

健全中国特色基本公共服务制度体系

江国华*

【摘要】“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”等七大国家基本公共服务制度体系领域，当属公共服务法治体系建设重点和关键领域。本文分别着重梳理了七大基本公共服务领域已有法规体系和现有制度建设，分析指出其优势与不足，然后以该领域制度建设新时代目标为准绳，提出进一步的健全和完善方略。

【关键词】基本公共服务 制度体系 健全建设

在一般意义上，基本公共服务意指由公共财政所支持的维护社会正义和凝聚力所需要的最低限度的基本社会条件的总称。在现代社会，基本公共服务关涉个人最基本的生存权和发展权。其要义有三：一是满足生存需要之基本条件，包括基本就业保障、基本生活保障、基本养老保障等；二是满足基本尊严需要之基本条件，包括基本教育保障、基本文化服务、基本休闲服务等；三是满足基本健康需要之基本条件，包括基本医疗服务、基本保健服务等。

改革开放以来，我国将基本公共服务体系建设，实现基本公共服务均等化作为公共财政体制改革的核心议题。2012年7月国务院出台的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》较为全面系统勾勒了国家基本公共服务的各项制度性安排。在党的十九大报告中，习近平总书记明确指出：要在幼有所育、学有所教、劳

有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展，保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）进一步指出：要健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系，尽力而为，量力而行，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，保障群众基本生活。

在全面依法治国的战略框架内，国家基本公共服务制度体系建设，本质上就是基本公共服务法治体系建设问题。根据党的十九大以及十九届四中全会部署，“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”等七大领域，当属公共服务法治体

* 江国华，武汉大学法学院教授。

系建设的重点和关键领域。

一、健全幼有所育的制度体系

“求木之长者，必固其根本”。“幼有所育”攸关民族未来，系乎国家之本。其内容主要涉及非学龄儿童照护和学前教育两个基本层面^①。党的十八大以来，国家在已有基础上加快了“幼有所育”的制度体系建设。其中主要包括以下方面。

在学前教育领域，“幼有所育”制度体系建设涵摄幼儿园配置、基础设施建设、教职工专业标准及幼儿教育等核心领域。2018年党中央、国务院出台了《关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》（下文简称《意见》），确定了学前教育制度建设的三大基本目标：（1）到2020年，全国学前三年毛入园率达到85%，普惠性幼儿园覆盖率（公办园和普惠性民办园在园幼儿占比）达到80%。广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系基本建成，学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系基本完善。投入水平显著提高，成本分担机制普遍建立。幼儿园办园行为普遍规范，保教质量明显提升。不同区域、不同类型城市分类解决学前教育发展问题，大型、特大型城市率先实现发展目标。（2）到2020年，基本形成以本专科为主体的幼儿园教师培养体系，本专科学前教育专业毕业生规模达到20万人以上；建立幼儿园教师专业成长机制，健全培训课程标准，分层分类培训约150万名幼儿园园长、教师；建立普通高等学校学前教育专业质量认证和保障体系，幼儿园教师队伍综合素质和科学保教能力得到整体提升，幼儿园教师社会地位、待遇保障进一步提高，职业吸引力明显增强。（3）到2035年，全面普及学前三年教育，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系，形成完善的学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系，为幼儿提供更加充裕、更加

普惠、更加优质的学前教育。为贯彻落实《意见》精神，2019年伊始，国务院办公厅出台了《关于开展城镇小区配套幼儿园治理工作的通知》，明确要求“着力构建以普惠性资源为主体的学前教育公共服务体系，聚焦小区配套幼儿园规划、建设、移交、办园等环节存在的突出问题开展治理，进一步提高学前教育公益普惠水平，切实办好学前教育，满足人民群众对幼有所育的期盼。”为落实国务院文件精神，加大“幼有所育”的制度建设，教育部拟定了五大基本措施：（1）坚持发展与质量并重，着力化解学前教育资源不足的问题；（2）进一步制定强有力的监管措施，压实监管责任，加大督察力度；（3）加强师德师风建设，进一步健全幼儿教师资格准入制度，严把入口关；（4）要明确教师的行为规范；（5）积极推进学前教育立法，目前教育部正进行学前教育立法调研，为学前教育依法办园、规范管理提供法治保障。

