

张序 等著

中国民族地区 公共服务能力建设

The Public Service Capacity Building in China's Ethnic Minorities Autonomous Areas

民族出版社

中国民族地区 公共服务能力建设

张序 方茜 张霞 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族地区公共服务能力建设/张序, 方茜, 张霞著. —北京:
民族出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 105 - 11846 - 5

I. ①中… II. ①张… ②方… ③张… III. ①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 (2011) 第 216284 号

策划编辑: 虞农

责任编辑: 虞农

封面设计: 孟龙

出版发行: 民族出版社出版发行

地 址: 北京市和平里北街 14 号 邮编: 100013

网 址: <http://www.mzchs.com>

印 刷: 迪鑫印刷厂印刷

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 590 千字

印 张: 24.25

定 价: 62.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 11846 - 5/D · 2314 (汉 324)

该书若有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

汉文编辑一室电话: 010 - 64271909 发行部电话: 010 - 64224782

前言

本书为张序研究员主持的国家社会科学基金项目“公共服务能力建设与民族地区构建和谐社会研究”的最终成果。该项目于2007年立项,2010年结项,经全国哲学社会科学规划办公室鉴定,获“良好”等级。

本书篇幅较长,内容翔实。著者力求做到阐述较为全面、体系较为完整,系统性较好;概念明确、逻辑较为严密,可靠性较好;资料准确充实、引证较为规范,规范性较好。

一、本书的主要内容

1. 对公共服务能力研究范畴内相关概念的界定和辨析(第二章)。该部分主要就当前流行的理论术语进行归纳整理和区分辨析,如公共服务、公共产品、公共服务能力、公共服务能力建设等。

2. 民族地区公共服务能力建设与和谐社会构建的关系(第三章)。本书从民族地区和谐社会构建的现状、影响民族地区和谐社会构建的因素以及公共服务能力建设对民族地区和谐社会构建的重要性这几个角度进行分析,深入挖掘民族地区公共服务能力建设与和谐社会构建的关系,明确民族地区公共服务能力建设与和谐社会构建的一致性。需要强调的是,为保证政治上的正确性,本书在论述民族地区和谐社会构建的现状时,对事实及影响因素都参照近年的公开文献进行描述。

3. 民族地区公共服务能力建设的特殊性(第四章)。民族地区(特别是西部民族地区)在自然、人文、社会方面具有的许多特殊性,对公共服务能力建设具有重要影响。本书尽可能详尽地分析了我国民族地区的特殊性,并以此提出了民族地区公众的特殊公共需求和政府公共服务的特殊供给、特殊投入。

4. 民族地区公共服务能力要素及要素间关系(第五章)。本书利用系统分析方法——解释结构模型法(Interpretative Structural Modeling, ISM),对公共服务能力系统的相关要素及要素间的关系进行整理,构建了民族地区公共服务能力解释结构模型(概念模型),非常直观地阐述了不同要素与其他要素直接或间接的关系;模型既考虑了公共服务能力的一般性,又考虑了民族地区公共服务能力的特殊性。

5. 民族地区公共服务能力系统评估(第六章)。本书以系统理论为指导,以民族地区公

共服务能力结构模型为基础,构建民族地区公共服务能力综合评价体系,结合多种系统分析方法——层次分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)、数据包络分析法 (Data Envelopment Analysis, DEA),从效果和效率两个角度对我国民族地区公共服务能力进行多维度、多层次的综合评估,并得到了一些对实践具有指导意义的结论。

6. 民族地区基本公共服务均等化与财政转移支付 (第七、八章)。本书一方面深入剖析了公共服务均等化与和谐社会构建的关系,另一方面从国内外对公共服务均等化的主流评价角度 (公共服务水平的均等化、公共财政意义上的均衡化) 入手,综合运用各类指标及系数 (变异系数、最大最小值之比、基尼系数等),全面剖析了民族地区公共服务均等化的现状,完整、系统地研究了民族地区转移支付制度,提出了改革的对策及建议。

