



中央民族大学“985工程”项目成果

# 民族地区公共服务体系 创新研究

党秀云 主编



人民教育出版社



### 作者简介

党秀云，女，1963年生，陕西省澄城县人，中央民族大学管理学院教授、博士生导师。出版了《公共管理学》、《公共行政学》、《现代人力资源开发与管理》、《公共管理学概论》、《行政组织学》等专著与教材，发表学术论文30余篇。

# 民族地区公共服务 体系创新研究

党秀云 主编



新疆维吾尔自治区图书馆 XT0-0962872

人民出版社

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

**图书在版编目(CIP)数据**

民族地区公共服务体系创新研究/党秀云主编.

-北京:人民出版社,2009.5

ISBN 978-7-01-007866-3

I. 民… II. 党… III. 民族地区-社会服务-研究-中国  
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核(2009)第 055201 号

**民族地区公共服务体系创新研究**

MINZU DIQU GONGGONG FUWU TIXI CHUANGXIN YANJIU

主编 党秀云

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:29.5

字数:433 千字 印数:1-2500 册

ISBN 978-7-01-007866-3 定价:58.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

# 目 录

前言	1
----	---

## 第一编 公共服务理论以及民族地区公共服务创新研究

一、公共服务理论阐释	3
(一)公共服务的内涵	3
(二)公共服务的性质	6
(三)公共服务的内容与基本类型	9
(四)公共服务的理论基础和供给模式	14
(五)西方国家公共服务供给的市场化及其对我国的启示	30
二、民族地区公共服务创新	50
(一)创新和完善民族地区公共服务体系的基本原则与思路	50
(二)服务型政府的建立与民族自治地区公共服务的供给	61
(三)民族自治地区公共服务体系创新和完善的战略选择	73

## 第二编 民族地区公共服务的实践

一、民族地区社会保障体系建设研究	81
(一)民族地区社会保障体系建设的基本情况	81
(二)民族地区社会保障体系建设存在的问题	98
(三)民族地区社会保障体系面临的环境	107

(四)完善民族地区社会保障体系的总体思路 .....	115
(五)完善民族地区社会保障体系建设的重点任务 .....	131
(六)完善民族地区社会保障体系建设的保障措施 .....	144
<b>二、民族地区农村公共医疗卫生发展的状况与对策研究 .....</b>	<b>162</b>
(一)民族地区农村公共医疗卫生事业的发展状况 .....	162
(二)民族地区公共医疗卫生事业的成就及存在问题 .....	166
(三)完善民族地区农村公共医疗卫生体系的政策建议 .....	238
<b>三、民族地区基础教育的现状、问题与对策研究 .....</b>	<b>250</b>
(一)民族地区基础教育的意义 .....	250
(二)民族地区基础教育的现状与成就 .....	256
(三)民族地区基础教育存在的困难和问题 .....	275
(四)对当前发展少数民族义务教育对策的思考 .....	334
<b>四、民族地区基础公用设施发展报告 .....</b>	<b>363</b>
(一)民族地区水利基础设施建设发展研究 .....	363
(二)民族地区电力建设发展研究 .....	388
(三)民族地区交通基础设施发展研究 .....	408
(四)少数民族地区邮政业发展研究 .....	436
(五)少数民族地区电信业发展研究 .....	452

## 前 言

公共服务是政府满足社会公共需要,提供公共产品的一种服务行为。温家宝总理指出:“公共服务,就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。”强化政府的公共服务职能,提升政府的公共服务能力,建立公共服务型政府是我国政府改革与发展的重要目标取向,也是维护社会公平、保障公民权益、建立和谐社会的核心要求。因此,完善政府公共服务职能,提高公共服务总量与质量,建立适应我国国情的公共服务模式,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系,是当前和今后相当一段时期内我国各级政府面临的一项重要任务。

近几年来,我国各级政府在推进公共服务体系创新,提高公共服务水平和质量方面做出了极大的努力,取得了不少的成绩。但是,由于我国人口多、底子薄,发展不平衡,生态环境、自然资源与经济社会发展的矛盾比较突出,公共服务领域中普遍存在公共服务供给滞后,总量供应不足、公共投入短缺、分配不平衡等问题。受历史与自然环境等因素的影响,我国少数民族地区公共服务领域存在的问题与矛盾尤为突出,这不仅严重制约了民族地区经济社会的繁荣与发展,而且还影响着民族地区的政治稳定和各民族间的和睦相处。本课题为中央民族大学“985”建设工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究”系列中的子课题之一,本课题以民族地区县、乡级为调研对象,于2006年7月至9月,分赴西藏、云南、内蒙古、广西等民族自治地区,对少数民族地区的公共基础设施、基础教育、公共医疗卫生、社会保障等与老百姓生活密切相关的基本公共服务项目进行了实地考察与调研,为课题研究搜集了大

量的第一手材料。此课题在研究过程中,坚持以党和国家的民族政策为基本理论指导,运用理论研究和实证分析相结合的方法,对我国少数民族地区公共服务体系中存在的问题及其根源进行了全面的梳理与分析,对如何建立和完善民族地区公共服务体系提出了具有针对性的对策与建议,这些对策与建议对民族地区公共服务体系的不断完善,对民族地区政府公共服务能力与水平的提升,对实现民族地区经济社会的协调与可持续发展等无疑具有重要理论意义和实践价值。

本课题是集体努力和团队协作的产物。参加本课题调研与写作的人员有:第一编:党秀云、周晓丽;第二编第一部分:主持人高鹏怀,参与成员朱明领、杨曦、倪洋、王守平、孙晓红、扈瀛、李旭阳;第二部分:主持人王纪芒,参与成员张娜、孟志敏、姜伟、徐慧杰;第三部分:主持人张瑛,参与成员马晓东、杨高洁、贾亮、马志山;第四部分:主持人王亚欣,参与成员黄玉勇、胡芸芳、陶薇薇。

在本书出版之际,感谢中央民族大学“985”建设工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究”中心的大力支持;感谢王纪芒、王亚欣、张瑛、高鹏怀、周晓丽五位老师的辛勤付出,感谢上述各位同学的积极参与。

为民族地区的发展献策献力,是我们的责任,更是我们的使命。让我们共同努力,为我国民族地区的发展与繁荣贡献自己的才智。

党秀云

2008年6月2日

于中央民族大学

# 第一编

## 公共服务理论以及民族 地区公共服务创新研究



# 一、公共服务理论阐释

一个国家和地区能否长治久安和兴旺发达,在很大范围和程度上取决于这个国家和地区公共服务的效率、水平、质量、范围等,公共服务作为政府存在的理由和政府应负的使命,同时也是促进经济增长和社会进步的重要方面,如果一个地区公共服务完备,就会有更大的吸引力和竞争力,反之,人们就会退而避之,给该地区的发展带来更大的不利。因此,注重并完善公共服务是现代社会的课题。作为一个统一的多民族国家,民族自治地区公共服务供给的状况如何直接影响到各族人民的平等,影响到政府的形象和声誉,所以加快民族地区公共服务的供给具有更加重要的意义。要创新民族地区公共服务状况,必须了解和分析公共服务供给的理论,借鉴国外和发达地区公共服务的先进经验,为此,首先对公共服务的有关理论进行相应的阐释。

## (一) 公共服务的内涵

对于什么是公共服务,人们对其有不同的理解。可以说公共服务的内涵是一个不断发展演变的概念,因为公共服务既是作为一种实践意义上的公共服务,也可以作为一种理论和价值意义上的公共服务。在市场经济早期阶段,英国古典经济学家亚当·斯密提出了他著名的“看不见的手理

论”<sup>①</sup>。在这一理论中,他认为政府提供公共服务的职能主要在三个领域:国防安全、行政司法和公共基础设施建设,主要包括道路、桥梁、运河、港口等。斯密所指的公共服务主要指物质的公共产品,是狭义的公共服务概念。20世纪二三十年代,随着资本主义社会经济危机的出现,以凯恩斯为代表的一些经济学家认为资本主义社会经济危机的根源是有效需求不足,这是“看不见的手”无法解决的,因此必须以靠政府这只“看得见的手”进行平衡,必须靠政府的财政政策、货币政策、就业政策的进行来保持社会的繁荣和发展,这些宏观政策加上斯密的公共工程概念就构成广义的公共服务职能,这一思想成为长期以来主导西方国家公共服务的指导思想。此后,萨缪尔森把广义的公共服务归结为三个方面<sup>②</sup>:一是政府的效率职能,主要是提供各种狭义的公共产品和劳务,满足人们生产和生活的共同需要,增进资源配置和使用的宏观经济效率;二是政府的平等职能,主要是解决“一个富人的猫喝到的牛奶,也许正是一个穷人的孩子维持健康所必须的”这类现象;三是政府的稳定职能,能保持宏观经济运行的稳定。

但是真正明确提出公共服务概念的是法国公法学者莱昂·狄冀。他认为那些掌握着权力的人并不享有利用公共权力来为自己谋求某种主观权利,而是应该利用手中的权力来组织公共服务,并有义务保障和支配公共服务的顺利进行。所以,他把公共服务定义为:“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动,就是一项公共服务,只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”<sup>③</sup>根据E. S. 萨瓦斯的理解,“‘公共服务’一词不仅指一般意义上的服务活动,如路灯维护、邮政服务、或运营电话系统,而且包括了更广泛的社会职能,如为退休者提供生活保障,抵御外来威胁、衣食供应、物品生产、保护濒危动物和环

① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(上卷),商务印书馆1981年版,第13~14页。

② [美]萨缪尔森:《经济学》(上),第12版,中国发展出版社1992年版,第78~84页。

③ [法]莱昂·狄冀:《公法的变迁:法律与国家》,辽海出版社、春风文艺出版社1999年版,第446页。

境等”。<sup>①</sup> 所以萨氏对公共服务的理解既包括狭义的公共服务——由政府负责安排的是具体的公共服务项目,又包括广义的公共服务——保护市场经济正常运行的法律制度,宏观和微观的政策、规划等。公共服务作为公共行政研究的主题和价值追求,公共行政存在着五种相互竞争的研究途径,并且没有任何一种途径获得一致认同,所以对于公共服务也给出了不同的理解和界定<sup>②</sup>:

第一种研究途径将公共行政等同于政府行政,这种研究途径认为所有的政府都实施一定的行为,如外部关系,国防,法律和秩序,公共工程,社会福利和征税。此外,政府还垄断一些公共服务,如邮政服务,移民控制,货币发行,标准控制等。这种途径将公共服务等同于政府服务。

第二种研究途径是将公共行政等同于公共组织,这种组织以公法为基础,受公共行政支助,由公共人员服务。其中公共组织包括政府部门,管制机构,地方政府,公共公司等。这种途径将公共服务等同于公共组织,强调从财政的角度理解公共服务,即受公共财政支助的服务属于公共服务。

第三种研究途径认为公共行政研究公共导向的行政目标,即公共行政关注社会目标和价值,公共意见的表达,公正,平等,回应性,公平性等基本目标,相反私人行政关注个人利益,私人目标,不受公法约束。这种途径将公共服务等同于为公共意愿和公共目的进行的服务,强调只要是非私人目标的都是公共服务。

第四种途径强调通过公共政策制定的特殊过程来判断公共行政,这种途径试图找出公共组织和私人组织在政策制定过程的不同之处。这种途径将公共服务等同于遵循公共过程,符合公共规则的服务,也就是说强调公共服务过程的公共性。

第五种途径既不强调公共物品或者服务的提供,也不强调公共物品或服务的管理,而是强调公共行政的公共性。这种途径试图重新寻找公共行

① [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第5页。

② Geruld. E. Caiden public Administration, second edition. pp. 16 ~ 19.

政的公共性,例如弗雷德里克森对此进行了详细的阐释。<sup>①</sup>

我国学者李军鹏认为公共服务是指政府为满足社会公共需要而提供的产品和服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的,供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。并根据公共服务的主要性质和基本功能,将其分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务三类。<sup>②</sup> 维护性公共服务指确保统治秩序、市场秩序、国家安全的公共服务。包括权利保护公共服务、维护市场秩序的公共服务、维护社会秩序的公共服务、国防公共服务等。经济性公共服务指政府为促进经济发展而提供的公共服务,可以分为公用事业的公共生产、生产者的公共补贴、公共基础设施建设、环境保护公共服务等。社会性公共服务指政府为促进社会公正与和谐而为全社会提供的平等的公共服务。包括:教育公共服务、公共医疗卫生公共服务、社会保障公共服务、就业公共服务等。社会性公共服务还可分为教育科技类公共服务和转移支付型公共服务。

通过以上分析,我们可以把公共服务定义为是由政府或公共组织或经过公共授权的组织提供的具有共同消费性质的公共物品和服务。在此,公共服务同样具有了公共物品的特性:一是非排他性。一旦这种公共服务存在,人人可以享用,如便利的交通,使所有乘客都能得到方便快捷的服务。二是非竞争性。就是一个人的消费和收益,不会影响其他人的消费和收益。但在现实生活中,纯粹的公共服务相对较少,大量存在的是“准公共服务”。这就要求政府在生产和供给上采取更加灵活的方式和手段。

## (二) 公共服务的性质

公共服务的供给究竟应该提供什么,如何提供,由谁提供,提供多少等一系列问题的解决,与人们对其性质的理解密不可分。在传统的意义上,

<sup>①</sup> 参看:[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版。

<sup>②</sup> 李军鹏:《公共服务型政府建设指南》,中共党史出版社2005年版,第24页。

人们常常简单地物品和服务划分为“公益”和“私益”两类。事实上,这是在二元思维影响下的一种条件反射,并不是建立在对物品和服务深思熟虑、科学分析的基础之上的。人们对物品和服务属性的认识,特别是有关公共服务决策者对物品和服务的性质的认识,在某种程度上决定了相关供给方略和制度安排。笔者认为要想对公共服务的性质有一个更好的理解和定位,首先必须对政府的性质,即政府的职能和作用有一个良好的定位。“在世界各地,政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些问题:它的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么,如何最好地做这些事情。”<sup>①</sup>政府的职能事实上是一个随着社会经济、政治的发展,呈现出变动不定的特征,那么政府的职能究竟是什么呢?

对于这一问题,西方社会许多政治家、哲学家和经济学家都作了相应的论述。古希腊的政治家亚里士多德就曾指出,城邦的存在有赖于城邦的物质需要和精神灵魂两方面的统一。城邦的物质需要由社会提供,而城邦的精神需要依靠政府的存在。构成城邦精神灵魂的主要有三大职能:一是有关城邦一般公务的议事职能;二是行政机能部分——行政机能有哪些职司,所主管的是那些事务,以及他们怎样选任……三是审判(司法)机能。中世纪时代,阿奎那认为世俗政府的职能主要有三项:一是提供丰裕的经济条件;二是维持和平;三是保持私有制。20世纪70年代,美国著名哲学家约翰·罗尔斯在《正义论》中谈到政府职能时认为,政府应该通过各种手段来保证具有类似天赋和动机的人拥有平等的受教育、受培养的机会;在经济活动和职业的自由选择中,政府应当通过对公司和私人团体的活动管理,来防止对较好地位的垄断性限制;最后,政府还应当确保一种社会最低受惠值。罗尔斯把政府分成了配给、稳定、转让和分配四个部门,实际上规定了政府机构的四种职能。而罗伯特·诺齐克则站在保守主义的立场,强烈抨击国家干预主义的政府职能理论,他认为,个人权利是不可侵犯的,“最弱意义

<sup>①</sup> 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第1页。

的国家”体现了全部的正义；政府职能应当仅限于“防止暴力、盗窃、欺诈及保证契约履行”等方面；任何企图超越国家的政治行为都将因为侵犯公民不做某些事情的权利而得不到道德上的证明。<sup>①</sup>

另外，许多经济学家也从经济学的角度入手来阐述政府的职能。20世纪30年代之前，大部分西方国家所奉行的是亚当·斯密“看不见的手”理论。认为市场自有办法调节社会的经济运行，“管的最少的政府就是最好的政府”，政府在社会经济系统中只需要充当“守夜人”，其职责主要限定于三个方面：其一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯；其二，尽可能保护社会上的每一个，使其不受社会上其他人的侵害和压迫；其三，建立并维护某些公共事业及某些公共设施。<sup>②</sup>经济自由主义者萨伊也认为政府的责任只在于为经济发展创造一个安定、安全、公平和有利的环境，其具体职责是：保护财产的所有权不受侵犯；制定详细周密的计划，建设和维护公共工程；提供公共服务，如创办学校、图书馆、博物院，主持大型的科学研究和促进科学技术知识的传播；防止明显有害于其他生产企业或公共安全的欺诈行为；保护消费者利益和国家的商誉。<sup>③</sup>19世纪30年代后，凯恩斯摒弃了传统政府职能中的“守夜人”定位，认为如果没有政府对经济运行的干预，资本主义社会势必有效需求不足，不能达到充分就业主张扩大政府的机能，对经济活动加强干预。“政府机能不能不扩张，这从19世纪政治家看来是对于个人主义之极大侵犯。然而，我为之辩护，认为这是一种现实办法，可以避免现行经济形态为之全部毁灭。”<sup>④</sup>在凯恩斯之后，长期占据西方主流地位的是以萨缪尔森为代表的新古典综合学派。他们认为，由于市场失灵的存在，市场经济中存在着不完全竞争、外部效应等生产和消费无效率的情况，必须通过政府干预，由政府提供公共产品来调节经济运行。政府提供公共产品

① 黄健荣：《公共管理新论》，社会科学文献出版社2005年版，第154页。

② [英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》（上卷），商务印书馆1981年版，第252~253页。

③ [法]萨伊：《政治经济学概论》，商务印书馆1963年版，第236页。

④ [美]凯恩斯：《就业、利息与货币讨论》，商务印书馆1993年版，第324页。

和公共服务具有提高政府效率、实现社会平等和稳定经济三个重要作用。“有关效率的政府行为方式试图矫正垄断一类的市场失灵。政府促进平等的方案使用诸如收入再分配等工具来反映社会对穷人和残疾人的关心。稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷,减少失业和通货膨胀,并促进经济增长。”<sup>①</sup>以詹姆斯·布坎南为代表的公共选择学派提出了“政府失灵”理论,在此基础上把政府职能分为三个层次:“第一,执行现行法律的那些行动。第二,包括现行法律范围内的集体行动的那些活动。……这一套行动包括提供资金、供给和提供‘公众所需的商品和服务’。第三,包括改变法律本身和现行成套法律规定的那些活动。”<sup>②</sup>

通过以上分析我们可以知道,政府职能演变的一个总趋势是传统社会的阶级统治职能逐步淡化,而后工业社会的社会服务职能逐步得到加强。总之,公共服务的属性与人们对政府“公共性”的认识密不可分。现代政府是民众的政府。政府不仅是公共政策的制定者,公共秩序的维护者,公共事务的管理者,也是保障公民基本需要的服务者。所以政府公共服务就是为保障社会公众的基本社会需要、方便公民的工作、学习和生活等方面所进行的积极有效的工作。正是由于市场在以下方面的失灵,如:纯公共物品和服务供给不足;外部不经济的存在;市场经济中的垄断;信息不对称或信息失真;市场本身的功能缺陷等等,所以才使政府的纠偏功能成为必然。然而政府也不是万能的,政府的功能和作用也是有限度的,与此相适应公共服务范围的宽泛与否与政府职能的定位相一致。作为政府职能不可分割的一部分,政府公共服务内容应该是什么呢?

### (三) 公共服务的内容与基本类型

市场机制力所不及的空间正是政府可以有所作为之处。根据分析,现

① [美]萨谬尔森:《经济学》(上),第12版,中国发展出版社1992年版,第79页。

② [美]詹姆斯·布坎南:《自由、市场和国家——80年代的政治经济学》,上海三联书店1989年版,第244页。

实中政府提供公共产品和公共服务主要应包含两个方面:一方面是公共服务制度的供给。主要是要建立并实施保证市场机制和公共服务有效供给所需要的法律和制度。这一法律体系主要有三个层次的内容构成<sup>①</sup>:一是确认和保护一定产权关系的法律,如民法、专利法、知识产权法、商标法等;二是从事某类经济活动的法律,如商法、破产法、不动产交易法等;三是对若干经济活动共有的行为进行调整和监督的法律,如税法、劳动法、环境保护法、消费者权益保护法等。另外政府制定的制度性框架还包括维护公共安全的法律和制度,推进公民参政议政的法律和制度,管理政府内部事务的法律和制度等。另一方面是具体公共物品和公共服务的供给。主要包含以下方面的内容<sup>②</sup>:其一是国防和公共安全系统。主要是为社会成员提供一个不受异国侵略、国内治安良好的社会环境。其二是公共服务系统。主要包括养老院、孤儿院、社会保险机构、残疾人护理中心等。其三是公共交通系统。如铁路、航空、航海等。其四是公共卫生系统。如公共防疫系统、公共保健系统、公共医疗系统等。五是公共教育系统。当代各国都实行年数不等的义务教育,还有一些特殊教育,这些教育经费很大部分是由政府筹措。高等教育、职业教育也需要政府的大力扶助和发展。六是公共基础设施系统。包括电力、给排水、供气供暖、邮政通讯、市政工程等,应有政府总体规划和管理,某些具体工程可以采用合建、合营或委托给私人建设和经营的方式。七是文化事业和娱乐休闲设施。如国家剧院、博物馆、展览馆、科技馆、少年宫、公益性休闲场所,以及名胜古迹和古文化遗址保护等。八是环境保护。如对生态、空气、水源、珍惜动物的监测和保护等。最后是对从事基础研究、前沿学科和有战略意义研究创造的科研机构的支持和供给。虽然上述内容被划分到政府公共服务职责的行列,但在供给模式上,政府可以借助与灵活多样的方式进行供给。

也有人把现实中政府提供公共产品和服务归结为以下几个方面<sup>③</sup>:一是

① 黄健荣:《公共管理新论》,社会科学文献出版社2005年版,第160页。

② 黄健荣:《公共管理新论》,社会科学文献出版社2005年版,第162页。

③ 句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式和技术》,北京大学出版社2006年版,第38-39页。

提供市场供给不足的公共产品和服务。如安全服务,包括保护国家的安全(国防),以及保护公民人身和财产的安全(警察服务、保护产权的法律等)。二是纠正外部性,尽量使外部效应内部化。三是为防止自然垄断的危害,而对种类行业进行管制或是由政府直接生产。四是弥补信息不对称现象,如提供信息管制和服务,对企业产品质量进行监督等。五是增进全社会福利,纠正贫富不均。如利用转移支付救助贫困地区、设立基本的社会保障等。六是维护宏观经济稳定,保持经济总量的平衡。

由于世界各国的经济发展水平,财政收入状况,意识形态、文化传统、消费观念以及政治制度的不同,各国政府所提供的公共服务内容并不相同,甚至是一个国家的不同时期,随着市场交易规则,技术的不断发展和进步,供给的内容也会逐步的发生变化。世界银行《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》中指出,“有5项基础性任务处于每个政府使命的核心地位,如果这5项任务完不成,就不可能取得持续的、共享的、减少贫困的发展:①建立法律基础;②保持非扭曲性的政策环境,包括宏观经济的稳定;③投资于基本的社会服务与基础设施;④保护承受力差的阶层;⑤保护环境。”<sup>①</sup>并且提出了政府公共服务供给的三个不同的层次(如下表所示):

表1 公共服务供给的不同层次

	解决市场失灵问题		促进社会公平
小职能	提供纯粹的公共物品:国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理、公共医疗卫生		保护穷人: 反贫穷计划、消除疾病
中型职能	解决外部效应: 基础教育 环境保护	规范垄断企业: 公用事业法规 反垄断政策	提供社会保险;再分配性养老金、家庭津贴、失业保险
积极职能	协调私人活动 促进市场发展 集中各种举措	再分配: 资产再分配	

资料来源:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第4页。

<sup>①</sup> 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第4页。

世界银行认为要提高政府公共服务的质量和效率,必须把公共事务分解为核心公共部门、广义公共部门、市场和私人部门三层。分别和交叉采取市场纪律、行政纪律和舆论监督这三种结构性机制(如下图所示):

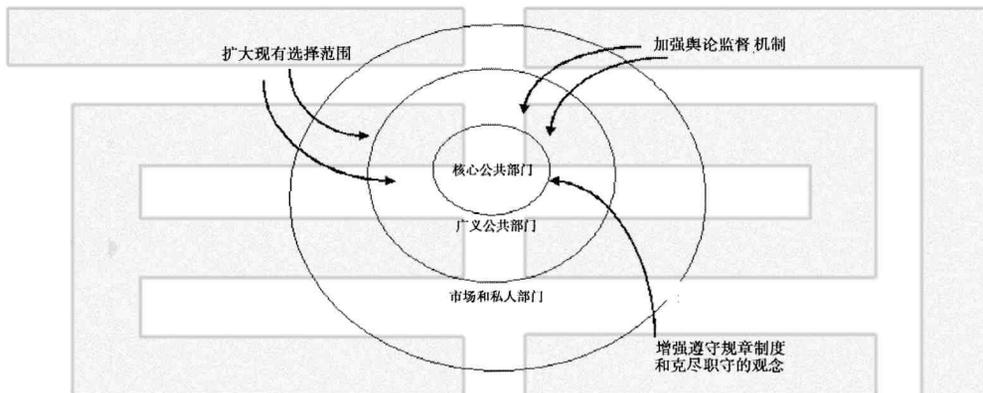


图1 改进政府服务的三种战略

资料来源:程漱兰,徐德微和陈贤俊主编:《世界银行发展报告20年回顾》(1978~1997年),中国经济出版社1998年,第13页。

首先利用市场竞争改进服务的提供。放松限制,分解活动,引入非国有部门的竞争,扩大现有选择范围,形成市场内部的竞争或为市场的竞争。其次是改进广义公共部门服务的提供。用内部竞争,人造市场,将广义公共部门进行公司化分解,来创造公共部门的激励环境。但是,缺乏监控能力、制约任意行为的可靠措施,以及签订和强制履行业绩合同的专业人才,扩大管理层的灵活性只会增加武断专制和腐败行为。三是改进核心公共部门服务的提供。综合利用各种手段加强激励机制,如业绩——预算激励;会计审计约束;职业保障的激励约束;在内部监督和执法能力薄弱的领域,加强公众舆论作用机制,在政府能力低下时利用客户和受益者要求提高服务质量的压力来减少监督成本,政府与社区建立合作伙伴关系,在市民公约中公开保证履行基本服务标准,即承诺制。

由于世界各地的经济政治、风俗文化和制度体制的不同,形成了不同种类的公共服务类型。总的来看,目前世界各国的公共服务模式大致可以划

分为三种类型：“最低保障与兼顾效率型”、“全面公平型”和“效率主导型”。<sup>①</sup>“最低保障与兼顾效率型”又可称之为“自保公助型”。它是一种在社会保障与社会福利等公共服务上坚持以市场为主导，引进竞争和激励机制的制度类型。以美国为典型代表。美国的公共服务模式强调通过自由竞争和经济增长，确保劳动者加入劳动市场，以劳动者对生产的贡献程度来保障其生活。以社会保障为例，美国的公共服务主要包括以下两个方面：第一，社会救助。主要是对低收入者及其家庭提供救济，包括补充保障收入，抚养未成年子女家庭救济，食物补贴，母婴健康福利计划，能源补贴，住房补贴，工伤补贴等等。第二，社会保险。主要是由个人和企业筹资的社会化保险，包括老年退休、失业保险等等。美国公共服务强调的是个人的自助，因而社会保障体系是由社会保险、企业养老金、商业保险共同构成的个人保障体系。在保险资金来源方面，也是强调自助的原则，社会保险等公共服务的财源只是依靠被保险人及其顾主以社会保障税的形式缴纳的保险费，国家和一般税收只用于社会救助方面的支出。

“全面公平型”的公共服务类型又称为“国家福利型”。主要是把“公平”作为首要价值理念。它强调以国家为主体，实行对全民的普遍保障。国家承担着保障全体国民的义务和责任，每一个人都享有社会保障的权利。以英国和北欧国家为典型。英国公共服务制度是基本全面公平型的制度，强调的是自由经济的“机会平等”，它鼓励个人的自助努力，把国家的保障仅限于“平等的最低生活”。也就是说，国家的责任是平等地保障国民的最低生活水平，超出最低生活水平的生活需要则由个人承担。

“效率主导型”的公共服务类型又称为“自我积累型”。主要是通过国家立法等强制性手段，以个人或家庭储蓄来进行自我保障。这种模式国家负担轻，对经济效率产生正面影响。新加坡和智利是其典型。新加坡的中央公积金制度实际上是一种强制性储蓄，所有工人及其顾主都必须按期缴纳中央公积金；这项储蓄连同储蓄利率，分别记入每个工人的名下，在个人

<sup>①</sup> 李军鹏：《公共服务型政府建设指南》，中央党史出版社2005年版，第25～26页。

年老、残疾或死亡等不测事故发生时付给工人或其遗属一次性总付的全部储蓄和利息;投保人在生病、失业或购买住宅时,可以中途支取部分储款。智利实行以强制性储蓄为基础,建立个人账户,把强制性储蓄私人化,并结合指数化养老金市场,把储蓄积累转换为退休者的养老收入。

#### (四) 公共服务的理论基础和供给模式

人类社会的发展与其理论方面的突破密切相关,正是在相关理论的指导下,实践才一步步地向前迈步,正如奥斯特罗姆所言:“没有有关想要成为什么的知识,没有有关可能发生什么的猜想,人类认知的能力还不足以描述政府体制及其在社会中动作的活生生的现实。”<sup>①</sup>西方传统公共行政形成于19世纪末20世纪初,其存在的第一个理论基础是马克斯·韦伯的官僚科层制理论,由于传统的公共行政与传统的公共服务的供给密切相关,甚至可以是传统的公共行政理论直接在公共服务领域的体现,所以传统官僚制理论是传统公共服务的一个重要理论基础。随着社会的发展和理论的不断演进,又出现了许许多多的理论,如:公共物品理论,治理与善治理论,萨瓦斯的民营化理论,新公共服务理论以及决策制定者、服务提供者和服务消费者的良性互动理论。随着这些理论的发展,不仅为公共服务的有效供给提供理论依据,也使公共服务体系逐步完善,达到公众满意的效果。具体来说,公共服务理论和供给模式可以从两个方面来分析,一是管理主义的视角,二是制度安排的视角。从管理主义视角来看,公共服务理论和供给模式主要有以下几种:

(1) 官僚制度科层制理论。在公共行政中,官僚制一直是不变的核心理念,正如文森特·奥斯特罗姆所说,“韦伯的官僚理论与传统的公共行政理论在形式和方法上是充分一致的。”<sup>②</sup>在韦伯模式里,官僚制是“效率、理

<sup>①</sup> [美]文森特·奥斯特罗姆:《复合共和制的政治理论》,上海三联书店1999年版,译者前言第11页。

<sup>②</sup> [美]文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,上海三联书店,1999年第17页。

性、秩序和专业化”的化身，“官僚制意味着理性和效率”。<sup>①</sup> 韦伯指出其官僚制的六大特征<sup>②</sup>：一是权威来自根据法律制定的规章制度，除此之外，其他的权威不必要接受；二是等级制，严格的等级意味着合理合法的权威和权力在组织上得以维持，对命令的执行根据的是一个人在等级制中所占据的位置，而非他个人；三是非人格化，组织将其成员与私人生活区分开。任何事有案可查，档案的存在使得组织在运用规则时前后一致；四是行政是专家的行业，需要受过训练，它不是每个人可以干的；五是官员是专职的，是一种职业；六是公务管理是一种可以学习的活动，有关公务规律的知识表现为官员所掌握的一种专门性学问。韦伯建立的这一非人格化的系统，目标在于追求组织的效率，其他功能专业的原则都是提高效率的手段。由于官僚科层制主张“公”与“私”的严格分立，在公共服务中也完全按照“公”的理念来进行制度安排和界定。当公共行政管理者考虑公关行政是什么的时候，他们完全按照制度术语来考虑，换句话说，是由赋税支持机构的管理，这些机构出现在政府组织结构图上，即政府官僚体制。<sup>③</sup> 所以公共服务的供给必然通过官僚科层体制来实施，这样既能保证公共服务供给的效率，又能保证公共服务供给的公平与正义。所以政府、公共组织成为公共服务供给的重要主体，无论是在西方国家还是在中国，像自来水、电、煤气等具有自然垄断性和经济性的公共服务，要么采取政府直接供给，要么采取国有公司直接供给，对于一些公共物品，如教育、卫生服务、主要通过政府管理的一些公共组织来提供。

(2) 公共物品的理论。公共物品理论作为研究公共服务供给的基础，最早是由保罗·萨缪尔森提出来的。<sup>④</sup> 萨缪尔森分析了公共物品的定义，

① [美]戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府：企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社1996年版，序第3页。

② [德]马克斯·韦伯：《论官僚制度》，R. J. 斯蒂尔曼：《公共行政学》，中国社会科学出版社1998年版，第84~87页。

③ [美]尼古拉斯·亨利：《公共行政与公共事务》，中国人民大学出版社2002年版，第72页。

④ P. A. Samuelson. The pure theory of public expenditure, review of economics and statistics, November 1954; pp. 387 ~ 396.

公共物品生产所需资源的最佳配置以及政府税改体系的设计等关键性问题,并提出了相应的解决思路。萨氏的公共物品正是那些同时具有非排他性和非竞争性的物品。<sup>①</sup> 公共物品理论是政府干预的最充分的理由,绝大多数国家采取了政府垄断经营公共物品的方式,事实上提出了经典公共物品的定义只有理论研究的价值,但其制度设计上价值则大打折扣,因为在现实生活中,“纯公益物品”只是少数,在“纯公益物品”与“纯私益物品”之间还存在大量“准公益物品”。而且从时间上来看,公益物品的公益性程度具有历史阶段性,例如,广播电视产品曾被认为是公益性程度很高的物品,伴随着技术进步,广播电视服务日益走向个性化,其公益性程度也在不断降低。从空间看,公益物品的效用范围也是相对有限的,如公路和桥梁等虽然平时可以由很多人共同享用,但如果出现交通阻塞,就意味着阻止了其他人的享用。所以正如斯特尼尔所言,萨缪尔森设计这些非常狭窄的定义是为了说明,也许存在社会想要,但不能由自发的社会私人市场提供的一类活动。然而,如果它导致了这类物品是可以由政府合法提供的唯一物品的看法,则可能导致相反的结果。事实上,纯公共物品的例子并非无所不在,而是很难发现的。大量(非国防)公共支出用在了并不满足这个定义的物品和服务上。公路、学校、福利开支、度假设施、住宅建设、公共电视、灌溉等都是比较能排除一些人享用的,既能整体也能充分消费的、技术上可以付费才能消费的公共支出的重要类型。另外,从纯理论的角度来看,无论是直接民主制还是间接民主制,甚至独裁制,都无法有效帮助政府了解社会成员对公共物品的真实偏好,从而也就无法帮助政府确定符合社会资源最佳配置的公共物品供应量以组织供给,所以尽管市场机制的种种缺陷为政府介入公共物品和公共服务提供了理由,但政府的提供也不一定是有效的。也就是说,由于政府并不能知道社会真正需要多少,需要什么公共物品,它所提供

<sup>①</sup> 也就是那些个人消费等于集体消费的物品,即“每个人对该物品的消费不会造成其他人消费的减少”,公共的函数是:

$$X = X_i = \sum_{i=1}^n X_i (i = 1, 2, 3, \dots, n)$$

的公共物品必然会像市场一样,或者过剩,或者不足,呈现低效状态。<sup>①</sup>因此公共物品理论虽然研究了公共物品与公共服务供给的特点、结构及其发展规律并对公共支出结构的发展演变进行了系统深入的分析,但是并不意味着政府需要垄断公共物品和公共服务,政府放弃垄断经营,利用更多的市场的手段,通过地方分权与社区参与,调动地方政府的积极性,可以实现公共物品和公共服务的更优化供给,这也是公共物品理论进一步深化的启示。

(3)新公共管理理论。20世纪80年代以来,随着西方国家公共服务改革的开展,已有的理论无法指导现实行动和解释新的问题,新公共管理由此应运而生。该理论主要通过公共服务供给中引入市场机制来改进公共物品的供给机制和政府公共服务的效率,提高政府公共服务的绩效,同时也注重运用非政府组织或民间部门从事公共产品的供给。新公共管理是以美国行政学者奥斯本和盖布勒的“重塑政府理论”为代表。其主要观点有以下三个方面<sup>②</sup>:一是政府应该起“掌舵”而不是“划桨”的作用,政府实现公共服务职能的作用方式是“掌舵者购买划桨者”。二是政府应该做的事情是穿针引线,把稀缺的公私资源结合起来以达到目的。政府可以通过民主程序设定社会需要的优先目标,与此同时,又利用私人部门之所长,组织商品和劳务的生产,并大量依靠非政府组织的力量来进行公共服务。三是政府提供公共服务的方法有三类:传统类——建立法律规章、制裁、许可证、税收、拨款补助等;创新类——特许经营,公私之间、公共部门之间、半公半私的公司之间的公众伙伴关系等;先锋派类——种子基金、志愿者协会、(政府投资的)回报性安排、创新构造市场等。

(4)新公共服务理论。在对新公共管理理论反思和批判中,新公共服务理论逐渐显现出其独特之处。新公共服务指的是关于公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演的角色的一套理论。在这一理论的指导下,公共管理者很清楚自己行为的动机、行为要达到的目标以及在纷繁复杂的情

① 句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式和技术》,北京大学出版社2006年版,第23页。

② 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第17页。

况下采取何种行动。它能更好的体现公共行政的精髓——为公民服务来促进公共利益实现。也就是说,新公共服务是一场基于公共利益、民主治理过程的理想和重新恢复的公民参与运动。建立在民主社会公民权理论、社区和公民社会模式,人本主义和话语理论基础之上的新公共服务理论,通过对新公共管理理论的反思,提出了具有指导意义的七大原则<sup>①</sup>:

第一,政府的职能是服务,而不是“掌舵”。公务员日益重要的角色就是要帮助公民表达和实现他们的公共利益,而非试图通过控制或“掌舵”使社会朝着新的方向发展。现代政府的作用在于与私营及非营利组织一起,为社会所面临的问题寻找良好的治理策略。第二,服务于公民,而不是服务于顾客。新公共服务理论认为,公共管理者不仅要关注顾客的需求,而且更要把服务对象看作是具有公民权的公民,并且要在公民之间建立对话和合作。第三,公共利益是目标而非副产品。公共行政官员必须建立集体的、共享的公共利益观念,这个目标不是要在个人选择的驱使下找到快速解决问题的方案,而是要创造共享利益和共同责任。第四,重视公民权胜过重视企业家精神。新公共服务理论认为,与那些试图将公共资金视为已有的企业管理者相比,乐于为社会做出贡献的公务员和公民能更好地促进公共利益和公共服务。所以公共行政官员不仅要分享权力,通过人民来工作,通过中介服务来解决公共问题,而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责任的参与者,而非企业家。第五,在思想上要具有战略性,在行动上要具有民主性。满足公共需要的政策和项目可以通过集体的努力和合作过程得到最有效并且最负责任的实施。第六,承担责任并不简单。公务员不仅应该关注市场,而且还应关注法令和宪法、社区价值观、政治规范、职业标准以及公民利益。最后,重视人而不只是重视效率。如果公共组织及其所参与的网络能够以对所有人的尊重为基础,通过合作和分享领导权的过程来运作的话,那么从长远的观点来看,它们就更有可能会获得成功。

<sup>①</sup> [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第40~41页。

(5) 治理和善治理论。一般认为治理理论的主要创始人之一是詹姆斯·罗西瑙(J. N. Rosenau)他在其代表作《没有政府统治的治理》一书中,把“治理”定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却可能有效地发挥作用。<sup>①</sup> 治理(Governance)与善治(Good Governance)理论是20世纪90年代兴起的一种公共管理理论,认为治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。研究公益物品与公共服务供给的方式与体制,主张建立政府与社会合作的公共管理模式,即善治模式,主张各种公共的和私人的机构与政府一起提供公益物品与公共服务。治理理论认为,社会对公共服务需求量的剧增与政府公共服务供应能力缓慢增长之间的矛盾,必然导致公共服务消费领域拥挤的现象。如果只有政府唯一作为公共物品和公共服务的供给主体,势必会造成投资渠道单一、建设资金有限的局面,必然使公共产品和公共服务供给不足。政府负有提供公共服务的责任,但公共服务并不一定由政府以及公务员亲自来提供,可以采取政府负责、社会与企业提供,或政府与企业合作提供等不同的方式。公益物品提供的主体有三种:政府部门、非政府组织、私人部门。政府要有效地提供公共服务,就要与企业、社会紧密合作,充分发挥非政府组织、私人部门在公共服务供给中的作用。根据治理与善治理论,公共服务的供给方式可以有以下几种方式:第一,由公共部门提供。基本公共产品要由政府部门亲自提供,如由政府独资经营的公共产业、警察服务、义务教育、社会保障等。第二,由市场和私人部门提供。政府负有生产公共产品的责任,但不是由政府机关亲自提供公共服务,而是由社会组织、基层组织和民营企业去提供公共服务,政府负责监督公益物品提供的效果与效益。混合公益物品可以由私人部门或者非政府组织生产。如政府发包的公共工程,由民营企业竞标建设;又如政府建设好的高速公路,交由民营企业或社会组织承包经营;又如城市自来水供应,既让国有企业提供,又让民营企业进入,由国营企业、民营企业竞争等。第三,由政府公共部门与非政府组织、私人企业合作

<sup>①</sup> [美]詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版,第5页。

提供。一部分混合公益物品可以采取公共部门、非政府组织、私人部门三者共同提供的方式。<sup>①</sup>

从制度主义的视角看,公共服务供给的理论模式与制度安排主要有以下几种:

(1) 萨瓦斯的民营化理论。在公共服务中,“政府应该承担什么样的角色?其他——我们姑且称之为私人的或民间的——社会机构的作用又是什么?谁应该对谁做那些事情?在特定的时空条件下,何为社会责任在这些强大而又截然不同的行动者之间的最佳配置?家庭最应该做些什么?那些事情交给自发组织起来的志愿团体或者市场来做最为妥当?政府应该做什么?”<sup>②</sup>E. S. 萨瓦斯的民营化理论对此作了很好的阐释。在人们的传统理念中,家庭、非政府组织和市场提供私益物品和服务,政府则主要提供公共物品和服务,现阶段,西方社会公共物品和服务供给的总趋势是疏离政府而亲近其他社会机构,也就是民营化,广而言之,民营化可界定为更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的需要。<sup>③</sup>事实上,“民营化不仅是一个管理工具,更是一个社会治理的基本战略。它根植于这样一些基本的哲学或社会信念,即政府自身和自由、健康社会中政府相对于其他社会组织的适当角色。”民营化理论打破了公共服务是政府“天职”的理念,把公共服务构成要素划分为三个基本的参与者:消费者、生产者、安排者或提供者。<sup>④</sup>

消费者直接获得或接受服务,他们可以是个人、特定的地理区域的所有人、政府机构、私人组织、拥有共同特征的社会阶层(穷人、学生、出口商、汽车制造商或农民等)或者获得辅助性服务的政府机构。

服务的生产者直接组织生产,或者直接向消费者提供服务。它可能是政府单位、特别行政区、市民志愿组织、私人企业、非营利机构,有时甚至是

① 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第24页。

② [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,导论第3页。

③ E. S. Savas: *Privatization: The key to better Government*, Chatham, NJ: Chatham house, 1987. p. 3.

④ [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第68页。

消费者自身。国防部门提供国防服务,波音公司(Boeing)也一样。一个县级政府可能提供公共医疗服务。当业主组成的志愿团体在住宅周围巡逻时,它也在提供一种服务。私人企业可以与市政当局签订合同,承担公园树木修剪和草坪维护的任务。一个带着空瓶子到回收中心的人,同时扮演着服务生产者和消费者的双重角色。

服务安排者(亦称服务提供者)指派生产者给消费者,指派消费者给生产者,或者选择服务的生产者。安排者通常是政府单位,但也有例外。市政当局、联邦政府、志愿组织或消费者自己都可能是服务的安排者。对公共物品来说,生产者可被视为一个集体决策的单位,确认并表达对该物品的需求。

服务提供或安排与服务生产之间的区分是明显且十分重要的。它是整个民营化概念的核心,是政府角色定位的基础。对许多公益物品来说,政府本质是一个安排者或者提供者,是一种社会工具,用以决定什么应该通过集体去做,为谁而做,做到什么程度或什么水平,怎样收费等问题。

由于服务提供和生产之间的区别,我们可以据此确定公共服务的不同制度安排。但应清醒地认识到:角色划分和责任界定不一定总能做到清晰明确。不同制度安排的原因在于,政府既能作为一个安排者,也可以作为一个生产者,私人部门也一样,由此形成的制度安排的4种基本类型。根据安排者、生产者和消费者之间的动态关系,可以把4种类型细分为10种具体形式。如下表所示:

表2 “公共”服务提供的制度安排

生产者	安排者	
	公共部门	私人部门
公共部门	政府服务	政府出售
	政府间协议	
私人部门	合同承包	自由市场
	特许经营	志愿服务
	补助	自我服务
		凭单制

资料来源:[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第70页。

(2)公共经济理论。以奥斯特罗姆为代表的一批学者认为,在私人供给物品和服务方面缺乏有效的市场安排,并不必然意味着在市场条件下由公共供给物品和服务能保证有效地解决供给。这对于这些他们从产业的角度来看待公共服务,并提出了公共经济的概念:“公共经济与市场经济相对,由规模不一的集体消费单位构成,这些单位通过安排集体物品的生产,管制集体物品的使用者范围,用途的范围,以及分配集体物品来提供服务,服务提供被看作是不同于服务生产的独特的过程。”<sup>①</sup>按照公共经济理论的逻辑,政府机构和私人机构可以看作是公益物品和服务提供方面的潜在的生产单位,即“集体消费单位”和“生产单位”,或者说,一个政府单位作为集体消费单位运作,它可以与另外一个政府机构或者私人企业签订协议,来为其选民提供公共服务。

一方面,集体消费单位的组织必须避免不合作问题。必须作出相关安排,来向受益者征收份钱、税或者费。严格的自愿努力不会令人满意地提供公益物品和服务。但是在涉及财产权利的保障,人民要求得到共同利益的地方,这种私人的自愿组织并不能处理冲突,这就需要公共组织来根据多数投票规则来处理这些冲突,治理这些问题。比如各种形式的市政服务公司和公共服务管区。集体消费单位的利益表达问题显得十分重要,私益物品所获得的收入提供了有关对于该物品之需求信息,而公益物品税收却不能表达这样的信息。因此我们要有一个适当结构的集体消费单位包括其管辖边界内的有关受益人,他们共同分享共同的物品或者服务,而不包括那些不从中受益的人。另一方面,一个生产单位能够综合生产的技术性要素,生产物品或服务,满足集体消费单位的需要。一个适当生产单位的组织要求一位管理者,他能够承担企业家的责任,把生产要素综合起来,组织和监督生

<sup>①</sup> [美]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共经济的比较研究》,《公共服务的制度建构》,上海三联书店2000年版,第4页。

产团队的绩效,使其提供适当水平的物品或者服务。<sup>①</sup>

事实上,公共经济理论把公共服务分为组织消费事务和组织生产事务。前者事实上是公共服务的提供,后者是公共服务的生产。其各自的功能与特征如下表所示:

集体消费单位	集体生产单位
一般说来,它是一个表达和综合其选民之需求的政府	可能是一个政府单位、私人的营利企业、非营利企业、非营利性的机构或者自愿协会
拥有强制性的权力来获得资金以支付公共服务的费用,并管理消费模式	综合生产要素并为特定的集体消费单位生产物品
向生产公益物品的生产者付费	从集体消费单位获得支付以生产公益物品
收集用户意见,并监督生产单位的绩效	向集体消费单位提供有关成本以及生产可能性的信息。

资料来源:[美]文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆:《公益物品与公共选择》,迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第111页。

通过以上分析可知,公共经济由集体消费单位和集体生产单位组成,而公共服务的供给过程是集体消费单位选择生产单位的过程。一个集体消费单位可以通过自己的生产单位提供物品或服务,也可以与其他单位签订契约提供物品或服务。不同的选择将形成不同的制度安排,一般而言,一个政府作为集体消费单位可以通过如下途径得到公益物品<sup>②</sup>:

第一,作为集体消费单位的政府通过自己的生产单位提供公益物品或服务。在这种情况下,集体消费单位和生产单位服务于同一批人。然而,两个单位的构造在实际上可以是分离的,比如,代表集体消费单位的行政首长或者市政委员会可以与生产单位的经理们谈判,以确保公益物品和服务的适当供给和提供。

① [美]文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆:《公益物品与公共选择》,迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第108~110页。

② [美]文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆:《公益物品与公共选择》,迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第111~113页。

第二,集体性的消费单位在组织其自己的生产单位之外还有一个选择,它也可以与私商签约来提供公益物品或者服务。在这种情况下,公共官员把有关公益物品或者服务的质量的决策转换成这些具体内容,向潜在的承包商发包、有关契约安排的界限与条件以及评估绩效的标准。

第三,建立服务的标准,它们应用于社群的所有居民,并让家庭户来决定有关私商应该为该家庭户提供什么服务。可以把特许权授予多个承包商,任何愿意根据集体消费单位所说明的界限与条件提供服务的人都可以这样做。

第四,集体消费单位通过税收,保证每一个人都相应地负担一部分,然后为每个家庭户提供一张凭单,这样它就能在不同的生产者之间选择,并选择不同的服务。比如,就教育服务来说,给有接受教育服务资格的每个孩子或者一个人发一张凭单。由家长而不是学校当局来选择学校的类型。

第五,集体消费单位可能与由不同的政府单位组织的生产单位签约。许多市作为集体性消费单位与其他市政府单位签约,来提供警察服务、消防服务、储水和输送服务、教育服务、图书馆服务以及其他广泛的公共服务等。

第六,集体消费单位决定依靠其自己的生产单位来提供一项服务的某些要素,但是依靠其他消费和生产单位来安排该项服务的其他要素。其自己的生产单位可能依靠其生产者来为它提供要素,其购买代理人的作用,以获得补充性服务的提供并对其进行监督。总的来说,公众获得公共服务可以作如下选择:

表 4 获得公共服务的选择

一个政府作为集体消费单位通过如下途径得到理想的公益物品:

(1) 经营自己的生产单位

例子:一个城市自己拥有消防或者警察机构

(2) 与私人公司签约

例子:一个城市与一个私人企业签约提供扫雪、街道维修或者交通灯保养服务

(3) 确立服务的标准,让每一个消费者选择私商,并购买服务

例子:一个城市签发许可证提供出租车服务,或者拒绝垃圾收集公司来清扫垃圾

(4) 向家庭签发凭单,允许他们从任何授权供给者购买服务  
例子:管辖单位签发食品券、租用凭单或者教育凭单,或者建立医疗补助项目。

(5) 与另外一个政府单位签约  
例子:一个城市政府,从县政府那里购买税收估算和收集服务,从特别卫生管区那里购买污水处理服务,从邻近城市的学校董事会那里购买特别假期教育服务

(6) 某些服务由自己生产,其他服务则从其他管辖单位或者私人企业那里购买  
例子:一个城市有自己的巡逻警察力量,但是从县行政司法长官那里购买实验室服务,与若干邻近的社群一起共同承担共用的调遣服务,向私人急救公司付费提供紧急医疗运输服务。

资料来源:[美]文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆:《公益物品与公共选择》,迈克尔·麦金尼斯主编:《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店2000年版,第113页。

公共经济理论对公共服务的这种制度安排,就会出现较大的数量的自主政府单位,并且多个政府层次交叠程度高。在这种情况下,每一个公民都不由“一个”政府服务,而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务。每个公共服务产业都由作为提供者的信息消费单位和一些生产单位构成。生产单位负责生产某些密切相关的由特定社群的个人共同消费的公益物品或服务。因此,我们可以把公共领域看作是由许多公共服务产业构成的,公共服务产业包括警察产业、教育产业、供水产业、消防产业、福利产业、健康服务产业和交通产业等。

(3) 世界银行公共服务供给模式与制度安排。对于公共服务的供给能否惠及普通公众特别是穷人,世界银行《2004年世界发展报告:让服务惠及穷人》提供了一个很好的公共服务供给模式,该报告认为可以通过把穷人置于服务供给的中心,使他们能够监督和约束服务提供者,扩大他们在政策制

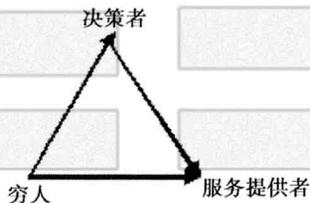


图2

资料来源:《2004年世界发展报告:让服务惠及穷人》,中国财政经济出版社2004年版,第6页。

定过程中的发言权,并加强对服务提供者的约束使他们服务于穷人。在这一模式中,公共服务的供给链被划分为三个相关联的主体:穷人(公民)、决

策者、服务提供者。由于“公共服务是一项社会责任”，所以必须使三方有一个明确的责任框架(如下图所示)，否则这一公共服务模式就难以运作起来，具体来说，各方的作用和功能体现在以下方面<sup>①</sup>：

#### ①公民和政治家或决策者——更大的发言权。

虽然原则上作为穷人(公民)能够参与制定社会的共同目标,并通过控制公共行动来实现这些目标,但是由于公民不能获得有关公共服务的信息(政治家知道),存在信息的不透明;投票中考虑的是种族或理想的形式,在评价政治家时很少涉及公共服务的利益;或者对政治家改善公共服务方面的承诺存在着不信任,等等。所以公共服务经常成为政治恩惠和客户至上主义的工具,在这一方面,有许多教训可以吸取,但要使公民与决策者的联系发挥作用,我们必须在两个方面努力:一个是公民能够有权促使公共服务者为其负责;二是决策者有关心穷人公共服务(如健康和教育权等)的责任。

为此我们必须采取有效的措施,使公共机构更加负责,例如在巴西的阿雷格里岗,预算参与制度开始是作为公民制定预算的一种手段,后来发展为一项使市政府对预算的执行负责的制度。但要增强穷人在改革中的发言权,最强有力的方法就是信息的公开与透明。具体的手段可以借助于新闻媒体来传播有关公共服务的信息。除此之外,还必须通过法律的、政治的和经济的手段来促使政府满足公民的公共服务需求。

#### ②决策者和提供者——更强的影响。

增强公民的发言权虽然可以使决策者主观上提高公共服务的质量和效率,但是能够为穷人提供公共服务的重要一环是服务提供者,所以必须从思想上、物质上使决策者和服务提供者分开,把二者视为一种合同(契约)关系,这样决策者才能对公共服务的提供者给予有效的激励和监督。但是在这一契约关系的实行中也存在两方面的阻力,一方面是由于受目前体制收

<sup>①</sup> 世界银行:《2004年世界发展报告:让服务惠及穷人》,中国财政经济出版社2004年版,第6~11页。

益人的抵制,决策者与服务提供者的分开存在着困难;另一方面是在决策者及服务提供者分开的情况下,契约也不可能过于详尽,如对教师每天中每时每刻的工作很难作出具体的规定,否则会导致灵活性不足。所以决策者应该采取其他方法达到激励服务提供者的目的。

一是选择那些有内在动力帮助穷人的服务提供者,这对于公共服务效率的提高至关重要。

二是通过提高报酬与物质激励提高为穷人或落后地区服务的责任意识。

三是通过服务招标的方法,利用竞争监督和约束公共服务的提供者。

与此同时,还可通过电子政府、服务项目评价、公共监督的形式达到促使公共服务者提供良好服务的目的。

### ③公民与服务的提供者——更多的选择与参与。

长期以来,公民与公共服务的提供者的存在着断裂的关系,由于许多公共服务提供者获取资金的方式是政府预算,与公民无关,所以他们常常忽视公民的感受,事实上,这些作为公共服务提供者客户的公民(或客户),对加强服务供给也可以起到两方面的作用:一是客户可以使提供者的服务更加适合于自身的需要;第二是作为服务的受体,可以对提供者进行有效的监督。要使这些作用得以发挥,必须给予穷人在服务提供中的选择权,通过选择权,促进竞争,提高服务质量。在无法选择提供者的情况下,也可以通过增加穷人在服务供给中的参与来达到监督和约束服务提供者的作用。

### ④捐赠者和接受者——加强而非削弱责任

提供更好的服务,除改善客户与服务提供者之间,公民与决策者之间,以及决策者与提供者之间的关系外,由于捐赠者对于为穷人提供服务具有十分重要的作用,因此捐赠者与接受者之间的责任应该加强而非削弱。传统上捐赠的实现方式,主要是通过契约以外的独立方来承担,绕过了决策者和服务提供者之间的关系,虽然取得了可喜的成绩,但也存在着极大的问题——成本与收益不均衡。所以具体的整改措施是通过利用外国援助来加强而非削弱服务供给链上的联系,具体措施一种是把捐助者的援助并入接

受者的预算,然后转移接受者的责任体系;另一种方法是把捐助者的援助集中投放于一个“罐”中,并且使捐赠者的委托标准和政府其他部门的标准协调一致,在这一储存“罐”中,提供者“知识物品”的供给对于为穷人提供公共服务具有重要意义。

有关公共服务供给的理论已经表明,由于各国所处的国情、地理、人文社会环境不同,没有任何一个解决方案能够适用于所有的情况,不同的国家、不同的部门,在公民、决策提供者之中都会存在不同的问题,因此就需要针对问题,加强联系。任何一个国家在提供公共服务时必须考虑以下问题:是亲贫的还是客户至上的政治?客户是同质的还是不同质的?监督起来似乎容易还是困难?针对以上问题的回答可以提供不同的制度安排。如下图所示:

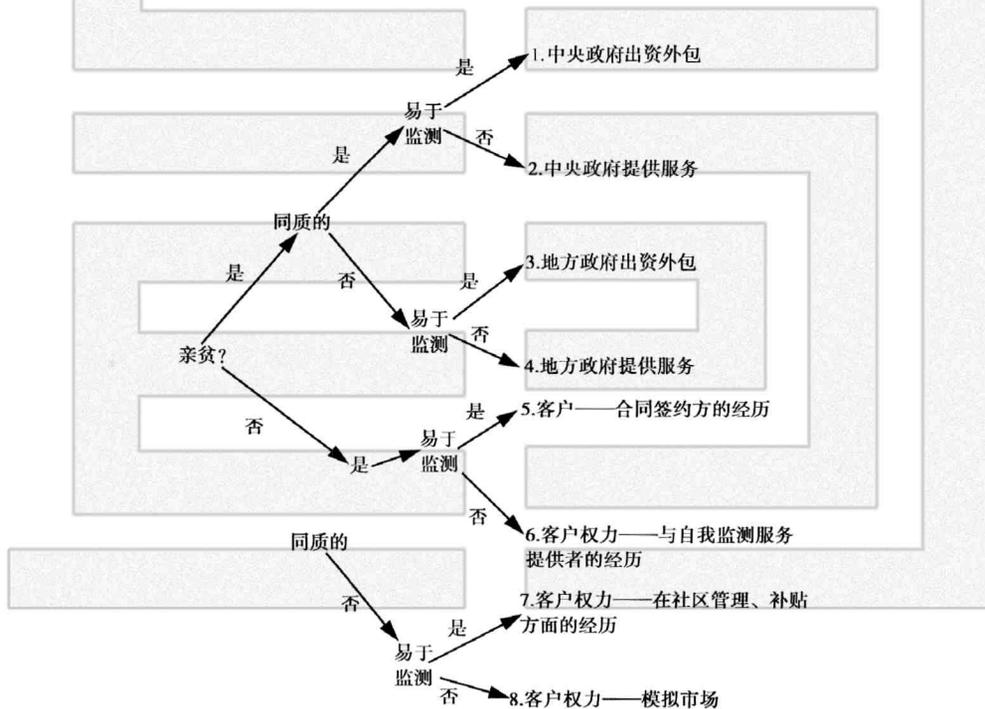


图 3

资料来源:《2004年世界发展报告:让服务惠及穷人》,中国财政经济出版社2004年版,第14页。

中央政府出资外包。在一个对于政府应当做什么存在一致意见的有利的政治环境中,诸如免疫服务等易于监督的服务,可以由公共部门来提供,或由公共部门出资并外包给私营部门或非营利部门,世界各国已经有许多成功的经验可以借鉴。另外基础设施服务可由国家公用事业公司经营或由私营部门来提供,并对其进行监督管理。

中央政府提供服务。当显性合同很难制定或执行,服务很难进行监督,但政治是扶贫的并且客户是同质的时,传统的、集中的公共部门是适当的供给系统。法国的教育体系集中管理统一标准的服务,就是最好的例证。但是现实中,大多数国家会陷入这样一种思路:即认为由于对服务难于监督,所以必须由政府来提供。当学生是不同质的,当国家的政治并不倾向于穷人时,政府对教育系统的控制,如果没有学生、家长或当地社区的参与,只能使穷人的境况更加糟糕。

地方政府出资外包。如果偏好不同质的,地方政府应当参与服务。当地方政府是扶贫的,国家政治没有这种倾向时,地方政府应当成为比较可靠的出资人反之亦然。易于监督的公共服务,如供水和供电,可以外包给公共或私营的公共事业公司来进行提供。

地方政府(或分权的中央政府)提供服务。对于难以监督的服务,如教育的质量,当政治适宜时,管理责任可以移交给家长团体。政府通过发放补助金,使客户可以进行选择,使他们能够表达他们不同质的偏好。客户通过自由选择权的行使,同样可以达到促进竞争,改善服务质量的目的。

客户权力。当政治主张是非扶贫倾向,并且由公众出资的服务易于获得时,最好的办法是尽可能加强客户的权力。但这也有一定的困难,需要透明的、基于规则的计划来实施。例如在供水和供电这类服务中,政府通过将决策者和提供者分开并利用价格让提供者对客户负责,可以加强客户的权力并带来更好的结果。但在教育中,由于初等教育具有外部性,如果不同时给穷人补贴或转移支付,价格就不可能被用来加强客户的权利。基于市场的配置不会符合社会利益。在医疗卫生服务中也是如此。在客户和服务提供者信息不对称的情况下,可以通过信息的公开来缓解,在极端的情况下,

可能只有借助社会团体或无私的非营利组织向穷人有效地提供这些服务。

要让这些制度安排有效实施,使发展中国家有机会实现《千年发展目标》,还有许多事情要做:首先,需要外部和内部的资源提供资金的保障;其次,改革必须根置于一个负责保证穷人享有基本服务的公共部门,也就是说,服务改革必须与预算处理、分权和公共行政改革领域的公共部门改革相联系;第三,加强信息的公开与透明,使信息资源发挥公共服务的激励、变革催化剂,以及使其他改革生效投入物的作用;第四,公共服务的有效供给给改革必须仔细考虑特定的环境,针对不同的环境采取不同的供给措施;第五,给公共服务的决策者和提供者适当的激励并制定适合特定环境制度的激励机制;最后,政府对重要的事情进行最优的选择——不仅包括政策的设计,而且也包括选择方案的执行。

### (五) 西方国家公共服务供给的市场化及其对我国的启示

传统上认为,由于经济外部性的存在,许多服务不能由市场完全提供,而必须由政府直接提供或在政府的监管下由市场提供,这类不能由市场机制完全解决的服务,被称之为公共服务。但是,随着市场经济的发展,各类市场逐步健全和完善。金融工具,融资方式的不断更新,使私人资金得以进入公共服务领域,从而改善政府提供公共服务效率低、质量差、成本高的状况。“哪里有竞争,哪里就会取得较好的结果,增强成本意识,提供优质服务。”<sup>①</sup>在这种思想指导下,自20世纪80年代以来,一些西方国家都在进行不同程度的公共服务供给方式的改革,其中主要是公共服务的市场化。西方国家公共服务改革取得了较好的效果的同时,也积累了大量的经验和教训,对于大多数处于公共服务改革时期的国家来说,公共服务市场化提供了

<sup>①</sup> [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第57页。

一种新的有效改善公共服务的重要举措,通过对西方国家公共服务市场化改革的分析,借鉴其成功经验,吸取教训,对于我国公共服务供给方式的改革具有重要意义。

### (1) 西方国家公共服务改革的手段——市场化

西方公共服务改革的基本思路是在公共服务领域打破政府垄断,引入市场竞争机制,将原来由政府承担的部分公共职能推向市场,通过充分发挥市场优化资源配置的作用而达到有效改善与提升公共服务的目的。这一思路实际上主要是采用公共服务市场化的手段,对于什么是公共服务市场化的手段,学术界有不同的表述。如民营化(Privatization)、代理政府(Government by the Proxy)、国家的市场化(the Marketization of the State)、市场治理(Government by the Market)、国家中空化(Hollowing State)等等。但是无论说法如何迥异都表达了同样的思想:即把竞争机制引入政府公共服务的一些领域,实现公共服务的最佳供给和公共资源的有效配置,实质上就是政府职能的市场化。有人把公共服务市场化归纳为三个方面<sup>①</sup>:一是利用市场机制配置公共资源,并利用市场标准评估公共服务生产者与供给者的效率;二是强调私营部门管理方式的引入,以结果为本;三是个体能在不同的服务提供者之间进行选择。具体来说,公共服务市场化主要有以下几个方面的内容:

第一,公共服务领域竞争机制的引入。“问题不在于公营与私营,而在于竞争对垄断。”<sup>②</sup>公共服务领域引入竞争就为实现公共服务供给的多元化。这种竞争机制主要有三种表现形式:一是公对公的竞争。即政府部门把内部的一些事务交给一些专门企业,通过合同(契约)的方式进行管理,以达到良好的服务效果。二是公与私之间的竞争。政府把一些垄断性

<sup>①</sup> Jon Pierre. The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of Public Market, Guy perers and Donald Savoie, (ed.) Governance in a Changing Environment, McGill - Queen's 1994, p. 55.

<sup>②</sup> [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第57页。

的部门,如交通、邮电、供水等服务推向市场,让国营组织和私营组织都来提供这类服务,打破垄断,形成多元竞争的局面。同时,政府通过扶持行业协会,制订市场准入、竞争规则等方式,维护竞争环境,来避免国家对企业经营活动的干预,又达到对企业进行有效监督,促进竞争的目的。三是私与私的竞争。政府将一些服务项目,如环卫清扫、医疗卫生、消防救护等通过招标的方式出租或承包给不同的私人企业,使他们彼此竞争,来达到提高服务质量和效率的目的。总之通过公共服务中在公共部门与私人部门之间,公共部门之间展开竞争,来缩小政府规模,打破政府一元供给,提高公共物品和公共服务供给的效率。

第二,公共服务的顾客取向。在西方国家公共服务改革中,普遍认为政府的社会职责是根据顾客的需求向顾客提供服务,政府应以顾客为取向,只有顾客驱动政府才能满足多元化的社会需求并促进政府服务质量的提高。在此,政府不再是凌驾于社会之上的官僚机构,而是负有责任的企业家,公民则是其顾客或消费者。正因为公共管理者与公民成为生产者与消费者的关系,所以政府要满足公民的不同要求,征求他们的意见和要求,提供回应性的公共服务。<sup>①</sup>

第三,政府的政策职能与管理职能的分离。即政府只“划桨”,而不“掌舵”。“成功的组织是把高层管理和具体操作分开……这使得政府基本上作为一个精明的买家来工作,以能够完成自己政策目标的方式利用各种生产厂商。”<sup>②</sup>划桨的人专注于一项使命并把这件事做好,而掌舵的组织则需要发现达到目标的最佳途径。通过这样来消肿减肥、减少开支、提高效率。<sup>③</sup>这种市场化方案虽然政府“掌舵”,市场“划桨”,形式上表现为决策与执行的分离,但是是建立在市场具体运作、政府宏观监管的基础之上的公共服务机制,从而能够保证效率与公平的有机统一。

① 周晓丽:《新公共管理:反思、批判与超越》,《公共管理学报》2005年第1期。

② David Osborne and Tel Gaebler. *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley Publishing inc. 1992. p. 35.

③ 周晓丽:《新公共管理:反思、批判与超越》,《公共管理学报》2005年第1期。

## (2) 西方国家公共服务改革的动因

公共服务市场化改革的动因是多元而复杂的。由于各国的国情,所处的经济、政治等条件不同,其推行市场化的动机也不尽相同,而且它是随着时间的推移而不断变化的。在很多情况下,很难从公开的理由中分离出潜在的动机,甚至有许多理由是在实施市场化后为寻找其合理性而被发明出来的。<sup>①</sup> 公共服务市场化作为西方国家一股不可逆转的潮流,具有深刻的政治、经济和历史背景。政府职能从传统的“守夜人”角色到凯恩斯的“全能政府”使政府的规模不断扩张,机构不断膨胀,财政支出扩大,西方国家针对政府管理过程中出现的财政危机、信任危机以及效率危机,开展一场旨在推行政府管理民营化、效率至上和顾客取向的政府改革运动已经成为必然。

首先,缓解财政压力——政府财政难以应对日益扩大的公共服务领域。跨入工业社会后,政府干预经济和社会生活的程度、范围扩大;政府征收的财政资源在社会总财富中所占比例日益扩大;政府生产和提供公共物品和服务的数量不断攀升,公共服务领域在不断扩大,政府提供的社会资金转移和补贴的范围、种类、数量不断增加,使得公民对政府的依赖性大大加强。而与此同时,各级政府却面临着居高不下的财政赤字。公共服务不断扩大与政府供给能力不断下降的双重压力,客观上使得政府难以维持对公共服务大包大揽的局面,为了缓解财政压力下公共服务供给能力有限的危局,摆脱税收收入持续下降与公共需求更多公共服务之间存在的矛盾,公共服务市场化成为一种必然的选择。因为“应用市场的方式来改革政府的基本理论依据是,相信市场作为分配社会资源的机制的效率。……政府干预的手段越接近于市场模式,那么就有可能得到更好的效果”。<sup>②</sup>

其次,提高服务效能——不可回避的公众要求。在政府单一供给公共

<sup>①</sup> Vincent Wright and Luisa Perrotti (ed.), *Privatization and Public Policy*, Edward Elgar Publishing limited, 2000, p. 7.

<sup>②</sup> [美]B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第27~28页。

服务的情况下,质量低下,效率不高,资源浪费,使公共服务的消费者对政府提供公共服务这种效率低下的状况极为不满。“有人认为,政府本身介入的活动过多,其中许多活动可以有其他可选择的备用方法。作为对这种观点的反应,许多先前由政府从事的活动开始转回到私营部门。”<sup>①</sup>因此在公共服务领域引入竞争机制,使公众非政府组织、私营部门等加入到服务提供者的行列,使政府垄断公共服务的一元格局变为市场化的多元格局,不但提高服务质量,降低了成本,也达到了使公众满意的效果,成为一些西方国家追求的一个目标。

最后,完备的市场和规则——使公共服务市场化成为可能。公共服务之所以要由政府而不是市场来提供,主要是因为“市场失灵”现象的存在。公共服务的高投入和高风险,非竞争性和非排他性,外部不经济效应等特征,限制了民间企业在这个领域内投资和经营,使其成为政府“自然垄断的领域”。但是,随着市场经济的不断发展,市场技术得以不断创新并日臻完善,原有的“市场失灵”领域有可能转化为“市场有效”的领域,这就使公共服务市场化成为可能。<sup>②</sup>同时,政府可以通过公共政策的制定,在发挥“掌舵”作用的前提下,通过引进市场机制调动社会一切可以利用的资源来提高政府供给公共服务的能力,从而使政府决策和亲自供给公共服务的模式逐步转变为政府决策后由以市场机制为杠杆调动多种组织在竞争中完成公共服务生产的供给模式。<sup>③</sup>

萨瓦斯从现实压力、经济推动力、意识形态动力、商业动力、平民主义等视角分析了西方国家市场化的动因(如下表所示):

---

① [澳]欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第11页。  
② 邵峰:《公共服务国际化的国际比较及其启示》,《深圳大学学报》(人文社会科学版)2005年第1期。  
③ 宋世明:《美国行政改革研究》,国家行政学院出版社1999年版,第121~122页。

表 5 民营化的推动力量

推动力量	追求目标	理由
现实压力	更好的政府	审慎的民营化会导致成本收益比更高的公共服务。
经济推动力	减少对政府的依赖	由于经济的日益富裕,人们能够自己提供各种服务,因而更乐于接受民营化。
意识形态动力	更少政府	政府规模和权力过大,对各种生活干预过多,对民主构成了威胁。政府的政治决策较市场决策更不值得信赖。民营化可以减少政府的作用。
商业动力	更多商业机会	政府开支是经济的重要组成部分,其中的更大份额应该转向私营企业。运用私营部门,国有企业和国有资产可以得到更好的利用。
平民主义	更好的社会	公众应拥有更多的公共服务选择权。他们应被赋予确认和满足共同需要的权力,减少对高高在上的官僚机构的依赖,更多依靠家庭、邻里、教会、种族和自愿团体,从而树立社区感。

资料来源:[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 5~6 页。

### (3) 西方国家公共服务市场化的途径

由于对公共服务市场化的理解的不同,所以在公共服务市场化的实践途径上存在着不同的形式。E. S. 萨瓦斯曾把公共服务市场化归纳为十种形式<sup>①</sup>:①政府服务;②政府出售;③政府间协议;④合同承包;⑤特许经营;⑥政府补助;⑦凭单制度;⑧自由市场;⑨志愿服务;⑩自我服务。在现实中,西方国家公共服务改革主要利用市场和社会力量来推行公共服务市场化作为提高政府效率和效能的重要选择。具体来说,政府公共服务市场化主要采取以下几种方式:

一是合同出租(Contracting-out)。合同出租亦称竞争招标制(Competitive tendering),主要通过政府将公共服务转包的方式,由私营部门或非营利部门与政府签订供给合同提供公共服务。私人部门或非营利部门必须在合同规定的框架内行使权利和履行义务。政府的职责主要是支付合同约定的报酬,并对服务质量进行监督。公共服务的合同出租开始的时候并不是那

<sup>①</sup> [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社 2002 年版,第 69 页。

么绚丽夺目,它涉及的领域仅限于“蓝领服务”行业,如垃圾收集和处理、公共建筑物的清洁、道路养护等等。因此有人称公共服务的合同出租“是从擦拭和冲洗(brush and flush)开始”<sup>①</sup>的。但其后其应用范围逐步扩大,发展到决策咨询与政策设计、公共项目的论证与规划、项目影响评估等等。所以公共服务合同出租具有以下两个特点<sup>②</sup>:一是公共服务合同出租具有渐进性,逐步向更广的领域加以推广。二是地方政府公共服务合同出租的比例高于中央政府。中央政府比较集中在公共工程领域,而地方政府合同出租的公共服务范围则极为广泛。

二是非国有化(Denationalization)。这种方式主要是通过把一些原先由政府提供的那些具有私益物品性质且边际效益不为零的公共服务,通过拍卖、发行股票、产权转移等方式交给有效率的私人企业。私有化的支持者认为,私有化减少了政府对企业的干预和控制,有利于企业面向市场,参与竞争;私有化使各国政府得以减少财政赤字,使政府不必为了维护效率低下的国有企业而付出大量的补贴;通过自由市场机制决定资源的配置,私有化可以在长期内创造更多的工作岗位和为所有的人提供更多的机会;私有化促成更开放、更富有竞争性的经济,从而产生更多的个人收入和更稳定的就业。如英国在撒切尔首相上台后,开始民营化的大刀阔斧改革,英国的国有企业非国有化改革取得了立竿见影的效果,这种示范性效应为各国所效仿,使得民营化措施几乎在所有改革国家都得到了不同程度的效仿和推广,到了20世纪90年代,民营化运动几乎波及欧洲的所有国家和地区。<sup>③</sup>

三是公私合作或公私伙伴关系(Public - private Partnerships)。对此有三方面的理解:其一是广义上的公私伙伴关系,指公共和私营部门共同参与生产和提供物品和服务的任何安排。其二,它是指一些复杂的,多与参与并被民营化了的的基础设施项目。最后,它指企业、社会贤达和地方政府官员为

① Simon Domberger, *The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing*, p. 160.

② 杨代福,李和中:《公共服务合同出租:英国、美国经验及对我国行政改革的启示》,《天津行政学院学报》2003年第2期。

③ 程祥国,韩艺:《国际新公共管理浪潮与行政改革》,人民出版社2005年版,第317页。

改善城市状况,而进行的一种正式合作。<sup>①</sup>事实上,这种合作方式通过彼此在资金、人员、技术和管理方面的认可,达成共识,彼此合作,来满足社会公众对公共服务的要求。在实践中,主要是通过政府特许或其他形式吸引中标的私营部门参与基础建设或提供某项服务,在政府规制下,私营部门通过面向消费者的价格机制来实现投资回报。他们既借助于社会资源提高公共服务的生产能力,又借助于价格机制显示消费者的真实需求,从而达到一箭双雕的目的。

四是使用者付费(user - charge)。主要是指消费者在使用政府提供的服务时必须向政府支付费用。按“谁享用,谁付费”的原则,对公共服务实行适当的使用付费,主要目的是想通过付费把价格机制引入到公共服务中来。从理论上讲,付费制主要有这样几方面的优点:第一,它能够克服免费提供公共服务所导致的对资源的不合理配置和浪费;第二,无偿提供公共服务将导致无目的的补贴和资助,对社会公平造成损害;第三,通过付费制,价格可以真正起到信号灯的作用,从而使市场机制在公共服务领域得以良好运行;第四,客观上,通过付费制也可以增加政府的财政收入,缓和政府的财政危机<sup>②</sup>。

五是凭单制(vouchers)。“凭单是围绕特定物品而对特定消费者群体实施的补贴。”<sup>③</sup>公民持有政府发放的“凭单”,到指定的服务部门去消费公共服务,如食品、住房、医疗卫生、运输、幼儿保健、教育等等。由于同样的资金如果合理安排能够购买更多的东西,所以在凭单制下,消费者有很强的动力去理智消费政府发放的“凭单”。凭单制如果得以良好的运行,必须具备

<sup>①</sup> Perry Davis, (ed.), *Public - Private Partnerships: Improving Urban Life*, Proceedings of the Academy of Political Science, Volume 36, November 2, 1986.

<sup>②</sup> 程祥国,韩艺:《国际新公共管理浪潮与行政改革》,人民出版社2005年版,第318页。

<sup>③</sup> [美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第83页。

以下条件<sup>①</sup>:其一,人们对服务的偏好普遍不同,且公众认为这些多样化偏好都很合理。其二,存在多个服务供应者之间的竞争,进入成本很低。因此只要有需求,潜在提供者就很容易地进入市场。其三,个人对市场状况有充分的了解,包括服务成本、质量、获得渠道等方面的信息。其四,使用者容易评判服务质量,或者生产者由政府批准并受其监控。其五,个人有积极性去购买这种服务。最后,这种服务比较便宜且人们购买频繁,因此,公众能够通过实践来学习。总之,凭单制对于给予公众提供更多的选择权,打破利益集团对政府公共服务决策和消费者的控制方面具有重要的作用。

六是公共服务志愿化。由于许多志愿性组织具有能够迅速确认并满足社会公众某方面公共服务需求的能力。所以政府可以把过去承担的一些服务职能从政府中剥离出来,交由这些志愿组织来承担。在这种志愿服务的制度安排中,志愿团体扮演了服务安排者的角色,他们既可以运用其雇员直接生产服务,也可以通过雇用和付费给私人企业来实现。这种志愿性服务,对于精简政府机构、消减人员、减少财政支出具有重要意义。所以许多西方国家把许多原来由政府承担的职能移交给志愿服务组织或其他一些非政府组织,既减轻了政府的负担,同时也调动了这些志愿组织的积极性,提高了他们的服务能力,起到了一举两得的功效。

#### (4) 西方国家公共服务市场化改革的实践

公共服务的市场化作为西方国家公共行政改革的核心内容,不仅提高了社会公众对公共服务供给的选择权,而且使公共组织在压力之下求生存,提供更加高效的公共服务。在实践中,由于各国所处的国情和行政传统千差万别,在具体操作中,各个国家又有着自己不同的特点。下面主要以英、美、澳、德为例来做一下简单分析。

英国作为西方国家公共服务改革的先驱,其改革开始于1979年撒切尔政府,中间经过梅杰政府,发展到现在的布莱尔政府,改革持续不断,虽然每

<sup>①</sup> Gary Bridge, "Citizen Choice in Public Service: Vouch System", in *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, ed. E. S. Savas. Boulder, CO: Westview, 1977. 转引自 E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第84页。

一时期改革的内容各有侧重,但彼此之间互相联系,后者以前者为基础,充分体现了其改革的系统性和连续性。1979年撒切尔夫人上台之后,以雷纳(Rayner)评审委员会的成立为标志,开始对公共部门的绩效进行调查评估;1983年“财政管理倡议”启动,建立起一个自动化信息系统来支持财政管理改革,1987年的《下一步》(Next step)提倡采用更多的私人管理的方法来改善执行机构,提高公共服务的效率;1991年梅杰政府的“公民宪章”运动,以顾客导向和改善政府服务为特征;1992年梅杰政府的“为质量而竞争”则更注重公共企业和公共机构的私有化改革;1997年布莱尔首相上台,推行“合作政府”计划,其含义在于整合相互隔阂的不同政府组织,以实现政府的整体的共同目标;2001年布莱尔在竞选中再次获胜,“灯塔计划”成为其施政理念的延续。

总的来说,英国公共服务改革最值得称道的是其渐进战略。该国根据形势的变化,首先从部门私有化、分权化、竞争机制、企业精神、非管制化、服务质量,行政改革稳步推进,渐次展开,逐步把改革引向深入,既保证了改革的延续性,又减轻了振荡和阻力。如在公共物品和公共服务供给方面,先改革社会反应面小的,再改革大的;先改革点,再改革面;先改革表层,再改革深层。1980年改革建筑物、高速公路的修缮、维护;1988年改革垃圾收集、学校建设和福利提供;1990年将竞争性投标全面铺开。其次,英国政府在公共服务市场化的改革中保持了政策的连续性。从撒切尔夫人首先进行公共行政市场化改革到梅杰政府坚持政府体制市场化,再到走“第三条道路”的布莱尔执政,建立“合作政府”,他们都没有放弃行政改革市场化这一主张。另外,在公共服务市场化的过程中,英国政府也采取了灵活多样的手段。政府在改革中根据不同地区、不同阶段、不同产品予以差别对待,要么完全私有化,要么半私有化、公私合作,或者设立执行局,对症下药,体现了相当的事务性和灵活性。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 邵峰:《公共服务国际化的国际比较及其启示》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》2005年第1期。

美国公共服务改革是在特定的历史背景下,以“有限政府”理论、“企业化政府”理论和放松规制理论指导下进行的以民营化为手段,以顾客为导向,以竞争促效率的政府重塑运动。在具体运作上,首先以竞争的方式促进公共服务的供给。戴维·奥斯本通过对美国政府重塑的实践进行考察,认为:“一个商品或一项劳务的所有权并不那么重要,不管是公有的还是私有的,更为重要的是生产商品和提供劳务的市场或机构的内部动力机制。”<sup>①</sup>其次通过放松管制,增加在市场中的自由选择度。例如1981年联邦能源规制委员会废除了对原有和石油产品的统一管理,完全取消了原油价格的统一管制。1985年前又取消了天然气价格管制。这样使这些产业能够根据国际市场的需求来进行定价,从而突破了原来由于管制而带来的种种限制。最后,对服务于“顾客”的强调和倚重。美国政府通过行政强制的手段制定顾客服务的标准,并认为顾客至上意味着联邦政府为美国人民提供能够得到的最高质量的服务。政府的社会职责是根据顾客的需求向顾客提供服务,政府应以顾客为取向,只有顾客驱动政府才能满足多元化的社会需求并促进政府服务质量的提高。

美国公共服务改革以新公共管理的理念为依据,通过放松管制、公共服务的民营化、顾客导向、提高竞争等。不仅从总体上改善了公共服务的质量,而且也减少了政府的财政压力。例如,印第安纳波利斯市将27项公共服务对外竞标,在保持原有服务水平的基础上,节约政府开支1亿多美元,除公共安全部门之外的政府机构精简了40%以上。据美国有关方面的调查统计,仅合同签约外包这一项,每年就为美国地方政府节约15%~30%的资金。但许多地方在进行公共服务民营化改革的过程中,直接考虑更多的是直接解决财政负担、减少政府职能、减少人员的编制,而对于民营化可能存在的公共责任空缺估计不足,这在很大程度上会引发公共部门的责任危机,最终损害公共利益。无论是承包还是特许经营,公共服务改革之后的

<sup>①</sup> [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第22~24。

政府都不能也不应该把公共服务当成包袱甩给私人或其他政府之外的部门或组织。它仍然需要政府承担相应的责任。公共服务可以通过市场化或民营化来解决,但公共责任决不能市场化或民营化。否则就会导致对美国传统民主政治核心价值和公共服务理念的背离。

澳大利亚公共服务市场化改革突出表现在对“公营企业”改革计划和公私部门“携手计划”方面。“公营企业”改革开始于20世纪80年代初,主要目的是为了促使公营企业降低经营成本和产品、服务的价格,提高效率和效益,为社会提供更多更好的产品和服务。其遵循的原则是:凡是私人能干好的事情,政府就不干;凡是私人能经营好的,公营企业就逐步退出该领域,政府只做私人干不了或应当由政府做的事情。这种转变过程大致经历了三个阶段<sup>①</sup>:一是商业模式化,要求机构具备商业化导向,即更加注重顾客需求,以及更高的服务质量;二是公司化,要求组织的运营方式、结构和绩效应转变得与类似的私营部门一样具有竞争性;三是私有化,要求机构按照私营部门模式重构,整个机构也最终出售给私营部门所有,甚至联邦和州政府的银行也卖给了私人。澳大利亚国有企业的市场化主要通过以下途径来获取:一是只转让经营权,不转让所有权;二是转让部分所有权及全部经营权;三是所有权和经营权全部转让,如澳大利亚对国有悉尼、墨尔本、爱得雷德三条铁路就是用此办法出售给总部在美国的一家私人公司;四是出售除土地以外的资产和经营权。在出售对象方面,考虑到国有企业多种条件的限制,澳大利亚将国有企业主要出售转让给国外实力强、知名度高的大企业,这不仅有助于引进资金、技术和管理,而且有利于扩大企业产品的销售市场,提高企业的影响力。<sup>②</sup>

“携手政府”是指通过特许期内私营部门的投资和私营所有权性质的管理控制,对基础设施建设和服务提供筹集资金和开发新的管理理念。在这种情形下,政府的角色定位主要局限于相关的用地、资金服务、风险承担、

<sup>①</sup> 深圳市财政局编著:《澳大利亚财政制度及其改革》,海天出版社2002年版,第206页。

<sup>②</sup> 程祥国,韩艺:《国际新公共管理浪潮与行政改革》,人民出版社2005年版,第173页。

收入转移,或者购买协议中用私人部门提供服务。携手政府这种形式可以发挥公营部门和私营部门各自的优势,结合公营部门与私营部门两者的经验、智慧、资金和技能,创造出革新性的工作解决方案以满足社会的需求与期待。总之,携手政府计划为私营部门更加广泛地参与社会型基础设施与相关服务的建设提供了更多的机会。<sup>①</sup>

与英美国家的公共服务改革不同,德国的公共服务改革仍然受社会民主法治国家原则的制约,公共服务仍是以公共福利为导向的,政府机关是具有“公共性”的行政机关而不是“企业”。德国整个公共服务方面的改革比英美国家要晚上十年的时间。虽然欧盟持续的解除规制给德国公共部门带来市场的压力,使德国公共事业单位和企业失去了传统上垄断和准垄断地位,但是德国的公共服务改革并不是完全按照当时流行模式进行的,也没有依照某种必须的标准和口径,其公共服务强调传统价值理念与新理念的结合。德国公共服务改革是“遵循着‘善治’的理念,它是与价值挂钩并遵循公共福利”。<sup>②</sup> 作为一个具有浓厚“国家主义”传统的国家,与英国和澳大利亚相比,德国公共服务改革的进程从来就没有注意要充分发挥市场化的作用,扩大竞争。政治家、官僚、工会会员以及其他人士无论是过去还是现在都不那么乐意将竞争性的因素和市场因素引入到改革概念中,而且也不支持带有这些色彩的试验。所以,德国对公共服务的市场化采取的是十分谨慎的态度,那些具有相对较高市场化水平的部门,都是一些关注于常规任务,以及具有相对较低资格标准的蓝领工作。常见的例子就是垃圾搜集以及处理、街道清洁、办公室清洁、建筑物维护、供水、能源或者通讯服务。并且对许多领域的市场化都是通过实验的方法来决定是否进行的,如从1998年开始,德国有大约100个市开始自愿合作,发起了一项名为“未来的市府网络”的活动。其中大约有10个市政府成立了名为“市场检验”的分小组。每一个参加的市政府都选取了一定的服务内容,与私营竞争者展开

① 王佃利:《美英澳三国新公共管理改革的新进展》,《中国行政管理》2004年第2期。

② [德]莱纳·皮恰斯:《德国、欧盟和英美国国家行政改革的介绍和比较》,《上海行政学院学报》2004年第4期。

竞争。分小组不时地碰头,交换它们的经验,并制定适当的标准和规章制度,规定任何在未来某个时间启动类似的市场检验程序。它们选择的服务内容主要有:内部复印服务;公共建筑物的清洁工作;建筑物的维护工作;基建服务(计划、项目预算、维护等);道路养护;街道清洁工作;垃圾搜集和处理工作。所有这些服务内容都是由地方当局或者事业单位生产和提供的。市场检验的目的在于搞清楚这些服务的成本是否合适,或者是否私营竞争者能够提出更合理的价格。<sup>①</sup>总的来说,德国公共服务供给是以非连续性渐进主义作为其主导模式。南斯考尔德通过对欧洲经合组织现代化政策进行调查后认为,相对于英国和其他单一制国家来说,德国走了一条更富有选择性的发展道路。<sup>②</sup>同时,也是最值得我国关注和借鉴的。

通过对以上西方国家公共服务改革的分析,虽然各国采取的具体策略有所不同,但大都是通过市场竞争机制来改变过去公共服务供给单一政府主导的模式,实现公共服务的多元供给,因而公共服务的市场化改革具有不同于传统公共服务供给的特征<sup>③</sup>:

首先,主体多元性。市场竞争机制的引入,打破了政府垄断公共服务的局面,政府已经不再是公共服务的唯一提供者,各种非政府组织、私营企业和公共部门都有可能通过竞争而成为公共服务的提供者,因而在公共服务主体上呈现出由以往的政府垄断模式下的一元主体(政府)向市场化模式下的多元主体(公共部门、非政府组织、私营部门)发展的特点。

其次,形式多样性。服务供给主体的多元性带来了服务提供形式上的多元性,不但各服务提供主体采取各种形式提供多种服务,而且服务主体之间也可采取联合或合作的形式对服务加以提供。作为对主体多元性的折射性反应,形式上的多元性表现在以往单一的政府供应形式被民营化、合同出

<sup>①</sup> Christoph Reichard: "Marketization of Public Services in Germany", *International Public Management Review*, 2002, Vol. 2.

