

以优质公共服务促进包容性增长

李晓园

(江西师范大学 商学院,江西 南昌 330022)

摘要: 论文运用词频分析建构包容性增长的概念框架,提出包容性增长在经济发展上体现为可持续增长,在社会发展上体现为公平正义,在人的发展上体现为素质与能力的提升,并进一步指出选择包容性增长模式是中国经济社会发展的客观诉求。论文在分析优质公共服务特征的基础上,阐明必须提高政府公共服务能力,以优质公共服务促进包容性增长。

关键词: 包容性增长; 优质公共服务; 公共服务能力; 词频分析

中图分类号: D63-3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2012)01-0036-07

Promoting Inclusive Growth by Providing High Quality Public Services

LI Xiaoyuan

(School of Business, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: This article uses the word frequency analysis method to construct the conceptual framework of inclusive growth, puts forward that inclusive growth expresses sustainable growth in economic development, reflects fairness and justice in social development, embodies qualities and capabilities enhancement in human development, and furtherly illustrates that choosing inclusive growth pattern is an objective demand of China's economic and social development. This article clarifies the necessities of improving government's public service capacity and promoting inclusive growth by providing high quality public services on the basis of analysing the characteristics of high quality public services.

Key words: inclusive growth; high quality public services; public service capacity; word frequency analysis

“包容性增长”是亚洲开发银行和世界银行于 2007 年在“对穷人友善的增长”的基础上提出来的,2009 年和 2010 年,我国党和国家领导人在多种场合发表讲话,强调“统筹兼顾,倡导包容性增长”。以包容性增长模式取代“GDP 至上”的经济发展模式,这既是破解伴随我国经济高速发展产生的各种社会矛盾,构建和谐社会的现实需求,也是践行科学发展观,促进经济社会可持续发展,提高人民群众幸福指数的必然选择。如何准确把握包容性增长的内涵?如何从公共服务方面促进包容性增长?这是实现包容性增长必须厘清的基本问题,也是本文研究的宗旨。

一、包容性增长概念框架:基于相关文献的词频分析

近两年,学者对包容性增长的研究比较关注,在中国知网以“包容性增长”为题名检索词,检索出公

收稿日期:2011-12-20

基金项目:国家社科基金项目“包容性增长视角下县级政府公共服务能力研究”(编号:11BGL092);国家社科基金一般项目“基本公共服务均等化视角下我国省级政府技术效率研究”(编号:11BGL077)

作者简介:李晓园(1963-),女,江西都昌人,博士,江西师范大学教授、硕士生导师。

公开发表的论文数量是2009年1篇,2010年99篇,2011年为289篇。但是“包容性增长”作为发展经济学的一个新概念,不同的学者对其涵义有不同的诠释,如利益共享、机会均等、公平正义、体面劳动、和谐发展等诸多方面。

使用 ROST Content Mining 工具进行词频分析,手工合并同义词项,获得代表性的词频依次如下(括号内为词频数):增长(6851),发展(5629),经济(4723),社会(4263),包容性(4351),制度+体制+机制(2690),公平+平等+不平等(2336),收入(1417),政府(1081),机会(957),分配(940),政策(933),国家(928),社会保障(886),公共服务(863),共享+参与(889),权利(810),城乡+农村(757),贫困(728),理念(721),人民+居民(701),差距(684),改革(663),成果(658),资源(616),环境(571),就业(547),和谐(525),科学(506),结构(433),能力(408),民生(361),教育投资(315),福利(294),管理(304),福利(294),全面(290),价值(285),开放(278),合作(275),一体化(273),胡锦涛(273)。

上述词频分析结果表明,包容性增长研究的主要内容涉及到以下几个方面:一是增长与发展的方式;二是增长与发展成果的分配;三是增长与发展对政府管理提出的要求。其中增长与发展、制度和公平、收入、机会、分配、共享、参与、权利等词汇频数较高,表明人们对包容性增长关注点主要集中在这些方面,观点比较趋同。

1. 包容性增长在经济发展上体现为可持续增长

发展仍是解决我国所有问题的关键,效率和增长是包容性增长的题中之义。这不仅仅是出于经济角度的考虑,而且是着眼于政治的角度,着眼于合法性。正如国外学者观察中国改革发展历程指出:改革开放以来“经济增长以及它对中国社会产生的深远影响是中国政权政治合法性的源泉”。^{[1][p7]}

