

人的全面发展视野下的基本公共服务均等化

刘 春 兵

(郑州轻工业学院 政法学院 河南 郑州 450002)

摘 要:基本公共服务均等化体现了以人为本的发展理念,是保障公民基本社会权利、促进人的全面、公平发展的重要途径。改革开放以来,我国基本公共服务体系建设取得了明显进展,但投入不足和供给不公的问题依然突出,加大了社会成员生存发展的成本,导致了人的发展的机会和能力差异,并衍生出各种社会问题。实现基本公共服务均等化,应基于满足社会成员基本生存和发展的必要条件,确定基本公共服务标准;立足于人的公平发展,缩小基本公共服务的区域差距和城乡差距;适应经济发展方式转变,促进人力资本的迅速提高;扩大公民参与,促进共建共享。

关键词:基本公共服务均等化;人的全面发展;以人为本

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2014)01-0027-04

作为一项公共政策或战略选择,基本公共服务均等化是以人为本发展理念的具体体现,是和谐社会建设的一项重要内容。实现基本公共服务均等化,不仅是公共财政体系建设、服务型政府建设的目标,更是实现公平正义和人的全面发展的根本问题。随着实践的推进,从“人的发展”的视角去审视和推进基本公共服务均等化,更能够正本清源,真正实现基本公共服务均等化的价值目标。

一、基本公共服务均等化是人的全面发展的基本条件

基本公共服务指由政府主导提供,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,包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域的公共服务。“基本公共服务具有普适性,人人有机会享用,必然要求实现均等性”[1]。基本公共服务均等化是均等性的实现过程,反映了基本公共服务的价值取向与结果状态,指基本公共服务要体现公平正义的原则,使城乡全体公民享受基本公共服务的机会均等、结果大致均等。

基本公共服务均等化是以人为本发展观的具体体现。马克思、恩格斯深刻揭露和批判了资本主义制度的非正义性,指出应当“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的情况”,使“所有人共同享受大家创造出来的福利”,“使社会全体成员的才能得到全面的发展”[2](P243)。为了消除社会中实际存在的不公正

现象、提升整个社会的发展水平,他们还提出了包括普遍社会调剂在内的许多具体措施。实现公平正义、促进人的全面发展也是中国共产党人的一贯主张。邓小平指出,社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭阶级,消除两极分化,实现共同富裕,这就明确地把实现公平正义和广大人民群众的共同发展纳入社会主义本质的内容。新世纪以来,党和政府提出了科学发展观的重大战略思想和建设社会主义和谐社会的重大战略任务,把实现人的全面发展和实现社会公平正义作为中国特色社会主义的价值目标,把逐步实现基本公共服务均等化作为促进社会公平正义、促进人的全面发展的重要制度安排,使全体人民共享改革发展成果,促进人人获得平等的发展机会。具体而言,基本公共服务均等化对人的发展的意义主要体现在以下几个方面:

首先,基本公共服务均等化是对人的基本需要和基本社会权利的平等保障。人的需要是人的全面发展的重要方面,人的发展过程就是人的需要不断产生并不断满足的过程。基本公共服务是覆盖全体公民、满足公民对公共资源最低需求的公共服务,它是人的生存发展的必要条件。20 世纪以来,人的基本公共需求逐渐发展成为公民的基本社会权利,为当今世界多数国家宪法、法律和一系列国际人权文件所确认并保护。《世界人权宣言》指出:每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障,并有权享受他的个人尊严和人格的自由发展所必需的经济、社会和文化方面各种权利的实

收稿日期:2013-12-23

作者简介:刘春兵(1967-),男,河南陕县人,郑州轻工业学院政法学院副教授,研究方向为人的发展与社会发展理论。

基金项目:国家社会科学基金项目“和谐社会建设视域下的全面发展研究”(项目批准号:10BSH004)。

现。我国宪法也明确规定了公民的社会权利如教育权、劳动权、休息权、社会保障权、物质帮助权、医疗卫生权等,同时还规定了国家在发展社会权方面的职责。基本公共服务均等化体现了基本需要和权利保障的公平性,强调全国人民享有同样的权利,政府应该尽可能地满足全国人民在公共服务领域的基本需求,这是人的全面发展、公平发展的基础性条件。

