



中央民族大学“985”“211”工程项目成果
中央民族大学管理学文库

鄂义太 吕中军 著

民族自治地方政府 公共服务能力研究

MINZU ZIZHI DIFANG ZHENGFU
GONGGONG FUWU NENGLI YANJIU

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学“985”“211”工程项目成果
中央民族大学管理学文库

鄂义太 吕中军 ◎著

民族自治地方政府 公共服务能力研究

MINZU ZIZHI DIFANG ZHENGFU
GONGGONG FUWU NENGLI YANJIU

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民族自治地方政府公共服务能力研究/鄂义太, 吕中军著. —北京:
中央民族大学出版社, 2015. 2

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0880 - 0

I. ①民… II. ①鄂…②吕… III. ①民族自治地方—地方政府—
行政管理—研究—中国 IV. ①D633. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 272391 号

民族自治地方政府公共服务能力研究

作 者 鄂义太 吕中军

责任编辑 杨爱新

责任校对 李 光

封面设计 汤建军

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京华正印刷有限公司

开 本 787 × 1092 (毫米) 1/16 印张: 14. 875

字 数 310 千字

版 次 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0880 - 0

定 价 48. 00 元

版权所有 翻印必究

本书为教育部人文社会科学项目“民族自治地方政府公共服务能力研究”
(项目编号07JA630083)成果

总 序

中央民族大学管理学院从2002年12月组建至今已逾十载，现在已发展成为横跨管理学和法学两大学科门类，设有九个本科专业、十四个硕士学位（含两个专业学位）点、两个博士学位点的综合性管理学院。伴随着这种进步与成长，学校的管理学科也从无到有，逐渐成长壮大，并初步形成了以研究民族地区管理问题为中心的特色，对促进少数民族地区社会发展产生了积极影响。

要使这种正面效应长期稳定地发展下去，需要借助多种途径，搭建多个平台，让研究者有展示成果的渠道，也使社会有了解我们的窗口。基于这种认识，为了激发广大教师研究民族地区管理问题的热情与坚持，深化和拓展大家的科研意识，增强全院教师教书育人、追求真理的历史使命感，在探索和碰撞中产生新的思想、培养科学精神、形成新的理论，进而推动学科的发展，我们决定资助出版“中央民族大学管理学文库”，探索建立适合中国少数民族地区管理研究的模式。

从学科建设的角度看，国内外的经验表明，高校是科学研究和培养人才的重要基地，学科的综合实力体现了学校的水平，是社会评价和认识学校的重要指标。世界一流大学无不有若干学科居于国际前列。建设和完善特色鲜明的管理学科，不仅是管理学院发展所需，也是学校总体学科建设的重要组成部分。建设优秀的师资队伍是学科建设的根本所在，积极开展和促进国际、国内的学术交流，出版学术书刊，为研究者开辟成果展示窗口，有利于形成浓郁的学术氛围，提升学科的科研水平，是支持和培育师资的一个重要方式。

策划和出版我院研究成果是酝酿已久的事情。早在五年以前，我们就在“学生论文大赛”、“青年学者论丛”、“博士文库”等几个方面做了尝试，并取得了初步成果，积累了一定的经验。以此为基础，为了便于管理、统一格式规范，从整体上提高著作成果的质量，协调研究内容，我们将把得到院内资助的出版成果统称为“中央民族大学管理学文库”。

需要说明的是，目前的出版资助成果是以学院已有的学科为基础形成的，在内容上涵盖了公共管理、工商管理、政治学等几大门类，这些成果或是以研究者的教学为基础提炼形成的教材，或是以研究者的科研课题为基础产生的独立成果，或者是两者兼具。但无论如何，都直接或间接地服务于教学，促进了我院整体教学水平的提升，发挥了科研带动教学水平提高的作用。随着学术研究的深化，会有一些新兴学科出现，相应的，我们的教学和科研也会有新的调整，资助出版的成果也要顺

