

基本公共服务均等化的目标是促进居民消费平等化

刘尚希●

党的十六届六中全会提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”，明确了各级财政支持构建社会主义和谐社会的方向和任务。尽管基本公共服务均等化已经成为当前的热点问题，但我国理论界并未对基本公共服务均等化给出一个准确的定义，在西方经济学论著中也未发现有关公共服务均等化的系统论述。由于公共服务与公共行政、公共管理紧密相联，因此它不是单纯的财政问题。某种意义上说，公共服务是经济问题，也是社会问题，同时又是政治问题。

公共服务的内涵

随着近年来我国GDP的快速增长，财政收入规模迅速扩大，居民收入、财富也在不断增加，导致了不同居民群体间的收入、财富差距的不断拉大，并最终体现在消费能力和水平的差距上。居民财富差距是存量意义上的，是指包括所有资产和收入在特定主体之间的差距；收入差距是流量概念上的，是指一定时期内获取或可支配收入在特定主体之间的差距；消费差距是效用意义上的，是指产品、劳务消费水平和质量在特定主体之间的差距，如人们在享有食品、保健、住房、教育等方面存在的差距。随着市场经济的发展，不可能拉平这三种差距，还必将长期客观存在。但如果听任这些差距发展下去，必然会损害社会和谐与公平正义，因此，政府有责任把这种

差距控制在适度的范围之内。同时，政府调节三种差距的重点应放在消费差距上，尽可能缩小消费差距，以使消费差距控制在社会正义和公平要求的范围之内。把调节点放在消费上，既解决了最重要的问题——消费公平，同时又保留了市场效率机制所要求的财富、收入差距，以此形成激励，避免公平与效率的正面冲突和矛盾。

目前，对公共服务内涵的解释五花八门，没有一个统一的、准确的定义。从上述居民收入、财富、消费三者逻辑关系的分析上看，政府公共服务的内涵是指政府利用公共权力或公共资源，为促进居民基本消费的平等化，通过分担居民消费风险而进行的一系列公共行为。

在市场经济条件下，资本是核心，劳动受资本支配，市场运行的结果必然是经济上的不平等，包括财富不平等、收入不平等和消费不平等，马克思在《资本论》中早就深刻地揭示了这一点。尽管有很多理论主张政府通过累进的所得税、遗产税等税收手段对此加以调节，以减少经济不平等，但从长期和动态来观察，政府对财富和收入不平等的干预成效不大，因为市场经济条件下资本是最终的决定者。虽然政府对财富和收入的不平等难以有效干预，但对消费的不平等却可以有效干预。世界各国社会保障制度的发展，实际上就是分担公众的消费风险的一种制度安排，其目的就是促进消费的

平等化。此外，政府支出结构不断地向教育、医疗等公共消费方面倾向，实际上就是为了弥补私人消费的不平等。

从这个视角来看，政府通过提供公共服务来分担居民消费风险，实际上涵盖了私人产品和公共产品。譬如教育，如果按公共产品的定义，它既有排他性又有竞争性，属于私人产品，应由私人来办。有些国家就是将此列为私人产品，如荷兰的教育就是以私立学校为主，但教育质量却与以公立为主的国家不相上下。可见，政府提供公共服务不能用“公共产品”这个概念来涵盖。公共服务的目标是分担居民消费风险，以避免公共风险的扩散，最终目标是促进消费的平等化，也就是通过政府干预来部分切断财富、收入与消费的因果关联，阻止财富和收入的不平等效应继续向消费领域蔓延。

实现基本公共服务均等化的设计理念

实现基本公共服务均等化不是上级政府对下级政府的一种要求，而是各级政府都应恪守的价值观，并应成为各级政府的行政理念。在推动各项改革时，都应围绕基本消费平等化这个公共服务的目标来考虑，防止为提供公共服务而提供公共服务，把公共服务这个手段变成了目的本身。政府提供基本公共服务并实现均等化，看起来简单，落到实处却很难。中国是大国，基本公共服务不均等成因复杂，地

区间差异、差距很大,决定了在我国全面实现基本公共服务均等化是一个中长期目标,或者说是一种趋势,不可能在短时期内实现。

均等化的本质是通过某一个层面的结果平等来达到机会的均等。例如通过公共服务能力的均等化(结果平等),使各地居民的消费风险处于同等水平,从而使居民消费水平趋向均等化有同样的条件和机会。但很显然,实现基本公共服务均等化,不是强迫公众接受均等的结果,而是让公众自由选择政府提供的公共服务,即人们可以接受也可以不接受。如基础教育,有钱人可以放弃,送孩子到收费高的私立学校就读。同时,公共服务均等化也不是限定于各个区域的特定群体,而是以自由流动为基础的。例如,政府为农民提供基本公共服务,就不能将其锁定在农村,以固化的城乡居民群体来追求公共服务的均等化。如果那样,即使让农民享受的公共服务达到城市的水平,农民也未必会满意,因为那样做,农民就失去了进城工作和生活并变为城市居民的权利。政府在设计均等化时要充分考虑这一点。