<sup>②</sup> [德]汉斯·班贝格:《德国的行政现代化:新瓶装旧酒》,国家行政学院国际合作交流部编译《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社1998年版,第125~135页。

<sup>③</sup> 程祥国,韩艺:《国际新公共管理浪潮与行政改革》,人民出版社2005年版,第315~316页。

租、公私合作、特许经营、使用者付费制度等多种形式所取代。

第三,服务竞争性。市场化方案下,市场竞争取代了垄断性服务,各提供主体为争夺公共服务的提供权都必须参与市场竞争,而由竞争的获胜者提供公共服务,服务结果也要受到市场检验。竞标、市场评估、顾客满意度都说明了服务上的竞争性。在市场竞争当中,各服务提供主体面临的是更大的不确定性和更激烈的市场竞争性,服务上的竞争性也可见一斑。

最后是结果导向性。以往政府既充当服务决策者又充当服务的提供者,这种双重身份关系,决定了政府往往难以做到对自身提供服务实施有效的监督,因而服务的效果和质量难以保证。而实行公共服务市场化,实现了政府的这种双重角色的分开,政府通过制定行业服务标准或依据合同规定对私营部门和非政府组织提供的服务效果和质量进行监督和评估,这能充分以结果为导向,对服务提供主体起到较好的监督和约束作用,因而责任性与监督性大大增强。

### (5) 我国公共服务供给的现状与存在的问题

从历史上看,由于计划经济体制,我国公共服务基本上由政府垄断供给,而国有经济因为赶超战略下的垄断导致积累极有限度,国家财政极度困难,这样我国的公共服务供给长期处于政府包揽一切而又无力支撑的局面,所以我国公共服务市场化取向的改革,实际上是从计划经济的非市场体制向市场体制的转型。近年来,虽然通过公共服务市场化改革我国公共服务资本投入情况有所改观,但并没有发生根本性的变化。面对人们日益增长的经济、政治、文化和社会需求,公共服务中存在的问题也日益突出。<sup>①</sup>

第一,公共服务的供给长期不足。这种不足包括两个方面,一是品种上的不足,即公共服务的项目品种较少;二是单个品种上量的不足,即单一品种上数量稀少。因此,许多需求难以满足。比如缺电、缺水、缺煤气成为常态;城市公交线路少,居民出行不便及排队现象十分普遍。

<sup>①</sup> 句华:《公共服务中的市场机制:理论、方式和技术》,北京大学出版社2006年版,第192~193页。

第二,公共服务效率低下。服务上的拖沓和时间浪费成为普遍的现象,部门交叉分头管理,互相掣肘,服务缺乏监督,没有时间观念。

第三,公共服务态度差。邮政、电讯、煤气、自来水、电力等政府公共服务部门普遍存在“门难进、脸难看、话难听、事难办”的官僚主义作风。

第四,公共服务中的寻租与腐败。在计划经济体制时期这一问题尚不严重,但伴随着体制转轨,许多公共权力被一些寻求自身利益的官僚或官僚机构掌管,特别是在一些公共服务项目的行政审批和许可证的发放中,存在着大量的权钱交易甚至是权色交易。

第五,公共服务中的条块分割。这种条块分割表现在:纵向上的条条垄断势力扩张而缺乏约束,比如中国电信、中国民航、中国电力等自然垄断部门,政府严格管制并独家供应由来已久,小范围的调整和改革在某种程度上加强了其纵向的垄断;在横向上的地方保护主义盛行,人为设置政策障碍,阻止外地区竞争者的进入,甚至对一些违法乱纪行为实行某种程度的保护。

在我国,造成公共服务供给中的问题出现,原因是多方面的。

第一,市场机制的非完备性。完备的市场机制是公共服务市场化的基础和前提。公共服务的市场化主要通过公私领域的不断渗透和有效竞争与合作,来弥补政府公共服务供给能力的不足和缺失。市场经济对于资源的有效配置有着天然的优越性,但是这种优越性的发挥是建立在市场机制发育完备的基础之上的。西方国家公共服务成功供给的经验也对此进行了有力的说明。只有社会上存在着大量运作成熟,并具有相当实力的私营组织、非政府组织,才能与政府进行有效的公共服务方面的公私合作。目前,我国市场机制的非完备性主要有两个方面,一方面是第三部门发育不成熟,自主性和服务性较弱,不能有效地承载政府转移出去的公共服务,不能很好发挥社会平衡器的作用。另一方面,政企关系不清,产权关系不明,企业主体地位不足,适应市场能力和技术创新能力还不是很强,在公共意识相对较差的情况下,同样不能很好地承担公共服务供给的使命。

第二,政府监管职能的缺失。在经济发展的过程中,由于只关注经济的增长,政府公共服务与社会管理职能一直没有受到足够的重视,政府社会管

理职能主要包括政府承担的管理和规范社会组织、协调社会矛盾、保证社会公正、维护社会秩序和稳定、保障人民群众生命财产安全等方面的职能;政府公共服务主要包括政府承担的发展各项社会事业,实施公共政策,扩大社会就业,提供社会保障,建设公共基础设施,健全政务,办事和信息等公共服务系统等方面的职能。<sup>①</sup>然而在现实中许多政府部门将公共服务的市场化和社会化当作一种推责任、卸包袱的手段,疏于管理和监督,对公共服务中存在的问题听之任之,使公共利益受损而不能得到有效的保护。

第三,行政理念的偏差与滞后。随着社会主义市场经济体制的确立,我国许多行政人员的思想观念还没有及时转变。在现实中,主要表现在对公共服务市场化的片面认识。一种观念是对公共服务市场化的盲目崇拜,只认识到市场机制在提供公共服务时有效性的一面,而忽视了市场机制造成的垄断、外部不经济、贫富差距等等;另一种观念是把市场化等同于私有化,对市场化持怀疑和否定的态度,因此对公共服务中的公私合作缺乏认同,对公共服务转包私营部门和非政府部门的可行性认识不够。我们现实中应该对市场化有一个正确的认识。市场经济虽然不是万能的,也存在着失灵,但如果不尽力建立一个完备的市场,公共服务的有效供给就更难维继。

第四,政府行为法制化和制度化的缺失。公共服务市场化的有效推进离不开有效的法律和制度安排。法制化和制度化的政府行为是公共服务市场化的重要保障。在公共服务市场化的过程中,随着政府部门和私营部门的接触,政府部门的特权和私营部门的营利性的存在,如果法律和制度缺失,极易导致权钱交易行为的产生。这不仅会损害公共利益,使社会真正需求得不到正确的显示,也难以使市场经济资源配置的优化功能很好发挥。总之,在法律和制度不完善的情况下,整个社会信用缺乏,政府失信行为时有发生,在操作规范不明,透明度不高的情况下,必然成为腐败的温床。

第五,政府公私角色的错位。目前,我国政府仍在做许多自身做不了、做不好、不该做的事情,直接参与竞争性产品的经营,广泛参与私人产品如

<sup>①</sup> 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第86页。

私人耐用消费品和私人服务产品的提供,直接进行如彩电、汽车、商业服务业等等的具体经营活动,而政府本应提供的公共产品与公共服务却不足、不够和短缺,如政府社会保障水平不足、科技教育投入不足、市场秩序维护不足等等,造成政府职能的错位、越位与缺位,这也是政府直接干预经济的主要体现和直接动因。一方面,政府提供公共产品不足,不能起到拉动需求作用,导致需求管理政策失效。其原因在于对低收入阶层提供的公共产品和服务不足,公共财政体系尚未建立;另一方面,政府参与提供私人产品,使政府占用宝贵的资源,如资金资源等等,且又使用效率不高,使供给管理政策失效。<sup>①</sup>

#### (6) 西方国家公共服务市场化对我国公共服务供给的启示

西方国家公共服务市场化减轻了政府的财政负担,促进了公共资源的合理配置,提高了公共服务供给的效率,无疑为其他国家公共服务改革提供了有益的借鉴和启示。我国虽然把建立社会主义市场经济作为经济体制改革的目标,但传统理念中的全能政府,无所不包的行为方式,只能通过市场化改革才能有效改进,借鉴西方国家经验推进公共服务市场化改革是提高我国公共服务效率的必然选择。

首先,明确市场准入制度,引入市场竞争机制。西方国家公共服务实践说明了提高公共服务效率必须以寻求市场竞争机制为基础,它既是现代政府公共服务改革的趋势也符合市场经济发展的要求。所以政府要把市场准入制度作为推进市场化进程的重要一环,明确私人投资公共物品、提供公共服务的领域,逐步扩大准入范围,甚至通过相应的优惠政策吸引市场参与,从而强化公共服务供给中的竞争,拓展消费者的个人选择空间,实现对消费者的人文关怀,使公共服务的供给安排按照人们的需求和偏好来配置资源。为此,必须扩大公共服务市场竞争的领域。具体来说可以从以下方面入手<sup>②</sup>:其一,在公共工程建设领域,凡是属于经营性和竞争性的项目,应当通

① 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第86页。

② 沈荣华:《提高政府公共服务能力的思路选择》,《中国行政管理》2004年第1期。

过公开招标、投标、内部竞争、合同外包等市场方式营造市场竞争机制,不能事先假定公营部门就一定比民营部门强,或者民营部门就一定比公营部门强,事实上,各种主体都有成功或不成功的事例,关键是要有公正规范的竞争机制。其二,非政府公共部门参与公共项目建设,有的采用非市场方法运作,如由项目使用单位自行指定项目承包方的做法,不仅经济效益低于市场方法运作,而且往往造成腐败黑洞,因此也应引入市场竞争。其三,除了义务教育、基础科研、社会保障、公共安全等必须由政府提供的最基本公共服务外,在教育、卫生、体育等公共服务领域,也应当营造竞争环境,利用竞争机制产生的压力促使服务提供主体不断改进服务质量。

其次,培育社会组织,实现公共服务供给的多元化。政府、营利组织和非营利组织是公共服务供给的三个重要主体,三者具有不同的作用机制和领域,只有相互配合,共同发展,才能取得良好的供给效果。政府运用公民代表的投票机制集中公共服务的需求信息,通过征收税收和收费取得收入,提供公共服务。主要提供难以排他和消费非竞争性的公共物品和公共服务。私人企业通过制度设计明晰产权以及技术创新来解决公共服务消费中的排他问题,将准公共物品和公共服务供给问题转化为私人物品的供给问题,引入市场竞争机制,通过收费收回公共服务的投入成本,来参与公共服务的供给。非营利组织主要运用自愿机制筹集资金,也借助于市场机制和政府的支持来提供一些消费者偏好的公共物品和公共服务。所以公共服务的供给是一个多元供给的过程。但是中国长期以来一直是一个“大政府,小社会”的社会服务供给模式,所以第三部门的独立性、自治性和服务意识都比较弱。为促进公共服务供给的多元化,我们要大力培养社会力量,建立和完善各种社会志愿组织和自治组织,通过政策扶持、资金支持,使其健康发展,能够承载政府让渡和转移的部分公共服务职能。

最后,转变政府观念,强化公共服务职能。政府在搞好经济调节,加强市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务职能的完善,实现公共服务的市场化。政府管理观念从计划经济的“管制”型管理转到适合市场经济的“服务型”管理;政府管理职能由包揽一切的管理转变到满足社会公共需

要的公共管理；政府管理方式由原来的直接管钱、管物、管人的“行政—控制型管理”，转到制定规划，维护秩序，提供快捷、高效、优质的公共服务的“行政—控制和规则—服务相结合型管理”上来。<sup>①</sup>

西方公共服务的市场化改革给我们带来了希望。政府把公共服务通过私有化、承包、出租、委托等形式交给私营部门去供给，是西方国家的做法，在我们国家如果不打破政府单一供给的局面，只采取试图改革产权或者以特许方式让私人资本来介入公共服务，虽然表面上迎合了潮流，但也可能给权钱交易留下空间。另外如何在提高政府公共服务效率的同时兼顾社会公平和公正，如何通过必要的补偿措施使社会各方积极合作，都是公共服务改革中值得关注的问题。“发展中国家需要一个强有力的私营部门和强大的市场，但这也不是一蹴而就的事情，也不能离开与行政管理体系密切相关的基础条件，例如坚持法制、保护竞争，防止出现垄断的法律，以及有能力的人。”<sup>②</sup>所以我们国家公共服务的市场化既要借鉴西方国家的有益成果，又要立足于我国的国情，从实际出发，完善法律，促进竞争，发挥政府和市场、第三部门等社会各方的优势，建立有中国特色的公共服务供给体系。

① 李军鹏：《公共服务型政府》，北京大学出版社2004年版，第247页。

② [澳]欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社2001年版，第262页。

## 二、民族地区公共服务创新

### (一) 创新和完善民族地区公共服务体系的基本原则与思路

随着西部大开发的实施,各民族地区共同发展,和谐社会的倡行以及社会公共需求的不断快速增长,不但对政府公共服务提出了更高的要求,而且对处于经济相对较为贫困的民族自治地区政府公共服务体系的创新和完善提出了更高的要求。十六届四中全会提出,“既要保持发达地区,优势产业和先富群体的发展活力,又要高度重视和关心欠发达地区,比较困难行业和群众;在全社会大力提倡团结互助,扶贫济困的良好风尚,形成平等友爱、融洽和谐的人际环境”。这就要求民族自治地区进一步完善公共服务体系,立足于民族自治地区特殊的政治、经济和文化背景,为民族自治地区公共服务体系的创新和完善建立适宜的框架和思路,从而使民族自治地区和其他地方一样享有舒适、优质、高效的公共服务。

#### 1. 创新和完善民族自治地区公共服务体系的基本思路

美国经济学家阿玛蒂亚·森认为,个人和企业追求自身的利益,政府则理应以社会共同富裕为目标。政府以促进社会共同富裕、协同发展为目标,对完善政府公共服务体系具有重要的指导意义。随着小康社会和和谐社会发展计划的推进,我们要树立全面、协调、可持续发展观,协调发展城乡之间、区域之间、经济和社会发展之间,人与自然之间的关系,完善政府作为提

供公共产品和公共服务的职能,为全面建设小康社会和和谐社会提供强有力的支撑,完善政府公共服务职能与体系,要走以人为本,经济社会协调发展之路。由于自然、历史、社会等方面的原因,民族自治地区经济发展水平总体还比较低,基础设施薄弱,生产生活条件艰苦,教育、卫生等公共服务事业发展滞后,另外由于民族自治地区大多位于边远山区,生态环境脆弱,沙漠化严重,自然灾害频发,人与自然发展极不和谐。所以,民族自治地区公共服务体系的创新和完善的基本思路要走经济社会协调发展,以人为本的发展之路,促进民族地区和谐社会的建设。

经济与社会的协调发展,主要是指要以经济发展要与社会的发展相互促进,相辅相成,经济的发展不以牺牲社会的发展为代价,社会的发展不超出经济发展所提供的支持和保障。以人为中心的协调发展之路,其实质是改善人民的生活质量,包括提高人均收入,更平等地享有教育和工作机会,更好的健康和营养状况,更清洁和可持续程度更高的自然环境,更公正的司法体系,更广泛的公民和政治自由等等。<sup>①</sup> 所以民族自治地区公共服务体系的完善首先要坚持经济增长和社会协调发展的指导思想。目前,国家正在推进和实施的西部大开发战略,对民族自治地区的发展和崛起无疑是千载难逢的历史机遇。在某种程度上,西部大开发就是民族自治地区的大开发。在开发的过程中,民族自治地区是把相对有限的资金用来促进经济的增长,还是用于民族自治地区公共服务的发展呢?似乎是一个两难的选择。事实上,从眼前来看,经济增长带来商品和劳务供给的增加。譬如可提供更多更高水平的食物、衣着、住房、医疗保健、教育、卫生和供水等为社会发展提供资源和途径;另一方面,社会发展的特点是以人的技能、知识和社会保障制度形式表现出来的社会发展,又反过来能够促进经济增长。<sup>②</sup> Suhartono 曾言,发展中国家面临的问题基本上不同于静态分析所描述的,仅仅有效地调节所给资源是不够的,更主要的是考虑如何加速发展的问题,包括提高生

① 世界银行:《增长的质量》,中国财政经济出版社 2001 年综述。

② 达兰·盖:《社会发展和经济增长》,北京社会发展国际研讨会论文,1994 年 10 月。

产力和有效使用未被利用和未被使用好的生产要素,扩张生产可能性边界。<sup>①</sup> 经济增长作为扩大和满足人类基本需求以及更高层次和更多样化需求的物质基础,是促进人类发展水平不断提高的前提和保障。根据世界银行对 20 世纪 70 年代到 90 年代 20 多个中等收入国家经济增长的经济计量学分析表明:给定其他资产水平,资本的边际生产率随物质资本的增加而递减,主要依赖物质资本积累的经济是很难长期维持的;而正规教育所体现的人力资本对经济增长存在着强有力的正向作用,如果人力资本增长快得足以弥补由于物质资本积累所引起的资本边际收益递减,改革时期所产生的良好的经济增长率就可以持续,根据测算,如果人均人力资本每年以大约 1.7% ~ 1.8% 扩张,人均经济增长率就能达到每年 4%。<sup>②</sup> 由于经济增长能否有效实现发展的目标,主要取决于经济财富分配和社会成果的分享方式,是否能够使全体公民特别是贫困人口能够获得最基本的公共服务,这就要求民族自治地区在促进经济增长的同时,把消除贫困作为可持续发展的目标,实现社会公平、公正的目标,坚持以解决温饱为中心,以改善基本生活条件为重点,采取多种措施加快民族自治地区教育事业的发展,积极探索适合民族自治地区特征的办学机制和办学形式,提高受教育的机会。同时加快民族自治地区医疗卫生事业的发展,提高民族自治地区群众的健康水平,从而在政府政策有效的情况下,促进民族自治地区经济社会的协调发展。

其次,民族自治地区公共服务体系的完善还要坚持经济发展与自然环境保护的同步进行,实现人与自然的和谐可持续发展。可持续发展是关系全人类生存和发展的庞大的系统工程,必须在人口、资源、生产、消费、教育等各方面共同采取措施,使之成为全社会的共同目标和自觉行动。形成于 20 世纪 30 年代的国民经济核算指标 GDP,虽然提供了关于社会经济行为的大量信息。通过对这些信息的分析,一国政府能够对其经济发展态势做

<sup>①</sup> Suhartono Sabel, "Learning by Monitoring: the institutions of Economic Development", Unpublished paper; M. I. T. 转引自《体制转轨和经济发展中的政府公共服务供给》,《经济参考研究》2005 年第 25 期。

<sup>②</sup> 世界银行:《增长的质量》,中国财政经济出版社 2001 年版,第 38 页。

出恰当的估计并做出相应的决策。但这些年在经济的发展中,出现了片面发展 GDP,以 GDP 至上,忽视经济与自然的可持续发展。“过分看重 GDP 的增长指数,忽略了社会全面发展的各项指标;注重人均 GDP 水平时,忽略了实际收入水平的变化。注重短缺的经济增长指标,忽视可持续发展指标,以至于不断发生各种破坏生态环境的问题……。”<sup>①</sup>根据我国专家 20 世纪 90 年代中期和 2001 年的研究表明,环境污染造成的经济损失约占当年 GDP 的 3% 到 4%。世界银行 1997 年发表的报告测算,中国仅大气和水污染造成的损失就约 540 亿美元,占同期 GDP 的 8%。2003 年由于环境污染和生态破坏给我国造成的损失已占到 GDP 的 15% 左右。在民族自治地区公共服务体系的完善过程中,虽然经济的发展能够为公共服务体系的建立和完善提供强大的动力和支撑,但是民族自治地区在发展经济的时候,绝不能以牺牲环境为代价,应实现经济发展与环境保护同步,实现人与自然的和谐相处。正如马克思在《1844 年经济学——哲学手稿》中提出:“只有在社会中,人的自然存在对他来说才是他人的存在,而自然界对他来说才成为人。因此,社会是人同自然界完成了本质的统一,是自然界的真正复活,是人实现了的自然主义和自然界的实现了的人道主义。”<sup>②</sup>如果在发展经济以牺牲环境为代价,必然为民族自治地区将来的发展带来无穷的隐患,为民族自治地区的公众生活带来诸多的问题。

第三,民族自治地区公共服务体系的完善还应坚持由政府一元结构向社会多元供给发展的思路。民族自治地区政府在提供公共物品和公共服务方面,既存在优势又存在着不足。由于历史原因,民族自治地区大多分布在草原、高寒山区、密林和边疆地带,这些地区大都自然环境恶劣,交通闭塞,经济文化发展落后。改革开放以来,特别是随着国家西部大开发计划的推进,我国民族自治地区经济文化发展水平和政府提供公共产品和公共服务的能力有了显著的提高,但从全国来看,东部沿海地区比较发达,西部民族

① 迟福林:《门槛——政府转型与改革攻坚》,中国经济出版社 2005 年版,第 37 页。

② 《马克思恩格斯全集》(第 42 卷),人民出版社 1979 年版,第 122 页。

自治地区比较落后。据统计,目前我国民族自治地区在人均 GDP,人均财政收入,居民人均可支配收入等重要方面都低于全国平均水平和发达地区。居民在享受医疗、卫生、养老保险等方面的公共服务都远远落后与非民族自治地区。但在另一方面,民族自治地区又享有全国其他地区无法比拟的优势——民族区域自治制度和西部大开发计划的发展支持。在民族区域自治制度框架下,民族地区的机构设置可根据民族自治地方实际情况和民族特点而定,比一般地方政府具有更大的灵活性和自主性。所以民族自治地方政府可以根据本地区的实际情况,制定适合本地区发展的路线、方针和具体的政策措施。政府在公共服务体系完善的过程中,应注意本身的优势,扬长避短,吸收和借鉴一些国家和地区在公共服务改革过程中先进的理念和做法,提高民族自治地方公共服务的效力。在政府公共服务体系的建立过程中,强调政府的公共服务职能以及公共服务能力的提升,并不意味着一定要扩大政府规模和增加政府财政开支,政府事事躬躬,直接进行公共服务的生产和供给。政府应扮演“掌舵者”而非“划桨者”的角色,让市场与非政府部门积极参与公共产品和公共服务的生产和供给。将提供公共产品,改善公共服务职能建立在市场、社会和政府自身理念的变革之上。所以民族自治地方政府在自身财力不足的情况下,可以积极在公共服务领域引入竞争,积极培育和发挥非政府组织的作用,灵活运用自治机关享有的自治权和一定的优惠政策,有效提供公共服务,实现公共服务体系由一元结构向多元结构的转变。

第四,民族自治地区公共服务体系的完善应以基础性公共服务的建设为重点,实现公共服务人人共享的目标。政府公共服务实际上是一种社会收入分配的制度安排,是一种对整体社会利益结构的合理调节和对社会利益的公平分配,因而,政府公共服务的分配原则应该符合公平、正义的原则,在利益分配上符合“最少受惠者的最大利益”原则。<sup>①</sup>我国长期以来对民族地区投入少,建设少,基础设施欠账多,所以民族自治地区公共服务体系的

<sup>①</sup> 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第215页。

完善,必须大力加强对基础性公共服务设施的投入,保证民族自治地区公民基本的享有义务教育、医疗保健、最低生活保障、环境保护的权利,使公共服务体系的完善真正能够达到消灭地区差别,城乡差别,民族差别,达到人人共享,人人平等的目标。为此,必须重新定位政府的财政职能,特别是公共财政职能。既然是公共财政,就必须专司公共服务,不仅要惠及城市、而且要覆盖农村;不仅要支持东部,而且要照顾西部,不仅要惠及汉族聚居区,更要惠及民族地区,改变公共财政对民族地区公共服务投入少,欠账多的状况。

## 2. 完善民族自治地区公共服务体系的基本原则

民族自治地区作为我国政府公共服务体系最薄弱的环节,虽然西部大开发战略实施之后,经济增长开始提速,但公共服务并没有与经济同步发展,加之民族自治地区历史上欠账较多,难以满足公共服务需求增长之需,这就更加重了民族区域自治地区与全国其他发达地区的差距。所以必须确立民族区域自治地区公共服务体系建立的原则,明确政府向自治地区公众提供公共服务文化教育、公共卫生、社会保障、就业、脱贫、社会安全、公共交通、基础设施等方面的责任与义务,使民族自治地区公共服务体系建立在科学的基础之上。公共服务体系建构的原则应是决定公共服务制度、运行方式的根本指导思想。根据世界上一些公共服务体系完备国家的经验,公共服务体系原则的确立应立足于本国或本地区的基本国情、经济、政治、法律等因素,以确保公共服务体系与市场经济制度、该国基本国情或该地区经济发展状况相互协调和适应。

在民族自治地区公共服务严重缺失的情况下,公共服务体系创新实际上是公共服务职能“再造”的过程,唯有“再造”才能使政府应有的职能得以恢复和完善。但民族自治地区公共服务体系再造不是简单地工作程序和工作方法上的改良,而是要从当地经济发展、政府理念、体制上进行创新。根据目前我国公共服务改革的总体要求以及民族自治地区政治、经济、文化发展的实际情况,建立和完善民族自治地区公共服务体系应坚持以下几个主

要的原则:

第一,公共服务体系的建立应坚持与民族自治地区经济发展状况相协调的原则。从西方许多国家公共服务的经验来看,公共服务体系与水平的建立和完善应与该国或该地区经济发展水平相一致。如果只顾及公共服务体系的完善而不考虑经济水平的有限性,势必导致政府财政负担加重,甚至力不从心,还有可能出现政府信任危机;反之,如果只顾及经济发展,政府始终存在强烈的经济“政绩”冲动,经济当前,GDP至上,忽视公共服务体系的创新,民众的幸福生活只能是一句空话。所以民族地区公共服务体系的建设要坚持尽力而为,量力而行,集中财力,突出重点的方针。在财力有限的情况下,每年集中人、财、物,突出重点办实事,既不急于求成,也不搞形象工程,确保资金合理使用,让民族地区群众满意。总之,公共服务体系的建立应与经济发展水平相适应是必须强调和牢记的内容。基本做法是公共服务不能太落后于经济发展水平,也不能太超前于经济发展水平,防治任何一边倒的现象。

第二,公共服务体系的建立应坚持民俗性原则。在民族自治地区,各少数民族在自身成长和发展过程中,在服饰、生产、娱乐、礼仪等方面逐渐形成了广为流传的喜好、风俗、习惯和禁忌,不同程度上反映着民族的生活方式、历史传统和心理情感,这是民族特点的一个不可忽视的方面。所以在民族自治地区公共服务体系的建构中,必须充分考虑到民族自治地区不同民族的风俗习惯,在提供公共产品和公共服务时尊重各民族公众的风俗习惯,如提供适当的资金资助民族产业的发展,发展民族语言文字类的报纸、期刊、杂志等,以满足民族地区特殊的文化需求,对于具有特色的民族习惯,绝不能横加指责和干涉,甚至做出有辱民族风俗习惯的行为。

第三,公共服务体系的建立应坚持效率与公平的原则。根据世界上发达国家的经验,在经济发展之初,可以牺牲一部分公平取得效率的提高,但在发展到一定阶段之后,社会出现的不公平现象会严重制约经济的发展,如果不进行适当平衡,甚至还会带来灾难性的后果。而且总体上来说,公共服务供给大都具有非营利性的特征。政府公共财政投入在未来仍然是公共服

务生产和供给资金的主要来源。因此,一定要充分考虑国家财政的可承载度和政府资金投入的能力。在量入为出的原则下考虑公共服务设施建设和投入,避免资源的闲置和浪费。政府投入要注重经济效益与社会效益,短期利益与长期利益的有机结合。由于“在一个确立了公民在法律政治上平等的社会,旧制度的等级制和特权不可能存在,个人有平等的发展机会,因此平等的第三层含义是机会平等,每个人有选择同样的生活方式和同样的手段去追求财富的同等权利”。<sup>①</sup> 所以民族地区的社会公众可以通过开放而平等的渠道与路径,表达其对公共服务的认定和要求。政府也必须为社会公众提供同等的接触和享受公共服务的机会。而民族自治地区地区由于自身的政治、经济、地理等因素的影响,在公共服务的发展和供给上远远滞后于东部地区。坚持基本公共服务公平发展的方向,就必须打破公共服务供给在资源配置上的不均衡,缩小城乡之间、地区之间资源配置的巨大差距以及享有资源配置的阶层差异,实现全国各地的均衡发展,保证社会的高度和谐统一。总之,民族自治地区公共服务供给既要着眼于公共服务供给的效率,又要重视公共服务的公平,这是建立公共服务体系的应有之路。

第四,公共服务体系的建立应坚持以人为本的原则。“为公共问题提供公平的解决方案,这不只是意味着要为所有的人提供同样的服务,而且意味着要为那些更需要服务的人们提供更高层次的服务。”<sup>②</sup> 以人为本不仅是一种价值追求,也是一种政府服务的应有取向。民族地区公共服务的主体是社会公众,目标是不断满足当地人们日益增长的公共服务需求。人作为公共服务存在和发展的基础和动力,就要求公共服务供给中必须把以人为本、保障和维护公民的基本权利作为公共服务的出发点,时时关注民生、反映民意、凝聚民心、符合民意,提供多样化的公共物品和公共服务。如果公共服务不能以人为本和贴近大众,切实维护和保障公民权利就成为空中楼阁。总之,“以人为本”提供公共服务既是尊重公民权利的表现,也是促进政府

① 《思想与社会》编委会:《托克维尔:民主的政治科学》,三联书店2006年版,第35页。

② [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第37页。

公共服务职能的重要路径。

第五,公共服务体系的建立应坚持普遍性与最低保障的原则。民族自治地区公共服务体系应该涵盖民族自治地区的所有公众,为所有公众提供最低生存保障,使其都能够获得维持生存所必须的基本条件。所以要实现十六届六中全会提出的“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”的目标任务,必须加强民族自治地区社会保障制度改革步伐,致力于基本医疗保障、基本教育服务、基本收入保障、基本养老保障是民族自治地区政府应该努力的根本方向。

第六,公共服务体系的建立应坚持政府、市场、第三部门与公民共同参与的原则。由于公共物品和公共服务的公共性,决定了政府是必然的供给主体。但是由于民族自治地区受经济发展和财力的限制,在政府不能完全提供公共服务的时候,政府应逐步将市场机制和第三部门的力量引入公共服务领域,用市场和社会的力量来弥补政府公共服务中的不足。增强政府公务员的服务意识和理念,既发挥政府在公共服务中的主导作用,又要发挥社会互助和个人参与服务的积极性,形成公共服务由政府、市场、第三部门与公民共同参与的局面。

第七,公共服务体系的建立应坚持各少数民族完全平等的原则。在民族自治地区,除了占主体力量的少数民族之外,还有许多的数量较少的少数民族,他们由于人口数量少,大多在更为边缘的地方居住和生活,公共服务的基础条件更为简陋和缺失。政府公共服务体系的建立应坚持共同奋斗和共同繁荣发展的新时期民族政策,必须对所有民族平等开放,包括任何少数民族。民族自治地区的所有公民都应该被公平地赋予同等地享受公共服务的法权利,每一个符合法定条件的公民享受公共服务权利和救济的过程中都应受到平等对待。加大对民族自治地区公共服务的投资力度,服务遍及所有的民众,是公共服务体系建立过程中不可忽视的重要原则。

“在中国独特的国情下,在确定政府公共服务供给战略时,要考虑到四个方面的关系:政府提供公共产品与社会参与提供公共产品的关系;教育科技公共支出与转移支付的关系;社会保障水平与覆盖面的关系;社会公平与

经济效率的关系。”<sup>①</sup>同理,在确定民族自治地区公共服务的模式时,也有几个方面的重要因素需要考虑。首先,在民族自治地方政府公共供给的中长期模式中,必须保证公共物品与公共服务供给的制度化,不断提高政府的“公共性”。与一般地方政府一样,民族自治地方政府应具有公共性,主要体现在“公共管理主体即公共部门的‘公共性’,管理手段即公共权力的‘公共性’,价值观即公平、正义的‘公共性’,管理目标即公共利益的‘公共性’等4个方面”。<sup>②</sup>其次,考虑到民族自治地区经济和财政的实际状况,国家对经济的直接干预要以科技投入和补贴为主,对公平的关注要以教育投入为主,从而提高政府公共服务的水平。“人口总量、就业人口总量、老龄人口总量的生存问题与经济增长的发展问题,应该统一到‘科教优先、兼顾转移支付’‘科教优先’的公共财政模式上来。”<sup>③</sup>第三,在民族自治地区公共服务供给的中长期模式中,必须加大经常性转移支出的比重,降低资本支出的比重。第四,在政府公共供给的中长期模式中,国家和民族自治区政府要从实际的财政状况出发,综合安排公共资源与社会资源,在加大公共资源投入的同时,积极利用社会资源提供公共产品和服务,建立社会多元供给的公共服务体系。

具体来说,民族自治地区政府公共服务的模式,首先应坚持社会性公共服务支出为主的财政支出模式。从公共支出的领域来划分,公共财政可以分为经济性公共支出和社会性公共支出两大类。经济性公共支出是政府为促进经济发展而直接进行各种经济投资的支出;社会性公共支出是指政府通过转移支付对教育、社会保障、公共医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会性公共服务的支出。也就是要做到“一要吃饭,二要建设”的目的。但是随着社会的发展,政府公共财政的支出逐步向社会性公共支出转移,加强和完善社会保障制度,增加对公众生育、教育、养老等公共服务方面。目前民族自治地区由于经济发展比较落后,政府公共支出当然还带有浓厚的“建设财

① 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第172页。

② 王乐夫:《论公共行政与公共管理的区别与互动》,《公共行政》2003年第2期。

③ 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第172页。

政”的特点,公共支出中的相当部分被运用于政府没有比较优势的用途上,过多进入那些本应该由市场力量发挥主要作用的竞争性和盈利性领域,如电信、电力、石油等一切可以市场化运营的自然垄断领域。根据我国政府公共服务支出的发展趋势,在民族自治地区也应逐渐降低经济性服务支出,增加对教育、社会保障、科技文教、环境保护等社会性公共服务的支出,使社会性公共服务支出成为政府公共服务支出的主体。

其次,要坚持“科教优先”的公共服务增长模式。由于科学技术是第一生产力,特别是从民族自治地区的发展来看,教育发展落后,人力资本匮乏是制约其经济和社会发展的重要因素。在民族自治地区,由于就业政策和市场冲击等诸多原因,不仅外地人才进不来,就是本地培养的人才也不愿回乡服务,甚至民族自治地区正在使用的一些骨干人才也想离开,教育、卫生、农技等方面的专业人才目前在民族自治地区严重缺乏。研究表明,政府增长的主要来源并不是资本的积累,而是全要素生产率(TFP)的增长,而TFP的增长只有在人力资本迅速深化和广化的基础上才能实现。所以,政府一方面要进一步进行大学生志愿西部计划,为西部民族自治地区的发展培养大量的人才,另一方面加大财政对教育、科技和农业的投入,资助基础科学的研究,以科技促发展。

再次,要坚持“广覆盖、低水平、兼顾公平与效率”的公共服务消费模式。在民族自治地区,由于受公共支出总量和公共支出结构的限制,在政府公共服务职能发展过程中,不可能采取高水平的公共服务消费模式,而应该采取“广覆盖、低水平、兼顾公平与效率”的公共服务消费模式。这一公共服务消费模式的基本特点是:在保障最低生活保障、初级卫生保健、义务教育的基础上,以保护贫弱者为重点,扩大公共服务的覆盖面,使人人都享有基本公共服务,从而在促进经济增长的同时达到社会公正的效力。主要做法是以最低生活保障为底线,平等保障每一个人的生存权利;实行就业优先战略,将促进就业、保障公平作为政府公共服务的首要原则。要坚持“生存先于享受”的原则,优先保障人们的生存需要;统筹城乡公共服务,改变城乡二元保障机制,使农民享有平等的基本公共服务;要贯彻“自助先于公

助”的原则,将社会保障与个人贡献挂钩;针对民族地区发展不均衡的特点,可以鼓励有条件的民族自治地区先建立起完善和覆盖面广的公共服务。<sup>①</sup>

最后,要坚持和逐步推进“多元供给”的公共服务供给模式。公共服务的多元供给措施,主要是利用政府、社会和市场的力量来提供公共服务,对我国民族自治地区来说,一方面随着社会主义市场经济体制的不断完善和政府职能转变的不断深入,民族自治地区的市场经济体制已经基本发育成熟,在促进市场竞争,参与提供公共服务方面已经具有了一定的能力。另一方面随着政府改革和社会的发展,非政府组织的力量在一定程度上不断成长,社区和公民社会已经形成一定的力量。因此建立政府与其他公共治理主体共同提供公共服务的多元供给模式,既有必要性又具有可行性。

## (二)服务型政府的建立与民族自治地区公共服务的供给

为社会提供公共服务作为一种基本的理念和价值追求,是现代政府的基本职责。由于历史的、文化的和地理等方面的因素,我国民族自治地区大多集“老、少、边、穷”于一体,客观上更需要民族自治地区政府把为社会、为公众提供更好的公共产品和公共服务当作政府存在、运行和发展的基本宗旨。也就是说,要提高民族自治地区公共服务供给的效率和效能,根本的途径就是要大力加强民族自治地区公共服务型政府的建构,以服务型政府的理念来进行当地公共服务的供给。

### 1. 服务型政府的理论依据与价值理念

以珍妮特·V.登哈特和罗伯特·B.登哈特为代表人物的新公共服务理论,为政府管理提出了一个全新的管理模式和管理理念。他们提出公共

<sup>①</sup> 李军鹏:《公共服务型政府》,北京大学出版社2004年版,第175页。

行政是以服务为宗旨的,指出政府或政府官员的首要任务是帮助公民明确表达并实现其公共利益,而不是试图去控制或驾驭社会,即“服务而非掌舵”。新公共服务强调的是一种以公民为服务对象,政府公共管理多元主体、多元参与,以尊重公民权、实现公共利益为目标,社会协调运作的综合治理模式。这一理论的提出为我国现阶段公共服务型政府的建立提供了强有力的理论支持,具体来说,建立在民主社会的公民权理论、社区和公民社会的模型、组织人本主义和组织对话理论基础之上的新公共服务理论主要包括以下几个方面的基本观点<sup>①</sup>:

(1)政府的职能是服务,而不是掌舵。公务员日益重要的角色就是要帮助公民表达和实现他们的公共利益,而非试图通过控制或“掌舵”使社会朝着新的方向发展。现代政府的作用在于与私营及非营利组织一起,为社会所面临的问题寻找良好的治理策略。(2)服务于公民,而不是服务于顾客。新公共服务理论认为,公共管理者不仅要关注顾客的需求,而且更要把服务对象看作是具有公民权的公民,并且要在公民之间建立对话和合作。(3)公共利益是目标而非副产品。公共行政官员必须建立集体的、共享的公共利益观念,这个目标不是要在个人选择的驱使下找到快速解决问题的方案,而是要创造共享利益和共同责任。(4)重视公民权胜过重视企业家精神。新公共服务理论认为,与那些试图将公共资金视为已有的企业管理者相比,乐于为社会做出贡献的公务员和公民能更好地促进公共利益和公共服务。所以公共行政官员不仅要分享权力,通过人民来工作,通过中介服务来解决公共问题,而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责的参与者,而非企业家。(5)在思想上要具有战略性,在行动上要具有民主性。满足公共需要的政策和项目可以通过集体的努力和合作过程得到最有效并且最负责任的实施。(6)承担责任并不简单。公务员不仅应该关注市场,而且还应关注法令和宪法、社区价值观、政治规范、职业标准以及公民

<sup>①</sup> [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第40页。

利益。(7)重视人而不只是重视效率。如果公共组织及其所参与的网络能够以对所有人的尊重为基础,通过合作和分享领导权的过程来运作的话,那么从长远的观点来看,它们就更有可能会获得成功。

目前,新公共服务理论对现阶段公共服务型政府的建立具有重要的作用和意义。首先,新公共服务理论为政府能为公民提供良好的服务,提供了重要的理论依据。党的十六届三中全会和十届全国人大二次会议通过的政府工作报告都明确的指出,各级政府要全面履行职能,在继续搞好经济调节,加强市场监管的同时,更应注重履行社会管理和公共服务职能,提高政府的公共服务水平,促进经济发展和社会进步协调一致,促进中国公共行政系统由传统型向现代公共服务转变。由于新公共服务理论明确提出了政府的职能在于服务,并明确提出其服务的对象是公民,对人的重视胜过对生产率的重视,充分体现了现阶段“以人为本”的公共服务理念。其次,新公共服务理论适合于建设服务型政府的目标。温家宝总理曾提出“强化公共服务的职能就是提供公共产品和服务,包括加强城乡公共设施建设,发展社会就业,社会保障服务和教育、科技、文化、卫生体育等公共事业,发布公共信息等,为社会公众生活和参与社会经济、政治文化活动提供保障和创造条件,努力建设服务型政府”。<sup>①</sup> 第三,新公共服务理论为政府职能的转变指明了方向。“公共利益是目标而非副产品”,“重视人,而不只是重视生产率”<sup>②</sup>的原则,可以改变政府部门过多地注重 GDP 的增长,忽视政府的公共服务职能的作法。过去在公共资源的分配过程中,主要向经济建设领域内倾斜,挤占政府有限的公共资源,以致于使政府的公共服务职能出现了错位乃至缺位。为此,在新阶段必须加大公共服务供给的力度,实现政府职能转型,切实把政府工作重点转变到提供基本公共产品和有效的公共服务上来,以解决公共服务方面所存在的严重失衡问题。

<sup>①</sup> 温家宝:《提高认识,统一思想,牢固树立和认真落实科学发展观》,《人民日报》2004年3月1日。

<sup>②</sup> [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第40~41页。

所以服务型政府就是指“在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”<sup>①</sup>。具体来说服务型政府的价值理念主要有以下几个方面:

第一,服务型政府是以人本主义为导向。政府管理中强调以人为本,古代的治世明君就十分重视。从春秋时期齐国相国管仲首用“以人为本”开始,到唐太宗的“以民为本”再到我们党目前提出“以人为本”,充分说明政府以人、以民为本治理的重要性。“以人为本”就是以实现社会公众的根本利益和意愿作为全部公共事务的出发点,以人民群众的满意为公共服务的目标。所以服务型政府就是把增进和维护公民利益作为制定政策的起点和依据,真正做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的政府服务理念。人本主义“能够出现创造性和对话;感情的共鸣和尊重,不仅使团体和组织能够更加有效、负责地应对环境的复杂性,而且有助于个人的成长和发展”。<sup>②</sup>

第二,服务型政府受法律和制度规引。根据契约理论,政府是公民间契约的产物,它在本质上是一种为公民和社会共同利益服务的组织。卢梭曾提出了著名的人民主权原则,认为民主就是人民大众享有国家权力。“行政权力的受托者绝不是人民的主人,而是人民的官吏;只要人民愿意就可以委托他们,也可以撤换他们。”<sup>③</sup>所以作为代理人的政府在行使权力的过程中,理所当然要对作为委托人的人民负责,提供社会公众所需的一切服务,但这一切都是建立在法律和制度的基础之上的,没有法律的保障,服务型政府只能是一句空话,人民的权力根本无法得以保障。所以服务型政府在提供公共服务时必须遵守法律和制度的规定,依法对社会公共事务进行治理,都要

① 刘熙瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府的目标选择》,《中国行政管理》2002年第7期。

② [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》,中国人民大学出版社2004年版,第36页。

③ [法]卢梭:《社会契约论》,商务印书馆1980年版,第23页。

在法律和制度的框架之内行事,杜绝一切人之的行为,政府在公共服务的供给中真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

第三,服务型政府是以为公众提供公共服务为宗旨。由于政府是人民权力行使的客体,公民是社会的主人,所以服务型政府应该把提供公共服务作为政府的重要职责,包括为各种市场主体提供良好的发展环境与平等竞争的条件,为社会提供安全和公共产品,为劳动者提供就业机会和社会保障服务等。同时政府公务人员与公民之间的关系由统治者与被统治者,管理者与被管理者的关系变成了公共服务的供给者和接受者的关系,政府以及公务员日益重要的角色就是要帮助公民表达并满足他们共同的利益需求,而不是试图通过控制或“掌舵”使社会朝着新的方向发展。正如亨利所言:“……政府有义务为那些遭受不公的人提供一个特殊就会发展。如果这样会伴随某些公共服务规则的让步,则就让它放手去做吧。”<sup>①</sup>

第四,服务型政府兼具弹性化。“弹性化政府是指政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战。”<sup>②</sup>特别在“小政府、大社会”的治理理念下,政府的规模可以根据社会的需要时刻处于灵活变动状态,以最少的成本和投入,取得较大公共服务效率和效能。特别是政府在缩减公共部门和公共财政的压力之下,可以考虑利用越来越多的非政府组织和半政府组织开展工作。尽管这些组织的结构不很正式且编制较少,但它们既能保持组织弹性也可以提供有效的公共服务。

第五,服务型政府具有透明性。政务公开透明是建立服务型政府的前提条件。首先,通过公开与透明,可以使政府的信息及时通过各种传媒为公民所知晓,以便公民能够有效地参与自己利益相关的活动,表达自己的愿望和要求,并对政府及其官员的行为实施有效的监督。其次,通过公开与透明,不但可以减少政府与服务对象之间的信息不对称,而且可以减少政府公职人员贪污腐败的可能性。公民到政府机构办事,各种程序、表格及要求一

① [美]尼古拉斯·亨利:《公共行政与公共事务》(第八版),中国人民大学出版社2002年版,第700页。

② [美]盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第87页。

目了然,使企业与公民到政府办事都无须看脸色、托关系,彻底改变过去“门难进、脸难看、话难听、事难办”的局面。透明的政府行政主要有以下几个方面:一是法律政策的公开透明。要使立法活动、法律条款和政策及时为公民所知晓,以便公民能够有效地参与政府的活动,表达自己的愿望和要求,并对政府管理过程进行有效的监督。二是行政主体的公开透明。这样既可以方便行政相对人顺利地找到与自身利益相关的主体,提高政府机关办事的效率,而且又可以更好地实现社会的有序协调发展。三是行政程序的公开透明。依法制定的行政程序必须公开透明,只有公开予以公布的政府行政程序,才具有确定力、执行力和约束力。四是办事结果的公开透明。在行政机关具有一定的行政裁量自由权的情况下,公开办事结果,才能做到同人同事同结果,才能做到公平与公正。<sup>①</sup>

最后,服务型政府在提供公共服务时的竞争性。“竞争是促进革新的永恒动力,而政府通常是缺乏这种动力的。”<sup>②</sup>建立服务型政府就是为了能够通过各种形式引入竞争机制,提供给公众满意的公共服务,并通过各种竞争性的服务来获得社会公众的信任,改善政府管理。服务型政府的这种竞争性在公共服务的供给中可以通过不同的制度安排得以体现。如下表所示:

表6 “公共”服务提供的制度安排

生产者	安排者	
	公共部门	私人部门
公共部门	政府服务 政府间协议	政府出售
私人部门	合同承包 特许经营 补助	自由市场 志愿服务 自我服务 凭单制

资料来源:[美]E. S. 萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社2002年版,第70页。

① 周晓丽:《21世纪政府施政的十大理念》,《党政论坛》2006年第2期。  
② [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒:《改革政府:企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社1996年版,第71页。

## 2. 民族自治地区公共服务供给的特殊性及其存在的问题

民族自治地区由于地理、经济、政治以及文化环境的特殊性,政府在提供公共服务是应该给予充分的考虑,才能保证民族自治政府提供公共服务时的水平和质量。首先是自然地理条件的限制。在我国,民族自治地区大多属于边远地区,区位优势欠缺,交通极不便,信息闭塞。长期以来,因为交通运输等基础公共服务设施供给不足,致使资金、技术、人才难以引进,这在一定程度上加重了民族自治地区政府提供公共服务的难度。其次是经济环境的影响。主要表现在财政供给能力的不足。民族自治地区财政总量小,税源少,财政自给率低。总额为 60.54 亿元的财政转移支付相对于民族自治地方 506.25 亿元的财政赤字而言无疑是杯水车薪,在公务员财政工资都难以支付的情况下,何谈高效公共服务的供给?三是政治制度方面的特殊规定。我国民族区域自治法规定,民族自治地方的自治机关享有教育、科技、卫生、文化等方面的自治权。这实际上是为民族自治政府发展社会事业和提供公共服务赋予了一定的特权,但是由于自治权没有得到有效的贯彻落实,直接影响到公共服务的实际供给水平。最后是文化方面的特殊性。民族自治地区的社会公众由于长期生活在相对闭塞的地理环境中,以落后的生产方式从大自然中获得生活资料,形成一种温饱即安、自我满足、溺于现状的思想观念及竞争意识淡薄、积累和再生产意识缺乏、相信神或其他超人的力量、从商可耻、平均主义等非市场经济的观念;多年来的“输血”式照顾、“撒胡椒面”式的救济政策以及传统“全能政府”模式,在一定程度上也助长了“等、靠、要”的惰性思想,缺乏公共服务享受中的个人责任意识 and 家庭责任观念,不利于建立国家—单位(地方)—家庭(个人)三位一体的公共服务制度模式。另外在我国,大部分少数民族都有自己的宗教、传统节日和生活习惯,受这些因素的长期影响,少数民族群众会有一些特殊的公共需

求。<sup>①</sup> 总之,民族自治地方文化环境的民族性和多样性要求政府在公共服务供给方式上的多样性和灵活性。

现阶段,民族自治地区公共服务供给中存在的问题是多方面的,但是如果从政府自身的视角来看,主要表现在以下几个方面:一是政府公共服务供给的机制不健全。一方面是没有把公共服务的供给纳入法制化、制度化的轨道,造成某些领域公共服务供求失衡,在供给中存在着空缺和不足;另一方面政府公共服务供给中缺少监督机制,对政府提供的公共服务是否及时到位,缺少社会公众的监督和参与,致使某些公共服务的供给处于形式主义的状态。二是政府公共服务供给的方式单一。在民族自治地区,由于长期受计划经济体制的影响和制约,公共服务的供给,几乎完全是倚重于政府。另外,由于市场和非政府组织发育的非完备性,缺乏公共服务市场化和社会化改革的思想理念、意识和条件,所以计划色彩较浓,政府在公共服务方面垄断的现象还较普遍,绝大多数公共服务仍旧由政府生产、政府提供,在公共服务的供给中还没有形成多元化的供给机制。三是政府公共服务决策中自治地区公众的参与性不足。公众参与性的缺失,主要有两方面的原因,一方面是由于公众自身参与能力的缺失。在民族自治地区,由于教育的落后,使许多公众上学难,受教育少,不能接受新观念,权利意识不强,在缺少表达途径和渠道的情况下,根本无法把自己的意愿进行传达。另一方面,政府公务人员的行政行为缺少公开和透明,官本位色彩浓厚,不根据实际情况,只按照自己的意愿行事,公共服务供给中脱离实际,不能满足公众需要。最后政府提供公共服务时对民族自治地区公共服务的特殊性认识的缺失。民族自治地区由于民族众多,各个民族又都具有不同的风俗习惯、宗教信仰和民族文化等,而政府在提供公共服务时由于受外部环境的影响,只注重共性的东西,而忽视不同民族对公共服务供给的不同要求。

<sup>①</sup> 王胜章:《加强民族自治地方政府公共服务建设需要主义的几个问题》,《云南行政学院学报》2006年第3期。

### 3. 提高民族自治地区政府公共服务效率的路径选择

提高民族自治地区公共服务的效率,最重要的是要用服务型政府的理念来对民族自治地区政府进行重塑。由于公共服务供给的主体主要是政府,如果政府及其公务人员缺乏服务意识和人本思想,政府行政缺少法治和透明,政府服务供给缺少弹性和竞争,政府公共财政支付体系不健全,要提高政府公共服务的效率就如同空中楼阁。

首先,服务型政府的理念为民族地区公共服务的供给指明了行为原则。由于服务型政府坚持以人为本的理念,从社会公众的根本利益出发谋求和促进社会的发展和进步,以实现社会公众的政治、经济和文化权利为目标,以人民群众的根本意愿作为全部公共行政活动的出发点,所以能够从实际情况出发考虑民族自治地方公众的各项需求。其次法治理念为民族自治地区政府及其公务员提供公共服务建立了相应的法律框架。法律的规制和约束可以使公共行政人员全心全意的投入到为社会公共服务中去,为他们有效的提供公共服务给予压力,这样不仅保证了公共服务的顺利提供,同时也是公民权利获取的根本保证。第三,透明性可以使自治地区的公众更好的了解政府公共服务的导向,对于自己不需要的服务,可以及时的进行回应和反馈,从而获得相对满意的公共服务。第四,为公民服务的理念,可以使政府及其公务员对自己服务的对象有一个更加清晰的认识,时时刻刻把为公民而不是为个人服务当作自己的目标,避免服务对象的偏差。最后,弹性化和竞争性的理念促使政府反思自己公共服务供给中的不足,并根据实际情况转变公共服务供给的方式和渠道,这样对公共服务效率的提高将起到极大的作用。

那么,针对民族自治地区的实际情况,如何通过服务型政府的建立来提高公共服务的效率呢?

首先,要提高民族自治政府公务员的素质和服务理念。公务员作为人民的公仆和公共服务过程中的主导力量,其自身素质和理念直接影响着服务型政府的建构和公共服务供给的效率。特别是在民族自治地区,绝大多

数公共事务的管理者都是少数民族干部,他们自身素质成为影响政府公共服务供给的重要因素。相对来说,民族自治地区干部的文化水平、管理能力还比较低,特别是有的少数民族干部面对国家利益和民族利益冲突时,往往倾向于本民族的利益,而置国家的整体利益于不顾,这都会影响民族自治地区公共服务的整体供给水平,造成公共服务中的矛盾和偏差。另外,有的民族干部想问题,做决策、办事情不是从人民群众的根本利益出发,而是从自己片面的政绩出发和保住官位的立场出发,对国家制定的政策采取硬顶、软拖、消极观望等态度。这一方面要求民族自治地区政府依托地方高校、党校系统等对政府公务员进行系统的专业学习、业务培训、素质教育,培养一批业务上过硬,富于创新和开拓进取精神,服务意识强的高素质政府公共服务主体。使他们能够摆正自己的位置,在管理方式上实现由“管”字当头转向“服务为本”,强化“管理即服务”的意识,在管理理念上实现由“官本位”转向“民本位”,强化“服务是政府天职”的意识,真正实现“执政为民”的思想和“以人为本,依法行政”的服务理念。另一方面也要求民族自治政府各部门在服务规则、管理方式、服务程序作出相应的调整。在具体规则方面,政府部门要注重提高服务的质量和效率,特别要强调公开性和透明性;在管理方式方面,政府部门应趋向于协商、解释和说服,注重政府与企业,政府与公民之间的互动;在服务程序方面,注重快捷性、规范性和可持续性。只有这样,才能更好体现政府以人为本的公共服务精神和施政理念。

其次,要用竞争理念重塑民族自治地区政府,实现公共服务主体的多元化。对于公共物品和公共服务的供给是政府的天然职能,但是民族地区公共服务的供给除了要依靠政府自身,还要发展社会的治理能力。也就是说要将激励机制、竞争机制引入到政府公共服务中来,建立一个竞争性的政府。因为竞争是提高政府公共服务质量和效率的“催化剂”。“一个竞争性官僚制看上去会比韦伯(Weber)所描述的官僚制少些秩序,但也比冯·米瑟斯(Von Mises)、图洛克(Tullock)和帕金森(Parkinson)所描述的官僚制少

些压迫性、政治性和无效率。”<sup>①</sup>所以在民族地区公共服务中“部分地利用营利性或非营利性私人企业的资源来提供公共服务,将是非常有价值的,不管官僚机构或者政治制度是否因此而发生显著改变,利用私人企业的资源来供给公共服务的主要价值,是削弱官僚机构供给公共服务的垄断权力……”<sup>②</sup>。在民族地区服务型政府建设和创新的过程中,适当地吸纳政府以外的市场主体、社会主体积极参与政府公共服务活动,如支持民营资本积极参与民族自治地区供水、供气、供热、公共交通、污水处理等市政公用事业和基础设施的投资、建设与运营,政府支持、引导和规范非政府组织投资教科文卫等社会事业领域。打破政府作为公共服务唯一主体的治理模式,通过“多样化安排”(multiple arrangements)、“混合式安排”(hybrid arrangements)和“局部安排”(partial arrangements)来实现公共服务主体的多元化。

再次,建构公民公共服务供给和需求的表达参与机制,提高公共服务供给的有效性。目前民族自治地区公共服务的供给仍然属于政府主导型、强制性的供给,在这种供给体制下少数民族地区的广大公众根本无法参与和表达自己对公共服务的真实需求,更谈不上对公共服务的利用和享受。因为“公共部门所提供的公共服务的质量在某种程度上取决于工作过程中的合作程度,而不是取决于政府员工个人提供的服务”,<sup>③</sup>所以一个真正有效率、有效能的公共服务计划需要公共服务对象的主动有效参与,而不只是服务对象的被动接受。“对于某些服务对象而言,参与对于成功地提供服务来说是相当重要的。”<sup>④</sup>为此重要的是培育民族自治地区群众参与公共服务决策的能力。我国经历了两千多年的封建统治,人们在大部分情况下缺少参

① [美]威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,中国青年出版社2004年版,第194页。

② [美]威廉姆·A·尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,中国青年出版社2004年版,第206页。

③ Walsh, K. Quality and Public Services. *Public Administration Review*, 1991. (69). pp. 503 ~ 504.

④ [美]盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,中国人民大学出版社2001年版,第65~66页。

与政治的愿望,常常希望出现“包青天”般的人物,这种思想传统已经深深扎根于民众的思想深处,抑止了社会公共空间和公民主体地位和作用的发挥。特别是在民族自治地区,由于教育落后,公民的文化和政治素质偏低,长期以来起控制作用的是长官意志、宗法势力或传统习俗,导致了民族自治地区公民的参与意识普遍更为低下。所以国家可以通过宣传教育的方式使民族自治地区的公众掌握一些切实可行的参与知识和技能,了解公共政策制定的程序和过程,了解通过何种途径来维护和实现自己的权利和利益,也使政府在监督之下更加有效的进行公共服务的供给。另外政府也可以通过便民手册的形式向少数民族公众公布:能够提供的公共服务的项目;公众使用这些服务的方法;遇到问题的求助、解决、投诉的方式和途径等等。

最后,加大国家对民族自治地区公共服务的财政支持力度,保证公共服务供给的可能性。高效合理的公共财政支撑体系,不仅是保证服务型政府运转的主要支柱,也是保障民族自治地区提供公共产品和公共服务的基础。一方面是因为民族自治地区公共服务成本偏高。与民族自治地区地理、文化、政治和经济的特殊性相一致,民族自治地区大多幅员辽阔,地广人稀,地处边陲,所以为他们提供单位公共物品和公共服务的成本必然要高于一般的地区。同时,许多民族自治地区地处高寒地带,气候恶劣,东西及南北跨度大,各种费用:如烤火费、取暖费、差旅费等开支也大;自然条件恶劣,国际和社会环境复杂,巩固边防稳定边疆的任务繁重,也相应地增加了财政支出。此外,对于少数民族特殊生活用品的生产和销售,政府也要给予相应的财政补助。这些必要而又特殊的支出,自然进一步加大了民族自治地方政府公共服务的成本。民族自治地方政府公共服务受财政能力弱和公共服务成本高的双重限制,影响了政府提供公共服务的数量与质量。这不仅要引起民族自治地方政府和省级政府的高度重视,中央政府更要给予高度关注。因此,在今后较长的时期内民族自治地方不但离不开上级政府特别是中央财政的支持,而且还需要中央财政的特殊照顾。其中主要的是通过规范的财政转移支付,加大对民族自治地区基本公共服务项目的支持力度,以补贴民族自治地区政府由于公共服务成本高造成的财政支差异。中央政府和省

级政府要通过一般性转移付、专项财政转移支付、民族优惠政策财政转移支付以及其他方式,充分考虑民族自治地方的公共服务支出成本差异,逐步加大对民族自治地方政府财转移支付力度。省级政府有关部门各种专项资金分配,应当向民族自治地方倾斜。<sup>①</sup> 由于国家自身的财政能力的有限性,政府要想提高公共服务供给的质量和效率,必须逐渐退出一般性竞争领域,重点集中在民族自治地区基础设施建设、生态环境保护以及科教文卫事业的发展上,那么,民族自治地区完备的公共财政支持体系建立将为政府开展有效性的公共服务起到决定性的作用。

民族自治地区公共服务的有效供给是现阶段我国服务型政府建设中的重要职责,如果服务型政府的建构和理念缺失,必然导致民族自治地区公共服务供给的低效率。为了促进我国社会的和谐稳定发展,民族自治地区政府必须用服务型政府的理念来指导自己的公共行政工作,为社会公众提供高效的公共物品和公共服务。

### (三) 民族自治地区公共服务体系创新和完善的战略选择

民族自治地区政府要保证自己公共服务职能的顺利实现,必须用战略的眼光来分析自身的优势和劣势,制定出适合民族自治地区发展的战略选择。即用战略管理的方法和技术来对公共服务的模式做出适当的选择。从战略过程的角度来看,战略管理指规划、执行追踪与控制组织战略的过程。从战略决策的视角,战略管理是将对组织未来发展产生冲击的内、外环节进行分析的活动;是将整体组织与其发生冲击的议题分析的活动;是关注组织目标以及发展方向的战略选择;是促进战略的有效执行。也就是说战略管理是管理者有意识的政策选择、发展能力、解释环境、以集中组织的努力,

<sup>①</sup> 王胜章:《加强民族自治地方政府公共服务建设需要主义的几个问题》,《云南行政学院学报》2006年第3期。

达成目标的行动或者是制定、实施和评价使组织能够达到目标的、跨功能决策的艺术或科学。目前对公共事务进行战略管理和规划的方法主要是SWOT分析的方法。SWOT分析是通过了解自己组织的优势 S(strength)与弱势 W(weakness),掌握外部机会 O(opportunity),规避威胁 T(threads),从而制定良好战略的方法。经过SWOT分析,一个组织可以有不同的战略匹配和选择:<sup>①</sup>

一是优势—机会(SO)战略。是一种发挥组织内部的优势而利用外部机会的战略。所有的组织者及管理者都期望可以利用自己的优势,并抓住外部环境所提供的机会。但是SO战略的实施是以WO、ST、或WT战略的采用为基础。

二是弱点—机会(WO)战略。WO战略的目标是利用外部机会来弥补内在的弱点。在采用这一战略的过程中,组织存在着外部机会,但内部存在着弱点,妨碍着外部机会的实现。

三是优势—威胁(ST)战略。ST战略是利用优势回避或减轻外部威胁的影响。

四是弱点—威胁(WT)战略。WT战略是一种旨在减少内部弱点同时规避外部环境威胁的防御性战略,一个面对大量外部威胁和具有许多内部弱点的组织的确处于不安全或不确定的境地。

根据SWOT分析的方法和框架,我国民族自治地区公共服务的优势、弱点、机会、威胁及其战略选择如下表所示:

<sup>①</sup> 张成福,党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第75页。

表 7

	<b>优势 - S</b>	<b>弱点 - W</b>
保持空白	1. 具有公共性和正外部性 2. 政府主导功能的存在和发挥 3. 产生规模效益	1. 垄断性 2. 成本与收益的分离性 3. 财政支持的不足和缺失 4. 政府公共服务能力的有限性 5. 市场发育的非完备性 6. 公务员服务理念、能力与素质的缺失
<b>机会 - O</b>	<b>SO 战略</b> (发挥优势, 利用机会) 发挥政府与财政的公共性, 实行政府职能和财政支出的公共化战略	<b>WO 战略</b> (利用机会, 克服弱点) 实现公共服务供给的多元化战略
<b>威胁 - T</b>	<b>ST 战略</b> (利用优势, 规避威胁) 发挥政府与财政的公共性, 实行政府职能和财政支出的公共化战略	<b>WT 战略</b> (减少弱点, 规避威胁) 实现公共服务供给的多元化战略

根据上面的分析, 民族自治地区公共服务创新和完善的战略主要在于:

第一, 推进中央和民族自治地方政府职能的转变, 发挥政府职能的公共性。根据《辞海》的解释, “公”的中文含义为“公共、共同”, 与“私”相对。《牛津高阶英汉双解词典》对“公共”的解释是 public, 是指“公众的、与公众有关的, 或为公众的、公用的、公共的(尤指由中央或地方政府提供的)”。<sup>①</sup> “公共”一词在古希腊中有两个来源, 一是来自希腊语的“pubes”或者“maturity”, 强调一个身体、情感或智力已经成熟的个人能够超出自身利益去理解并考虑他人的利益。二是来源于古希腊语“koinon”或“kom - ois”一词, 意思是关心。<sup>②</sup> 民族自治地方政府面对日益增长的公共服务压力和政府能力的有限性, 在民族地区公共服务领域, 政府职能的公共性战略的发挥, 就是要正确处理政府与市场的关系, 政府与公民的关系, 严格界定政府作用的领

① 《牛津高阶英汉双解词典》, 商务印书馆 1997 年版, 第 1196 页。

② [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》, 中国人民大学出版社 2003 年版, 第 18 页。

域和范围,将政府的作用严格限定在公共领域;在政府作用的领域以外,要充分发挥市场、第三部门以及公民个人的作用。

第二,在民族自治地区建立完备的公共财政体制,发挥民族自治地区财政的公共性职能。自从国家产生以后,社会事务就划分为公办和私办两大类,由国家和政府来办的事情是公办,也就是公事,财政是为国家或政府执行职能提供财力的,属于公办,自然具有公共性。国际经验表明,随着经济的发展和社会的进步,政府所提供的公共产品和公共服务的范围逐步扩大,自然公共财政支出的范围也要不断扩大。政府财政的发展方向到底如何转移呢?把生产投资型财政转变为公共服务型财政,建立可持续发展的公共财政体制是亟待解决的问题。具体来说,我国民族自治地区基础性公共服务的事权和财权划分的基本思路应该是<sup>①</sup>:首先从短期来看,可以对现行的税收返还政策进行适当的调整。由于民族自治地区一半以上的预算不得不由中央财政提供,因此解决民族地方政府财力紧张,县乡政府债务负担的基本思路必然是适当下方部分财权,将中央对地方税收返还、中央专项补贴等直接划入地方财政本级收入范围,以增加县级财政的可支配收入比例。其次,从中期来看,可以对转移支付制度进行适当的调整。由于承担基础性公共服务的县乡政府,即使在中央对地方税收返还、中央专项补贴等直接划入地方财政本级收入范围后仍然比较紧张。因此,必须进一步规范和调整自治区政府以下转移支付的力度。最后,从长期来看,可以允许自治区政府及其代理机构发行债券融资,但自治区政府在发行公债债券时必须经过中央政府相关部门的批准,以防止地方政府债务向中央财政无限转移。

第三,建立民族自治地区公共治理体制,实现公共服务的多元化战略。由于民族自治地区的公共服务长期以来都是由政府垄断进行,存在着效率低下,以及财政负担沉重,不能满足公众多样化的公共服务需求等问题。要提高政府公共服务的效率,必须打破政府一元供给公共物品和公共服务的

<sup>①</sup> 《我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究》,《经济参考研究》2005年第25期。

局面,实现公共服务供给的多元化战略。一方面,随着政府的逐步发育,政府可以尝试走市场化的道路,通过市场化来弥补政府公共服务供给效率低下和改善财力不足的状况。公共治理能力的提高是建立在社会组织发展的基础之上的,这就要求大力发展社会组织,培育第三部门的力量,补充政府失灵和市场失灵的两难困境,有效发挥其公益性。例如在义务教育方面,民族自治地区义务教育的溢出效应比较突出,自治区、自治州、自治县和自治乡的财政比较困难,需要中央政府介入。民族自治地区教师的工资可以实行全国统筹,学校基础设施由自治州、自治县和自治乡共同负责,自治区政府给与一定的协助。在公共卫生方面,由于其正负外部性都比较大。为保障公共卫生服务的有效及时,应明确分离医疗保健和公共卫生服务。对公共卫生服务,应主要由政府以及政府资助、鼓励、扶持的非赢利机构和中介组织来共同承担。要奉行市场优先,地方优先、上级辅助,事权与财权配套对称,以及多元化的公共卫生提供、融资和生产原则。





第二编

民族地区公共服务的实践



# 一、民族地区社会保障体系建设研究

## (一) 民族地区社会保障体系建设的基本情况

### 1. 民族地区社会保障研究的背景

民族地区社会保障作为一个议题提出来,是由于其本身的特殊性和我们对社会保障问题的研究状况所决定的。20世纪90年代以来,社会保障问题成为社会各界议论的热门话题之一,成为众多学科的研究课题,然而,从总体研究状况来看,研究的深度不够,没有重大的突破,一般处于对一些现象的描述上。具体来说,国内社会保障研究可以概括为“四多四少”。即:(1)研究城镇职工社会保障的多,而研究农村社会保障的少。(2)研究社会保险的多,而研究社会保障其他内容如:社会救济、社会福利、社会互助和优抚安置的少。(3)研究沿海城市和发达地区社会保障的多,而研究贫困地区和少数民族地区的少。(4)研究社会保障的形式、内容、手段的多,而研究社会保障立法和法律体系的少。

建立具有中国特色的、符合社会主义市场经济要求的新的社会保障体系,基本的前提就是要与我国的社会生产力发展水平和基本国情相适应。我国目前仍然是一个农业国家,农村人口占全国人口的绝对多数,农业地区的经济发展极不平衡,6500万人口至今没有解决温饱问题,城市与农村二元结构的状况,在21世纪也不会消失。民族地区人口因年老、疾病、丧失劳动能力或遭受重大自然灾害的袭击,生活失去基本保障时,从国家获得基本

保障是其基本权力之一。

显然,民族地区社会保障体系的建立,是不能与沿海城市和发达地区同步发展和一个模式的,这是由其特殊性所决定的。因此,研究中国社会保障问题时,必需将民族地区社会保障作为一个单独的议题提出来,纳入研究视野,绝不能只以城市或发达地区为“样本”。而且这样的研究结果也是没有普遍意义的,构建的社会保障体系也是不完备和残缺的。剥离开少数民族地区,事实上也不可能建立符合中国特点、具有中国特色的社会保障制度。

## 2. 研究的目的

### (1) 有利于促进民族地区经济社会协调

但据国家民委对少数民族地区农村贫困监测分析,2004年末少数民族贫困地区未解决温饱的绝对贫困人口为1245.6万人(人均纯收入低于668元),占全国47.7%,2003年占45%,2004年占的比例上升了2.7个百分点。

少数民族地区由于民族众多,民族差异性大,居民整体教育水平低,发展经济的压力大。没有少数民族地区人民的小康,就没有真正意义上的中国小康社会。构建和谐社会,保持经济社会的持久发展,必须关注民生。社会保障制度既可以说是整个市场经济运转的外部保障条件,也可以视为市场经济体制的组成部分。因此,加快少数民族和民族地区经济社会发展,是现阶段民族工作的主要任务。

### (2) 实现民族地区和谐发展的应有之义

社会保障实际上就是政府向国民提供的一种公共产品,少数民族地区的居民也应该是享有社会保障的主体。按照落实区域发展总体战略,促进区域协调发展的要求,如何在继续推进西部大开发的战略进程中,切实加快少数民族地区经济社会发展(包括边疆地区的发展、人口较少民族的发展、兴边富民等),推进西部地区工业化和城镇化健康发展,完善发达地区对西部地区的对口援助和互利互惠机制,促进西部地区资源优势向经济优势转变,逐步缩小东西部地区差距,为社会和谐创造坚实的物质基础和良好的社

会氛围。

### 3. 各民族地区社会保障体系建设进展

党的十一届三中全会以来,社会保障在民族地区受到各级政府的重视,首次被列入“七五”计划。伴随着20世纪80年代后改革开放的深度运行,社会保障开始有了全新的含义,它成为市场经济推进和民族地区经济发展的必然要求。1998年,九届全国人大根据社会经济发展和机构改革的要求,确定成立了劳动和社会保障部,建立统一的社会保障行政机构,统一管理全国的社会保障工作。民族贫困地区应围绕着“脱贫”,以此为契机,加快经济发展,早日脱贫致富,尽快建立和完善社会保障制度。近年来,民族地区社会保障事业得到了稳步推进,取得很大进展。

#### (1) 内蒙古自治区<sup>①</sup>

在自治区党委、政府的正确领导下,全区各级劳动保障部门紧紧围绕构建社会主义和谐社会,服从、服务于自治区改革发展稳定的大局,认真贯彻落实国家和自治区关于劳动保障工作的部署和要求,不断加大就业再就业工作力度,进一步完善社会保障体系,努力维护劳动者合法权益,劳动保障工作取得明显成效,实现了劳动保障事业发展“十一五”规划的良好开局。

##### ① 就业再就业

2006年全区城镇累计新就业人数33.5万人,全年城镇新增就业19.1万人,下岗失业人员再就业15.6万人,通过各种渠道安置就业困难对象5.0万人。年末全区城镇登记失业率为4.13%。全年共使用就业再就业资金7.3亿元,其中,劳动力市场建设资金0.6亿元,社保补贴2.8亿元,职业培训补贴0.6亿元,职业介绍补贴0.2亿元,岗位补贴0.8亿元,小额贷款贴息0.2亿元,特定政策补助1.6亿元,农民工就业服务费及其他0.5亿元。加大了小额担保贷款工作力度,2006年全区当年发放小额贷款2.6亿元,

<sup>①</sup> 本部分资料来源:内蒙古劳动和社会保障厅:《内蒙古自治区劳动和社会保障事业发展统计公报》,2006年。

比上年增长 0.6 亿元。坚持不懈地帮助困难群体就业,把“零就业家庭”就业援助工作放在更加突出位置,全年共帮助 7797 户、1.02 万名“零就业家庭”成员实现就业。

### ② 社会保险

2006 年末全区参加基本养老保险人数为 356.6 万人,比上年末增加 17.7 万人,其中,参保职工 265.5 万人,参保离退休人员 91.1 万人,分别比上年末增加 12.7 万人和 5.0 万人。

2007 年,自治区将投资 5.6 亿元用于公共卫生建设,进一步加强县、乡、村三级卫生机构房屋、设备和人员队伍建设,在 95 个旗县区全面推行新型农村合作医疗制度,使农牧民参合率力争达到 85% 以上。加快构建新型城市卫生服务体系,所有公立医疗机构将开设济困病房和门诊,困难的群众免收挂号费,减免 10% 以上药费和 20% 以上大型设备检查费。

### ③ 工伤、生育保险

工伤、生育保险制度改革进展顺利,截至 2006 年底,全区 12 个盟市全部启动工伤、生育保险,工伤、生育保险的参保人数分别达到 132.6 万人和 122.1 万人,分别比上年增加 26.0 万人和 16.4 万人。全年享受工伤保险待遇人数和享受生育保险待遇的人数分别为 0.7 万人和 2.1 万人次。

### ④ 失业保险

2004 年,《内蒙古自治区失业保险实施办法》颁布,成为指导自治区失业保险事业发展的重要制度依据。截至 2006 年底,全区参加失业保险人数为 223.5 万人,比上年末增加 1.2 万人;全年累计领取失业保险金人数为 9.55 万人。为实现内蒙古自治区党委提出的“有就业愿望和有就业能力的零就业家庭至少有 1 人就业”的目标,各地进一步完善再就业援助制度,将援助“零就业家庭”就业纳入就业再就业目标考核体系,建立健全“零就业家庭”档案,实行动态管理,做到随时出现、随时确认、随时帮助,积极建立就业援助长效机制。

### ⑤ 劳动保障法制与监察

加大了行政执法力度,2006 年全区劳动保障依法受理复议案 61 件,不

予受理6件。涉及劳动保障监察的4件,工伤保险的55件,其他2件。2006年全区共主动监察各类用人单位35559户,年检用人单位23741户,查处群众举报投诉案件2705件,查处各类劳动保障违法案件3086件;通过劳动保障监察执法,责令企业补签劳动合同28.6万份。年末全区共有劳动保障监察机构114个,各级劳动保障部门配备劳动保障专兼职劳动保障监察员1765人。

#### ⑥农村牧区社会救助工程

2006年,每人每天1元钱,解决20万特困农牧民的生活问题。2007年,自治区的补助提高到了1.2元,保障面也将扩大到60万人以上。自治区将通过一系列优惠政策引导和鼓励社会力量在农村牧区兴办敬老院等社会救助机构,组织实施“明天计划”和“蓝天计划”,惠及更多的农村牧区孤残儿童。

### (2)宁夏回族自治区<sup>①</sup>

“十五”期间,宁夏回族自治区劳动和社会保障事业保持健康、稳定、协调和可持续发展,各项主要目标任务圆满完成。

#### ①就业和再就业

2006年末全区共有各类职业介绍机构262所,其中劳动保障部门办186所(县区以上26所、街道办39所、乡镇办121所),其他组织办8所,公民个人办68所。全年登记求职人数34.64万人次,介绍成功23.43万人次。

全区城镇新增就业6.28万人,比上年增长0.78万人,增长14.2%。领取再就业优惠证的下岗失业人员实现再就业0.7万人,其中“4050”等就业困难群体实现再就业0.35万人。年末全区城镇登记失业人员4.22万人,城镇登记失业率为4.31%。广泛开展了“送政策、送岗位、送技能、送服务和落实社会保险补贴政策”为内容的再就业援助活动,自治区购买3000

<sup>①</sup> 本部分资料来源:宁夏回族自治区劳动和社会保障厅:《宁夏回族自治区劳动和社会保障事业发展统计公报》,2006年。

个公益性就业岗位,并分配到各市、县(区),帮助就业困难人员实现再就业。

## ②社会保险

全区基本养老保险参保人数为 72.34 万人,比上年增加 4.79 万人,增长 7.09%。其中参保职工 55.64 万人,增加 4.14 万人,增长 8.04%,其中非公有制企业职工和个体工商户及灵活就业人员扩面新增 2.67 万人;参保的离退休人员 16.7 万人,增加 0.65 万人,增长 4.05%。全区基本养老保险基金收入 22 亿元,其中当期征缴 19.42 亿元,比上年增收 3.58 亿元,增长 22.61%,征缴率为 98%;清理历年欠费 2.33 亿元。基本养老保险基金支出 20.27 亿元,支付率为 100%,16.7 万名离退休人员基本养老金全部委托银行、邮政社会化发放,社会化发放率为 100%。

基本医疗保险参保人数为 73.14 万人,比上年增加 8.61 万人,增长 13.3%,其中在职职工 53.27 万人,增加 5.96 万人,增长 12.6%;退休人员 19.87 万人,增加 2.65 万人,增长 15.4%。全年失业保险基金支出 0.78 亿元,领取失业保险金人数为 2.15 万人,发放失业保险金 0.4 亿元。全区工伤保险参保职工为 24.18 万人,比上年增加 0.68 万人,增长 2.9%。全年工伤保险基金收入 0.31 亿元,其中当年征缴 0.19 亿元,工伤保险基金支出 0.32 亿元,享受工伤保险待遇人员为 3094 人。全区参加生育保险职工人数 18.1 万人(其中女职工 6.85 万人),比上年减少 3.47 万人,降低 16.1%。全年生育保险基金收入 0.13 亿元,支出 0.07 亿元,享受生育保险待遇的职工为 2032 人次。

## ③劳动保障法制和监察

2006 年,全区劳动保障部门共受理行政复议案件 44 起,其中维持原具体行政行为的 22 起,撤销 18 起,未办结 4 起。受理行政复议案件中涉及工伤保险案件 42 起,涉及劳动保障监察案件 2 起。并有针对性的开展了劳动保障专项检查,积极开展了全面推进劳动合同制度实施三年行动计划和创造劳动关系和谐企业活动,进一步完善了三方协调机制。

