

民生政治的实践逻辑

——基本公共服务均等化

MinSheng ZhengZhi De ShiJian LuoJi
JiBen GongGong FuWu JunDengHua

曹爱军◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

本书是甘肃省基本科研业务费项目“我国基本公共服务与政策创新研究”的最终成果，也国家社科基金项目“西北民族地区基本公共服务均等化问题研究”（11XZZ012）的一项成果。

民生政治的实践逻辑：基本公共服务均等化

The Practice Logic of People's Livelihood: Equalization of Basic Public Services

曹爱军 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民生政治的实践逻辑:基本公共服务均等化/曹爱军著. —北京:知识产权出版社, 2015. 7

ISBN 978-7-5130-3672-6

I. ①民… II. ①曹… III. ①人民生活—研究—中国 ②社会服务—研究—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 172027 号

内容提要

“以人为本”的科学发展观,将人的全面发展与现代化建设联系起来,明确了当代中国政治发展的战略路向,以改善民生为重点的社会建设拉开帷幕。在此背景下,追溯公共服务的发生逻辑,探寻公共服务的理论规范,关注民生发展的政策实践,具有重要的政治社会意义。

探求公共服务理性,关注民生发展的政治逻辑是本书的题旨。本书从法理逻辑、价值规范等层面探讨了公共服务的发生逻辑和内容序列,从国家治理层面提出基本公共服务均等化实践发展的宏观路径和政治意义,总体确立了基本公共服务均等化的概念框架和实践逻辑,从而在理论探讨与实践方案之间建立起关联。

责任编辑:唐学贵

执行编辑:于晓菲 聂伟伟

民生政治的实践逻辑:基本公共服务均等化

The Practice Logic of People's Livelihood: Equalization of Basic Public Services

曹爱军 著

出版发行:知识产权出版社 有限责任公司

电 话:010-82004826

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

责编电话:010-82000860 转 8363

发行电话:010-82000860 转 8101/8029

印 刷:北京中献拓方科技发展有限公司

开 本:720mm×960mm 1/16

版 次:2015年7月第1版

字 数:233千字

网 址:<http://www.ipph.cn>

<http://www.laichushu.com>

邮 编:100088

责编邮箱:yuxiaofei@cnipr.com

发行传真:010-82000893/82003279

经 销:各大网上书店、新华书店及相关专业书店

印 张:16.25

印 次:2015年7月第1次印刷

定 价:58.00元

ISBN 978-7-5130-3672-6

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

引论 民生发展的政治逻辑

一、现代化进程的民生诉求

现代化是一个全面而深刻的社会变迁。现代社会的兴起，总是伴随着社会结构的分化。对于后发现代化国家来说，这个过程不是自然的历史演进，而是政府通过国家权威强力推动的。与此相伴，任意扩散的经济理性、资本逻辑，引发发展目标的异化、利益结构的畸形、道德“零状态”等问题，如果不及时加以干预和调控，就可能造成社会分裂。在此情形下，有效维护社会的有机团结成为后发现代化国家的重要命题^①。社会的有机团结，强调在社会的一体化与社会结构分化之间保持适度张力。一方面，通过适度的社会结构分化为国家发展创造社会活力，不能以消除差别的方式抑制社会活力；另一方面，需要采取必要行动限制社会分化，防止结构分化演变为社会断裂。在某种意义上，现代化就是“合理化”，是一种全面的、理性的发展过程。

改革开放以来，伴随体制转轨而发生的利益结构重组、社会阶层分化，使中国呈现出复合型、多线性的社会分化过程。社会结构分化释放出巨大的经济活力，推动着中国经济的高速发展。但结构分化引发的贫富差距持续拉大，已经越过了合理的边界，超出了民众可接受的范围。近年来，间歇式爆发的群体维权事件，甚至围攻政府事件，作为深层次、结构性矛盾

① 林尚立等：《政治建设与国家成长》，中国大百科全书出版社2008年版，第267页。

的信号，反映出民众对于贪污腐败、贫富悬殊、民生发展等问题日趋敏感，极易引发公众的情感共振。中国社会凸显的诸多问题，与经济理性、资本逻辑的张扬不无关系，与民生发展的相对滞后直接相关。民生疾苦如得不到政策关怀，中国就可能步入“民生缺失陷阱”。“解铃还须系铃人”，中国社会面临的“发展后问题”，依然需要依靠国家力量加以矫正和修复。

