《经济活页文选(理论版)》

2005年第 10期（总第 132 期）

目录

调查研究

改善青藏高原农牧人口医疗补助公平性…朱玲 （ 3 ）
扩大医疗补助覆盖面并不意味着推行同一标准，出于维持医疗补助公平性的考虑，有必要根据居民的健康脆弱性指标,制定级差补助标准

应重视人口政策在藏区扶贫过程中的特殊作用
……杨春学（ 9 ）
放慢人口增长可能会使人均收入以更快的速度增长，从而缓和扶贫与巩固脱贫工作的长期压力。

通过人才流动促进西藏义务教育发展……魏众 （ 13 ）
打破地区壁垒,鼓励西藏邻近地区人才的流入,以提高西藏基础教育的师资水平。

藏区僧人职业化发展中的得与失…… 尕藏加（ 17 ）
提升全体僧人的整体素质，以便更好地服务于信教群众，服务于社会。

建议对农牧民家庭购买运输工具减免车辆购置附加税 ……李涛 （ 21 ）
对农牧民家庭购置交通运输工具实行税收减免,全部或部分免除车辆购置附加税。

综合治理应对资源纠纷多发态势 ……扎洛 （ 24 ）
深入了解资源纠纷的起源,发展演变的机制,关键人物及其社会影响,在寻找化解办法的基础上,提出综合性思路,确保社会稳定。

开源节流，努力提高扶贫资金的效率……金成武（ 27 ）
还有相当多的农牧民的生活质量与抗风险能力有待较大程度提高。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

特邀顾问（按姓氏笔画排列）：
王一鸣　王传纶　厉以宁　刘　怡
刘世锦　刘鸿儒　米建国　余永定
吴敬琏　陈宝森　张维迎　张曙光
盛　洪　林毅夫　胡代光　贾　康
高培勇　茅于轼　裘元伦　蔡　昉
樊　纲

主编：贾　杰
副主编：郑宁军
编辑部成员：郑宁军　洪　钢　王芝文　褚爱军

编辑：《经济活页文选》编辑部
出版：中国财政经济出版社
总发行：新理财杂志社
编辑部地址：北京市海淀区阜成路甲 28 号新知大厦 909 室
邮编：100036
电话：(010)88190909　88190910
传真：(010)88190947
E-mail：xlc@xinlicai.com.cn

改善青藏高原农牧人口医疗补助公平性

——朱　玲

2003—2005年期间，中国社会科学院藏区发展研究课题组分别在青海、四川和西藏做过4次农牧区考察[①]。我们注意到，西藏自治区政府利用强大的财政转移和农牧户少许交费汇集而成的基金，建立了覆盖全部农牧人口的基本医疗保障制度，使农牧户同时受益于家庭支付能力的改善和人力资源投资的增加。然而西藏周边地区居民尚未享受类似的基本医疗保障，因而产生普遍不满。消除这一现象的关键，首先在于根据居民健康脆弱性指标，制定地区级差补助标准，然后以建立医疗救济制度为起点，逐步推广合作医疗制度，循序渐进地扩大社会基本医疗保障覆盖面。

中央财政转移与西藏农牧区医疗制度

中央财政一直拨付西藏农牧人口医疗补贴

从和平解放西藏时起，中央政府就以卫生援藏的方式，积极回应了当地藏民的医疗需求。上世纪50年代，中国人民解放军十八军在进藏过程中曾制定“卫生先行”的原则，为藏区群众免费看病给药，不仅赢得藏族百姓对共产党和解放军的拥护，而且还增强了民族和睦与国家凝聚力。此后，中央财政一直拨付西藏农牧人口医疗补贴。1992年以前，补贴金额为每人每年5元；到目前，

