

西藏公共管理研究

朱新林◎主编

 華文出版社
SINO-CULTURE PRESS

前 言

20世纪中后期，伴随着全球化、信息化、市场化浪潮的冲击，人类社会发展的形态出现了巨大的变化，无论是理论界还是公共部门，都深感建立在传统官僚体制下的公共行政理论无法有效地解释公共管理领域的复杂现象，难以指导公共部门的管理实践，出现了所谓的管理危机。西方公共部门的管理危机，引发了以英、美为代表的西方各国政府改革的浪潮，“公共管理”被作为继传统公共行政和公共政策分析之后的第三种管理方式被提出，这种范式一出现就引起了学术界巨大的关注与讨论，有人甚至称其为“范式革命”。公共管理理论的核心是打破了公共部门与私人部门在管理上的截然分界，它引起的不仅仅是一种管理手段的变革，同时也是对整个公共管理格局的重新认识。20世纪90年代以后，随着“治理”理论的兴起，进一步促进公共管理方式走向成熟。

目前学术界普遍认为，公共管理是以政府为核心的公共部门和其他社会组织及公民为了建立与维持公共秩序、实现公共利益，管理社会公共事务，整合社会的资源，提供公共物品和公共服务的活动。公共管理是从传统公共行政理论上发展起来的，但它又区别于传统公共行政理论。公共管理与政府管理相比，在管理理念、主体、工具、目标、管理制度、方式等方面都具有明显区别。在管理理念方面，公共管理更加重视公共部门的外部环境，并且以高层管理者的战略决策为焦点。在管理主体方面，公共管理主张管理主体的多元化，认为公共管理主体不仅包括各类公共权力部门，还包括诸如非政府组织、私人组织以及公民个人等权利主体。在管理工具方面，公共管

理强调战略管理、绩效评估及结果控制，主张广泛运用私营企业与其他社会组织的管理方法和技术，如分权、授权、谈判、协商、合作、自治等方式方法。在管理目标方面，公共管理不仅注重结果，而且注重社会公平与正义，更加关注民主与民生；在管理制度方面，公共管理致力于建立一种去科层制的管理模式，主张由传统的、层级节制的、缺乏弹性的行政体制转向市场导向的、权变灵活的、深具弹性的管理制度，主张建立多元的、上下互动的权力运行模式，强调主要通过合作、协商、伙伴关系等方式实施对公共事务的管理。在管理方式方面，公共管理主张改变传统强制命令的、单边控制的方式方法，更多地采用说服的、契约的、多边的、自治的方式来调节复杂多变的社会关系和利益矛盾。

西藏自治区公共管理学科的建立，可以回溯到20世纪90年代初期。1993年西藏民族学院（西藏民族大学前身）在政法系（马克思主义学院前身）设立了西藏自治区高校第一个行政管理专业（大专），2000年升级为本科，2011年开始招收硕士研究生。经过20多年的发展，西藏民族大学已经形成了以行政管理、公共事业管理两个本科专业为基础，以行政管理、社会保障和公共卫生管理三个二级学科为支撑的较为完整的学科体系，形成了以本科生培养为主，兼有研究生培养的人才培养体系和具有“民族”与“藏学”特色的教学科研体系。截至2016年底，为西藏自治区的党政机关和企事业单位培养了1000多名“靠得住、用得上、下得去、留得住”的公共管理类人才，他们中的不少人已经成为西藏自治区各厅、局、委、办的中层干部和县、乡党政领导干部，成为维护西藏和谐稳定和经济发展的中坚力量。

2006年行政管理专业被评为西藏民族大学的品牌专业，2012年获批为西藏自治区级首批本科专业综合改革试点项目，2013年获批为国家级地方高校首批本科专业综合改革试点项目，这是迄今为止国内唯一被教育部批准的行政管理专业综合改革试点项目。2012年以来，公共管理学科专业教师在《中国藏学》《西藏研究》等各层级刊物上共发表学科专业论文175篇，出版学术著作6部、教材8部；主持国家社科基金项目8项，省部级项目21项，校级

