

# 基本公共服务均等化内涵研究述评

刘 蕾

(山东经济学院 财政金融学院, 山东 济南 250014)

**摘 要:**基本公共服务均等化的内涵是均等化研究的基础。通过对国内近年基本公共服务均等化内涵研究的总结,形成对基本公共服务均等化内涵的初步认识,提出基本公共服务均等化是政府遵循公平原则,以社会福利最大化为目标,向全社会居民提供满足其基本需求的公共产品。

**关键词:**社会福利;公共服务;公共产品;均等化

**中图分类号:**C932.4

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2009)01-0069-05

中国共产党十六届五中全会以来,把实现基本公共服务均等化作为政府关注民生的一项重要举措,已经成为当前中国经济社会发展中的一个重要热点问题,也成为当前学术研究的一个热点。诸多研究者基于基本公共服务均等化提出的宏观经济、社会背景等,深入分析了基本公共服务均等化的理论依据、内涵、研究意义以及实现路径等问题。其中,作为基本公共服务均等化研究的基础问题,诸多研究者对基本公共服务均等化的丰富内涵进行了深入分析。基于文献研究,诸多研究者认为基本公共服务均等化是由公共服务、基本公共服务以及均等化等核心概念组成的,而对基本公共服务均等化内涵的分析也是围绕以上3个核心概念展开的。

## 一、基本公共服务均等化的 核心概念

### (一) 公共服务

按照政府相关文件的规定,公共服务均等化是政府为社会公众提供基本的、在不同阶段具有不同标准的、最终大致均等的公共产品和公共服务。这

一规定将公共服务与政府职能、公共产品等概念联系起来,并影响了相关的学术研究,即诸多研究者在界定公共服务时,是以公共产品或政府职能为切入点的。

一是基于公共产品的角度。由于公共服务这一概念往往与公共产品联系在一起,因此很多研究者从公共产品理论出发,对公共服务概念进行了界定。按照这类观点,可以将公共服务分为以下3种类型:首先,部分研究者认为公共服务是比公共产品更加宽泛的一个概念。如陈昌盛(2008)认为,公共服务是建立在一定社会共识基础上,一国全体公民不论其种族、收入和地位差异如何,都应该公平、普遍享有的服务,它不仅包括了通常所说的公共产品,而且也包括市场供应不足的产品和服务<sup>[1]</sup>;其次,部分研究者认为公共服务属于公共产品的范畴,不是以实物形态而是通过以提供劳务的形式满足人们某种需要的公共产品。换言之,公共服务具有公共产品非排他性和非竞争性的特性,属于公共产品范畴,但公共服务是无形的,是以服务形式存在的公共产品,它不具备一般产品的物质形态。对此,安体富(2007)<sup>[2]</sup>,徐小青(2002)<sup>[3]</sup>等均有过类似论述;再

收稿日期:2008-09-12

作者简介:刘 蕾(1980-),女,山东聊城人,讲师,经济学博士研究生。

次,部分研究者认为公共产品与公共服务没有本质差别,它们都是具有共同消费性质的产品和服务,满足非竞争性和非排他性,二者的区别只是称谓的不同而已。江明融(2006)在对基本公共服务均等化的概念进行阐述时指出,公共服务与公共产品是内涵一致的概念<sup>[4]</sup>。

二是基于政府职能角度。由于政府在实现公共服务均等化的过程中,承担着不可或缺的责任与义务,因此部分研究者将公共服务与政府职能联系起来,并从政府职能的角度对公共服务的内涵进行了界定。刘尚希(2007)认为,公共服务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<sup>[5]</sup>。唐铁汉(2008)则认为,公共服务供给不仅是政府公共服务职能的集中体现,而且也是政府职能的核心与实质<sup>[6]</sup>。由此可见,持有这一观点的研究者大多认为,公共服务是政府职能的集中体现,是政府必须利用公共资源和财政资金为整个社会提供的各种服务。

除上述两类以外,部分研究者认为无论基于哪个角度,公共服务的内涵界定总是面临着与现实的差异,于是他们基于中国经济现实,以列举法对公共服务的范围进行了界定。从本质上讲,列举法所界定的只能是公共服务的外延,而不是对公共服务内涵的界定,所以笔者对此观点不再赘述。

