

马雄光 著

转型

Zhuanxing

漫谈基本公共服务均等化



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

转型

马雄光 著

漫谈基本公共服务均等化



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

转型:漫谈基本公共服务均等化/马雄光著.

—北京:中央编译出版社,2012.11

ISBN 978-7-5117-1324-7

I. ①转…

II. ①马…

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252181号

转型:漫谈基本公共服务均等化

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 李媛媛

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 155千字

印 张 13.75

版 次 2012年11月第1版第1次印刷

定 价 30.00元

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

序一 从统筹兼顾到阳光普照

北京大学政府管理学院教授 王浦劬

中国的社会主义现代化建设、改革开放的伟大事业、小康社会的全面建设以及社会主义和谐社会的构建，在中国社会现代化的伟大历史进程中持续稳定发展。与之相契合，中国社会公共治理的进程也深入展开，这一进程经历着从统筹兼顾到阳光普照的发展。

这种阳光普照不仅表现为越来越多的人有序参与社会政治生活，而且体现为政府将管理和政策的视野扩大到全社会各个层面，进而表现为让全体人民成为社会发展和进步的受益者。

在社会经济改革发展和政治建设过程中，中国行政管理体制集中统一配置行政权能和职责，积极克服官僚主义，提高行政效率。伴随着社会主义民主政治建设和依法治国进程的深化，中国行政管理的机制调整 and 改革，中国的治理民主、协商民主和参与民主在中国特色行政管理体制建构中得到日趋鲜明的体现。而政务公开、行政问责、服务行政、协商决策、参与决策、行政监督均系其典型标志。

与此同时，随着中国社会进入转型期，社会发展与建设也相应地进入了新的历史阶段，若干新的情况、新的问题和新的

矛盾也相应出现。一方面，市场经济的发展，向旧有制度体系内的利益分配格局提出了挑战。另一方面，政府也需通过制度变迁以实现利益的重新分配，尤其是通过发展公共利益和实现利益分配的公平正义来巩固自身的合法性。实际上，在新形势下，如何通过制度变迁以实现既有利益分配格局的调整，或者说实现利益相对均衡的配置，是中国社会转型和发展时期亟须面对和解决的重要问题。

显然，中国行政管理体制的构建，是实现公共利益和公平正义的利益分配的体制性前提，而社会公共利益实现、多方面利益分配的公平正义，则是中国特色行政管理体制的有效运行基础和价值目标指向。

毋庸讳言，在中国，政府是制度供给的垄断者。“强政府、弱社会”的实际决定了政府在制度变迁中有着重要作用，也决定了政府有可能提供有差别的产品。也就是说，尽管在某一历史时期内，中国存在制度变迁的需求，但是，制度变迁远未到位。在当下，尽管中国政府在行政管理体制改革的诸多方面作出了积极的努力并取得了显著成效，但在某些方面仍不尽人意。主要体现在：一是政府职能的转变尚未到位，微观干预不绝如缕。二是政府部门职责交叉、权责能脱节、行政效率不高等问题比较突出。三是政府机构设置的合理性有待提高，尤其是政府的决策机制、运行机制和管理机制的完善和创新问题。四是有法不依、多头执法，执法者责任、素养与公民权利发展不匹配的问题。五是中央与地方的府际权力关系需要进一步调整，地方的财权、事权和用人权需要进一步规范。六是公共权力的监督制约体系需要进一步完善。

正因为如此，中国行政管理体制改革的重任，使得中国社会治理和利益分配从统筹兼顾到阳光普照的转变可谓任重道

远。对此，我们不禁要进一步追问：在当前的制度体系下，更加具体又急需解决的问题有哪些？需要从哪些方面入手？如何进一步加强和完善？如何处理好各种关系以保证发展和维持稳定？哪些制度层面的问题需要我们重新加以审慎思索和大胆创新？尤其是，哪些行政管理体制问题是我国社会利益关系从统筹兼顾到阳光普照转变的关键障碍？

