

ZHONGGUO

JIBEN GONGGONG FUWU JIANSHE WENTI

YANJIU

中国基本公共服务建设问题 研究

秦楼月 著



人民出版社

中国基本公共服务建设问题 研究

秦楼月 著



人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:赵圣涛

封面设计:徐 晖

责任校对:吴晓娟

图书在版编目(CIP)数据

中国基本公共服务建设问题研究/秦楼月 著. -北京:人民出版社,2013.11

ISBN 978-7-01-012680-7

I. ①中… II. ①秦… 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(2013)第 235562 号



秦楼月 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14.25

字数:240 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-012680-7 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序 言

随着社会主义市场经济体制的初步建立，我国经济社会生活发生了巨大变化，基本公共服务的重要地位日益凸显，其理论研究和实践操作更加受到重视。由于基本公共服务制度和实践是根植于一定的政治、经济、文化环境的，因此我国基本公共服务的理论与实践必须与社会主义制度和我国具体的国情相结合。本书在梳理马克思主义共同需要思想主要内容的基础上，结合我国几十年基本公共服务的历史实践，分析了我国当前基本公共服务中存在的主要问题并揭示其原因，提出了现阶段基本公共服务建设的思路。

全书共分四章。

第一章“马克思主义共同需要思想的主要内容”。它是全书的理论基础和逻辑起点。本章分为马克思恩格斯共同需要思想、当代中国对马克思恩格斯共同需要思想的继承和发展、马克思主义共同需要思想与西方公共服务理论比较三个方面的内容。马克思共同需要思想的方法论基础是历史唯物主义和辩证唯物主义，共同需要的内涵是基于人的社会性产生的具有开放性、互动性、共享性的需要，其覆盖内容及范围不断深化、变革和演进。通过

变革所有制、发挥国家政府社会管理职能、促进生产力发展是实现共同需要的手段方式及途径，满足共同需要的目的及归宿是实现公平分配和人的全面而自由的发展。实际上，马克思共同需要思想是一个开放的、不断发展的思想体系。我们党在革命、建设和改革的各个历史时期，坚持把马克思共同需要思想同我国的具体实际和时代特征相结合，始终关注人民的生活，不断进行理论创新，不断推动实践发展，丰富和发展了马克思共同需要思想。马克思主义者运用唯物主义方法对共同需要问题的论述，既立足于现实，又着眼于未来，他们远远超出了西方理论家的思维空间。西方公共服务理论虽然随着社会关系的变化不断调整，但为私人资本发展提供基础条件和通过再分配缓和社会矛盾的本质是不变的。所以决不能把马克思主义与西方资产阶级学说混同起来，抹杀它们之间的本质区别。我们在坚持马克思主义立场、观点和方法的同时，可以学习、借鉴西方学者对公共服务微观操作层面上的研究成果。

第二章“新中国成立以来基本公共服务建设的历史考察”。通过对新中国成立以来基本公共服务实践的历史回顾，总结经验教训，以便更好地指导我国基本公共服务建设。以1978年为界，新中国基本公共服务建设分为改革开放前和改革开放后两个阶段。1949年中华人民共和国成立伊始，新中国基本公共服务制度建设也相继开始。在计划经济条件下，就社会经济活动的全面发展和满足人民物质文化生活需要进行了整体安排和相互协调，我国建立了一套与当时经济体制相适应的基本公共服务制度。城市以单位、农村以人民公社为基本载体的基本公共服务制度，对保障人民生活、促进经济发展起到了重要作用。受当时生产力发

展水平的影响，基本公共服务不可能得到全面安排，人们享受到的基本公共服务的内容和质量非常有限，但人们能普遍地享有这些服务，实践效果也比较好，取得了超出其经济水平的成就，对中国社会产生了广泛而深远的影响。20 世纪 70 年代末开始的经济体制改革打破了过去依托计划经济体制的基本公共服务的制度基础，城市以单位和农村以人民公社为载体的基本公共服务供给体系难以为继，我国开始探索建立新的基本公共服务体制。经过改革开放 30 多年的发展，我国基本公共服务在各个方面已经取得了很大的进步，基本公共服务范围不断扩大、服务质量不断提高。改革开放后的基本公共服务改革以《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志为两个阶段：一是基本公共服务改革的初始阶段；二是基本公共服务改革的发展阶段。前一阶段是由计划经济体制向市场经济体制转型引发和推动的，基本公共服务改革朝着市场经济的方向发展。后一阶段是在科学发展观和构建社会主义和谐社会的指引下，基本公共服务改革进入了一个新的阶段。

