

第十章 普遍服务 谨防现代化陷阱

历史上德国曾作为一个后发国家在由传统农业社会向现代社会转型时，发明了社会保障制度，这一制度使德国迅速地赶上了英、法等老牌帝国主义，成为世界列强的王牌，并被世界上大多数国家所接受。现在来分析这一制度，它不仅仅需要政府投入，更能够推动社会加速发展，具有生产性。当今，中国正在加速现代化进程，需要在吸纳全人类文明的基础上发明一项社会制度，来迅速提升和彻底改变中国几千年来的乡土文明死结，建立社会普遍服务体系无疑是一种有益的尝试。

构建社会普遍服务体系，能够使国土范围内的任何人在任何地方、任何时候都享有平等的人文基本权利，都能以承担得起的价格享受基本的同质的公共服务，分享现代化的成果。它是国家公共财政均等化、普遍化和公平化的具体体现。应该说，社会普遍服务体系的构建为社会的全面进步提供了安全底线，为社会的和谐发展提供了良好平台，是社会复合转型顺利进行的保障，是经济社会发展的蛙跳器。而要实现社会普遍服务，需要政府由监督控制型政府向激励服务型政府彻底转变，同时也需要企业承担相应的社会责任，使得公共服务迅速社会化，从而把改革开放事业向纵深推进。只有这样，才能保障中国社会的平稳过渡与和谐转型，促使中国从一个落后的农业国跃升为一个能够肩负国际重任的现代化大国。

第一节 构建社会普遍服务体系 高起点推动现代化

在中国的多元复合转型过程中，社会普遍服务能够避免出现社会

群体间的对立、地区间的失衡、思维和道德伦理的割裂以及现代化进程的断裂，使得社会转型可以顺利进行。

一、社会普遍服务体系的内涵

改革开放以来，经济模式的转型、分配方式的转变，使社会分化为不同的阶层，彻底改变了中国改革开放前全体国民板结为同一个贫穷板块的格局；在全社会人均收入普遍提高的基础上，贫富差距在逐渐拉大。

收入差距过大，弱势群体作为生命主体的最基本权力得不到保障，就构成了社会稳定的隐患。目前社会，很多人有一种仇富的心理，希望通过消灭富人阶层对财富进行重新分配，这是中国传统文化中“患富不患均”思想的延续，希望通过剥夺富者的财富来消灭一个阶层而达到一种社会平均的状态。而这种将收入过高的富者阶层消灭或者拉下来解决收入差距过大的方法，只能使整个社会的发展倒退。社会要前进要发展，必须有前进和发展的动力；激发并保持社会精英尽情为社会创造财富的斗志，启发有被边缘化危机的社会群体通过其自身努力而避免成为社会负担并融入主流社会，这才能从根本上解决发展的动力问题。当然，发展是所有人是在生存基础上的发展，所以我们也应该保障低收入弱势群体有致富的机会和权力，即要充分发挥富人阶层的作用，将富人阶层的财富通过税收和转移支付的方式，转变为弱势阶层生存发展的保障，为市场经济的失败者、新进入市场的竞争个体提供继续生存发展的平台，进而提高低收入弱势群体的适应社会、创造财富的能力。这样形成的是一种社会向前发展的态势，在这种向前发展的态势中通过某些措施，来寻求收入差距的缩小，呼唤构建社会普遍服务体系。

所谓普遍服务，包括三个方面的含义，一是政府提供的公共服务均等化，任何人不以其所处的经济环境不同和地域不同而享受相同的公共服务；二是任何人在需要公共服务时具有可获得性；三是任何人都可以公平地获得无差异的公共服务。

首先，社会普遍服务体系应保障全体国民的基本生存权与发展权。在不同国家的不同发展阶段，因为社会发展与经济发展水平的差异，社会成员的生存及发展需要不尽相同，应提供的普遍服务项目也会存在差异，政府应根据国情来确定社会普遍服务体系的相关内容，并立法予以规定并确保实施。其次，社会普遍服务义务是由社会共同承担的，也就是说，社会普遍服务成本不能完全由政府依靠财政收入来提供，而应由政府、相关企业与社会成员以一定比例共同分担。政府应承担的最重要责任是法律制定、政策引导、制度设计、运行管理与监督方面的责任，否则，便陷入了“万能政府”的误区。当然，根据不同普遍服务项目的性质，成本的主要承担方及承担比率应是各有侧重的。尽管建设初期，或者针对某些特定社会普遍服务项目，政府投入为主要资金来源，但随着体系的健全与完善，其终极目标是让市场成为社会普遍服务运行机制的载体，相关企业与社会成员依据相应的权利与义务共同承担社会普遍服务成本，政府出资逐渐减少到符合公共预算制度的合理比例。再次，社会普遍服务的基本目标是在不扭曲市场效率、进一步激励竞争的过程中，使社会全体成员能够公平拥有基本的生存保障权利与均等的发展机会。

总体来说，社会普遍服务具有如下功用：第一，社会普遍服务具有强制性，也就是说，依赖市场是无法自发实现的，需要政府提供立法保障、强制并规范实行。第二，社会普遍服务具有非歧视性，提供的服务是公平而且机会均等的，即不受收入多寡、所处地理位置、种族、性别、年龄等因素限制，国民在价格、质量和服务等方面都应得到一视同仁的服务。第三，社会普遍服务具有可获得性，即全国范围内的所有社会成员无论何时何地，都能够以支付得起的价格获得普遍服务。第四，社会普遍服务具有非赢利性，政府运用公共管理手段提供社会普遍服务，依法满足全体国民获得基本生存、发展需要，属于非赢利行为，同时也是相关企业与个人社会责任的承担和具体体现。

可见，社会普遍服务体系是一项服务社会全体成员的综合保障制度，在提供社会“安全网”的同时，搭建社会发展平台，共享社会

发展成果。因此，其内容远比社会保障体系所涵盖的范围要广泛，而且也具有更高的价值与现实意义。

二、社会普遍服务体系的基本内容

社会普遍服务体系包含三个子系统，一是人文社会普遍服务系统，二是产业社会普遍服务系统，三是信息知识社会普遍服务系统。

在中国，建立人文社会普遍服务系统的落脚点是保障人的基本生存权、发展权与自由迁徙权，这是人文社会普遍服务系统的主要内容，是实现社会公平、和谐发展和社会全面现代化的基础。

对于生存权所包含的内容，从各国的立法实践和中国学者对“生存权”一词的使用来看，人们通常在三种意义上使用它。第一种是狭义的，生存权即生命权；第二种意义的生存权就是指生命权和财产权；第三种是广义的，生存权即生命权、财产权和物质保障权。从现代高度发展的物质文明来看，这些生存权的内容，已经不足涵盖生存权的全部。在人类已进入知识社会、中国当前多元复合转型的形势下，生存权包含医、食、住、行、教等多方面的内容，将生存权作为首要人权，设立相应人文社会普遍服务项目，这是当前中国多元复合转型进程中的必然要求。目前在中国构建人文社会普遍服务体系中的进程中，至少应当建立健全食物保障、基本住房、基本卫生和义务教育四个项目以保障中国人民的生存权。

发展权是个人、民族和国家积极、自由和有意义地参与政治、经济、社会和文化的发展并公平享有发展成果的权利。1979年，第三十四届联合国大会在第34/46号决议中指出，发展权是一项人权，平等发展的机会是各个国家的天赋权利，也是个人的天赋权利。发展权的主体涵盖了社会中的所有人，具有无限的、绝对的、普遍的特性，发展权是全体人类的权利。为促进发展权实现而做出的任何努力和实施的各项政策，其目的都必须是不断提高全体人民的福利；保护本国人民的公民政治、经济、社会和文化权利；保证人民有均等的机会获得基本资源、教育、医疗保健、食品、住房、就业和公平分配收入；

保证男女平等；消除社会非正义等。进一步来说，发展权还包括其他经济、社会和文化权利，诸如工作权利；享受公正合理的就业条件的权利；享受较高物质和精神健康标准的权利；从科学、贸易、技术和经济进步中获益的权利；为经济和社会的发展而使用财政资源、制定人口政策和保护环境的权利等。

关于自由迁徙权，是指劳动力的自由流动权，这是充分发挥劳动力潜能的保障。劳动力作为一种生产要素，在市场经济的条件下，应该自由流动，这体现了公平竞争的原则，一方面是可以保障追求生产权的人的最基本的生存权利，如从自然环境恶劣的区域迁徙到相对较好的区域中，另一方面可以保障人追求自身的进一步发展。

产业社会普遍服务是分享人类技术和产业进步成果、推动产业升级的保障。产业社会普遍服务体系包括网络产业的社会普遍服务体系、产业网络化的社会普遍服务体系和企业社会责任体系。网络产业是指通讯、水、电等基础性的产业；产业网络化是产业升级的要求，要求产业的发展形成一个可以发挥联合作用的群体，产生集合效应；企业的社会责任要求企业根据社会的不同发展阶段在追求自身利益的同时，必须履行一定的社会责任。网络产业的社会普遍服务，所涉及的行业通常是关系国计民生的重要基础产业和公用事业，既为国民经济和社会发展提供必需的能源供应和生产资料，又为人民生活提供不可或缺的生活资料，与人民群众日常生活密切相关，这系列行业特点直接体现了其服务内容的重要性。因此，实施网络产业的社会普遍服务是全面建设小康社会的重要措施。

构建信息知识社会普遍服务系统是现代信息社会的要求，现代社会的信息和知识是公共物品。关于信息和知识的解释较多，我们这里将信息定义为用语言、文字、图像、影视、数据等各种载体来表示的事物运动状态及其变化方式，呈示显性特征；知识技术和方法是行为活动主体对客观世界的事物状态及变化进行提炼加工的信息，知识本质上也具有公共物品的特征，但因为存在着产权问题，在传播与扩散中会存在一定的阻碍。信息知识社会普遍服务包括信息的普遍服务和

知识的普遍服务。信息的普遍服务是指知情权和信息的系统集成和无障碍扩散。政府是公民在政治上的委托代理人，受委托的政府有义务向委托人公开所有委托信息，同时委托代理行为中很容易发生败德行为，防止败德行为产生也许要让民众知情，参与监督政府的代理行为。公民有权了解社会诸活动的权利，包括对国家事务、社会事务和其他事务的了解，它与信息公开和提高政府透明度是相伴而随的。知识的普遍服务是指知识的系统集成、交易和扩散，知识虽然拥有产权，但是不能垄断，应该采取一定的补贴措施，扩散为社会所有。这种信息知识的普遍服务可以减少经济活动的交易成本，形成社会资本积累机制，营造人们共享知识和财富的氛围。

构建社会普遍服务体系，可以让每一个公民能分享现代化的成果，缩小社会个体和区域差距，实现二元分割的社会向城市文明、工业文明、知识文明的融合社会转型。

三、社会普遍服务体系整体框架

构建社会普遍服务体系的目标是避免社会群体间的断裂、地区间的断裂、现代化的断裂。中国目前的贫富收入差距过大主要表现在城乡差距、地区差距和行业差距，这些差距有些是源自于自然资源占有的不同，有些是源自于人自身能力的差异。收入分配的差距导致了“文化鸿沟”、“教育鸿沟”、“数字鸿沟”、“就业机会鸿沟”等等“鸿沟”的形成。构建社会普遍服务体系的深层目的，就是借助公共资源的整合和公共服务的推行，防止此类“鸿沟”的出现，防止经济社会的失衡与断裂。

构建社会普遍服务应当遵循以下原则：一是发展机会均等原则。保障公民参与社会交往和迁徙自由的基本权利，既是尊重人权的需要，也是社会公民获得均等发展机会的需要；二是社会公平发展原则。社会公平发展，是个体发展机会均等的延伸。在社会空间的结构中，每一个具体的个体展示的是不同的社会阶层和群体，所以社会公平发展不仅是指个体拥有公平发展权利，同时也是指不同社会阶层、

群体之间的公平发展权利。三是文明进步共享原则。在现代社会中，文明进步共享具体表现为社会公共产品和社会公益事业的发展程度，以及公民对这些公共产品和服务的共享程度。如果说机会均等解决的是现代社会发展中的起点公平问题，那么文明共享解决的是结果公平。一个公平的社会应当是起点和机会都能公平的社会。

从提供社会普遍服务到构建社会普遍服务体系，政府自然是行动主体并发挥着主导功效，因为私人部门追求利润的属性极易导致只顾效率而忽视公平的局面，这违背了“社会普遍服务”的本质——防止失衡与断裂。但是，从多年市场经济的实践来看，产品和服务的提供在竞争中的效率是最高的，能够形成量和质的双丰收，即公共领域也需要政府以外的多元主体的参与，这样既能防止垄断而造成的低效与腐败，又可最大限度地满足公众需求，从而真正实现社会普遍服务的目的。但是，政府在向“小政府”的转变中，不能放弃关键性领域的主导权，在积极促成部分垄断行业向市场开放的同时，必须着力实现社会公平价值，协调不同利益主体的利益，缩小贫富差距，保证机会均等、服务同质，避免出现弱势群体、落后地区的边缘化。

四、社会普遍服务的功能

社会普遍服务是中国特殊的历史时期现代化过程中减少社会震荡的一种社会制度设计。制度是调节社会竞争与合作关系的规则和规范系统，它为人们的行动选择提供了一个框架。诺思在分析经济制度时认为：“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”^①制度作为一种外在的力量，对个人和社会发展来说，具有正义的和合理的价值，从本质上有利于促进人和社会的发展、有利于促进合作。