在某种意义上，现代化就是“合理化”，需要将“平等”“公正”嵌入经济发展之中。“以人为本”的科学发展观，将人在现实社会中的存在与发展置于突出地位，强调发展要“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”。当代中国的“以人为本”，有着深厚的历史文化传统和价值基础。展开来讲，它发展了“全心全意为人民服务”的执政要旨，承续了“民惟邦本、本固邦宁”的历史传统，融通了人本主义思潮所蕴含某些具有普适性的政治价值^①。“以人为本”的提出，突出了人的主体性、存在性和发展性，表明人是发展的终极目的，发展要考虑现实的人的合理需要，意味着发展要有深切的人文关怀和民生关切。“以人为本”的科学发展，不再是单向度的经济发展，而是经济、政治、社会、文化诸领域的全面发展。所有这些，都需要政治体系予以回应、遵循与保障。

二、民生问题的政治实质

发达国家的现代化历程表明，民生发展是现代化的高级形态。发达国家的现代化是一个“渐进式发展”，经历了从政治发展、经济发展到民生发展的主题转换。与发达国家不同，后发国家的现代化是一个“问题累积式发展”，面临着较为普遍的“政治系统的后发劣势”^②。后发国家现代化的

① 林尚立等：《政治建设与国家成长》，中国大百科全书出版社2008年版，第260页。

② Stein Rokkan. Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe. in Charles Tilly (eds.). *The Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton University Press, 1954.

持续推进,有赖于强有力的国家权威来协调经济增长与社会发展之间的关系。忽略社会福利的改善,后发国家就会陷入发展困境。拉美国家现代化进程中,社会保障制度的“碎片化”,导致了“拉美病”;而中东地区因民生缺失引发的“阿拉伯之春”,引发政局动荡和社会撕裂。民生问题,不仅是经济问题和社会问题,而且是重要的政治问题。“民生问题背后就是民众的权利问题”^①,民生问题解决不好,公民的社会权利就难以实现,政治权利也会被“悬置”起来;民生问题解决不好,国家政权的合法性就会被质疑,有机团结的社会秩序就会被打破。因此,无论是从价值理性层面,还是从工具理性层面,民生问题都不是简单的经济社会问题,民生的核心是政治问题。

改革开放 30 多年来,伴随着经济转轨和社会转型,中国由生存型社会步入发展型社会,生存性问题的压力明显减弱,发展性问题的压力逐渐显现。从生存型社会转向发展型社会,民生发展越来越受到国家政策关怀。从“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”,到“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”,民生发展的政治意义不言而喻。新时期,中国的民生发展,就是要通过普惠型的社会政策,满足公众的基本需求,维护社会公共利益,保障公民社会权利,促进社会公平正义。民生发展是与国家政治建设相一致的,不仅强调民生的物质基础,更关注民生的权利保障和制度供给。在某种意义上,民生与民主是互动的,民生发展从最基本的、与公民切身利益相关的民生问题入手,力求在应对具体民生的过程中实现民主,丰富了民主的实践形式。民生发展,需要国家对公民经济、社会、文化权利的法律保护,需要社会分配制度、社会福利体制、公共服务体系的调整、变革和完善。

刘德厚认为,“政治与人类的生存活动有关。它始于人类社会的初始阶

^① 王利明:“物权是一部什么样的法律”,《光明日报》2007年4月4日。

段，存在于人类社会的始终”^①。民生问题在本质就是人的生存与发展问题，它存在于人类政治社会的始终，构成政治生活的重要组成部分。民生是由一系列公民权利组成的权利集合，民生不是政府对公民的恩赐而是公民对政府的权利诉求，它以保障和实现人的基本权益为实践逻辑，隐含着对国家与社会、政府与公民关系的理性认知和合理调整。民生关涉公民生存权与发展权的保障，关乎政治合法性基础的维护，民生不仅是政治功能的体现，也是政治功能的基础，“民生问题的实质是政治问题”^②。当下，民生发展的特殊意义在于，通过民生保障和民生改善，深度调整中国社会的利益格局，修复现代化进程中出现的社会“裂痕”，引导国家现代化步入整体协调发展轨道，促进公共政策和制度安排合理构建。