7. 民族地区公共服务能力提升路径 (第九、十、十一章)。本书从公共服务财政能力、公共服务供给能力和公共服务管理能力三个角度进行分析,明确各类公共服务部门在服务中的定位、权责与合作关系,提出加强我国民族地区公共服务能力建设的具体措施和有效路径。

二、本书的主要创新

(一) 体系创新

本书在国内率先构建了较为完整的公共服务能力和公共服务能力建设的理论体系,具有开创性和填补空白的意义,对今后的研究具有启示性和抛砖引玉的作用。这一理论体系与民族地区的实际相结合形成的民族地区公共服务能力及其建设理论体系,也是首创性的。

(二) 理论与方法的创新

1. 对民族地区公共服务能力建设与和谐社会构建的关系,当前的研究多以两者关系的一致性为前提,却罕见诠释,本书就此提出了较完整的理论。

2. 在公共服务能力建设方面,现有的研究更多的是对非民族地区的讨论,针对民族地区公共服务能力特殊性的较少。本书详尽论述了民族地区在公共服务能力建设上与其他地区的差异与特色,提出了民族地区应具备公共服务的特殊能力,该提法在国内尚属首次,在一定程度上拓展了民族地区公共服务能力的内涵,也开辟了公共服务管理者和执行者提升民族地区公共服务能力的新思路。

3. 近几年,国内基本公共服务均等化研究发展迅速,但定性多于定量,实证匮乏的问题一直存在,而针对民族地区的研究则更显不足。本书用计量方法剖析了民族地区公共服务均等化的现状,得到了一些对实践有指导意义的结论。

4. 当前对民族地区公共服务能力提升路径及方法的研究,主要是从一些具体公共服务项目 (教育、卫生、社会保障等) 入手,分类展开讨论。从系统性来讲,缺乏对普遍规律的认识和宏观、中观的研究,难以找到解决公共服务供给中诸多问题的根本解。本书提出公共服务财政能力、公共服务供给能力和公共服务管理能力三大概念,并从这三大概念入手,提出民族地区公共服务能力建设的对策。该思路突破了现有讨论的视点窄角,结合当前国际的流行理论,既有新意,又符合发展趋势。

5. 当前研究多集中于对政府能力要素及要素的指标分析,很少将公共服务能力要素进行单列,重宏观轻微观,抽取要素的随意性大,对民族地区公共服务能力的讨论过少。针对以上不足,本书利用系统分析方法——解释结构模型法(ISM)建模。该模型弥补了当前公共服务能力中仅有要素文字阐述、缺少对要素及要素间关系及结构进行表达的不足,可让管理者在从投入到产出的动态过程中掌握公共服务能力的形成和提高,了解各要素与系统功能的关系。

6. 现有对民族地区公共服务能力的评价存在定量分析少、评价体系不完整的问题。针对以上不足,本书以系统论为指导,建构了民族地区公共服务能力综合评价体系,无论从评估的系统性还是评估方法的采纳上,本书都较之前的研究有很大的突破。

7. 综合利用多种先进的系统分析方法对问题进行系统分析,使研究得以深入和取得较大进展。将系统分析方法运用于建模和量化分析中,突破了以往思维片面、局部的缺点。如运用解释结构模型法(ISM)建立民族地区公共服务能力解释结构模型;运用层次分析法(AHP)对民族地区公共服务能力的效果进行评价,解决评价指标的赋权问题;运用数据包络分析法(DEA)对民族地区公共服务的效率进行评价。

8. 采用了实证分析与规范分析相结合、定性分析与定量分析相结合的方法。如在文献综述过程中使用了文献法,在静态问题讨论中使用了对比分析法。对问题的定量分析,主要使用MATLAB软件和EXCEL统计软件对课题数据进行了整理、归类、分析、绘图、统计分析等;使用MATLAB软件对相关系数、变异系数、基尼系数进行了分析,且利用该软件对线性规划上百变量进行了求解,完整地评估了民族地区转移支付和公共财政的现状;使用EXCEL对AHP专家判断矩阵求解,并就一致性进行检验。

(三) 新描述

本书还从多个角度对相关问题进行了分析,与现有成果相比,本书的分析对以下一些问题的论述更为全面、系统和概括,总结出了规律性认识:

第一,民族地区和谐社会构建的现状,影响民族地区和谐社会构建的外部 and 内部因素(第三章)。

第二,民族地区自然环境、人文环境、社会环境的特殊性(第四章)。

第三,民族地区公共服务型政府建设(第十章)。

三、本书的价值

和谐社会构建、民族地区稳定与发展、公共服务都是我国现阶段较为重大的理论问题和现实问题,本书对这些问题的解决有一定的推动作用,对公共管理和民族学学科发展有一定的促进作用,故此成果具有学术价值和社会价值。

(一) 学术价值

1. 弥补了对民族地区公共服务能力讨论的不足。本书将研究范围定于民族地区,强调民族地区与非民族地区的差异性,提出民族地区公众的特殊需求以及公共服务能力建设与和谐社会构建的关系,可为民族地区公共服务管理者设计具有民族特色的公共服务提供理论

依据。

2. 对公共服务能力理论有所拓展。本书采用先进的系统建模方法（ISM）建立了民族地区公共服务能力结构模型，该模型为管理者思考“公共服务能力”提供了更为形象的工具。同时，本书还从三大角度（财政能力、供给能力、管理能力）剖析了民族地区公共服务能力提升路径，为理论界和实践界逐步、逐级、逐层推进公共服务和提高服务能力提供了更为多的思维路径。

3. 对庞杂的公共服务理论有所整理和归纳。公共服务理论和实践在我国的发展时间并不长。在学界从国外“拿来”、再将之“中国化”的过程中，各种概念的统一性较差，观点也比较分散。本书就当前国内的成果进行了整理和归纳，对相关概念进行了非常全面的辨析与界定，可协助理论学习者和研究者较为系统地了解公共服务理论。

（二）应用价值

1. 本书系统地评价了我国民族地区公共服务的能力和基本公共服务的均等化水平，其研究结论可为公共服务政策制定者和执行者规划民族地区下一阶段公共服务发展方向提供实际参考。

2. 本书为民族地区公共服务主体能力的提升提出了对策。在相应的内容中，本书就民族地区改善现状、解决问题、提升效率均提出了对策，以求使民族地区的公共服务数量种类更多、质量更好、更符合各族群众的需求、更均衡更公平更有效。这些对策对区域管理者而言，具有一定的借鉴意义。例如推进民族地区基本公共服务均等化策略，提升民族地区公共服务财政能力、供给能力和管理能力的策略等。

3. 本书提出的一些具体的政策建议具有可操作性。例如改进民族地区一般性和专项转移支付的建议、进行有利于民族地区增加财政收入的财税改革建议、在民族地区公共服务供给中实施“一主二辅”多元化模式的建议等。

本课题成果中原包含有“民族地区公共服务能力案例分析”一章，针对一个具体的民族地区——四川省凉山彝族自治州，从经济、管理、政治等角度，全方位、多维度地分析该地区公共服务能力的背景、现状、问题以及未来发展方向，提出政府公共服务在中观、微观方面的能力建设路径、措施和方法。由于篇幅所限，这部分内容与其他一些内容（包括公共服务的理论基础、与“公共服务”相关的概念的辨析等）未能纳入本书。

从系统的角度来看，对民族地区公共服务能力的研究仍处于发展的阶段。理论和实践的积累与推进使得任何研究都处于不断变化的态势中，而知识则在动态的增长、修正、证伪与验证的过程中得到完善。毫无疑问，本书也存在着不足和谬误，欢迎读者、专家、公共服务部门人士和民族地区行政系统人员批评与指正。特别要指出的是，由于本研究持续时间将近三年，其后鉴定和出版又花费了较长时间，使书中使用的原始数据显得较为陈旧，这也是许多学术著作难以避免的问题，敬请谅解！

