

民族地区基本公共服务实现机制优化路径研究

伍文中 | 唐霏 | 李勤

当前,我国民族地区存在着民族辖区政府自我供给、中央政府纵向供给、对口支援横向供给三种主要的基本公共服务均等化实现机制。从现实运行情况来看,既有实现机制未能有机耦合,合力效应不显著,影响了均等化进程。如何在各自优化的基础上促进三种实现机制的有机耦合与整合优化,最终促进区域协调发展和民族团结,进而实现民族地区精准化脱贫亟需深入研究。

民族地区多圈层公共产品供给现状及问题分析

(一)民族地区基本公共服务均等化既有实现机制现状分析。目前民族地区基本公共服务均等化实现机制主要有三个主体:民族地区政府、中央政府、对口援建省份政府。三个主体形成了三种运行机制:民族辖区政府的自我供给机制、中央政府的纵向供给机制、援建省份的横向供给机制。在当前财政运行体制及政府治理架构下,三种实现机制运行各有特点,这导致了三者在民族地区基本公共服务供给进程中的效应差异,同时也衍生了各自之间的冲突和矛盾。我国民族地区各级政府是基本公共服务均等化的供给主体,但不是财力主体。一是财力难以自给,财政依赖性强。

二是民族地区大部分属于“小聚居”形式,且地处贫困农村、边疆地区、边远高寒山区和生态保护地区,加大了民族地区地方政府提供基本公共服务的难度和成本。三是中央与民族地区之间公共事权界定不清,尤其是代理性事务,如区域安全、边界治安、民族文化保护、反分裂等,其受益范围超出了民族地区行政主体。为保证民族地区基本公共服务水平,从2000年起,中央财政设立民族地区转移支付,支持民族地区加快发展。2010—2012年,中央财政对8个民族省区的转移支付总额达26055亿元,2013—2014年,中央财政安排民族地区转移支付分别增长10.5%、12.1%。但不容乐观的是,现行纵向财政转移支付制度尚不健全,其财政均等化功能不足。尤其是单一纵向模式、以控制为主的政策导向等原因弱化了现行纵向转移支付对民族地区基本财政能力均等化的保障。援建省份对民族地区基本公共产品的横向供给机制主要通过多种形式的对口支援完成。必须看到,对口支援在取得了一定成效的同时,尚存诸多不尽如人意之处。例如,对口支援能否常态化?对口支援到底是应急行为还是常态化的政策杠杆?如何实现其规范化和法制化改革?这些问题导致援建过程中的

持久性和积极性难以有法律保证。

(二)民族地区基本公共服务均等化实现状况分析。民族地区基本公共服务到底“短板”在哪里?结合相关的研究发现,数量上差别不大甚至占优,但是质量差距很大。以医疗卫生基本公共服务为例,民族地区每万人拥有病床数自2010年起就高于东中部地区。我国广泛使用“人均标准”来衡量基本公共服务水平。这本无可厚非,但是民族地区人口稀少,任何的公共服务用人口平均都产生了放大效应,“被”扩大了。因为,任何级别的政府提供任何一项公共服务都有一个不随人口变化的固定部分。这个固定部分不应该拿出来“人均”,应以固定部分之外的边际值作为衡量标准。另外,在现阶段,基本公共服务的考核标准多采用数量标准,这样就容易忽略这些数量背后的质量因素。比如,东部地区每万人拥有医生数里面的主任医师、院士、名家数量远高于民族地区。

(三)三种实现机制的一致性及差异性。三种实现机制的一致性。民族地区政府囿于财力制约,往往将提供公共服务作为政府首要职能。中央财政对民族地区纵向补助或者直接投资建设,都着眼于重大民生项目和外溢性很强的基本公共服务项目。各援建省份对民族地



区的支援重点基本瞄准民生领域，尤其是教育、医疗卫生、公路等基本公共服务领域。

三种实现机制的差异性。一是约束条件的差异性。无论民族辖区政府还是援建省份都必须受中央政府的监督和指导。中央政府可以主动承担责任，也可以通过制度安排转嫁风险和责任(如通过号召对口支援来缓解其财政约束)。对口援建省份在“不低于上一年财政支出1%”的硬约束下，其行为受到地方财政能力、辖区居民福利水平等约束。民族辖区政府在双重支持的条件下，渐渐摆脱财政能力制约，但极有可能产生依赖性和财政惰性。二是作用方式的差异性。尽管三个主体作用方向一致针对基本公共服务或民生领域，但其作用方式不尽相同。中央财政的纵向支持一般通过财政转移支付；对口援建省份主要通过民生救济、灾害援助、经济合作等形式。具体执行方式主要有“开支票”和“交钥匙”等形式。三是持续时效的差异性。实现民族地区基本公共服务均等化，是民族辖区政府持续动力，也是中

央政府时刻关注的问题。因此，这两大主体行为的持续性较强。而援建省份则不同，受政绩考核机制、本辖区居民服务刚性化压力等约束，援建省份希望进行一些短平快的支持项目，那些旷日持久的支援往往带来巨大经济压力。

民族地区基本公共服务均等化实现机制的优化路径

在当前的行政格局下，三大主体的实现机制要实现稳定均衡，就是在中央政府的领导下，动用多种政治和经济资源，尽快提高民族地区基本公共服务水平。具体可以量化为民族地区基本公共水平大幅度提高、中央财政宏观调控能力增强、援建地区居民公共服务水平三个方面。因此，在这个主从博弈进程中，三大主体行为的均衡条件为：一是当中央政府对非民族地区财政转移支付均等化程度显著时，民族辖区的财政努力程度必须等于援建省份的财政努力程度。二是当中央政府对非民族地区财政转移支付均等化程度不显著时，民族辖区的财政努力程度必须大于援建省份的

财政努力程度。如果不能满足以上两个条件，最优解不存在。也就是说，在民族地区基本公共服务均等化实现进程中，中央政府的纵向支持、民族辖区政府的自我供给、对口援建省份的横向供给有序、高效运行的前提条件就是：中央财政公正的转移支付体系加上民族辖区政府的积极努力再加上援建省份利益保障。

为实现三大机制的优化耦合，必须在公平和效率基础上，构建“三驾马车”并驾齐驱的运行机制。

(一)三大实现机制深度优化的方向在于降低民族地区自我供给的依赖性、纠正中央政府纵向供给的结构偏差性、避免对口支援横向供给的随意性。使得三大实现机制既立足公平，又兼顾效率；既体现政治意图，又遵从经济规律。

(二)必须在厘清三大实现机制作用边界的前提下进行有机耦合。民族辖区政府应该固守基础性领域；中央政府应侧重于强外溢性领域；对口支援应侧重于民生帮扶领域。最终形成以民族辖区政府为主体，中央政府和援建省份为两翼的“三驾马车”运行格局。

(三)建立一个以民族地区为“点”，中央政府为“轴”，对口支援为“线”的网络状、多层次民族地区基本公共服务供给机制。这些“点”、“轴”、“线”交织在一起，形成了一个多圈层的民族地区基本公共服务均等化实现格局。在这个三圈层的格局中，民族辖区政府为最内部的圈层、中央政府为第二圈层、援建省份为第三圈层。一旦时机成熟，可以实现退出机制，首先退出的是援建省份，这是分税分权财政体制的必然结果。假以时日，民族地区财政完全自立，中央政府财政转移支付也可适度退出，甚至完全退出。□

(作者单位：广东技术师范学院)

责任编辑 雷艳