社会普遍服务作为满足社会公共需要的一种制度安排，能够促进

^① 诺思著，陈郁等译：《经济史中的结构与变迁》，上海人民出版社，上海三联书店1994年版，第225-226页。

人和社会的发展，这主要体现在其诸多功能上。

（一）社会普遍服务是社会良性运行和发展的基础

人的全面发展是社会发展的目的。社会普遍服务体系的构建是以人为中心的。恩格斯强调指出，社会发展应包括“物”的生产和“人”的生产两方面。其中，“人”的生产更为根本，因为“物”的生产归根到底是为了人，社会发展中忽视人的价值，那社会发展就会畸形。

人的发展主要有三个内容：一是人的基本需要的满足；二是人的素质提高；三是人的潜能发挥，社会普遍服务就是为了促进人的全面发展。其中，基本需要的满足是首要的，其次才可能谈到发展和提高。技术的突破和思想的解放构成的生产力的发展，是社会发展的根本动力，每一次社会变革都是生产关系不断适应生产力的调整过程，而每一次变革都会涉及到利益关系的调整。不管各种利益关系体发生什么变动，人们在经济、政治、科学、技术、文化、教育以及卫生、医疗、住房、交通、安全、保险等方面的实际需要都应该是社会变革所应考虑到的。在基本需求满足的基础上，依据生产力的发展，不断改善人的生存条件、生活质量，提高人的素质，社会普遍服务正充分地体现了这一点，它有效保障了人的生存状态的改善和各方面需要的实现。人的发展是建立在人的基本需要满足的条件下，社会普遍服务首先要考虑的是人生存发展的基本需要。然后是在生产力发展的基础上，社会普遍服务致力于改善人们的生存条件，增强社会的稳定性。

社会普遍服务通过科技进步和经济发展，不断改善社会条件与社会环境，提高人民的生活水平和福利水平，满足人的公共需要。它是一个社会良性运行和发展的基础。

（二）社会普遍服务实现社会公平

国民收入创造出来以后，还要经过一个复杂的分配过程，用于扩大再生产的需要，以及满足社会和个人消费的需要。收入分配主要是市场化导向的，即在价值供求和竞争规律的作用下，使大部分国家收入、全部企业和劳动者的收入从市场中获得。但是国民收入分配主导

原则市场化，并不排除通过市场外的途径如社会救济、社会福利和公用事业实现收入分配。

以满足社会公共需要为目的的社会普遍服务，实际上就是一种国民收入的再分配。其具体实现途径主要有：其一，财政机关把企业上缴的税金集中起来，形成政府预算收入，然后以预算支出的形式，有计划地用于扩大社会普遍服务的费用开支。其二，在社会经济生活中，教育、医疗等非生产性劳务提供服务性劳动，满足了社会的公共需要。这种服务的消费者要以自己初次分配或再分配取得的收入支付费用，从而使一部分国民收入向这些非生产性劳务部门转移，实现国民收入的再分配。其三，某些社会普遍服务的价格的高低将直接影响有关当事人的收入分配。例如，通讯服务的价格上升或降低会相应地增加通讯业的收入；邮政服务价格的上升或降低会减少或提高社会公众的实际收入等等。其四，社会普遍服务向某些群体、地区的倾斜或重点投入，会在客观上增加这一群体或地区的收入。如农村地区义务教育覆盖面的扩大，义务教育时间的延长，会相应地减少农村居民在该社会普遍服务项目上的支出，从而增加其实际收入。2004年，除一般性转移支付、工资性转移支付、税费改革转移支付中用于教育的支出和教职工专项的50亿元资金外，中央财政安排用于农村义务教育的各类专项资金达100亿元，比2003年的58亿元增长了72%^①。这在客观上减少了农民的投入，无形中增加了农民的收入。

（三）社会普遍服务整体性提升社会生产力

在需要实施社会普遍服务的行业，大都有一个共同特征，就是这些行业作为经济与生活系统中全覆盖的基础性行业，它的发展不仅会给本行业带来收益，还会产生正外部性效应，给整个经济系统和社会带来正面的影响。如果这些产业发展严重滞后，会对整个经济发展形成制约，反之，这些行业的发展也会为整个经济的发展带来正面的外部效应。

^① 丁伟：“中央财政安排100亿元用于农村义务教育”，《人民日报》，2004年12月20日。

实施社会普遍服务的产业给整个经济与社会的发展带来外部经济效应，主要表现在两个方面：一是这些社会普遍服务产业的发展，能够决定整个经济系统的运行成本，提高经济运行的整体效率。如因特网和电子信息的普及，引发了电子商务和新的电子物流模式的兴起，大幅度节约了经济运行中的物流成本和交易成本。二是这些社会普遍服务产业的发展，为人的素质提高、快速获得知识信息创造了条件，特别是电子传媒技术和网络，能够跨越传统的空间和时间限制传播知识和信息，改变了传统的教育模式和文化遗产，从根本上打破了传统社会的等级封闭状态，使处在不同空间和阶层的人能够获得同样的知识和信息，最终的结果是以传统社会不可想像的速度改变了人们的观念、提升了整体社会成员的素质。

第二节 人文普遍服务 保障民生平等

人文社会普遍服务的主要内容，包括生存权、发展权和要素的自由流动权，实质体现了“民生、民享、民有”的思想，对社会稳定和发展起着重要的作用。生存权保障了民生，即人们拥有最基本的生存保障权；发展权保障了民享，即具有生存保障的人拥有各种权力参与到经济发展的过程中并享受发展带来的成果；自由迁徙权保障了民有，即劳动力归一定的主体所有，而不是受制于某个用人单位、某个地理区域或者某种规章制度。

一、人文社会普遍服务制度的内容

基于多元复合转型的经济社会发展的大格局来构建人文社会普遍服务制度，关键要把握好制度的重构整合与可持续发展的关系。“重构整合”是指人文社会普遍服务制度的设计要实现四个“打破”：一是要打破二元城乡分割的人文社会普遍服务制度模式，二是要打破只针对城镇居民的人文社会普遍服务制度模式，三是要打破主要对固定

的企事业单位的就业职工的人文社会普遍服务模式，四是要打破只为了保障而保障的“制度理念”。“可持续发展”是指要探索建立高效统一的人文社会普遍服务工作管理机制和人文社会普遍服务基金的合理运营机制。

具体来看，人文社会普遍服务制度的重构整合与可持续发展至少应当包括以下两个方面的内容：

（一）多层次人文社会普遍服务制度目标体系的设计

中国人文社会普遍服务制度目标体系的第一个层次是“保障”，保障社会中的最弱势群体，对其进行社会救济和救助，保证其基本的生存权利；第二个层次是“社会保险”，即为社会大多数群体提供保险服务，以规避市场风险和各种人身风险，如失业保险、医疗保险、工伤保险等等。这两个层次是基础层次，在“保障”和“保险”之上，人文社会普遍服务的制度设计还要遵循四个目标：

第一，多层次目标体系的人文普遍服务系统的建立，必须能够促进就业和再就业的多样灵活就业形式的发展，健全多种所有制结构的经济制度。中国目前的经济体制正处于一个转轨时期，多种所有制结构的经济制度体系的建立必须依赖于人文社会普遍服务制度等配套机制的跟进。尤其是近几年，中国就业格局发生了明显变化，非公经济已成为吸纳新生和存量劳动力的主渠道。因此，我们应该注意保护非公经济的发展，同时注意将为数众多的非公经济从业人员和灵活就业人员尽快纳入人文社会普遍服务覆盖的范围之中。

第二，多层次目标体系的人文普遍服务体系的建立，还必须注意社会利益均衡调节机制的发展。中国最低与最高收入的差距已超过俄罗斯，基尼系数早在1994年就超过了国际公认的0.4的警戒线，达到了0.434，2003年达到了0.461。人文社会普遍服务制度能通过人文社会普遍服务税和转移支付等财税方式来调节收入分配格局，起到利益均衡“调节器”的作用。

第三，多层次目标体系的人文普遍服务系统的建立，要能够促进人力资源的自由迁徙和自由流动。经济社会多元复合转型的完成、市

场经济体制的最终确立、以人为本的和谐社会的构建，很重要的前提是统一的人力资源市场的建立和人力资源的自由合理流动。而人力资源的合理迁徙、户籍制度的城乡统一，实质上是实现户口本背后的人文社会普遍服务、住房保障、受教育权利等等权益的城乡居民间的统一。随着经济社会发展水平的演进，目前城乡分割、地域分割的人文社会普遍服务制度必须得到重构和统一，这也是中国人文社会普遍服务制度长远发展的核心目标。

（二）“新三农”呼唤人文社会普遍服务

传统的“三农”是指农村、农民、农业，而“新三农”是指城并村（就是以城市逐步兼并消化的自然村）、农民工、失地农民。在农村的人文社会普遍服务政策方面，当前最迫切的是解决贫困农民的基本生活保障问题和农民的因病返贫的农村合作医疗。从长期看，我们应建立城乡统一的人文社会普遍服务体系。但是，基于中国经济社会现实发展水平和城乡政治经济严重分割的现实状况，我们的中短期发展目标只能在合理分类的基础上制定各有侧重的人文社会普遍服务政策。

关于城并村，要加快城市化进程，减少农村人口。在一个农村人口占大多数、人均国内生产总值刚刚进入世界中下等水平的低收入国家，高起点设计农村人文社会普遍服务不仅不会增加政府负担，反而能促进经济和社会的长远发展。历史上德国率先建立了社会保障制度，不仅没有增加社会负担，反而大大加速了传统社会的瓦解，解放了生产力，使德国迅速超过了英、法等国。所以农村人文社会普遍服务问题的根本在于减少农村人口，从而减轻国家和政府负担。也就是说，解决问题的途径在农业和农村之外。我们要在进一步健全和完善城镇人文社会普遍服务体系的同时，加快推动城市化，扭转城市化进程明显滞后于工业化进程的局面，使越来越多的农村居民实现身份转变并最终纳入城镇人文社会普遍服务体系。

关于农民工，要将尽可能多的农民工纳入城镇工伤保险。很多农民工在采矿、建筑等高危行业工作，是工伤风险最大的群体之一。解

决他们在工作中遭受事故伤害或者患职业病时的医疗救治和经济补偿问题，是一项非常紧迫的任务。对在城市工作的劳动关系相对稳定的农民工，可将其纳入统一的基本医疗保险统筹，不建立个人账户，主要解决其大病风险。但是要坚持慎重推进的原则，即将农民工纳入城镇养老保险制度的工作应在健全配套措施的基础上进行。

关于失地农民，应注重解决其就业问题。失地农民是介于农民和城市居民之间的特殊群体，不同地区的失地农民以及同一地区不同失地农民的生产生活状态都存在较大差别。失地农民人文社会普遍服务政策既要针对其自身的实际情况，因地制宜、因人而异，也要立足于现有的城镇和农村人文社会普遍服务制度框架。为此，应考虑建立针对失地农民的多层次就业培训体系。对于就业确有困难及年龄较大的失地农民，国家可考虑在整合养老保障、失业保障和最低生活保障等功能的基础上为其建立基本生活保障。另外失地农民基本生活保障基金，可以通过失地农民个人一次性缴费、集体扶持和政府适当补助的方式筹资，在农民失地后利用基金逐月向其发放基本生活费。

二、人文社会普遍服务制度支持

人文社会普遍服务的主要内容是指社会成员基本生存权、发展权和自由迁徙权的普惠制度体系，而最低生活保障制度、基本住房保障制度、基础教育保障制度、自由流动户籍制度（简单地说，人文社会普遍服务涵盖医、食、住、行、教五个领域）等成为构建人文社会普遍服务体系的有力支持。

（一）最低生活保障制度

人文社会普遍服务的目标，首先是履行保障公民生存权实现的义务，而重要的保障方式之一，就在于通过人文社会普遍服务制度的建立和完善，来保障公民生存权的实现，进而促进公民其他权利的享有和实现。在中国，保障公民生存权的基本制度就是“最低生活保障制度”（Scheme of Minimum Standard of Living）。这是一种由政府运作的最基本的再分配或转移支付制度，通常用最低生活保障立法的方式

加以确认。中国宪法第45条明确规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”对于每一个公民来说，社会救助是他们应享受法律保护的基本权利。社会救助或最低生活保障制度的目标是克服现实的贫困，如在公民由于社会的或个人的、生理的或心理的原因致使其收入低于最低生活保障线的情况下给予救助。

中国最低生活保障制度模式的进一步设计，应考虑到“三个延伸”。

一是低保制度设计本身的横向延伸，即要探索和建立最低生活保障制度与医疗救助、教育救助、住房救助等相配套的综合社会救助体系。最低生活保障的制度安排是针对已经陷入贫困窘境的城市居民的，是为了保障他们的生存权利以及最低标准的生活权利的。然而，大量的处于最低保障线的居民，却是因病返贫，或者是因为其他刚性支出（如教育支出）而陷入困境的。因此，最低生活保障制度必须辅以教育、住房等优惠政策和临时救助制度的补充，必须做好最低生活保障制度与社区建设和社区服务的衔接、必须做好社会帮困与慈善事业的衔接，争取为城市贫困居民解决更多的实际困难。以北京市为例，自1999年以来，已连续三次提高“低保”标准，目前的“低保”标准为290元/人月（考虑赡养系数后为495元，最低工资标准的88%），另外还包括房租减免、廉租住房、租金还贷、学生学费减免和上大学无息贷款、重大节日慰问、医疗救助等各项优惠政策，基本满足了保障低保对象基本生活的要求。另外，还可借鉴其他国家的经验，采取发放食物券、教育券的形式等。