第三章“现阶段基本公共服务改革中存在的问题及原因探讨”。在科学发展观与构建社会主义和谐社会目标的指引下，我国基本公共服务改革进入了新的发展阶段。在这样的现实背景下，剖析现阶段基本公共服务改革中存在的主要问题及其原因，是进一步探讨我国基本公共服务建设的前提和基础。总体上看，基本公共服务存在总量不足、供给结构失调、制度安排的缺陷等问题，这些问题的存在影响了社会经济的进一步发展。分析现阶段我国基本公共服务改革中存在问题的深层原因是进一步探求促进基本公共服务发展的前提。我国目前仍然处于社会主义初级阶

段，生产力发展水平低，经济基础薄弱，这是制约我国基本公共服务发展的根本原因。发展理念缺陷、政府职能转变滞后、新自由主义的干扰及具体制度设计的不公等在不同程度上影响和制约着现阶段基本公共服务的建设和发展。而西方国家在基本公共服务实践中的某些有效做法可以为解决我国基本公共服务中的问题提供一些思路。

第四章“现阶段基本公共服务建设的思考”。以马克思主义共同需要思想为基础，结合基本公共服务改革中的问题，提出确立基本公共服务建设以人为本的价值取向和坚持经济发展和基本公共服务改革结合、以基本公共服务制度安排促进收入公平分配、政府与市场结合、供给与需求结合等原则。在具体的基本公共服务建设中，从人生存、发展赖以存在的社会环境出发，选择义务教育、社会保障、医疗卫生及现代基础产业四个方面的内容进行论述，对这些基本公共服务建设问题不求面面俱到，但通过对这些问题的论述，对基本公共服务建设有总体了解，并提出原则性的对策建议：以促进义务教育均衡发展满足知识经济社会的共同需要；以加快社会保障适度提供满足风险社会的共同需要；以实现医疗卫生服务全民覆盖满足可持续发展社会的共同需要；以推进现代基础产业普遍提供满足信息社会的共同需要。

目 录

序 言	1
-----------	---

导 论	1
-----------	---

第一章 马克思主义共同需要思想的主要内容	34
----------------------------	----

一、马克思恩格斯的共同需要思想	34
-----------------------	----

（一）共同需要思想的方法论基础	35
-----------------------	----

（二）共同需要思想的内涵	37
--------------------	----

（三）实现共同需要的手段方式	39
----------------------	----

（四）实现共同需要的途径	46
--------------------	----

（五）满足共同需要的根本目的	50
----------------------	----

（六）满足共同需要的归宿	52
--------------------	----

二、马克思恩格斯共同需要思想在中国的发展	55
----------------------------	----

（一）毛泽东的共同需要思想	55
---------------------	----

（二）邓小平的共同需要思想	61
---------------------	----

（三）“三个代表”重要思想与共同需要	65
--------------------------	----

(四) 科学发展观与和谐社会构建中的共同需要思想	68
三、马克思主义共同需要思想与西方基本公共服务理论	69
(一) 西方基本公共服务理论的发展阶段	70
(二) 西方基本公共服务发展演变原因	78
(三) 马克思主义共同需要思想与西方基本公共服务理论的比较	83
第二章 新中国成立以来基本公共服务建设的历史考察	86
一、改革开放前我国基本公共服务的实践探索	86
(一) 改革开放前我国基本公共服务的实践	87
(二) 改革开放前我国基本公共服务取得的成就与评价	94
二、改革开放后我国基本公共服务制度改革	108
(一) 基本公共服务改革的初始阶段	109
(二) 基本公共服务改革的发展阶段	117
第三章 现阶段基本公共服务改革中存在的问题及原因探讨	122
一、现阶段基本公共服务改革存在的问题及其影响	122
(一) 基本公共服务总量不足	122
(二) 基本公共服务制度安排的缺陷	128
(三) 基本公共服务供给结构失调	132
(四) 基本公共服务存在问题对社会经济发展造成的影响	137

二、现阶段基本公共服务改革中存在问题的原因探讨	145
(一) 经济水平落后限制了基本公共服务的充足供给	146
(二) 发展理念的缺陷制约基本公共服务的有效供给	147
(三) 政府职能转变滞后制约基本公共服务的适时供给	148
(四) 新自由主义对基本公共服务供给体制改革的干扰	153
(五) 具体制度安排设计影响了基本公共服务的公平供给	156
三、西方国家基本公共服务实践的考察与借鉴	159
 第四章 现阶段基本公共服务建设的思考	165
一、现阶段基本公共服务建设的价值取向	165
二、现阶段基本公共服务建设的原则	169
(一) 发展经济和基本公共服务改革结合	170
(二) 以基本公共服务制度安排促进收入公平分配 ...	172
(三) 政府与市场结合	176
(四) 供给与需求结合	179
三、现阶段满足共同需要的基本公共服务建设的对策选择	181
(一) 以义务教育均衡发展满足知识经济社会共同需要	181
(二) 以社会保障适度提供满足风险社会共同需要	187

