

浅析基本公共服务均等化内蕴的价值取向

——基于社会建设视角的考察

周明海

(安徽大学 政治学系, 安徽 合肥 230039)

摘要: 党的十七大指出, 社会建设与人民幸福安康息息相关。推行基本公共服务均等化是社会建设在实践层面的具体化与展开, 与社会建设在构建和谐社会方面的价值功能具有一致性, 成为社会建设的核心和重点。社会建设视野下基本公共服务均等化的价值主要在于以人为本, 促进人的全面发展; 公平正义, 和谐发展; 权利保障, 共同富裕; 关注民生、改善民生等四个方面。

关键词: 社会建设; 基本公共服务均等化; 民生; 价值

中图分类号: D616 文献标识码: A 文章编号: 1003- 8477(2008) 01- 0032- 04

党的十六届六中全会提出构建和谐社会重要目标任务之一是“基本公共服务体系更加完备, 逐步实现基本公共服务均等化”, 党的十七大进一步提出要“加快发展社会事业, 全面改善人民生活”, 并将其作为实现全面建设小康社会奋斗目标的要求之一。笔者通过对社会建设的重大战略意义、基本公共服务均等化与社会建设的关系等进行全面考察, 指出社会建设视野下基本公共服务均等化的价值主要在于以人为本, 促进人的全面发展; 公平正义, 和谐发展; 权利保障, 共同富裕; 关注民生, 改善民生等四个方面。

一、新时期加强社会建设的重大战略意义

将社会主义建设从“三位一体”发展为“四位一体”的总体布局, 并强调“以改善民生为重点加快推进社会建设”, 这是我们党对中国特色社会主义事业的新认识、新概括, 在理论和实践上都具有重大意义。

第一, 有利于缓解我国当前面临的各种突出社会问题, 更好地实现和谐社会的目标。社会和谐是一种理想, 一个目标, 但社会和谐并不是没有矛盾。目前, 在社会主义和谐社会建设的进程中, 存在着不少影响社会和谐的矛盾和问题。如何缓解我国当前面临的各种突出社会问题? 加强社会建设是一个重要举措。从某种角度说, 和谐社会是一个存在着矛盾和冲突, 但又能够理性对待并妥善化解各种矛盾和冲突的社会, 这其中一项很重要的方法就是社会建设。“通过社会建设, 以动员社会力量、整合社会资源、发展社会事业、完善社会功能, 构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的

社会环境。^{[1](p69)} 社会建设问题直接地是作为构建社会主义和谐社会的重要举措提出的, 因为只有建立起与社会主义经济、政治、文化体制相适应的社会体制, 才能形成与社会主义经济、政治、文化秩序相协调的社会秩序。^{[2](p20)}

第二, 这体现了全面建设小康社会的要求。党的十六大以来, 我国全面建设小康社会的伟大事业取得了重要进展, 目前社会经济发展总体形势很好, 我们拥有加快推进现代化事业的许多有利条件。但是, 在前进中还面临不少困难和问题, 尤其是基本公共服务非均等化现象还比较严重。这个问题如果解决不好, 就会严重影响社会和谐稳定和全面建设小康社会的大局。同时, 人民群众在新的发展阶段, 期待过上更加美好的生活, 对教育、卫生、社会保障、公共服务、生活环境以及个人全面发展等方面提出了更高的要求, 全社会的基本公共服务需求快速增长, 也更加需要加快社会事业发展。我们党提出全面建设更高水平的小康社会, 目标是经济更加发展、民主更加健全、法制更加完备、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加富足, 这就必须坚持经济建设、政治建设、文化建设和社会建设协调发展, 缺少其中任何一个方面, 都不可能实现全面建设小康社会的奋斗目标。

第三, 这体现了我们党对弱势群体民生问题的格外关注。社会建设目前受到党中央的高度重视, 因为社会建设是经济建设的目的、归宿和氛围。而且, 社会建设之所以要以改善民生为重点, 从根本上说, 是因为改善民生是社会建设的出发点, 也是社会建设的落脚点。胡锦涛在十七大报告中指

作者简介: 周明海 (1974—), 男, 安徽大学政治学系讲师, 中国人民大学马克思主义学院 2007 级博士研究生。

出,要注重改善低收入群体和困难群众的生活状况,改变经济欠发达地区的落后面貌,推动公共资源配置更多地向困难群众和困难地区倾斜,推进基本公共服务均等化,努力使每个社会成员的基本生存条件都能够得到保障,使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

