

基本公共服务均等化的内涵、目标追求及必要性研究

——基于京津冀一体化视野下的角度视察

李清章¹, 赵峰¹, 张京²

(1.河北工程大学 文学院, 河北 邯郸 056038; 2. 河北省人力资源与社会保障厅, 河北 石家庄 050051)

[摘要]随着京津冀一体化战略地位的提升, 如何实现河北省基本公共服务均等化的目标就有着积极的现实意义和深远的历史意义。只有对基本公共服务均等化的内涵、目标追求及必要性进行研究, 有助于厘清存在于其上的不当认识, 从而有助于河北省基本公共服务均等化健康发展。

[关键词]均等化; 内涵; 目标; 必要性

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.006

[中图分类号] C931

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2016)01-018-04

目今, 随着京津冀一体化战略地位的提升, 如何实现河北省基本公共服务均等化的目标已具有历史的急迫性。可惜的是, 目前对该项研究仍存在许多模糊地带和灰色空间, 在一定程度上制约了该目标的有效实现。因此基于京津冀一体化的视野下, 研习基本公共服务均等化的内涵、目标追求及其河北省本公共服务均等化发展的必要性, 就尤为必要。

一、基本公共服务均等化的内涵

实现基本公共服务均等化, 是党的十七大作出的重大战略决策。推进基本公共服务均等化是经济、社会又好又快发展的必然要求, 是加快城乡统筹步伐和缩小区域发展差距的直接动力, 是实现人的全面发展和构建和谐社会的重要支撑, 也是完善公共财政体制的重要目标之一。只有在明晰基本公共服务均等化内涵的基础上, 才能保证均等化目标制定的理性和可持续性, 唯如此, 才能保证河北省基本公共服务均等化发展的理性和健康。

基本公共服务的含义是一个动态的概念。尽管公共服务追求的终极目标是“公共利益”, 但对于何为公共服务仍莫衷一是, 反映了这一概念的时代性和动态性。法国法学家莱昂·狄骥在看到主权绝对权力的危险后, 认为国家的本质是公共服务, 且“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的, 就是一项公共服务。只要它具有排除通过政府干预, 否则便不能得到保障的特征。”^[1]这一认识对我国学界影响很大。国内学者臧乃康认为公共服务是“现代国家基于社会契约的公共性理念的公共活动”^[2]。这种认识强调了国家履行“社会契约”的当然义务, 显然受法国学者卢梭的影响很深。曹静晖博士认为基本公共服务是指“在独立的市场主体供给失效的情况下, 由

政府提供的、由公共财政全额支付惠及全体国民的公共服务”^[3], 这种认识的不足就是忽略了政府的能动性, 认为其只是在市场主体失效的情况下的被动而为。目前我国追求的基本公共服务均等化显然具有“公共服务”和“基本”两个特征, 故对政府在其中的作用必须理性认识。中国(海南)改革发展研究院认为均等化具有四个特点: 1. 均等化并不是从实物量、构成、或价值量上的完全等同, 而是一种大体上相等或可比的, 2. 均等化是在承认客观差异和城乡差异前提下的均等化。3. 均等化更加关注弱势群体。4. 均等化是一个动态和变化的过程。^[4]这种认识是较为客观的。

综上, 笔者赞同这种观点, 基本公共服务均等化就是指“基于公平正义原则和经济社会发展水平, 政府将城乡之间、区域之间和群体之间的非均衡控制在社会能够容忍的范围内, 以保障全体国民不论民族、种族、性别、身份、贫富、职业等都能均衡地享有公共资源和发展成果, 最大限度地满足公民的基本需求。”^[3]而且均等化的实现应当具有如下特征: (1) 新的政治阶层出现。随着城乡一体化的发展, 均等化的实现必将会促进一个新的政治阶层的出现, 这个阶层初期可能游离于城乡之间, 但最终会作为独立的阶层而出现, 这是值得注意的。(2) 均等化的结果具有不可预料性和不可逆转性。随着均等化的发展, 其结果尽管有可预期性, 但也充满不可预料性, 绝对不可盲目, 而且均等化的发展具有不可逆转性, 必须增加前瞻性。(3) 进一步促进社会阶层分化, 将呈现阶层多元性。这些阶层尽管可能处于掌控之中, 但对其中潜在负面效应必须有充分的评估。(4) 基层组织建设将进一步朝“地方精英化”的方向发展。这种发展由于利益分布的不均衡, 很可能使一些地方精英眼界不开阔、注重地