应这种变化。高等教育不仅要教书育人,也要不断寻找新的学科生长点,努力创新和追踪知识发展,这样才能使教学和学科建设充满生机。

学科建设的载体是科学研究,关键是梯队建设,特别是学科带头人的培养。要想在当前竞争激烈的环境中求得生存、赢得发展,确立自身的地位,就需要形成特色鲜明的学科,选择能在国内外产生重大影响或独辟蹊径的研究方向。中央民族大学所肩负的历史使命,要求我们学院从管理学的角度为国家培养人才,为党和政府建言献策,促进社会的和谐有序发展。民族地区的特殊环境、我们所担负的特殊使命,为我们发展特色学科提供了独特的条件。

管理是一种人与人交往的活动,需要以尊重彼此的文化风俗习惯为基础,在相互作用中形成合力、发挥作用。民族在本质上是一个文化共同体,相互之间的差别主要在于信仰、价值观与生活习惯的独特性。如何将现代管理学理论应用于特定的文化环境,解决具体的问题,是目前管理学研究需要化解的困境。本丛书即以研究普遍性管理学理论的特殊化应用为着力点。

回顾十余载的发展历程,我们清晰地认识到学院学科的发展脉络:必须立足于少数民族地区、必须深入实地了解具体情况、必须着眼并服务于党和国家的工作大局,为国家统一、民族团结进步发挥智库功能。管理学讲求效率,我们要积极为国家在资源配置、公平价值建设等方面发挥应有的作用。

学术的发展需要长时间的积累,是一个前赴后继的承继过程。我们建设“管理学文库”,就是要倡导传承学院已有的文化,弘扬开拓精神,激发广大教师对教育、科研事业的热爱、投入,增强其自身的使命意识。我们编纂的这套“管理学文库”,从不同角度、以不同形式探寻了民族地区管理学的应用特征,分析其演化源流,揭示了理论适用的条件,弥补、充实了已有认识的不足。

这套丛书不论形式、文体如何,都要向社会传递的信息是:少数民族地区的管理问题是中国管理学的有机组成部分,与我们的国情紧紧相连,它亟须得到开拓、深化,以适应、引领不断发展变化的建设实践。

我们积累今天,是为了丰富未来。“日出江花红胜火,春来江水绿如蓝”,管理学科在中国的发展正值一个百花齐放、春意盎然的时节。“春山礚礚鸣春禽,此间不可无我吟”。中央民族大学的管理学研究虽然起步较晚,但发展势头强劲,特色优势明显。我们广大教学科研人员对知识、真理孜孜以求,对民族地区管理学的发展前景充满了期待,坚信通过大家的共同努力,会在教书育人、学科发展、社会建设等方面发挥积极效应。

在这套丛书出版之际,谨以此为序,作为对研究者的希冀和对社会的郑重承诺!真诚希望广大读者提出宝贵意见和建议。

李俊清

2013年11月

目 录

第一章 导 论	(1)
一、选题背景和研究意义	(1)
二、研究现状综述	(4)
三、主要内容和研究方法	(16)
第二章 民族自治地方公共服务发展的历程与成就	(18)
第一节 民族自治地方公共服务的发展历程	(18)
一、公共服务的起步阶段(1949—1977)	(18)
二、公共服务的恢复和探索阶段(1978—1991)	(19)
三、公共服务的发展阶段(1992—2002)	(20)
四、公共服务进入强调公益、改善民生的新阶段(2003 年至今)	(21)
第二节 民族自治地方公共服务的发展成就	(21)
一、民族自治地方教育事业的发展	(21)
二、民族自治地方公共文化事业的发展	(27)
三、民族自治地方医疗卫生事业的发展	(31)
四、民族自治地方社会保障事业的发展	(35)
第三章 民族自治地方政府公共服务存在的问题与政府能力的相关性分析	(43)
第一节 民族自治地方政府公共服务存在的问题	(43)
一、民族自治地方教育公共服务存在的问题	(43)
二、民族自治地方公共文化服务存在的问题	(45)
三、民族自治地方医疗卫生服务存在的问题	(48)
四、民族自治地方社会保障服务存在的问题	(49)
第二节 民族自治地方政府能力与公共服务的相关性分析	(52)
一、公共服务能力是民族自治地方政府的重要能力之一	(53)
二、民族自治地方政府能力决定着其公共服务的供给水平	(53)
第四章 民族自治地方政府及其公共服务能力	(55)
第一节 民族自治地方政府及其能力	(55)
一、民族自治地方政府的内涵	(55)
二、民族自治地方政府能力的内涵	(57)

