

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

韩巍：我国基本公共服务分配：演进与问题（上）

2014-02-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2014-01-23

摘要：基本公共服务均等化这一议题所要回应的问题，是中国社会的基本公共服务存在哪些不平等。在计划经济时代，公共服务是以单位福利的方式呈现和提供的，单位制度下的身份取向塑造了最初的公共服务分配不平等。在市场化改革中，虽然市场提供的公共服务通过价格和货币实现了形式上的机会平等，但是这种形式上的机会平等被市场化改革的其他作用扭曲。当前的基本公共服务均等化回应的是计划时代以来累积的基本公共服务上的不公平问题。从价值追求上来说，基本公共服务的分配经历了没有价值考量、形式公平和实质公平的变化。

关键词：基本公共服务均等化，身份导向，市场取向，实质公平

基本公共服务的概念自2005年在中央文件中提出之后即迅速引起了学界的关注，并旋即出现了一批以（基本）公共服务均等化为研究对象的成果。这些成果都将基本公共服务均等化的问题聚焦在城乡差距和地区差距上，少量涉及群体间差距问题，应该说，这些是当前基本公共服务均等化需要解决的重要问题，但是，当前哪些不平等是基本公共服务均等化要回应的问题？我们对这一问题缺乏系统性的认识，感性地认为地区差异、城乡差异是公共服务均等化的唯一议题，可能会掩盖那些更深层的、更难以解决的也可能是最重要的问题。所以我们需要系统地思考基本公共服务的不平等表现在哪些方面？特别是在城乡、地区差别之外是否还有其他的差别？本文采用了一种历史的视角，梳理了从经济体制改革之前到经济体制改革再到今天，中国社会在基本公共服务供给和分配上的变迁，期望能回答这一问题。

一、计划时代：作为单位福利的公共服务

在市场化改革之前，“单位”是中国城市社会中最重要组织形态，当时，由于国家要最大限度地资金投入直接生产部门，对于基础设施、公共服务这些短期效益不显著的项目形成了长期的欠账，这种情况导致了生产单位自行设法解决政府欠缺的功能，“单位办社会”成为一种事实。这种政府—社会关系的实质是政府在逐步夺取了社会资源之后，又无法彻底承担全部的社会功能，因此只能由社会集团或集团成员来自行填补“政府空缺”。所以，在计划经济条件下，公共服务是通过这种复合了政治、经济、社会功能的“单位”以福利的形式提供的。而由于各个单位不同的资源获取能力和社会地位，必然使单位之间在福利上呈现出差异，从而造成基本公共服务不均等的最初形态。

单位社会的两个特征对福利分配有着非常重要的意义。第一，社会中的单位是以金字塔式的等级结构排列的，每个单位都隶属于特定的政权机构，在隶属关系上向行政级别看齐。在一定条件下，行政级别和资源权力之间有着替换关系。单位的这种因为行政级别而带来的资源支配能力对其成员的福利有着很重要的意义，不同单位中，员工的福利有着很大的差别。正如表1所示，单位的规模和级别与其提供的福利种类呈现出明显的正相关性，个人所在的单位不同，享有的福利也存在差异。第二，身份在社会中的重要作用。在计划经济条件下，城市社会中的社会群体被划分为干部、工人、群众三种身份，每个人就业的岗位决定了其身份。由于每个人并没有择业的自由，所以这种计划管理的分类转化为每个人先赋的差异，而由身份而来的权利和待遇使个人的生活被纳入以单位为组织中介的国家行政控制之中。单位社会的这两个特征，使得每个人在享受福利的时候因为所在单位的不同而呈现出差异，即使是在同一个单位内部，不同身份和级别的人也享受着不同的福利，这种状况如果用一个概念来概括就是身份导向，身份决定了一个人在社会中的位置和享受福利的机会和水平。

51—100	7.1	市局	10.6
101—200	7.9	区局	10.2
201—400	8.7	市公司	10
401—800	9.9	区公司	7.8
801—1600	11.9	街道	3.7
1601—3200	12.8		
3201—6400	12.8		
6400 以上	13.8		

资料来源:沃尔德:《关于中国城市中工作单位,制度的经济社会学研究》,《国外社会学》,1995年第5期第31-33页,转引自李培林:《转型中的中国企业》,山东人民出版社1992年版第63页。