其次,基本公共服务均等化是促进人的能力和素质全面、公平发展的重要途径。马克思把人的能力的全面发展看做是人的全面发展的核心。人的能力发展受制于个体的先天禀赋,更是由后天的实践活动和社会条件所决定的。在诸多社会条件中,经济发展是人的全面发展的基础,但是经济发展并不能自发解决人的发展的所有问题,特别是人的发展的公平问题。而基本公共服务均等化正是通过政府这只看得见的手,弥补市场失灵的缺陷,将经济发展成果服务于人的发展过程。其中,就业是民生之本,是社会成员赖以生存、融入社会 and 实现人生价值的重要途径。劳动者享有平等的就业权利,意味着人人得以通过自己的努力和选择,以接近他所向往的生活和提升生存质量。教育是提高人力资本存量、推动人的发展的基本途径,教育公平特别是义务教育公平,体现着个人成长的起点和未来发展机会的公平。公共卫生与基本医疗服务决定着人民的健康水平,实现基本医疗服务均等化,是衡量人的素质和发展潜力的重要指标。构建规范稳定的基本社会保障制度可以使社会成员在年老、疾病、失业以及丧失劳动能力等情况下从国家、社会获得物质帮助和服务,从而获得参与社会竞争的机会,为其能力的发挥奠定基础。

再次,基本公共服务均等化是促进人的社会关系的全面和谐发展的重要制度安排。人总是在一定的社会关系中存在、活动和发展的,因此人的全面发展实际上就是人的一切社会关系的全面和谐发展。社会关系的全面和谐发展包括社会关系的全面丰富、社会交往的普遍性、人对社会关系的全面占有和共同控制。在马克思看来,以往社会的根本缺陷在于人类的整体发展是以牺牲个人的发展为代价的,并始终存在着个体与个体、个体与社会的冲突,而共产主义社会是“以每个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。基本公共服务均等化作为以公平正义为原则的制度安排,其目的就在于逐步缩小和消除城乡之间、不同区域之间、不同群体之间在基本公共服务方面的差距,从而使多元社会主体均衡收益,共享发展成果。它具有减少社会排斥、促进社会融合的作用,有助于个人摆脱地域、身份等限制,使每个人在社会生活中的主体地位得到尊重和确立,每个人的平等发展权利得到保护和实现,从而积极平等地参与社会交往,推进社会关系由封闭变得开放,由贫乏变得丰富,由片面变得全面,由不

和谐变得和谐。

二、我国基本公共服务均等化的历程及其对人的发展的影响

新中国成立后,我国政府即承担了为社会成员提供基本服务的职责,但不同时期基本公共服务的供给原则和供给结果呈现出明显的阶段性特点。“基本公共服务体制的变迁,反映了我国不断追求人的发展的目标与趋势。”[3]

计划经济时期,我国逐步建立了“国家-单位”模式的福利保障体系。在城镇,国家通过单位为职工提供就业、住房、医疗、教育等各项福利;在农村,则依托集体经济,建立了集体福利、家庭自我照顾和国家福利救济相结合的社会福利体制。这种制度安排较好地解决了当时全体社会成员的基本生活保障问题,但城乡分割的体制使农村的基本公共服务在资源占有、供给水平等方面远低于城镇,农村居民的基本发展权利没有得到平等保护。城镇居民则依附于单位,干部与职工、不同所有制职工之间在福利上的差别待遇,严重阻碍了劳动力的合理流动,制约了人的自由选择和发展空间。

从改革开放至90年代末,伴随着计划经济向社会主义市场经济的转型,我国的社会政策进入改革和转型阶段,主要成就是建立了政府主导,企业、社会、个人、市场等各方共同参与、共担风险的不同层次的社会化模式。市场经济以及基本公共服务的转型给人的发展带来了巨大的变化,社会成员降低了对国家和单位的依赖,增强了自主意识、竞争意识、风险意识,社会流动和社会交往加剧,大大拓展了人的发展空间。但是,这一时期中国经济社会发展突出强调效率优先,社会政策长期处于为经济建设服务和为社会稳定服务的被动地位,缺失和不到位的问题十分突出,而且公正性较弱,城乡之间、区域之间、不同群体之间对基本公共服务的可及性存在很大差别。