项目17项。根据艾瑞深中国校友会网评估发布的“2016中国大学最佳专业排行榜”，2016年西藏民族大学行政管理专业在全国同类专业中位于第19位，专业星级为“三星级”，办学层次跻身“中国知名专业”行列。

西藏民族大学的公共管理学科从建立之日起就将公共管理的一般特性与西藏的经济社会发展需要密切结合起来，形成了面向西藏经济社会发展和长治久安智力支持需求的特色科研方向，在西藏政治制度与社会治理、西藏地方政府发展、西藏社区治理、西藏政府绩效管理、西藏地区政府信息建设与管理、西藏地区社会保障、西藏公共危机管理等领域进行了较为深入的研究，取得了一些重要的研究成果，也为政府提供了大量的政策建议。

本论文集是西藏民族大学公共管理学科的教师及研究生，针对西藏公共管理领域及问题所开展研究的部分成果。出版此论文集的目的，一方面是为了促进西藏民族大学公共管理学科的教学与科研水平提高，另一方面也希望能够为西藏自治区的党政机关提供一些智力支持，为西藏经济社会发展与长治久安尽一点微薄之力。本书由西藏自治区高等学校“行政管理一流专业”建设经费、西藏民族大学“西藏社会治理与国家安全科研创新团队”建设经费和西藏民族大学管理学院学科建设经费资助出版，本书的出版得到了西藏民族大学管理学院院长秦国华教授、副院长陈刚教授的精心指导和大力支持，在此一并表达谢意。

由于编者水平有限，书中可能会出现一些不足与疏漏之处，希望各位同行与读者批评指正。

朱新林

2020年7月12日

目 录

CONTENTS

西藏农牧区公共服务供给存在的问题及对策·····	朱新林 (1)
影响西藏政府绩效的环境因素分析·····	卫立浩 (19)
民族地区政务大厅多语言服务环境构建策略研究·····	赵生辉 (36)
西藏新生代农牧民工教育培训问题探析·····	赵 燕 (50)
西藏高等教育管理理念的“内卷化”问题·····	杜永豪 (63)
西藏基层公共文化服务体系研究	
——以林芝市为例·····	陈素慧 (80)
中央转移支付政策在西藏地区的实施及其成效分析·····	田丽静 (96)
西藏生态城镇化发展的现状与问题·····	何 妍 (108)
第三部门参与西藏农牧区公共物品供给探析·····	尚 洁 (129)
西藏民族干部队伍建设现状、问题与对策	
——以藏族党政干部为例·····	鲁媛媛 (142)
西藏农牧民增收的思考·····	郝茂茂 (155)
西藏农村公共服务供给有效性分析·····	陆 豪 (164)
西藏基层公务员政策执行的变通意愿·····	曹素芳 (186)
“互联网+”背景下西藏精准扶贫的路径思考 ·····	吕亚岚 (201)
西藏事业单位改革的力场分析及对策·····	张雷雷 (212)
西藏地方政府治理的行政生态环境分析·····	彭夕苓 (224)
浅析政府主导下西藏非物质文化遗产保护·····	高书文 (235)

西藏农牧区公共服务供给存在的问题及对策

朱新林

摘要：强化农牧区公共服务供给是解决西藏“三农”问题的根本途径，是促进西藏经济发展的强大动力，是促进西藏社会和谐稳定的必然要求。改革开放以来，西藏农牧区在义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施建设等公共服务方面取得较快发展，但由于受各种因素的影响，西藏城乡公共服务供给不平衡、发展不协调的问题非常突出，要解决好西藏的“三农”问题，需要把城市和农牧区结合起来统筹考虑，加快城镇化建设步伐，建立农牧区公共服务多元供给机制，加强公共服务供给力度，完善公共服务监管制度，实现西藏城乡一体化发展。