在农村社会,为了保障城市建设的资源需求,户籍制度将农民牢牢锁在农村土地上,造就了社会中的另一种身份。农民身份意味着无法享受城市中的基础设施,更无法享有城市单位中的各种福利。国家通过户籍制度、粮油供给制度、票证制度使得农民成为远离社会福利的一个群体。

在计划经济条件下,以单位福利形式呈现的公共服务在配给上有着浓厚的身份色彩和特权色彩。直到今天,计划经济时代分配福利的标准和方式在一些领域依然存在,制度变迁中的路径依赖效应、改革中的种种困难使得许多公共服务的获取依然带有特权色彩。

二、市场经济时代:市场化的公共服务配给

1992年,我国开始建设社会主义市场经济,市场化成为了改革的主旋律。在改革的浪潮中,传统的单位制度逐渐消解,其中最重要的一点就是单位福利的社会化。改革后,单位的功能逐渐单一化,原有的福利功能逐渐被剥离交给了市场。单位福利市场化或者社会化的过程造成两种结果。

第一,由于单位福利逐渐被社会服务所代替,市场交易就成为享有这些服务的方法。在不考虑社会分化的情况下,这种以市场为媒介获取服务的方式与计划经济时代以身份为标准分配福利的方式相比较实现了一种形式上的机会平等。在市场化改革之中,原本存在于单位中的资源可以进入市场这个自由交换领域,这一方面提供了新的机会,新的分配方式,从而产生了社会资源的重组,使原有的那种强制性的集中于身份特权和身份限制的秩序格局受到挑战。另一方面,在市场上,任何服务的供给和获取都是以价格标签为准的,在任何人面前价格是给定的,每个人都有同样的机会享受这些服务。在这场改革之中,医疗和住房作为与每个社会成员关系最为密切的福利在供给机制上都遭遇了巨大的变化。

在医疗方面,计划经济时期的城镇劳保和公费医疗制度的适用范围逐渐缩小,医院的盈利动机也在一系列改革措施之下被激发出来,个人承担的医疗费用快速上涨。改革之前个人几乎不用为医疗作任何支出,而到2002年,卫生部门综合医院的次均门诊费用达到99.6元,次均住院费用为3597.7元,城镇和农村居民人均医疗保健支出分别达到430元和104元,比1990年分别增长1S.7倍和4.5倍。在住房方面,城镇住房由计划经济时期的单位统包逐渐转变为商品化、市场化的供给方式。1979年起我国的城镇住房制度改革大致经历了从1979年到1985年的试点售房、1986年到1990年的提租补贴、1991年到1993年的以租代售、1994年到1997年的住房市场化改革初步确立和1998年以后的全面推进住房货币化和市场化等几个阶段。整体上看,改革的思路是不断强调个人在住房上的责任和在市场在住房供应上的作用,国家和单位直接提供住房的方式被逐渐淘汰,到目前为止,城镇私有住房占住房总量的85%以上,城镇居民自有率在74%左右。

第二,市场化改革的另一个影响是原有的利益格局被逐渐打破,新的利益团体逐渐形成,旧有的利益团体也逐渐开始调整。

首先,形成了新的工人和雇主群体。在计划体制下,国家是唯一的雇主,工人是在单位中从事直接生产活动的群体和职业,伴随着市场经济体制的逐步建立,民营企业逐渐诞生并成为国民经济中非常重要的一个部门,同时,许多曾经的国有企业也通过改制成为民营企业,这样造就了非常庞大的工人群体和企业家群体。这些新兴的群体作为在体制外孕育和诞生的力量,虽然是政治推动的结果,但是并不带有旧体制的利益特征,也就是说,他们从一开始就没有从旧体制中获得任何的资源,原来的单位福利在这些组织中看不到任何身影,他们对这些基本公共服务的获取只能通过市场来实现的。

其次,国企工人的“铁饭碗”被剥夺了。伴随着合同用工制度的建立,国有企业工人丧失旧体制中的身份和利益;国有企业改革使其功能专注于生产,原来“企业办社会”的状况得到了根本的变化,原来的福利也就随之被转移到市场上,国企员工也只能通过市场获得和享受这些服务。

