

西南民族地区

基本公共服务均等化问题研究

朱 沙 著

Xinan Minzu Diqu

Jiben Gonggong Fuwu Jundenghua Wenti Yanjiu



西南财经大学出版社

本书为重庆市教委人文社科项目（11SKH20）成果

西南民族地区 基本公共服务均等化问题研究

朱 沙 著

Xinan Minzu Diqu

Jiben Gonggong Fuwu Jundenghua Wenti Yanjiu



西南财经大学出版社

• 成都 •

图书在版编目(CIP)数据

西南民族地区基本公共服务均等化问题研究/朱沙著. —成都:西南财经大学出版社, 2017. 11

ISBN 978 - 7 - 5504 - 2347 - 3

I. ①西… II. ①朱… III. ①地方政府—社会服务—研究—西南地区 IV. ①D625. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 048095 号

西南民族地区基本公共服务均等化问题研究

Xinan Minzu Diqu Jiben Gonggong Fuwu Jundenghua Wenti Yanjiu

朱沙 著

责任编辑:李筱 廖韧

责任校对:王琳

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川五洲彩印有限责任公司
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	5.75
字 数	160 千字
版 次	2017 年 11 月第 1 版
印 次	2017 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 2347 - 3
定 价	39.80 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前言

基本公共服务均等化是当前我国经济社会发展中的热点和难点问题。我国各地区之间自然条件、历史沿革、经济社会发展状况差异巨大，缩小区域间基本公共服务水平的差距，既是维护不同地区居民基本生存权和发展权的需要，使经济增长成果转化为人的全面发展的有效途径，也是促进社会公正、维护社会稳定和边疆安全、构建服务型政府及和谐社会的主要目标。正因为如此，国家“十二五”规划将推进各主体功能区居民享有均等化的基本公共服务作为推进区域协调发展的首要任务。我国西南民族地区的基本公共服务和东部发达地区有很大差距，而且同一省份内的民族地区和汉族地区差距也同样明显。西南民族地区大多属于或者靠近边疆，对国家安全具有重大的战略意义。西南民族地区基本公共服务建设是巩固西南地区的物质基础、文化基础和心理基础，西南民族地区的稳定和繁荣关系到党和政府工作的大局，西南边疆民族地区的基本公共服务均等化具有重要的历史和现实意义。

近年来，中央出台了一系列促进西部地区发展的政策和措施，这使得西部地区，特别是西南民族地区的经济得到了快速发展，西南民族地区的人民也得到更多的实惠。经过多年的不懈努力，西南民族地区基本公共服务水平取得了突破性的提高，人民生活水平明显改善，城乡面貌发生了历史性变化。但是，由于自然、经济、历史等因素，西南民族地区的基本公共服务得到快速发展的同时，它和全国平均水平以及所在省份内的非民族地区相比，仍然有很大的差距，特别是在基础教育服务、基本医疗卫生服务、社会保障、公共基础设施方面。这需

要中央继续实施对西南民族地区的政策倾斜、加快当地的经济发展、重视西南民族地区的弱势群体脱贫工作等，这样才能使西南民族地区的基本公共服务水平与全国平均水平以及所在省份内的非民族地区相对均等，从而实现共同富裕。

基本公共服务均等化是构建和谐社会的重要内容，向社会每个成员平等地提供基本公共服务，是政府的职责。经过多年努力，西南民族地区在文化、教育、卫生、社会保障等方面的基本公共服务质量和水平均有很大提高。但是，与改革开放以来随着经济增长而出现的社会公共需求的强劲增长相比，基本公共服务的供给与需求仍然处于不平衡的状态，基本公共服务的不均等已经成为日益突出的社会矛盾。一些不确定、不和谐因素随着经济的深入发展而逐渐凸显。西南民族地区在基本公共服务供给的均等化方面与东部、中部地区相比还存在较大的差距，并且这种差距还在不断扩大。实现西南民族地区基本公共服务均等化对缩小东西部地区差距、城乡差距、民族群体间差距，以及构建和谐社会有着重大意义。基于此，研究西南民族地区如何实现基本公共服务均等化，对于经济社会实现可持续发展、区域内民族地区与汉族地区实现协调性发展、与我国其他地区实现均衡性发展等都具有极其深远的意义。

