

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

《事业单位人事管理条例》解读

2014年劳务派遣市场调查问卷

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（下）

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

2014-01-23

三、走向基本公共服务均等化

波兰尼的“双向运动”理论认为，“自我调节市场”与其运动和扩展会带来经济的高速发展，同时市场自身的缺陷也会逐渐暴露出来，特别是一些社会和环境问题会日益严重，在这种情况下，就会产生“自我调节市场”的对立面“社会的自我保护”，这两种运动共生共存，市场越是发展，社会就越是试图保护自己。自我调节市场的扩展和社会自我保护机制的共存与矛盾运动，构成波兰尼特别关注的社会“双向运动”。经过三十余年经济的高速增长，中国的经济总量显著上升，人民的物质生活也得到了显著改善。但是，正如上文所说的，以市场化为导向的经济改革并没有使基本公共服务以普惠的方式惠及社会的每一个人，只是改革的受益者和生存在旧体制中的人更多地享受了改革的成果。所以，在市场经济高速增长了近二十年之后，基本公共服务均等化这一议题作为“社会的自我保护”运动中的重要部分被提出，成为了中国国家治理的重要领域。

备受关注的医疗卫生方面，2003年“非典”过后，“看病难、看病贵”的问题成为社会各界与政府相关部门关注的焦点问题，同年，国务院开始试点“新型农村合作医疗制度”，到2008年这一制度已经基本在全国农村得到建立。2007年起，国务院开始试点城镇居民基本医疗保险制度。2009年，具有战略指导意义的《关于深化医药卫生体制改革的意见》出台，其中对基本公共卫生服务均等化做了相关规定。自当年起，国家在预算中按人头安排公共卫生服务经费，并在2011年将这一经费从人均每年15元提高至25元。住房方面，保障性住房政策开始进入政府议程。2007年，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台，提出要建立健全以廉租房和经济适用房为主体的保障性住房体系的目标。2009年的《政府工作报告》又提出要加快保障性住房建设，同年，住房城乡建设部、国家发改委和财政部联合发出《2009-2011年廉租住房保障规划》，将各地方的廉租住房保障任务予以细化。当前，保障房建设已经成为各地方政府工作的重要内容。义务教育方面，2003年开始，国家在农村地区实行面向贫困学龄人口的“两免一补”政策，2006年，农村义务教育实行全免费，2008年秋季学期起，城市义务教育实行全免费，义务教育均等化迈出了实质性一步。

综上所述，基本公共服务均等化的提出既是国家应对市场化带来的种种社会问题的重大战略，也是对旧体制中遗留的各种顽症的一种改革手段，这一议题在中国有着非同寻常的意义，也必将面临巨大的阻力和障碍。虽然新世纪以来政府已经开始推行一批公共服务均等化的政策，但是基本公共服务均等化的实现仍然面临一些重大的难题。

第一，如何保障普通公民与公务员均等地享有基本公共服务，既包括获取机会的均等，也包括服务品质上的均等。在从计划体制到市场体制的过程中，单位制度虽然在逐步消解，但是很多单位中的活动方式保留了下来，特别是党政机关仍保留着浓厚的单位色彩，在其中工作的公务人员保留了计划色彩浓重的单位福利，这些福利与我们今天所倡导的基本公共服务均等化显然是不一致的。同时，由于政府是基本公共服务最主要的供给主体，所以公务员都有更多的机会享有更优质的公共服务。显然，基本公共服务要改变这样的局面需要进行重大的改革，包括公务员薪酬福利改革，党政机关福利的社会化改革，以及医院、学校等基本公共服务生产者在运营、管理上的改革。

第二，每一个社会成员都有享受基本公共服务的权利，但是，由于改革造成了人们在收入上的巨大差异，因此，如何保障基本公共服务能够惠及低收入群体成为另一个亟待解决的问题。造成这个问题的原因有两个方面：从基本公共服务的供给方来说，市场化改革使他们有了强烈的牟利动机，基本公共服务供给中价格低廉、低端普惠公共服务的缺失也就不足为奇了；从需求方来说，货币收入的差距是最直接的原因，这一问题的解决需要国家完善收入再分配体制。

第三，改变农村地区基本公共服务稀缺的状况是基本公共服务均等化要解决的又一个重要问题。无论是改革之前还是改革当中，导致农民无法享有基本公共服务的重要原因是户籍制度的二元分割，改革之后，农民收入增长缓慢，无力购买市场中的公共服务加剧了这种情况。因而在改革中要更重视农民享受基本公共服务的问题。