在儿童照护领域，“幼有所育”制度体系建设主要涵盖婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系两各方面。2019年国务院出台的《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确了婴幼儿照护的两阶段目标：（1）到2020年，婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系初步建立，建成一批具有示范效应的婴幼儿照护服务机构，婴幼儿照护服务水平有所提升，人民群众的婴幼儿照护服务需求得到初步满足。（2）到2025年，婴幼儿照护服务的政策法规体系和标准规范体系基本健全，多元化、多样化、覆盖城乡的婴幼儿照护服务体系基本形成，婴幼儿照护服务水平明显提升，人民群众的婴幼儿照护服务需求得到进一步满足。为贯彻落实《指导意见》，2019年10月，卫健委颁布《托育机构设置标准（试行）》和《托育机构管理规范（试行）》，初步形成了托育机构设置标准和托育机构管理规范。2019年，住建部参考有关国际标准和国外先进标准，修改了

《托儿所、幼儿园建筑设计规范》，为保证托儿所、幼儿园建筑设计质量，为建筑设计满足适用、安全、卫生、经济、美观等要求提供了规范依据。

新时代的“幼有所育”有两个基本目标：一是让幼儿接受必要的早期教育；二是让幼儿得到健康、安全、稳定的养育。前者主要是从早期智力开发的视角出发，侧重于学龄前儿童教育，属于教育范畴。后者则是从社会公共服务的视角出发，强调国家、家庭与社会共同承担育儿责任，属于儿童福利范畴。有必要加快“幼有所育”领域的专门立法，加强“幼有所育”体制机制建设：(1) 构建以《学前教育法》《幼儿养育法》为基本内核的婴幼儿照护和教育的法规范体系，完善非学龄儿童的人身权、人格权及接受学前基础教育权的法律保障机制；(2) 形成以《儿童福利法》为基本法，以《儿童虐待与忽视防治法》《困境儿童救助法》《儿童食品安全法》等为配套法的儿童福利法规范体系；(3) 出台《社会救助法》，完善基层自治规范和社区自治规范体系，构建多元主体协同合作的“幼有所育”制度体系。

二、健全学有所教的制度体系

“百年大计，教育为本；教育大计，教师为本。”学有所教为新时代发展之远谋，其本质是向公民提供服务全民终身学习教育服务的过程，其核心在于对教育主体进行规制和保护，其范畴不包含“幼有所育”的学前教育部分。从渊源来看，其业已形成以法律为核心，以行政法规为重点，以部门规章、规范性文件、行业规定、学校章程为补充的法治规范体系，具有多层次、多领域的鲜明特征。既有的教育法律法规主要以教育阶段、教育相关主体及教育促进为主要延展路径。

在现行《教育法》基础上，《义务教育法》《高等教育法》均于2018年予以修正。在高级

中等教育阶段，教育部等四部门印发了《高中阶段教育普及攻坚计划（2017—2020年）》。《职业教育法》虽自1996年出台后未予以全面更新，但国务院出台了《关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》。此外，还对于某些重点领域进行制度构建，如《国防教育法》《体育法》等。

