

基本公共服务均等化之经济法路径

● 阳建勋*

【内容摘要】 基本公共服务均等化的宪法基础是人权保障和法治国家。它是尊重和保障人权的重大决策,是促进中央与地方关系法治化的良策,也是建设社会主义法治国家的必然要求。然宪法原则与规范的实现有赖于各部门法的协调与配合。在部门法体系中,经济法与基本公共服务均等化在价值考量和利益追求等方面高度契合,是实现基本公共服务均等化之基本路径。

【关键词】 基本公共服务均等化 人权 法治 经济法

基本公共服务均等化旨在消除我国社会长期存在的基本公共服务供给不足和分配不均等的现状。它的提出及其实施表明党在依法执政和政府依法行政等方面达到了新的高度,有必要从宪法的视角来审视基本公共服务均等化的重要意义,更有必要从经济法的视角加强基本公共服务均等化的制度建设。因为基本公共服务均等化最终以宪法上的人权保障为依归,而其最终实现则有赖于完善的经济法的制定和实施。

一、我国基本公共服务存在的问题及其主要危害

公共服务均等化是我国公共财政制度改革的基本目标之一,是指政府要为社会公众提供基本的、与经济社会发展阶段相适应的、体现公平公正原则的大致均等的公共物品或公共服务。也就是说,在基本的公共服务领域政府应尽可能地满足人们的基本物质需求,尽可能地使人们享有同样的权利。公共服务领域包括公共设施、公共医疗、文化教育、环境保护、社会保障等等。^①有人根据我国现阶段的实际、国际经验和我国宪法以及“六中全会决定”,认为应当把我国现阶段的基本公共服务界定在医疗卫生(或者叫公共卫生和基本医疗)、义务教育、社会救济、就业服务和养老保险。而且,义务教育、公共卫生和基本医疗、最低生活保障,应当是我们基本公共服务中

* 作者单位:厦门大学法学院。

① 邓蓉敬:《公共服务均等化研究综述》,《资料通讯》2007年第5期。

的“基本”。^②应当说,此种界定较为符合我国现阶段的实际情况。但从法律的角度看,基本公共服务应当是国家(政府)提供的旨在保障公民基本权利得以实现的公共服务,最终以宪法上的人权保障为依归。

我国基本公共服务领域主要存在下面这些问题:

(一)基本公共服务总体上供给不足

公共服务的供给水平取决于两个因素:一是总体经济能力,二是政府投入。就经济能力而言,我国的财政收入连年大幅度增长。1979年我国的财政收入为1146.38亿元,2007年我国财政收入已达到51304.03亿元。经济能力的迅速提高并没有缓解公共服务的供求矛盾,相反公共服务的供求矛盾更加突出。这表明公共服务领域的问题,根源并不在于没有提供公共服务的经济能力,而在于政府在公共服务方面的投入不足。有财政学学者专门研究了1993年至2004年的国家财政支出总额及部分支出项目占比情况发现,基本建设支出占国家财政支出总额的比例始终保持在12%左右的水平;行政管理费占国家财政支出总额的比例1978年为4.71%,1993年为11.54%,2004年上升到14.25%;文教科卫支出占国家财政支出总额的比例不仅没有增大,反而从1993年的20.63%下降至2004年的18.06%。可见,政府对基本公共服务的投入比重过低。^③这完全是制度安排的结果,表明目前我国的政府转型滞后,没有实现由经济管理向社会管理的转型,与此相对应,财政仍然是建设型财政,没有完全实现向公共财政的转型。^④