雄光同志结合自己的工作实践和学习体会，以地方领导干部的视角，对我国基本公共服务均等化问题进行了认真的思索，在一些问题上不无独到地亮出自己鲜明的观点，或许可以给予我们一些启发，引发我们更多的思考。我颇为欣赏这本书的研究视角和写作风格。与以往侧重理论的研究不同，这本书更侧重社会实际，对于中国的社会治理应采取何种形式、体现何种价值等问题并未过多纠缠，而是从现实主义出发，立足中国最大的实际，提出问题并尝试解决问题。全书突出主题，涉及面广，便于从宏观层面认识中国社会的概貌，而着手处又从具体问题入手，便于从微观层面深入认识中国社会。信手拈来、生动活泼的案例，配以清新流畅的语言、深入浅出的阐释，严谨与趣味融合，可读性强，的确值得一读。

公平正义如同阳光雨露一样，而建构中国特色行政管理体制，促进社会利益分配从统筹兼顾趋向阳光普照，营公正之风气，促社会之和谐，其路漫漫而修远，吾人仍将上下求索，继之以日夜……

王浦劬，男，1956年生，江苏盐城人，政治学博士。北京大学政治发展与政府管理研究所（教育部人文社会科学研究重点基地）副所长，政府管理学院教授、博士生导师，国务院特殊津贴专家，中央马克思主义理论研究和建设工程政治学组首

席专家。兼任中国政治学会副会长、中国行政管理学会副会长、国家哲学社会科学规划委员会政治学科评议组副组长、教育部社会科学委员会政治学社会学民族学部召集人、教育部全国政治学指导委员会副主任委员、全国公共管理专业硕士学位(MPA)教育指导委员会委员、中国社会科学院学术委员会政法部委员、北京市政治与行政学会会长。主要研究领域为政治学理论与方法。编撰《政治学基础》、《政道与治道》、《选举的理论与制度》、《政府向社会组织购买公共服务研究》、《中国政治学学术发展回顾与规划》等著作。主持国家哲学社会科学重大项目、教育部跨世纪人才项目、北京市项目等多项科研项目。获教育部“跨世纪人才”、“全国优秀青年教师”、中央“四个一批”社会科学理论人才等。

序二 拥抱社会建设与管理春天

浙江大学公共管理学院教授 郁建兴

改革开放以来，我国坚持以经济建设为中心，取得了举世瞩目的经济成就。但由于相对地忽视了社会建设与管理，我国的社会发展与经济发展出现失衡，人民群众日益增长的公共服务需求未能得到有效满足，社会问题、社会矛盾、社会冲突也不断增多，从而严重影响了社会和谐稳定与经济社会发展的可持续性。随着科学发展观与构建和谐社会目标的提出，我国进入了社会建设与经济建设并重的新时代。

“十二五”时期我国的工业化与城市化进程将进一步加快，在此形势下，全面提高社会建设与管理能力，改革创新社会建设与管理体制机制，以有效促进社会公平、解决社会问题、缓和社会矛盾，是实现经济社会发展再上新台阶的根本保证。依此背景，党和政府提出“着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。加强社会管理能力建设，创新社会管理机制，切实维护社会和谐稳定”的新要求，充分体现了国家层面的认识高度和重视程度。

全面提高社会建设与管理的能力和水平，关键是以政府转

型为动力，持续加大政府财政投入，积极推进体制机制创新。在其中，应切实推进政府职能转变，实现从发展型政府向服务型政府的转变，确立社会建设与管理在政府职能中的核心地位；应通过完善公共财政体制和加快社会政策体系建设，大幅度增加社会建设的财政投入，全面促进基本公共服务均等化；转变传统的社会管理理念与方式，充分发挥社会组织的作用，深入推进社会管理体制创新。