关键词：农牧区公共服务；城乡一体化；多元供给机制；监管制度

2016年12月31日，西藏自治区党委书记吴英杰在西藏自治区经济工作会议上指出：“要处理好城市发展和提高农牧区基本公共服务能力的关系，在提高城市公共服务水平的同时，着力推动公共服务向农牧区延伸”。这是自

作者简介：朱新林(1967—)，男，陕西武功人，西藏民族大学管理学院教授，硕士生导师，主要研究方向为社会治理、公共服务。

基金项目：本文系西藏文化传承发展协同创新中心重大委托课题“西藏经济发展若干重大问题(十三对关系)研究”之子课题“城乡一体化背景下西藏农牧区公共服务供给研究”(WT-2017011)的阶段性生活成果。

治区党委从西藏经济和社会发展的全局出发,把城市和农牧区发展存在的问题及其相互关系结合起来统筹解决,是中央城乡一体化发展战略在西藏的具体实践。

一、强化西藏农牧区公共服务供给的意义

在西藏强化农牧区基本公共服务供给具有非常重要的意义:

1. 强化农牧区公共服务供给是解决西藏“三农”问题的根本途径

由于特殊的自然、历史和社会原因,西藏总体上经济还比较落后,且72.26%的人口还生活在农牧区,彻底解决“三农”问题还存在不少问题和困难,主要表现为农牧业生产力水平低、发展滞后,农牧民增收困难,农牧区基础设施建设落后,基本公共服务能力低等方面。强化西藏农牧区公共服务供给,有利于农牧业产业结构的调整和农牧区生产力水平的提高,有利于农牧民提高收入水平,缩小城乡差距,进而将“三农”问题转化为“三农”动力,最终让农村和城市、农民和市民一起步入小康社会,从而从根本上解决西藏的“三农”问题。

2. 强化农牧区公共服务供给是促进西藏经济发展的强大动力

据统计,2015年西藏全年全社会完成固定资产投资总额1342.16亿元,比上年增长19.9%。其中第一产业完成82.93亿元,比上年增长44.1%;农林牧渔业完成82.93亿元,增长43.9%。^①这些投资极大地改善了农牧区的基础设施状况,增强农牧区经济发展后劲,对西藏经济增长起到了很大的拉动作用。另外西藏七成以上的人口生活在农牧区,随着西藏经济的快速增长,尤其是第三次西藏经济工作座谈会以来,农牧民的收入得到了极大的提高,2015年西藏农村居民人均可支配收入8824元,人年总支出6824元^②,已经形成了160亿元左右的购买市场,这对于扩大内需、刺激经济增长具有一定的积极意义。总之,强化农牧区公共服务供给有助于广大农牧民经济收入和生

① 西藏统计年鉴2016.

② 西藏统计年鉴2016.

活水平的快速提高,有助于调整和优化西藏消费结构、经济结构,有助于解除老百姓的后顾之忧,扩大社会购买力,这些因素都为西藏经济的快速可持续发展提供了强大的动力。

3. 强化农牧区公共服务供给是促进西藏社会和谐稳定的必然要求

强化农牧区公共服务供给,有利于各种资源在城乡间均衡分配,刺激农牧区经济的快速增长,提高农牧民的生活水平,可以从根本上消除城乡差距,提高农牧民的获得感和公平感,有利于西藏的长治久安。同时,强化农牧区公共服务也有利于强化农牧区基础设施建设和民生的改善,使农村居民逐步享受到和城市居民同等的就业、教育、医疗服务和社会保障,这样才能从根本上减少和消除社会矛盾,促进社会和谐与稳定。

二、西藏农牧区公共服务供给取得的成绩

改革开放以来,西藏农牧区公共服务供给取得了巨大的成绩,在义务教育、医疗卫生、社会保障、基础设施建设等公共服务领域发展较快。

1. 义务教育方面

西藏和平解放前没有一所正式的教育机构,广大农奴和奴隶没有受教育的权利,即便贵族子弟也只能在寺院和僧官学校接受简单教育,文盲率高达95%。随着西藏和平解放,国家投入大量精力和财力支持西藏基础设施建设,西藏城乡教育随着城镇化的发展发生了根本变化。自1985年始,西藏对义务教育阶段农牧民子女实行包吃、包住和包学习费用的政策,2012年,这一政策范围拓展到学前教育和高中教育,目前西藏已经在全国率先实现15年免费教育,并根据社会发展需要进一步提升补助标准,推动城乡义务教育供给的均等化。至2015年底西藏共计建设小学826所,在校生292290人,适龄儿童入学率达到99.7%,九年义务教育实现了人口的全面覆盖。^①

