

# 逐步实现基本公共服务均等化的路径选择

刘尚希

基本公共服务均等化,从教科书上的概念变为当前我国广为流行的一个政策用语,这是以人为本的执政理念和建立服务型政府的明晰化、具体化和政策化。任何先进的理念,只有变成了具体的政策,才能表现出它的生命力。去年党的十六届六中全会提出“逐步实现基本公共服务的均等化”,意味着我国的三个“基本取向”正在发生重大转变:一是公共政策的基本取向由单一的效率至上转向公平与效率并重,使物质财富的增长带来更多的社会公平;二是发展的基本取向由片面的经济增长转向经济、社会与自然的协调发展,使经济的发展带来人的全面发展;三是小康生活的基本取向由主要追求物质指标转变到以和谐为导向,使生活的殷实和富足带来更大程度的社会和谐。基本公共服务均等化承载着一个时代变迁的重大使命。

实现基本公共服务的均等化是一个中长期的目标。我们当前面对的现实是城乡差距、区域差距和群体贫富差距都很大,这些差距决定了公共服务的巨大差距。从公共服务的供应方来看,各地政府的服务能力相差巨大,如城市政府和乡村政府,相对富裕地区的政府和贫穷地区的政府,这有经济基础的不同,也有管理能力的悬殊。从公共服务的需求方来观察,由于地理环境、历史文化等原因,公共服务的消费能力也存在巨大差距。尤其是对一些边远山区,有的自然条件恶劣,不适合人类居住;有的山高路远,十分偏僻,即使把钱送到居民手上,也难以消费。由此造成的公共服务上的差距,公共财政可以发挥作用去缩小,但无法在短期内抹平,从而实现均等化。在这个意义上,公共服务均等化是一个过程、一种趋势。这个过程和趋势融合于经济的发展过程之中、城市化过程之中 and 人群流动过程之中。

要逐步实现基本公共服务的均等化,必须整体把握,分步实施,选择好恰当的路径和切入点。既不能单纯从公共服务的供给方来考虑,也不能仅仅从公共服务的需求方来观察,更不能简单地套用西方国家的做法。从我国目前所处的发展阶段和当前所面临的主要矛盾和问题出发,应充分考虑做好以下几个“结合”:

首先,从发展与改革的结合上来规划。逐步实现基本公共服务的均等化既离不开发展,也离不开改革。经济的可持续协调发展是基本公共服务均等化的基础,也是实现

均等化的基本路径。经济蛋糕大了,财政蛋糕才能大;经济发展协调了,区域城乡差距缩小了,基本公共服务的均等化也就自然实现了。从整体上看,要把基本公共服务的均等化寓于经济发展之中,使公共服务与经济发展形成一个良性的循环。同时,公共服务均等化的过程,同时也是改革的过程,特别是行政体制与财政体制的改革首当其冲。前者涉及到政府责任意识的形成、政府职能的转换、政府间责任的界定等等;后者则与政府间分配关系密切相关,涉及到财力与事权、责任的匹配等亟待解决的问题。还有,社会管理体制的改革,尤其是户籍改革,与基本公共服务的均等化也存在密不可分的内在联系。只有从发展与改革的结合上来规划基本公共服务的均等化过程,才能使之纳入正确的方向。

其次,从财力与制度的结合上来操作。基本公共服务的均等化自然离不开财力,但财力还有一个如何分配的问题。从用途来看,涉及到支出结构改革的问题;从纵向来看,涉及到政府间的分配问题。无论支出结构的改革,还是政府间财政关系的改革,都是极其复杂的制度性问题。从逻辑上看,是制度决定了财力的配置,从而决定了公共服务的均等化过程。在不合理制度的基础上加大财力的支持力度,那只会使扭曲的公共服务更加不均衡。科学的制度安排是实现基本公共服务均等化的保障。

再次,从供给与需求的结合上来实施。基本公共服务的供给方是政府,需求方是不同地域的居民。逐步实现基本公共服务的均等化是一个过程的两个方面,既要考虑政府的服务能力,更要看居民的要求和满意的程度。任何一项公共服务的提供,首先要考虑的是需求方的意愿、能力,尊重其自主选择,不能强迫接受。如新型农村合作医疗的试点,就遵循了自愿参与的原则,结果得到了越来越多的农民的拥护和参与。基本公共服务均等化的衡量标准不是数字上的大体相等,而是群众的满意度和社会的和谐程度。

最后,从政府与市场的结合上来运作。提供基本的公共服务并不排斥市场主体的介入,国际上已经出现的PPP模式(公私合作)可以结合我国的国情引进到基本公共服务领域。借助于市场力量来提供基本公共服务是一种新理念,也是一种新模式,应大胆借鉴,努力探索,也许能闯出一条新路来,从而进一步提高基本公共服务的有效性。