

论基本公共服务均等化的宪法价值

邓成明 阳建勋

【摘要】基本公共服务均等化要求政府必须为社会公众提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、体现公平公正原则的大致均等的公共物品或公共服务,即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要,使人们在分享公共服务中有同样的权利。基本公共服务均等化的宪法基础是人权保障和法治原则,其宪法价值在于,它是尊重和保障人权的重大举措,是促进中央与地方关系法治化的有效路径,是建设社会主义法治国家的必然要求。

【关键词】基本公共服务 均等化 人权 法治 宪法价值

中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出,要“按照公共服务均等化原则,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”。中共十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》进一步提出,“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”。中共十七大报告指出,“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动”,要“围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系”。可见,基本公共服务均等化问题已成为当前我国经济社会发展中的一个重大问题,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。

一、基本公共服务均等化的涵义

大多数学者认为,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、与经济社会发展水平相适应的、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要,使人们在分享公共服务中有同样的权利。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。^[1]有人根据我国现阶段的实际、国际经验和我国宪法以及《中共六中全会决定》,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的最“基本”。^[2]笔者认为,从法律的角度看,基本公共

作者简介:邓成明,广州大学法学院院长,教授,法学博士,研究方向:宪法与行政法学,人权法学;

阳建勋,厦门大学法学院经济法博士生。

[1] 邓蓉敬:《公共服务均等化研究综述》,《资料通讯》2007年第5期。

[2] 丁元竹:《基本公共服务如何均等化》,《瞭望》2007年第22期。

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。

二、基本公共服务均等化的宪法基础

基本公共服务均等化决不仅是一个财政问题,在很大程度上是一个宪法问题。从宪法视角看,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。

(一)基本公共服务均等化是尊重和保障人权的重大举措

2004年,我国现行宪法第四次修正案获得通过,其中第24条修正案规定,“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。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?这就需要更具体的法律制度和相应的物质基础来保障。保障人权是国家的义务和政府的责任,虽然人权事业的全面发展最终将有赖于经济的发展,但人权的普遍实现不可能由市场机制来完成。各国市场经济发展的经验表明,市场机制在增进效率的同时也会使得社会成员享有社会发展成果的差距扩大。市场竞争以经济效率为目标,但经济效率不能达成社会发展的全部目标,因而效率不能成为社会发展的全部目标。马克思在描绘未来社会的美好前景时指出,我们将要建立的社会(共产主义)是一个人人全面自由发展的社会,在这个社会中“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^[3]个人的全面发展需要国家的帮助,国家负有帮助公民自由发展的基本义务。国家,也只有国家才有承担帮助公民实现全面发展的能力。因为国家作为凌驾于社会之上的政治共同体,享有主权,能够借助于其强制力参与国民收入再分配,掌控公共资源,从而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不断增强。但同时,城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡,社会两极分化趋势也日益明显;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,他们处在自由与发展受阻的现实困境中。这部分人的人权保障问题已成为社会关注的焦点。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;取消农业税,减轻农民的负担,以工业化的成果反哺相对处于弱势地位的农业,支持农村地区的发展;通过财政转移支付,增加对贫困地区的扶持力度,增强贫困地区自我发展能力;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,使更多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。建立覆盖城乡居民的社会保障体系,使人人享有基本生活保障。”这为我国进一步建立和完善保障全体公民宪法权利的各项具体制度指明了方向。

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,它将更切实地保障公民的生存权、劳动权、受教育权等基本权利,是落实“国家尊重和保障人权”宪法原则的重大举措。

[3] 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第294页。

(二)基本公共服务均等化是促进中央与地方关系法治化的有效路径

正确处理中央与地方关系是国家政权建设的重要内容。国外的教训表明,中央和地方的关系处理不当,不仅会影响经济社会的发展,甚至会危及国家的统一和安全。新中国成立以来,我党在探索中国社会主义发展道路的实践中,针对苏联模式的弊端,试图寻找解决中央和地方关系的有效路径。1956年,毛泽东同志在《论十大关系》一文中,就提出不能将一切权力都集中在中央,要适当下放权力,发挥中央和地方两个积极性。之后,围绕中央和地方的权力和利益分配,我国进行了多次改革,但总是在权力的收收放放上做文章,而没有对中央和地方的职责权限进行科学的划分,从而陷入了“一收则死、一死则放、一放则乱、一乱则收”的恶性循环中,中央和地方的关系始终未能实现规范化和法治化。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;但同时也造成了中央政府财力的削弱。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。目前,我国的突出问题是,各级政府之间的职责划分不清,即事权不清。在此情况下,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。可见,财力与事权的不匹配是基层财政困难的根本原因,也是基层政府提供公共服务能力不足的关键。^[4]

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存权、劳动权、受教育权等基本权利的实现,同时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,需要中央地方关系法治化。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、增强政府提供公共服务的能力、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。

(三)基本公共服务均等化是建设公共服务型政府的必然要求

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衡量政府公共权威合法性的决定性因素之一。集权化、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

[4] 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。

30年来,随着经济的发展和政府体制的改革,“小政府,大社会”的行政治理模式正在形成。另一方面,随着区域经济不平衡的加剧和收入分配差距的扩大,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焦点。传统的集权化、管制型政府管理方式明显滞后于经济社会发展的要求,也不能满足民众对民权和民生的诉求需要,因此,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而与民争利。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,即是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,尤其要关注困难群体和弱势群体。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,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、实现其良性运行的重要手段,是建设公共服务型政府的必然要求。

综上所述,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。基本公共服务均等化是尊重和保障人权的重大举措,是实现中央与地方关系法治化的有效路径,是控制政府权力、实现其良性运行的重要手段。它的提出和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。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。基本公共服务均等化的具体法律路径不在本文所论范围,拟另行撰文探讨。

(上接第 71 页)

4. 在平衡性公共事务中的行政职责 建立和完善利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制;负责扶贫投入,完善扶贫开发机制,提高扶贫效率;构建和维护公共伦理道德;预防和应对突发性公共危机事件,完善应急管理体制机制等。其功能作用是协调利益关系,化解社会矛盾和各种风险,促进社会和谐。

5. 在服务性公共事务中的行政职责 提供公共医疗保健服务、提供劳动力再就业技能培训服务、提供公共健身娱乐服务等;健全政务、办事和信息等公共服务系统;完善公共服务政策体系;健全社区公共服务体制。其功能作用就是为地方居民生活、工作和参与经济社会活动创造便利条件。