第二节 民族自治地方政府公共服务能力	(62)
一、民族自治地方公共服务的内容和特殊性	(62)
二、民族自治地方政府公共服务能力的理论基础	(65)
三、民族自治地方政府公共服务能力的内涵	(70)
第五章 民族自治地方政府能力结构	(74)
第一节 民族自治地方政府公共服务能力结构研究回顾	(74)
一、民族地区政府能力结构要素研究回顾	(74)
二、民族自治地方政府公共服务能力结构要素研究回顾	(76)
三、民族自治地方政府公共服务能力结构研究方法回顾	(79)
第二节 民族自治地方政府公共服务能力结构	(80)
一、公共服务能力结构的理论基础	(80)
二、民族自治地方政府公共服务能力结构	(80)
第三节 民族自治地方政府公共服务能力结构研究设计	(82)
一、研究指标的确立	(82)
二、研究样本的确立	(85)
第四节 民族自治地方政府公共服务能力结构数据分析与回归分析	(86)
一、样本数据采集	(86)
二、样本数据处理	(91)
三、公共服务能力结构多元线性回归模型	(91)
四、公共服务能力结构模型结论	(93)
第六章 民族自治地方政府公共服务能力评价	(95)
第一节 公共服务能力评价的两种思路	(95)
一、间接测量的方法	(95)
二、直接测量的方法	(95)
第二节 民族自治地方政府公共服务能力评价	(96)
一、民族自治地方政府公共服务产出水平评价	(96)
二、民族自治地方政府公共服务能力评价	(100)
第七章 民族自治地方政府公共服务能力的系统构建	(102)
第一节 民族自治地方政府回应公共服务需求能力的构建	(102)
一、完善民族自治地方政府回应的相关立法	(102)
二、着力加强民族自治地方政府回应的体制与机制建设	(103)
三、加强和完善民族自治地方政府电子政务建设	(103)
第二节 民族自治地方政府公共服务规划能力的构建	(105)
一、民族自治地方政府公共服务规划能力的内涵	(106)
二、民族自治地方政府自治权对规划能力的影响	(106)
三、民族自治地方政府规划能力的构建	(108)

第三节 民族自治地方政府公共服务汲取及投入能力	(109)
一、完善民族自治地方政府财政资源汲取利用能力	(110)
二、完善民族自治地方政府财政资源投入能力	(114)
第四节 民族自治地方政府内部管理能力的构建	(115)
一、加强组织协调能力	(116)
二、加强人事调配能力	(118)
三、加强政策执行能力	(121)
第五节 民族自治地方政府公共服务配置与优化能力	(125)
一、构建教育公共服务体系	(127)
二、构建卫生公共服务体系	(128)
三、构建社会保障服务体系	(128)
四、构建科技公共服务体系	(129)
五、构建就业公共服务体系	(129)
六、构建公共文化服务体系	(130)
第八章 民族自治地方政府公共服务能力提升的政策建议	(131)
第一节 学术界关于提升民族自治地方政府公共服务能力的三种思路	(131)
一、从宏观层面提升民族自治地方政府能力的建议	(131)
二、从中观层面提升民族自治地方政府能力的建议	(132)
三、从微观层面提升民族自治地方政府能力的建议	(132)
第二节 民族自治地方政府公共服务能力提升的政策建议	(133)
一、以构建公共服务型财政体制为中心，着力提高 民族自治地方政府的汲取与投入能力	(133)
二、以落实“十二五”规划公共服务内容为基点，加强 民族自治地方政府回应能力、规划和执行能力	(134)
三、以创建特色、完整的公共服务体系为重点，提高 民族自治地方政府的资源配置能力	(135)
四、以加强地方政府与社会的协作机制建设为基础，重塑 政府与社会、与市场的合作互动能力	(135)
五、以建立地方政府公共服务能力考评体系为目标，提高 公共服务质量和行政效率	(136)
第九章 研究结论和下一步研究的建议	(137)
第一节 民族自治地方政府公共服务能力研究的总体结论	(137)
一、民族自治地方公共服务产出相比于以往取得了巨大成就	(137)
二、民族自治地方公共服务发展过程中 遇到的困难需要政府能力的提升	(137)
三、以产出水平来衡量，民族自治地方政府公共服务能力需要提升	(138)