[投稿日期] 2016-01-23

[基金项目] 2015年度河北省社会科学基金项目(编号: HB15ZZ016); 河北省“三化”及其协同发展研究基地项目

[作者简介] 李清章(1969-), 男, 河北邯郸人, 讲师, 博士, 研究方向: 中国古代法制史研究。

方利益，甚而可能被地方家族等非政治集团所控制。

(5) 均等化的发展必将促进经济发展态势的多元化。在发展均等化过程中，必须照顾农村特情，在经济政策、法律保障等方面有所侧重。

二、河北基本公共服务均等化的目标追求

诚如习近平总书记所言：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”^[5]无疑为基本公共服务均等化的实现确定了目标，那就是：更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境。

理论上讲，人类的存在有两种追求，一种是物质上的，一种是精神上的。尽管物质条件足以维持人类的生存，但未必足以满足人类的精神追求，促进人类的全面发展。早在十九世纪，法国空想社会主义者德尼维拉斯就认为“健全的体魄、心灵上的安静、自由、良好的教育、行善、有教养人的社交范围，上乘的食物衣着、舒适的住宅等。只要适度地加以利用而且不把心思全用在这些方面，上述的东西是能够给人的生活带来幸福的。”^[6]其所确定目标尽管具有空想的成分，但无疑反映了人类对美好生活的向往。国内学者唐钧认为公共服务的目标至少包括生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权。^[7]这种追求和十八大目标的要求有异曲同工之妙，所不同的是中国共产党人将这种美妙的蓝图一步步在转化成现实。实践上，许多省份就均等化目标在本省的实现进行了探索，在这方面广东和山东很有特点。广东省将基本公共服务的范围确定为两大类八项内容，即基础服务类（包括公共教育、公共卫生、公共文化体育、公共交通等四项）和基本保障类（包括生活保障、住房保障、就业保障、医疗保障等四项）。^[8]山东省将推进公共服务均等化作为新型城镇化发展的需要和基本的民生保障，将基本公共服务范围确定在：人口服务管理改革、优化教育资源、城乡基本医疗保险并轨、农业转移人口纳入城镇住房保障和公积金制度覆盖范围、协调发展居家、社区和机构养老方式，努力解决丧失生活自理能力老年人的养老问题等方面。^[9]河北省的相关地市也进行了有益的尝试。如河北省邯郸市出台《关于推进新型城镇化的意见》，通过健

全城镇基本公共服务体系，提高社会保障、医疗卫生、子女就学、就业培训、住房保障等公共服务能力，这就为河北省基本公共服务均等化规制了一定借鉴^[10]。

综上，河北省基本公共服务均等化目标应有以下共性：（1）基本生活目标的差别而可控。河北省在京津冀协同发展三角中属于较弱的一角，和京津相比，河北省的基本生活目标必须既不能有明显的过度差异，也必须因地制宜而具有可控性，这种做法可以借用国际上“主权财富基金”的办法，在京津冀协同发展中，设立基本生活目标的基本基金，由中央政府通过特定税收与预算分配、可再生资源收入和省市收支盈余方式积累而成，由中央统一掌握，作为调控。（2）教育资源的共享加补偿。通过京津冀教育联盟的形式，确定教育目标的互补共益机制，在一些专业上防止重复设置，过度扩充，造成教育收益的不均，同时应利用城镇化的充分成果，将外来务工人员子女纳入公共教育体系，并努力改善办学条件，追求教育收益的“均等。”（3）社会保障体制的均等并一体化。在京津冀一体化视野下，只有建立均等一体化的社会保障机制，才能实现体面劳动，实现社会职业的良好流动，才能为创造更高水平的医疗卫生服务创造良好的条件，实现均衡健康发展。（4）社区规划的差别而系统。由于各地区性质的差异，人们收入的不均以及精神追求的不同，在社区规划等方面必须既有差别性，也有系统性。社区建设要集约、完整和连接性。差别性是照顾不同阶层的需要，“贫穷是个不好的字眼，必须让一个社区容纳不同的人，增加向上进取（精神）。”^[11]系统性是为了防止因差别而造成的新的社会矛盾。因为人口的集中或分散、人民追求的性质、职业和爱好的重大影响、以及相邻省市县的政治经济政策都会对社区规划有着潜移默化的影响。只有这样才能保证城镇化的健康发展，才能借助京津冀一体化的战略机遇期实现均衡发展，使改革开放的成果最大地惠及百姓。

