



中央民族大学“985工程”项目成果

民族地区公共服务体系 创新研究

党秀云 主编



人 民 出 版 社

民族地区公共服务 体系创新研究

党秀云 主编

人 民 出 版 社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

民族地区公共服务体系创新研究/党秀云主编.

-北京:人民出版社,2009.5

ISBN 978-7-01-007866-3

I. 民… II. 党… III. 民族地区-社会服务-研究-中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 055201 号

民族地区公共服务体系创新研究

MINZU DIQU GONGGONG FUWU TIXI CHUANGXIN YANJIU

主编 党秀云

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:29.5

字数:433 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007866-3 定价:58.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

前 言

公共服务是政府满足社会公共需要,提供公共产品的一种服务行为。温家宝总理指出:“公共服务,就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公益事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。”强化政府的公共服务职能,提升政府的公共服务能力,建立公共服务型政府是我国政府改革与发展的重要目标取向,也是维护社会公平、保障公民权益、建立和谐社会的核心要求。因此,完善政府公共服务职能,提高公共服务总量与质量,建立适应我国国情的公共服务模式,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系,是当前和今后相当一段时期内我国各级政府面临的一项重要任务。

近几年来,我国各级政府在推进公共服务体系创新,提高公共服务水平和质量方面做出了极大的努力,取得了不少的成绩。但是,由于我国人口多、底子薄,发展不平衡,生态环境、自然资源与经济社会发展的矛盾比较突出,公共服务领域中普遍存在公共服务供给滞后,总量供应不足、公共投入短缺、分配不平衡等问题。受历史与自然环境等因素的影响,我国少数民族地区公共服务领域存在的问题与矛盾尤为突出,这不仅严重制约了民族地区经济社会的繁荣与发展,而且还影响着民族地区的政治稳定和各民族间的和睦相处。本课题为中央民族大学“985”建设工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究”系列中的子课题之一,本课题以民族地区县、乡级为调研对象,于2006年7月至9月,分赴西藏、云南、内蒙古、广西等民族自治地区,对少数民族地区的公共基础设施、基础教育、公共医疗卫生、社会保障等与老百姓生活密切相关的基本公共服务项目进行了实地考察与调研,为课题研究搜集了大

量的第一手材料。此课题在研究过程中,坚持以党和国家的民族政策为基本理论指导,运用理论研究和实证分析相结合的方法,对我国少数民族地区公共服务体系中存在的问题及其根源进行了全面的梳理与分析,对如何建立和完善民族地区公共服务体系提出了具有针对性的对策与建议,这些对策与建议对民族地区公共服务体系的不断完善,对民族地区政府公共服务能力与水平的提升,对实现民族地区经济社会的协调与可持续发展等无疑具有重要理论意义和实践价值。

本课题是集体努力和团队协作的产物。参加本课题调研与写作的人员有:第一编:党秀云、周晓丽;第二编第一部分:主持人高鹏怀,参与成员朱明领、杨曦、倪洋、王守平、孙晓红、扈瀛、李旭阳;第二部分:主持人王纪芒,参与成员张娜、孟志敏、姜伟、徐慧杰;第三部分:主持人张瑛,参与成员马晓东、杨高洁、贾亮、马志山;第四部分:主持人王亚欣,参与成员黄玉勇、胡芸芳、陶薇薇。

在本书出版之际,感谢中央民族大学“985”建设工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究”中心的大力支持;感谢王纪芒、王亚欣、张瑛、高鹏怀、周晓丽五位老师的辛勤付出,感谢上述各位同学的积极参与。

为民族地区的发展献策献力,是我们的责任,更是我们的使命。让我们共同努力,为我国民族地区的发展与繁荣贡献自己的才智。

党秀云

2008年6月2日

于中央民族大学

目 录

前言	1
----	---

第一编 公共服务理论以及民族地区公共服务创新研究

一、公共服务理论阐释	3
(一)公共服务的内涵	3
(二)公共服务的性质	6
(三)公共服务的内容与基本类型	9
(四)公共服务的理论基础和供给模式	14
(五)西方国家公共服务供给的市场化及其对我国的启示	30
二、民族地区公共服务创新	50
(一)创新和完善民族地区公共服务体系的基本原则与思路	50
(二)服务型政府的建立与民族自治地区公共服务的供给	61
(三)民族自治地区公共服务体系创新和完善的战略选择	73

