

公共服务助推共同富裕的历史逻辑*

苏曦凌

内容提要:扎实推进共同富裕,必须高度重视并充分发挥公共服务的推动力量。1949年以来,我国公共服务体系逐渐从国家包办演进为共建共治共享,在逐步战胜绝对贫困、实现共同富裕的历史进程中发挥了重要作用。其中所蕴含的一以贯之的深层逻辑是“把人民组织起来”,坚定地依靠人民的主体性力量,建设人人有责、人人尽责、人人享有的公共服务体系。“把人民组织起来”的公共服务体系正确处理了公平与效率、理想与现实、统一与多样的关系,充分彰显了实践理性原则,在促进财富生产、分配公平两个方面具有助推共同富裕的复合效应。强化标准体系、项目体系、保障体系以健全基本公共服务体系,通过包容、有效的治理来推动非基本公共服务提质扩容,通过强化需求导向、集约机制以优化公共服务设施空间布局,构成了以高质量公共服务助推共同富裕的发展趋向。

关键词:共同富裕 基本公共服务 非基本公共服务 空间布局

党的二十大报告深刻地指出:“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”^①,并强调要“健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^②。近年来,学术界从财富生产、收入分配等方面围绕共同富裕进行了广泛研究,取得了丰硕成果,但相对忽视了共同体扎实推进共同富裕所采取的公共服务路径研究。事实上,公共服务体系是“共同富裕治理体系”^③的重要组成部分,是实现共同享有丰裕社会发展成果的重要组织载体。所以,从历史事实出发,梳理党和国家通过发展公共服务来推进共同富裕的实践历程,概括其中一以贯之的治理逻辑,从而提出以高质量公共服务助推共同富裕的行动策略,具有重要的理论和现实意义。

一、历史进程:1949年以来公共服务助推共同富裕的历史梳理

自中华人民共和国成立以来,以人民为中心的国家治理始终坚持把为人民谋幸福、为中华谋复兴作为自己的初心使命,始终把公共服务作为减贫脱贫、推动共同富裕的重要途径。在不同的

* 本文为国家社会科学基金一般项目“社会组织参与环境治理的影响因素与激励政策研究”(19BZZ053)的阶段性成果。

①② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第22页,第46页,人民出版社,2022年版。

③ 郁建兴、刘涛:《超越发展型国家与福利国家的共同富裕治理体系》,《政治学研究》,2022年第5期。

历史时期,追求共同富裕所面临的国内形势和国际环境不同,作为共同富裕助推器的公共服务体系的具体形态也存在明显的阶段性特征,其发展演进的基本脉络是从国家包办走向共建共治共享。

改革开放以前,公共服务体系主要采用国家包办的方式来运作。在城市,国家包办主要是单位制的公共服务供给。即城市居民教育、医疗、就业、住房、养老等方面的公共服务产品,主要由居民所在的单位来承担。单位既是城市居民经济收入的来源渠道,也是国家进行资源分配和福利保障的组织形式。在农村,国家包办则是“三级所有、队为基础”的人民公社体制。生产队不仅是最基本的生产、消费和分配单元,而且是集体承担民生保障的公共服务单元。城市的单位制和农村的人民公社体制是“一个相对简单、平均主义和国家包办(配给制)的公共服务体系”^①。

国家包办的方式是我国以公共服务助推共同富裕的初步探索。在资源极其匮乏的情况下,国家通过有效的社会整合,将一切社会力量吸纳进入共同体,使得基础性卫生、教育等服务网络从无到有,建制化地在一个大国范围内实行了完全覆盖。例如,在田间地头为农民提供基础卫生保健服务的“赤脚医生”,在乡村学校坚守“一个都不能少”的“民办教师”,等等。这些举措为全体人民摆脱贫穷、避免两极分化提供了重要的公共服务支撑。然而,由于未能建立责权利明晰合理的激励约束机制,国家包办并未充分释放公共服务的助推力量。

首先,从责任分担来看,国家承担无限的全部责任,公共服务几乎完全成为免费的“福利”,这既导致了筹资渠道单一,又在某些领域存在过度消费公共服务的“公有地悲剧”。其次,从权力运作来看,行政权力对公共服务生产统得过多、统得过死,难以满足人民对公共服务的多样需求。最后,从利益分配来看,城市与乡村之间、单位与单位之间的公共服务供给存在制度壁垒,供给渠道碎片化,导致供给效率低下。“努力让人民过上更好生活是党和政府工作的方向,但不是说党和国家要大包大揽。”^②为了更好地释放公共服务的助推力量,必须以理性确定政府的责任范围和履责方式为基础,确定各个方面的责权利关系,建立健全激励约束机制,推动公共服务的责任共建、权力共治和利益共享。

在20世纪八九十年代,改革的中心任务是“打破平均主义,打破‘大锅饭’”^③。作为改革的重要组成部分,公共服务体系改革就是“通过加强责任制,通过赏罚严明,在各条战线上形成你追我赶、争当先进、奋发向上的风气”^④;其一是调动中央和地方两个方面的积极性,并通过属地化原则强化地方政府在公共服务供给中的责任。其二是积极采用社会化手段来激发社会活力实现公共服务供给主体多元化。其三是运用市场化手段来提升公共服务产品的生产和供给效率。