(三) 以医疗卫生服务全民覆盖满足可持续发展社会 共同需要	191
(四) 以现代基础产业普遍提供满足信息社会共同 需要	197
参考文献	202
后 记	215

图 表 目 录

表 2-1	改革开放前全国卫生机构发展情况	100
表 2-2	改革开放前我国各级各类学校发展情况	100
表 2-3	建国以来教育投资的基本状况	102
表 3-1	改革开放以来城镇居民家庭消费结构变化情况	124
表 3-2	城镇居民家庭人均全年医疗保健、娱乐教育 文化支出情况	126

导 论

随着社会主义市场经济体制的初步建立，我国经济社会生活发生了巨大变化，基本公共服务的重要地位日益凸显，其理论研究和实践操作更加受到重视。由于基本公共服务制度和实践是根植于一定的政治、经济、文化环境的，因此我国基本公共服务的理论与实践必须与社会主义制度和我国具体的国情相结合。挖掘马克思主义共同需要思想，并从我国几十年基本公共服务实践的历史中总结经验，同时借鉴西方公共服务的成功做法，是解决近年来我国基本公共服务领域中问题和矛盾的出路。

从理论意义上看，主要体现在以下几个方面：

第一，马克思主义共同需要思想和社会主义基本公共服务建设是马克思主义政治经济学的重要组成部分。共同需要思想是在马克思主义政治经济学基本理论和方法的指导下，从个人和社会存在及发展的最基本需要出发探讨一般社会共同需要，并对资本主义、社会主义共同需要的本质、来源及发展进行研究。毛泽东、邓小平等党和国家领导人根据自己所处的时代和国家的特点，在社会主义实践中丰富和发展了马克思的共同需要思想，并进行了社会主义基本公共服务的实践。系统地研究和挖掘马克思

主义经典作家的共同需要思想、总结社会主义基本公共服务实践是政治经济学学科建设的一项重要任务。

第二，马克思主义共同需要思想和社会主义基本公共服务建设是在社会主义市场经济条件下进一步研究基本公共服务问题的理论基础。基本公共服务问题是当前改革的重要问题，对基本公共服务研究的文献较多，学者们从不同角度对公共服务、基本公共服务问题进行了深入的分析。但是，从总体上看，从马克思主义经典作家角度对公共服务进行的研究分析还比较薄弱，在当前社会主义基本公共服务的实践中存在着对西方基本公共服务的照搬和误用。这种情况不利于我国基本公共服务的建设，也不利于社会主义经济理论的发展。因此，建立一种科学的、符合国情的基本公共服务理论，是中国经济学特别是马克思主义经济理论发展中的一个重大问题。

第三，研究马克思主义共同需要思想和社会主义基本公共服务建设是正确借鉴西方基本公共服务理论的前提。西方基本公共服务理论和实践是在长期的市场经济条件下逐步得到发展的，其研究中取得的积极成果和具体操作中积累的很多经验，对指导我国基本公共服务研究和实践具有重要而直接的借鉴意义，因此，用西方基本公共服务理论分析我国当前基本公共服务问题的学者日益增多。但是，西方发达国家对基本公共服务的研究，基本采用了非马克思主义的立场和非历史唯物主义的方法，以唯心史观和形而上学方法论为指导研究基本公共服务问题。其研究视野相对集中于资本主义市场经济，把资本主义私有制条件下的市场经济作为立论基础，把它作为适用于人类社会自始至终的绝对现象，所以，西方基本公共服务理论无疑具有二重性：特定的阶级

性和一定条件下的适用性。我们必须分析西方公共服务理论中具有明显阶级性和意识形态色彩的东西，不能简单照搬和挪用。另一方面，深入研究西方基本公共服务理论，可以吸取其科学的成分。在“马学为体、西学为用”思想指导下丰富和发展马克思主义经济学理论，指导社会主义经济实践。

