

为和谐社会夯实基本公共服务均等化基础

◎主持人: 邹民生 乐嘉春

■嘉宾



夏锋: 中国(海南)改革发展研究院农村经济研究所助理研究员, 东北大学研究生院中政院分院博士研究生, 研究方向: 中国转轨经济理论与实践, 农村经济等

实现基本公共服务均等化: 中国社会一大发展课题

主持人: 党的十七大闭幕了。这次会议不仅为今后几年、十几年, 甚至更长时期中国的发展指明了方向, 而且在思想理论上也有新的飞跃。今天, 我们这就是一个关于民生的大话题来谈, 这就是本次会议提到的一个重要内容——基本公共服务均等化问题。我知道, 你们在这方面有不少研究, 对此有什么看法?

夏锋: 胡锦涛总书记在十七大报告中表示, 把“着力保障和改善民生”、“注重实现基本公共服务均等化”作为统筹城乡发展、促进区域协调发展的重要手段。可以预见, 这将是未来我国经济社会发展一大非常重要的课题。公共服务的属性, 决定了政府在提供基本公共服务方面的重要角色和责任。从某种意义上说, 通过实现基本公共服务均等化, 是政府所代表的公平、正义的最后一道防线。因此, 无论是基础教育、公共卫生, 还是社会保障以及公共就业等方面的城乡差距, 区域、性别差距, 都与政府在这方面的作为有关。

我国“基本公共服务均等化”原则的正式提出, 是在《“十一五”规划纲要》中, 党的第十六届六中全会通过的《构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》对实现基本公共服务均等化作了更详尽的阐述。可见, 基本公共服务均等化已经成为中国政府贯彻以人为本的科学发展观, 推动经济社会全面、协调、可持续发展的重要指导原则。

主持人: 能否解释一下什么是基本公共服务均等化?

夏锋: 所谓基本公共服务均等化, 其实质在于政府要为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务, 就是要让全体社会成员享受水平大致相当的基本公共服务, 以促进社会公平, 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”。

首先, 我们不要把基本公共服务均等化误解为公共服务的平均化, 其本质内涵是指在基本公共服务方面有全国统一的制度安排, 也就是说, 基本公共服务的水平可以有一定的差别, 但制度建设应当追求统一。

比如说, 城市有最低生活保障制度, 农村也在探索建立最低生活保障制度, 最低生活保障的标准可以根据各地经济发展实际来确定, 但在制度设计上必须统一。

其次, 基本公共服务均等化并不排斥社会成员的自由选择权。比如医疗卫生服务, 在基本公共医疗卫生服务方面必须有均等化制度安排, 但如果你家庭生活情况很好, 要接受更好、更高级的医疗服务, 那就超出基本公共服务的范畴。

再者, 基本公共服务均等化, 是要将基本公共服务的差距控制在社会可承受的范围内。

基本公共服务均等化: 在缓解三大差距中将发挥重大作用

主持人: 那么, 为什么我们现在要提出基本公共服务均等化? 提出这样一个政府政策思路背景是什么?

夏锋: 改革开放 29 年, 我国的经济总量和综合国力大大提升, 人民生活水平也显著提高。在这 29 年里, 我国经济保持了年均 9.7% 的增长速度, 2006 年国内生产总值达到 209406.8 亿元, 比 1978 年增长了近 57 倍, 人均 GDP 从 2000 年的 7858 元增加到 2006 年 15973 元, 达到了中等收入发达国家水平; 财政收入年均增长 13.45%, 由 1978 年的 1132.26 亿元增加到 38730.62 亿元, 增长了 33 倍; 代表城乡居民生活水平的恩格尔系数分别从 1978 年的 57.5% 和 67.7% 下降到 2006 年的 35.8% 和 43%, 总体上进入小康社会。

这些成就被世界誉为“中国经济增长奇迹”。

然而, 与此同时, 城乡差距、区域差

距、贫富差距这“三大差距”也不断呈扩大趋势, 造成了复杂的、日益突出的社会矛盾和社会问题, 且对经济的可持续发展构成了主要威胁。时下, 广大社会成员对缩小“三大差距”、实现基本公共服务均等化的需求比以往任何时期都更为强烈、更为迫切。

