



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



国家社科基金重大特别委托项目

西藏历史与现状综合研究项目

基层社区医疗卫生 政策目标的可行性分析

——以西藏城镇、农区和牧区
三类基层社区为例

格桑卓玛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



国家社科基金重大特别委托项目

西藏历史与现状综合研究项目

基层社区医疗卫生 政策目标的可行性分析

——以西藏城镇、农区和牧区
三类基层社区为例

格桑卓玛 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

基层社区医疗卫生政策目标的可行性分析：以西藏
城镇、农区和牧区三类基层社区为例 / 格桑卓玛著. --
北京：社会科学文献出版社，2016. 10

西藏历史与现状综合研究项目

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8842 - 4

I. ①基… II. ①格… III. ①社区 - 医疗保健 - 卫生
工作 - 方针政策 - 可行性 - 分析 - 西藏 IV. ①R - 012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 043014 号

· 西藏历史与现状综合研究项目 ·

基层社区医疗卫生政策目标的可行性分析

——以西藏城镇、农区和牧区三类基层社区为例

著 者 / 格桑卓玛

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 周志静

责任编辑 / 孙美子 袁卫华

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：18 字 数：293 千字

版 次 / 2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8842 - 4

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



国家社科基金重大特别委托项目

西藏历史与现状综合研究项目

西藏历史与现状综合研究项目 编 委 会

名誉主任 江蓝生

主 任 郝时远

副 主 任 晋保平

成 员 (按姓氏音序排列)

旦增伦珠 尕藏加 郝时远 何宗英

胡 岩 江蓝生 晋保平 刘晖春

马加力 石 硕 宋月华 苏发祥

许德存 (索南才让) 许广智 杨 群

扎 洛 张 云 仲布·次仁多杰

周伟洲 朱 玲

总 序

郝时远

中国的西藏自治区，是青藏高原的主体部分，是一个自然地理、人文社会极具特色的地区。雪域高原、藏传佛教彰显了这种特色的基本格调。西藏地区平均海拔 4000 米，是人类生活距离太阳最近的地方；藏传佛教集中体现了西藏地域文化的历史特点，宗教典籍中所包含的历史、语言、天文、数理、哲学、医学、建筑、绘画、工艺等知识体系之丰富，超过了任何其他宗教的知识积累，对社会生活的渗透和影响十分广泛。因此，具有国际性的藏学研究离不开西藏地区的历史和现实，中国理所当然的是藏学研究的故乡。

藏学研究的历史通常被追溯到 17 世纪西方传教士对西藏地区的记载，其实这是一种误解。事实上，从公元 7 世纪藏文的创制，并以藏文追溯世代口传的历史、翻译佛教典籍、记载社会生活的现实，就是藏学研究的开端。同一时代汉文典籍有关吐蕃的历史、政治、经济、文化、社会生活及其与中原王朝互动关系的记录，就是中国藏学研究的本土基础。现代学术研究体系中的藏学，如同汉学、东方学、蒙古学等国际性的学问一样，曾深受西学理论和方法的影响。但是，西学对中国的研究也只能建立在中国历史资料和学术资源基础之上，因为这些历史资料、学术资源中所蕴含的不仅是史实，而且包括了古代记录者、撰著者所依据的资料、分析、解读和观念。因此，中国现代藏学研究的发展，



不仅需要参考、借鉴和吸收西学的成就，而且必须立足本土的传统，光大中国藏学研究的中国特色。

作为一门学问，藏学是一个综合性的学术研究领域，“西藏历史与现状综合研究项目”即是立足藏学研究综合性特点的国家社会科学基金重大特别委托项目。自2009年“西藏历史与现状综合研究项目”启动以来，中国社会科学院建立了项目领导小组，组成了专家委员会，制定了《“西藏历史与现状综合研究项目”管理办法》，采取发布年度课题指南和委托的方式，面向全国进行招标申报。几年来，根据年度发布的项目指南，通过专家初审、专家委员会评审的工作机制，逐年批准了一百多项课题，约占申报量的十分之一。这些项目的成果形式主要为学术专著、档案整理、文献翻译、研究报告、学术论文等类型。

承担这些课题的主持人，既包括长期从事藏学研究的知名学者，也包括致力于从事这方面研究的后生晚辈，他们的学科背景十分多样，包括历史学、政治学、经济学、民族学、人类学、宗教学、社会学、法学、语言学、生态学、心理学、医学、教育学、农学、地理学和国际关系研究等诸多学科，分布于全国23个省、自治区、直辖市各类科学研究机构、高等院校。专家委员会在坚持以选题、论证等质量入选原则的基础上，对西藏自治区、青海、四川、甘肃、云南这些藏族聚居地区的学者和研究机构，给予了一定程度的支持。这些地区的科学研究机构、高等院校大都具有藏学研究的实体、团队，是研究西藏历史与现实的重要力量。

