

兰西格经济区基本公共服务均等化研究*

安树伟¹, 李琪²

(1. 西北大学中国西部经济发展研究中心; 2. 内蒙古财经学院经济学院)

摘要: 根据兰西格经济区内各市(区、县)的基本公共服务水平现状, 可将经济区基本公共服务分为良好地区、一般地区和较差地区, 这三类地区的基本公共服务水平差异大且各有特点, 需要重点解决的问题也不同。只有分类解决、区别对待不同类型区, 才能更好地实现基本公共服务均等化。

关键词: 兰西格经济区; 基本公共服务; 均等化

中图分类号: F127 **文献标识码:** A **文章编号:** 2001-0091 (2013) -0038-0043

作为下一步国家西部大开发重要的经济增长带——兰西格经济区(下文简称经济区), 共涉及甘肃、青海两省的五个地级市、五个自治州和一个地区。目前经济区发展水平比较落后, 经济区内各市(区、县)基本公共服务差异显著, 区内城镇职工养老保险等方面的差距甚至超过了区域间的差距, 且多数区、县的基本公共服务不能满足人民群众的需求。因此, 无论是缓解社会矛盾、促进社会公平, 还是推动经济区经济可持续发展, 都需要对经济区内部基本公共服务发展水平进行深入的分析。

一、经济区各市(区、县)基本公共服务现状

目前东部基本公共服务发展速度快、水平高, 处于全国领先地位; 西部接近全国平均水平, 但和东部有一定差距。兰西格经济区基本公共服务水平整体好于甘肃、青海两省, 部分好于西部地区; 经济区内各市(区、县)的基本公共服务水平差异显著(附表1), 且各类地区各有不同。下文运用主成分分析法对经济区内各地区基本公共服务水平的差异进行分析。

(一) 指标选取

针对各个单项指标, 统一其方向, 采用极大值指标, 见表1

(二) 分析结果

根据基本公共服务得分从高到低, 分别为海晏县、西宁市辖区、兰州市辖区、白银市辖区、格尔木市、临夏市、凉州区、刚察县、乌兰县、德令哈市、平安县、都兰县、天俊县、

*安树伟, 西北大学中国西部经济发展研究中心研究员、博士生导师; 李琪, 内蒙古财经学院讲师。

尖扎县、祁道县、共和县、水靖县、门源县、互助县、贵德县、天祝县、化隆县、临洮县、循化县、景泰县、湟源县、大通县、古浪县、临夏县、和政县、靖远县、陇西县、会宁县、渭源县、永登县、安宁区、民和县、乐都县、康乐县、积石山县、通渭县、东乡县、榆中县、同仁县、湟中县、皋兰县、广河县。

表 1 兰西格经济区基本公共服务区域差异评价指标

一级指标	二级指标
义务教育	普通小学专任教师与在校学生比
	普通初中专任教师与在校学生比
	小学适龄儿童入学率（%）
	小学毕业生升学率（%）
公共卫生与基本医疗 技术人员数	技术人员数
	医院、卫生院数量
	医院、卫生院床位数
社会保障	城镇职工养老保险比率（%）
	失业保险比率（%）
	城镇职工医疗保险比率（%）
	城镇享受最低生活保障比率（%）
	农村享受最低生活保障比率（%）
	参加新农村合作医疗比率（%）
公共就业与服务	城镇登记失业率（%）

需要说明的是，2009 年海晏县人口密度为 8.6 人/km²，同期经济区平均人口密度为 38.2 人/km²；格尔木市（不含唐古拉山镇）面积占经济区面积的 17.5%，人口仅占经济区的 0.8%，也就是说即使在基本公共服务水平相当的情况下，一些人均指标会因人口少而位居前列，会因面积大而靠后。即，海晏县的综合得分高于当地基本公共服务的实际水平，格尔木市的综合得分低于其基本公共服务的实际水平。

对上述结果进行聚类分析，结果如表 2 所示。

表 2 2009 年兰西经济区各市（区、县）基本公共服务水平聚类分析结果

类型	范围
基本公共服务良好	海晏县、西宁市辖区、兰州市辖区
基本公共服务一般	白银市辖区、格尔木市、临夏市、凉州区、刚察县、乌兰县、德令哈市、平安县、都兰县、天峻县、尖扎县、祁连县、共和县、水靖县、门源县

基本公共服务较差	互助县、贵德县、天祝县、化隆县、临洮县、循化县、景泰县、湟源县、大通县、古浪县、临夏县、和政县、靖远县、陇西县、会宁县、渭源县、永登县、安定区、民和县、乐都县、康乐县、积石山县、通渭县、东乡县、榆中县、同仁县、湟中县、皋兰县、广河县
----------	--

