

# 民族地区基本公共服务均等化治理：从“缩小地区间财力差距”到“提升人民群众获得感”

——以中国西藏公共卫生服务供给为例

Governance of Equalization of Basic Public Services in Ethnic Areas: from “Narrowing the Financial Gap between Regions” to “Improving the People’s Sense of Access”

—Taking China’s Tibet Public Health Service Supply as an Example

刘莹<sup>1</sup> 陈志敏<sup>2</sup> 张志城<sup>3</sup>

Ying Liu<sup>1</sup> Zhimin Chen<sup>2</sup> Zhicheng Zhang<sup>3</sup>

1. 西藏大学经济与管理学院 中国·西藏 拉萨 850000

2. 西藏大学教育学院 中国·西藏 拉萨 850000

3. 中国人民银行 中国·西藏 昌都 854000

1. School of Economics and Management, Tibet University, Lhasa, Tibet, 850000, China

2. College of Education, Tibet University, Lhasa, Tibet, 850000, China

3. The People’s Bank of China, Changdu, Tibet, 854000, China

**摘要：**民族地区的发展受到诸多因素的制约，基本公共服务均等化的推进是因素之一。论文通过中国卫生统计年鉴，以中国西藏公共卫生服务供给状况为例进行定量研究，分析民族地区基本公共服务均等化存在的共性问题。由此得知，民族地区公共服务供给在数量和质量上都存在欠缺之处。因此，民族地区以国家治理体系现代化来推进基本公共服务均等化为出发点，从加大供给力度、创新供给模式、强化制度设计等方面推进民族地区基本公共服务均等化。

**Abstract:** The development of ethnic regions is restricted by many factors, one of which is the advancement of the equalization of basic public services. The paper passed the China Health Statistics Yearbook, take China’s Tibet public health service supply status as an example to carry out quantitative research, analyze the common problems existing in the equalization of basic public services in ethnic areas. From this we know, there are deficiencies in the quantity and quality of public service supply in ethnic areas. Therefore, the ethnic regions take the modernization of the national governance system to promote the equalization of basic public services as the starting point, and promote the equalization of basic public services in the ethnic regions from the aspects of increasing supply, innovating supply models, and strengthening system design.

**关键词：**民族地区；基本公共服务均等化；获得感

**Keywords:** ethnic areas; equalization of basic public services; sense of gain

**DOI:** 10.12346/emr.v3i6.4803

## 1 引言

实现基本公共服务均等化是一个历史的、经济的、社会的和政治的命题，是国家治理的重要目标。国务院印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》明确了中国基本

公共服务均等化基本内涵。第一，基本公共服务主要是由政府主导，它保障了全体公民生存发展的基本需要，并适应经济社会发展水平；第二，基本公共服务均等化是指所有公民都能得到公平公正的对待。基本公共服务是否均等、搞得好不好，

【作者简介】刘莹（1997-），女，中国河南商丘人，在读硕士，从事民族地区公共事业管理研究。  
陈志敏（1996-），女，中国江苏南京人，在读硕士，从事教育学原理研究。  
张志城（1993-），男，中国陕西商洛人，本科，初级经济师，从事行政管理研究。

归根结底是衡量服务对象的获得感<sup>[1]</sup>。习近平总书记也多次提到“改革的最终目标是要让人民群众有更多的‘获得感’”。可以说，中国基本公共服务均等化已经开始从“缩小地区间财力差距”进入了“提升人民群众获得感”的新时代。

民族地区群众获得感是保证民族团结、实现共同发展的重要基础，重视群众获得感是贯彻以人民为中心发展思想的重要体现。民族地区群众获得感的提升有利于构建中华民族共同体。获得感是中国国家治理与政治叙事的重要概念，是治理的良政基准与善治标尺<sup>[2]</sup>。民族地区是中国的一个重要组成部分，在中国共产党党中央、中华人民共和国国务院指导、相关部委大力支持下，强调把基本公共服务，特别是城乡基本公共服务均等化作为一项重要的政治任务、重大的发展问题和重大的民生工程来抓，取得了一定的进展和成效，增强了人民群众的获得感、幸福感和安全感。同时，民族地区城乡基本公共服务均等化差距仍然很大，特别是与全国欠发达地区相比，公共服务供给数量和质量等问题更是层出不穷。如果这些问题得不到及时解决，就会成为制约民族地区经济社会可持续发展的瓶颈，成为决战脱贫攻坚、决胜全面小康的明显短板<sup>[3]</sup>。基于上述认识，审视新时代民族地区基本公共服务均等化具有重要意义。

