 蔡昉, 都阳, 转型中的中国城市发展——城市级层结构、融资能力与迁移政策[J]. 经济研究, 2003(6):64-71.
- [4]杨广平.Study on the issue of basic public service equalization under the current financial law system in China-focus on intergovernmental transfer system[J],2012,6(2):99-124.
- [5]赵晓, 张庆芝.新型城镇化与基本公共服务均等化[J].金融博览(财富),2014(1):20-21.
- [6]Zhang Jian-ming, Li Zhuo-fan. Equalization of Basic Public Service in Megacity: Problems and Countermeasures [A]. Padjadjaran University of Indonesia, University of Electronic Science and Technology of China, American Society for Public Administration, Chinese Public Administration Journal. Proceedings of 2015 International Conference on Public Administration(11th)(VI)[C]. Padjadjaran University of Indonesia, University of Electronic Science and Technology of China, American Society for Public Administration, Chinese Public Administration Journal: 公共管理国际会议组委会, 2015:5.
- [7]Yang Gangqiang, Xue Yongyu, Ma Yuxi. Social Organization Participation, Government Governance and the Equalization of Basic Public Services: Evidence from China[J]. International Journal of Environmental Research and Public Health, 2019(16):2996.
- [8]姜鑫, 罗佳.我国城乡基本公共服务均等化程度评价与对策[J].经济与管理,2012,26(5):39-43.
- [9]刘华军, 张权, 杨骞, 杨宝利.中国基本公共服务的空间非均衡及其与地区经济差距的关系[J].经济与管理评论,2014,30(2):53-59.
- [10]卢小君, 张新宇.中小城市基本公共服务水平区域均等化的动态分析[J].地域研究与开发,2017,36(4):43-48.
- [11]钮心毅, 陈晨.郊区城镇基本公共服务空间均等和公正的测度[J].城市规划,2018,42(10):42-50.
- [12]田发, 梁思婧, 周琛影.地方政府支出责任划分与基本公共服务发展水平——来自上海的经验证据[J].华东经济管理,2020,34(2):24-29.

---

[13]熊竞. 基层政区治理视角下的基本公共服务均等化研究——以上海基本管理单元为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(4): 21-29.