

# 革命老区振兴发展实践与基本公共服务 短板分析\*

史 婵<sup>1</sup> 奚哲伟<sup>2</sup> 王小林<sup>3</sup>

**摘要：**“十三五”时期，革命老区在经济、社会与环境等多方面取得巨大发展成就，但基本公共服务质量依然有待提升。新发展阶段，补齐基本公共服务短板对革命老区振兴发展意义重大。本文探讨了基本公共服务短板与革命老区振兴发展之间的理论联系，并基于2015年和2020年两期县域数据，采用双临界值测量方法测度县域基本公共服务短板。研究表明：2020年全国革命老区基本公共服务薄弱县发生率为0.503，基本公共服务短板指数为0.275，绿化水平、燃气供给、数字乡村、用水供给、排水管网和交通路网等6项指标对短板指数的贡献率均超过10%。分区分类来看，两期数据分析均表明：东北地区革命老区县域基本公共服务短板非常严重；乡村振兴重点帮扶县基本公共服务短板问题十分突出；对于政策支持力度较弱、经济发展水平较低、地方政府财政能力较弱的革命老区县，县域基本公共服务短板问题值得关注。因此，应将补齐县域基本公共服务短板作为推动革命老区振兴发展的优先内容，以补短板为导向完善纵向财政转移支付体系，并结合县域实际情况，分指标、分区域、分类型地实施精准治理。

**关键词：**革命老区 基本公共服务 区域发展差距

**中图分类号：**F320; F124.7 **文献标识码：**A

## 一、引言

党的二十大报告指出，要促进区域协调发展，支持革命老区、民族地区加快发展，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化<sup>①</sup>。革命老区受历史因素与红色资源的影响，与其他特殊类型地区存在一定差异。一般而言，革命老区指在第二次国内革命时期与抗日战争时期，在中国共产党毛泽东

---

\*本文研究得到国家自然科学基金项目“乡村建设行动和公共服务的政策研究”（编号：72141007）的资助。本文通讯作者：王小林。

<sup>①</sup>参见《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》，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

等老一辈无产阶级革命家领导下创建的革命根据地<sup>①</sup>。因此，革命老区多位于生产生活环境相对恶劣的欠发达地区，基础设施建设较为薄弱、经济社会发展水平较低。脱贫攻坚期间，革命老区贫困状况相较于一般贫困地区而言更为严峻（王瑜和汪三贵，2016）。迈入乡村振兴阶段，全国160个乡村振兴重点帮扶县中革命老区县数量达到69个<sup>②</sup>。革命老区及老区人民为民族解放与新中国成立做出了伟大贡献，密切关注革命老区振兴发展是缩小区域发展差距、逐步实现共同富裕的应有之义。党的十八大以来，为进一步促进革命老区振兴发展，国家制定出台了多项支持政策，先后针对陕甘宁、赣闽粤原中央苏区（以下简称赣闽粤）、左右江、大别山、川陕等5个重点革命老区印发了振兴发展规划，并逐渐形成由“1258”老区政策与“1+N+X”政策等构成的支持体系<sup>③</sup>。

补齐基本公共服务短板并推动基本公共服务均等化作为实现共同富裕的重要路径，对促进革命老区振兴发展具有重大意义。2020年，党的十九届五中全会明确提出“基本公共服务实现均等化”<sup>④</sup>。2022年，党的二十大报告提出未来五年应实现基本公共服务均等化水平明显提升<sup>⑤</sup>。由于革命老区大多为欠发达地区，部分革命老区基本公共服务存在明显短板。因此，聚焦革命老区的政策文件对基本公共服务的地区标准以及补齐短板提出了具体要求：2021年3月，《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》强调到2025年革命老区基础设施和基本公共服务进一步改善，到2035年革命老区基本公共服务实现均等化<sup>⑥</sup>；2021年11月，《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》明确了12个革命老区的规划范围和20个革命老区重点城市的目标定位，并强调应注重补齐公共服务短板<sup>⑦</sup>；2022年3月，《革命老区振兴发展2022年工作要点》指出，应支持革命老区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，持续完善基础设施，进一步发挥革命老区专项资金及一般性转移支付的财政支持作

<sup>①</sup>资料来源：《全国革命老区》，<http://www.zhongguolaoqu.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=16&id=54657>。

<sup>②</sup>资料来源：《全国老区宣传工作会议在京召开》，[http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-07/15/content\\_319876.htm](http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-07/15/content_319876.htm)。

<sup>③</sup>资料来源：中国老区网官方网站，<http://www.zhongguolaoqu.com/index.php?m=content&c=index&a=lists&catid=11>。

<sup>④</sup>参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，[http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)。

<sup>⑤</sup>参见《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》，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

<sup>⑥</sup>参见《国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/20/content\\_5587874.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/20/content_5587874.htm)。

<sup>⑦</sup>12个革命老区具体包括：赣闽粤、左右江、大别山、川陕、陕甘宁、湘赣边、湘鄂渝黔、海陆丰、琼崖、浙西南、沂蒙、太行革命老区；20个革命老区重点城市具体包括：赣州市、吉安市、龙岩市、三明市、梅州市、延安市、庆阳市、六安市、信阳市、黄冈市、百色市、巴中市、郴州市、张家界市、恩施州、遵义市、长治市、汕尾市、临沂市、丽水市。资料来源：《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》，[https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202111/t20211126\\_1305254.html](https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202111/t20211126_1305254.html)。

用<sup>①</sup>；2022年6月，《革命老区重点城市对口合作工作方案》明确了除琼崖革命老区外11个革命老区中的20个重点城市与东部地区城市的合作结对关系，并对完善基础设施与基本公共服务作出要求<sup>②</sup>。

聚焦革命老区的研究主要包括三个方面：一是针对脱贫攻坚时期革命老区的贫困状况做了动态分析（王瑜和汪三贵，2016）；二是基于红色资源对红色旅游业的发展开展讨论（林莉和梅燕，2014；范力等，2013）；三是对实施革命老区规划政策的影响或效应进行评估。研究发现，实施革命老区振兴发展规划在促进农业增长与现代化转型（张启正等，2022）、推动省界毗邻地区县域乡村振兴（姚林香和卢光熙，2023）、缩小县域城乡收入差距（刘奥和张双龙，2023）、促进经济增长与提升民生福祉水平（龚斌磊等，2022）等方面发挥积极作用。大多数研究均提及在革命老区振兴发展过程中，需注重提升基本公共服务水平、促进人力资本积累。但是，聚焦革命老区基本公共服务的具体分析明显不足。基本公共服务包括补短板、强弱项与推动均等化两项重点工作，补短板、强弱项是推动区域间、城乡间以及群体间基本公共服务均等化的重要基础。那么，革命老区基本公共服务的短板具体表现在哪些维度？哪些革命老区县是基本公共服务薄弱县？哪些革命老区是基本公共服务薄弱区域？这些问题需给出更加精确的回答。因此，针对革命老区基本公共服务短板问题进行科学测度与分析具有重要现实意义。

经济社会发展可以促进基本公共服务供给水平的提升，落后地区公共物品数量与质量的改善可以缩小收入分配差距。对革命老区而言，基本公共服务与振兴发展之间，同样可能存在双向促进关系。革命老区振兴发展对提升基本公共服务供给水平发挥积极作用，补齐基本公共服务短板也可进一步促进革命老区振兴发展。因此，本文拟探讨基本公共服务短板与革命老区振兴发展的理论联系，并基于2015年和2020年两期数据对“十三五”时期革命老区的基本公共服务短板进行对比分析。在短板分析方面，本文将综合讨论四大区域、11个革命老区（除琼崖外）与20个重点城市，以及600多个革命老区县域在基本公共服务短板方面的具体表现。

本文可能的边际贡献主要有三个方面：一是本文强调补齐基本公共服务短板在政策实践方面的现实意义，并尝试对补齐县域基本公共服务短板与革命老区振兴发展之间的理论联系进行探讨；二是本文基于对基本公共服务短板的两期动态测度，分析“十三五”时期革命老区不同层级视角下的趋势变化，这是对革命老区现有研究的有益补充；三是本文进一步丰富了基本公共服务的研究方法与指标体系，尝试将测量多维贫困的Alkire-Foster双临界值测量方法（简称A-F方法）应用于对基本公共服务的短板分析，并考虑到《数字乡村发展战略纲要》<sup>③</sup>的要求，在2020年基本公共服务指标体系中加入

<sup>①</sup>参见《国家发展改革委印发革命老区振兴发展2022年工作要点》，[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202204/t20220415\\_1322117.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202204/t20220415_1322117.html)。

<sup>②</sup>参见《国家发展改革委关于印发〈革命老区重点城市对口合作工作方案〉的通知》，[http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/08/content\\_5694557.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/08/content_5694557.htm)。

<sup>③</sup>参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈数字乡村发展战略纲要〉》，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5395476.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5395476.htm)。