进入新世纪,随着科学发展观与建设社会主义和谐社会目标的提出,社会建设成为中国特色社会主义总体布局的重要组成部分,通过公共服务来保障公民权利、协调社会关系、增进社会和谐在政府职能结构中占据了越来越重要的位置。而且,随着生产力发展所带来的物质财富的积累,中央政府逐渐具有了相应的财力通过转移支付方式支持财力不足的地域来发展公共服务。种种因素促成了中国政府逐步推动了以“基本公共服务均等化”为主要内容的公共服务改革发展。“基本公共服务均等化”,既是“各地基本公共服务能力的均等化”^⑤,也是“城乡

① 郁建兴:《中国的公共服务体系:发展历程、社会政策与体制机制》,《学术月刊》,2011年第3期。

② 《〈习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)〉十二、让老百姓过上好日子——关于改善民生和创新社会治理》,《人民日报》,2016年5月6日。

③ 《邓小平文选》,第3卷,第155页,人民出版社,2001年版。

④ 《邓小平文选》,第2卷,第151—152页,人民出版社,1994年版。

⑤ 刘小明:《财政转移支付制度研究》,第177页,中国财政经济出版社,2001年版。

基本公共服务均等化”^①,是增进城乡间、区域间和群体间共同富裕的政策载体。

党的十八大以来,我国“把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置上”^②，“将公共服务优质共享作为实现共同富裕的重要内容”^③,采取有力措施聚焦脱贫攻坚和全面建成小康社会的时代需求,着力解决公共服务发展的不充分、不平衡问题。“十二五”期间,国家明确把建立健全基本公共服务体系作为完善保障和改善民生制度安排、加快构建再分配调节机制的重大任务,并与全面建设小康社会战略目标和任务紧密衔接^④。到“十三五”末期,基本公共服务体系在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面持续取得新进展,基本公共服务均等化总体实现。

过去十年,公共服务助推精准扶贫、全面脱贫、共同富裕取得了历史性成就。一方面,基本公共服务供给在城乡区域人群之间的差距不断缩小。通过“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”^⑤,并以基本公共服务清单制度、基本公共服务标准作为行动规则,有力地推动了基本公共服务资源的均等化。另一方面,保障政府公共服务支出的财政能力全面提升。全国一般公共预算安排的基本公共服务领域支出持续增加,2020年教育、医疗卫生和社会保障等重点公共服务领域的公共支出占到了GDP的20%^⑥。以较强保障能力为支撑的基本公共服务均等化极大地促进了民生改善。截至2020年,劳动年龄人口平均受教育年限达到10.8年,义务教育普及程度达到世界高收入国家平均水平。建成世界上规模最大的社会保障体系,参加基本医疗保险人数13.6亿人,基本养老保险参保人数达到9.99亿人。2019年,人均预期寿命达到77.3岁,主要健康指标已经总体上优于中高收入国家平均水平。建成世界最大住房保障体系,帮助2亿多城镇困难群众改善了住房条件。^⑦

二、深层逻辑：“把人民组织起来”的公共服务体系

回顾我国公共服务助推共同富裕的历史进程,其中蕴含着相互贯通的历史逻辑,即“把人民组织起来”^⑧,建设人人有责、人人尽责、人人享有的公共服务体系,使“大家有事做,有饭吃,大家共同富裕”^⑨。“把人民组织起来”的公共服务体系,以人民为中心、以公有制为基础、以党的全面领导为保障,展现出明显的实践理性,对实现共同富裕具有明显的助推效应。

(一)“把人民组织起来”的公共服务体系的本质属性

人民性是“把人民组织起来”的公共服务体系的本质属性。新中国“把人民组织起来”的公共服务体系是革命战争时期群众动员机制的延续,也是面对新中国成立初期公共服务积贫积弱、

① 《〈中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定〉辅导读本》,第7页,人民出版社,2008年版。

② 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》,2021年第20期。

③ 姜晓萍、吴宝家:《人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验》,《管理世界》,2022年第10期。

④ 《国务院关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知》(国发〔2012〕29号),《中华人民共和国国务院公报》,2012年第21期。

⑤ 《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,第25页,人民出版社,2013年版。

⑥ 焦长权、董磊明:《迈向共同富裕之路:社会建设与民生支出的崛起》,《中国社会科学》,2022年第6期。

⑦ 《关于印发〈“十四五”公共服务规划〉的通知》(发改社会〔2021〕1946号),中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm,访问日期:2023-05-26。