另一方面, 我国现在也具备了统筹城乡、区域协调发展的时机和条件。目前, 我国财政每年增长差不多接近 1 万亿, 还持有大量的外汇储备。而义务教育和公共医疗卫生这两项最基本的公共服务支出每年大概在千亿以内。因此, 政府已经有能力来为广大社会成员提供基本公共服务。

应当说, 现在是扩大政府公共服务支出, 加快推进公共服务型财政建设的最好时机。换一个角度看, 现在我们应当用发展的眼光看这个问题, 充分估计基本公共服务均等化在缓解“三大差距”中的重大作用, 为建设和谐社会提供制度保证。

据有关研究机构对西北四省(甘肃、宁夏、青海、四川)和江、浙两省调研情况看, 由于各种自然条件的局限, 西部地区要在短时间内在经济总量上赶上东南沿海地区, 并不现实。问题在于, “因教育程度低致贫”和“因病返贫”在西部农村带有一定的普遍性, 成为制约西部地区脱贫的直接因素。因此, 缩小区域收入差距, 必须注重实现区域基本公共服务均等化。

同理, 缩小城乡收入差距, “着力点”应当放到缩小城乡之间基本公共服务供给之间的过大差距。一项对专家的问卷调查结果也验证了这一点: 56.3% 的专家认为“着力点”应当放到缩小城乡基本公共服务差距上。

近些年, 基本公共服务个人承担的费用上涨过快, 大大超过了中低收入家庭可支配收入的增长速度, 这是贫富差距不断扩大的重要原因之一。为城镇困难群体提供义务教育、公共医疗和社会保障等基本公共服务, 不仅可以直接缓解并缩小贫富差距, 还可以通过提高他们的自身素质, 增强其获取收入的能力。

正如诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森所言, 贫困是对个人基本能力的剥夺, 而不仅仅是收入低下; 更好的教育、培训和卫生保健不仅提高个人生活质量, 而且通过提高其能力使其免于陷入贫困。

基本公共服务均等化: 政府在宏观上要有战略规划 and 安排

主持人: 显然, 政府在提供基本公

共服务方面肩负着重担。在推行基本公共服务均等化方面又该做些什么呢?

夏锋: 是的, 政府在提供基本公共服务方面担负着主要责任。这可以从两方面来谈, 一个是政策与规划。也就是宏观方面, 需要有战略眼光, 战略安排。首先, 公共政策的制定和实施要充分体现公平正义。

第一, 将公共利益作为公共政策选择的首要价值取向。孙立平教授说, 我国已经进入“利益博弈时代”。在市场经济条件下, 利益分化和利益博弈的出现有一定的客观必然性。但是, 公共政策的制定和实施必须超越局部利益, 把公共利益作为首要价值取向。这就要求政府把维护社会公平正义作为公共政策制定和实施的基本原则, 提高政府的公共服务能力。

第二, 公共政策的制定要防止利益部门化倾向。为防止以部门利益影响公共利益, 需要进一步完善公共政策制定程序; 推进相关立法进程, 规范部门职责; 积极推行立法回避制度, 确保立法程序公正; 建立公共政策的咨询制度, 确保公共政策的科学性。

第三, 公共政策的实施要防止“走形变样”。在加强公共政策统一规划的同时, 对公共政策的执行结果实行严格的行政问责。防止政策执行过程中“上有政策, 下有对策”的现象, 确保公共政策在执行中实现既定目标。

其次, 应制定全国性的基本公共服务均等化战略规划。

考虑到中国城乡差距、区域差距、

贫富差距仍在拉大的现实, 应尽快着手在全国范围内制定基本公共服务均等化的战略规划和实施策略, 统筹安排、系统规划, 分步骤地推进:

第一, 制定基本公共服务全国最低标准, 设置明确的时间表, 使基本公共服务覆盖到全体社会成员, 并明确基本公共服务均等化的实施进度和保障措施。

第二, 在正视基本公共服务水平存在一定差距的前提下, 先行在全国统一制度安排, 解决不同省(市)、不同部门各自制订政策, 政策口径不统一、方向不明确、跨城乡、区域对接困难的问题。

基本公共服务均等化: 政府在微观上有两件事要做

主持人: 那么, 在微观方面呢? 微观方面政府又该做些什么呢?