进入新世纪,特别是“十一五”以来,我国的基本公共服务进入了新的发展阶段,国家在完善基本公共服务体系、推进基本公共服务均等化方面做出了巨大努力:强化政府促进就业的责任,建设城乡统一的就业市场,促进平等就业;把促进公平作为国家基本教育政策,优化教育资源配置,促进义务教育均衡发展;不断完善社会保障制度,失业、医疗、养老等基本保险覆盖面不断扩大;强调公共医疗卫生的公益性性质,实施国家基本公共卫生服务项目,促进基本公共卫生服务逐步均等化。但是,由于我国基本公共服务体系建设尚处于起步阶段,基本公共服务体系不健全,供求矛盾和城乡、区域、人群之间保障不均衡的问题依然突出,由此给人的发展带来了消极影响。这些消极影响主要体现在以下三个方面:

一是基本公共服务供给不足、保障覆盖面低,加大

了社会成员生存发展的成本和风险。从改革初期到90年代末,社会政策主要强调为国有企业改革配套和为市场经济服务,以减轻企业(国家)的社会负担、增加家庭和个人责任为主导思想,而且对于新体制形成过程中以及全球化形势下如何满足社会成员的发展需求和提高其适应经济社会变化的能力,缺乏必要的支持[4]。国家对教育、养老、医疗等公共物品投入不足,家庭承担了经济改革的成本,给低收入者和失业、下岗职工等弱势群体的生活带来了较大困难,城乡居民的生活安全感下降。以基本医疗和公共卫生服务为例:在卫生总费用结构中,从1978年到2002年,政府卫生投入占卫生总费用比重从32.2%下降到16.4%;个人现金卫生支出比例从20.4%增加到2002年的58.3%。从医疗保障制度看,2003年第三次国家卫生服务调查显示,城市享有各种医疗保险的居民占调查人口的49.6%,与1993年调查结果相比,约23%的人口退出了各种医疗保险,此类人员多为劳保医疗职工家属,离岗、下岗、无业人群;农村地区有医疗保障居民的比例仅占调查人口12.6%,其中合作医疗覆盖人口为9.5%[5]。近年来,新型农村合作医疗制度、城乡居民医疗保障制度的建立,城乡居民特别是低收入人群医疗卫生服务得到了明显改善,但还是低于一般人群,低收入人口应住院未住院比例达到35.5%,比平均水平高10个百分点[6]。

二是基本公共服务资源配置和利用的不均衡,导致人的发展机会和能力差异。在义务教育方面,无论是生均教育经费、设施设备,还是师资水平,农村都远低于城市,如2002年城市小学专科学历的教师占57.2%,农村小学仅为25.1%;城市初中学校中有43.1%的教师具有大学本科以上学历,而在农村初中该比例仅为11.4%[7](P46)。教育资源配置不公使得个体无法享受同等数量和同等质量的教育服务,影响其进入后义务教育阶段的机会,进而制约其发展潜能和向上流动的能力。在劳动就业领域,由于户籍制度改革迟缓,在城市形成了二元劳动力市场的隔绝,进城务工人员没有城市户口而面临着不公平的就业条件和就业机会,只能进入工作环境差、收入待遇和福利保障低的次属劳动力市场。这种“集体排他”政策阻碍了进城农民工中那些“底层精英”向上流动。在社会保障制度方面,居住地、工作单位的所有制和户口登记身份都可能影响人们获得社会保障的权利,如基本医疗保险,城镇职工比城乡居民的保障水平高,政府对市民的补贴比农民高,形成了职工高于市民、市民高于农民的差序格局。在公共卫生服务方面,优质卫生资源过多流向大城市和大医院,公共卫生投入不足,用于基层公共卫生、农村卫生则更少。饮用水类型和安全是公共卫生和疾病控制的重要环节,2008年第四次国家卫生服务调查结果显示,城市居民饮用水主要为自来水,