2. 公共卫生方面

和平解放前,西藏只有3所设备简陋、规模很小的官办藏医机构和少量

^① 西藏统计年鉴2016.

私人诊所,从医人员不足百人。2015年末,西藏有各级各类医疗卫生机构1463个,床位14013张,卫生技术人员14364人。^①以政府投入为主导,家庭账户、大病统筹和医疗救助相结合的农牧区医疗制度全面建立,以拉萨为中心、遍布城乡的医疗卫生网建立起来,实现了乡乡有卫生院、村村有卫生室。人民的健康水平显著提高。孕产妇死亡率由1959年的5000/10万人下降到174.78/10万人,婴幼儿死亡率由和平解放前的430‰下降到20.69‰,人均预期寿命从35.5岁提高到67岁。^②

3. 社会保障方面

目前,西藏以养老、医疗、失业、工伤和生育五大保险为主体的覆盖城乡居民的社会保障体系已经建立。西藏在2009年底启动实施了新型农村社会养老保险,2011年启动实施了城镇居民社会养老保险,并率先在全国实现了两项制度的全覆盖,从制度上解决了全体城乡居民的基本养老保障问题,缓解了群众养老的后顾之忧。为健全城乡发展一体化体制机制,让广大农牧民平等参与现代化进程,共同分享现代化成果,实现城乡基本公共服务均等化,2014年7月1日建立了全区统一的城乡居民基本养老保险制度。2015年西藏城乡居民社会养老保障基础养老金待遇标准为每月人均140元,比国家标准高一倍;2016年西藏城镇居民最低生活保障标准为每人每月640元,在中西部省份为最高;农村居民最低生活保障标准每人每年为2550元,位居全国前列。

4. 基础设施建设方面

自西藏和平解放以来,国家投入大量资源建设公路、学校、医院、银行、邮局、电站等基础设施。2006年西藏实施了以农房改造、游牧民定居、扶贫搬迁和“兴边富民”安居为重点的农牧民安居工程,以“政府扶一点、援藏帮一点、银行贷一点、群众筹一点”的方式,补助农牧民每户1至2.5万元不等的建房款,帮助农牧民改善住房条件。至2013年底安居工程完成时,累计完成46.03万户,累计投资278亿元,使全区230万农牧民圆了“新

① 西藏统计年鉴2016。

② 国务院新闻办公室.《西藏和平解放60年》白皮书[R].2011年7月1日。

房梦”。^①“十二五”时期，西藏加快实施“八到农家”工程，即水、电、路、讯、邮政、广播电视、农家书屋、优美环境到农家。据统计，“八到农家”工程有效地改善了西藏农牧区基础设施落后的面貌，解决了73万人的饮水安全问题，基本实现了农牧民的饮水安全；行政村通电率达到100%，基本解决了无电人口的用电问题；全区农村公路通车总里程达6.35万公里，99.7%的乡镇和99.14%的建制村通公路，55.13%的乡镇实现畅通。^②

三、西藏农牧区公共服务供给存在的问题

农牧业目前仍然是西藏的基础产业，截至2015年底西藏的乡村人口有234.10万人，占总人口的72.26%，第一产业从业人员96.76万人，占总从业人口的41.2%。由于地理环境和历史等方面的原因，西藏农牧区基础设施建设滞后，经济基础薄弱，公共服务供给不足。