二是最低生活保障线与其他“保障线”的纵向延伸，即要探索保障线之间的纵向联动机制，促进公平与效率两大目标的同步实现。中国当前实行的是国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障制度的“三条保障线”制度。各地“三条保障线”标准一般都与企业最低工资挂钩，由于企业最低工资是不断增长的，“三条保障线”标准也不断提高，影响了就业、再就业的积极性，不

利于“三条保障线”与再就业政策的衔接。1997年的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》提出了一个“既保障基本生活，又有利于克服依赖思想”的原则，也就是说要制定一个“低保”标准，既达到保障最低生活的目的，又能杜绝“养懒汉”现象的制度架构。因此，我们建议应从高到低、拉开档次，合理设计“三条保障线”标准，特别是要研究确定一套最低保障线的标准指标体系，既要解决城市困难居民的衣、食等基本生存需要，又要与国情、国力及国家促进就业再就业的政策相适应，以避免出现“养懒汉”的负面效应。

三是低保对象受众广度的延伸。尽管最低生活保障制度是政府应当提供给每个国民的有关生存权利的保证，但是由于受制于城乡二元政治经济结构、“低保”财政经费的不足以及农村“低保”标准难以核定的现实状况，9亿农民基本游离于政府提供的基本生活保障制度之外。目前的各种保险保障制度只是针对城市居民的人文社会普遍服务制度，而非对全体国民的普惠性制度，如以政府行为为主的保障政策还仅仅局限在不定期、临时性的救济救灾；以太平洋、平安等公司为代表的商业保险，根本不愿意进入广阔的中西部农村；以社会为来源的统筹保险，由于许多农民不信任或交不起保险金，也很难起到实际作用……这是与宪法精神严重背离的二元保障模式。今后，在城乡二元格局未消解之前，如何突破二元保障模式的制度壁垒，建立健全有效的“低保”管理体制，制定出多层次的、科学的、城乡结合的“低保”指标体系，将是“低保”制度亟待解决的问题。

（二）推进住房保障制度建设

目前，中国政府的人文社会普遍服务项目包括社会救助、社会保险、社会福利、社会救济、农村合作医疗等等，而在成熟的市场经济国家，住房保障普遍被纳入到人文社会普遍服务体系之中，成为其重要内容。所谓住房保障，就是政府要通过提供廉租房、移民安置房、拆迁安置房等非商品房政策和提供中低端的经济适用房，以实现“人人有房住”的保障目标。值得注意的是，住房保障并不意味着每

个人都拥有房产，“拥有房”和“有房住”是两个概念。具体地来看，住房保障制度有以下几个层次的内容：

一是针对困难群体的非市场化的保障制度。比如，针对困难群体，如灾民安置房，就可以建立政府贴息的制度，由政府提供廉租房，并根据家庭收入水平和成员结构的不同来制定不同政策。对少量特困家庭，可采取社会无偿救济即政府提供贴租的方式来提供住房。

二是针对低收入群体的半市场化方式的保障制度。随着土地和房地产的市场化运作，部分社会低收入群体很难按市场化的房价购得房产。政府就应发挥普遍服务的职能，对每年住房开工面积中必须包括多大比例的经济适用房做出强制性规定，通过减免土地出让金或提供土地补贴、减免税费等方式建设经济适用房、廉租房等以保障低收入群体的住房需求。

三是住房公积金制度。住房公积金是住房保障制度的常态机制和核心机制，这是一项强制与鼓励相结合的制度，能够帮助普通工薪阶层弥补购买力不足，较早、较快地实现购房目标的保障制度。住房公积金制度包括雇主与雇员共同缴付、对公积金部分免征个人所得税、在购房时除个人账户累积部分外利用公积金贷款购房，以及公积金贷款实行优惠利率等几个组成部分，具有个人积累、社会统筹和互助性质，人们可以从社会归集的公积金中贷款用于住房消费。另外，个人可以享受政府规定的免个人所得税和低息贷款等优惠条件。

（三）基础教育保障制度

义务教育是公共产品，是人们生存权的保障，同时也是实现其他权利的基础。受教育权是国际公认的基本人权内容之一，这种权利是“人人生而具有的”，它直接关系到个人能否有尊严地生活、能否实现其他相关人权。世界各国的宪法和法律都非常重视对教育权的保护，都把教育权特别是受教育权规定或确认为公民的基本权利。例如，在美国，大学以前的教育都是免费教育，这种义务教育不仅对本国公民如此，而且已发展到在美国临时居住的人，在美国留学人员的子女同样可以享受这一权利。根据本人承担的义务教育绩效评估课题

(财政部和教育部联合委托)研究发现,人的受教育时间同其对社会的贡献成正相关关系,从总的概率来看,高中毕业生受教育的成本与其对社会的贡献相等;换句话说,一个人在当今社会,如果没有达到高中毕业,那么他将很可能成为社会发展的成本,从这个角度看,中国需要的是“普十二”而非“普九”。义务教育,尤其是农村义务教育的普及与真正落实不仅是国家人口素质问题,更是解决困扰社会的“新三农”问题、建设小康社会、构建和谐社会的总钥匙,“授之以鱼,不如授之以渔”。

(四) 保障劳动力的自由流动

劳动力是经济学意义上的生产要素。人文社会普遍服务要求保障要素的自由流动,首先就要解决要素的所有权问题,只有要素的所有权归属明确,要素的所有者就有权根据市场经济的运行来自由配置自己的要素。劳动力的所有权归属劳动者自身,而劳动者往往因为户籍制度的制约,流动受限。户籍制度从根本上说是计划经济的产物,始于新中国成立之初对农业户口和非农户口的划分。1958年1月9日,中华人民共和国第一届全国人民代表大会常务委员会第91次会议,正式通过了《中华人民共和国户口登记条例》,该条例第10条规定:“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。”该条例的正式出台,从法律上剥夺了农民的居住和迁徙自由权,确立了以常住人口为主、严格控制人口流动的基本准则,公民除就业、升学、工作调动等可以迁徙外,一般没有选择居住地的权利。中国1975年宪法开始取消迁徙自由条款,后来的1978年及1982年宪法都没有恢复公民迁徙自由权。户籍制度扮演着阻碍劳动力流动的角色,把个人与一定的身份地位和地域固定在一起,导致了人口城市化、人口区域间流动或迁移受限,不利于劳动力的合理流动,不利于国民宏观经济结构的升级调整,不利于“三农”问题的解决,更不利于人的自由全面发展。为了使户籍制度适应社会发展的需要,必须对其进行改革和创新。

具体来说，推动中国户籍制度改革的步骤可概括为以下四点：

第一，尽快提交宪法修正案，将“公民迁徙自由权”写入宪法。宪法是根本大法，我们应以根本大法的权威性确立“公民迁徙自由权”。事实上，1998年，中国政府签署了《公民权利和政治权利国际公约》，其中第12条已给出了迁徙自由的范围：合法处在一国领土内的每一个人在该领土内享受迁徙自由和选择住所的自由。另外，现行的《中华人民共和国户口登记条例》中的部分内容已与新的刑法、刑事诉讼法相抵触，要积极开展户籍法立法调研工作，在广泛征求各方意见的基础上，抓紧做好户籍法草案的起草、修改和报批工作，力争户籍法早日出台。总之，要实现中国对公民迁徙自由权利的有效保障，户籍制度的改革应尽快被提上立法日程表。

第二，推动人口迁徙方式转变。要依靠和引导市场力量，推动目前的人口迁徙方式，也就是说，要从行政调控为主转为经济调控为主，形成国家立法规范、社会经济调控、个人自主选择的迁徙调控新格局。中国将面临有史以来第一次大规模的人员流动，因为现代化的过程就是人与土地依附关系剥离的过程，而另一方面，中国也会彻底转移劳动力的存在场所，大量的人将从农村迁入城市。从近期来看，我们要以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源为基本落户条件，打破城乡分割的农业、非农业二元户口管理格局，废除由二元户口管理结构衍生的户口“农转非”计划管理政策及蓝印户口、自理口粮户口、地方城镇户口、农场商品粮户口等多种户口形式，改由当地政府根据当地经济和社会发展的实际需要及综合承受能力制定城市发展总体规划和人口发展规划，以落户条件取代行政性的计划指标。从长期来看，我们应以与国际接轨为原则，将户口审批登记制度改为迁徙登记制度，建立全国自由流动、城乡统一的户口登记制度。

第三，推动政府管理方式的转变。户籍制度的改革、自由迁徙格局的形成，必然要求政府的管理方式的进一步转变。所以，在继续深化行政管理体制改革和转变政府职能的同时，我们要改进管理方式，推行电子政务、减低行政成本，按照精简、统一、效能的原则，形成

行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。特别值得强调的是，我们必须加快人口信息计算机管理系统建设步伐，通过积极运用人口信息计算机管理系统，逐步实现人口信息统计数据的共享，以更好地适应户籍管理社会化服务的需要。

第四，推动各项配套制度的改革。户籍制度的改革，不仅是户口管理制度的调整，更深层次的含义是义务教育制度、个人信用制度和人文社会普遍服务制度的改革与完善。1958年颁布实施的《中华人民共和国户口登记条例》与1955年出台的《市镇粮食供应暂行办法》，以及以后陆续出台的一系列政策和规定，将户口与劳动用工、住房、教育、医疗、社会福利等公民的权益相挂钩。没有义务教育制度、个人信用制度和人文社会普遍服务制度的改革跟进，户籍制度改革就没有实质意义，自由流动的劳动力市场就无法形成，自由迁徙的公民权益就不能得到实实在在的保证。

第三节 产业普遍服务 共享技术文明

产业社会普遍服务系统构建包括网络产业的社会普遍服务体系构建、产业网络化的社会普遍服务体系构建和企业的社会责任体系构建。

一、构建网络产业社会普遍服务，分享人类文明成果

对网络产业的普遍服务是政府部门实施公共管理的重要职责，是一种消除贫富差距的非营利性政府行为，同时也是网络产业企业社会责任的具体表现。在中国这样一个大国实行社会普遍服务，必须着重研究以下几个问题：

第一，确定网络产业社会普遍服务的阶段性目标。网络产业社会普遍服务的目标受制于很多因素的影响，其中影响最明显的两个要素是国家经济发展水平和市场化发展情况。美国1934年《电信法》确

定的普遍服务目标是每个家庭安装一部电话，巴西等 22 个国家的电信普遍服务目标是在一个村、镇、区内有一部电话，在一定数量人口聚集的地区有一部电话，在一定距离范围内有一部电话。中国的网络产业社会普遍服务要在参照国外电信行业普遍服务目标规划的基础上，结合中国的国情国力，在制定宏观的普遍性政策与发展进程的同时，要考虑到各类服务的具体情况，界定普遍服务在不同时期的目标。

第二，明确基础产业社会普遍服务实施的直接实体。整个社会普遍服务体系的构建者是政府，政府具有不可比拟的巨大权威性、合法性，能够在最大范围内支配或作用于各类资源，且国家较之各微观主体有更强的宏观驾驭能力。但是结合中国国情，具体到网络产业社会普遍服务，其实施的直接主体就应当由各级政府和各类相关企业一并构成。主要原因有以下两点：一是基础产业社会普遍服务需要政府制定政策、出台措施，特别是对服务基金的筹措做出制度安排，如建立普遍服务补偿机制以加大普遍服务的持续投入和政策支持；二是网络产业社会普遍服务的目标、规划、标准、内容、范围应由国家立法规范、政府政策引导、政府部门监督管理、具体领域企业组织实施，依靠竞争和利润驱使公共产品与服务质量的提高和成本的降低。国际基础产业社会普遍服务的主体主要采用三种方式：一是竞争比较充分的市场由对应企业共同承担；二是在主导运营商的市场模式下指定一家运营商承担或者由达到一定市场力水平以上的运营商提供；三是通过招标投标确定，以使供需双方达到平衡。中国是选择上述方式之一还是综合几种，或者是开发出其他的独特方式，需要学者、实践者综合各方面因素全面评估。

第三，界定网络产业社会普遍服务的受众。基础产业社会普遍服务的受众也有广义和狭义之分。广义受众系指国土范围内的所有社会人口，包括那些尚未被普遍服务体系覆盖、承担不了享受服务费用的社会弱势群体和边缘区域人员，以及因服务供不应求而造成的不能连续享受同质同量服务的单位或个人；狭义受众则仅指不受时间和空间

制约、正常享用服务的社会公众。对受众的界定是由目标的阶段性所决定的，也就是说，尽管社会普遍服务的常态受众应当是最广泛意义上的，是国土范围内的所有社会成员，但由于一国经济水平和市场化程度的限制，实施社会普遍服务不可能一蹴而就，要分阶段、分步骤推进，将部分急需享受普遍服务的特殊群体作为服务的重点受众。以电力行业为例，据统计，全国现在有 3 个无电县，629 个无电乡，10952 个无电村，478 万户居民没有用上电，早日解决他们的通电问题，无疑是普遍服务的当务之急。

