

中国基本公共服务 均等化与社会转型

丁忠毅 著

海外借

中国社会科学出版社

中国基本公共服务 均等化与社会转型

丁忠毅 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本公共服务均等化与社会转型 / 丁忠毅著. —北京:

中国社会科学出版社, 2019. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4759 - 4

I. ①中… II. ①丁… III. ①公共服务—研究—中国

IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 154431 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 张依婧
责任印制 郝美娜

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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 环球东方 (北京) 印务有限公司
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 306 千字
定 价 108.00 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营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书获得教育部人文社会科学研究青年项目(13YJCZH032)、
云南大学政治学博士后流动站博士后培养专项经费和四川大学
“青年杰出人才”培育项目(SKSY201809)资助

内容提要

社会转型是一国社会的现代性不断成长的过程，是其实现现代化目标的重要途径。对转型国家而言，在把握社会转型的一般规律和借鉴原发现代化国家社会转型经验的基础上，合理选择适合本国国情的转型战略，建立完善社会转型的动力机制，有效防控转型矛盾和风险，着力避免“转型陷阱”，是其成功实现现代化的关键。从社会转型的一般规律来看，无论各国社会转型的初始条件如何，其社会转型的合意性推进，必须以人的基本生存和发展需要的满足为前提和保障。近代以来，原发现代化国家社会转型的经验表明，基本公共服务供给是现代社会实现和保障人的基本生存和发展权利的基本途径。普遍享有基本公共服务是一国公民的合法政治社会权利，由此决定了基本公共服务供给是现代市场经济条件下政府的核心职能。基本公共服务供给在根本上受制于一国的经济社会发展水平、主流意识形态（发展理念）和发展战略安排等诸多因素，基本公共服务体制机制也必然随着社会转型而变迁。而基本公共服务在满足人的基本生存与发展需要、促进经济社会健康发展等方面的重要正向功能，又决定了其对促进社会合意性转型的重要意义。因此，基本公共服务体制变迁与社会转型之间存在既相互制约、又相互促进的互动关系。

中国作为最大的后发现代化国家，其社会转型具有现代化建设和社会主义建设的双重规定性。改革开放以来，中国社会转型的本质是中国特色社会主义的发展和自我完善。长期以来，中国城乡、区域和不同社会群体之间的基本公共服务具有显著的非均等供给特征。这种差别化的供给，在一定时期内有其合理性和必要性，但在本质上是对公民均等享

有基本公共服务权利的制度化排斥,违背了社会主义公平正义原则,难以有效满足人民日益增长的美好生活需要,容易诱发一系列社会矛盾和社会问题,从而影响经济社会高质量发展和社会稳定,制约社会合意性转型。当前,我国社会转型的合意性推进,要求将基本公共服务均等化战略作为满足广大民众基本生存和发展需要、促进经济社会高质量发展和社会和谐稳定的基础性战略。在我国社会全面快速转型的背景下,应站在促进中国特色社会主义自我发展与完善、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,努力促进基本公共服务均等化与社会转型的协调推进和良性互动,有效发挥基本公共服务推动社会合意性转型的正向功能,并在社会转型过程中实现基本公共服务事业的优态发展,从而不断满足人民日益增长的美好生活需要。

近年来,我国理论界对基本公共服务均等化的内涵、主要内容和实现路径等问题进行了大量的研究,产生了大量富有价值的理论成果,但将基本公共服务与社会转型紧密联系起来,探讨二者互动关系的研究成果相对较少。本书以马克思、恩格斯人的需要理论为逻辑起点,综合运用政治学、社会学、历史学、公共管理和经济学等学科的理论和方法,试图对当前中国基本公共服务均等化与社会转型的互动共进问题进行全面而系统的研究。