⑧ 刘少奇:《刘少奇论新中国经济建设》,第39页,中央文献出版社,1993年版。

⑨ 《全国工商联执委会会议告全国工商界书》,《人民日报》,1955年11月22日。

民生凋敝局面时的现实选择。因为,“为了摆脱贫困,改善生活,为了抵御灾荒,只有联合起来”^①。更为重要的是,“把人民组织起来”的公共服务体系始终坚持人民性的底色,是以人民为中心的国家治理的内在要求。即,坚定地依靠人民的主体性力量,坚决维护人民根本利益,“不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民”^②。

一方面,公共服务的发展需要“把人民组织起来”。“人民群众有无限的创造力。他们可以组织起来,向一切可以发挥自己力量的地方和部门进军,向生产的深度和广度进军,替自己创造日益增多的福利事业。”^③另一方面,党和国家通过庄严的政治承诺引领稳定的社会预期,通过集中统一的权力机制主导公共资源的权威性分配,通过有效的利益诱导机制来激发民众的积极性,将社会成员由“一个个马铃薯”集成为“一袋马铃薯”^④结构,从而使得公共服务治理共同体由可欲走向可及。

“把人民组织起来”的公共服务体系具有如下几个方面的特点:其一是共同性。它不是一个阶层榨取另一个阶层的“虚假的共同体”,而是人人有责、人人尽责、人人享有的“真正的共同体”^⑤。其二是具体性。人民是具体而不是抽象的,人民赖以生活、生产和发展的公共服务产品是具体的。公共服务体系努力回应具体人民的具体公共服务需求,通过合理组织结构和技术提供符合民意的公共服务产品。其三是发展性。人民群众对公共服务的主体性意识,是一个从萌芽、扩散到不断强化的认知发展过程。公共服务体系的组织网络是一个由简单到丰富、由松散到紧密的发展过程。

(二)“把人民组织起来”的公共服务体系的实践理性

我国公共服务体系的改革发展实践,遵循着向善、正当和有效三个方面的实践理性原则:以“善”的目标凝聚最广泛的社会共识,号召最广大人民群众为实现这个共同目标而奋斗;方式选择符合以人民为中心的价值规范,保障公共服务治理的正当性;实事求是,一切从实际出发来确立公共服务的治理路径,保障公共服务治理的有效性。以历史的长镜头观之,“把人民组织起来”的公共服务体系的实践理性集中体现为如下三个方面。

第一,正确处理公平与效率的关系。“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”^⑥。公平是中国公共服务治理的根本价值准则:其一是权利公平,保障每个社会成员享有教育、就业、医疗、养老和社会保障等各项公共服务的权利资格。其二是机会公平,在充分考虑经济发展状况和财政负担能力的基础上,积极稳妥有序地提升公共服务保障水平,不断为权利公平得以平等实现夯实基础,保障每个成员享有大致相同的平等参与和发展机会。其三是规则公平,中国公共服务体制是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分,人民当家作主的政治地位保障了公共服务规则制定、执行、监督实现全过程人民民主,保障了公共服务规则面前的人人平等,不因民族、种族、年龄、职业的不同而有所差别。

效率对公平具有“基础性作用”^⑦,公共服务的效率以保障权利公平、机会公平、规则公平为

①③ 《毛泽东文集》,第6卷,第429页,第457页,人民出版社,1999年版。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第27页。

④ 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第677页,人民出版社,1995年版。

⑤ 《马克思恩格斯文集》,第1卷,第571页,人民出版社,2009年版。

⑥ 《习近平谈治国理政》,第1卷,第13页,外文出版社,2018年版。

⑦ 宁华宗:《公平与效率:公共服务的双重逻辑研究》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》,2015年第1期。

导向,通过提升政府公共服务支出效率、社会协同效率、传输效率而实现。

首先,政府公共服务支出效率是并不纯粹技术性时效,而是以政府财政为投入、以民生福祉改善为产出的比值而生成的社会效率。基于这一社会效率标准的理性权衡,兜底民生保障成为我国政府公共服务支出的重心。一方面,依据人民群众最关心最直接最现实的民生问题,确定纳入政府公共服务支出体系予以普及化、均等化的具体公共服务项目。另一方面,在既定的财政汲取能力约束下,按照兜住民生底线、保障基本民生的总体要求,合理定位纳入政府普及化均等化体系公共服务项目供给的水平层次。

其次,在我国政府主导的公共服务治理主体体系中,社会协同效率是企业、社会组织等社会力量与政府功能作用的耦合度、对政府需求的回应速度。“集中力量办大事”是我国国家制度的一项显著优势。改革开放以前,我国主要是运用行政权力将社会力量予以整合,将社会团体的功能明确为“协助人民政府进行经济、文化、国防等各项建设”^①,从而保障政社双方的功能耦合,并通过主管部门与社会团体的领导与被领导关系,保障社会团体对政府需求的回应性。改革开放以来,我国注重采取市场机制来激发社会活力,让公共服务生产要素充分涌流,让要素的活力竞相迸发。这样,在不断坚持政府主导地位、完善主导方式的基础上,“以‘有效市场+有为政府’的模式实现了‘新型举国体制’的双重优势”^②。