第四，研究马克思主义共同需要思想和社会主义基本公共服务建设是新形势下坚持和发展马克思主义的需要。马克思主义共同需要思想是以辩证唯物主义和历史唯物主义的历史观和方法论为指导、以马克思主义政治经济学为基础建立起来的，是马克思主义的重要组成部分。但是，马克思主义是科学，而不是教条，坚持马克思主义就是用马克思主义的立场、观点和方法研究新现象、分析新问题，根据实际的发展对马克思共同需要思想进行完善和创新。由于马克思所处的时代背景和研究任务，他们对社会主义市场经济条件下的基本公共服务问题没能做出具体的设想，这需要理论工作者在社会主义基本公共服务研究中，在坚持马克思主义共同需要思想的前提下，发展马克思主义共同需要思想，指导社会主义基本公共服务建设实践。

从现实意义上看，着力研究马克思主义共同需要思想和社会主义基本公共服务建设，对于构建社会主义市场经济条件下基本公共服务体制具有重要的指导意义。改革开放后，我国经济快速发展，GDP 年均以近 10% 的速度增长，与此相应，中国社会由生存型社会向发展型社会转型，全社会公共需求全面快速增长。但是，基本公共服务短缺、不均等的矛盾也日益突出，集中体现在城乡居民享有基本公共服务不均等、福利水平差距扩大、社会不公问题突出、农村经济社会发展落后、社会矛盾加剧等方

面。这在一定程度上影响了我国实现全面小康与构建和谐社会的进程。在当前构建社会主义和谐社会和推进科学发展的进程中,研究马克思主义的共同需要思想和社会主义基本公共服务建设,对于缩小城乡间、区域间、公民间享有的基本公共服务差距,缓和社会矛盾,维护政治稳定、推动人的全面发展,具有重要的实践意义。

基本公共服务作为人类发展到一定阶段的产物,理论界对此进行了广泛而深入的讨论,提出了许多有价值的研究成果。

国外对于基本公共服务的研究主要渗透在公共经济学或公共财政学、行政管理学、伦理学等学科的研究中。对于公共财政学或公共经济学来说,这一学科中的整个公共产品理论就是对基本公共服务问题的研究。一些近代经济学家如亚当·斯密、约翰·穆勒的理论著作中对政府职能的论述都涉及到了公共产品问题。但是系统的公共产品理论是上个世纪五十年代以来逐步形成的,并沿着两条分析路径展开。一是萨缪尔森等人对公共产品外在技术特征的分析道路,萨缪尔森在《公共支出的纯理论》一文中开创性地分析了公共产品消费中非竞争性的特征,随后,马斯格雷夫在《公共财政理论》一书中,又提出了公共产品消费中的非排他性特征。此后,非竞争性与非排他性这两个特点就成为判断公共产品的标准。二是布坎南等人从公共产品供给的公共组织层面的研究,布坎南在《民主财政论》一书中,集中表达了他的公共产品和公共选择思想,认为公共产品是由供给过程决定的,因为任何原因通过集体组织提供的商品都被定义为公共产品。后来许多人都延续了他的观点,其中奥尔森在《集体行动的逻辑》中,把公共产品放到公共组织中去认识,进行了详细

的分析。就公共产品的非竞争和非排他两大属性而言，不完全是公共产品的天然属性，非竞争是公共产品自身的因素决定的，非排它是公共产品的外在因素决定的，是随着政治经济文化科学技术的变化而变化的。随着技术条件的变化，原来不排他的也能实现排他。国外一些学者也对此提出质疑，当代美国著名经济伦理学家乔治·恩德勒从经济伦理的角度提出“甚至可更广义地理解公共物品，即把它理解为社会和个人生活以及追求经济活动的可能性的条件”。布坎南、戈登图·洛克等从实证与规范的角度，研究政治决策过程对经济政策的影响，开创了一种与传统经济的市场决策理论相对应的政治或集体决策理论。公共选择理论正是针对这一问题用经济方法研究这种政治决策过程。然而，在政治决策过程中个人是否会诚实地表露其偏好，政治市场是否会同样存在着失灵现象等一系列问题，使之不可能从根本上解决公共产品的偏好显示、有效供给等难题。

西方的正义、公平理论对基本公共服务发展产生了重大的影响。罗尔斯是首次将理性原则运用于对公共事务思考的哲学家。《正义论》通过他的作为“公平的正义”理论中两个正义原则的论述，体现了他的平等主义倾向和展示社会理想的状态，为基本公共服务在西方的实践构建了伦理前提。第一个正义原则：每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利（平等自由原则）。第二个正义原则：社会的和经济的不平等应这样安排，使他们：（1）在与正义的储存原则一致的情况下，适用于最少受惠者的最大利益（差别原则）；（2）依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放（机会的公正平等原则）。罗尔斯并不完全否认收