四、民族自治地方政府能力系统结构从	
整体上对公共服务产出产生影响·····	(138)
五、在能力结构内部,回应能力、规划能力、管理能力和	
配置能力是影响民族自治地方政府公共服务产出的重要变量·····	(139)
六、民族自治地方政府公共服务能力不平衡现象明显·····	(139)
七、民族自治地方政府公共服务能力提升应遵循系统构建路径·····	(139)
八、当前改进民族自治地方政府公共服务能力的三个重要政策建议·····	(140)
第二节 民族自治地方政府公共服务能力下一步研究的建议·····	(140)
一、关于研究内容·····	(140)
二、关于模型·····	(141)
三、关于能力研究结果·····	(142)
第十章 个案研究一:湖南湘西自治州政府公共服务能力的评估与提升·····	(143)
第一节 湘西自治州简况·····	(144)
第二节 湘西自治州公共服务发展的历程·····	(145)
一、湘西自治州教育事业的发展·····	(145)
二、湘西自治州文化事业发展状况·····	(149)
三、湘西州卫生事业发展状况·····	(151)
四、湘西州社会保障事业发展状况·····	(154)
第三节 湘西州政府公共服务能力结构分析与回归分析·····	(158)
一、各要素衡量指标的确立·····	(159)
二、数据处理·····	(161)
三、过程指标与产出结果的回归分析·····	(163)
四、回归结果分析·····	(168)
五、模型评价·····	(168)
第四节 对湘西州政府公共服务能力的判别分析·····	(169)
第十一章 个案研究二:包头市社区卫生服务能力提升研究·····	(171)
第一节 包头市社区卫生服务的发展脉络·····	(171)
一、包头市社区卫生服务机构基本现状·····	(172)
二、基层社区卫生服务站建设情况·····	(172)
第二节 包头市社区卫生服务工作的特色和创新·····	(173)
一、政策引领,构建依托企业医院的社区卫生服务系统模式·····	(173)
二、规划先行,指引地区社区卫生服务系统的构建·····	(174)
三、社会资本参与,构建社区卫生服务系统多元主体·····	(175)
第三节 包头市社区卫生服务系统构建过程中的问题·····	(176)
一、回应不足,社区卫生发展“叫好不叫座”·····	(176)
二、认识不到位,政府对社区卫生服务理念认知存在偏差·····	(176)

三、财政投入不足，社区卫生服务发展举步维艰	(177)
四、管理不善，政府各部门协调机制不畅，管理责任相对混乱	(178)
第四节 包头市政府社区卫生服务的整体能力分析	(179)
一、政府回应能力较弱，已经影响到社区卫生服务的下一步发展	(179)
二、政府规划能力较强，是包头市社区卫生 服务快速发展的重要因素	(179)
三、政府财政投入能力较弱，引导社会资本参与能力较强	(179)
四、政府管理能力迫切需要加强	(180)
第五节 对于包头市社区卫生服务能力提升的意见和建议	(180)
一、提高认识、加强领导、整合资源，提高 地方政府社区卫生服务的整体能力	(181)
二、加大投入、多元参与、强化监督，提高 地方政府社区卫生服务的核心能力	(181)
三、加强队伍建设、提高人员素质、加大 宣传力度，提高社区卫生自身服务能力	(182)
附 录	(183)
一、民族自治地方结果类和过程类指标标准化	(183)
二、全国少数民族自治州成立时间	(186)
三、全国少数民族自治州经济社会统计资料	(187)
四、湘西调研访谈记录	(202)
参考文献	(212)
后 记	(225)