二、基本公共服务均等化与社会建设之间的关系

基本公共服务,是指直接与民生问题密切相关的、最能体现和谐社会核心公平正义理念的纯公共服务。如果从构建和谐社会的途径和手段上看,满足人民群众教育、卫生医疗和社会保障等公共服务均等化方面的要求,这显然要依靠社会建设来实现。所以可以说,党的十七大提出的以改善民生为重点的社会建设的六个方面内容是从对基本公共服务的理论论证步入到制度建设层面的实践操作。

(一) 基本公共服务均等化涵义。

“基本公共服务均等化是公共财政的基本目标之一,是指政府要为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共物品和公共服务。公共服务均等化的主要实现手段是政府间转移支付制度。”^[3](675)]这个定义的内涵大致可以这样理解:第一,基本公共服务均等化其实质在于使全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。第二,不要把基本公共服务均等化误解为公共服务的平均化,其本质内涵是基本公共服务的水平可以有一定的差别,但政府在提供基本公共服务时要有“一视同仁”的制度安排。第三,现阶段我国基本公共服务均等化突出的是“大致均等”,体现了均等化的相对性。第四,我国公共服务均等化并不排斥差距,而是要将差距控制在可以接受的范围之内,这样既有利于公平,也不影响效率。第五,公共服务均等化的实现手段是政府间转移支付,目的是通过公共财政的“公共性”满足全社会对公共服务的需求。

总体而言,从本源上看基本公共服务是一种供给,它满足的是社会共同需要或者说公共需要。抽象说来,既然是基本公共服务,那应该就是全体公民不论种族、政治和经济地位,都能公平、普遍享有的服务。从范围看,基本公共服务不仅包含满足本源性的公共产品,而且也包括那些因市场失灵而供应不足甚至无法提供的产品和服务。经济发展了,蛋糕做大了,但是,如果这个蛋糕切不好,分不好,民生问题还是解决不好。所以,那些由一定经济社会条件——核心是社会生产力发展水平——所决定的,人民必需的、直接关系最基本人权的公共服务即基本公共服务,必须平等地提供,使得“一个国家的公民无论居住在哪个地区,都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。”^[4]这个均等化我们理解就是要托一个底,是政府应该提供的诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障这类东西,对其应该保证的最低限度的公共供给,必须由政府托起来。^[5](110)]

(二) 基本公共服务均等化与社会建设之间内在的逻辑关系。

首先,实现基本公共服务均等化是社会建设在实践层面的具体化与展开。社会发展的实践证明,我国的主要矛盾没有变,依然是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾,但是这个主要矛盾的表现形式却有了新的变

化。当前最突出的是,广大人民群众对公共产品和公共服务的需求迅速上升,与本应由政府提供的公共品和公共服务供给不足且配置失当之间的矛盾加剧,包括就业再就业服务、社会保障、义务教育、基本医疗、安全生产、社会治安等关系群众切身利益的问题比较突出。如何消除上述社会发展进程中出现的这些矛盾呢?基本公共服务均等化是一个重要的举措。因为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,涉及教育、医疗、住房、治安、就业、社会保障、基础设施、环境保护等方面,其特点是基本权益性、公共负担性、政府负责性、公平性、公益性和普惠性,其终极目标是使人与人之间所享受到的基本公共服务均等化。为此,应当充分估计建立社会主义公共服务体制对化解社会矛盾和建立和谐社会的重大作用。通过基本公共服务均等化,来平衡城乡之间、区域之间、人与人之间的矛盾,来缓解社会领域的种种矛盾和问题。可以说,基本公共服务均等化是社会建设“实践的呼唤”。

其次,实现基本公共服务均等化与社会建设在构建和谐社会方面的价值功能具有一致性。长期以来,我们党虽然十分重视社会建设,但明确提出“社会建设”的科学概念,则是与构建社会主义和谐社会理论紧密相连的,要构建社会主义和谐社会,就必须高度重视社会建设。社会主义和谐社会是一个特定的具有丰富内涵的概念,是“全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”,具有民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序,以及人与自然和谐相处六个特征,这是作为“社会建设”来定位的。构建社会主义和谐社会的重点是解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,这也是以“社会建设”来确定的。由此可以认为,社会建设是社会发展的主要内容,和谐社会的构建离不开社会建设。另外,我们知道,和谐意味着协调、均衡,和谐社会是社会资源兼容共生的社会,在存在基本公共服务不均等的地方是绝对不可能有和谐社会而言的,政府提供基本而有保障的公共服务,消除基本公共服务供给的非均等现象对于构建和谐社会具有重要的现实意义。尤其和谐社会背景下基本公共服务均等化的提出,是在科学发展观和社会主义和谐社会理论的指导下,将“以人为本”、“协调发展”、“社会公平正义”、“惠及最广大人民群众”等执政理念落到实处的具体体现,是与社会主义的本质要求以及构建和谐社会的目标相一致的。毫无疑问,实现基本公共服务均等化,建立发展机会均等机制,健全利益平衡机制,奠定了社会公平的基础,从而有利于为构建和谐社会创造良好的氛围。

