

# 保障与孵化公民基本生存与发展权利<sup>\*</sup>

## ——我国基本公共服务均等化的历程、逻辑与未来

尚虎平

**内容提要:**新中国一成立就将保障公民基本生存与发展权利的工作纳入了政策保障范畴,开辟了基础教育、卫生、就业、残疾人保障等各类专门事业来分项保障公民权利,但分项模式造成了不同类事业之间的割裂性,降低了保障效率。2001年我国物质积累达到一定程度后,国家开始将传统的保障政策向更为科学的长效机制转变,在我国历史上第一次推出了平台化、集约化、系统化的“基本公共服务均等化”政策。这项彰显中国“权利保障”特色的事业将社会主义本质落实到每一位公民身上,以“行动的权利”来实现并孵化社会主义公民多向度的基本权利。未来需要在把握规律的基础上,进一步提升我国基本公共服务均等化事业。

**关键词:**基本生存与发展权利 基本公共服务 社会主义本质 “行动性权利”

基本公共服务均等化是我国保障公民基本生存与发展权利的事业在新时代的延续,它还在不断孵化公民多向度的基本权利,是实现社会主义本质的关键政策工具。正因为它在“中国之治”中的独特地位,中央一直强调基本公共服务均等化事业的重要性。2020年10月29日,党的十九届五中全会审议通过《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》,再一次将“基本公共服务实现均等化,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小”作为实现社会主义本质的工具。

在国家继续将基本公共服务均等化作为政策杠杆来实现社会主义本质的今天,我们完全有必要深入了解其实践历程及演进规律,并继续探索新时代加快推进基本公共服务均等化事业步伐的有效措施。列宁深刻洞察了在“鉴古知今、鉴今知未”中追溯历史的作用:“在社会科学问题上有一种最可靠的方法,它是真正养成正确分析这个问题的本领而不致淹没在一大堆细节或大量争执意见之中所必需的,对于用科学眼光分析这个问题来说是最重要的,那就是不要忘记基本的历史联系,考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生、在发展中经过了哪些主要阶段,并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”<sup>①</sup>目前来看,虽然涉及基本公共服务均等化

\* 本文为教育部哲学社会科学重大招标项目“基本公共服务均等化实施效度与实现程度研究”(18JZD047)的研究成果。

① 《列宁专题文集·论辩证唯物主义和历史唯物主义》,第283页,人民出版社,2009年版。

化的研究可谓汗牛充栋,但对其历史进行系统梳理的却不多见,为弥补这种缺憾,也为更好地贯彻十九届五中全会精神,本文拟对它的“前世”与“今生”进行系统研究,以便把握其创生、发展、进阶的规律性。

## 一、基本公共服务均等化事业的先声

马克思早在《哥达纲领批判》中就已经阐述了保障公民基本生存与发展权利、发展基本公共服务均等化事业的思想。马克思认为,需要设立“用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等”,以及“为丧失劳动能力的人等等设立的基金”,且“这一部分一开始就会显著地增加,并随着新社会的发展而日益增长”。<sup>①</sup> 新中国从一开始就将保障公民基本生存与发展权利的工作纳入了国家的行动范畴,这些工作便是“基本公共服务均等化”事业的先声,而基本公共服务均等化事业则是新中国保障公民基本生存与发展权利事业的继承、发展与创新。

在旧中国,政府对公民基本生存与发展权利的保障完全是一种漠视态度。孙中山对此有着非常准确的描述,“政府只要人民纳粮,便不去理会他们别的事,其余都是听人民自生自灭”<sup>②</sup>。1932年,南京市健康委员会对南京市小学生做了一次卫生健康检查,结果显示,在受检的10588人中,完全健康者仅有631人,健康率还不到6%。<sup>③</sup> 旧中国“首都”南京的孩子尚且无法获得基本的生存与发展权利保障,其他地区群众基本生存与发展权利保障的糟糕状况可想而知。

为了解决旧中国政府对公民基本生存与发展权利的漠视问题,在革命战争年代,中国共产党领导的革命根据地政府就已经开始探索如何有效保障公民的各项基本权利。毛泽东在《论联合政府》中以人民群众的医疗卫生权利保障为例指出,“应当积极地预防和医治人民的疾病,推广人民的卫生医药事业”<sup>④</sup>。此后,各个革命根据地根据当地情况开始努力推进保障群众基本生存与发展权利相关的事业。1944年,中国共产党领导的边区政府委托大众合作社创办了卫生社,这种模式很快在各根据地扩散开来,到1946年,革命根据地保障群众基本健康权利的卫生合作社达到了43个。<sup>⑤</sup>

