



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶

李 丽◎著

少数民族地区基本公共服务 均等化问题研究



中国经济文库·应用经济学精品系列（二）

李 丽◎著

少数民族地区基本公共服务均等化问题研究



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京



图书在版编目 (CIP) 数据

少数民族地区基本公共服务均等化问题研究 / 李丽著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3551 - 6

I. ①少… II. ①李… III. ①少数民族—民族地区—社会服务—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 052649 号

责任编辑 张 卉 李亚婷

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 15.25

字 数 225 千字

版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 次 2015 年 4 月第 1 次

定 价 38.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

前言

党的十八大报告把“基本公共服务均等化总体实现”作为2020年全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标之一,对进一步研究基本公共服务均等化问题提出了新任务。基本公共服务均等化总体实现,首先是区域之间基本公共服务的差距显著缩小,其次是基本公共服务均等化总体水平提升并实现结果均等。

在我国实现基本公共服务均等化目标,重点和难点都在少数民族地区。少数民族地区基本公共服务建设不仅是进一步巩固少数民族地区经济社会可持续发展的重要基础,而且关系到构建社会主义和谐社会进程中的民族团结和边疆社会稳定。少数民族地区基本公共服务的特殊性,决定了少数民族地区基本公共服务均等化建设任务艰巨。

自党的十六届六中全会提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”以来,中央政府及东部发达省(市)对少数民族地区基本公共服务建设提供了大力支持。2012年,少数民族地区人均财政支出水平得到了大幅提高,特别是西藏自治区和青海省,人均财政支出分别是全国平均水平的3倍和2倍;从人均教育支出、人均公共医疗卫生费用以及基本医疗设施等指标来看,少数民族省(自治区)也大都高于全国平均水平。但是,少数民族地区经济社会发展落后的内在本质没有得到根本改变,尤其是少数民族地区一些贫困群体的“等、靠、要”的依赖思想越发严重。2006年以来,少数民族省(自治区)的人均GDP,以及居民人均收入与全国平均水平的差距不仅没有缩小,反而呈现出扩大的趋势。

如何看待少数民族地区基本公共服务投入与经济社会发展之间的反差以及如何衡量少数民族地区基本公共服务均等化水平,是进一步研究少数民族地区基本公共服务均等化必须解决的问题,也是加快少数民族地区基

本公共服务均等化建设进程的关键所在。已有研究大多以人均公共服务支出指标来衡量基本公共服务均等化水平,得出的结论一般是,中央财政转移支付提升了少数民族地区基本公共服务的均衡效应,少数民族地区与全国及非民族地区基本公共服务差距已缩小,而且基本公共服务指标普遍趋同。

本书认为,准确理解和把握基本公共服务的内在本质,是基本公共服务均等化建设的逻辑起点。要区分作为手段和作为目的的基本公共服务均等化。基本公共服务均等化本身并不是目的,基本公共服务均等化的最终目的是促进人的发展。只有在清楚地认识到最终目的的前提下,才能准确地把握基本公共服务均等化的内涵。

形式均等体现的是作为手段的基本公共服务的均等化,可通过加大投入、提高人均公共服务支出水平来实现,而实质均等则是以基本公共服务的目的或本质来衡量的均等化,通过人的基本能力的扩展来实现。本书把以人的发展为研究视角的基本公共服务均等化定义为实质均等,而把以物的提供为研究视角的基本公共服务均等化定义为形式均等,并由此对两个不同的研究视角和分析框架的理论和实践进行论证,为未来少数民族地区基本公共服务均等化建设提出基本思路和政策建议。

本书认为,基本公共服务的目的在于促进人的发展,满足人发展的基本需要有生存需要、健康需要和扩展自主可行能力需要。本书基于对基本公共服务及其均等化的认识,构建了基本公共服务均等化理论框架,为实证分析少数民族地区基本公共服务均等化以及扩展少数民族地区人们自主可行能力奠定理论基础。

