

我国基本公共服务供给制度的变迁与发展

□ 杨光 李宏

我国城乡公共服务供给体制的演变,与公共财政和行政管理体制的改革是密切相关的。按照经济社会发展总体战略与导向,本文将建国以来划分为三个时期,对不同时期的基本公共服务供给特征与效果进行深入分析与探讨。

一、均衡发展时期(1949—1978)基本公共服务供给特征

第一,国家财政统揽所需经费。这一时期,我国的基本公共服务供给无论是在数量上还是在质量上都比建国以前有了质的飞跃和提升。1949年9月中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》(具有临时宪法意义)明确地对教育和医疗等基本公共服务的提供进行了政府责任的认定。如教育方面,提出应“有计划有步骤地实行普及教育,加强中等教育和高等教育,注重技术教育,加强劳动者的业余教育和在职干部教育”;医疗方面,提出应“推广卫生医药事业,并注意保护母亲、婴儿和儿童的健康”。同时,我国已经形成了一整套与计划经济体制相一致的财政体制。这种高度集中的财政管理体制几乎负担了所有基本公共服务所需的经费,体现出社会主义国家的优越性。

第二,依托“单位制”,实现基本公共服务的低水平广泛覆盖。以全民所有制和集体所有制为主体的公有制主体

地位确立以后,我国的基本公共服务提供就是以“单位”为依托进行全民覆盖。其中,城镇居民是公有制单位职工身份,而农民则是集体所有制的人民公社的成员。最典型的“公费医疗”制度,这一制度建立于1952年,覆盖了全部城镇职工及其家属。同时,城镇居民在就业、住房、养老等方面也都有着较为可靠的保障。在农村,合作医疗制度发挥了巨大的作用。据统计,1976年我国有90%的行政村都实行了合作医疗制度,农村居民有85%都被覆盖在这一制度之中。同时,对广大农村还实行了多种社会救济制度,如困难补助、“五保供养”,以及面向军烈属的“优抚安置”制度等。尽管受到经济社会发展水平的制约,基本公共服务只能是较低水平的供给,但如此广泛的覆盖面依然发挥了巨大的作用。

二、非均衡发展时期(1979—2000)基本公共服务供给特征

第一,基本公共服务供给制度的规范化程度逐步提高。改革开放以后,基本公共服务供给制度建设进程不断加快。以基础教育供给为例,1985年之后《教育法》和《义务教育法》等法律法规颁布实施。再如社会保障服务方面,当时作为国企改革配套的企业职工养老、医疗和失业等社会保险项目的发展,为1995年之后国有企业改革的深化和推进提供了重要的制度保障。其

他如卫生、社会救济和社会福利等事业也都在制度建设方面取得了一系列重要进展。

第二,基本公共服务供给的责任与管理权限经历重新划分与下移过程。结合改革进程中的财政分权办法和各种“放权让利”方案,这一时期的基本公共服务供给责任被重新划分,相当一部分管理权限也被下放至地方政府。如1985年发布的《关于教育体制改革的决定》明确提出“基础教育的管理权限在地方政府”等,“县办高中、乡办初中、村办小学”因而成为通行做法。再如社会救济服务方面,1993年6月,上海市率先进行了“城市居民最低生活保障线制度”试点工作。1994年,民政部对上海市的做法予以了肯定,并提出要“对城市社会救济对象逐步实行按照当地最低生活保障线标准进行救济”。经过全国范围内的推广,到1999年9月,全国668个城市和1638个县政府所在地均已建立起这项制度,最低生活保障对象达到280多万人,全国共支出15亿元最低生活保障金。

第三,基本公共服务供给过程中政府与个人责任的合理回归。1978—2000年间,以劳动就业和社会保障为典型代表的基本公共服务,经历了政府与个人责任合理划分与理性回归的过程。在计划经济体制下,城镇居民的就业是由政府负责安排和分配的,违反了基本的经济活动规律,使得政府承担了超越自身

职责要求的负担,而且非常不利于劳动者生产积极性和创造性的发挥。改革开放以后的市场化进程,使得劳动者的就业过程遵循市场经济活动规律,促进了劳动力资源的合理流动与优化配置,提高了劳动者的积极性和生产效率。再如公费医疗制度和养老保险制度的改革,改变了原先政府包揽一切责任的状况,使得社会保障方面的基本公共服务得以实现可持续地供给。

