

民族地区乡镇服务型政府 建设研究



苏祖勤 著



人 民 出 版 社

民族地区乡镇服务型政府 建设研究



苏祖勤 著

人民出版社

责任编辑:侯俊智

装帧设计:语丝设计室

图书在版编目(CIP)数据

民族地区乡镇服务型政府建设研究/苏祖勤 著. —北京:人民出版社,2014.4
ISBN 978-7-01-013322-5

I. ①民… II. ①苏… III. ①民族地区-乡镇-地方政府-行政管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 048881 号



民族地区乡镇服务型政府建设研究

MINZU DIQU XIANGZHEN FUWU XING ZHENGFU JIANSHE YANJIU

苏祖勤 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:24.25

字数:370 千字

ISBN 978-7-01-013322-5 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

学术与政策研究应重视民族地区的差异性

(代序)

中国之大在于民族地区地域广大，中国之复杂在于民族地区情况之复杂——这是我们课题组完成“民族地区乡镇服务型政府建设研究”课题及专著之后的深切感受！从民族地区地域广大来说，民族自治地方面积占全国国土总面积的 63.75%(611.96 万平方公里)，新疆维吾尔自治区面积 166 万平方公里，新疆维吾尔自治区若羌县面积 20 万平方公里，新疆维吾尔自治区若羌县罗布泊镇面积 5.1 万平方公里——仅罗布泊镇的辖域面积就超过欧洲国家荷兰(约 4.1 万多平方公里)全国的国土面积。就民族地区的复杂性而言，民族地区在政治、经济、地理条件及宗教文化等方面不仅与非民族地区差异很大，而且本身也各不相同。第一，从政治方面看，目前中国民族自治地方的建立有以下五种情况：以一个少数民族聚居区为主建立的自治地方，如新疆维吾尔自治区等；以两个少数民族聚居区联合建立的自治地方，如青海省海西蒙古族藏族自治州等；以多个少数民族聚居区联合建立的自治地方，如广西龙胜各族自治县等；在一个大的少数民族自治地方内，人口较少的少数民族聚居区建立自治地方，如广西壮族自治区的恭城瑶族自治县等；一个民族在多处有聚居区的，建立多个自治地方，如宁夏回族自治区、甘肃省临夏回族自治州、河北省大厂回族自治县等。在民族自治地方中，都有相当数量的汉族人口，许多地方的汉族人口甚至比少数

民族人口还多(如内蒙古、广西、宁夏3个自治区),因而民族自治地方也包括一部分汉族居住区。第二,从经济方面看,民族地区可以分为牧区、半农半牧、农区及林区,而且经济发展水平也是很不平衡的。童旭光等人根据人均GDP的计算,得出了“一个青海,三个世界”的结论:第一世界是西宁与海西的经济繁荣地带,海西地区的人均GDP水平已达到天津市水平,人均受教育年限较高,基本进入工业社会,农业所占比例低于全国平均水平;第二世界是海北、黄南、海南等几个州,人均GDP大体相当于江西、甘肃的平均水平,人均受教育年限较低,工业化程度还略低于西部平均水平;第三世界则是果洛、玉树高寒牧区等贫困地带,这些地区是贫困人口集中的区域,人口受教育程度很低,农牧业依旧是这一区域的主体。应当说,“三个世界”理论可以概括整个民族地区的情况。第三,从地理气候方面看,民族地区包括积温严重不足的青藏高寒区(青海、西藏、四川西北部的少数民族聚居区)、缺土的西南大石山区(云集了南方的众多少数民族)及缺水的西北黄土高原(包括陕、甘、宁、晋、豫、青和内蒙古7个省、自治区的大部分或一部分)。另外,中国有2.2万公里的陆地边界线,与14个国家陆地相邻,其中1.9万公里在民族地区,许多少数民族属于跨境民族,如朝鲜族、俄罗斯族、蒙古族、哈萨克族、维吾尔族、傣族等。第四,在宗教文化方面,民族地区从图腾崇拜、原始宗教到基督教、伊斯兰教、佛教以及东巴教、东正教、道教、儒教等一应俱全,可以说是集世界宗教之大全,有些还是全民信教(如藏族、傣族、布朗族和一部分信仰小乘佛教的阿昌、德昂、佤等民族)。