根据所构建的基本公共服务均等化理论框架,实证分析少数民族地区基本公共服务的形式均等和实质均等。结果表明:自2006年以来,少数民族地区基本公共服务形式均等程度不断提高,而实质均等差距则不断扩大。原因在于促进少数民族地区人们自主可行能力的基本公共服务不足,特别是解决生存需要的基本公共服务仍然强调物的供给而忽视人的发展,满足健康需要的基本医疗与公共卫生服务剥夺了贫困者的机会和权利,扩展人们自主可行能力需要的基本公共教育则有悖于经济社会发展阶段。

针对实证结果及差距的原因分析,本书提出少数民族地区基本公共服

务均等化建设的思路是:遵循一个原则、三个重点,即,围绕扩展自主可行能力,强调差别待遇原则,在国家基本公共服务体系基础上,重点放在解决少数民族地区生存需要的贫困问题基本公共服务建设、健康需要的基本医疗与公共卫生服务建设,以及扩展人们自主可行能力需要的基本公共教育服务建设。给出少数民族地区基本公共服务有效供给的政策建议是:完善财政转移支付制度,构建地方税体系。

目 录

CONTENTS

前 言	1
导 论	1
一、选题背景及问题的提出	1
二、少数民族地区基本公共服务均等化问题研究综述	8
三、研究的主要内容和框架	17
四、研究方法	18
第一章 对基本公共服务及其均等化的再认识	21
第一节 对基本公共服务的认识	22
一、基本公共服务的内涵	22
二、基本公共服务的目的:促进人的发展	24
三、基本公共服务的内在本质:满足人发展的基本需要	26
第二节 对基本公共服务均等化的认识	28
一、关于基本公共服务均等化研究的文献述评	28
二、基本公共服务均等化是最低限度的均等	30
三、基本公共服务均等化的实质是自主可行能力均等	35
第三节 以自主可行能力看待少数民族地区基本公共服务均等化 ...	38
一、社会经济发展是先发展“物”还是“人”,或扩展人们 自主可行能力	38
二、财富、商品与自主可行能力	41

三、长寿、生存能力与自主可行能力	42
四、少数民族传统文化与基本公共服务均等化	43
五、基本公共服务均等化的评价标准或准则	46

第二章 基本公共服务及其均等化理论框架

第一节 人的发展与自主可行能力	49
一、人的发展理论	49
二、自主可行能力的基本内涵	54
三、自主可行能力的构成	57
第二节 人发展的基本需要	63
一、人发展的基本需要的阶段性	63
二、人发展的基本需要的客观性	65
三、人发展的基本需要的构成	68
四、满足人发展基本需要的中间需要	74
第三节 基本公共需要与基本公共服务	81
一、基本公共需要的理论依据	81
二、基本公共需要的构成	89
三、基本公共服务的构成	94

第三章 少数民族地区基本公共服务均等化实证分析

第一节 少数民族地区经济发展现状	98
一、少数民族地区人均国民收入水平较低	98
二、少数民族地区人均收入水平较低	100
三、少数民族地区人均财政收入与支出“倒挂”	102
第二节 少数民族地区基本公共服务均等化分析框架	105
一、基本公共服务形式均等分析框架	105
二、基本公共服务实质均等分析框架	109

第三节 少数民族地区基本公共服务均等化实证分析	111
一、少数民族地区基本公共服务形式均等实证分析	111
二、少数民族地区基本公共服务实质均等实证分析	119
三、少数民族地区基本公共服务形式均等与实质均等的比较分析	125

第四章 少数民族地区基本公共服务形式均等与 实质均等差异的原因分析..... 129

第一节 满足生存需要的基本公共服务建设中存在的问题

一、贫困群体生存需要与基本公共服务供给	130
二、少数民族地区的发展贫困	131
三、少数民族地区劳动者自身就业能力不足	133
四、少数民族地区劳动者从业机会和条件缺失	135
五、少数民族地区劳动者创业条件和机会缺失	137