三、民生发展的政策路径

进入 21 世纪以来，中国加大民生改善的政策力度，从“以人为本”“科学发展”的战略思维，到“社会建设”“基本公共服务均等化”的政策议题，“以民生政治为基本导向的政治发展战略”^③日渐清晰，中国进入民生政治新时代。2007 年 10 月，中共十七大报告系统阐述了“社会建设”，首次将“以改善民生为重点的社会建设”提到了前所未有的政治高度。有媒体判断，这标志着中国从“国计民生”到“民生国计”的转向^④。2009 年的《政府工作报告》提出，“要让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐”。2010 年的《政府工作报告》，将民生与增长、稳定一并列为政府工作的三大重点。2011 年发布的《国家“十二五”规划纲要》适应社会结构变动、利益格局变化的新形势，继续向民生领域倾斜，

① 刘德厚：“重视对‘广义政治’理论的研究”，《武汉大学学报（社会科学版）》1996 年第 2 期。

② 徐勇、项继权：“民生问题的实质是政治问题”，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008 年第 3 期。

③ 陈明明：“以民生政治为基本导向的政治发展战略”，《江苏社会科学》2012 年第 2 期。

④ 聂飞、冯蔚、谈书：“从‘国计民生’到‘民生国计’”，《重庆商报》2007 年 12 月 21 日。

提出要“完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排，推进基本公共服务均等化”。2012年11月，中共十八大报告提出，要“多谋民生之利，多解民生之忧”，“在改善民生和创新管理中加强社会建设”。2013年的《政府工作报告》指出，统筹经济社会发展，要以保障和改善民生为重点，注重社会事业的有序发展。

“民生政治”既是一种新的执政理念，又是一种新的政策实践，它显现出执政党的价值追求、执政意向和战略路径。当下，中国政府正致力于推进“五个建设”协调发展。“五位一体”的总体布局，创造了中国现代化整体协调发展的新范式。在“五个建设”中，社会建设格外重要，这不仅是因为我国的社会建设相对滞后，对“五个建设”协调发展形成制约；而且也因为社会建设是民生发展的基本依托，关系到民生改善和人的全面发展。与英文语境中社会建设（social construction）强调社会共同价值建构有所不同^①，中国语境下的社会建设更多强调的是社会制度建构和社会政策设置。当代中国的社会建设，关键在于强化公共服务、创新社会管理。展开来讲，就要以公共服务为依托，完善社会福利制度、构建公共服务体系，促进公民权利实现、平衡社会利益结构；同时，要以社会管理为保障，通过多元治理、共建共享的创新体制，规范社会行为、协调社会关系、维系社会公正。

社会建设是民生发展的重心所在，关乎人民幸福安康，关涉社会稳定团结，具有重要的政治社会意义。一个时期以来，我国社会建设滞后于经济发展，呈现出“一条腿长、一条腿短”的状况。现阶段，社会建设的重心在于“补短板”，根本在于限制“三大差距”的愈益扩大，调整社会重大利益布局，守卫社会公平的道德底线；关键在于促进基本公共服务的均等化发展，促进发展成果为全民普遍共享，释放经济社会发展的活力。基本

① 在英文中，社会建设（social construction）更多地强调社会共同价值，特别是社会信仰体系建设、社会心态建设等，通过信仰和社会心理来建设社会秩序。（参见 Robert J. Sampson. “Social Disorder: Neighborhood Stigma and the Social Construction of ‘Broken Windows’ ”, *Social Psychology Quarterly*, 2004, Vol. 67, No. 4, pp. 319-342.）