全书由绪论和六章内容组成。绪论主要介绍了本书的选题背景、研究意义、研究现状、研究思路、可能的创新之处和不足。第一章主要奠定本书的理论基础;第二、第三章采用大历史、长时段的研究方法,考察了1840年以来中国社会转型螺旋式推进的历史进程、当前中国社会转型的动力系统和总体发展趋势;分阶段考察了新中国成立70年来我国基本公共服务体系变迁与社会转型的互动关系,并进行了总体反思;第四章则着重考察了我国基本公共服务非均等供给的主要表征,分析了基本公共服务长期非均等供给对我国社会合意性转型的负面影响,并对2003年以来我国基本公共服务均等化的实施情况,进行了动态跟踪;第五章从当前我国社会合意性转型对基本公共服务均等化的新要求、基本公共服务均等化体制的宏观制度环境培育和运行机制建设等方面,探讨了促进基本公共服务均等化与社会转型良性互动的可能路径。

第一章，社会合意性转型：基本条件与基本公共服务均等化的价值。总体而言，社会合意性转型应满足以下基本条件：（1）主流意识形态的现代转型；（2）政治有效性的持续供给；（3）经济发展方式的切实转变；（4）民众政治社会心理与社会转型的适应性。基本公共服务均等化供给对促进社会合意性转型的重要价值则体现在以下方面：（1）以社会福利观念转型带动主流意识形态的整体转型；（2）以提高政治合法性改善政治有效性；（3）以人力资本投资驱动经济发展方式转变；（4）以社会权利均衡强化民众的认同与支持。对基本公共服务在促进社会合意性转型过程中的重要价值的探讨，有助于厘清基本公共服务均等化与社会转型互动共进的内在机理。

第二章，中国社会转型的演进阶段、动力系统及总体趋势。本章采用大历史、长时段分析方法，将1840年以来中国社会转型分为现代转型的启动与道路选择（1840—1949年）、传统社会主义模式下的探索（1949—1978年）和中国特色社会主义道路的探索与实践（1978年至今）三个大的阶段。在全球化条件下，民主化浪潮、经济发展外部环境变化等国际因素是中国社会转型的外部驱动力；国内经济社会发展理念转变、市场经济发展、政治发展和广大民众对社会发展进步的期待，则是我国社会转型的内生动力。根据当前中国社会转型的现实情况和原发现代化国家社会转型的经验，未来20年中国社会转型具有以下方面的趋势，即以党的自身建设引领社会合意性转型、转变经济发展方式是践行五大发展理念的中心任务，以保障和改善民生为核心的社会建设是促进社会合意性转型的基础性战略选择。

第三章，1949年以来基本公共服务供给与社会转型互动共进的回顾与反思。本章从历史的角度，分阶段对1949—2002年中国基本公共服务体系变迁与社会转型的互动共进关系进行了总体回顾，并对不同阶段的互动情况进行简要反思。虽然在中国不同发展阶段所建立的基本公共服务体系有其内在依据和合理性，并基本上适应了社会转型的需求，但长期以来中国基本公共服务供给与社会转型的互动共进在总体上处于失衡状态。这既不利于中国基本公共服务事业的优态发展，也不利于社会转型的合意性推进。

第四章，基本公共服务非均等供给对社会合意性转型的阻碍及均

等化战略的推进。本章首先从城乡、区域和不同社会群体三个向度,考察了城乡二元结构和区域非均衡发展战略条件下我国基本公共服务非均等供给的主要表征。基本公共服务的长期非均等供给,背离了社会主义公平正义原则,导致社会转型缺乏坚实的价值理念支撑;不利于保障和改善民生,导致社会合意性转型的主体基础不牢;制约经济的包容性发展,阻碍经济发展方式调整优化,导致经济社会难以实现科学发展。这些负面影响正是当前我国基本公共服务均等化战略实施的必然性和紧迫性的内在依据。为促进社会合意性转型,2003年以来,我国开始推进基本公共服务均等化,并在基础教育、公共医疗卫生、社会保障等基本公共服务领域取得了重要进展。但当前我国基本公共服务均等化战略的实施,仍受到传统发展理念和发展方式的束缚,仍存在战略实施的封闭性、供给主体与筹资渠道单一,以及民众参与机制、政府回应机制与激励机制不完善等诸多问题。这些问题的存在,制约了中国基本公共服务均等化水平的提高,不利于中国特色社会主义现代化建设和国家治理体系与治理能力现代化的顺利推进。