“数字乡村”二级指标。

## 二、革命老区基本公共服务短板与振兴发展理论联系的分析框架

2021年中央“一号文件”提出，应加快县域内城乡融合发展，将县域作为城乡融合发展的重要切入点<sup>①</sup>。在未来时期，缩小区域发展差距、促进区域协调发展的进程，将会与缩小城乡差距、促进城乡融合发展的进程同步（刘培林等，2021）。革命老区整体上具有经济基础相对薄弱、公共服务存在短板、生态资源相对丰富以及红色资源有待进一步开发等共同特征（林莉和梅燕，2014；杨冕等，2022）。革命老区振兴发展在较大程度上遵循了落后地区赶超发展的普遍经验，应把握区域发展的客观规律，建立相对完善的区域发展政策体系，更加注重政策的系统性、独立性和层次性，以及政策工具的多样性和配合度（李兰冰和刘秉镰，2020；龚斌磊等，2022）。

### （一）革命老区振兴发展的政策导向

推动革命老区振兴发展，要坚持在完善公共基础设施建设和补齐基本公共服务短板等方面持续发力，进而加快人力资本积累，推动产业结构转型升级。一方面，人力资本与劳动力市场扭曲是引发区域收入差距问题的主要因素（Cai et al., 2002），而省际教育水平差距可能会导致区域收入差距问题加剧（Wan, 2004）。因此，医疗保健、教育培训等相关投资对促进人力资本积累具有正向影响，高等教育均衡发展对缩小收入差距发挥积极作用，人力资本结构高级化也能促进经济社会协调发展（刘智勇等，2018）。另一方面，公共基础设施与基本公共服务可能通过影响企业投资意愿和人才迁入意愿等对产业结构产生间接影响。完善公共基础设施与基本公共服务，改善产业发展的外部环境，引导革命老区有序承接发达地区产业转移，对推动革命老区产业结构转型升级具有积极作用。

### （二）建立县域振兴发展机制

建立县域振兴发展机制，首要任务是破除城乡分治二元结构，关键在于缩小城乡基本公共服务差距。以城市为核心的发展战略导致中国城乡发展差距过大（蔡昉和杨涛，2000），“二元经济”格局引发城乡公共政策差异和农村公共基础设施建设滞后，进而造成城乡公共服务的明显差距（张海鹏，2019）。此外，财政支出责任的下沉导致市级和县级政府成为公共服务的主要供给者，但是财权上移使得基层政府特别是县级及以下政府因财政限制而无法承担相应的事权（贾康和白景明，2002）。县级及以下政府因财政支出不足而引发公共服务供给匮乏，如政府投入农村公共卫生业务的费用严重不足影响了农村公共卫生服务质量和公平（李卫平等，2003）。赋予农民平等享有基本公共服务的权利可以有效缓解城乡二元结构，提高农村基本公共服务水平对实现城乡基本公共服务均等化、促进农民收入增长与农村经济发展具有明显的促进作用（朱玉春等，2010；韩俊，2013）。因此，针对农村基本公共服务短板突出的问题，县域既是提升农村基本公共服务水平、促进城乡基本公共服务均等化的基本单元，也是有效破除城乡分治二元结构的重要场域。革命老区振兴发展政策应当坚持以提高城乡

<sup>①</sup>参见《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》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content\\_5588098.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm)。

统筹协调能力为导向，通过政策设计补齐基本公共服务短板，促进城乡资源均衡配置。

### （三）革命老区振兴发展成效预期

缩小革命老区与其他地区的发展差距并实现区域协调发展是革命老区振兴发展的重要目标，主要抓手之一就是提升公共服务质量。从发展差距与政策支持来看，经济增长过程中可能存在区域差距不断扩大的问题，进而对经济社会发展产生消极影响（Wei and Fan, 2000）。累积性因果循环理论认为，有针对性的政策支持可以改善地区间发展不平衡问题（刘夏明等，2004）。区域发展规划作为主要的区域发展政策，可以带来土地、财政、税收等多方面的倾斜性政策支持（Glaser and Gottlieb, 2008），并促进欠发达地区缩小区域间经济社会发展差距（Becker et al., 2010）。现有研究已经证明，外部政策支持可以有效促进革命老区振兴发展与逐步缩小区域发展差距（杨冕等，2022；张启正等，2022）。因此，加大革命老区优化公共基础设施和基本公共服务的政策支持力度，对缩小区域发展差距和实现协调发展具有积极作用。而且，增加公共服务支出和提升公共服务质量可以促进革命老区人力资本积累与推动革命老区产业结构转型升级，进而缩小区域发展差距。

基于上述分析，本文构建以下分析框架（见图1）。

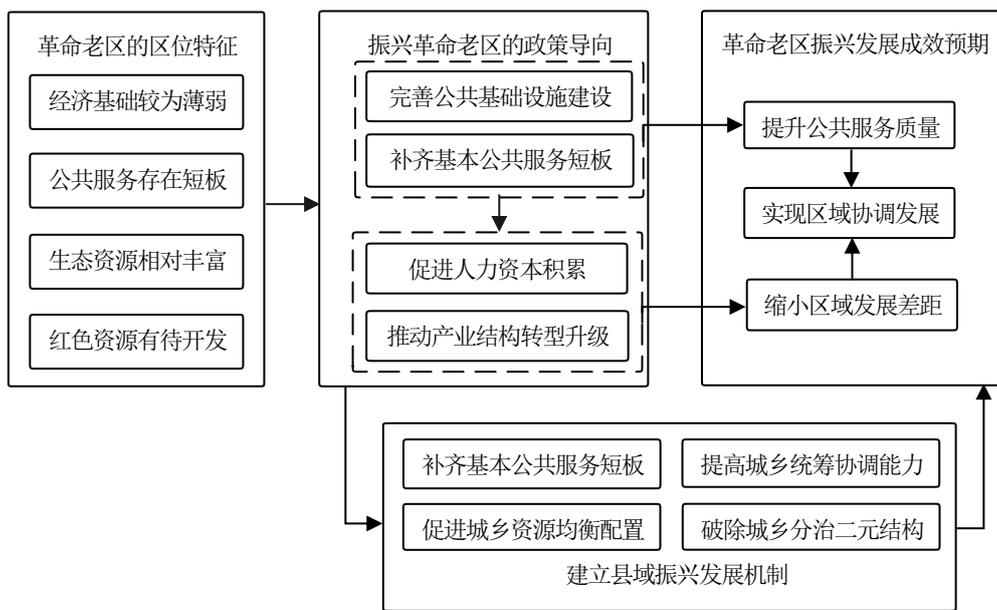


图1 革命老区基本公共服务短板与振兴发展间理论联系的分析框架

## 三、革命老区振兴发展实践与挑战

党的十八大以来，国家制定出台了多项针对革命老区的公共政策与发展规划，并逐渐明确了革命老区根据地的划分范围与重点城市的发展定位。在中国共产党的领导下，“十三五”时期，革命老区脱贫攻坚力度不断加大，振兴发展规划等政策陆续出台，革命老区在实现全面建成小康社会的同时，经济社会发展取得了明显成就，生态环境得到有效改善。本文以县域为分析单元，整理分析“十三五”时期革命老区取得的发展成就（见表1）。考虑到自2012年起五项革命老区发展规划相继出台，本文

将属于五项规定范围内的革命老区县归为规划县，将不属于五项规定范围内的革命老区县归为非规划县；由于《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》明确规定了20个革命老区重点城市，本文将属于20个革命老区重点城市的革命老区县归为重点城市县，将不属于20个革命老区重点城市的革命老区县归为非重点城市县。

表1 “十三五”时期革命老区振兴发展成就

维度	二级指标	定义	年份	革命老区县	规划县	非规划县	重点城市县	非重点城市县
经济	基础设施	县城每平方千米的路网密度(千米)	2015	3.17	3.49	3.10	2.99	3.21
			2020	7.29	7.97	7.15	7.67	7.22
	产业结构	第三产业增加值占县域地区生产总值的比重(%)	2015	38.11	35.86	38.48	38.49	38.06
			2020	46.26	43.43	46.83	45.86	46.33
	地区生产总值	县域地区生产总值(亿元)	2015	150.33	120.33	156.41	121.83	155.52
			2020	188.70	167.29	193.02	161.35	193.66
	人均地区生产总值	人均县域地区生产总值(元)	2015	31350	30293	31564	27986	31962
			2020	39499	42526	38887	38873	39613
社会	医疗服务	县域每万人医疗卫生机构床位数(张)	2015	0.34	0.33	0.35	0.34	0.34
			2020	0.47	0.48	0.46	0.48	0.46
环境	绿化水平	县城绿化覆盖率(%)	2015	33.47	36.82	32.74	33.50	33.46
			2020	36.87	39.24	36.39	37.08	36.83
	污水处理	县城污水处理率(%)	2015	87.04	82.17	88.10	83.02	87.83
			2020	93.79	92.40	94.07	92.74	93.98
革命老区县数量(个)			2015	633	113	520	104	529
			2020	690	116	574	106	584