第四，规范网络产业社会普遍服务的要求。中国网络产业社会普遍服务尚处于起始阶段，服务内容也正在研究探索中，基于网络产业的可获得、非歧视、可承受三层含义，其社会普遍服务的要求要满足以下两点：一是要提高服务体系的覆盖率，保证服务范围最大限度的“普遍性”。普遍服务所涉及的各个基础产业服务，都不能因地域原因、贫富原因而造成服务范围的任何遗漏，不能在应当提供的服务项目上对弱势群体和边缘地域产生歧视。这就要求政府从观念、规划到行动实施各环节都严格监督，防止任何边缘化现象的产生。以电力普遍服务为例，建立互联互通、覆盖全国的电力网络是电力社会普遍服务的基础条件。中国电网联网水平不高，电网覆盖率按人口计算虽达 98.48%，但还有 2800 万人口地区未通电，这些地区与人口都处于偏僻边远地带，经济十分落后、自然环境恶劣，通电成本较高，如封闭的大山深处、与陆地隔绝的海岛等地。有专家预测，要使电网覆盖全面国土和人口，需要百亿资金，而且对于上述地区与人口，不仅供电成本过高，而且用电量过低、损耗过大。因此，当务之急就是要克服上述困难，尽快提高电网覆盖率。二是要保证服务的优质、优量，以及服务供给的持续、可靠。网络产业社会普遍服务提倡服务主体由政府、企业共同承担。企业间的相互竞争，充分体现了市场灵活有效的机制，通过优胜劣汰来提高服务的数量与质量并降低成本。另外，市场的盲目性和功利性不容忽视，必须依靠一定程度的行政性控制确定竞争规则与程序。除此，政府的适度行政干预是兼顾公平的主要方

式，防止社会失衡与断裂在社会普遍服务中就是要确保服务的普遍、公平的可获性。

在现代经济社会发展过程中，为人类的文明进步提供服务的通讯、邮电、电力、生活用水供应、环境保护等行业都属于网络基础产业的探讨范围。能否用电、用到洁净水和拥有良好的环境，既是现代人类生存的基本条件，也是人类文明进步应该共享的服务和技术。构建通讯、邮电、水、电等基础网络产业的普遍服务体系，可以使公民分享现代已有的科技文明进步的成果，如信息的传递、水电的服务等。从历史上看，长期以来，中国公共服务部门中并不存在普遍服务的概念，这主要是因为过去我们的基础产业设施和公共事业太落后了。与发达国家相比，中国的通讯、邮电等发展尚处于低水平状态，我们要发展网络基础产业，推进网络基础产业社会普遍服务体系。

根据中国国情，我们可以制定科学可行的网络产业普遍服务方针，为不同地区、不同层次的公民提供平等的享受现代科技文明的进步。

首先，不同地区要建立不同的普遍服务体系目标。按照 Claire Milne 教授的网络发展阶段决定普遍服务目标的理论，中国东、中、西部发展极不平衡的状况，呈现的是同一时期，但不同地区具有不同阶段特征的复杂局面。目前中国中西部的许多贫困地区，基本处于网络产业社会普遍服务的最低水平，普遍服务的主要目标应是尽快实现基本电话业务的普遍接入，即“村村通工程”；而东部沿海发达地区及北京、上海等大城市，已可以达到较高水平，这些地区的电信企业已有明确的商业性目标，其普遍服务的目标应是提高普及率，尽可能发挥电信刺激经济，增加社会凝聚力，扩展个人能力的作用。因而，在普遍服务问题上简单确定一个目标，实行“全国一盘棋”是不适宜的。

其次，要制定相应的法律保证网络产业的普遍服务。网络企业存在着溢出效应，即外部经济效应，按照经济学理论，市场中的单个企业都受利润驱使，如果存在着外部影响，市场机制配置资源的作用就

会失效，即发生市场失灵，这就需要政府部门来纠正外部影响所造成的资源配置不当，一方面是政府可以成为普遍服务政策的实施主体，另一方面可以是政府实施补贴的方式来内部化外部影响，支持企业实施普遍服务。也就是说，基础产业普遍服务不可能成为市场条件下企业的自觉行为，而只能是政府的职能，因而将普遍服务纳入法律轨道、实行依法管制是各国通行的做法。

二、构建产业网络化的社会普遍服务，推动产业持续升级

产业网络化是指高新产业推广和新技术改造传统产业，这是提升产业竞争力的重要途径。这就要求建立产业网络化的社会普遍服务体系，保证高新技术产业的推广和传统产业的改造。

一是推广高新技术产业，促进产业发展。产业网络社会普遍服务的目标首先是要产生高新技术，这就要大力支持企业建立博士后流动站，鼓励和引导企业建立技术开发中心或工程研究中心等研发机构，使得高新技术大企业都有自己的博士后流动站，一般大企业都有自己的研发中心。这样，依托于企业，科研成果可以及时转化为现实生产力。其次是推广高新技术，如高新技术产业开发区、高新技术产业基地等等的建立都是推广高新产业、形成产业网络的有效途径。高新技术产业的推广，可以产生增长极的辐射作用，带动一批相关产业的发展。

二是改造传统产业，推进产业升级。信息技术产业和其他高新技术产业在新经济中的地位不断上升，并不意味着传统产业就不重要了，我们要利用高新技术改造和武装传统产业，传统产业可以包含着高新技术，高新技术产业有的也属于劳动密集型，两者只有同时推进，互相促进，才能推动经济的良性发展。首先，高新技术产业的发展迫切要求传统产业用高新技术对自身进行改造。旧的产业发生革命性的变化，是新技术产业发展的必要条件。一方面，高新技术产业的研制、开发和产业化需要传统产业提供高性能的生产装备，如电脑芯片的生产就是一个典型的例子。另一方面，传统产业的升级为信息技

术和其他高新技术的发展创造了更加广阔的市场。例如，信息电子技术及其产业向汽车的产业的渗透，使每辆汽车的电子装置从1990年的1383美元上升到2000美元，汽车电子部件市场的火爆为整个汽车电子业带来数千亿美元的产值。其次，传统产业只有注入新技术，才能提高竞争力，提高产品的技术含量和附加值，从而得到更高层次的发展，实现自我的升级。用高新技术改造传统产业，可以催生出“新产业”，如光机电一体化产业、光学电子产业、汽车电子产业等。

目前中国具有自主知识产权的高新技术项目相对于传统产业而言仍然较少，大量的是传统产业。因此，在选准高新技术产业发展重点的同时，围绕产业升级这个中心，突出抓好传统产业的改造，用高新技术武装量大面广的传统产业，全面提升传统产业的市场竞争力。传统产业升级具体包括高新技术应用于传统产业而引起的技术结构升级、组织结构升级和管理水平升级等。近期的重点是加快“数字社会”的建设步伐，加大信息技术在传统产业的推广力度，具体而言，要用信息系统集成技术改造提升大型连续加工工业的过程控制和自动化水平；用嵌入式软件技术提升消费类、工业类产品的智能化水平；用信息化手段提高企业技术开发流程的效率、检测和工艺水平；用信息网络技术改造提升企业资源管理系统的信息化水平；用电子商务技术改造企业物流系统和采购、销售系统等等。此外，还要定期举办科技成果推介会，构建企业与高校和科研院所交流的平台。

三、加强企业社会责任，推进产业社会普遍服务体系建设

企业拥有双重责任，一是经济责任，二是社会责任。经济责任是企业最基本的责任，企业应该承担并履行好经济责任，保证本企业职工的利益，同时为消费者提供商品或者服务，丰富人民的物质生活，推进国民经济的发展。作为享受公共服务的主体，企业不仅要履行经济责任，还要承担一定的社会责任。例如，企业具有资本方面的优势，可以发挥其慈善责任，为一些政府投资不足或无力投资的地区捐赠，通过慈善公益行为帮助落后地区的人民发展教育、社会保障和医

疗卫生事业，帮助落后地区改善基础设施环境。这是一种没有物质利润回报的行为，但是可以为企业带来一定的声誉，间接增进企业的利润，因为企业通过公益事业达到非同寻常的广告效应，可以提升企业的形象和消费者的认可程度，从而提高市场的占有率。

第四节 信息知识普遍服务 推进社会进步

从经济发展的层面而言，自 20 世纪 90 年代以来，国际竞争力越来越集中在国家创新力的扩散速度上，而国家创新力的扩散速度取决于一个国家有没有一个运行良好的信息知识社会普遍服务网络，信息资源作为当代社会基本生产要素的威力越来越凸显，信息产业不仅成为了全球的主导产业，信息的生产、流通、交换、分配逐渐成为世界经济的主要推动力。显然，一个国家信息化的程度与水平将直接决定其创新力与竞争力，并最终决定该国在国际经济、政治竞争格局中的地位。进入 21 世纪，以纳米技术为核心的新技术束的突破对技术创新、经济发展乃至社会进步呈现陀螺效应，一旦技术在某一点突破，迅速形成链条反应，波及其他领域和各个方面，尤其是新技术束的突破与信息技术融合对现实生产力发展的倍乘作用彰显。某种意义上，信息化已成为当代国家发展战略的关键，信息化程度直接影响到一个国家经济社会发展的速度，数字鸿沟已是造成国家、区域以及阶层两极分化的首要因素，因此，能否提供社会信息知识普遍服务成为决定社会发展速度和方向的关键。

就技术层面而言，信息技术不仅是当今世界发展最快、渗透性最强、应用最广的关键技术，而且是推动经济增长和知识传播应用进程的重要引擎。信息技术的创新和发展及其在经济社会各领域中的应用，对于提高经济运行效率、破解资源环境约束、丰富物质文化生活、支持各行各业的创新活动具有十分重要的作用，是实施国家信息化战略，走新型工业化道路，加快转变经济增长方式，建设社会主义

和谐社会和创新型国家的重要力量和关键要素。当前，如何构筑惠及全社会的信息知识普遍服务体系，是建立中国公共财政体系，转变政府职能，更新人们思维进而建设和谐，创新的现代社会的突破点。

因此，我们要构筑信息知识公共服务平台，推动信息知识的集成，扩散与交易。信息及信息网络是现代社会的神经系统，在网络社会中，信息知识就是第一生产力，就是力量和财富的源泉，若能充分利用，实现信息流通和共享，必将正向推动国家的整体发展和社会的现代化转型。各种组织运用所获取和掌握的国家政治、经济、社会发展诸领域准确的、可靠的信息，以制定正确的决策，做出理性的判断并采取积极的行动，进而提高决策的水准和质量。信息化的发展使工作人员面临着更多的知识和智力的压力，促使他们不断地去学习和更新自己的知识和技能。同时，网络地发展也为工作人员提供了更多的机会去学习新的知识和技能，为他们的素质提高创造了良好的条件。社会信息普遍服务平台建设可以使国家数据库中死气沉沉的毫无作用的文字和数据为社会所用，成为创造价值的富有生命力的无价之宝。

一、保障公民的知情权，促进信息的扩散

信息知识的社会普遍服务包括知情权和知识扩散。信息知识本身就是公共产品，提供知识和文化技术的学校、图书馆、博物馆也应当是人类的共享服务，属于社会普遍服务的范围。

信息知情权是公民参与各种活动的基本权利。信息知情权的普遍服务是要保证公民知晓自己所关心的信息，这看似是很简单很容易实现的权利，其实是蕴味深远的一项公民权利。我们的社会需要制造开诚布公的气氛，需要搭建一个公正、公开、公平的制度平台，使得每个社会公民不仅能自由地选择自己的生活方式，也能自如畅快地获取到自己所需的各种信息。因此，一个现代化的媒体系统对普通公众知情权的完整保护就显得至关重要，如报纸、电视、网络、刊物等不同的媒体可以为我们带来多视角的观察，使公民能够有效实施自己的基本权利。同时由于公众知情权的监督，也会减少政府行为和各種经济

活动中的暗箱操作机会。

对于知识扩散要建立信息知识普遍服务的补偿机制。我们前面提到过，信息知识具有公共物品的特征，关于知识的公共物品性质，20世纪50年代末期和60年代初期年经济学家尼尔逊和阿罗就已经探讨过了。因为从信息知识的本质特征来说，信息知识应该是公共物品，这可以从两个方面来考虑，一是因为信息知识的生产者很难把创新的成果占为己有，只要生产出来就存在非竞争性的特征，而一经扩散就会具有非排他性的特征。二是因为知识信息同一般的产品不同，其使用不仅不会使其使用价值耗尽，反而会进一步增进其价值含量，即信息知识的使用过程是一种积累和创新的过程，不仅原有的信息知识会被保留下来，而且新的信息知识还会被创造出来。从以上两点而言，信息知识具有很强的外溢性，其产生的社会效益会远远超过个体拥有所产生的效益。为了保证知识的扩散和积累，保证应该建立信息知识普遍服务体系。

但是，但实际中因为信息知识的产权存在，信息知识在传播过程中还具有一定程度上排他性的特征，如通过某项技术的自然性质做到保密，或者利用知识产权把知识成果据为己有，利用垄断地位获取较高的市场回报。这样，一方面阻碍了信息知识的转播，阻碍了社会信息知识的积累与创新，另一方面其市场垄断地位也为使公众为享用信息知识付出了高额的代价。在信息知识具备公共物品性质和产权私有的情况下，为了保障知识信息的所有者不成为传播扩散的阻碍，政府部门要介入，要利用财政收入来支持信息知识的生产与传播。一方面尊重了信息知识的所有权，另一方面也达到了普遍服务的目的。

