

法制一体化视野中的安徽省城乡基本公共服务均等化*

陈国强

安徽师范大学法学院,安徽 芜湖 241003

摘要:基本公共服务均等化是我国当前全面建设小康社会的重大课题,但作为农业大省的安徽因为城乡“二元体制”因素的影响,现阶段城乡基本公共服务非均等化现象仍然明显。在全面依法治国的当下,以城乡居民权利平等为基础的法制一体化思路是安徽省城乡基本公共服务均等化发展新的增长点,为此,必须立足安徽省实际,构建城乡一体化基本公共服务制度体系,创建城乡基本公共服务均等化体制机制。

关键词:法制;一体化;安徽;基本公共服务;均等化

中图分类号:C924.24

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2018)21-0027-04

作者简介:陈国强(1968-),男,法学硕士,安徽师范大学法学院副教授,研究方向:法理学、经济学。

基本公共服务均等化指的是政府要为社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务。^[1]近年来安徽省城市居民与农村居民在基本公共服务方面的差距虽然有所改进,但城市居民与农村居民在享受基本公共服务的质量和数量方面差距仍然较大。习近平总书记强调“要推动形成城乡基本公共服务均等化体制机制,……健全城乡发展一体化体制机制”^[2],城乡基本公共服务法制一体化思路将为安徽省城乡基本公共服务均等化发展创造新的增长点。

一、安徽省城乡基本公共服务非均等化的“二元体制”问题

中华人民共和国建国初期因为经济社会百废待兴,同时受前苏联的经济模式的影响,选择了优先发展工业和城市的赶超型发展模式,农业和农民为此作出了巨大贡献,但同时也带来了农村发展滞后和农民贫困,作为农业大省的安徽省自然深受影响。至1957年大批农村人口流入城市的“盲流”问题开始在全国出现,特别是安徽、河南等农业大省的农民和基层干部流入城市的现象较为突出,“盲流”问题增加了城市负担,影响了城市的经济社会秩序。为此,中央政府1958年1月9日通过了《中华人民共和国户口登记条例》,1958年8月29日通过了《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》,1962年9月27日通过了《农村人民公社工作条例》。户籍制度和人民公社制度的确立,不仅阻止了农村人口涌向城市,农民只能在农村从事农业生产,同时将城市居民和农村居民分别按照城市户口和农业户口分别管理。“作为一项基本社会管理体制,户籍制度不仅具备人口登记的最本质功能,还附加了生活必需品供应、就业、教育、住房、医疗、养老和劳动保障功能等大量资源配置和利益功能。”^[3]农村居民不能享有城市居民拥有的在就业、教育、住房、医疗、养老等方面的基本公共服务,形成了城乡分割的“二元体制”。虽然城乡“二元体制”在当时是全国普遍现象,但由于安徽是一个农业大省,“二元

体制”给安徽省农村带来的负面影响尤为深远。长期的城乡“二元体制”导致安徽省城乡经济不均衡发展、城乡公共资源与公共服务不均衡配置,其结果是农村经济社会停滞不前。

安徽是中国农村改革发源地,1978年小岗村十八位农民创造了“小岗精神”,拉开了中国改革开放的序幕。改革开放以来,安徽省经济社会发展取得了巨大进步,但近40年来安徽省的经济社会发展与其他省份相比,安徽省城乡“二元体制”仍然非常明显。从社会保障方面看,安徽省城市居民已建立了健全的社会社保体系,但农村居民社会保障滞后。安徽省农村居民的新农合、新农保都还属于最低生活保障,与城市居民的保障水平存在较大差距。2013年11月安徽省人民政府出台了《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的实施意见》,安徽省城乡困难群众最低生活保障水平有所提高,但城市低保与农村低保不均衡的城乡“二元体制”差别依旧存在。虽然近年来对农村低保的在资金投入上有所增加,但由于安徽省农村人口庞大,有限的资金还是显得捉襟见肘。从教育方面来看,安徽省城乡都同样实行9年制义务教育,但农村的生均经费落实困难,农村的教学设施、教师待遇、师资力量、教育质量、比不上城市。从医疗卫生方面看,安徽省农村居民获得的医疗卫生服务无论在质量上还是数量上都远远比不上城市居民。医疗设备不足、医护人员紧缺、医疗水平落后是安徽省农村的基本状况。目前占安徽省总人口60%以上的农村居民享有仅仅不到30%的医疗卫生资源。在就业政策方面城乡差距更大。安徽省目前的就业政策优先考虑的是城市居民,城市居民能够享受职业技能培训,失业后能够获得救济、下岗后政府会安排再就业,而政府无暇顾及农村居民,农村居民就业基本上处在自发的、政府不管理的状态。同时,城市中的多数企、事业单位招人时往往限定必须是“本市非农业户口”,将“农业户口”排除在外。导致农村居民不具有与城市居民的平等就业的能力和机会。目前,安徽太和县的农村还有近十万居民