新中国成立之初,旧中国留下的烂摊子触目惊心,我国的公民基本生存与发展权利保障状况极其糟糕,人口死亡率高达30‰,婴儿死亡率几乎达到了不可想象的200‰,儿童死亡率高达130‰,80%的地区存在着地方病,受地方病威胁的人口数量高达4亿。<sup>⑥</sup> 在基本权利保障如此之差的情况下,1949年以前中国人口平均寿命只有34岁,是世界上平均寿命最低的国家之一。<sup>⑦</sup> 为了改变这种糟糕状态,新中国一成立就开始筹划如何保障群众基本权益,以便将社会主义平等原则落实到公民基本生存与发展权利的保障上。

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议召开,起着新中国临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》正式颁行,这一纲领旗帜鲜明地强调,要“有计划有步骤地实行

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》,第3卷,第303页,人民出版社,1995年版。

<sup>②</sup> 孙中山:《三民主义》,第89页,岳麓出版社,2000年版。

<sup>③</sup> 张慧卿:《南京百年城市史:1912—2012(卫生体育卷)》,第98页,南京出版社,2014年版。

<sup>④</sup> 《毛泽东选集》,第3卷,第1083页,人民出版社,1991年版。

<sup>⑤</sup> 张自宽等:《关于我国农村合作医疗保健制度的回顾性研究》,《中国农村卫生事业》,1994年第6期。

<sup>⑥</sup> 相关数据见陈海峰:《中国卫生保健》,第11页,人民卫生出版社,1985年版;黄永昌:《中国卫生国情》,第151页,上海医科大学出版社,1994年版。

<sup>⑦</sup> 吴进义:《中国人口素质》,第58页,中共中央党校出版社,1991年版。

普及教育”,“提倡国民体育”,“推广卫生医药事业,并注意保护母亲、婴儿和儿童的健康”等,这些条文以国家根本大法的高度向全世界表明,新中国的人民政府要尽最大努力来保障群众的基本生存与发展权利。1954年,新中国第一部宪法(《中华人民共和国宪法》)强调保障公民基本生存与发展权利的重要性,明确了一套保障权利实现的途径,比如“国家设立并且逐步扩大各种学校和其他文化教育机关,以保证公民享受这种权利”。《中华人民共和国宪法(1982年)》完善了保障公民基本生存与发展权利的做法,特别强调保障我国公民基本生存与发展权利的实现是政府的责任:“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作”。2004年修订的《中华人民共和国宪法》进一步将公民的生存与发展权利上升到了“人权”的高度,提出“国家尊重和保障人权”。

新中国建立之初我国就开辟了基础教育、卫生、就业保障、就业培训、离退休保障、残疾人保障等各类专门事业,分别保障公民的各项生存与发展权利。然而,这种“单项推动”“分事业推动”的做法虽然凸显了专业性、专门性,但却造成了不同类事业之间的割裂性,毕竟各类基本权利本身存在着大量的交叉领域,单项推动的做法无疑存在着重复建设问题,大大增加了公民权利保障中的交易成本。进入新世纪后,改革开放使我国生产力实现跨越式发展,物质积累越来越丰富,国家开始整合这些隔离、分离的保障性事业,探索通过以“集成化、集约化”的“基本公共服务均等化”模式将所有专门保障事业整合为一体。2000年1月,财政部在《过渡期财政转移支付办法(1999)》中提出,要“逐步实现各地基本公共服务能力的均等化”,这标志着我国保障各项公民基本生存与发展权利的事业开始进入系统整合、平台化、集约化的“基本公共服务均等化”阶段。

## 二、基本公共服务均等化事业的提出与不断进阶

改革开放之后,我国开始以经济建设为中心,大力发展社会生产力,努力以生产力的跨越式发展来保障社会主义公民基本生存与发展权利享有的物质基础。经过不断努力,我国生产力获得了空前解放,为保障公民基本生存与发展权利提供了充分的物质基础。2001年,我国物质积累逐渐丰富,农业在国民经济中的比重下降到了14.1%,在我国历史上该比例首次低于15%,这是公认的全面进入工业化国家的临界值。<sup>①</sup>有了这些物质基础的保障,我国开始将传统的基本生存与发展权利保障政策向更为科学的长效机制转变,在我国历史上第一次出现了“基本公共服务能力的均等化”的政策用语,标志着我国开始进入以中国特色社会主义的“基本公共服务均等化”为工具来保障公民生存与发展权利的新的历史阶段。

### (一)初步平台化的“基本公共服务能力均等化”阶段(2000~2005年)

2000年1月,财政部出台的《过渡期财政转移支付办法(1999)》明确提出,“过渡期转移支付重点帮助财政困难地区缓解财政运行中的突出矛盾,逐步实现各地基本公共服务能力的均等化”。此文件的出台具有两方面的标志性意义:其一,标志着我国生产力的进步能够使中央政府有足够的财力来通过转移支付支持财力不足的地域保障公民的基本生存与发展权利;其二,我国开始将社会主义本质中保障公民基本权利平等的诉求平台化、集约化,并落地化成为“基本公共服务”,初步形成了保障公民基本生存与发展权利的“中国特色”。2001年,国家正式开始推行“城镇居民养老保险制度”,城镇非从业居民可自愿参加,这极大地扩展了该项事业的保障范围。

