



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国基本公共服务均等化的 变迁与逻辑

Basic Public Services in China:
Changes and its Logic

刘志昌 / 著

中国社会科学出版社

014043774

D669.3
220



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国基本公共服务均等化的 变迁与逻辑

Basic Public Services in China:
Changes and its Logic

刘志昌 / 著



北航

C1731396

中国社会科学出版社

D669.3
220

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本公共服务均等化的变迁与逻辑 / 刘志昌著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 4

ISBN 978-7-5161-1773-6

I. ①中… II. ①刘… III. ①社会服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 279030 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 夏 侠
责任校对 侯 玲
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 4 月第 1 版
印 次 2014 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 247 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
一 问题提出与研究意义	(1)
二 研究现状与研究主题	(4)
三 研究框架与基本概念	(19)
四 研究方法	(27)
五 创新与不足	(28)
第一章 平均导向下的基本公共服务	(30)
一 社会保障的制度演变	(30)
(一) 农村社会保障体系的建立	(31)
(二) 城镇社会保障体系的构建	(43)
二 社会保障均等化的实态	(58)
(一) 城镇社会	(58)
(二) 农村社会	(64)
(三) 城乡社会	(69)
三 小结	(75)
第二章 差异导向下的基本公共服务	(78)
一 社会保障的制度演变	(78)
(一) 城镇社会保障体制改革	(78)
(二) 农村社会保障体制改革	(87)

2 / 中国基本公共服务均等化的变迁与逻辑

二 社会保障均等化的实态	(98)
(一) 样本和数据来源	(99)
(二) 区域比较	(101)
(三) 城乡对比	(121)
三 小结	(132)
(一) 社会保障城乡分化, 差距逐步扩大	(132)
(二) 社会保障的区域差距形成并扩大	(134)
 第三章 基本公共服务均等化的政治因素	(136)
一 政权的合法性基础	(136)
二 中国共产党对平等理想的追求	(139)
(一) 意识形态是共产党合法性的重要基础	(139)
(二) 平等理想是共产党人的追求目标	(141)
(三) 平等理想对基本公共服务均等化的影响	(142)
三 中国共产党对发展目标的追求	(150)
(一) 经济发展是共产党合法性的重要基础	(150)
(二) 经济发展是共产党人的追求目标	(152)
(三) 发展目标对基本公共服务均等化的影响	(155)
四 小结	(159)
 第四章 基本公共服务均等化的经济因素	(161)
一 经济因素对基本公共服务平均导向的影响	(161)
(一) 工业化道路与二元经济结构的形成	(162)
(二) 计划经济体制的建立	(164)
(三) 经济因素对基本公共服务的影响	(169)
二 经济因素对基本公共服务差异导向的影响	(173)
(一) 家庭联产承包责任制与农村回归家庭保障	(174)
(二) 国有企业改革与城镇社会保障改革	(176)
(三) 区域非均衡发展对基本公共服务的区域差距	(179)
三 小结	(182)

第五章 基本公共服务均等化的社会文化因素	(184)
一 社会矛盾演变与基本公共服务的变迁	(184)
(一) 新中国成立初期私人产品供给不足	(185)
(二) 改革开放后基本公共服务供给不均	(188)
二 社会现代化对基本公共服务的影响	(191)
(一) 需求与消费结构的现代化是催生公共服务	
需求的内在动力	(191)
(二) 家庭结构的现代化是催生公共服务需求的重要推力 ...	(194)
(三) 就业结构的多样化对扩大公共服务提出了新要求	(198)
(四) 社会各阶层的贫富分化对实现基本公共服务均等化	
提出迫切要求	(200)
(五) 社会建设滞后是导致公共服务能力不足的重要原因 ...	(203)
三 中国传统文化对基本公共服务的影响	(206)
(一) 人人平等的思想	(206)
(二) 家庭保障的思想	(207)
四 小结	(211)
结论与讨论	(213)
参考文献	(226)