1. 城乡一体化发展格局没有形成，城乡间公共服务供给不平衡

当前西藏在城乡居民收入、义务教育、医疗卫生、社会保障和基础设施建设等方面差距较大：

(1) 城乡居民收入差距巨大。与国内其他地区相比较，西藏农牧区由于农牧业生产效益低、主导的大宗产品质量低、产业化经营水平低，从而导致了西藏农畜产品缺乏竞争力，制约了农牧民收入的增加。同时，由于地处青藏高原，降雨量少、无霜期短、复种指数低、土地相对贫瘠，要获得同样的产出，需种植更多的耕地，付出更多的物质投入和活劳动，造成生产费用水平较高。由于农牧业生产费用高、相对效益低、风险大，造成城乡居民收入差距拉大。2015年西藏全区居民人均年可支配收入12254元，其中，城镇居民人均年可支配收入25457元，增长15.6%；农村居民人均年可支配收入

^① 西藏实施安居工程 230万农牧民圆了“新房梦”。人民网，<http://xz.people.com.cn/n/2014/1216/c138901-23240113.html>，2014年12月16日。

^② 西藏自治区成立50周年：从新居走向新生活。中国共产党新闻网，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0811/c49154-27441710.html>，2015年08月11日。

8244元,增长12.0%。^①二者之比为3.1:1,是全国城乡居民收入差距最大的地区之一(2015年全国城乡居民可支配收入之比为2.73:1)。

(2)城乡义务教育投入差距较大。尽管西藏的义务教育取得了长足的发展,但不可否认西藏城乡义务教育在经费投入和基础设施建设领域存在较大的差距。

一是城乡义务教育经费投入存在较大差距。城乡义务教育投入的差距主要体现在人均预算内教育经费支出方面,根据《中国教育经费统计年鉴2015》和《中国统计年鉴2015》的相关统计结果,西藏城乡义务教育投入在上述领域的差距较大,相关统计数据见下表。

西藏自治区中、小学校学生生均教育预算经费支出表 单位:元

类别	高中	初中	小学	幼儿园
城乡平均	27965.22	20139.12	23041.04	22588.03
农村	26107.75	17328.86	23117.95	20840.07
城镇	无统计数据	20759.60	22937.49	无统计数据

资料来源:《中国教育经费统计年鉴2015》《中国统计年鉴2015》

从上表可以看出,西藏农牧区高中、初中、幼儿园生均教育预算经费支出均低于城乡的平均水平,其中初中城乡间生均教育预算经费支出相差3430.74元。

二是办学条件存在差距。西藏农牧区许多学校没有实验室、图书馆、阅览室、浴室等,教学仪器也不足,实验药品供应不全,实验教学开展不起来。

三是教师水平存在差距。首先,由于农牧区自然条件、生活条件较城镇有较大差距,尤其是高海拔地区、边境地区生活条件更差,难于吸引到高水平人才。相当数量的教师专业知识不过关、教学水平不高,难以胜任教学任务。其次,师资队伍结构不合理,很多学科都是由非专业教师任教,尤其是英语、数学、物理、化学等学科的专业教师非常缺乏。最后,现有的优质师

^① 西藏统计年鉴2016.

资流失严重，一些中小学的教学骨干也逐渐向城镇或内地调动，更加剧了农牧区中小学师资力量不足的状况。

(3) 城乡公共卫生资源分布不均衡。西藏医疗卫生资源呈现出整体分散、局部集中的特征，城乡之间差距较大。农牧区卫生资源严重短缺，卫生基础条件差，医护人员短缺，卫生服务水平低。综合医院、民族医院、妇幼保健院、疾控中心等主要分布在县级以上城市，大多数农牧区行政村和乡镇都设有卫生机构，但缺乏综合性医疗机构。在医疗设备的配备上，基层医疗卫生机构的设备较为落后且数量匮乏，缺少必要的维护和更新，乡镇基层卫生医疗机构现有的设备大多为老式X射线机、黑白B超等，而村级医疗机构大多仅有听诊器和血压计等，90%以上的医疗设备均集中在城市医疗机构中。