第五章,推进基本公共服务均等化与社会转型良性互动的路径思考。基本公共服务均等化与社会转型良性互动的关键和重点,是适应国家治理体系与治理能力现代化的时代要求,站在促进社会合意性转型和中国特色社会主义自我发展与完善的高度,构建一整套持续促进基本公共服务均等化的体制机制。为此,需要明确当前我国社会合意性转型对基本公共服务均等化的新要求,加强宏观制度环境培育,着重构建基本公共服务均等化战略的基本框架。在新时代,我国社会转型的合意性推进,内在的要求在基本公共服务均等化过程中,更加注重维护社会公平正义,进一步强化执政党和政府的合法性基础;切实推动经济发展方式转变,不断提高经济发展的内生动力;优化城乡、区域间发展要素结构,促进城乡、区域协调发展;有效防控民生风险,促进社会和谐稳定;增强前瞻性,减少基本公共服务均等化体制自身转型的成本。在宏观制度环境培育方面,应形成基本公共服务均等化体制构建与经济建设、社会主义民主政治建设、社会建设协调互动的格局,进一步强化政府基本公共服务职能,健全基本公共服务均等化的法律制度体系。在基本公共服务均

等化体系基本框架构建过程中，应重点强化政府的主导作用，着重建立完善基本公共服务均等化协调机制、多元合作治理机制、基础设施均衡覆盖机制和激励机制。

目 录

绪 论	(1)
一 选题背景	(1)
二 研究意义	(6)
三 研究现状述评	(8)
四 核心概念界定	(36)
五 研究思路与研究方法	(39)
六 可能的创新点与不足之处	(42)
 第一章 社会合意性转型：基本条件与基本公共 服务均等化的价值	(44)
第一节 社会合意性转型的基本条件	(45)
一 主流意识形态的现代转型	(45)
二 政治有效性的持续供给	(53)
三 经济发展方式的切实转变	(58)
四 民众政治社会心理与社会转型的适应性	(61)
第二节 基本公共服务均等化对促进社会合意性 转型的重要价值	(65)
一 以政治社会权利均衡强化民众认同和支持	(67)
二 以提高政治合法性改善政治有效性	(69)
三 以社会投资驱动经济社会包容共享发展	(73)
四 以社会福利观念转型带动主流意识形态的 转型与战略优化	(76)

第二章 中国社会转型的演进阶段、动力系统及总体趋势	(80)
第一节 近代以来中国社会转型的螺旋式推进	(82)
一 现代转型的启动与道路选择：1840—1949 年	(84)
二 传统社会主义模式下的探索：1949—1978 年	(90)
三 中国特色社会主义道路的探索与实践：1978 年至今	(95)
第二节 当前中国社会转型的动力系统	(104)
一 当前中国社会转型的外部驱动力	(105)
二 当前中国社会转型的内生动力	(109)
第三节 当前中国社会转型的总体发展趋势	(114)
一 以党的自身建设引领社会合意性转型	(114)
二 以发展方式转型升级促进经济持续健康发展	(116)
三 以基本公共服务为核心的社会建设作为 社会合意性转型的基础性战略	(118)
第三章 1949 年以来基本公共服务供给与社会转型 互动共进的回顾与反思	(123)
第一节 1949—1978 年中国基本公共服务供给与 社会转型互动的回顾与反思	(126)
一 1949—1956 年中国基本公共服务供给与 社会转型的互动	(126)
二 “十年建设时期”中国基本公共服务供给与 社会转型的互动	(137)
三 “文化大革命”时期中国基本公共服务供给与 社会转型的互动	(140)
四 对 1949—1978 年中国基本公共服务供给与 社会转型互动关系的反思	(142)
第二节 1979—2002 年中国基本公共服务供给与社会 转型互动的回顾与反思	(148)
一 1979—1992 年基本公共服务供给与社会转型的互动	(151)
二 1993—2002 年基本公共服务供给与社会转型的互动	(157)

