



民族地区基本公共服务均等化 研究述评:基于公共政策的视角

[文章编号] 1001-5558(2012)02-0193-05

● 单菲菲

[摘要] 随着基本公共服务均等化的提出,研究者们展开了对民族地区基本公共服务均等化问题的研究。从本质上说,基本公共服务均等化是一项公共政策,所以文章试图从公共政策的视角出发,以政策价值取向、政策系统、政策过程为分析维度,对研究者们的成果进行归纳和述评,以期对民族地区基本公共服务均等化问题的研究现状有更加全面的认识和把握。

[关键词] 民族地区;基本公共服务均等化;公共政策;研究述评

[中图分类号] D633

[文献标识码] A

基本公共服务均等化是党和政府应对现阶段社会发展要求所提出的一项创新战略。自2006年3月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次明确提出“基本公共服务均等化”以来,基本公共服务均等化成为缓解当前社会矛盾、实现经济可持续发展、改善民生、维护社会公平与正义的重要手段。由于民族地区在经济发展水平上与中东部发达地区存在着较大差距,公共基础设施不完善,公共服务供给机制不健全,公共服务供给能力不足,民族地区基本公共服务均等化的问题更是引起了学术界的关注,研究者们对此各抒己见。从本质上来说,基本公共服务均等化是一项公共政策,所以本文试图从公共政策的视角出发,以政策价值取向、政策系统、政策过程为分析维度,对研究者们的成果进行归纳和述评,以期对民族地区基本公共服务均等化问题的研究现状有更加全面的认识和把握。

[基金项目] 本文为教育部人文社会科学研究一般项目“西北民族地区基本公共服务均等化实证研究”(项目批准号:10XJC850002)的阶段性成果。

一、政策价值取向的研究

价值取向是公共政策活动的基础,“脱离价值观的‘超然’的公共政策是不存在的,不符合相关群体价值观的公共政策也往往是缺乏可行性的”。^①目前学术界对基本公共服务均等化政策的价值取向已形成清晰的认识,认为基本公共服务均等化凸显了社会公平和正义的价值诉求,坚持以人为本、保障公民的基本权利是基本公共服务均等化的基础价值取向。由于民族地区本身的情况比较特殊,在研究民族地区基本公共服务均等化的问题时,研究者们对这一政策的价值取向进行了更深入的分析:

(一)以基本公共服务均等化为目标缩小民族地区发展差距。有研究者指出,逐步实现包括民族地区在内的基本公共服务均等化,是协调利益格局、缩小城乡、区域、不同社会群体之间发展差距的必然选择。^②还有研究者提出,缩小地区差距的内涵不仅限于缩小经济总量上的差距,更重要的是要缩小各地区间在公共服务和生活水平方面的差距。当然,缩小地区间基本公共服务差距,实现公共服务均等化,重点难点都在民族地区。^③

(二)以基本公共服务均等化为手段改善民族地区民生,促进和谐的民族关系。有研究者提出,推进基本公共服务均等化,是让各族人民群众受益,共享改革发展成果的需要,根本上是促进科学发展、构建和谐社会的要求。^④民族地区实现基本公共服务均等化是保障和改善民生、促进社会公平正义的必然要求,对于巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,具有重要意义。^⑤

(三)以基本公共服务均等化为契机推进民族地区行政体制改革。实现基本公共服务均等化的问题是一个十分复杂的问题,涉及政府服务理念和职能的转变,涉及转移支付制度的完善。因此,在民族地区实现基本公共服务均等化,对于推动当地行政体制改革,提升民族地区政府的公共服务能力具有重要意义。^⑥

二、政策系统的研究

公共政策是由若干个既相互联系又相互区别的履行政策功能的政策要素(即政策子系统)构成,这些政策要素(子系统)包括政策主体、政策客体和政策环境。从政策系统的角度来看,研究者在探讨民族地区基本公共服务均等化时,对这一政策的主体、客体和环境分别进行了分析。

(一)政策主体研究。政策主体是指直接或间接参与政策制订、执行、评估和监控的个人、团体和组织。研究者们主要讨论了民族地区基本公共服务均等化政策执行过程中政策主体的多样性问题,认为实现民族地区基本公共服务均等化需要政府投入大量的资金,但是民族地区自身财政收入的规模远远不能满足需要,因此要注意发挥市场的力量,在政府主导下通过市场引入民间投资建设基本公共服务项目。^⑦还有研究者提出政府—市场—社会的多元公共服务供给模式,认为基本公共服务主要由政府承担,但并不意味着一定完全由

① 张金马.公共政策分析:概念·过程·方法[M].北京:人民出版社,2004:91.