夏锋: 微观方面, 有两点值得强调, 一是政府职能, 二是财政安排。

首先, 要以转变政府职能为重点,

加强政府公共服务机构建设。

第一, 要改变公共服务机构“上下一般粗”、职能趋同化严重的现象。从中国的实际看, 应将中央专属事项、中央和地方共管的事项、地方自有事项严格区分开来, 中央和地方共管事项也应尽量用列举法明确各级政府的职责, 尽量避免在同一区域内按管理对象分工, 由多层政府管理同一公共事务。

第二, 要克服公共服务管理事务分工过细, 有关部门职能交叉、相互扯皮的现象。按照“一件事由一个部门主管”的原则, 合理界定各部门之间的职责分工。凡相同或相近的职能应由一个部门承担, 防止政出多门、多头管理现象的发生。根据国际经验, 中国可以在时机成熟、条件具备的情况下进行试点大部制管理模式。

第三, 按照构建公共服务体系的要求, 统筹设计和推进事业单位改革。事业单位改革的基本目标是建立统一、有效的公共服务体系。在公共服务体系总体设计方案没有出台前, 事业单位改革在实践中难免以“减少开支、缩减人员”为目标。如果把事业单位改革置于公共服务体制建设框架下统筹设计和安排, 这项改革就有可能取得实质性突破。

其次, 要改革完善公共财政制度。第一, 调整财政支出结构, 把更多资金投入基本公共服务领域。进一步加大财政在教育、卫生、文化、就业、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等方面的投入。加强对重点支出项目的保障力度, 向农村倾斜, 向社会事业发展的薄弱环节倾斜, 向困难地区、困难基层、困难群众倾斜。

第二, 以基本公共服务均等化为导向, 进一步深化省以下财政管理体制。探索推进省直接管县的财政管理体制, 减少政府间财政关系的层级; 积极推进乡镇财政管理体制试点, 进一步规范和调整县与乡之间的财政关系; 完善激励约束机制, 强化省级政府调节地方财力分配的责任, 增强省级财政对市县级财政的指导和协调功能, 逐步形成合理、平衡的纵向与横向财力分布格局, 逐步强化基层政府供给基本公共服务的体制保障能力。

第三, 完善和规范中央财政对地方的转移支付制度。优化转移支付结构, 增加一般性转移支付规模, 使其成为转移支付的主要形式; 加强中央对地方专项转移支付管理, 逐步减少中央各部提供公共服务的支出责任, 强化政策规划、指导和监督职能; 建立监督评价体系, 着力提高中央财政转移支付效果。

■看点

●我国“基本公共服务均等化”原则的正式提出, 是在《“十一五”规划纲要》中, 党的第十六届六中全会通过的《构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》对实现基本公共服务均等化作了更详尽的阐述。可见, 基本公共服务均等化已经成为中国政府贯彻以人为本的科学发展观, 推动经济社会全面、协调、可持续发展的重要指导原则。

●所谓基本公共服务均等化, 其实质在于政府要为全体社会成员提供基本而有保障的公共产品和公共服务, 就是要让全体社会成员享受水平大致相当的基本公共服务, 以促进社会公平, 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”。但是, 我们不要把基本公共服务均等化误解为公共服务的平均化, 也不排斥社会成员的自由选择权及要将基本公共服务的差距控制在社会可承受的范围内。

●城乡差距、区域差距、贫富差距这“三大差距”不断呈扩大趋势, 造成了复杂的、日益突出的社会矛盾和社会问题, 且对经济的可持续发展构成了主要威胁。但是, 我国现在已具备了统筹城乡、区域协调发展的时机和条件, 目前是扩大政府公共服务支出, 加快推进公共服务型财政建设的最好时机。换一个角度看, 现在我们应当用发展的眼光看这个问题, 充分估计基本公共服务均等化在缓解“三大差距”中的重大作用, 为建设和谐社会提供制度保证。