三 对 1979—2002 年中国基本公共服务供给与 社会转型互动共进的反思	(171)
---	-------

第四章 基本公共服务非均等供给对社会合意性转型的

阻碍及均等化战略的推进	(175)
第一节 基本公共服务非均等供给的主要表征	(176)
一 城乡基本公共服务的非均等供给	(176)
二 东中西部地区基本公共服务的非均等供给	(190)
三 不同社会群体间基本公共服务的非均等供给	(194)
第二节 基本公共服务非均等供给对社会合意性 转型的不利影响	(197)
一 背离社会主义公平正义原则, 导致社会转型 缺乏价值理念支撑	(197)
二 民生问题突出, 导致社会合意性转型的主体 基础不牢	(199)
三 制约经济包容性发展, 阻碍经济发展方式的 调整优化	(201)
四 社会稳定问题凸显, 导致社会合意性转型缺乏稳定的 社会环境	(205)
第三节 中国基本公共服务均等化战略的推进	(207)
一 2003 年以来中国基本公共服务均等化的进展情况	(208)
二 对中国基本公共服务均等化推进情况的总体评价	(213)

第五章 推进基本公共服务均等化与社会转型

良性互动的路径思考	(220)
第一节 当前我国社会合意性转型对基本公共 服务均等化的新要求	(221)
一 维护社会公平正义, 进一步强化执政党和 政府的合法性基础	(222)
二 推动经济发展方式转变, 不断提高经济 发展的内生能力	(225)

三	优化城乡、区域间发展要素结构,促进 城乡、区域协调发展	(229)
四	防控民生风险,促进社会和谐稳定	(231)
五	增强前瞻性,减少基本公共服务均等化 体制机制转型的成本	(234)
第二节	培育中国基本公共服务均等化的宏观制度环境	(236)
一	促进基本公共服务均等化与民主政治建设的 有机互动	(237)
二	进一步强化政府基本公共服务职能	(243)
三	促进基本公共服务均等化与社会建设的协调互动	(246)
四	健全基本公共服务均等化的法律制度体系	(248)
第三节	中国基本公共服务均等化的运行机制建设构想	(251)
一	强化政府在基本公共服务均等化中的主导作用	(252)
二	建立完善基本公共服务均等化的协调机制	(258)
三	构建政府主导的基本公共服务多元合作治理机制	(260)
四	加强基本公共服务基础设施均衡覆盖机制建设	(264)
五	完善基本公共服务均等化的激励机制	(268)
结 语		(272)
参考文献		(275)
后 记		(299)

绪 论

一 选题背景

马克思主义认为，人的需要是“自然的必然性”^①，人的需要的持续有效满足是人类“创造历史”、促进社会发展进步的基本条件和重要动力。^② 生产力发展水平的提高和生产关系的调整优化，则是人的需要得到有效满足的基本前提。在人类历史发展进程中，人的自然需要和社会需要经历了由合二为一到逐渐分离的转变，其重要标志是国家这一以公共权力为支撑的政治组织的产生。国家的产生使社会个体的基本需要，特别是其社会需要，必须更多地依靠国家作用的发挥才能得到有效满足，由此导致国家在满足人的社会需要方面发挥着至关重要的作用。这也决定了国家除了履行“政治统治”职能外，还必须以履行一定的“社会职能”作为其持续存在的必要前提，且国家“政治统治”职能的合法有效行使，也必须以有效满足人的基本需求为限度。在现代国家制度体系下，基本公共服务供给作为政府履行其“社会职能”的重要内容和重要形式，在满足人的需求方面发挥着越来越重要的作用。在这一背景下，促进公