导 论

一 问题提出与研究意义

(一) 问题提出

1978 年以来,以发展为中心、以效率为导向的改革开放,使我国经济持续快速增长,尤其是近几年,GDP 年均以 10% 左右的速度增长,到 2008 年,我国 GDP 总量已跃居世界第三位,人均 GDP 超过 3000 美元,社会主义现代化事业取得了前所未有的伟大成就。但同时我们也要看到,一方面,经济的高速增长使人民的收入水平、生活水平不断提高,人民生活持续改善,也使人民的需求结构发生了变化:主要需求由满足生存需要转向满足发展需要,同时,对公共产品和公共服务的需求全面快速增长。另一方面,经济高速增长的同时也带来了资源的大量消耗和对环境的破坏,区域经济发展失衡,社会贫富差距日益扩大,社会矛盾积累和不安定因素增加。从而使我国经济社会的持续发展,不仅面临着资源和环境的制约,同时,也承载着巨大的社会压力。有专家认为,经过三十年的改革开放,我国社会矛盾已经发生了深刻变化,“当前我国社会正面临日益突出的两大矛盾:一是经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾;二是公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的突出矛盾”^①。同

^① 中国(海南)改革发展研究院:《加快建立社会主义公共服务体制(18 条建议)》,载中国(海南)改革发展研究院编《聚焦中国公共服务体制》,中国经济出版社 2006 年版,第 5 页。

时,相当多的社会矛盾和问题都在不同程度上与公共服务短缺相关联。在转变经济增长方式和发展模式,推进社会主义经济建设和市场经济体制建设的同时,逐步实现基本公共服务的均等化,是化解社会矛盾,缓解社会压力,确保为经济发展构建安定的社会环境的需要,也是实现我国经济社会持续发展的关键。“不止一位经济学家警告:当前和今后一个时期,公共需求的全面快速增长同公共产品供给严重不足之间的矛盾会日益凸显,并可能成为制约经济社会协调发展、妨碍社会和谐的重要因素。原因很简单,公共需求得不到有效的满足,社会发展就会严重滞后于经济发展,经济社会发展的失衡将会进一步加剧。”^①

正是基于对我国社会矛盾的基本认识,进入21世纪,党和政府先后提出全面建设小康社会和建设社会主义和谐社会的宏伟目标,同时,提出“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的发展要求,将建设服务型政府、强化政府的社会管理和公共服务职能,作为构建社会主义和谐社会的基本要求,将逐步实现基本公共服务均等化作为实现社会公平正义的重要内容。^②2006年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出“逐步推进基本公共服务均等化”。“按照公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度。”基本公共服务均等化在建设和谐社会中的重要作用得到了党和政府的高度重视,成为学术界和社会关注的热点。

目前学术界对基本公共服务均等化的研究,大多围绕着以下问题:一是基本公共服务均等化是什么,即基本公共服务均等化的内涵;二是我国基本公共服务均等化的现状和表现出的问题,即我国基本公共服务非均等的状态;三是对基本公共服务均等化的影响和制约因素的分析,即基本公共服务非均等的原因;四是怎样实现基本公共服务的均等化,实现基本公共服务均等化的对策。对上述研究主题的关注体现了学术研究的应用价值,同时也决定着基本公共服务均等化的研究大多是对策式研究,将研究

① 宋铁军:《公共服务:下一场攻坚战》,《经济导刊》2007年第5期。

② 《中国共产党中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过。

的关注点放在经济能力（财政能力）和体制、制度因素上^①，将研究的视角集中在公共财政体制的建构和公共服务体制的建构上，基本的思路大多是“提出问题—分析原因—提出对策”，在提出许多富有价值、切合实际、针对性强的理论观点的同时，也忽略了对基本公共服务均等化的宏观政治、经济和社会背景的考察和分析。因此，本书试图在学术界已有研究的基础上，选择一个全新的视角——从宏观的政治、经济和社会文化背景中考察基本公共服务均等化的变迁，以发现其规律，揭示其逻辑。