以2015年为例，医疗卫生机构共计1463个，总计床位14013张，其中城市床位为5343张，农村床位数为8670张。城市每千人医疗卫生机构床位数为10.94张，农村每千人医疗卫生机构床位数为3.25张^①，二者的比例为3.37 : 1。而与之对应的农牧民人口数量占西藏自治区人口总数的72.26%。城乡专业技术人员比例为4.19 : 1，城乡每千人卫生技术人员比例为3.52 : 1，每千人职业（助理）医师比例为3.64 : 1，每千人注册护士比例为7.4 : 1。^②

2015年西藏城乡每千人口卫生资源比较表 (单位：人、张)

类别	医疗卫生机构床位	卫生技术人员	职业（助理）医师	注册护士
城市	10.94	11.60	5.1	3.7
农村	3.25	3.30	1.4	0.50
城乡比例	3.37 : 1	3.52 : 1	3.64 : 1	7.4 : 1

资料来源：《中国统计年鉴2016》

(4) 西藏城乡社会保障供给不均衡。以最低生活保障为例，西藏城市最低生活保障制度建立于1997年，而农村居民的这一保障直到2007年才建立

① 西藏统计年鉴2016.

② 根据《中国统计年鉴2016》测算.

起来,不仅时间上存在较大差异,而且在投入方面差距悬殊,2016年西藏城镇居民最低生活保障标准为每人每月640元,即每人每年7680元;农村居民最低生活保障标准每人每年仅为2550元,城镇居民最低生活保障标准是农村居民的3倍多。^①

对临时救助而言,2011年西藏自治区人民政府通过《关于建立健全城乡困难群众临时生活救助制度的意见》,对临时困难群众的救助标准和原则进行了规定,城镇居民的临时救助按照最低标准的3倍救助,每年救助标准不超过5倍,但农牧民的补助标准则为最低保障的40%,年最高不得超过60%,最低保障的基数的差异导致城乡临时救助的严重不平衡。

(5) 西藏城乡基础设施建设投入差距不断拉大。尽管西藏城乡基础设施建设取得较大成就,但城乡基础设施建设仍旧存在不平衡。从整体水平上分析,西藏公共基础设施建设水平落后于全国其他省(自治区、直辖市),城乡基础设施建设存在明显的不平衡。以2015年为例,西藏的全社会固定资产投资1342.16亿元,其中拉萨为546.04亿元,占投资总额40.68%,农林牧渔业完成投资82.93亿元^②,只占投资总额6.2%,足见西藏地区间、行业间固定资产投资的不平衡,而城乡之间固定资产投资额差距则更大。

2. 公共服务供给主体单一,供给效率低下

由于历史原因,西藏和我国大部分地区一样形成了以政府为主导的公共服务单一供给主体的供给模式,这种模式在供给主体、供给方式、决策机制、筹资机制及监督机制上存在一定的缺陷。其决策程序一般来说是“自上而下”的,是从上级政府到下级政府再到农户这样的次序层层下达的。这样一来,上级就可以决定农牧区公共服务供给种类、供给数量、所需资金等,而不一定根据农牧民的具体需求来供给。农牧民是农牧区公共服务的受益主体,却没有获得相应的公共服务供给的决策参与权,成为被动的接受者。这

^① 根据《2016年西藏“民生十件实事”将影响你的生活》一文中的数据测算。人民网西藏频道。http://xz.people.com.cn/n2/2016/0127/c138901-27641749.html.

^② 西藏统计年鉴2016.