二、信息知识社会普遍服务的功能

信息知识社会普遍服务是信息社会、知识时代发展的保障，具有减少社会交易成本、保障公民知情权、实现知识积累和创新、化解社会矛盾等功能。

一是减少活动交易成本。科斯在1937年写了著名的《企业的性

质》，被西方学者认为是企业理论的先驱。科斯认为市场交易不是没有摩擦的，存在着交易成本，交易成本包括发现相对价格的成本、谈判与签约的成本等。交易成本的提出，否定了新古典经济学中市场没有摩擦的假定。市场交易的摩擦很大程度上来自于相关信息知识的欠缺。信息知识不完全，一方面是指绝对意义上的不完全，即由于人们认知能力的限制，人们不了解自己的行为活动；另一方面是指相对意义上的不完全，即由于普遍服务的欠缺，人们不了解已经存在的相关信息知识。科斯当初提出的企业一体化在很大程度上是因为将相关的生产部门处于同一企业的制度安排之内，可以对相关信息知识知晓，进行合理的生产活动安排，不需要谈判、签约等交易成本。信息知识普遍服务体系的建立，可以使行为主体了解相关的信息知识，相互交易时的成本会相应减少。

二是提供社会信息知识普遍服务是公民知情权的基本保障。在信息社会，信息知情权既是一项基本人权，又是公民实现其他权利的前提，更是现代国家民主宪政的基石。顺应信息社会的历史潮流，世界上几十个国家已经制定了信息公开法，除了涉及国家秘密和个人隐私等信息外，任何人都拥有查阅政府信息和公共信息的权利。如果向政府请求信息被拒绝时，可以请求司法救助。信息知情权是现代民主的根本要求。人民行使管理国家的权力，是以对公共事务的了解为前提的。如果不能获取政府信息和公共信息，人民就无法选择、监督政府。同时，信息权是监督公共权力的有效手段。美国学者艾莫生曾经尖锐地指出：“政府所作的坏事、所参与的邪恶的事情，大部分是秘密干的……倘如事先让公众知道并交付讨论，它们大概不会发生，所以，我们要从一切事情都应该公开而不应该保密这一前提出发，然后才有必要产生某些例外。”另外，信息知情权还是公民保护自身利益的手段。它要求政府要及时公布与公民利益有关的信息，使公民能了解自己的地位，以保护自己。

三是信息知识社会普遍服务可以形成社会知识积累机制，催化国家竞争力与创新力。信息化是中国现代化的基础，信息化利用高科技

替代传统能源与物质消耗从而实现经济社会发展，它同知识化的综合丰富了经济发展方式，成为经济发展及社会转型的长期动力。信息知识的普遍服务越来越影响社会结构的变动，影响着人们的思维模式，教育模式与结构的变化。我们要充分挖掘信息化的潜在优势，实践信息化的扩散效应与辐射效应，用信息化来带动现代化进而构建和谐社会。目前，提高中国的创新力和国际竞争力是中国可持续发展的瓶颈，我们可以借鉴世界各国发展的经验，将国家创新力同信息化的快速发展联系起来。总之，要提高国家的创新力，就必须加强信息化和社会知识资本积累机制的建设。

四是提供信息知识社会普遍服务是实现社会多元复合转型顺利转型的调节器。中国社会的现代化进程呈现出鲜明的多元复合特征，客观上加剧了中国现代化进程的复杂性。对政府职能的履行提出了更高的要求。要在信息社会的进程中顺利实现多元复合转型，避免陷入挫折与断裂充斥的现代化陷阱，构建社会普遍服务体系对于政府而言是极为重要的环节。

五是信息知识社会普遍服务体系的运行可以化解群体矛盾。信息化的不均衡发展与信息岛的封闭效应将加剧信息的负外部性，造成数字鸿沟，产生两极分化，威胁社会和谐转型。根据联合国最新统计，目前占世界人口16%的先发国家拥有全球90%的网络主机，仅纽约一地拥有的网络主机就比整个非洲的还要多。在接入联网的计算机中，属于发展中国家的不到5%，同时出现继续扩大的趋势。在国内，一方面中国是信息贫困国，另一方面“数字鸿沟”比较突出。据统计，中国电脑拥有量不足美国的十分之一，普及率不足美国的五十分之一。中国国内东西部差距也非常大，全国注册的因特网域名，仅北京就占37.19%，而大多数西部省份都还不到1%；北京上海广州三地之间上网用户数占全国62.13%，而排在最后的十个省市加起来也只有41.36%。这些信息的国际落差、信息不对称、知识阻断必然导致中国现代化进程的断裂。如何使所有人公平地享受信息技术给人们带来的成果，并使成果惠及全体人民，成为中国信息化的瓶颈，

突破瓶颈的方式就是建立社会信息普遍服务。

三、发展信息知识社会普遍服务，推进国民经济发展

信息知识的社会普遍服务可以促进国民经济的发展，最具有说服力的就是信息技术对 20 世纪 90 年代以来美国经济增长的影响。信息技术产业虽然在美国经济和总资本存量中所占份额不多，却对美国劳动生产率增长产生了巨大贡献。在 20 世纪 90 年代美国经济的高速增长中，以信息技术产业为代表的新经济部门是主要增长来源之一，信息技术产业在美国国民经济中所占的份额也不断增加。1995—1999 年，美国国内生产总值年均增长速度为 3.8%。1990—1999 年，美国的信息技术产业国内总收入平均每年增长 10.4%，大大高于经济总量的增长速度。美国自 20 世纪 90 年代进入经济扩张期，没有出现战后几次劳动生产率随经济扩张进入成熟期而下降的情况，相反劳动生产率却保持了近十年的强劲增长势头。

美国经济长时间保持高速增长的一个重要原因，就是在此期间信息技术产业兴起，并迅速发展为美国最重要的支柱产业之一。信息技术对美国经济的推动，除了信息技术产业本身的快速增长外，更重要的在于信息技术对整个经济系统形成外部效应的影响，一方面是信息技术产业系统中基础技术的不断创新与进步，在摩尔定律的作用下，大大提高了信息技术产品的性价比；另一方面是信息技术类产品及服务成本的下降，直接或间接缓解了美国的通货膨胀。20 世纪 90 年代中期开始，计算机类产品价格不断下滑，1994 年下降约 1%，1995 年下降近 5%，1996—1998 年年均降幅达 8%。1994—1998 年，美国的通货膨胀率下降了 0.5 个百分点。信息产业领域技术进步导致了信息技术行业全要素生产力（TFP）和平均劳动生产力（ALP）的迅速提高的同时，由于信息技术产品相对价格剧烈下降，降低了信息技术产品装备其他产业部门的门槛，信息技术在其他产业系统的普遍使用，是其他产业的“资本深化”引擎，使那些大量使用信息技术的企业和行业平均劳动生产力也实现了增长。大量的数据表明这两个渠

道都对 20 世纪 90 年代后期美国的整个经济系统的生产力增长做出了重要贡献。

党的“十六大”提出了新型工业战略，把信息化看成是覆盖中国现代化建设全局的战略举措，看成是中国加快实现工业化和现代化的必然选择。中国的信息产业不仅要超前发展，还必须在社会普遍服务思想的指导下，实现信息技术共享的均衡发展，真正使信息产业成为覆盖全社会、推动全社会进步的产业，让这个超前发展的产业通过信息化带动和推动其他国民经济产业的发展。改革开放初期，电信曾是中国国民经济发展的“瓶颈”，在 20 世纪的 80 到 90 年代，国家对电信产业的发展推出了一系列优惠政策，目的就是把它变成能够促进国民经济发展的超前发展的产业。但是，在政府确定电信产业的普遍服务政策时，应该引入竞争因素，利用市场机制来提供信息产业的普遍服务，比如为了刺激更多的公司参与农村通信产业的发展，可以经过招标颁发经营移动、固定、卫星和固定无线等信息业务的“统一许可证”给中标企业，这类中标企业不必缴纳许可证费，每年只需缴纳总收入的百分之几的费用，但是前提条件是这类中标企业被限制在电话普及率不到 1% 的农村地区运营。还有，可以对普遍服务基金的使用运营企业进行市场招标，并允许信息服务企业根据当地的地理环境和基础设施情况自主选择技术。总之，通过市场机制的引入建立，既可以降低普遍服务的成本，又可以体现公平高效的原则。

四、消除数字鸿沟，构建信息知识公平社会

在 21 世纪的信息时代里，没有信息的获取，就如同没有生活水而无法延续生命一样；没有便捷的信息宽带和“信息高速公路”，就如同没有四通八达的公共交通系统，无法了解外面世界的资讯，做出行动决策。信息产业是当今世界经济增长的主导产业和支柱产业（我们这里说的信息产业，是包括电报、电信、网络等在内的大信息产业），“信息”与“知识、贸易、发展”紧密联结在一起、互为交融，成为了当前经济时代的主题词。中国正处在传统工业发展尚未完

成的阶段，又遇到了信息经济的冲击，在工业化初期形成的城乡二元结构加大了电信技术在城乡均衡普及的难度，城乡之间“数字鸿沟”成为困扰中国现代化进程的主要障碍之一，也成为中国实施社会普遍服务主要内容。

解决“数字鸿沟”的重点，是如何加快农村信息化建设，发挥信息化对农村经济社会发展的巨大作用。加快推进农村信息化，有利于建设现代农业，逐步改变城乡二元经济结构局面，提高现代科学技术在农村的普及和推广应用水平，促进农村物质文明和精神文明建设。加快农村信息化不仅有利于推进农业和农村经济结构战略性调整，而且能够有效地促进农村各项社会事业发展。例如，通过计算机辅助教学与多媒体教育、现代远程教育和虚拟现实教育等手段，可以使先进的教学方法和实验条件等优质教育资源在广大农村地区实现共享，极大地促进农村教育事业的发展；通过互联网和建设农村疾病防控信息系统以及农村广播电视“村村通”工程等，能够极大地改善农村医疗卫生条件，丰富农民文化生活，促进农村社会全面进步，等等。

当前中国政府正致力于构建社会主义和谐社会，在构建和谐社会的过程中坚持理性创新，迎战知识社会中知识和新技术的陀螺式扩散效应，保证中国社会的现代化的多元复合转型，就需要构建信息知识社会普遍服务。

第五节 设立社会普遍服务基金 均等化公共服务

建立社会普遍服务系统，需要有强大的资金提供物质保障，即需要相应社会普遍服务基金的支持。在社会普遍服务发展的过程中，已经产生了多种不同的筹资模式。各国可以根据本国的经济发展与社会传统，采取相应的筹集方式来征收社会普遍服务基金，有可能是单一的模式，也有可能是复合的模式。

一、普遍服务基金的设立原则

普遍服务基金与一般的投资基金、风险基金等不同，是为了实现公共服务普遍化以及支持普遍服务的实施、保障人人享有基本服务的权利而设立的政府专项基金。普遍服务基金具有以下特点：不以赢利为目的，相反要帮助那些弱势群体和落后的地区摆脱贫困；不以“大锅饭”为原则，相反会使效率高、潜力大的企业获得补贴资金的支持和发展机会；长期来看不会成为企业负担，相反会为企业减轻负担、开拓市场、创造机会；不会加剧社会的动荡，相反会解决城乡居民地位不平等进而解决收入分配不平等方面起到巨大作用，为社会的稳定、进步做出贡献。

普遍服务基金的征收和使用必须体现公平与效率的原则：基金的征收不以影响现有企业的发展为前提；基金的使用，要实现最大范围和最深层次的普遍服务；普遍服务基金征收数额的高低，则要根据企业的发展水平以及普遍服务的范围和目标来确定。

从普遍服务的功效来看，普遍服务基金的征收可以采取多种方式。

1. 交叉补贴。主要作为垄断经营时期普遍服务的资金来源，在开放竞争的市场环境下，基本不再使用。在垄断经营的情况下，普遍服务大多以利润高的服务向亏损性服务交叉补贴方式维持，也就意味着，服务的价格不是以成本为定价基础的。以长途电话用户对本地电话用户的补贴为例，本地电话网络成本中有很大大比例是在用户回路上。这部分线路投资大、利用率低，如果全部由本地用户承担的话，本地电话价格就会很高。长途电话线路可以沿着业务量较大的路由建设，线路利用率高，这样成本就低很多。交叉补贴是不公平竞争行为，垄断者可以利用交叉补贴机制转移利润，排挤竞争性市场的对手。随着技术的发展，在竞争性市场上逐渐被取消。

2. 许可证发放和其他补贴等机制。一些国家将普遍服务义务作为许可证发放的条件。以电信为例分析，英国发放电信执照时，加入

了数项有关普遍服务的条件，包括语音电话服务、紧急电话服务、公共电话服务、对特定群体的服务提供的要求等等，要求电信运营者必须向农村和边远地区提供普遍服务。其他补贴机制还有对用户征收初装费、附加费；发行用户债券、无（低）息贷款、财政拨款；或者特殊的赋税制度、政府补贴等。

3. 普遍服务基金。普遍服务基金是比较典型的筹资及成本补偿方式，是指通过税收或收费两种方式，从相关运营企业取得一定比例的收入，专门为支持普遍服务实施而设立的政府性基金。普遍服务基金的利用遵循以下规则：促进普遍服务的所有补贴应该是显式的；普遍服务基金的来源应该是广泛的；普遍服务补贴的目标是专一的；普遍服务应当以相对中性的方式实现；普遍服务基金的存在和运作应当减少对其他电信服务部门的扭曲，应当为受到补贴的消费者尽可能高效地提供服务。在某些国家，电信运营者可以在交纳普遍服务基金与直接提供普遍服务之间进行选择。当原有运营者不能或不愿向农村或未受服务的区域提供普遍服务时，应将这些机会转让给其他运营者，或由管制者指定一家运营者来实施，以保证实现普遍服务目标。