① 《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第42页。

② 马克思恩格斯对“人的需要”进行了系统的阐述。在其著作中，马克思恩格斯多次对人的“社会创造的需要和自然的需要”进行了论述。如马克思指出：“一切人类生存的第一个前提，也就是一切历史的第一个前提，这个前提是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身，而且，这是人们从几千年前直到今天单是为了维持生活就必须每日每时从事的历史活动，是一切历史的基本条件。”“已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要而用的工具又引起新的需要，这种新的需要的产生是第一个历史活动。”（《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第79页。）“人的需要”理论在马克思主义理论体系中，具有重要的地位。

共服务体系与公共服务能力现代化日益成为国家治理体系与治理能力现代化的重要内容。

作为社会产品和公共资源分配的重要形式,一国基本公共服务的制度安排、供给能力与供给绩效,在很大程度上影响其公民基本需要的满足方式和满足程度。均等享受政府提供的基本公共服务,是一国公民的基本政治与社会权利,在根本上关乎社会公平正义和社会和谐稳定,关乎政府的合法性。基本公共服务投资,兼具消费性和生产性投资的双重特性,在扩大社会消费需求,特别是在改善一国经济社会发展条件、培育有利于经济社会长期持续发展的人力资本、促进经济社会协调发展等方面具有基础性作用。欧美发达国家现代化转型的历史经验表明,基本公共服务供给体系的建立和完善,是其实现经济发展与社会稳定的重要制度保障。总之,基本公共服务供给是满足人的美好生活需要、保障公民政治社会权利、维护社会公平正义、提高社会“善治”水平、提升一国软实力水平,以及推动经济社会持续健康与促进社会长期和谐稳定的重要途径。

1949年,中华人民共和国成立后,中国共产党以马克思主义理论为指导,在继承革命根据地、解放区公共服务供给制度和借鉴苏联基本公共服务供给模式的基础上,逐步建立了以平均主义为价值导向、城乡分割为主要特征的基本公共服务供给制度。这一制度安排是历史的产物,在总体上与当时中国社会的主流意识形态、计划经济体制、工业化和城市化发展战略相适应,为巩固新生政权、恢复经济社会发展提供了重要支撑,并在一定程度上体现了社会主义制度的优越性,但这一制度安排也具有一定的历史局限性。^①例如,过分地强调国家责任,而忽视了社会

① 对中华人民共和国成立初期我国基本公共服务供给的成就与问题的认识,理论界存在着不同的认识,特别是一些学者给予了全面否定性的评论。从历史的角度来看,中华人民共和国成立初期所形成的基本公共服务供给制度具有其历史合理性,但也有其历史局限性,不能因为其历史局限性而否定其历史合理性,无视其历史成就。景天魁、毕天云、高和荣、郑秉文、马杰等人对计划经济体制下我国社会保障制度的研究,有助于我们更客观理性地认识计划经济体制下我国基本公共服务供给的成就与不足。参见景天魁、毕天云、高和荣等《当代中国社会福利思想与制度》,中国社会出版社2011年版,第21—22页;马杰、郑秉文《计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价》,《马克思主义研究》2005年第1期;郑秉文《中国社会保障制度60年:成就与教训》,《中国人口科学》2009年第5期;郑秉文、于环、高庆波《新中国60年社会保障制度回顾》,《当代中国史研究》2010年第3期;郑秉文《中国社会保障40年:经验总结与改革取向》,《中国人口科学》2018年第4期。

和个人的责任；服务的可及性更多地基于就业而非公民基本权利；^① 城乡基本公共服务供给分割化与差别化长期固化，造成对广大农民合法权利的制度化排斥。这些问题的存在对经济社会的长期稳定发展造成了一定的负面影响。随着改革开放的深入推进，传统以计划经济体制为基础的公共服务供给制度逐渐失去了其赖以存在的价值支撑与经济基础，以市场化与社会化为导向的基本公共服务供给制度逐步确立。基本公共服务供给的市场化与社会化改革，虽然在一定程度上有利于改变政府在基本公共服务供给中的垄断局面，提高基本公共服务供给的效率，满足民众的多样性需要，但由于政府在义务教育、基本医疗卫生和保障性住房等基本公共服务事业领域，不仅未能有效履行其基本职能，反而借市场化改革之名，将其直接推向市场^②，造成基本公共服务供给的过度“商品化”，使广大民众日益增长的基本公共服务需求与政府公共服务供给不足的矛盾，日益成为当前我国社会主要矛盾的重要表征。