第二节 满足健康需要的基本医疗与公共卫生服务存在的问题

一、健康需要与基本医疗与公共卫生服务	139
二、城乡间基本医疗与公共卫生服务不均衡	140
三、缺乏医疗卫生及健康知识的培训	143
四、基本医疗缺失	145

第三节 满足自主可行能力需要的基本公共教育服务存在的问题

一、自主可行能力需要与基本公共教育服务	148
二、教育结构与其经济社会发展阶段不相称	149
三、扩展交往能力的教育存在缺失	151
四、缺乏对劳动者劳动专业技能的培训	155

第五章 促进少数民族地区基本公共服务实质均等的 基本思路

第一节 少数民族地区基本公共服务及其均等化的内在规定

一、少数民族地区人发展基本需要的差异性	157
---------------------------	-----

二、少数民族地区基本公共服务均等化原则	159
第二节 少数民族地区基于贫困的基本公共服务建设	162
一、对贫困及基本公共服务的认识	162
二、少数民族地区贫困——能力贫困	164
三、解决贫困问题的基本公共服务的内在要求	166
四、社会救助与自主可行能力建设相结合	168
五、强调少数民族地区基本公共服务建设的主体性	169
第三节 少数民族地区基本医疗与公共卫生服务建设	170
一、基本医疗与公共卫生均等化的认识	170
二、少数民族地区基本医疗与公共卫生服务建设的内在要求	173
三、强化健康教育,扩展人们自主健康可行能力	174
四、构建少数民族地区基本医疗制度	176
第四节 少数民族地区基本公共教育建设	178
一、对基本公共教育均等化的认识	178
二、教育均等化的国际经验及启示	179
三、少数民族地区基本公共教育的内在要求	185
四、重新认识和定位少数民族地区的教育结构	187
五、注重少数民族地区人们劳动技能的培养	190
六、注重少数民族地区人们交往能力的培养	191
七、注重少数民族地区人们自主自觉意识能力的培养	192

第六章 少数民族地区基本公共服务有效供给的

政策建议	195
第一节 完善少数民族地区财政转移支付制度	195
一、少数民族地区财政转移支付制度的现实	196
二、完善少数民族地区财政转移支付制度的建议	200
第二节 少数民族地区地方税体系构建	202
一、地方税及其本质	202

二、少数民族地区地方税体系的现状	205
三、少数民族地区地方税体系的构建	205
 附录 少数民族地区基本公共服务的现实	
问题——以青海省治多县为例	209
一、治多县经济社会发展基本情况	209
二、治多县仍处于较为严重的贫困状态	210
三、治多县农牧民贫困的根本原因分析	210
四、对少数民族地区基本公共服务问题的思考	214
 参考文献	215
索 引	229

导 论

一、选题背景及问题的提出

(一) 选题背景

党的十八大报告把“基本公共服务均等化总体实现”作为 2020 年全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标之一,提出提高全民受教育程度,缩小收入分配差距,社会保障覆盖全民,人人享有基本医疗卫生服务,并提出加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。至此,基本公共服务均等化不仅是体现社会公平正义的一项国策,而且成为衡量国家发展程度的重要标志,这对进一步研究基本公共服务均等化问题提出了更加迫切和严峻的任务。我们理解的基本公共服务均等化总体实现,首先是区域之间基本公共服务的差距显著缩小,其次是基本公共服务总体水平提升并实现结果均等。

从国际经验和操作视角来看,实施基本公共服务均等化必须从消除地区间的基本公共服务不均等入手。加拿大是目前世界上公认的典型的实施均等化政策的国家之一,其最早的均等化尝试始于联邦政府对欠发达省份的财政援助,即联邦政府对那些没有能力为本省居民提供基本公共服务的省份给予财政援助。