资料来源：《中国县域统计年鉴》（2016年和2021年）与《中国县城建设统计年鉴》（2015年和2020年）。

革命老区县域经济总量持续扩大，人均地区生产总值提升，区域发展差距缩小。在革命老区振兴发展与脱贫攻坚期间精准扶贫等多重政策叠加支持下，革命老区县域经济发展取得了明显成就。从县域地区生产总值来看，规划县平均水平从2015年的120.33亿元增长至2020年的167.29亿元，年均增速为6.81%；2020年，非重点城市县平均地区生产总值为193.66亿元，同期全国县域平均值为161.97亿元<sup>①</sup>。从人均地区生产总值来看，2020年人均地区生产总值的全国平均值为39084元，规划县的人均地区生产总值提升最为明显，从2015年的30293元提升至2020年的42526元，年均增速为7.02%。

基础设施逐步完善，为消除绝对贫困奠定了坚实基础，对促进革命老区的产业结构转型升级发挥了重要支撑作用。“十三五”时期，革命老区县城基础设施建设实现较大改善。以路网密度为例，革命老区极大完善了交通基础设施建设，其中重点城市县基础设施改善最为明显，路网密度从2015年

<sup>①</sup>本文第三部分相关统计指标的全国平均值数据基于《中国县域统计年鉴》（2016年和2021年）与《中国县城建设统计年鉴》（2015年和2020年）1268个县域层面的观测值计算得到。

的 2.99 千米/平方千米提升至 2020 年的 7.67 千米/平方千米。同时，第三产业增加值占县域地区生产总值的比重稳步上升，县域产业结构实现转型升级。革命老区所实施的产业扶贫政策，既加快贫困地区经济增长与农户脱贫致富进程，也助力革命老区整体产业发展水平在此期间得到较为明显的提升。从第三产业增加值占县域地区生产总值的比重来看，2020 年全国平均水平为 45.95%，非规划县从 2015 年的 38.48% 提升至 2020 年的 46.83%，表明部分革命老区县产业结构实现较为明显的转型升级。

医疗公共服务质量稳步提升，环境保护与生态修复有效改善，对促进革命老区可持续发展具有重要意义。医疗卫生作为基本公共服务的重要内容，为可持续发展提供了人力资本保障。县域医疗卫生相关基础设施和服务大幅完善，可以提升低收入人口获得医疗卫生服务的可能性与便捷性。从每万人医疗卫生机构床位来看，2020 年规划县的平均水平达到 0.48 张，同期全国平均水平为 0.47 张。此外，大量革命老区县拥有丰富的生态资源，在坚持发展与环境保护并重方面也取得了明显成就。例如：非规划县的县城绿化覆盖率从 2015 年的 32.74% 提升到 2020 年的 36.39%；规划县的县城污水处理率从 2015 年的 82.17% 提升为 2020 年的 92.40%。

总体来看，“十三五”时期革命老区在经济、社会、环境等方面取得了明显的发展成就，为新阶段革命老区振兴发展、迈向共同富裕奠定了良好基础。但也应注意到，受限于资源禀赋与发展基础等客观条件，革命老区的经济社会发展与全国平均水平相比仍存在一定差距，在新发展阶段进一步促进革命老区振兴发展面临客观挑战。实践调查发现，大部分革命老区县仍存在一定的困境，基本公共服务供给不足、人力资本积累缓慢、产业结构需进一步转型升级。在基本公共服务方面，农村基本公共服务供给总体上依然落后于城镇，如村级卫生室难以提供常用药品、医疗服务人才匮乏，低保监测和脱贫户监测难以精准识别边缘脆弱人口，就业培训内容单一且与就业需求不匹配等。人力资本积累缓慢主要表现为人才（特别是产业人才）外流现象突出，就业人员提升劳动技能的渠道有限。在产业发展方面，红色旅游业发展同质化现象较为严重，部分地区农业发展依然以初加工为主等导致产业结构转型升级受阻。以补齐县域基本公共服务短板为主要抓手，通过提升基本公共服务供给质量，对于促进革命老区振兴发展具有积极作用。因此，本文第四、五部分将重点围绕革命老区县域基本公共服务短板问题，从四大区域、11 个革命老区与 20 个重点城市，以及不同类型县域等角度展开分区分类分析，为补短板、强弱项提供事实依据。

## 四、数据来源与基本公共服务短板测度

### （一）数据来源

本文基于《中国县域统计年鉴》（2016 年和 2021 年）、《中国县城建设统计年鉴》（2015 年和 2020 年）与《县域数字乡村指数（2020）》<sup>①</sup>，综合整理了 2015 年和 2020 年革命老区基本公共服务的两期非平衡面板数据。其中：《中国县域统计年鉴》相关数据覆盖全国 2000 多个县级区域，《中国县城建设统计年鉴》包括全国 1479 个县域和 16 个特殊区域；北京大学新农村发展研究院等编制的

<sup>①</sup>资料来源：《北京大学新农村发展研究院发布〈县域数字乡村指数（2020）〉》，<http://www.ccap.pku.edu.cn/zxxw/363395.htm>。

《县域数字乡村指数》对县域乡村数字化发展状况进行了综合统计，样本覆盖 1805 个县级行政单元。根据中国老区网官方网站提供的革命老区县划定范围<sup>①</sup>，本文以县级区域为单位进行数据匹配，并依据数据完整性标准进行数据清理，最终得到 1323 个观测值<sup>②</sup>。

本文选择数据样本的考虑和说明：第一，多数革命老区脱贫县在脱贫攻坚阶段完善了基础设施建设与基本公共服务，本文选取 2015 年和 2020 年两期数据可以对脱贫攻坚阶段革命老区县域基本公共服务的供给变化进行对比分析。而且，2020 年后革命老区进入乡村振兴、城乡融合、县域高质量发展与地区振兴发展的协同进程，有必要对其基本公共服务短板进行测度，为补齐县域基本公共服务短板提供依据。第二，在指标选取方面，考虑到义务教育阶段适龄学生基本实现全覆盖入学，而涉及县域义务教育质量均衡的数据无法获得，本文未将县域义务教育相关指标纳入指标体系<sup>③</sup>；就业培训和最低生活保障等基本公共服务具有重要研究意义，但由于县域数据的局限而未能在本文中予以讨论。

## （二）基本公共服务短板测度方法介绍

A-F 方法被广泛应用于多维贫困测量，使得贫困测度从收入的单一指标拓展至涵盖教育、健康和生活水平等与能力相关的多维指标（王小林和 Alkire, 2009; Alkire and Foster, 2011）。本文将 A-F 方法应用于县域基本公共服务短板分析，具有以下优点：第一，A-F 方法具有计数指数性质，将不同量纲的多维度指标合成为具备可比性的综合指数，同时具有指标和组成部分可加总、可分解的优势。革命老区县域基本公共服务短板问题涉及多个领域类别，通过 A-F 方法的综合测量与分解分析，可以更加全面描述不同区域、不同类型革命老区县域所面临的差异化短板问题，从而为精准施策提供科学依据。第二，A-F 方法产生的短板指数聚焦于基本公共服务薄弱县的公共服务短板问题，非基本公共服务薄弱县的改善不会对基本公共服务的短板测度结果产生影响。也就是说，基本公共服务短板测度方法，旨在测量基本公共服务供给相对落后县域的具体状况，消除个别发展状况相对优越的老区县域对短板指数的影响，对基本公共服务薄弱县及其短板问题进行更为精准的认识，可以产生更加具有针对性的测量结果。基本公共服务短板测度方法介绍如下。

1. 革命老区县域多维基本公共服务供给水平的矩阵表示。本文将革命老区县域基本公共服务供给水平矩阵设定为：

$$Y = [y_{ij}] \quad (1)$$

（1）式中： $Y$  表示  $n \times m$  维矩阵； $y_{ij}$  表示县域  $i$  在基本公共服务指标  $j$  上的取值；矩阵中第  $i$  行  $y_i$  为  $m$  维向量，表示县域  $i$  在  $m$  个基本公共服务指标供给水平上的取值。

<sup>①</sup>资料来源：中国老区网官方网站，<http://www.zhongguolaoqu.com/>。

<sup>②</sup>其中，2015 年观测值数为 633 个，2020 年观测值数为 690 个。

<sup>③</sup>脱贫攻坚期间，“两不愁三保障”的多维度脱贫目标对义务教育做出了明确要求，所有适龄学生必须实现 100% 入学。对非贫困地区而言，义务教育的普及情况也比较理想。实际上，当前义务教育面临从量到质转变的问题，部分适龄学生较少的地方修建了学校，部分适龄学生较多的地方又进行了“撤点并校”，未来更应该关注入学的便利性、可及性与教育资源的均衡分配等，现有关于义务教育的基本公共服务指标对此明显刻画不足。故本文最终未选取教育相关指标。