种单一的政府供给模式导致了西藏农牧区公共服务供给的精准度不高、数量不足、质量不高、效率较低,无法满足农牧民物质、精神文化方面的需求,与广大农牧民多元化、个性化、差异化的生产、生活需求差距更大。

另外,西藏农牧区公共服务供给的效率也不高。农牧区公共服务不外乎涉及基础设施、农业生产服务、医疗卫生、社会保障、基础教育、环境保护、公共安全等方面。根据相关学者的研究,西藏公共产品供给总体满意度只有39.5%,评价层次为“一般”,而西藏农牧区公共产品供给效率只处于中下水平。^①西藏农牧区公共产品中,公共教育和公共安全、新型农村合作医疗和安居工程等供给效率较高,主要体现在教育设施、义务教育、社会治安、自然灾害救助、事故发生控制等方面;而与基础设施、农业生产服务、公共卫生、社会保障、科技文化体育服务、生态环境保护相关的公共产品供给效率较低,主要体现在道路建设、人畜安全饮水、农业技术推广及培训、农业市场及信息服务、卫生保健、健康知识指导、公众文化活动、公共体育活动、垃圾集中处理等方面,这些方面急需改善。

3. 农牧区公共服务供给的监督机制不健全

健全的监督机制能够保证公共服务水平的提高,公共服务监督机制不完善,直接影响到西藏农牧区公共服务供给的质量与效率。主要表现在以下几个方面:

一是公共服务方面的信息采集困难。西藏农牧区地域广大、居民分散,村与村、户与户之间相距几公里甚至数十公里,加上农牧区信息服务基础设施投入不足,技术手段落后,如果要挨家挨户进行信息的采集、分析将要耗费大量的人力、物力、财力,而基层政府的资源相对较少甚至缺乏,致使公共服务供给缺乏有效的信息反馈,难于实现精准化供给。

二是公共服务的决策过程缺乏有效的监督。由于公共服务供给过程中普遍存在“信息不对称”的问题,农牧民很难了解相关的国家政策、决策过

^① 杨峰,杨明洪.基于模糊综合评价的西藏农村公共产品供给效率研究//罗中枢.西部发展研究 2014.成都:四川大学出版社,2015.

程、资金流向等方面的信息。再加上农牧民由于自身文化知识水平的局限，既缺乏民主监督的意识，也缺乏民主监督的能力，很少参与到公共服务的供给过程中，致使公共服务的决策过程缺乏有效的监督。

三是公共服务监督的合力机制尚未形成。虽然政府的相关审计和财政部门每年都对公共服务的资金使用情况进行审查、监督，但这种监督是政府的内部监督，是一种事后监督，难于从根本上消除公共服务供给过程中出现的设租、寻租等现象。人大、政协、法院、检察院等其他国家机关并未介入公共服务供给的全过程，监督的意愿、监督的形式、监督的手段、监督的效果都存在一些问题，也没有形成监督的合力机制。

四是缺乏网络等社会舆论的监督。网络和新闻媒体现在已经成为舆论监督的一个有效方式，但是由于农牧区电讯网络基础设施的落后，农牧民受教育程度的限制，导致网络监督没有发挥其应有的效果。

四、强化西藏农牧区公共服务供给的政策建议

（一）加快城镇化建设步伐，推动公共服务向农牧区延伸

完善城乡发展一体化机制、加快城镇化建设步伐、推动公共服务向农牧区延伸是解决“三农”问题的重要途径，关系到西藏长足发展和长治久安的大局。

1. 加快城镇化建设步伐

2015年西藏城镇化率为27.74%，比西部地区平均值低约20个百分点，比全国平均值低27.36个百分点，因此要加快西藏城镇化建设步伐，力争到2020年西藏城镇化率达到30%以上，农业从业人员比重降低到30%以下。

坚持规划先行、遵循规律、科学规划、优化布局原则，把规划作为城镇建设的龙头，发挥好规划的规范引领作用。全面落实《西藏自治区主体功能区规划》，坚持点、线、面相结合，构建“一圈两翼三点两线”的城镇空间格局。大力提升“拉萨—泽当”城镇圈，发挥核心引擎作用；培育壮大以日

喀则市桑珠孜区、巴宜区八一镇为中心的“东西两翼”，强化区域经济发展增长极作用；统筹推进藏东昌都市卡若区域城关镇、藏北那曲县^①那曲镇和藏西噶尔县狮泉河镇，完善基础设施，发挥区域中心城镇带动作用；巩固发展边境沿线、交通干道沿线的小城镇建设，完善基础设施和城镇基本功能。