毋庸讳言，在改革开放以来相当一段时间里，我国社会管理体制的改革与其他诸多方面的改革进程相比明显滞后，以基本公共服务均等化为主要内容的社会建设一直未得到充分重视和关注。目前，我国的社会管理仍较多沿袭了计划经济时代的传统理念与方式，在理念上将社会管理片面地理解为政府对社会的管理，在方式上仍主要采取自上而下的行政控制式管理手段，较少授权社会自我管理以及发挥社会组织在社会自我组织、自我管理中的作用。事实上，随着改革开放以来社会利益多元空间的逐步形成、公民权利意识的不断觉醒以及社会管理的复杂性日益扩大，传统的社会管理方式不但不再适应当前社会发展与社会建设的客观要求，反而日益成为影响社会和谐稳定的重要因素。因此，强调提高社会管理能力，切不可将之理解为强化传统的行政控制能力，甚至以行政管理取代社会管理。相反，提高社会管理能力的前提是创新社会管理体制，而创新社会管理体制的关键则是重建社会而不是强化权力，是将管理寓于服务而不是将服务寓于管理的体制创新。

当前，国家正在全力推动构建政府主导与社会协同的社会管理新格局，而各级地方政府也都在致力于探索政府职能转变和推进社会转型，各地全方位、多角度探索社会管理的优秀经验层出不穷、交相辉映，预示当代中国正在走向社会建设与管

理的新时代。

以创新社会管理、推进社会建设为主题，由专家和地方政府代表一起研讨中国社会管理创新的“中国社会管理创新高层讲坛”于是应运而生。2010年12月12日在浙江大学举办的第一届“中国社会管理创新高层讲坛”，浙江慈溪市市长徐华江、广西玉林市政府秘书长马雄光，分别从沿海地区代表城市和中西部代表城市的角度介绍了当地加强社会管理创新的实践经验和思考成果。“讲坛”在后来接连举办了几届，主题不变，侧重点不同，都收到较好的效果。雄光同志参加首届“讲坛”后，在繁忙的工作之余，继续就基本公共服务均等化问题进一步研究思考，形成《转型》一书，应是“讲坛”成果的延伸和拓展，诚为可喜可贺。我们相信，随着全国各地各方面的经验成果及时汇集、交融，高层级政府予以提炼、推广，并相应作出顶层设计，就会大大推动中国社会管理的全面转型。

让我们热烈拥抱社会建设与管理春天。

郁建兴，男，1967年生，浙江桐乡人，哲学博士、教授、博士生导师。曾任英国爱丁堡大学、美国亚利桑那州立大学、德国杜伊斯堡大学和图宾根大学访问学者。现任浙江大学公共管理学院副院长、浙江大学公民社会研究中心主任、浙江大学985工程项目“社会管理与公共政策研究”执行主任。主要研究方向为国家理论、地方政府管理和创新、公民社会组织等。已出版专著《马克思国家理论与现时代》、*A Path for Chinese Civil Society*、《在参与中成长的中国公民社会：基于浙江温州商会的研究》、《民间商会与地方政府》、《服务型政府》等11部，主持国家自然科学基金、国家社会科学基金以及国际合作项目等多项科研项目。获国务院特殊津贴，国家人力资源和社

会保障部“新世纪百千万人才工程”国家级人选，教育部新世纪优秀人才支持计划、宝钢教育基金会全国高校优秀教师奖、“浙江省有突出贡献中青年专家”、浙江大学“心平杰出教学贡献奖”等。

前言 从老子《小国寡民》说起

(一)

孔子和老子是我国古代最伟大的两位哲学家，但各有鲜明的个性，也因此他们在历朝历代都各自拥有众多的“粉丝”。一个动，一个静；一个劝世，一个避世；一个世俗，一个高贵；一个知其不可而为之，一个主张无为而治；一个要修身齐家治国平天下，重建礼乐之邦，一个追求小国寡民，构筑逍遥之国；一个如丧家之犬游说于列国之间，一个看破红尘，隐身于荒野大漠。当年，孔子从鲁国千里迢迢到洛阳拜会老子，史称“问礼于老子”，实际上是一次天才的对话。虽然学术界以证据不足为由不相信老子和孔子有这么一次相会与对话，但作为文学和野史，我宁愿相信是真的。鲁迅的小说《出关》和余秋雨的散文《古道西风》里都对此作了文学的描述。天才的对话往往孕育天才式的著作。古希腊的柏拉图通过与苏格拉底的对话催生了《理想国》，给后人展现了一个秩序井然的“乌托邦”国度。老子也是在和孔子的对话后才写下了《道德经》，