占调查住户的93.2%;在农村,饮用自来水的比例为42%,不安全方式占14.2%。从地区分布看,安全饮水比例东部农村较高,西部农村最低[6]。

三是基本公共服务不均等还加剧了社会层级分化,增加和放大了社会不公,强化了社会中相对弱势群体的不平衡心理和相对剥夺感,从而有可能造成直接的社会冲突和对立。现实中的许多矛盾、利益冲突以及各种社会问题,都直接或间接与基本公共服务不均等相关。而且,现存的基本公共服务不均,还正在衍生出新的社会问题。

三、建立完善以人的全面发展为导向的基本公共服务体系

国家“十二五”规划纲要提出逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系、提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化。2012年7月出台的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》(以下简称《规划》),首次对建立健全基本公共服务体系、促进基本公共服务均等化做出了制度性安排。从人的发展的高度审视基本公共服务体系建设,有助于我们准确把握《规划》的主要内容和特点,进一步明确思路和工作重点,解决好实践中遇到的问题。

第一,遵循尽力而为、量力而行的原则,着力保障人的基本生存和发展需要,为实现更高水平的发展奠定基础。关于基本公共服务的范围和标准,不仅长期存在认识上的分歧,而且国际上也没有统一的做法。《规划》基于人的基本生存和发展需要,综合考虑现阶段经济发展水平和政府供给能力等因素,确定了基本公共服务的范围和标准,将范围确定在保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、计划生育、住房保障、文化体育等领域,涵盖了人从出生到终老各个阶段生存与发展所需的基本公共服务。同时,按照服务对象、保障标准、支出责任、覆盖水平4个方面,明确提出了每一项基本公共服务的国家基本标准。国家基本标准实际上是全国最低标准,也是各省(区、市)必须遵循的强制性标准。由于基本公共服务均等化是一个动态过程,人的需要也是多层次的,因此在量力而行、确保基本的基础上,随着经济社会发展水平和政府保障能力的提高,基本公共服务的范围可以逐步扩大,标准也可以进一步提高,以促进人的更高水平的发展。

第二,立足于人的公平发展,把缩小区域差距和城乡差距作为基本公共服务体系建设的重点和难点。从“十一五”发展规划纲要明确提出基本公共服务均等化以来,一些地方政府相继行动起来,进行了有益尝试,如广东省制订了《基本公共服务均等化规划纲要(2009-2020年)》,浙江省启动了《基本公共服务均等化行动计划(2008-2012)》。对此有学者表示担心,认为基本公共服务均等化在更大程度上应是中央政府缩小全国范围内城乡差别、地区差别的宏观社会政策,

各自为战的实践不利于政策之间、各地之间的配合协调,有可能导致新一轮的发展不平衡。对此,笔者认为,每个公民都有平等享受基本公共服务的权利,因此基本公共服务均等化的基本标准应是统一的,必须超越地域、城乡、群体和身份的限制。同时,均等化的核心是强调机会与权利平等、最低标准的均等和最终结果的相对公平,而不是追求平均化和无差异化。因此,在处理国家规划和各地区规划的关系时,既要坚持全国基本标准的统一性,又要考虑不同地区之间自然条件和经济社会发展水平的差距,以及不同人群的实际需求状况,允许各地在落实好国家标准的同时,建立自己的指标体系,体现地方发展特色。在现阶段,基本公共服务体系建设的重点应是发挥中央政府的作用,在“保基本”的层面上着力缩小区域差距和城乡差距,夯实公平发展的基础。基本公共服务均等化是通过财政能力均等化来实现的,为此,一方面应完善公共财政体制,加大对目前比较薄弱的基本公共服务领域的投入;另一方面必须完善与服务标准相对应的财政转移支付体制,对贫困地区、革命老区、民族地区、边疆地区和集中连片的特殊困难地区,加大基本公共服务财政投入和公共资源配置力度,建立健全区域基本公共服务均等化协调机制。同时,制定实施城乡统一的基本公共服务设施配置和建设标准,推进城乡基本公共服务制度衔接,加大农村基本公共服务支持力度。