<sup>①</sup> 中国(海南)改革发展研究院:《加快推进基本公共服务均等化(12条建议)》,《经济研究参考》,2008年第3期。

2002年12月,财政部出台了《关于2002年一般性转移支付办法》,将转移支付的目标确定为“扭转地区间财力差距扩大的趋势,逐步实现地方政府基本公共服务能力的均等化,推进全面建设小康社会目标的实现”,这是我国第一次将实现基本公共服务均等化上升到国家“全面建设小康社会”的战略高度。

进入2003年,我国生产力进一步提升,城镇化率达到了40.53%,这意味着我国城镇化水平显著提高,各方面都需要“升级换代”,以便“上层建筑”与生产力的进步相适应。2003年5月,时任卫生部疾病控制司司长齐小秋向外界宣布,中国将建立“新型农村合作医疗制度”,即在政府的指导下,由农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的医疗互助制度。<sup>①</sup>以2003年为分水岭,“公共财政覆盖农村”正式成为一种“基本公共服务能力均等化”的制度安排。当年,在新型农村合作医疗资金来源中,政府公共财政补助占比达到了66.7%,此后政府支持比例逐年提高。

2005年,我国小学生和初中生的人均预算内公用经费分别达到了166.46元和232.61元,就学费而言,基本上实现了全国各地孩子“上得起学”的“受教育权利”;东、中、西部地区的人均财政预算卫生支出分别为109.33元、56.24元和83.4元,在一定程度上保障了群众“看得起病”的权利;社会保障范围扩大,城镇基本养老保险覆盖人数达到了2.23亿人,新型农村合作医疗覆盖率达到了80%。<sup>②</sup>2006年3月,随着《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》中以“均等化基本公共服务”取代“基本公共服务能力均等化”,我国基本公共服务均等化事业进入了一个新阶段。

## (二)尝试扩展范围的“均等化基本公共服务”阶段(2006~2010年)

《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》在多方面都强调“均等化基本公共服务”的重要性,提出“按照发挥比较优势、加强薄弱环节、享受均等化基本公共服务的要求,逐步形成主体功能定位清晰,东中西良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局”。2006年10月出台的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》再次强调未来我国需要“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。在这些顶层设计的规划之下,我国保障公民基本生存与发展权利的政策实践进入快车道,目标在于不断扩展“基本公共服务”的内容范围。

2006年,国家对农村义务教育投入政策进行了重大调整,实行了“两免一补政策”,即免除农村中小学学杂费,免费提供教科书,并对中西部地区家庭经济困难的寄宿生提供生活补助。中央财政全额承担农村义务教育阶段学生的免费教科书经费,小学生人均达到90元,初中生人均达到180元,有效保障了农村学生的受教育权利。2007年我国出台了多项通过“均等化基本公共服务”保障公民基本生存与发展权利的政策:开始解决城市低收入家庭的住房困难,将保障性住房体系纳入了政府基本公共服务的范畴;开始在部分城市开展城镇居民医保试点,将原本不属于城镇职工医保覆盖范围的学生、少年儿童和其他非从业人员纳入了医保范围;进一步完善了城乡低保制度,将家庭成员人均收入低于当地低保标准的城乡居民都纳入低保范围;新型农村合作医疗在我国全面铺开,参合农民达到7.3亿人,占农村户籍人口总数的85.7%。<sup>③</sup>2007年10月,党

<sup>①</sup> 《中国将建新型农村合作医疗制度试点工作已开始》,2003年5月15日,<https://www.chinanews.com/n/2003-05-15/26/303350.html>,2021年3月17日。

<sup>②</sup> 中国(海南)改革发展研究院:《加快推进基本公共服务均等化(12条建议)》,《经济研究参考》,2008年第3期。

<sup>③</sup> 宗成锋:《新中国70年党的城乡关系思想的历史演进》,《理论视野》,2019年第8期。

的十七大重申“必须注重实现基本公共服务均等化”。

2008年10月,党的十七届三中全会出台了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,强调要“推进城乡基本公共服务均等化,实现城乡、区域协调发展,使广大农民平等参与现代化进程、共享改革发展成果”。2009年9月,我国开始推行“新型农村社会养老保险制度”试点工作,以基础养老金的方式解决年满60周岁的农民养老问题,政府对符合领取条件的参保人全额支付基本养老金,在此过程中,中央对中西部地区给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。2009年12月,国务院常务会议决定,从2010年1月1日起《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》开始实施,以便能够从基本养老保障的角度,打通城乡隔阂,为其他领域的基本公共服务均等化打下基础、探索出路子。