●基本公共服务均等化, 政府在微观上有两件事要做: 首先, 要以转变政府职能为重点, 加强政府公共服务机构建设。第一, 将公共利益作为公共政策选择的首要价值取向; 第二, 公共政策的制定要防止利益部门化倾向; 第三, 公共政策的实施要防止“走形变样”。其次, 要改革完善公共财政制度。第一, 调整财政支出结构, 把更多资金投入基本公共服务领域; 第二, 以基本公共服务均等化为导向, 进一步深化省以下财政管理体制; 第三, 完善和规范中央财政对地方的转移支付制度。

■编余

党的十七大闭幕了。这次会议在民生问题上有许多战略性提法, 引起不同地区老百姓, 特别是低收入者的广泛关注。十七大报告把“着力保障和改善民生”、“注重实现基本公共服务均等化”作为统筹城乡发展、促进区域协调发展的重要手段, 尤为引人共鸣。为什么会这样呢? 这就是我们本次与嘉宾对话的一大原因。

据夏锋观察, 改革开放以来, 我国经济总量和综合国力大大提升, 人民生活水平也显著提高。中国的成就被誉为“经济增长奇迹”。但与此同时, 城乡差距、区域差距、贫富差距也在不断扩大。老百姓对缩小这“三大差距”、实现基本公共服务均等化的呼声比任何时期都强烈。而我国财力渐丰, 政府有能力为老百姓提供基本公共服务。

夏锋认为, 公共服务的属性, 决定了政府在提供基本公共服务方面的角色和责任。在基础教育、公共卫生、社会保障等方面的城乡差距, 区域、性别差距, 都与政府作为有关。应制定全国性的基本公共服务均等化战略, 转变政府职能, 加强公共服务机构建设, 完善公共财政制度。显然, 这是一项复杂的系统工程。

在这方面, 资本市场能否有所作为? 其实也值得思考。

——亚夫

政策“着力点”应放到缩小城乡公共服务差距上

◎夏锋

十七大报告提出, 缩小区域发展差距, 必须注重实现基本公共服务均等化。可以预期, 在不久的将来, 在政府提供的公共服务方面, 从政策到措施会有让人欣慰的变化。

那么, 目前, 在政府提供的公共服务方面情况怎样呢? 扼要说来, 目前, 城乡之间、区域之间、不同社会群体之间的差距不仅表现在经济发展水平和居民收入方面, 更反映在政府提供的基本公共服务方面。

第一, 城乡基本公共服务差距。改革开放初, 城乡居民收入比只有 2.3: 1, 到 2006 年, 这一比例扩大到 3.3: 1, 如果把城乡居民享受的基本公共服务计算在内, 二者的比例大概在 5-6: 1, 按照这个分析, 公共服务因素在城乡收入差距中的影响比重约为 30%-40%。

其中, 城乡教育资源配置不均是城乡义务教育差距的一个主要原因, 占人口比例较大农村人口享受的教育资源, 比城市享受的教育资源要少得多。《国家教育督导报告 2005》显示, 全国小学和初中生均预算内公用经费城乡之比分别为 1.4: 1 和 1.3: 1。

农村义务教育服务供给短缺的直接后果就是城乡劳动力受教育年限存

在一定差距。农村劳动力中有相当一部分只完成小学, 没有上初中。农村劳动力素质的低下是导致农民增收困难的重要原因。

还有, 从总量上看, 城乡差距突出表现在总人口 60% 的农村人口仅享有 25% 的公共卫生资源; 从人均水平看, 1990 到 2005 年期间, 城乡人均卫生费用之间的差距还在扩大。2005 年, 中国人均卫生总费用为 662.3 元。其中, 城市为 1122.8 元, 农村为 318.5 元, 城市为农村的 3.53 倍。

因此, 缩小城乡收入差距, “着力点”应当放到缩小城乡之间基本公共服务供给之间的过大差距。关于其他基本公共服务, 城乡差距也比较大。比如说, 城市已经建立了相对完善的社会保障制度, 而农村养老保险制度、最低生活保障制度还处于探索阶段。