才有了他的“小国寡民”。但老子比柏拉图更早地提出了他的理想国。

让我们看一下老子的理想国：

小国寡民。使有什伯之器而不用；使民重死而不远徙。虽有舟舆，无所乘之，虽有甲兵，无所陈之。使民复结绳而用之。甘其食，美其服，安其居，乐其俗。邻国相望，鸡犬之声相闻，民至老死，不相往来。

——老子《道德经》

其意如是：国家宜小，人民宜少。即使有高效率的机械器具也不使用；人民珍重生命，不冒险向远方迁徙。虽然有船和车，也无战场去乘坐它；虽然有武器装备，也无战场去陈列它。人民免除繁琐的手续采用过去简单的结绳记事办法。吃得香甜，穿得漂亮，住得安适，过得欢乐。即使邻国之间掩手可见，鸡鸣犬吠充耳相闻，而人民直到老死也不相来往。

这便是老子的理想国。缘于老子耳闻目睹春秋战乱，天下纷争，礼崩乐坏，百姓流离，因而老子向往这样一种美好的制度：没有军队与战争，没有贵族和国王，刀枪入库，马放南山，天下太平，社会井然，长幼有序，百姓平等，言行自由，互相爱护，各安其所，知足常乐，没有奢侈追求，满足于现状，珍惜眼前的一切，幸福指数高。老子实际期望的是风淳太平的大同世界、和谐社会。

关于老子的理想国历来有许多争议，不过我倒觉得这种经久不息的争议，恰好表明它也毫无争议地成为中国思想的一部分，其影响力穿越了时空，东西方交往后又穿越了文化，至今仍为人所重视。

老子既提出理想国的目标，也以其对现实政治和世道人心的深邃洞察力，在治国安邦路径上另辟蹊径，提出了“无为而治”的政治思想，提出了“治大国，若烹小鲜”的经国理念，这一直为历代许多政治家所推崇。有关“治大国，若烹小鲜”，传统上把“小鲜”理解为小鱼，说小鱼是鲜嫩无比，在锅里不能任凭翻过来、覆过去，否则就会弄碎了，以此提醒统治者在治理大国时也不能来回瞎折腾。也有人论证老子所讲的“小鲜”，并不一定是指鱼，也可能是虾、贝、蟹等同样鲜美可口的东西，烹调的办法要因物而异，进而把“治大国，若烹小鲜”解释为：治理大的国家，要像烹制小鲜那样，依据不同条件、不同时机、不同地点的具体性与特殊性，有针对性地采用不同的方法。

按此理解，老子当年的理想国和治国思想，既展示一个个人人和睦、国家大同的概貌，也提醒我们治理国家不要轻易来回折腾，同时也让我们明白，老子的思想与我们反复强调的“把普遍真理与具体实际相结合”，与“与时俱进”、“以人为本全面协调可持续科学发展观”实有异曲同工之妙。

(二)

14年前，我曾刊发《民惟邦本 本固邦宁——中国古代民本思想的现实启示》一文，谈及自己对民本思想的认识。那时自己尚算是血气方刚，谈论或许肤浅，但该理念至今仍然在自己的思想深处扎根开花。重温旧文，依然感受到它鲜活的生命力。

中国古代民本思想，源自历史上许多开明的政治家和思想

家对目不暇接的朝代沧桑更替的感悟。孔子“君以民为本”，孟子“民为贵，社稷次之，君为轻”，汉贾谊“为政以民为本”，宋石介“民者，国之根本也”，清黄宗羲“天下为主君为客”，严复“民为天下之真主”，等等，均为民本思想的典型论点，以《尚书》语概之，即“民惟邦本，本固邦宁”。民本思想有着丰富的内涵，站在执政安邦的角度，究其要义在于：得民、爱民、安民、富民、恤民。

安邦治国在于得民。孟子曰：“得民心者得天下，失民心者失天下”。荀子说：“天下归之之谓王，天下去之之谓亡”。管子说：“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心”。清王韬更是直言不讳：“天下何以治？得民心而已；天下何以乱？失民心而已”。他们均强调民心向背事关国家兴衰安危，要巩固政权，实现长治久安，必顺应民心，民心不可违，更不可背！