## ④金保工程

完成了劳动力市场信息网络系统自治区、五市、20个县(区)及159个乡镇网络设备的安装和调试,完成了“劳动99”三版软件的安装调试,并开通了宁夏劳动保障网站和邮件系统。自治区与劳动保障部养老保险监测系统连通,自治区与五市劳动保障局视频会议系统开通运行。

#### ⑤城镇居民基本医疗保险试点

宁夏银川、石嘴山、中卫成为国家城镇居民基本医疗保险试点城市。试点工作自2007年10月启动,年末参保率达到20%,2008年达到70%,2009年达到90%。宁夏城镇居民基本医疗保险的参保范围是:不属于城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的所有非从业城镇居民;女50、男60岁以上过去无稳定工作单位的城镇居民;出生40天以后的婴幼儿、少年儿童、城镇中小学阶段的学生(包括职业高中、中专、技校学生)和城镇其他未成年人;城镇低保对象、丧失劳动能力的残疾人员;城镇灵活就业人员中的低收入人员;其他城镇居民。

### (3)新疆维吾尔自治区<sup>①</sup>

#### ①劳动就业

截至2006年末,全区在岗职工人数为238.95万人,比上年增加1.11万人,增长0.47%,城镇集体单位为5.19万人,比上年减少0.77万人,减少12.92%;其他单位50.85万人,比上年增加0.89万人,增长1.78%。2006年,全区通过各种途径实现就业再就业42.9万人,完成全年目标任务的130%,其中,下岗失业人员实现再就业12万人,“4050”人员实现再就业1.72万人,全区城镇登记失业率为3.87%。全年农村富余劳动力转移就业120万人次,完成全年目标任务的218%。培育再就业基地35个,发展劳务派遣组织49家,开发社区就业岗位13.3万个,吸纳下岗失业人员和城镇其他失业人员16.6万人。2001至2006年,连续六年自治区当年城镇新就业人数超过30万人。

<sup>①</sup> 本部分资料来源:新疆维吾尔劳动和社会保障局:《新疆维吾尔自治区劳动和社会保障事业发展统计公报》,2006年。

## ②社会救助

“十五”期间,新疆共投入近50亿元用于民政事业发展。其中,12亿元的资金用于紧急转移安置灾民261万人次,向743万人次的灾民和救助对象提供了粮食、衣被等救助;20多亿元资金投向城市贫困居民,有265万余名城市低保对象受益。有效保障灾民、贫困人口、老年人、残疾人、孤儿和流浪乞讨人员的生活权益。新疆维吾尔自治区今年将把救济救助、城乡低保、五保供养作为建立和完善社会救助体系的重点,积极推进城乡医疗救助、教育、住房、法律援助等专项救助制度,全面完善城乡社会救助体系。

## ③社会保险

截至2006年末,全区基本养老保险参保人数达到191.97万人,比上年增长5.5%,其中职工146.10万人,离、退休人员45.87万人,征缴基本养老保险费61.9亿元;全年发放养老金49.93亿元,实现养老金100%发放。医疗保险参保人数达到227.15万人,比上年增长7.25%,征缴医疗保险费27.1亿元,支付基本医疗保险金23.4亿元。生育保险参保人数达到135.9万人,征缴生育保险费2亿元。失业保险参保人数达到145万人,比上年增长3.0%,征缴失业保险费7.35亿元,发放失业保险金3.05亿元。工伤保险参保人数达到102.4万人,征缴工伤保险费1.5亿元。企业退休人员社会化管理服务面进一步扩大,全区有30.03万名企业退休人员实现了由街道和社区实行社会化管理服务,社区直管率达到69%。

## ④兵团社会救助体系

新疆生产建设兵团(以下简称兵团)地处祖国西北边疆,是党政军企合一的特殊组织,兵团总人口254万人,每年需要救助的低保户、特困户、五保户、残疾人约20余万人。截止到2005年9月,已有14万余人纳入最低生活保障范围,占总人口的5.5%。保障面涉及14个师、434个基层发放单位,全年累计发放低保资金1.34亿元,执行的低保标准最高为195元,最低为117元。在农牧团场,2854名五保户的基本生活得到切实保障,全年50000多人次团场特困户不同程度的得到临时救助,6000多人次特困户、五

保户得到医疗救助的帮助。

#### ⑤劳动保障法制与监察

2006年全区地级以上劳动保障行政部门受理行业行政复议申请121件,其中涉及工伤认定的114件,占总数的94.2%;涉及养老保险的4件占3.3%;涉及行政处罚的3件,占2.5%;审结120件,结案率99.17%。已审结案件中,维持原具体行政行为的99件,占审结案件总数的82.5%;撤销原具体行政行为的19件,占15.8%;以其他方式处理的2件,占1.7%。2006年全区行政应诉案件共88件,人民法院已审结72件。已审结案件中,判决维持的67件,占审结案件总数的93.1%;判决撤销的5件,占6.9%。为规范劳动力市场秩序,全区共检查各类职业介绍机构420家,查处不规范的职业介绍机构38家,其中责令整改15家,罚款1家,有工商营业执照而无劳动保障部门行业许可证22家。为维护劳动者的合法权益,建立了劳动用工专项检查制度、日常巡查制度、劳动用工书面审查制度、举报专查制度、劳动者投诉受理制度、工会法律监督员协助监督制度等多项劳动监察工作制度。

#### ⑥金保工程建设

全区劳动保障信息化建设取得了一定效果。自治区本级及12个地州市统一数据中心基本建成并运行。自治区本级与全部地州市实现了联网,地州市至县市联网率达到90%以上。社会保险统一应用系统在自治区本级和4个地区投入使用,“劳动99”三版系统在自治区本级和7个地区顺利运行。依托信息系统顺利完成了统筹年度、个人账户规模比例调整,2005、2006年养老金增发,养老金新计发办法改革等实施工作。12333劳动保障电话咨询服务和自治区劳动保障网站建设并投入使用。

#### ⑦新疆少数民族贫困人口健康状况

第一,新疆少数民族贫困人口及其健康现状。

新疆总人口为1933.95万人,其中少数民族人口1162.5万人,约占总人口的60%。新疆农村地区人口占总人口的64.85%。少数民族农村人口80%以上,远高于全国的平均58.2%的水平。新疆农村低收入标准以下人

口 2005 年的 169 万人,与全国相比,新疆贫困面依然较大,新疆农村贫困人口占全国贫困人口的 8.8%,高于乡村人口占全国 7.1% 的比重,贫困发生率为 5.1%,比全国平均 2.5% 的水平高出 1 倍。贫困统计资料显示,新疆贫困地区的贫困人口中,少数民族贫困人口高达 96%,且贫困发生率达 12.66%,贫困强度大,贫困人口分布呈现极强的民族性特征。

据扶贫部门调查,新疆低收入标准以下人口中,有 8% 的人因病需要救助,因病返贫占总返贫的 60% 左右。平均预期寿命和婴儿死亡率是评价一个国家或地区社会经济发展和人口健康的最重要指标。2000 年全国人口平均预期寿命达到 71.40 岁,新疆人均期望寿命 67.41 岁,低于全国平均水平 4 岁。婴儿死亡率可能是健康状况指数中最有用的组成部分。因为它不仅代表了婴儿死亡率的发生,还代表了生活状况、营养水平、家庭暴力以及社会经济和健康状况的其他方面。新疆婴儿死亡率 55.5‰,高于全国 32‰ 的水平。新疆农村妇幼保健不容乐观,妇女孕产死亡率 191.7/万人,高于全国平均水平。新疆约有残疾人口 50 多万,大部分在农村。

## 第二,影响新疆少数民族农民健康的因素分析。

### a. 自然环境的恶化,生态环境脆弱,农村环境的污染。

新疆是中国荒漠化土地面积最大、分布最广、危害最严重的省区,风沙、干旱、荒漠化、盐渍化、水土流失等生态问题长期制约着经济社会发展。据统计,塔里木河下游的胡杨林由 20 世纪 50 年代的 81 万亩锐减到 1995 年的 11 万亩,在和田河流域,原始胡杨林有 80% 多被砍,而次生的胡杨林对当地防风固沙根本起不到应有的作用,有的次生胡杨林区已经被流沙覆盖。20 世纪 50 年代全年雾日有 70 天,近年来变化很大,几乎不见到雾日,露已消迹,空气湿度明显下降,浮尘逐年增加。1955 年以来和田、墨玉、洛浦县绿洲沙尘日数平均每年增加 4.5 天,20 世纪 80 年代达 263 天,一年每平方公里降尘由 89 吨增加到 600 吨。和田地区最严重的威胁是沙漠化,沙漠南侵速度平均每年 10 米以上,其中皮山、策勒、民丰的沙漠侵蚀速度很快,个别地段每年推进 50 米左右。据航空照片和卫星照片预算,近 30 年中,流沙南侵和人造成的沙化土地面积 3 万平方公里,其中耕地沙化面积约 10 万亩

以上新疆沙漠化土地面积正以每年 400 平方公里的速度不断扩展。据统计,目前新疆荒漠化土地面积为 79.59 万平方公里,占新疆土地总面积的 47.7%。新疆还有 1000 多万亩农田和 2 亿多亩草场遭受风沙危害,有 30 个贫困县基本处在风沙区。脏水和空气污染(沙尘暴)是新疆贫困地区农民呼吸道和肠道疾病的罪魁祸首,这两种疾病又是导致广大贫困地区高死亡率的最主要的原因。由于环境恶化,无法为农民保健提供基本的环境保障,这引起新疆贫困地区贫困发生率居高不下。

b. 思想观念落后,传染病和地方病有蔓延趋势。

新疆的有 10 个民族信仰伊斯兰教,穆斯林人口达 1100 多万人,宗教对少数民族的生活习俗、生产方式影响很大。特别是在南疆地区,越贫困的农民的宗教意识越浓厚。有些农民认为,疾病是上帝给予的,是上天对某些人行为不检、道德沦丧的惩罚。陋习陈规残存、巫师骗术仍有市场,迷信仍然禁锢着不少人的思想。有些人宁肯花钱请巫师,也不愿去看医生。许多地方病和流行病得不到及时治疗,患病人口比例高;农民对卫生的态度比较消极,大部分人没有经常刷牙、洗澡的习惯。

同时,艾滋病是新疆的一大隐患,发展蔓延的绝对数居全国第四,其速度也列首位,直接威胁各族人民的命健康安全,患病人数急剧上升。

新疆也是全国传染病、地方病及慢性非传染病的高发区,各类传染病的总发病率为 297.58/10 万人。在农村常见的疾病是伤寒、消化系统疾病、肝炎、肠炎、麻疹、肺结核等。感染性疾病主要与生活环境、卫生条件、生活习惯有密切关系。肺结核、支气管炎、肺气肿与贫困落后、营养不良、生活条件差如室内空气污染和环境污染等密切相关。

c. 社会经济发展水平低,农民收入少。

这些年来,新疆农民收入有了较快增长,但农民收入总体水平还不高,和全国平均水平的差距较大。2006 年,新疆全区农牧民人均纯收入 2742 元,比全国 3587 元的水平低 845 元。南疆三地州农民人均收入达到 1851 元,其中喀什地区农民人均纯收入 2072 元,而和田地区农民人均收入则只有 1499 元,克州也相差不多。贫困人口实际上是负债生存的,他们的生活

开支中食品开支过多,对文化、保健开支很少。农牧民生病后往往“小病扛一扛。大病卖牛羊”。

d. 农村公共卫生事业发展缓慢,卫生条件差。

南疆克州、喀什地区和和田地区医疗设备落后,且规模较小。三地州每万人口医院床位数分别为 32.22 张、23.49 张、27.74 张。低于自治区的平均每万人口 39.7 张水平。平均每万人口医生数分别为:19.18 人、11.95 人、11.30 人。低于自治区平均每万人口拥有医生 21 人水平。医疗卫生事业整体水平较差。农村居民在住房面积上改观较大,但饮水条件、环境卫生等方面进展缓慢,尤其是改厕进度不明显。农村改水改厕任务依然艰巨。新疆农村自来水普及率 57%。农村人口饮水安全普及程度 49%,饮用水污染严重。我国农村卫生厕所普及率 53.1%,粪便无害化处理率 57.5%,而新疆农村卫生厕所普及率 34%,粪便无害化处理率 34%,低于全国平均水平。在农村医疗卫生基础设施还没有改善,医务人员的素质还没有提高的情况下,必须大幅度提高新型农村合作医疗参保率。

e. 当前所实施的新型农村合作医疗保障水平低,农民就医自付比例高。

新疆农牧民人均医疗保健支出为 141.97 元。其中,用于医疗费支出为 102.70 元。根据调查,新疆库车县(非贫困县,西汽东输的基地)按照目前的支付标准,加上中央和地方政府补贴,每人每年的合作医疗筹资额只有 75 元。新疆库车县阿克吾斯塘乡总人口 15300,参加医疗合作人口 13769,该乡农民 2007 年前半年医疗费用 116869.69 元,农民自己交纳的 80595.99 元,医疗报销比率 32%。农民自己交纳的比率还是很高。据该乡医院院长的介绍,该乡农民常见的病是肺结核、胆囊炎。这种补贴水平无论对于防范因病致贫,还是对于提高农民参保积极性,实际意义都不大。

第三,对策和建议。

a. 因地制宜,发挥优势,发展民族医药事业。

农村医疗保障制度的建立必须考虑当前农村的基本情况,因地制宜,发挥当地的资源优势。维吾尔医学是以营养学、心理学、保健措施紧密结合为主的医学系统,在维吾尔族医学中的营养性食物和治疗性食物是古往今来

维吾尔族饮食文化逐渐发展的产物,是在现代医学出现前用饮食种类的食物治病的方法。保健是维吾尔医学形成的基础,同时维吾尔族饮食结构简单,具有营养价值高、易消化、性质适合体质等特点,也是维吾尔族高体质、长寿的主要原因之一。1985年,新疆被国际自然医学会列为世界上四个长寿地区之一,每百万人口百岁老人数居全国之冠。这也证明维吾尔医学独特的特征和保健作用。

要在建立与农牧民收入水平相适应的农村牧区药品供应和监管体系的同时,重点建设若干民族医院、民族医特色专科。加强民族地区民族医院基础设施改造,大力改善乡村民族医药工作者的工作环境条件。维吾尔医药品的原料都在当地生产,价格便宜。这些遍布全疆、不同规模的中医、民族医医疗机构为改善新疆各族人民的健康状况、防病治病做出了积极的贡献。

#### b. 加强健康教育,倡导健康的生活方式。

改善少数民族农民的受教育状况,开展健康教育,促使他们维护、控制和改善自身健康,是减缓健康贫困的关键因素之一。建议社会媒介运用各种少数民族语言文字对当地人民进行健康教育,使他们养成符合健康要求的生活习惯,诸如适当的体育锻炼、合理的饮食营养、正常的生活行为等。建议当地政府使用一少部分合作医疗统筹资金,对农牧民进行健康教育和预防疾病教育。

#### c. 改善生活环境,促进劳动力转移,增加收入。

提高健康水平首先要改善生活环境。加强民族地区农村环境卫生整治,着力解决住宅与畜禽圈舍混杂问题,大力推进改圈、改厕、改厨,不断改善人居环境。挖掘农村美观素材,为农民创造一个舒适、宜人、方便、卫生、优美的社会生产环境。改善农民的饮水条件是对增加农民健康来说十分必要。

由于维吾尔族等新疆的少数民族具有不同于汉族的体质、语言、宗教、习俗等方面的差异,当他们离开本地区,进入非民族地区时将面临比汉族更为严峻的挑战。劳务性工资收入少是维吾尔族农民人均收入低于内地其他省区的主要原因。维吾尔族的省际迁移流动率仅为0.1%,转移劳动力中

99% 在新疆境内就业,人口迁移流动率比很低。因此,要加快农村劳动力的转移,提高非农化率,鼓励农民外出打工,以提高农民的工资性收入或劳务性收入。

#### d. 改善民族地区农村的公共卫生条件。

国家在公共卫生服务体系建设、农村卫生服务体系建设、新型农村合作医疗制度建设、农村医疗卫生人才队伍建设、重点疾病防治等方面,要加大对民族地区的倾斜力度。逐步实现公共医疗卫生机构的房屋、设备、人员、技术四配套。进一步健全和完善农村医疗救助制度。切实解决少数民族群众看病难问题。加强民族地区妇幼保健工作,大幅度提高孕产妇住院分娩率,降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率。

#### e. 扩大新型农村合作医疗的统筹范围。

新型农村合作医疗制度确定以县为单位进行统筹,实施统一的保费征收以及费用发后的审核、补贴发放等等。2006年,中央和地方财政对参加合作医疗农民的补勤标准由20元提高到40元。其中的问题是,中央财政的资金到位没有问题,地方财政的资金能否到位或到位后能否持久则尚难保证。目前,新疆贫困地区人均地方性财政收入仅为156元,财政自给率不足13.8%,财政支出的大部分靠上级政府补贴。在新疆绝大部分县人口少,收集的合作医疗资金少,地方财政自给率低,地方财政无力给农民提供合作医疗补助。且农村居民居住分散,需要花费大量的人力、物力和财力来推进这项事业,运行启动成本很高。由于规模少,承担风险能力弱。所以,把农村新型合作医疗的统筹范围要扩大到地区,逐步扩人到省范围,才能保证农村合作医疗的资金保障。

### (4) 西藏自治区

截至目前,西藏已基本建立了社会保险与社会救助、社会福利、社会慈善事业相衔接的社会保障体系框架。

#### ① 社会保险

“十五”末期,全区参加基本养老保险的职工和离退休人员人数达到7.7万人,参保单位1628家;全区参加失业保险人数达到7.48万人,比“九

五”末增加1.2万人,增长14%;参保单位达1360家,比“九五”末增加59家,增长5%。失业保险金标准由“九五”末的人均月240元提高到“十五”末的人均月340元,保障了失业人员的基本生活。确保了国有企业下岗职工的基本生活费按时足额发放,切实保障了他们的基本生活。西藏自治区企业工伤保险从“十五”期间开始实施,共有307家单位、1.9万名职工参加企业工伤保险,征缴工伤保险费255万元,依法保障了工伤职工和用人单位的合法权益。<sup>①</sup>

### ②劳动和就业

积极支持就业再就业工作。通过积极筹措就业再就业资金,2006年中央和自治区财政共安排就业再就业资金3300万元。同时,通过组建担保机构等,加快西藏小额贷款发放步伐,鼓励失业人员、大中专毕业生自谋职业、自主就业和积极创业。“十五”期间,全区共有3.9万人(次)参加职业培训,培训合格率为90%,培训后就业率为60%。“十五”期间,西藏自治区实现市场就业7.6万人,全区城镇登记失业率控制在4.3%以内,全区经批准的2172名国有企业下岗职工全部实现再就业。到“十五”末,全区城乡就业人员达到143.6万人,比“九五”期末增加19.42万人。其中,城镇就业人员达到34.78万人,比“九五”末增加11.43万人。

### ③社会救助

从2006年7月起,城镇居民最低生活保障金在人均每月210元的基础上提高到230元。2007年以来,西藏自治区全面实施农村低保制度,23万农牧区困难群众成为受益者。农牧区灾害救助工作成绩显著,建立救灾基金1亿元。大力支持社会慈善事业,通过财政安排整合资金765万元,新建农村养老院9个,新建福利院5个。举办了西藏首届残疾人职业技能竞赛,有力促进了残疾人就业。财政补贴资金260万元,完成了农牧民白内障患者手术4614例。加强和支持医疗卫生事业发展。2006年共安排专项资金

<sup>①</sup> 西藏自治区劳动保障厅:《西藏自治区劳动和社会保障事业发展“十一五”规划纲要(2006~2010)》。

2100 万元,完成了大部分地(市)的医疗机构设备改进。安排和统筹资金 2.05 亿元,提高了农牧民免费医疗标准,达到年人均 90 元,使以免费医疗为核心的农牧区医疗制度覆盖到全区所有县、乡(镇),参加合作医疗的农牧民达 239.8 万人,农牧民医疗保障水平显著提高。

#### ④劳动保障法制日趋健全

十六大以来,自治区先后出台了《西藏自治区实施〈工伤保险条例〉办法》、《西藏自治区企业最低工资暂行规定》等政府规章,建立健全了城镇职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险制度,初步形成了社会保险的立法、执法体系,为依法行政提供法律依据。同时,随着西藏自治区经济的发展,根据国家劳动保障部《最低工资规定》和《西藏自治区企业最低工资暂行规定》的要求,结合西藏自治区职工平均工资、劳动者就业状况和经济发展水平等实际情况,拟定了《西藏自治区最低工资标准方案》,并于 2004 年 11 月 1 日起正式发布实施。

### (5)广西壮族自治区<sup>①</sup>

#### ①劳动就业

2006 年末全区劳动力资源 3536 万人,城乡就业人员 2703 万人,比 2005 年末增加 54 万人。其中第一产业 1519 万人,第二产业 322 万人,第三产业 862 万人,三次产业就业结构由上年的 57.83:10.83:31.34 转变为 56.20:11.91:31.89。城镇就业人员(含农村进城就业人员)785 万人,比 2005 年末增加 58 万人。其中,城镇单位就业人员 283.6 万人,比上年末增加 7.4 万人;城镇私营企业和个体经济组织就业人员 144.1 万人,比上年末增加 16.5 万人。在城镇单位就业人员中,在岗职工人数为 268.6 万人,比 2005 年末增加 7.8 万人。

#### ②社会保险

2006 年末全区参加城镇企业职工基本养老保险人数 288.61 万人,比

<sup>①</sup> 本部分资料来源:广西壮族自治区劳动和社会保障厅:《广西壮族自治区劳动和社会保障事业发展统计公报》,2006 年。

2005 年末增加 9.3 万人。其中,参保职工 215.29 万人,参保离退休人员 73.32 万人,分别比 2005 年末增加 6.2 万人和 3.1 万人。2006 年末全区参加失业保险人数 219.89 万人,比上年末减少 6.48 万人;领取失业保险金人数 16.12 万人,比上年末增加 0.82 万人。2006 全年失业保险基金收入 7.39 亿元,支出 4.82 亿元,分别比上年增长 31.96% 和 42.18%。

2006 年末全区参加城镇基本医疗保险人数 285.87 万人,比上年末增加 13.67 万人。全年有 4971 人享受了工伤保险待遇。2006 年末全区参加生育保险人数 141.36 万人,比上年末增加 6.6 万人。全年生育保险基金收入 1.06 亿元,支出 0.52 亿元,年末基金滚存结余 2.17 亿元。全年有 1.86 万人享受了生育保险待遇。

此外,全区有 9 个地级市建立了社会保险基金委员会,加强社会保险基金监督,基金管理进一步规范。全年继续开展社会保险反欺诈工作试点,纠正和查处个别地区违规挤占挪用基金问题。2006 年共回收 1998 年以前被挤占挪用的社会保险基金 298.02 万元。

#### 4. 总结

经过多年的发展,我国民族自治地区在社会事业建设方面取得了巨大的成就,初步建立了社会保障体系,不断扩大民族自治地方社会保障覆盖面和提高社会保障服务的社会化程度。民族自治地方社会保险工作不断加强,切实落实了各项社会保险政策规定。

民族自治地方城镇居民最低生活保障制度也在不断地加强和完善,农村居民最低生活保障制度的建立正在全面推进,城乡贫困人口生活居住条件不断得到改善。民族自治地方以扶贫、助残、救孤、济困为重点的社会福利事业和社会慈善事业也在逐步加强。民族地区城镇医疗卫生水平有所提高,农牧区的医疗条件逐步得到改善,少数民族群众看病难问题有所缓解。2004 年以来,国家为民族地区的公共卫生体系建设、重点疾病防治、农村合作医疗和发展民族医药等方面投入资金 47 亿元。新型农村合作医疗试点工作也在民族地区开始启动,目前有 348 个县(旗)成为试点。少数民族人

口的预期寿命显著提高,其中有13个少数民族高于全国平均水平。民族地区社会保障事业稳步推进,中央财政对民族地区基本养老保险基金给予补助。2005年,对5个自治区的补助达44.29亿元,比2004年增加1.7亿元,参保人数逐年增加。同时,农牧区最低生活保障制度也开始建立。

党的十七大报告提出,“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”,为下一阶段发展和完善少数民族地区的社会保障事业提供了极为重要的理论指导。

但必须看到,与全国其他地区相比,少数民族地区由于历史、地理、经济发展水平等诸多因素的影响,其社会保障事业客观上还面临着不少困难和挑战。现在已经初步建立起来的社会保障制度本身在发展过程中也存在一些问题。

## (二) 民族地区社会保障体系建设存在的问题

目前,我国的绝大多数贫困县都集中在民族地区,因而贫困人口也主要集中于此。正因为少数民族自治区经济落后,自我保障和家庭保障能力低,所以对社会保障的需求也最强烈。加之少数民族地区生态环境脆弱,破坏生态环境现象严重,若不妥善处理,必然不利于该地区长远发展。因此,加快构筑和完善少数民族自治区的社会保障体系,已成为少数民族地区发展中亟待解决的重大问题。

### 1. 现行社会保障制度尚不健全,运行与管理尚不完善

民族地区现行社会保障体系存在的主要问题首先体现在制度尚不健全,运行与管理尚不完善。

第一,社会保障资金来源渠道单一,资金缺口较大。

资金是社会保障制度运行的物质基础。由于我国缺乏社会保障基金的积累,当前及今后一段时期基金支付的负担较重,缺口较大,社会保障基金

的筹措成为建立新的社会保障制度的关键。而在当前企业缴费费率较高的情况下,不可能通过依靠提高费率来增加社会保障基金收入。少数民族自治区基本上是“吃饭财政”,因而支付庞大、沉重的社会保障包袱,已是力不从心。例如2002年,青海省地方一般预算收入21亿元,但2000年该省财政一般预算支出中,抚恤和社会福利救济费、行政事业单位离退休经费、社会福利补助就已高达21亿元,此三项已超过当年全省地方财政收入,自己根本无法解决。此外,有的自治区养老保险基金入不敷出,不仅对部分离退休人员没有能力按时足额发放养老金,而且还存在一些历史欠账,面临巨大风险。如2002年新疆全年征缴总收入32.04亿元,全年养老金总支出34.91亿元,当年收支差为2.87亿元,减去当年收回的补缴金额1.41亿元,实差为1.46亿元。<sup>①</sup>

## 第二,企业不按规定缴费。

企业缴费标准应以全部职工缴费工资基数之和作为企业缴费工资基数。但目前许多企业以种种借口少报、瞒报、漏报缴费工资基数,千方百计少缴养老保险费。虽然社会保障部门不断加大清欠力度,但往往是边清边欠,前清后欠,难以杜绝。例如2002年底,新疆累计欠缴养老保险费17231万元,低于2001年累计欠费,但历年欠费中有几年前就破产的一些企业所欠的近4000万元已很难收回。社会保障费收缴率低的直接影响是造成社会保障基金收支不平衡,尤其是西部少数民族自治区经济不发达,财力更为紧张,基金筹集难度大、社会保障基金供需缺口大。

同时,企业对社会保障缺乏积极性,工作上不能给予积极配合,这进一步加剧了社会保障基金缺口。按照规定,基本养老保险制度应当覆盖中华人民共和国境内城镇所有企业及其职工。然而,新制度实施以来,尽管社会保障部门为扩大覆盖面做了大量工作,但多数非公有制企业仍不愿意参加。同时,国有企业下岗职工基本生活费“三三制”(国家、企业、个人各负担三分之一)的筹资办法也难以完全落实,有些下岗职工没有足额领到基本生活

<sup>①</sup> 新疆维吾尔自治区统计局:《新疆统计年鉴》,中国统计出版社2003年版,第6页。

费,还有一些下岗职工由于企业停产无法领到基本生活费,基本生活得不到保障,社会群体上访和妨碍公共秩序等事件时有发生。据调查,80%以上的中小型民营企业不按规定给就业者缴纳养老、医疗和失业保险,致使大部分大中专毕业生和下岗职工、失业人员不愿到中小民营企业工作。

第三,基本养老保险个人账户建账率较低。

目前,民族地区都不能做到每个就业人员从开始就业起,就建立个人社会保障账户。2002年,此项工作搞得比较好的新疆,基本养老保险个人账户建账1098771人,在职职工个人账户建账率仅为85.2%。个人账户缺漏的问题十分严重,亟待大力加强和完善现有社会保障体系,弥补这一漏洞。

105<sup>①</sup>

第四,疾病医疗问题仍然是困扰人民生活的瓶颈因素。

#### (1) 保障能力有限

新制度仅提供基本的医疗保险,并不是覆盖所有的医疗费用,所以,享受了几十年免费医疗的老百姓似乎一下子难以接受自己要交钱看病这个“残酷”的现实,明显地流露出对过去医疗制度的留恋。社会统筹还好,可是,要是得一场大病个人账户的资金就很捉襟见肘了。因此,可能有很多人因舍不得看病而影响到自己的健康。另外,新制度中没有把小孩包括进去,而以往的劳保医疗和公费医疗孩子的医药费用基本是父母所在单位共同承担的。新医疗制度对预防问题准备也是不足的。以前的医疗重视预防,单位有定期的体检,有固定的医务室、还有儿童防疫站。这些在新医疗保险中属于门诊的范畴,也就是说要从个人账户中支付。这样很可能导致:本来应该看的病没看,本来是小病结果耽搁成大病。而国外历来将“预防是控制大病的最有效方法”视为至理名言。

#### (2) 医疗保险制度相关配套改革不到位

医疗保险改革难,不是难在本身,而是难在医保之外。医院体制的改革和药品流通体制的改革很可能会拉医疗保险改革的后腿。医疗保险改革的

<sup>①</sup> 新疆维吾尔自治区社会保险管理局:《新疆维吾尔自治区2002年社会保险统计分析》

总体思路是“用较少的费用为老百姓提供比较优质的服务,满足他们的基本医疗需求。”控制费用是医疗保险的根本问题,这是医保本身无法解决的,只能诉诸于医院。造成目前医疗费用过高的主要原因是药品价格太高。

### (3) 管理方法单一,手段落后;管理服务工作不到位

目前民族地区大量采用的还是行政管理方法,忽视了社会保险法制教育,也没有很好地将定性研究方法与定量研究方法结合起来;社会保险还简单地定位在国民收入的再分配与转移支付等思想观念上,缺乏市场经济的激励机制;社会保险信息系统还远未建立,大量的社会保险业务工作还停留在低水平的手工操作阶段。

此外,受经济发展水平的制约与传统社会保险观念的影响,少数民族自治区社会保险管理目标与管理层次不高:医疗保险中,重治疗、轻预防;失业保险中,重解决失业者的基本生活问题,而对失业者的技能培训与就业引导关心不够;工伤保险中,重工伤保险金的发放,忽视工伤预防与职业康复。

针对上述社会保障基金管理中存在的诸多问题,可以采取如下对策加以完善。

首先,社会保障基金必须存入财政部门在国有商业银行开设的社会保障基金财政专户,实行收支两条线管理,由财政部门依法进行监督。通过实行收支两条线管理,既明确了社会保险经办机构和财政部门在基金管理监督中的作用和责任,又强化了基金监督的手段。

这一措施一旦得到全面落实,相关部门的责、权、利也就得到了清晰的定位,对社保基金的管理会起到有效的促进作用。

其次,注重发挥财政在社会保障基金管理中的作用。从目前情况来看,财政部门虽然也参与基金的管理,但并没有发挥其优势。我国没有将社会保障基金纳入财政预算,对全国的社会保障基金的规模到底有多大,国家、单位、个人社会保障负担到底有多大,谁也说不清楚。将社会保障基金纳入财政预算管理,有利于政府统筹规划社会保障事业,克服基金管理中存在的混乱。同时将基金纳入财政专户,专款专用,有利于实现资金的收支、管理和营运规则化,防止基金的挪用、贪污或浪费。

再次,社会保障基金管理模式市场化、社会化。作为基金管理的主体——政府不再担当实施收入再分配政策的角色,只需要制定规章制度,保障管理机制的正常运行,对市场营运进行有效的调控和监督。基金的筹集渠道也可以多样化,如通过减持国有股,发行社会保障彩票等。我国已经面临人口老龄化的压力,就业形势也比较严峻,仅靠国家、单位、个人三方,难以弥补基金缺口。

最后,将社会保障基金管理纳入法制化轨道,加强对基金运营情况的监督。近几年来,我国社会保障基金管理中出现的诸多问题,其主要原因就是法制不健全。目前,我国的《社会保障法》尚未出台,因此及时修订《全国社会保障基金投资管理暂行办法》就成为了当务之急。

除此之外,应该借鉴国外先进经验,结合我国实际情况,在建立统一的社会保障制度的基础上,由立法部门牵头,财政、劳动和社会保障部门配合、协作,通过立法的形式对社保基金加以监管,从而建立起严格的社会保障基金管理制度。

## 2. 社会保障覆盖面窄,保障水平较低

### (1) 制度覆盖面较窄

多年以来,尽管我们做了很多努力,但社会保障的覆盖面还是太窄。到目前为止,享受社会养老保险的只有1.6亿人,纳入医疗保险体系的只有1.2亿人,而失业保险只能覆盖8000万人左右。我国少数民族自治区现行的各项社会保险制度实施的对象主要是国有企业和自治州县以上大集团企业的职工,州县以下小集团企业、乡镇企业和外商投资企业的中方职工社会保险制度很不健全,私营企业、城镇个体劳动者和广大农民基本上还没有建立社会保障制度。2002年,新疆参加失业保险、基本养老保险、基本医疗保险的职工分别为131.29万人、115.5万人、148.1万人,分别占当年末职工总数的54.19%、47.68%、61.13%。2002年,青海参加失业保险、基本养老保险、基本医疗保险的职工分别为32.2万人、39.2万人、51.11万人,分别占青海当年末职工总数的11.05%、13.45%、17.55%。西藏“基本养老保

险社会统筹面从1987年以来一直没有扩大,目前除国有企业、机关事业单位合同制工人外,只有4家集体企业参加了基本养老保险统筹。非公有制经济均未纳入保险范围”,到2004年年末,广西全区参加失业保险人数为226.37万人,失业保险覆盖率只有72.9%。<sup>①</sup>

**(2) 社会保障体系结构性倾向突出,多层次社会保障体系尚未建立起来**

国家强制性基本社会保障仍然在唱“独角戏”。当前,亟待加快多层次社会保障体系建设,积极发展补充医疗保险、个人储蓄性保险、私人养老、医疗保险、职工互助合作等多层次保障,进一步提高少数民族自治区的社会保障水平。

### **(3) 社会保障体系还没有覆盖全体农民**

中央对新农村建设提出了具体的要求,也就是要达到总体目标,即“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。这20个字包含的内容极为丰富,涉及农村政治、经济、文化、社会管理等方方面面,而其中的“生活宽裕”是新农村建设的核心目标。要达到这一目标除了要通过建设与改善和农民生活直接相关的基础设施,健全农村市场体系,建立和开辟各种增收渠道以外,还应该高度重视保护农民的社会保障权利,通过健全农村社会保障体系,增加农民的社会福利,改善其生活水平。

### **(4) 民族地区农民社会保障现状**

具体到少数民族自治区,该地区农村最低生活保障覆盖面还比较小,许多地方根本就没有。据统计,到2000年底,全国共有14个省(自治区)已全部建立和实施了农村最低生活保障制度。其中,少数民族自治区仅有广西壮族和宁夏回族自治区。目前,少数民族自治区的主要社会保障措施仅局限于城市职工,而广大的农村还没有普及正式的养老保险、医疗保险,更没有失业保险。农村人口的养老主要是依靠家庭和子女,整个养老、医疗、失业、伤残、生育等方面的风险都由家庭来承担。农村社会保障仅体现在社会救济和救助上。少数民族自治区全面建设小康社会,农村、农民是一个非

<sup>①</sup> 顾华详:《完善西部社会保障体系的对策探讨》,《西安石油大学学报》2004年第4期。

常重要和庞大的社会保障对象,是社会保障体系应覆盖的一个关键群体。不解决这个问题,西部大开发和小康社会建设都要受到很大制约。随着经济结构的调整,经济高速发展,人口必然大规模向城市迁移,少数民族自治区城市化进程只会不断加快。而在这个过程中,亟需为农民转化为市民建立低限度的社会保障体系,铺平农民进城的道路。土地是千百年来农民最重要的生产资料,是农民赖以生存的物质基础。在没有其他任何社会保障可以代替土地的前提下,农村劳动力根本不可能没有后顾之忧地走进城市生活。因此,当务之急是要为少数民族自治区的农民建立一种可代替土地的社会保障。如果现在不考虑农村社会保障的问题,随着城市化进程的加快,新进入城镇的人口养老基金的缺口会更大。危害更大的是,这不仅一方面制约了西部经济结构的调整;另一方面也制约了少数民族自治区城市化进程的推进速度;更无奈的是千方百计进入城市的农民的社会保障终究也是一个绕不开的问题。东部许多省市已全面建立和实施了农村最低生活保障制度,这值得少数民族自治区借鉴。

### 3. 社会保障立法滞后

近年来我国社会保障制度进行了一系列改革,社会保障立法也相应地出台了一些行政法规,初步形成了国家、企业和个人共同负担的多层次的社会保障新格局。但从整体来看,社会保障立法的规模不大,规格不高,法制化程度太低,尚不能给国家解决社会保障面临的复杂问题提供充分有效的法律依据,远远不能满足市场经济和社会保障事业发展的需求。

少数民族自治区社会保障法制化程度较低,尚不能给政府解决社会保障面临的严峻而复杂的问题提供充分、有效的政策和法律支持。目前,在我国还没有建立起统一的社会保障法律制度的情况下,少数民族自治区的地方立法与东部相比较,明显滞后。社会保险费用的征缴、支付、运营、统筹管理很不规范;社会救济、社会福利和优抚安置的地方立法基本处于空白;社会保障工作在许多方面只能靠政策和行政手段推行,由于受到经济发展水平的制约,政策调控比较乏力。由于缺乏法律的严厉禁止,许多地方挤占挪

用社会保险基金的问题屡禁不止。2004年,仅广西全年收回1998年以前被挤占挪用的社会保险基金就高达941.14万元。国家立法滞后,地方立法空缺,致使本应统一的社会保障制度被行政分割。由此导致社会保障的覆盖面小,保障程度差,也直接造成少数民族自治区劳动力流动性差,制约了少数民族自治区剩余劳动力的转移,导致经济发展成本增加,在一定程度上制约了少数民族自治区全面建设小康社会进程的推进。地方立法的滞后,也导致有关社会保障方面发生的争议、纠纷案件无法进行仲裁或诉讼,仲裁机构和人民法院也无法根据有关的法律进行仲裁或判决,相关当事人的合法权益也得不到保护。

#### 4. 人口老龄化对社会保障体系的冲击

人口老龄化,是指老年人口在总人口中的相对比例上升,按国际通行标准,60岁以上的老年人口在总人口中的比例超过10%,或65岁以上的老年人口在总人口中的比例超过7%,即可看作是达到了人口老龄化。我国人口老龄化形势十分严峻,据国家统计局2004年的统计,我国65岁以上的老年人口占总人口比例由1982年的4.9%上升到了2003年的7.5%;2000年我国60岁以上的老年人就已达1.3亿,占我国总人口的10%。老年人口比重的不断增大对我国社会保障事业提出了挑战。

具体来讲,我国少数民族地区人口老龄化趋势大致有以下几种类型:第一种类型:人口年龄结构属年轻型。我国一些民族地区,人口老龄化程度比较低,人口年龄结构还处于年轻型。第二种类型:人口年龄结构年轻型向成年型转变。第三种类型:有的民族地区人口年龄结构已经进入老年型。

老年人口增多,养老面积增大,财政负担加重,家庭养老功能的弱化,更增加了社会养老的难度。农村的老年人口的服务事业和福利设施不能适应老年人养老的生活需求。人口老龄化对我国正在健全和完善的社会保障制度提出了前所未有的巨大挑战,我国目前面临着诸多问题亟待解决:

##### (1) 劳动人口减少,财政负担沉重

社会保障资金主要来源于劳动者的工薪收入、政府的财政支付等等。

劳动力的减少意味着保障资金注入的减少,而老年人口的不断增长使社会对社会保障投入增加。

### (2) 养老保险金的巨大缺口

目前我国退休人员每年增加 300 万人,养老保险金的缴费人员与领取养老金的退休人员的比例,从 20 世纪 90 年代初的 10:1 上升到目前的 3:1。预计到本世纪 30 年代,中国老龄化将达到峰值,养老负担和医疗费用将大幅提高。从 1998 年至 2003 年,企业退休职工从 2700 万人增加到 3600 万人,基本养老金做到按时足额发放。中央财政通过专项转移支付向中西部地区补助 2505 亿元,其中 737 亿元用于补助国企下岗职工基本生活费和促进再就业,1768 亿元用于弥补养老保险基金的收支缺口。如果对这个问题没有恰当的解决对策,不仅社会保障制度无法平稳运行,而且将影响社会经济的可持续发展。

### (3) 老年人储蓄减少,社会救助需求增加

目前,老年人基本养老金占其劳动期间收入的 60%~100% 不等。据有关统计,50% 以上的城镇老年人口和 80% 左右的农村老人在银行中基本上没有存款,只能依靠子女或社会供养。老年人口的储蓄水平低于全国人均储蓄水平。由于经济发展不平衡,至今我国尚有 500 万贫困老年人口,需要社会的救助。此外,城镇中由于一些企业破产,处于关、停、并、转时期,按时足额发放基本养老金都十分困难,需要社会保障给予救济的老年人与日俱增。

### (4) 对社会保障需求加大,制约经济的发展

老年人保障支出加大,制约社会扩大再生产。一是基本养老金支出加大。2003 年,各级财政补助基本养老保险基金 544 亿元,其中中央财政补助 474 亿元。二是医疗保障费用支出增多。按照人的生理演变,人的一生 80% 的医疗费用在 60 岁以后,但目前大部分老年人存在看病难的问题。三是其他老年福利保障支出,如老年公寓、老年服务设施建设等。这些支出的急剧增加,会减少国家对经济建设的投入。

### (5) 供养比例增大,加重了赡养负担

我国 20 世纪 70 年代开始实行计划生育政策,城镇家庭结构为 4:2:1,随着老龄化社会的到来,供养比例不断加大。1990 年,我国 65 岁以上老年人的抚养比是 9.23%,2003 年为 10.65%,呈现不断上升的趋势。老年抚养比重的增加加重了劳动人口的赡养负担,使各种纯消费支出加大,不利于社会总资本的积累。

此外,社会保障观念陈旧,福利依赖现象严重。由于长时间处于农业经济模式起决定作用的自然经济态势下,经济发展滞后,加上自然灾害频发,国家对民族地区的经济和社会保障一直是倾向于经济救助和提供许多优惠政策。在这种情况下,有些部门和地区,不从加强自身的经济发展能力上下功夫,而只是消极等待国家的救助。甚至还出现了政府官员的政绩与争取来的救助金呈正比关系,乃至放弃发展机会而保留贫困帽子的怪现象。

## (三) 民族地区社会保障体系面临的环境

民族地区社会保障建设除了存在同全国其他地方相同的问题和其自身发展特殊性所造成的问题外,在宏观环境方面,民族地区的社会保障建设又面临着难得的发展机遇和诸多挑战。

### 1. 民族地区社会保障体系的发展机遇

#### (1) 西部大开发与民族地区经济发展和社会保障体系建设

##### ① 西部开发对少数民族自治区经济和社会发展的重大作用:

第一,实施西部大开发战略是实现我国现代化建设战略目标的必然要求

我国西部地区人均国内生产总值仅相当于全国水平的 67.8% 左右,尚未实现温饱的贫困人口大部分也分布于这一地区。如果不改变这种欠发达状况,将会拖延全国实现现代化的步伐。没有西部的现代化,全国的现代化

就不完整。<sup>①</sup>

第二,实施西部大开发战略是缩小地区差距,实现共同富裕的社会主义本质的要求。

社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。走社会主义道路,就要逐步实现共同富裕。东部地区在过去优惠政策的支持下得到了较快的发展。21世纪初,在继续加快东部沿海地区经济发展的同时,实施西部开发战略,促进东西部经济协调发展,逐步缩小东西部经济差距,最终实现共同富裕的目标。

第三,实施西部大开发战略是进一步扩大国内需求,保持国民经济持续快速健康发展的重要途径。

西部地域广大,自然资源丰富,有巨大的发展潜力,也是一个巨大的潜在市场。开发西部,既可以为扩大国内需求提供巨大的潜在市场,创造大量的就业机会,又可以发展西部地区的特色经济,促进各种资源的合理配置和流动,形成国民经济持续发展的重要支持力量。

第四,实施西部大开发战略是全面贯彻实施可持续发展战略的重大举措。

大力加强环境污染综合治理和加快改善生态环境是21世纪我国全面推进实施可持续发展战略的重要内容。西部地区是我国长江、黄河的发源地,其水资源的开发利用情况对于保证中下游地区水资源供应和防治洪涝灾害具有举足轻重的影响。在西部大开发中尽快遏制生态环境恶化趋势,不仅对西部,而且对改善全国生态环境,实施可持续发展战略,都具有不可替代的重要作用。

第五,实施西部大开发战略是保持社会稳定、民族团结和边疆安全的迫切要求。

西部地区与周边十多个国家接壤,边境线长,聚居的少数民族比较集中。只有边疆民族地区的经济和社会发展了,各族人民生活水平不断提

<sup>①</sup> 国务院西部地区开发领导小组办公室:《“十五”西部开发总体规划》,2002。

高,才能为加强民族团结和巩固边疆奠定坚实的物质和思想基础,为全国的经济建设提供稳定的政治和社会环境。

第六,实施西部大开发战略是适应国内外经济结构调整的需要。

世纪之交,经济结构和产业结构的大调整已在世界范围普遍展开。实施西部大开发,可以充分发挥西部地区市场潜在大、各种资源丰富和劳动力成本低的比较优势,为全国经济结构调整和产业结构优化,提供广阔的空间和新的市场。

世界社会保障制度一百多年的发展历史已充分证明社会保障制度是市场经济体制的重要支柱;是弥补市场不足,拉动市场需求,实现充分就业的宏观调控手段;是国家缩小贫富差距,缓和社会矛盾,发挥其保证社会公平职能的基本措施;是影响人们消费、就业等行为的政策工具,具有稳定社会和促进经济增长、调节经济平衡、提高社会素质的基本功能。

②在西部开发中,社会保障体系的建立和完善是必备的基本条件和基础工程,其作用表现在以下几个方面:

第一,社会保障体系的建立是西部人力资本投资的基本形式,是提高人口素质的最低保证。

西部开发的主体是西部人民,西部人口素质直接关系到西部开发的速度和质量。我国社会保障体系包括以养老、医疗、失业、工伤、生育保险为内容的社会保险和社会福利、社会救济、优抚安置,以覆盖全体劳动者和弱势群体为目标,体现了以人为本的思想。这无疑是西部开发必备的基本制度和环境建设。

第二,社会保障体系的建立和完善是留住当地人才、吸引外地人才、遏制人才外流的基本条件。

西部开发首先是人力资源的开发,重点是科技人才的开发。这就需要和东部一样建立社会保障体系,做到劳动者老有所养、壮有所用、幼有所教、鳏寡孤独残疾者有所养、病有所医,以满足人民的基本要求。保证每个人基本生活的社会保障制度是稳定人心的物质保证。2001年,市场就业机制开始启动,保障体系的建立和完善是合理配置人力资源,实行市场就业机制和

人才自由流动的一项重要配套工程。

第三,社会保障体系的建立和完善是在经济欠发达地区调节贫富差距、缓和社会矛盾、体现社会公平、维护社会安定的稳定器。

西部少数民族地区属于经济欠发达地区,市场化进程较慢。计划经济下“大锅饭”、“铁饭碗”、“终身制”的就业观念还有较大市场,人们对市场竞争风险承受能力还比较脆弱。随着市场化进程加快,贫富差距将日益拉开,基尼系数将趋于上升。据新疆调查:1999年下岗工人具有地区集中、行业集中、群体集中的特点。集中在城市地方国营亏损企业;集中在纺织业、加工业、制造业;集中在女性及初中以下文化程度、35岁以上的技术单一的工人群众。下岗职工基本生活保障金、失业救济金和城镇最低生活保障金成为生活费用的主要来源。社会保障体系的建立为人们基本生活筑起一道安全网,是不可或缺的利民工程,在少数民族地区和边疆地区更有着特殊意义。

第四,社会保障体系的建立是国家宏观调控的手段之一,是国家通过国民收入再分配弥补市场不足,保证社会公平的基本措施。

国家一方面通过国民收入再分配支付保障支出,拉动需求;一方面通过征收个人所得税、利息税及开征遗产税缩小贫富差距。建立和完善社会保障体系体现了“三个代表”要求,是社会物质文明和精神文明的重要内容,是广大劳动者基本权益得以体现的基本条件。西部大开发,社会保障要先行。

## 2. 民族地区社会保障体系面临的困难和挑战

### (1) 民族地区社会保障收支困难

#### ① 扩面征缴难

社会统筹资金用于保障全民的基本生活所需,以体现社会公平,个人账户积累用于个人需求,以多存多受益、体现效率优先。能否建立稳定可靠的筹资机制,提高扩面征缴成为少数民族自治区建立和完善社会保障体系的关键。以新疆维吾尔自治区为例,1999年养老保险参保人数中,国企覆盖

率已达95%，集体企业为40%，而个体、私营企业却不到10%。全区城镇医疗保险参保人数只占应参保人数的24%。扩面征缴难的原因主要是：首先，非公企业出于追求利润最大化动机，无视雇工的保障权利，以种种理由不缴或少缴保费，以降低成本；其次，少数民族自治区劳动力供大于求，工人为保住现有工作岗位，不得不放弃将来的保障权利，从而造成社会监督无力，扩面征缴难；第三，少数企业由于经营不力面临兼并重组，因而缴费有心无力；第四，地方政府财政困难，政府部门、事业单位工资难以按时发放，没有财力为职工缴纳保险费；最后，人们对参保能否受益心存疑虑，怕参保基金被贪污挪用而不上缴。

## ②人口老龄化冲击

第一，人口老龄化导致了养老保险制度模式出现了风险。

1995年我国决定将个人账户制度引入中国基本养老保险制度，单一的社会统筹制度转向社会统筹与个人账户相结合的制度，基金管理方式也由现收现付制转向部分积累制。这一制度模式上的转换，导致现在在职职工既要为自己将来养老进行个人账户积累，同时还要承担继续供养已退休的上一代老人的养老义务。这种双重负担使企业和职工在经济上都难以承受。人口老龄化进程的加快，又使这一制度模式风险剧增。因为在社会统筹与个人账户相结合制度模式下，老人的养老金需要从统筹基金中发放，人口老龄化又使社会统筹基金缺口增大，在我国企业养老金缴费率高达20%，甚至有的地方达到25%的情况下，统筹基金的不足只有通过不断透支个人账户积累来支付，由此产生了个人账户空账运行的风险。

第二，人口老龄化使养老金收支缺口风险加大。

人口老龄化一方面使缴费的人口在相对减少，另一方面使需要领取养老金的老年人口不断增加。这必然造成养老金收支缺口越来越大，尤其对于经济比较落后的西部少数民族自治区来说更是如此。

第三，人口老龄化使医疗保险面临巨大风险。

据国内外的有关资料反映，人均医疗费用和年龄呈正相关，一般情况下，60岁以上年龄组的医疗费用是60岁以下的年龄组医疗费用的3~5

倍。1998年,根据我国29个省市的医疗保险费用统计表明,在职人员人均医疗费用477元,退休人员人均医疗费用1247元。根据卫生部卫生统计信息中心有关报告反映,即使按1998年的医疗实际费用支出计算,人口老龄化带来的医疗需求量负担到2025年将增加47%,如果考虑到各年龄组的医疗费用按GDP年增长率同比增长,医疗需求量费用到2025年将达到6万亿元以上,占当年GDP的12%左右。人口老龄化使医疗需求在整个GDP中比重不断上升,巨大的财富将被耗尽,有限的医疗保险基金将难以支付日益膨胀的医疗需求,医疗保险基金收支缺口将面临巨大风险,这对于经济远远落后的少数民族自治区来说,更无异于雪上加霜。

### ③高失业率对社会保障基金的需求也加大了社会保障收支风险

据统计资料显示,2000年城镇登记失业人口为720万人,下岗职工2000万人,实际失业率为10%;2001年城镇登记失业人口为860万人,下岗职工为1800万人,实际失业率为10.5%。失业下岗人口的存在,对社会保障基金的支付产生了巨大的风险。一是使失业保险基金支出增加,1998年失业保险基金支出56.07亿元,1999年失业保险基金支出91.64亿元,2000年失业保险基金支出123.43亿元,“十五”期间失业保险基金缺口更是高达325亿元。二是下岗职工使财政支付的风险增加。1998~2001年由企业、财政和社会保障基金共同支付下岗职工生活费558亿元,由于企业效益较差,其中的60%都由财政支付,而“十五”期间下岗职工基本生活保障共需资金873亿元,各级财政需承担524亿元,其中中央财政需承担342亿元。三是下岗、失业人口的存在,又使贫困人口增加,按照一个失业人口、下岗职工平均赡养一个家庭人口来计算,2000年又增加了2720万贫困人口,需要社会救济,这大大增加了社会保障对贫困人口支付的风险。<sup>①</sup>

## (2) 社会保障制度建设困难

### ①建立独立于企事业之外的社会保障体系难

<sup>①</sup> 曹信邦、王建伟:《风险:我国社会保障面临的挑战》,《税务与经济》2004年版,第1期第20页。

民族地区的市场化进程远远落后于东部省份,建立独立于企事业单位之外的保障体系更加困难重重。人们的观念依然很大程度上停留在“单位人”的计划经济时代,“生是单位的人,死是单位的魂”是普遍心态,对自己曾托付终生的企事业单位怀有不可割舍的情愫。下岗工人不愿解除与企业的劳动关系,退休工人更不愿将工资关系转入社会养老保险经办机构,怕从此失去生老病死的经济依托。有的企业欠工人的工资、医疗费等无力偿还,也没有为工人向社会保障机构缴纳“三险”,工人保险账户是空账,天灾人祸还是找单位。可见独立于企事业之外的前提是要将“单位人”变为“社会人”。建议各级政府认真调查研究,制定各方能够承受的政策规定,处理好企业事业单位和职工之间的问题,依法将职工养老、医疗、失业、工伤、生育保险逐步交由社会保险机构管理。这是建立社会保障体系的基础和前提。

## ②社会保障制度安排上存在风险

第一,社会养老保险制度安排存在缺陷。

自社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度实施以来,我国养老保险制度面临重重风险,不能不促使我们对“统账结合”制度进行反思。“统账结合”制度设计主要是从这两个方面考虑的:一是为了应对2025年前后到来的人口老龄化高峰;二是在国家、企业和个人之间形成合理责任分担机制。但这种制度设计的最大缺陷是回避了“转制成本”问题,造成了个人账户空账运行。养老保险要从现收现付制转为“统账结合”的部分积累制,意味着在职职工缴费进入个人账户的部分不再做代际转移,而是作为自己将来的一部分养老金,但这一制度实施必须解决“老人”和“中人”转制过程中的“转制成本”来解决上一代人的养老问题。然而,我国在养老制度转轨过程中却没有解决“转制成本”问题,而是寄希望于提高缴费率和扩大覆盖面来解决上一代人的养老问题,这导致了我国尤其是西部少数民族地区企业负担重、养老金收支缺口加大等多重风险。

第二,城乡二元社会保障制度风险。

我国城镇和农村社会保障制度是截然不同的,少数民族自治区更是如此。可以这样说,城镇具有比较完善的社会保障体系,而广大农村并没有建

立社会保障制度。这种城乡迥异的二元社会保障制度给社会带来了一系列风险。它是农村经济发展缺乏人才、缺乏技术、缺乏资金积累的主要影响因素之一；它导致农村的人才必然流向社会保障制度较为健全的城市；它导致农民手中的资金不敢用于投资，而是用来为将来的生、老、病、死做打算。这也是农村大量剩余劳动力流向城市给城市居民就业带来风险的主要原因。

③民族地区社会保障的管理机构、管理机制、管理设施与社会化要求相去甚远

社会化首先要做到对社会保障对象管理和服务的社会化，保障对象实行属地管理，社会保险金实行社会化发放。从管理机构看，应建立两级政府、三级管理、四级网络的管理体系，即市、区、街道、居委会社区。由市、区保障局延伸街道办事处建立的劳动就业社会保障服务中心和社区工作站，负责组织和管理离退休人员和失业人员，负责对本街道居民就业和生活状况的调查，联系就业，发放失业救济金、最低生活保障金和养老金，为帮助对象提供社区服务等。从新疆来看，试点已开展，非试点区除救济一项外其他保障工作基本没有开展。从管理机制来看，保障基金基本是保障部门收缴，银行协办，缺乏全社会的通力协作，难以做到保险金收缴支付规范化。从管理设施上看，实现网络化管理条件还不具备。一是缺少硬件设施；二是需对管理人员加强培训和调整。总之，实现社会化、网络化管理是一项系统工程，要投入相应的财力物力，更需要统一领导、统一规划、加强管理，由点到面、逐步完成。

④社会保障立法滞后

法制化是世界各国社会保障体系建立和发展的总趋势，也是少数民族自治区社会保障体系建立和完善的根本保证。纵观世界各国社会保障制度的历史，我们不难发现这样一个规律：立法先行是社会保障制度成功的关键，只有法律的权威才能保证社会保障制度得以建立和实行，没有健全的社会保障法律体系，也就不可能有健全完善的社会保障制度。这已经被各国实践所证明。然而我国社会保障处于立法滞后状态，社会保障的权利与义务关系不明确，中央政府与地方政府之间的权利与义务关系不明确，雇主与

雇员之间权利与义务关系不明确,雇主与政府之间权利与义务关系不明确,社会保障没有一个强制管理系统,使社会保障管理混乱,社会保障基金收支的管理处于弱化状态,造成社会保障基金应收未收以及社会保障基金支出“越位”和“缺位”并存局面。这不仅扭曲了社会保障关系,而且加重了社会保障负担,加速了社会保障风险的形成。

总之,少数民族自治区社会保障体系建立和发展是一个长期工程,建立独立于企事业之外的社会保障体系也绝非一朝一夕之功。它需要少数民族地方政府认真研究和落实,抓住西部大开发、社会主义新农村建设以及社会主义和谐社会建设三大契机,争取建立和完善少数民族自治区社会保障体系,以它强大的吸引力和生命力赢得社会的信任和认可,为少数民族自治区经济和社会发展创造一个稳定、和谐而又充满活力的社会环境。

#### (四)完善民族地区社会保障体系的总体思路

结合国内外社会保障体系发展的经验和教训,在完善少数民族自治区社会保障体系建设的过程中,明确制度建设和发展的思路就显得尤为重要。在制度的指导思想、总体目标、具体的量化指标等方面都要做科学的论证和定位。

##### 1. 指导思想

少数民族自治区社会保障体系的完善要遵循以下的指导思想:第一,社会保障水平与经济水平相适应。少数民族地区的经济水平比较低,在完善社会保障制度时,不能追求较高的保障水平。当然当经济发展时少数民族地区居民应该通过社会保障制度分享经济发展成果。第二,个人责任和社会责任并重。这样既可以保持个人的责任心,又可以使国家利用“转移支付”手段调节不同利益的分配,且不必承担过重的负担。第三,社会与经济发展双重功能并重。社会保障制度的首要目标是提供社会保障,即社会目标,但是,经济的发展是社会保障制度的保证,因而社会保障制度还要强调

其经济功能,以达成经济发展的目标。其经济功能的发挥主要表现在两个方面:一是运用社会保障制度作为需求管理的工具,减缓经济波动,促进经济平衡增长;二是通过高效配置社会保障基金,推动资本形成和经济增长,提升经济对社会保障制度的支持能力,达到社会和经济双发展的目标。

## 2. 总体目标和主要量化指标

### (1) 养老保险

目标:构建多层次的老年保障体系。

人类寿命延长所带来的养老责任的持续加重与家庭保障功能(或个人负责能力)的持续弱化,不仅使社会养老保险制度成为必要,而且也促使了多元化的老年保障体系的形成。从国际上看,解决老年人生活保障问题的制度安排早已走过了单一层次的时代,发挥有关各方的积极性并让各方共同分担养老保障的责任,以及实现经济保障与服务保障乃至精神保障相结合,已经成为这种社会制度发展的必由之路。

有鉴于此,本书提出民族地区综合性的多层次老年保障体系,如图4所示。

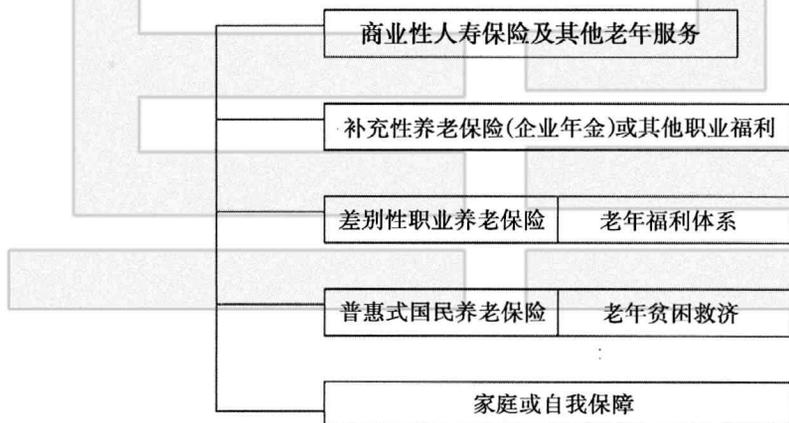


图4 民族地区多层次老年保障体系架构图

在这一体系框架中,按照责任的承担主体与承担方式,可以分为以下几个层次:

①自我保障层次。家庭或个人自我保障构成了整个老年保障体系的基础或第一层次,是国民自己(或者通过家庭)对养老问题直接负责的方式,其经费来源于家庭或个人储蓄。现阶段的绝大多数中国老年人实际上均只有这一层次的保障。家庭或个人自我保障不仅符合中国数千年来历史文化传统,而且是中国社会的现实格局及法制规范使然,从而是值得肯定并继续发挥的老年保障机制。在这一层次上,政府并非无所作为,而是可以通过相关福利政策的实施来维护甚至放大家庭保障的功能,如对家庭养老提供政策优惠乃至补贴等,社会化的老年保障制度的建立与推进应当有利于巩固这个基础。

②政府负责层次。普惠式国民养老保险构成整个老年保障体系的第二层次,政府是这一层次的直接责任主体,制度的出发点是面向所有老年人提供最基本的收入保障,经费来源于税收,待遇标准与工资脱钩但与物价水平挂钩,并随着整个社会平均收入的提高而提高,它体现着老年人分享经济社会发展成果的权益,是显具公平性的养老保险制度安排;与此同时,政府负责的贫困救济制度(中国现阶段是最低生活保障制度)亦覆盖着老年贫困人口。

③政府主导、责任分担层次。差别性职业养老保险构成整个老年保障体系的第三层次,它由政府主导,但由雇主与劳动者分担缴费责任,待遇标准因与劳动就业及缴费相关而存在着差异,从而是兼顾公平(政府统一规范、统一的税制优惠与雇主分担缴费)与效率(与个人工资水平与缴费年限直接相关)的制度安排;政府主导且由社会分担责任的老年保障机制还应当包括老年福利体系。

④单位负责层次。补充养老保险(企业年金或非企业单位提供的补充养老保险等)作为职业福利的重要组成部分,构成整个老年保障体系的第四层次。在这一层次上,政府会鼓励单位提供补充养老保险,但不会干预企业及其他单位建立补充养老保险的自主权,其经费既可以全部由雇主提供,也

可以由雇主与劳动者分担,它服从单位的发展战略和劳动力市场的竞争需要,从而应当属于单位负责的保障层次。此外,单位提供的其他职业福利(如住房福利等)亦可以对老年人的生活保障起到一定的作用。

⑤市场提供层次。商业性人寿保险以及其他通过市场获得的老年保障,构成整个老年保障体系的第五层次,它由市场提供,通过市场的自由交易来完成,从而实质上仍然属于个人自我负责,只不过与家庭或自我保障相比,市场提供的方式具有社会化的意义。

主要量化指标:

第一,民族地区年末总人口构成。该指标主要考察民族自治地方人口占总人口的比重,对少数民族地方的社会保障需求作出估算。所谓总人口数是指一定时点、一定地区范围内的有生命的个人的总和。年度统计的年末人口数指每年12月31日24时的人口数。

第二,民族地区人口年龄结构构成。该指标主要考察民族自治地方的各个年龄段的人口结构,对养老保险的需求作出估算,为养老保险费率和缴费基数设计提供现实基础。

第三,民族地区养老保险覆盖面。即某一时点加入养老保险的人数与总人数的比率。该指标反映了少数民族自治地方劳动者处于“安全网”内的比例。可以根据不同的研究对象分别计算全社会人口和职工的养老保险覆盖面。公式为:

$$\text{全社会人口养老保险覆盖面} = \frac{\text{加入养老保险总人数}}{\text{全社会人口数}} \times 100\%$$

第四,养老保险基金收支统计分析指标。此类指标主要包括实征率、欠征率和养老保险基金收支总额占国民收入的比例。养老保险实征率是社会保险机构养老保险基金征集工作实际成绩最主要的指标,其计算公式为:养老保险基金实征率 = 养老保险基金实际征集额/养老保险基金计划征集额  $\times 100\%$ 。养老保险基金欠征率反映了养老保险基金中因各种原因未征收到的比率。其计算公式为:欠征率 = 养老保险基金欠征额/养老保险基金计

划征集额 $\times 100\%$ 。养老保险基金收入总额占国民收入的比例是衡量养老保险深度的重要指标,用来说明养老保险费收入在整个国民收入中的比重,反映一个地区养老保险水平的高低。

第五,养老保险工资替代率。反映了参保人的受保障程度。即养老保险工资替代率=平均月人均养老保险费收益/月人均工资收入。

除了上述的指标外,养老保险费支出占社会保障总支出的比重,养老保险费用占国内生产总值的比例等指标也是衡量少数民族地区养老保险质量的重要指标。

## (2) 医疗保险

民族地区医疗保险的目标可以设定为:

首先,通过制度内的公平分配来提高医疗保险制度的效率。

强调医疗保障制度的公平性,是因为医疗保障资源是公共物品,一部分人不当享有过多占用公共资源的特权;同时,公平的制度安排,还能够产生“福利挤出效应”,进而提高社会保障资源的利用效率,如在公立医院与私立医院并存的条件下,高收入者便可能因医疗社会保险的局限性和待遇偏低而放弃在定点医院接受治疗,进而自愿选择私立医院。由于高收入者对医疗保障资源的自觉节约,就会使更多离不开医疗保险的社会成员真正获得自己需要的保障,并避免因制度内的不平等导致管理漏洞和徇私舞弊,进而使制度的有效性和公共医疗保障资源的利用效率得以提高。

其次,将贫困人口的疾病医疗救助纳入政府负责的社会救助系统。

中国的社会救助目前主要包括济贫与救灾,前者是最低生活保障制度后者是自然灾害救济制度。由于疾病是贫困的重要致因,对贫困人口的疾病医疗实施相应的救助即是对贫困的缓解,因此,以贫困人口的医疗救助应当纳入到政府的社会救助内容。当然,这种政府负责的医疗救助的目标,并非解决贫困人口的全部疾病医疗问题,而是通过有限的救助来缓解疾病医疗对贫困人口的沉重压力,它只能针对缺乏基本医疗保障的、贫困的重病患者,并只能是给予相应的补贴而不能报销全部医疗费用,否则,它就与全民免费医疗保险制度一样,超越我们这个时代所能承受的范围。

最后,适应人口老龄化的需求,逐步建立护理保险制度。

随着人口老龄化时代的到来,中国人的预期寿命已经达到了72岁,接近中等发达国家的水平,并正在快速接近发达国家的水平,上海市的老龄人口占总人口的比重就已经与日本的老龄人口比重相近。在老龄人口已经成为社会人口的主体构成部分之一,而计划生育政策条件下家庭结构的小型化又造成了家庭保障功能的持续弱化的条件下,对老年人的护理便需要由社会化机制来替代,尤其是老年人疾病时期的护理往往成为家庭的沉重负担,并直接影响着家庭成员的就业竞争力。因此,建立社会化的护理保险制度必属当然,德国、日本等国家的护理保险已经产生了很好的作用,它们的做法值得中国借鉴。

主要量化指标:

由于享受医疗服务的主要是老年人,在养老保险指标的基础上,还有如下指标:

第一,民族自治地方卫生机构、床位、人员。该指标主要考察民族自治地方的医疗水平,对少数民族自治地方的医疗保险供给水平作出基本的判断。所谓的床位数是指本年10月底的固定实有床位(非编制床位数)。包括正规床、简易床、监护床和正在消毒、修理的床位及因扩建或大修理而停用的床位,不包括产科新生儿床、库存床、观察床、临时加床、病人家属陪侍床等。

第二,民族自治地方农村卫生组织、乡村医生、卫生员、农村接生员。该指标主要对少数民族自治地方农村医疗保险的供给水平进行估算。农村卫生组织主要包括卫生院和村卫生室。卫生院是指名称为“乡(镇)中心卫生院”、“乡(镇)卫生院”的医疗机构,包括无床的乡卫生院和独立核算的乡卫生院分院。村卫生室的数量应该与当地卫生厅行政部门注册登记的个数相等。

第三,民族自治地方医疗保险覆盖面。即某一时点加入医疗保险的人数与总人数的比率。该指标反映了少数民族自治地方劳动者处于“安全网”内的比例。可以根据不同的研究对象分别计算全社会人口和职工的医

疗保险覆盖面。公式为：

$$\text{全社会人口医疗保险覆盖面} = \frac{\text{加入医疗保险总人数}}{\text{全社会人口数}} \times 100\%$$

第四,医疗保险基金收支统计分析指标。此类指标主要包括实征率、欠征率和医疗保险基金收入总额占国民收入的比例。

医疗保险实征率是社会保险机构医疗保险基金征集工作实际成绩最主要的指标,其计算公式为:

$$\text{医疗保险基金实征率} = \frac{\text{医疗保险基金实际征集额}}{\text{医疗保险基金计划征集额}} \times 100\%$$

医疗保险基金欠征率反映了医疗保险基金中因各种原因未征收到的比率。其计算公式为:

$$\text{欠征率} = \frac{\text{医疗保险基金欠征额}}{\text{养老保险基金计划征集额}} \times 100\%$$

医疗保险基金收入总额占国民收入的比例是衡量医疗保险深度的重要指标,用来说明医疗保险费收入在整个国民收入中的比重,反映一个地区医疗保险水平的高低。

第五,医疗保险工资替代率。反映了参保人的受保障程度。即医疗保险工资替代率 = 平均月人均医疗保险费收益 / 月人均工资收入。

除了上述的指标外,医疗保险费支出占社会保障总支出的比重,医疗保险费用占国内生产总值的比例等指标也是衡量少数民族地区医疗保险质量的重要指标。

### (3) 工伤保险

总体目标:

中国工伤保险的建制理念在现阶段不能简单地照搬发达国家“预防优先”或“预防、保险、康复三结合”的建制理念,因为发达国家之所以能够按照这些原则来完善自己的工伤保障制度,一是其工伤保险制度早已成熟并强制性地全面推行;二是有发达的经济和社会共识支撑;三是有完善的预

防、康复机制配套。而在中国,工伤保险制度还未真正确立,经济发展仍然落后,在劳动资源严重过剩的条件下,整个社会并不特别看重对劳动者的保护,更缺乏相应的工伤预防、康复机制的配合。起码的工伤赔偿尚且不能实现,何能奢望透过工伤保险制度来一并解决工伤预防与工伤康复问题?因此,在现阶段乃至相当长的时期内,中国都应该坚持以工伤赔偿为主要的理念来确立工伤保险制度。

主要量化指标:

第一,民族自治地方发生工伤事故的情况。该指标主要通过通过对少数民族自治地方失业率和失业人口数的测算得出少数民族地方失业保险的需求情况。

第二,民族自治地方年末工业企业单位数和工业总产值及指数。由于工伤保险主要由企业承担,因此该指标可以反映少数民族自治地方的工商保险的供给水平。

第三,民族自治地方工伤保险覆盖面。即某一时点加入工伤保险的人数与总人数的比率。该指标反映了少数民族自治地方劳动者处于“安全网”内的比例。可以根据不同的研究对象分别计算全社会人口和职工的社会保险覆盖面。公式为:

$$\text{全社会人口工伤保险覆盖面} = \frac{\text{加入工伤保险总人数}}{\text{全社会人口数}} \times 100\%$$

第四,工伤保险基金收支统计分析指标。此类指标主要包括实征率、欠征率和工伤保险基金收支总额占国民收入的比例。工伤保险实征率是社会保险机构工伤保险基金征集工作实际成绩最主要的指标,其计算公式为:工伤保险基金实征率 = 工伤保险基金实际征集额/工伤保险基金计划征集额 × 100%。工伤保险基金欠征率反映了工伤保险基金中因各种原因未征收到的比率。其计算公式为:欠征率 = 工伤保险基金欠征额/工伤保险基金计划征集额 × 100%。社会保险基金收入总额占国民收入的比例是衡量工伤保险深度的重要指标,用来说明工伤保险费收入在整个国民收入中的比重,

反映一个地区工伤保险水平的高低。

第五,工伤保险工资替代率。反映了参保人的受保障程度。即工伤保险工资替代率=平均月人均工伤保险费收益/月人均工资收入。

除了上述的指标外,工伤保险费支出占社会保障总支出的比重,工伤保险费用占国内生产总值的比例等指标也是衡量少数民族地区工伤保险质量的重要指标。

#### (4) 最低生活保障制度

民族自治地方最低生活保障的目标可以设定为:

##### ① 实现城乡一体化推进

据民政部提供的资料,从1993年到1999年,最低生活保障制度在全国2306个城镇全面确立;1999年9月28日,国务院正式颁布《城市居民最低生活保障条例》,标志着这一制度基本完成建制任务。然而,《城市居民最低生活保障条例》的颁布及全国城镇普遍确立了这一制度,并不意味着得到了很好的实施。一方面,以城镇居民为例,尽管有资格获得最低生活保障的人数缺乏官方统计资料,但来自多处方面的调查却表明,应在3000万人以上,而真正享受到最低生活保障待遇的城镇居民到1999年底仅218.7万人;再如2001年1月全国享受最低生活保障待遇的城镇居民是1235万人,而在2000年1月享受最低生活保障待遇的城镇居民仅382万人<sup>①</sup>;这表明城镇居民最低生活保障制度尚未真正全面落实。另一方面,现行最低生活保障制度的一个重大缺陷是除浙江省已经取消了城乡界限外,其他地区的最低生活保障制度还处于城乡分割状态,即使是北京的最低生活保障制度也只覆盖具有市区居民身份的人口,这种状态虽然源于传统的户籍管理制度,但作为计划经济时代的传统做法,既不合理也损害了制度的完整性和有效性。因为在整个社会保障制度中,只有最低生活保障制度处于最低保障平台,它运用的全部是政府财政资源即全体纳税人的钱,它体现的是政府的当然责任,况且同一地区的贫困人口的贫困程度应当差别不会大,这些特点

<sup>①</sup> 陈澎:《我国一千多万人享受低保》,《光明日报》2002年2月25日。

决定了最低生活保障制度不应当像需要自己缴费、单位缴费的养老、医疗、失业等社会保险制度一样,人为地将保障对象划分为城乡两个部分。

为此,我们建议,在允许根据当地的收入水平与消费水平采取差别待遇的条件下,国家应当推广浙江省的经验,打破城乡分割状态,按照城乡一体化原则实行统一的最低生活保障制度,让城乡贫困人口一起享受最低生活保障。最低生活保障制度可以且应当成为沟通城乡社会保障制度的第一个平台。

#### ②将最低生活保障制度发展成综合援助制度

尽管提供最低生活保障已经明确为政府责任,尽管国家已经制定了《城市居民最低生活保障条例》,一些地方亦制定了适用于本地区的最低生活保障法规,但该项制度还需完善。

第一,将其他贫困救济政策统一纳入最低生活保障制度,并使之成为面向城乡贫困人口的综合援助制度。在最低生活保障制度之外,还有所谓特困补贴、临时救济、节日慰问、送温暖活动等,这些贫困救济措施多是临时性的,并采取非制度化、非规范化的方式实施,其实际效果主要是产生宣传效应,但也扭曲了政府济贫的本色,从而遭到了非议。因此,有必要将最低生活保障制度的内容扩充,形成统一规范的综合援助制度,其内容除现有生活保障外,还应包括最低住房保障、医疗救助乃至子女教育补贴等。

第二,完善家庭收入调查。考虑到收入来源渠道的多元化,应当改变现行制度下只对申请者进行现金收入调查的做法,而是需要使用资产统计的概念来统计申请者的实际收益,包括固定资产租赁收益、存款收益、股票收益及其他投资收益均应统计在家庭收入之内,以防止有人钻政策空子,确保最低生活保障金真正发放到需要者手中。

第三,做好与其他社会保障制度的衔接。包括与失业保险制度、基本养老保险制度、基本医疗保险制度等的衔接。对因失业、退休等原因造成的贫困按照政策提供最低生活保障;加入医疗救济的内容;与慈善公益事业保持密切配合,共同维护贫困人口的生计。

第四,完善和规范运行程序。救助机构应当公开办事程序,并接受社会

监督,但应当尊重受救助者的人格尊严,取消张榜公布受救助者名单的做法,代之以其他方式对申请者进行鉴别。

主要量化指标:

第一,生活需求指标。该指标主要用于测定最低生活保障标准。生活需求法又称“市场菜篮法”,即根据少数民族自治地方当地维持最低生活所需要的物品和服务列出一张清单,然后根据市场价格计算出拥有这些物品和服务需要多少现金,由此确定的现金金额即为最低生活保障标准。菜篮子的内容由群众和专家共同作出决定。该指标反映了少数民族自治地方对最低生活保障的需求水平。

第二,民族自治地方最低生活保障支出额占少数民族自治地方的财政收入的比率。该指标主要反映了报告期少数民族自治地方用于最低生活保障的水平和少数民族地方财政收入用于最低生活保障的潜力和底线。充分反映了少数民族自治地方最低生活保障的供给水平。

此外,民族自治地方最低生活保障支出额占国内生产总值的比重,平均人最低生活保障支出额等也是最低生活保障制度质量的重要指标。

### (5) 社会福利

民族地区福利制度发展的目标模式应当是:以新型社会福利体系的基本框架为依据,以不断改善和提高社会成员的生活质量为追求目标,走社会化、多层次化的社会福利发展道路。这一发展道路包括以下四层含义:

第一,社会福利制度的结构,需要向项目完整、功能全面、服务系统的方向发展。其中社区服务应当成为整个福利制度的基础,社会化福利则构成整个福利制度的主体,而职工福利则在恢复其本来面目的条件下充当着社会福利的补充角色。

第二,确立社会福利制度应当以不断改善和提高社会成员的生活质量为追求目标。在中国社会福利制度的发展中,既要与社会救助、社会保险等其他社会保障制度保持协调性,又要有区别,而不能将救济与福利混淆在一起,更不能将福利待遇与劳动所得混在一起,福利制度应当侧重于满足社会成员较高水平或较高层次的生活服务需求,包括服务需求和精神文化方面

的需求等。

第三,社会福利应当尽快走向社会化。无论是官方直接举办的民政福利事业,还是单位举办的职工福利事业,均应尽快走出板块状的自我封闭,对整个社会开放,并采取社会化的手段来筹集资金,充分利用社会力量来促进社会福利事业的持续、健康发展。

第四,社会福利应当坚持多层次化。由于社会结构的日益复杂化,社会成员的阶层分化亦十分明显,不同阶层的社会成员对福利的需求是不同的,国家福利制度的安排必须充分地注意到这一点。在这种条件下,福利项目的设置与水平结构等应当体现出多层次性,如孤老残幼虽然需要得到更好的照顾,但并不影响美化环境构成城市社区福利的重要组成部分;政府可以且应当主导福利事业的发展,却又不能包办福利事业的发展,新的福利制度应当将社区福利、民办福利等纳入其中,并继续维持家庭的福利功能,同时鼓励企业在自主决策、自主设计的原则下建设新型的职工福利。同时,满足不同层次的社会成员对福利的不同需求。

主要量化指标:

第一,民族地区国内生产总值。该指标反映了少数民族地区实施社会福利的基础。其中涉及到当年价格和不变价格的概念。当年价格是指报告期的实际价格如工厂的出厂价格,农产品的收购价格等。使用当年价格计算的数字,是为了使国民经济各项指标互相衔接,便于考察当年社会效益,便于对生产和流通、生产和分配、生产和消费进行经济核算和综合平衡。按当年价格计算的价格指标,在不同年份之间进行对比时,因为包含有各年间价格的因素,不能确切的反映食物量的增减变动。必须消除价格变动因素后,才能真正反映经济发展动态。不变价格是指用同类产品的年平均价格作为固定价格,来计算各年产品价值。按照不变价格计算的产品价值消除了价格变动的因素,不同时期对比可以反映生产的发展速度。

第二,城镇社区服务设施数和城镇便民、利民服务网点。这个指标反映了少数民族地区社会福利需求的水平。城镇社区服务设施是指报告期末城镇(街道办事处、居委会)设立的以非营利为目的,为本社区居民服务,特别

是为老年人、残疾人、儿童服务的社区服务中心、活动站、服务站、养老院、老年公寓(托老所)、残疾人工作站、残疾儿童日托所、家务服务站、婚姻介绍所等福利性设施。几种不同类型的社区服务单位,共用一个场所的,只能统计为一个社区服务设施。成为社区服务设施的条件:一是独立核算的单位,二是有固定的从业人员,三是有一定的服务项目,四是有一定的场所。城镇便民、利民服务网点是指报告期末居委会设立的、方便本社区居民生活服务的网点。

#### (6) 失业保险

民族地区中长期目标模式:是在经济全球化的背景下和市场经济体制的大框架下,实现单一的失业保险制向综合性的就业保障机制转化。基于就业优先的考虑,失业保险制度的中长期发展目标应当是在健全现行失业保险制度的前提下,在向失业工人提供失业保险金的同时,努力加大这一制度促进就业的力度;同时,在管理体制上宜实行省级统筹,并实现中央和省级双重立法的保障体制。

国家有必要进一步完善现行制度,通过对参加保险的资格条件的限定,使得失业保险与劳动力市场结构变化同步,与宏观经济结构调整同步,符合建立社会主义市场经济体制的需要。通过对失业保险基金支出结构的调整,强化失业工人的培训系统与职业介绍服务系统,方便失业工人学习新的劳动技能并让失业工人更加便捷地获得有效的就业信息,应当成为失业保险制度未来发展的重要目标。这一转变意味着失业保险制度的指导思想与具体措施都需要做出相应的调整。

失业保险制度改革的近期目标:是建立失业保险中央调剂金,尽快推进下岗职工基本生活保障与失业保险制度并轨运行,同时完善现行失业保险制度。

地区发展的不平衡,意味着下岗职工基本生活保障制度向失业保险制度并轨亦难以采取全国一刀切的做法,即很难实现全国并轨同步进行。在并轨已经成为制度建设与发展的近期既定目标时,我们建议根据地区的实际情形来推进并轨。如上海、浙江等东部发达省市,可以先行一步,在2002

年实现制度并轨；中西部地区则在 2003 年基本实现制度并轨；条件基本不具备的个别地区，则允许有适当的缓冲期。最终在 2004 ~ 2005 年实现全国范围内的制度并轨。

此外，针对现行失业保险制度，还有必要重新认识其保障目标与保障功能，重新确认保障对象的范围，增进失业保险管理系统的效率，等等。这方面的具体建议将在下面加以阐述。

#### 保障目标：

发展就业型的失业保险体制，促进劳动者自我保障能力的提高，是中国失业保障制度发展的长远和根本的保障目标。

一个有效的失业保障制度，必须能够根据国家宏观经济发展背景、社会结构、劳动力市场以及国际经济竞争条件等诸多方面的变化，适时调整制度对于保障目标的预设。20 世纪 90 年代以来，在新经济和全球化浪潮冲击之下，世界各国失业保障制度发展的基本趋势是，改变以往消极被动地向失业者提供收入补偿的传统保障方式，而代之以实施积极的失业保护政策。就连一向以强烈主张和维护劳工高福利待遇而著称的国际劳工组织，也于 1988 年制定了新的《促进就业和失业保护公约》和《建议书》。该公约和建议书倡导把失业保护措施与就业促进结合起来，并要求各国采取适当的步骤使失业保护制度与就业政策相协调。失业保护理念的变化带来了各国失业保障制度目标的调整，从传统的注重失业津贴水平转向更加注重提高失业者的再就业能力，帮助失业者重返劳动力市场，努力消除过度保护导致的失业者寻找工作动机下降和劳动力市场僵化的负面后果，使失业保障逐渐转变成成为促进就业的就业保障制度。