我国是一个拥有 56 个民族的统一的多民族国家,民族自治地方的面积占全国国土总面积的约 64%;55 个少数民族人口为 1.137 亿人,占总人口的

8.49%。^①从区域位置上看,少数民族地区主要位于我国西北、西南边疆,自然条件多样性突出,生存和发展物质条件比较恶劣,受历史、文化等因素影响,经济基础薄弱,生产力发展不平衡,社会化程度较低。与我国东部较发达地区相比,属于欠发达地区。尤其是改革开放以来,与发达地区在经济发展上的差距有不断扩大的趋势。2012年,内蒙古、广西、贵州、云南、西藏、青海、宁夏、新疆民族八省(自治区)人均GDP平均为29118元,与全国人均GDP(38354元)相差9236元,与同期浙江省人均GDP(63184元)相差34066元。^②所以,在我国实现基本公共服务均等化目标,少数民族地区是薄弱环节。

少数民族地区社会事业发展滞后,历史欠账问题突出,加上地方政府财力约束,在基本公共服务上更显先天不足,因此在我国实现基本公共服务均等化目标,重点和难点都在少数民族地区。少数民族地区地理位置偏远,边境线长,所以在我国研究少数民族地区基本公共服务均等化问题还应站在国家安全和统一的战略高度。我国少数民族的“大杂居,小聚居”分布有利于各民族相互交往,团结合作,但居住分散、人口密度低等特点造成提供公共服务的成本较高,这是我国少数民族地区基本公共服务供给面临的严峻问题。

少数民族和少数民族地区作为我国社会主义建设的主体之一,现阶段所面临的同样也是发展中的结构性矛盾,而且矛盾表现得更为突出。如经济结构不合理、经济整体竞争力不强、居民收入增长缓慢、内需不足突出、资源环境压力大等。加上民族宗教等问题,使利益矛盾更为敏感。只有通过基本公共服务均等化,建立利益保障机制和制度,才能保障广大人民群众的根本利益,才能切实维护边疆地区的稳定和发展,促进社会和谐进步。所以,对我国而言,少数民族地区基本公共服务建设不仅是进一步巩固少数民族地区经济社会发展的重要基础,而且还关系到构建社会主义和谐社会进程中的民族团结问题、边疆社会稳定问题。^③

① 数据来源于2010年第六次全国人口普查公告。

② 根据2013年《中国统计年鉴》整理而得。

③ 鲁刚. 社会和谐与边疆稳定[M]. 北京:中国社会科学出版社,2011.

此外,少数民族地区基本公共服务具有一定的特殊性。保障生存和生产的基础性公共服务需求量大、为可持续发展奠定基础的公共服务严重短缺、众多的单个需求偏好不能充分显示。^①如健康饮用水、道路、通信、电力等在部分地区特别是农村地区还没有得到完全解决;边疆民族地区是地方病、流行病高发的地区,如碘缺乏病、地方性氟中毒、大骨节病、克山病等,严重影响群众的身体健康,少数民族地区应该有针对性地提供这方面基本医疗卫生服务;针对不同民族有不同的语言的特点,基础教育服务应考虑双语教学的因素;少数民族地区基本公共文化服务还应考虑丰富多样的民族文化、传统习俗等因素。《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》确定的14个集中连片特殊困难地区有11个在少数民族地区,因此,农村贫困问题成为少数民族地区基本公共服务的重中之重。扶贫开发的主要目标是消除经济贫困,而少数民族地区更为严重的是知识贫困。知识贫困不仅是指教育水平低下,而且是指“获取、吸收和交流知识能力的匮乏或途径的缺乏”。欠发达地区的知识积累与经济发展一样与东部地区差距显著。^②因此,少数民族地区基本公共服务均等化建设任重道远。