最后,实现基本公共服务均等化体现了社会建设的核心和重点。“任何社会的发展总是与社会制度的完善、社会机制的健全、社会事业的发展、社会保障体系的完备以及社会组织的成熟与发展密切相关的。也就是说与社会建设联系在一起的。我们必须像重视经济工作一样重视社会建设。但是,社会建设的面广且任务艰巨,不可能全面开花一蹴而就,我们只能立足当前,着眼长远,量力而行,尽力而为,有重点分步骤地持续推进。”^[6](9)]这次党的十七大报告特别提出要加快推进以改善民生为重点的社会建设,明确了社会建设的出发点和归宿,体现了社会建设的核心和重点,指出要“着力保障和

改善民生,扩大公共服务,实现基本公共服务均等化”。但是,解决民生问题要首先着眼于困难群体,为此,“要适应我国利益格局变化和利益主体多元化的客观要求,在经济发展的基础上,更加注重社会公平正义,正确反映和兼顾不同方面群众的利益,抓紧完善利益协调机制,以扩大就业、健全社会保障体系、理顺分配关系、发展社会事业、维护社会稳定等为着力点,努力让全体人民共享改革发展的成果。”^[1]

三、社会建设视野下基本公共服务均等化的价值考量

我们党之所以如此重视加强社会建设和管理,主要在于其基本功能就是通过动态调节机制,保持社会系统的内部均衡性(经济、政治、文化的平衡发展)和外部的协调性(人与自然和谐相处),以维护社会公平和正义,实现作为社会主体的人的全面发展。而实行基本公共服务均等化,从实践角度来分析,主要是缓和当今社会矛盾、满足人们对多样化公共服务的现实需要,它是文明国家的政策选择和制度安排。

(一) 价值理念: 以人为本, 促进人的全面发展。

马克思认为:“人是人的最高本质。人的全面发展就是指每个人能得到平等发展、完整发展、和谐发展和自由发展。”^{[19](p273)} 社会建设视野下的基本公共服务均等化的首要价值与最根本目标在于以人为本、促进人的全面发展。胡锦涛同志明确指出:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治、文化和社会权益,让发展的成果惠及全体人民。”^[19] “……坚持以人为本,就是要坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,关注人的价值、权益和自由,关注人的生活质量、发展潜能和幸福指数,最终是为了实现人的全面发展。”^[10] 十七大报告更是指出“必须坚持以人为本……要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点……促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”我们党反复强调以人为本,可以这么认为,以人为本既是一种价值要求,也是一种价值理念,这种价值要求和价值理念要求社会建设视野下的基本公共服务都必须体现人的要求、人的权利和人的尊严,实现人的理想。离开了人这个根本或者与人的要求相背离,基本公共服务本身将失去意义。所以,基本公共服务均等化“只有追求人的全面发展的社会发展,才能促进社会生活各个方面在协调、平衡的基础上实现整体的进步……公共服务以人的全面发展为目标,就可以实现对个体目标和社会整体目标的系统整合……当政府把对人的全面发展的追求放在社会建设目标体系的核心,关于个体的公正要求与整体的发展要求之间的疏离就不再存在,代之以政府以公正的努力来为造就‘全面发展的个人’这一目标服务。”^{[11](p41)}

人是经济发展的主体,人的全面发展是经济社会发展的最终目的,基本公共服务均等化是以人为本、促进人的全面发展价值理念的具体体现。均衡的公共服务要求全面考察各类型群众的需要,尤其是城乡分割的体制使广大农民和进城的农民工没有享受到应有的“国民待遇”。例如,在就业、教育、医疗、社保等基本公共服务方面,城乡之间存在巨大的落