经济增长是缓解和摆脱贫困最主要最根本的力量源泉。一项针对20世纪90年代的14个国家的研究显示,只有当存在经济增长的时候,贫困才会减少,而且增长越快,贫困减少越多。^[2]这是因为一方面高速和可持续的经济增长可以创造大量就业和发展机会,增加人们的收入,改善人民生活;另一方面经济发展可以增加国家财富,为财富的再分配,改善民生,消除贫困提供物质基础。

包容性增长关注增长(Siddhartha Mitra 2007),更强调发展的可持续性。效率要求最少的投入获得最大的产出,可持续增长是注重长远发展,在不损害后代人的利益上满足当代人的需求。因此包容性增长要求优化资源配置,要求转变经济发展方式,在要素投入上,由主要依靠资金、自然资源和破坏环境为代价的增长,向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。

2. 包容性增长在社会发展上体现公平正义

经济的增长并不必然地带来社会的发展,尤其是经济增长并不总是可以自动实现社会的公平并促进人的全面进步。经济的高速增长,“穷人的生活可能会有所改善,但相对于那些财富迅速膨胀的阶层来说,这种改善到目前为止相对太慢”。^[3]贫富差距的悬殊,在社会保障系统不完善,公共服务乏力的情形下,低收入、疾病、人力资本不足都将导致民众尤其是贫困人口和弱势群体产生权利贫困(如话语权、经济权和发展权)和能力缺失(如因受教育权利的不平等而导致就业能力弱等),从而面临社会排斥,社会排斥又加剧了其权利贫困、能力缺失,形成恶性循环。因此阿马蒂亚·森指出权利贫困和能力贫困是导致贫富差距拉大的真正原因,而社会排斥本身不但是权利贫困和能力贫困的一部分,而且也是造成各种权利剥夺和能力不足的原因之一。^[4]

亚当·斯密在《道德情操论》中有句经典名言:“一个国家的经济发展成果如果不能分流到大众手里,那么它将是不得人心的,甚至是有风险的,因为他必定将威胁到社会稳定。”“包容性增长”认为收入差异的根本原因有两大类:一类是个人背景的不同,另一类是个人的努力与勤奋程度的不同。因此包容性增长不仅仅是着眼于消除贫困,而且更关注通过消除因个人背景差异所造成的权利贫困与能力缺失问题,从而减少与消除机会不平等,人人公平参与发展,个个共享增长成果,使经济增长和社会进步、人民生活改善同步进行。正如胡锦涛指出“实现包容性增长,根本目的是让经济全球化和经济发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展。”

3. 包容性增长在人的发展上体现为素质与能力的提升

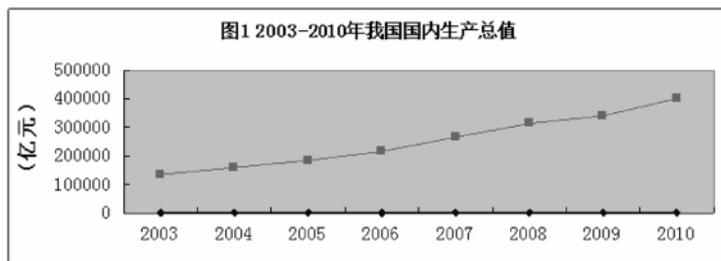
人力资源是经济社会发展的第一资源,人力资本是经济社会增长的源泉。人力资源开发的基本方式是进行人力资本投资。其具体途径包括各类基础教育与职业教育以及在职培训、健康医疗卫生投资、迁移等。研究表明,人力资本与收入分配方式、收入数量有着密切关系。穷人在自身无法承担既定规模的人力资本投资,并被迫放弃对后代进行人力资本投资的情况下,如果缺乏政府教育医疗等公共服务,或公共服务水平低,很可能将产生能力贫困,而能力贫困既是穷人等弱势群体收入贫困、社会排斥的重要原因,也是阻碍他们继续发展和全面发展的制约因素,从而难于走出贫困。

舒尔茨人力资本理论认为教育是使个人收入的社会分配趋于平等的因素。一方面教育能够提高人们收入能力,影响个人收入的社会分配,减少收入分配的不平衡状态;另一方面人力资本投资的增加,使物力资本投资和财产收入趋于下降,从而使人们的收入趋于平等化。^{[5](p3)}因此包容性增长重视对人力资源的开发,对人力资本进行投资,促进能力发展,提供充分的就业机会,让更多人参与经济增长,合理分享经济社会发展成果,在体面、有尊严地工作与生活中实现人的全面发展。