② 李鸿.民族地区基本公共服务均等化的实现途径[J].大连民族学院学报,2008(6):510.

③ 张彬.西部地区基本公共服务体系建设:差距、成因及对策[J].内蒙古大学学报,2007(5):3.

④ 弯海川.加快推进西部地区基本公共服务均等化的思考[J].经济研究参考,2010(31):35.

⑤ 李鸿.民族地区基本公共服务均等化的实现途径[J].大连民族学院学报,2008(6):510.

⑥ 刘梅.民族地区基本公共服务均等化的实现路径:基于财政收支结构的分析[J].西南民族大学学报,2010(6):189.

⑦ 刘梅.民族地区基本公共服务均等化的实现路径:基于财政收支结构的分析[J].西南民族大学学报,2010(6):192.

政府直接生产、提供和监督。除了可以有效利用市场提供的公共服务之外,还要充分重视社会组织在公共服务供给中的作用,建立起政府、市场与社会充分参与和协同治理的公共服务供给模式,以实现民族地区基本公共服务均等化。^①

(二)政策客体研究。政策客体即政策所发生作用的对象,包括所要处理的公共问题和所要发生作用的社会成员两方面。在这一范畴内,有研究者提出民族地区基本公共服务内涵的特殊性。目前社会各界普遍认为义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务构成当前中国基本公共服务的主要内容。陈全功、程蹊提出,生存和发展是民族地区广大民众的迫切需要,因此,道路设施、基础教育和基本医疗才是民族地区最基本的公共服务。文化、社会救济和保障、就业服务、环境保护等公共服务,则是次一级或者针对特定群众的公共服务。^②也就是说在民族地区实现基本公共服务均等化,最主要应先解决道路设施、基础教育和基本医疗等公共问题。

(三)政策环境研究。政策环境指影响政策产生、存在和发展的一切因素的总和,包括自然环境和社会环境。在自然环境方面,研究者们普遍认为民族地区大多区位偏远,交通不便,基本公共服务供给的平均成本远远高于其他地区,这增加了基本公共服务均等化难度。还有研究者以新疆为例,更进一步指出,自然资源禀赋的差异,导致同一省(区)内部不同地区基本公共服务的供给存在差异,比如新疆南北疆地区自然资源享有状况不同,导致不同地区政府的财政实力不同,进而影响到政府的基本公共服务供给能力也不一样。^③

社会环境方面,研究者们分析最多的就是经济环境与制度环境对民族地区实现基本公共服务均等化的影响。例如,陈晓龙指出:民族地区经济发展水平的落后导致该类地区财政主要是“吃饭财政”,难以足额支付各类公共服务支出,影响了公共服务供给总量和供给质量,同时市场经济发育不成熟,企业、社会组织难以承担部分公共服务的供给责任,使得公共服务供给渠道单一,只能依靠政府有限的财政支出。^④常亚南认为,我国现行的转移支付制度存在很多问题(包括转移支付的形式比较单一、多头管理、操作欠规范、过程透明程度低等),财政转移支付制度的不健全导致民族地区基本公共服务投入方式单一,给民族地区基本公共服务均等化的实现带来诸多障碍。^⑤

三、政策过程的研究

政策过程就是公共政策系统在一定的政策环境下输出公共政策的过程,包括政策制订、政策执行、政策评估、政策终结四大基本环节。基本公共服务均等化自明确提出,至今只有几年时间,属于一项极具生命力的政策,所以研究者在讨论民族地区基本公共服务均等化问题时,主要着力点为政策的制订、执行和评估三个方面。

(一)政策制订。民族地区基本公共服务均等化政策的制订首先需要了解当地实际情况,以确立政策目标。在这一方面,有很多研究者对民族地区各区域的基本公共服务供给状况进行了调查分析,例如张文礼、卢少波对甘肃的调查,谷禾对云南的调查等等。还有研究者对民族地区不同方面的基本公共服务均等化程度进行了数据分析,例如张序、方茜从义务教育、社会保障、公共卫生与基础医疗、公共文化、公用事业与公共设施、环境保护与生态建设、科学技术、公共安全八个方面对民族地区基本公共服务均等化程度进行分析。这些

① 杨立宾.推进基本公共服务均等化的对策研究——以银川市为例[J].宁夏社会科学,2010(3):74.