* 2017年度安徽高校人文社会科学研究重点项目“安徽省城乡基本公共服务均等化过程中的制度一体化研究”(项目编号:SK2017A0266)的阶段性成果。

没有接通自来水、部分村庄还是土路,农村卫生技术人员稀缺,医疗设施较差,部分诊所甚至仅有血压计、听诊器等简单的医疗器材,教师人数少,且部分教师龄偏大,年轻教师不愿意到当地农村任教。由此可见,由于历史原因形成的城乡“二元体制”导致了城乡非均衡发展,导致农村居民不能与城市居民同等的获得经济社会权利,导致农村居民不能与城市居民均等化的享有基本公共服务,“这种不平等、不合理的二元结构体制严重制约了农村生产力的发展,形成了城乡居民之间的社会区隔,延缓了城镇化的进程”。^[4]尤其是城乡基本公共服务非均等化供给的“二元体制”会使当前占安徽省总人口60%的农民不能公平享受国家改革和发展的成果,不利于城乡和谐。

二、法制一体化是安徽省城乡基本公共服务均等化发展新的增长点

为解决我国城乡经济社会发展不均衡的问题,2002年11月中共十六大提出“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务”,^[5]启动了我国城乡一体化改革。“从宏观看城乡发展一体化既是我国经济社会全面转型时期处理城乡关系的科学发展观,又是整体推进我国现代化的发展战略”^[6]。城乡居民基本公共服务均等化程度是衡量城乡发展一体化重要指标。中共十六大后安徽省也开始了城乡一体化改革,但由于安徽省是农业大省,目前安徽省的城乡一体化改革的进展低于全国城乡一体化发展的平均水平,城乡一体化发展尚处在初期阶段。虽然在中共十六大后安徽省新农村建设取得了一些成绩,但由于安徽省的城乡“二元体制”元素已渗透至经济、社会、文化的方方面面,导致城乡一体化改革和城乡基本公共服务均等化发展进展缓慢,城乡“二元体制”成为制约安徽省城乡一体化和基本公共服务均等化关键因素和制度瓶颈。“差异化的体制分割使基本公共服务的资源配置出现明显的城乡不均,也为继续推进城乡基本公共服务均等化带来了很多的艰难”^[7]。因此,破解安徽省城乡基本公共服务非均等化难题的关键是改变城乡“二元体制”,让城乡居民能够享有平等的基本公共服务权利,为此,安徽省必须推进城乡居民基本公共服务法制一体化建设。2015年10月中共十八届五中全会明确提出“健全城乡发展一体化体制机制,推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化。”^[8]2017年10月中共十九大提出“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^[9]。为安徽省城乡基本公共服务均等化发展指明了法制一体化方向。

中共十八届四中全会提出“依法保障公民权利,加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度”。^[10]因此权利平等是安徽省城乡基本公共服务法制一体化必须坚持的基本原则。“权利是一种资源的制度化分配机制,也是一种重要的利益调整机制”。^[11]权利平等不仅是法的价值追求、一种法治观念,更是法治国家的制度体系和实践体系。作为制度体系,权利平等以法律原则和法律规则的形式构成法律规范。制度体系能够将权利平等法定化,是权利平等得以实现

的重要前提。只有当权利平等从价值观念层面具体化为制度体系,以制度体系确认并保障权利平等,权利平等在社会生活中才有真正实现的可能。作为实践体系,权利平等是将制度化的法定权利落实成为一种现实权利,确保权利平等的最终实现。“一个以权利平等为基础的社会制度,在通向消灭歧视的道路上就有了长足的进展”。^[12]我国《宪法》第三十三条第二款明确规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”,党的十八届四中全会再次提出“坚持法律面前人人平等”,并强调“平等”是“社会主义法律的基本属性”,为我国公民和安徽省城乡居民的权利平等奠定了宪法和法理基础。“公共服务的性质和特点决定,其应该成为熨平群体和个体之间不平等的重要工具”。^[13]为促进安徽省城乡居民平等享受并利用基本公共服务,安徽省委省政府近年来一直在推进和实施城乡基本公共服务均等化的国家战略。城乡基本公共服务均等化政策有利于落实安徽省农村居民在基本公共服务方面的平等权,但目前安徽省城乡基本公共服务均等化在制度化供给方面严重不足,安徽省城乡基本公共服务均等化欠缺具体法律制度和地方性法规的保障,导致公共服务均等化进展缓慢,部分地区甚至出现公共服务逆均等化发展。因此,为确保安徽省农村居民基本公共服务平等权利能够真正实现,必须以权利平等为基本原则,加强城乡基本公共服务制度一体化建设。同时,基本公共服务制度一体化应该根据宪法和十八届四中全会的要求,以权利公平、机会公平、规则公平为原则,通过制定城乡基本公共服务地方性法规,细化和具体化城乡居民基本公共服务权利,以制度一体化保障安徽省城乡居民平等享有基本公共服务的公民权利。