中央补助增加到每人每年 45元，自治区财政补贴 30 元，地区行署和县财政分别补贴 3元和 2元[②]；这样，平均每人每年从政府获得的医疗补助额总计为 80 元。在此基础上，西藏自治区政府在全区推行“新型农牧区医疗制度”。这一制度的运行方式与内地农村合作医疗制度相似，但在基金筹集上有一个明显差别，那就是政府筹资占压倒优势。自愿参加这一制度的农牧户平均每人每年缴纳 10 元，财政补贴和个人缴费的比例为 8∶1。与此相对照，在 2003 年西部农村合作医疗试点启动之前，中央政府从未给予西藏以外的农村人口任何直接的医疗补助。西部试点县启动合作医疗制度时的最低筹资额为平均每人 30元，其中农户筹资至少每人 10元，中央和地方财政分别配套 10元，财政补贴和个人缴费的比例为 2∶1。在江苏、浙江和广东一带的合作医疗基金中，个人缴费则占压倒优势。

可见，当前西藏的农牧区医疗制度依然近乎于社会福利制度，而内地的农村合作医疗制度则更接近社会保险制度。此外，西藏民政部门负责支付五保户和贫困户的个人缴费额，医疗基金中还划出5%用作医疗救济。即使是不愿缴费的农牧人口，按规定也能在就诊后报销部分医药费，只不过报销比例比缴费者的低 20个百分点而已[③]。因此，西藏农牧民对此制度的赞扬声最多。

来自其他藏区的反响

其他藏区的农牧人口却没有得到这些优惠

上述医疗制度连同国家在西藏实行的农牧区基础教育免费政策，使农牧户同时受益于家庭支付能力的改善和人力资源投资的增加。可是，其他藏区的农牧人口却没有得到这些优惠。于是，这些援助项目在其他藏区产生了负面反应。我们课题组 2003年在青海藏区、2004 年在四川阿坝藏族羌族自治州、 2005 年在四川甘孜藏族自治州调查时，听到不少怨言，其中包含的不满主要可概括为两点：第一，其他藏区（青海、云南、四川和甘肃藏区）的藏族农牧民认为

受到地域性歧视；第二，其他少数民族地区，特别是藏区的其他少数民族，如羌族、回族和满族等等，认为受到民族歧视。

如此看来，上述在西藏发挥着促进社会融合作用的政策，却在西藏之外产生了社会排斥的影响。这种情况，在那些与西藏接壤的周边地区表现得最为明显，四川省甘孜藏族自治州的巴塘县就属于这类地区。该县与西藏的芒康县只有一江（金沙江）之隔，江边的苏哇龙乡和对岸芒康的索多西乡自然环境和经济结构接近，两个乡的人也都是藏民，祖祖辈辈到现在还相互结亲，并且共同供养着同一座寺院。可是苏哇龙乡的人只要得了大病，或是孩子出外上学，全靠自己掏腰包，结果除了卖牛羊还得借债。所以他们想不通，为什么只有对岸的人才能得到政府那么多帮助。还有一对隔江相望的乡，都叫竹巴龙[④]，分别位于金沙江大桥东西两岸。东岸一位 74 岁的老人月登，在十八军从巴塘进军西藏时，曾摆渡过兵员和物资，后来又参加过剿匪，因此认为自己跟共产党和解放军的关系非同一般。他儿子扎西看病和孙女上卫校分别花费 1.2 万和 4 万多元，家里不得不卖光牛群并借债，孙子也为此辍学。老人谈起这些，满目伤感地问道：“对面是藏族，我们也是。为什么对面有免费化肥供应，我们没有？为什么对面可以便宜地看病，我们不行？为什么对面的小孩免费上学，我们的小孩要交那么多钱？”

政策讨论和建议

扩大医疗补助覆盖面并不意味着推行同一补助标准

在我国城乡差别显著的情况下，对农村人口任何一种形式的收入转移，都有助于降低资源分配的不均等程度，从而有利于增强社会凝聚力。中央政府给予西藏农牧人口的医疗补助无疑有这种作用。我们在四川藏区走访的农牧民，无一对西藏农牧人口获得补助有任何异议，而只是抱怨何以他们自己被遗忘。这就提出了一个医疗补助制度的社会公平性问题。扩展农牧人口医疗补