② 陈全功,程蹊.民族地区的基本公共服务均等化:涵义、现状水平的衡量[J].中南民族大学学报,2008(5):98.

③ 曹艺,贾亚男.民族地区基本公共服务均等化内部差异的分析——以新疆维吾尔自治区为例[J].改革与战略,2011(9):125.

④ 陈晓龙.欠发达地区实现基本公共服务均等化的路径选择[J].西北师大学报,2010(4):64.

⑤ 常亚南.主体功能区划分下的民族地区基本公共服务均等化对策研究[J].理论导刊,2011(5):37.

研究都为民族地区基本公共服务均等化政策目标的确立奠定了基础。^①

对于政策制订环节中如何实现民族地区基本公共服务均等化的问题,研究者们提出了不同方案。有研究者认为,需要进一步增加民族地区的财政转移支付力度,充分发挥财政转移支付的基本公共服务均等化效能。^②有研究者建议,中央政府应当在供给体制、供给总量、供给结构、供给监督方面采取更有力的措施。^③还有研究者提出,从长远来看,还是应当发展民族地方特色经济,大力培植财源,从根本上提升公共服务的供给能力。^④

(二)政策执行。研究者们主要探讨了政策执行环境和政策执行主体的问题。政策执行环境前文已作了归纳,在此不再赘述。关于政策执行主体的问题实际上讨论的是民族地区地方政府的问题。研究者们认为:民族地区行政体制尚不完善,基本公共服务供给的各层级政府以及政府各部门之间缺乏有效的分工和协作。另外,基本公共服务的支出、管理和监督等职能没有有效分离,使得基本公共服务的提供缺乏透明度,效率整体低下。^⑤还有,民族地区干部受传统政治管理理念的影响较深,公共服务意识淡薄,把工作更多地定位于“管理”而不是“服务”上。^⑥这些都增加了民族地区基本公共服务均等化政策的执行难度。

(三)政策评估。虽然现在研究者们还没有制定出相应的标准来衡量民族地区基本公共服务的实现情况,相关的政策评估方法尚未建立起来,但是这一问题已经引起研究者的重视。有研究者提出,可以逐步建立和完善“结果导向型”的绩效评估体系与激励机制。在对民族地区基本公共服务均等化的评估过程中,引入多元评估主体,按照经济、效率、效能和公平等指标,设计并运用新的考核办法,将定量方法与定性方法有机结合,综合运用平衡记分卡、360度绩效反馈评估法、标杆管理评估、绩效行为量表法等考核方法。总之,要对评估主体、评估对象、评估指标与方法等进行系统的创新,以确保全面、科学的评估,从而促进民族地区基本公共服务高质量、高效率的供给。^⑦

四、对已有研究的分析

基本公共服务均等化是近些年来学术界的研究热点。围绕民族地区基本公共服务均等化,研究者们也进行了较为广泛的研究,取得了一些有价值的成果。例如,对民族地区基本公共服务内涵与内容特殊性的探讨;以新疆、青海、宁夏、广西、甘肃等省区为例,对民族地区区域基本公共服务均等化程度进行的调查分析;对造成民族地区基本公共服务供给非均等化原因的分析,以及在此基础上所提出的对策建议。这些研究都具有一定的现实意义。但是目前的研究也存在一些局限性,主要表现在以下几个方面:

(一)研究总量不足,尤其是高水准的研究成果欠缺。基本公共服务均等化的提出,旨在解决我国改革开放以来在关乎民生的教育、医疗卫生、社会保障、就业、公共基础设施等方面存在的城乡差异、区域差异问题,这些差异在民族地区表现得尤为突出。党和政府在近几年来关于基本公共服务的重要决策中一次次强调,要

① 参见张文礼,卢少波.甘肃省城乡基本公共服务均等化状况调查分析[J].西北师大学报,2011(4);谷禾.云南农村基本公共服务均等化的问题与对策[J].云南财经大学学报,2010(4);张序,方茜.民族地区基本公共服务均等化分析[J].经济体制改革,2009(4).