当然,安徽省农村居民基本公共服务需求平等权的最终实现,还必须得到国家权力的保护与支持。在安徽省委、省政府的领导和支持下,安徽省2017年在合肥市试点实行城市医保和新型农村合作医疗“两保合一”,为在全省推行基本医疗保障方面城乡制度一体化积累了丰富的经验,为安徽省城乡基本公共服务法制一体化进行了积极地探索。“历史的经验已经证明,没有国家权力的保护,法律和权利都是软弱无力的”。^[14]因此,安徽省农村居民公共服务需求平等权的实现需要在基本公共服务法制一体化的基础上强化政府的积极义务,安徽省党政领导干部应提高权利平等意识,积极推进基本公共服务法制一体化建设,并以权利平等意识积极落实一体化的基本公共服务制度,确保安徽省城乡基本公共服务均等化的目标最终实现,确保安徽省城乡居民在获得基本公共服务的实际生活中感受到公平正义。

三、安徽省城乡基本公共服务均等化的法制一体化路径

安徽省城乡基本公共服务均等化的法制一体化发展,应以十九大提出的乡村振兴战略为契机,以城乡经济社会统筹发展为基础,以权利平等为基本原则,建立健全有利于安徽省城乡基本公共服务均等化发展的一体化制度和体制机制。

(一) 立足安徽省实际构建城乡一体化基本公共服务制度体系

在国务院2017年1月发布了《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》之后,安徽省政府于2017年12月印发了《安徽省“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,安徽省的《规划》将“推进基本公共服务均等化、标准化、法制化”作为基本公共服务发展的基本原则,体现了基本公共服务城乡均等化和法制一体化思想。但该《规划》仅是政策层面的文件,安徽省城乡基本公共服务均等化的法制一体化发展,需要在宪法和法律的体系下,结合安徽农业大省的实际,创新基本公共服务制度体系。

1、创新安徽省户籍制度,逐步实现城乡居民户籍平等权

根据2017年11月20日安徽省人民政府办公厅《关于提高户籍人口城镇化率加快推进新型城镇化若干政策的通知》,要求“到2020年,确保全省户籍人口城镇化率达到35%以上”。说明目前至少有65%的以上安徽省户籍人口是不能享受城市户口居民的基本公共服务。广大农业人口因户籍政策方面待遇的不平等,难以平等的获得城镇人口的基本公共服务。因此安徽省应高度重视城乡一体的户籍制度改革,对城市户口和农村户口一视同仁,将城乡居民权利和义务的均等化作为户籍制度改革的方向,从解决城乡居民在户籍上的不平等着手,逐步落实城乡居民一元化户籍制度。

2、改革和完善安徽省教育资源供给制度,加大农村教育投入

因多年以来安徽省教育资源投入城乡有别,农村教育投入不足,目前农村的教育软硬件方面无法与城市相比,导致农村教育发展滞后于城市。因此完善安徽省教育资源供给制度,用地方性法规、规章刚性规定城乡教育资源均衡化供给,才能确保城乡教育均衡发展,确保农村的教学设施、教师待遇、师资力量、教育水平与城市同步,让农村的孩子能够享受与城市孩子同等的教育服务。同时政府可以出面组织协调高校、党校、特别是职业技术学院的教师进乡镇、进村加强对农民的职业技能培训,促进农村劳动力职业技能水平的提高。

3、破除城乡劳动力就业界限,建立安徽省城乡一体化的就业制度

由于城乡户籍的区别,导致在安徽省劳动力市场上城乡劳动力同工不同酬的现象仍然存在,为此,必须改革现有的歧视农村户籍的就业政策和制度,彻底打破城乡劳动力就业的户籍界限,确保农村户籍与城市户籍的劳动力拥有同等的就业权。同时应建立安徽省城乡一体的劳动力就业市场,制定安徽省城乡一体化就业的地方性法规,用法规和制度保证城乡劳动力公平就业、同工同酬。另外,安徽省各级政府应加强对进城务工农民就业技能培训、建立农民工职业培训基地、提供就业信息,建设城乡一体化劳动力就业市场,提高农民工的就业能力。