需要全本请访问 www.ertongbook.com

助覆盖面是一项具有针对性的政策措施。不过，无论在哪一个区域推行中央财政支持下的居民补贴项目，都会产生跨边界信息传递效应。项目区之外的居民总会通过对社会公平的诉求，促使地方和中央政府把项目推广到全国同类地区。在如此强大的政治压力下扩展医疗补助覆盖面，决策和执行部门面临的挑战主要在于，如何循序渐进地推广项目，怎样分配和使用补助金。由此而引申的政策考虑如下：

第一，扩大医疗补助覆盖面并不意味着推行同一补助标准，出于维持医疗补助公平性的考虑，有必要根据居民的健康脆弱性指标，制定地区性级差补助标准。健康脆弱性可以用居民面临的健康风险和拥有的经济安全来衡量。群体患病率即可直观地表示健康风险；在其他条件相同的情况下，个人或居民户可支配的收入和资产量，即可用于测度其经济安全。健康脆弱群体，即健康风险高于社会平均水平而经济安全低于平均水平的人口，往往集中在欠发达地区，这些区域的地方财政几乎无不捉襟见肘，因此需要动用中央政府的财力，借助地区间收入再分配手段予以重点支援。青藏高原乃世界屋脊，高海拔的区位与居民面临的高度健康风险和极其脆弱的经济安全密切相关[⑤]。即便是长年生活在高原的藏族居民，患病时也尽可能选择海拔较低的地方就医。因此，在青藏高原这样的自然区划内，如果根据海拔高度确定区域级差，逐步扩展医疗补助覆盖面，必将有利于排除因民族特惠和行政区特惠带来的负面社会效应。

不过，在考虑地区性级差标准时，还不得不将行政区划和地理区域因素相结合。与实施医疗补助政策相关的财政转移，离不开中央和地方政府的相互配合，若要完全排除行政区划因素，这一制度的可行性就成了问题。由此出发可以预见，无论怎样制定地区级差补助标准，都不可能使所有相关个人或群体完全感到公平。就中央财政转移而言，只要不在相似水平的欠发达地区之间造成“有”（100%）和“无”（0）的差别，就不至于使个别人群的不公平感累积到损害社会凝聚力的地步。

分地区、分阶段地逐步扩展基本医疗保障制度

第二，为了尽可能提高医疗补助金使用效率，有必要将扩大补助面与建立和推广基本医疗保障制度相结合。其他藏区的百姓对西藏农牧区医疗制度百般羡慕，归根结底是向往其中包含的医疗费用报销制度，而这恰恰是与医疗救济与合作医疗制度结合在一起的。如果把财政支持下的合作医疗制度视为一种区域性普惠制度的话，那么在医疗补助金基础上建立的医疗救济制度，实质上就是一种面向最脆弱群体的特惠制度。医疗救济的受益者资格一方面取决于所遭受的灾难打击，另一方面与其面临的社会排斥相联系，故而在特定区域内只可能是数目极小的群体[6]。实施救济的前提是甄别目标人群，如果仅仅是为着医疗救济项目的运行而建立一套体系，行政成本必然高昂。因此，如果将医疗救济制度与合作医疗制度相结合，一方面有可能通过管理机构的规模效益而降低行政成本；另一方面，贫困群体可以借助救济金参加合作医疗或补贴医药费中需要自付的部分，从而分享区域性普惠制的好处，减轻医疗服务利用领域的社会边缘化。