(二)问题的提出

自党的十六届六中全会正式提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”以来,我国不断调整和优化财政支出结构,重点加大“三农”、教育、就业、住房、医疗卫生、社会保障等民生领域投入,并向中西部地区倾斜。2013年中央财政用于“三农”、教育、文化、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障等民生领域的支出总额达21901.67亿元,占中央财政支出的31.97%;2013年,在中央对地方的一般性转移支付中,对革命老区、民族和边境地区转移支付695.22亿元,增长11.8%。^③

在国家发展战略层面,国家“十一五”规划要求“按照基本公共服务均等化原则,加大国家对欠发达地区的支持力度,加快革命老区、民族地区、边疆

① 梁积江. 民族地区公共财政保障制度创新研究[M]. 北京:人民出版社,2009:234.

② 胡鞍钢,李春波. 新世纪的新贫困:知识贫困[J]. 中国社会科学,2001(3).

③ 根据财政部《关于2013年中央和地方预算执行情况与2014年中央和地方预算草案的报告》中数据整理而得。

地区和贫困地区的经济社会发展”;国家“十二五”规划提出继续加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区扶持力度,提高公共服务水平,切实改善老少边穷地区的生产生活条件。在区域发展战略上,《西部大开发“十一五”规划》和《西部大开发“十二五”规划》把基础设施和生态环境建设、教育、卫生等基本公共服务均等化作为重点推进领域。

在财政体制层面,在2000年实施民族地区转移支付的基础上,从2006年起,将非民族省(直辖市)的少数民族自治县也纳入转移支付范围。2009年,国家规范中央对地方的财政转移支付制度,将原财力性转移支付更名为一般性转移支付,并将补助数额相对稳定、原列入专项转移支付的教育、社会保障和就业、公共安全、一般公共服务等支出划入一般性转移支付,原一般性转移支付改名为均衡性转移支付。专项转移支付中对少数民族地区给予一定的倾斜,为少数民族地区的经济社会发展提供支持和帮助,把贫困人口集中的少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区作为扶贫开发的重点,中央财政扶贫资金的分配向这些地区倾斜。少数民族地区地方政府也把切实保障和改善民生、完善社会保障体系、改善城乡居民生产生活条件、提高城乡居民收入水平等作为经济社会发展的重要目标和任务。此外,还有在政府部门倡导下对教育、医疗等基本服务领域的地区间横向援助,如大学生志愿服务西部计划、“对口援疆”等。

在国家实施基本公共服务均等化战略数年以后,尤其是中央政府不断加大对少数民族地区在民生项目的支持力度,少数民族地区人均财政支出水平得到了大幅提高。2012年,西藏自治区和青海省的人均财政支出分别是全国平均水平的3倍和2倍;从人均教育支出、人均公共医疗卫生费用以及基本医疗设施等指标来看,少数民族省(自治区)大都高于全国平均水平。相应地,以人均基本公共服务支出指标分析的少数民族地区基本公共服务指数分布状况是:高于全国平均水平的有内蒙古、宁夏和新疆,最高的是内蒙古自治区,是全国平均水平的1.2倍;云南和青海接近全国平均水平;较差的是贵州、西藏和广西,特别是贵州,仅为全国平均水平的20%。具体从人均财政教育经费指标来看,内蒙古自治区、青海省以及西藏自治区这几个少数民族地区的人均财政性教育经费都在1000元以上,高于某些中部省份,如

河北、山东、山西等人均财政性教育经费都在800元以下。

但是,少数民族地区经济社会发展落后的内在本质没有得到根本改变,尤其是少数民族地区一些贫困群体的“等、靠、要”的依赖思想越发严重。2012年,少数民族八省(自治区)的人均财政收入为3427元,同期全国人均财政收入为8656元,而同年广东省的人均财政收入为13898元。^①从城镇居民人均可支配收入看,除内蒙古自治区与全国平均水平的差距变动不大外,其他省(自治区)城镇居民人均可支配收入与全国平均水平越拉越大。比如,新疆维吾尔自治区2006年城镇居民人均可支配收入与全国平均水平差距为2888元,2012年则为6644元;西藏自治区的城镇居民人均可支配收入与全国平均水平的差距,2006年为2818元,2012年则为6537元。也就是说,少数民族地区与全国一样,城镇居民的收入水平在不断提高,但少数民族地区城镇居民可支配收入的增速远落后于其他地区。