笔者以公共产品理论、公共财政理论和福利经济学理论为主要理论基础，以实现西南民族地区基本公共服务均等化为主线，阐明了西南民族地区的范围、西南民族地区基本公共服务和均等化的相关概念，研究了实现西南民族地区基本公共服务均等化的必要性，回顾了改革开放以来西南民族地区基本公共服务供给机制演变的过程，选取了西南民族地区各省份近 20 个民族自治州（县）作为研究样本，对义务教育服务、基本医疗卫生服务、社会保障、公共基础设施四个方面的均等化现状进行了分析，探讨了西南民族地区基本公共服务均等化存在的问题和制约因素，并提出了具有针对性的政策建议，以促进西南民族地区基本公共服务均等化的发展。

目录

Contents

第1章 导论 /1

- 1.1 研究背景和意义 /1
 - 1.1.1 研究背景 /1
 - 1.1.2 研究意义 /3
- 1.2 国内外研究综述 /6
 - 1.2.1 国外研究综述 /6
 - 1.2.2 国内研究综述 /7
- 1.3 研究目标与研究内容 /14
 - 1.3.1 研究目标 /15
 - 1.3.2 主要研究内容 /15
- 1.4 研究方法 /16

第2章 基本公共服务均等化相关概念界定及理论基础 /17

- 2.1 基本公共服务均等化的相关概念 /17
 - 2.1.1 公共服务 /18
 - 2.1.2 基本公共服务 /20
 - 2.1.3 均等化 /22
 - 2.1.4 基本公共服务均等化 /26
- 2.2 基本公共服务均等化的理论 /31
 - 2.2.1 公共产品理论 /31
 - 2.2.2 公共财政理论 /32
 - 2.2.3 福利经济学理论 /37
- 2.3 西南民族地区的范围与分析框架 /42

- 2.3.1 西南民族地区的范围 /42
- 2.3.2 “西南民族地区”分析框架提出的依据及重要意义 /43
- 2.4 西南民族地区基本公共服务均等化的内涵及重要意义 /47
 - 2.4.1 西南民族地区基本公共服务内涵的界定 /48
 - 2.4.2 基本公共服务均等化与和谐社会的构建 /49
 - 2.4.3 基本公共服务非均等化对构建西南民族地区和谐社会的影响 /51

第3章 分税制改革以来西南民族地区基本公共服务供给体制的变革 /54

- 3.1 分税制改革后西南民族地区农村基本公共服务供给体制（1994—2000年） /55
 - 3.1.1 分税制改革后基本公共服务供给体制演进的背景 /55
 - 3.1.2 分税制改革后基本公共服务供给体制变革的主要方面 /56
 - 3.1.3 分税制改革后西南民族地区基本公共服务供给的特殊政策 /58
 - 3.1.4 小结 /59
- 3.2 西部大开发以来西南民族地区农村基本公共服务供给体制（2000年至今） /60
 - 3.2.1 西部大开发以来基本公共服务供给体制演进的背景 /60
 - 3.2.2 西部大开发以来基本公共服务供给体制变革的主要方面 /61
 - 3.2.3 西部大开发以来西南民族地区基本公共服务供给的特殊政策 /63