实现基本公共服务均等化的政策路径和方案选择

由于存在消费不平等导致的公共风险有扩大的趋势,中央才明确提出了逐步实现基本公共服务均等化。实际上,这不仅仅是财政自身的问题,而且也是全社会的共性问题,需要各级政府认真面对、逐步化解。笔者认为,实现基本公共服务均等化的政策路径选择有四。

(一)从发展与改革的结合上来规划。均等化的过程是发展的过程,也是改革的过程,只有做大经济“蛋糕”,才能很好地实现公共服务均等化。也就是说,实现基本公共服务均等化离不开发展,更离不开改革,或者说寓于发展与改革之中。发展的目的是为了增加财力,改革的目的是改变不合理的制度,如户籍制度等。所以说,实现均

等化不是财政单枪匹马就能解决的问题,而是整个社会的问题,是整个政府的问题。

(二)从财力与制度的结合上来操作。公共服务均等化是具体问题,如医疗、教育等,如果没有足够的财力、没有合理的卫生医疗制度和教育制度,那么财力再多也不会有效率,只能是浪费资源。实现基本公共服务均等化是财力与制度两者的结合,财力必须跟上,制度也需要改进。

(三)从供给与需求的结合上来实施。既要政府的财力,也要政府的管理能力,同时也要考虑民众的意愿,不能强迫。

(四)从政府与市场的结合上来运作。政府实现基本公共服务均等化可供选择的方式有三:一是规制,政府可通过制定相关制度规则来提供公共服务,如食品和药品安全是公众普遍需要的公共服务,政府可以通过规制市场的方式来实现。二是付费,即政府出钱购买服务提供给居民,或者补助给居民让其自主购买。如基本医疗服务的提供,既可以补助给医疗机构(供给方),也可以补助给居民(需求方)。三是政府自己提供,如通过设立公立学校来提供公共教育服务,通过设立公立医院来提供基本医疗服务。政府采取何种形式并非固定,可以依据具体情况来抉择。

公共服务均等化有财力、能力、服务结果和基本消费等四个基点,落在不同的基点上,实施成本和接近目标的程度不一样。具体的方案包括:

1. 实现财力均等化。实施成本低,但接近目标的程度也低。只有当制度完善性一样的情况下,财力均等化才等于财政能力均等化,从而接近于居民消费的平等化。能力与财力不同,能力是财力与制度因素的结合。

2. 实现财政能力均等化。只有当服务成本相同的情况下,财政能力的均等才等同于基本公共服务结果的均等。在不同的区域,同样的财力和能力,通常办不了同样多的事。

3. 服务结果均等化。当居民基本能力相同时,公共服务结果均等才会促进基本消费的平等。例如,假设在各个地方都建立新型农村合作医疗制度,农民都有同样的机会和权利参与,即接受政府提供的这方面的公共服务,但对于文盲和有文化知识的农民而言,接受这项服务的实际效果,即实际享受的消费水平是不一样的。有文化的农民就可以更充分地利用这项公共服务来提升自己的消费水平,而文盲却难以做到。

4. 基本消费均等化。这是公共服务均等化直接目的。相对于基本消费均等化而言,基本公共服务的均等化不过是手段而已,显然,财力的均等化、财政能力的均等化也都是为这个目的服务的不同层次手段。只有当这些手段逼近基本消费均等化时,这些不同层次的手段才是有效的。

基本公共服务落在不同的基点上,便形成不同的实施方案。在现实中,一般都是以财力均等化或财政能力均等化为实现基本公共服务均等化的基点,操作的相对难度较小,便于实施。但应当认识到,财力均等化、财政能力均等化、服务结果均等化和基本消费均等化之间是不能划等号的。上述四个方面存在递进关系,只有在严格的假设条件下,它们才会等同。

总之,居民消费存在差距是一个客观存在,任何时候也消除不了。但居民消费差距不断扩大,尤其是城乡之间、区域之间以及群体之间的居民消费差距不断拉大,使整个社会的公共风险呈现扩散之态势,政府通过公共服务来减少居民消费中的不确定性,分担消费风险,以促进基本消费的均等化就成为十分重要而又紧迫的任务。实现基本公共服务均等化最终要以全国公众基本消费均等化程度来衡量,在当前,则以“上不起学”、“看不起病”和“住不上房”等问题能否得到缓解直至解决为标杆。●

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 戴开成