二、包容性增长模式选择:中国经济社会发展的客观诉求

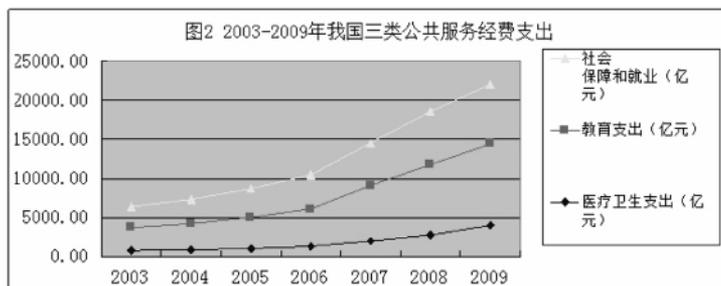
1. 改革开放的巨大成就为实现包容性增长奠定了物质基础

经过三十多年的改革开放,中国经济取得了巨大的成就,并且保持平稳较快增长的态势(如下图所示) 2010年中国经济总量已跃居世界第二。同年人均GDP为29991.82元。



资料来源:中国历年统计年鉴

按该年美元对人民币平均汇率,我国国民人均GDP已达4千美元以上。经济的高速发展不仅提升了我国综合国力,也为改善民生,提高公共服务水平,构建完善的社会保障体系,促进社会公平正义奠定了良好的物质基础。近几年,我国政府加大了对公共服务的经费投入,特别是医疗卫生、教育、社会保障、基础设施建设等基本公共服务,显著改善了我国基本公共服务水平,人们对基本公共服务的需要正在从量的需要转变为质的追求。图2显示的是2003年至2009年我国社会保障和就业、教育投入及医疗卫生支出情况,从图中不难看出,这三类公共服务投资增长幅度逐年提高,尤其自2006年后增幅更大。



资料来源:中国历年统计年鉴

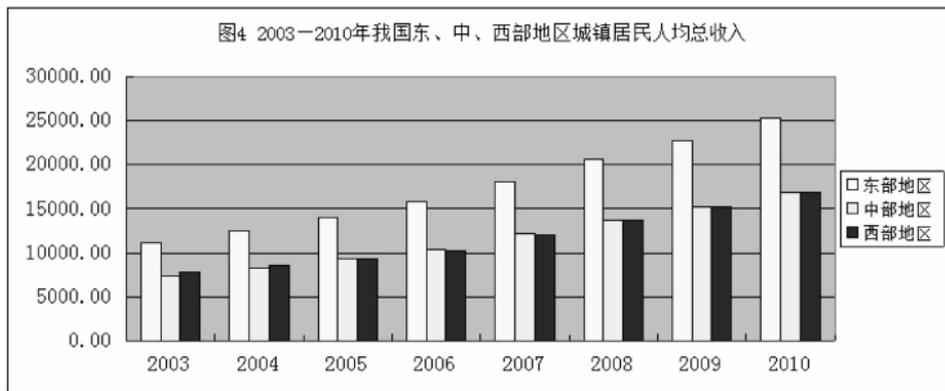
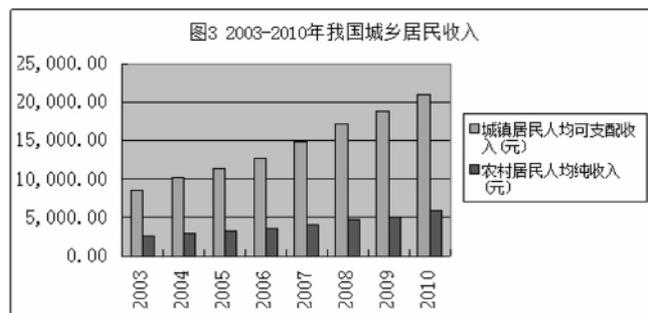
2. 经济社会发展中的难题亟待包容性增长模式予以破解

我国经济高速增长的同时,各种矛盾也伴随着产生。根据各国发展经验,在人均GDP一千美元至

一万美元的发展时期,既是一个黄金发展期,又是一个矛盾突显期。之所以说是黄金发展期,是因为此时经济发展腾飞的各种物质条件已基本具备,社会经济可以进入一个平稳而快速发展时期,但是如果社会经济发展过程中显现的各种矛盾不能得到及时而有效的解决,社会因发展不平衡,因贫富悬殊过大而激化的各种矛盾斗争,则会使整个社会经济发展出现动荡不安,停滞不前的局面。

当前我国在经济社会发展过程中主要存在以下问题:

一是贫富不均,区域发展不平衡。财富主要集中于经济精英(或资本精英)、知识精英和权力精英,城乡、地区(主要是东部和中西部地区)收入分配和财富分布扩大(见图2、图3),特别是城乡差别。自2000年开始,表征国民收入差距的基尼系数就已越过0.4的国际警戒值,且近年来一直在0.45左右徘徊。社会上部分民众质疑财富获取的合法性,加之一些经济精英社会责任意识淡薄,一些权力精英腐败,因此社会上存在较为严重的仇富、仇官心态,劳资矛盾冲突,官民关系紧张,不同社会阶层之间的利益摩擦增多,影响了社会的和谐与稳定,也阻碍经济社会进一步的发展。



资料来源:中国历年统计年鉴数据整理

二是落后的经济增长方式给资源环境管理带来的压力。当前,我国经济增长主要依赖于增加投入,特别是基本建设投资,以及低劳动力成本,甚至以高能耗、高污染为代价。来自世界银行和自然之友发布的最新数据显示:中国GDP年均增长率是发达国家的2至3倍,但是单位能耗是发达国家的8至10倍,污染则是发达国家的30倍!全球20个污染最严重城市,中国占了16个;全世界每年产生4.9亿吨垃圾,中国占了近三分之一;地表水污染严重等环境问题突出。^[6]因此着力转变经济发展方式,提高经济发展质量是中国经济实现可持续发展的根本之路。

包容性增长模式是我国现阶段经济社会可持续发展的现实选择。包容性增长强调人与自然的和谐,重视人力资源开发,关注劳动者素质和能力的提高,充分调动劳动者的主观能动性,发挥其创新精神,以科技进步促进经济增长。劳动者在参与经济社会发展中获得较高的收入回报,共享发展的成果。因此倡导包容性增长,消除或减少贫困,革除因个人背景所致的权利贫困、能力缺乏和社会排斥等不公平现象,使人们有尊严和体面地生活与工作,这也正是我国现阶段构建和谐社会,推动经济社会可持续发展的内在需求。

3. 包容性增长模式体现了科学发展观的价值理念

科学发展观是我党和政府各项事业发展的指南。科学发展观的第一要务是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展,根本方法是统筹兼顾。科学发展观把尊重人作为发展的根本准则,把为了人作为发展的根本目的,始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,做到发展为人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出要“加快转变经济发展方式”、“把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”,“使发展成果惠及全体人民”等,这些价值理念与包容性增长模式的包容、可持续发展、以人为本、参与和共享、公平正义等思想完全一致。

三、公共服务优质化: 实现包容性增长的根本要求

1. 优质公共服务的提出

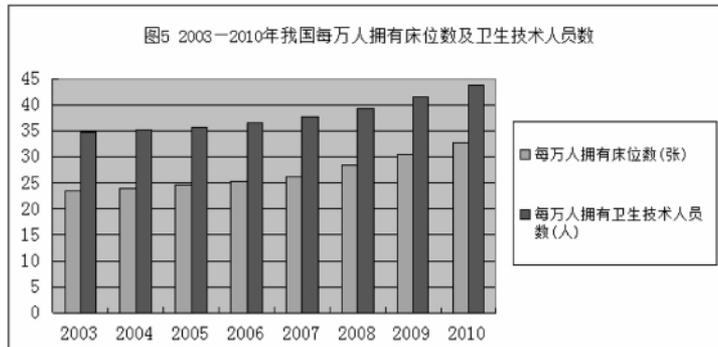
公共服务是政府使用公共权力和公共资源,为满足辖区社会公共需要提供的不宜由市场提供的公共产品和服务的过程,包括基本公共安全、公共教育、医疗卫生、社会保障、基础设施、环境保护、公共信息、文化体育、科学技术等内容,既包括政府提供的具体的公共服务项目,也包括相关的制度安排。基本公共服务则是建立在一定社会共识基础上,根据一国经济社会发展阶段和总体水平,为维持本国经济社会的稳定、基本的社会正义和凝聚力,保护个人最基本的生存权和发展权所必须的公共服务,^{[7] (p3)} 也被称为保障性公共服务。基本公共服务具有公共性、普惠性和公平性的特征,因此均等化是基本公共服务的应有之义。2007年党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(下称决定)提出“逐步实现基本公共服务均等化”,并以列举的方式,把教育、卫生、文化、就业再就业服务、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等列为基本公共服务,这是基于我国经济社会发展的现状而作出的具有中国特色的基本公共服务政策目标:第一,基本公共服务应当解决现阶段人民群众最关心、最迫切、最需要解决的基本问题,并参照国际经验。《决定》明确列举了我国基本公共服务的范围正是基于我国基本公共服务水平不高,人民群众的生存权、健康权、居住权、受教育权、工作权尚不能得到很好的保障而提出。第二,《决定》对基本公共服务的均等化作了特别强调是基于我国基本公共服务水平低且不均等的现状提出。一方面我国基本公共服务水平不均等,特别是农村基本公共服务与城市基本公共服务从品种到质量都存在非常明显的差异,如医疗问题、教育问题、养老问题等。另一方面我国基本公共服务水平低,社会建设与社会发展滞后于经济的快速增长,在城乡之间、区域之间发展不平衡,各社会阶层之间收入不平衡,各类矛盾冲突增多的背景下,不能发挥调和各类矛盾、缩小贫富差距、稳定社会的作用。