## (二)基本公共服务

基于文献研究,多数研究者都认同基本公共服务是公共服务一个组成部分,是政府向社会公众所提供的最基本的公共服务,二者是主从关系,而且多数研究者也认为基本公共服务是均等化的主要对象。在此基础上,诸多研究者对基本公共服务的内涵与特征进行了深入分析,普遍认为基本公共服务包括以下几个方面的内涵。

第一,最低层次性,即所谓基本公共服务是与居民最低层次的需求相对应的。按照马斯洛的需求层次论,生理需求以及安全需求是居民最低层次的需求,社会的稳定与发展是以满足居民的上述需求为基础的,因此政府必须提供相应的公共服务满足居民的上述需求,而政府出于上述基本需求所提供的公共服务正是基本公共服务,它包括公共卫生、社会保障、环境保护和公共安全等。对此,钟镇强(2008)<sup>[7]</sup>、唐铁汉(2008)<sup>[6]</sup>、基本公共服务均等化

与政府财政责任课题组(2008)<sup>[8]</sup>、项继权(2008)<sup>[9]</sup>均有过类似阐述。

第二,直接相关性,即基本公共服务直接与居民生活密切相关。具体而言,基本公共服务是与生活必需品相对应的,一旦该类产品的供给无法满足居民的需求,居民的生活质量将会明显下降,从而有可能引发经济问题以及社会动荡。因此,实现基本公共服务均等化属于最基本的和最能体现公平、正义理念的部分。对此,樊继达(2008)<sup>[10]</sup>、周明海(2008)<sup>[11]</sup>、韩淑梅(2008)<sup>[12]</sup>等均有过类似论述。

第三,同质性,即基本公共服务应当被全体社会成员无差异的消费。具体而言,基本公共服务是与这样一类产品相对应的,对于全体社会成员来说,这类产品的需求都是同质的,而无论种族、收入和社会地位的差异。对此,钟镇强(2008)<sup>[7]</sup>、基本公共服务均等化与政府财政责任课题组(2008)<sup>[8]</sup>进行了有关阐述。

第四,与基本权利相关性。基本公共服务均等化与政府财政责任课题组(2008)<sup>[8]</sup>认为,基本公共服务是针对居民六项基本权利而产生,即生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权和资产形成权等,对应于上述基本权利,基本公共服务主要包括公共安全、基础教育、公共卫生、基础设施、社会保障、环境保护、科学技术与文化、人权保障等需求,它们不能因客观因素的差别而被剥夺。

## (三)均等化

基于文献研究,诸多研究者丰富与发展了均等化的内涵,并达成一定共识。具体而言,研究者认为均等化是与公平密切相关的一个概念,它涵盖了机会均等、过程均等和结果均等三个方面,具有层次性、相对性和地域性等特点。

第一,均等化是与公平紧密相关的一个概念。诸多研究者认为均等化是基于公平原则和社会平均水平,把贫富差距控制在合理的范围之内,促进区域之间、城乡之间和经济社会之间协调发展,使不同社会阶层均衡受益,从而确保全体人民公平分享经济发展成果,保障公民基本权利,消除不和谐因素,有效解决中国转型期出现的各种社会问题,所以均等化与公平原则是密不可分的。对此,王谦(2008)<sup>[13]</sup>、李一花(2008)<sup>[14]</sup>、韩淑梅(2008)<sup>[12]</sup>、于树一(2007)<sup>[15]</sup>、陈海威(2007)<sup>[16]</sup>、李华(2005)<sup>[17]</sup>等均有过类似论述。