#### 主要量化指标：

第一，民族自治地方失业率和失业人口数。该指标主要通过通过对少数民族自治地方失业率和失业人口数的测算得出少数民族地方失业保险的需求情况。

第二，民族自治地方年末工业企业单位数和工业总产值及指数。由于失业保险主要由企业承担，因此该指标可以反映少数民族自治地方的工商

保险的供给水平。

第三,民族自治地方失业保险覆盖面。即某一时点加入失业保险的人数与总人数的比率。该指标反映了少数民族自治地方劳动者处于“安全网”内的比例。可以根据不同的研究对象分别计算全社会人口和职工的失业保险覆盖面。公式为:

$$\text{全社会人口失业保险覆盖面} = \frac{\text{加入失业保险总人数}}{\text{全社会人口数}} \times 100\%$$

第四,失业保险基金收支统计分析指标。此类指标主要包括实征率、欠征率和失业保险基金收支总额占国民收入的比例。失业保险实征率是社会保险机构失业保险基金征集工作实际成绩最主要的指标,其计算公式为:失业保险基金实征率 = 失业保险基金实际征集额/失业保险基金计划征集额  $\times 100\%$ 。失业保险基金欠征率反映了失业保险基金中因各种原因未征收到的比率。其计算公式为:欠征率 = 失业保险基金欠征额/失业保险基金计划征集额  $\times 100\%$ 。失业保险基金收入总额占国民收入的比例是衡量失业保险深度的重要指标,用来说明失业保险费收入在整个国民收入中的比重,反映一个地区失业保险水平的高低。

第五,失业保险工资替代率。反映了参保人的受保障程度。即失业保险工资替代率 = 平均月人均失业保险费收益/月人均工资收入。

除了上述的指标外,失业保险费支出占社会保障总支出的比重,失业保险费用占国内生产总值的比例等指标也是衡量少数民族地区失业保险质量的重要指标。

### 3. 基本原则

#### (1) 坚持公平优先,合理调节收入分配

需要树立公平优先、兼顾效率、调节收入分配、实现可持续发展的指导思想。社会保障制度的产生与建立的根本目的,即是为了维护社会稳定、矫正“市场失灵”、实现经济社会的协调发展,它受整个社会经济关系(在我国

是效率优先、兼顾公平)的制约,但自身却必须是公平优先,在此基础上兼顾效率(这里的效率是指社会保障自身的效率),实现可持续发展。基于中国的现实国情,包括政治的、经济的、社会的、文化的综合影响,在我国社会保障改革和制度建设中,既要避免构成政府的沉重负担,也不能对家庭或个人构成巨大压力,在整个社会并未像前苏联、东欧国家及智利等发生剧变的条件下,社会保障改革不能走向极端也不可能走向极端。理性的思路就是要建立一种政府主导、责任共担、水平适度、有效监控的新型制度;理性的策略则是不能急于求成,而是同样需要渐进式地推进。例如,计划经济几十年造成的中老年职工养老金欠账,就绝对不是现在一代人或一届政府可以偿还的,任何寄希望于一代人或一届政府完成这样巨大的还账任务,不论采用何种手段,都是不现实的,也是注定行不通的。因此,采取自然过渡的方式来消化历史欠账,促进新制度的最终确立,或许是一条最适合中国现实国情的选择;即国家只保证做实已经进入新的养老保险制度的人的个人账户,而对此前的欠账仍然采取现收现付方式,其结果必然是进入新制度中的人越来越多,而完全现收现付者自然减少,只不过需要的时间可能长一些,但偿还历史巨额债务却不会构成现时的巨大压力,我们仍然会沿着改革中确定的既有目标前进。

## (2) 政府主导

政府主导社会保障制度的责任不仅不能放弃,而且要不断加强。因为在市场经济条件下,尤其是在通过加入 WTO 融入国际经济主流体系的全球化背景下,经济领域的活动将通过市场机制来调控,政府的主要职责将从直接干预经济工作转向管理社会公共事务和保障民生,社会保障作为维护公共利益和保障民生的重要机制,理所当然地应当成为政府的中心工作之一。政府的主导作用,一方面体现在积极推动社会保障的立法、制定合理且具体的社会保障政策规范、实施高效的和强有力的行政管理、提供全面而便捷的社会保障资讯;另一方面亦体现在社会保障制度对收入分配的调节力度和国家财政对社会保障所担负的责任上。

### (3) 责任共担

在确保国家财政(包括中央财政与地方财政)到位的同时,企业应当承担缴费义务,但改革以来一直偏高的缴费率应当适当降低;而个人承担社会保障的缴费责任和为享受福利服务所付出的代价亦应适度;同时,还需要大力发展社会慈善公益组织,通过扩大彩票等渠道来让社会各界分担相应的责任,并发挥市场的作用,巩固家庭的保障功能。这样,政府、企业、个人、社会各界共同充当社会保障的责任主体,并分担相应的责任。这是确保国家—社会保障制健康、持续发展的必要且可靠的保证。

### (4) 实现经济保障与服务保障协调推进

以往进行的社会保障制度,通常集中于经济保障领域,如养老、失业、医疗保障,最低生活保障与下岗位职工基本生活保障等,均属于经济保障范畴。然而,如果新型社会保障制度的建设只注重经济保障层面,便不可能真正实现制度变革与发展的目标,因为国民的社会性保障需求不仅包括了对经济保障的需求,同时还包括日益增长的服务保障需求,经济保障亦在事实上需要服务保障配套。如养老金的社会化发放需要服务系统,失业工人的培训需要职业培训系统,医疗保险的落实需要服务系统,失业工人的培训需要职业培训系统,医疗保险的落实需要医疗服务系统;即使能够领取养老金的退休人员,也呈现出对养老院、托老所、老年公寓的需求增长的趋势,而服务保障还能够在某种程度上改善经济保障并补充经济保障的不足。因此,应当将服务保障的发展纳入国家—社会保障制建设的范畴,并采取有力措施促使经济保障与服务保障协调发展。

## (五) 完善民族地区社会保障体系建设的重点任务

结合《少数民族事业“十一五”规划》,完善民族自治区社会保障体系建设应该做好以下几个方面的重点任务。

## 1. 加快民族地区养老保险制度的建设

### ①明确界定政府在不同养老保障层次中的责任

建设中国新型的养老保险制度时,关键在于明确界定政府的责任。政府负责的出发点与最终目的,是解除国民的养老后顾之忧并确保老年人分享到经济社会发展的成果。在前述多个层次构成的老年保障体系中,政府的责任并非是独立的,而是既集中又分散,但到底承担什么责任却应当是明晰的。

政府负责的重点在于基本养老保险制度,政府对基本养老保险制度承担直接责任,并不意味着对其他层次的养老保障没有责任。例如,在家庭或自我保障层次,政府就可以透过相应的政策措施来维护家庭稳定并放大其承担养老责任的能力,如台北市将2002年定为“珍爱家庭年”,并通过家庭减压政策、家庭健康政策、家庭扩展政策、家庭安心政策、家庭互助政策、家庭脱贫政策、家庭服务政策和家庭补助政策等来补充或扩充家庭保障的不足,就受到了市民的欢迎。在单位负责的老年保障层次(即补充性养老保险或企业年金),应当取决于单位的发展战略与劳动力市场竞争的需要,但如果政府认为值得鼓励,可以通过适度的税收优惠等政策来加以引导;在市场提供的老年保障层次,则主要取决于市场供求关系与市场竞争,政府可以通过创造公平的竞争环境和规范市场竞争行为来发挥市场主体的主动性和积极性。

综上所述,政府的责任主要体现在基本养老保险制度上,其他由政府负责的救济穷人的政策和老年福利政策同样可以覆盖所有有需要的老年人口;但其他层次的老年保障,政府亦可以给予明确的信号,但不宜承担直接的责任尤其是直接的财政责任。在明确政府责任的同时,还应当明晰中央政府与地方政府的责任。

### ②将统账结合模式发展成普惠式国民养老保险与差别性职业养老保险

在充分肯定统账结合模式养老保险制度具有创新性的同时,也要认识到这种制度还存在着调整与发展的必要。首先是在现行制度结构中,社会

统筹与个人账户因统账一体造成职责不清进而导致统筹账户透支个人账户基金已经使制度变形,因而自2001年7月1日在辽宁进行的新一轮改革试点已经走向统账分离——社会统筹基金与个人账户基金分账管理;其次,现行统账结合模式作为一个层次的制度安排,要求整体推进,而劳动就业格局却发生了前所未有的变化,非正规就业人数逐年大幅增长,这种格局造成现行统账结合模式要么难以推进,要么成本高昂,可见,已经流行的非正规就业是现行统账结合模式的养老保险制度必须应对的新的并且是长久的挑战;再次,这种制度虽然现阶段只覆盖拥有城镇户口的劳动者,却不能将农村劳动者尤其是已经非农化的农村劳动者排斥在外,城乡劳动者不仅在解除养老后顾之忧方面的需求日益趋同,而且必然要求享受同等的养老保障权益。因此,目前的统账结合模式养老保险制度还需要进一步调整才能适应经济社会发展的需要和劳动者对解除养老后顾之忧的需要。

有鉴于此,本文主张在现有基础上,将统账结合中社会统筹部分与个人账户部分分解并发展成为普惠式国民养老金与差别性职业养老金,辽宁试点中的社会统筹基金与个人账户基金分账管理已经为这种制度调整创造条件。如果做这样一种调整,则既能解决现行制度所遇到的问题,亦能适应经济社会发展尤其是劳动就业格局发展变化的需要。

### ③经济保障与服务保障相结合

随着家庭结构小型化和独生子女婚后双就业格局的形成,对老年人而言,仅有经济上的保障依然不能解除其后顾之忧,服务保障将日益成为老年人安度晚年的必需品。因此,在建设主要提供经济或收入保障的养老保险制度时,宜适时推进老年服务保障的发展。如建立健全的社区服务网络,可以承担发放养老金、管理退休人员和满足退休人员对社会服务的需要(因为改革的目的正是为了让退休人员与在职时的单位完全脱钩)的责任;同时,一个完善的老年服务系统,还可以提供大量的劳动岗位,更可以直接减轻企业办社会的负担,是一举数得的举措。

### ④统一决策并进一步理顺管理体制

在管理体制方面,虽然1998年对职能部门的分工已经明确,但并不等

于管理体制已经完全理顺。养老保险主管部门的权力实际上受到其他部门的极大牵制,如一国之内两套征缴养老保险费的系统并存就是部门牵制的直接后果,而中央有关政令不能在地方畅行亦是受到地方政府牵制的结果,等等。因此,有必要进一步理顺养老保险制度的管理体制。基于基本养老保险制度统一性的要求,必须确保养老保险主管部门管理的权威性。

强调统一决策、权威管理,并不是排斥部门之间的协调与合作,而是为了明确各部门的职责与权限。惟有如此,各部门的职权与责任才能统一,养老保险主管部门也才能真正承担起养老保险制度改革与发展进程中的成败责任,并促使其积极、主动、审慎地对养老保险制度的改革与发展负责,而这恰恰是这一制度健康发展的组织保证。

#### ⑤对历史欠账需要明算账,细分账

一方面,国家应当通过对中老年职工养老金历史欠账的精算,尽快查清需要补偿多少钱才能真正完成制度的转型。另一方面,根据国家、企业和个人分担的原则,采取按责分账的办法来解决上述历史欠账。国家既不能继续将中老年职工的养老金历史欠账作为一笔糊涂账,也不可能完全由财政来消化这笔历史欠账。前者是因为对历史欠账若不划清责任并加以解决,便会进一步激化地区矛盾,导致养老保险制度运行偏轨,甚者会造成新制度崩溃;后者则是各项改革成本事实上均是由国家、单位和个人分担的,养老保险改革的成本也不可能超越这种模式,尽管由国家单方面对中老年职工的养老金进行补偿在理论上具有合理性,但在实践中又几乎不具有现实性。因此,主张明算账、细分账,并非是近年内立即清偿全部养老金的历史债务,而是在明确负担、分清责任的基础上,准确把握新制度良性运行所需要的现实成本及其地区、行业分布差异,让各级政府、企业和职工个人明了各自的责任,并通过有计划的、稳妥的、多管齐下的方案来化解;同时,还可以让部分老工业城市和国有企业的负担有所减轻,使劳动者对基本养老保险制度树立起足够的信心。

#### ⑥基本养老保险制度广覆盖要与制度多元化相结合

中国的基本养老保险制度要由现行的统账结合模式走向普惠式国民养

老保险与差别性职业养老保险组合,还有一个过程。

在这个过程中,不断扩大基本养老保险制度的覆盖面已经作为国家社会保险改革进程中的一项既定政策,并且已在全国各地推行;但从各地的实践来看,扩大覆盖面的工作首先遭遇的就是费率偏高的障碍,尤其是随着非正规就业人数的增加和失业率的持续上升,更使扩大覆盖面的工作不容乐观。对此,不应怀疑基本养老保险制度广覆盖的政策取向,因为这既是世界性潮流,也是中国经济改革与社会发展进步使然;应该考虑的是采取什么样的制度安排来推进基本养老保险广覆盖。

#### ⑦积极推进民族地区乡村养老保险制度建设

乡村人口老龄化趋势及家庭保障功能弱化趋势均十分明显,农村居民承包的土地虽然具有一定的生活保障功能,但不可能真正解决农村人口的养老问题;况且,摆脱一家一户的分散经营格局代之以农业产业化、规模化经营,已经成为农村改革与发展的必由之路。因此,继续单纯地依靠家庭与承包土地来解决农村居民的养老问题显然具有巨大的风险;而指望通过商业保险的途径来解决农村居民的养老问题更不具有现实性,因为商业保险公司的营利性和市场性决定了其不是大多数仍是低收入阶层的农村居民可以依靠的,即使是发达国家,也绝无高收入阶层还未普及商业人寿保险而低收入者却可以由保险公司来解决养老问题的先例。

在继续推进农村计划生育的基本国策和农村居民对社会养老保障需求日益增长而传统的家庭养老、土地养老方式持续弱化且商业保险又无力消受的条件下,国家不能再忽视农村养老保险,而是需要在回顾总结以往农村养老保险改革经验教训的基础上,尽快研究农村居民的养老保险方案,以便争取时间,消除农村养老问题可能酿成的社会风险。不过,在考虑和推进农村养老保险制度时,还需要充分考虑中国农村居民职业身份的分化和地区发展的极不平衡,并与计划生育政策保持协调性。

一个较为合理的政策取向是,对农村居民的养老问题进行分类处置,优先考虑已经非农化、城市化的农村户口劳动者,优先考虑响应国家号召的农村计划生育夫妇,优先在发达地区推进农村养老保险制度的建设与发展。

例如,对于那些已经在城市有稳定职业、稳定住所的农村户口劳动者,可以通过改革传统的户籍制度让其进入城镇相应的养老保险系统;对于在乡镇企业及其他非城镇企业单位工作的农村户口劳动者,可以考虑建立低水平的养老金制度(如以城镇职工基本养老保险制度中的社会统筹部分为参照)。东部沿海地区及其他经济条件好的地区可以先行一步。

## 2. 稳步推进民族地区医疗保险体制的建设

### (1) 建立合理的筹资机制

在我国的医疗保险改革中,筹资机制的变革也是医疗保险制度变迁中一条重要线索,它在本质上即是通过政府对政府、企业与个人的责任分解并借以实现利益再分配的制度安排。根据改革中确立的政策,城镇职工参加医疗社会保险须承担相应的缴费义务,但现在仍以单位缴费为主。从发展趋势看,应当随着收入的不断提高而逐步提高个人缴费的比重,向企业与职工个人对半负担过渡。划入个人账户的比例,应当主要由个人缴费部分构成,以保证其专有性和实体性。

医疗保险筹资的基本原则应包括:费用共担原则;收支平衡原则;资本形成原则。在最终确立新型的医疗保险制度时,国家作为社会政策和公共事务的管理者,有责任组织建立社会医疗保险,也应承担最终的经济责任,并需要为政府雇员和其他公职人员出资保障医疗;用人单位作为职工的雇主,同样有责任为职工健康出资保风险。但承担医疗风险的责任不应只是国家和企业,职工个人对自己的健康更应负起直接的责任。因此,医疗保险基金的来源应由国家、单位和个人三方共同承担,或者说主要是用人单位和个人两方承担。

### (2) 加强对医疗统筹基金的管理

一方面,应当提高对统筹基金的管理效率。现行制度以地市为统筹单位,有覆盖范围大、参保人数多、筹资基数大、共济能力强的特点,但各市县的筹资能力差别很大,医疗服务又点多面广,支出管理有相当难度。因此,医疗保险机构应当努力提高管理效率。另一方面,必须健全统筹基金的监

督机制。如划定统筹基金和个人账户各自支付范围,分别核算,不得互相挤占;建立健全医疗社会保险经办机构各项财务制度;设立由各方代表及专家参加的基金监督组织,履行监督职能。对医疗统筹基金做到公开、公正、高效管理,防止被行政机构或管理机构挪用。

### (3) 完善医疗费用控制机制

完善医疗费用控制机制是强化基金管理的一个重要方面。由于医疗保险的复杂性,不能只采取一种措施控制整个医疗消费过程,而必须采取多种措施,对医疗消费涉及到的每一方和医疗消费过程的每一环节,都应建立相应的监督管理和制约机制。

在控制医疗消费供需双方行为方面,要通过制度建设和不断改进,建立比较完善的控制医疗费用膨胀的约束机制,通过各项监管约束制度,促使供需双方行为的合理化。比如对需求方,适当增加个人付费比重,不仅可以增加医疗基金,而且可避免对医疗资源过度地利用和浪费。与控制需求方相比,对于供给方的控制更为关键。国外比较成功的经验有:限制供给量(如资金预算包干或控制医疗经费上涨率),限制医疗人力资源(如控制医生数量,调整医务人员结构),增加非住院保健项目,采取更为合理的偿付方式,加强医疗服务监督等。这些措施的关键是约束医疗服务供给的自我膨胀,不要使医院和医生的收入与社会平均工资的差距过大。由于医疗保险的复杂性,必须对医疗消费涉及到的每一方和医疗消费过程的每一环节,都建立起相应的监督管理和制约机制。比如,由医疗保险机构聘请专职医疗专家,通过定期不定期地检查或抽查医疗处方,对不符合规定的医疗行为,采取不支付费用的办法,就是必不可少的。

从控制需求方来看,让个人分担部分医疗费用,是最常用的约束过度需求的手段。在改革中,我们为大病医疗设计了个人按累退比例分担费用,以增强个人费用意识,也考虑到了个人的负担不宜太重。

### 3. 加快民族地区失业保险的建设

#### (1) 受益人群的再确认

##### ① 区分失业风险对不同人群的影响

失业保险的最终目的,是要实现制度既定的保障目标。中国在失业水平居高不下、保障需求与可用资源矛盾突出的国情下,有效的失业保险制度必须能够区分失业风险给不同人群带来的后果,鉴别出其中最紧迫的需要,根据这些不同的需要,提供有针对性的、切实的保障。不同于其他社会保险项目,失业保险所规避和防范的风险有一部分可以通过市场力量来解决,保障对象中有相当一部分人自我保障能力比较强,他们可以凭借自身的潜在能力,规避一部分风险以及失业带来的伤害。如一部分人除了工资收入之外,还有资本收益,这就使他们对失业保险的依赖程度降低。

在保障资源与保障需求矛盾突出的条件下,失业保险必须对受益人群进行再确认,在失业者中区分出自我保障能力最弱的群体,确认为优先保障对象,保障资源的提供向他们倾斜。这符合社会保障分担风险、维护社会公平的一般原则,更与中国社会经济发展的现实条件相符,在现阶段失业人群差异较大的实际环境下,有利于失业保险真正有效地发挥作用。

##### ② 自我保障能力最弱群体的识别

现阶段中国的社会结构,在社会转型和经济结构调整过程中形成了三个不利的结构位置:不利的地缘结构位置,不利的经济结构位置,不利的人口结构位置。处于这些不利结构位置的人群,从经济繁荣和社会发展中获得的利益相对其他群体要少,构成了社会变革和经济转型过程中的相对剥夺群体,他们也成为失业队伍中自我保障能力最弱的成分。

第一类是处于不利的地缘结构位置的人群,包括经济社会发展程度滞后地区和经济衰退地区的失业人员和下岗职工。第二类是处于不利经济结构位置的群体,主要是那些结构调整任务艰巨的产业和行业的职工。第三类是处于不利人口结构位置的群体,主要是那些40岁以上、企业内部退休年龄以下的职工。他们在失业风险面前最为脆弱,成为自我保障能力低下

的人群。

### ③对受益群体实施帮助的对策选择

处于上述三个不利结构位置的群体,沦为失业队伍中自我保障能力最弱的群体。这一状况的出现,主要并不是由于他们的自身懒惰或无能造成的,而是社会转型的结构特点所决定的,并非他们靠自身的努力所能根本改变的。天时、地利的原因使他们成为社会改革成本的主要承担者,成为社会利益分配格局调整中的相对剥夺群体。这一状况是对社会公正的严峻挑战,并且已经对社会稳定与发展构成了严重威胁,必须实施有效的方法解决这一影响社会经济发展前景的重大问题。通过转移支付,使这些群体获得某种利益补偿,以维护社会整合,是社会保障制度的责任和义务。

**(2)失业保险的受益人群得到再确认后,必须制定可操作的保障措施,对受益群体实施具体帮助**

可以考虑以下几方面的对策选择:

第一,基本原则根据被确认的优先保障对象的性质,鉴别出不同阶段和地区最为紧迫、对全局影响最大的需求,对特殊情况和特殊需求实行灵活的制度安排,进行必要的制度调整,局部性的适当提高失业保险待遇。加强与其他社会保障项目的协调,如养老保险制度、城镇居民最低生活保障制度,制定综合社会政策,解决社会保障待遇衔接问题。

第二,对处于不利地缘结构位置的失业群体:根据失业人员的家庭经济收入状况、家庭人口结构状况,增设未成年子女生活和教育补贴;试行企业雇佣补贴;增设到外地求职就业的迁移和流动补贴;增加个人自我雇佣和创业补贴;提高就业培训补贴标准。

第三,对处于不利的经济结构位置的失业群体:加强就业信息服务和再就业培训;扩大与企业、社区和其他非政府机构的合作,开发新的非正式就业项目、就业扶持项目和培训项目;提高就业培训补贴标准;增设个人自我雇佣和创业补贴。

第四,对处于不利人口结构位置的失业人群:失业保险代缴养老保险和医疗保险费;增设未成年子女生活和教育补贴;提高就业培训补贴标准;试

行企业雇佣补贴。

### (3) 加快建立失业保障信息系统,完善检测失业保障运行的动态指标体系

① 依照国际惯例标准,加快建立失业保障信息系统,完善检测失业保障运行的动态指标体系。

以往,失业保险制度在信息披露、政策咨询、职业介绍和培训等方面,政策投入和实际执行效果存在着不甚理想的现象。造成这种后果的基本原因中,排除体制因素,从失业保障体系自身管理的角度分析,一是失业保障体系信息采集手段落后;二是缺乏有效的动态指标体系;三是基层经办机构失业管理观念和管理方式陈旧。尽快完善失业保障信息系统,是提高失业保险管理水平的一项基础工作,也是完善管理机制的当务之急。经过近几年的努力,目前一些反映制度动态运行状况的重要指标已经建立,比如月平均参保人数,月人均缴费金额,月平均领取失业保险金人数,等等。这对于制度运行的宏观监督和管理,对决策机构的科学决策都具有很高的参考价值。

需要继续加强的方面包括:

第一,制度实施效果方面的统计指标应该加强和进一步系统化,增设一些必要的指标,如失业人员失业期的变化,失业者领取失业保险金的时间长度、替代率等。这是对制度实施效果进行客观评估进而调整改善的基础,是制定并完善其他经济与社会政策的基础。

第二,指标体系的规范完整与真实可信,应当尽快建立并完善规范的失业调查与监测体系,使之客观真实地反映劳动力供需变化、失业总量及结构等方面的变化趋势。

第三,统计指标及统计方法尽可能与国际惯例接轨,便于对制度运行情况进行横向的比较与分析。

② 实行开放的、共享的劳动力市场信息管理系统。

目前,有的城市虽然初步建立了就业信息系统,但却实行“信息屏蔽”,为信息流通和信息使用设置障碍,使得本来是公共产品的就业信息成为某个部门的“专利”,公众无法自由获得,从而增加了信息流通成本,既严重浪

费了社会资源,又人为地降低了失业保障体系的实施效果。因此,需要在这方面进行改革,打破劳动力市场信息的垄断与人为阻隔,实行开放的、共享的就业信息管理系统。

③研究引进国际上成熟的指标体系和信息管理方法,改善中国失业保障信息系统的管理。

目前,中国失业保障体系的信息系统建设严重滞后,政府不同部门对一些基本数据的统计手段和计算方法不统一,不同部门的信息互不衔接,信息的公共性质,缺乏平等分享机制。这一方面使得各级政府在制定失业保障政策、监督评估政策实施效果缺乏科学依据;另一方面,阻碍了失业人员平等地获得社会保障服务。通过对国际成熟指标体系和信息管理方法的改造与引进,首先在试点城市依照国际通行的指标体系及统计方法,建立起开放的、动态的、分享性强的指标体系,逐渐推广,将有助于提高失业保障体系的管理水平和整体社会效果。

#### 4. 加强民族地区社会福利制度的建设

##### (1) 将各种福利事业整合为一个完整的体系

福利制度改革的滞后现象,根源在于它的分割化和缺乏统筹规划。因此,国家有必要采取类似于社会保险制度改革那样的做法,将各种福利事业视为一个整体,并在整体中考虑各项福利事业的地位、功能与可能发挥的作用,然后根据社会需要的轻重缓急来加以建设和发展。

在目前的状态下,当务之急是调查社会福利的需求,评估国家与社会各方的可能承受能力,以及传统福利制度的分工及所履行的职能。在此基础上,通过对旧的福利项目的有效整合,制定整个福利事业的发展规划。

##### (2) 建立权责分明、相对统一的监督机构

任何公共事务都必须有权威、高效的政府机构来主导,社会福利亦是如此。中国的社会福利事业改革与发展迫切需要统筹规划,而现阶段的福利事业仍然停留在传统的分割管治格局下,民政部门(管理民政福利)、财政部门(财政性补贴)、劳动部门(管理职业福利)、建设部门(城镇住房公积

金)、教育部门(教育福利)等多个政府部门和一些半官方机构(如工会、妇联、残疾人联合会等)均分别管理着相应的福利事务,各行其是的局面并未从根本上改变。这种局面造成的后果便是社会福利只能在部门掣肘中分割地、缓慢地发展。因此,建立权责分明、相对统一的福利事业监管机构已势在必行。

笔者一直主张由民政部门承担起统一管理全国社会福利事务的主要责任,即除教育福利因其与教育界关系不可分割而仍宜由教育部门管理外,其他福利事务均应由民政部门统一管理并承担责任。对于城镇住房公积金虽然可以特殊处理,但住房福利中的公共房屋建设与分配亦应当纳入统一的社会福利事业体系之中。只有在政府统一管理、监督与协调下,采取官办、民办、官助民办等多种方式,才能促进社会福利事业沿着有中国特色的新型社会福利制度发展道路全面、健康地发展下去。

### (3) 重视社会福利的法制建设

就目前状况而言,中国社会福利立法仍然存在着下列问题:一是社会福利方面的法规制度建设严重滞后,如儿童福利、社会津贴、住房福利、教育福利等均没有相应的法规规范,部门政策仍然主导着福利制度的建设;二是有关福利问题与其他社会政策混在一起,如妇女福利等与劳动保护相关联,实际上将农村女工等排除在外,只能算是劳动保护范畴;三是现行有关法规政策在社会福利事务的管理、监督等方面存在着模糊性,等等。因此,在改造传统的社会福利制度时,应当先对已有的法律、法规、政策进行改造并实现社会福利法制系统化、专门化。

在福利法制建设方面,既可以依照《中华人民共和国残疾人保障法》的方式颁行多部并行的福利法,也可以在制定综合性的社会福利法的基础上,分别制定相关的、适用于各大福利项目的配套法规。在法制建设中,必须明确社会成员的福利权益和国家、社会的责任,强调社会化、全民化的原则,并明确各社会福利项目的管理与监督机制,等等。社会福利法制的系统化、专门化、关系清晰化,将是中国新型社会福利走向全面、健康发展的基本保证。

#### (4) 扩大对社会福利事业的投入

资金短缺一直是困扰中国社会福利事业发展的关键,尽管改革以来福利经费来源走向多渠道化,但资金严重不足的局面并未从根本上得到改善,因此,扩充福利资金的来源仍然是发展社会福利事业的主要努力方向。它应当包括:

①政府应当将改善和提高国民的生活质量作为自己的发展目标,并具体体现在国家财政对福利事业的拨款随着国民经济的发展而不断增长上。

以往由于农村居民的福利几近空白,城镇居民的福利又基本上由企业或用人单位直接举办,国家财政对福利事业的直接投入仅限于财政性补贴和民政福利,其支出规模是很小的。如果能够将企业与用人单位的福利支出逐渐转化为政府财政对福利事业的支出,并保证财政福利拨款不仅不减少,而且能够逐年增加,中国社会福利事业的发展实力将大为增强。

#### ②大力吸引民间资金投入。

社会经济的持续发展,已经使多数国民过上了小康生活,一部分社会成员率先进入富裕阶层。这可以从城乡居民储蓄存款余额指标得到反映。居民储蓄存款余额持续增长势头不减、汽车与住房等消费热不减等,表明了国民生活水平和经济实力的增强,也显示了民间的财力日益雄厚。因此,国家应当继续重视开辟民间福利资金的来源,主要包括:一是扶持民办福利事业,用较少的投入去吸引更大的民间财力,共同促进福利事业的发展。如对民办福利设施与慈善事业给予政策优惠和适当的财政投入,即能刺激民间兴办福利事业的积极性。二是继续扩大福利彩票的发行规模,以便通过福利彩票的发行筹集更多的福利资金。三是鼓励社会成员捐献,除正面鼓励外还需要强化、健全个人收入所得税,开征遗产税,它们是动员社会成员参与社会福利事业的必要而且重要的政策举措。四是充分利用志愿力量。在这方面,最好能够以社区为本位推进社区服务,通过社区服务中心提供各种免费或低费服务,社会成员之间的互助实际上亦是福利事业力量的壮大。

#### ③通过低收费来增加投入。

除孤老残幼等“三无对象”外,多数居民具有支付能力,社会福利机构

在提供相应的福利服务时,可以适当收取服务费用。因此,国家应当制定福利事业的收费标准与收费范围。加大税费政策扶持。认真落实国家对福利性、非营利性老年服务机构的税费扶持政策,暂免征收福利性、非营利性社会福利院、敬老院、养老院、老年公寓等养老机构企业所得税、养老服务收入营业税,以及老年服务机构自用房产、土地、车船的房产税、城镇土地使用税和车船使用税;营利性养老机构要照章纳税,如纳税确有困难的,按税法管理权限,报经税务部门批准,可给予减免照顾;减免养老机构行政事业性收费;养老机构缴纳水利建设专项资金确有困难的,可报经税务部门批准,予以减免照顾。

政府主办和特许经营的供水、供电、供气、通信、有线(数字)电视等经营单位,应为养老机构提供优质服务和优惠收费,其中:用水、用电、用气(燃料)等价格与居民用户实行同价,并免收相应的配套费;免收养老机构的电话、有线(数字)电视、宽带互联网一次性接入费,并减半收取通信费、视听维护费。

对企事业单位、社会团体和个人等社会力量,通过非营利性的社会团体和政府部门向福利性、非营利性老年服务机构所做的捐赠,在缴纳企业所得税和个人所得税前按规定予以扣除。

## (六)完善民族地区社会保障体系建设的保障措施

### 1. 加快经济结构转型,提升地区经济实力

#### (1) 因地制宜,扶持第二、三产业发展

中国民族地区,除了广西都位于西部边疆,又是高原地带,生产力落后是历史条件和自然原因决定的。要发展这些地区,我们必须把重点放在发挥其资源优势上,因地制宜,不断加大对这些地区的开发,再进一步把精力放在调整优化产品结构、提高生产效率和提高生产技术上,扶持产业的发展。

##### ①加强基础设施建设

目前,交通、电力、通信、水利等基础设施的落后和不足仍是制约自治区经济发展的一个“瓶颈”。加快基础设施建设,将极大地改善自治区的投资环境,为大开发的全面实施创造条件。因此,要继续扩大投资,重点建设一批对带动当地发展起重大作用的交通、水利、电力、通信、能源等公共基础设施项目。大力推进社会主义新农村、新牧区建设,优先安排与群众生产生活密切相关的农田水利、草场围栏、人畜饮水、电力、通信、乡村道路、广播电视、贸易集市、清洁能源、民房改造等中小型公益型项目,不断加强基础设施建设。

### ②传统优势产业升级

各民族地区都有其传统优势产业及优势资源,新疆自治区内蕴藏着极为丰富的矿产资源。内蒙古自治区矿产资源是我国矿产品种比较齐全,而且许多矿产的探明储量又相当充裕的省区之一。宁夏回族自治区光热资源丰富,年太阳辐射总量为90~110千卡/平方厘米,年日照时数为1600~1800小时;日平均气温大于10℃以上一年内有270~330天,十分利于作物生长;石膏蕴藏量居全国第一位。广西壮族自治区生物资源丰富,植物资源种类繁多。西藏自治区各类天然草场面积有0.83亿公顷,占全区土地面积的67%,约占中国天然草场面积的26%;藏东玉龙大型班岩铜矿储量高达600多万吨,世界罕见;锂的远景储量居世界前列;非金属矿中石膏居中国第二位;铬铁矿质量好,品位高达50%左右,已经探明的远景储量居中国之冠;西藏的地热显示点有600多处,地热能蕴藏量居中国首位。

目前应抓住有利时机,以市场为导向,因地制宜,发挥优势,依靠科技进步,大力发展有前景的特色经济和优势产业,实施优势资源转换战略,有选择地发展传统优势产业,淘汰劣势产业,强调资源开发必须与市场需求相结合,实行以市场为导向的优势资源转换战略;以体制转轨和对外开放为动力,强调经济发展要与改革开放紧密结合,理顺体制关系,增强经济活力;获取竞争优势为优势资源转换的目标,在进一步发展壮大传统优势产业的同时,突出发展特色经济和名优特产品,培育新的支柱产业体系,把潜在的资源优势转换成产业优势和经济优势,促进少数民族自治区由资源大区向具有特色的经济强区转变。

### ③发展旅游业

旅游经济有很大的发展潜力,是一项投资少、成本低、利润多、效益高的有潜力的新型产业。目前,国际最风行的是民俗风情旅游和自然生态旅游,中国当然也不例外,各省市地区、自治区更是以发展民俗风情旅游和自然生态旅游为主旨,大力发展可持续的旅游经济。

各少数民族地区应以特色资源为基础,以特色产品——旅游产品为核心,以市场需求为发展导向,以规模经济为表现形式,在旅游业发展过程中,以项目带动开发,以开发促进保护,始终坚持保护与开发并举的原则,实现资源优势向产业优势转变。

### ④积极创造良好的投资环境,全方位扩大对外开放

民族地区的大开发仅靠自身的力量是远远不够的,必须吸引国内外人才、资金、技术的广泛参与。

一是要大力推进经济体制改革,加快市场化进程,培育资本市场和其他要素市场,建立和完善市场体系,加快国有企业资产重组步伐,建立和完善企业法人治理结构,深化养老、失业、医疗、住房等各项改革,建立健全社会保障体系,为大开发提供体制保证。

二是要采取更加灵活有效的措施吸引外资,特别是面向内地沿海省区,开展多种形式和全方位的经济技术交流与合作,吸引内地省区企业到自治区投资办厂,开发资源,改造老企业,吸引内地的外资企业到自治区再投资和承包经营企业。

三是要研究和制定有利于加强东西合作和对口支援、支持高科技产业发展、支持中小企业发展、支持非国有经济发展的特殊优惠政策,确定自治区区域产业发展的重点和扶持的方向,制定投资指南。

四是要认真研究、积极争取国家的政策支持。要在财政、农业结构调整、国企改革、扶贫、教育等方面用足用活国家的各项优惠政策,积极争取国家的支持。

## (2)走循环经济路线

我国民族地区地域辽阔,环境优美,气候类型多样,物种独特,矿产资源

丰富,生物资源也多种多样。近年来,我国加大了对少数民族自治区的经济开发,但由于在经济开发中不注意保护生态环境,目前我国自治区资源消耗和环境污染负荷很大,生态环境逐渐趋于恶化,并出现“经济落后—经济开发—生态恶化—经济更落后”恶性循环,其生态系统处于人类的过度开发利用和巨大压力之下。

民族地区多种类型的生态地理环境和现实的社会经济环境,要求在经济开发的过程中,一定要建立和发展循环经济发展模式。循环经济不仅有助于减轻环境污染,促进经济发展与资源环境的良性循环,而且有助于推动少数民族自治区的可持续发展,也是改善少数民族自治区生态状况和缩小地区差距的必然要求。

发展循环经济是少数民族自治区实施可持续发展战略,实现经济与环境协调发展,促进人与自然和谐的必然选择,但实行循环经济必须结合自治区的实际情况,不断探索,采取相应的政策和措施。

### (3) 加快民族地区的现代化发展

#### ① 树立全局性的战略观点

东西部的发展差距是和少数民族自治区的现代化进程有关的问题,但又不是是一回事。如果中国从整体上实现了现代化,或是基本实现了现代化,即使东西部还有一定差距,少数民族自治区还是能够实现现代化的。反之,如果地区之间差别不大,但中国在整体上还是一个贫穷落后的农业国,那就不要说少数民族自治区地区,就是西部地区也离现代化很遥远。只有全国现代化的快速发展,少数民族地区地区现代化才能加快发展,全国发展是加快少数民族自治区地区发展的前提,这是全局和局部发展相统一,把全局放在第一位的观点。

#### ② 科学地制定发展战略

在我国这样一个幅员辽阔的地区,各个少数民族自治区地方产业已经有一定特色,已经形成了一定的基础。如新疆,以特殊的地理条件和民族构成形成了具有民族风情的特色旅游产业,成为新疆主要的创汇支柱产业。如内蒙古,草原旅游业成为锡盟特色产业,成为带动农牧民转产增收的新途

径。战略定位对地区发展来说,是十分重要的问题,必须具体问题具体分析,以科学发展观为指导,才能够较好地解决。

### ③遵循发展规律

我国东西部之间较大经济差距的存在,表面上看是经济增长速度和规模的不同,实质上则是经济结构和经济增长质量的巨大差异。从西部的现实出发,具体的战略措施包括四个方面:一是放手发展非公有制经济,提升其在经济结构中的地位,充分发挥其对就业和经济增长的支撑功能;二是大力发展投入少、见效快的小型科技企业,使其成为带动科技创新的主体,并以此促进科技成果的产业化和产业升级;三是把发展劳动密集型产业作为产业结构调整的重点,开辟更大的就业空间,实现资源开发与就业增长的双重目标;四是强化人力资源开发,在抓好教育产业的同时,尤其要花大力气进行在岗劳动者特别是核心劳动者的多样化培训,提高其生产技术和科技素质,为把少数民族自治区的资源优势转化为经济优势提供必要的人才基础。

## 2. 开辟多元筹资模式,提高社会保障基金收益

### (1) 社会保障基金筹资

社会保障基金的筹集有多种方式可供我们选择。具体到少数民族自治区来说,主要可以有以下几种筹资模式选择:

#### ① 征费制

近期内,在我国经济运行中,少数民族自治区内失业人口进一步显性化,人口老龄化趋势也日益明显,现收现付制已经不适应社会问题日益增多的现实,而实行积累制又不堪重复,同时实行完全积累制,即将退体的“中人”和已经退体的“老人”问题一下子难以解决,这两部分人过去没有积累,巨大的资金缺口和转制成本问题难以解决。因而只能选择个人账户与社会统筹相结合,以部分积累制为主要内容的政府主管型社会保障资金筹集模式。

征费方式一般限于社会保险,社会保险是政府在承诺范围内承担最后

责任的基本保险,是一种法定保险。作为法定保险应该是面向社会全体人员的,才能体现社会保险的“大数法则”,增强互济功能和防御风险的能力。但因社会保险在现代社会保障体系中占有特别重要的地位,其收支规模甚至占到一些国家社会保障制度收支规模的80%以上,从而使这种筹资方式与征税方式几乎享有同等重要的地位,征费方式的特点是在强制征收的同时具有一定的灵活性,如既可以采取类别费率,也可以采取综合费率;既可以混合筹集,也可以分项筹集。

### ② 缴税制

与缴费制和储蓄制相比,缴税制具有更强的约束机制和更高的管理效率。通过税的方式筹措社会保障资金,是市场经济的必然选择。有利于增强社会保障基金筹资的强制力和征收力度。征税方式有利于扩展社保基金的来源;有利于社会保障基金实行收支两条线预算管理,建立监督机制,保证基金的安全;有利于增强筹资的刚性,增加社会透明度,保证筹资的稳定性;也有利于扩大社会保险的覆盖面,提高统筹层次。

而自治区的社会保障事业,甚至我国的社会保障事业,突出面临着基金筹措难等问题,因此必须从根本上改革现行社会保障筹资方式,才能更好地为发展我国的社会保障事业,及时足额地提供资金来源。因此,我国包括少数民族自治区应当借鉴世界各国征收社会保障税的经验,从所处的实际环境出发,尽快采取税收的方式筹措社会保障资金。

我国开征社会保障税,社会保障税的课征范围和覆盖面应该广泛、全面。课征范围比较广泛,只要有工薪收入的人,都是社会保障的纳税人。除此之外,对于不存在雇佣关系的自营人员和农民,虽然没有确定的工资薪金所得,也必须依照规定缴纳社会保障税。社会保障的项目应该由少到多、逐步增加。这些基本保障项目是保障对象因丧失劳动能力、失去就业机会或生病情况下的基本生活和就医、治疗所需项目。社会保障税主要针对养老、医疗、失业、救济等方面筹措基本保障资金。所筹措的资金也应重点保证基本保障项目的需要。

### ③ 企业年金和补充保险对社会保障的补充

民族地区大部分综合经济实力并不雄厚,社会保障的范围只能逐步拓宽,保障的社会化程度只能逐步提高。要充分考虑政府及社会各方面的承受能力,在实现经济增长的前提下逐步提高社会保障水平,社会保障应由国家、单位和个人三者共同负担。引入单位一个人负担机制,重视发展企业年金和补充保险对社会保障的补充并逐步突出个人义务,国家通过抵扣计税所得等形式承担部分费用。社会保障制度一旦建立即具有很强的刚性,因此,在少数民族自治区各项社会保障制度的建立中,不仅要借鉴其他地区的先进经验,而且必须特别注意结合本自治区的实际情况,坚持低水平,逐渐实现广覆盖,选择适合自治区发展的社会保障筹资方式。

#### ④自由筹资方式

自由筹资采取非固定的灵活的方式来征集社会保障基金,它来源于公众的自愿参与。与征税或征费方式明显不同的是,自由筹资方式对资金的供应者与接受者双方均无强制要求,基金的多寡亦取决于具体的筹资方式对公众的吸引力以及社会偏好和公众意愿。如发行福利彩票,就完全凭公众自由参与;补充保障虽然通常有国家政策引导,但也是在非外力强制的条件下由企业或团体自愿建立的。

尽管不同地区社会保障基金的筹集在上述方式中会各有侧重,绝大多数地区筹集社会保障基金采取的实际上是多元混合筹资方式,少数民族自治区一般选择几种筹集方式并存,各司其职。

### (2) 社会保障基金运营

目前,我国社保基金,包括少数民族自治区社保基金基本上只能投资于货币市场工具,主要是国债和银行存款。从长远来看,股票或其他权益证券的增值能力显然高于国债或银行存款。社会保障基金增殖的要求,使得开拓社会保险基金新的投资渠道越来越重要。

#### ①购买政府债券

购买政府债券应该是社会保障储备基金最经常,也是比较理想的投资渠道。公债是政府的债务,有政府税收作为担保,因而又被称为“金边债券”,是最安全的盈利性投资品种,符合安全性和盈利性的投资原则;同时

公债又是一种可以上市流通的证券品种,也符合流动性原则,可以随时变现,满足社会保障基金的支付需要。

### ②购买企业债券

企业债券是企业为了筹措生产经营资金的需要,按照法定程序在一定范围内发行的债券。由于企业债券往往是为了解决某些重大投资目的资金不足问题而发行的,其利率一般都会比银行存款利率高,但企业债券是企业的债务,其债务主体是具有独立法人资格的企业,故其预期收益的取得完全取决于债券投资项目以及企业的经营情况,相对政府债券而言,其投资风险较大。

### ③存入银行进行短期间接投资

将社会保障基金存入银行作为银行信贷资金的一个来源,并由银行将其贷放给企业,进行短期间接投资是社会保障基金投资的另一条渠道。

### ④进入证券市场,参与股票投资

少数民族的社会保障基金,特别是其中的个人账户部分资金,存储时间长,克服通货膨胀的要求高,以一定比例用于投资股票、不动产等周期长、收益高的项目,进行组合投资,应是可取的。

## (3) 社会保障基金管理

### ①由国家财政负责社会保障资金的管理运作

社会保障分配和财政分配的主体一样,都是国家,二者都具有强制性的特征;从资金来源形态看,社会保障基金可以由多种渠道筹集而成,社会保障分配应属政府财政分配的重要组成部分。因此,少数民族自治区中,也应由国家财政负责社会保障资金的管理运作。

### ②搞好政府在社会保障资金筹集与运营中的职能定位

在社会保障资金筹集与运营中,自治区政府职能应定位在:(1)建立提供一个合理的制度框架,在提供制度安排方面做大量的工作。包括:尽早建立少数民族自治区中统一的社会保障管理机构,结束管理上的分割局面;实现社会保障资金的统筹,克服旧制度带来的不公平现象。(2)提供相关的法律制度。包括:有关的法律、法规和司法、监督、检查制度,为社会保障资

金的运营与管理提供法律依据,同时克服社保基金运营中的腐败现象的发生。(3)以公平优先为目标,发挥再分配作用。提高社会统筹部分的比重,加大调节再分配的力度。(4)提供良好的外部环境。社保资金要由企业提供其中一部分,而且要通过资本市场来实现其增值与保值,因而企业效益、资本市场是其外部环境。没有企业效益的提高,企业缴费难以保证。没有完善的资本市场,资金增值保值机制就难以建立。因此,在外部环境的创造中,一方面要把国有企业改革与社会保障制度改革联系起来,加强企业制度创新,努力提高国有企业的经济效益。另一方面完善资本市场,为资金筹集与运营创造良好的市场条件。

### ③加强宏观管理以分散社会保障资金运营中的风险

在社会保障筹资模式的转换中,我们通过信贷方式来进行资金运营。但是少数民族自治区目前经济正处在经济转型时期,由于投资体制不完善,资本市场不健全,因而在社会保障筹资模式的运转过程中要加强政府宏观管理,注意分散风险。

## 3. 积极开辟就业渠道,促进就业与再就业

### (1) 完善就业体制,实施就业政策扶持

#### ①鼓励就业体制创新,加快就业法制建设

由于民族地区实行民族区域自治,其一系列政策包括就业政策与其他地区有许多不同。随着经济的发展,一些就业政策已经不符合自治区的发展与和谐。因此,鼓励自治区根据各自的实际情况开展就业体制创新试点工作,取得积极成效的,可由自治区确定部分地区小范围推广,确有实效的,可在全自治区范围施行。另外,要在加强调研分析的基础上,修改完善《劳动法》,加快制订少数民族的劳动合同法、社会保险法、就业促进法劳动、争议处理法等法律法规。积极开展国家基本劳动标准的制订修订工作,完善适合自治区发展的劳动标准体系,如研究在刑法等相关法律中,增加对欠薪逃匿等严重违法行为追究刑事责任的条款。从法律层面解决、改善就业关系,防止就业歧视,努力改进劳动力市场宏观调控。

## ②转变就业政策的扶持措施

从近几年民族就业工作实践过程来看,就业优惠政策应区别不同的对象,应将下岗失业人员细分,如按就业层次可分为自谋职业和创业者,市场就业和弹性就业者,大龄下岗失业人员和再就业特困人员;按就业能力,可分为强、中、弱,采取分类扶持,实行“帮强、扶中、保弱”。

## ③大力发展职业教育培训事业

自治区应发展职业教育培训事业,积极促进就业。从培训对象来看,不再限于国企下岗失业人员,而是包括城乡所有劳动者;从形式上看,不再限于再就业培训,而是包括职业技能培训、创业培训、农村劳动力转移培训、高技能人才培训以及远程培训和技能鉴定等;从政策上来看,包括确认定点培训机构、建设公共实训基地,对劳动者参加各类职业培训和技能鉴定给予补贴等。这些政策覆盖面广,含金量高,支持力度大,全部以技能就业、能力创业为主线,体现出以培训促就业的政策导向。这些新政策的促进就业的扶持力度,是前所未有的。它不仅是有利于建立促进就业的长效机制,也是促进充分就业,实现稳定就业,提高就业质量的重要保证。

### (2) 统筹城乡就业,解决农村剩余劳动力转移

民族地区大部分人民生活在广大农村,客观存在着农村剩余劳动力,解决好农村剩余劳动力的转移有利于优化产业结构,加快城镇化和农村现代化进程,对于我国经济和社会的可持续发展具有重大的战略意义。因此,少数民族自治区应尽快解决农村剩余劳动力转移,统筹城乡就业。

首先,尽快消除农村劳动力转移的政策障碍和制度约束。自治区政府要把农村剩余劳动力转移作为一项事关农村小康建设、社会稳定的战略任务来抓,纳入农业和农村经济发展总体规划中。实践已经证明,农村剩余劳动力的合理流动和转移,从农业以外的产业中获得效益,是统筹城乡发展、提高农民收入、促进农村小康建设的重要途径。

其次,逐步建立和完善城乡统一的劳动力市场,使劳动者能够平等竞争、自由选择、自由流动。加快自治区城市部门劳动就业制度的改革,保障农村劳动力在城镇就业的合法权益,进一步清理和取消针对农民进城就业

的歧视性规定和不合理收费,简化农民跨地区就业和进城务工的各种手续,搞好救助、劳动监察、劳动仲裁、司法援助、社会保险和舆论监督相结合的农民工维权体系建设。加快城乡劳动信息网络建设,培育运作规范的中介服务组织,为农村剩余劳动力输出提供信息服务。尽快建立有关城镇劳动供求信息的预测预报体系,避免农村剩余劳动力的盲目流动。

再次,确定自治区进城务工人员参加社会保险的缴费水平和相应的保障待遇,提高他们的参保积极性;强化企业参保义务,加大各项社会保险费的征缴力度,打击不缴或欠缴社会保险费的违法行为,着力解决中小型非公有制企业、个体经济组织参保率低的问题;提高社会保险资金的统筹层次,逐步研究解决养老保险关系异地转移,引导劳动力在城乡之间、地区之间的有序流动;完善进城务工人员子女教育问题,尝试农民工廉租房制度,降低农民工的生活成本,保障其基本生活待遇,促进其安居乐业。

最后,政府要建设农村劳动力转移培训基地,在为农业“输血”的同时逐步形成支持农民就业的“造血”机制。农民只有掌握一门以上技术才容易找到合适的工作岗位。要紧紧围绕市场需求有针对性地培训农民,尊重农民的首创精神,使受训人员学有所长,学有所用。按照市场化、社会化的要求,充分利用各类职业中学、技校、培训中心、远程培训和广播、电视、“三下乡”、科技普及和农村夜校等师资力量及教学设施,组建职业培训基地,以转移就业前的引导性培训和职业技能培训为重点,有针对性的进行以强化劳动技能、汉语会话、法规法律等方面的职业培训,尽快使农民工由“体能型”转变为“技能型”。全面实施农村劳动力技能培训“阳光工程”,全面提高农村劳动力的整体素质,增强市场竞争能力。

#### 4. 完善民族地区的公共服务,加快公共事业的发展

##### (1) 加强民族地区的公共管理

随着全球一体化,国家整体利益成为国际竞争中的一个关键因素,而政府的国际竞争能力、宏观管理行为效率和质量以及政策操作技能和水平等,直接关系到国家整体利益。这就要求少数民族自治区地方政府必须进行公

共管理与创新,使其具有高水平的管理,具有较强的对外竞争能力。

### ①转变自治区地方的政府管理观念

改革开放以来,少数民族自治区政府与企业、居民、市场的关系逐步向市场经济转轨,计划经济条件下的政企不分格局已有所改变,政府对微观活动的管理范围大大缩小。但是,少数民族自治区政府在行政管理观念上还在很大程度上带有计划经济的痕迹。随着少数民族自治区市场经济体制的逐步确立,少数民族自治区需要市场经济的政府管理模式。因此,必须彻底转变政府管理观念,真正树立市场经济的政府管理观念,实现政企分开,要对内强调企业自主、对外强调政府竞争,政府管理的目的不是在少数民族自治区内管死,而是在激烈的国内、国际竞争中努力把整个少数民族自治区的“蛋糕”做大。

### ②转变民族地区地方的政府职能

转变民族地区政府职能是一个不断调整和创新的过程。少数民族自治区政府职能的转变,就是从计划调节到市场调节的转变,从微观管理到宏观管理的转变,从直接管理到间接管理的转变;职能转变的基本途径是实行政企分开,政府与社会分离。少数民族自治区政府的职能转变后,政府将主要从事宏观调控,把政府职能的重点转到统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务、检查监督等宏观管理上。

### ③改革自治区地方的行政审批方式

行政审批是行政权力的体现,是少数民族自治区政府组织管理经济、管理社会和文化以及其他国家事务的基础。长期以来,少数民族自治区的政府部门习惯于依赖行政审批的方式来管理经济和社会事务,充当了全能的无限政府角色。随着少数民族自治区市场经济体制的确立,政府的审批制度必须改革。对不属于政府职能,凡是能由市场调节的、能由中介组织提供服务的、能由企业自主决定的,坚决取消审批。对国家法律、法规、行政规章和其他规范性文件要求政府及其部门直接管理的事项,区别情况,取消自行扩大审批权限部分。对审批依据有矛盾、管理有交叉、多头审批以及分解过细的事项,分别进行合并、划转,理顺审批关系。对继续保留的审批事项,应

改进操作规程,加强审批后的监管。

#### ④加快政府管理信息化建设,确立民族地区的电子化政府

民族地区政府管理信息网络化是一场深刻的革命。少数民族自治区各级人民政府必须积极运用现代科技手段,特别是先进的信息技术,加快政府管理信息化进程,以适应少数民族自治区经济和社会信息化发展的迫切要求;必须采取切实有效的措施,积极利用网络技术、数字化技术,加快行政管理信息化、现代化步伐。

### (2) 大力发展医疗卫生事业

#### ①民族地区立法保障新型农村合作医疗制度的重要性

第一,和谐社会构建需要立法保障新型农村合作医疗制度。

构建和谐社会是重大的战略任务,反映了建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的内在要求,体现了全党全国各民族人民的共同愿望。同时也是我国当今的主要任务。在构建和谐社会的历史任务中,我们必须坚持科学的发展观,同时坚持民主法制,大力推进新农村建设。少数民族实施新型合作医疗制度是缓解农村看病难的良策,因此,党和国家必须促使该制度的可持续发展,这就要求国家财政侧重于农村医疗、加强医疗卫生服务,同时强化政府职能、加强医疗的立法,真正保障农民享受实惠。

第二,民族地区村民法制意识淡薄促使立法。

在少数民族地区,关于医疗方面的法律法规基本不了解,能知道《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国刑法医学有关条文》、《医疗事故处理办法》、《医师、中医师个体开业暂行管理办法》、《中华人民共和国护士管理办法》、《医务人员医德规范及实施办法》、《中华人民共和国药品管理法实施办法》基本法律的不多,更别说遵守。因此完善、落实关于医疗方面的法律法规是非常重要的。

第三,民族地区村民小农意识需要立法。

在调查中发现,合作医疗制度中确立的农民自愿参加的原则,存在一些问题。一个家庭中只将老弱病残者加入合作医疗,身体好的不参加。有的病人参加合作医疗后,病治好了,多年内都不会生病了,不愿意继续参加。

因此,我们应该尽快建立相关法律法规,用法律手段保障合作医疗的参合率,保证合作医疗基金安全。

#### 第四,民族村民的利益迫使立法保障。

目前无论是营利还是非营利医疗机构都是按市场经济规律经营。而定点医院是新型合作医疗制度实施第一线的部位,它的服务好坏和收费高低至关农民切身利益。许多农户(尤其是偏远的山村)反映,同样一个感冒或其他小病,在乡村医生那只花二十多元,而到定点医院却要花费几百元。新型农村合作医疗针对大病住院保险的初衷也是为了减轻给农民带来沉重经济负担的昂贵的住院费用,但是如果对医院医疗费用增长没有节制,或者仍然赶不上少数民族村民收入增长速度,这个良好愿望的实现也会大打折扣。因此迫切需要法律制约。

#### 第五,社会背景情况促进立法进程。

目前,我国并没有统一的农村医疗法。这主要是由于法律的现实基础即合作医疗制度仍处于试点推广阶段,难以形成成熟的立法条件。主要的农村医疗立法散见于各种行政规章中。如《决定》、《通知》等等。其内容主要涉及对农村贫困家庭实行医疗救助,建立独立的医疗救助金,政府对农村合作医疗给予支持以及建立新型农村合作医疗体制的目标原则,组织管理,筹资标准,资金管理,医疗服务管理和组织实施等。此外,国家的政策方针文件以及一些地方性规章也有涉及农村合作医疗制度问题。如:《规划》《若干意见》。但是随着新型合作医疗制度推广与完善,立法条件的成熟,全国性的统一的农村合作医疗法必然会出台,这符合法律的演进规律。

#### 第六,新型农村合作医疗制度中政府主导性要求立法。

在一些国际人权规定中明确了社会保障是人人享受的平等权利,意味着反对种种歧视,如种族歧视、年龄歧视、政治歧视、职业歧视等。同时明确了合作医疗的建设和改革的依据如果仅仅是政府或政府的职能部门名义上的一般性政策性文件,会严重地削弱合作医疗制度建设的权威性和严肃性,不仅将引发一些不必要的政策与部门之争,而且会是造成合作医疗制度建设无法定性的重要影响因素。在缺乏法律规范条件下,合作医疗制度的

稳定性与信誉受到怀疑,进而加重了合作医疗制度推进的负荷。因而应尽快制定合作医疗相关法律法规,以法律的稳定性、强制性和权威性恢复农民对合作医疗的信心和心理预期。

## ②民族地区促使新型农村合作医疗制度发展的法理依据

### 第一,国家宪法保障村民的权利。

少数民族区域自治,体现了国家充分尊重和保障各少数民族管理本民族内部事务权利的精神,体现了国家坚持实行各民族平等、团结和共同繁荣的原则。而在民族发展过程中,国家保障各少数民族的合法的权利和利益,维护和发展各民族的平等、团结、互助关系都是国家的基本义务。

新型合作医疗制度是一项促使民众医疗健康保障的惠民政策,保障少数民族健康权,促进当地医疗建设都在宪法精神中体现。《中华人民共和国宪法》第21条规定:“国家发展医疗卫生事业,发展现代医药和我国传统医药,鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。”第122条规定:“国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设事业。国家帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部、各种专业人才和技术工人。”这些明文规定都确定了国家政府促进少数民族地区医疗事业、专业人才的建设职能。

### 第二,民族区域自治法赋予村民权利。

《中华人民共和国民族区域自治法》是根据我国宪法精神而制定的,在宪法的指导下赋予了少数民族人权、健康权、医疗权等众多权利,使少数民族享受医疗保障有了法律依据。《中华人民共和国民族区域自治法》第32条明文规定:“民族自治地方的财政是一级财政,是国家财政的组成部分。民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权。”有了财政的保证,民族地区的医疗事业就能迅速发展起来。《中华人民共和国民族区域自治法》第40条、第42条、第50条、第55条、第60条、第70条都详细的规定了少数民族村民享受医疗的权益和自治机关依法保障村民享受权利的义务。

### 第三,国际各项规定保证权利有法可依。

在《世界人权宣言》中规定：“人既为社会之一员，就有权享受社会保障，并有权享受人权尊严及人格自由发展所必须之经济、社会及文化各种权利之实现。”《联合国人权公约》中规定：“本盟约缔约国确认人人有权享有社会保障，包括社会保险。”将社会保障、社会保险确定为社会成员应有的一项基本权利，确定为政府的一项责任，其意义是深远的。公民的这些权利已经得到各国和一些国际法的确认。我国各少数民族人民作为中华大家庭的一员，自然也享有这些权利。

### ③民族地区新型农村合作医疗立法构想

实行民族区域自治，对发挥各族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，巩固国家的统一，促进民族自治地方和全国社会主义建设事业的发展，都起了巨大的作用。少数民族有其特别性，而新型农村合作医疗又是新生事物，在试点阶段逐步积累经验，经过三年的试点，很多地方开始发现一些问题，而立法问题一直有人大代表在呼吁，鉴于民族地区的特别性，笔者只能对新型农村合作医疗立法做浅略的探讨。

#### A. 加强预防

在少数民族地区要加强法律知识的宣传，在调查过程中，很多村民，甚至是医生，对医疗方面的基本法律法规都不太清楚，更别说遵守。

#### B. 立法目标

第一，国家应制定统一的农村合作医疗法，以规定农村合作医疗的实施办法；规定合作医疗保险组织、村级合作医疗站的组建方法及其职能；规定参加合作医疗各方的权利和义务；规定保健站医生的选拔方法及职责等等。各省、市、区应在农村合作医疗的基础上，制订具体的适合少数民族特点的实施办法。

第二，国家要尽快制定《农民医疗社会保险法》、《农村扶贫与灾害救济社会保险法》、《农村残疾人保险法》等相关法律，从法律上明确规定少数民族社会保障在农村经济和社会发展中的地位和作用，确认社会转型期农村社会保障的性质、对象、内容和标准；通过法律手段保障对少数民族社会保障资金的投入。只有资金跟上了，新型农村合作医疗可持续发展才会有希

望。

### C. 立法创新

#### 第一,加大民族地区地方立法。

尽管现在要求立法保障新型合作医疗的呼声很高,但在目前制定全国性的统一医疗法还不具备条件的情形下,加大少数民族地区地方立法是一种间接的很好的保障方式。这要求我们中央立法者应分阶段分区域有步骤的实施,赋予少数民族地区地方相应的立法权限,引导促进正确的地域立法。

第二,在各地域进行地方立法时可以在政府职责、财政责任、统筹级别、医疗补助等方面保留合理的差异性。如:非常偏远少数民族地区有困难的,可以由乡级统筹逐步过度到县级统筹;富裕地区可跨地区地给予相邻贫困地区以经济资助转移,也可以间接性地给予医生适当补助,以降低该区的医疗成本。

第三,加大城乡二元地域的互动性,新型农村合作医疗制度虽主要在农村推广,但仍与城镇居民有很大的关联性。如:立法保障城乡居民医疗保障资源的合理利用;加强城乡财政补助公平性。有时候倾斜才是平等,有时候公平离不开特殊保护。

第四,加强少数民族党员作用。在偏远地方的少数民族党员干部,尤其重要,对当地的稳定和经济的发展,起到了关键的作用。在当前,少数民族地区加快新型合作医疗体制的试点,立法保障少数民族地区新型农村合作医疗过程中,少数民族党员可以说是中坚力量。因此我们要发挥党组织的核心领导作用和党员的先锋模范作用,努力加快新型合作医疗制度在少数民族地区的发展。

在上述基础上,建立合理有效的少数民族地区新型农村合作医疗制度的主要内容包括:

#### 第一,加快完善民族自治区公共卫生和基层医疗服务体系。

优先安排民族自治地方公共医疗卫生机构改造,逐步实现公共医疗卫生机构的房屋、设备、人员、技术四配套。加快民族自治地方县、乡、村三级

医疗卫生服务网络体系、医疗救治体系和疾病防控体系建设,重点扶持以乡镇卫生院为主体的农村医疗卫生设施建设。

第二,加快民族自治区医疗保障制度建设。

完善城镇基本医疗保险和医疗救助制度,建立和完善新型农村合作医疗制度,建立与农牧民收入水平相适应的农村牧区药品供应和监管体系;进一步健全和完善农村医疗救助制度,减轻民族自治地方贫困群众医疗费负担,切实解决少数民族群众看病难问题。

第三,加强民族自治地方农村医疗卫生人才培养。

加大乡村民族医药工作者培训力度,定期组织开展农村医务人员培训。鼓励医学院校毕业生到民族自治地方服务,鼓励发达地区医务人员到民族自治地方开展医疗扶贫,组织大中城市医疗卫生机构对口支援民族自治地方。加强民族医药基础理论和临床研究,鼓励科研院所和高等院校设立民族医药专业、开展民族医药学科建设,培养一批民族医药专业技术骨干和学术带头人。

第四,加强民族自治地方传染病和地方病防治工作。

降低重大传染病和地方病的发病率。加强民族自治地方妇幼保健工作,大幅度提高孕产妇住院分娩率,降低孕产妇死亡率和婴儿死亡率。加强民族自治地方农村环境卫生整治,着力解决住宅与畜禽圈舍混杂问题,大力推进改圈、改厕、改厨,不断改善人居环境。

## 二、民族地区农村公共医疗卫生发展的状况与对策研究

### (一) 民族地区农村公共医疗卫生事业的发展状况

#### 1. 问题的提出

2003年春天在全国范围内爆发的“非典”，充分暴露出了我国在公共卫生方面所普遍存在的问题。这次“非典”虽然并没有波及到广大的农村地区和少数民族地区，但给我们的警示是深刻的，从这次“非典”开始，政府对农村的公共卫生问题重新重视起来。

公共卫生一般是指由政府或者公共部门(国有或集体)筹资，向一个社区、地区乃至全国居民提供的免费(纯公共)或者低费(准公共)的卫生服务项目，以保护群体的卫生健康。它有三个基本方面的内容：一，针对危害社会群体的流行疾病，不完全是个人因素导致的疾病类型。二，由于公共卫生涉及群体健康，所以公共卫生经费主要依靠政府或社会筹资，私人资金是辅助的。可以将公共卫生归纳为“在市场经济条件下由政府机关干部们向社会群体提供的卫生服务方面的公共品”。三，公共卫生项目主要通过政府或社会组织实施，但各种公共卫生项目并不要求各地完全相同，而应当因地制宜。

目前，中国在公共卫生方面的问题有如下突出特点：

(1) 公共卫生事件进入了高发期，具有突发性、多发性，呈现出高频次、

大规模的特点,其危害性及社会影响甚至国际影响都不容忽视。(2)卫生保健的重点从防治传染病转向花费巨大的慢性病,如果没有公共卫生和医疗保障项目的支持,患者个人无法承受。(3)随着全球经济的发展,社会人员的流动性日益频繁,局部公共卫生问题往往发展成为全国或者全世界的公共卫生问题,可谓“牵一发而动全身”。所以,20世纪以来,不论发达国家,还是发展中国家,还是国际卫生组织,都把公共卫生问题作为保障群体健康的重点,充分显示出公共卫生体系建设的重要性。

公共卫生是体现政府作用的最佳领域。在市场经济条件下,市场机制在资源配置方面从总体上看是有效的,是主导性的。但在信息不对称的领域,市场往往失灵,导致资源配置效率降低,公共产品提供不足。市场机制缺乏提供公共产品的动机,也不能有效地提供公共产品。公共卫生就是市场机制难以有效发挥作用的典型领域。公共卫生关系到群体的健康,关系到社会公平,因此需要政府和公共部门承担起公共卫生服务的责任。

## 2. 研究民族地区公共卫生问题的重要意义

从广大的农村来看,农村近20年来的医疗卫生问题一直广遭诟病,而对于广大的民族地区来说,情况就更加不容乐观了。如果说农村的卫生与医疗问题是国家公共卫生中的一个薄弱环节,那么,民族地区的公共医疗与卫生情况则是弱中之弱。因为,从目前的现状来看,民族区域自治地方大多地广人稀,交通不便,各种公共设施尤其是医疗卫生条件比较落后,在这些地方一旦出现突发性的公共卫生事件,处理起来难度是非常大的。因此,如何构建民族地区的公共医疗服务体系,直接关系到民族地区广大人民群众的生命与健康;改善民族地区公共服务与公共产品(包括基础设施、基础教育、公共医疗卫生、社会保障)供应不足的状况,对于构建和谐社会,促进民族和国家团结,维护整个国家的稳定和安全,无疑具有战略上的重要意义。

民族地区的公共医疗卫生问题,事关我国的新农村建设问题。社会主义新农村建设涉及到农民生活的方方面面,不仅包括提高农民的收入水平、改善中国农村的落后面貌,也包括提高农民的健康和生活水平。因此,大力

发展农村公共医疗卫生事业,是新农村建设中的一项重要内容。2005年11月10日,卫生部部长高强在全国卫生厅局长学习贯彻党的十六届五中全会精神专题培训班的讲话中曾指出:“建设社会主义新农村,这是全面建设小康社会的重大任务。中国农村面貌不改变,全面建设小康社会的目标就难以实现;农民收入水平不提高,就难以实现全国人民的共同富裕;农村的医疗卫生事业不发展,落后面貌不改变,也很难提高整个国家医疗卫生服务水平。”我国少数民族地区主要分布于经济发展比较落后的中西部地区,少数民族群众看病贵、看病难的问题较之发达地区,更为突出。因此有必要深入了解少数民族群众的公共医疗卫生状况,试图为在民族地区解决群众看病贵、看病难的问题寻求有效途径。

### 3. 鄂托克前旗简介

#### (1) 鄂托克前旗的自然地理环境

鄂托克前旗位于内蒙古自治区的中南部,陕西、宁夏、内蒙三省区的交界,毛乌素沙漠腹地,是鄂尔多斯市下辖的一个旗,全旗面积1827万亩(1.22万平方公里),全旗所辖人口为73285人,农业人口大约为4.9万人。人口密度为平均每平方公里6人<sup>①</sup>。共有8个民族,其中蒙族人口22490人,占总人口的31%,是一个蒙族为主体,汉族占多数的少数民族地区。2005年底,全旗地区生产总值为13.9亿元,财政收入1.1亿元,农牧民人均纯收入为4796元。鄂托克前旗下设9个苏木乡镇,69个嘎查村,其中,5个镇(敖勒召其镇、三段地镇、上海庙镇、城川镇、昂素镇),3个苏木(珠和苏木、毛盖图苏木、布拉格苏木),一个乡(二道川乡)。“地广人稀,交通不便,经济文化落后”<sup>②</sup>是鄂托克前旗的特点。

#### (2) 鄂托克前旗的资源环境

在全旗总土地面积中,可利用的草原占57%,有林地90万亩,水浇地

<sup>①</sup> 资料来源:《昂素中心卫生院农牧民健康构成试点工作调研报告》,鄂托克前旗卫生局,2005年12月。

<sup>②</sup> 资料来源同上。

面积 12 万亩,年平均粮食总产量 3000 万公斤,全旗 50% 的地区适宜种植果树,总面积已发展到 3.1 万亩,年产水果量 200 万公斤。畜牧业是鄂托克前旗的主体经济且历史悠久,2004 年度牲畜总头数 80 万头(只),平均年产绵羊毛 200 万公斤,山羊绒 10 万公斤,可提供各类肉及乳制品 450 万公斤,各类皮张 20 万张。

自然资源方面,已探明的煤炭储量为 1.5 亿吨,芒硝 200 万吨,原盐 230 万吨,石膏 1.2 亿吨,天然气 12 亿立方米。境内生长的名贵大宗药材甘草生长面积 450 万亩,年产量 200 万公斤,远销东南亚;麻黄草资源更加丰富,面积 100 多万亩,年产量 120 万公斤,近年经过大面积推广,前景广阔。此外,其他的中药材如银柴胡、苦参、知母、远志、佛手参、黄柏等中药材也都有一定数量的出产。鄂托克前旗还是内蒙古最早开辟的革命老根据地之一,是陕甘宁边区的重要组成部分,有光荣的革命历史。

### (3) 当地医疗卫生机构的设置及人员构成情况

2005 年全旗共有卫生技术人员 463 人,其中蒙医中医技术人员 249 人,占全旗卫生技术人员的 51%。国资医疗机构有职工 256 人(在国资卫生机构的从业人员 292 人)。其中,执业医师 129 人。学历构成为:本科以上 12 人,大专 124 人,中专 122 人,初中以下 34 人。职称构成:主任医师 2 人,副主任医师 13 人,主治医师 115 人。其中,乡镇卫生院医生有 84 人,其中执业助理医师和执业医师 59 人,村卫生室人员有 43 人,其中执业助理医师和执业医师 16 人。

全旗现有旗直属卫生单位 4 所(旗医院、旗妇幼保健院、蒙医院、卫生防疫站),基层卫生院(乡镇卫生院)9 所,嘎查村卫生所 43 所,个体诊所 36 所。医院病床床位 225 张,全旗已有 87% 的农牧民参加了合作医疗,年内兑付合作医疗费用 38 万元。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 资料来源:鄂托克前旗 2005 年国民经济和社会发展统计公报,鄂托克前旗统计局,2006 年 3 月 20 日。

## (二) 民族地区公共医疗卫生事业的成就及存在问题

### 1. 民族地区的卫生防疫情况

鄂托克前旗作为典型的农村牧区,其卫生防疫工作具有一定的代表性。旗防疫站始建于1981年,现已初具规模,成为集疾病预防控制、卫生监督、健康教育为一体的专业机构。

全站建筑面积2400平方米,其中办公用房1200平方米,实验室用房500平方米;现有在职职工36人,在职人员全部具有大专以上学历,平均年龄为33岁。其中高级职称2人,中级职称5人,初级职称28人;拥有200mAX光机、尿液分析仪、半自动化分析仪、分光光度计、B超、分析天平等仪器设备,能够开展各类微生物、理化、生化共80多个项目的检测,先后成立了地病科、卫生科、计免科、流行病科、结防科、检验科共六个科室,初步形成了检验、规划、防治的三维疾病防治模式。流行病科主要从事各种疾病疫情资料的收集、整理和分析危害人群身体健康及重点疾病的发病原因、流行规律、影响因素等方面的研究;卫生科是集食品卫生、公共场所卫生、学校卫生、劳动卫生为一体的一个多功能科室,同时还担负着卫生监督执法的功能;地病科是集地方病防治、鼠疫防治、劳动卫生为一体的综合科室;检验科是站里最大的支柱科室,一切试验和检验科室都是由检验科来完成。

鄂托克前旗的卫生防疫工作有这样几个基本方面:地方传染病的防治、计划免疫、防氟改水,防止碘缺乏症、食品卫生监管、慢性病的防治等工作。

从传染病防治方面来看,鄂托克前旗的卫生防疫站针对的主要传染病有禽流感、SARS、结核病等,还包括地方性的疾病,就是鼠疫。

首先是结核病的防治。他们实行了结核病防治的目标化管理,根据各个地区的环境,医疗卫生状况等等推算各个地区的结核病人发病数,并下达任务,实行目标管理。为了能把这项工作落实到位,防疫站从人员到机构,从宣传到落实可谓是层层布局,结核病的防治是全站工作的重中之重。

对于结核病的防治,鄂托克前旗还开展了形式多样的宣传活动,如利用广播电视进行不间断的报道宣传;利用“3.24”结核病宣传日组织大型宣传活动,发放宣传材料26000多份,张贴宣传画288张,宣传横幅6幅;利用环城车体广告进行宣传;妇联,医疗机构,学校参加宣传。

鼠疫是牧区普遍、多发的传染病,是牧区传染病防治的第二个重点。他们采取的防治策略是群防群治,卫生局通过建立层层责任状,来避免鼠疫再来的问题。在鼠疫高峰期时刻监视,因为一旦出现问题就是大灾难。虽然现在此项工作的难度加大,任务艰巨,但是防疫站对此非常重视,从人力物力上精心配备,积极采取应对措施。笔者对于站长说过的一句话印象特别深刻,虽然并不是用来回答这个问题的,他说“办法总比问题多”,关于鼠疫的宣传也在一直开展,对于鼠疫的监控则实行网络直报。在参观防疫站过程中,工作人员向我们认真介绍了网络直报的具体操作流程:

“政府的投入力度相对来讲是不够的,确实不够的,尤其像咱们旗这样的,像解除鼠疫都是靠当地政府,这样我们的财力就相当有限。咱们旗里对这个事情是相当重视,今年发现有鼠疫苗给了2万块钱,上面自治区给出设备钱,也就两到三万块钱,总的来讲一年就四五万块钱,解决鼠疫苗是远远不够的。”由此可见鼠疫工作的开展过程中,经费成为重要障碍。

从计划免疫工作方面来看,这是卫生防疫站工作的第二大块。在调查中,防疫站站长提起自己困难。据站长介绍以前打预防针时每家可以收5块钱,然后政府每年给补助一万两千块钱,现在不让收钱了,向上面申请能多给予一些补助,“过去时打一针收他五块钱,每个户子收五块钱,谁家的孩子,都得打针,后来接种疫苗不让收钱了,我们就打报告,接种疫苗大约要六万多,就看将来政府给不给了!”因为牧区特殊的地理环境,居住分散,“前旗各个地方就不大相同,有些人多的地方,农区人口相对比较集中,我们这乡镇卫生院的医生就够了,但是牧区就不行了,牧区相对来说住的比较分散,就得在村里设点。”防疫工作的成本自然就会增加。要有人力,物力将药品送到各个乡村,原本就已经很难的工作,现在更是难上加难。虽然工作难开展,但是通过站长介绍以及相关材料显示鄂多克前旗的计划免疫工

作还是做的非常好的:2006年上半年向各乡镇冷链运转4次,保证疫苗按时保质保量发放,全旗五苗接种率分别为:卡介苗96.59%,小儿麻痹症98.90%,百白破98.53%,麻疹98.35%,乙肝疫苗97.80%,乙肝首针及时接种率97.83%,流脑接种率为97.93%。利用“4.25”计划免疫宣传日,组织工作人员在各乡镇集市上进行宣传,发放宣传材料3000多份,宣传画100多张,宣传挂图20多份,并在广播,电视等新闻上进行报道。

从防氟改水,防治碘缺乏病的工作方面来看,鄂托克前旗由于特殊的地理环境,许多地区饮用水含氟量过高,成为威胁人们身体健康的隐患。这也就成了防疫站工作中一个重要方面。“我们这有的地方氟的含量比较高,各个地区都有超标的。这几年上头花了很多钱在这个上面,上层用来耕种,喝下层水,这些年我们改了有80多眼井。”关于改井所需要的经费,站长是这样说的:“地方病防治是在我们,具体实施不是我们,实施以后是水利部门,水利部门上面有项目。上面有项目,有资金,哪个地方含氟量高就在哪改水就行了,我们这是预防单位。”这种部门配合,有利于工作开展,同时也相应减轻了防疫部门的财政困难。

鄂托克前旗还存在碘缺乏病,2005年旗政府曾出资3万块钱解决这一问题,站长说“重点预防就是吃碘盐,以前有些户子不吃碘盐,现在要求人人都要吃碘盐”,“是专卖了,离这不远,有一个大的碘盐厂,碘盐厂经过深加工,供我们整个前旗用盐”。经过努力现在这一问题已经基本解决了。

从卫生监督工作来看,卫生监督工作同样是防疫站工作的重要方面,在鄂托克前旗防疫站2006年上半年的工作报告中对于卫生监督工作这样描述:按照上级部门及单位目标考核要求:完成镇区3次、基层1次卫生监督检查,多部门合作重点对学生食堂,学生公寓,集贸市场,商场,小作坊卫生进行监督检查,加大打击力度,规范和完善卫生设施,查出“三无”过期、腐败、变质食品6类9种154公斤,对7户从业单位进行处罚,罚款2100元,销毁全部过期,变质食品;完成餐具检测868份,合格778份,合格率89.6%,对餐具检验不合格的单位给予处罚,警告、责令改正32户,行政处罚15户,罚款共计4200元;有计划地对居民生活饮用水进行采样检验,共

抽取生活饮用水 11 份,合格 10 份,合格率为 90.9%。“卫生监督中重点是食品卫生。上面文件下来 100 多份。食品卫生可能就要占到三四十份,上面非常重视,不间断地检查,旗里面经常内部查,区里面、市里面经常组织过来检查,食品卫生情况,就怕你有食物中毒,卫生条件不合格,存在安全隐患,所以食品卫生这一块工作非常重要。”近年来由于食品卫生领域发展多起事件,对于食品卫生的监管力度也在不断加强,当然这对防疫部门中的食品卫生检测人员提出越来越高的要求。但是食品卫生监督工作除了由防疫站从事监管外,还另有卫生监督局,在工作上出现了职能交叉和互相扯皮、推诿等现象,成为困扰防疫站的难题。

从慢性病的防治工作来看,蒙古族地区由于传统的饮食习惯,使得心脑血管疾病成为该地区的严重的多发慢性病,访谈过程中我们在谈及此问题时,站长说他意识到这是一个应该解决的问题,现在也正在准备进行,但是由于缺乏资金,想做的事也没有钱去做。现在最多就是在舆论上进行宣传向导,缺乏切实有效的措施。“慢性病这一块,我倒是原来考虑过,想开展这方面工作一直没有开展,一方面是没有钱,还有就是我们这整个人员的素质还达不到那种程度,特别是技术水平、专业水平。要开展这项工作就要聘请教授专门研究,一开展这项工作,你像旗医院,蒙医院,都犯抢。我把慢性病这一块拿过来了,全旗就这么点人口,那么多医院……就是我想搞,也得以后,暂时是不行。”

从职业病防治工作方面来看,鄂托克的“职业病危害相对来说比较少,这个地方最弱的就是工业”,“我们这有些地方有害,你像硅钙厂、硅铁厂这个环境的污染对人体的污染相当厉害,我们也对他们单位也进行检测有的超标了,有的大气,有害气体超标了,还有高温超标的,这两天我们市里面下来人协助我们下来检测的。因为我们这个工程刚刚起步,有些仪器设备还没有配备,把市里的仪器拿过来到下面进行检测;再就是有些超标的单位,对人体有危害的单位。每年以后进行体检,你上工前就要到防疫部门体检,要不就是中途体检,每年一次,还有就是离岗前体检,你不在这个厂子干了,也要体检,不体检,你到了新的部门,发现这个病还得追溯到你这。”据站长

介绍体检的费用一般由单位支付,但有些单位考虑到自身财力不愿进行体检,这需要卫生防疫部门做大量的宣传动员工作。正如站长所说任何事情都有一个认识过程,现在许多单位部门不能认识到职业病防治的重要性,要有长时间的理解接受过程。“我们这两年搞健康监护,搞体检,这个工作也非常难做。前旗这个地方工厂少,有一点企业都是过去那几个,不太景气,所以一涉及到收钱的问题,既然是搞检测,那肯定得收钱,一收钱就烦人,本身盈利就不怎么样,有些时候官司都打到法院。”

### (1) 卫生防疫工作中存在的问题

了解鄂托克前旗防疫站的工作后,笔者认为其中存在的主要问题及原因分析如下:

首先是经费问题:“最大的困难还是钱,想办的事情确实很多很多,就是因为钱的制约,许多事情办不成”。前旗防疫站的主要财政来源,“工资呢是全额工资,还有就是大的疫情会给一些经费,像事业经费、业务经费什么的政府一点都不给,像鼠疫、禽流感这种疫情,政府储备了一点物资了,你申请,他就给你拨一点,给点钱。开展业务就是食品卫生上收点钱,再就是搞点体检,再就是每年采点样,每年看食品卫生是不是合格,采样收点采样费。”主药开销在于“这也就是用于日常开支,包括办公费、事业费,员工的福利奖金,还有就弥补各方面资金不足之处。检验科的质检,还有就是下乡人员的补助,就这么几部分。”据站长介绍很难防疫的财政收支很难平衡,以鼠疫工作为例,“每年鼠疫菌都要花去十几万块钱,就是解剖就得十几万块钱,政府支持力度不够,但是政府财力也有限”。通过访谈了解到防疫站许多工作是专款专用,如结核病防治,这是一个从上到下都非常重视的环节,有足够的资金支持,所以下大力度做这方面工作。而对于慢性病,地方病,以及性病的防治过程中因为财力有限,则明显缺乏重视和相关有效措施。

其次是地方病和慢性病防治力度不够。鄂托克前旗是典型的蒙古族地区,由于饮食习惯,环境因素等等,高血压,心脑血管疾病成为该地区的多发症状,但是由于财力的限制,慢性病的防治一直未提上日程。防疫部门的主

要职责在于预防,也就是将可能引起病症发生的原因消灭。作为防疫站应该倡导正确的饮食习惯,采取切实有效的措施,真正做到对于慢性病的防治主要以防为主。

第三是各职能部门的职能交叉。食品卫生工作是防疫站的重要工作,但是在鄂托克前旗除了防疫站之外,还成立了卫生监督所,与防疫站是同样的行政级别,职能也有所交叉。“卫生监督所监督的就多了,医疗机构食品卫生,凡涉及到监督的都监督,食品卫生都监督,监督范围相当广泛。”将该部门分设出去有它的好处,能够真正的显示它的作用所在,但同样有很多弊端。工作开展过程中“交叉的时候是有的,有些该防的时候,互相两家扯皮扯得严重,不太好,确实不太好,像市里有几家是分开,分开以后扯皮扯得严重,都想多弄点,他说是他的工作,他说是他的,实际上这东西,定不了位。按说监督部门应该是光监督不收钱,防疫站搞检测也应该收钱,分开以后,大家都想收钱,部门要运作”。