上述情况表明,我们通常所说的“民族地区”其实只是一种统称,事实上它是一个内部差异巨大、复杂、多元、松散地区的总称。然而,在现实中,人们做学术研究,政府部门制定政策,往往笼而统之,一概而论。例如,近年来被热炒的“三农”话题,众多的研究成果或政策号称“三农中国”,实际上是以非民族地区农村为底板的中国部分的“三农”,从国土面积上甚至可以称之为中国“小三农”。政策制定中没有因地制宜的情况更多。如,在现行体制下,政府提供的公共服务基本上是自上而下统筹安排,而且公共服务的内容或项目基于多数地区共性考虑多,个性照顾不足,其结果是,

民族地区农民最急需的公共服务往往得不到财政的支持。因此，在这里，我们借机呼吁，在中国问题的学术研究及政策制定中，要实事求是，因地制宜，不仅要区分民族地区与民族地区，民族地区之间的差异性也要充分考虑。

苏祖勤

目 录

学术与政策研究应重视民族地区的差异性(代序)	1
------------------------	---

第一章 导 论

第一节 应大力加强民族地区乡镇服务型政府建设研究	1
第二节 “民族地区”概念的界定	3
第三节 “民族地区乡镇服务型政府建设研究”文献综述	10
第四节 本书研究方法	22

第二章 总体战略：民族地区乡镇服务型政府建设的理论依据、现实基础及实现路径

第一节 理论依据：服务型政府的方法论意义解读	28
第二节 现实基础：民族地区乡镇服务型政府建设的行政环境分析	38
第三节 实现路径：民族地区乡镇服务型政府建设的推进战略	52

第三章 凸显服务：民族地区乡镇服务型政府的职能定位

第一节	民族地区乡镇政府职能履行的现状及存在的问题·····	61
第二节	影响民族地区乡镇服务型政府职能定位的因素分析·····	69
第三节	民族地区乡镇服务型政府的职能定位及其实现路径·····	76

第四章 无缝政府：民族地区乡镇服务型政府的机构改革目标

第一节	民族地区乡镇机构的现状·····	87
第二节	民族地区乡镇机构存在的问题·····	98
第三节	民族地区乡镇机构改革的政策建议·····	101

第五章 理顺关系：民族地区乡镇服务型政府的体制保障

第一节	民族地区乡镇体制的现状·····	119
第二节	民族地区乡镇体制存在的主要问题·····	128
第三节	民族地区乡镇服务型政府体制的完善对策·····	137

第六章 提升能力：民族地区乡镇服务型政府的公务员队伍建设要求

第一节	核心概念及理论阐释·····	146
第二节	民族地区乡镇公务员能力建设的现状及存在的问题·····	151
第三节	民族地区乡镇公务员能力建设的对策·····	166

第七章 增强财力：民族地区乡镇服务型政府的物质基础

第一节	民族地区乡镇财政能力的现状及存在的问题·····	174
第二节	国外基层政府公共服务财力支持的比较与启示·····	189

第三节	增强民族地区乡镇公共服务财政能力的对策·····	194
-----	--------------------------	-----

第八章 区划合理：民族地区乡镇服务型政府的空间基础

第一节	相关概念及理论阐释·····	202
第二节	民族地区乡镇行政区划的现状及存在的问题·····	208
第三节	基于服务型政府建设的民族地区乡镇行政区划改革对策·····	222

第九章 应急能力：民族地区乡镇服务型政府的时代要求

第一节	当代中国民族地区乡镇公共危机的特点与成因·····	232
第二节	民族地区乡镇应急管理的现状及存在的问题·····	236
第三节	提升民族地区乡镇应急管理能力的对策·····	245
第四节	边远民族地区应急管理体系建设问题·····	248

第十章 电子政务：民族地区乡镇服务型政府的助推器

第一节	相关概念及理论阐释·····	258
第二节	民族地区乡镇电子政务建设的必要性和紧迫性·····	263
第三节	民族地区乡镇电子政务发展现状——以政府网站为例·····	269
第四节	民族地区乡镇电子政务发展的对策·····	286