最后,传输是公共服务的“最后一公里”,传输效率是公共服务供给对需求的匹配程度、响应速度。从打破山川阻隔的交通线,到惠及偏远地域的服务点;从“家门口”的工作站,到“手头上”的APP等等,这些看似不相关的公共服务现象背后,都有着共同的内核:提高传输效率,使公共服务精准、及时地回应社会需求。我国公共服务传输主要通过“科层输送”、“合作输送”、“信息输送”^③而构成网络化的高效率传输渠道,极大地提升了群众的便利程度和公共服务项目的普及程度。近年来,党和国家着力推动公共服务资源下沉、服务重心下移的行动策略,扎根基层、贴近群众,极大地提升了传输效率,缩减了困难群众与公共服务项目之间的“制度距离”^④,从精准性和时效性两个方面提升了公共服务助推共同富裕的效力。

第二,正确处理理想与现实的关系。全体人民共同富裕,是中国特色社会主义的本质要求,也是在发展中不断呈现和凸显的社会现实。在我国公共服务的发展和改革中,将价值理想与现实国情、尽力而为与量力而行有机地结合起来:在国家力所能及、财力所能为的范围内不断促进社会公平正义和人的全面发展;立足现实,立足于长期处于社会主义初级阶段的基本国情,依据客观规律来运作公共服务的生产、分配和传输,不断为实现共同富裕发挥助推效应。“保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点”^⑤。从告别“一穷二白”、解决温饱问题到全面建成小康社会,共同富裕的社会主义本质在发展中不断彰显,公共服务在追求共同富裕的道路上展现出愈发蓬勃的助推力量。

在公共服务治理中正确处理理想与现实的关系,是我国国家治理实践理性的重要组成部分。

① 《〈社会团体登记暂行办法实施细则〉(中央人民政府内务部令 1951年3月23日内社字第74号)》,《山西政报》,1951年第4期。

② 陈科霖:《“集中力量办大事”何以转化为新时代国家治理的强大效能:历史脉络、制度逻辑与实现路径》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第4期。

③ 苏曦凌:《公共服务的空间叙事:可及性、可及化与可及度》,《社会科学》,2022年第9期。

④ 史传林、温瑜:《制度距离视角下超大城市城郊村公共服务失灵及治理——以广州市D村为例》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》,2021年第6期。

⑤ 《习近平谈治国理政》,第2卷,第362页,外文出版社,2017年版。

其一,人民群众对公共服务的需求不仅具有层次性,而且随着经济社会发展呈现出层次跃迁的演进特征。其二,“取之于民、用之于民”的政府公共服务支出必须合理定位公共服务的福利水平。“既要在经济发展的基础上不断加大保障民生力度,也不要脱离财力作难以兑现的承诺”^①。其三,公共服务供给必须理性厘清政府与群众的责任关系,高层次、差异化公共服务的共享必须以共建为基础,才能避免“公有地悲剧”“搭便车”等集体行动困境。总之,在任何一个历史阶段,国家必须在给定的财力范围内,在集中力量满足全体人民的基本生存发展需要的基础上,才能积极创造条件去满足更高层次的多样公共服务需求。

正确处理理想与现实关系的实践理性,集中体现为对基本公共服务和非基本公共服务的合理区分和分类施策。按照我国公共服务的制度安排,基本公共服务与非基本公共服务之间是覆盖范围和需求层次的差别:前者主要是保障全体人民生存和发展基本需要,后者则是满足部分群众的更高层次需求。因此,政府在基本公共服务和非基本公共服务中分别承担的是兜底保障责任和提升支持责任。基于现实条件的考量,兜底保障责任必然处于优先的位置,履行兜底保障责任的服务项目和内容必然获得更多的人力物力财力支持。

历史地看,基本公共服务、非基本公共服务之间的边界是动态变化的,由二者共同构成的公共服务整体的水平和质量,对共同富裕助推能力,也是稳步有序提升的。改革开放以前,在资源严重匮乏的情况下,党和国家首先需要保障的是“推广卫生医药事业”“普及教育”^②等人民急需的基础性公共服务,构成了“基本公共服务均等化事业的先声”^③。改革开放以来,特别是近十年来,我国基本公共服务的范畴日益拓展,从“十二五”期间的公共教育、劳动就业服务、社会保障等8个类别,进一步扩展细化为“十四五”时期的9个大类、21个子项。正是在基本公共服务、非基本公共服务边界的动态调整中,基本公共服务范围拓展、标准提升,非基本公共服务逐渐提质扩容,“兜底保障”和“发展支持”两种政策工具形成了协同作用,共同助推了共同富裕。

由于合理确定基本与非基本公共服务之间的边界,“既满足了现实需要,又保留了理想空间”^④。这就使得我国公共服务助推共同富裕过程中,有效地解决了福利刚性问题,规避了“福利陷阱”。“过度福利化,用过度承诺讨好民众,结果导致效率低下、增长停滞、通货膨胀,收入分配最终反而恶化。”^⑤这也有利于在我国的公共服务运行中建构起政府、社会和公民的合理责任关系,建立共建共治共享的责权利结构。由此,政府主导的公共服务体系,既回应了群众呼声,统筹各渠道资源,稳妥有序提升公共服务保障水平,又合理引导了社会预期,不吊高胃口、不过度承诺,有助于共同富裕的理想追求呈现为不断发展和实现的社会事实。