第二,均等化涵盖了机会均等、过程均等和结果均等内容。在论及均等化的内涵时,诸多研究者尽管论述的侧重点略有差异,但都或多或少地涉及了机会均等、过程均等和结果均等内容。首先是机会均等,即均等化意味着全体公民享有基本公共服务的机会应该均等。尽管一国内每个公民的天赋能力不同,所占有的资源也不尽相同,但在享受基本公共服务的机会方面应该是均等的;其次,结果均等,均等化意味着全体公民享有基本公共服务的结果应该大体相等或相对均等;再次,过程均等,均等化意味着在提供大体均等的基本公共服务的过程中,尊重社会成员的自由选择权,即基本公共服务均等化不是回到计划经济时期的配给制。对此,基本公共服务均等化与政府财政责任课题组(2008)<sup>[8]</sup>、孔令磊(2008)<sup>[18]</sup>、项继权(2008)<sup>[9]</sup>、安体富(2007)<sup>[2]</sup>、刘尚希(2007)<sup>[5]</sup>、陈海威(2007)<sup>[16]</sup>等均有过类似论述。

第三,均等化具有层次性。部分研究者认为均等化的标准有高中低之分,所以均等化具有层次性。均等化的最低标准是指一个国家的公民无论居住在哪个地区,都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利;均等化的中等标准是指政府提供的基本公共服务,应达到平均水平。对于地域广阔、地区间差别明显的国家可按照中等收入省份平均数测算平均水平,对于地域小、国家财政实力雄厚的国家,可按照全国平均数测算平均水平;均等化的最高标准是指全国各地基本公共服务水平的结果均等、水平一致。对此,李一花(2008)<sup>[14]</sup>、安体富(2007)<sup>[2]</sup>等均有过论述。

除此之外,诸多研究者还赋予了均等化更加丰富的内容,如均等化的相对性、地域性以及均等化所包含的消费均等与结果均等、条件均等与起点均等、权利均等与制度均等等。对此,钟镇强(2008)<sup>[7]</sup>、项继权(2008)<sup>[9]</sup>等曾有过类似论述。

## 二、公共服务内涵界定的分歧

基于文献研究,诸多研究者结合中国宏观经济状况、社会历史背景,对公共服务、基本公共服务以及均等化等核心概念进行了深入分析,从而形成了初步的认识,并在一定程度上达成一致,但不可否认的是,研究结论也存在一定的分歧。这一分歧突出地表现在对公共服务的内涵界定中,即不同研究者

在界定公共服务时的切入点并不一致,他们最终得出的结论也存在一定的差异。

从公共产品的角度对公共服务进行界定的研究者,在“公共服务是否等同于公共产品”问题上存在一定的分歧:一种观点认为公共服务不是以实物形态而是以提供劳务的形式满足人们某种需要的公共产品;另一种观点则认为公共服务与公共产品没有本质差别。基于文献研究,尽管研究者给出的结论存在差异,但是持有上述两种观点的研究者均认为公共服务满足非竞争性与非排他性。根据公共产品理论,非竞争性与非排他性是公共产品的两个核心特征,同时满足非竞争性与非排他性的产品就是公共产品(或称公共物品)。公共产品理论强调了具有上述特性的公共产品具有共同消费的性质,这种性质与产品(或物品)的物质形态无关,所以公共产品不仅包含了有形的产品(或物品),而且包含了无形的劳务。由此可以看出,上述两种观点在本质上没有差别,无论公共服务的表现形式是否有形或无形,由于公共服务具有非排他和非竞争的特性,自然就是公共产品。

从公共产品角度对公共服务进行界定的部分研究者则认为,公共服务不仅包括公共产品,而且包括市场供应不足的产品和服务。根据研究者的论述,这类市场供应不足的产品之所以属于公共服务的范畴,是由于这类产品应当是全体社会公民,无论种族、收入和社会地位差异而平等享有的;换言之,这类产品具有共同消费的性质。结合公共产品理论,这类产品从本质上仍然属于公共产品。

从政府职能角度对公共服务进行界定的研究者认为,公共服务是政府职能的集中体现,是政府必须利用公共资源为全社会提供的各种服务。根据公共产品理论,政府提供的物品或劳务可以划分为两类:一类是公共产品,即具有非竞争性和非排他性(或其中之一)的物品与劳务,如国防、公共卫生和环境保护等;另一类是私人产品,即具有竞争性和排他性的物品与劳务,如养老、医疗和住房等。政府出于弥补市场失灵、校正外部效应等原因,通过建立社会养老保险、社会医疗保险和廉租住房等一系列的制度,向全社会提供这类私人产品。在此,政府所建立的各种制度就是政府利用公共资源为全社会提供的各种服务,即公共服务。根据公平原则,这些制度应当是全体社会公民,无论种族、收入和社会地位差异平