(二)基本公共服务分配严重不均等

一是城乡公共服务不均等。中国社会至今仍是城乡二元结构的社会。这种社会治理模式的特点是以户籍制度为依据将城市和乡村分割,分别治理,主体上以乡村村民为占多数,经济上以城市为重心。城乡分割的二元体制直接导致了城乡基本公共服务的不均等,影响了国家公共服务均等化在全国的实施,使农民难以享受到最基本的国民待遇。除国防、外交等公共服务具有城乡均等化意义外,其他众多的公共服务均在相对欠发达的农村地区和较发达的城市地区之间分布失衡。^⑤突出表现在以下几个方面:城乡基础设施投资失衡;城乡教育发展失衡,城乡居民文化素质差距大;城乡医疗资源配置失衡,城乡居民公共卫生、医疗服务水平差距大。占全国总人口近60%的农村居民仅享用了20%左右的卫生资源;城乡社会保障体系不健全,城乡居民社保水平差距大;城乡劳动力就业机会不均等,城乡就业差距扩大。^⑥2005年整个公共财政支出3.16万亿元,但用于农业、农村、农民的支出,只占整个财政总支出的8%,并且由于对农村水利,修路的支持资金都包含在内,真正用于农民身上的财政支出不到4%。公共财政在农村教育、医疗、社会保障等方面的投入,相比城市则更少。农民一方面得不到基本公共服务;另一方面公共产品的价格又远远超出农民的负担能力。^⑦非均等化的公共服务进一步扩大了城乡差距。

二是区域公共服务不均等。我国区域经济结构呈现出东部、中部、西部的总体布局,区域经济发展失衡导致我国地区间政府财政支出或财力存在很大差距。2005年,人均财政收入最高的

^② 丁元竹:《基本公共服务如何均等化》,《瞭望》2007年第22期。

^③ 安体富、任强:《公共服务均等化:理论、问题与对策》,《财贸经济》2007年第8期。

^④ 中国财政学会“公共服务均等化问题研究”课题组:《公共服务均等化问题研究》,《经济研究参考》2007年第58期。

^⑤ 同上。

^⑥ 参见王翠芳:《试探新农村建设中城乡基本公共服务均等化问题》,《经济问题》2007年第5期。

^⑦ 参见夏锋:《基本公共服务均等化与城乡差距分析》,《经济前沿》2007年第10期。

上海是最低的西藏的 18.4 倍,而人均财政支出最高的上海则是最低的安徽的 7.9 倍。^⑧ 一般而言地方财政收入和可支配财力的大小决定了地方公共支出和公共服务的水平。经济较发达地区的地方政府自然有能力承担较高标准的各项公共服务;落后地区的地方政府提供公共服务往往是心有余而力不足。经济发达地区与落后地区提供的公共服务具有天壤之别,而且差距有扩大趋势。有人通过研究部分公共服务项目的人均支出额发现,东部、中部和西部的公共服务的水平差距不仅没有缩小,反而还有扩大的趋势。以普通小学生均教育经费支出的指标为例,1998 年全国平均为 625.36 元,最高的为上海 2621.16 元,最低的为贵州 296.44 元,最高额与最低额的比值(即极差率)为 8.84。2003 年,全国平均为 1295.39 元,最高的为上海 7030.12 元,最低的为河南 677.43 元,极差率为 10.38。极差率的上升表明全国各地普通小学生均教育经费支出的差距呈扩大趋势。^⑨ 最低的贵州和河南两省的普通小学生均教育经费支出均没有达到全国平均水平。窥一斑而见全豹,从义务教育这项基本公共服务的巨大区域差距及其扩大化趋势,我们可以发现全国区域公共服务的严重不均等。

在三大区域中,西部地区公共产品和公共服务供给水平的相对落后程度更为明显。从基础设施来看,目前西部地区尚有 11494 万人没有实现饮水安全。全国不通公路的乡镇 82.0%在西部地区,不通公路的行政村 52.8%在西部地区。西部地区农村公共卫生主要指标明显低于全国平均水平,贫困农村居民卫生服务普及性和可得性较差,农村医疗服务明显不足,有病未治疗的比例高于全国平均值大约 5 个百分点,应住院未住院的比例高于全国平均水平 10 个百分点以上。^⑩

三是中央地方公共服务不均等。区域公共服务不均等是一种横向的不均等,中央地方公共服务则是一种纵向的不均等。它是指中央政府与地方各级政府所提供的公共服务与其所占有的资源如财政收入、行政权力而言不成比例。分税制改革使得中央政府集中了全国财政收入的大头,但中央政府应当负责的公益性全国范围的公共服务供给不足。中央与地方在公共服务方面的分工不明确,不规范,事权不清。各级政府间事权层层下放,而财权和财力却层层上收。目前基本公共服务的事权,主要由县乡基层财政来承担,像义务教育、公共卫生、社会保障和福利救济等支出大都由基层财政负担。另一方面,从财权和财力来看,基层政府没有税收立法权,没有举债权,也没有独立的主体税种,收入主要依靠共享税,使其掌控的收入极其有限,而转移支付又不到位。据统计,目前拥有占全国人口 70% 以上的县乡财政组织的收入仅占全国财政收入的 20% 左右。^⑪ 财力与事权的不匹配一方面导致基层财政困难,进而使得基层政府提供公共服务的能力不足。另一方面使得中央政府、省级政府等上级政府对其本应承担的公共服务通过行政权力责令下级政府承担。其结果是公共服务不均等化日趋严重。