三、京津冀一体化视野下河北省公共服务均等化发展的必要性

目前京津冀一体化的稳健运行，既打破了原有的利益格局，实现发展的利益均沾，也使原有的政治格局面临极大的调整，所有这些都需要在坚持中央主导的前提下，实现区域的协调发展。对于河北省来讲，实现河北省公共服务均等化的目标在京津

冀一体化的大环境下具有相当的必要性。

政治上的必要性。在我国,行政主导对经济发展是极端重要的,由于中介组织的不成熟,更谈不上发达,反映在缩小城乡差距,保护农民利益和地位上,就是对政府的过度依赖,但其弊端也在于这种依赖,可能影响农民参与的积极性,甚至激发更大的过度欲求。“在现代化政治中,农村扮演者关键性的‘钟摆’角色。”^[12]在京津冀一体化视野下,通过追求公共服务均等化的目标,来化解社会矛盾,追求社会公正、公平的实现,是一个明智的政治抉择。河北省在京津冀一体化中,处于较为弱势的地位。对于均等化的要求和目标不仅要有切实的法律保障,同时也要发挥新媒体的作用,因势引导,反对追求所谓的过度平等,必须强调平等中的差异。要看到京津冀一体化的实现也是一个巨大的政治革命,对原有传统生活的冲击和影响也将是剧烈的。

经济上的必要性。针对京津冀一体化难得机遇,河北省必须发挥自身优势,积极主动作为,加大产业转型升级^[13]京、津、冀地缘相亲,人缘相近,彼此之间有着很强的经济互补性。尽管京津冀一体化酝酿多年,三省市也为此做出了不同的努力,但由于在中国行政主导的前提下,不同地区的利益很难得到协调,反过来,这种不相协调的发展也使一些矛盾急剧化。2014年,李克强总理在《政府工作报告》中将“京津冀协同发展”纳入国内经济“三大支撑带”,凸显出京津冀三地协同发展的重要战略意义。作为承接京津经济功能转换的地区,只有建立良好的协调补偿机制,均衡民众心理期待,才能防止三省市之间因发展不均而造成差异感和失落感,表现在公共服务均等化上,就必须使河北省均等化目标的实现具有可期待性、可均衡性,形成良好的利益均沾格局。

文化上的必要性。由于京、津、冀教育资源的不均匀,造成了三地区劳动力文化差异和经济结构的不均衡性,而这种不均衡性很容易引起意识“异化”,而“异化”很容易引起不同民众挫折感和焦虑感。文化背景的差异容易造成追求的绝对平等,而这既不现实,也是有危险的。在三省市中,河北省的农业人口最多,尤其是环首都贫困带的县市的人口数量很大,如果在文化教育上不实现均等发展,势必造成劳动力素质的降低,而劳动力素质的降低,又必将引起择业流动的困难,势必会形成新的贫困阶层,这就要求河北省在推进基本公共服务均等化过程中,必须创新文化人才培养机制,通过整合职业教育资源和采取产学研联合方式,提高劳动力的文化素养和技术水平。^[14]

四、结语

目前,京津冀一体化的战略在党中央主导下在有序进行,这为河北省基本公共服务均等化的推进提供了难得的机遇。尽管如是,我们也不可盲目乐观,公共服务均等化的实现既然是一个非常现实的目标,它就需要一些中间阶段来完成,这些中间阶段的任何一因素如何发生变化,都会引起连锁反应,而影响这一目标的实现。同理,公共服务均等化的实现也是个动态的过程,也就需要因时克服这一过程中的阻碍因素,而这些因素包括通过立法破除行政壁垒和地方保护主义,使三地各项法规所调整的社会关系、规范内容、法律责任统一协调,而这些也同样不可能毕其功于一役。因此厘清在这些方面的一些认识是有着积极意义的,也必将有利于河北省公共服务均等化的健康发展。

参考文献:

- [1] 莱昂·狄骥. 污名: 公法的变迁: 法律与国家[M]. 沈阳: 辽海出版社, 1999.
- [2] 臧乃康. 基本公共服务均等化的政府绩效评估障碍与消解[J]. 江苏社会科学, 2009(5): 115-118.
- [3] 曹静晖. 基本公共服务均等化的制度障碍及实现路径[J]. 华中科技大学学报, 2011(1): 25-28.
- [4] 中国(海南)改革发展研究院. 基本公共服务与中国人类发展[M]. 北京: 经济出版社, 2008.
- [5] 习近平. 人民对美好生活的向往, 就是我们的奋斗目标[M]. 新华网, 2012-11-15.
- [6] 德尼·维拉斯. 塞瓦兰人的历史[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [7] 唐钧. 公共服务均等化保障六种基本权利[J]. 时事报告, 2006(6): 36.
- [8] 广东省基本公共服务均等化规划纲要[M]. 南方网, 2009-12-15.
- [9] 郭树清谈山东城镇化路径 积极推动撤县改市[M]. 大众日报, 2015-4-2.
- [10] 邯郸推进新型城镇化意见出台: 农业转移人口市民化[M]. 邯郸日报, 2015-4-8.
- [11] 南加州大学公开课. 城市发展研讨会: 社区开发的 LEED 体系[J].
- [12] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1986: 402-410.
- [13] 张贵炜, 鲍琳, 任丽丽. 河北省区域经济发展差异分析及对策研究[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2015(4): 51-53.
- [14] 魏玲玲. 京津冀协同发展下河北省县域经济综合竞争力的分析[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2015(2): 18-19.

[责任编辑 陶爱新]

Research on the connotation, pursuit and necessity of the equalization of basic public services

——Based on the perspective of the integration of Beijing, Tianjin and Hebei province

LI Qing-zhang¹, ZHAO Feng¹, ZHANG Jing²

(1. Hebei University Of Engineering, Handan 056038, China; 2. Hebei Social Insurance Training Center, Shi Jiazhuang 050051, China)

Abstract: With the promotion of the integration of Beijing, Tianjin and Hebei province, How to realize the equalization of basic public services in Hebei province shows a positive practical significance and of far-reaching historical Meanings. To study the connotation, pursuit and necessity of the equalization of basic public services will help to clarify the improper cognition. It is helpful to the development of the equalization of basic public services in Hebei province.

Key words: equalization; connotation; goal; necessity

(上接第 13 页)

参考文献:

- [1] 陈睿. 加强和改善宏观调控促进经济发展——“中国宏观调控三十年理论研讨会”观点选编[J]. 前线, 2008(10):12-13.
- [2] 黄毓琳. 改革开放三十年中国经济周期与宏观调控[J]. 财经研究, 2008(11):88-100.
- [3] 常春风. 改革开放三十年:中国经济波动与宏观调控的回顾与反思[J]. 经济学家, 2009(2):21-29.
- [4] 刘勇. 我国区域经济发展态势的新变化(下)[N]. 中国经济时报, 2013-03-21(5).
- [5] 陈秀山, 杨艳. 区域协调发展:回顾与展望[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2010(1):70-74.
- [6] 范恒山. 我国促进区域协调发展的基本经验[N]. 人民日报, 2014-04-01(7).
- [7] 周达, 刘瑞. 中国宏观调控的调控区域划分研究[J]. 中国工业经济, 2009(4):42-50.
- [8] 易大东. 大力促进区域经济协调发展[N]. 经济日报, 2013-03-02(12).
- [9] 黄彬. 以经济带建设实现区域经济协调发展[N]. 光明日报, 2014-11-12(15).
- [10] 孟庆伟. 范恒山: 经济发展潜力来自强力推进的区域政策[N]. 中国经营报, 2013-12-09(A15).
- [11] 卢新华. 把脉中国经济发展走势与宏观调控走向[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2005(1):38-39.
- [12] 方焯. 中国经济 50 人论坛成员、中国经济改革研究基金会理事长宋晓梧: 实施板块轴带结合区域发展战略[N]. 经济参考报, 2015-08-10(8).
- [13] 孙久文. 习近平区域发展新内涵[J]. 人民论坛, 2014(15):24-27.

[责任编辑 陶爱新]

Summary and historical evolution of regional economy under Chinese macro-control since the reform and open policy

HUANG Bin

(Lishui University, Lishui 323000, China)

Abstract: A series of macro-control means has intervened regional policies since the reform and opening-up of the country. The macro-control of the evolution of the regional economy continues to refine and improve. The corresponding results are also reflected in the various regional economies. Coordinated regional development still faces daunting challenges, more complex environment than ever before. The national macro-control policies on regional arrangements have a new way of thinking and pattern. It needs a summary from the historical evolution.

Key words: macro-control; regional economy; coordinated development; historical evolution; summary