经过不懈努力,我国各项基本公共服务均取得了较大进展,其强度不断走高。2009年我国城市最低生活保障平均标准上涨到了267.48元,农村最低生活保障平均标准达到了134.7元,都创造了历史新高;农村小学和中学人均经费比例已经达到了全国平均标准的94%,几乎消除了城乡差距。<sup>①</sup>其他领域的基本公共服务保障,也都取得了较之于“十一五”期间的巨大进步。2010年11月召开的党的十七届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,旗帜鲜明地提出,要“建立健全基本公共服务体系”,以“健全”作为关键词来解决基本公共服务均等化中尚存在的各种不足,“健全”的立足点在于扩展公民基本生存与发展权利保障的范围,同时努力提升保障强度,于是我国进入了“健全基本公共服务体系”的新阶段。

### (三)“健全基本公共服务体系”阶段(2011~2015年)

2011年初,随着生产力的不断攀升,我国城镇化率突破了50%,这既为新时期完善基本公共服务体系打下了更好的物质基础,也为健全基本公共服务体系提出了更高的要求。2011年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》出台,对我国基本公共服务均等化发展做出了开创性、奠基性的顶层设计,是我国保障公民基本生存与发展权利历史上具有里程碑性质的规划。十二五规划破天荒地专辟一篇(共16篇)共七章内容来规划如何“建立健全基本公共服务体系”。2012年5月,国务院常务会议讨论通过了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,这是我国历史上第一个国家层面的基本公共服务专门规划,标志着基本公共服务开始走向规范化、标准化。该规划明确了“基本公共服务”“基本公共服务均等化”“基本公共服务标准”和“基本公共服务体系”的基本内涵。这些基础性工作的厘清,为未来我国基本公共服务均等化的扎实推进夯实了基础。2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会报告再次对“健全基本公共服务”进行了筹划,提出“必须从维护最广大人民根本利益的高度,加快健全基本公共服务体系”。

2013年11月,党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”,“统筹城乡基础设施建设和社区建设,推进城乡基本公共服务均等化”。2013年11月3日,习近平总书记在湖南湘西土家族自治州考察时,首次作出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的重要指示,此后“精准扶贫”作为一项基本国策在全国迅速铺开,有效保障了绝对贫困群体的基本生存与发展权利的实现,使得基本公共服务均等化有了精确实现的对象。在各项政策的不断推动下,从2013年起我国一般转移支付的比例开始高于50%,这表明各地的一般性基本公共服务投入越来越规范化、均等化,保障

<sup>①</sup> 苏明:《中国城乡基本公共服务均等化研究》,《当代农村经济》,2016年第1期。

强度越来越高。2014年2月,国家将新型农民养老保险与城镇居民养老保险合并,建立了统一的城乡居民基本养老保险制度,不仅打通了城乡的参保范围、缴费幅度,还统一了支取条件、跨地域接续办法。2014年12月,《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》出台,要求清理各类转移支付,以形成规范的基本公共服务财政支持机制。仅从农村义务教育投入来看,中央财政支持力度从2006年的150亿元加速增长到了2014年的878.97亿元。2014年中西部农村小学生人均公用经费达到了600元,初中生人均达到了800元;东部地区小学人均公用经费达到了650元,初中生人均达到了850元,人均强度达到了历史新高,而区域差距降到了历史最低。<sup>①</sup>

“健全基本公共服务体系”阶段的探索随着党的十八届五中全会的结束而告一段落。此次大会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出,我国“基本公共服务供给不足,收入差距较大,人口老龄化加快,消除贫困任务艰巨”。为了解决这些问题,我们需要“加强义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗和公共卫生、公共文化、环境保护等基本公共服务,努力实现全覆盖”。这意味着,未来我国需要在基本公共服务上实现“全覆盖”,即内容体系的“全覆盖”、地域的“全覆盖”、受益对象的“全覆盖”,我国进入了“基本公共服务均等化全覆盖”阶段。

#### (四)“基本公共服务均等化全覆盖”阶段(2016至今)

2016年1月,国务院发布了《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》;2016年2月,国务院发布了《全国社会保障基金条例》与《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》两个行政法规。这些法规均着眼于使城乡居民保障制度实现统一覆盖范围、统一保障待遇、统一保障目录,体现了显著的“全覆盖”特征。2016年3月出台的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,以国家发展“主要目标”的方式,指明了此后五年全覆盖的任务:“就业、教育、文化体育、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全,基本公共服务均等化水平稳步提高”;“建立国家基本公共服务清单,动态调整服务项目和标准,促进城乡区域间服务项目和标准有机衔接”。为了落实这些战略构想,人力资源和社会保障部、财政部于2016年4月联合印发了《关于2016年调整退休人员基本养老金的通知》,决定从2016年1月1日起将企业和机关事业单位退休人员的基本养老金提升6.5%,这是国家首次统一部署并同步调整企业和机关事业单位退休人员基本养老金水平。