在教育相关主体领域，《教师法》早已出台。为强化师资队伍和学校建设，国务院办公厅出台了《乡村教师支持计划（2015—2020年）》《关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设的指导意见》等规范性文件。在教育促进方面，已出台《民办教育促进法》。在具体制度层面，国务院制定了《关于印发教育领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案的通知》《关于推动城乡义务教育一体化发展提高农村义务教育水平工作情况的报告》《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》等法规规章。学有所教法规范虽然体系化程度较高，但在某些领域法律位阶不足并存在内容较为滞后的现象。因此，应出台《高级中等教育》《学校法》，推动《职业教育法》的修订，并着力构建“软硬结合”的规范体系^②。在内容方面，其主要集中于教育资源供给与教育主体管理方面，并关注社会组织、民办主体的服务功能。但在国家治理领域，随着社会行政纳入公共行政范畴当中，学校在经过法律、法规的授权之后亦具备行政主体资格。在内容设置上，应强化社会行政法制度建设，规范学校作为行政主体的权责边界，完善侵权行为的追责和诉讼制度，并规定受教育者和教师的权利保障与救济途径。譬如筹建教师权利保护和遴选工作委员会，在严把素质关的同时强化职业激励，调动教师从事教育的积极性。

三、健全劳有所得的制度体系

“天赐食于鸟，而不投食于巢”。劳有所得是

落实共享发展的必要途径，其旨在为劳动者创造劳动机会与提供劳动报酬服务，其主要指向就业、创业和两大领域，关涉劳动者与用人单位两大主体。从规范渊源来看，劳有所得法治体系除包含一般法律、行政法规和部门规章之外，对于退役军人、残疾人、妇女等群体实行特别保障。

要言之，在党内法规层面，中共中央、国务院于2015年印发了《关于构建和谐劳动关系的意见》。在法律层面，主要包含《劳动法》《劳动合同法》《就业促进法》《劳动争议调解仲裁法》等基础性法律。此外，在相关法律的部分章节中，也涉及到劳动保障制度，例如《残疾人保障法》《妇女权益保障法》及正在制定的《退役军人保障法》等。在法规规章层面，国务院出台《女职工劳动保护特别规定》《劳动合同法实施条例》等配套性措施。而人社部则制定了《劳动人事争议仲裁组织规则》《劳动人事争议仲裁办案规则》《工伤职工劳动能力鉴定管理办法》等制度实施细则。从既有的规范文本可以看出，当前劳有所得法治体系形式上较为完善，但《退役军人保障法》尚未出台，行政法规方面立法较为滞后。而在内容方面，对创业促进领域关注相对不足。而在国家治理现代化过程中，政府主要扮演就业促进者的角色，其目的在于“实现职位在公平的机会均等条件下对所有人开放”^⑨。这内在要求增强劳动者自身寻求劳动机会的能力。因此，应当推动劳动法治体系的重心向创业倾斜。对既有的劳动法体系，应避免对劳动者的过度保护，建立分层分类权利保护制度^⑩。在立法领域，则应加快制定《创业促进法》与《退役军人保障法》等专门性法律，并推动行政法规、规章的及时更新。

四、健全病有所医的制度体系

习总书记指出：“没有全民健康，就没有全面小康”。病有所医旨在保障人民群众享有充分的医疗和健康服务，其目标在于保障公民的健

康资源获得权、医疗服务权、公共卫生服务权、健康社会保障权等健康权利^⑪。基于健康权的社会权属性，病有所医法治体系涵摄政府、市场、社会三方主体，政府承担基层医疗卫生服务机构建设，制定基本药物制度、基本医疗保险制度、全科医生制度的主要义务，市场和社会主体是健康产品和服务的主要提供者。

在医疗服务方面，当前已经出台了《药品管理法》《职业病防治法》《传染病防治法》《执业医师法》《红十字会法》等基本法律，《基本医疗卫生与健康促进法》尚在立法过程中。为实现病有所医，国务院办公厅制定了《关于印发深化医药卫生体制改革2019年重点工作任务的通知》及《关于推进医疗联合体建设和发展的指导意见》，来推动医疗服务资源的下沉。为强化医疗民生保障制度设置，卫健委、中医药管理局提出了《关于规范家庭医生签约服务管理的指导意见》，实现对贫困人口家庭医生签约服务全覆盖。在健康扶贫领域，卫健委等三部门发布了《关于印发健康扶贫三年攻坚行动实施方案的通知》，扩大集中救治的病种，并解决好因病致贫、因病返贫问题；在健康服务方面，目前主要以党内法规、行政法规和部门规章为主。其基本目标在于建立“健康中国”，由此国务院制定了《关于实施健康中国行动的意见》。在具体内容上，则制定了《关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见》《健康保险管理办法》《国家卫生健康委员会职能配置、内设机构和人员编制规定》等制度规范。