公共服务均等化，应立足现实国情，坚持底线公平原则，遵循渐进发展的逻辑，选择关乎基本民生的“基础性需求”重点推进；进而，随着经济社会的持续发展，渐次拓展公共服务的覆盖范围，提高公共服务的供给标准。促进基本公共服务均等化发展，依赖于“权利”“能力”“机会”三个关键要素，需要通过公民权利的法律保障、政府治理能力的提升、公共资源的均衡配置，从根本上解决国民在基本公共服务享有的事实上的不平等，确保全体国民对基本公共服务的可及性。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 立题旨意	1
第二节 文献综述	10
第三节 研究设计	36
第二章 公共服务：理论基础与价值规范	45
第一节 公共服务的理论起点	45
第二节 公共服务的政策议题	60
第三节 公共服务的价值规范	67
第三章 基本公共服务均等化的理论逻辑	81
第一节 从公共服务到基本公共服务	81
第二节 社会公平的规范性理论	101
第三节 基本公共服务均等化	110
第四章 基本公共服务均等化的内容范围	115
第一节 就业服务与劳动权益保障	115
第二节 社会保障权与基本养老保险	122
第三节 受教育权与基础教育保障	130
第四节 健康权与基本医疗卫生	137
第五节 住房权与住房保障制度	144
第六节 文化权与公共文化服务	151

第五章 基本公共服务均等化的实践路向	160
第一节 国家转型：走向包容性发展.....	160
第二节 政府发展：走向服务型政府.....	174
第三节 体制转型：走向公共财政.....	187
第四节 模式构建：走向“合作治理”	195
第六章 民生发展的政治意义	206
第一节 民生发展的公正诉求.....	206
第二节 民生发展的合法性维护.....	212
第三节 民生发展的整合效应.....	218
第七章 结论与展望	228
参考文献	236
后 记	248

第一章 导 论

改革开放以来，我国经济发展取得了举世瞩目的成就，但发展不平衡的现象也在日渐凸显，表现为经济与社会发展的失衡，城乡发展、区域发展的失衡，以及不同群体的利益诉求的失衡，特别是在关乎民生根本的教育、卫生、就业、社保、住房等方面产生了明显差异，基本公共服务供需失调。基本公共服务均等化是社会主义市场经济条件下社会公平的核心要义，也是国民财富增长到一定水平后保持经济社会协调发展的支撑条件。基本公共服务均等化，从理论探讨上升为政策实践，是在经济社会发展的现实国情背景下的必然选择，对实现国家资源的合理配置、利益结构的有效调整，促进社会有机团结、公正有序发展具有重大的政治、经济与社会意义。

第一节 立题旨意

一、问题的缘起

（一）社会转型：对人的全面发展的关注

社会转型一词来源于西方社会学的现代化理论，是一个颇具争议的话

题^①。目前的主流观点关注的是社会制度的变迁和社会结构的转变。从对社会转型最基本特征的概括来看，将“社会转型”视为从传统社会向现代社会的转变，是学术界普遍认同的观点。以改革开放为起点，中国开启了当代社会转型的进程，开始了从农业的、乡村的、相对封闭的传统社会，向工业的、城镇的、全面开放的现代社会的转型变迁。市场经济体制的建立，改造了中国社会旧有的经济基础，个体的解放使社会流动性极大地增强，带动了社会变革的进一步发生，传统计划经济时代的社会结构已经演变为新的极为复杂的形态。伴随着经济的快速发展和经济体制改革的推进，我国的经济结构、社会结构、制度结构发生了深刻变化，当代中国已经实现了从生存型社会到发展型社会的历史性跨越，进入一个全新的社会转型时期。生存型社会是人类社会发展的初级阶段，追求的目标主要是解决基本生存问题，即温饱问题。进入发展型社会，随着温饱问题的基本解决，发展的目标开始逐步聚焦于人的全面发展。

社会转型是一种持续的过渡状态。中国正在经历的社会转型实质上是一种全面的结构性过渡，不仅意味着经济体制和社会结构的转换，而且也意味着人的心智模式和信念体系的转变。上升到哲学层面来思考，社会转型作为实践主体自觉推进社会变革的历史创造性活动，社会转型是同人的终极关怀、人的全面发展和人的自由解放相统一的。为此，应当从历史的积极能动因素——人的自由自觉的活动方面和主体的“能动生活过程”来探究社会转型的本质，寻求社会转型的意义应着眼于人的价值取向与目的，社会转型应当始终包含对个人和社会发展的终极关怀，应当将实现人的全面自由发展和社会的整体进步视为其根本价值。