当前，中国正处于从以经济转型为主向社会全面转型、从生存型社会向发展型社会转型的关键时期，人民群众的美好生活需要日益增加。在新时代，社会转型具有社会主义建设和现代化建设的双重规定性。社会转型的合意性推进，需要深刻把握政治、经济、社会发展的互动规律，实现政治、经济与社会发展的相互支撑、协同推进。一般而言，政治有效性是经济、社会持续健康发展的基本保障^③；政治发展必须以一定的经济基础、社会资本和稳定的社会环境为条件；经济和社会发展又相互制约。在政治制度既定的情况下，实现经济和社会发展有机结合的政策举

① [英] 沙琳：《需要和权利资格：转型期中国社会政策研究的新视角》，中国劳动保障出版社 2007 年版，第 5—24 页。

② 黄金辉、丁忠庚、丁忠毅：《促进社会长期稳定的新思路——论优化基本公共服务供给》，《理论视野》2011 年第 4 期。

③ 政治与经济社会发展具有紧密的内在联系。人和社会的发展，既离不开对理想政治制度的不懈追求，也离不开现实政治对经济社会发展的有效作用。参见林尚立《有效政治与大国成长——对中国三十年政治发展的反思》，《公共行政评论》2008 年第 1 期。

措,即发展型社会政策^①,越来越成为改善经济社会发展质量的政策选择。

卡尔·波兰尼指出:“就近百年而言,现代社会由一种双向运动支配着:市场的不断扩张以及它所遭遇的反向运动(即把市场的扩张控制在某种确定方向上)。”^②所谓反向运动,是基于社会保护原则而展开的“对社会变迁的一般防御行为”,以及对损害社会组织的混乱的反抗,其“目标是对人和自然以及生产组织的保护”^③。改革开放以来,随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善,中国经济保持了快速增长,并于2010年在GDP总量上超过日本,成为全球第二大经济体。与经济发展所取得的巨大成就相对照的是社会发展的相对滞后,一段时期内,我国经济社会发展“一条腿长、一条腿短”的问题十分突出。市场扩张和社会保护之间内在张力的不断扩大,特别是社会保护机制的不完善,不利于我国经济社会的协调发展。导致这一局面的重要原因在于,基本公共服务的非均等化供给和供给总量的不足。基本公共服务供给领域存在的突出问题,限制了广大民众共享改革发展成果,造成民生问题日益凸显,使经济发展缺乏必要的社会安全网络 and 稳定器,不利于社会转型期对社会矛盾和风险的防控,从而不利于社会主义现代化建设目标的实现,阻碍中国顺利成长为世界强国。因此,加快构建与中国社会转型现实情况和总体发展趋势相适应的基本公共服务均等化体制机制,是有效满足广大民众基本生存和发展需要,保障广大民众共享发展成果,促进经济社会协调发展,维护社会长期和谐稳定,推动社会合意性转型的重要突破口和平台。

① 发展型社会政策,是指“在一个全面的、国家导向的发展过程中寻求社会政策和经济政策的结合”。发展型社会政策把“经济发展视为社会福利的一项合意、必要的因素”,主张社会项目应将促进发展作为“自身的责任”。参见[英]安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里《发展型社会政策》,罗敏、范西庆译,社会科学出版社2006年版,第38—44页;[美]詹姆斯·米奇利《社会发展:社会福利视角下的发展观》,苗正民译,格致出版社、上海人民出版社2009年版。注:因为译者不同,詹姆斯·梅志里、詹姆斯·米奇利实为同一学者,即James Midgley。熊跃根:《社会政策:理论与分析方法》,中国人民大学出版社2009年版,第158—179页。

② [英]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯刚、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第112页。

③ 同上书,第112—115页。