既有的病有所医规范体系呈现出国家医疗健康由管理向服务的转向过程。但基于《决定》所指出的“强化提高人民健康水平的制度保障”要求，在法律层面，病有所医的规范体系应当由“医药卫生法”向“健康促进法”的转变。目前《基本医疗卫生与健康促进法》正处于立法审议阶段中，其对健康义务的规定较少，仅规定公民有参加基本医疗保险和接种免疫规划疫苗的义务及医疗卫生人员的告知义

务。因此，该法今后制定应注重权利义务的平衡，增设爱惜健康、支付医疗费用、遵守医疗机构规章制度等健康义务的条文^⑥。

五、健全老有所养的制度体系

“夫孝，德之本也”。老有所养是对老年群体提供养老关怀服务的过程，是社会主义建设和社会主义道德的共同要求，其在权利保障方面具有代际均衡特征。这意味着，老有所养具备较强的制度惯性，基本养老服务项目和标准必须经过充分论证。健全老有所养制度体系，主要涵盖收入保障、健康保障、照护保障、无障碍环境和精神慰藉等老年保障项目^⑦。

构建老有所养的法治体系，主要依靠社会法、商法和经济法体系的共同推动。在社会法领域，《老年人权益保障法》为基本依据，国务院办公厅据此制定了《关于推进养老服务发展的意见》《关于同意建立养老服务部际联席会议制度的函》等相关法律性文件；在商法领域，国务院出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》。国务院办公厅针对性提出了《关于加快发展商业养老保险的若干意见》等行政规章；在亲属法领域，《婚姻法》《继承法》等法律规定了亲属赡养老人的基本义务，由此出台了《关于开展计划生育家庭养老照护试点工作的通知》《关于全面推进居家养老服务工作的意见》等规范性文件。

在现行养老服务法治体系中，三大主要法律体系已构建了老有所养的基本制度框架。但是，在亲属法体系中，仍缺乏对“家庭养老”的制度性保障^⑧。对此，应实现《老年人权益保障法》与《婚姻法》《继承法》等亲属法的制度衔接。保障老人享有生存权所必须的经济收入，建设更加灵活公平的参保机制，以激励社会成员积极参保，实现养老保险的全国统筹^⑨。与此同时，要构建“家国共责”的养老服务体系^⑩，为实现代际均衡引入多种服务供给力量。

六、健全住有所居的制度体系

“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜。”住有所居是为居民提供基本居住权保障服务的过程，其涉及住房保障与房地产市场调控两个基本方面^⑪。因此，其法治规范体系主要关涉民法和经济法两大领域，其目标要实现居住环境、居住条件达到世界先进水平，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。

在法律层面，目前已有《城市房地产管理法》《土地管理法》《建筑法》等相关法律作为依据。由于《物权法》并未规定居住权，民法典物权编拟增加居住权制度，有利于完善住房保障体系，实现“住有所屋”的目标^⑫。而《住房保障法》立法进程迟缓；在法规、规章层面，为实现住有所居的目标，国务院颁布了《住房公积金管理条例》，各部委也制定了《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》《绿色建筑行动方案》《关于改善农村人居环境的指导意见》等制度规范。

从既有的规范体系可以看出，住有所居的制度体系目前已初步形成，但在规范层级较低，相较于政策而言数量相对不足。在内容方面，主要以财产权和人身自由权作为居住权的主要救济方式，但其逻辑预设具有局限性，排除了没有住房的居民的救济权。因此，健全住有所居制度规范体系，应当首先完善专门性法律，推动政策法律化，实现立改废释并举。其基本逻辑应当为确保全体公民享有积极住房权这一项基本人权，享有平等对待、社会保障和适足居住的权利^⑬。在配套制度构建上，应着重健全政府在保障房方面的权利义务规定，增强政府在多主体供给过程中的均衡和保障作用。