## 2 民族地区基本公共服务非均等化现状：以中国西藏公共卫生服务供给为例

### 2.1 民族地区公共卫生资源配置整体性滞后

为了更好地了解民族地区公共卫生资源配置现状，笔者对中国西藏和五个民族自治区的公共卫生资源及全国平均水平进行了对比（如表1所示）。从表1可以看出，在人均卫生经费支出方面，民族人均卫生经费支出与全国均值相差不大，中国西藏人均卫生经费略高于民族地区均值；从卫生资源分布看，中国西藏医疗机构病床数等硬件条件低于全国均值11.5个百分点。卫生技术人员数等软件设施跟全国均值相比，也同样落后全国均值12.6个百分点。根据以上比较，五个民族自治区是全国相对薄弱的区域，单看公共卫生资源，也是比较薄弱。从上述对比研究可见：整体来看，民族地区和全国均值相差不大，但与其他非民族地区省份相比仍有很大差距；而且还发现，其他发达省市整体配置水平远远高于中国西藏。

表1 民族地区与全国公共卫生资源配置情况比较表

指标	全国均值	民族地区均值	西藏值
人均卫生经费支出(元)	3783.83	3837.19	4143.04
每万人口医疗卫生床位数(张)	60.30	59	48.80
每万人拥有卫生技术人员数(人)	68	68	55.40

资料来源：卫生部《中国卫生统计年鉴（2019年）》，国家卫生健康委员会。

### 2.2 中国西藏公共卫生资源远滞后于全国平均水平及部分省市

笔者参考《中国卫生统计年鉴（2019）》，对中国西藏与全国及其他省份的公共卫生资源状况进行了比较（如表2所示），把千人床位数、千人注册护士数及千人执业医师数作为测量公共卫生资源配置的简要指标<sup>[4]</sup>，从表2中可以看出，从卫生资源分布状况看，中国西藏的千人床位数远落后于全国平均水平，同时其执业医师等软件设施也落后于全国平均水平，并且它们与其他东部发达省市差异都比较大。这意味着，中国西藏的公共卫生资源总体配置水平比全国平均水平低，与东部其他发达省份的差距更大。中国西藏公共卫生资源匮乏和西藏卫生事业发展滞后密切相关，是历史原因和政府注重经济建设等多种实际情况共同作用形成的。由此可知，中国西藏卫生事业的发展仍然任重道远。

表2 2019年西藏与部分省市卫生资源配置情况比较（每千人口）

	西藏	全国	北京	上海	江苏	浙江
床位数(张)	4.87	6.30	5.93	6.03	6.39	5.99
执业(助理)医师数(人)	2.70	2.80	4.90	3.10	3.20	3.50
注册护士数(人)	1.70	3.20	5.30	3.80	3.50	3.80

资料来源：卫生部《中国卫生统计年鉴（2020年）》，国家卫生健康委员会。

### 2.3 中国西藏区内公共卫生资源配置差异较大

通过比较中国西藏城县区域公共卫生资源配置，发现了城区与县乡之间的差异性（如表3所示）。从表3中可以看出，中国西藏的床位数、执业医师数、卫生技术人员数与注册护士数均落后于全国均值，同时中国西藏城县区域差距也很明显。县级以下基层公共卫生资源配置水平不仅明显落后城区平均水平，还远远落后中国西藏全区均值。这凸显了西藏城县公共卫生资源的不公平状况，资源过于集中于城区，县乡资源十分稀缺，很大程度影响了基本公共服务均等化发展。

表3 2019年西藏城乡医疗卫生资源配置基本情况（每千人口）

	床位数(张)	卫生技术人员数(人)	执业医师数(人)	注册护士数(人)
西藏全区	4.87	6.0	2.0	1.7
西藏城区	4.57	5.8	2.2	2.1
西藏县级	3.78	4.5	1.3	0.9
全国	6.30	7.3	2.3	3.2

资料来源：卫生部《中国卫生统计年鉴（2020年）》，国家卫生健康委员会。

## 3 政府治理视角下民族地区基本公共服务非均等化发展的归因分析

对中国西藏公共卫生服务供给分析表明，民族地区基本公共服务存在不均衡现象，也反映出其管理模式和制度层面

存在缺陷。笔者认为,其根源在于政府元治理的缺失。所谓元治理就是一种治理机制,指“治理的治理”,它对市场、国家、公民社会等治理形式进行重新组合,宏观安排<sup>[5]</sup>。因着这些特点,政府是元治理的唯一主体,它对问题开展网络化等的治理活动引导、安排。在基本公共服务均等化发展问题中,政府的制度设计缺陷、区域间经济发展的不平衡等都是造成民族地区非均等化的逻辑归因。