差。所以,要将十七大提出的社会建设六个方面主要内容纳入公共服务的通盘考虑之中,将不同地区、不同阶层、不同生活水平不同人群的各个不同层次、不同内容的要求都考虑进去,避免在不同的价值选择中畸轻畸重,也就是做到全面统筹,即科学发展观的“五个统筹”,满足人的多方面、多层次的生存和发展要求。因此,坚持以人为本、促进人的全面发展的公共服务均等化理念,就是要从过去城市偏向型公共服务供给体制,而忽视农村公共服务供给短缺、忽视人的多方面发展要求的状况下转变过来,全面了解人,了解人的多向度的价值要求,采取基本公共服务均等化的措施满足人的需要,使人在经济、社会、自然、文化的和谐中得到全面发展,达到人的发展的多样化、展现人性的丰富内涵。

(二) 价值核心: 公平正义, 和谐发展。

胡锦涛同志指出,公平正义就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现。同时指出,在促进发展的同时,把维护社会公平放到更加突出的位置。他在谈到构建社会公平体系时,提出四个“公平”的重要观点,这就是权利公平、机会公平、规则公平、分配公平。基本公共服务均等化属于公平的范畴,其实质在于缩小城乡之间、不同区域之间、不同群体之间在基本公共服务方面的差距,促进社会公平,让更广大的人民群众沐浴公共财政的阳光,共享改革发展的成果,促进社会的和谐发展。正义和公平又总是紧密相连的。公平是正义的前提和基础,正义是公平的要求和体现。正义是人类社会一种天然的、本能的追求,查士丁尼的《法学总论》在开篇给出了“正义”的经典定义——正义乃是使每个人获得其应得的东西的永恒不变的意志,“给予每个人以其应得的东西”。此外,罗尔斯在《正义论》中还指出正义是社会制度的首要价值,是为了公平的正义。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》把“逐步实现基本公共服务均等化”作为构建和谐社会中的一项重要任务提了出来并将其制度化,“实乃正义之举”。

当前,我国人均 GDP 已经突破 1000 美元大关。国际经验表明,这一时期既是“黄金机遇期”,又是“矛盾凸显期”,是走向富强文明或贫困动荡的分水岭。这就要求我们在把握机遇加快发展的同时,重视各种容易诱发社会矛盾的不和谐因素,促进人与自然、经济社会的协调发展,加快社会主义和谐社会的建设进程。公共服务均等化作为缓解因发展不平衡所引发的地区间矛盾、实现地区间和谐均衡发展的重要途径,体现的是一种公平正义、全面和谐的发展理念,与社会主义的本质规定以及和谐社会的发展目标完全一致。所以,逐步实现基本公共服务均等化,确保我国公民都拥有平等享受基本公共服务的权利,为保障社会公平正义、促进社会和谐打下牢固基础。此外,基本公共服务均等化也是保障社会公平正义、促进社会和谐的内在要求,有助于经济和社会、城市和乡村、东中西部不同区域、人和自然、国内发展和对外开放等关系良性互动和协调发展。和谐社会是社会资源兼容共生的社会,应当给各类人谋取一定的物资利益,提供生存与发展的条件。

(三) 价值标识: 权利保障, 共同富裕。

积极推进城乡基本公共服务均等化是保障弱势群体基本权益, 促进社会成员共同富裕的基本途径。基本公共服务均等化的价值标识在于权利保障、共同富裕, 这是当代世界文明国家社会政策的一个趋势。“在国外, 公民享受基本均等的公共服务被认为是天经地义的、公民与生俱来的权利, 因此公共服务均等化早已成为发达市场经济国家基本施政纲领。”^{[12][13]}然而长期以来, 我国城乡分割的二元户籍制度和二元公共服务体制, 使广大农民的政治、经济、文化和社会等方面的基本权利和利益难以保障, 农民尤其成为改革中利益受损较大的一个群体。当前, 失地农民的土地权益保障问题, 农民工在就业、公共医疗、社会保障及子女教育等基本权益被漠视的问题, 严重违背了基本人权的原則, 由此引发了许多新的社会问题。一般认为: 公共服务领域或称社会领域中, 有六项公民权利是国家必须予以保障或满足的。这就是: 公共服务均等化应保障六种基本权利即生存权、健康权、居住权、受教育权、就业权和财产形成权。“这六项需求, 对老百姓而言, 是不可或缺的甚至是没有退路的。”^[13]