第三,正确处理统一与多样的关系。在一个大国范围内实施公共服务治理不可能“一刀切”,必然会存在着多样的地域实践和探索。由于区域发展不平衡,我国存在着集中连片式分布的公共服务资源的薄弱地带。就局部的省域、市域、县域而言,公共服务资源分布的薄弱地带又分散插花式存在于这些地域的“边缘”,例如城中村、城乡接合部等等。因此,我国的公共服务治理更加容易遇到“一个中心化的国家如何把去中心化纳入到自己的管辖之下”^⑥的难题,也就更

① 《习近平谈治国理政》,第2卷,第80页。

② 中共中央文献研究室:《开国文选》,第285—286页,中央文献出版社,1999年版。

③ 尚虎平:《保障与孵化公民基本生存与发展权利——我国基本公共服务均等化的历程、逻辑与未来》,《政治学研究》,2021年第4期。

④ 景天魁:《民生建设的“中国梦”:中国特色福利社会》,《探索与争鸣》,2013年第8期。

⑤ 中共中央宣传部编:《习近平总书记系列重要讲话读本》,第214页,学习出版社、人民出版社,2016年版。

⑥ 亨利·勒菲弗:《空间与政治》,第59页,上海人民出版社,2008年版。

加需要切实有效地保障多样化探索始终聚合于统一的行动方向。在我国公共服务助推共同富裕的道路上,正确处理统一与多样的关系,实质上是坚持统筹兼顾原则:按照地方服从中央、下级服从上级的原则,坚持统一的政令和标准来保证“统”得住;全面兼顾地运筹,调动中央和地方、上级和下级两个方面的积极性来保证“统”得好。

之所以能够贯彻统筹兼顾原则,最根本的是由于党的全面领导为公共服务资源“统”得住、“统”得好提供了坚强的政治保障。从宏观层面来看,党的全面领导建基于党在国家、地方和部门的政治和组织领导机制之上,形成了强大的政治势能,有效地推动了公共服务资源在属地管理与部门管理之间的协调,从而保障了“统”得住。这种协调以“对口帮扶”、“定点扶贫”等形式而存在,推动了优质公共服务资源在地区之间、部门之间、政府之间的合理流动,是先富帮后富、逐步实现共同富裕的重要举措。从微观层面来看,基层党组织是基层社会总揽全局、协调各方的主导性力量。坚强有力的基层党组织,有利于把基层群众参与公共服务的积极性和创造性动员起来、组织起来,有利于把村庄、社区的公共服务资源予以有效整合。党建引领基层治理,是保障基层公共服务资源“统”得好,使公共服务契合基层社会追求共同富裕具体需求的组织基础。

信息技术在公共服务领域广泛运用,为提升统筹兼顾的效力提供了有力的技术支持。信息技术为政府运作的公共服务资源整合为一个统一的公共服务平台提供了技术可能,公共服务资源的平台化运作趋势愈发明显。由此,技术赋能使得运作公共服务资源的政府成为平台化运转的整体性政府,在技术上弥补了科层制条块分割所引致的公共服务资源的空间分异缺陷。技术赋能使得政府对公共服务资源的统筹,“统”得更加全面、“筹”得更加精细。公共服务资源的平台化实质上是中心性服务机构与分布式服务机构之间的功能分化与耦合的关系。中心性机构主要承担对分布式机构的支持功能、高复杂性服务的直接操作功能。分布式机构主要承担对高复杂性服务的反馈功能、低复杂性服务的直接操作功能。在信息技术所提供的桥梁和纽带的作用下,中心性服务机构与分布式服务机构之间呈现出了越来越明显的人员协作、资源联结作用,例如基础教育中的“集团化办学”、文化馆图书馆的“总分馆制”、医疗卫生领域的“分级诊疗”等等。

(三)“把人民组织起来”的公共服务体系助推共同富裕的复合效应

共同富裕必须基于“富裕”内核,并符合富裕的“共同”原则。物质财富的充分生产是共同富裕的物质基础,而物质财富的公平分配是共同富裕的关键,“直接关系到共同富裕目标的实现与否”^①。“把人民组织起来”的公共服务体系,在促进社会财富的充分生产和公平分配两个方面,具有助推共同富裕的复合效应。

一方面,“公共服务发展是促进经济增长的内生逻辑”^②,不仅生产社会财富而且保障促进社会财富生产。“为了生产财富而组织得最完善的社会,毫无疑问只应当有一个起指挥作用的企业主按照预先制定的规则将工作分配给共同体的各个成员。”^③“组织起来”的公共服务部门的劳动者是“总体工人”“社会结合工人”^④的重要组成部分。他们的劳动构成了国民经济运行的基础性因素,是社会物质财富和精神财富的重要源泉。中国公共服务部门所生产的社会财富,是面向全社会公平提供的公共服务产品。