(三)基本公共服务分配严重不均等导致的主要社会危害

基本公共服务供给不足以及分配上的严重不均等,严重制约了经济社会的全面协调发展,产生了多方面的社会危害,不妨择其要者简言之。

1. 造成资源的低效率配置,不利于经济稳定、持续、健康发展。在经济学家看来,任何资源

^⑧ 魏后凯:《中国市场转型中的区域经济差距:社会影响与政策调整》,《开发研究》2007 年第 4 期。

^⑨ 同前注^③,安体富、任强文。

^⑩ 详情参见崔晓英:《地方政府公共服务能力研究》,中央民族大学 2007 年度博士论文,第 45~49 页。

^⑪ 同前注,崔晓英文。

任何时候都是稀缺的,因为人的欲望是无限的。不管经济发展到何种程度,政府用来提供公共服务的资源相对于人们的需求也总是有限的。如何分配有限的资源达到效用的最大化,即最大限度地满足人们的公共服务需求?从理论上讲,这就是要实现资源配置的帕累托最优状态。在此状态下,要使一个人的状况变好必然会使得其他人的状况变坏。如果能够使一个人的状况变好而不会使得另一个人的状况变坏,此种状态就是帕累托改进状态。帕累托改进状态是低效率的。我国长期存在的基本公共服务不均等就是一种低效率的帕累托改进状态。财政部副部长楼继伟指出:根据边际效用递减规律,均等化的资金安排有利于提高资金使用效率。向财政资源不足地区转移财力,用以增加公共物品供给,所产生的效用要大于投向财力充裕地区。从长期来看,通过提高财力薄弱地区的公共产品供给能力,也会减轻发达地区远期负担;均等化有助于促进统一市场形成,使生产要素和产业能够在利益的引导下,按照市场规律在地区间流动,优化资源配置,促进经济与社会以及城乡之间、地区之间协调发展。^⑫这也从反面论证了当前的基本公共服务不均等造成了资源的低效率配置,不利于经济稳定、持续健康发展。

2. 扩大了社会分配不公平,不利于弱势群体实现其基本人权。基本公共服务本质上是政府凭借公权力对社会收入的再次分配,旨在消除市场在初次分配中造成的贫富两极分化,保障社会弱势群体享有和实现其基本人权。而基本公共服务不均等不仅未能消除市场在初次分配中形成的不公平,反而在再次分配中扩大了社会分配不公平。基本公共服务不均等是一种权利初始分配的不平等。权利的初始分配可能会影响当事人的相当财富。^⑬权利的初始分配对于低收入者的弱势群体的个人财富更具影响力。城乡之间的不均等、区域之间的不均等意味着市民比农民、东部地区的人们比西部地区的人们拥有更多的财政转移性收入,拉大了本应缩小的收入差距。不仅如此,作为一种权利初始分配的不平等,基本公共服务不均等也导致了事实上的机会不均等,使得部分人在市场竞争中自始就处于不平等地位。这样的一种不公平竞争必将损害自由竞争机制,必然将“穷者愈穷,富者愈富”的市场负效应——马太效应发挥到极致。当政府这只“有形之手”不能纠正市场“无形之手”的弊端,反而将其扩大化之时,弱势群体的人权保障就成了空中楼阁,近年来社会广泛关注的看病难、上学难等民生问题就是弱势群体权利落空的真实写照。

3. 导致社会阶层间利益失衡,不利于构建社会主义和谐社会。我国社会正处在转型期,社会呈现出利益主体多元化、利益来源多样化、利益差别扩大化、利益冲突尖锐化的局面。构建和谐社会必须构建和谐均衡的利益关系,因为“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。^⑭从利益视角看,基本公共服务不均等导致了社会阶层之间的利益失衡。城乡公共服务不均等使得城乡之间的利益天平严重向城市倾斜;中央地方公共服务不均等实质上也是中央政府和地方政府之间的利益冲突的结果。基本公共服务不均等导致的利益失衡使得统筹兼顾各方面利益的难度加大,可能激化社会矛盾,不利于构建社会主义和谐社会。