2017年1月,国务院下发了我国基本公共服务领域的第二份专门规划——《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,坚持“享有基本公共服务是公民的基本权利”的原则,再次强调“保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责”;同时将基本公共服务均等化、全覆盖与全面建成小康社会、中国梦有机联系起来,指出“推进基本公共服务均等化,是全面建成小康社会的应有之义,对于促进社会公平正义、增进人民福祉、增强全体人民在共建共享发展中的获得感、实现中华民族伟大复兴的中国梦,都具有十分重要的意义”。这一规划同时提出,需要通过“推动基本公共服务全覆盖”来弥补改革中的各类短板,明确了“全覆盖”的内容范畴包括基本公共教育、基本劳动就业创业、基本社会保险、基本医疗卫生等8大类、81个子类。2017年10月,党的十九大报告继续表达了推进基本公共服务“全覆盖”的坚强决心:“加快推进基本公共服务均等化,缩小收入分配差距”;同时还为基本公共服务的全覆盖规划了美好蓝图,即“再奋斗十五年,基本实现社会主义现代化”,到那时我国“基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐”。

<sup>①</sup> 苏明:《中国城乡基本公共服务均等化研究》,《当代农村财经》,2016年第1期。

2018年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》,这是我国出台的第三份基本公共服务领域的专门文件。这一指导意见强调,各地要“建立统一的城乡基本公共服务制度,完善基本公共服务标准体系,规范服务流程,提升服务质量”,同时也明确了基本公共服务均等化实现的历史节点为2035年,这为各地抓紧完善基本公共服务的“全覆盖”增添了使命感与紧迫感。2019年11月,党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,旗帜鲜明地提出了基本公共服务“全覆盖”的路径:“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系”。2020年10月,《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》重申了要在2035年“基本公共服务实现均等化”。2020年11月3日,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》正式颁布,在继续强调“全覆盖”目标的同时,进一步将其与“以人民为中心”的社会主义原则有机结合,提出在新时代要“坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点,尽力而为、量力而行,健全基本公共服务体系”,这再次证明了基本公共服务均等化本身就是保障社会主义公民基本生存与发展权利实现的伟大事业,是努力实现社会主义本质的伟大事业的有机组成部分。在此阶段,我国基本公共服务“全覆盖”取得了突出成果,5575万农村贫困人口实现脱贫,彻底消灭了绝对贫困;城镇新增就业超过6000万人,建成了世界上规模最大的社会保障体系,基本医疗保险覆盖超过13亿人,基本养老保险覆盖近10亿人。<sup>①</sup>

### 三、我国基本公共服务均等化事业不断进阶的逻辑

以历史长镜头观之,基本公共服务均等化的进步是对新中国保障公民基本生存与发展权利事业的继承与发展,体现了新中国不断推动马克思主义理论实践、不断将社会主义本质落实到每个公民身上的持续努力。基本公共服务均等化事业的不断演进,体现了新中国公民基本权利和社会主义本质随着时间发展而逐渐落实、内容逐渐丰富的过程。如图1所示,在由时间、公民基本权利、社会主义本质构成的三维空间中,构成了一条由原点(1949年)逐渐向上发展的演化线,这条线便是我国公民基本生存与发展权利保障的演进线,在2000年我国将该项保障事业集约化为基本公共服务均等化政策后,这条线就转化为了“基本公共服务均等化”的演进线。在这条线上,人民群众所享有的基本生存与发展权利的内容逐渐丰富,权利强度(福利程度)逐渐增大,尤其在基本公共服务均等化政策登上历史舞台之后,增长势头更为明显,体现了我国以更高速度在更广范围内实现社会主义本质的不懈努力。我国在实现基本公共服务均等化政策目标的过程中,逐渐以“增量权利”的形式,在公民基本生存与发展权利不断扩大的基础上,实现了公民的多向度基本权利保障,凸显了伴随政策工具在行动中实现公民基本权利的“中国权利模式”,这是中国基本公共服务均等化事业发展与演进的深层逻辑。

第一,通过保障公民基本生存与发展权利,将社会主义本质落实到了每一位公民的身上,将社会主义优越性转变为了公民的切身福利。社会主义的优越性不是抽象的,自新中国成立,我国就通过国家根本大法的方式,明确了要把教育、医疗、就业、养老等实现公民基本生存与发展权利的事项作为专门事业推进;保障公民基本生存与发展权利的各项事业充分体现了社会主义人人