再次,农民群体发生重大的分化,一部分农民离开土地来到城市,成为民营企业、三资企业的雇员,发生了身份的变化,同时另一部分农民仍然留在农村从事着传统的农业生产。前者在市场中通过劳动获得收入,用其收入购买基本公共服务,而后者延续了计划时代公共服务欠账的历史,农民微薄的收入无力购买市场上的各种公共服务,这种情况在市场化改革的二十年来越来越严重,导致了城乡之间在公共服务上的巨大差异。

最后,干部的身份特权在淡化,但是相比较于其他群体,干部在公共服务的获取上却保持了较浓厚的单位色彩。20世纪80年代末,我国建立了公务员制度替代原有的干部人事制度,虽然经过二十余年的发展,公务员制度逐渐被完善,但是公务员在福利方面仍然有很大的延续性。例如在养老金方面,城镇企业职工已经建立了社会统

筹与个人账户相结合的养老保险制度，而公务员养老金的制度依据仍是1978年国务院的104号文件，二者之间存在极大的差异，目前机关事业单位养老金已经是企业的两倍以上。公务员薪酬制度改革的滞后以及中国改革过程中“运动员”和“裁判员”合一的特征是导致这种情况的主要原因。

总体来说，市场化改革使得身份的色彩逐渐淡化，对那些市场中拥有资源优势的人来说，显然这样的改革带来的自由和机会是他们在旧体制中无法企及的，但是对于在改革中利益受损、在资源拥有中处于劣势的人来说失去的是基本生活保障，因而，市场化改革给基本公共服务的配置造成了重大的影响，形成了基本公共服务配置上的一些矛盾。

第一，市场化改革最重要的结果就是形成了一个有产群体，这个群体是改革的受益者，他们在改革中控制了经济资源。在公共服务通过市场供给的背景下，控制了经济资源实际上就在获得基本公共服务方面享有了优势。而与此相对的，改革中没有受益甚至受损的群体在享有基本公共服务方面则处于绝对的劣势。这种优势和劣势的区分不仅仅是因为拥有资本的差异而形成的，而且公共服务的生产和提供者在市场上牟利的动机使得其生产和提供的公共服务更多地偏向于有产者而忽视了无产者的需求和能力，这使得上述优势和劣势的差距更大了。

第二，市场化改革的影响更多地体现在体制外，体制内的改革处于滞后状态。所以，在公共服务的配置上，以公务员为代表的体制内群体享有了更多的从单位制度遗留下来的福利，即公共服务。而体制之外的人只能在市场上寻求公共服务。这种体制内外的差别在基本公共服务供给总体不足的背景下显得十分突出。

第三，由于农民在改革之中仍然处于劣势地位，改革的很多成果没有享受到，在农村公共服务出现缺位的背景下，城乡之间公共服务无论是总量还是人均都呈现出巨大的差距。

第四，改革开放的推进具有“非均衡”性，地区之间在发展的政策、条件、成果上呈现出巨大差异，导致地区间经济水平以及基本公共服务的供给水平和需求能力都产生了很大差距。

所以，市场的力量淡化了单位体制中的身份作用，同时，在特定的社会制度背景下又造就了新的利益群体，他们在获取和享受公共服务上有着不同的机会和能力，这构成了我们倡导公共服务均等化的背景。

作者：中国人民大学 韩巍 来源：《天津行政学院学报》2013年第3期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>>返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 韩巍：我国基本公共服务分配：演进与问题（下） 2014-02-18
- 刘巍巍：社会实践对大学生创新能力培养的作用研究 2014-02-18
- 云南创新机制引进人才 2014-02-18
- 就业性别歧视 难以消除的“社会之痛” 2014-02-18
- 我国收入分配改革任重道远 2014-02-18
- 朱广忠：西方国家政府绩效评估：特征、缺陷及启示（上） 2014-02-18
- 朱广忠：西方国家政府绩效评估：特征、缺陷及启示（下） 2014-02-18
- 宝安日报采访孙锐：宝安要成为创新创业人才之城 深圳市宝安区人才顾问 孙锐报道 2014-02-14

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101

院办电话：010-59762700

科研管理处：010-59762558、59762526

京ICP备10211434号 京公网安备110401200210