二、消除基本公共服务分配严重不均等之必要性

尊重和保障人权,让全体社会成员共享改革发展成果以解决民生问题,须推动基本公共服务均等化。

^⑫ 转引自邓蓉敬:《公共服务均等化研究综述》,《资料通讯》2007年第5期。

^⑬ [美]理查德·波斯纳著,蒋兆康、林毅夫译:《法律的经济分析》,中国大百科全书出版社1997年版,第62页。

^⑭ 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1972年版,第82页。

2004年我国现行宪法第四次修正案规定,“国家尊重和保障人权”,从宪法层面为人权保障提供了明确、有力的制定法依据。正如有学者所言,人权入宪很可能会大大提升中国宪法乃至整个法律体系的时代性、文明程度和在当今世界的受尊重程度。但“有可能”只是一个表示或然的短语,是否能成为实然状态,取决于宪法的这个条款能不能通过立法、司法、执法和违法、违宪审查等途径得到切实实施。^⑮如何将应然意义上的人权落实为公民实际享有的实然上的权利?它不可能仅仅由市场机制来完成。市场机制在增进效率的同时也使得社会成员享有社会发展成果的差距扩大。个人的全面发展需要国家的帮助,国家也负有帮助使公民自由发展的基本义务。而且国家也有能力,它拥有公共资源,可以通过提供公共服务来满足人们的基本需求。

近年来,我国改革开放不断深入,各项事业发展迅速,经济总量已有很大提高,人民生活不断改善,实现人权的物质基础也不断增强。但社会两极分化趋势明显;城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡;劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多,部分低收入群众生活比较困难。这部分人的人权保障问题成为社会关注的焦点。他们处在自由与发展受阻的现实困境中。正是考虑到这部分群众的困难和国家经济实力的不断增强,党和政府提出并实施了基本公共服务均等化的重大决策。例如,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区经济社会发展,为这些地区人们的人权保障提供了坚实的物质基础。在农村全面实行免费的义务教育,对特困家庭学生提供补助,从而将公民的受教育权落到实处。对下岗职工进行免费再就业培训,广开就业门路,制定专门的《劳动合同法》,切实维护和保障劳动者的劳动权。党的十七大报告进一步提出,“加快发展社会事业,全面改善人民生活。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障。”这将为全体公民生存权的保护建立具体的可操作性的制度保障,奠定坚实的物质基础,解除人们的后顾之忧。

事实胜于雄辩,基本公共服务均等化作为一项让全体社会成员共享改革发展成果,解决民生问题的制度安排,它切实保障了公民的生存权、劳动权、受教育权等基本权利,是落实“国家尊重和保障人权”宪法规范的英明决策。

推进中央与地方关系法治化和解决民生问题也有赖于消除基本公共服务分配严重不均等现象。

中央与地方关系的构建是国家政权建设的一个核心内容。我国现行宪法第3条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”根据这一宪法原则,我国在改革初期主要实行中央向地方“放权让利”,如1980-1993年的财政包干制,扩大了地方政府的一些职权,调动了地方政府的积极性和主动性。但是中央政府的财力受到了一定削弱。1994年实行的分税制改革虽然确立和巩固了中央政府的权威地位,但是中央与地方、各级地方政府之间的财权和事权不对称和财权内容的不完整也日渐凸显出来。这也是造成我国目前公共服务不均等现象的重要原因。

中央与地方关系本质上是国家权力的分配与制衡问题,中央与地方关系应该在社会主义法治框架内加以解决,应当将“以人为本”的时代精神和“尊重和保障人权”的宪政理念作为国家权力的宗旨和对国家权力进行约束的最高准则。基本公共服务均等化的最终目的是保障公民的生