（二）研究意义

1. 理论意义

本书的理论意义表现在两个方面：一是建立基本公共服务均等化的变迁和逻辑的理论解释模型，从而丰富基本公共服务均等化的基本理论。本书试图构建一个以政治、经济、社会文化为自变量，以均等化为因变量的理论模型，即“均等化 = 政治 + 经济 + 社会”的理论模型。具体说，本书以基本公共服务均等化中的社会保障为研究的样本，从宏观的政治、经济和社会文化背景中考察社会保障均等化的变迁，考察社会保障的制度变迁以及均等化状况的变迁，以及这种变迁与政治、经济、社会文化因素之间的关系，以此揭示基本公共服务均等化的演变规律和逻辑。二是在研究视角和研究方法上，弥补学术界现有研究的不足之处。一方面，学术界大多是对基本公共服务均等化现状的共时性研究，以及对基本公共服务均等化相关制度变迁的研究，如社会保障的制度变迁，义务教育的制度变迁，而对新中国成立后基本公共服务的制度变迁和均等化状况的综合性、历时性研究基本没有；另一方面，学术界大多是从财政和制度因素对基本公共服务均等化进行研究，从宏观的政治、经济、社会文化因素进行的研究基

^① 如《加快建立社会主义公共服务体制——“中国：公共服务体制建设与政府转型国际研讨会”观点综述》一文认为，“公共服务供求矛盾本质上是一个体制机制问题”，参见中国（海南）改革发展研究院编《聚焦中国公共服务体制》，中国经济出版社2006年版，第11页。刘学之也认为，“目前我国在公共服务领域出现的问题，主要根源并不在于没有提供基本公共服务的经济能力，而在于缺乏合理的基本公共服务制度安排”。参见刘学之著《基本公共服务均等化问题研究》，华夏出版社2008年版。

本没有。本书主要选取基本公共服务中的社会保障作为主要研究对象,详细考察新中国成立后社会保障的制度变迁和均等化状况的变迁,以及这种变迁与政治、经济、社会文化因素之间的关系,从而揭示基本公共服务均等化的变迁和逻辑。

2. 现实意义

目前,我国正处在从初步建设小康向全面建设小康社会过渡,从生存型社会向发展型社会转变的关键时期,在经济社会发展过程中,公共需求全面快速增长与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的矛盾日益突出。同时,相当多的社会矛盾和问题都在不同程度上与公共服务短缺相关联。在由经济建设型政府向公共服务型政府转型的过程中,实现基本公共服务的均等化,发挥公共服务体制在优化分配和再分配中的作用,对于缓解地区差距、城乡差距、贫富差距,缓解社会矛盾,提高居民消费力具有重要意义。因此,对我国均等化的变迁及其影响因素的理论研究,也将为我国实现基本公共服务均等化提供理论上的指导和政策上的参考。

二 研究现状与研究主题

改革开放以来,随着贫富差距的不断拉大,收入分配的公平问题逐步引起理论界的关注,相关的研究成果主要集中在收入分配、社会公平等方面。对公共物品的分配问题,或者说公共服务均等化问题的研究在西方较早,我国是在20世纪90年代中期以来,随着对财政均等化问题的研究而逐步开始的。特别是我国政府在2005年“十一五规划的建议”和2006年“十一个五年规划纲要”中提出“逐步推进基本公共服务均等化”以后,基本公共服务均等化问题逐步成为学术界和社会关注的热点,相关论文逐渐增多,但相关专著仍较少。