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 本书的框架	(1)
一、研究意义	(1)
二、研究目标与范围	(2)
三、研究思路	(3)
四、研究内容	(5)
五、研究方法	(6)
第二节 民族地区公共服务的现状	(7)
一、民族地区公共服务的演变	(7)
二、民族地区公共服务取得的成绩	(8)
三、民族地区公共服务存在的问题	(9)
第三节 公共服务能力研究概览	(19)
一、国内外研究评述	(19)
二、相关研究尚未解决的问题	(29)
第二章 概念辨析与界定	(31)
第一节 公共产品的概念与特性	(31)
一、公共产品理论沿革	(31)
二、公共产品的定义与属性	(36)
三、公共产品的分类	(38)
四、公共产品的供给	(41)
第二节 公共服务的定义	(43)
一、公共服务概念沿革	(43)
二、公共服务与公共产品的契合	(44)

三、公共服务的内容	(45)
第三节 公共服务能力与公共服务能力建设	(49)
一、公共服务能力及其建设	(49)
二、政府的公共服务职能	(50)
三、民族地区公共服务的内容	(55)
第三章 民族地区和谐社会构建与公共服务能力建设	(57)
第一节 民族地区和谐社会构建	(57)
一、民族地区和谐社会构建对全国的重要性	(57)
二、民族地区和谐社会构建现状	(59)
三、影响民族地区和谐社会构建的内外因素	(65)
第二节 公共服务能力建设对民族地区和谐社会构建的重要作用	(77)
一、公共服务与社会和谐稳定	(77)
二、公共服务能力建设对民族地区和谐社会构建的意义	(79)
第四章 民族地区公共服务能力建设的特殊性	(92)
第一节 自然环境的特殊性	(92)
一、气候条件总体较为恶劣	(92)
二、地貌以山地高原居多	(94)
三、自然灾害频繁、严重	(96)
四、生态脆弱, 退化严重	(99)
第二节 人文环境特的殊性	(106)
一、语言文字多样	(106)
二、宗教信仰复杂	(109)
三、少数民族传统文化异彩纷呈	(111)
第三节 社会环境的特殊性	(112)
一、经济落后, 贫困人口多, 基础设施差	(112)
二、生活习俗各具特色	(114)
三、反分裂任务艰巨	(119)
第四节 公共服务的特殊性	(120)
一、公共服务需求的特殊性	(120)
二、公共服务供给的特殊性	(123)
三、公共服务投入的特殊性	(126)
第五章 民族地区公共服务能力结构模型	(132)
第一节 公共服务系统的特性	(132)

第二节 构建解释结构模型	(133)
一、解释结构模型技术	(134)
二、构建解释结构模型	(135)
第三节 解释结构模型说明	(139)
一、模型结构	(139)
二、功能分区与性能	(140)
三、模型小结	(141)
第四节 民族地区公共服务能力要素分析	(141)
一、投入要素与民族地区公共服务能力	(141)
二、内部管理要素与民族地区公共服务能力	(143)
三、外部服务要素与民族地区公共服务能力	(144)
第六章 民族地区公共服务能力评估	(145)
第一节 公共服务能力评估综述	(145)
一、政府绩效评估	(146)
二、公共服务能力评估	(151)
三、指标体系与测度方法	(153)
四、公共服务能力评估小结	(156)
第二节 民族地区公共服务能力评价指标体系	(157)
一、效果类评价指标体系	(158)
二、效率类评价指标体系	(159)
第三节 数据的收集与整理	(160)
第四节 民族地区公共服务能力评价	(161)
一、民族地区公共服务能力的效果评价	(162)
二、民族地区公共服务能力的效率评价	(169)
第七章 民族地区基本公共服务均等化	(175)
第一节 公共服务均等化的意义	(175)
一、公共服务的均等化与能力建设	(175)
二、公共服务均等化与和谐社会构建	(176)
第二节 公共服务均等化的国内外研究	(178)
一、公共服务均等化的理论回溯	(178)
二、基本公共服务均等化的内涵及外延	(181)
三、基本公共服务不均等的原因	(186)
第三节 民族地区基本公共服务均等化评价	(187)
一、评价内容及方法	(188)
二、评价过程	(189)