第三，在推行合作医疗制度条件不成熟的欠发达地区，只能借助中央财政转移资源先建立医疗救济制度，然后逐渐向合作医疗保险制度推进。只有循序渐进，才有可能保证制度的可持续性。在迄今为止的中国农村改革中，合作医疗制度的管理程度之复杂和涉及的利益群体之多，还没有哪一种制度可企及，因而也是推行难度最高的制度。纵观江浙一带的合作医疗制度，已有 40年左右的经验积累。本文描述的西藏新型农牧区医疗制度，实际上从 1993年就开始试点了，况且其涉及的总人口仅 200余万，至多相当于内地几个县的人口。然而但凡一般医疗保险制度遭遇的问题，西藏现行农牧区医疗制度都已碰到，例如投保者的逆向选择、患者的道德风险和医疗机构诱导过度消费的倾向，等等。不仅如此，与一般社会医疗保险相比，西藏农牧区医疗制度由于欠缺强制性参加条款、管理尚失之粗疏、信息透明度较低、监督机制有效性较差等因素，还面临着

种种意想不到的困难。如何既保持制度的吸引力和足够强大的参保人口规模，又能量人为出地控制医疗费用和严防“出险”，从而保证整个制度的可持续性，到目前仍是一个需要通过审慎的试验和探索才能确切回答的问题。

相形之下，中国在社会救济方面已积累了上千年的经验。近50多年来，中国的救灾救济效率至今依然在发展中国家处于领先地位。进一步讲，在中央财政提供医疗补助金的前提下，医疗救济制度无论如何不可能破产。因此，以建立医疗救济制度为起点制定“路线图”，分地区、分阶段地逐步扩展基本医疗保障制度，当属可行性较强的选择。

注释：

①中国社会科学院藏区发展研究课题组由院学术咨询委员会主任王洛林教授主持。2005年6月25日—7月25日，课题组在四川省甘孜藏族自治州的巴塘县、西藏昌都地区的芒康县、左贡县和昌都县调研，并分别在成都市和拉萨市走访政府部门和学术机构。在此对调研地区各级政府、村委会、受访机构和农牧民的大力支持，一并致以诚挚的谢意。

②西藏农牧人口医疗补助实质上几乎全靠中央财政支撑，因为地方财政收入的90%以上都来自中央财政补贴。参见：李实，2005，“地方财政考察报告”，载于王洛林、朱玲主编《市场化与基层公共服务——西藏案例研究》，民族出版社出版，第115—146页。

③信息来源：西藏自治区卫生厅，2004，“西藏自治区农牧区医疗管理暂行办法”（藏汉对照本），第40—46页；2005年7月笔者在西藏昌都地区行署卫生局以及芒康县、左贡县和昌都县卫生局的座谈。

④两个竹巴龙乡的藏文名字在书写和发音上相同。也许为了便于区别，芒康一侧的乡名现译作“朱巴龙”。

⑤根据联合国粮农组织的统计，全世界发展中国家的山地居民中，有1/2人口（大约2.5亿—3.7亿人）处于食品无保障的脆弱状态。参见：Jenny, A.L. and F. Egal. 2002 Household Food Security and Nutrition in Mountain Areas. FAO－ESPN.

⑥参见：朱玲，2004，农村人口基本健康指标的政策含义，载于《中国社会科学院研究生院学报》第5期，第4—12页。

（作者单位：中国社会科学院经济研究所）

应重视人口政策在藏区扶贫过程中的特殊作用

—— 杨春学

放慢人口增长可能会使人均收入以更快的速度增长

在这一次以昌都为核心的康巴藏区调查中，一个家庭有五六个孩子是常见的事。据介绍，极端的情形，一个家庭有 11个孩子！这使这一地区的人口增长率一直较高，例如， 2000 年昌都地区的人口自然增长率高达 21.2‰。这给这一地区的社会经济发展带来了越来越大的压力。

根据现状，放慢人口增长可能会使人均收入以更快的速度增长，从而缓和扶贫与巩固脱贫工作的长期压力。这一判断主要是基于下述两个客观的评判：

第一，虽说地广人稀，但相对于人口规模而言，可供利用的土地和其他自然资源量极为有限，所面临的近乎是超过极限的巨大压力。结果表现为：人们不得不去耕种较贫瘦的土地，主要粮食作物青稞的亩产量极低，一般只有 150—250 市斤；畜牧业仍处于靠天养畜的状态，现有草场承载的牲畜量严重超过合理的限度，从而促成草地的退化，平均产草量下降。