### 3.1 区域经济发展失衡导致民族地区基本公共服务供给缺失

经济发展是公共服务有效供给的物质基础。从长期来看,受区域间经济发展不平衡、制度设计缺陷等因素的影响,地区间经济发展的差异导致民族地区基本公共服务供给不足。例如,2019年中国西藏GDP为0.17万亿元,占广东的1.58%;中国西藏财政收入221.90亿元,占广东省的1.75%;中国西藏人均中国生产总值为4.89万元,在全国占比68.97%。据国家民委统计,2019年全国五个自治区国内生产总值为5.74万亿元,仅相当于全国的5.82%。由此可见,民族地区经济总量偏低、财政收入薄弱是造成公共服务供给的财力支出难以保障的主要原因,从而引发了基本公共服务非均等化现象。

### 3.2 地域结构不合理导致民族地区公共服务非均等化

民族地区基本公共服务供给存在着明显的地域特征,也就是说,在经济相对发达的民族地区,其基本公共服务供给数量与质量均较高,而经济相对落后的地区则明显偏低,由区域结构的不合理导致民族地区基本公共服务出现明显的非均等化特征。一方面是供给主体以政府为主,市场主体和社会参与较少;另一方面,在政府主体中,中央政府和各地方政府作为供给者的责任不明确,导致作用发挥不均现象仍然突出。

### 3.3 制度设计缺陷导致民族地区基本公共服务供给不均衡

英国政治哲学家巴利认为,任何形式的不公平最终都会导致制度的不公平。在基本公共服务均等化的发展过程中,中国政府采取了差异化的供给制度设计,也就是说,城乡二元结构是导致区域间不平等发展的制度根源。在整个经济的弱势环境下,政府以“剪刀差”形式积累财富,实施城市优先发展战略,以制度形式在城市区域投入更多资源,以保障城市的进一步发展。同时,现行公共服务供给制度存在一定的缺陷,很多整体性、基础性的公共服务,应该由中央财政统一提供,但实际上,却出现了责任下移或基层财政配套供给等大量现象。民族地区政府财政收入不足,难以保证基本公共服务有效供给。

## 4 有效的政府治理:加强民族地区基本公共服务均等化的路径选择

在公共管理语境中,政府、社会和公众等多元主体能够

通过互动协商,实现对行动的共同认可,达到整合利益、实现公共目标、满足人民的需求的一种活动叫治理<sup>[6]</sup>。笔者认为,从当前中国发展的实际出发,加强基本公共服务均等化是适应国家发展需要和党执政理念的战略措施。党和政府从国家利益出发,通过政策引导,在公共服务供给结构中引入更多的社会力量与市场资本,形成政府、市场和社会协同发展的网络化结构,从而提高服务供给效率,使政府合法性大大提高。

### 4.1 强化服务型政府建设,加大基本公共服务供给力度

建设服务型政府是当前中国经济社会发展的必然要求。中国共产党第十八次全国代表大会提出,政府一定要转变政府职能,深化行政体制改革,改革行政管理体制,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。因此,建设服务型政府应确立有限、法治、民主的政府政策,加快转变政府职能,实现从强调经济建设的服务转变为发展民生的服务型模式。对民族地区等欠强化政府社会公共服务职能履行,提升公共服务能力。同时,在民族地区基本公共服务供给过程中,中央和地方政府要及时进行监督,对独立的第三方进行监督。对民族地区等欠发达地区,明确服务型政府建设理念,抑制“只发展经济”的冲动,加强公共服务职能的示范;深化管理方式改革,强化政府社会公共服务职能履行,提升公共服务能力。同时,在民族地区基本公共服务供给过程中,中央和地方政府要按照基本公共服务的基本规定对独立的第三方机构进行及时监督。

### 4.2 创新基本公共服务提供方式,建立政府主导、市场引导、社会参与的多元供给机制

作为提供社会基本公共服务的政府,承担着主要供给责任和制度供给。在民族地区城乡基本公共服务供给中,政府首先要确立其主体地位和主导作用,创新原有的供给机制,实现从传统的规制框架向现代服务型政府的转变。其次,强调政府在提供城乡基本公共服务中的主导作用,并重视市场和社会力量的多元参与。最后,扩大和增加基本公共服务的范围和数量,作为基本公共服务供给的新模式优势,一定程度上缓解了政府基本公共服务供给中的供需矛盾,同时也有利于消除政府对基本公共服务的垄断。