三、均等化评价小结	(202)
第四节 系统推进民族地区公共服务均等化	(203)
一、推进公共服务均等化的常见路径	(204)
二、推进民族地区基本公共服务均等化的系统路径	(206)
第八章 民族地区财政转移支付	(213)
第一节 财政转移支付理论	(213)
一、转移支付的由来与定义	(213)
二、转移支付的分类	(214)
三、转移支付的原因	(217)
四、转移支付对公共服务均等化的作用	(218)
五、转移支付的负面作用	(219)
第二节 民族地区财政转移支付的内容	(220)
一、民族地区财政转移支付的构成	(220)
二、民族地区财政转移支付的路径	(224)
三、民族地区财政转移支付的积极作用	(225)
第三节 民族地区财政转移支付的历史演变	(228)
一、分税制改革前	(228)
二、分税制改革后	(230)
第四节 民族地区财政转移支付的现状与评价	(233)
一、民族地区财政转移支付的现状	(233)
二、民族地区财政转移支付体系的公共服务均等化效应评价	(238)
第五节 民族地区财政转移支付存在的问题与对策	(245)
一、民族地区财政转移支付存在的问题	(245)
二、完善民族地区财政转移支付的对策	(250)
第九章 民族地区公共服务财政能力建设	(256)
第一节 民族地区公共服务财政能力建设的内容	(256)
一、公共服务财政能力是公共财政的主体	(256)
二、公共服务财政能力是政府财政能力的核心	(262)
第二节 民族地区公共服务财政能力建设现状	(263)
一、我国民族地区财政体制	(263)
二、民族地区公共财政收入能力现状	(269)
三、民族地区公共服务财政支出能力现状	(274)
第三节 民族地区公共服务财政能力建设存在的问题	(278)
一、公共财政收入能力存在的主要问题	(278)
二、公共服务财政支出能力存在的主要问题	(283)

三、公共服务财政管理能力存在的主要问题	(285)
第四节 民族地区公共服务财政能力建设的途径	(287)
一、建立健全可靠的公共财政收入体系	(287)
二、建立科学的公共服务财政支出体系	(289)
三、规范公共服务财政管理体系	(291)
四、进行有利于民族地区增收的财税改革	(293)
第十章 民族地区公共服务供给能力建设	(297)
第一节 强化民族地区政府的公共服务职能	(297)
一、强化政府在民族地区公共服务供给中的核心责任	(297)
二、建设民族地区公共服务型政府	(299)
第二节 动员社会力量实现公共服务供给的主体多元化	(304)
一、公共服务供给的市场失灵和政府失灵	(304)
二、公共服务供给主体的多元化机制	(307)
三、民族地区公共服务供应的现状与问题	(314)
四、民族地区公共服务多元化供给的策略	(315)
第三节 民族地区公共服务“一主二辅”供给模式中的第三部门	(319)
一、民族地区第三部门提供公共服务的现状	(319)
二、民族地区第三部门提供公共服务中存在的问题	(321)
三、提升民族地区第三部门的公共服务供给能力	(324)
第十一章 民族地区公共服务管理能力建设	(328)
第一节 民族地区行政生态现状	(328)
一、民族地区处于过渡社会形态	(328)
二、民族地区行政的三个特征	(329)
三、民族地区行政管理五大生态要素	(330)
第二节 建立公共服务参与机制	(331)
一、公共服务参与机制的理论探讨	(331)
二、我国公共服务参与机制存在的问题	(335)
三、民族地区提高公共服务参与程度的路径	(338)
第三节 建立健全政府公共服务绩效评估机制	(340)
一、绩效评估的定义	(340)
二、绩效评估在公共服务中的作用	(342)
三、公共服务绩效评估的主体	(343)
四、我国公共服务绩效评估存在的问题及建设要点	(345)
五、民族地区建立健全公共服务绩效评估机制的建议	(349)

第四节 推进公共服务体制改革与创新 (351)

 一、我国公共服务体制改革的四个阶段 (351)

 二、我国公共服务体制改革的成績与问题 (352)

 三、公共服务体制改革的相关思考 (354)

 四、民族地区公共服务体制改革推进路径 (358)