第三,适应经济发展方式转变,实现权利保障和能力发展的统一,促进人力资本的迅速提高。如何处理公民享有基本公共服务的权利和自身应该承担的社会责任的关系,西方国家的福利制度改革给我们提供了有益借鉴。20世纪70年代西方发生的福利危机,使福利制度遭到了以哈耶克为首的新自由主义者的批评,引发了对福利国家的改革,如减少国家干预,削减社会福利,以恢复经济活力。90年代以后,吉登斯等根据形势的发展提出了第三条道路的福利国家改革理念,强调“无责任即无权利”,变传统的消极福利政策为积极的福利政策,建立“社会投资国家”。可以说,社会

权利的实现是普及资格和增强能力的双重过程,没有社会主体性的建设,就不可能有真正意义上的社会权利实现。目前我国的社会建设面临着双重压力,既要保障和改善民生,又要为加快经济发展方式转变提供强劲动力。因此,必须把基本公共服务与经济发展中的人力资本战略密切结合起来,在帮助社会成员增强抵御社会风险的同时,通过相关的社会政策行动促进人力资本的迅速提高。教育与培训政策、劳动力市场政策、医疗卫生政策等与促进人力资本有关的社会政策行动,应该作为整个社会政策体系发展的重点领域[9]。如在教育培训和就业方面,应将重点放在以下两类人群:一是现在的劳动人群,尤其是公共服务和公共产品最为短缺的农村人口和城市的就业弱势群体,提高其适应经济社会变化和自我发展能力。二是未来的劳动人群,即对有子女读书的家庭实施教育救助,保障经济困难家庭、进城务工人员子女平等接受义务教育,提高未来人力资本存量。

第四,扩大公民参与,最大限度调动社会各方面的积极性,促进共建共享。基本公共服务应该由政府主导,但并不等于政府完全包揽。国际经验表明,完善公共服务需要公民参与。公民参与可以有效防止公共权力的滥用,使公共政策更加科学和民主,提高公共政策和公共生活的质量。而且参与的过程也是公民自身成长和发展的过程,可以唤醒公民的权利意识和民主意识,培养公民的公共合作精神,增进公众的政治认同,使公民学会适应公共生活,提高参与的技巧,积累参与的经验,发展参与的能力[10]。基本公共服务领域的公民参与,主要体现在以下三个环节:一是决策环节,强化社会公众的知情权,建立公众需求表达机制。二是供给环节,鼓励和引导社会资本参与基本公共服务供给,建立政府主导、社会参与、协调合作、高效灵活的多元化的公共服务供给机制和市场参与机制。三是评估环节,坚持透明、公开原则,以公民为中心,以满意为尺度,建立多元化的绩效评估体系。

参 考 文 献

- [1] 柏良泽. 中国基本公共服务均等化的路径和策略[J]. 中国浦东干部学院学报, 2009, (1).
- [2] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 1975.
- [3] 中国(海南)改革发展研究院课题组. 基本公共服务体制变迁与制度创新[J]. 财贸经济, 2009, (2).
- [4] 徐月宾, 张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建[J]. 中国社会科学, 2005, (5).
- [5] 卫生部统计信息中心. 2003年第三次国家卫生服务调查分析报告[Z]. www.moh.gov.cn
- [6] 卫生部统计信息中心. 2008年第四次国家卫生服务调查
- 分析报告[Z]. www.moh.gov.cn
- [7] 中国发展研究基金会. 中国人类发展报告 2005: 追求公平的人类发展[M]. 北京:中国对外翻译出版公司, 2005.
- [8] 关信平. 当前中国经济发展方式转型中的社会政策议题[J]. 探索与争鸣, 2009, (4).
- [9] 俞可平. 公民参与的几个理论问题[N]. 学习时报, 2006-12-18.

(责任编辑 辛世俊)