“西藏历史与现状综合研究项目”具有时空跨度大、内容覆盖广的特点。在历史研究方面，以断代、区域、专题为主，其中包括一些历史档案的整理，突出了古代西藏与中原地区的政治、经济和文化交流关系；在宗教研究方面，以藏传佛教的政教合一制度及其影响、寺规戒律与寺庙管理、僧人行止和社会责任为重



点，突出了藏传佛教与构建和谐社会的关系；在现实研究方面，则涉及政治、经济、文化、社会 and 生态环境等诸多领域，突出了跨越式发展和长治久安的主题。

在平均海拔 4000 米的雪域高原，实现现代化的发展，是中国改革开放以来推进经济社会发展的重大难题之一，也是没有国际经验可资借鉴的中国实践，其开创性自不待言。同时，以西藏自治区现代化为主题的经济社会发展，不仅面对地理、气候、环境、经济基础、文化特点、社会结构等特殊性和复杂性，而且面对境外达赖集团和西方一些所谓“援藏”势力制造的“西藏问题”。因此，这一项目的实施也必然包括针对这方面的研究选题。

所谓“西藏问题”是近代大英帝国侵略中国、图谋将西藏地区纳入其殖民统治而制造的一个历史伪案，流毒甚广。虽然在一个世纪之后，英国官方承认以往对中国西藏的政策是“时代错误”，但是西方国家纵容十四世达赖喇嘛四处游说这种“时代错误”的国际环境并未改变。作为“时代错误”的核心内容，即英国殖民势力图谋独占西藏地区，伪造了一个具有“现代国家”特征的“香格里拉”神话，使旧西藏的“人间天堂”印象在西方社会大行其道，并且作为历史参照物来指责 1959 年西藏地区的民主改革、诋毁新西藏日新月异的现实发展。以致从 17 世纪到 20 世纪上半叶，众多西方人（包括英国人）对旧西藏黑暗、愚昧、肮脏、落后、残酷的大量实地记录，在今天的西方社会舆论中变成讳莫如深的话题，进而造成广泛的“集体失忆”现象。

这种外部环境，始终是十四世达赖喇嘛及其集团势力炒作“西藏问题”和分裂中国的动力。自 20 世纪 80 年代末以来，随着苏联国家裂变的进程，达赖集团在西方势力的支持下展开了持续不断、无孔不入的分裂活动。达赖喇嘛以其政教合一的身份，一方面在国际社会中扮演“非暴力”的“和平使者”，另一方面则挑起中国西藏等地区社会骚乱、街头暴力等分裂活动。2008



年，达赖集团针对中国举办奥运会而组织的大规模破坏活动，在境外形成了抢夺奥运火炬、冲击中国大使馆的恶劣暴行，在境内制造了打、砸、烧、杀的严重罪行，其目的就是要使所谓“西藏问题”弄假成真。而一些西方国家对此视而不见，则大都出于“乐观其成”的“西化”“分化”中国的战略意图。其根本原因在于，中国的经济社会发展蒸蒸日上，西藏自治区的现代化进程不断加快，正在彰显中国特色社会主义制度的优越性，而西方世界不能接受中国特色社会主义取得成功，达赖喇嘛不能接受西藏地区彻底铲除政教合一封建农奴制度残存的历史影响。

在美国等西方国家的政治和社会舆论中，有关中国的议题不少，其中所谓“西藏问题”是重点之一。一些西方首脑和政要时不时以会见达赖喇嘛等方式，来表达他们对“西藏问题”的关注，显示其捍卫“人权”的高尚道义。其实，当“西藏问题”成为这些国家政党竞争、舆论炒作的工具性议题后，通过会见达赖喇嘛来向中国施加压力，已经成为西方政治作茧自缚的梦魇。实践证明，只要在事实上固守“时代错误”，所谓“西藏问题”的国际化只能导致搬石砸脚的后果。对中国而言，内因是变化的依据，外因是变化的条件这一哲学原理没有改变，推进“中国特色、西藏特点”现代化建设的时间表是由中国确定的，中国具备抵御任何外部势力破坏国家统一、民族团结、社会稳定的能力。从这个意义上说，本项目的实施不仅关注了国际事务中的涉藏斗争问题，而且尤其重视西藏经济社会跨越式发展和长治久安的议题。