等享有的,它们具有共同消费的性质。因此,基于政府职能的角度,研究者所界定的公共服务本质上就是公共产品,只不过是突出了政府在公共服务提供中的主体地位,而这与公共产品理论中政府的供给主体地位相吻合。

综上所述,由于研究者的切入点不同,所以他们得出的结论也存在一定的差异。但是结合公共产品理论,研究者对公共服务的不同阐述并没有脱离公共产品的范畴,公共服务在本质上就是公共产品。

### 三、基于公共产品理论的基本公共服务均等化的内涵

#### (一) 公共产品理论基础上的基本公共服务

基于文献研究,诸多研究者对基本公共服务进行了深入分析,并赋予了丰富的内涵,包括最低层次性、直接相关性、同质性以及基本权利相关性等方面的内容。

根据研究者对公共服务性质的阐述,他们对基本公共服务内涵的界定始终围绕需求展开。其中,最低层次性意味着基本公共服务是与全社会居民最低层次的需求相对应的。直接相关性意味着基本公共服务与生活必需品相对应,直接满足居民生活中不可或缺的需求。同质性则意味着基本公共服务是指应当被全体社会成员无差异消费的产品和服务,即无论居民的种族、收入以及社会地位,他们必然会存在对这类产品和服务的需求。与基本权利相关性意味着基本公共服务是针对居民的基本权利而产生,正是由于居民具有若干基本权利,他们才会存在若干需求。综上所述,基本公共服务从本质上是与需求相对应的一个概念。所谓基本公共服务,按照社会居民对公共产品的需求程度划分,就是满足全社会居民基本需求的公共产品。

基于文献研究,诸多研究者在对基本公共服务的内涵进行界定后,还结合实践,划定了现阶段基本公共服务所涵盖的范围。尽管研究者对基本公共服务的理论认识并不完全相同,但是他们对基本公共服务范围的界定大体上是一致的,即绝大多数研究者都将基础教育、公共卫生、基础设施、社会保障、环境保护和公共安全等纳入基本公共服务的范围。陈昌盛(2008)<sup>[1]</sup>、项继权(2008)<sup>[9]</sup>、钟镇强(2008)<sup>[7]</sup>、

韩淑梅(2008)<sup>[12]</sup>、基本公共服务均等化与政府财政责任课题组(2008)<sup>[8]</sup>、陈海威(2007)<sup>[16]</sup>、王磊(2006)<sup>[19]</sup>等均有类似的看法。可以看出,研究者的上述结论在某种程度上可以证明笔者的上述推断,即他们所列举的上述基本公共服务均属于公共产品的范畴,而且都是与现阶段居民基本需求相对应的。

#### (二) 公共产品理论基础上的均等化

基于文献研究,诸多研究者丰富与发展了均等化的内涵,并达成一定共识。他们普遍认为,均等化是与公平紧密相关的一个概念,包括机会均等、过程均等和结果均等等内容,具有层次性、相对性和地域性等特点。结合研究者的阐述以及西方经济理论,笔者认为,均等化具有如下特征。

第一,均等化体现了公平与效率的统一。基于文献研究,诸多研究者认为均等化是与公平密切相关的,基本公共服务均等化必须遵循公平原则。在此基础上,他们又进一步指出均等化不等于平均化。平均化是对公共资源进行单纯的、份额等同的分配,既不公平也无效率,而且有碍于全体社会公民共享水平不断提高;而均等化是相对均等,是要实现公平与效率的有机结合与统一,从而实现全体公民共享水平的不断提高。正是因为均等化要追求公平与效率的统一,研究者才进一步列举了各种程度的公平,而机会均等、过程均等、结果均等以及均等化的多层次性正是与此相对应的。

第二,均等化的最终目的是实现社会福利最大化。在西方经济理论中,福利经济学是专门对公平和效率进行分析的学派,按照该学派的相关理论,公平和效率都应服从于社会福利这一目标,实现公平和效率的最优组合,是为了追求社会福利的最大化。结合福利经济学理论,均等化所追求公平与效率的统一,实际上就是社会福利最大化;换言之,均等化的最终目标就是社会福利最大化。