(一) 国外研究述评

国外关于公共服务均等化的理论起源于公共产品概念的提出。20世

纪 20 年代,英国福利经济学的代表人物 A. C. 庇古提出了“社会资本优先配置理论”,确定了资源最优配置的标准和社会福利最大化的标准,阐述了“收入均等化”的思想。1929 年,在资本主义世界经济大危机的背景下,凯恩斯在《就业、利息和货币通论》中提出了政府干预理论,明确并首次使用了“公共产品”的概念。1954 年,萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文,首次明确界定了“公共产品”的含义及特征。他主张解决“市场失灵的问题”,强调政府提供公共服务具有提高市场效率、实现社会均等和稳定经济的作用。20 世纪 50 年代末,马斯格雷夫在其经典著作《财政学原理:经济学研究》中首次引入公共经济的概念,深化了人们对如何更有效地提供公共产品问题的认识。1950 年,詹姆斯·布坎南提出财政平衡的思想,他认为所谓财政均等是指具有相似状况的个人能够获得相等的财政剩余,要实现对财力富裕地区的居民征收一定数额的税收补助给财力贫困的地区的居民,以实现“财政剩余”的平均。

从 20 世纪 50 年代末到 70 年代初,威廉·坦普尔提出的“福利国家”理论得到快速发展,形成了系统的理论观点。他认为,市场经济存在缺陷,福利国家应实现收入均等化和福利社会化。与此同时,瑞典学派和福利社会主义也提出了公共服务的基本原则,即资本主义原则和社会主义相结合的原则、社会民主原则、社会权利普遍化原则和“充分就业”原则。至此,西方公共服务理论以“福利国家”学派为代表而获得迅速发展。

进入 20 世纪 70 年代后,以哈耶克为代表的新自由主义在公共服务领域提倡减少福利支出的社会政策。20 世纪 80 年代后,英、美等经合组织国家相继开展了新公共管理改革运动,主张采用企业管理技术,在公共行政体系内引入市场机制及功能,以提高公共管理的经济、效率和效益,解决政府面临的财政、管理和信任危机。

随后,在对新公共管理理论进行反思与批判的过程中,登哈特等人提出了新公共服务理论。同时,新公共行政学派的先锋弗雷德里克森也在《公共行政的精神》中对公共行政领域的公正、公平、公民精神进行了系统总结。杰里·马萧在《官僚的正义》中则主张在行政裁决过程中实现公务员的正义,通过管理体制提供正义的质量。一些政治哲学家也从哲学的层面对政府管理与公共服务的公平正义进行了研究。如罗尔斯在《正义论》中指出,正义观的基本作用就是指定基本的权利与义务,决定恰

当的分配份额,一个正义的政策最好仅为个人带来最少的利益或成本,且可以为社会大众所接受。

总体来说,西方公共服务理论在创立与发展阶段以公平为导向,在改革阶段的新公共管理等理论使公共服务走向“效率至上”,在反思与创新阶段,新公共服务理论和新公共行政的倡导者又对公共服务公平、正义价值进行推崇。

(二) 国内研究述评

1. 主要研究成果

从著作研究的情况看,项中新的《均等化:基础、理念与制度安排》是国内最早研究公共服务均等化问题的专著,他对地区间公共服务均等化的现状与制度安排做了初步研究。中国(海南)改革发展研究院出版了《聚焦中国公共服务体制》、《中国公共服务体制:中央与地方》、《基本公共服务均等化——新农村建设的重》等系列图书,主要从公共服务与政府职能、中央与地方关系、公共财政、公共治理等体制和制度方面进行研究。^① 陈昌盛、蔡跃洲在《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》中,主要从基本公共服务的体制变迁和绩效评估方面,对各地基础教育等八项基本公共服务做了比较研究。^② 刘学之在《基本公共服务均等化问题研究》中,对基本公共服务均等化与经济增长的关系、我国城乡基本公共服务的制度变迁、需求与供给现状、均等化的制度安排等方面对基本公共服务均等化问题进行了较系统的研究。^③ 江明融在《公共服务均等化问题研究》中,主要从公共财政的视角对城乡公共服务均等化的现