② 成艾华.财政转移支付提升民族地区基本公共服务的均衡效应评价[J].中南民族大学学报,2010(4):134.

③ 郭喜,黄恒学.基本公共服务均等化的民族地区公共产品供给[J].山西大学学报,2011(1):119~120.

④ 刘梅.民族地区基本公共服务均等化的实现路径:基于财政收支结构的分析[J].西南民族大学学报,2010(6):192.

⑤ 常亚南.主体功能区划分下的民族地区基本公共服务均等化对策研究[J].理论导刊,2011(5):39.

⑥ 陈晓龙.欠发达地区实现基本公共服务均等化的路径选择[J].西北师大学报,2010(4):65.

⑦ 常亚南.主体功能区划分下的民族地区基本公共服务均等化对策研究[J].理论导刊,2011(5):39.

加大对民族地区的支持力度,民族地区是基本公共服务均等化实现的重点地区与难点地区。相应的,学术界应当重视对民族地区基本公共服务均等化的研究,为党和政府制订政策提供有益的参考。而目前,学术界更关注于基本公共服务均等化的理论探讨以及城乡均等化的实现,对民族地区基本公共服务均等化的研究力度不足,相关成果数量还不够多,尤其是高水准的研究成果更是欠缺。

(二)研究模式僵化,忽视对策研究。目前对于民族地区基本公共服务均等化问题的探讨,较多表现为两种研究模式。第一种模式,基本思路为“提出问题——分析原因——找出对策”。这种研究模式的成果在成果总量中占相当比例,虽然这种研究模式保证了研究的完整性,但是平均使力,很难提出富有价值、切合实际、针对性强的对策建议。第二种模式可以称为比较模式,即将民族地区与非民族地区、东部发达地区进行比较,找出民族地区在基本公共服务均等化方面所存在的差距。其实,民族地区由于历史、自然和社会等各方面原因,与其他地区不仅在基本公共服务方面存在差距,在其他众多方面都有很大差距,这已是不争的事实。所以我们在已经基本了解造成民族地区基本公共服务非均等化的原因后,要突破现有的研究模式,今后的研究重点应该是如何实现民族地区基本公共服务均等化,提出切实实现民族地区基本公共服务均等化的对策建议,这才是我们研究的意义所在。

(三)重视方法运用,缺乏政策学关注。有研究者认为,目前对于民族地区基本公共服务均等化问题的研究,定性研究过多而定量研究不足,因此提倡多作定量研究。笔者认为,研究方法虽然很重要,影响着我们对事物的认知程度,但它只是手段而不是最终目的。方法本身并无优劣,无论是选择数据验证模型也好,还是基于事实的深刻分析也好,研究者的最终目标都是为了解决实际问题。目前对于民族地区基本公共服务均等化的研究,最根本的问题不在于方法的运用与变化,而在于缺乏政策学关注。基本公共服务均等化属于多学科交叉的研究领域。现有成果中,研究者们以经济发展与财力差距作为前提假设,进行了很多经济学与公共财政学的分析,相比较而言,从公共政策的视角出发审视这一问题的成果明显不足。民族地区基本公共服务均等化的实现,本身是一个资源与机会的再分配问题,微观层面上意味着具体政策的创建与调整,宏观层面上意味着配套制度的改革与创新,需要整体性的政策框架的设计与建立,所以仅从经济学与公共财政学的角度进行研究是不够的,必须给予这一问题公共政策学理论的关注。通过政策引导,实现民族地区基本公共服务均等化。

[收稿日期]2012-01-23

[作者简介]单菲菲(1980~),女,兰州大学管理学院讲师,博士。兰州 730000

A Review on the Equalization of Basic Public Services in Minority Autonomous Areas: From the Perspective of Public Policy

Shan Feifei

Abstract: Along with the concept of the equalization of basic public services is proposed, scholars conducted the studies of this concept applied in the minority autonomous areas. In essence, the equalization of basic public services is a public policy. Therefore, the present paper attempts to sum up the research results and presents a review from the perspective of the public policy. The review is stated from three aspects including the value orientations, systems and processes of the policies, which may help the readers to have an overall understanding of the study conditions of the equalization of the basic public services.

Key words: minority autonomous areas; equalization of basic public service; public policy; review