在“西藏历史与现状综合研究项目”的实施进程中，贯彻中央第五次西藏工作座谈会的精神，落实国家和西藏自治区“十二五”规划的发展要求，是课题立项的重要指向。“中国特色、西藏特点”的发展战略，无论在理论上还是在实践中，都是一个现在进行时的过程。如何把西藏地区建设成为中国“重要的国家安



全屏障、重要的生态安全屏障、重要的战略资源储备基地、重要的高原特色农产品基地、重要的中华民族特色文化保护地、重要的世界旅游目的地”，不仅需要脚踏实地地践行发展，而且需要科学研究的智力支持。在这方面，本项目设立了一系列相关的研究课题，诸如西藏跨越式发展目标评估，西藏民生改善的目标与政策，西藏基本公共服务及其管理能力，西藏特色经济发展与发展潜力，西藏交通运输业的发展与国内外贸易，西藏小城镇建设与发展，西藏人口较少民族及其跨越式发展等研究方向，分解出诸多的专题性研究课题。

注重和鼓励调查研究，是实施“西藏历史与现状综合研究项目”的基本原则。对西藏等地区经济社会发展的研究，涉面甚广，特别是涉及农村、牧区、城镇社区的研究，都需要开展深入的实地调查，课题指南强调实证、课题设计要求具体，也成为这类课题立项的基本条件。在这方面，我们设计了回访性的调查研究项目，即在20世纪五六十年代开展的藏区调查基础上，进行经济社会发展变迁的回访性调查，以展现半个多世纪以来这些微观社区的变化。这些现实性的课题，广泛地关注了经济社会的各个领域，其中包括人口、妇女、教育、就业、医疗、社会保障等民生改善问题，宗教信仰、语言文字、传统技艺、风俗习惯等文化传承问题，基础设施、资源开发、农牧业、旅游业、城镇化等经济发展问题，自然保护、退耕还林、退牧还草、生态移民等生态保护问题，等等。我们期望这些陆续付梓的成果，能够从不同侧面反映西藏等地区经济社会发展的面貌，反映藏族人民生活水平不断提高的现实，体现科学研究服务于实践需求的智力支持。

如前所述，藏学研究是中国学术领域的重要组成部分，也是中华民族伟大复兴在学术事业方面的重要支点之一。“西藏历史与现状综合研究项目”的实施涉及的学科众多，它虽然以西藏等藏族聚居地区为主要研究对象，但是从学科视野方面进一步扩展



了藏学研究的空间，也扩大了从事藏学研究的学术力量。但是，这一项目的实施及其推出的学术成果，只是当代中国藏学研究发展的一个加油站，它在一定程度上反映了中国藏学研究综合发展的态势，进一步加强了藏学研究服务于“中国特色、西藏特点”的发展要求。但是，我们也必须看到，在全面建成小康社会和全面深化改革的进程中，西藏实现跨越式发展和长治久安，无论是理论预期还是实际过程，都面对着诸多具有长期性、复杂性、艰巨性特点的现实问题，其中包括来自国际层面和境外达赖集团的干扰。继续深化这些问题的研究，可谓任重道远。

在“西藏历史与现状综合研究项目”进入结项和出版阶段之际，我代表“西藏历史与现状综合研究项目”专家委员会，对全国哲学社会科学规划办公室、中国社会科学院及其项目领导小组几年来给予的关心、支持和指导致以崇高的敬意！对“西藏历史与现状综合研究项目”办公室在组织实施、协调联络、监督检查、鉴定验收等方面付出的努力表示衷心的感谢！同时，承担“西藏历史与现状综合研究项目”成果出版事务的社会科学文献出版社，在课题鉴定环节即介入了这项工作，为这套研究成果的出版付出了令人感佩的努力，向他们表示诚挚的谢意！