根据鄂托克前旗自身的实际情况,分设出另外一个职能部门应该是弊大于利的:“在大一点的城市,本来人也比较多,防疫卫生部门也管不了这么多职能,分开是有必要的。但是就旗区来讲,分开是没有必要的,分开两个单位,费用相对来说就大的多了,分开以后,办公室、设备什么的全部都得往外分,费用就很高,像现在一个防疫站都吃不饱,分开两个部门就更吃不饱了。”

第四是卫生防疫意识缺乏。比如职业病的防治,一个很大障碍在于许多单位尚未真正认识到卫生防疫的重要性,当涉及到具体利益时,更多的人看到的只是眼前利益;对防疫部门开展的职业病防治,体检等工作不予重视。这种现象存在的一个重要原因在于该地区的经济发展状况不好,企业效益差,自身的发展都成问题,对于员工的健康也就不可能更多关注。

第五是卫生改革过于频繁。我们在调研过程中问及站长对于防疫站的发展有何规划时,站长这样说:“现在有什么计划也很难付诸于实践,上面的卫生改革太频繁了。作为事业单位收钱不收钱是两码事情,不让你收钱工资你还得发,你像我们这地方财政是相当困难的。”对于卫生防疫部门的

定位是众多学者讨论的问题,究竟该向何处发展一直没有定论,缺少大的方向,具体的执行人员不能把握努力的动力。中国医疗体制改革困惑着许许多多的专家学者,大家都在努力寻找着适合中国特殊国情的医疗卫生体系。但是我们不得不说频繁的医疗改革带来的负面影响是不用忽视的。

## (2) 卫生防疫工作的开展

卫生防疫工作是医疗卫生体系中最为重要的一环,甚至比治疗更为重要,卫生防疫工作的顺利开展,人们增强卫生防疫意识,自觉地进行卫生保健,进入医院接受治疗的患者相应地就会减少了,这需要卫生防疫部门的努力。通过对鄂托克前旗卫生防疫工作的现状以及存在的问题进行分析后,笔者认为,为了推动卫生防疫事业的发展,政府应该从以下几个方面着手:

一是政府继续加强重视程度。2003年“非典”一幕幕惊心动魄的场面,折射出中国卫生防疫体系的脆弱。政府作为公共产品的提供者,作为公共健康的维护者,应重新审视自己的职能定位,将卫生防疫工作提上日程,从基础设施到人员设备均下大力度加强完善,正像站长所说的“不是03年的‘SARS’,整个卫生防疫站可不是现在这个样子,无论是建设程度还是重视程度肯定都没有现在的好,‘SARS’以后逐渐把这个事情重视起来,没有‘SARS’以前真的就是瘫痪状态。”鄂托克前旗防疫工作开展的也算是有声有色,各项工作都在加大力度。但是我们不得不面对一个严峻的现实,就是农村和牧区的卫生防疫工作依然任重而道远,需要政府继续加大重视程度。

政府要保证足够的资金投入,合理配置资源,建立合理的资金投入机制。关于资金投入,首先总量上要有保证,对于卫生防疫人员100%的工资要保证;其次投入要有合理比例,有侧重点,完善防疫站的基础设施建设。以笔者所调查的地方为例,对于当地的卫生防疫部门来说,它们非常重要的一项工作应该是慢性病、地方病的防治,但他们认为自己受到财力的限制,影响到了此项的有效开展。所以地方政府对此应该加强引导和支持力度。

二要因地制宜寻找工作重点。民族自治地区由于独特的人文地理环境以及不同的生活习惯,使得各个地区人们的身体素质也不尽相同,由特殊生活习惯所引发的慢性病的情形也很多。各民族地区政府应该引导卫生防疫

部门根据各地区情况,因地制宜寻找重点开展防疫工作。比如在鄂托克前旗的牧区,鼠疫是该地区需要重点防治的传染病,当地防疫站在这方面的作用是很有特色的,摸索出了一套自己的防治经验。他们通过群防群治,发挥群众的作用,调动起了人们为自身健康而努力的积极性。但是他们对于地方性的慢性病的防治,就目前的情况来看,所做的工作尚不是很充分,进一步开展这方面工作是非常必要的。比如,加强宣传教育,提高人们卫生防疫意识;可以邀请专家学者对该地区高发的慢性病进行研究,通过分析了解诱发慢性病究竟有哪些因素,寻找破解办法;开展“包村到户”活动,即根据防疫站的工作人员情况,每个人选取某几个村或者某一村或者某几户人家作为服务对象,除了进行宣传工作外,把握负责对象的健康状况,定期进行体检,为其提出健康建议等等,将慢性病防治工作切实做实。年终根据工作人员的表现情况采取相应的赏罚措施;与各个村庄建立合作关系,在村庄中设立村民健康档案,通过村民自治组织共同促进卫生防疫工作的开展。

这些是笔者的构想,真正实施过程中需要相应的制度保障,“包村到户”要有合理的监督机制和考核机制,而这些都是很困难的,所以开展慢性病防治工作是需要进一步探讨。

三是提高人们卫生防疫意识。在我国,公众的公共卫生安全知识普遍不足,公众缺乏接收相关教育的机会,大部分人的公共卫生知识来自于媒体和道听途说,系统接受公共卫生知识的机会非常少,特别是在乡村牧区更是如此。调研过程中,我们曾进入多家乡镇卫生院了解情况,通过与住院患者的访谈,发觉当地民众非常缺乏普通的卫生保健常识。因此,政府在公共卫生安全普及教育方面应加大力度,比如可以在中小学中开设公共卫生课程。目前在中小学中开设的健康课,大多流于形式,学校、老师并不重视,学生也不重视。因此,应该让更多的人了解公共卫生的重要性,卫生工作者承担起此项工作是义不容辞的。

四是多方着手完善卫生防疫体系,提高卫生防疫工作者的自身素质和敬业精神,结合地区实际,合理设置机构,职权明晰,避免出现职能交叉,资源浪费情况。

通过对鄂托克前旗卫生防疫工作的研究,笔者认为防疫工作存在的主要问题是:经费不足,居民卫生防疫意识缺乏,卫生改革过于频繁,地方病、慢性病防治力度不够等。鉴于此种情况,政府应加强对于卫生防疫工作的重视程度,因地制宜寻找工作重点,提高人们卫生防疫意识,多方着手完善卫生防疫体系。

人类社会发展史就是一部与各种疾病不断抗争的历史。防疫是社会正常运转,文明延续的必要环节。人是社会之人,疫是社会之病,要规避疫病侵袭,必须激活社会免疫机能,调动每个成员的积极性,共同防范。防疫是一个系统工程,需要全社会的共同努力。

## 2. 民族地区妇幼保健事业的发展

“母亲安全,儿童优先”是国际社会的共识,是妇女儿童预防保健工作的行为准则,也是我国的一项基本医疗保障,其目的在于依法保障妇女和儿童的健康,提高出生人口的素质,降低孕产妇和新生儿的死亡率。建立以保健为中心,保健与临床相结合,面向社会,面向基层的妇幼保健体系,就成为我国公共卫生的一大重要部分。所以,对民族地区妇幼保健工作开展情况的调查,也是此次调研的一部分。

### (1) 鄂托克前旗妇幼保健事业发展的基本状况

鄂托克前旗在2005年活产的婴儿数是753人,住院分娩的孕妇有690人,住院分娩率为91.63%,只有极少数地处偏远、交通不便的孕妇会在家里分娩。对于孕产妇的服务主要由旗医院妇科和旗妇幼保健所来承担,各乡镇卫生院基本上也都能实施剖腹产手术。当地共有7岁以下的儿童4353人,卡介苗的接种率为99.75%,百白破的疫苗接种率为99.74,麻疹疫苗的接种率为98.4%,脊髓灰质炎疫苗的接种率达到99.32%,乙肝疫苗的接种率为99.57%。可见,当地对儿童的计划免疫工作做的还是非常好的。

孕产妇管理系统直接关系着母婴的健康与安全,是妇婴保健的重中之重,全面推行住院分娩是实现母子平安的重要举措,也是降低孕产妇和新生

儿死亡的重要途径。因此,鄂托克前旗在对孕产妇的管理上基本建立了一套系统的管理方法和模式。

首先,通过宣传,加强百姓对于孕产妇的保健意识。妇幼保健所散发了“致全旗孕产妇的一封信”,在信中强调孕产妇住院分娩的重要性和必要性,详细阐述孕产妇在孕产期间的相关知识,使群众对于孕产妇的卫生保健意识大大提高,改变了原来落后的生育模式,保障了住院分娩的推广,保障了孕妇和新生儿的健康状况的提高。

其次,在对于孕产妇的具体管理上,建立了系统的管理模式:从妇女怀孕三个月开始,建立保健卡;要求每个孕妇产前检查最少3次,目的是了解孕妇的生理变化,预防病理情况,发现异常及时处理。遇有高危妊娠因素,随时增加产前检查次数,以便采取有效措施,最关键的环节是产时实行住院分娩;产后必须进行访视,至少三次,确保母子平安;产前检查和产后访视的情况均记录在保健卡上。这些工作都有孕妇所在的乡镇中心卫生院或旗妇幼保健所来完成。通过一系列对孕妇的系统管理和妇幼保健项目(包括儿童保健、注射疫苗、常见病控制),鄂托克前旗的妇幼保健工作取得了一系列的成绩,保障了妇婴平安。

鄂托克前旗实施妇幼保健事业的机构主要是妇幼保健所。鄂托克前旗妇幼保健所始建于1984年,1986年面向社会服务,2003年建成妇幼综合服务楼,占地1656平方米,建设面积1563平米,固定资产220万元,现有病床16张,温馨病房6间,温馨病房内装有电话、电视机,配备卫生间。医院现有职工22人,其中高级职称1人,中级职称10人,初级职称10人;设有妇保科、儿保科、内医科、蒙医科、肛肠科,理疗室、护办室、化验室、B超室、X光室等保健服务科室,配备有救护车、B超室、200mAX光机、半自动生化分析仪、尿分析仪、麻醉机、心电监护仪、心电图机、妇科微波治疗仪、乳腺治疗仪、产后康复综合治疗仪、辐射式新生儿抢救台、婴儿暖箱、新生儿黄疸治疗仪、新生儿复苏囊、超声胎儿监护仪、二氧化碳激光机、多功能雾化器、制氧机、六合理疗一、肛肠综合治疗仪、综合产床等。部分医疗设备在本旗内是独有的。妇幼保健所曾先后被卫生部命名为爱婴医院,被指定为全旗孕产

妇幼急救中心,旗医疗保险定点单位。

作为当地妇幼保健事业主要承担者的鄂托克前旗妇幼保健所,提出的服务宗旨是:以管理求效益,以服务求发展,以人才求进步。在以人为本的基础上,深化管理理念,改变传统的单一模式,把目标管理和制度约束进行有机结合,以充分调动和发挥全体员工的积极性;切实提高员工的操作技能,推动妇幼保健所整体的技术水平和全面进步。

2005年保健所与银川市妇幼保健院建立了友好医院,目的是规范现有的服务体系,加强和巩固专业基础知识,提高临床操作技术水平,彻底解决技术滞后给妇幼卫生工作带来的瓶颈制约。

在具体的服务形式上,妇幼保健所也采取了一系列措施:一是接生费用在收费标准的基础上下调10%,平产(顺产)住院分娩不超过400元,对生活特别困难者可以适当减免费用;二是在鄂托克旗政府所在地的孕产妇免费专车接送,农村牧区的孕产妇专车接送只收取实际消耗的燃料成本费;三是实行24小时的、无假日式的服务,随叫随到,并开通了医院的服务热线。

## (2) 民族地区妇幼保健事业存在的问题

### ① 妇幼保健所的设备使用不理想,功能设置重叠

通过调查我们了解到,妇幼保健所的病床和设备使用率都不是太理想的,当地大多数的孕妇在分娩时会选择到旗医院而不是妇幼保健所,因为旗医院也有妇产科和儿科,妇幼保健所在功能上与其大致相同。孕妇和儿童不选择妇幼保健所的原因主要有两点:一是旗医院的医疗设备和设施相对比较齐全,二是旗医院医生的医疗水平普遍高于妇幼保健所。所以,妇幼保健所的业务量非常有限,它有工作人员22人,2005年在这里生产的产妇仅有165例,业务收入是20万。

鄂托克前旗整个旗所辖的人口是7万人,其中旗政府所在地人口只有2.79万,由于农村的孕妇分娩在乡镇卫生院基本就可以解决,再加上还有一所旗医院也同时开展妇幼保健业务,所以妇幼保健所所能承担的相关业务量就非常有限。妇幼保健事业属于政府公共卫生事业的一大部分,妇幼保健所的人员工资由政府100%的发放,但没有办公费,办公费需从业务收

人里面拿出一部分。

妇幼保健所是一个独立的机构,有自己的大楼,有一套领导班子,有关领导享受国家干部的相关待遇,无形当中需要政府投入大笔资金来维持妇幼保健所的运作。笔者并不认为国家和政府不应该投入这笔钱,而是钱的使用应该物尽其用。但在鄂托克前旗这样一个地广人稀,财政收入又不是很充足的地方,是否有必要把妇幼保健所独立出来呢?虽然近些年来国家为了开展妇幼保健工作,各地都成立了妇幼保健院(所),但是功能上与地方综合医院重叠,这样的设置在人口比较集中的地区尚不成问题,但是在人口稀少的中西部地区,这种机构设置就很成问题了。

## ②人才断档,资金紧张

对于妇幼保健所来讲,他们认为目前面临的主要主要问题有两个:人才断档,资金紧缺。

首先是人才紧缺,现有职工素质有限。笔者调查到,此妇幼保健院现在还有几个没有护士证的护士上岗,妇幼临床人才尤其缺乏。在人才队伍中,中级职称以下的占50%多,整个队伍年龄偏大,人才断档问题严重。这是因为一方面中西部民族地区普遍收入水平比较低,很难吸引到高素质的、受过专业训练的人才来到此处从事医疗事业。另一方面,各医疗机构受制于现有的人才管理体制,想引进人才没有名额,不想要的人员不能下岗。所以造成了人员方面的困境。没有人才,任何事情都难以发展。

其次是财政困难,设备不够完善。一方面,妇幼保健所在基建、人员工资、设备上占用了大量资金,但是设备的使用情况不是很饱满,来住院分娩的孕妇也不多,经常有很多空床,因此存在资源闲置和浪费的问题。另一方面,妇幼保健所的人员工资虽然100%由政府发放,但是没有办公费,想要发展的设备没有资金购买,所能提供的服务非常有限;再加上没有高素质的医务人员,所以很难吸引更多的人到此处就诊,在业务量上难以达到理想的水平。剖腹产手术一年平均一百例左右,其他妇科手术如子宫肌瘤,一般人会选择到水平高一些的旗医院去做。这从某种程度上来讲必定限制了妇幼保健事业的进一步发展。因此,笔者建议是否能把妇幼保健院与县医院的

妇产科合并,从而建设一个更加高效、充分利用资源的妇幼保健机制。

### 3. 民族地区农村新型合作医疗

健康之于人类,无论贫富,无论进化到何种阶段,都是永恒的追求。中国是一个人口大国,将近 70% 的人口在农村。在改革开放前,农村合作医疗以其“低成本向大众提供卫生服务”而著称,然而随着农村经济改革的深入,这一系统逐渐瓦解。为解决农村基本卫生医疗保障,20 世纪 90 年代以来开始“二次合作医疗”改革,但实施结果并不如人意。目前,农村医疗保障本上是农民自我保障,农民因病致贫、因病返贫现象极为普遍。

农村医疗保障的缺失,既影响了公平,损害了社会正义,也影响了效率。经验证明,健康卫生发展并不自动跟随经济增长,中国的社会保障系统受到不公平性的困扰,尤其是农村医疗卫生保障筹资和组织出现了严峻的问题。健康水平的衰退、卫生部门的低生产力最终将使经济增长消失,影响经济的可持续发展。一方面,社会保障是一种社会制度和社会政策,也是实现社会公正的一种制度安排。根据这种安排,公民有再就业、贷款、医疗服务和社会保障等方面享受“机会平等”的权利。因此,医疗保障应该是包括广大农村居民在内的全体公民的基本权利,任何基于不相关因素的区别对待都有害公平。另一方面,社会保障制度也是公平与效率相互权衡和博弈的结果。农村医疗保障制度的缺失,在损害公平的同时,也损害了效率。因此合适的卫生政策和有力的领导是卫生健康与经济同步发展、互相促进的必要条件,也是经济持续发展的要求。

表 8 1998 年我国农村医疗保障制度构成

类别	合计	一类	二类	三类	四类
公费医疗	1.16	1.07	0.76	1.98	0.26
劳保医疗	0.51	1.40	0.52	0.15	0.03
办劳保医疗	0.19	0.64	0.10	0.07	0.05
医疗保险	1.39	2.39	1.57	1.16	0.12

统筹医疗	0.04	0.15	0.03	0.01	0.00
合作医疗	6.57	22.22	3.61	1.61	1.83
自费医疗	87.32	71.39	92.3	94.78	81.49
其他形式	2.81	0.34	0.88	0.23	16.22

资料来源:《中国卫生年鉴》,人民卫生出版社2002年版,第483页。

本章根据内蒙古自治区鄂托克前旗的调研结果,对合作医疗的发展及困境进行分析,并提出参考性意见。

### (1) 新型合作医疗制度的建立和发展

合作医疗最初出现在20世纪40年代的陕甘宁边区。1944年,因伤寒、回归热等传染病流行,边区政府应群众委托,要求当时的商业销售机构——大众合作社办理合作医疗,资金由大众合作社筹集,并吸收团体和私人股金,政府也赠送一些药材,是一种民办公助的医疗机构。这段时期合作医疗具有互助共济的雏形,还不具有医疗保险的性质。

农村合作医疗制度的确立是在1955年农业合作化时期。随着农业合作化的发展,山西高平县米山乡等地先后办起了“医社结合”的合作医疗,1956年河南正阳县王庄乡团结社依靠集体经济的力量首先办起了合作医疗制度。在农业合作化高潮期(1955~1958年),全国合作医疗覆盖率达到10%。1959年11月,全国农村卫生工作会议在山西省稷山县召开,正式肯定了农村合作医疗制度。之后,全国上下掀起了举办合作医疗的热潮,至1962年,合作医疗的覆盖率已达到将近50%。这一时期的合作医疗,由于受到人民公社化运动中“左”的影响,合作医疗实行“看病不要钱”等不切实际的做法,脱离了农村现实的经济条件和农民的觉悟水平,给将来合作医疗的正常发展埋下了隐患。

农村合作医疗制度的普及是在“文化大革命”时期。1966年,毛泽东肯定了湖北省长阳县客源公社办合作医疗的经验,由此掀起了举办合作医疗的第二次高潮。到20世纪70年代中期合作医疗在农村的覆盖率达到90%，“合作医疗”制度与合作社的“保健站”及数量巨大的“赤脚医生”一

起,成为解决我国农村缺医少药的三大法宝。这一时期的合作医疗具有浓厚的政治运动因素。

20世纪80年代,我国农村实行了以联产承包责任制为核心的体制性变革,有力地促进了农村地区生产力的发展,但同时农村中原来的经济和社会组织结构产生了巨大冲击,合作医疗失去了赖以存在的组织和经济依托,加上制度不完善、管理经验缺乏、舆论导向和政策导向的失误等原因,合作医疗迅速走向衰落,1985年合作医疗的覆盖率只有5.4%,至1989年,其覆盖率更跌到谷底的5%左右。

20世纪90年代以来,在大力改造公共卫生保健设施和整顿医药市场的同时,党和政府寄希望于改革和重建农村合作医疗制度。1993年中共中央在《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出,要“发展和完善农村合作医疗制度”。1994年,国务院研究室、卫生部、农业部与世界卫生组织合作,在全国7个省14个县(市)开展了“中国农村合作医疗制度改革”试点及跟踪研究工作,旨在为合作医疗立法提供理论依据。1997年1月,中共中央、国务院在《关于卫生改革和发展的决定》中,提出要“积极稳妥地发展和完善合作医疗制度”。3月,卫生部等部门向国务院提交了《关于发展和完善农村合作医疗若干意见》,国务院于5月批转了这个意见,在一定程度上促进了农村合作医疗的恢复发展。

2002年10月,中共中央、国务院召开了全国农村工作会议。首次明确提出新型农村合作医疗制度,对农村贫困人口实施医疗救助。接着国务院办公厅转发的《关于建立新型合作医疗制度的意见》,对新型合作医疗制度的概念做出了明确解释:新型农村合作医疗制度是由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。

新型合作医疗是在传统合作医疗的基础上建立的,与农村经济社会发展水平、农民经济承受能力和医疗费用需要相适应的新型农村医疗保障制度。与传统合作医疗相比,出现了很多制度创新。各级政府对传统合作医疗主要是组织责任,而新型农村合作医疗明确规定了中央财政和地方财政

的责任,加大了政府财政政策支持力度。新型合作医疗以县为统筹,提高了统筹层次,以提高基金的抗风险能力。传统合作医疗多把保障的重点放在门诊或小病上,考虑到目前农民因病致贫、因病返贫的主要原因是大病,新型农村合作医疗将保障的重点放在大病上,对大额医药费用进行补助。传统合作医疗赋予了农民知情监管的权利,还加强了政府的组织、管理和监督,更加提高了制度的公开、公平和公正性。根据对贫困农民特殊情况的分析,新型农村合作医疗强调与医疗救助和扶贫开发相结合。

表9 新型农村合作医疗制度与传统合作医疗制度的对比

对比内容	新型农村合作医疗	传统合作医疗
组织管理	以县为单位 有完善的管理机构、监督机构、运行体系	由乡或村组织 村办村管、乡办乡管、卫生院代办 个人、集体、政府倡导
资金筹集	个人缴费、集体扶持、政府资助三方结合 个人:不低于10元/年 地方财政:不低于10元/年 集体应有扶持基金	个人无明确的标准,各地不一; 集体扶持资金占大部分,地方财政倡导,有的适当资助;县以上政府无资助
资金使用	以补助大额医疗费用或住院费用为主; 特殊群体有医疗救助 基金专款专用、有监督审计	以福利性为主,或以小病为主;特殊群体无医疗救助 基金无监督审计

新型合作医疗制度的目标是:到2010年基本覆盖农村居民,在全国农村基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的农村合作医疗制度,减轻农民因疾病带来的经济负担,提高农民健康水平。

## (2) 实施新型农村合作医疗之必要性和可行性分析

### ① 新型农牧区合作医疗的必要性分析

实行农村新型合作医疗,是解决农民因病致贫、因病返贫问题的需要。合作医疗在我国农村全面滑坡后,我国大部分的农村居民没有被任何医疗保障制度所覆盖。在2003年卫生部组织开展的第三次国家卫生服务调查结果显示,我国有79.1%的农民完全是自费医疗,48.9%的群众有病应就诊而不去就诊,有29.6%应住院而不住院,导致这种情况的主要原因是农民经济困难和农村医疗条件差。在对农村贫困家庭的调查中,当被询问到

导致他们贫困的原因时,劳动力少和疾病损伤居于最主要的两个原因。

因此,在全面建设小康社会的进程中,加强农村卫生服务体系和农村合作医疗制度建设,既是关系农村人口身体健康的“民心工程”,更是关系到改革、发展、稳定的一个重要因素。全面建设小康社会的基本任务就是全面扩大人民的发展机会,增强人民的发展能力,提高人民的收入水平,所有这些都利于全面强化人力资本投资,包括教育、健康等方面的全面投资。国际国内经验表明,投资于十几亿人民卫生健康的收益远高于健康不安全条件导致的损失,因而是最高效益,也是有利于改善公平的政府投资。为此,政府的职能就是通过制定和实施旨在投资于人民健康的基本公共卫生服务政策,使有限的卫生资源得到充分利用,最大程度地改善基本公共卫生服务在欠发达地区和低收入人群之间的可及性,缩小因贫富不均形成的健康差距和享受基本公共卫生服务水平的差距,进而提高全体人民的健康水平。

新型农村合作医疗保障制度体系的试行,其意义已超越了解决农民看病难,看病贵的问题,它拉开了政府建设农村医疗保障体系的序幕,促使人们以更广阔的视野关注农村公共卫生体系建设,给农民健康以更多的关怀。党中央、国务院《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出:“积极发展农村卫生事业。积极推进新型农村合作医疗试点工作,从2006年起,中央和地方财政较大幅度提高补助标准,到2008年在全国基本建立新型农村合作医疗制度。”目前我国新型农村合作医疗工作仍处于试点阶段,开展新型农村合作医疗试点工作的重点是探索建立新型农村合作医疗的筹资、组织、管理和监督机制,通过典型示范,为扩大新型农村合作医疗覆盖面奠定基础。

新型农村合作医疗是体现党和政府的关怀,促进民族团结的需要。内蒙古是我国五大民族自治区之一。而少数民族中的大多数生活在农村,因此普及新型农村合作医疗,事关少数民族兄弟姐妹们的切身利益,事关各民族的共同进步和共同繁荣,事关民族团结。

新型农村合作医疗是促进鄂托克前旗医疗卫生资源公平分配,保障基本人权的需要。改变城乡“两种制度”,改善农民的“国民待遇”,是实现城

乡公平的卫生发展的根本所在。“两种制度”的存在,造成了城乡在诸多社会发展和人类发展方面的差距。城乡疾病模式的差距只是其中一个方面,然而可以折射出许多问题。要打破这一分割和壁垒,不是单靠向农村投入多一点的公共资源就可以解决的,虽然事实上我们连这一点都没有做到。这牵涉到整个体制的变革,牵涉到农村在整个国家发展中的定位,是一个政治层面的问题。当我们的农民能够真正平等地分享整个国家现代化发展的成果,享有各方面的平等权利时,这一系列的发展差距才能得到真正解决。

### ②鄂托克前旗实行新型合作医疗之可行性

鄂托克前旗近年来经济快速发展。2005年,全旗地区生产总值达到16.8亿元,年均增长21.9%。财政收入1.1亿元,年均增长30.9%。固定资产投资累计达到36.7亿元,年均增长52%。城镇居民人均可支配收入增加到9107元,年均增长13.8%。农牧民人均纯收入由2443元增加到4796元,年均增长14.4%。近年来,当地政府对公共卫生事业总体投入有所增加(2003年,因为“非典”结束,对基层疾病预防控制提供较多的资金,所以当年经费较多)。

表10 鄂托克前旗财政对卫生拨款情况

	2003年	2004年	2005年
全旗财政收入	2929万	4483万	9313万
全旗卫生事业经费来源	668万	533万	613万
当地财政卫生拨款	576万	485万	586万
上级部门卫生事业专项补助	92万	48万	27万
卫生基本建设费用	105万	158万	42万
医院经费	651万	421万	533万
卫生院补助	169万	144万	308万
防疫	66万	72万	108万
妇幼保健	33万	39万	83万

从表中可看出,2005年,全旗卫生投入占GDP的0.36%,当地财政卫

生拨款占当地财政收入的 5.57%。

新近开发的煤炭资源,也将为该地区带来更大的经济效益。鄂托克前旗近年来经济的快速发展为工业反哺农业提供了可能,也为普及新型农村合作医疗提供了坚实的物质基础。

中央政府的大力支持。2003年1月16日,国务院办公厅转发了卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》的通知,根据这个文件的精神,从2003年起,中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均10元安排补助资金。中央的这一安排也为鄂托克前旗的新型合作医疗打下了基础。

### (3) 鄂托克前旗农牧区新型合作医疗的现行状况

#### ① 合作医疗范围不断扩大,效果良好

新型农村合作医疗制度在鄂托克前旗试点一年多来,已经深入人心,受到农牧民广泛欢迎。调查中我们通过对农牧民的访问了解到,当问及“如果你家人很健康,你是否愿意继续参加合作医疗”这一问题时,大多数农牧民表示愿意继续参加合作医疗。可见,新型合作医疗正在被农牧民所接纳。鄂托克前旗的新型合作医疗经过了这样几个阶段:

试点第一阶段。鄂托克前旗从2005年8月1日开始全面推行新型农牧区合作医疗制度,由市财政补助10元,旗财政补助15元,农牧民个人筹集10元,共计35元。持有证件的农牧区五保户、特困户参加当地的新型农村牧区合作医疗,个人筹资部分可由民政部门 and 扶贫部门从医疗救助基金中支出。其中10元归缴费农牧民个人账户,用于门诊治疗费用减免,19元为全旗住院大病统筹基金,2元作为合作医疗风险基金。补偿办法为,参合农牧民每人每年门诊医药费减免10元,以户为单位,农牧民个人账户的门诊费用可由本人家庭任意一名成员集中使用;住院补助的起付线为乡级卫生院100元,旗级医院200元,旗级以上医院为500元,封顶线为2500元,大病住院补偿采取分段计费累加支付的方式给予支付,年底视结余情况酌情进行二次赔付。鄂托克前旗的农村牧区户籍人口有4.9354万人,2005年参加农牧区合作医疗4.3086万人,参合率为86.74%。2005年,鄂托克

前旗合作医疗共筹集资金 161.49 万元,其中市财政筹资 84 万元,旗财政筹资 40 万元,农牧民每人筹资 10 元计 37.94 万。旗财政拨付合作医疗启动资金及活动经费 15 万元。目前,在各苏木乡镇定点医疗机构为参合农牧民门诊减免为 5797 人次,减免金额为 121024 元,大病住院转院共 296 人次。实际报销人数为 206 人次,报销金额 128843 元,人均住院费用为 671 元,最高补偿 8500 元。

试点第二阶段。2006 年鄂托克前旗又被纳入全国新型农村合作医疗试点旗县之一,政府资助基金加大,合作医疗实施方案已相应做出调整。从 2006 年开始,中央财政对列入全国新型农村牧区合作医疗试点的农牧民每年每人补助 20 元,自治区财政相应补助 10 元,鄂尔多斯市财政每人每年补助 10 元,旗财政每人每年补助 10 元,每位农牧民个人缴纳不少于 10 元。农牧业人口在 6 万人以下的牧业旗,自治区财政对参加新型农村牧区合作医疗的农牧民每年每人再增加 5 元的补助资金,加起来农牧民平均每人每年的医药费用达到 65 元。其中 10 元用于门诊减免,患有大病时最多可报销 5000~8000 元。在试点旗农村,“小病拖,大病捱,重病再往医院抬”的现象正在改变,越来越多的农民小病不再拖,大病不用捱,看病到医院,再也不是凑合着吃点药,或随便找个游医瞧瞧。

通过参加新型合作医疗制度,在一定的范围内减轻了农民医疗费负担,也在一定的程度上防止了农民因病致贫、因病返贫现象的发生。显然,新制度的运行效果表现了其内在合理性。

从医务人员角度看,他们对新型农村合作医疗也是持认可态度的,认为新型合作医疗制度有利于改善农村居民医疗卫生状况,提高农村居民的健康水平,他们认为尽管新型农村合作医疗制度存在着很多问题,但这种方式很好,能够让居民和医生都受益,提高居民的保健意识。当然,也有一少部分基层卫生院的医务人员对合作医疗的看法并不是那么积极,其原因是认为合作医疗在实行的过程中,大部分具体的工作是由卫生院来做,但又不给予相应的报酬,合作医疗的实施成本由政府转嫁到了卫生院身上,给医院平添了许多管理的职责,因此影响了医院正常的医疗工作等等。

在政府方面,近些年来随着财政放权和分税制的施行,中央政府和地方政府对包括卫生服务在内的公共服务的财政转移支付和投资在减弱,医疗事业逐渐市场化,地方政府不再直接干涉当地的医疗卫生事务的管理,从而造成农村卫生服务的资金提供上的缺乏和服务提供上的失调。地方政府更多关注日常经济目标的实现,更多考虑的是职工的工资发放和对产生更大效益的项目的投资。从而忽视了广大群众的卫生服务需要和利益,造成轻视农村居民健康状况及不重视农民健康对当地经济社会发展产生的负面影响的局面。与此同时,随着人事制度改革带来的干部行为短期化现象的出现,一些干部只关注自己的政绩,忽视了效益产生较慢的公共卫生建设和难以产生明显效益的居民健康。在鄂托克前旗,经过我们的调查,在对新型农村合作医疗制度的态度上,大部分基层干部都一致认为,新型合作医疗制度是一项“民心工程”,应该予以支持,但是操作难度很大,需要很长的一个过程,需要来自政府政策和财政方面的支持。基层干部比较担心的一个问题就是合作医疗基金的筹集问题,也有干部流露出消极的想法,思想上缺乏互助、互爱、互帮的精神,行动上也认为多一事不如少一事。

## ②制度建设稳步跟上,管理不断完善

在制度建设上,鄂托克前旗有关职能部门稳步跟上,在实践中不断完善。根据《鄂尔多斯市办公厅关于印发〈内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发新型农村牧区合作医疗管理暂行办法的通知〉的通知》制定了《鄂托克前旗新型农村牧区合作医疗制度实施细则(试行)》,共十一章六十五条,对新型农村合作医疗试点的管理机构及相关部门职责、资金管理、农牧民参与与注册、报销办法、医疗机构管理、财务票据管理、统计信息报送管理、公示与监督、考核奖惩,做出了比较具体的规定。

在组织管理上,《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》规定要以县(市)为单位进行,在鄂托克前旗,基本是以旗为单位进行,基本上形成了完整的管理体系,保证合作医疗工作的顺利实施。鄂托克前旗有关新型农村合作医疗的管理机构有:

第一,合作医疗管理委员会:组成由旗长任组长,旗政府分管领导及多

名县委常委任副组长,由卫生、财政、计划、民政、扶贫等部门主要负责人参加的新型农村合作医疗领导小组,明确了各成员、各部门的职责和任务,具有决策、监督、协调权,主要负责制定与颁布合作医疗章程、有关政策、规定、监督合同及有关事宜的执行、协调各方关系等。

第二,基金经营管理机构:合作医疗基金的管理具体由合作医疗管理委员会负责,旗政府成立了县农村合作医疗管理办公室,挂靠旗卫生局。各乡镇合作医疗管理委员会设合作医疗办公室,地点设在乡镇卫生院,具体负责基金的筹集、预算及分配使用等。

第三,医疗卫生服务机构:指与合作医疗有合作关系的医疗卫生服务机构,如旗人民医院、蒙医院、各乡镇卫生院(中心卫生院),它们具有提供医疗卫生服务和获得服务经营补偿的责权与利益,负责提供有效的医疗预防保健综合服务,同时获得不以营利为目的的服务经营补偿。

### ③合作医疗基金运行状况平稳

在医疗费用的报销方面,鄂托克前旗实行了大额医疗费用补助与小额医疗费用补助相结合的办法。农村合作医疗费用每月报销一次,农村合作医疗基金中农民个人缴费部分主要用于报销门诊医疗费用,剩余部分主要补助参加新型合作医疗的农民的大额医疗费用或住院医疗费用。具体报销比例见下表。

表 11 鄂托克前旗新型农村合作医疗基金医疗费用报销比例一览表

就诊医疗结构	起付线	费用分段	报销比例	分段金额
苏木乡级	100.00	101 ~ 500	30%	500 - 100 = 400
		501 ~ 1500	35%	1500 - 500 = 1000
		1501 ~ 3000	40%	3000 - 1500 = 1500
		3001 ~ 5000	45%	5000 - 3000 = 2000
		5000 以上	50%	X - 5000 = Y

县级	200.00	201 ~ 1000	20%	800
		1001 ~ 2000	25%	1000
		2001 ~ 3000	30%	1000
		3001 ~ 5000	40%	2000
		5001 以上	50%	Y
县级以上	500.00	501 ~ 1000	10%	500
		1001 ~ 2000	20%	1000
		2001 ~ 3000	30%	1000
		3001 ~ 5000	40%	2000
		5000 以上	50%	Y

比如:县级医院:药费 3200 元 - 起线(200 元) = 3000.00 元

$$800 * 20\% = 160$$

$$1000 * 25\% = 250$$

$$1000 * 30\% = 300$$

$$200 * 40\% = 80$$

合计 790

农村合作医疗经办机构定期向管理委员会汇报农村合作医疗基金的收支、使用情况,定期张榜公布,向社会公开农村合作医疗基金的具体收支、使用和管理;由相关政府部门和参加农村合作医疗的农民代表共同组成的农村合作医疗监督委员会,聘请了农民医疗保障社会监督员,定期召开座谈会。镇合作医疗经办机构每月对合作医疗费补助情况在乡镇卫生院和村民小组张榜公布,对合作医疗的各项政策,在定点医疗机构及县合作医疗管理办公室公布上墙,受社会和群众监督。定期通报合作医疗基金管理 and 使用情况,广泛征求意见和建议,接受管委会和监委会的监督。财政、审计部门定期进行审计监督。赋予农民知情权和参与监督的权力,保证参加合作医疗农民的参与、知情和监督的权力。

#### ④预防治疗相结合的科学保障理念

新型农村合作医疗主要体现在治疗方面,为农民提供帮助。但是目前

有限的资金起到的作用还很微小,多属“亡羊补牢”的性质,并且补偿的比例不是很高。医疗卫生问题一方面需要住院补偿性的保障,另一方面,更应该防患于未然。鄂托克前旗的昂素镇在这方面做了积极的探索。为了更好的预防疾病,提早治疗,昂素镇为当地的农牧民建立了“健康档案”,目前全镇1900多户,已经建立健康档案的有1300多户。通过建立健康档案,既明确了乡镇卫生院的发展方向,又节约了新型农村合作医疗资金,最重要的是通过科学手段为农民的健康提供了保障。

#### (4) 民族地区新型农村合作医疗中存在的主要问题

从1955年开始至今,在农业合作社中发展起来的合作医疗,经历了多次反复的过程。第一次合作医疗已成为历史,但从1993年开始的第二次合作医疗也仍然步履维艰。统计数据显示,尽管卫生部在1997年的日程表里决心到2000年底将合作医疗的覆盖面恢复到最高历史水平90%,但到2003年底,合作医疗计划的覆盖面仍只有10%多一点。而且在许多坚持开展合作医疗的地方,合作医疗的运行情况也面临困境。

第一个困境是合作医疗政策的变化。合作医疗制度的反反复复,与国家的宏观政策,特别是关于合作医疗的发展政策密切相关。文革期间,合作医疗因为毛泽东的提倡而成为国家的最高决策。经济体制改革之后,国家对合作医疗采取了放任自流的态度,合作医疗从国家政策变成了地方政策。一个地方合作医疗能否发展,往往由地方政府自主决策。2002年《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》(以下简称《决定》)虽明确规定,“农民为参加合作医疗、抵御疾病风险而履行交费义务不能视为增加农民负担”,纠正了之前农业部等部委颁布的《减轻农民负担条例》中,把“合作医疗”项目视为“缴费”项目的政策,但是《决定》仍坚持自愿参加的原则,这就使发展合作医疗失去了国家政策的“强制性”威力,合作医疗没有像城镇职工基本医疗保险制度那样,以法规的形式强制所有的企事业单位的职工都要参加,因此它的发展就没有保障。从地方政府来看,如果这一任领导重视合作医疗,合作医疗就能在当地开展起来,而该领导一卸任,合作医疗就可能烟消云散。这样,合作医疗的发展不是靠有形的规章制度

保证的,而是靠某些领导个人对它的认识和重视程度来维系的。而制定制度是政府的责任,在这一方面,政府的职责缺位。

第二是问题是卫生资源总体不足。2005年,全国有23亿人次到医疗机构看病,7000万人因病住院。但是,优质卫生资源严重不足,是长期存在的突出问题。我国人口占世界总人口的22%,而卫生总费用仅占世界总费用的2%左右。当人们称赞我国卫生事业是“低投入、高产出、低成本、高效益”时,一些专家尖锐地指出,这是以加重优秀医务人员的负担、牺牲广大群众的利益为代价的,可以强撑一时,难以持续发展。

表 12 世界主要国家卫生资源指标比较

	每千人口医师 (人)	每千人口病床 (张)	人均医疗卫生费用 (美元)	占用 GDP (%)
中 国	1.3	2.4	40	5.1
日 本	1.9	16.4	2243	7.2
韩 国	1.3	5.5	470	5.4
泰 国	0.4	2.0	112	6.0
印 度	0.4	0.4	20	5.4
美 国	2.7	3.6	4271	12.9
英 国	1.8	4.1	1675	6.9
法 国	3.0	8.5	2288	9.3
瑞 典	3.1	3.7	2145	7.9
俄 罗 斯	4.2	12.1	133	4.6
澳大利 亚	2.5	8.5	1714	8.6
巴 西	1.3	3.1	308	6.5
阿 根 廷	2.7	3.3	654	8.4
尼日利亚	0.2	1.7	30	2.8
埃塞俄比亚	<0.05	0.2	4	4.1

资料来源:世界银行《世界发展指标2002》。

我国政府的卫生预算与支出在城乡之间的分配是极不合理的。1991~2000年,政府对农村的财政预算支出仅占政府卫生总预算支出的15.9%,

政府卫生预算支出增加额中用于农村的卫生支出仅占 12.4%。2000 年居民个人卫生支出占总医疗费用比重已达 60% 以上,而农民个人支付的医疗费用则达到 90%。1990~2000 年,占中国总人口 60%~70% 的农村人口,只消耗了 32%~33% 的卫生总费用。以 2000 年为例,农民人均卫生总费用为 188.6 元,城市居民人均卫生总费用为 710.2 元,前者仅为后者的 1/4。农村卫生事业费占全国卫生事业费的比重仅为 32.72%。具体到我们调查到的地方,在新型农村合作医疗执行的过程中,政府不给基层卫生院足够的开展工作的经费,这实际上给乡镇卫生院带来了很大的负担,并且影响到了卫生院的效益。

第三个问题是资金筹集比较困难。卫生部、财政部和农业部三部委《关于建立新型农村合作医疗保障制度的意见》明确了新型农村合作医疗资金的来源,由个人、集体和政府多方筹资。具体实施只是在上级有关文件要求标准的基础上根据经济发展水平做了简单调整,具有很大的随意性。新型合作医疗尚未出现合作医疗基金收不抵支的局面,这是因为,一方面,目前的合作医疗制度主要针对住院费用进行报销,而且存在着起付线过高,封顶线过低的状况。另一方面,有许多农户由于各种原因发生了费用而未得到补偿,如有些农户不愿到指定地点就医而得不到补偿,有些农户未经过镇卫生院转诊介绍直接到县医院治疗也不能得到补偿,还有些农户因报销手续繁琐,主动放弃报销,等等。如果这些因素考虑进来,现有的筹资水平是否能够满足医疗支出需要的,尚不能定论;合作医疗在财务上的可持续性方面存在着潜在的危机。

我们还应该看到,现行的合作医疗筹资模式属于现收现付形式,以收定支,没有形成基金的积累,削弱了合作医疗制度可持续发展的基础。“以收定支”的筹资方式是在当前农民的生产能力、支付医院、乡镇干部管理水平、合作医疗的社区属性等多种因素制约下的一种现实的选择。从长远来看,这种运行模式的基础是十分脆弱的,完全取决于当年的资金收支状况,一旦发生偶发性的传染病流行等超常风险,便会使资金支出失去控制,合作医疗基金就会出现赤字,不能履行补偿责任,使农民对新型农村合作医疗制

度的信心遭到破坏,失去缴费积极性,给下一年度的资金筹集带来很大的困难。因此,在农民普遍注重短期收益的情况下,收支失衡往往会造成合作医疗收不抵支—筹资困难—财务危机的连锁反映,如果没有形成基金积累又缺乏镇财政和村集体的投入,新型农村合作医疗制度是很难仅仅依靠当年的筹资实现可持续发展的。

从政府角度来看,在我国决策的城市偏向严重、县城经济相对不发达的情况下,很多县市都是“吃饭”财政或“补贴”财政。他们在教育支出、职工工资、退休金发放等问题上都疲于奔命;另外合作医疗实行“群众自愿参加”的原则,面对一家一户的农民,筹集合作医疗资金是相当困难的,加上不少群众对合作医疗制度不是很理解,所以缴费的积极性不是很高,合作医疗基金的筹集更加困难,基层工作人员积极性必然很低,从而影响筹资工作力度。从集体经济的角度来看,在乡镇集体企业并不发达甚至基本不存在的地区,所谓的集体参与筹资基本没有可能性,这是在农村筹资困难的一个重要原因。从农民本身的角度来看,农民们对于“大病统筹”的理解是较弱的,也不具有抵御疾病的风险意识;再加上以前所实行的不太成功的合作医疗,使得农民对合作医疗缺乏信心,这些都会影响他们参保的意愿。

第四个问题是参保的收益面狭小。现阶段的新型农村合作医疗是一种“广覆盖、低水平”的医疗保障模式,逐步解决农民因病返贫问题;同时,又要适当兼顾收益面的合理性。但是,从新型农村合作医疗实际运行情况来看,大多数试点的起付线、封顶线以及报销比例不合理,农民收益面偏小,难以有效防止因病致贫、返贫。根据2003年新型农村合作医疗各试点运行状况得知,截至到2003年底,实际参加医疗的1.0397亿农民的平均收益面只有30%左右,农民自费负担依然在70%左右,这说明新型合作医疗的保障水平很低,农民虽然认同新型合作医疗是一条缓解因病致贫、因病返贫的好路子,但我们在调查中发现,还是有许多患病农民由于无法承担自付比例(一般自付70%~80%)的医疗费用放弃治疗。这样,合作医疗基金实际上能资助的反而是相对富有的患病农民,这既违背了公共卫生系统的公平性原则,又使大部分参保农民难以获得实惠而最终选择放弃合作医疗。我们

的调研还发现,一般农民医疗费用全年也就是10元左右,如果“大病统筹”,则缴纳的10元钱大多无法收回,参加合作医疗反而增加了未享受大病医疗的农民的医疗成本。这样,参加新型农村合作医疗之后,大多数农民因享受不到大病统筹或支付不起自付部分医疗费用而得不到参加的好处;另一方面,中西部地区各级财政也常常无法按照中央《决定》的要求保证提供地方配套资金,致使农村新型合作医疗制度因为基金经费少、报销比例小、覆盖范围窄、吸引力差等原因而比较难实现。

第五个问题是在管理和监督方面,各职能部门之间的定位不是很清楚。尽管鄂托克前旗在新型农村合作医疗制度试点中,已经建立了相对完善的管理机构和运行模式,但实际在操作中存在着基层组织各部门定位不清的问题。笔者调查发现,虽然政府部门和医疗部门都对新型农村合作医疗制度的管理持积极态度,认为这是自己的职责,但是,在资金的筹措上,却出现了卫生部门和政府部门互相推诿的现象。乡镇卫生院在此次新型农村合作医疗实施的过程中,被定位于承担机构,但实际上,乡镇卫生院的建设,设备、人员的技术水平等,都不能有效地满足农民的基本医疗需要。所以,在现实中,乡镇医院从来都不是当地农民的就诊首选,农民对乡镇医院并不是很信赖。

《关于建立新型农村合作医疗保障制度的意见》规定,各省、自治区、直辖市财政等部门要组织制定新型农村合作医疗基金管理暂行办法和基金会计制度,按照公开、公平、公正的原则管好,用好基金,不得挤占挪用;所有新型农村合作医疗基金全部进入代理银行基金专户储存、管理;要定期向社会公布新型合作医疗基金的具体收支、使用情况,保证农民知情、参与和监督的权利,并接受有关部门的监督。但在新型农村合作医疗的运行过程中普遍存在以下问题:基金管理和运行存在漏洞,没有完全封闭运行;新型合作医疗经办机构管理手段落后,管理能力薄弱;基金存在安全隐患。

第六个问题是保障系统不完善。医疗保障体系应该是多层次、多支柱的,社会医疗保险和商业健康险各自发挥优势资源,实现多种保障目标,满足人民群众多元化的医疗保障需求。在医疗保障体系建设中,社会医疗保

险按照“广覆盖、低保障”原则,重点解决城镇居民的基本医疗保障问题,体现社会公平;商业健康保险以个人和企业筹资为主,按照客户需求“量身定做”,提供多元化、差异化的健康保险产品,体现服务与效率。它们应该职责明确,边界清晰,相互衔接,相互补充。目前的保障体系比较单一,尚未建立起多层次的保障系统,对农民的医疗保障还比较薄弱。

### (5) 对民族地区开展新型农村合作医疗的政策建议

#### ① 政府的角色与定位

要明确政府的责任,加大政府对合作医疗的财政支持力度。从公共产品理论分析,医疗卫生服务应该属于准公共产品的性质。也就是说,相当一部分医疗卫生服务是不能按照市场机制进行资源配置的,约翰穆勒曾经说过,虽然海中的船只都能从灯塔的指引中获益,但若要向他们收取费用,就不能办到。除非政府用强制性抽税的方法,否则灯塔就会因无利可图,以至于无人建造。农村公共卫生作为整个社会的重要构造,具有明显的“灯塔”特性。

此外还有一种情况需要注意,一部分医疗卫生服务看上去应当具有私人产品的性质,即那些有差异的与个体相联系的医疗卫生问题原则上应该由私人付费,通过市场交易的渠道来购买。但是,这些医疗卫生产品往往具有很高的成本和价格,那些有这些需求的人口由于种种原因往往没有支付能力,如农村的贫困农牧民,就常常成为缺医少药的一类群体。在此情况下,本来具有私人产品性质的医疗卫生产品实际上已经演变成公共产品。政府作为公共利益的代表,则应当承担起部分相应的责任。所以,国家的重视与支持,是在贫困的农牧区建立起医疗保障制度的根本和前提。

从历史的经验来看,一个国家医疗卫生制度的建立,不一定直接取决于生产力发展水平,而是直接地取决于生产关系的制度均衡性。诚然,农村医疗卫生保障体系的建立需要与农村经济的发展水平相一致,不能脱离农村经济的现状而独立发展;但是农村、农业和农民的保障问题,不可能也不应当完全取决于农村经济自身的发展水平,必须同时或充分考虑整个国家经济发展水平,以及由此决定的宏观收入转移支付的能力(既有总量问题,又

有结构问题),应当建立起一个城乡之间互动、互补、互利的体系,使全国的民众共同提高,共同发展,共同分享社会经济发展的福利成果。如果过多地强调农村经济自身发展对农村公共卫生的限制和影响,有可能会继续加大中国城乡医疗卫生制度的两极分化。这一点,似乎长期以来没有在理论上得到足够的重视。

对于政府来讲,在政府为公众提供公共产品的时候,其作用应该着重于以下几个方面:一是建立我国农村卫生工作的总目标和总体规划,完善相应的法律政策;二是加大政府对农村卫生工作的转移支付,增加资金支持,主要用于农村基层卫生网络设施建设、基层卫生人员培训、农村防疫防病、健康教育和营养及生活习惯干预项目的投资;三是加大对贫困地区、贫困农民医疗救助,防止因病致贫、因病返贫;四是加大对农村卫生市场、医疗体系的监管力度,缓解农民看病贵、看病难问题,防止农村医疗卫生领域过度市场化倾向。

政府的行政干预并不意味着全部公共产品由政府直接提供。按照规律划分,直接生产公共产品的政府组织为非营利组织,非营利组织在运营过程中的成本效率远远低于营利性组织,造成非营利性组织固有的弊端,而最彻底的办法是将非营利组织最大限度地改成营利性组织。但是政府的非营利性组织由于其特定的职能,不可能改变性质,所以政府要从“直接生产”的领域中退出,让非政府组织去“直接生产”,政府作为购买者,可以主动地挑选营利性组织生产的低廉、优质的服务性产品。政府只是不介入具体经营,但同时加强了准入标准、行业管制政策监管的力度。这种做法被称作“新合同主义”,即公共服务可以通过承包合同由外部的私营部门或志愿部门提供,合同的本质在于将政府服务的“购买者”与“提供者”职能分离开来,提供者即公共产品生产者根据协议合同所规定生产公共产品,购买者即政府只致力于政策的制定与产品的验收。

总之,将公共服务项目推向市场,政府与经过竞争而获胜的企业通过合同形式提供公共产品,可以达到低成本、高效率的良好态势。

## ②发展农村生产力

新型农村合作医疗的实施应与发展农村生产力结合起来,因为政府投入毕竟是有限的,如果农村合作医疗经费差额的解决过度依赖于政府的投入,农村生产力发展就越慢;农村生产力发展越落后,农村合作医疗经费的差额就越大。如此形成非良性的循环。因此,政府应把发展农村生产力和解决农村合作医疗经济差额问题有机结合起来,千方百计发展农村经济,促进农民增收。

### ③加快新型农村合作医疗制度的立法进程

农村合作医疗在1978年曾被写进《中华人民共和国宪法》,规定“国家逐步发展农村保险、社会福利、公费医疗和合作医疗等事业,以保证劳动者享受这种权利”。但那是第一次也是最后一次以法律的形式对合作医疗进行确认。此后,有关合作医疗的问题虽然出现在中央的文件或决议中,但从未上升到法律的高度。正是由于没有立法的保障,才导致了传统农村合作医疗“春建秋垮”的局面。

合作医疗是我国农民自己创造的互助共济的医疗保障制度,在保障农民获得基本卫生服务、缓解农民因病致贫和因病返贫方面发挥了重要的作用。但是在50多年的发展历史中,法律制度上的欠缺给合作医疗带来一系列问题,如资金来源不稳定、保障标准不一致、保障管理方面的随意性和盲目性等等,使得合作医疗有过在全国农村达到覆盖率90%的辉煌,又有形式主义、筹资困难、管理不善、监督不力而导致合作医疗大面积解体的结局。20世纪90年代,合作医疗制度的恢复和重建历经波折。合作医疗的经验教训提示我们,仅仅依据政府或政府的职能部门的政策性文件来运作,会严重地削弱合作医疗制度建设的权威性和严肃性,它不仅经常引发一些不必要的政策与部门之争,还使合作医疗制度建设无法定型。在缺乏法律规范的情况下,合作医疗制度的稳定性与信誉受到怀疑,进而加重了合作医疗制度推进的困难。我国农村合作医疗的实践经验表明,农村合作医疗之所以出现“说办就办”,“说改就改”、“说散就散”,原因就在于没有把合作医疗上升到法律的层面。

新型合作医疗的社会保险性质,要求一旦条件成熟,应该以立法的形式

加以确认,明确政府的职责、农民的权利和义务、村集体的扶持责任等,这样才能保证农村合作医疗持续、稳定的发展。新型合作医疗法律应是一个粗细结合、不同层次法律、法规和规章组合的体系。新型合作医疗法律制度有着广泛的内容,其体系的设计是系统而完整的。但是鉴于当前新型合作医疗制度还处于试点阶段,其具体立法应是分步骤进行。第一步,由全国人大就新型合作医疗制度的改革做出原则的决议,再由国务院在此基础上制定出具体的方案和实施细则;第二步,各试点地由地方人大结合本地实际情况,在不违背国家关于新型合作医疗立法规定的基础上,制定适合本地区的实践办法;第三步,各地实行合作医疗制度实施一段时期后,再由最高权力机关总结各地的经验教训,将合作医疗制度用国家一般法律形式固定下来,先地方后中央,在中央统一法律出台条件还不成熟时,可发挥地方立法的积极性,让地方根据本地情况及时制定地方法规,可避免医疗保险制度建立过程中无法可依的混乱局面。

#### ④建立稳定的合作医疗筹资机制

对于非盈利性质的新型农村合作医疗制度来说,经费过多的结余和过低的补偿比例,将会影响农村居民参加合作医疗的积极性,并直接影响到合作医疗制度的可持续发展,但同时合作医疗保险基金又不能出现赤字,而且还要考虑一定的资金储备,以应付可能出现的群发性疾病。因此,为保证合作医疗制度的正常运转,应本着“以支定收、收支平衡、略有积累”的筹资原则,对合作医疗基金的筹集水平进行科学的测算。

内蒙古自治区经济发展水平较低,在合作医疗基金的投入方面,个人和集体的筹资能力毕竟有限,并且,多数地方县乡两级财政都不景气。作为经济欠发达地区,在农民收入水平总体不高的情况下,要适当增加集体的投入,来弥补个人筹资的不足,是合作医疗基金正常运转的重要保证。根据实际经验,农民个人的缴纳额以不超过当年人均纯收入的3%为宜,否则将超过其经济承受能力,也就是说,最终确定的基金筹集标准还应当结合当地的经济水平,即满足“量力而筹”的原则。

目前从农民手中收取合作医疗基金的方式是不合算也是不科学的。目

前每年一次的合作医疗宣传动员、签订协议及组织征收成本极大。据估算,从农民手里每收取10元合作医疗基金,至少要耗去成本1元。每年的宣传、组织和经费收缴工作成本很大,各级财政又没有这笔费用。鄂托克前旗这个地方更是特殊,因为这个地方地广人稀,农牧民一家一户分散居住,收取参合费时经常要耗费很大的人力物力,其成本要远远高于收上来的10元钱。要解决这个问题,建议直接从上级对农民的相关补助(如粮食补贴资金等)转移支付的资金中,在征得农民同意的前提下,把农民个人合作医疗筹资部分按标准转入合作医疗基金专户。这样不仅会节约大量成本,减轻各级政府和相关部门的人力负担,而且也更有利于对合作医疗基金的管理。

新型农村合作医疗目前所提供的保障主要在于大病统筹方面。就鄂托克前旗而言,大部分农民对于小病的治疗,在经济上是能够承受的。但是,新型农村合作医疗对农民看病报销的起付线很高,封顶线又很低,这样,就有些挫伤农民参加合作医疗制度的积极性。如此低的封顶线是解决不了农民的因病返贫问题的。因此,应当适当降低起付线,提高封顶线水平。据笔者看来,起付线、封顶线分别确定为50元、10000元为宜。报销比例偏低,会降低农民的收益率,直接影响着农民参加合作医疗的积极性。所以各级政府应该在经济水平允许的范围内,尽可能地提高报销比例。

目前农民报销的手续比较繁琐,应该探索出一种简便的报账方式。比如,农民就诊要逐级开证明,必须到定点医疗单位逐级就诊,否则就不予报销;农民住院治疗的,先由农民个人垫付医药费,待出院结账时才能按规定报销。上述现象的存在,无限制了农民的就医趋向和本应享受到的医疗服务。

为解决简化报销程序的问题,笔者提出如下建议:

一、给每位参保的农民发放医疗卡,凭医疗卡直接到定点医院就诊,并直接按报销比例缴纳费用。

二、农民在县(市)、乡(镇)、村定点医疗机构就诊时,也可先由定点医疗机构初审并垫付规定费用,然后由定点医疗机构定期到县(市)、乡(镇)新型农村合作医疗经办机构核销。新型农村合作医疗经办机构应及时审核

支付定点医疗机构的垫付资金,保证定点医疗机构的正常运转,新型农村合作医疗经办机构在审核诊疗项目和费用账目时,如发现定点医疗机构有违反新型农村合作医疗制度相关规定的情况,不予核销,已发生费用由定点医疗机构承担。农民经批准到县(市)级以上医疗机构就医,可先自行垫付有关费用,再由本县(市)新型农村合作医疗经办机构按相关规定及时审核报销。

三、尽快建立电子化的参合农民的个人信息管理系统,以免产生一些不必要的人力、物力、财力的浪费,使农民医疗费用结报方便,缩短结报周期。

#### ⑤建立激励机制

合作医疗的活力源于广大农民、合作医疗管理人员及服务提供者的积极性、创造性,要有效地调动人的积极性,必须采取各种形式的激励手段。由于人们需要的多样性、层次性,动机的繁复性,调动人的积极性也应有多种方法,应因地制宜地综合运用各种激励手段。根据激励理论,遵循激励理论中的目标导向、合理满足现有需要和激发相关需要的原则,笔者认为有必要对两种人群采用激励机制。

第一,对农民的激励。要达到合作医疗的最终目标,激发农民对合作医疗的需要至关重要。为此,应开展形式多样的宣传和健康教育活动,提高农民的健康和医疗保障意识,同时让群众真正了解合作医疗及其将带来的实惠。还可以对参加合作医疗的农民提供优惠政策。在合作医疗管理中,对参加或利用合作医疗的农民,除对其就医经费给与补偿外,一定的精神鼓励及其他优惠措施将会起到促进、引导和榜样的作用。群众有效地参与管理合作医疗,可以提高合作医疗的透明度和可信度,满足农民的需要,也可使主管部门及时准确地了解群众的需要。

第二,对管理人员的激励。制定明确的目标,科学明确的目标,既可激发动机,又可强化行为。因此,应制定适应当地实际情况的近期、中期和长期的合作医疗目标及各期的阶段性目标,为信息反馈提供准确的依据,从而为激励提供明确的方向。在这个过程中,如果让相关人员参与到管理中来,可以提高他们的积极性。

### ⑥推进公共卫生及医疗保障体系建设

第一,重点“保大”,适当“补小”。现阶段我国农村大部分地区不是很富裕,农村集体经济和地方政府可以拿出用于农民保障的资金十分有限,大部分农民能够拿出的钱也很有限,如果对农民的医疗保障既“保大病”又“保小病”,在目前的经济条件下实际上是难以兼顾到的。因此,在农村经济发展水平与筹资能力较低条件下,应该集中有限的财力去分担农民的大病医药费负担,这样就可以在缓解或解决农民因病致贫、因病返贫方面见到明显的效果。但是从另一方面看,保大病就不可避免降低覆盖率,起付线越高,收益面越窄。毕竟患大病的概率不足5%,患大病的是少数人,患小病则是大多数人。如果合作医疗仅补偿大病医疗费用,那么95%的农民的基本医疗保障和互助共济的优越性将无法体现出来,农民参加合作医疗的积极性就不会持久。因此,从收益面的角度来考虑,合作医疗也应补小病,要在补大病的基础上,探索大小兼顾的保障模式。

在发展新型农村合作医疗保障制度的同时,应当把经济扶贫与卫生扶贫有机结合起来,对部分地区的农村贫困人口要实施医疗救助计划。医疗救助是医疗保障制度的一个组成部分,是整个社会保障体系的重要内容,也是为贫困农民提供一定的福利性医疗保障的有效措施,对他们摆脱因病致贫、因病返贫具有重要作用。为此,应该由政府或民政部门对农村大病的困难户进行补助。不管何种方式,如果总的报销比例达到了70%左右,因病致贫问题就可望得到解决了。

第二,将医疗保障与以预防为主的公共卫生紧密结合,提高卫生资源的利用率。在全国试点的新型农村合作医疗制度规定,资金的筹集是政府资助和农民自筹相结合的模式,资金的用途以大病偿付为主,一小部分用于小病药费报销,不得将资金用于疾病预防。这种将公共卫生与医疗保障完全割裂的政策目前是不得已的选择,肯定有其不利的方面,大多数国家医疗保障的范围都包括疾病治疗、预防保健、健康护理等项目。随着国家对公共卫生投入的加强和新型农村合作医疗制度的完善,未来的医疗保障制度应该逐步过渡到以预防为主,将预防、小病和大病结合起来统筹考虑的模式,以

逐步提高整个社会的医疗保障水平。

#### 4. 民族医药的利用与发展

中国各少数民族在历史的发展进程中,创造了其灿烂的民族文化,其中民族医药是各民族文化中的瑰宝,在各民族长期的历史发展过程中,民族医药为各民族民众的健康,起到了不可替代的作用。但是随着现代西医药的发展和普及,民族医药事业普遍面临着发展和壮大的困境。本研究以蒙医药事业的发展为例,来剖析民族医药卫生事业所取得的发展以及存在的问题。

蒙医的历史是非常悠久的,但内蒙古自治区蒙医院的建立却在 20 世纪 80 年代初,每个旗县都建有一所,多从每个旗县医院的蒙医科分出来,历史较短,所以蒙医院在人员、基础设施、技术力量等各方面的条件总体来讲比较薄弱。近年来,为了扶持蒙医的发展,内蒙古自治区专门出台了《内蒙古自治区蒙医中医条例》,鼓励地方发展蒙医院,并使蒙医院逐步达到同等综合性医院的医疗水平。鼓励的具体措施有:在治病的模式上,采用“先蒙医后西医”的治疗方式;在财政拨款上,政府承担蒙医院职工工资的 80% (而这个比例在旗县医院只有 70%,到乡镇卫生院则只有 60%);在新型合作医疗报销的比例上,在蒙医院看病会比其他医院多报 5 个百分点,目的是让更多的患者来蒙医院就诊,扶持蒙医院。由于有了上级政府的重视和支持,鄂托克前旗的蒙医药事业正在稳步发展。这点从前旗蒙医院近年营业收入的变化上就可见一斑:1999 年的营业收入是近 40 万元;2000 年是 75 万元,2001 年是 100 万元,以后就基本保持在 120 万元上下。

近年来,鄂托克前旗从财政上不断加大对蒙医事业的经费投入,并把蒙医、中医事业纳入到国民经济和社会发展计划,依法每年对蒙医事业经费实行单列,给予重点扶持。2004 年,政府投资 120 万建成了蒙医药制剂大楼,并通过自治区验收,正式投入使用;生产的药品中有 100 个品种是注册的,通过了 GPP 认证(制剂许可证),是鄂尔多斯首家通过蒙医药制剂认证的单位,2003 年还通过了自治区级“放心药房”验收。旗蒙医院 2005 年的门诊

量达 2.3 万人次,住院 130 人次,业务收入 128 万元。蒙医药事业经费逐年递增,2001 年旗财政给蒙医院拨付的事业经费是 24 万元,2003 年为 30 万元,2005 年则增加到 36 万元,差额预算拨款占工资总额的 80%,2006 年 9 月份动工修建了投资 100 万的门诊大楼。在基础设施的建设上,对于一个有 7 万人口的旗来说,上述的投资可谓大手笔。

目前,前旗蒙医院所面临的最大问题,用院长的话来讲,主要有两个,一个是经费问题,因为政府给医院所投入的财政经费是 80% 的人员工资,吃饭尚不足;另一个问题就是人才问题。医院的人员编制是国家制定的,受编制限制,医院所需的人才不能引进;再加上医疗人才的培养周期比较长,而医院缺乏人才培养的机制,蒙医药事业的发展可谓“后继乏人”。

目前,蒙医院的院长已经意识到这个问题,他们计划花费 25 万元,派 16 个人,从 2006 年 9 月份开始进行为期一年的进修,进修人员拿 100% 的工资。这样做的目的,无非是为了培养蒙医药的后继人才。

民族医药的发展是继承发扬民族优秀传统文化的重要内容,也是了解少数民族地区医疗卫生状况的重要方面。中国蒙医药学博采众长,是民族医药之精华,是我国传统医学的重要组成部分。它不仅具有悠久的历史 and 完整的医疗方法药理论体系,而且积累了极为宝贵的临床经验和丰硕的学术成果。蒙医药学是蒙古族人民在长期和疾病作斗争中逐步积累起来的经验总结和智慧结晶,是祖国药学宝库中的瑰宝。因此,此次调研我们也把蒙医药发展作为考察的重要内容之一。

### (1) 鄂托克前旗蒙医院基本情况介绍

蒙医院的人员,设备情况。旗蒙医院 1987 从旗卫生院蒙医科分设出来,1997 年,该蒙医院被设定为“自治区级二级乙等医院”,2003 年通过验收为自治区级“放心药房”。现有卫生技术人员 33 人,其中蒙医技术人员 30 人。蒙医技术人员中主任医师 1 人,副主任医师 3 人,主治医师 6 人,主管药剂师 5 人,主管护士 4 人,中高级蒙医技术职称的占全院卫生技术人员的 63.3%。医院设有蒙医内、儿、外、妇、骨伤、肛肠、五疗等 16 个科室,设有病床 25 张,配备有彩色多普勒超声诊断仪、麻醉机、呼吸机和心电监护仪

等医疗设备;能够利用蒙医药结合技术成功抢救和治疗心脑血管、肝胆、骨伤等疾患;重点开展了肝炎,胆囊炎,痔瘻、骨伤等蒙医特色技术。院内现已生产蒙药散剂,水丸等,制剂 100 个品种,通过了 GPP 认证,拥有制剂许可证。诊疗治疗原则上以蒙医为主,同时引入西医学和现代医学的诊疗手段,蒙西医有机结合,是一家以蒙医为特色的医疗体系设备齐全的综合性医院。

蒙医院的基础设施建设还算不错,用 170 万盖了一所门诊楼,2006 年 9 月开始施工,2007 年 8 月投入使用;制剂楼建筑面积 1029 平方米,投资 120 万,2004 年 10 月投入使用,该制剂楼没有项目支持,是医院自筹资金建成的,基建经费目前使该院背上了沉重的包袱。

## (2) 蒙医的特色与优势

蒙医的特色首先在于适合当地的情况。蒙医药是蒙古族人民自身医疗实践的总结。人们的生活与疾病和当地的地理环境、气候条件、食物种类、生活习俗息息相关,在“天人相应”中体现着人与自然的矛盾统一。蒙古族人民长期生活在中国北方,游牧,狩猎,逐水草而居,常年与寒冷、潮湿、风雪作斗争。同时,蒙古人民长期以来是一个马背民族,游牧,狩猎和战争交替构成跌宕起伏的历史画卷,摔伤,战伤、骨折、脑震荡都成了常见病和多发病,客观的生存需要时时刻刻都在呼唤医学和创造医学。到元朝时,蒙医蒙药的理论、诊断、方剂、制药等有了文字记载,距今也有近 800 年的历史了。经过多年的发展,蒙医学已经成为一门体系完备的医疗方法理论体系,在蒙古族地区有其重要价值和地位。

近年来,蒙医医生经过学习研究以及经验的积累,把蒙医的传统理论和临床实践不断升华,形成了蒙医蒙药独立的理论体系和临床诊治的绝招、绝活,产生了令患者及其家属惊异的疗效,并取得过多次骄人的成绩。例如:非手术治疗白内障等疑难眼病,就是蒙药的独到之处。蒙药“那如注射液”治疗风湿性关节炎、坐骨神经痛;“扎冲”治疗“萨病”、“通拉嘎 601”治疗原发性血小板减少性紫癜及再障等临床研究项目,及蒙药新药“保利尔”的研制、“沙棘茎提取物的心血管药理与毒理学研究”、“桑肝丸”、“萎胃舒”等 87 项成果分别通过了卫生部、国家中医药管理局及自治区科研成果鉴定,

获自治区科技进步奖 38 项,其中“蒙医药治疗萨病”、“萃拔降血脂机理研究”等四项成果分别获部级二、三等奖。蒙药“紫癜灵”获 1995 年全国第三届科技人才技术交流展示会金奖。

另外,内蒙古辽阔的疆域、多样的气候、成为野生动植物生存和繁衍的天然宝库。全区拥有的药材品种多达 2200 余种,较常用的有 1342 种,其中许多地产药材如黄芪、麻黄、肉苁蓉、沙棘、锁阳等闻名国内外。目前,自治区常用蒙药材 500 余种,专用 260 余种。

蒙医药的第二大特色是价格低廉。蒙药类似中药,两者的原料基本相似,所以价格比较低廉。近年来,关于蒙医的绿色特点探讨逐渐增多。随着现代工业发展对生态环境造成的污染日益增加,人们崇尚自然、贴近自然的愿望日趋强烈,“无污染、安全、优质、营养”为基本内涵的绿色食品越来越迎合了现代人的需求。蒙医学正是一门传统的、无损伤的自然疗法,是综合运用自然科学、人文社会科学、数学的方法达到诊断、治疗、预防疾病、保健康复目的,尊重生命体完善的科学和治愈技艺。(内蒙古健康网《蒙医绿色特性辨析》)它尊重生命法则与生态规律,采用绿色食品、天然药物、心理行为、传统物理疗法(手法)等四大治法医治疾病。在人们日益关注“绿色”的今天,具有这一特点的蒙医应该会有广阔的发展前景。

### (3) 蒙医学的发展机遇

作为蒙古族传统文化重要组成部分,蒙医药的继承和发展对于蒙古族地区有着特殊的意义和价值。在 2007 年的“两会”上关于民族医药的发展成为重要议题。全国政协委员,内蒙古自治区人大常委会副主任陈瑞清提出,国家应加大对蒙医药的支持力度,在内蒙古自治区建设国家重要现代化科技产业(蒙医药)基地,以现代科技手段促进蒙医药的崛起。卫生部部长高强也提到要加大对中医及民族医药的扶持力度。这对于民族医药学的发展来说无疑是一个发展的契机。

内蒙古自治区为了发展自己的特色医疗技术和理论,也采取了一些行之有效的措施来保障蒙医的发展。2001 年 2 月 12 日,《内蒙古自治区蒙医中医条例》颁布实施,该《条例》颁布是建国以来政府对蒙医药前所未有的

重视,为蒙医药的事业的发展提供了良好的政策环境和广阔的发展空间。从2005年起,自治区有关部门根据《内蒙古自治区蒙医蒙药发展规划》,进一步规范了蒙医药研究,提出了加强蒙医药标准化建设,增强蒙医药教学、科研实力,最终实现蒙医药产业化发展的目标。据《中国中医药报》2006年11月19日召开的内蒙古自治区蒙医中医工作会议上,内蒙古自治区卫生厅副厅长乌兰强调,要抓紧做好蒙医工作是解决群众“看病难、看病贵”问题的重要举措,推动全区蒙医事业的快速发展。

鄂托克前旗的蒙医院也在稳步的发展之中,扶持的措施之一,就是把蒙医院作为新型合作医疗的定点单位,在这里农牧民报销比例比在综合性医院报销治疗多五个百分点。

民族医药得到国家的认可和保护。中国已启动了传统医药申报非物质文化遗产的工作,“申遗”不仅包括汉民族的传统医药,也包括了各少数民族的传统医药,有藏,蒙,维,傣等少数民族医药。对于非物质文化遗产发展是对其保护的重要内容,蒙医的发扬光大将会有更大的动力。

西部大开发的热潮为蒙医药发展提供更好的发展机遇。内蒙古自治区在“十一五”规划中指出西部大开发进入新阶段,国家将进一步加大对西部地区的支持力度,为我区进一步改善生态和基础设施、发展壮大特色优势产业创造条件,从而加强蒙医中医机构建设。

#### (4) 民族医药事业发展所面临的挑战

21世纪是科学技术更快发展的世纪,以物质科学、生命科学和信息科技为先导的科学技术迅速发展,将带动一个世纪科学技术的持续进步。在这种科技环境下,对创新蒙医人才知识结构的要求将与过去有较大不同,除了掌握扎实的蒙医药理论知识和基本技能外,还必须掌握现代医学知识、研究方法和应用手段,掌握与健康 and 疾病相关的其他自然科学知识和现代科学技术,人文社会科学知识等,了解相关学科和边缘学科知识及发展,如分子生物学、生物化学、计算机和结构基因组学等,了解现代医学发展的新趋势、新动态。传统医学在现代西方医学的冲击下,发展起来仍然步履艰难。原因如下:

### ①人才断档的问题。

现在蒙医药发展缺乏相应的人才机制,后继无人,人才断档是民族医药发展中普遍面临的问题,究其原因相当复杂。比如很多学习的蒙医的人,毕业以后就从事其他行业了,再就不愿意到基层服务,即使回来基层也无法安置。另外,许多学蒙医的人只有蒙医职业证书,根据相关法律法规,不允许他们从事外科,不允许开展手术,限制了人们学习蒙医的积极性。

蒙医药研究人才分布也不均衡,好的医院往往人才济济,而层级较低的医院缺乏人才。人才的培养是一个很漫长的过程,对于某些民族地区来说,单位也在培养人才,把人员送去进修,但是由于地区发展的落后,没有可以吸引人的地方,所以学得好一点的人,经常就留在外面而不愿意回来,有一点知名度的都被挑走了。

其次,信赖蒙医药的人越来越少,如何赢得更多人的信赖是蒙医药发展面临的重要问题。据蒙医院院长介绍,到蒙医院就诊的多为50岁以上的蒙古族居民。患者较少,盈利自然较少;没有盈利,怎么发展。调查中我们了解到,随着蒙医院这些年的发展,在该地区有了一定的信誉度,居民的认可程度有所提高,周边地区包括银川、山西的患者都前来就诊,但信赖蒙医的人仍然是少数,而且前来就诊的人多以西医为主。如何增强蒙医的群众基础,使越来越多的人信任蒙医,促进蒙医的发展,也使更多的人获益于蒙医,需要更多力量的共同努力。

三是蒙医的教育状况堪忧。虽然蒙医学教育历史悠久,蒙医专业硕士教育已有十余年的历史,2005年内蒙古中蒙医学院开始与北京中医药大学联合培养蒙医学博士生,但是我们同样看到,蒙药学的本科教育才刚刚起步。21世纪,蒙医教育面临着严峻考验,一方面,作为民族医学,蒙医教育要保证蒙医特色的传承;另一方面,物质科学、生命科学和信息科技为先导的科学技术迅速发展,将带动一个世纪科学技术的持续进步,教育过程中如何与西医有机结合同样是很难抉择。有学者指出:“传统师带徒是民族医药一直沿用的教学方法,至少要学5~9年,现在有一部分老医生去世,还有一部分医生只懂民族语言,无法传艺授徒,民族医药的人才队伍正在萎缩,从

业人才减少,高层次人才缺乏。”另外,当前民族医生的行医资格问题、职称问题、文凭问题也是困扰现有民族医队伍建设的重大问题。按照现行的医师考试制度,大批民间医师虽然在当地享有很高的威信,但他们无法通过医师资格考试,连行医资格都没有。特别是一些医学院校,用西医的模式培养民族医生,不但使民族医学丧失了特色,也为民族医学的继承和发展增加了难度。

四是政府政策尚未落到实处。对于蒙医药的发展,国家地方政府的重视程度是毋庸置疑的,这也为蒙医药的发展提供保障,但另一方面,我们也应该认识到政府的许多政策过于原则化,缺乏可操作性。国家对自治区政策,提的很多,但是都只是舆论上讲,尚未落实到实际。

从资金投入上,自治区专门出台了《内蒙古自治区蒙医中医条例》,就是为了扶持和重视蒙医,条例里也提到通过一些投入和建设使蒙医院达到同等综合性医院的医疗水平,但仅仅是一种指示性的、原则性的,整个条例缺乏可操作性。蒙医的发展,国家在项目上也没有什么投入。我们调查到的蒙医院,政府只支付80%的人员工资,其他资金需要医院自行解决,缺乏必要的资金保障导致了旗蒙医院的发展遇到很大障碍。

从人员配备上,蒙医院的人员是由政府订编制,多年来一直都不变,而医院处在发展中。比如国家规定医院必须配备一定比例的护士,但是按照比例配备那么多人医院又不能养活他们,因为医院的人员是由政府定编的,医院自己没有自主性。一方面医院发展需要人,而另一方面医院又留不住人。

五是蒙医自身存在的问题。时代在飞速前进,传统医学已经永远失去它原创时期的宁静生活和宽松环境,现代的卫生法规和医药管理已不适合“神农尝百草”;另一方面传统医学正面临现代医学的激烈竞争。在理论上说,这种竞争应该是中西医并重,取长补短,相互促进;旗蒙医院是以蒙医为特色的综合性医院,在这里“西医所占比例更高一些,大部分医生经过进修以后都不是单纯的蒙医了,而是蒙西医结合,是一个互补的。在用药方面,先蒙后西,能用蒙药解决的,就要蒙药,蒙药无法解决的,再用西药。一些基

础性的工作还是西医做的,比如化验,X光,B超等等,只是在用药上中西结合”。这是典型的蒙西医结合,但实际上某些“游戏规则”可能只利于现代医学而不利于传统医学。

蒙医有其特色,在治疗某种慢性病过程中有其不可替代的作用,但是另一方面我们要考虑的是蒙医所具有的局限性,蒙医治疗周期长,见效慢,所针对的以游牧为主、生活在马背上的时代已经永远成为过去。现在,更多的患者信任西医,即使到蒙医院就诊也更信赖西医西药。在20世纪,中国传统医学包括蒙医学曾遭受不公正的待遇,传统医学被驱逐出现代文明之外。今天,人们在回归自然的中途反思传统医学的价值,在重开学术民主的大门中再一次评估传统医学的作用,其意义是重大的,但是路程确是艰难而曲折的。

六是医疗资源需进一步整合。作为蒙医药发展的载体,蒙医医疗机构对于蒙医药的发展起着关键性的作用。蒙医院如何定位,是仅以蒙医科单科发展为主还是蒙西结合共同发展,对于蒙医药的进一步发展是应当首先明确的。事实证明,现代蒙医诊疗过程中更多以西医作为诊疗基础,所以蒙西结合毋庸置疑。就鄂托克前旗的具体情况来说,该旗拥有人口7万人,县城人口不及2万,拥有旗卫生院和蒙医院两个设备齐全的综合医院,不得不说资源利用上存在浪费现象。据了解,蒙医院是1987年从旗卫生院的蒙医科分离出来的,也许是为了表明对蒙医的重视,也许更有利于蒙医的发展。调查中,当问及最困难的问题是什么时候,院长告诉我们是经费问题。笔者认为就鄂托克前旗情况来说,蒙医院是不应该分设出来的,新的医院成立需要配备相应的基础设施、人员、设备、投入120万建成的制剂楼等需要大笔投资。试想这些钱如果投入到蒙医药研制开发过程应该是何种效果,我们可以很明确的看到蒙医院的发展是以盈利为目的的,但是笔者更希望它能成为弘扬民族医药的载体。

## ②蒙药制剂方面的问题。

鄂托克前旗蒙医院拥有自己的制剂楼,医院所需的蒙医药物均为医院自行生产和研发。院长说蒙药生产不可能有国家统一批准号,但医院医生

处方并不受影响;现在医院自己生产的药品已有100个品种通过注册,并通过GPP认证。据院长介绍,该医院是鄂尔多斯市首家通过认证并获得制剂许可证的。但是“内蒙古中蒙医院,包头的蒙中医院,鄂尔多斯蒙医院已经把蒙药制成口服剂,糖衣片。我们配备了相应的设备,但是没有那么多患者,成本很高,我们现在成本就很高了,可能一个星期的工作量(所生产出来的药品)就够用一个月的了。”“现在在内蒙古自治区规定有协作医院,以前不允许向外推销,你内部制剂,只能内部使用,没有批号,现在有了协作医院,因为蒙药加工和别的又不大一样,我们投入很大,光建制剂楼就要120万,而下面的老蒙医自己开的蒙医门诊,他的用量小,就可以手工加工,这样我们的药品价格就自然比他们高,而且作为医疗机构,药品进货渠道要有保证,中草药这个价格差异太大了,你要好一点,你的价格自然也就高”。院长对此的烦恼可以看到蒙药的标准化,规范化尚存在不足,这自然导致资源浪费,这也是蒙医药产业化发展过程中应该注意解决的问题。

### ③民族医药发展缺乏法律保障。

上述几个问题都是在调查过程中发现的,在查阅相关资料中,发现民族医药发展过程中存在的另一个重要问题就是缺乏相关的法律保障,虽然《宪法》第21条规定,要把现代医药和民族医药放在同等重要的地位,但是长期以来,我国并未及时制定法律层次较高、体系完备的有关民族医药的法律和法规,使得现行的民族医药立法处于无序的状态,立法工作缺乏统一性、规划性和系统性,立法体系残缺不全;部门规章在使用中成为法律效力层次较高的规范,行业主管部门的规范性文件成为适用范围广泛的法律依据。然而,这些规范性文件本身存在着政策性成分多,法律性成分少,实施起来难以操作,操作起来缺乏法律依据等缺点,导致立法质量不高。缺乏法律保障,对于蒙医药的发展极为不利。

### (5) 抓住机遇,迎接挑战,走现代化的发展之路

蒙医药是中华民族优秀的传统文化,独具特色和优势,在民族医药中,蒙医的研发工作起步较早,在防治一系列疾病中显示出独特的效能,近年来在防治艾滋病,非典型性肺炎等重大传染病中也大显身手。事实证明蒙医

药学的发展是在医疗实践中不断总结前人经验,积极利用各个时期的先进科学技术和理论知识,不断丰富、完善的过程。通过调查,使我们清楚地认识到蒙医发展中遇到的困境。作为政府,如何突破蒙医发展瓶颈,引领蒙医发展实现现代化,使得民族文化得以传承,是蒙医发展中的关键因素。