十七大报告指出要“走共同富裕道路, 促进人的全面发展, 做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。作为中国特色社会主义事业总体布局“四位一体”中的“一体”的社会建设, 其本身与共同富裕有着密切的关系。目前, 社会建设的任务, 就是在中国特色社会主义建设事业的总体布局中, 围绕构建和谐社会的总体任务, 既要建设稳定协调有序的社会结构, 又要营造公正合理公平的社会政策环境, 动员社会各方面力量, 以实现各个地区经济发展机会的均等, 以此使各个地区经济发展潜力得到充分的发挥和挖掘, 最终促进共同富裕根本目标的实现。而实行基本公共服务均等化, 是将贫富差距控制在可以接受的范围之内, 缩小城乡差距, 在社会领域中保障老百姓的基本权利。同时要促进社会流动, 通过提高自身和下一代的受教育水平、转变生产方式和建设自己的资产, 来达到向上流动的目标。笔者认为基本公共服务均等化的价值标识在于权利保障、共同富裕, 主要出于这样一种共识: 一个国家的公民无论居住在哪个地区, 都有平等享受国家最低标准的底线公共服务的权利。这种均等化的标准由一个社会的集体良心决定, 是一个社会成员普遍认同的价值观念。

(四) 价值归宿: 关注民生, 改善民生。

民生问题, 是社会主义和谐社会建设的根本问题和关键所在。在市场经济条件下, 基于市场的内在缺陷(追求经济效率), 不能有效地解决收入分配不平等问题, 市场竞争必然带来贫富差距和两极分化, 同时, 市场也不能有效解决基础教育、公共医疗卫生、环境保护、社会保障等在内的许多最基本公共服务的提供问题。而这些问题直接牵涉到社会公平、牵涉到广大人民群众的基本生存权。民生之本不固, 和谐社会大厦就无从建起。因此, 政府必须以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点, 着力发展社会事业, 促进社会公平正义、完善社会管理、维护社会稳定, 从而调动一切积极因素, 推动经济社会的和谐协调发展。改善民生, 关系到人民的幸福安康, 关系到社会的公平正义与和谐稳定, 离开了

改善民生这个出发点, 就会背离时代的要求和人民的愿望, 建设和发展也就失去了意义。

社会越发展, 民生问题就越向纵深发展。实践证明, 只有以民生问题作为考虑问题的基点, 把民生问题落到实处, 科学发展观才得以贯彻, 得以实施。只有市场与政府分清职责所在, 才能既保证经济效率, 又使社会公平问题不被忽视。一方面, 有了经济效率, 才能把蛋糕做大, 以便掌握更多的社会财富来更好地实现社会公平; 另一方面, 实现了社会公平, 才能为经济效率的提高创造良好的市场秩序和社会环境。因而, 解决民生问题不可能一劳永逸。市场经济走向成熟的时期, 我们国家融入全球化的时期, 往往也是民生问题更加突出的时期, 如果不重视这些新出现的民生问题的解决, 原来在民生问题的解决上所花费的努力, 就会前功尽弃, 发展就会受阻。因此, 关注民生, 改善民生, 就成了今年十七大的焦点问题。从胡锦涛报告所述社会建设的六个方面内容考察, 十七大所提出的一系列社会建设的要求和部署, 贴近百姓、重视民生, 始终贯穿着以人为本高度关注民生这一价值取向, 这也正是基本公共服务均等化所追求的终极价值目标。

参考文献:

- [1]杨建华. 社会建设: 建构和谐社会的一条路径[J]. 中共浙江省委党校学报, 2007(1) .
- [2]梁树发. 关于社会主义社会建设的几个问题[J]. 东岳论丛 2005(6) .
- [3]本书编写组. 中共中央关于制定国民经济和社会发展规划第十一个五年规划的建议(辅导读本) [C]. 北京: 人民出版社, 2005.
- [4]刘明中. 推进公共服务均等化的手段(上) ——楼继伟答本报记者问[N]. 中国财经报, 2006- 02- 07.
- [5]贾康. 区分“公平”与“均平”把握好政府责任与政策理性[J]. 财政研究, 2006(12) .
- [6]胡光伟. 和谐社会与社会建设[J]. 四川党的建设(城市版), 2007(2) .
- [7]胡锦涛. 深刻认识构建社会主义和谐社会的重大意义, 扎扎实实做好工作大力促进社会和谐团结[N]. 人民日报, 2005- 02- 20 1) .
- [8]马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [9]胡锦涛. 在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话[N]. 光明日报, 2004- 04- 05.
- [10]胡锦涛. 在美国耶鲁大学的演讲[EB/OL]. 新华网, 2006- 04- 22.
- [11]张康之. 公共行政: 朝着追求公正的方向[J]. 中州学刊, 2000(3) .
- [12]江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报, 2006(3) .
- [13]唐钧. 公共服务均等化保障 6 种基本权利[EB/OL]. 新华网, 2006- 07- 07.

责任编辑 张 豫