2. 加强农牧区基础设施和服务网络建设，推动公共服务向农牧区延伸

全面统筹城乡各方面的发展规划，促进基础设施建设和资金投入向农牧区延伸和倾斜，实现城乡间水、电、路、网等基础设施对接联网。要完善农村公路网络和宽带互联网建设，为农牧区经济发展奠定良好的基础；加快建立水域、饮用水源生态保护机制，保障农牧民饮用水安全；加强农牧区骨干电网建设和现有电路的改造工作，适度发展以太阳能、生物沼气、风能为重点的清洁能源，以提高农牧区的供电范围、容量和可靠性。

加快公共服务向农牧区覆盖，实现城乡教育、医疗资源的均衡配置和社会保障制度的对接。建立更宽泛、操作性更强、实效性更好的农牧区公共就业服务网络，实现农牧区就业的精准化和稳定性，以就业为抓手，促进城乡基本公共服务均等化。

（二）完善农牧区公共服务供给机制

对于西藏农牧区的公共服务而言，单一化的供给主体是行不通的，不适宜西藏农牧区公共管理的现状。原因在于西藏农牧区公共服务具有分散性、区域性、层次性和非均衡性等特征。基于此，在西藏农牧区建立公共服务多元主体供给机制势在必行。所谓多元主体供给机制就是区别于单一供给主体的，涵盖政府、市场、第三部门、社区自治组织等在内的多种力量联合供给的机制。

1. 加强政府对农牧区公共服务的供给

公共服务多元主体供给机制的构建与政府主导作用的发挥并不矛盾，供给主体的增多也并不意味着政府作用的弱化和政府责任的让渡，无论公共服

^① 现为那曲市色尼区。

务供给主体单一或多元、供给模式如何，政府都必须在公共服务供给中发挥关键作用，承担重要责任。具体而言，政府要在西藏农牧区承担医疗卫生、义务教育、养老保障、社会救助、基础设施建设等基本公共服务供给的职责，同时还要在不同供给主体之间发挥协调作用。更为重要的是要建立农牧区公共服务相关制度规范，为农牧区公共服务社会化提供制度保障。总之，建立农牧区公共服务多元供给机制离不开政府的主导功用，政府作为公共服务供给多元主体中的重要组成部分发挥着不可替代的作用。

2. 加强企业对农牧区公共服务的供给

企业作为公共服务供给的另一重要主体在西藏农牧区公共服务供给中发挥着重要作用。企业可以在公共服务供给中采取市场化的运作方式，弥补政府公共服务的缺口与不足，企业采取的市场化手段大大提升了公共服务效率，降低了公共服务成本，是一种较为经济与高效的供给手段。因此要大力支持并增加企业对农牧区公共服务的供给力度与供给范围。调动企业参与公共服务的积极性就要秉持“谁投资，谁受益”的原则，实现公共服务的市场化与社会化供给。例如可以将内地的光伏生产企业引入西藏农牧区，对国家而言，既保护了西藏当地的自然环境，又消化了光伏企业的过剩产能；对农牧民而言，企业兴建的太阳能光伏发电系统既解决了农牧民的用电需求，农牧民通过向企业出租土地又获得了一定的经济收益；另外，企业还提供了大量维护设施的就业岗位，可谓一举多得。

3. 强化第三部门对农牧区公共服务的供给

第三部门如慈善组织、基金会、志愿性团体以及合作社等社会组织是属于非营利性的，能够在公共服务供给中承担补充性作用，是对政府、企业公共服务供给的有力补充，能够提供政府不能、企业不愿供给的公共服务。另外，西藏地广人稀的现实状况决定了以自然村提供准公共服务的模式具有更大的适应性和可靠性。因此，在西藏农牧区公共服务的提供中要特别注重发挥农牧区各种专业协会、经济合作社等民间组织的作用。这些组织能够有效指导农牧民生产经营活动并为之提供信息方面的支持，能够对农牧业生产