近年，昌都地区相继启动“天保工程”、“退耕还林还草工程”、“种草工程”、“自然保护工程建设”等项目，虽然使情形有一定程度的改观，但并没能从根本上恢复和扼制住生态退化的趋势。

第二，脆弱的经济结构不足以为脱贫人口提供持久的稳定增收途径，也不足以满足数量日益增长的劳动大军的就业需要。

昌都地区的经济结构仍然是以农牧为主体。近年来，这一地区的扶贫工作已取得显著成就，农牧民的收入增长较快。但必须充分认识到，这种成就的基础并非很稳固。具体而言，一是近期大量的工程建设给农牧民提供了大量的增收机会，但这种机会显然具有很强的暂时性。正是这些大规模的建设项目，给农牧民外出务工创收提供了机会。我们不能指望一直会有这样规模的建设项目。二是据我们的调查，近 10年，对大部分贫困地区的农牧民来说，虫草、松茸等产品是其现金收入的主要来源之一，特别是虫草的市场行情一直很好。2003年，昌都地区的虫草产量为 17185.2公斤。但这类林下产品基本上属于“靠天吃饭”的类型。今年，由于天旱，相关收入必将大幅减少。更为严重的是，且不说虫草价格可能出现的波动，仅仅就产量而言，也面临严重的危机。调查中，也有政府官员对挖虫草带来的生态影响流露出某些担忧。挖一根虫草最少要破坏30平方厘米左右的草皮，而采挖过程中被践踏、车碾的面积则更大。除植被破坏外，成千上万人挖掘留下的空洞，大大加快了雨季中水土流失的速度。虫草价格成几何级数飞涨的背后，折射出的是资源骤减的危机现状。据了解，在 20世纪 80年代一个成年人每月可采虫草 1—1.5公斤，去年，平均每人每月只能采到 0.25公斤。

农牧民中有相当一部分人具有缩小家庭规模的愿望

基于以上分析，我们认为，为了消除贫困、不断提高农牧民的生活水平和质量，既要从扩大可利用的各种资源着手，也需要人口的适度增长，实施积极的人口政策。

第一，大力倡导自愿性生育控制政策。这里之所以强调“自愿性生育控制”，是使之有别于内地实施的“强制性生育控制”政策。农牧民仍然对自己的生育数量持有决定权，但帮助那些想避免生下“不想要的”孩子的父母提供避孕工具和方法。

事实上，我国在少数民族地区早已实行计划生育政策，只是西藏尚属特例。在其他少数民族地区，我们随处可以看到“少生孩子，脱贫致富”之类的宣传，惟独在这次调查中看不到这类宣传。

我们不能因为忌讳某些西方学者和国家以歪曲事实的方式虚构所谓的“西藏人权问题”，以致于不敢在西藏大力倡导自愿性生育控制。正如著名经济学家阿马蒂亚·森针对这类问题所批评的，“就生育的权利而言，认为这些权利具有重要意义这一事实，并不必然意味着这些权利是如此绝对重要，以致于它们必须受到充分的保障，哪怕它们有可能会导致灾难、大规模的痛苦和饥饿。一般而言，享有和行使一个权利所造成的后果，必定最终影响到这个权利的整体可接受性”。

实施“自愿性生育控制”政策之所以能够实现，最重要的基础是：农牧民中有相当一部分人具有缩小家庭规模的愿望。据我们了解，多数家庭的生育意愿是 3～4个孩子。不仅农牧民中存在生育控制的愿望，而且在西藏也有成效显著的自愿性生育控制政策实施的案例。最典型的是在藏北最大的牧区那曲草原， 1992 年和 1998年，那曲县两度被评为全国计划生育先进县。