<sup>①</sup> 数据来源于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

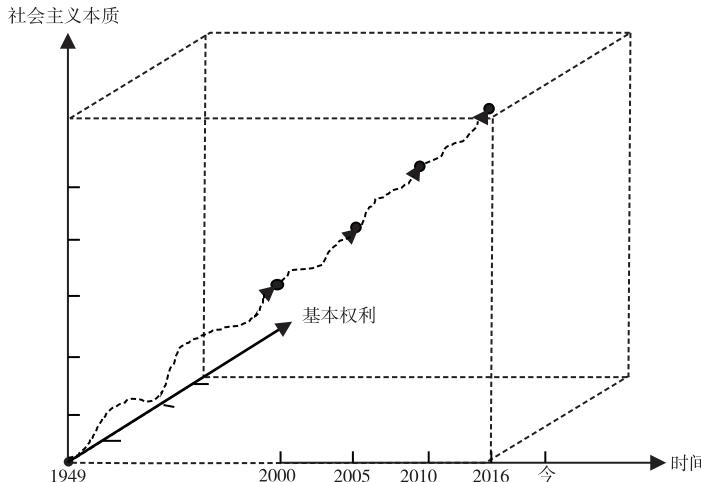


图 1 我国基本公共服务均等化的演进逻辑

平等的优越性，体现了“消灭剥削、消除两极分化”的社会主义本质。这些权利是每一位中国公民都充分享有的基本权利，不因民族、种族、年龄、职业的不同而有所差异，体现了公平、公正、共享的理念，充分将社会主义制度的优越性落实到了每一位中国公民身上，成为“社会主义公民”的身份标志，摆脱了旧中国底层人民“等死”的悲惨局面。

第二，以集约化、平台化的基本公共服务均等化政策工具将各类基本生存与发展权利保障事业整合为一体，既节约了资源，又大大提升了权利保障的效能，在世界范围内创新了公民基本权利保障模式。新中国成立后所采用的分项设置基础教育、医疗、居住、就业、扶助等各类保障群众基本生存与发展权利的做法，有力地推动了全国人民生存与发展条件的改善，彻底摆脱了旧中国人民群众学无所教、病无所医、住无所居、老无所养的处境，使人民群众充分享受到了新中国的发展福利，但分项保障的做法在达到它的增长极限之后，会形成边际效用递减，投入越大，其效用损失就越大。为克服这一缺陷，我国在2000年创造性地将各项保障公民基本生存与发展权利的事业整合到了一个平台上，使之成为集约化保障权利的“基本公共服务均等化”政策工具，有效克服了分项事业保障中的重复建设与边际效用递减问题，提高了资源的使用效率，极大地提升了公民基本生存与发展权利保障事业的效能。

第三，在保持生产力不断高速发展的同时，保证了群众福利的不断提升，形成了生产力发展与人民基本权利改进的“两手硬”局面，避免了“福利陷阱”的出现。从发达资本主义国家走过的路来看，国家在发展中对社会成员的福利改善往往会引发高税收、高成本等问题，从而抑制生产力的进步，形成发展的“福利陷阱”。马克思强调，“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展。”<sup>①</sup>新中国一直遵循马克思所揭示的国家发展的“生产力决定”规律，保持了生产力的持续进步。与此同时，我国保障群众基本生存与发展权利的事业也高速发展，群众的基本权利范畴不断扩充，权利保障的强度也不断攀升。这种具有鲜明中国特色的治理创新，以“保基本”的方式投入公共财政资金来保障劳动力的再生产，为我国生产力的进步准备了数量充足、质量上乘的劳动力群体，同时又将大量资金投入生产以持续提升生产力，这既保障了人民生存与发展权利的不断改进，同时又未损伤生产力发展的势头，这种发展模式为其他国家

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》，第3卷，第305页，人民出版社，1995年版。

跃出“福利陷阱”提供了中国经验。

第四,新中国在保障公民基本生存与发展权利的过程中,不断扩大基本权利的范畴,提升每一项权利内容的保障强度。新中国的建立,“从根本上结束了极少数剥削者统治广大劳动人民的历史,劳动人民真正成为了新国家新社会的主人”<sup>①</sup>。一开始,国家通过各类专门事业来保障群众的各项基本生存与发展权利。改革开放后我国有了充足的物质积累,于是开始以基本公共服务均等化的国策来专业化、全面化地保障群众的基本生存与发展权利。2017年,《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中将保障群众基本生存与发展权利的范围扩大到了8类81个方面,每一位中国公民的基本生存、尊严、健康、安全和发展都得到了基本保障。

第五,在基本公共服务均等化的推动下,中国在世界范围内创造了“行动中实现基本权利”的新模式。自基本公共服务均等化政策实施以来,我国公民的各类基本福利持续增长。这在世界范围内塑造了“福利中国”“权利中国”的国家形象,在世界范围内探索了一条以政策工具(基本公共服务均等化)在日常公共服务中不断实现和扩大公民基本权利的新路子,形成了“行动中实现公民基本权利”的中国模式。