^⑮ 童之伟:《人权入宪的价值》,《法学家》2004年第4期。

存权、劳动权、受教育权等基本权利的实现,发挥基本权利对国家权力的制约和监督作用。基本公共服务均等化的实现有赖于中央地方关系尤其是中央与地方财政关系的调整和完善,是推动中央地方关系法治化的良策。党的十七大报告指出:“深化预算制度改革,强化预算管理和监督,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制,加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,提高一般性转移支付规模和比例,加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制,增强基层政府提供公共服务能力。”这为妥善解决中央与地方关系,增强基层政府提供公共服务、解决民生问题的能力,实现基本公共服务均等化提供了新的改革思路,为加快这一领域的制度完善注入了新的活力。

建设社会主义法治国家,转变政府职能,建设公共服务型政府,必须改变基本公共服务分配严重不均等的状况。

发展社会主义市场经济、建设社会主义法治国家必然要求建设公共服务型政府。从法治国家的视角来看,公民权的保障以及实现的状况是政府公共权威合法性根基的决定性因素之一。集权化的管制型政府与法治理念难以相容。建设社会主义法治国家必然要求规范行政权力,转变政府职能,依法行政;必然要求政府及其工作人员不得滥用行政权力侵犯公民权利;必然要求政府工作人员转变观念,增强服务意识,保护和促进公民合法权益的实现。改革开放近30年来,随着经济的发展和政府体制的改革,“小政府,大社会”的目标正在形成。另一方面,社会公平问题逐渐超越效率成为公共行政面临的社会矛盾核心。传统的集权化、管制型政府管理方式明显滞后于经济社会的发展要求。政府应该对市场机制失灵的领域发挥作用,把工作重点真正转移到为市场主体服务、关注民生问题和创造良好发展环境上来。政府不能以牺牲提供公共服务为代价专注发展经济,更不能介入市场能够配置资源的领域与民争利。这就要求转变政府职能,建设公共服务型政府,在效率与公平之间重新取得平衡。这其中的一个重要环节就是基本公共服务均等化,即在基本公共服务方面有全国统一的制度安排,全体公民机会均等、结果大体相同,并尊重社会成员的自由选择权;将基本公共服务的差距控制在社会可承受的范围内,尤其关注困难群体。从维权的角度而言,它就是通过政府积极的公共服务行为来帮助社会成员尤其是困难群体实现其权利。从控权的角度而言,它一方面通过增强政府及其工作人员的服务意识,从而增强其自我控权的自觉性;另一方面,它也通过向广大公民提供基本公共服务,唤醒其权利意识,以充分发挥公民基本权利对国家权力及其行使者的制约和监督功能。因此,基本公共服务均等化是控制政府权力良性运行的重要手段,是建设社会主义法治国家的必然要求。

总之,基本公共服务均等化关系到公民的生存权、劳动权、受教育权等基本权利的实现与否及其实现程度,可以说是一个社会公平正义问题,是民权问题,最终是基本人权问题。

三、实现基本公共服务均等化的经济法路径

基本公共服务均等化最终以宪法上人权保障为依归,然徒宪法不足以自行,宪法原则与规范的实现有赖于各部门法的协调与配合。经济法与基本公共服务均等化在基本前提、价值考量和利益追求等方面高度契合。因而,在众多的部门法中,经济法是实现基本公共服务均等化的基本路径。

(一)基本公共服务均等化中形成的经济关系应当由经济法具体调整

公共服务满足的是公共需求,公共需求由利益相关的公民的基本需求汇聚到一起而形成,是均等化的,而私人需求是差别化的。从经济学角度而言,公共服务是一种公共物品,具有非排他