第一章 导 论

一、选题背景和研究意义

(一) 研究背景

据 2010 年第六次全国人口普查统计数据,我国 55 个少数民族人口为 113792211 人,占全国总人口的 8.49%。^① 实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的 71%,民族自治地方的面积占全国国土总面积的 64% 左右。^② 随着我国社会经济的不断发展,民族自治地方在经济、社会和文化等领域均取得了显著的成绩,主要表现在经济发展势头良好,人民生活水平不断提高,基本公共服务水平得到迅速提升,这显然和民族自治地方各级政府管理和服务能力的迅速提高有着重要的关联,但就本书选取的主题来看,民族自治地方政府在公共服务能力方面存在的问题也是显而易见的。从过程来看,民族自治地方政府在回应公共服务需求、公共服务规划、资源汲取、资源投入、资源优化与整合以及内部的管理能力上都有比较明显的不足;再从公共服务的产出来看,虽然在纵向比较上,民族自治地方的发展相比其过去的水平确实有了明显的提升,但从横向比较来看,民族自治地方和东部发达地区仍存在着很大的差距。民族自治地方政府在就业、医疗、住房和社会保障等基本公共服务方面存在着明显的短板,这就迫切需要我们对于民族自治地方政府公共服务能力进行研究,尤其对影响民族自治地方政府公共服务产出的自变量要素进行研究,发现当前影响民族自治地方政府公共服务产业的回应、规划、汲取、投入、优化等自变量要素和因变量要素之间的结构关系,进而得到有利于改进我国民族自治地方政府公共服务能力的建议,从而研究其提升的具体路径和方法,为民族自治地方政府公共服务能力的提升找到普遍可循的规律,并提供可借鉴的思路、方法。

① 中华人民共和国国家统计局:《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》(第 1 号),2011-4-28。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》,2009-09-27。

1. 研究的理论与现实背景

(1) 政府能力的重要性。“各国之间最重要的政治分野，不在于它们的政治形式，而在于它们政府的有效程度。”^① 这充分表明了政府能力对于各国现代化进程的重要性。无论是对于发达国家还是发展中国家，政府能力都具有决定性的作用。这一点对于落后国家和落后地区的影响更加显而易见，可以说中国现代化进程中最重要经验之一就是充分利用政府的权威性影响去迅速推进社会的整体性变革，这已经是被实践证明了的真理。而民族自治地方政府要有所作为，或者有效、迅速并且公平地推进民族地区公共服务的快速发展，必须意识到政府能力的重要性。事实上，无论是民族自治地方政府还是中央政府，都已经意识到这个问题，在2010年召开的西藏工作座谈会和新疆工作座谈会上，党中央、国务院把提高民族地区基本公共服务能力和均等化水平作为重要任务。2011年颁布的《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》也提出要着力保障和改善民生，不断提高公共服务能力。^②

(2) 服务型政府的要求。服务型政府是在当代政府理念发展影响下产生的新模式。服务型政府以公正、透明、高效的理念为支撑，以更好地为公众和全社会提供优质公共产品和服务为目的，目前已被世界各国所认同。而构建服务型政府的前提就是政府公共服务能力的提高。加强政府公共服务能力的建设，是服务型政府为社会提供各种优质服务的前提和基础。

(3) 民族自治地方政府提供公共服务的特殊性。民族自治地方有其民族、地理、经济、政治以及文化环境的特殊性，政府在公共服务供给的过程中必然会受到这些特殊性的影响，要保证民族自治地区的资源利用水平，保障民族自治地区公共服务供给的质量，就对面对复杂情况的民族自治地方政府能力提出了更高的要求。尤其是在经济欠发达的民族自治地区，公共服务供给将更加依赖于地方政府能力的强弱。而且现实情况是，民族自治地方其政府公共服务产出水平与东部沿海地区相比差距很大。一方面由于民族自治地方大多处在西部落后地区，受制于经济发展水平等因素影响；另一方面是民族自治地方政府在提供公共服务的能力方面也存在明显差异。这就更需要对其进行专题研究，以促进其服务能力的提升，提高其产出水平。