因此，现在的问题是：政府如何满足农牧民生育控制的愿望？许多农牧区政府有关服务机构还辐射不到，不能满足农牧民节育的愿望。

第二，强化通过搬迁实现“人口再分布”的政策，减少生活在恶劣自然环境中的人口。在调查中，我们获悉，绝大多数贫困人口生活在自然条件恶劣的地区，且分布十分广泛和分散。那里缺地、缺草场、缺水源，且自然灾害频繁，因此当地人民基本上难以通过改善生产脱贫。自然环境恶劣是贫困的主要原因，这种区域性贫困很难在短期内得到根本改变。在这种情况下，搬迁和移民便成为政府考虑的最终手段。

案例：左贡县田妥镇西岭通村是通过搬迁形成的村落。现有农户 26户，均为 1995—1997 年间从交通极为不便、自然环境恶劣的不同地方搬迁到此地的贫困户。据我们的调查，这些居民的生活状态都比原来有不同程度的改善。可用此村状态最好的茨仁达娃家来说明具体的改善情况。他家搬到此地近 10 年，人口为 7 人。在原住

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地，只有 2 亩多地，因草地不好，只能有少量的牛羊，难以维持生计。现在，拥有耕地 7 亩，亩产青稞约 150 市斤；家里有三个劳动力，不时到县城或附近打零工，这项收入一般每年有 3000—4000 元，好时可达到 6000 元；虫草收入一般有 1000—3000 元。谈到生活状态的具体变化，茨仁达娃最得意的有三点：（1)他的房子是村里最好的，屋里有典型的藏民起居家具。（2)因买卖东西方便了（原来到田妥镇要走 2—3 天），生活费用降低。例如，在原住地，买一包香烟要 6 元，现在同样的香烟只需 3 元。(3) 现在居住于公路边，每天可以看到各种新事物，还可以找到人交谈，生活的心理感受有了极大改善。

牧民搬迁是改善生活和生产环境的一种有效方式

其实，这一政策不仅有助于在有限的环境中有效容纳日益增多的人口，改善人均公共服务设施，更有助于保护流经这一地区的金沙江、怒江等河流的水源。康巴地区的平均海拔 4000 米以上，受高、寒、缺氧等自然条件的影响，生态环境十分脆弱，一旦破坏便难以恢复。

从实践上看，移民搬迁是改善生活和生产环境的一种有效方式。但是，这种政策受制于两大因素：(1) 必须有适宜的可供迁入的地方；(2) 需要大量投资和庞大的组织力量。在目前力量有限的情形下，应优先考虑那些尚处于绝对贫困状态的人口，特别是有地方病的人口。

第三，建立面向农牧民绝对贫困人口的最低生活保障制度。按西藏官方的统计，2004 年，整个西藏也只有 7 万人处于绝对贫困状态。其中，有相当一部分是无劳动力的家庭或地方病缠身者。他们长期在贫病交加的困境中挣扎。对于这类家庭，通过扶贫开发也难于脱贫。可以从财政扶贫资金中专门划出一部分，建立面向这类人群的低保基金。

（作者单位：中国社会科学院经济研究所）

通过教育人才流动促进西藏义务教育发展

—— 魏　众

中西部欠发达地区的义务教育普及是重中之重

在提高全民素质方面，普及义务教育首当其冲。而在普及义务教育方面，中西部欠发达地区的义务教育普及是重中之重。2005 年 6—7 月，本人随中国社会科学院“市场化与西藏地区发展”课题组就四川甘孜州和西藏昌都地区基础教育情况进行调研。在昌都地区，笔者看到，在各级政府对该项工作的极大关注和支持下，“普九”工作正在积极开展，也通过调查感受到普及义务教育给西藏带来的变化。通过调研，我们也发现了普及义务教育方面存在的一些问题，以下仅就普及九年制义务教育中存在的师资问题作简要分析，并试图给出政策建议。