附录 民族地区公共服务能力指标体系 (359)

主要参考文献 (364)

后 记 (376)

第一章 导 论

近十年来，我国出台了一系列推进公共服务的政策和措施。作为国家发展战略的核心之一，公共服务方兴未艾。由于政府职能转型、解决民生问题、社会和谐发展等诸多工作都与公共服务主题密切相关，公共服务在国家经济、社会发展进程中的重要作用不言而喻。当前，世界各国政府都面临着一个非常现实的问题：公众希望政府在不加重税负的前提下提供更多、更好、更公平、更完备的公共服务。也就是说，要在有限的资源约束下，为公众提供更为有效的服务，这就对公共服务部门的能力提出了更高的要求。如何合理利用资源推进公共服务发展、如何促进区域间公共服务均衡化等问题，使得我国现阶段比以往任何时候都更加重视政府的公共服务职能，而如何提高公共服务部门的服务能力，成为眼下最为紧迫的任务。

第一节 本书的框架

本书对我国公共服务的难点和重点区域——民族地区公共服务的现状及发展进行分析与探研。此研究范畴并非要摒弃除此以外的其他讨论，相反，在其他领域、区域的相关探讨对民族地区公共服务的发展既有借鉴意义也有指导作用。因此，本书将在深入剖析公共服务相关理论及实践的基础上，就民族地区公共服务问题展开多层次、多角度的讨论，力求更为全面地构建公共服务理论，并指导其实践。

一、研究意义

公共服务对克服市场失灵、调节分配失衡、解决民生问题、促进社会公平、构建和谐社会有着至关重要的作用，是一个具有重要理论意义和实践价值的课题。随着世界各国经济、社会的发展，如何准确定位公众需求，尽快建立起科学合理的公共服务体系，建立健全公共服务激励机制、监督机制和多元化参与机制，为公众提供更为有效的服务，已成为各国政府赢得公众拥护、保持社会安定团结的关键所在。

公共服务理论及实践在西方发展已有三十余年，在我国发展则较晚。在我国，政府提出

公共服务概念不到十年，在实践上更是缺乏经验。因此，积极探索国际上在该领域研究的前沿，深入思考公共服务实践在我国现阶段的推进策略及路径，具有重要的理论价值与现实意义。

从我国发展面临的几大困境（城乡二元结构、东西部分化、贫富差距、国富民穷）来看，突破症结和化解矛盾的有力措施仍旧是为公众提供更多、更好、更公平、更完备的公共服务。从现实意义看，公共服务对缓解我国历史遗留下来的、社会初次分配不公造成的、区域经济发展不均形成的、国家制度建设不完善导致的多种经济问题和社会问题有良好的作用。因此，对公共服务能力与民族地区和谐社会的系统研究，可以为从理论角度探寻改进现状的有效解、找到解决问题的方法提供有力的支持。

针对民族地区的特征讨论公共服务能力也十分重要。笔者长期关注民族地区的发展问题。多年来，国家对民族地区社会事业的投入，总的来说呈增长之势，从统计数据上看，部分人均公共支出指标的数量和增长率都是不错的。然而，笔者在调研中发现，这种投入的实际效果并不理想。有的地方新建的学校、卫生院很漂亮，但儿童失学辍学、农牧民缺医少药的现象依旧存在，民族地区公共服务水平与非民族地区的差距没有显著缩小。部分民族地区的某些人均公共开支指标（例如人均教育经费）可能高于非民族地区或全国平均水平，但由于种种原因，投入产出不成比例，实际效果较差。因此，对民族地区公共服务的总体评价是：仍然落后于全国平均水平，共享程度不够。可以说，民族地区对丰富自然资源的开发和对生态的保护为全国的发展作出了巨大贡献，但民族地区为保护生态环境在经济发展方面作出的牺牲没有得到合理补偿，目前资源输出产生的效益对当地人民收入的改善和公共服务的支持还很不够，这些都背离了共享原则，也影响了社会和谐。因此，研究民族地区公共服务能力建设问题，对于维护公平正义、减少社会矛盾、保持社会稳定，以及弥补民族地区进行资源输出和生态保护所付出的代价、使民族地区成为国家“三个安全”（政治安全、生态安全和资源安全）的重要屏障，具有十分重要的意义。