2013年12月北京

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 研究背景与研究意义 / 1

第二节 研究文献综述 / 5

第三节 研究内容和研究方法及其他 / 14

第二章 公共政策理论的启发与借鉴 / 18

第一节 利己性假定与集体利益理论 / 18

第二节 基本价值观与政府干预理论 / 24

第三节 制度对政策的决定性作用 / 29

第三章 政策目标研究 / 32

第一节 政策目标的确立与调整 / 32

第二节 “十一五”时期西藏医疗领域民生改善 目标的实现情况 / 37

第三节 “十二五”时期医疗卫生领域政策 目标分析 / 47

第四节 “十二五”规划以来西藏医疗卫生政策 目标完成情况 / 60

第五节 政策目标的实现难度和改进路径 / 66



第四章 政策可行性研究 / 79

第一节 不同地域对医疗卫生政策的认识与 普及实效性分析 / 79

第二节 西藏医疗卫生政策目标的可行性预估分析 / 85

第三节 地方政府在政策执行中的困难与 应对策略分析 / 90

第四节 效果预估 / 93

第五章 西藏医疗卫生领域民生改善政策实施状况研究 ——以城镇、农区、牧区三个社区为例 / 96

第一节 个案研究之一——拉萨铁崩岗社区 / 96

第二节 个案研究之二——仁布县康雄村 / 134

第三节 个案研究之三——班戈县佳琼二村 / 165

第六章 “十二五”时期西藏医疗卫生领域民生改善 政策的优化路径与对策 / 200

第一节 对现有政策的反思 / 200

第二节 政策的再审视：国家倾斜政策是改善西藏 医疗卫生领域民生政策的关键 / 208

第三节 回顾与期待：全国卫生援藏与西藏医疗 卫生事业的发展 / 209

第四节 对“十二五”时期西藏医疗卫生领域 民生改善政策的建议 / 213

附录 调研笔记 / 233

参考文献 / 266

后 记 / 271

第一章 绪论

第一节 研究背景与研究意义

一 研究背景

西藏地区的稳定发展涉及国家的核心利益，正如中央第五次西藏工作座谈会所指出的那样，西藏地区民生发展水平“事关全面建设小康社会全局，事关国家安全，事关中华民族根本利益和长远发展”，民生领域中又以医疗卫生政策对居民的生活影响最为立竿见影，最是事关重大。相较我国其他少数民族地区，西藏及其他四省藏区是我国少数民族和民族地区经济社会发展最为艰巨的区域之一，其经济社会发展面临的复杂性更高，难度更大。

中央第五次西藏工作座谈会为西藏的发展明确了战略方向，“十二五”规划就是在这样良好的政策背景下制定的。“十二五”（2011～2015）时期是西藏深入贯彻落实党的十七届五中全会和中央第五次西藏工作座谈会、第二轮西部大开发工作会议精神的关键时期，更是全面建设小康社会的攻坚时期。“十二五”规划纲要以科学发展、跨越式发展和长治久安为主题，科学发展是中国特色社会主义的重要要求，跨越式发展和长治久安是西藏特点的重要体现。西藏“十二五”工作遵循“六个坚持、六个突破”的基本要求，即坚持加快发展，着力在增强自我发展能力上取得突破；坚持共享发展，着力在保障和改善民生上取得突破；坚持可持续发展，着力在生态环境保护与建设上取得突破；坚持和谐发展，着力在长治久安能力建设上取得突破；坚持统筹发展，着力在优化空间发展布局上取得突破；坚持



创新发展，着力在体制机制完善上取得突破。这“六个坚持”反映了西藏经济社会发展的六个层次，即加快发展、共享发展、可持续发展、和谐发展、统筹发展和创新发展，充分显示了在科学发展基础上的跨越式发展。

民生思想是以关注民众的生活、生计为理想追求的一种政治思想。民生关乎社会生活的最基本内容，改善民生也是国家和社会组织活动的重要目的。目前，民生问题不仅成为民众日益关注的重要问题，也成为国家高度关注的重要问题。中国共产党的十七大更是把民生问题摆在了新时期社会建设的重要地位。十七大报告强调指出：“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”这段论述既明确指出了改善民生的重要意义，同时也指明了改善民生的具体措施和目标，这也是本课题的立意所在。《2010年政府工作报告》有这样的专门陈述：“着力改善民生，加快发展社会事业。在应对国际金融危机的困难情况下，我们更加注重保障和改善民生，切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。”政府最关注的就是民生之基和民生之重，这既体现了中国政府执政理念趋于完善和成熟，也展示了中国政府解决民生问题的信心与能力。

2012年召开的党的十八大以及2013年召开的十八届三中全会对新时期的民主政策目标有了进一步的表述。十八大提出，“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。在此基础上，会议对进一步保障和改善民生做出全面部署，提出了一系列新思路、新目标、新举措。十八届三中全会更将教育、就业创业、社会保障、医药卫生等民生领域的改革描述为“人民最关心最直接最现实的利益问题”。三个“最”，既表明了对民生问题的持续关注，也体现出改革的创新精神。西藏“十二五”规划的发展目标正是在国家的大战略下布局的。

医疗卫生政策是我国重要的民生政策。医疗民生的发展是百姓心之所向，身体投资是人力资本投资的重要内容，更是提升劳动力质量的需要，



人的身体素质是一个社会可持续发展的基础,由此也成为联合国评价人权的重要相关指标。以人为本,身体健康是民之本。在西藏自治区,医疗卫生问题是民生问题明确化后的首要内容,既是人实现健康发展的前提,也是医疗卫生政策目标的着眼点,更是社会发展的应有之义。