3.2.4 小结 /64

第4章 西南民族地区农村基本公共服务非均等化的测度 /66

4.1 基本公共服务非均等化测度的测算方法和数据 /67

4.1.1 指标体系和评价方法 /67

4.1.2 数据来源与说明 /70

4.2 西南民族地区基本公共服务非均等化程度分析 /92

4.2.1 义务教育非均等化程度 /92

4.2.2 基础医疗非均等化程度 /95

4.2.3 社会保障非均等化程度 /97

4.2.4 基础设施非均等化程度 /100

4.2.5 基本公共服务综合非均等化程度 /102

第5章 西南民族地区基本公共服务非均等化的成因及均等化模式的国际借鉴 /104

5.1 西南民族地区基本公共服务非均等化的成因分析 /104

5.1.1 西南民族地区基本公共服务非均等化的社会背景和宏观政策成因 /105

5.1.2 西南民族地区基本公共服务非均等化的自身和内在因素成因 /108

5.2 基本公共服务均等化模式的国际经验与启示 /113

5.2.1 基本公共服务均等化模式的国际经验 /114

5.2.2 发达国家基本公共服务均等化模式的启示 /120

第6章 西南民族地区基本公共服务均等化的实现途径 /125

6.1 构建契合西南民族地区主体功能区定位的基本公共服务供给机制 /125

- 6.1.1 重构西南民族地区的基本公共服务清单 /126
- 6.1.2 主体功能区视角下的西南民族地区基本公共服务供给的重新定位 /128
- 6.1.3 西南民族地区公共产品供给中的政府力量：地市级以上政府与县乡政府 /130
- 6.1.4 西南民族地区基本公共服务供给中的准市场变革：第三部门与村社力量 /133
- 6.2 实现基本公共服务均等化的宏观政策与制度体系 /137
 - 6.2.1 建设服务型政府，提升政府提供基本公共服务的能力 /137
 - 6.2.2 合理界定民族地区基本公共服务范围和服务标准 /142
 - 6.2.3 以主体功能区基本框架为导向重新界定西南民族地区事权 /143
 - 6.2.4 改革与完善均等化公共财政制度 /145
 - 6.2.5 健全与优化均等化转移支付制度 /149
 - 6.2.6 构建城乡统一的基本公共服务供给制度 /152
 - 6.2.7 健全非均衡的基本公共服务供给机制 /155
- 6.3 实现基本公共服务均等化的微观政策与措施体系 /156
 - 6.3.1 建立畅通的公共服务需求表达机制 /156
 - 6.3.2 完善公共服务供给民主决策机制 /158
 - 6.3.3 构建西南民族地区贫困识别机制 /159
 - 6.3.4 创新基本公共服务供给的政绩考核与行政问责约束机制 /164

参考文献 /168

第 1 章

导 论

1.1 研究背景和意义

基本公共服务均等化是社会公平的一条底线，它意味着给每个公民提供最基本的保障和同等的机会。目前，我国学术界对基本公共服务均等化的研究主要集中于地区之间和城乡之间基本公共服务均等化问题，针对民族地区基本公共服务均等化的量化研究较少；而具体到西南民族地区基本公共服务均等化的研究，则基本上没有。对西南民族地区基本公共服务均等化问题进行深入研究，对于提高西南民族地区基本公共服务水平，促进人力、财力和物质资源的有效利用具有非常重要的意义。

1.1.1 研究背景

改革开放以来，我国经济始终保持了较快的增长速度，实现了经济社会的全面发展。2000 年，我国总体上进入小康社会，目前已经成为全球第二大经济体。在经济快速发展的同时，我国经济社会也出现了一些新问题，比如，城乡差距、地

区差距和贫富差距不断扩大,涉及 13 亿人口的基本公共服务需求未得到有效满足。当前,我国经济社会发展中的主要矛盾之一是公共服务需求的全面、快速增长与公共服务供给严重不足的矛盾。它一方面表现为公共服务总量不足,另一方面表现为公共服务分配失衡。在此背景下,党的十六届六中全会决议提出“以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,注重向农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系”和“实现基本公共服务均等化”。党的十七大报告强调“缩小区域发展差距,必须注重实现基本公共服务均等化,引导生产要素跨区域合理流动”。2010 年国务院常务会议通过的《全国主体功能区规划(2010—2020)》更是把实现基本公共服务均等化作为全国主体功能区建设的重要目标。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的目标之一。由此,建立惠及全民的基本公共服务体系,实现基本公共服务的均等化,已成为当前我国改革和发展的重点和目标之一。

