

西藏农牧区公共服务满意度评价和优化配置策略研究

——基于乡村振兴战略视角

尹芳霞

(西藏大学 财经学院, 拉萨 850032)

摘要:农牧民对公共服务的满意度评价是评估农牧区公共服务供给效率、提升公共服务水平的基础。以乡村振兴为研究视角,以西藏农牧区公共服务满意度评价为研究对象,通过 146 份问卷调查资料,对农牧民在安居工程、教育、医疗、就业、社会保障、基础设施建设和文体等 7 类公共服务的满意度进行分析,评估农牧区公共服务供给现状和需求满意度水平。结果表明,农牧民对公共服务一级指标和二级指标不同类型和不同项目之间的公共服务满意度有较大的差异,其中,农牧民对教育和安居工程类公共服务的满意度评价较高,对社会保障、基础设施建设类公共服务的满意度评价处于中等水平,对文体、就业和医疗类公共服务的满意度评价较低。据此,提出以人为本、阶梯式供给、利益表达和绩效评价等优化配置政策的创新思路。

关键词:农牧区公共服务;满意度评价;配置策略;乡村振兴战略

中图分类号:F812;F812.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2022)05-0218-06

党的十九大提出实施乡村振兴战略。《西藏自治区国民经济和社会发展的第十四个五年规划》明确指出,要深入推进以“神圣国土守护者,幸福家园建设者”为主题的乡村振兴战略,促进农牧业高质高效、乡村宜居宜业、农牧民富裕富足,加快推进农牧业农牧区现代化^[1]。西藏自治区农牧业因受特殊的自然地理环境因素的影响,市场化程度和产业化水平低,抗风险能力非常脆弱,公共服务自我创造能力低,农牧区居民要想和全国各族人民一道建设美丽乡村、走向共同富裕,必须依靠各类公共服务和公共产品的供给配置支持。

1 研究指标构建和调查方法

西藏农牧区面临复杂的外部环境和区域特点,实施乡村振兴和城乡基本公共服务均等化建设,既可以让农牧民共享发展成果,改善生活质量,增强获得感、幸福感和安全感,也对民族团结和社会稳定具有重要意义。因此,在乡村振兴视角下,评估西藏农牧区公共服务满意度评价水平,为优化农牧区公共服务配置,提高农牧区公共服务效益提出政策建议,既可以丰富公共服务均等化的理论研究内涵,又可以解决公共服务有效建设的具体问题。

公共服务供给必须考虑使用主体的需求和满意度,而当前自上而下的公共服务供给决策机制在判断农牧民的公共服务需求时存在供需脱节的缺陷。要提高公共服务配置绩效,就需要以“消费者”农牧民作为满意度评价的主体,直接收集农牧民对公共服务供给的意见。本文在公共服务划分基础上,结合在西藏农牧区的调研实际,构建了由 7 个一级指标和 40 个二级项目构成的农牧区公共服务满意度评估指标体系,采取模糊综合评价法对西藏农牧区公共服务满意度进行位序结构分析。

本次调研剔除无效问卷后,总共回收有效问卷 146 份,调研对象在西藏自治区下辖的 6 个地级市、1 个地区均有分布,包括拉萨市、日喀则市、昌都市、林芝市、山南市、那曲市、阿里地区,样本对象居住的 51 个县涵盖农区、牧区和半农半牧区,调研样本具有较高的典型性。