第六,公民基本生存与发展权利是其他各类权利的基础,在基本公共服务均等化行动中孵化了其他多向度的基本权利。从《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》的内容来看,除了广为人知的基础教育、就业、扶助、居住等基本权利之外,还有如“劳动关系协调”“创业服务”“计划生育家庭特别扶助”“少数民族文化服务”“无障碍环境支持”等大量在西方看来属于劳资关系、自由创业(自由投资)、生育、政治、环境等方面的权利,它们均是在为群众提供日常性福利的过程中孵化出来的多向度基本权利。

#### 四、未来我国继续推进基本公共服务均等化事业发展的基本方略

未来进一步推动基本公共服务均等化事业,有效保障公民的基本生存与发展权利,目的是在新时代继续落实社会主义本质,使每一位中国公民都能够继续享受社会主义国家的发展福利,不断扩大中国公民基本权利保障范围,不断提升中国公民基本权利的保障水准,并以此为基础继续孵化更加多向度的社会主义公民基本权利体系,努力实现人的全面自由与发展。此目的的实现,是一个在地方-国家、保障-发展两类具有竞争性、冲突性坐标轴所组成的象限中追求和谐进步的过程。如图2所示,在一个国家的不断成长与进步过程中,国家需要扮演关键角色,但地方也不能置身事外;在地方与国家发展中,不能忽视保障公民的基本生存与发展权利,也要不断以此为基础孵化出更多向度的基本权利。在此进程中,会形成四个象限。在第一个象限,国家高速发展,但保障公民基本生存与发展权利的努力程度却很低,形成了一种“重发展,轻保障”的“积累型国家”发展模式,其侧重点在于增强国家发展的后劲,保证国家持续高速发展,但却往往忽视群众福利的改进,在这种情况下,基本公共服务均等化的范围、强度都没有保障。与第一个象限类似,在第二个象限中,地方高速发展,但地方保障公民基本生存与发展权利的努力程度不高,形成了“积累型地方”的发展模式,每个地方的侧重点都在于促进当地发展,但却常常忽视群众福利的改进,在这种情况下,基本公共服务均等化的范围、强度也都缺乏保障。第三个象限正好与第二个象限相反,在此象限内,地方往往强调对公民基本生存与发展权利的保障,故而格外重视保障公民的各类福利,并由此而延伸到保障其他基本权利,但相对于保障公民权利,地方却对发

<sup>①</sup> 韩广富、曹希岑:《中国共产党历史上的1000个为什么》,第468页,中共党史出版社,2006年版。

展较为忽视,形成了典型的权利“保障型地方”发展模式。第四个象限属于“保障型国家”的发展模式,在此模式之下,国家更加重视保障公民的基本权利,注重不断提升与公民生存和发展权利相关的各项福利,并不断扩展其他基本权利保障的范围与强度,但却对发展重视不够。

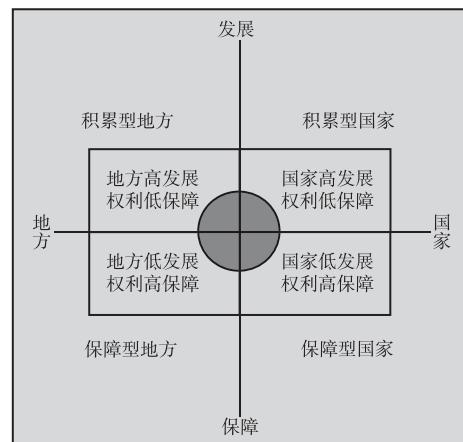


图 2 基本公共服务均等化的均衡性

可以看出,这四种发展模式都有失偏颇,如果一个国家只在“积累型国家”模式下发展,它就可能因为过度重视以经济为主的发展,而忽视人民生存与发展条件的保障,使得公民无法有效获得各类福利的改进,以致形成“有发展无获得感”的窘境;同时,这种模式还可能会忽视地方在国家发展、人民福利保障中的作用。若我国简单采用这种模式,就难以将社会主义本质有效地落实到每一名公民身上,公民难以享受到社会福利的不断改善。与此类似,如果仅仅采用“积累型地方”的发展模式,虽然各个地方可能发展势头良好,但却会忽视国家层面的发展,形成“分灶吃饭”的尴尬局面,同时还会忽视公民的基本生存与发展权利的保障,忽视与此相对应的公民福利的不断提升。与这两种模式不同的是,虽然“保障型地方”与“保障型国家”的发展模式能够保障公民基本生存与发展权利的不断改进,甚至还会因此而延伸到保障公民的其他基本权利,但通过不断改进公民福利而保障基本权利的做法,需要依赖生产力不断进步所创造的物质积累,而这两种模式正好都忽视发展的重要性,最终会因为物质基础无法保障福利的改进而酿成“坐吃山空”的局面;同时,这两种保障模式还会造成地方在基本公共服务提供中的拈轻怕重,推诿扯皮问题。若我国在发展中简单采用这两种模式,虽然形式上可以实现社会主义本质中“消灭剥削,消除两极分化”的要求,但由于忽视了社会主义本质中“解放生产力,发展生产力”,“最终达到共同富裕”的目的性要求,实际上是对社会主义本质的偏离。