海晏县、西宁市辖区、兰州市辖区为基本公共服务良好地区。这类地区的基本公共服务水平远高于经济区平均水平，也高于西部地区平均水平，接近全国平均水平，各项公共事业发展水平高。白银市辖区、格尔木市等 15 个市（区、县）为基本公共服务一般地区。基本公共服务整体水平高于经济区平均水平，但低于良好地区的平均水平。互助、贵德、天祝等 29 个区、县为基本公共服务较差地区。基本公共服务整体水平低于经济区平均水平，提升基本公共服务水平的任务依然艰巨。

二、经济区基本公共服务存在的主要问题

就经济区整体而言，基本公共服务水平低于全国平均水平，与东部地区尚有较大差距，存在义务教育基本普及，教学质量有待提高；公共卫生、基本医疗与居民需求差距较大；公共就业服务水平落后等问题。就经济区内部而言，主要存在以下问题：

（一）教育资源分布不均

校舍资源总量不足，并且城乡中小学校舍的质量差距仍然明显；教师数量整体不足，同时差距较大，尤其是积石山县的小学生师比达到了 33.4：1，是经济区的近两倍，安定区的中学师生比为 25.6，是经济区的 1.6 倍；小学毕业升学率差距较大，2009 年，最低的刚察县和最高的兰州市辖区相差 46.0 个百分点。

（二）医疗资源拥有量差异显著

和政县、古浪县、景泰县等 18 个区、县的医院、卫生院数量低于经济区平均水平，难以满足居民需求。同仁县、安定区、化隆县等 39 个市（区、县）的医院、卫生院床位数量低于经济区平均水平，尤其同仁县仅为经济区平均水平的 1/7 多。东乡县、榆中县、化隆县等 37 个市（区、县）的技术人员数量偏少，尤其东乡县仅为经济区平均水平的 1/3。

（三）基本社会保障覆盖率地区差距大

2009 年，经济区平均城镇职上养老保险率为 46.7%，最高的西宁市辖区为 99.4%，最低的共和县仅为 16.3%，低于经济区平均水平的市、区、县共有 26 个。2009 年，经济区平均失业保险率为 63.6%，大通县、天峻县等 26 个市、区、县低于经济区平均水平，其中大通县参加失业保险的比率仅为 4.3%。2009 年，经济区平均城镇职上医疗保险率为 67.1%，皋兰县、榆中县、永登县等 14 个区、县低于经济区平均水平。

2009 年，经济区享受城镇最低生活保障的平均比率是 10.2%，低于经济区平均水平的

有兰州市辖区、西宁市辖区、凉州区、互助县、会宁县、榆中县;经济区享受农村最低生活保障的平均比率是 11.3%,其中兰州市辖区、民和县、化隆县等 33 个市、区、县低于经济区平均水平。

2009 年,经济区参加新型农村合作医疗的平均比率为 90.6%,会宁县、德令哈市、临夏市等 21 个市、区、县低于经济区平均水平。

三、经济区基本公共服务差距产生的原因

一般认为,人均 GDP (AGDP)、人均地方财政一般预算收入 (ACZS)、农村居民人均纯收入 (NMC)、财政自给率 (CZL)、人均地方财政一般预算支出 (ACZZ) 和城镇化率 (CZHL) 等因素会影响基本公共服务水平 (DF),根据经济区各市 (区、县) 的数据,利用 Eviews5.0 建立相关系数矩阵,因海晏县和格尔木市的特殊性,故在此分析不包括这两个县 (市),结果见表 3。

表 3 相关系数矩阵

	DF	AGUP	ACZS	NMC	CZL	ACZZ	CZHL
DF	1.000000	0.736469	0.664944	0.770151	0.635690	0.236831	0.882218
AGDP	0.736469	1.000000	0.777928	0.748602	0.616029	0.239320	0.741280
ACZS	0.664944	0.777928	1.000000	0.579687	0.736210	0.655340	0.633531
NMC	0.770151	0.748602	0.579687	1.000000	0.703112	0.284638	0.748282
CZL	0.635690	0.616029	0.736210	0.703112	1.000000	0.480054	0.647396
ACZZ	0.236831	0.239320	0.655340	0.284638	0.480054	1.000000	0.114897
CZHL	0.882218	0.741280	0.633531	0.748282	0.647396	0.114897	1.000000

从相关系数矩阵中可以看出:第一,人均 GDP、人均地方财政一般预算收入、农村居民人均纯收入、财政自给率、人均地方财政般预算支出、城镇化率与基本公共服务水平的相关系数分别为 73.6% ,66.5% ,77.0% ,63.6% ,23.7%和 88.2%,也就是说除了人均地方财政一般预算支出外,其余因素均与基本公共服务有较高的相关性;第二,影响基本公共服务