2 西藏农牧区公共服务满意度评价分析

2.1 安居工程类公共服务的农牧民满意度评价分析

按公共物品的性质进行分类,居住和房屋需求属于私人需求,由市场提供。但由于受历史、自然和经济条件的限制,西藏农牧区生产力水平和产业

收稿日期:2022-01-21

基金项目:西藏自治区哲学社会科学专项资金青年项目(19CJY06);西藏大学校级培育项目(青苗计划)(ZDQMJH19-08)。

作者简介:尹芳霞(1991—),女,甘肃永靖人,西藏大学财经学院,讲师,硕士研究生导师,研究方向为预算绩效管理、公共服务政策、人力资源管理。

发展水平较低,农牧民的住房条件比较差、自我发展能力还比较弱,仅靠农牧民自身无法完成住房改造或修建。考虑到西藏农牧区的发展特殊性和农牧民生活质量提高的必要性,西藏于 2006 年全面启动安居工程建设,意味着西藏农牧民住房改造或修建被纳入政府的公共物品供给范围^[2]。对安居工程类公共服务的满意度评价中,西藏农牧民对人畜分离的很满意评价最高,以前牧民家庭中的牛羊等牲畜和人混住,卫生条件差导致病菌感染率高,人畜分离对健康免疫有重要作用,真正实现乡村宜居。农牧民对补助标准的满意和很满意综合评价之和为 47.95%,没有很不满意的评价,说明财政补助对减轻农牧民建房经济负担和改善居住条件发挥了重要作用,农牧民对房屋设计和设施的满意度也较高,对安居工程实施的先后顺序的满意度在 4 个二级指标中最低。安居工程类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 1。

表 1 安居工程类公共服务的农牧民满意度评价情况 %

项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
补助标准	0	4.11	47.95	39.73	8.22
人畜分离	0.68	4.79	47.95	36.3	10.27
实施先后顺序	0.68	8.22	47.26	34.93	8.9
房屋设计和设施	2.05	8.9	41.1	39.04	8.9

2.2 基础设施建设类公共服务的农牧民满意度评价分析

基础设施建设在产业投资发展中扮演着先行资本的作用,“要想富先修路”,对推动西藏经济高质量发展和积极扩大开放意义重大。通过调研当地的实际情况,设置了道路、水利建设及维护等 10 项二级指标项目进行调查。其中,西藏农牧民对用水、用电、水利设施及维护和道路建设及维护 4 项的满意度较高,满意和很满意之和占比分别为 59.59%、57.53%、54.8%和 51.37%,说明西藏农牧区在交通、能源、水利等建设项目落地见效,农牧区居民实实在在享受到了生活的基础便利。农牧民对邮政和快递、客运服务、垃圾处理和通信服务的不满意和很不满意之和占比程度较高,分别为 21.23%、19.18%、14.38%和 11.64%。这里有一个有趣的发现,农牧民对网上购物和农村电商的需求较高,但现实中农牧区快递时效差、客运服务不便导致农牧民网购需求得不到有效满足。这 4 个二级指标背后透露出来的是农牧民日益增长的网购需求和不充分、不平衡的电商、物流系统之间的矛

盾,对农牧区电子商务互联互通的交通物流、新型基础设施建设提出了迫切要求。基础设施建设类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 2。

表 2 基础设施建设类公共服务的农牧民满意度评价情况 %

项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
道路建设及维护	2.74	4.79	41.1	39.04	12.33
水利设施及维护	1.37	4.79	39.04	43.84	10.96
自来水便利及价格	1.37	3.42	35.62	43.84	15.75
用电便利及电价	1.37	4.11	36.99	41.78	15.75
通信信号和服务	1.37	9.59	41.1	35.62	12.33
垃圾处理	4.11	7.53	39.04	37.67	11.64
客运服务	4.79	9.59	41.1	34.93	9.59
邮政和快递	5.48	13.7	34.93	35.62	10.27
网上购物农村电商	5.48	15.75	36.99	33.56	8.22
绿化和公共卫生	3.42	6.85	41.1	36.99	11.64

2.3 医疗类公共服务的农牧民满意度评价分析

农牧民的身体健康水平对全面推进健康西藏建设具有重要意义,公共卫生体系建设、医疗服务质量等都是医疗类公共服务供给的内容。农牧民对公共卫生防疫、医疗保险的满意和很满意综合评价较高,分别为 56.85%和 52.05%。在调查和访谈中,农牧民对公共卫生防疫项目中的新冠疫情防护和疫苗接种工作给予了很高的评价,对医疗保险的满意说明自治区城乡医疗卫生体系不断完善,农牧民在看病过程中切身体会了医疗卫生服务供给带来的民生实惠。农牧民对医疗技术水平的不满意程度高达 18.49%。结合对农牧民的访谈,一方面是部分农牧区“缺医少药”现象较为普遍,村医没有正规的学医经历,医术水平不高,仅能应付简单的头疼感冒类检查和治疗;另一方面是县人民医院硬件设施虽然齐全,但是由于缺少技术人员的专业操作,很多设备处于被动闲置状态,供给利用效率不高,农牧民看病需要额外的时间、金钱和精力。医疗类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 3。