七、健全弱有所扶的制度体系

习总书记指出：“反贫困是古今中外治国理政的一件大事”。弱有所扶是为贫困者提供基本

生活保障服务的过程，是普惠性、基础性、兜底性民生建设的集中体现。在后全面小康时代，社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置和慈善事业是实现弱有所扶的基本框架^①，完善救助保障制度、提升救助保障水平和规范救助保障管理工作则是基本方式。

在弱有所扶法律规范当中，《社会保险法》《慈善法》业已出台，《社会救助法》尚处于立法审议阶段。对特殊贫困群体，也做出了系统性的制度安排，如《残疾人保障法》《军人抚恤优待条例》等；在行政法体系方面，国务院出台了《社会救助暂行办法》，全面建立临时救助制度。国务院办公厅《关于深入开展消费扶贫助力打赢脱贫攻坚战的指导意见》《关于转发财政部、国务院扶贫办、国家发展改革委扶贫项目资金绩效管理的通知》，对扶贫措施进行具体性规定；在党内法规方面，民政部、中央编办、财政部、人力资源社会保障部推出《关于积极推行政府购买服务加强基层社会救助经办服务能力的意见》，创新了扶贫服务供给方式。

总体而言，在形式方面，当前弱有所扶规范体系较为健全，但在关键性立法方面亟须加强；在内容方面，其主要着眼于为绝对贫困群体提供最低生活保障，未将相对贫困群体纳入服务范围，不符合《决定》所指出的“建立解决相对贫困的长效机制”这一服务目标。为此，在《社会救助法》的制定过程中应采取多维贫困的视角，使全体国民能够拥有“足够维持健康的且文明的生活水准”^②，实现人自由而全面的发展。^③

《河北法学》2018年第1期。

- ⑤ 陈云良：《基本医疗卫生立法基本问题研究——兼评我国〈基本医疗卫生与健康促进法（草案）〉》，《政治与法律》2018年第5期。
- ⑥ 刘炫麟：《公民健康权利与义务立法研究——兼评〈基本医疗卫生与健康促进法（草案）〉第2章》，《法学杂志》2018年第5期。
- ⑦ 何文炯：《老有所养：更加平衡、更加充分》，《国家行政学院学报》2017年第6期。
- ⑧ 李欣：《“家庭养老”保障论——以亲属法之保障为视角》，《河北法学》2011年第8期。
- ⑨ 李春根、吴系舟：《全民养老参保的进展、难点及对策》，《河北大学学报（哲学社会科学版）》2019年第3期。
- ⑩ 陈军亚：《由家到国、家国共责：“老有所养”的中国治理进程——基于大型农村实地调查的认识和启示》，《政治学研究》2018年第4期。
- ⑪ 吴宾、杨彩宁：《住房制度、住有所居与历年调控：自1978—2017年中央政府工作报告观察》，《改革》2018年第1期。
- ⑫ 王利明：《论民法典物权编中居住权的若干问题》，《学术月刊》2019年第7期。
- ⑬ 赵亮：《经济法视角下的我国保障性住房制度研究》，中央财经大学（2015）。
- ⑭ 陈成文、陈建平、洪业应：《新时代“弱有所扶”：对象甄别与制度框架》，《学海》2018年第4期。
- ⑮ 林闽钢：《论我国社会救助立法的定位、框架和重点》，《社会科学辑刊》2019年第4期。

（责任编辑：葛云）

① 参见杨菊华：《新时代“幼有所育”何以实现》，《江苏行政学院学报》2019年第1期。

② 黄茂钦：《论基本公共服务均等化的软法之治——以“治理”维度为研究视角》，《现代法学》2015年第6期。

③ 参见刘平著：《法治与法治思维》，上海人民出版社，2013年版，第182页。

④ 卫学莉：《供给侧改革下劳动法的适用困境与路径选择》，