第二编 民族地区公共服务的实践

一、民族地区社会保障体系建设研究	81
(一)民族地区社会保障体系建设的基本情况	81
(二)民族地区社会保障体系建设存在的问题	98
(三)民族地区社会保障体系面临的环境	107

(四)完善民族地区社会保障体系的总体思路	115
(五)完善民族地区社会保障体系建设的重点任务	131
(六)完善民族地区社会保障体系建设的保障措施	144
二、民族地区农村公共医疗卫生发展的状况与对策研究	162
(一)民族地区农村公共医疗卫生事业的发展状况	162
(二)民族地区公共医疗卫生事业的成就及存在问题	166
(三)完善民族地区农村公共医疗卫生体系的政策建议	238
三、民族地区基础教育的现状、问题与对策研究	250
(一)民族地区基础教育的意义	250
(二)民族地区基础教育的现状与成就	256
(三)民族地区基础教育存在的困难和问题	275
(四)对当前发展少数民族义务教育对策的思考	334
四、民族地区基础公用设施发展报告	363
(一)民族地区水利基础设施建设发展研究	363
(二)民族地区电力建设发展研究	388
(三)民族地区交通基础设施发展研究	408
(四)少数民族地区邮政业发展研究	436
(五)少数民族地区电信业发展研究	452

第一编

公共服务理论以及民族 地区公共服务创新研究

一、公共服务理论阐释

一个国家和地区能否长治久安和兴旺发达,在很大范围和程度上取决于这个国家和地区公共服务的效率、水平、质量、范围等,公共服务作为政府存在的理由和政府应负的使命,同时也是促进经济增长和社会进步的重要方面,如果一个地区公共服务完备,就会有更大的吸引力和竞争力,反之,人们就会退而避之,给该地区的发展带来更大的不利。因此,注重并完善公共服务是现代社会一个不容忽视的课题。作为一个统一的多民族国家,民族自治地区公共服务供给的状况如何直接影响到各族人民的平等,影响到政府的形象和声誉,所以加快民族地区公共服务的供给具有更加重要的意义。要创新民族地区公共服务状况,必须了解和分析公共服务供给的理论,借鉴国外和发达地区公共服务的先进经验,为此,首先对公共服务的有关理论进行相应的阐释。

(一)公共服务的内涵

对于什么是公共服务,人们对其有不同的理解。可以说公共服务的内涵是一个不断发展演变的概念,因为公共服务既是作为一种实践意义上的公共服务,也可以作为一种理论和价值意义上的公共服务。在市场经济早期阶段,英国古典经济学家亚当·斯密提出了他著名的“看不见的手理

论”^①。在这一理论中,他认为政府提供公共服务的职能主要在三个领域:国防安全、行政司法和公共基础设施建设,主要包括道路、桥梁、运河、港口等。斯密所指的公共服务主要指物质的公共产品,是狭义的公共服务概念。20 世纪二三十年代,随着资本主义社会经济危机的出现,以凯恩斯为代表的一些经济学家认为资本主义社会经济危机的根源是有效需求不足,这是“看不见的手”无法解决的,因此必须以靠政府这只“看得见的手”进行平衡,必须靠政府的财政政策、货币政策、就业政策的进行来保持社会的繁荣和发展,这些宏观政策加上斯密的公共工程概念就构成广义的公共服务职能,这一思想成为长期以来主导西方国家公共服务的指导思想。此后,萨缪尔森把广义的公共服务归结为三个方面^②:一是政府的效率职能,主要是提供各种狭义的公共产品和劳务,满足人们生产和生活的共同需要,增进资源配置和使用的宏观经济效率;二是政府的平等职能,主要是解决“一个富人的猫喝到的牛奶,也许正是一个穷人的孩子维持健康所必须的”这类现象;三是政府的稳定职能,能保持宏观经济运行的稳定。

但是真正明确提出公共服务概念的是法国公法学者莱昂·狄冀。他认为那些掌握着权力的人并不享有利用公共权力来为自己谋求某种主观权利,而是应该利用手中的权力来组织公共服务,并有义务保障和支配公共服务的顺利进行。所以,他把公共服务定义为:“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^③根据 E. S. 萨瓦斯的理解,“‘公共服务’一词不仅指一般意义上的服务活动,如路灯维护、邮政服务、或运营电话系统,而且包括了更广泛的社会职能,如为退休者提供生活保障,抵御外来威胁、衣食供应、物品生产、保护濒危动物和环

① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上卷),商务印书馆 1981 年版,第 13 ~ 14 页。

② [美]萨缪尔森:《经济学》(上),第 12 版,中国发展出版社 1992 年版,第 78 ~ 84 页。

③ [法]莱昂·狄冀:《公法的变迁:法律与国家》,辽海出版社、春风文艺出版社 1999 年版,第 446 页。

境等”。^① 所以萨氏对公共服务的理解既包括狭义的公共服务——由政府负责安排的是具体的公共服务项目,又包括广义的公共服务——保护市场经济正常运行的法律制度,宏观和微观的政策、规划等。公共服务作为公共行政研究的主题和价值追求,公共行政存在着五种相互竞争的研究途径,并且没有任何一种途径获得一致认同,所以对于公共服务也给出了不同的理解和界定^②:

第一种研究途径将公共行政等同于政府行政,这种研究途径认为所有的政府都实施一定的行为,如外部关系,国防,法律和秩序,公共工程,社会福利和征税。此外,政府还垄断一些公共服务,如邮政服务,移民控制,货币发行,标准控制等。这种途径将公共服务等同于政府服务。

第二种研究途径是将公共行政等同于公共组织,这种组织以公法为基础,受公共行政支助,由公共人员服务。其中公共组织包括政府部门,管制机构,地方政府,公共公司等。这种途径将公共服务等同于公共组织,强调从财政的角度理解公共服务,即受公共财政支助的服务属于公共服务。

第三种研究途径认为公共行政研究公共导向的行政目标,即公共行政关注社会目标和价值,公共意见的表达,公正,平等,回应性,公平性等基本目标,相反私人行政关注个人利益,私人目标,不受公法约束。这种途径将公共服务等同于为公共意愿和公共目的进行的服务,强调只要是非私人目标的都是公共服务。

第四种途径强调通过公共政策制定的特殊过程来判断公共行政,这种途径试图找出公共组织和私人组织在政策制定过程的不同之处。这种途径将公共服务等同于遵循公共过程,符合公共规则的服务,也就是说强调公共服务过程的公共性。

第五种途径既不强调公共物品或者服务的提供,也不强调公共物品或服务的管理,而是强调公共行政的公共性。这种途径试图重新寻找公共行

① [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第5页。

② Geruld. E. Caiden public Administration, second edition. pp. 16 ~ 19.

政的公共性,例如弗雷德里克森对此进行了详细的阐释。^①

我国学者李军鹏认为公共服务是指政府为满足社会公共需要而提供的产品和服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的,供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。并根据公共服务的主要性质和基本功能,将其分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务三类。^② 维护性公共服务指确保统治秩序、市场秩序、国家安全的公共服务。包括权利保护公共服务、维护市场秩序的公共服务、维护社会秩序的公共服务、国防公共服务等。经济性公共服务指政府为促进经济发展而提供的公共服务,可以分为公用事业的公共生产、生产者的公共补贴、公共基础设施建设、环境保护公共服务等。社会性公共服务指政府为促进社会公正与和谐而为全社会提供的平等的公共服务。包括:教育公共服务、公共医疗卫生公共服务、社会保障公共服务、就业公共服务等。社会性公共服务还可分为教育科技类公共服务和转移支付型公共服务。

通过以上分析,我们可以把公共服务定义为是由政府或公共组织或经过公共授权的组织提供的具有共同消费性质的公共物品和服务。在此,公共服务同样具有了公共物品的特性:一是非排他性。一旦这种公共服务存在,人人可以享用,如便利的交通,使所有乘客都能得到方便快捷的服务。二是非竞争性。就是一个人的消费和收益,不会影响其他人的消费和收益。但在现实生活中,纯粹的公共服务相对较少,大量存在的是“准公共服务”。这就要求政府在生产和供给上采取更加灵活的方式和手段。

(二) 公共服务的性质

公共服务的供给究竟应该提供什么,如何提供,由谁提供,提供多少等等一系列问题的解决,与人们对其性质的理解密不可分。在传统的意义上,

① 参看:[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版。

② 李军鹏:《公共服务型政府建设指南》,中共党史出版社2005年版,第24页。

人们常常简单地物品和服务划分为“公益”和“私益”两类。事实上,这是在二元思维影响下的一种条件反射,并不是建立在对物品和服务深思熟虑、科学分析的基础之上的。人们对物品和服务属性的认识,特别是有关公共服务决策者对物品和服务的性质的认识,在某种程度上决定了相关供给方略和制度安排。笔者认为要想对公共服务的性质有一个更好的理解和定位,首先必须对政府的性质,即政府的职能和作用有一个良好的定位。“在世界各地,政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,如何最好地做这些事情。”^①政府的职能事实上是一个随着社会经济、政治的发展,呈现出变动不定的特征,那么政府的职能究竟是什么呢?