我国实现基本公共服务均等化目标,重点和难点都在民族地区。作为我国少数民族重要聚集区的西南民族地区主要涵盖四川、西藏、云南、贵州、重庆五个省市区的民族自治地区(自治区、自治州以及自治县)。这些地区主要为农村地区,是我国重要的能源矿产基地和生态保障区,为我国经济可持续发展、边疆稳定、生态环境维护做出了巨大贡献。近年来,由于受特定区位、自然条件、历史和社会环境等因素的制约,与东部沿海发达地区相比,西南民族地区的经济发展水平滞后,居民生活生产条件相对艰苦,基本公共服务水平相对较低,已成为我国基本公共服务不均等问题较为突出的地区。同时又由于这些地区地处边疆、经济社会发展较慢、公共服务水平差距大,容易被外来势力渗透和利用,造成边疆不稳定,对国家

长治久安、边疆安全带来较大威胁,实现基本公共服务均等化已成为维护民族团结、让西南少数民族居民充分享受改革开放和经济社会快速发展带来的成果的重要途径。而基于资源环境承载力、现有开发密度和未来开发潜力等方面的考量,西南民族地区特别是农村区域在国家主体功能区规划中大多属于限制开发区和禁止开发区,因此大规模、高强度的工业化和城镇化开发活动是被限制甚至是被禁止的,这无疑会对当地的经济规模及财政收入等带来较大影响,从而使西南民族地区实现农村基本公共服务均等化的过程倍加艰辛。因此,本研究以西南民族地区为研究对象,在经济发展相对落后、地方政府财政收入和支出规模相对较小等条件约束下,研究西南民族地区如何缩小不断扩大的基本公共服务的区域差距和城乡差距,探索实现农村基本公共服务均等化的可能性及途径等。这对于维护边疆稳定与民族团结、构建和谐社会、全面实现小康具有极其重要的研究意义。

1.1.2 研究意义

实现基本公共服务均等化,是党和政府从维护国家统一和保持社会稳定出发做出的战略决策,也是当前及未来较长时期的一项重要工作。实现西南民族地区基本公共服务均等化,对于改善西南民族地区的民生、缩小地区发展差距、巩固边防、增进民族团结、实现各民族共同发展与共同繁荣具有重要意义。因此,研究西南民族地区的基本公共服务均等化问题具有重要的理论价值和现实意义。

1.1.2.1 本研究的理论价值

基本公共服务均等化问题虽然在国内受到重视的时间比较短,但由于是当前理论研究和政策实践的热点,加之部分内容与公共品理论的内容具有交叉性,所以研究的学者和取得的成果较多。通过对大量文献的检索、整理并进行综述发现,目前

国内大部分研究成果都偏向定性分析,比如侧重于基本公共服务均等化概念和内涵的界定、重要意义、不均衡的现状成因、国外经验借鉴和对策等方面,定量研究基本公共服务问题的较少。此外,将以限制开发和禁止开发为主的西南民族地区作为研究对象,研究其如何实现基本公共服务均等化问题,目前仍是空白。由于西南民族地区资源丰富,生态和国家安全战略意义与国内其他地区不同,所以在选择基本公共服务主要内容指标、构建基本公共服务指标体系时应充分考虑这些特殊因素。综上所述,本研究在丰富基本公共服务均等化研究方法 with 指标选择上具有一定的理论价值。

1.1.2.2 本研究的现实意义

实现西南民族地区基本公共服务均等化主要有政治、经济和社会三方面的现实意义,具体可概括为以下几个方面:

首先,是巩固边防、维护边疆安全的需要。西南民族地区中的西藏和云南与多国接壤,肩负保卫国土安全的重任。但由于地理位置偏远、生态环境脆弱、自然条件恶劣,各民族地区经济社会发展很不平衡,基本公共服务水平与层次均不尽如人意。而与经济发达地区不断扩大的公共服务水平的差距容易使西南民族地区产生离心力,被境内外三股势力——暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力渗透和利用,这些问题近几年在西藏和云南表现较为突出。联合国《1994年人文发展报告》也指出,地区差距过大是导致国家分裂的重要原因。因此,着力改善西南民族地区的民生、推进基本公共服务均等化,不仅是切实贯彻“共同富裕”战略的重要举措,更有助于削弱和化解境内外三股势力对西南民族地区的渗透和破坏活动,切实维护国家的长治久安和边疆的繁荣稳定。

其次,是促进民族团结、构建社会主义公平正义与和谐社会的需要。实现基本公共服务均等化,本质上是解决构建和谐社会的公平效率问题以及区域关系、民族关系、城乡关

系等社会利益的合理协调与分配的问题,发挥着社会矛盾“缓冲器”的重要作用。在少数民族人口集聚的西南民族地区实现基本公共服务均等化,既有利于缓解因发展不平衡所引发的区域经济社会矛盾,实现各区域和谐均衡发展,又有利于防止西南民族地区的离心倾向,增强国家凝聚力、向心力和有效控制力,最终形成各区域大致均衡的利益格局,同时也符合建设和谐社会的目标与核心价值取向。

再次,是实现西南民族地区与其他地区经济社会协调发展的需要。西南民族地区与经济发达地区存在人口、经济、资源环境发展不协调的空间失衡问题。西南民族地区内部还存在经济、社会发展不平衡等问题,这已逐渐成为我国经济持续发展的阻碍。推动西南民族地区实现基本公共服务均等化,能够更好地统筹东、西部地区的利益关系和利益诉求,有助于缩小西南民族地区与经济发达地区之间和西部地区内部的发展差距,有助于促进生产要素在地区间、城乡间和产业间的自由流动,从而实现各区域经济社会协调发展。

最后,是实施乡村振兴战略的需要。西南民族地区居民的生产、生活条件相对艰苦,享受的公共服务水平相对较低,城乡公共服务供给失衡对全面建设小康社会和社会主义新农村的影响最大。研究受特定区位、自然条件、经济社会等因素制约的西南民族地区实现基本公共服务均等化的问题,既是政府关注民生、重视民生、保障民生、改善民生的重大战略举措,又是全面贯彻落实以人为本的科学发展观的具体体现,有利于促进西南民族地区经济社会可持续发展与生态环境改善,将经济势差较大的区域间、城乡间的公共服务差距控制在合理的、可接受的范围之内,使各族人民均衡受益并公平分享改革开放和经济社会发展的成果,从而加快全面建设小康社会和社会主义新农村的进程。

1.2 国内外研究综述

从检索到的文献来看,直接以西南民族地区的基本公共服务均等化为主题的研究基本上没有。就国外研究而言,区域发展中的公共服务研究较多,对我国现实问题的研究较少。从国内来看,多数研究在探讨全国性基本公共服务均等化问题时涉及民族地区,也有大量对民族地区进行的分析和研究。

1.2.1 国外研究综述

国外对于基本公共服务均等化的研究散见于对公共产品的相关研究之中。最早论述基本公共服务均等化供给问题的是亚当·斯密(1776),他认为公平地提供公共服务是国家的义务和职责。萨缪尔森(1954)对政府三个职能中平等职能的阐述,蕴含着基本公共服务均等化的朴素思想。托宾(1970)认为对一些稀缺性的公共服务应当实现均等化供给。汉斯·范登·德尔、本·范·韦尔瑟芬(1999)从福利经济学的角度研究公共服务问题,间接表达了基本公共服务均等化的思想。Grout 和 Stevens(2003)认为政府供给公共服务不仅要考虑效率问题,而且要考虑社会公平问题。此外,也有学者对国外公共服务均等化的实践进行了研究。Borins(1983)认为加拿大实施均等的财政转移支付促进了全国公共服务的均等化。Carney(2002)和 Nagel(2006)分别对澳大利亚、美国的基本公共服务均等化的问题进行了研究。Hart(2004)、Borins(2005)和 Monisilan(2006)均对国外基本公共服务均等化的制度保障展开过研究。