表 3 医疗类公共服务的农牧民满意度评价情况 %

项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
医疗保险	1.37	9.59	36.99	41.78	10.27
医疗技术水平	4.11	14.38	39.73	33.56	8.22
药品价格	2.74	10.96	43.15	36.3	6.85
药品质量	2.74	8.9	42.47	36.3	9.59
公共卫生防疫	4.11	6.16	32.88	42.47	14.38

2.4 教育类公共服务的农牧民满意度评价分析

百年大计,教育为本。截至 2020 年,西藏自治区教育“五个 100%”目标全面实现,高中阶段教育

普及攻坚如期完成,教育整体发展接近全国平均水平。在本次调查中,西藏农牧民对义务教育、幼儿园教育和高中教育的满意度评价水平较高,占比分别为 63.69%、60.28%和 60.27%,也从侧面证明“十三五”时期西藏财政在教育领域的投入不仅取得了显著成效,也获得了农牧民的积极评价。值得注意的是,农牧民对教育领域的信息技术应用、成人教育和师资力量不满意和很不满意之和占比较度较高,分别是 15.07%、15.06%和 9.58%。常态化疫情使教学面临线上和线下融合教学的必要性。“互联网+教育”是弥合师资差距、有效利用优质教学资源 and 实现教育公平的有效手段,但现阶段农牧区在构建互联互通、无界共享和全场景教学闭环方面存在不足,需要用信息技术赋能教育,构建更高质量的教育体系。教育类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 4。

表 4 教育类公共服务的农牧民满意度评价情况 %

项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
幼儿园教育	2.05	3.42	34.25	47.95	12.33
义务教育	2.05	6.16	28.08	50.68	13.01
高中教育	3.42	4.11	32.19	47.26	13.01
成人教育	4.79	10.27	41.1	34.25	9.59
师资力量	2.05	7.53	41.1	39.04	10.27
学校设施	2.05	5.48	39.04	43.84	9.59
信息技术应用	2.74	12.33	38.36	37.67	8.9

2.5 就业类公共服务的农牧民满意度评价分析

就业是最大的民生,事关农牧民安居乐业和社会稳定。农牧区劳动力作为就业工作的重点群体,持续推进农牧区富余劳动力组织化、规模化转移就业,对“乡村宜居宜业、农牧民富裕富足”目标的实现具有战略意义。本次调查中,农牧民对职业技能培训的满意和很满意评价最高,占比 39.04%,但是对岗位数量、岗位工资待遇和创新创业鼓励政策的满意度评价一般,占比分别为 38.25%、37.67%和 38.25%。在访谈中发现农牧民希望获得更高的岗位工资,但囿于职业技能欠缺,出现了结构性的矛盾。农牧业要高质高效发展,就必须优化农牧民的技术技能,政府在提高就业创业保障能力、提升公共就业服务能力的举措中,要精准设计符合农牧民提高职业技能的多样化需求,真正实现乡村宜居又宜业。总体来看,相较于其他 6 个一级指标,就业类公共服务的满意度评价整体较低,农牧民希望提高就业保障水平,此类公共服务供给急需完善。就业类公共服

务的农牧民满意度评价情况见表 5。

表 5 就业类公共服务的农牧民满意度评价情况 %

项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
就业岗位数量	3.42	14.38	43.84	28.08	10.27
就业岗位工资待遇	2.74	8.9	50.68	29.45	8.22
职业技能培训	2.74	12.33	45.89	32.88	6.16
创新创业鼓励政策	2.74	13.01	45.89	30.82	7.53