因此,进一步研究少数民族地区基本公共服务均等化需要解决两个问题:一是如何看待少数民族地区基本公共服务的差距,二是如何衡量基本公共服务均等化水平。

第一,少数民族地区基本公共服务的差距经由经济社会发展、历史文化、财政体制等多方面因素长期累积而成,缩小差距也需要一个历史过程,不仅需要物的投入,更重要的是人的发展。作为体现社会公平正义的一项公共政策,基本公共服务均等化不仅要关注财政资金投入,还需要整体性地考察增进人类福祉所需要的社会关系和社会基础。通过促进人的发展,改善社会关系,夯实社会基础,促进社会公平正义,进而真正实现基本公共服务均等化。^②

第二,如何衡量基本公共服务均等化的水平,涉及研究视角和分析框架两个方面,而研究视角决定分析框架。如果从基本公共服务提供角度研究,分析的框架就可能是人均公共服务支出指标的均等,给出的对策就是加大基本公共服务的投入;如果从基本公共服务目的的角度研究,分析的框架就是

① 根据2013年《中国财政年鉴》数据整理而得。

② 娄世桥.基本公共服务均等化再认识——以基础教育为例[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2013(3).

基本能力的均等,给出的对策就是考虑需求差异性的人的可行能力的扩展。

本书把以物的投入为视角的人均公共服务支出的均等定义为形式均等,而把以人的发展为研究视角的基本能力的均等定义为实质均等,并由此对两个不同的研究角度和分析框架的理论和实践进行论证,为未来少数民族地区基本公共服务均等化建设提出思路和明确重点。

经过前段时期的投入,少数民族地区基本公共服务投入已具有一定规模,进一步研究少数民族地区基本公共服务均等化问题,需要关注基本公共服务均等化的有效性,即均等化是否切实考虑了少数民族地区的差异性、人们对公共服务的可获得能力以及应该获得与实际获得公共服务之间的差距,通过实施基本公共服务均等化是否促进了人的发展即人的基本能力扩展。

如果把人均公共服务支出作为衡量均等化的一个重要指标来看待,实际上是把均等化本身当成了目标。但是,基本公共服务均等化本身不是目标,如果均等化本身是目标,也只能是政策的一个中介目标,决不能替代作为目的的最终目标,只有和目标联系在一起衡量或分析均等化才是有效的。

已有研究所显示的基本公共服务区域差距缩小和趋同化与现实中少数民族地区基本公共服务实际的矛盾解释,或是研究角度的问题,或是分析框架的问题,或两者兼而有之。从研究角度来看,基本公共服务均等化是侧重“物”的供给还是“人”的发展,直接影响未来少数民族地区基本公共服务均等化建设的进程,也关系到国家财政在基本公共服务领域投入的绩效,更重要的是关乎国家基本公共服务均等化总体实现的目标。

本书从基本公共服务促进人的发展的根本目的角度,构建起少数民族地区基本公共服务实质均等的分析框架。基本公共服务均等化本身不是目的,要区分作为手段和作为目的的基本公共服务均等化,研究就不能停留在形式均等上。社会公正意味着不仅要确立形式平等,更重要的是实现实质平等。社会进步最终体现在人的全面自由发展,而人的发展体现在人的基本能力的扩展,基本公共服务均等化最终目的是人的基本能力的均等,只有在基本能力均等的条件下,才能实现基本公共服务的结果均等。本书通过人的发展这条主线,把基本公共服务与少数民族地区的发展联系在一起。意义在于:通过少数民族地区人的发展,实现基本公共服务对少数民族地区