2.革命老区县域基本公共服务短板的识别。本文定义短板阈值为 $m$ 维向量 $z$ ，其中 $z_j$ 表示指标 $j$ 上基本公共服务指标短板的识别阈值。本文定义短板矩阵为：

$$G^0 = [g_{ij}^0] \quad (2)$$

(2)式中： $G^0$ 表示 $n \times m$ 维矩阵， $g_{ij}^0$ 表示县域 $i$ 在指标 $j$ 上的短板情况。 $g_{ij}^0$ 取值如下：

$$g_{ij}^0 = \begin{cases} 1, & \text{当 } y_{ij} < z_j \text{ 时} \\ 0, & \text{当 } y_{ij} \geq z_j \text{ 时} \end{cases} \quad (3)$$

(3)式中： $g_{ij}^0=1$ 表示县域 $i$ 在指标 $j$ 上存在短板； $g_{ij}^0=0$ 表示县域 $i$ 在指标 $j$ 上不存在基本公共服务指标短板。给定短板阈值向量 $z$ 和任意县域基本公共服务供给水平矩阵 $Y$ ，可以得到唯一对应短板矩阵 $G^0$ 。其中， $i$ 行的 $m$ 维向量 $g_i^0$ ，表示县域 $i$ 的基本公共服务指标短板情况。

3.革命老区基本公共服务薄弱县的识别。本文定义识别函数 $\rho(y_i; z, k): R^m \rightarrow \{0, 1\}$ ，并对基本公共服务薄弱县识别标准定义如下：

$$\rho(y_i; z, k) = \begin{cases} 1, & \text{当 } g_i^0 \omega \geq k \text{ 时} \\ 0, & \text{当 } g_i^0 \omega < k \text{ 时} \end{cases} \quad (4)$$

(4)式中：当 $g_i^0 \omega \geq k$ 时（给定指标短板阈值 $z$ ，每一个县域的基本公共服务供给水平 $y_i$ 可以转化为对应的短板矩阵 $g_i^0$ ）， $\rho(y_i; z, k)=1$ 表示县域 $i$ 存在基本公共服务薄弱问题，记为基本公共服务薄弱县；若 $\rho(y_i; z, k)=0$ ，则记为非基本公共服务薄弱县。设定 $m$ 维向量， $\omega$ 表示县域基本公共服务短板测量权重，其中 $\omega_j$ 表示指标 $j$ 对于总体县域基本公共服务薄弱问题的计算权重。

4.革命老区县域基本公共服务短板指数计算。本文定义短板得分如下：

$$c_i = g_i^0 \omega \quad (5)$$

(5)式中： $c_i$ 是短板得分，为 $n$ 维向量，表示县域 $i$ 存在短板的维度数量的加权汇总情况。本文定义 $n \times m$ 维矩阵 $\hat{G}^0 = [\hat{g}_{ij}^0]$ ，如果 $\rho(y_i; z, k)=0$ ，则用 $m$ 维零向量代替县域 $i$ 在矩阵 $G^0$ 中所在行。定义修正的短板得分为 $\hat{c}^0 = \hat{g}_i^0 \omega$ ， $\hat{c}$ 为 $n$ 维向量，表示修正后的基本公共服务薄弱县域 $i$ 存在短板的维度数量的加权汇总情况。

本文定义多维基本公共服务短板排斥情况如下：

$$h_i = \rho(y_i; z, k) \quad (6)$$

(6)式中： $h_i$ 为 $n$ 维向量，表示多维基本公共服务短板排斥情况；其他符号含义与前文一致。

继而，本文定义基本公共服务薄弱县发生率、短板短缺程度、短板指数分别如下：

$$H = \frac{\sum_{i=1}^n h_i}{n} \quad (7)$$

$$A = \frac{\sum_{i=1}^n \hat{G}^0 \omega}{\sum_{i=1}^n h_i} \quad (8)$$

$$M_0 = H \times A \quad (9)$$

(7) 式、(8) 式和 (9) 式中： $H$  为基本公共服务薄弱县发生率； $A$  为短板短缺程度； $M_0$  为县域基本公共服务短板指数<sup>①</sup>；其他符号含义与前文保持一致。

### (三) 基本公共服务供给水平的指标选取与短板阈值

结合《国家基本公共服务标准（2021 年版）》《“十四五”公共服务规划》等<sup>②</sup>，借鉴已有研究中基本公共服务指标体系构建方法（吕光明和陈欣悦，2022；董艳玲和李华，2022），本文从革命老区振兴发展视角出发，基于革命老区区位特征与相关政策导向，构建覆盖经济设施、社会事务和人居环境 3 个维度 10 个指标的县域基本公共服务测量体系。关于指标选取的考虑与说明如下：经济设施指标兼顾县域发展过程中城乡居民从事生产生活的实际需求，选取燃气供给、用水供给、交通路网与数字乡村 4 个二级指标；社会事务包括医疗服务与社工服务 2 个二级指标，因县域教育、就业培训与社会保障等方面的公开数据缺失，故未纳入分析；结合革命老区生态资源相对丰富的客观情况，本文在人居环境维度选取绿化水平、垃圾处理、污水处理与排水管网 4 个二级指标。由于北京大学新农村发展研究院从 2018 年开始发布数字乡村指标数据，所以 2015 年数字乡村指标数据无法获得<sup>③</sup>。在短板阈值选择方面，本文参考世界银行提出的促进共享繁荣和消除不平等目标中，关于对发展中国家最贫困的 40% 群体给予关注和帮扶的具体表述（World Bank, 2020），选取各个指标的 40% 分位数作为该项基本公共服务指标的短板阈值（见表 2）。

表 2 革命老区县域基本公共服务供给水平的指标选取与短板阈值

维度	二级指标	指标说明	阈值	
			2015 年	2020 年
经济设施	燃气供给	县城燃气普及率（%）	82.26	95.54
	用水供给	县城公共供水普及率（%）	94.51	96.68
	交通路网	县城路网密度（每平方公里的路网公里数）	2.04	6.79
	数字乡村	县域数字乡村指数	—	55.57
社会事务	医疗服务	县域每万人医疗卫生机构床位数（个）	0.32	0.42
	社工服务	县域每万人提供住宿的社会工作机构床位数（个）	0.24	0.26

<sup>①</sup> 本文参考王小林和 Alkire（2009）、Alkire and Foster（2011）的研究界定和计算县域基本公共服务短板指数。

<sup>②</sup> 参见《国家基本公共服务标准（2021 年版）》（<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-04/20/5600894/files/a00506c9c55c4b71b9443a1508fef973.pdf>）和《“十四五”公共服务规划》（<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/202203/P020220325303659788299.pdf>）。

<sup>③</sup> 在涉及 2015 年数字乡村指标数据的相关表格中，本文使用“—”表示数据无法获得。

表2 (续)

人居环境	绿化水平	县城绿化覆盖率 (%)	35.22	39.07
	垃圾处理	县城生活垃圾处理率 (%)	98.57	100.00
	污水处理	县城污水处理率 (%)	86.72	95.13
	排水管网	县城排水管道密度 (千米/平方千米)	7.85	9.24

革命老区县域基本公共服务指标描述性统计如表3所示。从表3中可以看出,随着经济社会发展,2015—2020年期间革命老区县域基本公共服务大部分指标得到不同程度的提高,部分经济设施与人居环境指标实现较为明显的提升。但是,县域每万人提供住宿的社会工作机构床位数均值从2015年的0.36个下降至2020年的0.35个。由于提供住宿的社会工作机构包括养老机构、精神疾病服务机构、儿童福利、救助机构和其他提供住宿的机构,下降趋势出现的可能原因包括供给下降与需求下降两个方面。如地方政府财政能力的相对匮乏可能导致社工服务供给下降,居民对养老服务质量提出更高要求进而可能导致需求下降。

表3 革命老区县域基本公共服务指标描述性统计

维度	二级指标	均值		标准差		中位数		最小值		最大值	
	年份	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
经济设施	燃气供给	79.85	85.70	21.34	21.02	87.81	95.68	4.78	1.37	100.00	100.00
	用水供给	92.15	94.73	11.22	8.41	97.01	97.71	18.22	16.67	100.00	100.00
	交通路网	3.17	7.29	2.34	2.92	2.60	7.26	0.07	0.52	16.44	34.23
	数字乡村	—	54.16	—	13.22	—	56.20	—	20.00	—	122.08
社会事务	医疗服务	0.34	0.47	1.01	1.29	0.34	0.45	0.10	0.10	0.83	1.29
	社工服务	0.36	0.35	2.98	2.59	0.30	0.29	0.00	0.00	3.78	2.58
人居环境	绿化水平	33.47	36.87	10.78	8.90	37.02	39.20	3.20	2.02	58.89	58.31
	垃圾处理	94.45	99.14	12.54	3.62	100.00	100.00	0.14	20.60	100.00	100.00
	污水处理	87.04	93.79	11.98	8.96	88.89	95.75	12.43	5.26	100.00	100.00
	排水管网	9.65	10.56	4.60	5.40	8.87	9.66	1.42	0.26	30.37	38.70