新时期，执政党提出构建“以人为本”、科学发展的和谐社会，为我国社会转型明确了基本方向。发展为了人，是从人民的利益出发的发展观，

① 我国学者对社会转型的论述，主要从三方面的理解：体制转型（即从计划经济体制向市场经济体制的转变）、社会结构变动（即一种整体的和全面的结构状态过渡）、社会形态变迁（即从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的变迁和发展）。

要求政府制定发展战略、规划、政策时,始终要把实现人的全面发展作为出发点和归宿,拓展人的能力,提高人的素质。从现代意义上来讲,“以人为本”就是要以人的权利为本,发扬民主,改善民生,实现民主与民生互动。社会转型期,民生建设坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”,旨在促进人的发展,保障社会平等,创造人民幸福^①。在当前历史阶段,保障和改善民生的核心内容具体化就是推进基本公共服务均等化。十七大后,中共将民生建设定位为社会建设的重点,并明确指出保障和改善民生,要逐步扩大公共服务范围,努力实现全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”,逐步建立符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,推进基本公共服务的均等化。

(二) 政府发展:对政府职能结构的优化

政府发展是一个动态的概念,“是在社会发展出现的社会需求的产物”^②。政府发展是政府通过调整、变革和重构自身的组成要素及其结构配置以达到增强政府能力从而适应社会发展需要的历史过程。从人类政治生活基本形态历史演进的宏大视野考察,政府形态的每一次转变都是政府发展过程中的“质”的飞跃。自国家产生以来,政府发展一般性地经历了“国家型政府”“行政型政府”“治理型政府”三种主要形态,这三种形态分别与农业社会、工业社会和后工业社会相适应。事实上,政府发展过程每一次“质”的飞跃,都是通过若干次“量”的变动来实现的。政府发展过程中相关要素“量”的变动及其组合,是政府在一定的形态范围之内适应社会发展需要的必然选择,是一种不断扬弃、重新整合、趋于完善的过程,主要表现为政府职能的优化、机构的调整、体制的完善和过程的重

① 林尚立:“民主与民生:人民民主的中国逻辑”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

② 谢庆奎:《政府学概论》,中国社会科学出版社2004年版,第198页。

塑^①。如果将政府发展聚焦于某一具体历史阶段、某个特定的历史时期，政府发展往往表现为政府在一定的形态范围之内通过调整和变革而形成的具体发展模式，它具有一定的稳定性特征，并代表某种发展趋势。在当前中国政府变革的具体语境下，政府发展通常是以市场经济条件下的政府转型作为其研究对象的，在此情境下，政府发展与政府转型是同义语。

一般来说，政府转型与政府职能是密切相关的，政府转型总是要通过政府职能的调整来实现的。西方发达国家政府从“守夜人”到“干预者”的角色转变，是伴随着“市场失灵”的出现而对政府角色和职能做出的适应性调整；而后，“政府失灵”的出现引发了国有经济私有化的浪潮，政府逐渐从经济领域退出，主要扮演经济发展的“调控者”和公共服务的“提供者”，政府职能重点逐渐转向公共服务领域并稳定下来，表现为社会保障、医疗卫生、公共教育等福利性支出及相关的转移性支出在公共支出结构中占据主体部分。西方发达国家政府转型的历程表明，政府转型的关键是正确处理政府与市场的关系，使政府和市场都能“扬长避短”、发挥彼此不能或难以相互替代的功能，实现政府与市场功能的良性互动。这是现代公共服务赖以形成的基本前提和制度基础。

就中国而言，改革开放以来，随着“以经济建设为中心”的国家发展战略的确立和推进，中国完成了从“斗争型”政府向“发展型”政府的转型。在“发展型”政府的主导下，中国经济快速崛起，并实现了从计划经济体制向市场经济体制的转轨，政府与市场的关系也得到了新的定位和调整。但在现实中，政府职能的“越位”“缺位”“错位”现象依然存在；建设性支出在公共支出结构中仍然占有主导地位；政府在许多领域还集“裁判员”与“运动员”于一身，这些都制约着政府职能重心向公共服务领域的转移。因此，实现从“发展型”政府向“服务型”政府的转型，是当前中国政府发展的基本方向。服务型政府是一种“在公民本位、社会本位