### 4.3 推进制度变迁,强化民族地区基本公共服务的制度供给

制度变迁是制度的替代、转换和交易的过程。诺思认为,制度变化将受到供给驱动和需求驱动等因素的影响。在中国当前利益结构和政府文化等因素的影响下,政府加快了制度变迁,促进了基本公共服务均等化的供给。因此,政府应根据各地区的实际发展状况,采取相应的财政政策、货币政策和产业政策,对处于劣势地位的民族地区制定了“劣势补偿原则”,建立有倾斜性的财政转移支付制度,加强法制供给,并确立公平的供给标准,使得区域间经济社会发展的差距不

断缩小, 最终实现基本公共服务均等化。

## 5 结语

新时代, 中国基本公共服务均等化已经从“缩小地区间财力差距”迈向“提升人民群众获得感”, 这不仅是对新的社会主要矛盾的适应, 也是国家治理现代化的价值导向<sup>[7]</sup>。中国共产党第十九次全国代表大会中明确提出“到 2035 年, 基本公共服务均等化基本实现”, 这意味着中国基本公共服务均等化已经实现逐渐以人民群众获得感和国家利益为价值导向, 以人民为中心的理念, 这自然就要更加强化基本公共服务均等化。当前, 政府治理正处于快速变迁时期, 这为民族地区公共服务均等化建设带来了契机。

## 参考文献

[1] 杨宜勇, 曾志敏, 辛向阳, 等. 助推国家治理体系现代化促进均

等化提升获得感——《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》专家解读(下)[J]. 宏观经济管理, 2017(10):49-54+80.

- [2] 王浦劬, 季程远. 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度[J]. 中国行政管理, 2018(1):6-12.
- [3] 赵涛. 新时代民族地区城乡基本公共服务均等化制度优化路径探析[J]. 云南行政学院学报, 2020, 22(5):113-118.
- [4] 陈会方, 许虹. 民族地区基本公共服务均等化问题特征与政府治理变迁——以广西公共卫生服务供给为例[J]. 学习与探索, 2014(7):57-60.
- [5] 唐任伍, 马宁, 刘洋. 中国政府机构改革: 元问题、元动力与元治理[J]. 中国行政管理, 2018(11):21-27.
- [6] 黄健荣. 公共管理学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [7] 缪小林, 张蓉, 于洋航. 基本公共服务均等化治理: 从“缩小地区间财力差距”到“提升人民群众获得感”[J]. 中国行政管理, 2020(2): 67-71.

(上接第 11 页)

能源经济结构转型。在积极开展多方能源合作的同时, 也要注重能源合作的独立性。追求合作方式的多元化, 避免国际能源市场波动对中国能源市场以及经济发展产生不利的影响。

## 参考文献

- [1] 李建民. 油价下跌和新冠肺炎疫情下的俄罗斯经济: 影响与政策选择[J]. 俄罗斯学刊, 2020, 10(3):5-26.
- [2] 童珊, 苟利武. “北溪—2”管道建设与俄美欧能源博弈[J]. 现代国际关系, 2020(5):23-30.
- [3] Сеть в напряжении. Как пандемия коронавируса изменила планы электроэнергетиков?[EB/OL]. Режим доступа: <https://rg.ru/2020/06/01/kak-pandemiia-koronavirusa-izmenila-planyelektroenergetikov.html>, 2020-06-01.
- [4] 尚月, 韩奕琛. 俄罗斯对当前国际能源局势变化的认知及应对

[J]. 俄罗斯东欧中亚研究, 2021(2):75-94+152.

- [5] 曹峰毓. “欧佩克+”机制与俄罗斯、沙特、美国的能源博弈[J]. 阿拉伯世界研究, 2020(3):3-22+157.
- [6] 王永中, 周伊敏. 新冠肺炎疫情和价格战叠加影响下的国际原油市场走势[J]. 中国远洋海运, 2020(4):30-33+8.
- [7] 叶莲娜. 俄罗斯能源产业发展面临的问题及对策[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2018.
- [8] Грозин А, Корнеев А, Ершов Ю, et al. “Защита Лугара”: американская администрация бросает очередной[J]. “энергетический вызов” России // Нефть, 2008(5):105.
- [9] 石泽. 疫情危机对俄罗斯油气业的双重影响[J]. 中国投资: 中英文, 2020(Z6):16-17.
- [10] Энергетика и промышленность России: Что будет дальше из-за коронавируса в энергетике?[EB/OL]. Режим доступа: <https://www.eprussia.ru/news/base/2020/4959962.htm>, 2020-03-23.