当然，对公共服务的决策者、执行者而言，研究的意义还不仅于此。政府更加关心一系列更具体的问题，如：民族地区公共服务到底应定位在哪个范畴内？民族地区公共服务的能力与全国的差异有多大？民族地区公共服务与非民族地区相比有哪些不同？民族地区公共服务能力的优势与劣势是什么？如何用财政政策改善民族地区与非民族地区公共服务不均的现状？如何提升公共服务供给能力、管理能力？因此，本书对公共服务的重要主体——政府的实践意义在于，可为公共服务的决策者、执行者提供便于拓展思维的管理工具，增进他们对民族地区公共服务系统的了解，帮助其出台有效措施、改善工作方法、健全体制机制，从而提升公共服务的有效性。

二、研究目标与范围

（一）研究目标

1. 论证民族地区公共服务能力与和谐社会构建的一致性

当前的研究多以此为假设前提，却罕见诠释。本书试图深入挖掘民族地区公共服务能力

与和谐社会构建的紧密性和一致性,厘清民族地区公共服务能力建设与一般区域能力建设的差异,提出民族地区公共服务能力研究的重要性与特殊性。

2. 用系统方法丰富民族地区公共服务理论

公共服务研究中针对民族地区的讨论稀少,以系统方法对民族地区公共服务进行量化分析更显不足。本书试图以系统分析方法完善公共服务理论,提升公共服务理论对民族地区的解释力和实用性。

3. 将理论与方法用于民族地区公共服务能力建设的实践

理论必须用于实践才有现实意义,才有生命力。本书力图为公共服务决策者和管理者提供科学的分析方法、测度民族地区公共服务现状的标准,并通过分析提出改进公共服务能力的具体建议和措施。

(二) 研究范围

本书的研究范围为全国民族自治地方(以下简称“民族地区”),包括民族自治区(内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区)和自治州以外的民族自治州、民族自治县。从省级行政区来看,除5个自治区外,民族地区还分布在14个省(河北、辽宁、吉林、黑龙江、浙江、湖北、湖南、广东、海南、四川、贵州、云南、甘肃、青海)和重庆市的辖区内。

在我国,除5个民族自治区外,青海、云南、贵州3个多民族省的非民族自治地区在经济社会发展方面和民族自治地方享受相同的民族政策,因此这3个省与5个自治区合称“民族八省区”。民族八省区具有我国民族地区的典型特征,在我国中央政府的统计年鉴中,主要数据一般以省级行政区为单位公布。出于对统计数据采集难度的考虑,本研究多采用民族八省区的数据分析我国民族地区的问题。基于同样的原因,本书在部分分析中也将研究范围确定在民族八省区。

除青、滇、贵三省外,西部一些省域内的民族地区也有较为重要的地位,这些省所辖民族地区要么面积很大、要么人口很多。同样是统计数据的因素,许多研究者也将其作为民族地区看待。例如施正一研究中的民族地区包括四川、甘肃、吉林、湖南、湖北、海南省,^①陈达云、郑长德研究中的民族地区包括重庆、四川、甘肃。^②本书在进行民族地区公共服务能力评估时,通过一个数学公式进行了较为科学的筛选,确定11个省级行政区为评估对象(详见第六章)。

三、研究思路

本书以系统论为基础,吸收和借鉴了公共服务、新公共服务、新公共管理以及和谐社会的相关理论,采用系统研究方法,力求对民族地区公共服务能力建设与和谐社会构建展开更

① 施正一:《民族经济学教程》,修订本,北京,中央民族大学出版社,2001。

② 陈达云、郑长德:《中国少数民族地区的经济发展:实证分析与对策研究》,北京,民族出版社,2006。

为全面、深入的研究。图 1-1 显现了本书的逻辑线条，从中可见研究主线条是“发现问题→分析问题→解决问题”。

第一步：发现问题。通过分析文献，首先归纳当前民族地区公共服务能力建设存在的各种问题，然后厘清目前相关研究的现状与不足。在此基础上，提出民族地区公共服务能力建设研究的不足，从而确定本研究的内容和方法。