4、完善社会保障制度,推进安徽省城乡居民养老、

医疗和最低生活保障城乡一体化发展

目前安徽省城乡居民养老、医疗和最低生活保障仍然是城乡“二元体制”,农村居民的社会保障水平低于城市居民。只有加快推进城乡社会保障制度一体化进程,才能实现城乡居民社会保障的平等权。为此,需要加快改革、完善城乡有别的基本养老、医疗保险和最低生活保障制度,可以通过试点,先实现城镇居民基本医疗保险、基本养老保险、最低生活保障制度分别与农村居民的合作医疗、养老保险、最低生活保障制度的接轨,方便进城务工农民的社会保障权的行使;再逐步实现农村居民的基本养老、医疗保险和最低生活保障向城市居民的社会保障水平过渡;最终通过制定安徽省地方性法规建立城乡居民一体化的社会保障制度体系,实现全省居民社会保障的公平正义。

(二) 立足安徽省实际完善城乡基本公共服务均等化体制机制

1、以城乡基本公共服务均等化为目标完善财政保障机制

长期实行的城乡二元财政机制导致安徽省农村基本公共服务财政供给不足,安徽省政府及其工作人员必须摒弃过去的城乡二元财政观念,以城乡基本公共服务均等化为目标,改革安徽省地方财政保障机制和财政支出结构,不仅要为农村基本公共服务供给纳入安徽省财政的保障范围,还要建立可持续的农村公共产品财政保障机制。同时,针对历史原因导致安徽省目前农村公共服务薄弱问题,加大对安徽省农村的财政支出和分配额度。另外,安徽省政府还可以在财政资金外开辟其他渠道充实农村基本公共服务保障资金,可以鼓励社会组织、企事业单位积极参与农村公共设施建设,也可以接受社会捐赠补充农村公共服务资金。

2、以城乡基本公共服务均等化为目标完善决策机制

在城乡基本公共服务决策过程中安徽省各级政府应充分发扬民主、倾听城乡居民的声音。城市居民和农村居民对基本公共服务分别有不同的个性化需求,尊重城乡居民的意见和建议,有利于精准提供基本公共服务。特别是广大的农村居民,因各地风俗差异,基本公共服务的个性化需求更加突出,因此政府应鼓励农民积极为本地基本公共服务项目的选择和实施建言献策,要充分发挥村民自治和村民代表大会的作用,广泛收集村民意见,深入了解农民基本公共服务的实际需求,并在此基础上进行可行性分析和科学实施,确保公共服务的高效供给。

3、建立城乡一体的基本公共服务管理体制

推动安徽省城乡基本公共服务管理体制的优化重组,形成城乡一体化的基本公共服务管理体制,促进公共服务规划、实施和管理等方面城乡统筹和有效衔接,以基本公共服务城乡均等化为目标设置职能机构,为安徽省城乡基本公共服务均等化提供可靠的组织、机制保障。同时,将《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》规定的指标纳入干部考核体系,强化干部基本

(下转第26页)

虽然中国特色社会主义法律体系已经形成,但是基层社会的法治思维、法治意识并没有很好地树立起来。部分基层干部自身存在有法不依、执法不严等违法行为,这也是导致群众心中缺乏法治信仰的一大原因。当群众遇到土地纠纷、拆迁纠纷、财产纠纷等问题时,不是主动寻求通过法律来解决,而是奉行“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”、“信访不信法”等错误观点,希望通过信访等不正当方式达到诉求,这将使得问题更加复杂,矛盾更加激化。因此,在提高群众法律意识,基层干部依法行政的同时,坚持“调防结合,以防为主”的人民调解工作方针,加强人民调解员业务素养,及时把握信息、细致梳理排查、多方参与调处、跟踪督查保障,对各类社会矛盾开展排查调处工作。

九、总结与展望

当前我国正处于社会大转型、经济加速发展的新时期,传统治理理念、方式失效,构建新型社区治理模式、推进社区治理法治化已是当前城乡一体化背景下的现实需求。因我国农村存在经济发展状况高低不均的情况,村庄人口构成、创收方式有所区别,我们认为应当采取不同的基层治理方式。