① 韩喜平、何况:《分配制度变革何以推动共同富裕现代化》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第6期。

② 李庄园:《公共服务在中国经济增长中的作用——基于人口结构和人口聚集的研究》,《人口研究》,2020年第5期。

③ 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第243页。

④ 《资本论》,第3卷,第95页,人民出版社,2004年版。

公共服务对于社会财富的生产具有保障促进作用。首先,公共服务通过促进社会分工来促进社会财富生产。例如,“两不愁三保障”降低了农村贫困人口参与社会分工的成本,降低了社会分工的风险,从而提升了他们参与社会分工的主动性和积极性。其次,公共服务通过培育人力资本来促进社会财富生产。公共服务为劳动者提供的教育、医疗卫生、就业等相关服务,提升劳动者的劳动技能、健康水平,提升人力资本水平、劳动生产率。最后,“政府的公共服务支出能够减轻居民个人的公共服务支出压力”^①,有利于诱导居民消费其他的产品和服务,通过拉动有效需求来促进经济发展。

另一方面,公共服务对社会财富的公平分配同样具有促进功能。中国摆脱“贫穷落后”的困境,取得脱贫攻坚战全面胜利的历史性成就充分说明,公共服务体系是“救济式扶贫、福利式扶贫、开发式扶贫、赋权式扶贫多重方式叠加的贫困治理体系”^②的重要组成部分。“村村通”等向薄弱地区倾斜的基础设施项目的实施,不仅有利于增加这些地区的就业机会,而且有利于改善困难群体的发展条件。社会保障作为一种民生兜底手段,通过直接给予困难群体各类保障和救助,直接而且快速地促进他们经济收入和生活状况的改善。义务教育和医疗卫生“赋能”贫困人口,提升了他们自我生存发展的能力,具有十分长效的减贫效果。总之,我国公共服务寓经济扶助、能力赋予、权利救济于一体,兼具输血与造血功能,具有“多维减贫效应”^③、促进公平分配功能。

首先,政府用于公共服务的财政支出,通过转移支付方式重点向困难地区和群众倾斜,实质是政府对各要素的实际收入进行重新分配。城乡间、地区间、人群间的非生产性转移,有利于改善业已形成的初次分配格局,矫正初次分配的不公平,从而使收入分配最终的整体结果更具公正性。其次,作为公共服务的配套,生活服务就业门槛低,吸纳就业人员规模庞大。公共服务的发展必然助推生活服务的生产和需求,有利于提高劳动报酬在初次分配中的比重,有利于实现多劳多得、勤劳致富,增加低收入者收入,扩大中等收入群体。最后,作为政府公共服务的补充,通过第三次分配引导有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业,是促进公平正义的重要途径。而且,相比初次分配、二次分配,由第三次分配驱动的公共服务,在关爱、补给、救援低收入人群方面具有“靶向性”^④功能优势。

三、发展趋向:以高质量公共服务扎实推进共同富裕

“把人民组织起来”的公共服务体系之所以好,是因为在促进财富生产、分配公平两个方面助推了共同富裕,而“把人民组织起来”的公共服务体系之所以行,是由于始终坚持以人民为中心,正确处理了公平与效率、理想与现实、统一与多样的关系。随着人民群众对美好生活的向往,我国公共服务发展不平衡不充分的问题仍然比较突出:一是基本公共服务仍然存在短板弱项,区域、城乡、人群之间基本公共服务均等化水平还有提升的空间;二是非基本公共服务供给不足,优质资源总体短缺,在扩供给促普惠还需要下更大功夫;三是公共服务资源的配置机制不尽完善,设施布局与需求分布匹配不够,服务效能有待提高。面对这些突出问题,党的二十大提出的“健

① 胡志平:《经济高质量发展的公共服务动力》,《社会科学研究》,2018年第6期。

② 燕继荣:《反贫困与国家治理:中国脱贫攻坚的创新意义》,《管理世界》,2020年第4期。

③ 郝晓薇、黄念兵、庄颖:《乡村振兴视角下公共服务对农村多维贫困减贫效应研究》,《中国软科学》,2019年第1期。

④ 苗青:《助力共同富裕的第三次分配:作用、掣肘与重点举措》,《社会保障评论》,2022年第5期。

全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”^①,为我国以高质量公共服务助推共同富裕擘画了明确的发展趋向。

(一) 健全基本公共服务体系

政府履行好提供基本公共服务的兜底责任,是扎实推进共同富裕的基础。因此,必须坚持以促进机会均等为核心,通过建立健全基本公共服务标准体系、项目体系和保障体系,进一步推动实现全体人民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务。