## 五、革命老区县域基本公共服务短板分析

### (一) 革命老区基本公共服务薄弱县识别与短板概况分析

A-F方法作为测度多维贫困的经典方法,已逐渐被拓展至用于非多维贫困研究领域的短板分析,如陈爱丽和王小林(2021)采用A-F方法研究贫困劳动力的多维就业脆弱性。本文参考陈爱丽和王小林(2021)的具体做法,将等于0.4的短板阈值作为基本公共服务薄弱县的识别标准<sup>①</sup>,即当县域在总指标数的任意40%及以上的二级指标存在短板问题(即低于阈值)时,则该县被识别为基本公共服务

<sup>①</sup>将短板阈值设置为0.4的含义:本文共设置10个二级指标,当某县的任意4个及以上指标数值低于阈值(每一指标的40%分位数)时,便认为该县是基本公共服务薄弱县。

薄弱县。本文基于 2020 年数据识别革命老区基本公共服务薄弱县，结果如表 4 所示。

表 4 2020 年全国革命老区基本公共服务薄弱县识别结果

短板阈值	基本公共服务薄弱县	基本公共服务薄弱县	短板短缺程度	短板指数
	发生率	数量		
0.1	0.959	662	0.387	0.371
0.2	0.840	580	0.428	0.360
0.3	0.675	466	0.483	0.326
0.4	0.503	347	0.546	0.275
0.5	0.342	236	0.615	0.210
0.6	0.206	142	0.689	0.142
0.7	0.120	83	0.754	0.090
0.8	0.047	32	0.838	0.039
0.9	0.016	11	0.909	0.015

2020 年的总样本包括 690 个革命老区县。当短板阈值为 0.4 时，本文识别出 347 个基本公共服务薄弱县，基本公共服务薄弱县发生率为 0.503<sup>①</sup>，跨指标短缺程度为 0.546，基本公共服务短板指数为 0.275。分指标来看，绿化水平、燃气供给、数字乡村、用水供给、排水管网和交通路网 6 个指标对短板指数的贡献率均超过 10%（见表 5），表明全国革命老区县需在这些基本公共服务方面加强基础设施建设，多维度补齐短板。从整体表现来看，几乎所有革命老区县都存在至少一个指标低于阈值的基本公共服务短板问题，即当短板阈值为 0.1 时，基本公共服务薄弱县发生率为 0.959；11 个革命老区县存在 9 个指标均低于阈值的突出问题，表明个别县域的基本公共服务短板问题非常严峻。

补齐革命老区县域基本公共服务短板，应建立在明确基本公共服务“短在何处”的基础上。由于地理位置、资源禀赋和经济社会发展水平等多重影响因素，革命老区县域之间的基本公共服务供给存在明显差异。因此，有必要针对位于不同区域、所属不同重点城市 and 不同革命老区，以及不同类型的革命老区县开展更为细致的分析。

## （二）县域基本公共服务短板的区域差异分析

1. 四大区域间的县域基本公共服务短板差异分析。现有研究普遍认为，基本公共服务供给水平的区域差距明显。考虑到革命老区内部欠发达地区与发达地区并存，区域间经济社会发展差距较为突出，经济发展水平、经济发展阶段、财政转移支付等因素均可能对基本公共服务供给水平产生影响，因而不同区域的县域基本公共服务短板问题也难以一概而论。

2015 年与 2020 年的四大区域间革命老区县域基本公共服务短板差异如表 5 所示。尽管两期数据指标的不完全一致导致难以直接进行对比分析，但可以讨论趋势变化。2015 年，东部地区基本公共服

<sup>①</sup>2015 年革命老区基本公共服务薄弱县发生率为 0.488，共有 309 个基本公共服务薄弱县，整体情况与 2020 年大体一致，受篇幅限制，本文不展开详细论述。由于 2015 年数字乡村指标数据缺失，2015 年基本公共服务薄弱县发生率低于 2020 年的原因，在本文中不具有讨论的意义。

务薄弱县发生率为0.256，中部地区、西部地区和东北地区的基本公共服务薄弱县发生率依次为0.481、0.800和0.778，其中东部地区与中部地区优于全国平均水平（0.488）；2020年，东部地区基本公共服务薄弱县发生率为0.193，中部地区、西部地区和东北地区的基本公共服务薄弱县发生率依次为0.531、0.776和0.947，仅有东部地区优于全国平均水平（0.503）。因此，2015年四大区域基本公共服务薄弱县发生率的优劣排序为东部地区、中部地区、东北地区与西部地区，至2020年则演变为东部地区、中部地区、西部地区与东北地区。这与已有结论基本类似，受经济发展水平与发展阶段的主要影响，东部地区基本公共服务供给优于全国平均水平，中部地区和西部地区则相对更差（董艳玲和李华，2022）。从短板指数来看，2015年东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的短板指数依次为0.136、0.277、0.505和0.469，2020年东部地区、中部地区、西部地区和东北地区的短板指数演变为0.087、0.273、0.466和0.587。以上结果表明，革命老区县域基本公共服务的区域差距进一步扩大，东北地区的革命老区县域基本公共服务短板问题较为突出，且呈现出进一步恶化趋势。原因可能是东北地区经济发展乏力、经济增长缺乏动力和财政转移支付力度相对不足等。东北地区基本公共服务短板问题亟待改善。

表5 革命老区县域基本公共服务短板的区域差异分析结果

	全国		东部地区		中部地区		西部地区		东北地区	
	2015年	2020年								
基本公共服务薄弱县发生率	0.488	0.503	0.256	0.193	0.481	0.531	0.800	0.776	0.778	0.947
短板短缺程度	0.590	0.546	0.531	0.451	0.576	0.514	0.631	0.601	0.603	0.620
短板指数	0.288	0.275	0.136	0.087	0.277	0.273	0.505	0.466	0.469	0.587
指标贡献份额										
燃气供给	0.126	0.117	0.067	0.060	0.141	0.132	0.121	0.106	0.150	0.143
用水供给	0.121	0.111	0.064	0.092	0.136	0.134	0.121	0.095	0.142	0.094
交通路网	0.084	0.106	0.140	0.125	0.094	0.129	0.072	0.078	0.050	0.094
数字乡村	—	0.112	—	0.071	—	0.084	—	0.140	—	0.157
医疗服务	0.093	0.089	0.157	0.152	0.095	0.089	0.078	0.071	0.117	0.094
社工服务	0.109	0.095	0.114	0.158	0.111	0.102	0.117	0.092	0.083	0.032
绿化水平	0.129	0.119	0.087	0.109	0.124	0.106	0.129	0.128	0.167	0.148
垃圾处理	0.115	0.042	0.117	0.005	0.100	0.029	0.135	0.075	0.100	0.014
污水处理	0.102	0.099	0.120	0.087	0.099	0.091	0.115	0.113	0.041	0.094
排水管网	0.121	0.110	0.134	0.141	0.100	0.104	0.112	0.102	0.150	0.130
县域数量(个)	633	690	207	212	264	288	135	152	27	38

2. 所属不同革命老区与不同重点城市的县域差异分析。东西部协作与对口支援作为具有中国特色的发展制度，可有效促进区域协同协调发展、逐步实现共同富裕（王小林和谢妮芸，2022）。特别是在脱贫攻坚期间，东西部扶贫协作在资金、人才等方面的支持，对助力结对帮扶地区全面消除绝对贫困发挥了重要作用。为了进一步将这项制度优势转化为治理效能，2022年6月制定出台的《革命老区重点城市对口合作工作方案》规定了东部部分地区与革命老区重点城市的对口合作结对关系。

文件中所提及的 20 个重点城市隶属于除琼崖老区外的 11 个革命老区<sup>①</sup>，11 个具有对口合作关系的革命老区县域基本公共服务短板分析结果如图 2 所示。结果表明，11 个革命老区县域基本公共服务短板指数分布于 0~0.733 之间，样本均值为 0.319，标准差为 0.237。其中，短板指数最高的是川陕革命老区（0.733），短板指数最低的革命老区为左右江革命老区和浙西南革命老区（0），11 个革命老区之间的县域基本公共服务短板指数存在明显差异。