① 中国(海南)改革发展研究院:《聚焦中国公共服务体制》,中国经济出版社2006年版;中国(海南)改革发展研究院:《中国公共服务体制:中央与地方》,中国经济出版社2006年版;中国(海南)改革发展研究院:《基本公共服务均等化——新农村建设的重》,中国经济出版社2006年版。

② 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社2007年版。

③ 刘学之:《基本公共服务均等化问题研究》,华夏出版社2008年版。

状、非均等化的制度因素、实现均等化的制度安排等进行了研究。^①当然,关于公共服务和公共产品方面的著作较多,涉及公共服务的提供、运行机制、绩效评估等各个方面,这里不再赘述。

从论文研究的情况看,以“均等化”为关键词,以“篇名、精确”查询方式对中国期刊网全文数据库的检索,1990—2008年关于均等化方面的研究共有420篇,其中1990—2002年共19篇,2003年5篇,2005年7篇,2006年30篇,2007年111篇,2008年245篇。2002年以前的论文主要是关于收入均等化和财政转移支付均等化问题的,关于公共产品和公共服务均等化的论文,到2006年才开始逐步增多。研究主题涉及经济学、管理学、政治学等多个学科;涉及社会保障、义务教育等均等化的内容和客体;涉及城乡、区域、群体等均等化的主体;涉及均等化的内涵等基本理论;涉及公共服务体制等方面。

2. 主要研究观点

学术界对基本公共服务均等化的研究,从研究的问题看,主要围绕基本公共服务均等化的内涵、意义、现状和问题,基本公共服务非均等化的原因分析,基本公共服务均等化的思路 and 对策,基本公共服务的绩效评估等方面。

(1) 基本公共服务均等化的内涵。

基本公共服务的范围。对于什么是基本公共服务,即基本公共服务的内涵和外延、基本公共服务的范围,学术界根据不同的思路提出了不同的见解。

一是从公共服务的范畴来界定。代表性的观点有:

从公益性、可经营性程度来界定。蔡放波认为,基于公共服务的公益性、可经营性程度不同,可将公共服务划分为基本公共服务与非基本公共服务。后者又可分为准基本公共服务和经营性公共服务。基本公共服务是政府依照法律法规,为保障社会全体成员的基本社会权利、基础性的福利水平,必须向全体居民均等地提供的社会公共服务。包括义务教育、公共卫生、公共文化体育、基本公共福利和社会救助、公共安全

^① 江明融:《公共服务均等化问题研究》,厦门大学,博士学位论文,2007年。

保障等服务。^①

从公民权利的性质来界定。郭琪认为,公共服务按其内容可分为基础性、经济性及社会性公共服务。基本公共服务仅指具有公民基本权利性质的公共服务,任何人的这一权利不能因客观因素的差别而被剥夺。^②

从民生问题的相关性来界定。有观点认为,所谓基本公共服务,是指直接与民生问题密切相关的公共服务。中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等列为基本公共服务,就属于这种情况。

从一定阶段最小范围来界定。陈昌盛等认为,基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权,所必须提供的公共服务,其规定的是一定阶段上公共服务应该覆盖的最小范围和边界。^③

二是从消费需求范畴来界定。刘尚希认为,基本公共服务可从两个角度理解:其一,从消费需求的层次看,与低层次消费需要有直接关联的即为基本公共服务。层次低的就是基本的,类似于马斯洛解释人的基本需求,吃饱、生存是最基本的需求,除此之外,穿衣、安全等也是基本需求。其二,从消费需求的同质性看,人们的无差异消费需求属于基本公共服务。如对食品、药品的消费谁都需要。上述两条决定了基本公共服务的外延,但“基本”不是绝对的,它会因时间、地点的变化而变化。^④