① 本论述借鉴朱光磊教授等提出的现代政府理论的“四维”分析框架。参见朱光磊：《现代政府理论》，高等教育出版社2006年版，第10-16页。

理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现着服务职能并承担着服务责任的政府”^①。公共服务型政府的核心职能主要是提供公共产品和公共服务,其基本宗旨是实现社会公平与正义,巩固政府治理的合法性基础^②。

(三) 发展差距:对基本民生现实的关切

受地理区位、资源禀赋、历史文化、发展战略、政策差别等因素的综合作用,我国经济经济社会发展呈现出一种非均衡的格局。著名投资咨询公司摩根士丹利 2009 年 5 月发布的《一个中国,三个经济体:中国的地区差距》报告指出,从最广义的地理空间来看,中国存在东部、中部和西部三个经济体。东部、中部、西部分别占国民经济的 64%、26%、19%^③。我国的区域发展差距与国家的梯度发展战略是相关的,区域差异表现为一种地区间的综合差距,体现在以经济为基础的诸多方面,包括“民生发展”和公共服务领域。区域经济发展失衡并非短期内所能解决,这直接影响到地方政府的财政汲取能力,导致不同地方政府公共服务能力的差距。与经济发展由东向西的地区间递减格局高度相关,“基本公共服务的地区差距亦呈现由东向西递减的态势”^④。

城乡二元分割是发展中国家普遍面临的问题。著名政治学家亨廷顿也曾指出,“现代化的一个至关重要的政治后果便是城乡差距”^⑤,它在很大程度上影响到国家的安定团结。新中国成立后,我国开启了新的现代化征

① 刘熙瑞:“服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择”,《中国行政管理》2002 年第 7 期。

② 林尚立等:《政治建设与国家成长》,中国大百科全书出版社 2008 年版,第 172 页。

③ 转引自安应民等:《构建协调发展机制——我国城乡基本公共服务均等化研究》,中国经济出版社 2011 年版,第 74 页。

④ 任维德:“现状、原因、对策:中国政府公共服务的地区差距研究”,《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2008 年第 3 期。

⑤ [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社 2008 年版,第 555 页。

程，实施了优先发展重工业的经济战略，并通过“工农业剪刀差”实现工业化所需的资本积累，由此催生了城乡二元经济结构。在此过程中，城乡公共服务的供给，分别依赖于政府公共财政投入和乡镇集体财力。而户籍制度将社会分割为城市人口和农村人口两大部分，为他们提供不同的社会福利待遇。改革开放以来，我国实施了一系列旨在促进城乡经济协调发展的政策措施，如家庭联产经营责任制、农业现代化建设、城乡统筹发展战略等，有效地促进了农村经济的发展，城乡联系显著增强；但制约城乡二元经济结构的诸多体制性问题尚未得到根本解决，城乡有别的社会福利制度未能根本解决，城乡公共服务差别持续拉大。

贫富差距是每个社会都存在的现象，在一定程度上构成社会发展的动力。但物极必反，财富过度集中不仅会拉大贫富差距，而且会导致社会的结构性“断裂”。改革开放以来，经济形式的多样化、产业结构的调整及经济体制的转轨，产生了重大的利益调整和社会结构分化，中国社会的贫富差距逐渐显现。依据世界银行的测算结果，中国的基尼系数近年来迅速攀升，已远远超过0.4的国际公认警戒线。事实上，贫富差距并不可怕，可怕的是这种差距被不断拉大，这会诱发“不同社会阶层之间情绪心态的对立和敌视”^①。社会阶层的贫富差距投射在公共服务领域，表现为阶层之间公共服务的“差序格局”。公民所属社会阶层的不同，使其“话语权”存在明显差异，导致享受公共服务机会的不均等。一些弱势群体，如贫困人口、农民工群体等，甚至在公共服务需求的表达上存在“集体失语”的状况，被排斥在公共服务体系之外。

中国的发展差距是一种综合差距，以经济差距为主要表现形式，同时涉及社会、文化等诸多方面。事实上，在任何一个社会的重大结构性变迁时期，公平和正义都能够凝聚人心，因而也是最有力的武器。当前，中国社会正处于全面转型时期，保障人民群众共享改革发展成果，实现基本公共服务的均等化，是解决民生问题、化解社会矛盾、实现社会公平、促进

① 李培林：“中国贫富差距的心态影响和治理对策”，《中国人民大学学报》2001年第2期。