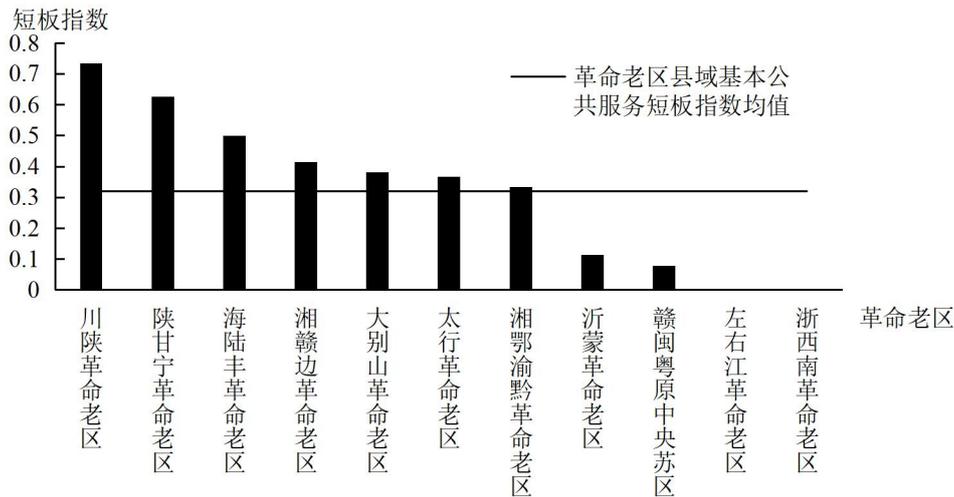


图 2 2020 年 11 个革命老区县域基本公共服务短板指数

从重点城市的角度看，可进一步分析 20 个革命老区重点城市的县域基本公共服务短板差异（见表 6）。依据均值（ $\overline{M_0}$ ）与标准差（ $SD$ ）的关系（魏敏和李书昊，2018），可将 20 个革命老区重点城市的县域基本公共服务短板划分为严重短板（得分高于  $\overline{M_0} + SD$ ）、中度短板（得分介于  $\overline{M_0} - \frac{1}{2}SD$  至  $\overline{M_0} + \frac{1}{2}SD$  之间）和轻微短板（得分低于  $\overline{M_0} - SD$ ）3 种类型。

表 6 2020 年 20 个革命老区重点城市的县域基本公共服务短板情况分类

	东部地区	中部地区	西部地区
轻微短板	龙岩市、三明市、临沂市、丽水市	赣州市、吉安市、六安市、恩施州	百色市
中度短板		黄冈市、长治市、郴州市	
严重短板	梅州市、汕尾市	信阳市、张家界市	延安市、庆阳市、巴中市、遵义市

可以发现：在东部地区，梅州市和汕尾市的县域基本公共服务存在严重短板，其余 4 个城市存在轻微短板；在中部地区，信阳市和张家界市的县域基本公共服务处于严重短板，3 个城市处于中度短板，其余 4 个城市处于轻微短板；在西部地区，除百色市以外，延安市、庆阳市、巴中市和遵义市等 4 个城市均存在严重短板问题。整体上看，位于东部地区的革命老区重点城市的县域基本公共服务供给相对较好，西部地区相对更差，中部地区内革命老区重点城市间差距相对更大。

<sup>①</sup>由于 2022 年明确对口合作结对关系，本部分仅对 2020 年革命老区县域数据进行分析。

### （三）县域基本公共服务短板的分类差异分析

1.根据是否处于五大重点规划范围的分类分析。2012—2016年间，国家发展和改革委员会先后印发了《陕甘宁革命老区振兴规划》、《赣闽粤原中央苏区振兴发展规划》、《左右江革命老区振兴规划》、《大别山革命老区振兴发展规划》以及《川陕革命老区振兴发展规划》。大部分革命老区是以省为行政单元推进相关工作落实，上述五项发展规划为促进革命老区区域协调发展提供了政策支持。因此，本部分将对规划县与非规划县的县域基本公共服务短板差异进行讨论（见表7）。

表7 革命老区规划县与非规划县的县域基本公共服务短板分类分析结果

	规划县		非规划县	
	2015年	2020年	2015年	2020年
基本公共服务薄弱县发生率	0.451	0.405	0.496	0.524
短板短缺程度	0.590	0.536	0.589	0.548
短板指数	0.266	0.217	0.292	0.287
指标贡献份额				
燃气供给	0.103	0.087	0.131	0.121
用水供给	0.140	0.103	0.116	0.112
交通路网	0.089	0.095	0.083	0.107
数字乡村	—	0.139	—	0.108
医疗服务	0.081	0.061	0.096	0.093
社工服务	0.089	0.087	0.113	0.096
绿化水平	0.096	0.099	0.135	0.123
垃圾处理	0.137	0.075	0.111	0.038
污水处理	0.140	0.151	0.094	0.091
排水管网	0.125	0.103	0.121	0.111
县域数量（个）	113	116	520	574

两期分析均表明，无论是从基本公共服务薄弱县发生率还是从短板指数来看，规划县的县域基本公共服务短板状况均好于非规划县。已有研究证实了县域视角下实施革命老区振兴发展规划政策带来的积极影响（姚林香和卢光熙，2023；刘奥和张双龙，2023）。由于五项规划在2012—2016年间陆续出台，2015—2020年正好处于有效发挥政策支持效应的阶段，因而可能导致规划县的基本公共服务供给相对更好。此外，两期分析中规划县的基本公共服务薄弱县发生率均低于同期全国革命老区县域平均水平，非规划县的基本公共服务薄弱县发生率均高于同期全国革命老区县域平均水平，区域发展政策的缺乏可能加剧了非规划县基本公共服务短板问题。从指标贡献份额来看：2015年规划县存在5项指标对短板指数的贡献率超过10%的问题，非规划县有6项指标对短板指数的贡献率超过10%；2020年规划县存在4项指标对短板指数的贡献率超过10%的问题，非规划县有6项指标对短板指数的贡献率超过10%。从县域短板的角度来看：2020年非规划县的基本公共服务主要短板为绿化水平、燃气供给与用水供给；规划县的主要短板包括污水处理、数字乡村与用水供给。

2.根据部分重要政策实施范围的分类分析。倾向性政策支持可能促进地区经济社会发展、提升基本公共服务供给水平，如脱贫攻坚与乡村振兴阶段针对义务教育与基本医疗的帮扶政策，对完善基本公共服务发挥了积极作用。综观聚焦革命老区的政策设计，主要包括脱贫攻坚期间针对贫困县的政策支持、对乡村振兴重点帮扶县的政策支持，以及针对民族区域和生态保护区域的系列支持政策。因此，本部分从脱贫县、乡村振兴重点帮扶县（简称重点县）、民族县与生态县等四方面讨论县域基本公共服务短板差异（见表8）。

表8 重要政策实施范围的革命老区县域基本公共服务短板分类分析结果

	脱贫县		重点县		民族县		生态县	
	2015年	2020年	2015年	2020年	2015年	2020年	2015年	2020年
基本公共服务薄弱县发生率	0.677	0.678	0.964	0.806	0.708	0.671	0.560	0.599
短板短缺程度	0.607	0.584	0.621	0.599	0.606	0.580	0.596	0.569
短板指数	0.411	0.396	0.599	0.483	0.429	0.389	0.334	0.341
指标贡献份额								
燃气供给	0.136	0.126	0.152	0.126	0.124	0.094	0.134	0.121
用水供给	0.112	0.105	0.119	0.063	0.131	0.078	0.108	0.104
交通路网	0.080	0.095	0.041	0.058	0.059	0.078	0.075	0.092
数字乡村	—	0.123	—	0.155	—	0.163	—	0.139
医疗服务	0.086	0.076	0.119	0.098	0.096	0.098	0.095	0.076
社工服务	0.107	0.089	0.126	0.115	0.135	0.094	0.119	0.081
绿化水平	0.139	0.122	0.132	0.132	0.151	0.151	0.143	0.132
垃圾处理	0.121	0.053	0.132	0.058	0.100	0.046	0.108	0.045
污水处理	0.098	0.102	0.093	0.103	0.100	0.107	0.103	0.111
排水管网	0.121	0.109	0.086	0.092	0.104	0.091	0.115	0.099
县域数量（个）	232	264	28	36	65	79	193	217

结果显示，从基本公共服务薄弱县发生率与短板指数两个角度看，2015年4类县域基本公共服务薄弱县发生率的优劣排序均为生态县、脱贫县、民族县与重点县，2020年该排序则变为生态县、民族县、脱贫县与重点县。4类县域基本公共短板呈现较为稳定的趋势关系：重点县的短板问题最为突出，民族县与脱贫县次之，生态县的基本公共服务供给相对更好。重点县虽获得了乡村振兴多种相关政策支持，但是基本公共服务短板问题仍然不容乐观。无论是基本公共服务薄弱县发生率还是短板指数，重点县在所有分类县域中均居于首位。从县域短板的角度来看：2020年重点县的主要短板包括数字乡村、绿化水平与燃气供给；脱贫县的基本公共服务主要短板为燃气供给、数字乡村与绿化水平；民族县的短板主要为数字乡村、绿化水平与污水处理；生态县的主要短板则包括数字乡村、绿化水平与燃气供给。

3.根据县域经济发展水平与财政能力的分类分析。地区经济发展水平与地方政府财政能力是地区基本公共服务供给能力的主要决定因素，经济发展水平越高、地方政府财政能力越强，基本公共服务

供给可能越好。因而，本部分选用人均第三产业增加值与规模以上工业企业数量来衡量地区经济发展水平，采用县级政府一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值来刻画地方政府财政能力，并分别根据两项指标将所有革命老区县域分为较低和较高两组进行讨论。