2.6 社会保障类公共服务的农牧民满意度评价分析

社会保障类服务主要涉及养老、残疾人救助等 5 个二级指标项目。农牧民对于脱贫攻坚的评价最高,满意和很满意的比之和为 57.54%,印证了自治区脱贫攻坚取得决定性胜利,62.8 万建档立卡贫困人口全部脱贫的历史性成就。农牧民对受灾救助的评价也很高,综合满意水平为 55.48%。结合访谈情况,受访者认为政府的救助较为及时,救助力度满足受灾群众需求。农牧民不满意评价最高的是养老院这一项目,目前西藏人均预期寿命提高到 71.1 岁,且已进入轻老龄化阶段,农牧区由于特殊的地理和养老传统,居家养老已不能满足家庭养老需求,需要政府创新以老年人多层次、个性化需求为导向的养老服务模式,提高居家和社区养老等社会化养老质量,推动老有所养向老有颐养转变,让更多的老年人在家门口就能享受到高质量、全方位的专业养老服务。社会保障类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 6。

表 6 社会保障类公共服务的农牧民

满意度评价情况					%
项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
养老院或敬老院	6.16	9.59	34.93	42.47	6.85
残疾人救助	3.42	6.16	40.41	37.67	12.33
受灾救助	3.42	4.79	36.3	43.84	11.64
建档立卡	3.42	4.79	41.1	37.67	13.01
脱贫攻坚	3.42	4.11	34.93	43.84	13.7

2.7 文体类公共服务的农牧民满意度评价分析

文体类公共服务事关社会主义精神文明建设,乡村振兴不仅要让农牧民在物质上富裕富足,还需要在精神上富裕富足,追求健康文明生活。调研显示,农牧民对广播电视村村通的评价最高,满意度综合占比为 50.68%,表明此项公共服务工作落实到位,农牧民整体都能享受到获取资讯的便利。在文体类 5 项二级指标中,农牧民最不满意的是体育活动场所,如篮球场、健身活动中心等比较缺少,这和农牧区地势辽阔、活动场所服务半径大故而供给可达性和可及性较低等原因相关。农牧民对健身

设施和图书馆、阅览室的不满意评价也比较高,占比分别为 34.93%和 32.19%,在实地调研中看到村里的健身器材较少有人使用,加上露天暴晒和无人维护,器材锈迹斑斑,损坏现象较为严重。图书馆或阅览室图书数量虽然不少,但图书类别和藏语书籍较少。有受访者表示,除了寒暑假返家学生偶尔会去借阅书籍,农牧民很少会想到去图书室,但不想不是对书籍不感兴趣而是需要外部力量引导和做到精准的图书服务供给。除了大型节日举办的集体文艺活动之外,缺少日常的文化和体育休闲活动。而文化公共服务正是一件需要汇聚政府、社会和农牧民等多方力量久久为功的事情。西藏“十四五”发展规划中提出未来要实施“美丽西藏,可爱家乡”的优秀文化产品乡村供给工程,落实之后会使农牧民对文体类公共服务的满意度持续上升。文体类公共服务的农牧民满意度评价情况见表 7。

表 7 文体类公共服务的农牧民满意度评价情况 %					
项目	很不满意	不满意	一般	满意	很满意
广播电视村村通	2.74	7.53	39.04	36.3	14.38
文化休闲活动	2.74	16.44	40.41	32.88	7.53
图书馆阅览室	11.64	20.55	39.04	24.66	4.11
健身设施	10.27	24.66	36.3	21.92	6.85
体育活动场所	19.86	18.49	32.19	22.6	6.85

3 西藏农牧区公共服务需求的位序结构

结合以上对 7 个一级指标、40 个二级项目的西藏农牧区公共服务满意度评价分析,基于综合模糊评价法,根据不满意程度对 7 类公共服务进行位序安排,不满意程度越高即代表当前农牧民对此类公共服务的需求越紧迫,对梳理出的公共服务供需现状进行排列,就能对需要优先安排和重点解决的公共服务项目提供决策参考依据。表 8 中,数字越小代表位序越靠前,以此类推。西藏农牧区公共服务需求位序结构见表 8。