对于这一问题,西方社会许多政治家、哲学家和经济学家都作了相应的论述。古希腊的政治家亚里士多德就曾指出,城邦的存在有赖于城邦的物质需要和精神灵魂两方面的统一。城邦的物质需要由社会提供,而城邦的精神需要依靠政府的存在。构成城邦精神灵魂的主要有三大职能:一是有关城邦一般公务的议事职能;二是行政机能部分——行政机能有哪些职司,所主管的是那些事务,以及他们怎样选任……三是审判(司法)机能。中世纪时代,阿奎那认为世俗政府的职能主要有三项:一是提供丰裕的经济条件;二是维持和平;三是保持私有制。20世纪70年代,美国著名哲学家约翰·罗尔斯在《正义论》中谈到政府职能时认为,政府应该通过各种手段来保证具有类似天赋和动机的人拥有平等的受教育、受培养的机会;在经济活动和职业的自由选择中,政府应当通过对公司和私人团体的活动管理,来防止对较好地位的垄断性限制;最后,政府还应当确保一种社会最低受惠值。罗尔斯把政府分成了配给、稳定、转让和分配四个部门,实际上规定了政府机构的四种职能。而罗伯特·诺齐克则站在保守主义的立场,强烈抨击国家干预主义的政府职能理论,他认为,个人权利是不可侵犯的,“最弱意义

① 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第1页。

的国家”体现了全部的正义；政府职能应当仅限于“防止暴力、盗窃、欺诈及保证契约履行”等方面；任何企图超越国家的政治行为都将因为侵犯公民不做某些事情的权利而得不到道德上的证明。^①

另外，许多经济学家也从经济学的角度入手来阐述政府的职能。20 世纪 30 年代之前，大部分西方国家所奉行的是亚当·斯密“看不见的手”理论。认为市场自有办法调节社会的经济运行，“管的最少的政府就是最好的政府”，政府在社会经济系统中只需要充当“守夜人”，其职责主要限定于三个方面：其一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；其二，尽可能保护社会上的每一个，使其不受社会上其他人的侵害和压迫；其三，建立并维护某些公共事业及某些公共设施。^② 经济自由主义者萨伊也认为政府的责任只在于为经济发展创造一个安定、安全、公平和有利的环境，其具体职责是：保护财产的所有权不受侵犯；制定详细周密的计划，建设和维护公共工程；提供公共服务，如创办学校、图书馆、博物院，主持大型的科学研究和促进科学技术知识的传播；防止明显有害于其他生产企业或公共安全的欺诈行为；保护消费者利益和国家的商誉。^③ 19 世纪 30 年代后，凯恩斯摒弃了传统政府职能中的“守夜人”定位，认为如果没有政府对经济运行的干预，资本主义社会势必有效需求不足，不能达到充分就业主张扩大政府的机能，对经济活动加强干预。“政府机能不能不扩张，这从 19 世纪政治家看来是对于个人主义之极大侵犯。然而，我为之辩护，认为这是一种现实办法，可以避免现行经济形态为之全部毁灭。”^④在凯恩斯之后，长期占据西方主流地位的是以萨缪尔森为代表的新古典综合学派。他们认为，由于市场失灵的存在，市场经济中存在着不完全竞争、外部效应等生产和消费无效率的情况，必须通过政府干预，由政府提供公共产品来调节经济运行。政府提供公共产品

① 黄健荣：《公共管理新论》，社会科学文献出版社 2005 年版，第 154 页。

② [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（上卷），商务印书馆 1981 年版，第 252～253 页。