表 9 展示了基于经济发展水平的革命老区县域基本公共服务短板分类分析的结果。从基本公共服务薄弱县发生率与短板指数两个角度来看：2015 年和 2020 年人均第三产业增加值较高的革命老区县域短板问题均好于人均第三产业增加值较低县域；规模以上工业企业数量较高的革命老区县域短板问题均好于规模以上工业企业数量较低县域。这表明，人均第三产业增加值越低的县域，以及规模以上工业企业数量越少的县域，基本公共服务短板更为突出。从县域基本公共服务短板的角度来看：2020 年人均第三产业增加值较低县域的主要短板为绿化水平、燃气供给与数字乡村，规模以上工业企业数量较少县域的主要短板为数字乡村、燃气供给与绿化水平；人均第三产业增加值较高县域的主要短板包括污水处理、用水供给与交通路网，规模以上工业企业数量较高县域的主要短板则包括交通路网、用水供给与绿化水平。此外，2020 年经济发展水平相对更差县域的基本公共服务短板均表现在数字乡村、燃气供给与绿化水平方面。

表 9 基于经济发展水平的革命老区县域基本公共服务短板分类分析结果

	人均第三产业增加值 较低县域		人均第三产业增加值 较高县域		规模以上工业企业 数量较低县域		规模以上工业企业 数量较高县域	
	2015 年	2020 年	2015 年	2020 年	2015 年	2020 年	2015 年	2020 年
基本公共服务 薄弱县发生率	0.637	0.641	0.339	0.375	0.611	0.631	0.376	0.378
短板短缺程度	0.604	0.565	0.560	0.515	0.597	0.569	0.577	0.505
短板指数	0.385	0.362	0.190	0.193	0.365	0.359	0.217	0.191
指标贡献份额								
燃气供给	0.130	0.120	0.119	0.108	0.134	0.120	0.115	0.108
用水供给	0.119	0.105	0.122	0.121	0.110	0.102	0.137	0.127
交通路网	0.076	0.099	0.102	0.118	0.071	0.091	0.101	0.137
数字乡村	—	0.112	—	0.112	—	0.138	—	0.061
医疗服务	0.103	0.099	0.074	0.072	0.091	0.086	0.096	0.097
社工服务	0.109	0.106	0.109	0.078	0.118	0.092	0.095	0.104
绿化水平	0.131	0.124	0.124	0.111	0.129	0.116	0.129	0.124
垃圾处理	0.120	0.039	0.106	0.048	0.122	0.048	0.106	0.031
污水处理	0.096	0.085	0.113	0.123	0.107	0.101	0.095	0.091
排水管网	0.116	0.111	0.131	0.109	0.118	0.106	0.126	0.120

表 10 展示了基于政府财政能力的革命老区县域基本公共服务短板分类分析的结果。从基本公共服务薄弱县发生率与短板指数两个角度来看：2015 年和 2020 年两期数据分析中，地方政府财政能力较强县域的短板均好于地方政府财政能力较弱的县域。这表明，地方政府财政能力越弱的县域，其基本公共服务短板问题越突出。从县域基本公共服务短板的角度来看：2020 年地方政府财政能力较弱县域

的主要短板为数字乡村、绿化水平与燃气供给；财政能力较强县域的主要短板为交通路网、用水供给与排水管网。

表 10 基于政府财政能力的革命老区县域基本公共服务短板分类分析结果

	地方政府财政能力较弱县域		地方政府财政能力较强县域	
	2015 年	2020 年	2015 年	2020 年
基本公共服务薄弱县发生率	0.672	0.684	0.317	0.331
短板短缺程度	0.604	0.575	0.562	0.489
短板指数	0.406	0.393	0.178	0.162
指标贡献份额				
燃气供给	0.133	0.121	0.112	0.103
用水供给	0.121	0.106	0.118	0.121
交通路网	0.077	0.099	0.098	0.123
数字乡村	—	0.126	—	0.077
医疗服务	0.093	0.083	0.093	0.109
社工服务	0.109	0.088	0.110	0.114
绿化水平	0.134	0.126	0.118	0.102
垃圾处理	0.114	0.046	0.118	0.034
污水处理	0.101	0.099	0.103	0.096
排水管网	0.118	0.106	0.130	0.121

总体来看，在区域差异分析中，东北地区县域基本公共服务短板问题最为严重。这与已有基本公共服务研究结论具有一致性，无论基于基本公共服务供给水平还是基于城乡基本公共服务均等化程度的研究，均发现东北地区基本公共服务问题需引起重视（李华和董艳玲，2020；杨晓军和陈浩，2020）。在属于不同革命老区重点城市对口合作覆盖范围的县域分析中，不同重点城市的县域短板差异明显，东部地区不乏存在严重短板的基本公共服务薄弱区域，西部地区存在严重短板的基本公共服务薄弱县最为广泛。在不同类型县域差异分析中，非规划县的基本公共服务短板问题相较规划县而言更突出，这可能表明政策瞄准范围外的薄弱区域同样需要政策支持；重点县、脱贫县由于客观基础较差，可能导致其在基本公共服务短板方面更为严峻。在经济发展水平与政府财政能力的分类分析中，由于地区经济水平与政府财政能力是影响基本公共服务供给水平的主要因素，因而经济水平越低、政府财政能力越弱的县域，短板问题可能也越严重<sup>①</sup>。

## 六、研究结论与政策启示

本文基于已有理论基础与革命老区发展实际，尝试探讨了县域基本公共服务短板与革命老区振兴发展之间的理论联系，并总结了“十三五”时期革命老区所取得的振兴发展成就与面临的挑战。在基本公共服务短板方面，本文利用 2015 年和 2020 年两期革命老区县域数据，采用 A-F 方法对区域间、

<sup>①</sup>需要说明的是，基本公共服务短板测度旨在刻画客观现象，并不对基本公共服务短板的影响因素进行因果推断。

不同革命老区与不同重点城市间、不同类型革命老区县域基本公共服务短板差异进行了分析。研究的主要结论与政策启示如下。

### （一）关于县域基本公共服务短板测度的主要结论

全国革命老区县域基本公共服务供给水平整体提升，但短板问题依然突出。“十三五”时期，基本公共服务各项指标基本得到不同程度的提升，表明县级政府的基本公共服务供给能力不断加强。然而，基于县域数据的短板分析表明，2020年革命老区的基本公共服务薄弱县数量为347个，基本公共服务薄弱县发生率为0.503，跨指标短缺程度为0.546，基本公共服务短板指数为0.275，革命老区县域基本公共服务短板问题不容乐观。

分区分类分析发现，不同区域、不同革命老区与重点城市、不同类型革命老区县域基本公共服务短板差异较大。从四大区域来看，位于东北地区的革命老区县域短板问题最为突出。伴随着东北地区短板问题的加剧，基本公共服务区域差距进一步扩大。从所属革命老区与对口合作重点城市的角度来看，川陕、陕甘宁、海陆丰等革命老区县域基本公共服务短板突出，东部地区的梅州市、汕尾市，中部地区的信阳市、张家界市，西部地区的延安市、庆阳市、巴中市、遵义市等8个重点城市的县域基本公共服务存在严重短板。根据是否为规划县和重要政策实施范围的分类讨论发现，非规划县的基本公共服务短板问题更为突出，重点县的基本公共服务短板问题在所有政策分类中最为严峻。此外，对于经济发展水平较低、地方政府财政能力较弱的革命老区县，其县域基本公共服务短板问题同样需要持续关注。

### （二）关于补齐基本公共服务短板、促进革命老区振兴发展的政策启示

促进革命老区振兴发展，对于实现“两个一百年”奋斗目标和中国式现代化具有重要意义。“十三五”时期基本公共服务不断完善，既助力革命老区全面打赢脱贫攻坚战，又为下一阶段革命老区振兴发展奠定了基础。在革命老区推进乡村振兴战略和推进城乡融合发展的进程中，补齐县域基本公共服务短板对促进革命老区振兴发展具有重要意义。由于不同区域、不同类型的革命老区县域基本公共服务短板问题差异较大，因而补齐短板需根据地方发展实际情况进行精准施策。

第一，把补齐县域基本公共服务短板作为推动革命老区振兴发展的优先内容，以此缓解城乡分治二元结构难题、促进县域产业结构转型升级。新发展阶段中，应持续关注革命老区县域基本公共服务短板问题，将补齐县域基本公共服务短板作为政策实施的着力点，并促进公共资源在城乡之间均衡配置，以此推动乡村振兴战略实施和城乡融合发展。针对革命老区拥有丰富红色资源的发展优势，可根据红色旅游业发展需求，完善配套基本公共服务。以提升基本公共服务供给水平为主要抓手吸引人才流入，这对推动产业结构的转型升级具有促进作用。

第二，以补短板为导向完善财政转移支付体系，缓解基层政府财权事权错位难题。应聚焦补齐革命老区县域基本公共服务短板的政策目标，进一步优化中央对地方、地方对县级政府的纵向财政转移支付体系与地方政府间的横向财政转移支付体系。基于部分县域基本公共服务短板突出的客观情况，对其在财政转移支付方面予以倾斜性支持，并设计兼具标准化与灵活性特征的绩效考核评价指标，敦促县级政府这一重要主体提升其行政范围内的基本公共服务供给能力。