表 8 西藏农牧区公共服务需求位序结构

一级指标	二级指标	位序	一级指标	二级指标	位序
安居工程类公共服务	补助标准	40	医疗类公共服务	医疗保险	19
	人畜分离	38		医疗技术水平	7
	实施先后顺序	27		药品价格	15
	房屋设计和设施	21		药品质量	17
文体类公共服务	广播电视村村通	22		公共卫生防疫	23
	文化休闲活动	5	社会保障类公共服务	养老院或敬老院	10
	图书馆阅览室	3		残疾人救助	25
	健身设施	2		受灾救助	29
	体育活动场所	1		建档立卡	28
就业类公共服务	就业岗位数量	8	基础设施建设类公共服务	脱贫攻坚	32
	就业岗位工资待遇	16		道路建设及维护	31
	职业技能培训	11		水利设施及维护	35
	创新创业鼓励政策	9		自来水便利及价格	39
教育类公共服务	幼儿教育	37		用电便利及电价	36
	义务教育	30		通讯信号和服务	20
	高中教育	34		垃圾处理	18
	成人教育	13		客运服务	14
	师资力量	26		邮政和快递	6
	学校设施	33		网上购物农村电商	4
	信息技术应用	12		绿化和公共卫生	24

4 结论

通过对西藏农牧区公共服务满意度评价分析和公共服务需求的位序结构排列,在本次调研中得出以下主要结论:

1)在 7 个一级公共服务类别指标中,农牧民的不满意评价排列前 3 的分别是文体类、就业类和医疗类公共服务,满意度评价较高的是安居工程和教育类公共服务,满意度评价处于中等水平的是基础

设施建设和社会保障类公共服务。其中,农牧民对文体类公共服务的需求最为强烈,显示出农牧民对精神文化生活的追求,而就业类公共服务事关农牧民富裕富足,可以为农牧业高质量发展积累人力资本。

2)在 40 个二级指标公共服务项目中,农牧民的不满意评价排列前 10 且急需改善的项目分别是体育活动场所、健身设施、图书馆阅览室、网上购物农

村电商、文化休闲活动、邮政和快递、医疗技术水平、就业岗位数量、创新创业鼓励政策、养老院和敬老院,主要涉及文体、基础设施建设、医疗、就业和社会保障5类公共服务,其中每个项目的满意度评价的提升都是农牧民获得感、幸福感和安全感的来源。

3)农牧民对安居工程和教育类公共服务的满意度评价较高,说明了西藏在住有所居和教育公平领域的公共服务供给工作的卓有成效,也表明西藏农牧民生活目标从物质的富裕到精神的质化转变。安居工程极大地改善了农牧民住房条件,教育整体发展接近全国平均水平,使农牧区更加宜居宜业,脱贫攻坚成果巩固拓展,乡村振兴持续发力,实现了扶贫和扶志扶智结合。

5 政策建议

结合本文研究目标和调研结果,针对农牧区公共服务满意度评价中反映出的问题,基于乡村振兴视角提出以下4点优化配置公共服务的政策创新思路:

5.1 坚持以人为本

西藏“十四五”发展规划提出要正确处理好城市发展和提高农牧民基本公共服务能力的关系,推进以人为核心的城镇化。基本公共服务的配置也要以人为本,以个体多样化、全方位的需求为供给依据,就可以减少当前由于供给主体单一、供给决策自上而下造成的公共服务供需之间的偏差。农牧民是政府公共服务供给的实际使用者和直接体验者,他们对公共服务供给的满意度评价水平是对供给绩效高低的一个评判标准,公共服务供给体现和满足了农牧民的实际需求,才能提高使用者对公共服务的满意度评价水平。

5.2 完善利益表达机制

由于西藏农牧区基层治理水平有待提高、村民自治体制还需完善,农牧民公共意识较低等原因,农牧民对公共服务供给更多时候是被动地接受。政府在制定公共服务供给决策时,应该建立有效的利益表达和需求反馈机制,使农牧民能够主动、清晰地表达需求和偏好,进而积极地参与和获取公共服务。有效的利益反馈机制能引导农牧民理性表达自我需求,为公共服务供给提供有价值的决策参考因素,也能提高农牧民的自治水平,提升农牧民的公共意识。