③ [法]萨伊：《政治经济学概论》，商务印书馆 1963 年版，第 236 页。

④ [美]凯恩斯：《就业、利息与货币讨论》，商务印书馆 1993 年版，第 324 页。

和公共服务具有提高政府效率、实现社会平等和稳定经济三个重要作用。“有关效率的政府行为方式试图矫正垄断一类的市场失灵。政府促进平等的方案使用诸如收入再分配等工具来反映社会对穷人和残疾人的关心。稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷,减少失业和通货膨胀,并促进经济增长。”^①以詹姆斯·布坎南为代表的公共选择学派提出了“政府失灵”理论,在此基础上把政府职能分为三个层次:“第一,执行现行法律的那些行动。第二,包括现行法律范围内的集体行动的那些活动。……这一套行动包括提供资金、供给和提供‘公众所需的商品和服务’。第三,包括改变法律本身和现行成套法律规定的那些活动。”^②

通过以上分析我们可以知道,政府职能演变的一个总趋势是传统社会的阶级统治职能逐步淡化,而后工业社会的社会服务职能逐步得到加强。总之,公共服务的属性与人们对政府“公共性”的认识密不可分。现代政府是民众的政府。政府不仅是公共政策的制定者,公共秩序的维护者,公共事务的管理者,也是保障公民基本需要的服务者。所以政府公共服务就是为保障社会公众的基本社会需要、方便公民的工作、学习和生活等方面所进行的积极有效的工作。正是由于市场在以下方面的失灵,如:纯公共物品和服务供给不足;外部不经济的存在;市场经济中的垄断;信息不对称或信息失真;市场本身的功能缺陷等等,所以才使政府的纠偏功能成为必然。然而政府也不是万能的,政府的功能和作用也是有限度的,与此相适应公共服务范围的宽泛与否与政府职能的定位相一致。作为政府职能不可分割的一部分,政府公共服务内容应该是什么呢?

(三) 公共服务的内容与基本类型

市场机制力所不及的空间正是政府可以有所作为之处。根据分析,现

① [美]萨谬尔森:《经济学》(上),第12版,中国发展出版社1992年版,第79页。

② [美]詹姆斯·布坎南:《自由、市场和国家——80年代的政治经济学》,上海三联书店1989年版,第244页。

实中政府提供公共产品和公共服务主要应包含两个方面:一方面是公共服务制度的供给。主要是要建立并实施保证市场机制和公共服务有效供给所需要的法律和制度。这一法律体系主要有三个层次的内容构成^①:一是确认和保护一定产权关系的法律,如民法、专利法、知识产权法、商标法等;二是从事某类经济活动的法律,如商法、破产法、不动产交易法等;三是对若干经济活动共有的行为进行调整和监督的法律,如税法、劳动法、环境保护法、消费者权益保护法等。另外政府制定的制度性框架还包括维护公共安全的法律和制度,推进公民参政议政的法律和制度,管理政府内部事务的法律和制度等。另一方面是具体公共物品和公共服务的供给。主要包含以下方面的内容^②:其一是国防和公共安全系统。主要是为社会成员提供一个不受异国侵略、国内治安良好的社会环境。其二是公共服务系统。主要包括养老院、孤儿院、社会保险机构、残疾人护理中心等。其三是公共交通系统。如铁路、航空、航海等。其四是公共卫生系统。如公共防疫系统、公共保健系统、公共医疗系统等。五是公共教育系统。当代各国都实行年数不等的义务教育,还有一些特殊教育,这些教育经费很大部分是由政府筹措。高等教育、职业教育也需要政府的大力扶助和发展。六是公共基础设施系统。包括电力、给排水、供气供暖、邮政通讯、市政工程等,应有政府总体规划和管理的,某些具体工程可以采用合建、合营或委托给私人建设和经营的方式。七是文化事业和娱乐休闲设施。如国家剧院、博物馆、展览馆、科技馆、少年宫、公益性休闲场所,以及名胜古迹和古文化遗址保护等。八是环境保护。如对生态、空气、水源、珍惜动物的监测和保护等。最后是对从事基础研究、前沿学科和有战略意义研究创造的科研机构的支持和供给。虽然上述内容被划分到政府公共服务职责的行列,但在供给模式上,政府可以借助与灵活多样的方式进行供给。

也有人把现实中政府提供公共产品和服务归结为以下几个方面^③:一是

① 黄健荣:《公共管理新论》,社会科学文献出版社2005年版,第160页。

② 黄健荣:《公共管理新论》,社会科学文献出版社2005年版,第162页。

③ 句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式和技术》,北京大学出版社2006年版,第38~39页。