第三，分指标精准治理，以县域为重要载体推动基本公共服务供给能力提升，多维度补好短板。针对2020年绿化水平、燃气供给、数字乡村、用水供给、排水管网和交通路网等6项指标对短板指数贡献率均超过10%的客观情况，可结合革命老区县域特色，明确政府提供基本公共服务的地区标准，并制定基本公共服务考核指标。例如，绿化水平作为多数县域的基本公共服务短板，可通过明确政府责任主体与工作目标，持续推进生态保护与修复相关工程，促进城乡生态产品价值实现，进而推动革命老区可持续发展。针对数字乡村这一主要短板问题，可进一步根据地区发展需求，完善数字基础设施和公共服务建设，适时推进“数字城乡大脑”系统共建，提升革命老区的县域数字治理能力。

第四，分区域、分类型精准施策，有针对性地补齐不同县域基本公共服务短板。针对东北地区革命老区县域基本公共服务短板问题，可实施东北地区革命老区基本公共服务振兴计划专项等。针对川陕、陕甘宁、海陆丰3个革命老区县域基本公共服务短板问题，可强化东西部对口合作在提升革命老区基本公共服务供给水平上的协作力度，探索建立对口合作中关于提升革命老区县域基本公共服务供给能力的工作机制，加强专业技能人才、管理人才等人才培养与交流，鼓励引导东部地区企业、社会组织与个体广泛参与，以“互联网+教育”“互联网+医疗”“就业直通车”等模式，助力补齐革命老区县域基本公共服务短板。在重点县基本公共服务短板突出问题上，应持续把补齐基本公共服务短板作为脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的重点领域，在财政转移支付政策中予以专项支持。

#### 参考文献

1. 蔡昉、杨涛，2000：《城乡收入差距的政治经济学》，《中国社会科学》第4期，第11-22页、第204页。
2. 陈爱丽、王小林，2021：《中国城乡居民多维就业脆弱性测度与分析》，《劳动经济研究》第6期，第19-39页。
3. 董艳玲、李华，2022：《中国基本公共服务的均等化测度、来源分解与形成机理》，《数量经济技术经济研究》第3期，第24-43页。
4. 范力、焦世泰、韦复生，2013：《左右江革命老区红色旅游资源空间整合战略》，《中国行政管理》第7期，第117-119页。
5. 龚斌磊、张启正、袁菱苒、刘晓光，2022：《革命老区振兴发展的政策创新与效果评估》，《管理世界》第8期，第26-43页。
6. 韩俊，2013：《中国“三农”问题的症结与政策展望》，《中国农村经济》第1期，第4-7页。
7. 贾康、白景明，2002：《县乡财政解困与财政体制创新》，《经济研究》第2期，第3-9页。
8. 李华、董艳玲，2020：《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》，《中国软科学》第10期，第74-84页。
9. 李兰冰、刘秉镰，2020：《“十四五”时期中国区域经济发展的重大问题展望》，《管理世界》第5期，第36-51页、第8页。
10. 李卫平、石光、赵琨，2003：《我国农村卫生保健的历史、现状与问题》，《管理世界》第4期，第33-43页。
11. 林莉、梅燕，2014：《革命老区旅游业引导的新型城镇化建设研究》，《贵州社会科学》第3期，第98-101页。
12. 刘奥、张双龙，2023：《革命老区振兴规划实施的共同富裕效应——基于城乡收入差距视角》，《中国农村经济》第3期，第45-65页。

- 13.刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵, 2021: 《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》, 《管理世界》第8期, 第117-129页。
- 14.刘夏明、魏英琪、李国平, 2004: 《收敛还是发散? ——中国区域经济发展争论的文献综述》, 《经济研究》第7期, 第70-81页。
- 15.刘智勇、李海峥、胡永远、李陈华, 2018: 《人力资本结构高级化与经济增长——兼论东中西部地区差距的形成和缩小》, 《经济研究》第3期, 第50-63页。
- 16.吕光明、陈欣悦, 2022: 《县域基本公共服务均等化的测度与结构解析》, 《财政研究》第4期, 第52-68页。
- 17.王小林、Sabina Alkire, 2009: 《中国多维贫困测量: 估计和政策含义》, 《中国农村经济》第12期, 第4-10页、第23页。
- 18.王小林、谢妮芸, 2022: 《东西部协作和对口支援: 从贫困治理走向共同富裕》, 《探索与争鸣》第3期, 第148-159页、第180页。
- 19.王瑜、汪三贵, 2016: 《特殊类型贫困地区农户的贫困决定与收入增长》, 《贵州社会科学》第5期, 第145-155页。
- 20.魏敏、李书昊, 2018: 《新时代中国经济高质量发展水平的测度研究》, 《数量经济技术经济研究》第11期, 第3-20页。
- 21.杨冕、谢泽宇、杨福霞, 2022: 《省界毗邻地区绿色发展路径探索: 来自革命老区振兴的启示》, 《世界经济》第8期, 第157-179页。
- 22.杨晓军、陈浩, 2020: 《中国城乡基本公共服务均等化的区域差异及收敛性》, 《数量经济技术经济研究》第12期, 第127-145页。
- 23.姚林香、卢光熙, 2023: 《革命老区振兴规划实施的乡村振兴效应——基于对省界毗邻地区县域样本的分析》, 《中国农村经济》第3期, 第22-44页。
- 24.张海鹏, 2019: 《中国城乡关系演变70年: 从分割到融合》, 《中国农村经济》第3期, 第2-18页。
- 25.张启正、袁菱苒、胡沛楠、龚斌磊, 2022: 《革命老区振兴规划对农业增长的影响及其作用机理》, 《中国农村经济》第7期, 第38-58页。
- 26.朱玉春、唐娟莉、郑英宁, 2010: 《欠发达地区农村公共服务满意度及其影响因素分析——基于西北五省1478户农户的调查》, 《中国人口科学》第2期, 第82-91页、第112页。
- 27.Alkire, S., and J. Foster, 2011, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 476-487.
- 28.Becker, S. O., P. H. Egger, and M. V. Ehrlich, 2010, "Going Nuts: The Effect of EU Structural Funds on Regional Performance", *Journal of Public Economics*, 94(9): 578-590.
- 29.Cai, F., D. Wang, and Y. Du, 2002, "Regional Disparity and Economic Growth in China: The Impact of Labor Market Distortions", *China Economic Review*, 16(2): 197-212.
- 30.Glaeser, E. L., and J. D. Gottlieb, 2008, "The Economics of Place-making Policies", NBER Working Paper 14373, <https://core.ac.uk/download/pdf/6340334.pdf>.

31.Wan, G. H., 2004, "Accounting for Income Inequality in Rural China: A Regression-based Approach", *Journal of Comparative Economics*, 32(2): 348-363.

32.Wei, Y. D., and C. C. Fan, 2000, "Regional Inequality in China: A Case Study of Jiangsu Province", *Professional Geographer*, 52(3): 455-469.

33.World Bank, 2020, "Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune", <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

(作者单位: <sup>1</sup> 西北大学经济管理学院;

<sup>2</sup> 复旦大学管理学院;

<sup>3</sup> 复旦大学六次产业研究院)

(责任编辑: 柳 荻)

## Practice of the Revitalization and Development of Old Revolutionary Base Areas and the Weaknesses in Public Services

SHI Chan XI Zhewei WANG Xiaolin

**Abstract:** The old revolutionary base areas made remarkable achievements in economic, social, and environmental development during the 13th Five-Year Plan period. However, the quality of public services still needs to be improved. Entering the new stage of development, it is of great significance for the revitalization and development of old revolutionary base areas to improve the public services. This paper discusses the theoretical relationship between the weaknesses in public services and the revitalization and development of old revolutionary base areas. Based on the county-level data in 2015 and 2020, this paper uses the Double Critical Value measurement method to measure counties' weaknesses of public services. The study finds that in 2020, the incidence of weak public services in old revolutionary base areas is 0.503, and the index of weakness in public services is 0.275. The contribution rates of six indicators, including greening level, gas supply, digital countryside, water supply, drainage pipe network and transportation network, to the index of weak points are all exceeded 10%. In terms of heterogeneity, both cross-sectional analyses of the two years show that there are more severe weaknesses in public services in the old revolutionary base areas in Northeast China, the key counties for rural revitalization, and the old revolutionary base areas and counties with weaker policy support, lower level of economic development, and weaker local government financial capacity. Therefore, it is important to prioritize enhancing the public services at the county level in promoting the revitalization and development of old revolutionary base areas. The vertical financial transfer payment system should be improved aiming at addressing the weaknesses in public services, and it is necessary to implement precise governance according to the indexes, regions and types of public services.

**Keywords:** Old Revolutionary Base Areas; Public Services; Regional Development Gap