通过对各类方式的比较，我们可以选择更适用于中国的普遍服务筹资体制。

二、社会普遍服务基金的征集

我们前面指出，建立社会普遍服务体系的三个层次是人文社会普遍服务体系、产业社会普遍服务体系和知识信息社会普遍服务体系，所以社会普遍服务基金的征集也应针对这三个方面层次来进行。

（一）人文社会普遍服务和知识信息社会普遍服务基金的筹集

人文社会普遍服务与信息知识社会普遍服务特性大致相同，一是其服务提供方几乎只能是政府，不像产业社会普遍服务有具体而明确的运营商；二是相当多项目的服务手段是制定普惠性的公共政策，或者建构促进人文权利实现的普惠制度框架；三是服务方式是无偿的，或者只要支付低廉的价格即可。所以人文社会普遍服务与信息知识社

会普遍服务基金的征收方式大致相同。因为，大量公共服务政策效用的实现是无偿的，因而其提供成本应直接建立在公共财政的基础上的，如最低保障制度的受益者无需支付任何成本，“低保”资金最终由国家财政直接负担，信息知情权的服务主要由政府提供或者政府补贴。当然，还有很多社会保障项目的资金是由政府、企业、个人三方负担的。总体来看，人文社会普遍服务基金和信息知识社会普遍服务基金的主要出资对象为政府财政。根据不同项目，为实现专款专用目标效率，可以分别设立社会保障基金、住房基金、教育基金、公共卫生基金、公共信息知识传播基金。

为充分促进社会中个人及企业的社会责任承担，虽然以政府为主要出资对象，却应开辟更广泛的基金筹资渠道。例如，保障全体社会成员的基本住房权利不仅是政府的义务，同时相关建筑企业也应分担部分成本，因此住房基金可以考虑由社会全部房地产企业按一定比例出资；教育基金最基本职能要为保障全体国民受义务教育的权利提供成本补偿，因而这部分义务教育成本理应有政府承担。教育还包含有高等教育、职业技术培训等方面，高等教育应由国家、个人和企业共同负担，个人可以采取上学贷款、毕业工作归还或者企业资助的方式接受大学教育；职业技术培训应由企业或者个人承担。信息知识传播方面，基本性的信息知识可以由政府提供，但是对于某些领域创造价值所需要的专业信息知识应该由使用者依据获利程度来承担。

（二）产业社会普遍服务基金的筹集

加快发展产业社会普遍服务建设，同样应当以设立产业社会普遍服务基金作为完善补偿机制的最佳途径。目前，国际上常见的产业社会普遍服务义务的负担者有三类：一是由完全垄断型市场中的垄断者负担；二是在不完全竞争型市场中，传统意义上的垄断经营者负担，但管制者可以要求其他经营者分摊普遍服务的成本；三是在全面竞争的前提下，要求所有经营者平等地对普遍服务做出贡献。从根本上讲，产业社会普遍服务基金应该由政府与企业共同承担。以目前中国的电信、电力普遍服务为例，普遍服务的成本补偿基本是在行业内部

交叉补贴实现的，不利于行业引入竞争。相应于普遍服务项目，也应建立电信普遍服务基金、电力普遍服务基金、邮政普遍服务基金、供水普遍服务基金及公共交通普遍服务基金。也许基金建设初期，政府承担的份额较大，但最终目标应是完全由项目相关企业承担。在中国，大多数网络产业具有垄断性，受到政府部门极大的扶持，而这类产业本身就具有超出社会平均利润率的超额利润，垄断企业员工收入甚至远远超过社会平均工资率。因此，在普遍服务理念及体系建设目标下，以一定的制度安排作为保障，这类企业应承担起更多的社会普遍服务义务，以普遍义务税或直接缴纳普遍义务费的形式，在科学进行成本——收益分析的前提下，使各种规模的企业科学、合理地承担起服务成本，成为基础产业普遍服务义务承担的真正主体。

仅靠法律条文或简单地设置普遍服务基金和按收入比例征集基金的方法是远远不够的。目前，应设法把基金管理推向市场，使用招、投标方式实现企业内外部效应的有机结合，此外，产业社会普遍服务基金也并不是唯一的解决方案，根据中国目前情况，辅之以改革不合理的资费体系、利用税收手段等，都是必要措施。

三、设计社会普遍服务基金

设立普遍服务基金的目的之一是用来弥补落后地区或弱势群体享受服务的数量和质量不足，社会普遍服务基金的建设是一个环环相扣的科学流程。完成人文与基础产业普遍服务基金的整体建设需要考虑以下几个环节：

第一，应确立社会普遍服务体系的专门管理机构，来确定社会普遍服务义务及相应的社会普遍服务项目，并根据实际经济社会现实制定针对不同项目应提供的社会普遍服务水平，确立基金贡献各方及缴纳比例，审批或招聘普遍服务项目的具体提供者，运用成本模型计算并补偿普遍服务供给成本，同时监控普遍服务的实施与质量和各项普遍服务基金的运营与管理。

第二，应设立专门的普遍服务基金管理机构。从信息产业来看，

按照美国、南非等国家的经验，普遍服务基金的管理机构是非营利性组织，受国家信息产业主管部门领导，而且仅设中央一级，主要职责在于建立核心为“普遍服务基金”的成本补偿制度，以弥补市场失灵。普遍服务管理机构的日常事务由专职工作人员处理，同时聘请来自经济、财务、技术方面的专家组建委员会，负责具体项目的评审和重大课题研究，以减少开支，体现效率和决策的科学性。当然，在经济制度、市场运行机制完善的未来，也可以由政府机关执行其行政管理职能，而将基金的保值、增值业务交给独立的基金公司去运营。

第三，科学设定普遍服务基金的征收比例，这是基金建设最重要的环节。通过国家财政或政府基金，实现富裕人群或发达地区的人群对农村和偏远地区人群的补贴，是一种收入再平衡政策。对基础产业普遍服务而言，由运营商来缴纳基金份额，无疑对普遍服务商品以及其他连带产品的价格产生影响，因此产业社会普遍服务基金的设计遵循的基本原则有以下几个：（1）“市场效率扭曲最小化”原则；（2）普遍服务基金的征收比例应是运营商能力所及且不影响其进一步发展的；（3）普遍服务基金的征收应是弹性而非刚性的。应动态设计普遍服务项目及服务水平，根据不同时期、普遍服务成本大小的变化来调整缴纳规模及比例；（4）基金缴纳应确立在普遍服务成本估算的基础上，满足成本补偿即可，尽量做到不征收超过成本的基金；（5）保障社会公平的普遍服务在征收基金时，也应注意公平分配相关企业负担，根据中国不同基础产业企业的总收入规模占产业市场总收入的比例或其他科学指标，确定不同类型企业贡献基金的公平比例。

从已经建立普遍服务基金的国家来看，普遍服务基金占业务市场总收入的比例在1%~3%之间，根据估算，中国普遍服务基金征收的比例为1%~2%比较合理。需要注意的是，征收普遍服务基金的基数不是运营商所有的收入，而是其在公众市场上的业务收入，其他方面的收入不计入征收基数之中。另外，普遍服务基金是用来重点发展农村业务的，对于目前在农村业务建设上由于“高成本”而处于亏损

的地区，可以借鉴美国等发达国家的做法，考虑豁免部分责任。

第四，规范普遍服务基金的使用。科学筹集来的普遍服务基金只有规范的针对特定项目使用出去，才能发挥社会普遍服务制度的职能与作用。也就是说，普遍服务基金的使用应是专款专用、尽量不发生交叉的。否则，容易引起成本负担不公、基金发放混乱、成本超额补偿或补偿不足、出现基金缺口等问题。

四、社会普遍服务基金的管理

对社会普遍服务基金的征集就产生了对社会普遍服务基金管理的需要。国情不同，不同国家的普遍服务基金管理方式也不尽相同，我们要结合中国国情对社会普遍服务基金进行管理与运营。

（一）普遍服务基金的管理模式

政府作为普遍服务体系的建设者，理应成为普遍服务基金最重要的管理者，但由于普遍服务基金结构复杂，从效率角度考虑，由民间组织来参与管理也是必要的。依据政府在普遍服务基金管理中的地位和作用程度，普遍服务基金管理的模式分为以下两种：

1. 政府集中型基金管理。政府通过财政部门、公共服务主管部门等来行使管理职责，并将基金的收支管理作为重点。政府对普遍服务基金管理的方式与内容主要有预算管理、财务监督、投资管理三种。

第一，预算管理。政府预算管理是普遍服务基金管理中最为重要的组成部分，普遍服务基金预算管理方式主要有两种：一是基金预算，基金预算有两种形式，一种基金预算的方式是与国家财政保持相关联系的基金预算，以基金的形式来反映普遍服务的财务状况，并独立于政府公共预算之外单独编制；另一种是与国家财政完全独立的基金预算。二是政府公共预算，这是福利国家通常采取的基金管理模式，即将普遍服务资金全部纳入国家财政预算内，同政府其他收支混为一体，由政府直接控制着普遍服务事业的发展。

第二，财务监督。即政府财政部门、审计部门与普遍服务主观部

门对普遍服务基金的运行全过程都实行财务监督，确保基金的安全运行。这种管理主要通过日常监督与定期或者不定期审计来实施。

第三，投资管理。对于可供运营的普遍服务基金，为减少投资风险，政府应当对基金的投资实行较为严格的管理，包括制定相应的规则、严格挑选优质的投资机构、对投资过程进行严密监控，等等。

2. 私营竞争型基金管理。通过借鉴国际经验以及考察中国实际，设立基金会是一种有效的管理手段。由私人通过竞标方式取得对普遍服务基金的管理权，成立专门的基金管理公司，政府部门只起一般监督作用，或者委托已有的社会基金管理团体管理，这些形式都是政府集中管理之外的普遍基金管理方式。根据中国的具体国情，在设立普遍服务基金之后，中国可以由两个机构作为普遍服务的管理机构，即由社会保障部、信息产业部负责相应普遍服务项目在全国范围的政策制定和督导。具体的普遍服务项目管理和基金管理工作则由一个专门的非营利性公司——普遍服务管理公司来承担。

鉴于中国目前的制度环境、社会状况以及普遍服务基金的行业背景，让基金会完全社会独立化是一种新的尝试，基金会或多或少总会沾染上一些政府的色彩，但决不应该把基金会完全纳入到政府的行政体系中去。因此，可以借鉴美国的做法，成立相应的基金管理会，政府授权以契约的形式把管理和使用基金的权力交予该管理会。基金管理会不纳入政府体系，其性质为具有法人资格的民间组织，主要人员由政府任命但不是政府干部，其他人员从社会招聘，工作要遵循标准化、透明化的原则，职责分明并具有一定的工作自主权。基金管理会要对政府负责，受政府监督机关监管。

由于中国幅员辽阔，省份众多，所以不管哪种管理模式，建议成立垂直的、分级的普遍服务管理机构，即中央的与省（区、市）二级管理机构。

（二）普遍服务基金管理机构的功能及特征

普遍服务管理机构主要有五大职能：一是管理普遍服务基金的专用账户；二是通过开展必要的调查、跟踪研究国内外相关业务和新技

术的变化，提出调整普遍服务目标的建议；三是研究开发估算普遍服务成本，并在主管部门批准后，对中国普遍服务的具体项目实行成本估算；四是根据主管部门核定的交纳比例和运营者承担普遍服务的收益，计算征收各个运营者应交纳的资金额，并对实施普遍服务的运营商分配补偿金额；五是监督和评估资金使用情况以及普遍服务已实现程度，每季度向主管部门汇报和提出建议。

参照美国、南非普遍服务管理机构的实践，中国未来普遍服务管理机构至少应具备如下几个特征：

第一，普遍服务管理机构是一家非营利性的组织，受国家主管部门领导。

第二，普遍服务管理机构应由中央和地方共同组成，中央一级起主要作用。以电信普遍服务为例，从中国普遍服务的现状和规划目标来看，多数省份已基本解决“村通工程”，剩下未实现的乡村属于“老大难”或相当偏僻的乡村，它们在数量上不是很多，但对投资和规划的要求非常高，所以为便于集中精力和统一管理，现阶段中国电信普遍服务管理机构仅设立中央一级。但是，地方通信管理局应当协助做好本地区普遍服务项目的管理和监督工作。

第三，普遍服务管理机构的日常事务由专职工作人员处理，同时聘请来自经济、财务、技术方面的专家组建委员会，负责具体项目的评审和重大课题研究，以减少开支、体现效率和决策的科学性。

第四，普遍服务管理机构所需经费主要由具有普遍服务义务的部门来承担，具体体现在运营者所交纳的普遍服务基金中或普遍服务征税中。

（三）普遍服务基金的使用管理

借鉴美国、澳大利亚实施普遍服务的经验，普遍服务基金的使用应围绕具体工程项目进行。具体设想如下：

1. 受补贴地区申报。地方主管部门会同有意向实施普遍服务的运营者，将本地区未通区域以及因“高成本”运营亏损地区等需要普遍服务基金补贴的地区上报普遍服务管理机构，并对该地区的自然

状况、经济发展水平等特征进行详细描述。这些地区的划分不宜太大，以便不同的运营商提供竞争性的服务，否则一方面大的地区建设成本高，另一方面可能会限制潜在竞争者进入这些地区。

2. 项目排序。普遍服务基金管理机构按照普遍服务规划，结合每年的补贴预算，对申报项目优先顺序进行排序。对实施成本低且相对容易的项目优先安排资金。

3. 选择这些地区的运营者。对于未通地区可优先考虑使用竞标方式，首先，管理机构将本年度批准的项目对外公布，并对此地区进行描述；其次，由经过许可的各运营公司投标，标书应当包括技术方案和投资预算，选择出价最低的运营者。在无运营商投标的情况下，由管理机构指定一家运营者提供业务，要求其在规定期限内提供技术方案和投资预算。