第四，关注残疾人等特殊群体对基本公共服务的需求。特殊群体对基本公共服务的需求不同于普通人，由于基本公共服务要保障人的基本权益，所以对于特殊人群来说提供特殊的基本公共服务才能在价值上实现他们与普通人的公平。

此外，地区间差异是非均衡化的发展战略导致的问题，因而，如何保障地区间公民享有同等的基本公共服务也是一个有待克服的难题。

四、基本公共服务均等化的历史逻辑

从计划经济时代的身份取向，到市场化改革中的货币取向再到今天基本公共服务均等化的提出，基本公共服务的供给和分配不断以新的面貌出现，在传承和变化中显示了公共服务分配价值的演进。就基本公共服务本身来说，它的分配在价值上经历了缺乏价值考量、形式公平和实质公平的变化。

在计划经济时代，以身份为导向，以单位为载体进行的福利分配在名义上是平均主义的，但实际上是有条件的平均主义，是单位内部的、同一身份内部的平均主义。福利的供给是对国家公共服务供给缺失的补充，因而由单位个体提供的福利并不考虑在全社会中是否公平，这样的考虑超出了单位的思考范围，所以，计划经济年代的福利分配是一种缺乏价值指导的活动。

到了市场化改革的年代，公共服务通过市场进行配置，这种以货币、资本为中介进行的配置给所有人以公平的机会去获取公共服务。这种机会公平不是因为我们对于公共服务的性质有了深刻的认识，而是市场的特性使然。在市场上，人们虽然能力上有差别，但在机会上是均等的，每个人都有同等的机会去获得在市场上交易的商品，市场提供的公共服务也不例外。但是，因为这种机会公平不是由公共服务本身的性质决定的，而且市场化的其他影响扭曲了这种机会上的均等，所以这种公平至多只能算是形式公平。阿玛蒂亚·森在对功利主义进行批判时认为，以收入和财富为目标的发展观念漠视分配、缺乏足够的信息基础，并不能给人们带来真正的发展，必须要以更宽广的视野和更加坚实的信息基础才能促进人的真正发展。市场化改革实际上经历着这种过程，因而必须要对基本公共服务有更准确的认识，在供给上将公平作为首要的价值。

基本公共服务均等化的提出意味着基本公共服务的分配确立了公平的首要价值，意味着实质公平。罗尔斯在他的作为公平的正义中确立的社会经济领域的原则是：社会和经济的不平等应当这样安排，使它们在与正义的储存原则一致的情况下，适合于最少受惠者的最大利益；并且依赖于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。由于市场化改革中的公共服务分配实质上是不平等的，所以某种意义上，基本公共服务均等化这一议题可视为罗尔斯的这条原则在中国社会建设方面的体现。基于对基本公共服务的认识，基本公共服务均等化意味着基本公共服务供给中政府责任的重理和供给机制的重建，无论具体的制度安排如何，在这一议题上政府要扮演更加积极的角色以维护社会的公平正义。

党的十八大报告继续将基本公共服务均等化作为重要的施政目标，国家“十二五”规划中也将社会建设提到了新的高度加以强调。这些都表明基本公共服务均等化在现在和将来很长时期都是中国社会发展的主题，我们必须把握住基本公共服务均等化的价值取向，同时认清中国历史和现实赋予基本公共服务均等化这一主题的具体任务，为公平、普惠的基本公共服务体系的建立奠定坚实的基础。

参考文献：

- [1]杨晓民,周翼虎.中国单位制度[M].北京:中国经济出版社,2002.
- [2]李路路,李汉林.中国的单位组织:资源、权力与交换[M].杭州:浙江人民出版社,2000.
- [3]路风.单位:一种特殊的社会组织形式[J].中国社会科学季刊,1989,(1).
- [4]李金.中国社会分层秩序在市场化过程中的变化:去身份化与再身份化[J].工学习与实践,2006,(11).
- [5]丁宁宁,葛延风.构建和谐社会:30年社会政策聚焦[M].北京:中国发展出版社,2008.
- [6]卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [7]阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [8]约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988.

作者简介:韩巍(1987-),男,青海乐都人,中国人民大学公共管理学院博士生。

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

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16

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