此后,我国党和政府出台了一系列的政策和重大举措,促进基本公共服务均等化,成效显著。人民生活有了较程度的改善,教育程度有了较大的提高,医疗卫生条件大大改善,环境保护初见成效。以医疗卫生条件为例,从图5可知,自2006年我国每万人拥有的床位数和卫生技术人员数增长明显。

特别是新型农村合作医疗制度的实施,缓解了农村人口看不起病的问题,目前新农合参保率一直保持在90%以上的较高水平。住院费用报销比例、住院补偿最高支付限额仍在不断提高,赢得了人民群众的广泛赞同,在笔者所进行的各类公共服务满意度调查中,人们对新农合的满意度高居榜首。教育事业也得到了很好的发展,免费义务教育于2006年在农村实施,2008年在全国全面铺开,解决了贫困人口上不起学的难题。此外国家还投入资金开展各类职业技能培训,提高人们的就业能力,努力消除因能力缺乏所致的社会排斥与贫困。

但是在充分肯定我国基本公共服务取得成效的同时,必须清醒地分析目前我国面临的国际与国内环境,把握现在及今后公共服务的任务。从国际环境来看,欧债危机蔓延和国际金融危机后遗症逐步显现,国际经济形势依然严峻,国内来看,我国GDP的增长过度依赖于固定资产投资(2009年前三季度我国GDP的71%依赖于固定资产投资^[8]),内需增速出现一定程度放缓,公共服务项目投资呈现高投入低产出态势,但是人们对经济社会发展的期望与公共服务的需求却呈上升趋势,如何保增长、调结构,促

民生,实现包容性增长?这就要求政府进一步创新思维,大力推动公共服务从“量”向“质”的方面转化,更好地服务于经济社会的发展。



资料来源:中国历年统计年鉴

2. 优质公共服务的内涵

优质公共服务不仅仅是指高品质的公共服务和产品,它具有以下特征:

第一,以民为本,强调参与。英国哲学家休谟说过“一切人类努力的伟大目标在于获得幸福。”经济发展的根本目的在于增进人民的福祉,让人民生活得更更有尊严。推行优质公共服务必须牢固树立发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念。目前我国公共服务政策决策主要是自上而下,因此公共服务和产品的提供更多体现的是政府的意志,在公共服务供需方面存在一定的偏差,花钱出力却没有收到预期的效果。如基层医疗卫生单位设备重置率较高,实用性较低,而迫切需要解决的人才保持和人才待遇问题却迟迟得不到解决。优质公共服务要求坚持以人为本的科学理念,鼓励并创造条件让人民依法有序参与公共政策决策和公共服务与产品的提供,如充分利用新媒介,构建政府与公民之间的沟通平台,发展电子民主,实行政务公开,依法及时发布信息,并提供专业知识和决策技术支持,为公民真正参与公共决策提供条件,变“为民作主”为“让民作主”,实现真正意义上的“以民为本”、“让人民当家做主”,使人民在参与公共服务和共享改革发展的成果中充分发挥创造力,获得幸福感。

第二,从关注保障性民生转向幸福民生,既包括民生领域,也包括经济社会发展的其他方面。基本公共服务是一定社会经济发展阶段下公民应该享有公共服务的“最小范围”的边界,是基于公平正义的对公民生存权与发展权的最基本保障。与基本公共服务均等化的覆盖面宽,但基准不高特点相比,优质公共服务则意味着提供数量更多,质量更好的公共服务。如环境的改善,工作质量的提高,寿命的延长,文化生活等等。优质公共服务既包括关系到民生的基本公共服务,也包括满足全社会公众或某一类群体共同的、直接的、更高层次和更高质量的、关系到公民人权的公共产品与服务。如针对中小企业发展的政策与服务,满足人民不断增长的精神需求的公共服务等等。