4. 发放补贴资金。根据最后确定的运营者上报的投资预算，发放补贴资金。补贴数额应当使得普遍服务运营者至少能够对成本进行补偿，并有微利可图。

5. 项目监督与管理。管理机构会同地方相关管理部门，对资金的使用和普遍服务实施的进度与质量进行监督、管理。

五、社会普遍服务成本补偿机制

要保证弱势群体得到基本服务，就必须建立有效的社会普遍服务成本补偿机制。所谓社会普遍服务成本补偿，就是按照实报实补的方式，对提供法定水平普遍服务所需的货币成本给予资金补偿。首先要对享受不同行业服务的支付价格做出具体的、系统的、全面的制度安排，然后进行收费改革，这是新型补偿机制建立的重要内容，是社会普遍服务得以实施的基础。改革的一个基本思想和原则是公平分摊，即每一个服务客体在享受服务时，按本身造成的成本付费，不能存在严重的交叉补贴，对过去形成的交叉补贴要逐步加以改进。当然，建立新的补偿机制，筹措社会普遍服务基金是关键环节。

由于人文、产业与信息知识的社会普遍服务的筹资对象与所提供

的服务性质存在差异，其项目的成本补偿方案也不尽相同。人文社会普遍服务和信息知识社会普遍服务基金的缴纳主体为政府，作为公共财政框架下的服务型政府，政府财政收入主要流向应为各类社会普遍服务基金，这部分资金是不求回报的。相对于产业社会普遍服务而言，人文社会普遍服务和信息知识社会普遍服务提供的多为免费或低收费服务，是不求成本与收益对等的。基金筹集上来后，按照不同项目由政府直接提供资金予以实现，尽管提供的服务是有成本的，但不存在对相关企业的成本补偿问题。而产业社会普遍服务不是无偿的，政府虽然也部分出资，但主要起到立法规范、政策引导、监督管理等作用，具体组织实施与生产还是要由具体企业来完成的。在这一过程中，要注意以下几点：（1）企业的运营行为容易产生委托代理问题，因此需在普遍服务具体实施后才由基金给予补偿；（2）产业社会普遍服务依靠竞争和利润驱使提高公共产品和服务的质量，降低公共产品和服务的成本，必须对企业服务成本给予补偿才不会影响到经济的正常运行；（3）产业社会普遍服务的目标、规划、标准、内容、范围等动态变动比较大，成本核算需要复杂而精确的计算。

在产业社会普遍服务基金补偿方案中，需要解决以下问题：

第一，补偿对象的顺序。中国多年的发展经验证明，集中使用资金比撒胡椒面式的将资金分摊到所有“村村通工程”上更为有效。在目前资金有限的条件下，确定补贴对象的原则应是优先将补贴用于那些有较大潜在用户和潜在需求、企业在这些地区的开发工作获得一定补贴后能够启动市场并能逐渐进入良性循环的地区。

第二，成本补偿内容的确定。产业社会普遍服务提供成本包括建设成本与运维成本，前者为机房、设备、线路等建设投资，后者包括工资、折旧、维护等费用。成本补偿可有三种方式：一是只补建设成本，智利、秘鲁等采用这种方式；二是只补运营成本，美国、澳大利亚等先发国家采用的方式；三是既补偿建设成本又补偿部分运维成本，加拿大、南非等采用这样的方式。比较适宜中国的方式为：一是将人均收入水平较高、地理条件较好的地区列出，首先给予较高的一

次性建设成本补贴，运维成本由地方政府、企业、用户共同解决；二是对已提供了普遍服务的但难以维持的项目，只给予维护成本的补偿；三是对有社会性效益的项目，如农村图书馆、农村学校教育上网等，在收入不平衡时，既补偿建设成本又考虑运维补贴；四是对于极贫困地区的项目，既补贴建设成本又补贴运维成本。

第三，成本补偿应与收入补贴机制相配合。收入补贴是对低收入者进行货币补偿，保证其享有普遍服务的方式。许多国家以收入补偿辅之以成本补偿，典型的如美国的救生索和链环向上计划。从某种意义上说，收入补偿甚至比成本补偿更能体现普遍服务的本质和意义，因为成本补偿的实质基本上是用低成本地区（如东部）的一部分收入补贴高成本地区（如西部），而所有的收入都来源于该地区用户的消费，这实质上是低成本地区的用户补贴了高成本地区的用户。后者在得到补贴后享受到低于实际成本的价格，这等于不必要的加大了普遍服务的总额。适当的收入补贴，既有利于改善政府形象，又可促进项目设施的普及利用，发挥更大的社会效益。

中国社会发展处于多元复合转型期，在现代化转型过程中，社会普遍服务体系是解决弱势群体、落后地区边缘化的有效途径，同时也是促进社会经济发展的重要手段。中国的现代化集城市化、市场化、工业化、知识化等多种特征于一体，尤其需要社会普遍服务体系提供有效的发展平台。所以说，构建完善的社会普遍服务体系是中国转型期间经济发展、社会发展的有效保障。

参 考 文 献

1. [法] 孟德拉斯：《农民的终结》，社会科学文献出版社 2005 年版。
2. [美] 乔治·斯蒂纳，约翰·斯蒂纳：《企业、政府与社会》，华夏出版社 2002 年版。
3. [美] 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，华夏出版社 2002 年版。
4. [美] 塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，新华出版社 1998 年版。
5. [美] 阿尔温·托夫勒：《创造一个新文明》，上海三联书店 1996 年版。
6. [美] 赫尔曼·戴利：《珍惜地球》，商务印书馆 2001 年版。
7. [美] 科尔曼：《社会理论的基础》，社会科学文献出版社 1990 年版。
8. [美] 熊彼特：《城市经济学》，清华大学出版社 1996 年版。
9. [美] 丹尼尔·布尔斯廷：《美国人·开拓历程》，三联书店 1993 年版。
10. [美] 纳尔逊·曼弗雷德·布莱克：《美国社会生活与思想史》，商务印书馆 1994 年版。
11. [美] 亨廷顿：《文明的冲突与世界持续的重建》，新华出版社 1998 年版。
12. [美] 彼得·布劳，马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层

制》，学林出版社2001年版。

13. [美] 迈克尔·巴泽雷：《突破官僚制：政府管理的新愿景》，中国人民大学出版社2002年版。

14. [美] 文森特·奥斯特罗姆：《美国公共行政的思想危机》，上海三联书店1999年版。

15. [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社1996年版。

16. [美] 彼得·杜拉克：《21世纪的管理挑战》，三联书店2000年版。

17. [英] 莱斯利·贝瑟尔：《剑桥拉丁美洲史》，经济管理出版社1997年版。

18. [英] 恩格斯：《美国工人运动（马克思恩格斯选集）第四卷》，人民出版社1995年版。

19. [英] 皮尔斯、沃福德：《世界五末日——经济学、环境与可持续发展》，中国财政经济出版社1996年版。

20. [英] A. R. 瑟尔沃：《增长与发展》，中国财政经济出版社2001年版。

21. [日] 青木昌彦、奥野正宽：《经济体制的比较制度分析》，中国发展出版社1999年版。

22. [日] 日本经济调查协议会：《日本型市场经济的方向》，LEC法律综合研究所，1999年。

23. [日] 鹤光太郎：《日本的市场经济体系》，LEC法律综合研究所，1999年。

24. 穆根来等译：《中国印度见闻录》，中华书局，1983年。

25. 江小涓：《世纪之交的工业结构升级》，上海远东出版社1997年版。

26. 许正中、张永全：《学习型政府》，中国环境科学出版社2002年版。

27. 刘永佶：《中国经济矛盾论——中国政治经济学大纲》，中国

经济出版社 2004 年版。

28. 周浩然、李荣启：《文化国力论》，辽宁出版社 1999 年版。

29. 卢希悦：《思维的革命：走进创新思维的自由王国》，经济科学出版社 2004 年版。

30. 吴季松：《循环经济》，北京出版社 2003 年版。

31. 陆益龙：《超越户口——解读中国户籍制度》，中国社会科学出版社 2004 年版。

32. 温世仁：《台湾经济的苦难与成长》，大块文化出版公司 1997 年版。

33. 宋敏求：《唐大诏令集》，学林出版社 1992 年版。

34. 司马光：《资治通鉴》，中华书局 1976 年版。

35. 长孙无忌：《唐律疏议》，中华书局 1983 年版。

36. 何传启：《第二次现代化理论》，商务印书馆 2002 年版。

37. 何传启：《现代化的三条道路》，商务印书馆 2003 年版。

38. 王小鲁、樊纲：《中国经济增长的可持续性》，经济科学出版社 2000 年版。

39. 张国等：《中国发展问题报告》，中国社会科学出版社 2001 年版。

40. 杨宏进：《以知识为基础的经济》，机械工业出版社 1997 年版。

41. 中国现代化战略研究课题组：《中国现代化报告 2006》，北京大学出版社 2006 年版。

42. 中国现代化战略研究课题组：《中国现代化报告 2007》，北京大学出版社 2007 年版。

43. 张仲梁、张海旺：《新型工业化的本质和特征》，中国统计出版社 2004 年版。

44. 许正中：“我国现代化进程中的多元复合转型特征”，《国家行政学院学报》，2005 年第 2 期。

45. 许正中、刘尧：“构筑国家产业原创体系 走产业创新之

路”，《中国创业投资与高科技》，2005年第7期。

46. 张国骥：“美国城市化的发展实践及基本经验”，《湖南商学院学报》，2004年第1期。

47. 潘丽霞：“论第三部门与社会管理职能”，《四川行政学院学报》，2004年第5期。

48. 徐晓慧，崔丽华：“以人为本，建设公共服务型政府”，《辽宁行政学院学报》，2004年第6期。

49. 关键：“观点综述：中国城市化问题”，《城市开发》，1997年第11期。

50. 薛俊侠：“农村劳动力转移与农村就业结构的调整优化”，《现代经济探讨》，2004年第2期。

51. 刘文龙、罗平峰：“近代拉美与美国城市化的不同进程与经济职能”，《拉丁美洲研究》，2000年第5期。

52. 孙庆国：“‘服务型政府’再认识”，《辽宁行政学院学报》，2004年第6期。

53. 骆大胜：“建设服务型政府的几个问题”，《中共贵州省委党校学报》，2004年第6期。

54. 郝建兴、吴国骅：“新公共管理运动与官僚制”，《教学与研究》，2003年第9期。

55. 唐任伍、王宏新：“宪政经济：中国经济改革与宪政转型的制度选择”，《管理世界》，2004年第2期。

56. 李靖宇、姚素文：“匈牙利经济改革市场化问题的思考与评论”，《东欧中亚研究》，2000年第1期。

57. 周为民：“‘日本模式’略论”，《中共中央党校学报》，2000年第2期。

58. 郑徐林：“西方行政发展的新趋势”，《公共行政与人力资源》，1996年第6期。

59. 石定寰、柳卸林：“建设面向二十一世纪的国家技术创新体系”，《求是》，1999年第10期。

60. 李仕明、吴坚强：“知识经济，高新技术产业，人才——美日经济的发展启示”《研究与发展管理》，2000年第4期。

61. 许正中：“我国高新技术产业发展的现状与出路”，《国家行政学院学报》，2002年第6期。

62. 李志军：“高新技术产业发展与我国经济结构的战略性调整”，《国际技术经济研究》，2001年第4卷第1期。

63. 肖雪、陈海宁：“中国知识产业发展现状与对策初议——创新与产业化”，《科技进步与对策》，2002年第4期。

64. 麻剑辉、柯冬英：“知识经济下的日本知识产权保护及对我国的借鉴意义”，《现代日本经济》，2002年第2期。

65. 孙仁中：“文化产业：21世纪产业扩张的新亮点”，《重庆邮电学院学报（社会科学版）》，2004年增刊。

66. 陈国龙：“经济转型时期的文化产业化探索”，《湖州师范学院学报》，2003年第2期。

67. 王波：“现代管理的发展趋势”，《云南师范大学学报》，2001年第2卷第2期。

68. 张振峰：“知识经济时代与扁平化开放式管理模式”，《决策借鉴》，2000年第13卷第1期。

69. 王缉思：“美国人眼中的大中华”，《美国研究》，1994年第1期。

70. 张彦斌：“论知识经济时代我国企业管理模式的创新”，《济南大学学报》，1999年第4期。

71. 覃艳华：“孵化器产业化与高新技术产业的发展”，《科技进步与对策》，2001年第6期。

72. 代正群：“信息技术对公共行政的影响”，《湖南城市学院学报（人文社会科学）》，2003年第2期。

73. 马林：“电子政府建设的国内外进展”，《国际技术经济研究》，2002年第3期。

74. 朱根：“东亚模式的文化倾向及其前景——以近年日韩经济

发展为中心”，《日本学刊》，2003年第5期。

75. 陈恩：“中华经济圈的评析与对策探讨”，《暨南学报（哲学社会科学）》，1995年第10期。

76. 许爱萍：“论社会信息化对中国社会生活与运行的影响”，《科技情报开发与经济》，2003年第13卷第6期。

77. 刘祖云：“走向市场与走向开放：当前中国社会转型的基本标志”，《学习论坛》，2003年第1期。

78. 陈亚温：“知识与开放经济”，《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2001年第2期。