2. 现有研究的不足

从目前国内的研究现状来看，有不少学者和专家从不同的视角对民族自治地方政府（也包括其他地方政府）的公共服务能力进行了研究，但从现有的文献资料来看，这些研究要么是针对一般性地方政府的，要么是针对特定民族自治地区特定公

① 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，三联书店出版社，1989，第1页。

② 黄伟、靳晓芳：《论民族地区公共服务建设涉及的八个关系》，《行政管理改革》，2011，第12期。

共服务领域的,专门围绕民族自治地方政府公共服务能力进行系统的理论和实证研究还存在如下空白之处。

(1) 研究体系性不强。目前我国学术界不乏关于民族自治地方政府的文献和资料,例如对内蒙古地方政府公共服务能力的研究、西部民族自治地方的公共服务能力研究和边疆少数民族自治地方政府能力的研究等,但这些研究大多数都只是涉及民族自治地方政府某一方面的某些问题,而没有专门的、系统的、体系化的对能力问题进行研究。因此,总的来看,学术界对于民族自治地方政府公共服务能力的研究缺乏体系性。

(2) 特殊性不够。在已有的民族自治地方政府研究中存在明显的特殊性强调不够的问题。例如,霍晓英的博士论文《地方政府公共服务能力研究》,该文比较系统而全面地论述了地方政府公共服务能力的相关问题,包括:发达国家提高地方政府公共服务能力的改革与启示、我国地方政府提供公共服务的职能划分及能力现状、影响我国地方政府公共服务能力的因素分析以及提升我国地方政府公共服务能力的路径选择等。但该项研究是从一个比较宏观的角度进行的具有一般性意义的阐述,没有针对民族自治地方政府公共服务能力提出具有特殊性和针对性的研究。目前多数对民族自治地方的研究都存在特殊性不够的问题。

(3) 研究目的不明确。从当前相关问题研究的文献来看,关于民族自治地方政府公共服务及其能力改善和提升的目的并不明确,基本局限于如何改善和提升地方政府提供的公共服务和能力。而这种改善和提升要达到一个什么目的,并没有明确提出。如果仅是基于这一层次的研究,则完全没有必要单独研究民族自治地方政府,因为提出的改善和提升办法与非民族自治地方政府没有本质区别。正是由于研究目的不明确,导致关于民族自治地方政府公共服务及其能力改善和提升的研究缺乏其应有的特色——民族自治地区的特殊性。

(4) 研究重点不突出。根据马克思主义的矛盾论,我们知道一个时期、一个地区乃至一个研究对象的不同和变化,都会存在不同的主次矛盾,甚至衍化出新生的主次矛盾。因此,在当前的背景下,我国民族自治地方政府公共服务及其能力改善和提升的重点到底是哪些?目前的研究文献并没有给出答案。而这个问题,却恰恰是我们研究民族自治地方政府公共服务及其能力的关键所在。

(5) 提出的问题不精确。尤其是将民族自治地方公共服务存在的问题和民族自治地方公共服务能力存在的问题混淆探讨。民族自治地方公共服务能力是指作为政府这一层级的主观能力的提升对公共服务产出的正向影响,相对应的,其能力存在的问题是指能力结构内部各要素、各要素之间、要素和整体之间存在的问题;而公共服务存在的问题其内涵和外延都要更宽泛,两者不能混为一谈,否则会影响对公共服务能力的精确分析。但是当前大部分有关能力的研究,在问题阐述部分都不是从能力视角来谈,而是从公共服务整体角度来谈的。

(6) 研究方法不完整。当前对民族自治地方政府甚至一般地方政府的公共服务

能力研究,还主要局限在定性研究,主要是学者通过感性的认知对能力结构、能力水平、能力改进建议进行描述性研究。这种研究的科学性无疑会受到质疑,自变量和因变量之间的确切关系会因为每个地区的特殊性变量所带来的影响而使得研究的普遍性规律受到影响。而定量研究的方法,确实能够从科学性的角度解决这个问题。但是困难也是显而易见的,我们会在下文的分析中具体阐述。如果问题提炼不准、分析方法也比较宽泛,那么其最终提出的建议也是比较乏力的。

(二) 研究意义

民族自治地方政府公共服务能力研究的意义在于:

第一,是研究对象上的。民族自治地方政府公共服务和一般地方政府公共服务在提供方式、需求的内容、政策环境等方面存在着诸多差异,对其进行系统的研究,有利于我们把握民族自治地方政府提供公共服务的特殊性,为民族自治地方政府更好地进行公共服务提供可供参考的路径。在实践上,有助于民族自治地方政府根据本地区的实际情况,提供更加具有地方特色的公共服务,进而达到更好地实现民族自治地区团结、稳定与发展的目的。

第二,是研究视角上的。目前学术界对民族自治地方公共服务的系统研究并不多,相关文章主要侧重结合具体的案例,或者就某一个公共服务领域,对其发展的现状、目前存在的问题以及改进的对策进行研究。这一方面缺乏从整体上对民族自治地方公共服务的把握,另外一方面又没有从具体的视角切入对其进行深入分析。本书从政府能力的视角进行研究,不仅能从理论上进一步充实和完善我国关于地方政府公共服务的研究,而且更希望从政府实际职能履行的角度,对民族自治地方政府更好地提供公共服务提出切实可行的原则、方法以及系统提升民族自治地方政府公共服务能力的路径。

第三,是研究方法上的。正如前文所说,学术界当前对民族自治地方政府公共服务能力的研究还主要局限在定性研究方面,主要是学者通过感性的认知对能力结构、能力水平、能力改进建议进行描述性研究,这种研究方法由于自变量和因变量之间的确切关系会因为每个地区的特殊性变量所带来的影响而使得研究的普遍性规律受到影响。而本书采用定量和定性研究的方法,就是希望能够找到影响民族自治地方政府公共服务能力的确定性变量以及变量的影响值的大小,进而根据定量分析的结果提出改进的建议。

二、研究现状综述

(一) 政府能力研究现状

国内外学者对政府能力进行了诸多分析研究。国外研究可追溯到启蒙思想兴盛

时期,但主要是基于政府合法性的附带论说。美国政治学者阿尔蒙德在《当代比较政治学》中,从结构功能主义的方法论出发,就政府能力提出功能三分方案,即系统功能(包括政治社会化、政治录用、政治沟通)、过程功能(包括利益表达和综合、政策制定、政策实施)、政策功能(包括提取、限制、分配与输出),并用“政治生产力”予以概括和总结。^①古德诺对政府能力进行了二元划分,即政治能力与行政能力的二元组合。他在《政治与行政》中指出:“在所有的政府体制中都存在着两种主要的或基本的政府功能,即国家意志的表达功能和国家意志的执行功能。在所有的国家中也都存在着分立的机关,每个分立的机关都用它们的大部分时间行使着两种功能中的一种。这两种功能分别就是政治与行政。”^②1997年世界银行报告《变革世界中的政府》对国家政府能力进行了深刻阐述,该报告指出,所谓政府能力,是指政府以最小的社会代价采取集体行动的能力。这种能力包括国家官员的行政或技术力,以及更深层次的以灵活性、规则和制约机制来促使政治家和公务员按照集体利益行事的机构性机制。^③这些研究对于我国政府能力研究起到了很好的基础和借鉴作用。

国内理论界对政府能力的关注和探索起始于20世纪90年代初,如王绍光、胡鞍刚在《中国国家能力报告》一书中所提及的中央政府财政能力。^④施雪华在《论政府能力及其特性》一文中明确指出了政府能力的概念及其特性,政府能力就是为完成政府职能规范的目标和任务,拥有一定的公共权力的政府组织所具有的维持本组织的稳定存在和发展,有效地治理社会的能量和力量的总和。^⑤辛向阳首次将政府能力作为中国行政改革过程中的一个基本问题进行思考,探讨了政府能力的界定、衡量、分类和提升等问题。^⑥金太军认为,政府职能是指政府在一定时期内根据国家和社会发展的需要应该承担的职责和功能,而政府能力则指政府实际能够履行这种职责和功能的程度。^⑦郭小聪则对中国经济改革过程中政府能力出现的问题和解决对策从政治学的视角进行了研究。^⑧以上这些研究着力探讨了“什么是政府能力”、“政府能力的结构有哪些”、“如何评估政府能力”、“怎样提升政府能力”等方面的问题,对我们深入了解政府能力建设的重点有较大的启迪。