性和非竞争性,是正外部性的极端情况。^⑩“非排他性”及“非竞争性”使得公共产品生产无法向使用者收费。以盈利为目的的市场主体没有提供公共产品的动机,市场机制在此失灵,市场提供的是满足私人需求的差别化的私人产品。由于公共物品无法依靠“私人”生产或者说依靠民间来满足需求,因此便只能由国家或政府代表整个社会的利益来承担公共物品供给者的责任了。在整个公共物品的供给过程中,包括公共收入的取得(征税)和公共收入的支出(政府采购、投资和援助等)的过程中形成各种以国家为一方主体与其他各方主体之间的经济法律关系,^⑪调整这些经济法律关系的法律就是经济法。经济法作为国家调节、干预抑或管理经济之法是以市场缺陷为依据的,弥补市场失灵已被公认为经济法的经济学基础。政府在提供基本公共服务过程中形成的经济关系是经济法的重要调整对象之一。强调意思自治的民商法对市场失灵的克服实质上是依赖于市场机制的自我补救和调整,具有明显的滞后性。为了能够尽快形成公平和自由竞争的社会基础,并尽可能增强整体经济效益,需要政府对市场的介入和规制。^⑫这就突破了传统民商法的意思自治的限制。“经济法产生于立法者不再满足于从公平调停经济参与人纠纷的角度考察和处理经济关系,而侧重于从经济的共同利益,经济生产率,即从经济方面的观察角度调整经济关系的时候。经济法产生于国家不再任由纯粹私法保护自由竞争,而寻求通过法律规范以社会学的运动法则控制自由竞争的时候。”^⑬正如英国著名的法学家L·D·韦德所说,在200年前,人们希望国家不要压迫他们;在100年前,人们希望国家给他们更多的自由;而在今天,人们则期待国家为他们做些事情。^⑭基本公共服务均等化就是国家应为人们做的事情之一,经济法应当调整国家在提供基本公共服务过程中形成的经济关系。

(二)社会基本公共服务均等化中的公平正义价值要通过经济法来体现

正义作为法律的终极价值目标有形式正义和实质正义之分。实质正义与形式正义之分是现代哲学家罗尔斯提出来的。他认为实质正义是指制度本身的正义,形式正义则是指对法律和制度的公正和一贯的执行,而不管他别的实质原则是什么。^⑮我国学者认为,形式正义从根本上说是和法律的普遍性相联系的,它要求同等的人应当受到同等对待;实质正义在于实现社会范围内的实质性、社会性的正义和公平,是一种追求最大多数社会成员之福祉的正义观,强调针对不同情况和不同的人予以不同的法律调整。民法所追求和体现的是形式正义,经济法所追求和体现的则是实质正义。^⑯该学者所主张的形式正义即形式上的平等原则,实质正义即罗尔斯所主张的“差别原则”。“差别原则”,即允许人们在经济和社会福利方面存在差别,但是这种差别要符合每一个人的利益,尤其是要符合地位最不利的人、境况最差的人的最大利益。“为了平等地对待所有的人,为了提供真正的机会平等,社会必须对具有较少先天禀赋的人和生来社会地位就不大有利的人给与更多的关心。”针对客观存在的差别区别对待才是真正的平等。形式上的机会平等,实质上是不平等的。为了补救这种实际上的不平等,必须允许国家对基本的权利和义务进行分配,并对社会与经济利益进行调整。此即国家运用公权力对私权利进行合理的、有限的和谨慎

^⑩ [美]斯蒂格利茨著,梁小民:《经济学》(上册),黄险峰译,中国人民大学出版社2000年版,第140页

^⑪ 朱崇实:《对经济法调整对象的再思考》,《现代法学》1998年第2期。

^⑫ 王全兴:《经济法基础理论专题研究》,中国检察出版社2002年版,第125页。

^⑬ [德]拉德布鲁赫著,米健:《法学导论》,朱林译,中国大百科全书出版社1997年版,第77页。

^⑭ 转引自李东方:《近代法律体系的局限性与经济法的生成》,《现代法学》1999年第4期,第17页。

^⑮ 罗尔斯著:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社,1988年版,第225页。

^⑯ 史际春、邓峰:《经济法的价值和基本原则刍论》,《法商研究》1998年第6期。

的干预,以实现实质意义上的平等。如前所述,这一任务仅靠传统的民商法无法完成,而主要由新的法律部门经济法来实现。经济法“正视人的固有差别、追求实质平等、保障公平竞争、促进全体发展”,“基于改变‘优胜劣汰,弱肉强食’的不公平、不人道境况,以实现优胜劣存、促强扶弱、共同进步、全面发展为宗旨。”^②