第三,注重公平,也强调效率。公平强调社会成员机会或收入的均等化以及社会权力的平等化。效率要求对资源进行合理有效的配置,在同一时间内投入的最小化与产出的最大化是效率的恒定标准。公平是公共服务的本质属性,效率则是从事所有活动都应遵循的原则。因此优质公共服务必须既追求公平又要讲究效率。目前我国公共服务的制度安排特别重视公平,但是却对效率关注不够。以基本设施建设为例,存在缺乏规划或规划欠科学,重复建设,重建设轻管理,“建、管、用”脱节,基础设施使用寿命缩短等问题。

包容性增长以民为本,注重可持续发展,强调公平正义,重视参与和共享,这与优质公共服务的特征相符。公民参与公共事务决策,有利于促进社会的公平正义,有利于决策的科学性、可行性和公共服务的有效性。与此同时,公民在参与中有利于提高素质与能力,有利于理解和认同政策与政府管理活动,有利于协调各社会阶层的利益,减少矛盾和纠纷,有利于提高幸福指数。效率的提高不仅可以为公民和社会提供更多更好的公共服务,提高公民生活与工作质量,而且也有助于提高政府公信力,构建和谐社会。因此优质公共服务是实现包容性增长的根本要求。

3. 提升公共服务能力是实现优质公共服务的基础

公共服务能力是以政府为主体的公共组织在既定的国家宪政体制内,通过制定和执行品质优良、积极而有效的公共政策,最大限度地汲取和运用各种资源,为社会和公众提供广泛而良好的公共物品和公共服务,满足公众公共需求,完成政府公共服务职能规定目标和任务的能力。要素投入是公共服务的物质基础,但是投入只有通过能力才能发挥作用,才有产出,同样的要素投入,不一样的能力,公共服务产出也不一样。因此公共服务能力直接影响政府绩效,影响公共服务质量,公共服务优质化依赖于公共服务能力的提高。

目前公共服务能力主要存在因财税体制性问题、公共服务方式创新不足、民营企业参与不足等因素导致的公共服务财力不足;资源未能优化配置,导致公共服务效率不高;政策和任务执行不力,影响目标的实现等问题。以水利资金来源为例,涉水资金涉及到农业局、扶贫办、水利局、国土局、财政局、农业开发甚至烟草等多个部门,各部门所分配的资金数量不多,分散使用,效率不高。再如各地普遍存在的“最后一公里”现象,制约了区域交通网络的形成,降低了交通线路的使用率。

这些问题的存在既有国家体制方面的因素,也有地方政府的问题,既有客观的原因,也有公共服务理念等主观因素。因此提高政府公共服务能力首先必须进一步推进行政管理体制的改革,合理地划分各级公共服务职能,构建有利于实现政府公共服务目标和任务的组织结构,建立职位、职权、责任相一致的职责体系。其次要加强政府人力资源队伍建设,培养一支善决策、强执行、高效、精干的公务员队伍。要以改革、创新公务员管理与开发机制为动力,着力建设廉洁自律、政治素质高、领导能力强的领导队伍,大力开发、提升公务员公共服务能力。第三,要塑造民本、创新、高效、廉洁、责任、合作的行政文化,提高公共事务管理的科学化水平,促进官民合作、府际合作。第四,要构建公民参与公共事务决策的多维平台,提高决策的科学性和可行性。

参考文献:

- [1] 让-马克·夸克. 合法性与政治[M]. 北京: 中央编译出版社, 2002.
- [2] 杜志雄, 肖卫东, 詹琳. 包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵[J]. 社会科学管理与评论, 2010(4).
- [3] 让·皮埃尔·莱曼. 探索“包容性的增长”[J]. 中国企业家, 2008(13).
- [4] 阿马蒂亚·森. 论社会排斥[J]. 经济社会体制比较, 2005(3).
- [5] 西奥多·W·舒尔茨. 论人力资本投资[M]. 吴珠华, 等译. 北京: 北京经济学院出版社, 1990.
- [6] 中国环境专家呼吁健全环境维权法规[EB/OL]. 中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gn/2010/12-19/2731187.shtml> [2010-12-19][2012-2-11].
- [7] 陈昌盛, 等. 中国政府公共服务: 体制变迁与地区综合评估[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [8] 郎闲平. 中国经济的潜在困境[J]. 领导文萃, 2010(6).

(责任编辑: 余小江)