5.3 加强阶梯式供给

本文对西藏农牧区公共服务满意度评价进行

分析后,采用综合模糊评价法对需求位序结构进行排列,指出不同分类的公共服务指标和二级项目在需求满足紧迫性上存在动态差别,位序结构包含着未来公共服务供给的阶梯式开发理念。政府在评价各项公共需求的重要性和供给步骤的轻重缓急程度之后,有侧重、分阶段地实施供给,以人为本,将政府的决策偏好和农牧民的实际需求结合起来,优先解决农牧民最急需的公共服务,不仅将财政的“每一分钱都花在刀刃上”,也能真正做到“想群众之所想,急群众之所急,解群众之所难”。

5.4 完善预算管理制度

西藏农牧区受自然、历史等影响,公共服务承载力较弱,农牧民对公共服务供给的支付能力和支付意愿较低,城乡公共服务均等化建设和推进农牧区乡村振兴工作,对财政拨款和政府保障依赖度高。党的十八大以来,按照中央关于绩效管理的决策部署,西藏自治区全力推进预算绩效管理工作,初步建立了全面预算绩效管理制度体系,财政支出要“少花钱、多办事、办好事”,在满足农牧民公共服务需求的同时,不断提高公共服务财政资金的支出效益,不仅可以提高公共服务质量、提升公共服务供给效率,也对加强公共服务供给能力有重要作用。

参考文献

- [1] 西藏自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[N]. 西藏日报(汉),2021-03-28(001).
- [2] 安七一. 西藏农牧区公共品特殊性问题:基于供给与需求视角的分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2010,31(6):184-188.
- [3] 杨明洪. 公共产品供给与新农村建设:一个新的理论分析框架[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2007(1):124-127.
- [4] 田旭. 西藏农村公共产品供给模式的选择及影响因素分析:以西藏“安居工程”为例[J]. 西藏民族学院学报(哲学社会科学版),2013,34(1):98-101.
- [5] 杨明洪,唐冬梅. 西藏农牧区公共服务农牧民满意度评价分析:以昂仁县秋窝乡三村为例[J]. 中国藏学,2013(1):32-39.
- [6] 吴开松,周薇. 论需求导向型的民族地区农村公共产品供给机制[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2011,31(5):125-130.
- [7] 孙继琼. 建立以需求为导向的农村公共产品供给机制:来自西藏杰德秀居委会的经验调查[J]. 中国藏学,2009(3):15-20.
- [8] 张志英. 西藏农村公共产品供给多元途径的探索[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2008(3):14-17.

[9] 财政部财政科学研究所课题组,贾康,孔志峰. 西藏农牧区社会事业发展的财政政策研究[J]. 经济研究参考,2007(5):232.

[10] 郑洲. 农村公共产品供给效率问题研究:基于西藏德吉新村朗赛林提灌站的调查分析[J]. 生态经济,2007(12):40-44.

Study on Satisfaction of Public Service Evaluation and Configuration Strategy in Agricultural and Pastoral Areas of Tibet:

Based on the perspective of rural revitalization strategy

YIN Fangxia

(College of Finance and Economics, Tibet University, Lhasa 850032, China)

Abstract: The evaluation of farmers’ and herdsmen’s satisfaction with public services is the basis for evaluating the efficiency and improving the level of public services. From the perspective of rural revitalization strategy, the satisfaction evaluation of public services in Tibet’s agricultural and pastoral areas as the research object is studied. Through 146 questionnaires, the satisfaction of farmers and herdsmen in seven types of public services is analyzed, including housing projects, education, health care, employment, social security, infrastructure construction, evaluates the supply status and demand satisfaction level of public services. The results show that farmers and herdsmen have great differences in public service satisfaction among different types and projects of primary and secondary indicators. Among them, they have higher satisfaction evaluation on education and housing projects, and at the medium level satisfaction evaluation of social security and infrastructure construction, less satisfactory evaluation of employment and health care services. Accordingly, some innovative ideas for optimizing allocation policies are proposed such as people-oriented, stepped supply, interest expression and performance evaluation.

Keywords: public services in agricultural and pastoral areas;satisfaction evaluation;configuration strategy;rural revitalization strategy