1.2.2 国内研究综述

本书按照“均等化内涵的探讨→均等化水平和差距的衡量→影响因素的分析→实现均等化的政策”的通常研究过程对已有研究进行归纳。

1.2.2.1 民族地区基本公共服务的含义以及对均等化的理解

1. 民族地区基本公共服务的内涵与本质

公共服务作为政府的职能,其内涵在不同的经济社会发展阶段是不同的。目前社会各界普遍认为义务教育、公共卫生与基本医疗、基本社会保障、公共就业服务构成当前中国基本公共服务的主要内容。在对普遍意义的基本公共服务认识上,陈全功(2008)提出民族地区基本公共服务内涵的特殊性,认为生存和发展是民族地区广大民众的迫切需要,因此,道路设施、基础教育和基本医疗才是民族地区最基本的公共服务;文化、社会救济和保障、就业服务、环境保护等公共服务,则是次一级或者针对特定群众的公共服务。也就是说在民族地区实现基本公共服务均等化,应先解决道路设施、基础教育和基本医疗等公共问题。在对不同省份进行的分析中,舒银燕(2012)认为民族地区的基本公共服务应包括社会保障、环境保护等。孙州霞(2011)在研究青海省基本公共服务问题时强调就业服务。谷禾(2010)在研究云南省农村基本公共服务时提到要解决农民就业问题。上述这些观点实际上探讨的是民族地区基本公共服务的重点或次序问题。对基本公共服务的本质认识不同或不深刻,造成了对基本公共服务的重点或次序的不同看法。

目前的研究对基本公共服务均等化本质的探讨不够深入或突出。娄世桥(2013)认为基本公共服务均等化的本质是可及性,应把一定的时间和空间、数量与质量、形式与内容联系

起来探讨基本公共服务的供给与获得问题，也就是在一定的时间和空间限制下基本公共品和公共服务对公民来说是可及的。基本公共服务均等化作为战略举措和政策安排，最需要的是落实到最需要它的中西部农村地区、贫困地区、边疆地区和民族地区。

谈到区域基本公共服务均等化，丁辉侠（2011）指出，区域基本公共服务均等化是我国解决区域发展矛盾的重要途径，不论一个人生活在哪个国家的哪个地区，只要是该国家的公民，就有权利享受政府提供的最低标准的基本公共服务。无偿性、基本性、提供主体的政府主导性、均等性和阶段性等是区域基本公共服务均等化的本质属性。单菲菲（2013）认为，从本质上说，基本公共服务均等化是一项公共政策，基本公共服务均等化凸显了社会公平和正义的价值诉求，坚持以人为本、保障公民的基本权利是基本公共服务均等化的基础价值取向，对民族地区基本公共服务均等化政策的制定首先需要了解当地实际情况，以确立政策目标。

2. 对民族地区基本公共服务均等化价值导向的理解

对民族地区基本公共服务均等化价值导向的理解，归纳起来有以下几种：

（1）以基本公共服务均等化为目标缩小民族地区发展差距。李鸿（2008）指出，逐步实现包括民族地区在内的区域的基本公共服务均等化，是协调利益格局，缩小城乡、区域、不同社会群体之间发展差距的必然选择。张彬（2007）进一步提出，缩小地区差距的内涵不仅限于缩小经济总量上的差距，更重要的是要缩小各地区间在公共服务和生活水平方面的差距。当然，缩小地区间基本公共服务的差距，实现公共服务均等化，重点和难点都在民族地区。

（2）以基本公共服务均等化作为改善少数民族地区民生、促进和谐的民族关系的重要手段。弯海川（2010）指出，推