基本公共服务均等化强调全体公民的机会均等,结果大体相同,将基本公共服务的差距控制在社会可以承受的范围内,尤其关注困难群体的基本权利实现与否及其实现程度。我国由来已久的城乡二元结构造成的城乡差别在市场化改革进程中非但未能造成缩小,而且日渐扩大。城市和乡村的基本公共服务水平的差距在很大程度上仍然是市民和农民身份差别的标志。不仅如此,在市场经济的大潮和城市化的进程中,我国社会还出现了新的城市贫困群体。我国东部、中部、西部经济发展水平的不平衡也直接影响到不同地区的公共服务水平,进而影响到革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区人们基本权利的实现。必须正视这些客观存在的差别,否则这些人的平等权只能流于形式。对他们而言,形式上的机会平等就是实质上的不平等。基本公共服务均等化实质上是国家采用经济法的形式行使国家公权力对社会和经济利益进行调整,帮助其实现基本权利,维护社会公平正义。但是“均等化”不是搞平均主义和绝对相等,而是要政府“托一个底,是政府应该提供的诸如普及义务教育、实施社会救济与基本社会保障等,对其应该保证的最低限度的公共供给,必须由政府托起来。但是这并不应理解为政府可以和应当大包大揽地起过度的作用。”^③

(三)基本公共服务均等化最终要求通过经济法实现社会整体利益的最大化

公平与效率是矛盾的统一体,两者相互促进,互为条件。现在大家越来越多地认同起点的公平、过程的公平和结果的公平这样的划分。有人理解起点公平和过程公平是英语 fairness 之意,这两个公平和效率是没有矛盾的,并且是保护、促进效率的,主要是指通过公正的待遇和处理,使大家各自发挥相对优势,使大家得到一种发展中的公平的环境。但到了结果的公平,则主要是指英语 equity 之意,实际是指结果的均平状态,这种均平确实与效率有一定的此消彼长的关系。^④笔者以为,结果的公平与效率之间的此消彼长关系就个体利益、局部利益和短期效率而言是成立的,但是从社会整体利益和长远效率而言,结果的公平有助于社会整体利益和长远利益的实现,这也是宪法赋予国家运用经济法干预私人事务的正当性依据所在。如前所述,基本公共服务不均等造成了资源的低效率配置,基本公共服务均等化则旨在实现资源配置的帕累托最优。

四、实现基本公共服务均等化的若干经济法对策

实现基本公共服务均等化需要通过经济法制提供对策。

(一)在公共服务领域立法中坚持“公平优先,兼顾效率”的原则

有人以科学发展观的人为本的理念为依据,指出“在法律领域不宜笼统地主张‘效益优先,兼顾公平’。公平是法律之本义,也是法律之首要价值,不能沦为次要而仅仅被‘兼顾’。遗憾的是,我们的许多法律制度成了‘效益优先,兼顾公平’的记载和表述,这不但没能有效地缩小由市场化进程所带来的社会分殊和贫富差异,而且使之进一步加剧和扩大,导致了許多严重的社会问题。”

^② 参见邱本、丁一:《科学发展观与法制建设研讨会综述》,《法学研究》2005年第4期。

^③ 贾康:《论分配问题上的政府责任与政策理性—从区分“公平”与“均平”说起》,《经济与管理研究》2007年第2期。

^④ 同上,贾康文。

面对贫富悬殊、两极分化、社会不公,法律必须确立‘公平优先,兼顾效益’的原则。”^⑥ 党的十七大报告指出,“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,再分配更加注重公平。”公共服务实质上也是社会再分配的一种主要形式,因此在公共服务领域的立法中,应当坚持“公平优先、兼顾效率”的原则。对于社会整体利益而言,公平就是最大的宏观效率,效率则是实现公平的重要保障。只有这样,才能实现基本公共服务均等化的目标。