对于村集体经济效益丰厚的村庄,经济发展成为工作的重心。村委会在负责本村的公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安等方面难免力不从心,不能更好地为村民提供优质的服务。有的村庄甚至出现政经混合、权责不清的情况,一些村庄的村委会干部缺乏有限监督,在变卖土地过程中以权谋私。为缓解经济发展和村庄服务的矛盾,采取政经分离的方面才能更好的激发基层的活力。一方面,经济组织的干部不在村委会任职,统领发展全村经济事务,以市场为导向,壮大集体经济;另一方面,村委会彻底剥离经济职能,提高自治水平,积极引导村民参与村务建设,及时发现村民的需求。

对于经济落后,出现“空心化”现象的村庄,留守老人、留守儿童为主要人口群体。在构建基层法治化建设时,不妨在原有制度的基础上,提供村居法律

顾问、公共服务站等便民项目,打通服务群众的“最后一公里”。在工作开展过程中,法律顾问能够进村入户提供法律服务,及时化解婚姻家庭、宅基地、相邻关系、欠款等引发的矛盾纠纷;同时积极承担起向村民普法,引导村干部增强法治意识,用法治方式办事的职责。而公共服务站可以让村民不用离开村子就能办理各项行政事务,作为一个便民点为村民提供“一站式服务”。

不管选择什么基层治理方案,提高村民自治组织的自治水平还是重中之重。围绕提高自治水平这个目标,鼓励和支持社会各方面参与,激发社会活力,促进多方良性互动,努力实现“市场能做的交给市场去做,社会能做的交给社会去做,居民能做的交给居民去做”。

【参考文献】

- [1]张继良.推进基层治理的十个理论问题[J].中国社会科学报,2016-2-18.
- [2]费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008.10.
- [3]王艺璇,秦前红,王宇波.我国新型农村社区地位及法治化路径研究[J].学习与实践,2015(3).
- [4]贺雪峰.新乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2013.9.
- [5]蒋传宓,周良才.农村社区建设与法治——兼论加强农村社区建设构建农村和谐社会的对策[J].重庆社会工作职业学院学报,2006,6(2)(总第21期).
- [6]孙荣,梁丽.社区法治专员:社区治理法治化的理性认知与制度创新——以上海市杨浦区“社区法治专员”制度设想为样本[J].理论与改革,2016.4.
- [7]包先康.农村社区治理中礼治和法治的共生、冲突与整合[J].内蒙古社会科学(汉文版),2013,11,34(6).
- [8]赵戊辰.社区组织法治化发展现状研究——以舟山群岛新区为例[J].经济与法制,2016.1.
- [9]刘林.乌鲁木齐城市社区民主法治建设调查研究与分析报告[J].中共乌鲁木齐市委党校学报,2009,3(1).
- [10]徐慧敏,姚志兰.张家口社区法治文化建设研究——以张家口市桥西区武城街社区为例[J].张家口职业技术学院学报,2012,12,25(4).
- [11]黄仕红,宋小娥,施尚君.行政与法.关于“民主法治村(社区)”创建的实践与思考——以成都市为例[J].行政与法,2013.5.

(上接第29页)

公共服务城乡均等化意识、服务意识,调动干部工作的主动性、积极性,充分发挥政府在规划、实施和管理等方面中的作用,开创安徽省城乡基本公共服务均等化工作的新格局。

【参考文献】

- [1]郭晓聪,代凯.国内近五年基本公共服务均等化研究:综述与评估[J].中国人民大学学报,2013(1).
- [2]习近平.健全城乡发展一体化体制机制让广大农民共享改革发展成果(在中共中央政治局第二十二次集体学习)[N].人民日报,2015-05-02.
- [3]陆益龙.户籍制度——控制与社会差别[M].北京:商务印书馆,2003:229.
- [4]陆学艺,杨桂宏.破除城乡二元结构体制是解决“三农”问题的根本途径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2013(3).
- [5]江泽民.全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[N].人民日报,2002-11-18.

- [6]王景新.明日中国:走向城乡一体化[M].北京:中国经济出版社,2005:32-33.
- [7]丁元竹.促进我国基本公共服务均等化的对策[J].宏观经济管理,2008(3).
- [8]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[N].人民日报,2015-11-04.
- [9]苗力田.亚里士多德选集(伦理学卷)[M].北京:中国人民大学出版社,1999:103.
- [10]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)[N].人民日报,2014-10-29.
- [11]吴宁.社会弱势群体保护的权利视角及其理论基础——以平等理论透视[J].法治与社会发展,2003(3).
- [12][美]埃德加·博登海默著,潘汉典译.法理学——法哲学及其方法[M].北京:中国政法大学出版社,2004:282-283.
- [13]陈昌盛,蔡跃洲.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,2007.6.
- [14]程燎原,王人博.权利及其救济[M].山东:山东人民出版社,1998:156.