为政之要在于爱民。《晏子春秋》说“意莫高于爱民”，把爱民视为最高思想境界。《六韬》说“善为国者，驭民如父母之爱子，如兄之爱弟，见饥寒则为之忧，见其劳苦则为之悲，赏罚如加于身，赋敛如取己物，此爱民之道也”，主张君民相爱，爱惜民力。《史记》说“制国有常，利民为本”，管子说“得人之道，莫如利之”，“徒爱而不利，则亲从而不至”，苏辙说“政无旧新，以便民为本”。林林总总的观点无不主张以符合百姓根本利益作为衡量执政者爱民与否的原则。

治国之道在于安民。要得民，先安民，使之安居乐业，方能赢得民心，巩固政权。如《三国志·杜恕传》中有“帝王之道，莫尚于安民”，明朝张居正说“治理之道，莫要于安民”。朱元璋指出：“民既不能安其生，君亦岂能独安厥位？”一语道破了民安与君安的关系。《三国志·吴书·陆凯传》所载：“民安则君安，民乐则君乐”也如出一辙。

治国之本在于富民。安民、得民，首先养民、富民，民富则国强，民贫则国弱。管仲说：“凡治国之道，必先富民”，“仓廩实而后知礼节，衣食足而后知荣辱”。贾谊提出了“富安天下”的口号，主张“以富乐民为功，以贫苦民为罪”，明确提出评判官员功罪尺度。汉代王符也提出“为国者以富民为本”，强调要把人民的富裕作为执政的根本。

治国之策在于恤民。如何赢得民心，顺应民意？首先，要掌握民众心理期待，体恤百姓冷暖疾苦。明张居正强调：“治政之要在于安民，安民之道在于察其疾苦而已”。清林则徐主张“下恤民生以上筹国策”。要设身处地为老百姓解除疾苦，如苏辙：“去民之患，如除腹心之疾”。其次，推行政令措施，还要尊重百姓意愿，不可勉为其难，如郑观应说：“民以为不便者不必行，民以为不可者不必强”。总之，要把老百姓的利益、情绪放在首位。

同所有伟大的思想精华一样，民本思想的形成也源于对历史经验的概括。“文景之治”、“贞观之治”、“康乾盛世”，都是恤民、民富、国强的生动例证，而多数朝代的更替衰亡，大多由于忽视百姓利益，破坏生产力发展，巧取豪夺，奢侈挥霍所致。故而历史的经验值得借鉴。

梳理古代民本思想之后，我们再回来看看马克思主义有关民本、民富的经典论述。恩格斯：“通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用。”列宁：社会主义“就是如何使全体劳动者过最美好、最幸福的生活”。毛泽东：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”邓小平：社会主义的特点不是穷，而是富，“不能有

穷的共产主义，同样也不能有穷的社会主义。致富不是罪过”。伟人的论述可谓一语中的、直奔主题。而近十年来形成的“以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观”，更是古代民本思想的现代实践。

显然，在当今中国推进基本公共服务均等化，既有经典理论支撑，更有人民群众的热切期待。

(三)

推进基本公共服务均等化，是中国发展到现阶段正视解决新问题的必然经过，是各级政府顺应人民群众过上更好生活新期待的必然选择。

改革开放以来，我国经济持续快速增长，人民生活水平不断提高。在这个过程中，我国建设服务型政府的理念和成效不断强化显现。但不可否认，在新的发展形势面前，推进基本公共服务均等化面临新的困难和挑战。

实际情形是，在经济快速增长的同时，东西部差距、城市和农村差距也在不断扩大，“重城轻农”现象继续存在，城乡二元矛盾依然凸显。包括民生性服务、公共事业性服务、公益基础性服务和公共安全性服务等在内的、与广大群众生活息息相关的基本公共服务不均等现象十分突出，严重制约了全体社会成员共享改革开放和社会发展成果，成为当前亟须解决的一个重大矛盾和社会问题。

着眼于落实科学发展观、构建和谐社会、维护社会公平正义，全面建设服务型政府，推进以保障和改善民生为重点的社会建设，努力提升基本公共服务水平和均等化程度，推动经济