综合上述分析,笔者认为基本公共服务均等化在本质上应当是政府遵循公平原则,为实现社会福利最大化目标,向全社会居民提供的、满足其基本需求的公共产品。

### 四、结 语

基于文献研究可见,诸多研究者结合中国宏观经济、社会背景,对公共服务、基本公共服务以及均

等化等核心概念进行了深入分析,在一定程度上达成共识,从而形成了对基本公共服务均等化的初步认识,但由于研究者的切入点不同,得出的结论也存在一定的分歧,并突出地表现在对公共服务的内涵界定中。

借鉴公共产品理论,研究者在基本公共服务均等化界定中的分歧并没有实质差别,而公共服务本质上就是公共产品。在此基础上,结合研究者对基本公共服务以及均等化等核心概念的认识:基本公共服务就是满足居民基本需求的公共产品,笔者提出基本公共服务均等化在本质上就是政府遵循公平原则,为实现社会福利最大化目标,向全社会居民提供的、满足其基本需求的公共产品。

#### 参考文献:

[1] 陈昌盛. 基本公共服务均等化:中国行动路线图[J]. 财会研究,2008,28(2):15-16.

[2] 安体富. 公共服务均等化:理论、问题和对策[J]. 财贸经济,2007,27(8):48-53.

[3] 徐小青. 中国农村公共服务[M]. 北京:中国发展出版社,2002.

[4] 江明融. 公共服务均等化论略[J]. 中南财经政法大学学报,2006,26(3):43-47.

[5] 刘尚希. 基本公共服务均等化现实要求与实现路径[J]. 浙江经济,2007,24(13):24-26.

[6] 唐铁汉. 建设服务型政府与基本公共服务均等化[J]. 国家行政学院学报,2008,9(2):8-12.

[7] 钟镇强. 基本公共服务均等化及其评价指标体系[J]. 吉林工商学院学报,2008,24(3):45-48.

[8] 基本公共服务均等化与政府财政责任课题组. 基本公共服务均等化与政府财政责任[J]. 财会研究,2008,28(6):5-12.

[9] 项继权. 基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J]. 华中师范大学学报,2008,47(1):2-9.

[10] 樊继达. 均等化视角下的农村基本公共服务:困境与出路[J]. 国家行政学院学报,2008,9(2):62.

[11] 周明海. 浅议基本公共服务均等化内蕴的价值取向[J]. 湖北社会科学,2008,21(1):32-34.

[12] 韩淑梅. 基本公共服务均等化问题研究[J]. 吉林工商学院学报,2008,24(1):70-72.

[13] 王 谦. 城乡公共服务均等化的理论思考[J]. 中央财经大学学报,2008,28(1):12-15.

[14] 李一花. 城乡基本公共服务均等化研究[J]. 税务与经济,2008,29(4):33-35.

[15] 于树一. 公共服务均等化的理论基础探析[J]. 财政研究,2007,27(7):27-30.

[16] 陈海威. 我国基本公共服务均等化问题探讨[J]. 中州学刊,2007,29(3):31-33.

[17] 李 华. 城乡公共产品供给均等化与转移支付制度的完善[J]. 财政研究,2005,25(11):38-40.

[18] 孔令磊. 基本公共服务均等化的财政视角分析[J]. 山东工商学院学报,2008,22(1):10-13.

[19] 王 磊. 我国政府间转移支付制度对公共服务均等化的影响[J]. 经济体制改革,2006,24(1):21-26.

## Connotation of basic public service equalization

LIU Lei

(School of Finance, Shandong Economic University, Jinan 250014, Shandong, China)

**Abstract:** As the basis of research, the connotation of basic public services equalization has been analyzed in many literatures. Through analysis, a basic cognition of public services is formed and basic public services equalization is the provision of public goods by government, in which the government should provide the public goods for residents of the whole society to meet their basic needs in order to maximize the social welfare.

**Key words:** social welfare; public service; public goods; equalizational provision