第二, 区域基本公共服务差距。区域发展不平衡是中国的基本国情。改革开放以来, 各地区经济都有很大发展, 但区域差距总体上是扩大的趋势。十七大报告指出, “缩小区域发展差距, 必须注重实现基本公共服务均等化”。由于现行体制、政策和地区经济发展水平的制约, 基本公共服务水平的区域差距仍然突出。

我们仍以义务教育与公共医疗卫

生两种基本公共服务为例来分析。

从 2006 年开始, 全部免除西部地区农村义务教育阶段学生学杂费, 2007 年扩大到中部和东部地区, 这使义务教育的区域差距加快缩小。但从义务教育投入来看, 东、中、西部差距仍然较大。

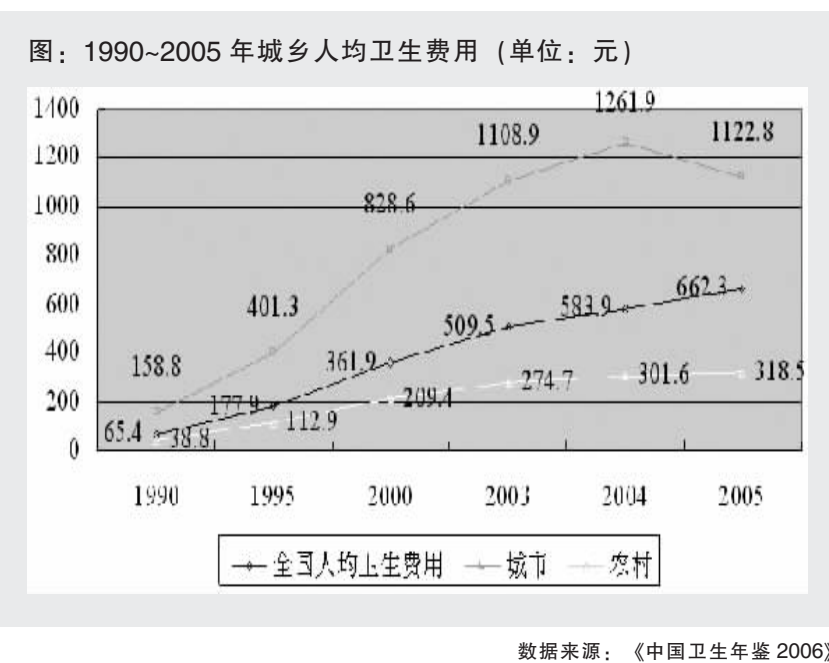
中国政府在实施西部大开发战略中, 加大了对西部地区公共卫生和基本医疗的投入力度, 明显改善西部地区的医疗卫生状况。但目前在公共卫生与基本医疗方面仍然存在比较明显的区域差距。

其中, 卫生经费投入差距最为明显。2005 年, 东、中、西部地区的人均财政预算卫生支出分别为 109.33 元、56.24 元和 83.4 元, 中、西部都低于全国平均水平, 中部最低。西部人均卫生财政支出之所以高于中部, 主要得益于西部大开发战略。

其他基本公共服务, 如社会保障、公共就业服务等, 东部也明显高于中、西部。

客观分析城乡之间、区域之间基本公共服务差距, 有发展阶段因素的影响, 而更多的是政策、体制因素的影响。

改革开放之初, 我国经济总量只有不到 4000 亿元, 财政收入只有 1000 多亿元。那个时候, 各级政府的



注意力主要集中在发展经济上, 尽快摆脱贫穷、落后的局面。在相当长的时期里, 贯彻“效率优先, 兼顾公平”经济社会发展原则, 实施了非均衡的发展战略, 其结果是城市和东部地区率先发展起来。

经济发展比较好的地区, 公共服务供给就相对多些, 经济发展比较落后的地区, 公共服务的供给就相对

少。这样, 城乡之间、区域之间、不同社会群体之间的公共服务差距越拉越大。

当然, 那时广大社会成员对基本公共服务的需求也没有现在这么强烈, 所引发的社会问题还没有现在那么突出。从经济社会发展的进程角度看, 这样的发展也是符合经济发展实际的。