第一,通过基本公共服务标准体系建设,进一步增强基本公共服务保障人民基本权利的制度刚性。目前,我国已经发布了《国家基本公共服务标准(2021年版)》,各地也相继制定本地区基本公共服务具体实施标准,并与国家标准和行业标准规范充分衔接。一体化的基本公共服务标准,是对人民获得基本公共服务内容、方式及其程度的制度规定,有利于各地方政府对标对表、查漏补缺,并进一步细化充实符合地区实际的服务标准和流程,确保基本公共服务在全国范围内实现刚性的标准统一。下一步要在养老、医疗等重点领域实施基本公共服务标准化工程,通过行业标准的建立与国家基本公共服务标准形成配套。同时,要加强对国家基本公共服务标准实施情况的监测预警,强化实施效果反馈和达标情况控制,确保标准落地落实。

第二,进一步完善基本公共服务项目体系,补齐基本公共服务短板。首先,进一步完善基本养老服务项目。为适应我国人口结构老龄化和老龄人口高龄化所带来的失能失智人口逐渐增多的趋势,既有养老助老项目有必要在老年人健康管理、福利补贴的基础上,增设失能失智老人扶助照护项目。这一项目中,国家的责任是“扶助”,照护的责任主体仍然是家庭。其次,通过进一步完善生育养育服务项目,提高优生优育服务水平,来促进人口长期均衡发展。在强化现有优孕优生服务、儿童健康服务、儿童关爱服务项目的基础上,加大对学前教育幼儿的资助力度,逐步扩大资助范围,逐步实现学前教育助学服务从特殊群体福利向普遍性福利的转变。最后,直面数字化时代人们了解、接近、使用基本公共服务可能面临的信息鸿沟,公共服务项目的展开应强化线上服务与线下服务之间的包容性,并针对一部分数字“弱势群体”有针对性地开展技能培训、心理培育。

第三,进一步完善基本公共服务均等化保障体系。一是建立健全区域基本公共服务均等化协调机制,强化省级政府在推进省域基本公共服务均等化中的统筹职能,以县为统筹对象,以县级政府作为县域基本公共服务均等化的“接点”^②,推动省自上而下适度向县下放公共服务资源调配权力,推动群众自下而上参与县域公共服务生产。二是建立健全基本公共服务资源统筹整合机制。推动地区与地区之间形成定向援助、对口支援等长效机制。逐步降低基本公共服务分配的户籍关联度,流动人口基本公共服务供给以流入地为主。建立基本公共服务与常住人口挂钩机制,推动公共服务资源由按行政等级配置向按常住人口规模配置转变。三是建立健全基本公共服务资源向基层下沉的人力保障机制。坚持以社区治理为重点,优化编制资源配置,健全培训机制,完善基层公共服务人员工资待遇、职称评定、社会保障等激励政策,配齐建强基层公共服务队伍。

(二) 非基本公共服务供给提质扩容

随着全面小康社会的建成,人民群众对非基本公共服务的消费需求迅速扩大,与非基本公共服务供给不足形成突出矛盾。非基本公共服务的提质扩容,有助于实现基于个人选择的需求分

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第46页。

② 王敬尧、黄祥祥:《县域治理:中国之治的“接点”存在》,《行政论坛》,2022年第4期。

流从而减轻政府负担,有助于共同富裕能够在更高的层次获得持续性的助推动力。所以,必须紧紧围绕养老、托育、教育、医疗等供需矛盾突出的领域,运用合适的政策工具,引导、鼓励和支持社会力量参与非基本公共服务生产,实现优质公共服务总量扩张,并通过审慎监管,提升非基本公共服务的普惠性、规范性,以价格可承受、质量有保障为标准来满足人民群众多样化、多层次需求。包容、有效的非基本公共服务治理是实现非基本公共服务提质扩容的关键。

一方面,进一步放宽准入门槛、降低运营成本,提升治理包容性,实现非基本公共服务供给总量扩容。当前,我国直接登记范围内的社会服务机构的直接登记改革仍处于稳妥审慎探索阶段,而且已经登记的养老等社会服务机构在市域范围内设立多个服务网点仍然面临严格的前置审查,规模化、连锁化、品牌化运营面临制度瓶颈。迫切需要进一步放宽准入,来激发社会活力。从降低运营成本来看,需要进一步统筹用好税收、土地、金融等多种支持工具,充分盘活存量设施资源,低价甚至是无偿提供给非基本公共服务供给主体,帮助其降低运营成本、提升运营效率。

另一方面,进一步在强力政府规制与全面社会监督之间形成合力,提升治理的有效性,提升非基本公共服务的普惠性。非基本公共服务的普惠性集中体现为价格普惠,即供给主体提供非基本公共服务的价格与当地城乡居民收入水平相适应。要遏制过度逐利行为,需要提升治理的有效性,在质量监管的基础上理顺公共服务价格。一方面要从完善制度、技术赋能、队伍建设等要素提升政府监管能力,从提升供给主体违规行为面临的处罚成本强化政府监管的效力。另一方面,要注重发挥社会监督作用,推行服务承诺和服务公约制度,健全第三方公共服务机构评审评价体系,推广服务质量社会监督员制度,拓展公众参与监督的渠道。