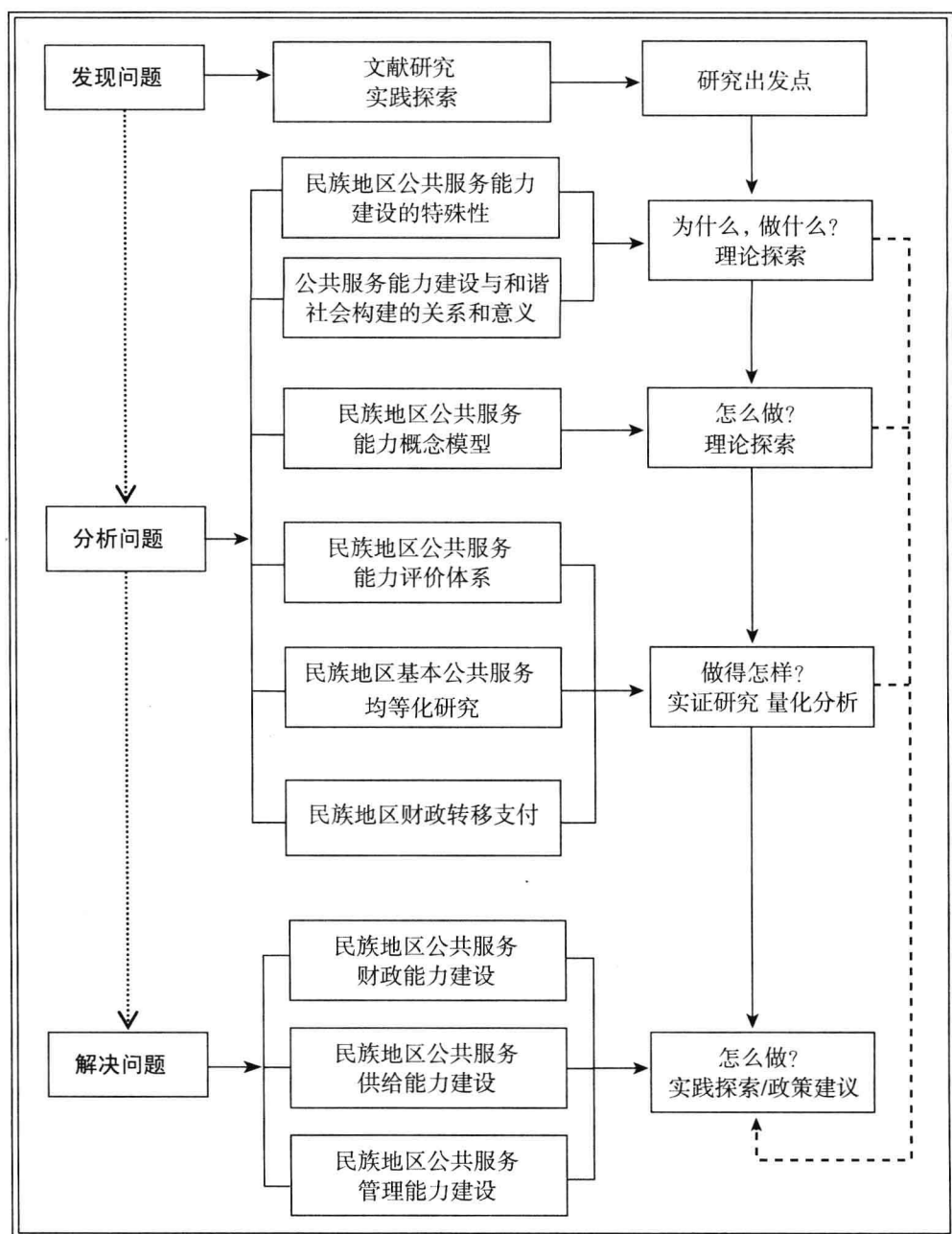


图 1-1 研究思路示意图