### ①建立现代化的民族医药人才发展机制

蒙医发展过程中最重要的就是建立合理的人才机制,人才要开发,培养,同时还要合理使用,以建立顺应时代发展趋势的蒙医药人才机制。

应持续深入地进行蒙医药教育改革。物质科学、生命科学和信息科技为先导的科学技术迅速发展的今天,对创新蒙医人才知识结构的要求将与过去有较大不同,除了掌握扎实的蒙医药理论知识和基本技能外,还必须掌握现代医学知识、研究方法和应用手段,掌握与健康 and 疾病相关的其他自然科学知识和现代科学技术,人文社会科学知识等,了解相关学科和边缘学科知识及发展,如分子生物学、生物化学、计算机和结构基因组学等,了解现代医学发展的新趋势、新动态。新的医学模式的出现强调了卫生服务目标的整体观,即从局部到整体,从医病到医人,从个体到群体,从医学范围扩展到社会医学、心理医学这个广阔的领域。对医生的要求也由单一的患病就诊治疗转向社区医疗服务,全科医生立足于社区,为个人及其家庭提供集医疗、预防、保健和康复为一体的综合、连续、协调而又方便、经济、优质、有效的基层医疗服务。为此蒙医药专业学生如何面向 21 世纪人才需求,适应当前医学发展的新趋势是摆在面前的一项艰巨的挑战,蒙医药教育的发展与改革势在必行。具体来说,要改变家传、师授、师徒相承、口传面授、寺庙教育等传统的教学方法,加快蒙医高等教育发展,更多的引入现代化的教学设备,教学仪器,进行实验教学,多媒体教学,远程网络教学等等;要因材施教、循序渐进,蒙西医结合,要针对施教对象改进教学方法;医学模式的转变要求蒙医专业学生除了利用各种途径广泛学习医学专业知识和技能外,还要学习哲学、经济学、法学、艺术、社会学等有关人文科学方面的基本知识;蒙医专业学生要具有全科医学知识和技能,要有为社区及农牧区群众提供的服务不再是单纯的治病服务,而是全方位、高水平、高质量的综合医疗保健

服务的意识。

通过改革使越来越多的蒙医高等人才进入蒙医药发展领域,以其过硬的专业知识真正将蒙医药事业发扬光大。

建立合理的蒙医药人才的配备机制。“人才断档”是我们在调研过程中被访者一直提到的问题,要解决此问题需从以下几方面入手:

首先防止蒙医药的人才的流失,建立人才库。现在许多学习蒙医的学生毕业以后不一定从事医疗工作,有进药店的,有做药品推销的等等,从就业角度考虑,现在学医的同学多以西医为主。由于经济发展以及地理位置等多方原因,民族地区不能吸引人才,也留不住人才,这也与政府人才保障政策不能落实到位有直接关系。蒙医学高等院校通过各种途径向少数民族贫困地区招生,其毕业分配要通过指令性计划,满足少数民族地区的需要;政府可以出台相关鼓励措施,鼓励高校毕业生支援少数民族地区民族医药卫生建设,从而建立一支充满活力,具备专业知识的人才队伍。

其次是人才配备合理化,保证各地区均衡发展。人才机制不合理的另一个重要方面在于人才分布不均,许多蒙医药人才经过在地方医院的锻炼,专业知识巩固提高后,通过晋升或者考核流向较高层级的医疗卫生部门,造成蒙医院人才空缺,严重影响医院的整体发展。基于此,应建立一个各级医院的人才制度,在实践调查的基础上评估各级医院的发展状况,并为其配备适量人员。医疗机构主管部门应制定合理的人才发展、培训以及晋升机制,以避免“走一人,影响全院”的现象出现。大中城市的医疗卫生部门要通过派遣和接受业务培训进修等方式,定点对口支援少数民族贫困地区的医疗卫生单位,建立“少数民族贫困地区医疗卫生事业特殊津贴”,对于那些有突出贡献的少数民族贫困地区卫生医疗工作者实行不同程度的奖励。

## ②提高医医疗水平,充分发挥民族医药的特长

在医学迅猛发展的今天,蒙医学像其他传统医学一样,只有保持和发扬自己的特色与优势,循着自身的基本规律向上攀升,才能自立于世界医学之林。

蒙医应该首先拓宽领域,强化服务。在基本医疗方面,蒙医在治疗常见

病、多发病,特别是某些疑难重病,有很多独到之处且价格低廉,有着宽广的服务领域,特别是在蒙古族地区更有其发展空间;在应对突发公共卫生事件方面,蒙医防治未病、预后副作用小的优势,可以有效发挥蒙医中医药在应急方面的作用;在农村牧区卫生工作方面,蒙药资源十分丰富,特别是少数民族聚居的农村牧区和偏远山区,广大农牧民对医药费用的承受能力还很有限,诊疗手段简便、成本相对低廉的蒙医的有着广阔的服务空间;在社区卫生服务方面,蒙医中医药适应社区卫生服务综合、便捷、低廉、持续,以慢性病、老年病为主的特点,具有广阔的发展前景;在预防保健方面,蒙医药在防治慢性非传染性疾病方面有着悠久的历史和丰富的经验。蒙医要充分发挥这些特色优势,以发展特色专科专病为发展的突破口和立脚点。要实施专科建设工程,重点支持一些蒙医专科专病。各级蒙医机构以特色专科专病为立院之本,突出蒙医中医药特色。

其次是继承创新,强化科研。要在认真做好继承的基础上加快创新,一方面要从保护和传承中华民族文化宝贵遗产的历史责任出发,对蒙医的理论体系、科学内涵、诊疗思想、医疗经验、文物古籍、民间疗法、养生保健、名老蒙医学术思想和经验等,进一步全面挖掘、整理和保护,真正体现出蒙医药自身的学术本质和特色优势。另一方面鼓励创新,支持多途径、多层次进行蒙医药科学研究,借鉴一切现代人类文明的成果,充分利用包括现代医学在内的现代科学的先进技术、手段和方法,对蒙医药进行研究和开发利用。通过研发提高蒙医的诊疗技能,提高蒙药质量。

再次是引入现代化的科技手段,改进蒙药方剂和疗术器械,实现标准化。蒙药和疗术器械是蒙医治病的主要工具,是实现医疗目的的最重要手段,亦是蒙医与患者联系的桥梁。目前蒙医和疗术器械的质和量标准难以控制,使用相对不方便,疗效相对缓慢,为扩大蒙医的竞争优势,必须对蒙药方剂及疗术器械进行改进。经过多年努力,蒙药剂型改革取得了可喜的成绩,出现了胶囊,口服液,针剂等新剂型,使用较为方便。但是这些成药不能加减,故不便于辨证论治,针对性不强,一种药往往能主治多种病。如果按照每一蒙医症型都开发一种蒙成药原则开发“系列蒙成药”而且保证或提

高原有剂型和疗效还是任重道远的。

疗术器械的改进方面,蒙医传统疗术学是蒙医治疗学的重要组成部分,蒙医的“五疗法”“药浴”在当地还是享有盛誉的。目前,蒙医传统疗术学在汇集整理及临床应用研究方面取得一定成绩,但是疗术器械先进化、标准化研究方面进展比较缓慢,制约着传统疗术的推广应用。因此要利用现代化科技研制改进各种疗术器械,需要不断发展,创新,跟上时代的发展和科学技术的进步。

第四要合理进行蒙西医结合。蒙医真正发挥作用在于用药,在检查阶段,需要西医作为辅助性工具,“望、闻、问、切”已经跟不上时代发展了。因此在充分发挥蒙医特色优势的前提下,合理进行蒙西医结合也是非常必要的。西医医疗设备的使用能够提高蒙医诊断的正确率,但这结合也是有条件的。医疗机构级别的不同,其相关的配套设备自然有其不同之处,在一些农村牧区的蒙医诊所中可能就没有相关的诊断设备,因此合理的蒙西结合是有前提条件的。在有条件的医疗机构中,可以实行蒙西结合的办法,取长补短,相互促进;可以在充分继承传统蒙医药的基础上进行结合西医的诊疗方法,即保持民族特色,又有所发展。

### ③做好宣传工作,增强民族医药的群众基础

刊载在《世界科学技术—中医药现代化\*民族医药学》中有一篇名为《论民族医学:中国少数民族传统医学》文章,文章中就该问题结合几个少数民族医药发展情况进行讨论,从民间草医由于多种原因越来越少,以及农村中从医人员素质普遍偏低等角度出发,作者认为民族医药的群众基础需要及时抢救。就笔者的调查所得的情况来看,蒙医的群众基础也存在问题,其主要表现就是民众现在普遍缺乏对蒙医的信任度,现在来看蒙医的人群多为蒙古族中年龄偏大人群,蒙医越来越难以受到年青人的认可。因此,如何增强人们对蒙医的信任度,对于蒙医的发展是有重要意义的。一方面,可以通过电视,广播,互联网,以及报纸等多种媒体形式进行宣传;另一方面,以蒙医为特色的医疗机构可以开展各种活动吸引患者并进行宣传,如免费就诊,义务诊疗,从而提高群众对蒙医的了解程度。

#### ④保证资金投入,制定民族医发展的保障措施

政府可以考虑将民族医药事业费列入同级财政预算,并随着财力的增长逐年增加。蒙医事业费主要用于重点专科专病建设、人才培养、蒙医药标准化体系建设、设备更新、科技攻关等,对蒙医事业要予以重点扶持。

制定和完善技术服务价格政策。充分考虑蒙医的特点,对蒙医整骨、药浴及其他传统特色疗法和中医针灸、推拿等传统疗法的收费实行政府指导价。医疗机构可根据蒙医医生的知名度和患者的接受程度,在价格部门制定收费标准幅度内规定医生的具体收费标准,更好地体现蒙医技术劳务价值。

#### ⑤整合医疗资源,医疗机构的建设要有的放矢

在蒙医医疗机构的设置中,各地要根据经济,社会发展,资源状况及区域卫生规划,实行分类指导,建立不同规模的蒙医医疗机构,避免重复建设,资源浪费。重视蒙医发展固然重要,但是如何重视则是另外一个问题,各地区应该因地制宜采取不同的发展模式,最重要的是明确蒙医发展过程中什么是最重要的,单纯的进行基础设施建设,建立起一栋一栋高楼,而缺乏对蒙医药研制开发,为了医院发展,在诊疗过程中更多地偏重西医,这就未免有些舍本逐末了。蒙医医疗机构作为蒙医药发展的载体如何设置十分重要,一方面要有利于蒙医的研制开发,另一方面又要避免资源浪费。

在资源配置过程中应该加强领导,强化管理,健全管理机构并理顺管理体系,做好各地区蒙医药发展规划。落实有关部门责任,从大局出发,密切配合。各级发改委,财政,人事,科技,教育,建设,工商,税务,药品监督,劳动与社会保障,新闻出版等部门要主动关心和支持蒙医药事业的发展,把蒙医药事业作为弘扬民族文化的重要内容,重点支持。

#### ⑥加强民族医药立法及知识产权保护

作为民族医药,蒙医药的发展适合国情、能够造福人类,需要对其进行特殊的法律保护,最重要的是保护人民群众的健康安全。目前有 54 个国家已经制定了传统医学法律法规,并且有 42 个国家正在制定传统医学的法律法规,而我国目前没有一部传统医学的法律法规。因此应加快制定《中华人

民共和国传统医药法》规范民族医药业务,民族医师,药师职业资格考试制度,并不断完善民族医药法律体系,逐步建立一个完整的传统医学法律规范体系(含法律,法规,部门规章,地方法规,行业法规等),同时要加强民族医药文献的法律保护。

目前我国民族医药的知识产权保护体系尚不完善,知识产权保护方面的法规还不健全,保护内涵不明确,从长远来看,加大这方面的保护力度势在必行。针对现有知识产权不能有效保护的民族药,民族秘方验方等问题,建议建立一个特殊的知识产权保护制度。

对于蒙医药事业的发展,政府起着关键性的引导作用,既是管理者,又是推动者。因此政府制定蒙医发展的相关政策,规章具有可操作性,能够贯彻落实意义重大。目前我国制定的有关的政策和规章基本上就是体现了一种精神,缺乏可操作性。显而易见,政府的政策如果只是停留在文件上而无法贯彻落实,对蒙医的发展是很难起到实质性的作用的,当然这涉及到确定管理机构、明确职责分工等多方面问题。但是,保证蒙医健康有序的发展这是必不可少的。

在蒙医药的发展过程中,政府除了应该在以上几个方面做出努力外,还应在人文化、信息化、标准化、产业化、国际化等方面做出努力,推进蒙医发展的现代化。

作为传统医学的重要组成部分,蒙医以其自身的优势以及国家、地方的重视,有着良好的发展机遇;但是同样也应该看到蒙医在发展过程中面临着一系列的问题,如人才断档、研究开发力度不够、群众基础薄弱、政府政策不能落到实处、立法不足等等。在此种情况下,政府应该从建立合理人才机制、充分发挥蒙医药特色、加大宣传力度、整合医疗资源、加快蒙医药立法等角度出发加快蒙医发展,实现蒙医药现代化的步伐。

医学尚未至善,更非万能。医学仅仅是一列载着人类健康的目标奔驰前进的列车。当年成吉思汗在西征的途中,七十余岁高龄的长春真人丘处机万里赴约,两人在撒马尔干附近会面。成吉思汗问道:“真人远来,有何长生之药,以资朕乎?”丘处机回答道:“有卫生之道,而无长生之药。”据说

成吉思汗当场表彰了他的坦诚。我们今天发展蒙医药,其真谛也在这里。我们并不想从中寻找长生不老之药,而是从传统医学的底蕴中探求其卫生之道,使它更好地为新世纪的人民健康服务。

### 5. 民族地区农村公共卫生事业发展的枢纽——乡镇卫生院

长期以来,在我国农村形成了县、乡、村三级医疗卫生服务网络。乡镇卫生院作为农村卫生事业的枢纽,在一个时代里,承担着农村基层医疗卫生服务的重担,为基层群众所深深信赖和依靠。而近些年,在我国许多地区,乡镇卫生院已成为一个空壳,工作人员享有微薄的工资,几乎已经没有什么业务,县医院、中医院、私人诊所成为人们看病的优先选择,乡镇卫生院发展面临窘境。在这种情况下,有学者提出要改革乡镇卫生院体制,主张在某些地区撤销乡镇卫生院,将卫生院的防保职能与医疗相分离,采取承包、股份制等形式改制,提高效益,扭转入不敷出的局面。

在我国,大部分少数民族居住在地广人稀、较为偏远的地区,乡镇卫生院作为重要的医疗机构,如何满足少数民族群众的医疗服务需求?其生存现状与发展趋势如何?带着这些问题,调研小组分别对鄂托克前旗的四家卫生院进行了实地调查。调查中发现,在四家卫生院中,既有在人们生活中起着重要作用的城川中心卫生院和昂素中心卫生院,为农牧民所深深信赖与依靠;也有门可罗雀的珠和卫生院和惨淡经营的敖镇卫生院。四家卫生院各具特色,在某一方面具有一定的代表性,能够为研究民族地区乡镇卫生院发展提供较为全面而丰富的材料。

需要注意的是,我们研究民族地区乡镇卫生院,其目的在于探讨在地广人稀、较为偏远的民族地区,如何建设和发展乡镇卫生院,建立一套能够满足人们医疗需求、保证人们健康生活的医疗卫生服务体系,为解决民族地区群众看病难、看病贵问题建言献策。本部分将在实地调查基础上,就民族地区乡镇卫生院发展提出具体建议。

#### (1) 鄂托克前旗卫生院分布情况

鄂托克前旗共有9家乡镇卫生院,其中4家为中心卫生院。在我们进

行实地调查的卫生院中,城川、昂素卫生院为中心卫生院,珠和、敖镇卫生院为一般卫生院。根据国家卫生部出台的《乡镇卫生院建设标准》,“乡镇卫生院按其功能划分为一般卫生院和中心卫生院。按床位规模,划分为0~10床卫生院、11~29床卫生院和30床以上卫生院三种规模类型。乡镇卫生院规模,应根据其服务人口数量、当地经济发展水平、人口密度、服务半径、地理位置、交通条件等影响居民卫生服务需求的主要因素,按照乡镇卫生院的类型、基本任务和功能合理确定。”鄂托克前旗根据这一规定,设置乡镇卫生院的规模及其具体分布,鉴于前旗地广人稀的特殊地理环境,卫生院普遍存在服务半径过大的问题,给卫生院工作带来许多困难。

以下是实地调查的四家卫生院情况简介。

#### ①城川中心卫生院

城川镇位于蒙陕交界处,内蒙古自治区的最南端,有自治区“南大门”之称,占地面积114万亩,下辖8个行政村,5个嘎查,63个农牧业合作社,人口1.2万人,是一个以蒙古族为主体,汉族为多数的少数民族聚集地,是鄂托克前旗人口最多的农业大镇。目前城川镇设有一个中心卫生院,下设6个村卫生室,6名卫生室从业人员。卫生院现有职工14名,包括主治医师1名,医师级职称4名,护士2名,药剂师2名,B超1名,检验1名,有3名同志请长假,共有业务用房534平方米,病床12张。主要设备有3A-600型B超机1台、500mAX光机1台、心电图机、三大常规半自动生化分析仪、医用冰箱、牙科设备、腹部常规手术器械和手术床、无影灯、电动洗胃机、微波治疗仪等,固定资产53万元,是前旗乡级卫生院中设备比较先进的。城川中心卫生院是前旗九个乡镇卫生院、四个中心卫生院中效益最好的一个,年均收入在50万元左右。根据我们的分析,因为城川是前旗农业人口最多的乡镇,服务范围包括1.2万农牧民,服务人口多,效益自然好一些。

#### ②珠和苏木卫生院

珠和苏木卫生院代表了内蒙农村<sup>①</sup>地区典型情况。这个地方地广人稀,

<sup>①</sup> 牧区也统称农村。

服务人口只有 2000 人,在实行“县办县管”之前几乎倒闭,医生吃不饱饭,有的只能回家种地,现在政策的扶持下基本可以维持下来,但所承担的医疗服务非常有限,设备老化,人才短缺。

### ③敖镇卫生院

敖镇卫生院在前旗政府所在地,由于要承担公共卫生的责任,所以是刚成立起来的,属于因事设置,目前人员不稳,设备不齐,政府的财政拨款仅能维持人员的工资;由于地处旗政府所在地,医疗机构众多,所以在提供医疗服务方面,不仅没有优势,反而成为它们的劣势。

### ④昂素中心卫生院

昂素卫生院是最有特色、最有活力的。昂素也是典型的少数民族地区,院长非常具有开拓精神,各种事业搞得有声有色,他们既积极配合政府的合作医疗工作,同时又主动为农牧民提供基本的医疗服务,在做法上有许多创新,比如联诊联治,他们积极和银川的有关大医院配合,在昂素卫生院所作的检查,可以直接作为在银川进行治疗的依据,而不必让病人再做一次检查,这样既节省了病人的金钱,又赢得了宝贵的治疗时间,深受广大农牧民的欢迎。当然,这样做的前提是昂素卫生院院长高超的诊断水平。他们为许多农牧民建立了健康档案,并开通健康服务热线,由医院的医生定期访问农牧民,提出健康建议,而且这些都是免费的。此外,他们还开通了一个通道——生命救护绿色通道。

## (2) 乡镇卫生院功能设置

《鄂托克前旗苏木乡镇卫生院管理办法》明确了前旗卫生院的职责。“苏木乡镇卫生院是农村牧区卫生服务体系中极其重要的组成部分,是连接旗级和村级的纽带,是一定范围内提供初级卫生保健服务的主体,在农村牧区卫生工作中,发挥着重要的作用。其基本职责包括:一是以公共卫生服务为主,提供包括基本医疗、疾病控制、妇幼保健、健康教育、爱国卫生在内的农村牧区初级卫生保健服务。二是受地方政府及主管部门委托承担相应的公共卫生管理、村级卫生服务管理和合作医疗管理职能。三是负责组织和落实上级卫生行政部门下达的各项卫生任务指标,确保卫生责任目标的实

现。苏木乡镇卫生院要改进服务模式,深入农村牧区的社区、家庭、学校,提供预防保健和基本医疗服务,一般不向医院模式发展。”

下表是《乡镇卫生院建设标准》中关于乡镇卫生院功能的建设标准,鄂托克前旗卫生院功能设置基本符合这套建设标准,第2点和第3点突出了卫生院的管理职能,亦突出了卫生院提供医疗卫生服务的重要职能。

表 13 乡镇卫生院基本服务功能

	一般卫生院		中心卫生院
	无床型	有床型	
预防保健	1. 开展计划免疫、传染病疫情报告、“五大”卫生及“二改五管”技术指导。 2. 开展孕产妇和儿童的系统保健。 3. 开展健康教育。	同左	同左
医疗	1. 开展院前急救,对急诊病例应诊、出诊并进行初步处理和组织转诊。 2. 一般常见疾病的门诊诊治及观察治疗,一般常见外伤的止血、缝合、包扎等处理。 3. 提供针灸、推拿、火罐等中医药服务。 4. 正常产科的处理。 5. 能开展血、尿、便常规检验;X线胸透;心电图、超声检查等。	1. 开展院前急救,对急诊病例应诊、出诊、抢救并进行初步诊断和组织转诊。 2. 常见病的门诊、住院诊治,并对一般疑难病症进行初步处理。 3. 常见外伤的处理,开展一般下腹部手术。 4. 部分常见病理产科的处理。 5. 能开展血、尿、便常规及简单生化检验;X线胸透、拍片;心电图、超声检查等。	1. 开展院前急救,对急诊病例24小时应诊、出诊、抢救并进行初步诊断和组织转诊。 2. 除开展一般卫生院具备的临床项目外,还可做一般常见的上腹部手术。 3. 常见病理产科处理、剖腹产手术等 4. 提供一般性的医疗康复服务。 5. 输血治疗。 6. 能开展血、尿、便常规及生化细菌检验;X线胸透、拍片;心电图、超声检查等。
计划生育	提供计划生育技术指导服务	开展常见计划生育手术	开展常见计划生育手术
管理	1. 受县级卫生行政部门的委托,负责对村级卫生组织的技术指导和乡村医生的培训等。 2. 承担辖区范围内的公共卫生管理工作。	1. 受县级卫生行政部门的委托,负责对村级卫生组织的技术指导和乡村医生的培训等。 2. 承担辖区范围内的公共卫生管理工作。	1. 受县级卫生行政部门的委托,负责对一般卫生院和村级卫生组织的技术指导和医务人员的培训等。 2. 承担辖区范围内的公共卫生管理工作。

### (3) 民族地区乡镇卫生院的管理方式

#### ① 卫生院的“县办县管”模式

鄂托克前旗对乡镇卫生院实行“县办县管”的管理方式。2002年,《中共中央、国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》指出:“调整现有乡(镇)卫生院布局,在乡(镇)行政区划调整后,原则上每个乡(镇)应有一所卫生院。调整后的乡(镇)卫生院由政府举办,要严格控制规模,按服务人口、工作项目等因素核定人员,卫生院的人员、业务、经费等划归县级卫生行政部门按职责管理。”在这条规定中,包含三条信息,即按乡建院、政府举办、县办县管。前旗从2005年起对乡镇卫生院实行“县办县管”。在乡镇卫生院“乡办乡管”时期,基层卫生院不断滑坡,运营不佳,最主要的原因是乡财政困难,难以保证工作人员的工资。据了解,有些乡镇卫生院的工作人员只能拿到全部工资的20%。这种情况下,乡镇卫生院基本上是自负盈亏,因而不得不把工作重点放在提供医疗服务方面,赚钱养人。“县办县管”以后,从一定程度上减轻了乡镇卫生院的资金压力,因此使其有更多的精力发展公共医疗卫生服务,为农民提供更周到、便捷的服务。

#### ② 卫生院的人员聘用方法

院长的聘用。公开选拔任用乡镇卫生院院长,由组织部、旗卫生局、人事劳动和社会保障局、编委办、监察局、旗总工会、卫生系统工会代表组成遴选委员会,开展竞聘工作。在确定范围内公开岗位、报名资格后,采取自愿报名、卫生局党组织推荐、职工集体推荐等办法进行报名。由卫生局党组织对报名和推荐的人员进行资格审查,确定参加竞选人员名单并进行公布通知。采取笔试、供职、考核、公示、聘用的程序进行。通过笔试,从高分到低分取参加竞聘人员的200%进入面试阶段。通过面试和供职后取100%的人员由卫生局提出聘用名单并进行考核,确定后并公示,公示期限为3~7天。最后,由旗卫生局颁发聘书、确定聘期、收取风险抵押金,与被聘院长签订合同进行合同管理,合同中确立卫生行政部门和受聘者之间的聘任关系,明确双方的责任、权利和义务,体现“公开招聘、平等竞争、择优聘任、风险抵押、严格考核、合同管理”的原则,并按干部管理权限给予审批备案,享受

相应岗位干部待遇。

工作人员的聘用。按照鄂托克前旗核定的 60 余个编制,结合各苏木乡镇卫生院实际,进行整合与分配。按照《内蒙古自治区一级医院标准》,每个人核定 1.5 张床位,病床与职工之比为 1:1~1.4 计算,设置苏木乡镇卫生院工作岗位。

聘用编内工作人员。通过考试、考核、公示、聘用等程序,择优聘用编内人员,确定编内和编外身份。聘用人员分两步走:第一步,聘用专职防疫、妇幼、合作医疗人员,共计 32 人;第二步,聘用编内医疗人员,共计 23 人。

聘用编外上岗人员。按照苏木乡镇卫生院设置的 85 个岗位,在编外人员中择优聘用 21 名编外上岗人员。

分流待岗人员。非业务人员、考试考核竞争上岗淘汰人员、放弃竞争上岗分流待岗,待岗人员进入卫生系统人才信息库,共计 39 人。

乡村医生的聘用。按一村一名乡村医生配备,由卫生院推荐,嘎查村、苏木乡镇政府签注意见,旗卫生局经考试考核,从中专以上学历取得执业助理医师的卫生技术人员中择优聘用。

### ③ 卫生院人员的工资分配方案

旗卫生局根据各苏木乡镇人口、交通、病员流向、经济条件及医疗技术力量等各种因素,调整经费分配,将人员工资变为卫生事业费,并向防疫、妇幼倾斜。

卫生院人员工资实行基本工资、岗位工资和效益工资三种工资分配形式。基本工资为基本生活保障费,原则不低于城镇最低生活保障线;岗位工资按岗位性质及财政拨款为依据确定,并优先保障防保人员工资;效益工资根据个人或科室特长,按所创效益或完成任务情况确定,引入激励机制,适当拉开工资档次。

### ④ 业务技术建设

把住入口、放开出口,建立卫生人员准入制度。引进医学专科以上学历高素质人才,带动卫生院科技发展。鼓励卫生院技术骨干扎根农村牧区,并为他们创造良好的学习、工作和生活环境,解决其后顾之忧,以稳定农村牧

区卫生队伍。严格控制低学历、低职称和非业务人员进入卫生院。

旗卫生局要拿出一定的经费,每年选择3~5名素质好、医德好、留得住、用得上的业务人员,通过送出去进修学习的方法,有计划、有步骤的提高卫生技术人员的专业技术水平。

与周边大型医疗机构建立协作关系,请求对口支援和巡回医疗,请进专家开展专题讲座、技术指导、手术示范等传、帮、带工作。

#### (4) 民族地区卫生院发展的创新模式

在我们进行实地考察的四家卫生院中,昂素中心卫生院是最敢于大胆创新、给我们触动最大的一家。昂素卫生院地处牧区,这家卫生院的创新之处,重点在于积极践行公共服务的理念,并采取了一些切实有效的措施,主要包括以下几点:

##### ①“县办县管”后:向公益事业的回归

该卫生院经营管理中,非常注重“为农牧民提供更方便、更完整的服务”。采用这样的举措,一是因为“国家给了你这部分钱,就是为了让你们为农牧民提供这样的服务,叫做政府为农民买健康”,明确卫生院基本功能定位——就是要为农牧民提供公共服务;另外一方面,“通过这样的方法留住病人,毕竟还有私人诊所、乡村医生,这里面有一个竞争的问题”。因此可以说,昂素镇卫生院在经营过程中努力践行“公共服务”理念,既履行了乡镇卫生院作为政府举办的医疗机构、为农民提供公共医疗卫生服务的职能,又有利于自身在业务收入方面的增长。这样的举措,使得乡镇卫生院的防保事业和医疗事业很好地结合在一起,既有利于群众健康,又有利于乡镇卫生院的发展。

##### ②联诊联治服务热线

提到联诊联治服务热线,昂素卫生院院长极其兴奋地为我们讲起这项改革举措。下面是引自访谈中的一段话:

“老百姓遇到危急情况,提供卫生服务的单位怎么办?这样的问题摆在我们面前。我们为他们提供服务,一是尽我们自己的能

力去服务,还有就是你自己解决不了的问题,你怎么服务?我就提出联诊联治热线。我们马上把他及时地转到上一级医院。那转到哪一个上一级医院最好?按说我们应该转到县级医院是最好的,又近。但是目前我们县医院呢,同样存在投入不足、设备简陋、解决不了疑难杂症的问题,所以我们基本上和银川附属医院合作。像我们现在到银川附属医院的话,一个病人拉过去,就是这个病人应该怎么检查,我们自己心中都有数,应该检查哪一项,不应该检查哪一项。银川附属医院的专家我们认识了,他通过接触你送的病人,他觉得你可以帮他们做这些事,我们去了可以自己开单子,检查什么,我们都开好,开了以后,拿过去以后,专家说,你这个病人又省他的时间,又省我们的时间,处理得特别快。”

“联诊联治服务”,站在为农牧民提供服务的角度,采用联诊联治的方法处理那些自己无法治疗的病人,其意义在于:

第一,解决了医疗信息不对称问题。医疗信息具有不对称性,常常使患者在医疗过程中处于被动地位,农民由于对于医疗信息“知之甚少”,往往是“有病乱投医”,在盲目求医的过程中,既花费了大量金钱,又耽误了治疗时间。“联诊联治”在患者与医院之间架起了信息的桥梁,避免了盲目求医为农民患者带来的损失。

第二,有利于医疗资源的合理配置。乡镇卫生院的设备、医疗技术条件都是有限的,主要提供全科服务,可以说是“全而不专”,因此农民患了大病、疑难杂症,在乡镇卫生院无法得到治疗。但是乡镇卫生院可以做到“早发现、早治疗”,使得病情不至于被贻误,在无形当中节约农民的看病成本,这是乡镇卫生院的主要功能之一。一旦发现自己不能诊治的病情,带到大医院去治疗。这样,在整个医疗服务体系中,明确了“什么样的病在乡镇卫生院可以得到治疗,什么样的病人应该到大医院治疗”,可以形成一种分流就医的机制,乡镇卫生院不至于门庭冷清,大医院也不至于过度拥挤,只要各级医疗机构的医疗资源分布都达到相当水准,就都可以得到充分合理的

利用。

第三,有利于提高乡镇卫生院的医疗水平。乡镇卫生院与上级医院进行“联诊联治”,长期的业务往来,也能够为乡镇卫生院的医生提供更多的学习和进修机会,有利于人才的锻炼与培养。

### ③健康服务热线

昂素镇卫生院践行“公共服务”理念的又一个举措是“健康服务热线”。通过建立“健康档案”,为农牧民提供免费体检、记录诊疗过程,便于对农牧区患者疾病的“早发现、早治疗”,为农牧民健康服务。下面文字引自我们与昂素镇卫生院院长的访谈录音整理:

“那我的健康热线的含义主要在什么地方呢?这个里边,一个是我对自己的病人,通过这个形式,我这个地区有些什么样的病,谁家有些什么样的病,对这个做一个大概的了解,再一个是把医生治疗中的整个过程、见到什么样的效果,全部给你记录下来,这样便于你以后的诊疗,同时在这个过程中,我向你做了健康宣传。你这个病是什么病,由什么引起,应该怎么治疗,应该注意到什么问题。……还有一个什么好处呢?我们目前说,社会上有什么游医、药贩,还有个体医生,很多很多的医生,这里面还存在一个竞争的问题,比如一些个迷信活动,你得了个病,他说他能给你能看好,做迷信手法或者用其他一些个偏方,他都这样讲。但是你通过建立健康档案以后,在建立健康档案的时候,你明确地对他的疾病做了诊断,他对你产生信任感了,‘对,我就是这个病’,不管你治得了治不了,他首先给你说对了,所以你在建立这个健康档案,实际上是一个宣传群众、发动群众、组织群众的过程。”

“健康服务热线”的意义在于体现了“以预防为主”的理念。在我国农村,人们得了病往往是“小病拖,大病扛”,“小病拖成大病”以后再去医治,无形中加大了治疗成本,成为老百姓看病难、看病贵的重要原因之一。因此,应当在农村公共医疗卫生服务中,积极倡导践行“以预防为主”的服务

理念。昂素镇卫生院的健康服务热线体现了这一点。“我们有时候也是利用下乡的机会,做这个免费检查,一天碰过3个高危的,血压都是200多、200多的,低压都是120以上,高血压、高危症的,都没量过血压。”类似这样的情况,在农村很多,人们严重缺乏预防保健意识,对自己的健康状况一无所知,潜在的健康危机威胁着农村居民的生命健康。“健康服务热线”通过为农牧民提供免费的健康体检,有效地解决了这个问题。

健康服务建立了农牧民的“健康档案”,缩短了诊疗过程。健康档案记录了病人的疾病、诊疗过程,其意义在于:一是当病人来看病时,不必非找上次医治的医生,谁都可以结合上次的诊治情况继续治疗。二是在实行联诊联治过程中,拿到上面的医院去医治,就可以省去再次诊治、检查的费用和时间,确实是“急病人之所急,想病人之所想”的好办法。当然,要做到这一点,需要有一个前提,即乡镇卫生院的诊疗水平需要达到一定程度,做到能够与上级医院的诊疗水平相衔接。三是有利于乡镇卫生院的生存。通过建立健康档案,对病人健康状况的长期观察,提供健康服务,使得人们对乡镇卫生院形成了深深的信任与依赖,也就为乡镇卫生院留住了病人,有利于乡镇卫生院自身的生存与发展。

#### (5) 民族地区乡镇卫生院在发展中面临的难题

##### ① 公共服务的困惑

在昂素镇卫生院“联诊联治服务热线”的实施过程中,发现一些难题。其一,昂素镇卫生院没有与当地县级医院合作。因为县医院同样存在投入不足、设备简陋、解决不了疑难杂症的问题。这里就涉及到县级医院的发展问题。从整个的医疗资源配置来说,县级医院应该达到二级医院的水平,应该能达到提供“联诊联治服务”的能力。其二,由于昂素镇卫生院“联诊联治服务热线”取得了很好的效果,因此吸引了许多旗里、临近旗县乃至其他省的群众,纷纷要求参加“联诊联治”,但是昂素镇卫生院院长坦言,“我们不想这样的发展,我想就为本地提供这个服务就行了”。事实上,也的确不适宜这样的发展,乡镇卫生院的服务能力只需要满足一定辐射范围内的医疗卫生需求,它的人力、物力、服务能力都是有限的。

提供健康体检、建立健康档案的成本从哪里来?目前昂素镇卫生院提供类似的公共医疗卫生服务,一是尽力降低服务成本,例如利用下乡的机会顺便提供这样的服务,或者趁病人来看病之机,就地建立健康档案。因此,在目前资金有限的情况下,还不能做到更好、更全面、更细致地提供这些服务。归根结底,还是因为我国政府目前对乡镇卫生院的资金管理体制还不完善,使得卫生院在发展中面临一些无法摆脱的难题。另外,对于未发病的病人“以预防为主”,那么如何对待已发病的病人呢?应该实行最优惠的治疗,甚至是成本治疗。然而伴随而来的是,政府需要为农民的健康埋单。那么政府应当从何种角度出发,建立怎样的乡镇卫生院管理体制才能做到这一点?笔者将在下文加以论述。

### ②沉重的人员费负担

在鄂托克前旗,我们分别与四家乡镇卫生院的院长进行了访谈,发现其共同面临的发展难题之一,便是“人员费”的问题。“人太多了,问题难就难在,我必须替政府养活人。”政府对卫生院采取“包干式”的财政供给,以昂素镇卫生院为例,政府每年拨付10~20万的工资,平均下来,大概占到每个人全部工资的60%,其余40%均来自卫生院的业务收入。另外,卫生院每年需要为职工按100%的比例缴纳社保费用和住房公积金。两方面支出相加,卫生院每年需要支付的人员费是相当高的。昂素镇卫生院做了许多工作,但院长坦言,“现在22个人,在岗的15个人,真正用起来8~10个人,这些工作全能做完”。因此,在乡镇卫生院中,依然存在“人浮于事”、“占编离岗”的现象。究其原因,是因为政府提倡并实施院长负责制,但是没有赋予院长人事权。在乡镇卫生院,单纯按照《乡镇卫生院标准化》建设中所要求的比例来配备基层卫生人员,容易出现“人员冗余”的局面,还是要具体问题具体分析。

### ③工资结构不尽合理

在实地考察中,我们听到的话是这样的,“政府给我们60%的工资”。可以说,“县办县管”以后,国家加大了对乡镇卫生院的投入,较之“乡办乡管”时期,卫生院职工的收入状况得到极大改善,可是为什么还有这样的抱

怨?原因就在于目前的工资结构不合理,政府无形中给劳动力定价了,又不支付全额工资,政府的财政投入一开始就被理解为是不足额的。在此基础上,又按100%收取“社保费用”,职工当然会怨声载道。因此,如何公平、合理分配政府的这部分财政投入,是十分重要的。

#### ④人才难求

我们所访问的几家卫生院,都面临着“人才难求”的困境。从昂素镇卫生院院长的成长经历来看,他是搞机修出身,后来跟师学徒,参加乡村医生统考,走上这条道路,然后到市医院进修,不断提高。而我们访问的另外一位卫生院院长,则是自学成才的,而后不断的进修,也都是边学边用,有的时候甚至是现学现用的。也许平常我们很难想象,在基层卫生事业人才缺乏的情况下,就是在这样艰苦的条件下,锻造了一批致力于基层医疗卫生事业的人才。这是百姓的幸福,却也是一个国家人才体制的悲哀。

目前乡镇卫生院人才状况得到改善,但是依然缺乏受过专业系统训练、技术水平较高的专业人才,所以不同程度地存在“人才断档”的难题。

### (6) 发展民族地区乡镇卫生院的政策建议

#### ①明确政府在乡镇卫生院发展中的角色定位

首先,政府是公共医疗卫生服务的提供者。公共部门经济学理论认为,农村社区卫生服务是以整个农村社区为单位共同提出的卫生服务需要,属于社会公共需要的一部分,在这些公共卫生服务中,有些属于纯公共卫生服务,例如传染病报告、流行病调查、健康教育;有些则属于准公共卫生服务,例如基本医疗服务的提供、乙肝等传染病的治疗服务等。纯公共卫生服务和准公共卫生服务都是公共卫生服务。之所以称其为准公共服务,是因为其产品在一定条件下才具有非竞争性和非排他性。

2005年3月,高强部长在宁夏回族自治区农村卫生工作会议上的讲话中指出,“公共卫生服务,源于公共,由公共享受,是属于公共的责任,政府承担着主导作用。公共卫生主要内容:一是控制重大疾病流行,必须靠政府来组织,靠社会来动员,二是加强健康宣传,提高广大群众的健康意识和自我防护能力。三是为群众提供基本医疗服务,政府有责任通过制定规划,增

加投入,加强监管来保证为群众提供低收费的医疗服务”。这从三个方面明确了公共医疗卫生的含义。

由此可见,公共医疗卫生包括三方面内容:疾病控制、预防保健、提供基本医疗服务。按照传统的理解,前两者属于“防保”内容,而提供基本医疗服务属于医疗部分。所谓提供基本医疗服务,是指提供低成本、甚至零利润的医疗服务,最大限度地确保农民有病能医。可以说,前两者属于纯公共产品,而提供基本医疗服务属于准公共产品,但是纯公共产品和准公共产品都是公共产品,具有很强的外部性,存在市场失灵的问题,应该由政府来提供。特别是在地广人稀、较为偏远的农村,作为医疗产业,服务成本相对较高,收益相对较低,就更加不可能依靠市场提供公共医疗卫生服务。我们在调查中发现,在A镇,农牧民对A镇卫生院有着深深的信任与依赖,看病就医都离不开乡镇卫生院。“县办县管”后,昂素镇卫生院向公益事业的回归,体现了政府的公共服务理念,更加满足了农牧民的健康需求。这样的发展方向,是政府必须明确并且积极倡导的。

其次,政府是乡镇卫生院的举办者。作为举办者,应当从提供公共卫生服务、基本医疗服务、合理配置医疗资源、体现“以预防为主”等角度出发,明确卫生院的功能定位,使农民人人享有初级保健,无论小病还是大病,都能做到“有病能医”。就此而言,昂素镇卫生院的“两条热线”值得推广与借鉴,但是其中也暴露出许多乡镇卫生院发展中的难题。

再次,政府是乡镇卫生院的宏观管理者。作为管理者,要改革管理体制,解决卫生院的发展难题。目前乡镇卫生院发展难题主要集中在“沉重的人员费负担”、“工资结构不合理”、“人才难求”等方面,政府应当出台相应政策解决这些发展难题。

## ②明确乡镇卫生院的功能定位

在民族地区农村,既然明确了应当由政府来提供公共医疗卫生服务,那么作为县、乡、村三级卫生网络枢纽的乡镇卫生院,当然应当由政府来举办。在这种情况下,首先应当明确乡镇卫生院的功能定位。需要注意的是,关于乡镇卫生院的功能定位,是一个不断发展的动态的过程。本文主要从对昂

素镇卫生院的实地考察中发现问题,针对目前农村医疗卫生事业的发展状况,认为应当从以下几点出发,明确乡镇卫生院的功能定位:

第一,提供公共卫生服务,保证大众健康。目前的公共卫生服务主要包括计划免疫、妇幼保健、初级保健、爱国卫生运动、健康宣传等等,这些内容都属于纯公共产品,理所当然,应当由政府所举办的乡镇卫生院来承担。昂素镇卫生院所进行的五个系统分类工程,涵盖了这些内容,但因其具有较大的普遍性,本文不一一赘述。总之,提供公共服务,是乡镇卫生院的首要功能。

第二,体现“以预防为主”的理念。在乡镇卫生院的功能定位中,必须体现“以预防为主”的服务理念。在农村医疗卫生事业不发达的情况下,建立“以预防为主”的疾病治疗模式有着长远的社会效益。昂素镇卫生院的“健康热线”就建立了这样一种机制,时时关注百姓的身体健康,争取做到“早发现、早治疗”,节约了百姓的治疗成本,从长远来看,有助于解决老百姓看病贵的问题。

第三,提供基本医疗服务。在论述公共医疗卫生服务时,笔者引用了高强部长对这一概念的界定,即包括疾病控制、预防保健、提供基本医疗服务三个部分。提供基本医疗服务,就是说要使老百姓享受基本医疗服务,做到有病能医。结合昂素中心卫生院的实践,笔者认为应该包括两个层次。一是农民得了病,可以在乡镇卫生院得到医治的,要在乡镇卫生院医治,享受低成本的服务。据了解,目前有些乡镇卫生院为了提高自身业务收入,药品利润达到60%,这与提供低成本、低利润的基本医疗服务,显然相距甚远。二是当农民得了病,由于乡镇卫生院的医疗技术水平有限,不能得到医治,乡镇卫生院应该发挥“农村医疗卫生事业的纽带”作用,引导农民到上一级医院就医。两个层次相加,才成为较完整的公共医疗服务。从这点来说,昂素镇卫生院的“联诊联治”服务热线值得借鉴。然而就提供低成本的医疗服务而言,目前由于大多数的乡镇卫生院都背负着沉重的人员费负担,单纯提供低成本、低利润的医疗服务确有困难,这也是政府在管理乡镇卫生院过程中亟需解决的问题。

第四,达到医疗资源合理配置。众所周知,由于社会生产力还不够发达,加上人口众多,我国的医疗卫生资源是极其有限的。而政府的财力、物力也是有限的,“僧多粥少”的局面在所难免。然而目前在我国的医疗卫生体系中,医疗资源短缺与医疗资源浪费并存。因此要满足群众的健康需求,首先需要考虑如何实现医疗资源的合理配置与使用。可以说,对乡镇卫生院功能范围的定位过大或过小,都不利于医疗资源的合理配置。功能范围定位过小,乡镇卫生院的医疗技术、设备水平无法满足农民普通的医疗需求,结果病人都到大医院看病,既浪费病人的时间、金钱,又增加了大医院的医疗负担,出现乡镇卫生院门可罗雀、大医院门庭若市的局面,如此一来,卫生院资源闲置、大医院资源相对短缺。功能范围定位过大,从目前的医疗状况来说,国家没有那么多财力、物力支持乡镇卫生院的发展,无力使卫生院做到“既全又专”,即便可以做到这一点,那么大医院就将面临资源闲置的问题。因此说,乡镇卫生院的医疗技术、设备、人员配置、房屋建设,只要达到一定水平就可以了。目前,我国的乡镇卫生院标准化建设正在进行之中,笔者认为,所确定的建设标准大致符合我国农村医疗卫生事业的发展需求,具体内容请参见《乡镇卫生院建设标准(征求意见稿)》。

### ③解决乡镇卫生院发展困境的对策建议

首先要改革人事制度。如果将人事权赋予卫生院院长,也容易出现个人专断、不利监督的局面。我们在当地考察过程中,发现敖镇有一个私人诊所行业协会,如果面向乡镇卫生院,也有这样一个由政府组织的行业协会或者管理委员会,针对各家卫生院的具体情况,合理地定编定职,在乡镇卫生院实行精兵简政,则可以在一定程度上减轻卫生院的人员负担。

其次要合理分配工资。如何公平、合理的分配工资,是十分重要的。在院长负责制的前提下,可以由乡镇卫生院根据自身情况,按照具体的业务量、服务人次等发放工资。目前在A镇卫生院,实行的就是人次工资,防保与医疗相分离,将国家投入计入防保部分,将临床业务计入医疗部分,全部实行人次工资。完成多少工作量,拿多少工资。这样一来,既确保为百姓提供完整、高质量的公共医疗卫生服务,又充分调动了工作人员的积极性。

然而,笔者认为,这种方案对于乡镇卫生院的发展来说,还不是最佳的。目前,在北京的社区医院中,已开始试行“收支两条线”的管理方法。乡镇卫生院,从某种程度上相当于农村的社区医院,因而可以参照城市社区医院的资金管理办。实行“收支两条线”,其意义主要在于:一是明确了乡镇卫生院的职能,即提供公共医疗卫生服务,区别于营利性医疗机构;二是有利于乡镇卫生院建立明晰的财务制度,由政府部门收缴乡镇卫生院的业务收入,再由政府统一拨付给乡镇卫生院作为日常支出,在此基础上,明确用于人员、设备、培训等方面的支出比例,建立有效的监督机制,时时进行财务审查与监督。然后在“收支两条线”基础上,在具体分配人员收入时,引入“人次工资”的激励机制,不失为一种好方法。

三是要建立人才机制。在基层卫生事业亟需发展的情况下,政府应当考虑建立一种人才机制,通过专门培养、提高待遇、加大培训力度等方法,为农村医疗事业培养人才、吸引人才,才能为进一步推动农村医疗卫生工作奠定基础。

#### ④民族地区乡镇卫生院的发展趋势

强化乡镇卫生院管理,推进制度创新。笔者在调查中发现,目前关于乡镇卫生院管理有一套建设标准,但还缺乏一种管理规范。目前我国乡镇卫生院发展参差不齐,甚至有些地区开始变卖卫生院,在这种情况下,有必要制定关于乡镇卫生院的管理规范,进一步明确其功能定位,引导乡镇卫生院改制与管理创新,使之能够真正发挥“农村卫生事业枢纽”的关键作用,为农民提供更加完整、便捷、高效的医疗卫生服务。但需要注意的是,管理规范的制定又不宜过于死板,应当给与卫生院一定的自主权,保证其拥有灵活创新的空间。

以乡镇卫生院为枢纽,加强农村医疗卫生信息化建设。在实地考察过程中,还发现这样的问题,引起了笔者的思考。比如说,昂素中心卫生院的健康档案如果能够实行电子化管理,医生就不必一份一份地去翻阅那些容易遗失的纸档案。还有,目前新型合作医疗的报销手续依然比较繁杂,在某种程度上也影响了农民参合的积极性,无疑,电子化管理能够简化报销程

序,提高报销效率。此外,在昂素中心卫生院所实行的“联诊联治”服务热线中,如果能够与上级医院联网,那么卫生院就不用再派专门人员陪同引导,只需要网上的信息沟通就可以了,既节省了人力、物力,又有利于提高诊疗效率。因此,以乡镇卫生院为枢纽,加强农村医疗卫生信息化建设,既可以促进医疗资源的共享,又可以提高农村居民看病就医的效率,这也是政府今后在发展农村医疗卫生事业中的工作重点。

## 6. 民族地区公共卫生事业的成就及发展中的问题

### (1) 我国少数民族地区公共卫生事业的发展现状

新中国成立以来,我国少数民族地区农村公共卫生事业取得了长足进步,主要表现在以下方面:

①政府的主导作用。我国少数民族地区公共卫生事业取得的成就,与各级政府强有力的干预是分不开的,特别是在卫生条件的改善、基本卫生设施的建设和医疗保障制度的建设方面,政府的作用更是主导和显而易见的。

②建立了能够基本满足农民健康需要的、比较完善的卫生服务体系,县(旗)、乡、村三级医疗卫生保健网络基本建立,医疗卫生质量和防治传染病能力得到提高。

③消灭或控制了鼠疫、天花、麻风病等烈性传染病和流行病,以及一些严重危害人民健康的地方病。

④少数民族地区公共卫生事业的管理网络与管理制度的更加完整。

### (2) 民族地区公共卫生事业发展的不足

当前,我国少数民族地区公共卫生事业状况总体上仍然比较薄弱。通过在内蒙古自治区鄂托克前旗的实地调查,我们发现当地的公共医疗卫生体系存在很大的问题和不足,公共医疗卫生服务体系并不健全和完善。主要表现在以下几个方面:

#### ①卫生服务效率低下

在国家实行农村行政区划调整、撤乡并镇及镇镇合并的大环境下,一些乡镇卫生院重叠设置,效率不高。乡镇医院的业务量不大,服务的利用率较

低,有些地区接近70%的乡镇医院出现亏损或接近亏损的边缘。县、乡、村三级医疗机构药品收入分别占总收入的52.9%、64.8%和89.1%,这种补偿也并未给农民减轻多少负担。在鄂托克前旗,由于其本身的天然条件,农牧民居住比较分散,这种情况下更加重了当地卫生服务效率的低下。只有个别乡镇卫生院的效益比较好,这也很大部分得益于该乡镇的人口比较集中。

### ②卫生资源配置不合理

现行卫生机构设置多以行政区划为根据,没有考虑到民族地区地域广大、山高谷深、交通不便的因素,使得县级卫生资源过剩而边远乡村缺医少药,急性危重病人因得不到就近的医疗救治而延误或死亡;县级卫生机构重复设置,医疗水平不高,医疗设备落后,没有达到县级医院应有的救治水准。这种情况在鄂托克前旗尤为明显,该旗旗医院的医疗服务水平只能达到乡镇应该具备的水平,没有起到旗县级医院应有的作用,迫使该旗的一些患者远到银川等一些城市治疗,加重了当地人民的负担。旗医院的一些留住患者的做法和措施,也只是治标不治本,不是一个县级医院发展的长久之计。

### ③合作医疗覆盖率低

推广合作医疗是解决民族地区因病致贫的重要途径,但由于种种原因,合作医疗的覆盖率还很低,防御风险的能力还比较差,在筹资和管理上还存在许多困难和问题。在鄂托克前旗,这一问题主要表现在两个方面:一方面是医院的积极性不高,当地政府把合作医疗的有关事务委托给了医院,而拨给医院的财政经费又没有增加,当地医院很不愿意拿自己的钱替政府去办事;另一方面就是农牧民的认可度有差异,有相当一部分农牧民对合作医疗的认识不够,参与的积极性也不是很高。

### ④县、乡、村三级卫生服务网有待完善

县、乡、村三级医疗防疫保健网是我国卫生体系的特点和优势,曾受到世界卫生组织称赞,“合作医疗、赤脚医生、县乡村三级预防保健网”是我国农村卫生“三大法宝”。在当前医疗体制改革的形势下,这一模式却遇到了前所未有的困境。该旗、苏木卫生院中,三分之一很好,三分之一勉强维持,

三分之一基本散了架子。由于管理体制不顺和市场因素介入等原因,该旗县医院存在缺少财政支持、缺乏业务管理能力和非专业人员安排过多等弊病,没有起到“三级预防保健网”的枢纽作用;村卫生室也基本处于“自流”状态。另外,县级卫生行政部门也缺少对三级网的调控和监管手段。

⑤乡村医生队伍建设有待加强,卫生事业后继乏人与卫生机构冗员的情况并存

以笔者所调查的地区为例,这个地方的乡村医生素质普遍比较低,初高中文化占相当比例,对于人员的培训工作任务艰巨;从结构上来说队伍也不稳定,流失严重;年龄上老中青比例失调,未形成合理梯队,乡村医生在该地区对农牧民的医疗救治方面发挥的作用很有限。在调研过程中,上至政府领导,下到各卫生医疗机构,都反映由于地方财政捉襟见肘,对卫生事业投入不足,导致人才断档。但与此矛盾的是,各医疗卫生机构的冗员情况也比较普遍,有的医院竟然有长达十几年不在岗但是依然占有医院的人员编制的情况。

一方面是人才难求,但另一方面,对于自己身边的人才又视而不见,在现有的人才管理体制下,急需的人才又无法引进,这里恐怕就不单纯地属于政府投入不足的问题了,而更多的属于人才管理机制问题。

⑥政府用于卫生服务的财政投入不足与投入结构不合理并存

这个问题主要表现为在两个方面:

第一,政府的财政投入方向主要是人员工资。目前,我们所掌握的鄂托克前旗统计年鉴只到2004年,在这一年中,前旗政府在医疗卫生事业方面的投入占到GDP的4.8%,前旗有关领导告诉我们这些投入主要用于人员的工资,但即便如此,工资还是没有保障。具体的情况,前旗卫生局局长是这样介绍的:“预防防疫工作防疫站和妇幼保健所是给100%的工资,但是没有公务费,公务活动都需要上面(另外)给一部分,或者从他们的业务收入里取得,政府只给工资。旗医院给70%的工资,就是工资总额的70%,剩下的30%要靠你自己挣,那么你的所有的活动也是或者从你的业务收入里扣,或者……蒙医院80%,比旗医院高10个百分点,苏木乡镇卫生院编制

内的是85%，编制外的是50%，这是乡镇卫生院。防疫站、保健所给100%的工资，公务费自己出。”所以局长认为：“最大问题就是投入不足，待遇上不去，工资都保证不了，所以咱们这也吸引不来，也不能有更多的资金送人出去，这就是最大问题。”

防疫站的站长说：“政府的投入力度相对来讲是不够的，确实不够的，尤其像咱们旗这样的，像解除鼠疫都是靠当地政府，这样我们的财力就相当有限。”

因此，政府只给这些医疗机构部分工资的情况所造成的客观后果，就是使很多医疗机构依然要把挣钱吃饭当成自己的头等大事来做，鼓励这些卫生服务机构“自谋生路”，重医疗轻保健，更愿意开展以盈利为目的的病后医疗服务，而对于预防、保健等公共服务不关心，无形当中降低了它们承担公共卫生服务的积极性，成为一个“逐利”的单位，偏离了这些机构完成公共卫生服务的功能定位。某医院的院长就说：“现在这个医院呢，首先得考虑生存问题，蒙医或者中医，西医主要靠销售药品，它的含金量可低了，药品的收入，西医是15%，蒙药的话占到20%，只有这么一点利润，一个单位要生存，运转，我们只能搞点口腔呀，外科呀。从这个角度来说，你也得搞这个东西，不搞你没法生存。”

“他们现在很多媒体上说医疗单位怎么样，那都是大医院，像这些旗县医院，本身病人就很少，就吃不饱呢，都希望加强服务，吸引病人，还收红包？有什么红包可收的，谁给你红包！”

医院在“吃不饱”的情况下追求利润的倾向，很容易导致公共卫生中“预防为主”的卫生战略最后流于形式，没有实质性的效果。

第二，政府投入的主要方面偏重于基础设施，尤其偏重搞基础建设。经调查，旗财政拨给旗医院、蒙医院的经费补助均低于市内各兄弟旗区。特别是基层卫生院，卫生经费投入仅为工资总额的63.7%，与自治区党委规定的100%相差甚远，严重影响了该旗基层卫生工作的发展。因该旗财政比较困难，卫生项目的匹配经费也难以落实。鉴于上述情况，建议旗人民政府随着煤炭资源的开发、经济状况的好转，逐步增加对卫生事业的投入，直至

达到国家、自治区的有关要求。

在调研的过程中我们还看到,各医疗卫生机构的大楼都盖得很漂亮,如妇幼保健所的大楼花了136万,蒙医院的制剂大楼花了120万,在乡镇卫生院标准化建设上,201万经费中有100万花在了基建上。但是在预防保健、健康教育以及医疗设备方面则明显投入不足。

公共卫生的资金投入结构和卫生机构的设置有关。在我们调研的地方,卫生服务机构设置的特点可以这样来概括,就是“麻雀虽小,五脏俱全”。前旗整个旗所辖人口只有7万,旗政府所在地的人口仅有2.79万人,在这个镇上,分布着旗医院、旗蒙医院、旗妇幼保健所、镇中心卫生院这些旗政府直属的卫生机构,外加29家私人诊所。旗直属的卫生医疗机构在功能上也多有重叠之处,如旗蒙医院是以蒙医为特色的综合性医院,在职能上与旗医院重合较多;旗医院有妇产科和儿科,同时,妇幼保健所在功能上与其大致相同,多数孕妇分娩时会选择旗医院,原因在于旗医院的设备相对比较齐全。

这些医疗机构都是单独设立的,有自己的大楼、行政领导机构,工资大部分需要政府来负担,医疗机构分散且功能上相互重叠,无形中导致了医疗资源的分散和重叠,造成了政府投资的分散和重复,浪费现象在所难免,并且不能产生预期的社会效益。其实,政府的投资从总量上来看并不少,但由于结构不合理,被各机构分散后,哪个机构都觉得政府投入是不足的。

⑦ 专业人员缺乏,技术水平较低且农牧民居住偏远,服务成本较大

西部地区由于受经济发展水平的制约,与中东部,尤其是沿海地区在卫生事业发展方面的差距很大;农村地区基层医疗机构和防保机构规模小,所拥有设备的先进性明显低于东中部地区,影响其服务能力的提升;农村卫生机构技术人员整体水平低下,高学历和高素质的卫生人力资源缺乏,管理人员能力有限,影响机构的效率,这一问题在西部农村更为突出。另外,西部农村交通不便,人们出行比较困难,因此,需要有足够数量的卫生技术人员深入到一线去开展公共卫生服务。西部地区,尤其是西部农村的公共卫生人员数量还很少,与全国水平相比明显不足。拿农村新型合作医疗来说,目前这个任务是由乡镇卫生院来承担的。鄂托克地区地广人稀,农牧民们一

家一户分散地居住在草场的中心,方圆 10 里以内几乎见不到人烟,不同于我们所理解的传统村庄,人口密度仅为每平方公里 6 人。此地农牧民新型合作医疗的参合费是由乡镇卫生院来收取的,由于此地的特殊地理条件,卫生院在收取这部分费用的时候,需要派专人、专车,往往为了一人或一家人而驱车上百公里,有时还不一定能够碰到他们想找的人,或者找到了他们要找的农牧民,而农牧民又不愿意交纳。这样,他们挨家挨户去收取农牧民 10 元的参合费,所付出的成本往往是很大的。目前当地政府把收取农牧民参合费的任务下拨到各乡镇卫生院,但在这个过程中所产生的成本上级政府不予承担,卫生院对此有很大的意见。所以多数卫生院对于农牧民的新型合作医疗参加的积极性不高,甚至有的卫生院认为新型农村合作医疗把他们医院拖垮了。不过,由于上级政府强大的行政能力,把完成此项任务当成政治工作的一部分,所以乡镇卫生院尽管有许多怨言,还是会去做这件事,只是积极性没有那么多高。的确,这样的参合费收取方式成本太大,笔者建议当条件成熟时,可以考虑通过银行代收的方式来降低成本。

⑧卫生基础设施较差,设施简陋,医疗设备的配备不到位与设备浪费的情况并存

调查中笔者了解到,当地旗政府的财政收入是有限的,用于公共医疗卫生服务的资金更加有限,各医疗卫生机构都觉得自己的医疗设备远远不能满足现有的需求。我们调查到的 4 个旗直属医疗卫生单位虽然均建起了办公场所,购置了一些设备,但是欠账太多,目前累计债务达 554 万元,清偿任务很重,而苏木乡镇卫生院急需新建业务用房、购置医疗设备。

该旗是以蒙古族为主体的少数民族地区,但蒙医基础设施较差,旗蒙医院制剂楼完全是举债建成。蒙医院也从事西医,不仅使蒙医院失去了自己的特色,而且还造成了资源的浪费,使县级医院的资源配置不合理。

设备不够,医疗设备比较差,债务多,财力有限,收入也不行是乡镇卫生院普遍存在的情况,但目前旗政府正在搞乡镇卫生院标准化建设,基本的设备要求问题都将会得到解决。

但我们同时还看到,资源浪费情况也存在。比如旗医院有一套价值

260万元的空气净化与生物安全柜设备,目前仍然放在医院的门口任凭风吹雨淋,但是医院急需的彩超是职工集资购买的;CT机是医院贷款购买的,用了4年时间才还清贷款。旗蒙医院花120万建起制剂大楼,但开工不足,开工一星期的药品产量可以卖3个月,所以投资的收回还需假以时日。蒙医院的院长现在有些后悔,告诉我们不如当初拿那么多钱去买一些仪器,早就收回投资了。旗医院的院长说国家也不是不重视,经常让去领设备,但是对医院的真正需要是什么并不是很清楚。如何合理配置国家宝贵的医疗资金和设备,值得相关部门深思。

综合考察民族地区公共卫生事业后可以发现,新中国成立以来,我国少数民族地区农村公共卫生事业取得了长足进步,主要表现在政府干预比较有力,特别是在卫生条件的改善、基本卫生设施的建设和医疗保障制度的建设方面,政府的作用更是主导和显而易见的;建立了能够基本满足农民健康需要的、比较完善的卫生服务体系,县(旗)、乡、村三级医疗卫生保健网络基本建立,医疗卫生质量和防治传染疾病能力得到提高;基本消灭或控制了鼠疫、天花、麻风病等烈性传染病和流行病,以及一些严重危害人民健康的地方病;民族地区公共卫生事业的管理网络与管理制度的更加完整。

同时,民族地区公共医疗卫生建设中存在的问题也不少,主要表现为卫生服务效率低下;卫生资源配置不合理;合作医疗覆盖率低;县、乡、村三级卫生服务网有待完善;乡村医生队伍建设有待加强,卫生事业后继乏人与卫生机构冗员的情况并存;政府用于卫生服务的财政投入不足与投入结构不合理并存;专业人员缺乏,技术水平较低且农牧民居住偏远,服务成本较大;卫生基础设施较差,设施简陋,医疗设备的配备不到位与设备浪费的情况并存等问题。

### (三)完善民族地区农村公共医疗卫生体系的政策建议

2002年,国务院在《决定》中指出,到2010年,基本建立起适应社会主义市场经济体制要求和农村经济社会发展水平的农村卫生服务体系、农村

合作医疗制度。为实现这一目标,笔者认为民族地区卫生服务体系需要加强以下几个方面的工作:

### 1. 政府应明确自己的角色定位,真正树立起为社会提供公共服务的理念

政府的工作内容有多个方面,经济只是其中的一部分,而更多的工作内容应该是为社会提供公共服务。政府只有通过提供优质的公共服务,才能证明自己存在的价值与合法性。所以,政府应该强化公共服务理念,将自身定位成一个为公众、为社会提供优质的公共产品、发展社会公益事业,不断满足社会对于公共服务的需求的机构,即政府应该是为公民、为社会提供公共服务的有限政府。但是,目前我国各级地方政府在认识上普遍存在一个误区,即一切以经济建设为中心,其他的都要等经济发展水平上去,财政收入有了很大的提高后才去搞;而财政收入提高后,自然就有钱和能力去展开其他公共事业了。所以,各级地方政府的最大冲动莫过于搞开发区、发展经济,这就导致了各级地方政府在提供公共产品的时候动力不足。事实上,公共产品是否能够由政府来供给,并不完全取决于经济发展水平,而是与政府的执政理念有关,即价值观的问题。中国公共卫生事业发展的历史也证明了这一点。在20世纪50年代,当时政府把工作重点放在预防和消除传染病方面,特别是加强农村地区的医疗卫生工作,通过大力开展爱国卫生运动和卫生教育,采用低成本的医疗技术推广中医药,建立最基本的医疗服务队伍和合作医疗,使中国形成了比较完善的最初级的、低成本的公共卫生体系,创造了公共卫生保障建设方面的“中国模式”。到70年代末,中国的医疗保障“几乎覆盖了所有的城市人口和85%的农村人口,这是低收入发展中国家举世无双的成就”,使广大城乡居民尤其是农民无须支付高额费用就能享受到基本的卫生保健服务。尽管当时政府在卫生经费方面的投入并不是很高,但政府在卫生技术、设施建设、人员培训、宣传预防等方面的主导作用十分突出,提高了卫生保健服务的普遍性和公平性,基本控制了大规模传染病、寄生虫病和地方病等严重危害人群健康的疾病的流行,极大地改善了

中国民众的健康状况。

具体到笔者进行调研的地方,也存在同样的误区。当地政府对于政府工作的重点基本放在经济建设和搞开发区上,公共卫生工作的开展基本上是在被动地“响应国家号召”,等国家的拨款,等项目的支持,连上级政府要求配套的资金都是形式上的配套而非实质上的配套,地方财政总是不愿意拿出经费去开展卫生服务,总觉得应该由上级政府加大投入。从目前公共管理理论上讲,政府的职责应该是为公众提供公共服务,但在中央和地方分税制的管理体制下,地方政府变成了一个与经济组织相类似的“逐利”单位,它们有自身的经济利益,也可以通过自己掌握的强大政治资源来获取;而公共事业要求政府拿钱出来,它们自然就不会很热衷,公共卫生就不是政府主动去承担的责任和义务。因此,各级政府只有树立起真正为民众提供公共服务的理念,而不仅仅以经济建设为中心,公共卫生事业才有完善和进一步发展的可能性。

## 2. 政府应该保证政策的连续性与稳定性,树立政府的信誉与威信

目前的地方政府在行政过程中,有两个根本问题要解决,这两个问题解决不好,政府的行政效率就会大打折扣。

一是政府要树立诚信的形象。政府曾经对于民众的承诺最后能否落到实处,政府的政令能否畅通,能否得到民众的拥戴,并非仅仅通过强制性的行政命令就能实现,还取决于政府的信誉。

笔者在调研的过程中听到这样的事情:2005年春天内蒙部分地区发现了禽流感,于是各地方政府号召养鸡的农户把自己饲养的鸡全部捕杀,并承诺由政府给予相应的补偿。疫情过去,农户要求得到政府的补偿,但是政府说拿不出这笔钱。这件事最后只能不了了之,但是,后续的后果是农牧民不再相信政府<sup>①</sup>。目前,我国各级地方政府在民众中的信誉并不是很高,政府

<sup>①</sup> 类似的事情我们还调查到很多,比如当地政府和某商人签订麻黄草的种植和买卖协议,政府承诺收购和销售,于是农牧民就广泛进行种植。但等麻黄草成熟的时候,价格下跌,开发商撤出,农牧民损失惨重。这件事最后也是不了了之。

朝令夕改,曾经对百姓许下的诺言经常不能兑现,民众对于政府的信任程度下降。再加上以前政府以各种名目对民众进行摊派和乱收费,当开展农村新型合作医疗需要农牧民缴纳自己应当承担的那部分费用时,农牧民不相信政府是在为他们做事,认为政府无非是在变相收费,所以缴费的积极性很低。这直接导致了乡镇卫生院在参合费收取上的困难,加大了行政的成本。

二是政府在行政的过程中,应当从制度上保证政策的连续性,政府政策不应朝令夕改,不应因为人事的变化而变化。中国各级政府目前普遍有一个不成文的潜规则,就是上一任有关领导留下的问题,和此任领导基本无关,政府及领导的决策缺乏制度保障,一任领导有一任领导的做法。这一方面造成了国家行政政策法规缺乏连续性,另一方面则造成了政府的公信力下降,最终有令不能行,或行而无果,半途而废,政府政策的预期目标难以实现。政府行为不应该是个人行为,政府的各项政策应该有制度上的保障,政府也应该是一个诚信的政府。政策缺乏连续性,一项政策还没有执行完成就又有一套新的做法,这样不仅加大了政府的行政成本,而且在政策执行的过程中难免出现短期行为。

### 3. 整合三级医疗机构网络,建立健全县、乡、村三级医疗卫生机构

就笔者调查到的情况来看,目前民族地区的各级医疗卫生机构存在着职能不明确、功能不完善、服务能力不强,乡镇卫生院重医轻防、公共卫生科室不健全,村卫生室只顾经济利益等问题,所以应该对现有的县、乡、村三级卫生资源进行重新组合,建立健全县、乡、村三级的疾病控制、妇幼保健、健康教育机构。县、乡、村三级医疗机构要按照利于农村公共卫生建设的原则,进行机构调整。县级要成立县级疾病预防控制中心、妇幼保健院、健康教育所和卫生监督执法所;乡级要强化乡镇卫生院的公共卫生职能,把各项公共卫生职能进行分解细化,设立乡镇疾病控制科、妇幼保健科、健康教育科、卫生监督执法科;村级要设立村卫生所,村卫生所要健全疾病控制、母婴保健,加强公共卫生职能。对县、乡、村三级医疗卫生机构的人员要规定结

构成,制定准入政策和鼓励政策。对责任心不强、技术水平不高,特别是达不到执业要求的现有人员,要调离技术岗位,进行转岗、下岗分流。要建立岗前、岗位培训制度,有计划地选派医务人员到上级单位或高等医学院校进修,不断提高卫生队伍的整体素质。

#### 4. 进一步完善新型农村牧区合作医疗制度

新型农村合作医疗制度的设计首先应遵循社会公平的原则。实现社会公平就是要使农村居民应该同城镇居民一样得到基本的医疗保障。从整体来说,目前占中国人口 2/3 的农村居民 90% 处于几乎没有任何的医疗保障的情况下,为了社会的和谐发展,必须考虑农村的基本医疗保障问题,而少数民族地区的医疗保障问题更是相当严重。2005 年,鄂托克前旗合作医疗共筹集资金 161.49 万元,其中市财政筹资 84 万元,旗财政筹资 40 万元,农牧民每人筹资 10 元计 37.49 万元,旗财政拨付合作医疗启动资金及活动经费 15 万元。这种中央政府以财政补助的方式实施的新型农村合作医疗制度,体现了政府的责任,参合农牧民的医疗大病负担得到了减轻,患者的医疗费用也得到了适当的经济补偿。但是我们必须看到,新型合作医疗制度是以大病统筹为主的,这一做法将合作医疗的重点放在了解决农民因患大病而导致贫困的问题上,保障水平明显提高,但在实际操作中却突出收益面小的问题,影响了农民参加合作医疗的积极性。相比于东部发达地区,中西部地区农民的保障意识和抵御风险的能力较差。因此,新型农村合作医疗要综合考虑各地经济发展水平、农民的经济承受能力和实际需要等,建立起多层次的、多类型的合作医疗制度。除此之外,在推行合作医疗的过程中,必须加大宣传预防保健的力度。从一定意义上说,预防保健制度对少数民族地区来说比合作医疗制度重要的多,因为合作医疗制度属于补偿机制,相对于医疗花费,补偿的费用对农牧民来说还是一个沉重的负担,治标不治本。

### 5. 坚持公共医疗卫生的公益性

十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》在论述加强医疗卫生服务时,开宗明义强调要坚持公共医疗卫生的公益性质。这就明确了社会主义市场经济条件下公共医疗卫生事业的性质定向问题。在资源相对稀缺、经济比较落后的民族地区坚持公共医疗的公益性显得尤为重要。首先,从医疗卫生本身看,它是一种向全社会每一位成员提供健康需求的特殊服务。医疗卫生服务的性质本身决定了其必须为全社会的健康服务,因而是一种公益性的事业。在社会主义制度下,国家医疗卫生服务的对象是全体人民,不是仅仅为一部分特殊阶层服务的。其次,从政府公共服务方面来看,医疗卫生涉及公共卫生、疾病预防、医疗保健等多方面,这些都是政府公共服务的重要内容。我国政府是人民的政府,随着政府职能的转变,更加重视公共服务和社会管理,更加重视发展医疗卫生事业,是政府责无旁贷的。再次,从社会发展看,衡量一个国家社会文明进步的程度,重要标志之一就是看其医疗卫生事业的发展程度。发展医疗卫生事业,提高人民健康水平,是与科技、教育、文化、体育并列的社会事业不可或缺的组成部分,是我们党全心全意为人民服务宗旨的具体体现,是全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会的内在要求。公共医疗卫生的公益性并不排斥运用市场经营的办法来实现。医疗需求具有不同层次性,既有满足基本医疗服务的需求,也有满足舒适型、保健型医疗服务的需求。但即使采用市场化方式,政府仍然必须履行市场监管责任,严格医疗机构、技术准入和人员执业资格审核,监督医疗机构依法规范经营,防止唯利是图的经营者的利益,破坏市场秩序,进而影响到整个医疗卫生事业的发展。

2007年“两会”召开前夕,新华网组织了一次调查,结果显示,加快医疗卫生体制改革、解决“看病难”的问题以绝对优势居于网民关注度的首位。毫无疑问,人们对医疗卫生改革翘首以待。因此我们必须进一步深化医疗卫生体制改革,强化政府责任、严格监督管理,建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务。推

进卫生事业发展,同时也是政府全面履行职责的重要任务,是建设和谐社会的重要内容。也相信在“十一五”时期,会在全国初步建成覆盖城乡居民的基本卫生保健制度框架,包括比较规范的公共卫生服务体系、新型农村合作医疗制度和县、乡、村三级医疗卫生服务体系、比较完善的城市社区卫生服务体系、比较规范的国家基本药物制度和公立医院管理制度,促进人人享有公共卫生和基本医疗服务,进一步提高人民群众健康水平。

#### 6. 加强预防保健工作,提高农牧民的保健意识

卫生工作不仅要重视治疗,更重要的是要加强预防和保健工作,防患于未然,这样可以起到事半功倍的效果。笔者所调查的地区是以蒙古族为主体的民族地区,心脑血管疾病目前是该地区严重的多发慢性病,虽然这样的趋势和整个社会的疾病流行趋势是一致的,但是此处表现得更严重一些。此地饮食习惯上具有三大突出特征:一是蒙族人民具有豪爽、好客的民族性格,饮酒普遍,有一套丰富的“酒文化”<sup>①</sup>;二是当地居民在饮食习惯上以肉食、奶制品为主,食谱中缺少蔬菜;三是盐的使用量大,口味偏咸,连平时喝的茶水里面也要加盐。上述三个特点均是导致高血压等心脑血管疾病的致命因素,因此这个地区近年来高血压、高血脂、糖尿病的发病率很高。这类疾病的花费都比较大,但它们又都是可以预防的,预防的关键是加强宣传和教育,提倡良好的饮食习惯和生活习惯。此观点说起来容易,做起来却有一定的难度。前旗卫生局局长、旗医院院长、防疫站站长等人均说,他们自己其实也知道,但是受当地生活条件限制难以改变(牧区的主要食品是肉食),还有的老牧民说他们这样吃了一辈子也没有什么事,所以医生讲的道理他们很难听进去,或者虽然相信是这样的但在生活当中依然故我。

可见,改变一种传统文化下养成的生活习惯,其难度是相当大的。也正由于这个问题事关百姓的健康,所以,惟其难度大,更需要政府尤其是以预

<sup>①</sup> 当地流行这样的顺口溜:太阳出来红似火,感情上来不由我。形象地说出了人们的饮酒心理。

防为主要职责的防疫站来加大宣传力度,移风易俗。

### 7. 改革对于公共卫生机构的人员管理制度

地方政府在对自己所属的医疗卫生服务机构进行管理时,采取的方法主要在于两个方面:一方面是由政府控制人员编制,定人员,定工资水平;但另一方面政府认为各医疗机构存在医疗行为,有自己的业务收入,所以不是全额发放职工工资,而是差额发放,发放的办法在前面已论及。但是,政府在收取职工的住房公积金以及社会保障金时,又是按照全额工资来收取,所以各医疗卫生机构都觉得自己的工作压力很大,既要承担公共卫生服务,又要满足工作人员的吃饭问题。这样,各医疗机构就把自己首先定位于一个“盈利”机构,而不是把替政府向公众提供公共医疗服务放在首位。

另外,政府制定医疗卫生服务机构的人员和编制的依据,是各级医疗机构的服务范围。但实际上,政府所定的人员编制和实际的需求之间有很大的脱节,所以,各医疗机构普遍存在着冗员的情况。在调查中笔者还发现,各医疗机构本身在用人问题上并没有很大的自主权,有些想引进的人才由于编制限制而不可得,有些不想要的人员却长时期占用着医院的编制,由此造成了一系列的问题。

笔者建议给各级医疗卫生部门,比如医院、卫生院的院长以用人的自主权,由医院本身根据自身的情况来确定人才的需求,政府只要制定进入卫生机构的参照标准,标准和编制的制定过程可以广泛征求基层卫生院的意见;而具体用人、人员的编制等则让各级卫生机构根据标准来选择和确定,对所用人实行聘任制,把对职工的人事管理由身份管理变为岗位管理,根据单位各自功能、任务和社会服务需求合理设置岗位,明确岗位职责,实行逐级聘用制和全员竞聘上岗。这样,把用人的权力下放给医院,不仅可以避免严重冗员的情况,还能使各医疗机构根据自己的需要来聘用相关人员,既提高了医院和卫生院的效率,又为国家节省大笔人员开支,把有限的资金运用到真正需要的地方,从而进一步加强各级卫生机构的自我发展的能力。

## 8. 公共卫生服务提供方式多元化

目前,中国农村新型合作医疗的开展,主要由乡镇卫生院负责实施,与此相对应的乡镇卫生院的管理体制则由原来的“乡办乡管”变为现在的“县办县管”,由县卫生局进行垂直管理,其他的医疗机构不承担合作医疗工作。

就笔者调查的地方来说,其本身的地区差异很大,有的地方地广人稀,少数地方人口相对比较集中,乡镇卫生院的情况不尽相同;对于自己所承担的合作医疗工作,不同的乡镇卫生院亦有截然不同的感受。某卫生院的院长说:“合作医疗把我们搞穷了。”这个卫生院效益好,相对其他地区来说人口集中,服务人口多,医生的技术水平高,在当地有着不可替代的作用。但是,由于承担合作医疗,他们必须花大量的时间和精力去收农牧民的参合费,还要给农牧民报销医药费,这些工作非常琐碎耗时,院长认为影响了他们正常的医疗服务,进而影响到医院的经济效益。而另一家苏木卫生院服务人口少,效益差,在承担公共卫生之前几乎难以为继,入不敷出,工作人员没有工资可发,一度都回家种地。承担合作医疗后,政府拨款把原来破旧的门诊房进行了翻修,人员的工资有了着落,在政府资金的支持下这个卫生院才得以继续运行和维持,所以这个卫生院非常愿意承担合作医疗工作。

所以说,公共卫生服务应该由政府来承担,并不意味着由政府垄断所有的卫生资源,提供所有的卫生服务。鉴于乡镇卫生院的多元化生存状况,在让它们承担公共卫生服务的时候,形式也应该是多元的而非单一模式的。对于那些效益不好的卫生院,它们必须依赖于国家的公共卫生经费来维持。但对于那些效益好的卫生院,合作医疗工作就成为“负担”了,那么,国家可以对公共卫生服务进行定价,通过向这些乡镇卫生院购买公共卫生服务的方式来获得。还有些私人诊所也非常愿意做这部分的工作,但目前政府严格限制私人诊所参与进来。因此,如果实行公共卫生服务提供主体和方式的多元化,同时积极引导和鼓励个体诊所参与进来,既能保证公共产品的有效供给,又能使社会资源得到合理的运用,还能弥补政府财政能力不足所带

来的问题。

### 9. 改革中央政府的资金分配形式

地方政府对于国家的希望,在于有项目支持,即国家出资金和项目,地方政府负责具体的实施,将国家的政策和项目落实下去。但是,目前国家项目支持所采用的方式,是需要地方相应的资金匹配,国家拿一部分,然后地方配套一部分,以此调动地方对卫生事业的重视程度。但是“地方配套”往往实现不了,尤其对于中西部的少数民族地区和落后地区,他们认为自己财政太困难了。前旗卫生局的局长说:“所以我们建议在一些比较贫困的民族地区就不要提倡地方来配套了,地方配套全部是假的,他都给你做一些表面文章,我过去曾经搞过,假如地方不配套那上面的项目就不给你,怎么办呢,先把这个钱汇到你的账户上,等国家的钱下来,再把钱抽回来。都是假的,做一套假账,实际上没有用,贫困地区不可能拿得出来这部分钱。逼着地方政府造假,这就使得许多项目都投入到发达地区了,这种体制不好。”

因此,国家项目要求地方资金配套的制度,是否适合民族地区?国家资金和项目应该如何向中西部的贫困地区和民族地区倾斜?是否像地方政府期待的那样全部由国家出资金来发展公共卫生事业?这些问题都是值得进一步商榷和讨论的。

从我国民族地区卫生服务体系的发展历程来看,这一体系的建设与发展当然离不开政府的干预,有政府的积极参与和政策、财政支持,民族地区的卫生服务体系才可以快速发展。从某种程度上说,民族落后地区比城镇更需要国家在医疗保障方面的支持与保护,因为居民的收入水平低,筹资也是民族地区卫生工作的重中之重。政府应该从财税体制改革入手,建立公共卫生服务的资金转移支付制度,发挥中央财政的作用,从而保证地区间基本公共卫生支出的财力平衡。国家还应该重点支持弱势人口获得基本的医疗保健,从而最终使城乡和不同地区的居民能够公平地享受基本公共卫生服务,促进地区和城乡间的公平发展。有学者提出可以发行公共卫生国债,用于重大传染性疾病的防治、农村公共卫生服务体系和公共卫生信息系统

的建立。另外,还可以吸收社会资金,用于农村卫生服务体系的建设,具体措施需要探索。总之,新建立的筹资机制必须是有效且持续的,不能变成政府的短期行为。鉴于此,应该改变对民族地区公共卫生事业资金的投入机制。公共卫生产品的生产及其组合,决定了相应资金来源的多元化,发展我国民族地区公共卫生事业可以采取以政府公共支出为主和社会投资的非公共支出为辅的筹资模式。公共支出要坚持公平、稳定和效益原则,非公共支出则要按照非营利、安全原则进行。

### 小结

通过实地调查本研究发现,政府一方面为广大的农牧民提供了有关卫生防疫、妇幼保健及农村新型合作医疗方面的基本公共卫生服务,但同时,政府面临着一系列的发展困境和问题,比如卫生事业后继乏人和卫生机构冗员的情况并存;医疗设备配备不到位与设备浪费的情况并存;政府用于卫生服务的财政投入不足与投资结构不合理的情况并存;农牧民参加合作医疗的成本过高等。改变困境的当务之急是提高政府的信誉,明确政府的职能定位,合理配置医疗卫生资源,改革现行的卫生人事制度,实行公共卫生服务方式和提供主体的多元化等,从而为公众提供更好的公共卫生服务。

2005年10月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》中指出,“建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务。”要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,坚持从各地实际出发,尊重农民意愿,扎实稳步推进新农村建设。”11月10日,卫生部部长高强在全国卫生厅局长学习贯彻党的十六届五中全会精神专题培训班的讲话中指出,“建设社会主义新农村,这是全面建设小康社会的重大任务。中国农村面貌不改变,全面建设小康社会的目标就难以实现;农民收入水平不提高,就难以实现全国人民的共同富裕;农村的医疗卫生事业不发展,落后面貌不改变,也很难提高整个国家医疗卫生服务水平。《建议》突出强调要大力发展农村公共卫生

和基本医疗服务体系建设,建立新型农村合作医疗制度,加强人畜共患疾病的防治,逐步解决农村人口饮水困难和安全等问题。”我国少数民族地区大部分属于边远贫困的农村,建设社会主义新农村,不仅要提高农民的收入水平,改善中国农村的落后面貌,也要提高农民的健康和生活水平。因此,大力发展农村公共医疗卫生事业,就成为其中一项重要内容。

随着社会的进步和人民生活水平的提高,人民的健康生活越来越受到关注,在当前老百姓看病贵、看病难问题突出的情况下,党和政府非常重视这一问题的解决。2006年3月5日十届全国人大四次会议的《政府工作报告》中指出:“在卫生方面,近三年,中央和地方投入105亿元,基本建成了覆盖省市三级的疾病预防控制体系;总投资为164亿元的突发公共卫生事件医疗救治体系建设进展顺利。中央安排30亿元国债资金支持中西部乡镇卫生院建设,启动《农村卫生服务体系建设与发展规划》,健全县、乡、村三级医疗卫生服务体系和网络;五年内国家财政将投入200多亿元,对乡镇卫生院和部分县医院房屋和设备进行改造。加快推进新型农村合作医疗制度建设,今年把试点范围扩大到全国40%的县,中央和地方财政对参加合作医疗农民的补助标准由20元提高到40元,中央财政为此将增加支出42亿元。到2008年,要在全国农村基本建立新型合作医疗制度和医疗救助制度。实行城市医疗卫生人员定期到农村服务的制度。”

近些年来,随着我国政府职能的转变,政府越来越重视对于公共服务的提供,越来越重视社会的公平与和谐发展。民族地区公共卫生事业已经有了一个长足的进步和发展,取得了重要的成就;我们也有理由相信,未来会更加美好的。