① 加布里埃尔·A·阿尔蒙德:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社,1987,第433页。

② 古德诺:《政治与行政》,华夏出版社,1987,第9页。

③ 杨再平:《重新思考政府:一个世界性的课题——评世界银行1997年世界发展报告》,《变革世界中的政府》,《国际经济论评》,1998,第1-2页。

④ 王绍光,胡鞍刚:《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社,1993,第7页。

⑤ 施雪华:《论政府能力及其特性》,《政治学研究》,1996,第1期。

⑥ 辛向阳:《新政府论:市场经济、政府职能、机构改革》,中国工人出版社,1994,第15页。

⑦ 金太军:《政府职能与政府能力》,《中国行政管理》,1998,第12期。

⑧ 郭小聪:《经济改革中的政治问题研究》,中山大学出版社,1999,第43页。

(二) 民族自治地方政府能力研究现状

对于我国民族自治地方政府能力,学者分别从不同的角度展开了研究。

周平教授认为,民族自治地方政府能力是由各种不同要素组成的,其在2002年的论著中分析了少数民族自治地方经济制度后认为,民族自治地方政府能力主要包括发展规划能力、制度创新能力、资源配置能力、市场规制能力、提供公共物品的能力、组织协调能力、社会控制能力七个基本方面。这种能力又是人员、组织、权力行为方式和资源等因素结合在一起生成的,并通过政策供给和政策实施等环节输出。其在2006年提出了加强少数民族自治地方政府能力的七个措施:(1)加强政府的权威性建设;(2)用足、用活、用好自治权;(3)持续而有效地推进政府的制度化建设;(4)加强政府人力资源能力建设;(5)加快推进“电子化政府”建设;(6)争取中央政府或上级政府对边疆民族自治地方政府的能力输入;(7)争取对口支援地区对边疆多民族自治地方政府的能力输入。^①通过实施这些措施,可以使政府能力的各个方面得以强化,在一定程度上解决民族自治地方政府能力建设上面临的主要问题。

纳麒和张劲松认为,民族自治地方县级政府能力是民族自治地方拥有一定社会公共权力的县级政府为消除民族自治地方县域社会发展差距,通过承担政府职能的目标和任务,采取制定政策和组织动员的方式,贯彻自己的意志,有效治理县域社会所具有的能量和力量的总和;并提出民族自治地方县级政府能力的七个角色定位,对政府能力的强弱以及政府能力与市场能力、社会能力间的关系作了界定。^②

张宝成和青觉认为,地区政府能力的构成包括依法自主能力、规划发展能力、学习创新能力、资源汲取能力、社会控制能力、平衡协调能力、社会整合能力、社会服务能力和危机处理能力。这九大能力构成之间的关系是非常复杂的,并相互交错形成了民族自治地方政府的内部组织治理能力和外部社会治理能力系统,从而构建出民族自治地方政府能力的体系结构。^③民族自治地方政府能力的现有与应有之间仍存在较大的差距,主要表现为:传统的政治能力过剩与社会整合、平衡能力不足;规划发展能力不足;公共管理与公共服务能力不高。造成民族自治地方政府能力不足既有内部自身因素,也有外部原因,因而要全面认识影响民族自治地方政府能力的因素。^④党的“十七大”明确提出了建设服务型政府的目标,因此民族自治地方政府能力建设的目标,要符合党和国家对民族自治地方政府能力建设的要求,

① 周平:《边疆多民族地区政治文明建设的重大问题分析》,《思想战线》,2006,第5期。

② 纳麒,张劲松:《民族地区县级政府能力的内涵及建构》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2004,第9期。

③ 张宝成,青觉:《民族地区政府能力体系结构研究》,《国家行政学院学报》,2008,第11期。

④ 张宝成,青觉:《民族地区政府能力的现状分析及影响因素》,《中央民族大学学报》(哲学社会科学版),2009,第3期。