首先让我们通过两个地区相邻的两个县来看一看西藏昌都地区和四川甘孜州基础教育师资方面的基本情况。在西藏昌都地区的芒康县，在校中小学生总数为 12565 人，教师编制为 752 人，而实际教职员工人数只有 407 人，其中主要缺乏的是乡村基层学校的教师。而与芒康县一江之隔的四川甘孜州巴塘县，在校中小学生总数为 5025 人，教职员工人数却有 518 名，教师队伍严重超编，因而最近几年教育系统没有再招收新的老师，原有的巴塘师范学校也不得不停办，转为民族高中。

让我们转向设在乡村的基层学校，再比一比一桥相连、隔江相望的两所小学的情况：位于金沙江西岸的芒康县竹巴龙乡中心小学，

现有学生 170人，教师 14 人，每人每周平均十几个课时，多者达到20 多课时。而位于对岸的巴塘县竹巴龙乡中心小学，现有学生 76人，教师人数 16 人，平均每人每周 8 –9 个课时。由于巴塘方面的教师人数较多，教学质量相对较高，有 6名芒康的学生到河对岸的巴塘上学。

一边是教师队伍超编，另外一边则是教师供给不足，这就具备了教育人才流动的基本前提。但实际情况又如何呢？我们在昌都地区各县，特别是芒康县进行调查时了解到，芒康县几乎不可能从相邻的巴塘县引进教师人才。而基于我们在巴塘县的调查，发现西藏自治区教师较高的工资对巴塘的教师很有吸引力，很多乡村被调查学校的老师都有到江对岸的芒康县从事教育工作的愿望。尽管两边的教育工作者都承认巴塘的教育水准和教师水平好于芒康，但几乎很少有巴塘教师能够如愿以偿去芒康工作。带着困惑，我们走访了芒康县教育局和昌都地区教育局，得到的回答却是惊人地一致：从周边地区引进教师手续非常繁琐，需要自治区教育部门批准，因而当地引进的大多是来自内地的大学毕业生。

从内地引进大学毕业生是西藏自治区加强教育系统师资力量的一个重要手段，在过去的相当长时间里也证明是非常有效的。以笔者在昌都地区的调研为例，那些被访问的各县主管教育的副县长、地区教育局主管官员、各县教育局正副局长、书记，以及县中学、县小学的校长中，很多都来自内地。他们大都在多年以前大学或师范学校毕业以后分配到西藏工作，并通过多年在第一线工作、成绩突出而成长为当地教育系统的各级主管。由是观之，内地引进大学毕业生政策对于西藏的教育发展起到了非常重要的作用。那么，这一政策还有什么不足吗？答案是肯定的，那就是难以消除语言障碍。因为那些来自内地的老师不懂藏文，他们几乎只能在县城等当地群众汉语基础相对较好的地区任教。受语言的限制，他们既无法承担藏语文教学工作，更无法深入农牧区基层开展工作。

我们知道，西藏的藏族人口占绝大多数。在广大的乡村，几乎

所有的居民都是藏族。在那里，他们日常使用的是本民族的语言——藏语，在他们的日常生活中，很少有使用汉语的机会，因而双语（藏语、汉语）教育成为藏族聚居区基础教育的一个重要特征。对于小学生而言，藏语文学习更多地是学习藏语的认读和书写能力；但汉语文则不同，初次接触汉语的他们不仅要学习认读和书写，更为基础的汉语语法、发音和口语交流能力也需要通过学习来掌握。其实这有些类似汉族小孩学习英语的情况，直接使用外教教授初学者英语的效果毕竟赶不上当地教师教学的效果。基于同样的道理，一个内地教师给低年级的小学生教授汉语也不会比使用藏语交流的老师教学效果好。当然，这里并非抹煞内地老师在西藏教育中的贡献，更不会认为内地引进教师使命的完成。因为随着“普九”工作接近尾声，高中生的迅速增加指日可待，西藏教育系统对较高水平内地大学毕业生的需求仍将持续上升。