# 三、民族地区基础教育的现状、问题与对策研究

民族教育是民族地区实现可持续发展的基础。民族教育是提高人口素质、实现人的现代化的先决条件。为了了解民族地区基础教育发展过程中存在的主要困难和问题,进而提出促进民族地区义务教育发展的对策,必须对民族地区基础教育进行调查研究。了解民族地区基础教育发展过程中存在的主要困难和问题,进而提出促进民族地区义务教育发展的对策。

## (一) 民族地区基础教育的意义

### 1. 民族地区基础教育的范围

基础教育,一般指包括小学和中学教育在内的普通教育。我国目前实行的普及九年制义务教育,即属于基础教育。有的国家已将普及义务教育的年限延长到高中阶段,因而整个中小学的普通教育,都属于基础教育的范畴之内。而这里所指的基础教育即是国家规定的义务教育,包括初等教育和初级中等教育两个阶段。

根据国家西部地区“两基”攻坚计划,到2007年我国要在西部地区基本普及九年义务教育和基本扫除壮年文盲,这两项工作都属于基础教育范畴。本文所探讨的基础教育是指中华人民共和国规定的九年制义务教育,包括初等教育和初级中等教育两个阶段。

## 2. 民族地区基础教育的研究方法

从实证研究的角度研究民族地区基础教育,样本的选择是基础。在本次研究的初始阶段,课题组根据我国的民族地区研究现状和特殊的民族地域分布,经过综合比较,认为云南是理想的选择。

首先,云南拥有着得天独厚的民族条件。云南繁衍生息着 26 个自强不息的民族,由于各自不同的自然环境,呈现出不同的社会文化形态。云南各民族丰富多彩的风俗民情,是一个活的历史博物馆。其中有 15 种民族为云南所特有。这些独具一格的特点决定了云南首先是研究民族地区情况的理想样本。其次,云南省在近几年的基础教育发展中取得了突出的成效。从省级行政机关到各级地方政府,基础教育都是他们工作的重点之一;从教学改革到地方基础教育的政策,从各种关于基础教育的探索性研究和试点,云南省在基础教育的改革和发展中独树一帜。再次,从地理环境上看,云南省是我国西南门户,与越南等多个国家接壤,在地理环境上有着重要的战略意义。云南省经济和教育的发展直接关系到我国边疆的稳定。

而云南省的文山州和红河州是云南的民族地区基础教育的缩影。文山壮族苗族自治州位于云南省东南部,全州辖 8 个县,115 个乡镇,全州有汉、壮、苗、彝、瑶、回、傣、布依、蒙古、白、仡佬 11 个民族。主要有壮、苗、彝、瑶、回族。从经济发展和基础教育的发展水平来说,文山州相对于红河州是落后的,但近年来进步很快。红河州的州府所在地蒙自县,以及红河州的建水县,由于其优越的地理位置和历史发展条件,也比较有代表性。所以,文山州的第二大县砚山县和红河州的蒙自县是研究以云南省为代表的民族地区基础教育的理想样本。

## 3. 民族地区基础教育研究的意义

根据国家西部地区“两基”攻坚计划,到 2007 年我国要在西部地区基本普及九年义务教育,基本扫除青壮年文盲。这两基就是基础教育所指的

范围。基础教育是教育事业发展的基石,是民族教育事业重中之重。办好民族地区基础教育的重要意义:

### (1) 提高民族地区全民素质

学校的基础教育是民族教育的一部分,我国当前实行的普及九年制义务教育指小学和初中教育在内的普遍教育,即为基础教育。首先,它是人的早年发展最旺盛时期的教育。基础教育在整个教育体制中具有十分重要的地位和作用。它是为一个人一生发展打基础,为学生未来做个好公民打基础,为高一级学校准备合格生源打基础,也为青少年毕业生从事社会职业打基础。在个体发展中具有基础地位。搞好基础教育,是为儿童着想,为青少年着想,基本普及九年义务教育和基本扫除青壮年文盲,是全面推进素质教育的基础。为了民族的未来,为了党和国家的事业,要搞好基础教育,才能高举素质教育的旗帜,实施科教兴国的战略,基础教育,在一个国家的教育体制中具有战略意义的基础地位。总之,基础教育的作用,概言之“一是在个体全面发展中具有基础地位,二是在整个教育体制中具有基础地位。因而基础教育具有全民性、全局性和义务性等特点”。<sup>①</sup>

民族基础教育是以人为本和发展人为宗旨的基础教育系统的运作,其根本的使命在于为民族生存和可持续发展而努力提高民族整体的素质,是提高全民族文化素质的重要步骤。

### (2) 在西部大开发中发挥重要作用

西部大开发,需要一支高素质的人才队伍,提高人才素质是人才资源开发的基础性工作。为此,我国西部大开发的战略举措中,实施“教育优先”发展战略是重中之重,而民族地区义务教育的发展更是关键。西部地区教育处境不利,造成教育不均等。西部大开发实行“教育优先”战略,积极扶持并加强民族地区的义务教育,促进各类人才健康成长,为西部大开发提供坚强的人才保证和智力支持。加强了西部地区人力队伍的建设,是人才强国战略的重要组成部分。

<sup>①</sup> 黄济:《基础教育战略意义浅议》,《集美大学学报》2004年12月第3页。

2007年中央制定下发的《关于进一步加强西部地区人才队伍建设的意见》中提到了“要高度重视和优先发展教育,要大力加强基础教育,以整体推进人才队伍的建设”。<sup>①</sup>加强西部地区人才队伍的建设,是党中央、国务院为保证西部大开发顺利实施而采取的一项重要举措。是为西部大开发提供坚实的人才保证和智力支持。为此,加强民族地区尤其西部地区的基础教育,将会在西部大开发中起重要作用。西部少数民族地区义务教育的发展已成为西部大开发战略的关键。

### (3) 为教育均衡发展提供广阔平台,维护民族团结和国家统一

西部大开发是加快民族地区经济,解决我国民族问题的根本途径,西部大开发要加强基础教育为参与和谐社会的构建发挥作用,当今摆在民族教育发展道路上的首要问题就是对如何顺利解决当前教育发展中的区域差距以及资源配置不均衡、教育领域存在诸多不公平现象提出的挑战。

教育机会均等是社会公平最重要的指标。教育机会均等具体是指入学机会和就学机会的均等。而教育机会不均主要是由于教育发展不均衡而造成的。在我国突出表现在东西部差距逐渐拉大。民族地区基础教育发展水平落后于其他地区,校际之间更是存在着较大差距。尤其是广大民族贫困地区基础教育的非均衡发展。

作为现代教育的基本理念,“教育公平”已经成为世界各国教育制度、法律和政策的基本出发点之一。除了因为受教育权被视为现代社会公民的基本人权外,还在于教育能够显著地改善弱者的生存状态,增进社会公平,因而被视为实现社会平等“最伟大的工具”。

基础教育的均衡发展,是社会公平与和谐发展的基石。基础教育的均衡发展,是指通过制定政策与调配资源,促进基础教育阶段各类学校在办学水平和教育质量等方面的相对均衡,确保公民享受相对均等的教育机会和条件,从而更好地体现基础教育的公共性和普及性。因此,基础教育的均衡

<sup>①</sup> 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强西部地区人才队伍建设的意见》,《人民日报》,人民日报出版社2007年5月14日。

发展,就是从现实层面上切实保障公民受教育的公平权利。这不仅事关千家万户群众的切身利益,而且关乎整个社会的安全,融合以及和谐发展。

“在当代社会,主张义务教育要达到一定的最低标准。”普及一定程度的基础教育,具有双层意义,一是提高全民族整体文化素质的文化功能,二是促进政治稳定和推进民主化进程的政治功能。在实行民主制的国家中,如果有一部分人文盲,那么民主就不可能有效运行,人们不可能和平共处,社会就有不稳定的因素。教育均衡发展是一个相对的概念,均衡并不是要求绝对的平均和绝对平等化。在一定限度内的教育不均衡状态是教育发展的必然规律,但超越了某个限度就会引起事物性质的改变,危及社会的稳定和人们的心理状态。我国基础教育的发展不均衡是一个客观存在的事实,而均衡发展则是教育永恒追求的理想和目标。党和国家制定了一系列政策,重点扶持少数民族地区教育事业,加强基础教育工作,以实现基础教育均衡发展,以维护民族团结、国家统一。《2004年中国人权事业的进展》白皮书指出,“党和国家把民族自治地方作为国家实施基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲攻坚计划的重点地区。中国设立的各项教育专款、实施的各项教育工程重点均向民族地区倾斜,中国实施的‘贫困地区义务教育工程’主要也是面向西部少数民族地区。”<sup>①</sup>这些措施和政策,是为实现教育均衡发展,以维护民族团结和国家的统一。

#### (4) 加快教育事业和其他事业的发展

基础教育作为教育的基础,它的发展状况直接影响教育事业和其他事业的开展。第一,它是生产合格劳动力的基础性工程。在科学技术高度发达的今天,劳动过程中智力的因素超过了体力,这就要求劳动者有一定的文化科学知识。从一些发达国家来看,如果没有中等以上的文化程度,就不能掌握先进的生产技术和设备,就无法进行生产。马克思也曾说过:“要使人一定劳动部门获得熟练的技巧,变成发展和特殊的劳动力,一定的教育或训练,无论如何是必要的。”基础教育是对所有未来国民实施的基本的普通

<sup>①</sup> 新华网北京2005年4月13日电(记者樊曦)《2004年中国人权事业的进展白皮书》。

文化知识的教育,它是以提高国民素质为目标而进行的非定向、非专门的基础科学文化知识的教育。缺乏基础教育的劳动者,失去了获得最基础的科学文化知识和提高其素质的机会,不可能成为现代化生产所需要的合格的劳动者。所以基础教育是为民族地区培养合格劳动力的基础工程。第二、基础教育是培养各类专门人才的重要手段。基础教育是为儿童正常发展奠定基础,为提高国民素质奠定基础,为提供各级各类学校合格生源奠定基础,为培养各种人才奠定基础。民族地区的发展需要大规模的各种专门人才,这些人才主要有高等学校来培养,因此只有通过基础教育的建设,才能为高等教育提供足够数量的合格的新生,也只有通过办好基础教育,才能为造就高质量的专门人才提供后备力量。同时基础教育也是民族地区发展职业教育的基础。目前民族地区能够进入高等院校进行学习的学生还占少数。通过职业教育,使其获得一技之长服务于社会,是针对实际、实事求是的明智之举。进入职业教育的学生一般是高中落选或中专、技校落选的学生,在接受基础教育的过程中,其整体的素质和学习能力略逊一筹,民族地区的差距更大,这使得职业教育只能设置低层次的专业,无法广泛地深入开展,其办学的综合社会效率也难以充分地体现出来。因此,只有基础教育普遍开展和质量的上升才能使职业教育真正为民族地区培养出社会需要的人才。

因此,民族地区的基础教育有重要的作用,也是西部地区大开发战略的重要任务之一。只有实现民族地区的“普九”,才能实现全国的“普九”目标,国家西部地区“两基”攻坚计划是中共中央、国务院实施西部大开发战略的一项重大决策。这项重大战略的目标,对于全面建设小康社会和实施西部大开发战略具有基础性、全局性意义,也是落实科学发展观的重大战略部署。

## (二) 民族地区基础教育的现状与成就

### 1. 民族地区基础教育的现状

#### (1) 义务教育普及状况

近年来,在中央大力支持下,民族地区义务普及水平有所提高,但仍低于全国水平。

以2005年为例,西部地区有410个“两基”攻坚县,已有247个实现“两基”。西部地区“两基”人口覆盖率达91.5%,比2003年的77%提高了14.5个百分点。<sup>①</sup>

2005年,出台“两免一补”政策,促进了义务教育的巩固、提高与改善。截至2005年底,全国“两基”人口覆盖率超过95%。<sup>②</sup>

民族地区基础教育发展不平衡,“两基”人口覆盖率有的已经达到甚至超过全国平均水平,有的低于全国平均水平。以2005年为例:四川省“普九”人口覆盖率为97.7%,超过全国平均水平。<sup>③</sup> 贵州、青海、宁夏2005年“普九”覆盖率分别为93.9%、86.8%、70.0%<sup>④</sup>,低于全国平均水平。

#### (2) 民族地区义务教育基础状况

##### 师资情况

截至2005年底,全国各级各类学校中少数民族学生总数为2143.46万人,比上年增长0.39%,其中,普通中学的少数民族在校生为684.75万人,占学生总数的7.98%,比上年增长1.28%;普通小学少数民族在校生为1078.07万人,占学校总数的9.92%,比上年减少1.74%。目前全国各级

<sup>①</sup> 国务委员陈至立在国家西部地区“两基”攻坚暨农村义务教育经费保障机制改革现场汇报会上的讲话(摘要)2006年11月。

<sup>②</sup> 教育部发展规划司统计信息处2005年全国教育事业发展统计快报。

<sup>③</sup> 四川省统计局,《2005年国民经济和社会发展统计公报》2006年2月。

<sup>④</sup> 资料分别来自贵州、青海、宁夏统计局,《2005年国民经济和社会发展统计公报》2006年2月和3月。

各类学校中,少数民族专任教师达 104.74 万人,比上年略有上升。师生比为 20.45:1。<sup>①</sup>

2005 年全国义务教育的师生比例:小学由 19.98:1,下降为 19.43:1,初中由 18.62:1 下降为 17.78:1。<sup>②</sup>

民族地区城乡师生比例在缩小,2005 年全国有 11 个省份小学生师生比城乡的差距比上年缩小,其中有 9 个省集中在西部地区,贵州、甘肃、湖北 3 省缩小幅度较为明显。全国有 25 个省初中师生比的城乡差距比上年有所缩小,其中有 18 个省集中在中西部地区。

民族地区教师数量不足,师生比和代课教师比例偏高,尤其是在农村的师生比高。2005 年有些民族地区如重庆、四川、贵州、西藏、甘肃等省市农村师生比超过 23:1,海南、贵州农村初中生师比超过 21:1。全国农村小学代课教师占岗位教师的比例平均为 6.03%,有 7 个省超过 10%,多在西部地区。广西、贵州、云南、甘肃等省小学代课教师人数就占全国总数的 40%。<sup>③</sup>

### 学校数量

#### ①小学学校情况

以 2005 年民族地区中小学教育发展状况列表说明:

表 14 小学学校数和在校学生数

省名 项目	四川	云南	广西	甘肃	贵州	重庆	内蒙古	新疆	海南	青海	宁夏	西藏
学校数(所)	19305	18747	15500	14963	14258	9558	5850	5209	3106	2898	2527	890
在校(人)	7145093	4412267	4527888	3035794	4737645	2609754	1596381	2143833	1056703	508653	693207	327497

资料来源:2005 年全国教育事业统计快报。<sup>④</sup>

- ① 《民族教育》,中国教育年鉴(2006 年版)
- ② 《2005 年全国教育事业统计快报》,教育部发展规划司统计信息处。
- ③ 《2005 年全国教育事业统计快报》,教育部发展规划司统计信息处。
- ④ 《2005 年全国教育事业统计快报》,教育部发展规划司统计信息处。

小学五年巩固率有所提高。2006年,全国小学五年巩固率为98.81%,西部地区小学五年巩固率都低于全国平均水平,尤其西藏、甘肃、宁夏和青海低于90%。

## ②初中学校情况

表 15 普通初中学校数、在校生和毕业生人数

省名 项目	四川	广西	贵州	云南	甘肃	新疆	内蒙古	重庆	海南	青海	宁夏	西藏
学校(所)	4199	2193	2358	1814	1553	1449	1224	1137	456	367	316	93
比上年增减 (所)	31	10	-53	-37	-31	-18	-124	-83	6	3	-5	5
毕业(人)	1137088	627254	745439	614981	423489	356359	345067	384891	130.345	68123	87233	29396
比上年增减 (%)	2.78	9.47	-0.27	6.14	6.58	6.01	7.71	2.86	5.36	8.02	1.30	21.12
在校(人)	3470817	2054382	2339138	1905763	1377671	1153519	1031241	1253778	466186	226991	280950	120706
比上年增减 (%)	-3.96	0.24	-2.96	-1.30	2.44	-0.46	-5.58	-0.08	6.17	1.72	4.33	10.5

资料来源:2005年全国教育事业统计快报。

2006年全国初中毕业生升学率74.88%,比上年提高了5.2个百分点,民族地区低于全国平均水平。

### 寄宿制学校建设

2004~2007年国家安排资金100亿元,重点支持尚未实现“两基”的西部农村地区,新建和改扩建了7700所农村寄宿制学校。<sup>①</sup>

### 农村中小学现代远程教育进展情况

2003~2007年中央和地方政府共同安排资金100亿元,为中西部地区3.75万所农村初中建设计算机教室,为38.4万所农村小学配备卫星教学接收设备,为11万个小学教学点配备教学光盘播放设施和成套教学光

<sup>①</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第28章专栏15教育发展重点工程。2006年3月16日。

盘。<sup>①</sup>

## 2. 民族地区基础教育取得的成就

### (1) “两基”攻坚进展快,成效显著

自1986年《中华人民共和国义务教育法》颁布后,民族地区“普九”率逐步提高,“2000年民族地区‘普九’率为85%,2001年为95%”<sup>②</sup>。

#### ①实现“两基”县的比例不断提高

民族地区“两基”攻坚取得新进展,实现“两基”占全国县的比例逐年提高,见表16。

表16 民族地区县实现双基占全国县的比例

	2002年	2004年	2005年
全国民族地区县总数	699	699	699
实现两基目标县数	358	474	543
实现两基占总县数百分比	51%	67.81%	77.68%

资料来源:中华人民共和国教育年鉴。<sup>③</sup>

温家宝总理在十届全国人大三次会议的《政府工作报告》中指出:要切实把教育放在优先发展的战略地位,重点加强农村义务教育。继续实施西部地区“两基”攻坚计划。在国务院统一领导下,经过地方各级政府和各有关部门的共同努力,“两基”攻坚取得巨大成就。

云南省坚持“两基”重中之重的地位不动摇,实施了“贫困地区义务教育工程”。据课题组考察所得资料显示,2005年,云南省有小学在校学生4412267人,毛入学率为104.98%。初中阶段教育在校生1928498人,其

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第28章专栏15教育发展重点工程。2006年3月16日。

② 《中华人民共和国教育年鉴2003年版》,中华人民共和国年鉴出版社。

③ 《2003、2005、2006中华人民共和国教育年鉴》,中华人民共和国年鉴出版社。

中,普通初中 1905763 人,初中阶段教育毛入学率为 95.35%,比上年的 93.29% 增加 2.06 个百分点。全省有 112 个县实现“普九”,“普九”人口覆盖率达到 86%,超额完成“十五”计划目标;127 个县实现“扫盲”,青壮年文盲率降至 5% 以下,提前两年实现国务院提出的西部“两基”目标;87 个县实现“普实”。文山州砚山县有普通初中在校生 24461 人,小学在校生 56488 人。

改革开放以来,特别是中央实施西部大开发战略以来,青海省基础教育得到了迅速发展,取得了前所未有的成就。据青海省教育厅统计,截至 2006 年底,全省 46 个县(市、区、行委)中,已有 30 个县级行政区实现“两基”,比 2000 年增加了 11 个县;“两基”人口覆盖率达到 88.3%,比 2000 年提高 17.6 个百分点;全省中小学发展到 3339 所,在校学生达到 85 万人,与 2000 年相比学校数减少 538 所,而在校学生却增加 32 万人;中小学教师 48889 人,比 2000 年增加 4538 人;小学、初中教师学历合格率分别达到 98.67%、95.86%,比 2000 年提高 2.86、11.3 和 25.3 个百分点。初中学校 356 所,年内招生数 7.39 万人、在校生 22.50 万人、毕业生 7.12 万人;小学 2841 所,年内招生数 10.17 万人,在校生 52.22 万人,毕业生 7.61 万人;学龄儿童入学率达到 97.05%,比 2000 年提高 2.8 个百分点;少数民族学生入学率达到 96.1%,比 2000 年提高 4.4 个百分点。文盲率下降到 5% 以下。全省“普九”覆盖率达 86.8%,比上年提高 3.8 个百分点<sup>①</sup>,比 2001 年提高 47.1 个百分点。

2001 年,四川省全省有小学校 3.2 万所,招生 133.9 万人,小学在校生 794.9 万人;小学学龄儿童入学率 99.1%;小学辍学率 0.4%;普通中学校 5154 所,招生 159.6 万人,在校学生 428.3 万人,初中辍学率 2.3%。以四川藏区的甘孜藏族自治州和阿坝藏族、羌族自治州两州为例,2001 年,先后建起了各级各类中小学 2652 所,“2002 年凉山彝族自治州中小学校(点)经

<sup>①</sup> 青海省统计局、国家统计局青海调查总队:《2006 年青海省国民经济和社会发展统计公报》。

调整后,有小学 2387 所,教学点 1079 个,共招新生 10.44 万人,在校生达 4.65 万人;中学 117 所,共招新生 4.05 万人,在校生达 9.98 万人。”<sup>①</sup>2006 年基础教育进一步巩固。四川省 167 个县(市、区)完成了普及九年义务教育任务,“普九”人口覆盖率由 2001 年的 94.2%<sup>②</sup>上升到 98.7%,上升 4.5 个百分点。全省小学 1.7 万所,招生 115.2 万人,在校小学生 721.8 万人,增加 7.3 万人;小学学龄儿童入学率由 2001 年的 99.1% 上升到 99.5%<sup>③</sup>,比 2001 年提高 0.4 个百分点。普通中学 5181 所,招生 176.8 万人,在校学生 501.5 万人。

表 17 四川省基础教育情况表

“普九”人口覆盖率%	扫盲人口覆盖率%	小学学龄儿童入学率%	小学学龄儿童入学率提高/下降百分点	小学辍学率%	小学辍学率提高/下降百分点	初中辍学率%
94.2	98.2	99.1	+0.1	0.4	-0.5	2.3
94.5	98.6	99.3	+0.2	0.6	+0.2	
95	99.9	99.2	-0.1	0.4	-0.2	
96.2		99.8	+0.6			
97.7		99.4	-0.4			
98.7		99.5	+0.1			

资料来源:2001~2007 年四川省统计局国民经济和社会发展统计公报。

2001 年,贵州省教育体制改革力度加大,基础和素质教育取得积极进展,“两基”工作顺利推进,基础教育管理体制进一步理顺。启动实施“国家第二期义教工程”和“中小学危房改造工程”。全省小学在校学生 490.17 万人,小学学龄儿童入学率达 98.2%。普通中学在校学生继续增加,其中

① 刘艳,王德清:《少数民族地区基础教育发展的现状及对策思考——以四川省少数民族地区为个案考察》,《阿坝示范高等专科学校学报》2006 年第 1 期,第 98 页。

② 四川省统计局,四川调查总队:《关于 2001 年国民经济和社会发展的统计公报》2002 年 2 月 8 日。

③ 四川省统计局,四川调查总队:《四川省 2006 年国民经济和社会发展统计公报》2007 年 2 月。

普通初中在校生 160.14 万人。初中阶段毛入学率为 79.7%，比上年提高 6.1 个百分点。2001 年末“普九”县达到 35 个，“普九”人口覆盖率为 39.7%。2005 年，全年新增 10 个县实现“两基”教育，“普九”人口覆盖率达到 93.9%。全面免除农村义务教育阶段 186 万名贫困家庭学生的书本费和杂费，对 12.40 万名农村义务教育阶段贫困家庭寄宿生给予了生活补助。继续实施“农村寄宿制学校建设工程”和“农村中小学现代远程教育工程”。

表 18 贵州省基础教育情况表

	“普九”人口 覆盖率%	小学学龄 儿童入学率%	小学学龄儿童入学率 提高/下降百分点	小学辍学率 %	小学辍学率 提高/下降百分点
2001	39.7	98.2			
2002					
2003	65.1	98.2			
2004	83	97.76	-0.4	85	-1.0
2005	86.8	98.33	+0.57		
2006	86.8				

资料来源：2001～2007 年贵州省统计局国民经济和社会发展统计公报。

2002 年，宁夏全区共有小学校 2912 所，招生 130005 人，小学在校生 663542 人，小学学龄儿童入学率 97%，普通中学校 449 所，招生 91742 人，在校学生 265488 人。普及九年义务教育的县(市、区)已达 16 个，“普九”人口覆盖率 68.3%。全区实现了基本扫除青壮年文盲的目标，青壮年文盲率下降到 8%。扫盲人口覆盖率在 2003 年就达到了 100%。2005 年是实施“十五”规划的最后一年。全区小学校 2527 所，普通小学招生 130365 人，小学学龄儿童入学率 99.04%，比 2002 年提高了 2.04 个百分点。在校生 693207 人，毕业生 104704 人。初等义务教育在全区已全面普及，以县为单位的“普九”人口覆盖率达 70.0%，比 2002 年提高了 1.7 个百分点。

表 19 宁夏基础教育情况表

	“普九”人口覆盖率%	扫盲人口覆盖率%	小学学龄儿童入学率%
2002	68.3	92	97
2003	68.3	100	97.5
2004	59.57		98.5
2005	70.0		99.04

资料来源:2001~2007年宁夏回族自治区统计局国民经济和社会发展统计公报。

近年来,甘肃省在推进“两基”教育上采取一系列特殊措施,加大工作力度,全力突破。一是抓重点。按照甘肃省“两基”规划,根据民族地区实际,采取提前介入、务实指导、动态验收的办法,加强督导检查。二是抓难点。在牧区、贫困山区和女生教育上重点突破。本着相对集中、适度分散的原则,在牧区加强寄宿制中小学建设,同时,在信仰伊斯兰教的边远山区,根据需要举办女生班、复式班等,使更多的儿童得到了受教育的权利。三是抓特色。在有语言文字的民族地区,实行“双语”教学。四是抓特困生资助,提高巩固率。通过这些措施,使民族地区“两基”工作取得了重要进展。2004年,民族地区已有小学2160所,在校学生397848人,比1949年分别增长了7.15倍和114.88倍;女童入学率达96%,增长100%。<sup>①</sup>

2004年天祝县、永靖县全面通过了“两基”达标验收。至此,民族地区实现“两基”的县达到6个,地区人口覆盖率达到22.16%。天祝县“两基”达标的实现使甘肃省藏区“普九”实现了零的突破。临夏县、合作市和临潭县也于2005年达标验收。<sup>②</sup>

近年来新疆维吾尔自治区采取措施,投入了大量的人力、物力和财力,加大对新疆基础教育事业的投入力度。2001年,国家开始实施免费发放教

① 甘肃省财政厅课题组:《甘肃省民族地区基础教育发展的财政对策研究》,经济研究参考2006年第29期,第27页。

② 甘肃省财政厅课题组:《甘肃省民族地区基础教育发展的财政对策研究》,经济研究参考2006年第29期,第38页。

科书工作,中央财政共安排教科书专项经费 2400 万元,同时安排义务教育助学金 6000 万元。2003 年 8 月,国家和新疆合力启动实施了边远贫困地区免费义务教育工程,使新疆以南疆四地州为主的 56 个贫困县、边境县的 205 万名各族学生享受到“免费义务教育”。2004 年秋季,参照内地新疆高中班的模式,自治区在乌鲁木齐市等 8 个城市开办了区内初中班。截止 2004 年底,新疆区已有 71 个县市区基本实现了九年义务教育的目标,已“普九”人口占全区地方人口的 71.97%。全区各级各类学校拥有在校学生数 6101944 人,其中小学生 2218109 人、普通中学生 1517948 人。(见下表)

表 20 2004 年新疆基础教育情况表

	“普九”人口覆盖率%	小学学龄儿童入学率%			小学毕业生升学率%			初中学生辍学率		
		新疆	全国平均	新疆与全国平均水平的差距(百分点)	新疆	全国平均	新疆与全国平均升学率的差距(百分点)	新疆	全国平均	高出全国平均(百分点)
2003								2.95		
2004	71.97	97.79	98.9	1.11	95.33	98.1	2.77	3.2	1.12	2.08

数据来源:新疆区统计局内部资料。

2005 年,新疆区在确保 56 个县“两免”工作平稳运行的同时,决定对其他 28 个县市 23 万贫困学生实行“两免”,为此,自治区本级财政用于“两免”的资金由原来的 5000 万元增加到 8010 万元,中央财政用于免费教科书的资金达到 19610 万元,两项资金总额为 27620 万元。目前,全区共有 228 万学生享受了免费教科书和免收杂费补助。2005 年底,新疆生产建设兵团通过“两基”评估验收,成为西部地区第一个实现“两基”目标的省级单位。

### ②教育经费投入明显增加

西部地区农村义务教育经费保障机制改革实施顺利,农村小学初中适龄儿童少年上学贵、上学难问题得到基本解决。从今年 3 月起,西部地区开始实施农村义务教育经费保障机制改革。截至 2006 年 10 月,中央财政共落实改革资金 133 亿元,各地落实改革资金 77 亿元。改革惠及 5000 多万农村中小学学生。所有农村中小学都拿到了财政拨付的公用经费,多数

省份农村义务教育的投入水平较改革前有了较大程度的提高,有近20万名农村辍学学生返回学校,辍学率大大降低。免除学杂费后,平均每个小学生年减负140元、初中生年减负180元,贫困寄宿生可减负500多元。农村学校乱收费问题和西部地区小学初中适龄儿童少年上学贵、上学难问题得到基本解决。

2000年民族地区义务教育由村办、旗办、农民、牧民办转变为各级政府办,教育经济投入明显增加。

2000年,我国在农村实施农业税费体制的改革,是继农村联产承包责任制第二次对农业生产力的解放,极大地激发了农民的劳动积极性,也是对农民的又一次解放。这个具有历史意义的改革也拉开了农村教育经费体制改革的序幕。这一改革的标志是:义务教育由村办、旗办、农民、牧民办转变为各级政府办。2001年,国务院确立了“在国务院领导下,地方政府负责、分级管理,以县为主”的农村义务教育管理体制。政府举办义务教育的责任进一步落实,财政预算内义务教育经费投入快速增长。“2004年,全国农村义务教育经费总投入达1644.77亿元,比2003年增加279.52亿元。其中预算内拨款达1325.88亿元,增加231.57亿元,占农村义务教育总投入的比例达80.61%,比农村税费改革前的1999年提高了近19个百分点。随着中央关于新增教育经费主要用于农村要求的落实,中央财政对农村义务教育投入力度的加大,生均教育经费城乡差距明显缩小。”<sup>①</sup>同时,中央财政加大了对少数民族地区的财政经费的转移力度,提供了近百亿元的资金支持各少数民族地区义务教育的发展,各级政府逐渐承担起义务教育投入的责任。各级教育生均预算内教育事业费逐年增加,见下表21。

<sup>①</sup> 教育部,国家统计局:《财政部关于2004年全国教育经费执行情况统计公告(2005年12月30日)》,中国教育年鉴2005年版。

表 21 各级教育生均预算内教育事业发展费增长情况

单位:元

地区	普通小学			普通初中		
	2002 年	2003 年	增长率(%)	2002 年	2003 年	增长率(%)
广西壮族自治区	676.20	774.89	14.59	781.86	825.65	5.60
海南省	737.58	783.28	6.20	932.01	944.68	1.36
重庆市	585.77	608.17	3.82	772.42	797.29	3.22
四川省	616.55	661.82	7.34	721.10	726.05	0.69
贵州省	532.81	584.17	9.64	580.46	670.93	15.59
云南省	957.03	1059.39	10.70	1088.48	1153.51	5.97
西藏自治区	1852.16	1952.22	5.40	2856.00	2649.62	-7.23
陕西省	599.26	697.56	16.40	733.29	748.07	2.02
甘肃省	675.00	742.54	10.01	828.19	829.28	0.13
青海省	1152.79	1296.64	12.48	1398.44	1459.90	4.39
宁夏回族自治区	963.86	815.51	-15.39	1067.14	1102.05	3.27
新疆维吾尔自治区	1150.75	1258.62	9.37	1417.88	1381.82	-2.54
内蒙古自治区	1083.04	1281.79	18.35	1069.67	1187.35	11.00

地区	普通小学			普通初中		
	2004 年	2005 年	增长率(%)	2004 年	2005 年	增长率(%)
总计	931.54	1129.11	21.21	1052.00	1246.07	18.45
广西壮族自治区	774.89	912.55	17.77	825.65	943.75	14.30
海南省	783.28	996.23	27.19	944.68	1143.04	21.00
重庆市	608.17	733.73	20.65	797.29	896.53	12.45
四川省	661.82	749.18	13.20	726.05	815.97	12.38
贵州省	584.17	706.37	20.92	670.93	778.42	16.02
云南省	1059.39	1196.92	12.98	1153.51	1307.30	13.33
西藏自治区	1952.22	2171.63	11.24	2649.62	2657.41	0.29
甘肃省	742.54	857.14	15.43	829.28	952.49	14.86
青海省	1296.64	1487.97	14.76	1459.90	1573.29	7.77
宁夏回族自治区	815.51	938.95	15.14	1102.05	1226.41	11.28
新疆维吾尔自治区	1258.62	1506.43	19.69	1381.82	1477.23	6.90
内蒙古自治区	1281.79	1594.81	24.42	1187.35	1472.73	24.04

地区	普通小学			普通初中		
	2004年	2005年	增长率(%)	2004年	2005年	增长率(%)
总计	1129.11	1327.24	17.55	1246.07	1498.25	20.24
广西壮族自治区	912.55	1038.79	13.83	943.75	1067.18	13.08
海南省	996.23	1289.49	29.44	1143.04	1459.42	27.68
重庆市	733.18	874.04	19.12	896.53	1145.65	27.79
四川省	749.18	847.82	13.17	815.97	924.38	13.29
贵州省	706.37	885.91	25.42	778.42	1010.96	29.87
云南省	1196.92	1274.90	6.52	1307.30	1405.98	10.99
西藏自治区	2171.63	2480.68	14.23	2657.41	2911.89	9.58
甘肃省	857.14	1006.92	17.47	952.49	1112.26	16.37
青海省	1487.97	1904.25	27.98	1573.29	2069.91	31.57
宁夏回族自治区	938.95	1173.92	25.02	1226.41	1561.62	27.33
新疆维吾尔自治区	1506.43	1721.97	14.31	1477.23	1815.37	22.89
内蒙古自治区	1594.81	1846.70	15.79	1472.73	1835.57	24.64

资料来源:2002、2003、2004、2005年中国教育年鉴 教育出版社。

从表21显示,云南省普通小学生均预算教育经费2002年为957.03元,至2005年为1274.90元,经作者推算,其增长率为33.21%。贵州省2002年为532.81元,至2005年为885.91元,增长率为66.3%,两省增长速度都有明显增加,但贵州省比云南省速度快。2004年与2003年比贵州省的增长率为25%,在民族地区中列第二位,仅低于青海省,云南省增长率低于贵州省,其增长率仅12%。但是其教育小学生均预算经费额贵州省2005年为885.91元,比云南省1274.90元低得多,云南省2002年就达到957.03元,贵州省2005年的金额比云南省2002年还低,云南省小学生均预算金额数从2002年至2005年在全国均居中游,全国31个省其排列都在第15位左右,而贵州省均属下游,排列在第29位或30位。但从增长率来看,贵州省增长率速度很快。

再据教育部、国家统计局,财政部关于2006年全国教育经费执行情况统计公告显示,2006年,全国教育经费为9815.31亿元,比上年的8418.84

亿元增长 16.59%。

国家对民族地区财政加大了投入,主要方面有:自 1990 年起,国家设立了民族教育补助经费,专门用于民族教育事业的发展。“九五”期间,中央财政又设立“国家贫困地区义务教育工程”专款 39 亿元,其中 22 亿投向了普及九年义务教育困难较大、民族人口集中的西部 12 省、区。“国家贫困地区义务教育助学金”向民族地区投入 1.3 亿元,资助家境困难的各民族儿童就学。国家安排的四期世行贫困地区基础教育发展项目贷款中,投入 2 亿美元重点支持西部民族地区 200 个县发展教育事业。1996 年至 2001 年,国家利用国债和其他专项经费,对民族和西部地区投入的经费达 53.68 亿元。2000 年至 2001 年中央财政安排的 30 个亿中小学危房改造经费和“十五”期间 50 个亿义务教育专款重点投向西部民族地区,少数民族教育的办学条件得到了较大改善<sup>①</sup>。“十五”期间及至 2010 年,“国家贫困地区义务教育工程”、“国家扶贫教育工程”、“全国中小学危房改造工程”、中小学贫困学生助学金专款、青少年校外活动场所建设项目等要向少数民族和西部地区倾斜;对未普及初等义务教育的国家扶贫开发工作重点县,向农牧区中小學生免费提供教科书,推行使用经济适用型教材;采取减免杂费、书本费、住宿费、生活费等特殊措施确保家庭困难学生就学;中央财政通过综合转移支付对农牧区、山区和边疆地区寄宿制中小学校学生生活费给予一定资助;少数民族和西部地区各级财政也要相应设立寄宿制中小学校学生生活补助专项资金。

以政府投入为主、多渠道筹措教育经费的教育投入保障制度和教育经费管理制度进一步完善,经费使用效益稳步提高。以云南省为例,2001 ~ 2004 年,预算内教育经费 426.54 亿元,比“九五”期间增加 128.68 亿元。农村义务教育投入保障机制加快建立,省财政逐年加大对基础教育的投入,每年均以超过 10% 的速度增长。在确保教育经费“三个增长”、落实“两免一补”政策、确保中央和省级教育经费的专款专用等方面取得较大成效。普

<sup>①</sup> 陈至立:《第五次全国民族教育工作会议上讲话》,《中国民族教育》2002 年第 4 期。

通高校积极利用金融、信贷筹措经费,民间投入逐年增加。仅2005年上半年,砚山县还通过单位互助、“手拉手”、“一帮一”、“结对子”等形式,为4187名贫困学生减免书杂费29.1175万元,为34513名义务教育阶段中小学生发放免费教材34513套,学杂费共计95.21万元。

### ③寄宿制学校工程建设取得明显成效

在中央精神的指导下,各省都加大了对民族地区寄宿制学校工程的建设。以云南省为例,省委省政府认真贯彻执行中央精神,坚持“两基”重中之重的地位不动摇,实施了“农村中小学危房改造工程”、“农村寄宿制学校建设工程”、“农村中小学现代远程教育工程”、“边境学校建设工程”、邵逸夫先生赠款等一系列重大工程项目。“十五”期间,改造中小学危房337.6141万平方米,新建校舍71.7328万平方米,有力推动了义务教育的普及与巩固。“十五”期间,省政府每年投入720万元,用于补助6万名半寄宿制小学生生活费,每人每年补助120元。到2005年,享受半寄宿制学生补助共有5550所学校,受益学生555000人,补助金额6660万元,半寄宿制学生补助规模不断扩大,“十五”结束时,云南增加寄宿制、半寄宿制学生27万人左右。

截至2006年8月底,中央已下达专项资金90亿元,批复农村寄宿制项目学校7651所,已竣工5143所。其中,西部地区批复项目学校5086所,已竣工3439所,竣工面积723.6万平方米。到2006年底,西部地区农村中小学将新增校舍面积1076万平方米,可满足新增学生195万人、新增寄宿生207万人的就学需求。寄宿制学校工程建设西部地区农村学校面貌发生了根本变化,学校已经成为西部社会主义新农村建设的亮点。

### ④农村义务教育面貌发生了巨大变化

“两免一补”是党中央、国务院着眼于构建社会主义和谐社会作出的重大战略决策。2005年3月5日,温家宝总理在十届全国人大三次会议的《政府工作报告》中指出:要切实将教育放在优先发展的战略地位,重点加强农村义务教育。继续实施西部地区“两基”攻坚计划。从2005年起,免除国家扶贫开发工作592个重点县农村义务教育阶段、3000万贫困家庭中

小学生的书本费、杂费,并补助寄宿学生生活费(“两免一补”);到2007年在全国农村普遍实行这一政策,使贫困家庭的孩子都能上学读书,完成义务教育。从2006年起,国家对西部地区农村义务教育学生全部免除学杂费。2007年秋季起全部免费提供国家课程教科书,近50%的寄宿生享受了家庭经济困难寄宿生生活补助。

云南省委、省政府立了由分管教育的副省长任组长,有关厅局负责人为成员的云南省“两免一补”工作领导小组,制定下发了《云南省农村义务教育阶段“两免一补”工作实施意见》,对全省“两免一补”的实施工作作出了规划。

“从2000年起,云南省政府每年安排1800万元,对8个边境地州、25个边境县(市)、129个边境乡镇的13万名边境各民族小学生实行免除教科书费、文具费和杂费的“三免费”措施。同时,云南省民族事务委员会每年安排255万元边境教育特殊补助费,帮助25个边境县(市)建立特困学生基金。<sup>①</sup>据云南省政府统计,2002年,云南省将“三免费”教育扩大到边境沿线112个乡镇的小学生和53个省定边境扶贫攻坚乡的初中生及7个人口较少少数民族、藏族聚居区的中小學生,“三免费”专项经费增至5167万元,使24万名贫困的中、小学生享受到了“三免费”教育。2000年以来,云南省累计安排资金1131亿元,使边境地区32万名中小學生受益。截至2003年年底,边境地区的辍学率下降了3个百分点。2005年云南省有农村义务教育阶段共有家庭贫困学生373.24万人,占全省基础教育阶段学生总数的59.68%,其中:小学生256.86万人,初中生115.3万人。绝大多数贫困学生主要分布在边疆民族贫困地区。2005年共投入“两免一补”资金46322.55万元,其中:中央资金21780万元(免费教科书资金),省级资金17993.26万元(免杂费资金9703.76万元,生活补助费8289.5万元),州(市)资金5051.89万元,县级资金1471.22万元,其他资金26.18万元。

<sup>①</sup> 李怀宇:《云南边境地区少数民族教育的困惑与反思》,《民族教育研究》2004年第6期,第5页。

补助免费教科书学生 2628249 人,其中:小学 1752862 人,初中 870108 人;免杂费补助学生 2353060 人,其中:小学 1607668 人,初中 740569 人,特教学生 4823 人;寄宿生生活补助学生 1152894 人,其中:小学 821711 人,初中 327959 人,特教学生 3224 人。2005 年,云南省总计 257 万名学生享受免费教科书,235 万名学生享受免杂费,补助寄宿制半寄宿制学生 115 万人,用于“两免一补”经费近 5 亿元。初步建立了“政府主导、对口支援、社会参与、勤工俭学”的贫困学生救助体系。

## (2) 师资队伍不断壮大,教师素质明显提高

民族教育事业的发展速度、规模和教育质量的高低,取决于一支德才兼备的教师队伍。2006 年,教育部、财政部、人事部、中编办启动了“农村义务教育阶段教师特设岗位计划”,招募高校毕业生到西部地区“两基”攻坚县农村学校任教。目前中央已下拨专项资金 2.45 亿元,1.6 万多名大学毕业生充实到西部地区 260 多个县 2850 所农村中小学,创新了农村学校教师队伍补充机制。2006 年,教育部出台了“关于大力推进城镇教师支援农村教育工作的意见”,制定了六项措施来促进优质的教育资源对口,支持落后地区(包括民族地区)的教师培训,加快提高他们的素质,提高了民族地区农村义务教育教师的水平。例如,新疆坚持每年选派 2000 名城镇教师支援农村,目前已有 6000 名城镇教师走上农村学校讲台。宁夏每年公开招聘 1000 名教师到农村学校任教,近些年来,先后派出了 6400 多名支教人员,到宁夏南部山区农村 127 个乡镇农村学校任教。云南省红河州政府拿出 5700 多万元购买教师岗位,5 个“两基”攻坚县补充中小学教师 1160 名。<sup>①</sup>云南省文山州砚山县加强对在职教师的业务培训,分别组织教师履职晋级培训 2858 科次,组织教师参加省、州骨干教师培训 300 名,组织中小学教师参加省、州新教材培训 634 名。砚山县还认真搞好教师资格认定工作,2005 年认定初级中学教师资格 28 人,小学教师资格证 512 人。截至 2005 年,砚

<sup>①</sup> 国务院陈至立在国家西部地区、“两基”攻坚暨农村义务教育经费保障机制改革现场汇报会上的讲话。2006 年 11 月 24 日。

山县普通初中教师学历合格率为 80.01%，小学专任教师 2769 人，学历合格率为 97.8%。<sup>①</sup>

甘肃省自 2004 年起，从省内高等学校、普通中等专业学校、中小学，每年抽调 100 名教师到民族地区支教，民族地区每年选派 100 名教师和行政管理人员到发达地区挂职学习。结合教师资格制度的实施，民族地区各县（市）教育行政部门可在核定的编制内面向社会自主招聘所需教师，鼓励师范类毕业生到民族地区任教。

民族地区认真贯彻执行全国基础教育工作会议精神和国务院的《决定》，在加速民族教育发展的进程中，加强了师资队伍建设，促使民族地区师资队伍的整体素质和教学质量有所提高。近几年来，民族地区实行由教育行政部门负责教师的资格认定、调配和业务培训等工作。“各市县教育主管部门，以及各学校都加大了教师培训的力度，他们通过各种途径，采取各种方式和方法，做好教师的培训工作，其中包括新任教师的培训、教育岗位培训和骨干教师培训，以及跟踪培训和普通话培训等。”<sup>②</sup>海南省白沙县民族中学在县教科局指导下，先后派出部分教师分别到海口、三亚、五指山、文昌、琼海等地学习、取经，将外地的先进教育教学工作经验带回本校。白沙县人民政府为充实和加强中学师资队伍的实力，2003 年正式调入和招聘本科学历的教师 16 人。保亭县每年派出部分校长、教师到海口九小、国科园、海师附中和国兴中学跟班学习。县教科局为使广大教师进一步学习现代教育理论和现代教育手段，提高教学水平，对全体教师进行电脑培训，现已办完 5 期，参培人员达 230 人。琼中县注重教师综合素质的提高，积极开展向优秀教师学习活动，引导教师树立终身从教的理想和信念。与此同时，鼓励教师积极参加自学、在职函授或脱产进修。该县还建立了教研网络，积极开展教研活动。

云南省近年来开展了民族贫困地区中小学教师综合素质培训，20 多万

① 本课题组实地考察获得资料、《砚山县教育局 2005 年工作总结》。

② 琼州大学“海南民族教育探究”课题组：《海南少数民族地区基础教育现状及其发展思路》，《琼州大学学报》2004 年第 2 期，第 37 页。

名中小学教师参加了培训。全省普通小学、普通初中学校教师学历合格率分别提高到 96.38%、95.64%。有 2.2 万名中小学校长经过省、州市、县三级校长培训,持证上岗。这些做法提高了民族地区的教师素质。“目前,民族地区有小学专任教师 16 749 人,比 1949 年增加了 91 倍;有中学专任教师 5953 人,比 1949 年增加了 370 倍;民族地区小学、初中、高中教师学历合格率分别为 97%、89% 和 47%。”<sup>①</sup>

国家在努力进一步提高教师学历合格水平的同时,加强了中小学教师继续教育工作。国家制度在民族地区实施“中小学教师继续教育工程”,以达到 90% 的中小学教师接受一轮培训。

### (3) 采取了一系列特殊政策和措施

民族地区开办寄宿制、半寄宿制民族中小学,解决民族地区人口居住分散,适龄儿童上学难的问题,并实施“三免费”教育,设“边境事业补助费”。

为切实解决落后地区贫困家庭子女上不起学的难题,中国政府又从 2001 年起实施“两免一补”政策,免除这部分学生的书本费、杂费和对寄宿生进行生活补贴。从 2005 年春季起,国家将对 592 个贫困县的约 1400 万名农村义务教育阶段家庭贫困的中小學生,全部免费提供教科书和免收杂费,同时,逐步对寄宿生补助生活费。如今,中西部地区享受免费教科书的农村贫困家庭的中小學生人数达到了 3000 万名。“两免一补”像春风,吹走了贫困家庭父母脸上的阴霾,吹开了贫困家庭孩子的笑脸。

以云南为例,云南省认真贯彻中央精神,2004 年在全国率先实施“三免费”教育,政策覆盖边境沿线 129 个乡镇,7 个人口在 10 万以下特有民族聚居的 23 个乡镇 85 个村委会,以及迪庆藏区 29 个乡镇农村户籍初中、小学生,投入“边境建设事业补助费”由最初的 1800 万元,增加到 7263 万元,受益学生由 13 万人增加到 408626 人。<sup>②</sup> 全省小学生适龄儿童入学率为 96.15%,少数民族学龄儿童入学率为 95.63%,全省 129 个县(市)区已

<sup>①</sup> 甘肃省财政厅课题组:《甘肃省民族地区基础教育发展的财政对策研究》,《经济研究参考》2006 年第 29 期,第 38 页。

<sup>②</sup> 云南教育事业统计快报,2004/2005 学年初。

基本实现“普六”,105个县(市)实现“普九”,其中民族地方县已“普九”的县为64个,占全省“普九”县的60.9%。

#### (4) 中小学信息技术教育建设步伐加快

中央和地方财政投入110亿元资金实施了“农村中小学现代远程教育工程”,覆盖36万所农村中小学,1亿多中小学生共享优质教育资源。例如,云南省建成各类卫星教学收视点15286个、教学光盘播放点13237个、计算机教室999个,全省52%的中小学都能共享国家和省的优质教育教学资源。初步建成了远程教育资源中心、基础教育资源库。逐步建立了以省、州(市)、县(市、区)、乡(镇)和学校电化教育部门为主的教育信息化支撑服务体系。建设计算机教室635间,共配备计算机近2万台,总投入资金16981万元,其中中央资金投入11320万元,省、州(市)投入5661万元。生机比由2004年的68:1增加到现在的55:1。1612005年,砚山县远程技术教育工作得到较快发展,制定出台了《砚山县“现代远程教育”学校评估方案》,筹措资金300多万元,先后建成了3个校园网,3个多媒体报告厅、10个计算机多媒体教室,6个计算机网络教室,培训计算机管理人员200多人次。

#### (5) 素质教育全面推进

在基础教育阶段,全力推进素质教育工程。大力进行课程、教材和考试制度改革,中小学生的文明和道德水准有了明显提高。实施素质教育的社会氛围初步形成,中小学生的综合素质及创新精神、实践动手能力的培养受到重视,涌现出一大批具有良好示范作用的先进典型。

#### (6) 女童入学难问题得到进一步解决

中国政府高度关注女童入学问题,各级政府对贫困地区、民族地区制定了专门政策措施,保障女童接受义务教育的权利。根据《中华人民共和国义务教育法》有关规定,国家出台了《关于进一步加强贫困地区、民族地区女童教育工作的十条意见》,并把女童教育纳入西部地区“普九”验收的指标体系,指导各地开展女童教育工作,统筹协调教育行政、科研、有关社会团体等开展女童教育研究,充分利用联合国儿童基金会等国际组织的资金、理

念,加强对女童教育的社会动员。使女童小学入学率大为提高,据《中国全民教育国家报告》显示,2004年,女童小学入学率为98.93%。不过,在少数民族地区,女童的入学率仍然相对低于全国水平。据报导2002年四川省凉山彝族自治州全州少数民族学龄儿童入学率85.01%,彝族学龄女童入学率为74.38%。全州民族初中学龄少年入学率22.32%,其中学龄女少年为20.15%,彝族初中学龄女少年入学率为16.53%。<sup>①</sup>

### (7) 中小学布局结构调整成效显著

以云南省为例,2005年,云南省省普通中学2257所,比上年减少23所,其中普通高中443所,比上年增加14所;普通初中1814所,比上年减少37所,普通中学校均规模为1058人。职业初中16所,比上年增加3所,校均规模为1255人(含职业高中学校举办的职业初中班);普通小学18747所,比上年减少1005所,其中,完全小学14641所,比上年减少146所,教学点17200个,比上年减少782个,教学点中一点一教师的12364个,比上年增加186个,小学校均规模为235人。布局结构调整取得了明显成效。

## (三) 民族地区基础教育存在的困难和问题

### 1. 义务教育尚未完全普及

“全面完成”“两基”攻坚目标的任务依然十分艰巨。到2006年为止,西部地区还有12个省、自治区、直辖市未通过“两基”验收;到年底还不能实现“两基”的县预计有近100个。有的地方辍学率尚未解决好,全国范围内义务教育阶段辍学率不断下降,但据调查表明,2005年初中生辍学率超过3%的县全部集中在中、西部地区,还有10%的学校辍学率高于7%,有的甚至达到10%以上。辍学的主要原因是学习困难和厌学。这说明必须

<sup>①</sup> 刘艳,王德清:《少数民族地区基础教育发展的问题及对策思考》,《阿坝师范高等专科学校学报》2006年3月,第99页。

加快教育改革,提高教育质量。要让孩子们进得来,学得好,留得住,让国家的投入真正发挥效益。<sup>①</sup>

“云南省 2005 年少数民族儿童入学率 96.4%;初中生升入高中、中专的升学率低,只有 48.74%。”<sup>②</sup>虽然云南初中辍学率低于全国民族地区平均水平,但与东部地区比,还是较高。适龄儿童还有 3.6% 未能入学。

## 2. 教育投资严重不足

### (1) 研究教育投资结构的意义

教育投资是教育发展的物质基础,教育投资的数量及其增长速度决定着教育事业发展的规模、程度和质量。教育投资在国民经济指标中所占的比例增长速度及其在各地各级、各类学校之间的合理分配是实现教育资源优化配置的主要途径。对教育投资结构进行比较分析,可以发现一定时期教育资源配置中存在的主要问题,提出相应的政策建议,对改善教育投资结构,提高教育质量具有十分重要意义。

### (2) 我国教育经费严重不足的表现

公共教育经费占国民生产总值比重,世界平均为 5.2%,发达国家为 5.3%。发展中国家为 4.6%。<sup>③</sup>我国在 4% 以下。见表 22:

表 22 中国公共教育经费占国民生产总值比例表

单位:亿元

年份 项目	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005
全国国内生产总值	57277	68594	74772	79553	81911	89404	95933	105172.3	159878	183084.8
财政性教育经费占国内生产总值比例%	2.46	2.44	2.49	2.55	2.79	2.87	3.19	3.3	2.79	2.82

资料来源:1. 1996~2002 年《全国教育经费执行情况统计公告》。

① 国务院委员陈至立在国家西部地区“两基”攻坚暨农村义务教育经费保障机制改革现场汇报会上讲话(2006 年 11 月 24 日),中国教育网 2007 年。

② 《中国民族年鉴》《云南年鉴》条目 2006,中国年鉴出版社。

③ 上海财经大学公共政策研究中心:《2000 中国财政发展报告》,上海财经大学出版社 2000 年版。

2. 2004 年数据来自中国教育年鉴,2005 年出版。

3. 2005 年数据来自全国教育经费执行情况统计公告。

从上表显示说明,自《中国教育改革和发展纲要》颁布后,自 1995 年至 2002 年中国公共教育经费是上升趋势,2004 年又呈现下降,2005 年国家财政性教育经费占国内生产总值比例为 2.82,比上年的 2.79 增加了 0.03 个百分点,但是其比例都在 4% 以下,没有达到世界平均水平。

尤其是 1997 年以后,我国财政预算内义务教育的经费占财政教育投入总量的比例呈下降之势,2000 年相对于 1997 年下降了 2.04 个百分点,见下表。

表 23 全国义务教育经费占财政教育投入比例

项目 \ 年限	1997	1998	1999	2000	2001
全国财政收入(亿元)	8842	9853	11444	13395	16386
义务教育财预算内教育经费总量(亿元)	734	829	947	1085	1379
预算内义务教育经费占教育经费总量比例(%)	54.06	52.95	52.15	52.02	53.40

资料来源:1996~2001 年《全国教育经费执行情况统计年鉴》。

作为公共产品的义务教育,其经费的全部或大部本应由政府承担,但事实上我国义务教育经费总量中财政预算拨款却一直维持在 50% 左右,另一半则需要通过捐资、集资、教育费附加和学杂费等形式由受教育者直接或间接负担,然而民族地区多为贫困地区,近年来国家和有关地方加大了对民族教育的投入,但民族地区教育经费仍然缺口大。以 2003 年,云南省某些少数民族自治县财政收支情况看,教育经费缺口大。见表 24。

表 24 2003 年云南少数民族自治县财政收支情况

单位:万元

县名	教育事业费	教育总支出	经费缺口	教育占财政收入百分比
云南双江拉祜族佤族自治县	3373	13104	8660	75.9%
云南布郎族傣族自治县	3785	14545	10805	92.4%

资料来源:双江沧源两县教育志和两县 2003 年统计资料。

据 2006 年我们调查组调查,云南省 129 个县(市、区)中,102 个财政不能自给的县基本上是民族自治的地方,这些县要吃财政补贴,25 个边境县支出都超过收入的 1 倍以上。边境地区和民族贫困地区,全省 73 个国家扶贫攻坚重点县中,有 51 个在民族自治地方,27 个在边境一线,全省 506 个扶贫攻坚重点乡中,有 386 个是民族乡或民族聚居乡。这些地方财政十分困难,基础教育投入与需求的矛盾十分突出,教育欠债多。这些地方又是山高箐深,居住分散,偏僻边远,交通不便,学校点多面广,教育成本高,教育经费严重不足的地方。调查组到了砚山县,了解到有的乡财政收入一年不到 2000 元。

### (3) 教育经费投入不足的后果

1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》规定:今后将“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,到本世纪末达到 4%”。1995 年颁布的《教育法》第五十五条规定:“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”然而事实上,国家的上述承诺并未如期兑现,教育经费依然不足。况且政府对教育的投资偏重于非义务教育,而忽视了中小学的教育投资,造成基础教育经费短缺。教育经费短缺的后果是:

第一,教师工资被拖欠,民办教师待遇低。

据教育部不完全统计,截至 2000 年 4 月,全国 22 个省、自治区和直辖市仅拖欠教师工资总额就达到 76.68 亿元。

调查组所到的砚山县了解到有的民办教师平均月工资只 130 元左右,代课教师还得不到培训、进修的机会。

第二,办学条件差。

由于经费不足,学校危房改造,新建校舍、添置图书、设备,改善基础设施和办学条件困难重重。

以调查组所到的文山州为例,全州共有各级各类学校校舍建筑面积为 3363758 平方米,危房面积 309816 平方米,危房率 9.36%,农村边远山区危

房率更高。

调查组走访了建水县、砚山县、蒙自县 10 余个乡镇,20 多所中小学进行调查。调查结果显示,在被调查的学校中只有 23.8% 的学校有图书馆,而且所谓的图书馆多是一个图书有限的资料室。98% 的学校有操场,但只有 38% 的操场有跑道,操场体育锻炼的设施也很不齐全,甚至可以说短缺。教学设施、实验器材很少。有的学校没有计算机,为此,有的学生把计算器误认为就是计算机。教学基础设施落后,一些边远地区的校舍极其简陋。

第三,学校数量设置有限,尤其寄宿制学校数量更少,平均学生校舍标准面积达不到国家规定要求。

民族地方居住分散,要求寄宿制学校数量大而实际数量少,而且其条件差,建设起点低,居住在边远地区的少数民族,由于孩子们上学要走十几、二十里路,交通不便,有很大一部分儿童青少年无法受到基础教育。

第四,教育行政开支短缺。

学校的行政经费少,收支不平衡,不能维持最低的运转。为此,学校处处注意节约开支,像教室的照明学校也只得用度数小且数量少的灯泡,因而教室的亮度很低,光线不好。调查组了解到有的学校行政办公费几乎为零,就连教学最起码的备课本、粉笔、墨水等都得通过收取学杂费的方式来解决。

第五,沉重的债务难以偿还。

前几年实施“两基达标”采取借款建校,打算达标后,再进行集资偿还债务。由于税费改革、教育附加和集资被取消,加之县乡财政在税改后更加困难,许多债务沉淀下来无法清偿。

#### (4) 义务教育经费短缺形成的因素

① 贫困是民族地区义务教育经费短缺的根本原因

首先从国内生产总值 GDP 和人均 GDP 低说明民族地区的经济贫困。

由于自然条件和历史因素,民族地区的经济长期落后,造成经济贫困。这从国内生产总值 GDP 和人均 GDP 得以说明。改革开放以来,我国东部地区依靠自身优势获得了较快的发展,但广大民族地区由于地处偏远,自然条

件恶劣,经济和社会发展相对落后。全国 348 个少数民族自治县中有 257 个为国家级贫困县,其贫困县比例高达 73.85%,超过全国平均数。民族地区经济发展相对滞后。

从西部民族地区国民经济生产总值低于以汉族为主的东部地区得以说明。以 2004 年中国各省(31 个)GDP 排名的情况来看,西部民族地区除四川省 GDP 排名居上游,排名列全国第 9 位,云南省居中下游,排名为第 19 位,而其他民族地区 GDP 排名均为后位,如内蒙古、重庆、新疆、贵州、甘肃、青海、宁夏、西藏等排名分别是第 23、24、25、26、27、29、30、31。见表 25。

表 25 2004 年中国各省(31 个)GDP 排名(香港、澳门、台湾除外)

名次	名称	GDP 总量 (RMB)	比上年增长 %	常住人口 (万人)	人均 GDP (RMB)	排名
1	广东	16040 亿元	14.2%	8303.21	19318	6
2	山东	15490.7 亿元	15.3%	9146.1	16937	8
3	江苏	超过 15000 亿元	14% 以上	7432.5	超 20182	5
4	浙江	11243 亿元	14.3%	4719.57	23822	4
5	河北	8836.9 亿元	12.9%	6873.6	12857	11
6	河南	8815.09 亿元	13.7%	9667	9120	18
7	上海	7450.27 亿元	13.6%	1752	42525	1
8	辽宁	6872.65 亿元	12.8%	4305	15964	9
9	四川	6556 亿元	12.7%	8800	7450	26
10	湖北	6320 亿元	11.5%	6027.82	10485	15
11	福建	6053 亿元	12.1%	3511	17241	7
12	湖南	5612.26 亿元	12.0%	6440.07	8715	21
13	黑龙江	5303 亿元	11.7%	3840	13810	10
14	安徽	4812.7 亿元	12.5%	6228	7728	25
15	北京	4283.3 亿元	13.2%	1492.7	28609	2
16	江西	3500 亿元	13.2%	4343.12	8059	22
17	广西	3320.10 亿元	11.8%	4936	6727	29
18	山西	3042.4 亿元	14.1%	3376.04	9012	19

19	云 南	2959.48 亿元	11.5%	4375.6	6764	28
20	吉 林	2958.21 亿元	12.2%	2766.6	10693	14
21	天 津	2931.88 亿元	15.7%	1057.2	27733	3
22	陕 西	2883.5 亿元	12.9%	3605	7999	23
23	内 蒙 古	2700 亿元	20.0%	2435.7	11086	13
24	重 庆	2650 亿元	12.0%	2770.98	9564	17
25	新 疆	2203 亿元	11.4%	1933.95	11392	12
26	贵 州	1591.9 亿元	11.4%	3869.66	4114	31
27	甘 肃	1540 亿元	11%	2603.34	5916	30
28	海 南	790.12 亿元	10.4%	813.6	9712	16
29	青 海	465.73 亿元	12.3%	533.8	8725	20
30	宁 夏	460.3 亿元	11.%	580.3	7933	24
31	西 藏	200 亿元	33.3%	276.17	7242	27

资料来源: <http://skyseas.bokee.com/2086331.html>.

另从人均 GDP 总值看,北京最高,其次是天津,再次为浙江,其总值分别为 44969 元、35457 元、27552 元。江苏也不低,排列第 4 位,其总值为 24515 元。然而,民族地区人均 GDP 总值高的前三位的内蒙、新疆、重庆总值都在 20000 元以下,分别为 16026 元、13030 元、10978 元,其他民族地区多在 10000 元以下,而贵州最低只 4957 元。见表 26。

表 26 各省区市 2005 年地区生产总值(GDP)汇总

名 称	地区生产总值(亿元)	GDP 增速(%)	人均 GDP(元)
全 国	182321	9.9	-
广 东	21701	12.5	-
山 东	18468	15.2	20044
江 苏	18272	14.5	24515
浙 江	13365	12.4	27552
河 南	10535	14.1	11236
河 北	10116	13.4	14814

上海	9143	11.1	-
辽宁	8005	12.3	18965
四川	7385	12.6	-
北京	6814	11.1	44969
福建	6560	11.3	18621
湖北	6484	11.4	-
湖南	6473	11.6	10366
黑龙江	5510	11.6	14430
安徽	5375	11.8	8597
山西	4121	12.5	12320
广西	4063	12.7	8762
江西	4056	12.8	9439
内蒙古	3822	21.6	16026
陕西	3674	12.6	9844
天津	3663	14.5	35457
吉林	3614	12.0	-
云南	3472	9.0	7833
重庆	3069	11.5	10978
新疆	2609	10.9	13030
贵州	1942	11.5	4957
甘肃	1928	11.7	7341
海南	903	10.1	10980
宁夏	599	10.3	1242 美元
青海	543	12.2	10043
西藏	250	12.2	9.98

资料来源:中国统计信息网。

再从2006年全国各省市人均GDP排名来看,民族地区除内蒙、新疆分别居第13和第17位外,其余民族地区排名都在22位以后,见表27。

表 27 2006 年全国各省市人均 GDP 排名(包括港澳台)

排名	名称	地区人均生产总值(按常住人口计算,单位/美元)
1	澳 门	27300 美元
2	香 港	27100 美元
3	台 湾	15600 美元
4	上 海	7330 美元
5	北 京	6410 美元
6	天 津	5340 美元
7	浙 江	4080 美元
8	江 苏	3710 美元
9	广 东	3630 美元
10	山 东	3040 美元
11	辽 宁	2830 美元
12	福 建	2740 美元
13	内 蒙 古	2590 美元
14	河 北	2190 美元
15	黑 龙 江	2100 美元
16	吉 林	2020 美元
17	新 疆	1890 美元
18	山 西	1820 美元
19	河 南	1720 美元
20	湖 北	1700 美元
21	海 南	1640 美元
22	重 庆	1610 美元
23	湖 南	1530 美元
24	青 海	1519 美元
25	宁 夏	1517 美元
26	陕 西	1516 美元
27	江 西	1380 美元
28	四 川	1370 美元
29	西 藏	1360 美元
30	广 西	1330 美元
31	安 徽	1300 美元
32	云 南	1160 美元
33	甘 肃	1130 美元
34	贵 州	740 美元

从表 25、表 26、表 27 中国各省(31 个)GDP 排名情况看民族地区多居后位,少数在中位,说明民族地区经济发展滞后。

其次,民族地区贫困生多,也说明了贫困。

民族地区的山区、牧区、边境地区,共有 315 万寄宿制学生中有 1/3 为贫困生。

2006 年 8 月,调查组设问卷调查,调查学生的家长年总收入、工作状况、人口状况、适龄入学人口数。通过调查,了解到建水县、文山州学生家长文化程度低,多在家务农,收入低,家庭年收入 2000 元的占 50%。支付不了子女上学所需要的费用,尤其是子女多的家庭,因资金有限只能让一个子女上学,其他没有入学的子女便成为文盲。适龄子女辍学原因也是因为经济因素。现将调查情况结果统计分述于下。

具体调研结果统计及分析:

首先看被调查家长的基本情况。

\* 这次被调查的学生家长的所在地区,建水 59 人,占被调查总人数 70.2%,蒙自 23 人,占被调查总人数的 27.4%,文山州一人,占被调查总人数 1.2%

\* 其中汉族占 44.6%,少数民族占 54.8%

\* 男性家长占 66.3%,女性家长占 33.7%

\* 家长年龄

\* 家长的文化程度大专以上的只占总被调查人数的 3.8%,高中学历占总被调查人数的 5.1%,初中学历占总被调查人数的 20.5%,小学学历占总被调查人数的 56.4%,文盲占总被调查人数的 14.1%。

本次调查的对象大多数为建水、蒙自、文山州的少数民族家长,其中被访者以男性居多,家长年龄以 31~42 岁这个年龄段为主。从以上调查数据可以看出,这些少数民族地区文化程度处于一个较低的水平,初中以及小学学历的家长占绝大多数,高中以上学历的家长只占总被调查人数的 8.9%,极少有人接受过高等教育。而家长的受教育程度与他们对子女的求学态度有着必然的联系。

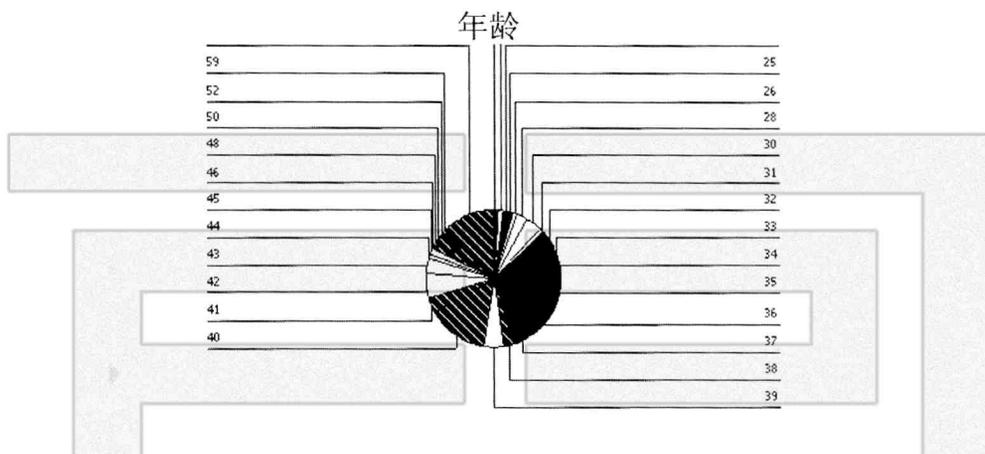


图 5

其次看被调查这的家庭人口情况。

\* 家庭人口数如下图所示：

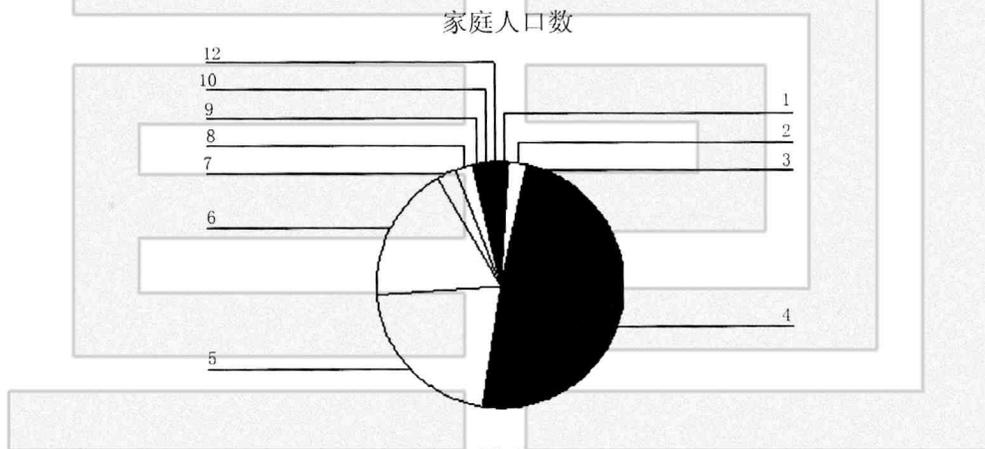


图 6

\* 子女人数如图 7 所示

从以上两图可以看出,这些地区的家庭人口数为 4~6 人的占绝大多数,占总数的 83.3%,儿子女人数为 1~2 人也占到了总被调查 85.4%。

\* 分析过家庭的总体情况,再来看被调查地区的家庭中子女入学情

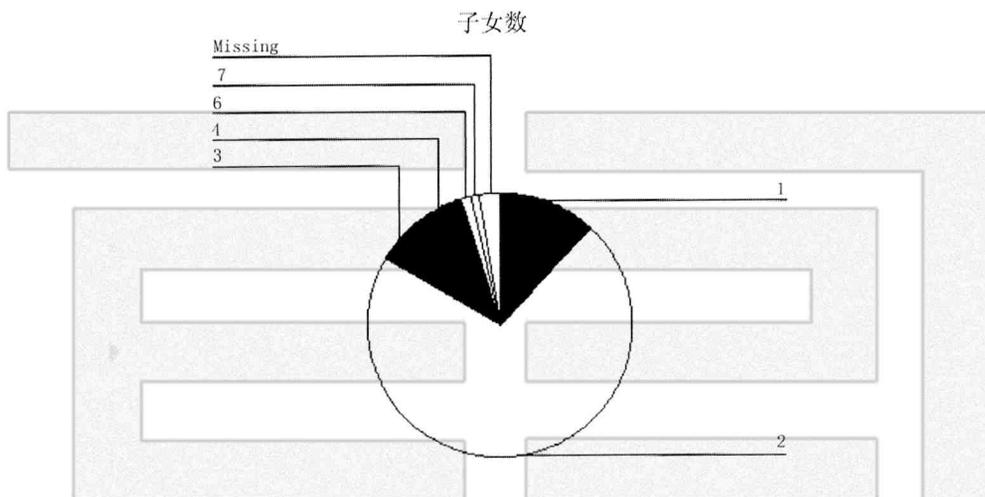


图 7

况,可以从以下两个图体现出来

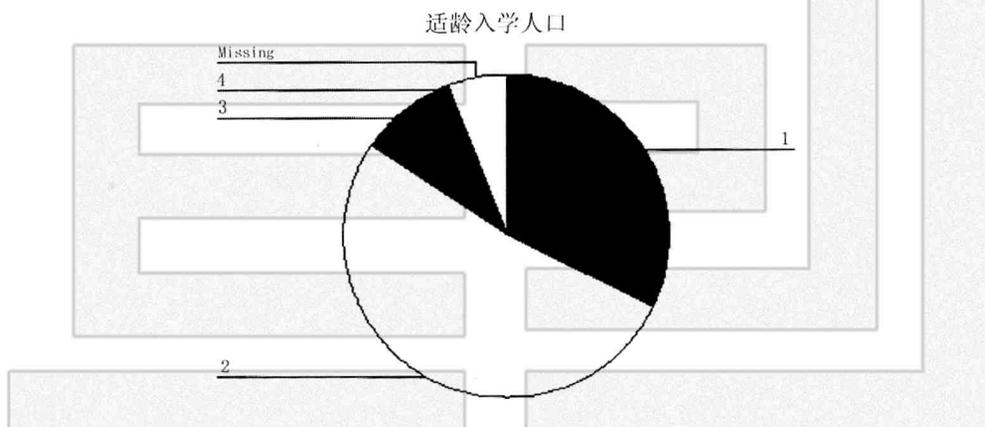


图 8

除去图 8 的缺失(missing system)部分,家中有一个适龄入学人口的占总调查数的 34.2%,两个适龄入学人口占总被调查数的 55.7%,三人占总调查数的 7.6%,四人占总调查数的 2.5%。

从图 9 中我们则可以得出被调查地区家庭中实际入学人口,实际入学

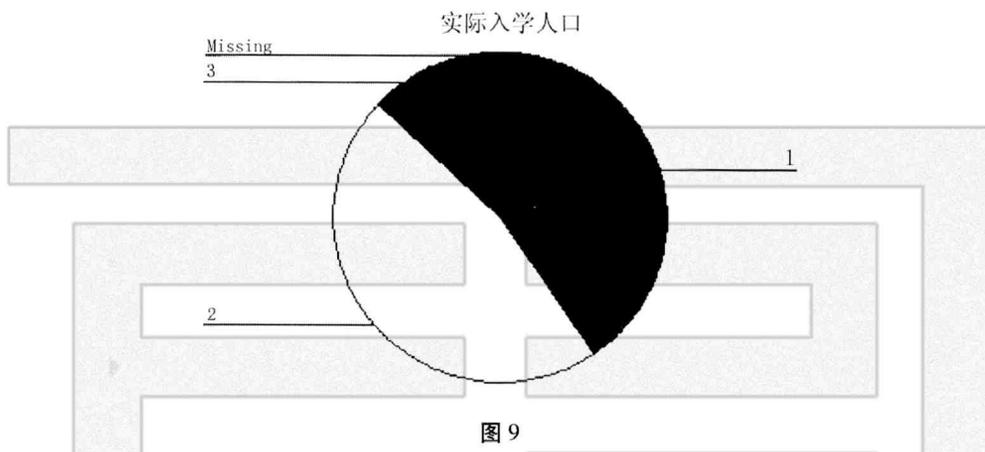


图9

人口为一人的占总数的43.6%，实际入学人口为二人的占总数的50%，实际入学人口为三人的占总数的7.4%。比较两图8与图9中的数据，适龄入学人口的占总调查数的34.2%，实际入学人口为一人的占总数的43.6%，适龄入学人口为二人的为55.7%，但实际入学人口为二人的只占50%，通过比较这两个数据，证明在被调查地区，有相当一部分的适龄入学人口无法接受教育，家中有两个适龄入学人口的家庭有很大一部分只能让其中一个孩子入学。而在调查过程中，通过对各个家庭的访问，通常影响适龄儿童无法接受教育的原因有以下几点：经济困难，自己不想上，觉得读书无用，以及其他原因。其中由于经济困难辍学的人数占被调查人数的65.6%，自己不想上的人数占被调查人数的21.9%，觉得读书无用的占被调查人数的3.1%，其他占9.4%，从以上这几个数据来看，被调查地区的人大部分还是了解到读书的用处，但是绝大部分的适龄人口还是因为家庭的经济问题而选择不接受教育或者是辍学，再加上被调查少数民族地区地处云南的偏远地区，适龄人口的接受教育愿望不是很强烈，所以有21.9%的人自己不想上学。

最后，再从学生家长职业加以说明。

经济因素是制约被调查少数民族地区子女接受教育的主要因素，下面的几项调查就是针对这些少数民族地区家庭经济情况进行的问卷调查。家

长的工作状况如下图所示：

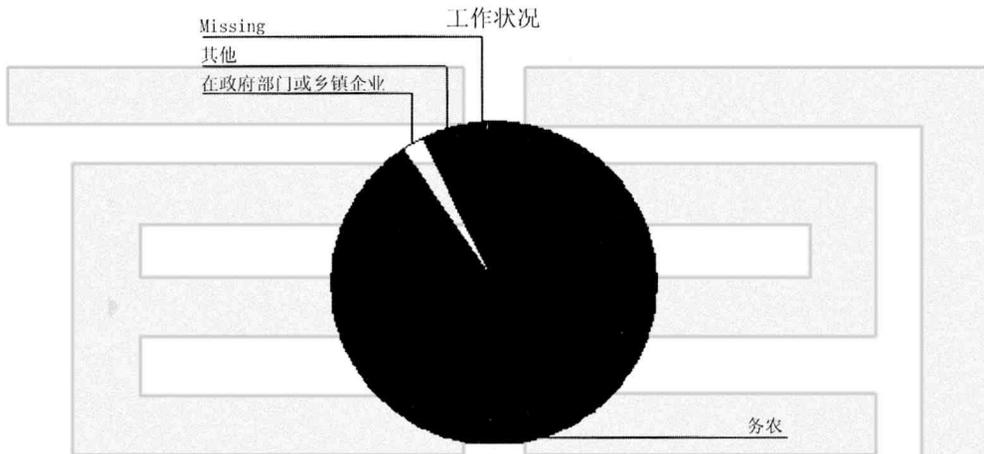


图 10

务农的家长人口数占总数的 92.7%，在政府部门或者乡镇企业工作的占 2.4%，其他占 4.9%。下面再看这些家庭的收入来源，其中来自于工资/劳动收入的占总被调查人数的 91.5%，子女资助占 1.2%，其他占 1.2%。

从这两项调查我们可以看出务农的家长人数占绝大多数，家庭的主要收入来源也是靠家长务农所取得的收入，而从上一项分析我们得出了大多数适龄子女的辍学原因是因为经济因素，所以可以说明这些被调查地区的家长在务农的工作中不能支付子女上学所需要的各项费用。通过下图再来看这些被调查家庭中的年总收入。

家庭年收入 2000 元以下的占了被调查人数的 50%，6000 元以下的占了 77.8%，所以说被调查家庭的年收入平均水平是很低的，结合我们对于这些家庭的调查，得出了每个家庭的年教育费用支出见表 28。

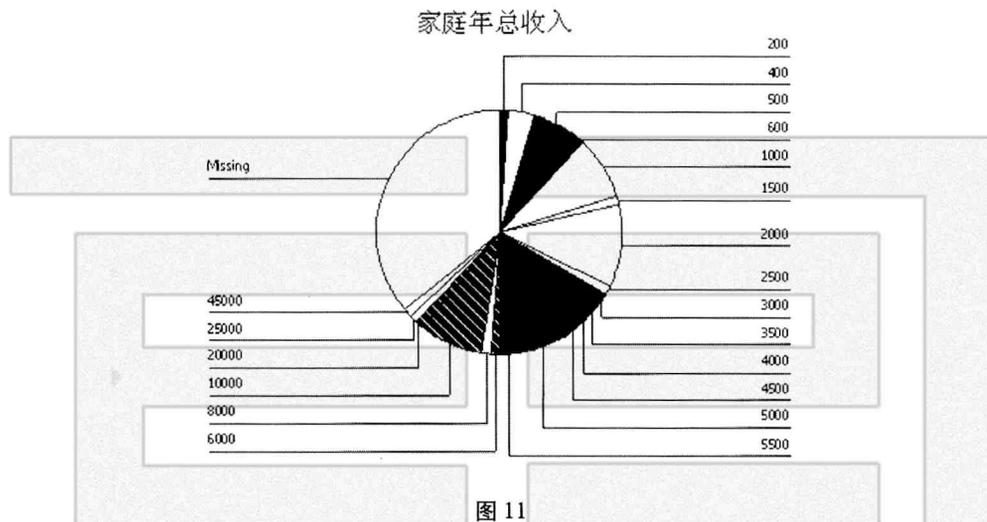


表 28

	频数 Frequency	百分比 Percent	有效百分比 Valid Percent	增长百分比 Cumulative Percent	
Valid	30.00	1	1.2	1.4	1.4
	55.00	1	1.2	1.4	2.9
	70.00	1	1.2	1.4	4.3
	100.00	3	3.6	4.3	8.6
	140.00	2	2.4	2.9	11.4
	200.00	4	4.8	5.7	17.1
	250.00	1	1.2	1.4	18.6
	280.00	1	1.2	1.4	20.0
	300.00	7	8.3	10.0	30.0
	400.00	1	1.2	1.4	31.4
	450.00	2	2.4	2.9	34.3
	500.00	7	8.3	10.0	44.3
	550.00	1	1.2	1.4	45.7
	600.00	4	4.8	5.7	51.4
	650.00	1	1.2	1.4	52.9

	700.00	4	4.8	5.7	58.6
	750.00	1	1.2	1.4	60.0
	800.00	1	1.2	1.4	61.4
	900.00	1	1.2	1.4	62.9
	1000.00	7	8.3	10.0	72.9
	1200.00	1	1.2	1.4	74.3
	1300.00	2	2.4	2.9	77.1
	1600.00	1	1.2	1.4	78.6
	1900.00	1	1.2	1.4	80.0
	2000.00	4	4.8	5.7	85.7
	2800.00	1	1.2	1.4	87.1
	3000.00	3	3.6	4.3	91.4
	4000.00	1	1.2	1.4	92.9
	6000.00	1	1.2	1.4	94.3
	7000.00	1	1.2	1.4	95.7
	8000.00	1	1.2	1.4	97.1
	20000.00	1	1.2	1.4	98.6
	20500.00	1	1.2	1.4	100.0
	Total	70	83.3	100.0	
	Missing	System	14	16.7	
	Total		84	100.0	

其中学杂费占教育费用支出的9.5%，书本费占59.5%，其他费用占2.7%。年教育费用支出在600元以下的家庭占了被调查家庭数量的51.4%，支出为1000元的家庭占了10%，这些数据对比被调查家庭的年总收入，占了这些家庭收入的很大比重，所以说教育费用高，家庭收入低，两者的比例不合理，是造成适龄子女无法接受教育的主要因素。在调查中发现，有能力支付教育费用的家庭占21.8%，勉强支付的占43.6%，无力支付的占33.3%。然而，有时享受过或从没享受过减免学费等优惠政策的占被调查家长人数的71.4%。这一些的问题又导致了家长如果想要自己的子女

接受教育,就必须要想方设法的增加收入。被调查的少数民族地区的家庭面为此选择了多种方式来让自己的子女能够接受教育,其中打工是最常用的解决方式。选择打工来应对无力支付的教育费用的家长占 48.8%, 21.4%的家庭中有外出打工人员。但是由于他们的受教育水平低,再加上 86.8%的家长没有或者基本上没有机会接受技能培训,所以导致他们的生产方式单调,无法提高收入。

经济贫困导致知识贫困和人力贫困。目前西部地区的各类教育水平明显低于全国平均水平。有关资料显示,西部地区人均受教育年限仅有 6.7 年,比全国平均水平低 1.3 年。“两基”人口覆盖率比全国平均水平低 14 个百分点。15 岁以上文盲半文盲人口占总人口的比重比全国平均高 23 个百分点。全国城乡受教育年限差距超过 3.5 年的省份均集中在西部地区,其中青海、甘肃超过 4 年。

少数民族地区升学率低,辍学率高。少数民族学生起点低,越往上一级学校,在校生比例越少,能进入高校学习的少数民族学生就更少。少数民族文化素质提高缓慢,培养高水平的民族干部极其困难,严重制约了民族地区的现代化建设。