① 蔡放波:《略论加快建设我国基本公共服务体系》,《学习与实践》2007年第5期。也有学者认为,基本公共服务,应是指纯公共服务,因此不能笼统地讲文化、教育、科学、卫生、社会保障等是基本公共服务,只能提其中的义务教育、公共卫生、基础科学研究、公益性文化事业和社会救济等,这些属于基本公共服务。这种观点实际上与蔡教授观点相同,即强调基本公共服务的公益性。

② 郭琪:《实现地区间公共服务均等化的途径——浅析中国政府间均等化转移支付》,《当代经理人》2006年第5期。

③ 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社2007年版,第3页。

④ 刘尚希:《基本公共服务均等化:现实要求和政策路径》,《浙江经济》2007年第13期。

三是从政府职能范畴来界定。一种观点认为基本公共服务主要指政府职能中的“公共服务”，另一种观点认为基本公共服务包括政府的四项职能，即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。前一种观点是狭义上的公共服务，后一种观点是广义上的公共服务。刘学之认为，基本公共服务是指政府依照法律法规，为保障社会全体成员基本社会权利、基础性的福利水平，必须向全体居民均等提供的社会公共服务。主要包括国防、外交、义务教育、公共卫生、社会保障、公共安全、环境保护、基础设施、科学技术、公共文化体育等领域。^①

“均等化”的内涵和标准，主要有以下几种观点：

保底说（最低标准说）。唐钧、贾康、项继权认为“均等化”是要将公共服务差距控制在可以接受的范围之内并逐步缩小差距，政府首先要托一个底，这一基本公共服务均等是从最低标准的角度来界定的，即人人都享有不低于他人或社会最低标准的公共服务。^②

机会均等说。刘尚希认为，均等化的本质是通过某一个层面的结果平等来达到机会均等，公民不因性别、年龄、民族、地域、户籍而受到不同的待遇。如通过公共服务能力的均等化（结果平等），使各地居民的消费风险处于同等水平，从而使各地居民的消费水平趋向均等化有同样的条件和机会。实现基本公共服务均等化，不是强迫公众接受均等的结果，而是让公众自由选择政府提供的公共服务，即人们可以接受也可以不接受。^③

结果均等说。王莹指出，公共服务均等化涵盖了两个不同的方面，即基本公共服务均等化和差异性公共服务均等化。前者之所以称为“基本”，是因为这些公共服务（如公共安全、基础教育、卫生防疫、社会救济、基本的基础设施等）对社会公众的生存和发展具有基础作用，它们所满足的是公众基本的社会公共需要。无论城市居民，还是农村居民，对这类公共服务的需求是无差异的。它们对所有居民，都具有同等意义。所

① 刘学之：《基本公共服务均等化问题研究》，华夏出版社2008年版，第1页。

② 唐钧：《“公共服务均等化”保障6种基本权利》，《时事报告》2006年第6期；贾康：《公共服务均等化应积极推进，但不能急于求成》，《审计与理财》2007年第8期；项继权：《基本公共服务均等化：政策目标与制度保障》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2008年第1期。

③ 刘尚希：《基本公共服务均等化：现实要求和政策路径》，《浙江经济》2007年第13期。

以,对于基本公共服务,就应该按照服务的数量和质量进行衡量,要求实现结果的均等。后者之所以称为“差异”,是指由于各地经济发展水平、社会环境、人文风俗等的不同,不同的居民对公共服务存在需求上的差异,如在专业教育、文体事业、科技服务等领域。如果同质、等量地提供差异性公共服务,将会偏离消费者的偏好,产生效率损失。所以,差异性公共服务均等化的判断标准是效用的最大化。^①