(三) 优化公共服务设施空间布局

公共服务设施空间布局的合理程度,直接影响了公共服务的地域均衡性、地理可及性和使用便利性,对增进民生福祉、促进共同富裕有着深远意义。当前,我国公共服务设施空间布局不尽合理之处,主要表现为大型综合性设施使用中的“拥堵”,成为人们扎堆的“堵点”、进入的“难点”、体验的“痛点”,而小型操作性设施利用不足。例如,养老设施的“‘一床难求’和‘床位闲置’的悖论”^①,残疾人无障碍设施的“建而无用”与“无处使用”并存^②,大医院的人满为患与乡镇卫生院的门可罗雀并存,等等,都是公共服务设施空间布局不合理的具体表现。造成这一问题的根源,是公共服务设施的布局相对忽视了需求人群的社会特质、忽视了公共服务设施运行应有的集约性特点。

优化空间布局的总体思路,要在公共服务设施的建设选址中将需求人口数量与需求人群的特质结合起来,通过合理控制公共服务设施规模,强化大型综合性设施与小型操作性设施的协同关系,提升公共服务设施的集约性。一方面,公共服务设施建设和选址应贴近服务需求的人群,服务半径应与服务需求的人群的数量、年龄结构、活动特点等因素有机衔接,并因地制宜地布局固定服务设施和流动服务设施。另一方面,通过对大型综合性设施与小型操作性设施两类设施所属机构的责、权、利关系予以有效规范,降低因责任推诿、权力模糊、利益竞争而带来的效用耗散,从而引导资源流动、约束行为选择、协调互动关系,推动优质资源的共建共治共享。

作者:苏曦凌,广西师范大学政治与公共管理学院(广西壮族自治区桂林市,541004)

(责任编辑:阳军)

① 徐俊、朱宝生:《养老机构床位使用率及其影响因素研究——以北京市为例》,《人口与经济》,2019年第3期。

② 夏菁、陈宏胜、王兴平:《残疾人视角的无障碍设施低使用率研究——以南京市为例》,《城市规划》,2020年第12期。

Contents, Abstracts and Keywords

The Axial Logic and its Construction of all People's Common Prosperity Promotion Based on Chinese Modernization Guo Jianming(95)

Abstract: To achieve common prosperity for all people is a core agenda during modernization construction in China, whose achievement must be based on the essential attributes and social scenarios of Chinese modernization. Leadership of the Communist Party of China and socialist modernization, as the essential attributes, determine the necessity of promoting common prosperity during our modernization. And the complicated national conditions, the catching up process and multiple great goals, as the set integrated social scenarios, decide that the implementation is a tortuous process rather than a sudden advance. The axial logic of coordinating the needs and possibilities to promote prosperity for all is to maximize the compatibility with the “pull” and “thrust” and form a collective action. According to the Axial Principle, the trinity system combining axial value, axial structure and axial mechanism is the backbone of the axial logic. Therefore, in order to ensure the long-term operation of the logic of collective action for common prosperity, it is necessary to transcend the traditional “left” and “right” opposing thinking, integrate the motivation for wealth creation and maintenance of distributive justice, and identify the axial view of wealth, wealth creating groups and wealth sharing mechanism before constructing and cultivating them.

Key words: Chinese modernization; common prosperity; collective action; axial logic

The Historical Logic of Public Service Boosting Common Prosperity Su Xiling(106)

Abstract: To promote Common prosperity, we must attach great importance to and give full play to the driving force of public services. Since 1949, public service system in China has gradually evolved from a state sponsored system to a co-construction, co-governance and sharing system, which has played an important role in the historical process of gradually overcoming absolute poverty and achieving Common prosperity. The consistent deep logic contained in it is to “organize the people”, firmly rely on the people's subjective strength, and build a public service system that everyone has a responsibility, everyone is responsible, and everyone enjoys. The public service system of “organizing the people” correctly deals with the relationship between fairness and efficiency, ideal and reality, unity and diversity, fully demonstrates the principle of practical rationality, and has a compound effect of boosting Common prosperity in promoting wealth production and promoting fair distribution. Strengthening the standard system, project system and security system to improve the basic public service system, promoting the quality and expansion of non-basic public services through inclusive and effective governance, and optimizing the spatial layout of public service facilities through strengthening the demand oriented and intensive mechanism constitute the recent development trend of high-quality public services to boost Common prosperity.

Key words: common prosperity; basic public services; non-basic public services; spatial layout

The Progress of the Chinese Political Culture Research and its Problems Lu Chunlong(116)

Abstract: Under the influence of Western behaviorist methods of political culture research, the study of Chinese political culture has made great progress in the past three decades. This scientific progress has also brought its own problems, mainly reflected in conceptual issues. Western behaviorist political culture studies limit the rich meaning of the concept of culture, and meanwhile underestimate the interpretative mechanism of cultural studies. To overcome this conceptual problem, it is necessary to return to the axial civilizational tradition of cultural studies and to the historical tradition of cultural studies. This requires excavating the long-standing hermeneutic traditions in Chinese traditional culture, and creatively transforming and innovatively developing these hermeneutic traditions. The