双语（藏语、汉语）教育成为藏族聚居区基础教育的一个重要特征

但正如前面所述，在西藏，由于近年来自治区连续推动的“普六”和“普九”等工作，学校的在校生人数迅速增加，师生比例严重失调，特别是设在乡村的基层小学和教学点，大多处于教师紧缺的状况。而在西藏本地，目前只有很少的几所大学和师范学校能够提供目前西藏基础教育所需要的合格教育人才，他们同时担负着为各级政府机关和事业单位补充新鲜血液的任务，因而指望在短时间内通过区内培养增加教师供给希望不大。

一方面内地教师无法深入基层，另一方面本地的教师供给不可能短期内解决，增加教师的问题似乎陷入了困境。令所有教育局长们头疼的问题——条件相对艰苦的乡村教师的匮乏真的无法解决了吗？笔者在一个乡村小学的调查提供了一种可能的解决方案。

昌都县柴维乡中心小学是昌都地区一个典型的乡村小学。该学校距县城大约 100 公里，现有教师 13 人，学生 278 人。由于正值学校放假，我们找到居住在当地的向巴旺姆老师了解学校的情况。通

过她的介绍我们了解到，在该校有一位毕业于康定师专的教师教学效果非常好。由于康定邻近汉族聚居的成都平原，与汉族交流机会比较多，所以他的普通话讲得比较标准，而“那些毕业于昌都师范学校的教师普通话讲得比较标准的大约只有 1/10”。这位康定师专毕业的老师原本是四川凉山自治州的藏族，会一些藏语，尽管与当地的语言存在差异，但进行教学交流还是可以的。由于汉语讲得好，再加上懂藏文，他就可以“一边告诉学生藏文，一边告诉学生汉文”，在全校只有“他们班的学生能够把一篇汉语文的课文从头到尾念下来”。

打破地区壁垒，鼓励西藏邻近地区教育人才的流入

“汉语讲得好、又懂藏文的老师教学效果好”是这个案例给予我们的启示。类似的案例在昌都乃至西藏全境恐怕也非个案。但是这样的老师到哪里去寻找？故事已经为我们提供了答案：西藏周边的藏族聚居区。去年在阿坝调查时，我们就曾经遇到过很多汉语非常流利的藏族同胞。而在与芒康相邻的巴塘，教育局长还在为超编的教师队伍和新毕业的师范生安置而头疼。所以，当前有关决策部门需要做的就是：打破地区壁垒，鼓励西藏邻近地区教育人才的流入，以提高西藏基础教育的师资水平，进而保质保量地完成九年制义务教育的普及工作。

（作者单位：中国社会科学院经济研究所）

藏区僧人职业化发展中的得与失

—— 尕藏加

通过中国社科院课题组于 2005 年 6 月 25 日至 7月 25 日对四川甘孜和西藏昌都两地的抽样调研，发现西部大开发和藏区城镇化发展既加速了藏区社会的变迁，又促进了藏族百姓的传统思想观念向现代化的转变。同时，植根于藏区社会土壤中的宗教信仰习俗，也随着所处社会环境的变迁而在藏族百姓的日常生活中开始演化。

藏区僧人宗教生活之职业化

可以说僧人与寺院的关系已经规范化和制度化

随着藏传佛教寺院民主管理体制的完善和寺院经济自养制度的建立，僧人在藏区社会中的职业角色更加凸现；同时，宗教权威在藏区社会、政治和经济领域的衰微又极大地降低了僧人在藏区社会中固有的崇高地位，越显其普通公民的身份。由于诸多主客观因素，当前藏区僧人的宗教生活趋于职业化，主要体现在僧人与寺院、家庭、社会三个关系层面上。

1. 僧人在身份的归属上与寺院的关系既紧密又直接。根据四川巴塘县和西藏昌都县的调研，两地寺院僧人不仅定编发证，而且正在建立档案。可以说，僧人与寺院的关系已经规范化和制度化，如僧人脱离寺院归属将失去其合法身份而不能在社会上独立生存。在管理的层面上，当前的寺院由传统的堪布或活佛主持管理向现代的

需要全本请访问 www.ertongbook.com