机会均等、结果相等说。常修泽等认为基本公共服务均等化的内涵包括全体公民享有基本公共服务的机会均等、结果大体相等,同时尊重社会成员的自由选择权。^②

三要素说。陈海威、田侃指出,根据罗尔斯基于公平的正义理论,在自由、平等和幸福之间的统筹协调原则有两条,即平等自由原则(第一正义原则)与机会均等原则、差别原则(第二正义原则)。社会公正的功能性结构由分配的结果公正、起点公正(机会均等)和过程公正(程序公正)三个要素构成,从这三个功能性要素可以相应推断出基本公共服务的三大原则,即受益均等原则、主体广泛原则、优惠合理原则。结果公正,即每一成员享受大致相等的基本公共服务,对应于平等自由原则和受益均等原则;起点公正,即全体社会成员享受某种服务具有大致均等的机会,对应于机会均等原则和主体广泛原则;过程公正,即享受额外的照顾和优惠必须有合理合法的理由和程序,对应于差别原则和优惠合理原则。^③

四要素均等说。丁元竹认为,公共服务的均等化要求政府确保本地区居民有机会、有能力、有权利接近与公民基本权利有关的公共服务项目,要求每个人的权利平等、机会均等、能力平等,直至结果平等。也就是说,“基本公共服务均等化要求在基本公共服务面前,每个人都受到平等对待,每个人都有机会接近基本公共服务,每个人得到的最终结果也是大致相等的”^④。

① 王莹:《基本公共服务均等化的理念透视》,《中国市场》2008年第3期。

② 常修泽:《逐步实现基本公共服务均等化》,《人民日报》2007年1月31日第9版。

③ 陈海威、田侃:《我国基本公共服务均等化问题探讨》,《中州学刊》2007年第3期。

④ 丁元竹:《促进我国基本公共服务均等化的基本对策》,《中国经贸导刊》2008年第5期。

薛元、李春芳认为,均等化的内涵是包括制度、投入、参与、分配四个方面的均等化,即制度架构上确保全体国民享有基本公共服务方面权利平等;财政投入上确保全体国民在享有基本公共服务方面资源均等;决策参与上确保全体国民在享有基本公共服务方面机会均等;资源配置上确保全体国民在享有基本公共服务方面效果均等。^①

刘学之认为,基本公共服务的公平一般包括四个方面:一是主要社会发展指标公平;二是基本公共服务的可及性公平;三是实际服务利用公平;四是筹资公平。基本公共服务均等化应使人人都享有基本教育、基本社会保障、基本医疗卫生、公共文化、公共设施使用、公共安全等公共服务。^②

(2) 基本公共服务均等化的考察。

基本公共服务的历史考察。陈昌盛对基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施投融资体制、司法与公共治安、科学技术管理体制、环境保护等基本公共服务制度变迁进行了梳理,在此基础上,对2000—2004年各地区的公共服务绩效进行了地区比较。^③郑成功等对新中国成立后社会保障的制度变迁做了全面系统的梳理,认为从国家—单位保障制走向国家—社会保障制,是国有经济体制由计划经济转向市场经济以及由此带来的社会经济结构变化等的客观结果。^④郑秉文将1986年以前我国传统型社会保障划分为制度的构建、调整、停滞和初步改革四个阶段,研究了传统社会保障制度的演变和基本特征,并对1986年以后的社会保障制度改变进行了研究和分析。^⑤陈佳贵等对1997—2001年我国社会保险的发展情况进行了系统的研究。^⑥刘学之从义务教育、社会保障、基本医疗、基础设施方面对新中国成立后城乡公共服务制度进行了分析。刘乐山、何炼

① 薛元、李春芳:《关于我国实现基本公共服务均等化的对策建议》,《中国经贸导刊》2007年第17期。

② 刘学之:《基本公共服务均等化问题研究》,华夏出版社2008年版,第37—41页。

③ 陈昌盛、蔡跃洲:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评估》,中国社会科学出版社2007年版。

④ 郑功成等著:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版。

⑤ 郑秉文、和春雷主编:《社会保障分析导论》,法律出版社2000年版。

⑥ 陈佳贵主编:《中国社会保障发展报告》,社会科学文献出版社2001年版。