三、现阶段区域协调发展时期(2001年至今)基本公共服务供给特征

第一,基本公共服务的均等化供给逐步被上升到经济社会发展总体战略高度。党的十六大所提出的“全面建设小康社会”宏伟目标体系之中,基本公共服务供给水平的提高被作为重要内容之一,如“社会保障体系比较健全,社会就业比较充分,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活”,以及“形成比较完善的现代国民教育体系、科技和文化创新体系、全民健身和医疗卫生体系”等。十七届六中全会《决定》专门就公共文化服务体系建设以及加快城乡一体化发展等做出了细致而又深入的部署。基本公共服务的均等化供给已经完全上升到了整个经济社会发展战略的高度,对所有涉及基本公共服务供给的内容都有了细致入微的安排。

第二,基本公共服务供给更注重向不发达地区和困难群体倾斜。2000年以来,我国政府逐步将公共支出的重点由城镇转向了相对不发达的广大农村地区。如农村地区逐步实现了全免费的义务教育,新型农村合作医疗制度、农村养老保障制度和最低生活保障制度也都逐步地得到了建立和健全。新型农村合作医疗不但为大病医疗提供了较好的保障,同时其管理和服务体系也逐步形成。2005年,国务院颁发了《关于深

化农村义务教育经费保障机制改革的通知》,提出要按照“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入到公共财政保障的范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的农村义务教育经费保障机制。中央重点支持中西部地区,适当兼顾东部部分困难地区。通过一系列针对不发达地区和困难群体的公共服务供给政策的倾斜,以及各项政策措施的积极作用,现行的基本公共服务供给制度与政策相比之前更为注重均衡化发展战略的实现,并且在缩小社会发展差距与缓和分配不公平等方面起到了良好的作用。

第三,政府加大了对基本公共服务均等化供给的财政保障力度。政府对涉及文教卫生和社会保障等基本公共服务均等化供给的财政保障与支持,主要体现在以下三个方面:首先,加大了对基本公共服务供给的财政投入力度;其次,相对前一时期对个人责任的强调与回归,中央政府在基本公共服务供给的财力保障方面承担了相对更多的责任;第三,2000年以来各项基本公共服务供给方面的支出增速超过了同期国家财政支出的增速,反映出政府推动基本公共服务实现均等化供给的决心和政策力度。

四、未来我国基本公共服务供给的改革方向

一是以农村地区为主要突破口。目前,从我国经济发展水平来看,已经具备了建立农村基本公共服务供给体制的经济能力。同时,农村基本公共服务供给相对于城市更为短缺,作为基本公共服务需求的新主体,广大农民的需求也更为迫切。在推进农村基本公共服务体制建设的同时,应首先对农民工在平等的就业权利和就业机会方面予以制度保

障。在提高城乡间基本公共服务均等化水平的同时,还要认识到基本公共服务在地区之间、不同社会群体之间也同样存在着供求矛盾,并且均等化的差距在拉大。

二是以制度化来保障基本公共服务的供给。我国应该从改革财政体制入手来实现基本公共服务的均等化,财力和事权的不对称是导致基本公共服务不均衡的一个重要原因。此外,还应当结合目前基本公共服务发展情况制定相应的法律法规来确保均等化的实现,构建保障基本公共服务均等化的约束机制。除在宪法层面进一步明确国家对基本公共服务均等化所应承担的责任外,还应在基本制度层面进一步完善确保基本公共服务均等化的法律体系,促使基本公共服务均等化纳入法治化轨道。

三是重点探索“横向对口支援”模式。我国要尽快实现公共服务均等化,需要在经济增长的同时逐年增加对基本公共服务的投入比例,改善基本公共服务质量,确保全社会都能够享受到均等化的基本公共服务。政府作为基本公共服务的主要提供者,其财政能力在很大程度上决定着提供基本公共服务的能力,并影响着地区间、不同政府级次间基本公共服务的均等化程度。目前,“横向对口支援”模式作为转移支付制度中的一个重要方面,不少东部沿海地区已有了一些基本经验,只是尚未形成系统性的、规范化的制度。对此,应倡导在坚持以中央政府纵向转移支付为主的同时,引入“横向对口支援”模式,鼓励东部沿海地区不仅从财力上、物力上支持中西部地区的发展,还要以其先进的技术和管理经验带动西部地区发展,以推动国家整体性经济发展水平的提高,最终实现基本公共服务的均等化。

(作者单位:东北财经大学中共大连市委党校)

责任编辑 韩璐