79. 周尚兵：“唐代对外开放的特征及历史意义”，《辽宁师范大学学报（社会科学版）》，2001年第7期。

80. 付立华：“全方位对外开放战略：中国走向世界的战略选择”，《山东省青年管理干部学院学报》，2004年第3期。

81. 肖平、卢映西：“全方位‘走出去’是发展国民经济的重要战略”，《江苏商论》，2003年第11期。

82. 汤世强：“我国对外经贸政策与WTO规则的接轨研究”，《上海工程技术大学学报》，2001年8月第15卷。

83. 贾都强：“全球化与建立国际经济新秩序”，《当代亚太》，2001年第4期。

84. 黄励岗、陈溪华：“亚洲货币一体化的前景分析”，《南方经济》，2003年11期。

85. 徐冬青：“世界高新技术产业的发展趋势及江苏的对策研究”，《学海》，2000年第6期。

86. 姚静、张二勋：“中国产业结构优化探讨”，《地理学与国土研究》，2000年第16卷第4期。

87. 江文清：“硅谷高新企业集群成功发展的经验对我国的启示”，《经济体制改革》，2003年第4期。

88. 罗良忠、史占中：“美国硅谷模式对我国高科技园区发展的启示”，《山西财经大学学报》，2003年第4期。

89. 盖文启、张辉：“国际典型高技术产业集群的比较分析与经验启示”，《中国软科学》，2004年第2期。

90. 李健、邱立成：“循环经济发展的原则及运行模式研究”，《现代财经》，2004年第6期。

91. 尤完、齐建国：“中国经济长期发展趋势与循环经济”，《经贸经济》，2004年第10期。

92. 揭润年、钟美珠：“发展循环经济是可持续发展的必由之路”，《江西财经大学学报》，2004年第5期。

93. 罗丽艳：“‘生态人’假设——生态经济学的逻辑起点”，《生态经济》，2003年第10期。

94. 吴洪：“国外电信普遍服务理论与我国普遍服务政策”，《北京邮电大学学报（社会科学版）》，2001年第3卷第4期。

95. 朱成章：“电力的公共货物性质与普遍服务”，《大众用电》，2004年第5期。

96. 徐保卫、吴洪：“我国电信普遍服务政策的实施进程与效果”，《市场观察》，2004年第7期。

97. 周雪平、陈若杨：“中国电信普遍服务面临的问题及对策”，《现代电信科技》，2003年第1期。

98. 杨建军、李王鸣：“韩城市化特征与浙江省的比较研究”，《地理学与国土研究》，1998年第2期。

99. 孙学玉：“当代公共行政改革的目标趋向与价值选择”，《上海社会科学院学术季刊》，1999年第4期。

100. 李永鑫：“文化力的开发与经济发展”，《绍兴文理学院学报》，1999年第6期。

101. 戴国晨：“思想解放推动了改革开放和经济发展”，《中国社会科学》，1999年第1期。

102. 廖君湘、陈永祥：“对外开放与十九世纪晚期美国的经济起飞”，《湘潭师范学院学报》，1995年第5期。

103. 包心鉴：“试论当代中国发展的转型性实质”，《学术月

刊》，1997年第6期。

104. 张彦斌：“论知识经济时代我国企业管理模式的创新”，《济南大学学报》，1999年第9卷第4期。

105. 马戎：“‘中华经济圈’与它的社会、文化基础”，《社会科学战线》，1998年第1期。

106. 罗丽艳：“生产理论的演变与科学发展观”，《江西财经大学学报》，2004年第5期。

107. 吴敬琏：“制度重于技术——论发展我国高新技术产业”，《经济社会体制比较》，1999年第5期。

108. 左铁镛：“树立科学发展观，发展循环经济，推进循环型社会建设”，全国技术经济与创新暨企业技术创新与管理学术研讨会，北京，2004年。

109. 中国社科院财贸所“市场理论”课题组：“论市场的双重效应及其对策”，《财贸经济》，1994年第12期。

110. 张军扩：“现代市场经济的五大特征”，《中国经济时报》，2003年7月16日。

111. 李斌：“我国处在知识经济萌芽阶段”，《光明日报》，1999年1月11日。

112. 中国科学院“国家创新体系”课题组：“迎接知识经济时代，建设国家创新体系”，《世界科技研究与发展》，1998年第3期。

113. 徐冠华：“加强原始性创新，提高产业自主创新能力”，中国工业高科技论坛——高峰论坛上的讲话，2001年10月7日。

114. 谢庆勇：“我国农村工业化和农村城镇化相互关系的实证分析”，《乡镇经济》，2006年第8期。

115. Jorge E. Hardoy, *El Urbanizacion, Inser tado en America Latina en su Arquitectura*, Compilada Por Roberto Segre, Siglo XXI editoriales, Mexico, 1983.

116. Bayrd Still, *Urban America, a History with Documents*. Brown and Company, Boston, 1974.

117. Luis Weckmann, *La Herencia Medieval de Mexico*, Tomo II, El Colegio de Mexico, 1983, pp521 ~ 522 [156] Kerry Dumbaugh and Michael Ipson, *The United States and Hong Kong's Future: Proving Stability and Growth*, National Committee on U. S - China Relations, China Policy Series, No. 3, June 1990.

118. Charles N. Clark and Theodore Brown, *A History of Urban America*, The Macmillan Company, Collier - Macmillan Limited, London, 1969.

119. North. D. and B. Weingast, 1989, "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth - Century England", *Journal of Economic History*, XLIX.

120. Chauncy D. Harris, *The urban and Industrial Transform of Japan*. *Geographical Review*, 1985.

121. Gerth H. H., C. Wright Mills, *From Max Weber; Essays in Sociology* [M]. London: Routledge and Kegan Paul, 1970.

122. Paul du Gay, *In Praise of Bureaucracy*, London: Sage, 2000.

123. Porter, Michael. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Basic Books.

124. Rogers E M, J K Larsen. *Silicon Valley fever*, Basic Books, 1984.

125. Saxenian, AnnaLee. *Regional advantage: culture and competition in silicon valley and route 128*, Harvard University Press, 1994.

126. Michael Luger and Harvey Goldstein, *Technology in the Garden, Research Parks and Regional Economic Development*, University of North Carolina Press, 1991.

127. Claire Milne; *Stages of Universal Service Policy, Telecommunications Policy*, 1998, (9).

128. Seon - Kyou Choi, et al. *Network Spillovers as an Alternative Efficiency Argument for Universal Service Policy*, *Telematics and Infor-*

matics, 1998, (15).

129. Milton Mueller, Universal Service Policies as Wealth Redistribution, *Government Information Quarterly*, 1999, (4).

130. John Carlo Bertot, et al. Universal Service in a Global Networked Environment; Selected Issues and Possible Approaches, *Government Information Quarterly*, 1999, (4).

131. Held, J. R. 1996. Clusters as an Economic Development Tool; Beyond the pitfalls, *Economic Development Quarterly* 10.

132. Jacobs, Dany and Ard - Pieter De Man . 1996. Clusters Industrial Policy and Firm Strategy; A Menu Approach, *Technology Analysis and Strategic Managements* 8 (4).

133. Saxenian, AnnaLee, Inside - out; regional networks and industrial adaptation in silicon valley and route 128, *A Journal of Policy development and research*, 1999.

134. Kerry Dumbaugh and Michael Ipson, The United States and Hong Kong's Future: Promoting Stability and Growth, *National Committee on U. S - China Relations, China Policy Series, No. 3, June 1990.*

135. Harding; "The Concept of 'Greater China' " .

136. Claire Nauwelaes & Rene Wintjes (1999), *SME policy and regional dimension of Innovation: Towards a new paradigm for Innovation policy?*, Smepol final report, Oslo.

137. Chinese Economic Research Unit, The University of Adelaide. 1990, Wu Harry "The industrialization of China's rural labor force since the economic is reform." Working Paper series Chinese Economic Research Unit, The University of Adelaide, 1992.

138. Jack Diamond, 2005, "Establishing a Performance Management Framework for Government", *IMF Working Paper, WP/2005/50.*

后 记

本书系世界银行和财政部联合课题“中国社会普遍服务体系设计与政府能力培育”（项目批号 ESMAP - NSA - X）的前期研究成果之一。其中部分成果来自于联合国儿基会资助课题 SSA/CHNA/2007，部分成果来自于世行 TCC4 - A2 的研究成果。本书针对中国所处的社会发展的特殊历史条件，认为中国目前处于一个现代化进程中的战略机遇期，它既是一个矛盾凸现期，又是一个社会蛙跳期。中国的社会转型具有多元复合的特征，具体包括：从乡村社会向城市社会的转型；从计划经济向市场经济的转型；从农业社会向工业社会、知识经济社会的转型；从封闭社会向开放社会的转型；从立体、科层社会向扁平、网络社会的转型；从产业追随向产业创新的转型；从线性经济到循环经济的转型；从生存文化到发展文化的转型。本书对这八个方面进行了深入剖析，并在此基础上指出，在这一社会剧烈转型时期，我们制定的任何政策都应系统集成，顶层设计，同时综合考虑这八个方面的转型，否则，政策就会相互抵触，出现偏差，阻碍现代化的进程，严重的话会使中国的现代化进程陷入“L”型陷阱，也就是说，中国会像拉丁美洲一样，进入一个无缘现代化的泥沼中，这需要引起各界人士的高度重视。

关于社会转型这一问题的思考，肇始于国家行政学院副院长韩康教授的倡导，2000年我执行了世界银行课题“转型经济中的中国税收”（项目批号 TCC4，研究成果由国家行政学院出版社出版）。后来，李江涛博士约我写这方面的文章，就欣然命笔，见拙作《我国

现代化进程中的多元复合转型特征》（《国家行政学院学报》，2005年第2期），在社会上和学术圈引起了一定的反响。张孝德博士认为，仅谈八个转型还只是个判断，如何解决这一问题更为重要，最好要把这一成果固化。老朋友的砥砺鞭策使我深入思考，在进行了大量的社会调查后，逐步认识到，要完成中国社会的多元复合转型，需要建立惠及全体公民的社会普遍服务的体系，这个社会普遍服务体系应当包括人文普遍服务体系、产业普遍服务体系和信息知识普遍服务体系三个子系统。人文社会普遍服务体系涵盖医疗卫生、最低生活保障、基本住房保障、基本交通设施、基本受教育保障，包括能够保证人类基本的生存权、基本的发展权、迁徙自由权的一系列制度安排，使所有的市场主体在发展中地位平等、机会均等。产业普遍服务体系包括网络产业的普遍服务、产业网络化的普遍服务以及企业的社会责任体系等一系列制度安排，主要解决产业文明共享和提升中国产业创新力的问题。信息知识的社会普遍服务体系包含知情权的保障制度、信息和知识的集成扩散与交易等一系列制度安排，它能降低社会交易成本和形成社会资本积累机制。通过社会普遍服务体系的建立，可以使中国全体公民分享现代化的成果，防止区域边缘化和人群边缘化以及现代化进程的断裂。这一构想得到世界银行和财政部的专项支持，为此对美国、英国和俄罗斯等国的社会转型进行比对研究，在世界银行的安排下，我先后访问了英国、俄罗斯、美国三个国家和世界银行、亚洲开发银行等国际机构。在俄罗斯访学时，分别同戈尔巴乔夫当政时的副总理阿巴金、叶利钦当政时的副总理绍欣、经济部长亚辛，以及普京总统办公厅、经济部门负责经济事务和政策的官员探讨了俄罗斯的改革以及未来的发展趋势。在美国调研期间，分别访问了美国商务部、美国标准委员会、总统科技政策委员会以及加利福尼亚、内斯布莱卡等中央机构和州、县、市等地方政府，以及哈佛大学、斯坦福大学、加州大学圣芭芭拉分校等高校，还列席一些州、市和学校的工作会议，为研究搜集了大量的第一手资料。本书就是这一项目的初步成果之一。

本书在撰写过程中，得到马蔡琛博士、樊继达博士、王进杰博士、马光秋博士、李尽法博士、王辉博士和詹树等同志的大力帮助。需要特别指出的是，刘尧同志在本书的写作过程中倾注了大量心血，整理了大部分的资料，在此一并表示感谢。在写作的过程中，参阅了大量的文献，吸取了众多专家学者的研究成果，得到了许多同志的指导。在本书的出版过程中，张冬梅博士做了大量的工作，在此，表示衷心的感谢！

由于作者水平有限，再加上时间紧、任务重，出现不足和错误之处亦在所难免，还望大家批评指正和多提宝贵意见。

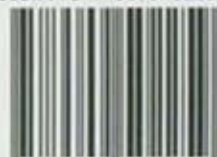
作者

2007年7月于北京

封面设计：福瑞来书装

本书针对中国所处的社会发展的特殊历史条件，指出中国正处于一个现代化进程中的战略机遇期，它既是一个矛盾凸现期，又是一个发展跨越期。社会转型具有多元复合的特征：包括从乡村社会向城市社会的转型；从计划经济向市场经济的转型；从农业社会向工业社会、知识经济社会的转型；从封闭社会向开放社会的转型；从立体、科层社会向扁平、网络社会的转型；从产业追随向产业创新的转型；从线性经济到循环经济的转型；从生存文化向发展文化的转型。这八个方面的转型相互渗透、相互交织。如果制定政策时能同时考虑到这八个方面的转型，就会加快中国现代化建设的进程，并实现跨越式的发展。

ISBN 978-7-5095-0225-9



9 787509 502259 >

定价：50.00元