为了避免简单推动单项发展模式的危害,未来我国要推进基本公共服务均等化事业持续发展,继续更好、更强、更广泛地保障公民基本权利,就需要推动兼顾国家与地方、发展与保障的协调发展模式,这也是十九届五中全会所强调的“高质量发展”模式。如图 2 所示,只有在兼顾各方、协调发展与保障的“包容性发展圈”(原点周围的阴影圆圈)内展开具体行动,才能够在新时代以更高水平将社会主义本质完整、高效地落实到每个公民身上,从而实现基本公共服务均等化事业所追求的目标。

第一,谨防“福利陷阱”,继续以生产力发展为首要任务,努力创造更多的物质财富,以保障基本公共服务发展的物质性基础。在国家发展中一直存在着生产性投入与非生产性投入的矛

盾,前者主要用于经济发展与社会生产,属于增加国家积累的行动,后者主要用于解决社会其他问题,具有保障公民基本权利改进的性质。新中国建立后,我们优先保证生产力的发展,使得国家具备了对公民基本权利进行保障的物质基础。未来依然要坚持生产力发展优位战略,为保障公民基本生存与发展权利的扩大与改进提供更坚实的物质基础。

第二,继续推进集约化、平台化政策工具,并将那些散落在平台之外的基本公共服务进一步整合到平台上来。未来依然要坚持基本公共服务的“中国经验”,将那些尚散落在集约化政策之外并与公民基本权利相关的公共服务事业统一整合到“基本公共服务均等化”的政策工具中来,这既是“孵化”多向度基本权利保障的路径,也是进一步扩展我国公民基本生存与发展权利的有益做法。

第三,将地方属性鲜明的基本公共服务类目从当前目录剔除,将属于全国性的类目继续增列进来。基本公共服务均等化作为“中国公民身份”的标志,作为保障公民生存与发展权利的政策工具,其属性是“国家级”的,是全国各民族、各阶层共有的福利,故而应该展现全国的一致性。未来需要将目前基本公共服务均等化中与地域特色相关的一些内容清理出去,交由相关地方政府负责。与此同时,还需要扩展新的全国“公约数”内容,孵化新的公民基本权利,比如生态保障、过年春运、放心肉、菜篮子、解决农药残留等内容。

第四,减少甚至剔除基本公共服务的中间环节,确定中央-公民、中央-省-公民为主的服务链条,简化基本公共服务的环节,降低交易成本,减少基本公共服务福利的“跑冒滴漏”,最好将保障权利的各类福利能够直接发放到每个公民手里。虽然我国已经推出了一批从中央到公民的“一卡通”直接支付式项目,但其范围还非常小,未来要继续扩大此类从中央到公民直接实现的保障领域。通过构建公民直接注册、申请、支付的基本公共服务平台,可以实现从中央到公民的直接支付,这样的平台可以取名为“中国基本公共服务直付平台”,其登录资格是中国公民身份证号码。从原则上说,凡是能够不设置中间环节的基本公共服务,均要整合到直付平台上。实在不能以全国性平台提供的公共服务,要争取做到仅多出一个层级的模式,即中央-省-公民的三级提供模式,以体现不同省份间的差别。除非万不得已,未来基本公共服务的推动,要尽量不超过三个层次。

第五,以人民满意为导向推行基本公共服务均等化问责制度,为该事业设置效能及格线。以历史长镜头观之,基本公共服务均等化是新中国保障公民基本生存与发展权利的事业,与其他事业发展需要进行诊断、评估、干涉、矫正、问责一样,基本公共服务均等化事业的推进也需要进行过程诊断、绩效评估,然后根据诊断结果、绩效评估结果进行及时干涉、矫正,严重的还需要进行问责与追责。与其他领域的评估与问责不同的是,由于基本公共服务的目的在于保障公民的基本生存与发展权利,同时孵化并保障其他公民基本权利,其落脚点在于实现人民需求、为人民服务,故而在诊断、评估时就必须以民众的获得感、满意度为导向,通过对人民在基本公共服务均等化事业中获得的满意度、获得感的测量,把握这项事业的成效与不足。在测量过程中,需要设置出满意度与获得感的及格线,凡是达不到这条线的基本公共服务均等化工作都需要改进,远离及格线的还需要问责与追责。

作者:尚虎平,南开大学周恩来政府管理学院、南开大学中国政府发展联合研究中心(天津市,300071)

(责任编辑:孟令梅)