(二)完善区域经济协调发展法律制度,促进全国经济结构合理化

完善区域经济协调发展法律制度,促进全国经济结构合理化就是要消除基本公共服务不均等化的经济原因,从根本上提高不发达地区提供基本公共服务的经济实力。区域经济协调发展法,是区域经济政策的法律化。所谓区域经济政策,是指政府旨在改善一国范围内经济的空间结构所制定公共干预的准则及其所有的公共干预行为,其目的是纠正市场机制所造成的国民经济空间结构的某些缺陷,以达到提高经济效率和实现社会公平的总目标。^⑦ 区域经济法在经济法体系中宏观调控法中的一个重要法律。我国目前的区域经济协调发展法与现实需求相差甚远,主要有如下特点:一是主要停留在政策层面的多,付诸立法的少,协调区域经济仍是主要依靠政策;二是原则性规定多,具体性规定少。具有法律效力的“十一五”规划中的区域发展总体战略就只是原则性规定。其落实尚待具体规定的出台;三是分散立法多,协调区域经济发展的法律规范散见于财政、金融、贸易等法律制度中,缺少全国性的和综合性的法律。而从国外成功的立法经验来看,全国性和综合性的区域经济协调发展法尤为重要。以日本成功开发北海道为例,日本首先制定《北海道开发法》,以该法的实施为标志将北海道开发一开始就纳入法制轨道,以法律为依据进行开发,保证开发进程的规范性、稳定性和连续性。^⑧ 日本北海道开发是成功运用法律促进区域经济协调发展的典范,值得我国借鉴。目前,我国正在实施西部大开发、振兴东北老工业基地和中部崛起战略及泛珠三角区域和泛长三角区域合作,区域经济互动频繁,但是均缺乏相应的制度支撑。完善区域经济协调发展法律制度成为当务之急。

(三)完善转移支付法律制度,建立城乡统筹一体的公共财政体系

转移支付是指各级政府之间为解决财政失衡而通过一定的形式和途径转移财政资金的活动,是用以补充公共物品而提供的一种无偿支出,是实现基本公共服务均等化的重要手段。它在协调政府间财政分配关系方面发挥着巨大作用,已成为市场经济发达国家的普遍做法和基本方式。为了尽量避免转移支付的人为因素干扰,保证转移支付的顺利实施,实现国家的政策目标,需要制定完善的法律制度对转移支付进行规制。财政转移支付的规范性、法律性是它们的共性。转移支付法,就是调整在财政转移支付过程中发生的社会关系的法律规范的总称。德国通过《基本法》强调“生存条件一致”的原则,规定经济发展水平高的州必须对经济发展水平低的州提供一定的财政补助。而且德国通过其《税收分配法令》和《联邦与州间财政平衡法令》对转移支付制度的具体操作办法也做出了详细的规定。加拿大1982年将财政均等化纳入宪法。

我国虽未出台转移支付法,但已有转移支付的实践。我国1994年实行分税制后,于1995年制定了《过渡时期财政转移支付办法》。在分税制下,政府间转移支付制度对于加强中央政府的宏观调控能力、促进欠发达地区社会经济的发展、实现公共服务均等化方面发挥了积极作用。如

^⑥ 同前注[23],印本、丁一。

^⑦ 杨紫煊:《经济法》,北京大学出版社、高等教育出版社1999年版,第291页。

^⑧ 茶洪旺:《不发达地区开发的国际比较和启示》,《开发研究》2002年第6期。

何加快形成统一规范透明的财政转移支付制度,遏制国人诟病已久的“跑部钱进”现象,已经成为实现“基本公共服务均等化”亟待破解的一个紧迫问题。^②而且,转移支付在城乡之间差距过大,形成了城乡分割的二元公共服务制度安排。城乡居民享受基本公共服务方面不平等造成了基本权利实质上的不平等。要真正实现基本公共服务均等化,就必须统筹城乡发展,完善转移支付法律制度,建立城乡统筹一体的公共财政体系。

完善转移支付法律制度首先要完善宪法规定。可以借鉴加拿大宪法或德国基本法的规定,确立财政转移支付在宪法中的法律地位,对转移支付的一些基本制度做出规定,保障公民享有基本均等的公共产品和服务的权利,这是实质公平观在宪法中的体现。其次要制定《转移支付法》。在转移支付方式上应借鉴德国的经验,实行纵向转移支付为主,横向转移支付为辅的方式。按照事权与财权统一的原则,合理划分中央与地方、各级地方政府之间的事权和财权范围。再次,要完善财政转移支付的法律监督制度。全国人大对全国性的财政转移支付进行预决算监督,地方各级人大对地方政府接受的上级政府的转移支付资金的使用情况进行监督。此外,审计监督近年来在我国经济社会生活中所发挥的作用十分引人注目,应当充分发挥其在转移支付监督中的重要作用。

基本公共服务均等化虽然是公共财政的一个基本目标,但是其最终价值归宿是宪法上的人权保障。

^② 安体富:《“跑部钱进”考问转移支付制度改革》,《人民论坛》,2007年第24期。