第十一章 完善村治：民族地区乡镇服务型政府的社会基础

第一节	民族地区村民自治的现状·····	294
第二节	民族地区村民自治存在的主要问题·····	309
第三节	改革和完善民族地区村民自治的路径·····	313

第十二章 绩效指标：民族地区乡镇服务型政府的引导机制

第一节 核心概念及理论阐释·····	324
第二节 民族地区乡镇政府绩效评估指标体系构建现状及存在的 问题·····	334
第三节 民族地区乡镇服务型政府绩效评估通用指标体系的建构···	343
第四节 绩效评估指标的处理及需要说明的几个问题·····	351
结 论·····	357
参考文献·····	369
后 记·····	379

第一章 导 论

第一节 应大力加强民族地区乡镇服务型政府建设研究

从许多国家社会发展进程的经验看，人均 GDP 达到 1000 至 3000 美元的发展阶段，往往是人口、资源、环境、效率、公平等社会矛盾的瓶颈约束最严重的时期，也是“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡”的关键时期。1978 年，中国从过去“以阶级斗争为纲”转向以经济建设为中心，进入了经济高速增长时期。1978 年，中国人均 GDP 381 元人民币，1987 年踏过千元关口(1112 元)，2000 年更是达到 7858 元，超过 1000 美元。^[1]与此相伴随的是，大量的民生问题聚集，社会矛盾开始凸显，建设公共服务型政府，着力保障和改善民生，实现基本公共服务均等化成为摆在中国各级政府面前的重大课题。

——1999 年年初，浙江金华市政府建立了全国首家集中办事大厅，拉开了我国服务型政府建设实践探索的序幕。

——2002 年 11 月，党的十六大提出：“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。”中国党和政府开始重视社会公共服务问题。

——2004 年 2 月，温家宝总理在中共中央党校省部级主要领导干部培训班结业讲话中提出要“努力建设服务型政府”，服务型政府建设开始成为国家的战略决策。

——2006年10月，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。”这是中国共产党首次在文件中提出服务型政府建设的明确要求。

——2007年10月召开的党的十七大把建设服务型政府确立为当前和今后一个时期继续推进行政管理体制改革的 basic 目标和方向，强调要“健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务”。

2008年3月，十一届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革方案》明确要求在构建服务型政府的框架下开启新一轮行政管理体制改革。可以说，这是服务型政府建设全面、实质性推进的标志。

——2012年9月，党的十八大对服务型政府建设作出了新部署：“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。稳步推进大部门制改革，健全部门职责体系。创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力。严格控制机构编制，减少领导职数，降低行政成本。”

总之，世纪之交以来，“服务型政府建设”成为中国行政改革与发展的总目标和主旋律。

作为民族高等院校公共管理专业的教学与研究者，我们当然会关注中国的服务型政府建设，特别是关注民族地区服务型政府建设。民族地区经济社会发展的不平衡，特别是基本公共服务的不足，成为境内外民族分裂势力制造民族矛盾、挑动民族分裂的借口，也成为诱发社会不稳定的重要根源。据2010年第六次全国人口普查，我国55个少数民族人口为113,792,211人，占全国总人口的8.49%。^[2]实行区域自治的少数民族人口占少数民族总人口的71%，民族自治地方的面积占全国国土总面积的64%左右，^[3]而构成民族地区基础的是7594个乡镇(参见表1—3)。这些乡镇绝大多数或是位于边远山区，或是地处荒漠、草原，交通不便，人口居住比较分散，经济欠发达，文化宗教情况复杂。显然，民族地区乡镇公共服务需求不仅内容与一般地区会有较大区别，而且需求程度更为强烈，这不仅要求民族地区要加快服务型政府

建设,而且要因地制宜地进行服务型政府建设。然而,现实情况是,民族地区服务型政府建设在实践和理论方面均处于相对滞后的状态,有鉴于此,我们申报了国家社科基金项目“民族地区乡镇服务型政府建设研究”(本书是国家社科基金课题“民族地区乡镇服务型政府建设研究”的最终成果,以下书中所称“课题组”即指本课题研究小组,不另说明),期望为推进民族地区服务型政府建设尽绵薄之力,同时也为丰富和发展服务型政府理论以及民族地区农村问题研究作出应有的贡献!