进入 21 世纪,西藏民生改善成为党和政府特别关注的问题。2010 年是西藏完成“十一五”规划和衔接“十二五”的关键之年,同年 1 月召开的中央第五次西藏工作座谈会,标志着西藏经济社会发展进入了一个新的历史阶段;在这个阶段上,民生改善更是被史无前例地置于重要位置。西藏完成了“十一五”规划的目标任务,经济保持跨越式发展良好势头,为西藏的民生建设创造了良好的环境。在“十二五”规划中,在推进跨越式发展方面,以项目建设为载体,突出农牧区发展,强化特色优势产业这个重点,抓好保障和改善民生这个关键;在推进长治久安方面,以社区为重点加强和创新社会管理,坚持以人为本、服务优先,解决社会问题,化解社会矛盾,维护社会稳定。在民生领域,西藏继续保持对社会建设的关注,并结合西藏的特点在丰富民生政策内涵和扩大民主的普惠性上进行了新的尝试。

本课题通过考察西藏城乡居民医疗卫生领域的情况,重点对其参与医疗保险的情况、“十二五”规划中政策目标的实现情况以及政策实施对象的主观感受等方面进行调研,力图对西藏城乡医疗卫生领域民生政策的改善目标和可行性进行真实的描述和深入的分析。

二 研究意义

1. 理论意义

本课题通过学习和借鉴西方公共政策理论,以西藏自治区这一特殊区域内的医疗卫生民生政策为研究对象,对西藏医疗卫生民生政策的制定、目标确立以及实践可行性进行分析研究,一方面可以为西藏医疗卫生领域民生政策改善目标及可行性提供理论依据,分析和检验西方公共政策理论在西藏自治区这一特殊区域的可行性;另一方面通过将西方公共政策理论运用于西藏医疗卫生民生政策的制定和实施,总结归纳在西藏医疗卫生民生政策制定和执行过程中面临的特殊问题,探究和总结公共政策理论应用于西藏自治区民生发展这一特殊区域的改善空间和发展空间,为丰富西藏



公共政策理论提供有益的尝试。

2. 现实意义

在改革开放前,我们更多地从宏观角度考虑和解决带有共性的民生问题。改革开放以来,随着西藏经济快速增长,人民生活水平也日益提高;但是,在西藏经济快速发展过程中,社会利益格局发生了深刻变化,社会也不断分化,以及与此相关的一系列社会问题也随之产生。西藏经济增长为解决社会问题和社会矛盾,谋求社会经济的协调发展提供了有利的物质条件。与此同时,我们也应该看到,有些社会问题和社会矛盾仅仅依靠经济手段是难以得到有效解决的。解决这些社会领域的问题和矛盾离不开公共政策的完善。公共政策面向公众,防范与解决社会经济发展过程中出现的社会问题,它关乎公众利益,直接影响广大人民群众生存状况和社会的健康稳定发展。

新世纪新阶段,我国的民生建设已深入微观层面,不仅关注群体的利益,而且日益关注每个个体的利益,改善民生的落脚点更加实在,内容更加丰富,制度更趋完善。党的十七大提出了加快推进以改善民生为重点的社会建设的六大任务,即教育公平、就业公平、分配公平、保障公平、医疗公平、参与公平。民生政策的这六个维度,都涉及制度设计的公平。随着这些民生政策和措施的逐步贯彻落实,人民群众在得到实惠的同时也会增加安全感、信任感、公平感,生活质量与幸福指数将得到极大提升。

保障和改善民生,不仅需要调整与完善经济政策,而且需要制定与中国国情相适应的民生政策。倡导通过投资人力资本,提高受助者能力,扩大经济参与,促进经济发展,完善经济与社会协调发展的公共政策是需要引起我们重视的。本课题研究的立足点就在于西藏自治区各族群众民生中的医疗问题。西藏自治区医疗卫生领域中的民生问题一直是中央政府十分关心的问题。党的十七大提出加快推进以改善民生为重点的社会建设发展战略,这对于中国经济社会的发展而言,具有重要的战略意义;当然,对于西藏自治区而言,改善医疗卫生民生问题是当今乃至很长一段时期中央政府与西藏自治区政府共同的价值追求,不仅具有重要的现实意义,而且具有深远的战略意义。

“十二五”时期西藏自治区在保障和改善民生特别是在医疗卫生方面提出了政策目标。“十二五”规划已经开启,关于西藏“十二五”时