水平的因素内部存在较高的相关性，说明对基本公共服务水平的解释存在重复性。

为了消除多元回归模型中解释变量的多重贡献性，通过采用逐步回归法建立基本公共服务水平和影响因素之间的模型：

$$DF=1.032032+6.955554CZHF+0.000383NMC$$

$$(6.782073)(2.438648)$$

$$R^2=0.805805F=87.13900$$

通过对模型的分析，发现城镇化率和农村居民人均纯收入是影响经济区内部基本公共服务水平的主要因素。可能的原因：第一，城市的基本公共服务水平远高于农村，即基本公共服务城乡差距很大。差距大是因为长期以来农村公共产品供给遵循的基本原则是“自力更生为主、国家支持为辅”，从而延缓了城乡基本公共服务差距缩小的进程；各级财政资源配置的重心仍在城市。2007 年青海省 80%的卫生资源集中在城市，占全省 63%的农牧民只享受了 20%的卫生资源。第二，农村公共品的供给主要不是公共财政，而是农民自己。其实这两个因素从不同角度说明了同一个问题，即财政投入的重心仍在城市，农村只能靠农民自己为自己提供公共服务。第三，人均 GDP、人均地方财政一般预算收入和财政自给率虽然未被纳入模型，但从相关系数矩阵中看出，这三个因素对基本公共服务水平仍有一定的影响。

四、实现经济区基本公共服务均等化的建议

从国家层面讲，需要明确全体公民都有权享受的基本公共服务的范围及标准、建设公共服务型政府^[3]、改革和完善财政制度，促进区域、城乡基本公共服务均等化、深化基本公共服务的供给机制改革、建立绩效评价机制和监督体系等等。

（一）对经济区各市（区、县）的建议

从经济区内部看：第一，需要充分利用矿产资源、特色生物资源丰富，水能、太阳能、风能等清洁能源蕴藏量大的条件，把握自 1999 年中央提出实施西部大开发战略以来，为西部地区经济发展提供的倾斜性的财政、金融和产业发展政策的良好契机，发展特色优势产业，促进经济又好又快发展，为提升基本公共服务水平奠定坚实基础；第二，注重城市化进程与工业化进程的协调发展，密切关注城市化过程中带来的诸如失地农民权益未受到相应保护、城中村管理困难以及房价高涨等问题，要使城市化质量的提高与城市化速度的加快协调进行；第三，继续把扩大就业放在经济社会发展的突出位置，只有解决好了就业，解决民生问题才能夯实基础。为此，应注重发展劳动密集型产业，增加就业需求总量；完善公共就业服务体制，提高人民就业能力。

（二）对不同类型区的建议

三类地区的基本公共服务水平差异大且各有特点，需要重点解决的问题也不同，因此只有分类解决、区别对待，才能更好地实现基本公共服务均等化。

1. 基本公共服务良好地区

重点增加对公共就业与服务的投入，加强公共就业服务机构网络建设，完善就业服务种类；继续提升义务教育的质量、将学前教育及高中教育纳入义务教育的范围；建立多层次的医疗服务体系、健全社会保障体系；积极探索加快发展社会养老服务事业，应对人口老龄化问题；基本公共服务能力显著提高，与东部地区差距明显缩小，基本公共服务的内容应由扩大数量向提高质量转变。

2. 基本公共服务一般地区

继续推进基本公共服务覆盖上作，稳步扩大社会保障的覆盖面、提高保障水平、提升公共就业服务水平；提高学前教育入园率、优化教学环境、切实提高教育质量、延长新增劳动力受教育年限；改善医疗条件，建立健全城乡、地区和社会群体间多层次、差别化的服务体系，基本公共服务的内容应为继续扩大服务数量的同时注重质量的提高。

3. 基本公共服务较差地区

落实教育优先发展的战略地位，继续优先发展教育事业，稳步提高义务教育质量，延长义务教育年限；继续加大对公共卫生和基本医疗的投入，建立完善的医疗卫生服务体系；继续提供更为广泛的基本社会保障，构建规范稳定的基本社会保障制度，提高全体社会成员的生活质量；继续实施更加积极的就业政策，多渠道增加就业岗位，完善就业服务体系，保障资金支持。

参考文献

- [1]中国（海南）改革发展研究院. 2007 /08 中国人类发展报告——惠及 13 亿人的基本公共服务[M]. 北京：中国出版集团公司，中国对外翻译出版公司，2008：87-88.
- [2]田志华，李凤荣，李凌云. 实现青海省基本公共服务均等化的路径选择[J]. 财政论坛，2009，（16）：6-8.
- [3]赵佳佳. 财政分权、考核机制与基本公共服务均等化[J]. 兰州商学院学报，2011，（6）：80-85.
- [4]卢中原. 加快推进基本公共服务均等化[A]. 中国（海南）改革发展研究院. 中国基本公共服务建设路线图[C]. 北京：世界知识出版社，2010：153-158.