“民族地区乡镇服务型政府建设”是一项复杂的系统工程,需要对乡镇行政体制进行全方位改革。但是,囿于篇幅,除第一章“导论”、第二章“总体战略”外,我们选择了自认为最为关键的十个方面进行分项改革方案研究,具体包括:职能定位(第三章 凸显服务:民族地区乡镇服务型政府的职能定位)、机构改革(第四章 无缝政府:民族地区乡镇服务型政府的机构改革)、体制改革(第五章 理顺关系:民族地区乡镇服务型政府的体制保障)、公务员能力提升(第六章 提升能力:民族地区乡镇服务型政府的公务员队伍建设)、财政能力建设(第七章 增强财力:民族地区乡镇服务型政府的物质基础)、行政区划改革(第八章 区划合理:民族地区乡镇服务型政府的空间基础)、应急管理能力建设(第九章 应急能力:民族地区乡镇服务型政府的时代要求)、电子政务建设(第十章 电子政务:民族地区乡镇服务型政府的助推器)、完善村民自治(第十一章 完善村治:民族地区乡镇服务型政府的社会基础)及绩效评估制度建设(第十二章 绩效评估:民族地区乡镇服务型政府的引导机制)。

第二节 “民族地区”概念的界定

民族地区、民族地区乡镇、公共服务、服务型政府建设等术语是本书的核心概念,事关研究范围和内容的确定,有必要首先予以说明。

一、民族地区

在中国,“民族地区”主要是一个法律政策概念,指少数民族聚居并建立了自治地方的地区。因此,自治地方与民族地区指称的对象是一致

的。《中华人民共和国宪法》第 30 条规定，自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。也就是说，民族地区是指三种特殊的地方行政区域：自治区、自治州、自治县或自治旗。截至 2010 年年底，中国共设立了 5 个自治区、30 个自治州、117 个自治县和 3 个自治旗，总计 155 个民族自治地方（中国 55 个少数民族中有 44 个建立了自己的民族自治地方，其他 11 个民族因人口数量少、居住地分散等多种因素未建立自治地方）。^[4]

表 1—1 除 5 个自治区外的民族自治地方在各省区的分布数量（截至 2010 年年底）

省区	自治州	自治县	自治旗
内蒙古自治区			3
广西壮族自治区		12	
西藏自治区			
宁夏回族自治区			
新疆维吾尔自治区	5	6	
吉林省	1	3	
湖北省	1	2	
湖南省	1	7	
四川省	3	4	
贵州省	3	11	
云南省	8	29	
甘肃省	2	7	
青海省	6	7	
河北省		6	
辽宁省		8	
重庆市		4	
海南省		6	
广东省		3	
黑龙江省		1	
浙江省		1	

资料来源：中华人民共和国民政部：《行政区划简册》，中国社会科学出版社 2011 年版，第 1—8 页。

由表 1—1 可知，自治区、自治州、自治县（旗）等民族自治地方虽然在全国

20个省区都有分布,但基本处于西部地区。因此,人们常常将民族地区与西部8省区或西部12省区等概念交替使用。西部8省区包括5个自治区(西藏、新疆、广西、宁夏、内蒙古)和3个多民族省份(贵州、青海、云南),西部12省区则在8省区之外加入甘肃、陕西、四川和重庆。西部12省区主要是中国实施西部大开发政策以后使用较多的概念。鉴于西部8省区少数民族人口比重大(见表1—2),且经济发展水平、地理条件、风土人情相近,属于比较典型的民族地区,因此,如果从省区的层面来说,它们构成本书研究的主要对象或范围。如果没有特别说明,本书中“民族省区”即指这8省区。

表1—2 少数民族比重高于全国平均水平的地区

省区名称	少数民族人口比重(%)
西藏	93.79
新疆	59.42
青海	45.97
广西	38.37
贵州	35.82
宁夏	34.56
云南	33.41
内蒙古	20.83
海南	17.32
辽宁	16.06
湖南	10.13
吉林	9.15
甘肃	8.75
全国	8.41

数据来源:潘卫杰:《对省级地方政府规模影响因素的定量研究》,《公共管理学报》2007年第1期。

另外应当说明的是,对于有些少数民族聚居地区,因地域太小、人口太少,不宜建立自治地方和设立自治机关的,中国政府通过设立民族区、民族乡及民族镇的办法,使这些地区的少数民族也能行使当家作主的权利。因为这些区域并没有完整意义上的民族自治权,所以不是民族自治地方。它们包括

1096 个民族乡和 1 个民族苏木、5 个市辖民族区、39 个民族镇。^[5]

二、民族地区乡镇

在现实生活中，人们在使用“乡镇”一词时主要有两个视角：一是地理视角。乡镇是指与城市相对应的农村地区，这是一种地理区域概念；二是行政区划视角。从行政区划的角度看，乡和镇又称为建制乡和建制镇，是指国家依据一定的标准和条件（主要有人口、面积、社会经济发展水平、基础设施状况等），经过有关国家机关批准，在农村地区（泛指城市以外的地区）设置的行政管理单位。显然，本书主要是在行政区划意义上使用“乡镇”这一概念。

根据中国现行宪法规定，全国的行政区划状况是：最高一级区划为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇；直辖市和较大的市分为区、县；自治州分为县、自治县、市。可见，乡镇是基层行政区划。民族地区乡镇，是指国家设置在民族地区的乡、镇及民族乡和民族镇，属于民族地区基层行政区划。

这里，有两点需要特别说明：第一，民族地区乡镇与民族乡镇并非同一概念。乡镇是一般建制，民族乡或民族镇是一种民族区域建制。如前所述，民族乡或民族镇并非民族自治地方，它们既存在于民族地区，也存在于非民族地区（如北京市有 5 个民族乡、天津市有 2 个民族乡）。由于存在于非民族地区的民族乡或民族镇基本上地处发达地区，与民族地区乡镇所处行政环境有很大差异，故不纳入研究范围。因此，本书所称民族地区乡镇包括设置在民族地区的一般乡镇和民族乡、民族镇。当然，本书的研究成果对于非民族地区情况相似的乡镇——包括非民族地区的民族乡镇应当有重要参考价值；第二，确切地说，本书研究的主题是民族地区的基层治理。从现实情况看，民族地区农村基层治理单位的主要形式是乡镇建制，但也存在其他形式，如自然保护区、风景区等非行政建制形式，新疆还存在区公所等准行政建制，这些都将纳入本书的研究视野。

表 1—3 民族地区乡镇总量、地区分布及其结构(2009)

省区名称		乡(苏木)	镇	民族乡 (民族苏木)
西部地区	新疆	582	229	43
	宁夏	93	98	0
	青海	201	102	15
	甘肃	203	73	11
	西藏	534	140	8
	内蒙古	66+98	458	17+1
西部地区	广西	366	702	58
	云南	245	255	41
	贵州	321	318	31
	重庆	91	51	0
	四川	1066	146	18
中东部地区	湖北	48	47	6
	湖南	188	114	6
	吉林	37	78	0
	黑龙江	7	4	0
	河北	80	36	1
	辽宁	51	100	2
	浙江	16	5	0
	广东	7	21	0
	海南	15	44	0
合计: 7594		4217+98	3021	257+1

说明: (1) 数据来源: 根据《行政区划简册》(中国地图出版社 2010 年版) 及相关地方政府网站行政区划资料中整理;

(2) 表中“+”号后表示苏木或民族苏木数量。

从表 1—3 可知, 民族地区乡镇总量为 7594 个, 其中乡(民族乡、苏木、民族苏木)4573 个, 镇 3021 个, 分别约占全国乡总量的 31% 及镇总量的 16%。另外, 从地区分布看, 民族地区乡镇主要位于西部地区。西部 12 个省区民族地区乡镇 6559 个, 约占总数的 83%。