### ②体制弊端是民族地区基础教育经费短缺的关键

我国农村义务教育阶段的管理体制是 20 世纪 80 年代中后期提出的“政府统筹,地方负责,分级办学,分级管理”的管理体制。在税费改革前,我国农村义务教育经费投入中,78%由乡镇负担,9%由县财政负担,中央仅仅负担 2%。2001 年国家颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,实行“分级管理,以县为主”的体制,义务教育财政分担主体由乡镇转向县级行政单位。但即使如此,义务教育财政分担主体重心仍然过低,全国相当一部分以农业为主的县缺乏足够的财政收入来源,财政不能自给。而地处边远、偏僻、自然地理环境恶劣区域的贫困县财政更为困难。民族地区这种情况极为普遍。因此,只有提高基础教育财政分担主体重心,使中央和省级政府成为基础教育财政分担的主体,才是解决民族地区基础教育经费短缺的根本之道。

### ③ 税费改革是制约民族地区基础教育经费短缺的新问题

2000年,在农村实施了农业税费体制改革,这一改革的标志是义务教育由村办、旗办、农牧民办转为各级政府办。

2001年国务院确立了“在国务院领导下,地方政府负责、分级管理、以县为主”的农村义务教育管理体制。农村税费改革后,农村义务教育经费投入体制发生了变革。实施税费改革后对农村义务教育经费投入的影响有:(1)造成经费缺口大;(2)地方财政对农村义务教育的供给有限;(3)农村义务教育经费管理体制亟待改革。农村税费改革以后,农村义务教育经费投入的一个最大变化就是取消农村教育费附加和农村教育集资,农村义务教育的投资改革由国家财政来负担,而国家未采取措施确保教育经费得到补充。改革以前,“农村教育经费投入主要来源于乡镇两级,即教育附加、教育集资、财政拨款(乡级财政),实际上是农村义务教育的重要经费渠道”,而农村税费改革取消了《义务教育法》和《教育法》规定的农村教育费附加和教育集资两项政策,从而使民族地区基础教育教育经费短缺更加严重。有学者对税费改革前后农村义务教育资金进行了比较,“从1995年到1999年的5年间,全国义务教育总投入6944亿元,其中各级政府投入3713亿元(不含财政一般性转移支付数额),教育附加费965亿元,农村捐款、集资经费596亿元,杂费1039亿元。由此可见,在义务教育总投入中,有近一半是由农民承担的,农村教育费附加和农民捐资,对保障农村义务教育正常运转和改造农村中小学危房、保障最基本的办学条件发挥了重要作用。……从税费改革的试点省安徽的情况看,税费改革前的1994~1998年,安徽省农村教育费附加和集资平均每年约11亿元。税费改革后的2000年,农村义务教育财政预算内投资仅有2.65亿元,上年尾欠的教育费附加收入0.54亿元,捐、集资收入0.49亿元,与11亿元的需求相差7.32亿元。”<sup>①</sup>民族地区由于财政更加困难,教育经费中对教育费附加和教育集资的依赖更

<sup>①</sup> 刘晶、葛颜祥、耿春燕、王爱丽:《税费改革后农村义务教育投入机制的思考》,《新疆农垦经济》2004年第2期,第50~51页。

大。可见,由于税费改革取消了教育费附加和教育集资这两项政策,使得目前本已严重不足的民族地区基础教育教育经费更加雪上加霜,给民族地区基础教育的发展和学校的正常运转带来了重重困难。

#### ④经费分配不公是民族地区基础教育经费短缺的一大原因

教育投入存在着明显的“重高(高等教育)轻小”的倾向,义务教育与非义务教育投入倒挂现象严重。北京师范大学王善迈教授主持的《中国义务教育财政不平衡与建立规范的政府间义务教育财政转移支付研究》课题认为,义务教育属于公共服务,应当主要由政府投入,而我国的义务教育经费中,政府财政预算内拨款所占比重维持在50%~60%之间,剩余的40%~50%的经费是通过捐赠、集资、摊派、教育附加和学杂费等形式,由农民,企业和受教育者家庭负担。<sup>①</sup>相比之下,对于非义务教育的高等教育,政府却负担了70%以上的经费。政府过于偏重高等教育而忽视中小学教育,显然违背了义务教育与非义务教育的原则,成为基础教育经费短缺的一大原因。

单就基础教育而言,基础教育(尤其是其中的义务教育)是人的基本教育权利,是“为每一个人提供自由塑造自己的生活和参与社会发展的手段”。<sup>②</sup>然而,作为一项基本教育权利,其经费分配在东西部之间却存在极大的差距。从义务教育生均教育经费来看,西部民族地区与中部、东部地区相比差距惊人。2001年,全国平均小学和初中学生公用经费人均支出分别为218、403元,西部的西藏、贵州、宁夏、青海、甘肃、云南、广西、新疆小学学生公用经费人均支出不足全国平均水平,其中贵州仅为76元。初中学生公用经费人均支出中,西藏、贵州、青海、甘肃、云南、广西、新疆达不到全国平均水平,其中贵州为最低,仅为196元。贵州的小学和初中学生公用经费人均支出仅相当于发达地区(上海、北京等)的10%左右。义务教育阶段生均教育经费支出严重偏低的现实,严重影响了西部民族地区义务教育的普及与巩固。近些年来,随着“国家贫困地区义务教育工程”等的实施,西部地

① 张志勇:《关于我国教育发展战略调整的若干问题》,《教育研究》2001年第11期,第29页

② 国际21世纪教育委员会报告:《教育——财富蕴藏其中》,教育科学出版社1996年版,第110页。

区尤其是民族地区的义务教育发展经费不足的问题有了一定的改善,但毕竟是杯水车薪,西部民族地区义务教育经费的缺口依然很大。

### 3. 教师队伍数量不足,整体素质有待提高

民族地区师资队伍整体水平有待进一步提高,既反映在数量上,又体现在质量上,而且教师队伍不稳定,从以下几点说明。

(1)2003年西北五省和东部五省区普通中小学专任教工数占全国比重来看,西北五省的比重低,说明教师数量少于东部五省区,见下表。

表 29 2003年东部五省区与西北五省区普通中小学专任教工数占全国的比重情况

单位:%

地区		中 学			小 学		
		合计	城市	农村	合计	城市	农村
东部五省区	北 京	3.70	3.17	0.53	3.42	2.91	0.51
	上 海	3.60	3.51	0.09	2.73	2.56	0.17
	浙 江	5.15	4.15	1.00	3.87	3.03	0.84
	江 苏	7.40	3.24	4.16	8.37	4.89	3.48
	广 东	11.11	5.11	6.00	13.05	6.63	6.42
	平均	6.21	3.84	2.37	6.28	4.00	2.28
西北五省区	陕 西	5.74	3.31	2.43	6.23	3.72	2.51
	甘 肃	3.91	1.58	2.33	4.26	1.55	2.71
	青 海	0.83	0.37	0.36	0.86	0.38	0.48
	宁 夏	0.95	0.39	0.56	1.06	0.38	0.68
	新疆	4.25	2.01	2.24	4.36	2.12	2.44
平均	3.11	1.53	1.58	3.39	1.63	1.76	

#### (2) 民族地区师资不足。

民族地区师资不足表现在民办教师多,仍有“一师一校”教学点。

以云南省蒙自县为例。2006年8月,我们调研组走进了云南省红河州

蒙自县,了解到2006年全县有普通小学223个校点,其中学校有116所(完小109所),教学点有107个,这些教学点中有83个点是“一师一校”的点。

蒙自县鸣鹭镇有完小点9所,然而还有“一师一校”的点8所,这说明教师编制严重不足,民族地区学校师资还没有保证有足够的数量。

以教学条件较好的蒙自三中说,2005年在校学生1892人,32个教学班,有高级教师29人,一级教师68人,师生比为1:19.42。依2003年7月四川省编委下发的《关于核定中、小学教职工编制的通知》,核定凉山州高中、初中、小学教职工编制标准分别为1:14.3、1:17.2、1:22.4。依上述编制标准高中初中平均师生比为1:15.75。而蒙自三中的高、初中的师生比为1:19.42,就较高了。

我们调研组所到的砚山县,2006年有小学288所,其中完小214所,初小校点74所,另有教学点187个,其中一师一校教学点137个。初中师生比为1:21还多一些,教师缺编126人。2007年全县各级各类学校310所,在校生94370人,专任教师4745人,还有代课教师514人。

四川省昭觉县庆恒乡,全乡小学老师共有39人,其中公办老师只有9人,仅占教师数量的23%、代课老师30人,占教师数量的77%。<sup>①</sup>

### (3) 教师学历合格率仍有差距

民族地区教师经过学历补偿教育后,学历离国家教育部规定的要求还有很大的差距。在全国31个省市自治区学历合格率的排名中,排在最后10位的省市自治区都是民族地区的,与教育部2000年的规划要求还相差较大,与国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》中提出的2010年前后具备条件的地区力争使小学和初中的专任教师的学历分别提升到专科和本科层次的要求相差更远。<sup>②</sup>

我们调研组到云南砚山县调查,通过调查了解到2006年砚山县全县普

① 孙舒景、米爱学:《关于凉山彝族自治州基础教育理论分析》,《四川教育学院学报》2004年11月,第3页。

② 顾华详:《我国民族地区教育发展的现状与对策》,《阿坝师范高等专科学校学报》2004年3月第1期,第58~59页。

通初中专职教师学历合格率只 92.88% , 低于全国平均水平。

据有关调研,2006 年民族地区现有专任教师中,小学和初中教师的合格率分别为 97.3% 和 87.6% , 低于全国 98.2% 和 95.2% 的水平,在一些边远的贫困的民族地区,教师的合格率低。而学历达标的教师,特别是乡村学校的教师中,相当一部分是通过学历补偿教育达标的,这就是说,这部分教师所取得的达标学历与自己所从事和承担的教学任务的学科是不一致的,所以,教师学历达标后,实际教学水平和能力并没有相应的提高。现有教师中,结构不合理的现象也普遍存在,许多学校的英、体、美教师极其缺乏,有的学校因缺乏这类教师而不能开课。教师素质不高,比较严重地影响了教学质量的提高。<sup>①</sup>

通过分析对比西部民族地区与中部、东部地区教师学历状况,可以看出民族地区基础教育中普遍存在师资缺乏、教师队伍素质有待提高的问题。“从基础教育师资队伍水平对比来看,西部民族地区与中部、东部地区相比整体差距明显。2001 年全国小学专任教师学历合格率为 96.81% , 该年广西、贵州、云南、甘肃、陕西、青海低于 95% ; 同年全国初中专任教师学历合格率为 88.81% , 西部陕西(80.54%)、贵州(84.61%)、甘肃(82.43%) 低于 85% 。2001 年全国中小学共聘用代课教师 75.5 万人,占教师总数的 6.6% ; 当年西部的广西、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃小学代课教师比例均超过 10% , 广西、西藏、陕西分别高达 29.63% 、29.26% 、22.4% , 其中代课教师又绝大多数部分集中于民族地区”<sup>②</sup>。西部尤其是西部民族地区教师队伍整体素质的滞后,无疑极大地影响了西部民族地区基础教育的办学质量。见表 30。

① 叶齐炼:《对少数民族地区普及义务教育的思考》,《教育发展研究》,2006 年 20 期,第 13 页

② 中央教育科学所:《2002/2003 中国基础教育发展研究报告》,教育科学出版社 2003 年版,第 59 页。

表 30 2001 年全国小学、初中专任教师学历状况比较

(单位:%)

	合计	东部	中部	西部
小学专任教师学历合格率	96.81	98.25	97.32	94.40
小学专任教师中专科以上学历教师比例	27.40	32.47	27.31	21.18
初中专任教师学历合格率	88.81	90.96	88.45	86.03
初中专任教师中本科及以上学历教师比例	16.95	19.85	16.56	13.04

资料来源:中央教育科学研究所:《2002/2003 中国基础教育发展研究报告》,教育科学出版社 2003 年版,第 59 页。

又据研究报告<sup>①</sup>,贵州省黔南民族地区乡镇中学教师学历合格率为 90.7%,而 2004 年我国普通初中教师的学历合格率为 93.79%。数据比较,黔南民族乡镇中学教师在学历合格率上较全国的总体水平还有距离。在教育职称结构方面,民族乡镇中学教师的职称与地区总体情况比较,中、高级职称比例偏低。

黔南地区乡镇中学,合格教师短缺。由于乡镇中学师资缺乏,有 8.6% 的初中教师是从小学教师中抽调的,有 7.2% 是民办教师转的。他们有的虽然获得了教师资格证及相应学历,但由于没有完全脱产进行系统的学习,教育理论知识不够。任课教师中英语、计算机、音、美、体等学科师资更是不足,尤其是综合实践科、艺术科等学科的教师奇缺。代课教师相对较多,影响了教育质量。

至 2006 年民族地区专任教师学历已达到甚至超过 2001 年东部地区的水平,见表 31。

<sup>①</sup> 陈亚萍:《民族地区乡镇中学教师素质现状与发展对策》,《贵州民族研究》2005 年第 6 期,第 192 页。

表 31 2006 年部分民族小学、初中专任教师学历状况

(单位:%)

小学%	初中%	
四川	98.26	93.96
宁夏	98.43	97.07
内蒙古	98.74	94.58
云南	96.38	95.64

资料来源:《中国教育年鉴》,教育出版社 2007 年版。

至 2006 年西部地区教师(小学、初中)学历虽然已经有很大的提高,尤其是四川小学教师学历达标指标令人满意,但是四川省还有不少民办教师、代课教师。“目前,四川三个自治州有代课教师 6500 余人,其中凉山州就近 3000 余人,美姑、布拖、金阳等县代课教师已接近教师总数的 50%。代课教师大都未经过专业培训,自身学历不高,文化素质较低,况且,代课教师月工资大都不足 200 元,也很难稳定。数学、物理、化学、英语以及音、体、美、计算机老师等严重不足,四川民族地区‘双语’教师严重缺乏,直接影响到牧区,彝区的教学。教师观念落后,知识结构陈旧。由于少数民族大都交通不便,信息不畅,教师知识面相对狭窄,尤其缺乏现代科学技术知识。大多数教师在知识的广度、深度上还仅限于自己的学科,在教学方法上还是经验主义。”<sup>①</sup>在西部贫困地区存在着许多乡村初中和小学因为经费拮据而拒绝接受或聘用具有正规学历的中专和专科师范生当教师的现象,因为他们认为聘任此类人员当教师工资成本太高,乡级财政难以支付。这就导致一方面教师极为短缺,另一方面又有大量中专甚至专科师范生待业、失业以至转行的奇怪现象。与此同时,大量未受过正规训练的代课教师、乡请教师、临时教师源源不断地补充到西部中小学教师队伍当中。“例如陕西省‘八五’期间通过关、转、并、停等多项措施基本上消除了 6.9 万民办教师,然而在‘九

<sup>①</sup> 刘艳,王德清:《“少数民族地区基础教育发展的现状及对策思考”,《阿坝师范高等专科学校学报》2006 年第 1 期,第 99 页。

五’期间却又如雨后春笋般地涌现出了4万多代课教师。”<sup>①</sup>

#### (4) 教师流失

以四川省西昌市甘洛彝族聚居地的小学为例,教师流失严重,全校12个老师,2002年1~3月,三位老师外流,流失率达25%。

导致西部民族地区教师队伍建设出现以上问题的原因主要有两点:一是西部生存环境艰苦,工作条件差;二是教师工资收入过低。广西右江民族师专的蒙神在《两个边境少数民族贫困县基础教育的调查与思考》一文中也指出:“长期以来,边境地区教师队伍不稳定因素的主要原因是:教师待遇较低,尽管各级政府花大力气,不断改善教师的待遇,提高教师的工资,但与其他行业相比,教师待遇仍偏低,边境贫困地区的中小学一般教师的月工资平均在500多元左右,代课教师工资不到200元,这样低的工资收入,还普遍存在拖欠的现象。加上教师住房条件较差,大多数教师住的是年久失修的瓦房,教师人均面积不到20平方米,未成家的教师往往两三人共居一室,尤其是有些村小学校更无一间教师宿舍。这样低的待遇和艰苦生活条件,对教师献身教育的信念和决心,产生了许多负面的影响,不少青年教师把脱离教育界作为一种人生奋斗目标与追求。因此,边境县各种行业中,人员流动最大的还是教师”<sup>②</sup>

#### 4. 基础教育课程改革总体水平有待提高

基础教育课程改革于1999年启动,后为进一步完善现行课程,构建具有中国特色适应时代要求的基础课程体系,而提出要全面推进素质教育。2001年6月教育部印发《基础教育课程改革纲要(试行)》,决定大力推进基础教育课程改革,调整和改革基础教育的课程体系、结构、内容,构建符合素质教育要求的新的基础教育课程体系。新的课程体系涵盖幼儿教育、义务教育和普通高中教育。<sup>③</sup> 这是为适应时代发展的需要,为贯彻《中共中央

① 资料来源:陕西省教育厅《2000年陕西省教育事业统计资料》。

② 蒙神:《两个少数民族贫困县基础教育的调查与思考》,《中国教育报》2002年5月17日。

③ 教育部关于印发《基础教育课程改革纲要(试行)的通知》,2001年6月8日第1页。

国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》(中发[1999]9号)和《国务院关于基础教育改革与发展的决定》(国发[2001]21号)。在课程改革之初,我国在西北和西南地区设立了国家级课程改革实验区,但这些实验区基本都是西部的大中城市的汉族学校,即使一些地区进入到民族学校,但课程改革也只是限于对新教材的翻译和对教师的培训方面。然而,民族地区基础教育课程改革涉及的问题较复杂而且面广,需要一定的理论研究与实验探索,为此,对我国民族地区基础教育课程改革问题应作进一步的思考。笔者对此问题作了些探索。

首先对民族地区开展基础教育应有正确的认识,要认识到在民族地区进行基础教育的改革是形势发展需要,认识到跨世纪进行教育改革的內容必须要创新。进行教育改革,首先是对应试教育提出挑战,是要把教育转化成高质量的人力资源。因此,在课堂教学中,我们始终要以发展学生的潜能,培养学生的创新意识为目标进行课堂教学。

因此,教师要树立新的教学观、质量观和效益观,实现教育思路和观念的转变,让知识的学习和积累为创新服务,确立以学习者为中心的学生主体观,学校为学生服务,老师为学生服务,千方百计了解教育对象,尊重学生,相信学生。学生是动态发展的。教师要赏识自己的学生,鼓励自己的学生,要努力营造一种相互信任,相互尊重,和谐配合的教育环境,这是学校教育成功的最大秘诀。同时,课堂教学要给学生以民主、自由、宽松的环境,学生在课堂上要有宽松自由的心态,教师在课堂里要多一些肯定性的评价,少一些否定性的结论。不但要鼓励学生提问题,而且让学生会提问题。给学生以自由想象的天空,创新实践的可能,挑战权威,挑战老师,挑战课本。再者,要建立一种发展的动态的开放教学过程,课堂教学坚持学生为主体,教师为主导,训练为主线的原则,增强教学的自由度、灵活性和选择性,实现教学目标的开放。

同时,还要改革教学方法,学习借鉴外部的东西,改革自己的教学模式。课堂教学中注意引导学生突破思维定式,注意学生发散思维的培养,变单向的传授为多维互动;注意信息传递的多维性,讲究教学语言的艺术,给学生

留下思维的空间。

总之,重视和培养创新型人才是未来社会的需要。只要我们在课堂教学中以培养创新型人才为己任,抓住现行教育的症结,教育的发展就有无限广阔的空间。

其次要认识我国民族地区进行基础教育课程改革的必要性,是因为我国是一个多民族、多文化的国家。了解一个民族,必须了解她的文化;尊重一个民族,必须尊重她的文化;发展一个民族,必须发展她的文化。在一个多民族国家中保护少数民族文化,发展民族教育事业,对于提高少数民族的科学文化素质,增强少数民族的民族自豪感与自信心,加快民族地区经济社会的发展,促进民族团结与社会稳定,具有重大而深远的意义。

随着民族文化保护与发展工作的推进,随着民族教育事业发展的不断壮大,如何通过民族教育传承民族文化,如何通过民族文化促进民族教育事业的发展,成了当前民族地区与教育事业的共同任务。

“课程问题在任何一个教育体系中,总是居于中心地位”<sup>①</sup>,我国也不例外。而我国民族教育的课程问题则是其中重中之重。早在第一次全国民族教育大会上就有人指出少数民族教育的内容和形式问题、课程教材问题,既要照顾民族特点,又不能忽视整个国家教育的统一性。少数民族学校的教学计划(课程计划)、教学大纲应以教育部的规定为基础,结合各民族的具体情况加以变通和补充,但是在理论和实践的过程中,民族地区基础教育的课程问题面临许多问题,急需改革。

课程是学校培养未来人才的蓝图,它体现着一个国家对学校教育的具体要求,影响着学校教育的水平和人才培养的质量。随着新世纪社会 and 人的发展需要,加速基础教育课程改革,形成新型的素质教育课程体系,是当前世界各国基础教育课程发展的目标。知识经济、世界经济一体化、可持续发展等对未来提出新要求,既成为基础教育课程改革新的机遇,也向基础教育课程提出了新的挑战,尤其是民族地区基础教育课程改革是新世纪教育

<sup>①</sup> 钟启泉:《现代课程论》前言,上海教育出版社1989年版。

发展的呼唤。新世纪是知识经济时代,知识经济是建立在知识和信息的生产、分配和使用的经济。因此,知识经济的兴起,是一场无声的革命,它对劳动者的素质和结构提出新的要求,要扫除那些不能继续学习、不能更新自己知识、技能的新文盲,对教育发展有着内在的、深刻的需要。我们必须以基础教育课程改革为突破口,全面推进素质教育,提高少数民族的素质,以适应知识经济发展的新需要,这不仅仅是适应国内经济发展的需要,也是为了在国际竞争中有立足之地。中国加入 WTO 后,教育正在向开放贸易形式发展,民族地区的基础教育为了要在国际上确保人才竞争的主动地位,必须重新考虑课程体系、课程内容以及教材等方面的改革。

在探索民族地区基础教育课程改革问题时要针对民族地区基础教育课程改革的复杂性,既要关注基础教育中普遍存在的共性问题,又要关注因民族地区和民族文化因素而导致的基础教育的特殊性。

随着形势发展的需要,义务教育阶段课程改革从形式到内容要发生巨大的变化。在总结经验的同时,还要对存在的问题进行及时的研究,才能更好地开展民族基础教育课程改革工作。

### (1) 民族地区基础教育课程存在的问题

#### ① 应试教育与素质教育结合不够好

应试教育问题是指如课程功能过于注重传授知识的倾向,课程内容繁难偏旧和过于注重书本知识,课程实施过于注重接受学习,死记硬背、机械训练以及课程评价过分强调甄别与选拔功能等等问题。近几年来,我国始终在呼吁着在基础教育中要着重发展素质教育,但在现实中却阻碍重重。在中小学里,理论上实施素质教育,要求用素质教育的评价体系来评价学校、老师和学生,但在实际工作中,仍然以分数的高低和升学率来评价学生和学校。有的地方积极地实行素质教育,但家长由于害怕素质教育影响分数,影响中高考的升学率,强烈地反对。应试教育与素质教育之间的矛盾归根到底是源于我国以考试分数作为评价和选拔人才唯一标准的制度。这种制度使我国的基础教育呈现令人担忧的一面,往往忽视学生的社会实践、动手能力、创造力的训练机会。

## ②强调统一性,忽略了民族的独特性

由于我国在历史发展过程中形成的“中华民族多元一体格局”,我国的民族教育更强调“多元一体化教育”,即“在统一性的前提下实行多样化,在多样化中保持统一性”。但是在实践中往往只注重统一性,而忽视了多样性。

“民族教育在我国,通常的理解专指汉族以外的55个少数民族实施的教育。它必须反映少数民族在语言、地域、经济以及表现在共同文化上的共同心理素质等方面的某些特征;必须提高少数民族的文化素质,为少数民族的政治、经济、文化等各方面发展服务;必须采取适合于少数民族发展和进步的民族内容和形式。”<sup>①</sup>心理学家也认为,课程设计的起点应该是从对学生认知结构具有逻辑意义并且能引起学生主动学习兴趣的感性材料的选择开始。但当前民族学生所使用的教材内容其感性材料主要取自汉文化背景,脱离了民族儿童生活实际,在讲解这些内容时由于学生没有一点知识储备,还得从了解这个事物是什么开始,然后才能进行课程内容的学习,学习难度增加,也易导致学习活动的失败。

因此,有的学者提出民族地区义务教育学生所用的教材内容应“贴近各民族儿童心理发展水平和生活现实,注意课程内容对民族儿童的适应性及发展性。”<sup>②</sup>

民族地区与汉族地区文化发展水平和文化背景有差异,由于民族地区的自然经济环境、生活环境、生活方式等潜移默化的影响,使民族地区的儿童形成特定的认知结构和认识事物的方式,这就要求少数民族基础教育的课程内容必须贴近民族儿童的心理发展水平和生活现实。

“长期以来,学校课程在‘普通知识’的影响下,有轻视地方性知识的倾向,使民族地区的学校教育内容与民族文化脱节,影响了民族教育的质量与

① 王锡宏:《中国少数民族教育本体理论研究》,民族出版社1998年版,第36页。

② 化得元:《少数民族基础教育课程设置问题及改革策略》,《西北师大学报(社会科学版)》2000年第2期,第65页。

效益。”<sup>①</sup>

少数民族基础教育课程长期以汉族文化为中心。例如,“在目前的少数民族教育中,汉语各科教材基本上都使用全国统编教材。少数民族母语教材也主要是由汉语教材翻译过来的。现行的五省区协编教材《藏语文》课本中,与藏族有关的内容在初中六册课本中不到二分之一。”<sup>②</sup>对于一些没有民族通用文字的民族,或新创了文字但未得到推广的民族,学校教育的课程内容基本上照搬全国统一课程,他们在教育上的民族特点就更加不明显。缺乏民族文化教育的学校教育正在使越来越多的少数民族学生疏离于自己的民族传统。结果导致民族地区学生受教育过程与社会化过程的断裂及对课程内容的排斥,致使民族基础教育质量长期得不到提高,也使得课程的经济功能始终难以有效发挥。

少数民族基础教育的课程内容,当然首先要面向世界,面向整个中华民族,认同世界性的全人类普遍文化,认同中华民族的文化,并以全体中华民族的共享文化作为民族基础教育课程的基本内容,让每一个民族的年轻一代都能分享这些文化成果。在这基础上,在课程内容中必须渗透少数民族的文化,突出课程内容的民族性,体现文化的多元化。近现代以来,我们打破了相对封闭的知识体系,进而形成具有一定普遍认同的文化与知识体系,学校课程长期以自然科学、人文社会科学的成熟知识与文化作为主流文化。

从民族与文化知识关系来考察,世界上有许多优秀的民族,创造了许多优秀的文化知识体系。知识的生产和形成,原本是民族的、地方性的、多元性的。不同民族创造了不同文化。各民族在发展过程中,总是优先继承和发展本民族所创造的知识体系,但是民族间总是相互借鉴和学习,又相互敌对和排斥,有的民族在发展中夭折了,其创造的文化知识也就成了历史或作为新鲜血液注入新的文化知识体系中,而有的民族却能绵延千古,其创造的文化知识能不断地汲取别文化知识内容从而更加丰富和完善,形成强大

<sup>①</sup> 王鉴,栾小芳:《关于我国民族地区基础教育课程改革问题的思考》,《西北师大学报(社会科学版)》2007年1月,第64页。

<sup>②</sup> 万明钢,王鉴:《中国民族教育中的多元文化课程研究》,《课程研究》1999年第1期。

的生命力,甚至成为全球化的普适文化知识。从世界范围来看,现行的文化知识体系就是在古希腊古罗马文化知识体系的基础上,经文艺复兴、工业革命、信息技术现代化浪潮而形成了今日占主流地位并有全球化认同特点的人文科学与自然科学知识体系。进而形成了世界范围内主流的学校教育课程。普世的知识体系已经确立,公约的学校教育课程也基本形成。在趋向形成“一体化”的文化与教育的浪潮时,发展多元化文化教育的行动已经成为世界各国的共识。

在我国,多元文化教育面临着双重的背景。一方面是以西方文化与知识体系为主流的所谓普适文化,另一方面是千百年来形成的以汉文化(尤其是儒家文化)为中心的主流文化。在这双重背景下,少数民族地方性知识生存与发展显得十分困难。我国著名学者费孝通提出:我国的多元文化教育应该是“多元一体的教育”。“多元”即指各民族的文化知识都要进入国家的课程之中,这里“一体”是指以汉文化为主体,但不是唯一的文化主体。随着政治民主化、经济全球化,地方性知识与民族文化的作用将显得越来越重要,必须发展多元化的文化,认同民族文化,增强民族意识,使他们学有所得,学有所用。实现受教育过程与社会化过程的融合与统一。

为此,较为特殊的民族文化与民族教育的关系问题要结合好,否则,尽管学校教育体系越来越完备,为民族地区培养了各级各类人才,但在民族文化遗产方面受到影响。虽然在民族地区学校中开设了民族语文课,但却没有很好地将民族文化丰富的内容包纳其中。在课程设置上,往往走一条翻译与引进的道路。由于学校教育课程与民族地区实际及民族文化之间的断裂,使得民族地区基础教育出现一些问题,比如,入学率低,辍学率高,学生面临了很大的升学压力。少数民族小学的教材仍使用汉族版本的全国统编教材,致使民族传统文化的传承找不到正规的渠道,民族文化的传承内容基本处于缺失状态。同时少数民族在现代主流文明的影响下在竭力保持民族文化,重视民族文化的传承,这又导致了教育中一系列问题的产生。我国民族教育中的诸多问题,最关键的是没有将学校教育之“根”植于民族文化的土中。因此,开展民族地区基础教育课程改革有重要的意义。

### ③ 双语教学的师资不足

所谓双语或双语教学,是相对于单语和单语教学而言的。“双语”的内涵,一般是指个人或集团使用两种或两种以上语言的交际现象。我国的共同语是汉语,我国实行民族平等与语言平等政策,各民族都有使用和发展本民族语言文字的自由。所以我国所讲的双语,就是各少数民族使用母语之外,还要兼操汉语。我国的双语教学主要指53个有语言、21个有文字的少数民族学习汉语文而言。我国《民族区域自治法》和《义务教育法》中明确规定:“在以招收少数民族学生为主的学校或者班级,可以用本民族通用的语言、文字教学,并使用全国通用的语言文字教学,没有本民族文字的,直接使用全国通用的语言、文字教学,用本民族语言辅助教学。”同时还规定“国家推广全国通用的普通话和规范的文字”。这两项法案中都明确要在民族学校中进行双语教学。2006年,教育部民族教育司要求少数民族地区积极推动“双语”教学工作。该司在2006年的工作要点为:继续开展对民族地区的双语教学工作的调研,进行民族中小学汉语教学情况调研,掌握师资、教材、课程建设及面临的问题、提出的对策;进一步修改并下发《关于进一步加强少数民族双语教学工作的意见》;加快制定《民族中小学汉语课程标准》,召开第二次研讨会;完成组织制作中小学民族语言课件;加强双语师资培训;争取建立健全少数民族汉语水平考试(MHK)机构,全面推行MHK;加强少数民族文字教材建设工作,做好民族文字教材编译出版和审查的“十一五”规划;加强课程改革后民族文字教材的建设工作;筹划中小学少数民族文字优秀教材和先进个人的评选工作。2007年《教育部国家教育事业发展“十一五”规划纲要》提出推进民族中小学民汉“双语”教学,提高人口较少民族的教育水平。加强民族地区骨干教师和“双语”教师的培养培训。积极开展少数民族汉语课教师的普通话培训。

当前民族地区开展双语教学的基本情况:从国家民委获悉,2002年全国共有1万多所民族中小学使用21个民族语言开展“双语”教学,接受教育的在校学生达600多万。有的地方正在开展民、汉、外“三语”教学实验。为确保民族语文授课的顺利进行,国家和地方财政设立了民族文字教材专

项补助经费。全国每年编译出版的少数民族文字教材达 3500 多种,总印数达 1 亿多册。<sup>①</sup> 双语教学已成为不少民族地区基础教育重要的教学形式。此外,我国有传统民族文字的民族如蒙古族、藏族、维吾尔族、哈萨克族、朝鲜族等,他们的民族语文在基础教育中得到广泛使用。其他有文字的民族在基础教育中采用了形式多样的双语教学。壮族、彝族、傣族等民族的中小学有民族语和汉语的双语教学;布依族、侗族、苗族、哈尼族、景颇族、纳西族、傈僳族、佤族、土族、锡伯族等民族的小学实行民汉双语教学。但是这些民族的双语教学只在部分学校进行,规模还较小。没有文字的民族,一般使用汉语文或其他民族语文进行教学,把本民族语言作为辅助教学语言。在实施“农村中小学现代远程教育试点工程”中,中央财政专门安排 1000 万元用于开发民族地区双语教学光盘资源。

20 世纪五六十年代从全国各民族院校抽调来的汉语双语教师大量补充到民族地区支教。既解决了民族学生的汉语问题,又培养了汉语的双语师资,确实发挥了应有的作用。20 世纪八九十年代培养了一批留得住、用得上的本土化双语师资队伍,但却导致了汉语教学水平的滑坡。进入 21 世纪,又在不断探索民汉双语师资的培养模式。这可作为新时期民汉双语师资计划的一项特殊政策。况且,民族地区双语教学中存在的问题,教师的数量远未解决,质量问题更是无从谈起。一方面是大量的代课教师被地方教育部门所招用,另一方面是大专毕业生难以就业,眼睁睁地看着这“一堆土”就是不能去填那“一个坑”。甘肃省以双语教学为突破口的民族地区课程改革做得不错。甘肃省政府在这些民族地区实行双管齐下的政策,一方面从根本上解决民族地区师资数量的问题,将合格的大中专毕业生经考核录用后直接安排到民族地区中小学工作,另一方面,培养民汉两种类型的双语师资队伍,通过新课程的专业培训提高民族教育的多元文化知识与能力。“十五”期间,每年从甘肃省内中小学抽调 100 名左右的优秀教师到民族地

<sup>①</sup> 陈至立:《第五次全国民族教育工作会议上的讲话》,《中国民族教育》2002 年第 4 期,第 3 页。

区支教,每期一年,民族地区每年选派100名左右的教师和管理人员到省内发展较快的地区学校挂职学习。“十一五”期间,在继续执行原来优惠政策的基础上,加大对民族地区的财政支持力度。新增加民族地区州县的财力补助,每年达7700万元。这些优惠政策为民族地区进一步发展教育事业、培养合格师资创造了良好的条件。<sup>①</sup>

民族地区双语教学虽然取得很大的成绩,总结了卓有成效的经验,例如前面提到的甘肃省,该省经过几十年的探索,基本形成了以民族语言为辅助教学语言的比较稳定的双语教学模式。但是有的民族地区双语教学开展得不是太好,其普遍性不够,就以我们调查组以问卷的形式,调查了云南建水、砚山、蒙自三个县的小学、初中学校情况来看,有55.6%的学校没有进行双语教学,20.6%的学校偶尔进行双语教学。

#### ④教师教育思想转变观念不到位

思想观念是行动的先导,更新观念是推进基础教育课程改革的前提,落后的思想观念使教师难以适应新课程改革的要求。新课程是一种全新的设计、全新的内容。民族地区有的教师对新课程的认识还存在误区,表现在以下几个方面:

第一,认为新课程改革就是使用计算机多媒体等现代教学手段,就是大量使用课件,以眼花缭乱的演示代替教师讲授,况且学校条件差,根本无法提供或不会运用此类设备。

第二,肤浅地理解“对话”、“互动”、“探究”。

新课程提倡“对话”、“互动”的教学方式。有的教师就把“对话”、“互动”变成课堂问答,一问一答,把原来的“满堂灌”演变为“满堂问”,只注重讨论形式上的热闹而难以顾及讨论的实际效果。只注意语言上的你来我往,而忽视思维的深度和广度,“讨论”成了虚假的繁荣,“对话”变成了语言的游戏。课改中有的教师认为新课程改革只不过是国家对换了一套教材而已,因而教师在实际教学中仍然认为自己主要任务或主要目标仍是维护课

<sup>①</sup> 王鉴:《民族地区基础教育课程改革问题与探索》,《中国民族教育》2007年2月,第36页。

程秩序,传授知识是教学核心,获得较高考试分数是教学目标。由于中考和高考评价体系没有变,升学率仍是悬在老师头上的一把“剑”,旧的评价体系恰恰与新的课程理念发生正面冲突,把考试作为唯一尺度,把升学作为唯一标准,在课程实施中只有重视知识的传授,并以考试大纲规定的知识点为知识传授内容。教师参与基础教育课程改革的积极性和主动性不高,缺乏主动参与的意识,认为课程改革是国家的事情。为此,对开发地方课程资源、建设地方课程、校本课程缺乏主动性和足够的自信,导致进行基础教育课程改革时出现顾此失彼的情况。

#### ⑤文化知识课程门类过多,缺少与当地生产发展有关的劳动技能性课程

现行少数民族地区的课程结构设置非常不科学,国家在进行课程结构的设置时,往往以学科课程为主,以学科知识为中心,过多的文化知识课程门类脱离了民族地区的实际办学条件;活动课程相对薄弱,不能很好地结合民族地区的客观条件开展一些艺术、体育及社会活动;缺乏与当地生产发展有关的劳动技能性课程,地方课程开发不力。

#### ⑥素质教育问题有待加强

2004年以来,中央召开了两次工作会议,胡锦涛总书记就素质教育问题作重要批示。教育系统应坚决贯彻中央精神,贯彻《中国中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》,坚持育人为本,德育为首,切实把德育工作放在各项教育工作的首位。然而当前民族地区尚未全面推进素质教育,有些地方对素质教育重视不够。今后应加强和改进学校德育工作,充分发挥学校教育在未成年人思想道德建设中的主渠道作用,深入开展弘扬和培育民族精神教育活动,推进中小学思想道德建设,完善推进素质教育的体制环境,以促进学生全面发展。

#### ⑦国家、地方政府与教育主管部门对基础教育课程改革的支持力度不够

少数民族一般处于地势偏远的山区,经济发展比较缓慢,信息流通不畅,属于全国的弱势群体。另外国家、地方政府以及教育主管部门对少数民

族地区基础教育的支持力度还不够,教育拨款仅限于维持学校正常运转,由于经费的短缺,少数民族地区的教育无法正常继续,新一轮基础教育课程改革所需要的投入更是无法保障。另外在政策方面,由于教育观念、课程理念尚未实现根本转变,地方政府和教育主管部门未能真正重视地方课程资源的开发利用,而是墨守成规地一味与国家统一的课程模式一致,缺乏相应的配套政策支持,阻碍了新一轮基础教育课程改革在少数民族地区的顺利实施。

### 5. 教育立法体制不够健全

少数民族教育立法是我国教育立法重要组成部分,也是我国少数民族工作主要内容之一。它对于保障和促进我国民族教育的改革与发展,维护少数民族平等的受教育权益,不断提高少数民族教育的品质,具有十分重要而深刻的意义。自20世纪90年代以来,随着我国社会主义市场经济体制的建立和发展,随着改革开放的不断深入,以及科教兴国战略和西部大开发战略的实施,我国民族教育及民族立法步入了快速健康发展的新时期。1992年第四次民族工作会议后,民族教育加快了改革开放的步伐,展现出蓬勃发展的新局面。2002年7月,国务院颁发了《关于深化改革加速发展民族教育的决定》,为全面建设小康社会新时期我国民族教育及民族教育立法提供了重要的政策法规依据。随后,教育部和国家民委在北京召开了第五次全国民族工作会议,进一步统一了大家的思想和认识。在民族地区,以新《宪法》、《民族区域自治法》和《教育法》等法律法规为依据,国家制定了大量的民族教育法规、规章,这一时期成为建国以来我国民族教育法规建设最辉煌的历史时期。民族地区民族教育立法取得显著的成绩,但也存在着体系不完备、特色不鲜明、立法技术差、法律机制不科学、理论研究滞后等问题。在回顾民族教育立法取得成绩和分析存在的问题之前,对立法的基本理论作些阐述。

#### (1) 我国的立法体制

##### ① 相关概念

法是由国家制定或认可的并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。法是一种社会的规范。

社会规范的种类很多,诸如道德规范、宗教规范、法律规范等。

法律规范规定了人们的行为标准或模式或方向,规定人们可以的行为或不可以的行为。

立法是指法的制定或叫法的创立。其方式通常是指有法的制定权的国家机关或经授权的国家机关在法律规定的职权范围内,依照法定程序制定、补充、修改、废止法律和其他规范性法律文件以及认可法律的一项专门性活动。

立法的特点有两个:第一,法制是国家机关实施其职能的活动。第二,国家机关所制定法的活动必须依照法定的程序进行。无权立法的机关不能立法,有权立法的机关也不能随意立法。

我国立法体制有一个发展变化的过程,大致是分为三个阶段:

第一阶段是建国初期即1949年中华人民共和国成立到1954年我国第一部《宪法》的颁布。这个阶段国家立法权由中国人民政治协商会议和中央人民政府委员会共同行使。同时地方各级政府也有一定的立法权限。

第二阶段:1954年至1979年五届人大第二次会议召开。

此阶段的立法权集中于中央。1954年《宪法》规定,全国人民代表大会是行使国家立法权唯一机关,全国人大常委会只有解释法律和制定法令的权限。后来通过授权法,使全国人大常委会在全国人大闭会期间有权对现行法中不适用的条文进行修改。

第三阶段:1979年6月五届人大二次会议召开至今。

自五届人大二次会议后,我国立法体制不断得到发展与完善。《中华人民共和国宪法》(简称《宪法》)第58条明文规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权”,这表明我国的立法体制是一元制的;国务院有权制定行政法规,但必须根据《宪法》与法律;地方各级权力机关和民族自治机关有权制定地方性法规与民族自治条例、单行条例,必须以《宪法》、法律和行政法规为依据,并要报请全国人大常委会备案或批准。

这说明我国中央一级的立法与地方一级的立法具有隶属关系,两级立法效力范围不同;而且中央一级内部和地方一级内部又分别有几个层次,中央一级有权力机关立法、行政机关的授权立法和制定行政规章三个不同效力等级的层次;地方一级则有地方省级和授权的市级权力机关立法和地方政府制定规章多个不同效力等级的层次。这就是说,当前我国立法体制又是两级多层次的。因此,“一元两级多层次”的立法是当代中国的特色。同时,当代还有特殊的情况就是特别行政区。按照“一国两制”的原则,特别行政区是中华人民共和国不可分割的一部分,实行的基本制度包括立法制度在内,由全国人大以法律规定。

### ②少数民族教育立法的意义

由于历史、地理等因素,少数民族地区教育与东部发达地区相比相对滞后。为了使我国少数民族教育的发展同我国社会主义现代化建设相适应,国家有必要采取法律措施,通过立法手段,来保障少数民族教育健康快速发展,尽快赶上发达地区的教育水平,以保证少数民族基础教育的公平性。少数民族教育立法的意义有:

首先,少数民族教育立法是促进少数民族地区经济发展的需要。

改革开放、社会转型,在新的形势下促进民族地区经济、社会的发展,需要发展民族地区的民族教育。教育是经济和社会发展的基础,科技与教育是现代文明的催生婆,是人类文明进步的根本动力所在,它不仅对物质世界,而且对人的精神世界的发展至关重要。“民族地区发展要提高起点,走出一条新的路子,必须科教先行。要加大对民族教育的科技投入,促进科技成果向民族地区转移,提高民族地区科技成果转化的能力和科技创新能力。……如果青少年不能够上学,没有知识,那么,改变民族地区的落后面貌就缺乏必要的基础条件,也就不可能实现。”<sup>①</sup>中国的现代化首先是人的现代化,当然离不开少数民族人口的现代化不发展教育,就不可能用先进的文化

<sup>①</sup> 朱镕基:《加快少数民族和民族地区的发展,把民族团结进步事业推向新世纪》,《中国民族教育年鉴》,民族出版社2000年版。

去武装人,就不可能彻底改变传统落后的生产方式去发展现代生产力,少数民族地区的现代化就会成为空话。因此,为了使我国少数民族教育的发展同我国社会主义现代化建设相适应,国家有必要采取法律措施,大力帮助和扶持少数民族教育的发展。

其次,加强少数民族教育立法是适应西部大开发战略的需要。西部是我国少数民族的主要聚居地区,我国5个少数民族自治区全部在西部;30个少数民族自治州,27个在西部;在全国55个少数民族中,除朝鲜族、满族、土家、黎、畲、高山、锡伯、鄂伦春、赫哲等9个民族外,其余少数民族的主要聚居区均在西部,而在这个9个民族中,锡伯族、鄂伦春族的第二聚居区分别在新疆、内蒙古,西部少数民族人口约占全国少数民族人口的80%以上。朱镕基同志指出:“我国少数民族和民族地区主要集中在西部地区,实施西部大开发战略,也就是要加快少数民族和民族地区的发展。”

西部大开发,人才是关键,教育优先、科教兴区是实施西部大开发战略的基础工程。西部大开发需要靠发展教育来提高人们的现代知识水平和生产力水平。当前的西部大开发,保护西部生态环境,建设西部生态屏障,具有经济的和生态环境的政治意义,这是与历史上任何一次西部大开发都不同的显著区别,需要生态经济学的全新知识,技术和手段。落后的教育显然不适应这一新形势的要求;一方面,落后的教育与综合贫困成为互为因果的恶性循环;另一方面贫困又与资源环境的破坏成为互为因果的恶性循环。消除这两个恶性循环的根本途径在于发展民族教育。从现代经济发展的角度来看,教育是经济发展和社会进步的重要基础,是提高民族素质和创新能力的重要途径,是增强综合国力和国际竞争力的可靠保证。一个民族只有有了文化,掌握了科学技术,才能兴旺。再者,西部大开发是市场经济下的大开发,市场经济是法治经济,在市场经济条件下发展少数民族教育,必须实行依法治教,必须加强和加快少数民族教育立法。加强少数民族教育立法,是确保民族地区教育优先发展战略地位顺利落实的需要,是巩固和推广民族教育改革成果的坚强措施,有助于保障民族教育改革与发展,有助于民族政策和教育政策的贯彻落实和教育法律法规的全面实施,也是西部地

区落实“依法治国”、“依法治教”战略决策的重要途径。因此,在西部大开发的大好形势下,加强和加快少数民族教育立法显得尤为迫切和重要。少数民族地区理应通过教育立法,为少数民族教育发展开道、保驾护航。

最后,促进少数民族教育立法,是适应国际形势发展的需要。

根据 WTO《服务贸易总协定》,教育服务属于服务贸易的范畴,我国必须按照《服务贸易总协定》规则,履行服务承诺,即我方在初等、中等和高等成人教育及其他教育服务等 5 个项目上作出承诺,许可外方为我国提供教育服务。同时,WTO《服务贸易总协定》规定,成员国在彼此承诺愿意通过谈判与协商,消除彼此分歧的基础上,促使各国政府下放办学权利,逐步取消限制性的教育法律与法规,开放教育市场。在这种情况下,处于相对弱势的民族教育将会受到更大的冲击,面临严峻的挑战,如对民族地区学生思想政治教育的冲击,西方意识形态的渗透,使意识形态斗争复杂化和隐蔽化。因此,我国少数民族学生思想政治教育面临极大的挑战。入世对少数民族传统历史文化教育也会造成冲击。加入 WTO,使得国际文化交流日益频繁和便利,人们不出门就可以点击入网浏览世界文化风情和习俗,了解世界文化遗产和历史,认知当代世界的文化冲突与交融,接触共居一网的文明与糟粕。联合国人文发展报告中显示,全球文化只朝一个方面传播:从富国向穷国,而不是从穷国向富国。另外也有资料表明,美国在信息产业领域的技术垄断,对别国的文化和国家安全构成了潜在的威胁。<sup>①</sup>在我国与西方发达国家的网上文化竞争中,无疑我们处于弱势,而民族地区在我国内部又处于更弱的态势。维护国家教育主权,保证我国学校社会主义性质,粉碎西方敌对势力通过教育的渗透西化、分化我们的图谋的任务将更加艰巨。<sup>②</sup>少数民族学生的思想政治教育面临极大挑战,我们必须加强对少数民族学生的思想政治教育和历史文化传统教育。

随着加入 WTO,应当扩大少数民族地区对外交流,促进我国与世界各

① 谢海光:《互联网与思想政治工作概论》,复旦大学出版社 2000 年版,第 72 页。

② 教育部民族教育司,张强:《加入 WTO 对我国民族教育的影响及对策》,《中国民族教育》2002 年 4 月,第 18 页。

国人才方面的大面积交流与合作。对少数民族地区人才的需求将产生重大影响。现代经济的竞争,已由注重对物质资源、机器设备的开发,转变为对人才(人才资源)的培养与吸收。能否形成一个稳定而高效的人才群体,能否将一个层次有序的人力结构发挥更大功效,已成为当今各国经济实体生存与壮大的关键。为此,入世后必须加强对少数民族地区人才的教育培养,提高少数民族的劳动力素质,才能在国内市场和国际市场的竞争中立于不败之地。因为竞争是要凭实力的,除了要有雄厚的经济基础外,还需要大量懂外语、外贸、法律的高素质人才。为此,切实抓好基础教育与素质教育,以提高教育的竞争力。人才的培养,国民素质的提高关键在于基础教育。应把基础教育即“普九”教育摆在首位,全面巩固和提高“普九”的成果。

WTO《服务贸易总协定》中有“高等教育服务”、“成人教育服务”等。总协定规定:除了由各政府彻底资助的教学活动以外,凡收取学费,带有商业性的教学活动均属教育贸易服务范畴,它覆盖基础教育,高等教育,成人教育和技术培训。总协定第一条提出了四种服务贸易方式,即跨境交付、境外消费、在服务消费国的商业存在和自然人流动。反映在教育服务方面,“跨境交付”即可以通过远程和函授等方式实现;“境外消费”,一般指某国学生到国外去求学或培训;“在服务消费国的商业存在”,是指在该国设立办学机构,或与该国的机构合作办学,以机构的身份进驻该国;“自然人的流动”,是指在外国教师专家到该国来任教,以个人身分参与教育服务贸易,即在世界贸易范围内提供国际协作办学,开展合作科研,相互交流教师,互招留学生,以及围绕这些活动形成的相关产业的服务。<sup>①</sup>目前,我国少数民族教育实力,尤其是高等教育的实力不够强,在国际上处于弱势,发达国家的教育市场将对我国的教育产生很大的冲击。只有教育发展了,强大了,才能在世界上有坚实的地位,才能在国际教育市场上有竞争力,才不会受强国的欺侮。

民族教育要适应加入 WTO 的新形势,要加快改革与发展,必须认真分

<sup>①</sup> 杨德广:《加入 WTO 与教育的改革和发展》,《现代大学教育》第 5 期,第 4 页。

析加入 WTO 给民族地区带来的机遇和挑战,从而研究制定正确的对策。

总之,面对加入 WTO 后的挑战,必须加快少数民族文化教育的步伐,加大教育改革的力度,努力培养大批能进入国际市场的高素质、高水平的人才。而如何发展少数民族教育,解决人才的问题,也必须通过法律来付诸实施。

## (2) 少数民族教育立法取得的成绩

1982 年《中华人民共和国宪法》在总结建国以来我国民族教育发展经验教训的基础上,规定了发展民族教育的基本原则,成为制订民族教育法律法规的根本依据。1984 年颁布《民族区域自治法》对民族地区的基础教育作出了相关规定,如第三十七条规定:民族自治地方的自治机关自主地发展民族教育,扫除文盲,举办各类学校,普及初等义务教育,发展中等教育;民族自治地方的自治机关可以为少数民族牧区和经济困难,居住分散的少数民族山区,设立以寄宿制为主和助学金为主的公办民族小学和民族中学。招收以少数民族学生为主的学校,有条件的应当采用少数民族文字的课本,并用少数民族语言讲课;小学高年级或者中学设汉语课程,推广全国通用的普通话。《中华人民共和国宪法》和《民族区域自治法》两部法律的制定和实施标志着我国社会民主与法律建设进入了一个崭新的发展阶段。不仅明确了我国社会主义民族关系的原则,而且在全面规定少数民族人民自治权利的同时,明确规定了民族教育立法,尤其是民族自治地方的教育立法权利。宪法和民族区域自治法的有关规定,是我国民族教育立法的法律依据和法律保障。此后,我国的教育立法工作全面展开,取得了很大的成绩。主要成绩简述如下:

新中国成立 50 多年,特别是改革开放以来,我国少数民族教育立法取得了很大成绩,我国先后颁布了《中华人民共和国学位条例》《中华人民共和国义务教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》等基本法律制度,这是中央的立法根据宪法和法律的授权,我国各地,特别是民族自治地方,从当地少数民族和民族地区的实际出发,积极探索制定了一批有关民族教育的地方性法规。例如,湖南省

制定了《少数民族地区普及义务教育若干规定》(1995年8月),黑龙江省制定了《黑龙江省民族教育条例》(1997年12月)、广西省融水苗族自治县制定了《关于采取特殊措施发展民族教育的规定》,云南省2005年制定了《云南省通用语言文字条例》、《云南省教育督导规定》等地方性法律法规。这些是地方性的立法。中央和地方制定的法律、法规,使民族地区初步形成了较为完备的社会主义教育法制体系。这些法律法规将民族教育作为重要内容,作出了较详细和具体的规定。以《宪法》、《民族区域自治法》、《教育法》等法律法规为依据,我国中央和地方政权机关从民族地区实际和各民族特点出发,制定了大量的民族教育法规、规章和规范性文件,初步形成了民族教育体系的雏形,保障和推动了我国民族教育事业的改革和发展。1993年发布的《全全国民族教育发展和改革指导纲要(试行)》,明确提出加强民族教育立法工作。根据《宪法》、《民族区域自治法》和《义务教育法》的有关规定,制定《少数民族教育工作暂行条例》,在实施过程中认真总结经验,使其不断完善,并在此基础上制定《少数民族教育法》,使民族教育逐步走上依法治教的轨道。随着民族教育事业的不断发展,民族教育立法工作已被提到重要的议事日程。2002年7月第五次全国民族教育工作会议明确提出:“要加快民族教育法制建设,力争‘十五’期间颁布《中国少数民族教育条例》,加快民族教育依法治教进程。”《少数民族教育条例》2002年着手组织起草。

近年来我国教育法制建设取得新进展。国家颁布了《民办教育促进法》及其实施条例、《中外合作办学条例》及其实施办法,教育法律法规体系不断完善。《义务教育法》的修订工作取得突破,一批重要教育法律的修订和立法前期调研取得了积极的成效。贯彻落实《行政许可法》和《全面推进依法行政工作的实施意见》大力推进依法行政、依法治校工作,教育系统法治意识不断提高。贯彻《国家通用语言文字法》,推广普通话,语言文字工作得到了加强,成效显著。

2006年教育部民族教育司发布的2006年工作要点中还提出,加快少数民族教育立法工作进程,协同国家民委,做好《少数民族教育条例》进入

国务院法制办提交阶段工作。

### (3) 民族立法工作存在的问题

#### ① 有些教育立法条例较原则,不够具体

有些立法条例太原则,不利于民族地区具体操作,不能很好地发挥该条例应有的对民族教育的规范和指导作用。

2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订了《中华人民共和国义务教育法》,新的《义务教育法》比1986年《义务教育法》更加明确地强调政府实施义务教育的责任。该法第44条规定:义务教育经费投入实行国务院和地方各级政府根据职责共同负担,省、自治区、直辖市人民政府负责统筹落实的体制。农村义务教育所需经费,由中央和地方共担,由各级人民政府根据国务院的规定分项目,按比例分担。但是这样规定过于原则,没有规定各级政府义务教育经费投入的项目,及其具体比例,可操作性不强,如:如何逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围。

#### ② 民族教育法律法规不够完善

民族教育法律法规不够完善,表现在:民族教育规章多,法规很少,至今没有居于宪法和教育法之下的统领民族教育法规规章的民族教育基本法,存在民族教育立法的空白点。中央民族教育立法一般都较为原则,需要各民族地区结合自己的实际情况,依靠自治权,制定地方性民族教育法规或单行条例,但地方性民族教育立法非常有限,不少地方至今没有立法,基本上是靠政策、红头文件、领导人重视。依法治教观念的淡薄导致对民族教育立法的有意或无意的忽视。现行法规规章单行性、应急性的多,过去很长一段时间内缺乏立法的规划和预测,民族教育法律法规的废、改、立工作极为不力。要抓制度和建设,重视民族教育立法和严肃执法,法治和德治双管齐下。

#### ③ 现行民族教育立法不够规范

民族教育法规还很不规范。现行的民族教育法规、规章、法律形式很不规范,立法名称也相当庞杂混乱,大多用“意见”、“通知”、“指示”、“报告”、

“批复”等名称,难以判断其效力、等级、适应范围,而且多属于政策性质,法律语言不规范,有的直接搬用政策用语,弹性大,法律语言不规范,变动性快,可操作性差、稳定性差。削弱了立法效力,违反了立法的稳定性、严肃性,权威性原则。

#### ④现行民族教育立法缺乏可操作性

现行民族教育立法大多脱离实际,原则性强,操作性差,没有很好地体现民族教育的特点与规律,缺少有关维护和发展少数民族传统文化的内容。同时,对民族教育发展中的其他重大问题,如政府在发展民族教育中的职责,民族教育经费筹集与拨付,师资,少数民族高层次人才和特殊专门人才的培养,民族教育研究等,都缺乏具体明确的规定。尤其是对政府行为的规范比较空泛,缺乏有效制约。

现行地方民族教育立法明显滞后,且针对性差,缺乏鲜明的民族特色。按照我国《宪法》、《立法法》以及《民族区域自治法》的规定,民族自治地方享有一定立法权和立法变通权限。即:民族自治地方有权在坚持一般法律行为准则的前提下,根据当地具体情况和实际需要,对民族自治地方的政治、经济和文化事务,做出适应当地民族风俗和需要的规定。由于我国《教育法》对民族教育规定的较为原则,需要各民族地方结合自己的实际情况,制定地方性民族教育法规或单行条例。但是,在立法实践中,各民族自治地方急于行使这一权力。截至2005年底,我国民族自治地方共制定自治条例134件,单行条例433件,变通和补充规定74件。与此相比,地方民族教育立法明显滞后。目前,我国155个民族自治地方中,仅有吉林省、黑龙江省、宁夏自治区等十几个地方制定了《民族教育条例》。许多民族自治地方至今没有教育立法,民族教育基本上是靠政策,靠红头文件,靠领导人重视。立法只注重对少数民族受教育权特别是进入主流社会的受教育权的保护,而忽视对民族教育在传承和发展少数民族文化中的作用、角色的规定;只注重对少数民族学生的升学照顾,而忽视了对其升学后如何提高和帮助他们的高学业成就,使其尽快赶上汉族学生的水平等方面的规定,从而导致教育平等权难以落实。这与民族教育快速发展的要求及在当地经济社会发展中

的重要地位极不协调。

#### ⑤民族教育法律监督机制不够完善

当前的整个社会,尚未完全建立健全一整套的严格的执法监督机制,法律监督处于无力状态。地方人大及其常委会对行政机关、审判机关和检察机关的监督还没形成制度,缺乏力度和实际操作,大大削弱了执法的监督效果。

#### ⑥民族教育立法理论研究滞后

民族教育立法理论研究严重滞后,正如张玉堂所说:“教育法学的研究在国外已有多年历史,并已基本形成体系,我国几乎还是空白。从法学的角度分析,其他法学分支学科早已形成,从教育学角度研究,教育学同其他学科结合,早已形成多门交叉性分支学科,唯没有形成教育法学。”<sup>①</sup>“到目前为止,我国已有的教育法学研究多停留在对已颁布的教育法进行介绍、阐述,或对国外教育法规进行评介,偶尔有文章涉及教育法实施中的问题。我们认为,要形成中国教育法学,首先应当加强教育基础理论研究,而对教育法学学科建设诸问题进入深入研究,初步形成共识,更是当务之急。”<sup>②</sup>“新中国民族教育立法大致可分为三个分阶段,成绩显著,但也存在着体系不完备,特色不鲜明,立法技术差,法律机制不科学,理论研究滞后等问题。”<sup>③</sup>由于民族教育立法理论研究滞后,影响民族教育立法进程。

## 6. 寄宿制学校建设尚未完全解决

### (1) 因交通、经济因素学生多选步行上学

寄宿制学校源于民族地区,因为少数民族地区山区多、平原少,人口居住分散,学生上学交通极不方便。交通问题我们调查组在建水蒙自、砚山进行调查,设置了问卷我们从问卷中可以得知,从家里到学校的路程多于1公

① 张玉堂、程微梦:《教育法规通论》,电子科技大学出版社1996年版,第3页。

② 蒋超:《中国教育法学学科建设基本问题研究》,《四川教育学院学报》1998年4月,第3页。

③ 蒋超:《论我国民族立法的若干问题》,西南民族学院学报(哲学社会科学版),2002年7月版第115页。

里的学生占被调查学生总数的64.2%。其中,大于5公里的占1.7%。在调查中,还有的学生为了上学,每天要走上40公里的路程,这对于城市中的孩子来说,简直就是不可思议的事情。

其次是交通方式。在问卷中反映出来的交通方式主要有以下几种:乘公交车上学的学生占9%;骑自行车的占12.3%;步行的占59.9%。

最后是交通时间。问卷中反映出,每天上学的单程时间在半小时以上的占27.5%,在一小时以上的占3.3%,在一个半小时以上的占1.6%。

根据以上数据,我们可以看出,交通问题是制约少数民族地区基础教育的重要因素。在少数民族地区,多山地和丘陵。就拿云南省文山州砚山县来说,山地和丘陵面积占了砚山总面积的85%,而且山地多为连绵的小山,这就为当地学生造成了上学难的客观因素。面对被山区隔开的一个一个小村庄,政府如果选择在每一个小村庄都设立一所学校,那么,这样不仅浪费了资源,不能发挥教育资源的集中优势,因为县和村里的财力的限制,往往连最基本的学校设施都不能配备,危房量多、师资短缺、教学用品匮乏等等,使山区的教育水平十分低下。而且,这项工作所需要的投资是惊人的,在中国现阶段发展水平上,许多少数民族地区的人们还不能解决温饱问题,所以,现在绝大多数地区选择在一个乡或是几个村联合办学。但是这也带来了一系列的问题。孩子们为了上学,多则要翻越几十里山路。而且,大多数的学生选择步行上学,一是因为经济困难,家里没有代步的工具,二是因为山路较多,许多交通工具都不能通行。面对着山区崎岖的山路和交错的沟壑,孩子们的安全问题始终是家长老师们心中抹不去的阴影。有些孩子每天天不亮就要出门,经过两个多小时的独自行走,才能赶到学校。即使学生们可以寄宿,在县里每月都有补助的情况下(砚山县每人每月为16元左右),学生的生活费用也成了家长沉重的负担。对于家长来说,让孩子上学、走出山区是他们普遍的愿望,但上学的费用(即使这些费用在我们看来在义务教育以后已经很少)对于家长来说依然是一笔不小的开支。

## (2) 寄宿制学校需求量大,而校舍不足

国家为了解决民族地区农村、牧区山区孩子上学问题 2005 年 5 月教育

部,国家民委发布了《关于进一步做好民族地区寄宿制中小学管理工作若干问题的意见》,其中规定将寄宿制中小学分全寄宿制和半寄宿制两种。国家制定了“西部地区农村寄宿制学校建设工程实施方案”,其目的在全国普及义务教育,寄宿制学校在民族地区得到了恢复与发展。中西部地区农村寄宿生已占相当的比例。

2006年,全国小学寄宿生704万人,占在校生总数的6.57%,其中东、中、西部分别占3.33%、6.81%和9.77%,而中西部农村小学寄宿生所占比例较高,分别为7.55%和10.72%。全国有9个省农村小学寄宿生所占比例超过10%,全部为中西部省份,其中西藏、内蒙古、青海、云南4个省份该比例超过20%。

据教育部统计,2006年,全国初中阶段寄宿生为2221万人,占在校生总数的37.27%,其中东、中、西部分别占为25.92%、40.02%和47.84%,可见西部地区初中寄宿生几乎占了一半。相较而言,中、西部农村寄宿生所占比例较高,分别为41.95%和52.45%。全国有7个省农村初中寄宿生所占比例超过50%,全部为中西部省份,其中西藏、广西和云南3个省份该超过70%,表明近年来中央和各地大力推进的农村寄宿制工程取得明显成效。见下表:

表 32 2006 年分地区寄宿生情况

单位:万人

	寄宿生人数			寄宿生所占比例(%)		
	合计	城市	农村	合计	城市	农村
小学						
全 国	703.88	33.89	670.00	6.57	2.11	7.36
东 部	124.11	13.90	106.57	3.33	1.81	3.60
中 部	237.13	14.29	227.90	6.81	3.09	7.55
西 部	342.65	5.69	335.53	9.77	1.52	10.72
初中						
全 国	2220.68	114.39	2106.28	37.27	12.03	42.07
东 部	553.25	50.60	502.64	25.92	11.53	29.64

中 部	826.20	33.91	792.29	40.02	11.28	44.91
西 部	841.23	29.88	811.35	47.84	14.13	52.45

资料来源:2006年全国教育事业统计快报(4)。

上表说明中西部地区寄宿生已占相当比例,但是民族地区寄宿制学校需求矛盾十分突出。民族地区的群众居住分散,对寄宿制学校的需求大;而由于地方财政困难,导致寄宿制学校建设经费短缺,校舍面积严重不足,按“两基”攻坚计划下拨的经费,不能全解燃眉之急。云南全省1287所农村初中全部是寄宿制学校,近13000所农村完全小学都有住校生,且这些学校主要集中在边疆民族地区。在喀什未完成“两基”达标的莎车、巴楚、伽师、塔什库尔干四县,已列入规划的寄宿制学校有72所,学生数为83768名,按照“两基”攻坚目标的校舍4平方米/生均标准计算,尚缺校舍12万平方米。

民族地区现有的寄宿制学校建设,普遍存在建设起点低,数量少、条件差的问题。同时,由于对寄宿生的生活补贴低,而且又往往难于落实,进入寄宿制学校就学,学生负担过重,致使一些家庭经济困难的学生不能继续就学。

## 7. 中小学校布局不够合理

### (1) 教学点多,学校分散

西部民族地区农村、牧区、山区由于人口少,分布广,造成农村中小学数量多、规模小,办学分散,布局不合理。据教育部统计数据表明,截止2004年我国农村教学点总数达98906个,班级数有2350794,而农村学校总数为337318所,教学点数量大概占农村学校的29%。

然而在民族地区,教学点数量却多于学校的数量。以我们所调查的云南省蒙自县为例,上文已提到2006年,蒙自县普通小学有116所,而教学点为223个。教学点的数量为学校数量的1.9倍。不但教学点的数量很大,而且“一师一校”的点很多,如该县小学校中有完小109所,教学点107个,而“一师一校”的教学点83个。这说明了在实现“普九”过程中,为尽快提

高入学率,实行“村村办小学,乡乡办初中”,造成学校分散,教学点多,“一师一校”的点多,师资力量薄弱,教学条件差。砚山县维摩乡的黑鱼洞小学,这是云南山区学校规模小,学生少、设备简陋的典型。这所村办学校,房子破旧,学生操场也很小;另有蚌峨乡的凹掌小学,也是一所村办学校,其条件也很差,相当艰苦;者腊乡的安保小学也是“一师一校”,因为是山区,这里的孩子无法走出一座座环绕的大山,就由村民“投工投劳”集资办了这所小学校。

“一师一校”的教师工作量大,一位老师要带 20 多个学生,数学、语文、音乐、体育都教,一年级到五年级的课都有。在偏远的山区里我们看到教师每月只有 132 元工资,待遇低。乡财政的收入低,对学校经费投入很少,致使学校的教学条件很差。规模小,影响教学质量,办校分散、点多使教育资源配置达不到优化和有效利用。为此,农村中小学布局要调整,比如,在人口稠密的地区,合并邻近学校,尤其取消一些薄弱的学校,以提高一些学校的规模。而在人烟稀少的地方,由于长期以来实行“村办小学,镇办初中”的办学模式,经费不足,办学条件差,力量薄弱,更需要重新进行资源整合,调整布局。总之,农村尤其是民族地区的农、牧、山区、边疆的中小学办校布局,必须进行调整,才能保证教学的质量。

## (2) 布局不合理的弊端

①由于我国农村中小学的数量多、规模小,办学分散,造成教育资源配置不合理,学校的办学条件得不到改善。学校规模小、教师少、缺少教室、实验室和宿舍,还存在大量危房。许多课程如计算机、音乐、美术都开设不了,体育课也不正规。

②师资呈现严重的结构性短缺,教学质量难以保证。很多学校,尤其是村办小学规模过小,部分学校只能开设较为重要的语、数两门课,其他的课或开不起来,或由语、数老师兼任,有的甚至包班上课,缺少专业的英、音、体、美和计算机老师。

③难以发挥学校的规模效益。

按照教育经济学理论,在教育资源一定时,如果学校过多,单个学校规

模较小,那么每个学校就无法发挥规模效应,必然导致教育资源的利用效率低下。

#### ④影响教育的均衡发展。

中小学校布局不合理,存在着学校之间、城乡之间、地区之间的差距,影响义务教育的均衡发展。

#### ⑤教育质量难以提高。

农村中小学布局调整的最终目的,是达到教育质量的提高。

### 8. 存在女童失学、辍学现象

联合国《儿童生存保护和发展世界宣言》第12条指出:女童是世界妇女的未来,女孩的教育直接关系到下一代妇女文化素质的高低。而女童作为未来的母亲,其文化素质又将影响未来整体国民的文化素质。为此,实现性别公平是世界全民教育的目标。《宣言》要求世界各国在一开始就给予女孩同等待遇和机会,要创造教育机会均等的社会。女性的进步与发展,关系到经济的发展与社会的进步。

建国以来,我国的女性教育获得了前所未有的发展,尤其是《教育法》、《义务教育法》、《未来成年人保护法》及《妇女权益保障法》的颁布与实施,加强了农村基础教育,缩小了女童与男童入学的差距。但整体水平比较落后,特别是农村地区和少数民族地区,女童入学率、升学率低,而辍学率高。

#### (1) 女童教育存在问题的表现

“根据我国2000年第五次人口普查统计,全国8500万文盲半文盲中3/4以上集中在西部农村、少数民族地区和国家级贫困县,而其中又以少数民族女性占比例的绝大多数。”<sup>①</sup>

现以几个民族地区女童教育的问题为例说明少数民族女童教育的落后状况:

<sup>①</sup> 楼晓悦:《浅论中国少数民族女童教育》,《广西民族学院学报(哲学社会科学版)》2005年12月,第20页。

2002年全国小学学龄女童入学率平均为99.07%，青海省小学学龄女童入学率为92.6%，低于全国平均水平。

据有关学者调查，<sup>①</sup>青海省2002年循化县、化隆县、泽库县等三县女童的入学率、升学率、辍学率的情况，笔者将其列表分述于下。见下表：

表 33 青海省女童教育状况

县名	学龄儿童数 (人)	女童数 (人)	女童入学率 (%)	小学升 初中率(%)	女童升学率 (%)	县学龄儿童 辍学率(%)	女童辍学率 (%)
循化县	13692	8941	81	78.88	45.2	0.5	0.78
化隆县	11771		87.8	69	40.1	0.8	1.1
泽库县	8069	3910	86.5	80	40.5	1.39	2.7

以上数字显示，青海省部分民族地区女童缺乏完整地享有受教育的机会。

让我们再看看近几年其他学者，对某些民族地区女童教育的调查研究如：

2006年甘肃省甘南藏族自治州舟曲县博峪乡曲玛村、尖格郎村等地小学入学率只75%，女童入学率只65%。<sup>②</sup>

甘肃省少数民族贫困地区女童入学率低，如2000年，积石山保安族、撒拉族、东乡族适龄儿童入学率为80.05%，而女童的入学率为64.75%。全临夏州女童的入学率仅为47.2%。少数民族儿童总辍学率11%，女童的辍学率为17%，女童按时完学率低，按时毕业率则更低。<sup>③</sup>

2002年四川凉山彝族自治州儿童入学率为85.01%，彝族学龄女童入学率只71.38%。全州少数民族初级中学龄少年入学率为22.32%，其中学龄

① 陈巍：《对青海民族贫困地区女童教育的再思考》，《青海民族学院学报》2005年1月，第111页。

② 甘肃省教育科学“十一五”规划课题：《甘肃省藏族女童失、辍学现象调查研究》成果，发表在《社科纵横》第22卷6期。

③ 刘丽平：《甘肃少数民族贫困地区女子教育发展的对策》，《教育评论》2005年第2期，第77页。

女少年入学率只有 19.10%。彝族初中学龄儿童入学率为 20.15%，彝族初中学龄女少年入学率只有 16.53%。

据调查 2002 年底女童失学率高于男童，尤其黔、甘、宁、青四省，女童失学率约占全国失辍学率的 70%。<sup>①</sup> 另者女童受教育年限低，能达到 12 年教育的女性比男性低 6 个百分点。

1998 年，广西的小学女童辍学率为 1.75%，高于全国女童辍学率（0.73%）。<sup>②</sup>

## （2）影响少数民族女童受教育的主要原因

### ① 民族地区社会经济发展水平低下

由于历史与现实等多方面的原因，很多民族地区社会经济发展水平低下，这些地区很多都是国家级贫困县，自然生态环境往往不好，农业生产发展不稳，经济类型多为半自然经济，当地群众生活水平不高，有的地方还尚未解决温饱问题，无力负担学生学习所需要的基本书本费和学杂费。再加上“少数民族地区家庭的子女多，又由于重男轻女的传统观念，贫困家庭在孩子的教育问题上往往是舍女保男，使女童丧失教育机会。根据国家教委 1990 年的统计，1989～1990 年度全国小学生退学的原因，有 47.14% 是由于家庭经济原因导致，女童所占的比重很大，在少数民族地区，少数民族女童因此辍学占的比重更大。少数民族地区经济发展水平低下、生产方式落后，对现代教育的需求不大，劳动不需要多少技术和知识，家务和简单劳动繁重；与男童相比较，女童能够做一定的简单的家务劳动；再上传统的重男轻女思想的影响，认为女孩终究是别人家的，所以家长认识不到女童受教育的意义，女童容易被作为劳动力对待，从而使女童失去受教育机会”。<sup>③</sup>

### ② 落后陈腐观念和习俗

① 王春玲：《甘肃省女童教育现状及改革措施》，《民族教育研究》2005 年第 6 期，第 67 页。

② 贾伟合：《21 世纪广西基础教育发展战略研究》，《广西社会科学》2001 年第 6 期，第 187 页。

③ 敖俊梅：《关于少数民族女童学校教育特殊性的初步分析》，《民族教育研究》2004 年第 3 期。

一些贫穷的民族地区,长期落后的生产方式生产,而且社会相对封闭,女子读书无用的观念得以繁殖和长期保存。这些地区人们思想深处根深蒂固地埋着“男尊女卑”意识,他们觉得女孩子最终“是别人的人”,认为“嫁出去的女是泼出去的水”,在女孩子身上花费太多的精力与金钱是不值得的。这些落后的观念,对女童受教育产生消极影响。此外,一些少数民族地区旧的民族习俗约束女童受教育,例如,人们认为“女孩不出门,出门不露面,遇人绕着走,说话转过头”的思想意识,不愿送女孩到学校读书,而且还有早婚的习俗,女孩十五六岁就结婚育儿,这些习俗,不可避免地成为女童教育的严重阻力。

### ③受到宗教信仰的影响

我国的少数民族多数都有本民族的宗教信仰,有的是全民信教。宗教信仰对少数民族女童教育有着重大的影响。如个别地方认为女童年龄9岁以上就不能抛头露面,使女童失去就学的机会。也有一些地区出现宗教教育和地方教育抢生源的现象。宗教观念往往导致男儿童在受教育机会上的不平等现象。有的女童因而被拒于学校之外,有的女童被隔离起来接受宗教教育。“据调查,在甘肃临夏州女童入学率为69%,其中少数民族女童的入学率为47.2%。在一些少数民族居住的山村,女童入学率几乎为零。”<sup>①</sup>

### ④自然条件恶劣,交通不便

“自然环境是人类生存和发展的基本条件,也是影响人们文化教育活动的重要因素。西部各省市自治区大多位于高原、荒漠、山区,气候多变,灾害频繁,人们的生存条件极为恶劣。自然环境的不良状况,一是造成了人口居住分散,给学校布点乃至学龄儿童按时接受义务教育带来了一定难度;二是地域上的封闭与偏僻,造成了信息传播的局限性;三是恶劣的气候,尤其是高原地带低温、缺氧,给广大教育工作者和学生的健康带来了直接危害;四

<sup>①</sup> 郭福昌:《中国少数民族教育重大理论问题研究》,云南人民出版社1997年版。

是自然环境的不良、不便,直接影响了教育的投入成本。”<sup>①</sup>“据在西部某四省八乡的调查表明,因上学不便而从未上过学的女童占81.8%,因上学不便而辍学的女童占51.6%。”<sup>②</sup>

#### ⑤教师性别结构不合理,女教师严重不足

前面已经提到,女童教育问题在我国仍然十分严重,在农村、贫困边远地区、少数民族地区女童辍学问题尤为突出。再如:2001年全国小学辍学率为0.27%,初中辍学率为3.12%。东北三省农村初中女童辍学率在10%以上,有的高达80%以上。<sup>③</sup>我国的西藏、贵州、甘肃、青海、宁夏等省区是女童教育问题突出的省区。<sup>④</sup>

女童辍学率高究其原因有多方面的。其中男女教师比例失调,缺乏大量女教师,尤其是少数民族女教师数量的少是影响女童受教育的一个重要因素。女教师数量的多少,其所以会影响女童辍学率是因为女童从心理上对女教师有依赖感和安定感。女老师会给女童起一个示范作用,即榜样的激励作用。然而目前全国普通中学的女专任教师占专任教师总数的43.13%,民族地区低于全国水平。如甘肃省女教师占有教师总数的30%左右。<sup>⑤</sup>“东北地区绝大多数农村初中校长、教师均多为男性,女教师仅占22%。”<sup>⑥</sup>为此,应增加学校中女教师的数量。学校中最好也有一名女校长,这样对提高女童的入学率和巩固率有利,使管理者、教育者根据自身的生理、心理特点进行有效的管理和施教,也可以使有顾虑的学生家长打消疑虑,放心送女童上学。例如,青海省东南黄河岸边,撒拉族聚居农村小学,

① 王振岭:《贫困地区女童教育发展模式探讨》,《西北民族学院学报(哲学社会科学版)》2000年第2期。

② 胡本常、和钟化:《回报太阳——中国少数民族儿童的现状和未来》,四川少年儿童出版社1996年版。

③ 赵岚:《东北地区农村女童辍学问题对策研究》,《现代教育科学》2004年第2期,第8页。

④ 应竞丽:《关于加强经济欠发达地区女童教育的思考》,《四川师范大学学报》2005年1月,第63页。

⑤ 王春玲:《甘肃省女童教育现状及改革措施》,《民族教育研究》2005年第6期,第69页。

⑥ 赵岚:《东北地区农村女童辍学问题对策研究》,《现代教育科学》2004年第2期,第9页。

单设了撒拉族女生班,安排有经验的撒拉族女教师担任班主任和任课教师。这一举措,成效显著,表现在该县在1993年全国学龄前儿童女童入学率比男童入学率低37.7个百分点。男生毕业率为35%,女生占16%,女童流失率为84%。而自1996年世行贷款“贫三”项目实施以来,在撒拉族聚居的农村小学办女生班,为顺利完成女童九年义务教育创造了条件,女童入学率提高,辍学率也大为降低,1999年女子初中毕业生有806名,高中女子毕业生为477名,成效显著,成为循化县撒拉族女子教育成功经验的一面旗帜。<sup>①</sup>说明女干部、女教师对女童教育有影响。其作用有两个方面,一方面女教师给女童一个好的示范作用;另一方面也满足家长的愿望或打消了家长的疑虑。如果女教师少,性别达不到平衡,就不能优化组合教师队伍,就会影响女童辍学率。

#### ⑥女童上学的成本高

女童上学的成本主要有机会成本和直接成本。“上学的机会成本,即上学所花的时间代价。女孩出嫁前,往往是家庭劳动力中的得力一员,在帮助母亲做饭、做家务、照看弟妹方面尤其如此,而上学就直接或间接影响了家庭的正常生活、经济生产和收入。上学时间越长,损失越大。上学的直接成本,包括学费、书籍、服装、住宿、交通等费用。女童上学必须穿合适的衣服;如果学校离家太远,就要在校住宿,这就更增加了家庭的开支,因而付出的直接成本比男孩要高,生活贫困的家庭中,家长的决策通常不利于女童上学。”<sup>②</sup>

### 9. “读书无用论”的观念影响和义务教育的普及

#### (1) 群众对教育认识不足

由于受经济发展的制约和人们传统价值观念的影响,民族地区的人民群众对教育的认识不足。《义务教育法》已颁布了十年,但不少少数民族山

<sup>①</sup> 刘俊杰,陈璇:《采取灵活政策,发展女童教育》,《中国民族教育》2001年2月,第30页。

<sup>②</sup> 席春玲:《90年代以来我国女童教育评述》,《教育科学研究》2002年9月,第64页。

区的人民群众受传统思想影响,根本不知道有《义务教育法》,更无从知道家长对子女接受教育的应负的法律 responsibility。迄今仍有不少家长认为,送不送子女上学是自己家庭的私事,不认为迫使子女弃学挣钱是违法行为。此外,在商品经济的发展过程中,由于乡镇企业和个体经济发展较快,许多人的经济收入与其受教育程度不成正比。同时,随着自然经济与商品经济的碰撞,以及经济较发达的东部沿海地区对劳动力的大量需求,使少数民族山区青年甚至少年纷纷外出打工,形成一般来势凶猛的打工潮。到外地打工的青少年中,不少是在校中学生。这一潮流对在校学生思想产生了极大的影响。这些现象都极大地助长了“读书无用论”的思潮,造成不少家长“不学文化照挣钱”的偏见,造成了民族地区中、小学生大量流失。

#### (2) 地方官员追求经济效益

有的地方政府领导认为,办教育投资巨大,见效缓慢,难以在地方官员任职期间内反映在经济指标的增长上,于是追求经济效益、易显政绩的事,比如建设高楼、广场、亮化等所谓形象工程,为此而投入大量资金,上级转移支付的教育专项资金,也可能在短期效益追求下被延期支付甚至被挪用。致使教育投入不足,经费短缺,影响教育的发展。

### 10. 民族地区信息化建设相对滞后

信息化是当今世界发展的潮流,也是促进教育现代化的主要手段,世界各国都非常重视,都认识到信息技术在教育教学中的重要地位和作用。当今教育要“面向现代化、面向世界、面向未来”和实施“科教兴国”的战略。随着知识经济时代的来临和信息技术社会飞速发展,我国信息技术教育也迅速发展。我国从2000年开始出台了一系列关于发展信息技术教育的政策法规和文件,如《教育部关于在中小学普及技术教育的通知》、教育部办公厅《关于全面推动农村中小学现代远程教育三种模式应用的指导意见》、教育部印发《中小学教师教育技术能力标准(试行)的通知》等等。2003年以来,教育部、国家发展和改革委员会、财政部共同开展了农村中小学现代远程教育工程的试点工作,经过中央和地方的共同努力,试点工作的工程建

设任务已基本结束,资源建设和教育教学应用初见成效,取得良好效果,成绩显著。从联合国的调查资料来看,我国被列入基础教育信息技术发展较快的地区之一。经济发达地区的中小学学校信息技术水平与世界领先国家的情况相比没有太大的差异。但是作为西部省区,或是说民族地区还要看到信息技术教育存在的困难和差距。以下谈谈笔者对民族地区教育信息化建设存在问题的认识:

### (1) 信息技术设备不足

从西部地区的客观条件来看,西部地区地域辽阔,以沙漠大山而著称,海拔高、地形复杂、气候恶劣、土地贫瘠、经济发展相对滞后,而且西部地区民族众多,文化素养差异较大,基础教育相对落后。长期以来西部教育投资欠账太多,资金仍然严重不足。近几年的各种教育投资多用于校舍建造,危房改造等基础建设。在教学设备、师资培训、教学科研等方面投入很少,尤其是信息技术教育设备要求较高投资较大的工程目前正处于启动阶段。民族地区各中小学尤其农村、边远山区、牧区存在着现代远程教育设备、多媒体(计算机)设备少、开课率低、教师数量不足等问题。当然民族地区中小学现代远程教育发展水平是不同的,就以远程教育的设备——计算机的设备数量来说县级中小学的条件好,其计算机数量多于乡镇级中小学,而乡村的中小学数量最少,甚至没有。2006年我们到了云南省蒙自县第三中学,该校建于1974年,至2005年该校招收2500名学生的规模迁入新校址,占地面积130余亩,总建筑面积约56242.22平方米。2006年在校学生1892人,32个教学班,在编教职工129人,其中高级教师29人,一级教师68人,县级学科带头人1人,县级骨干教师6人,共有教师105人。其中有信息技术教师3人,承担全校电教、信息技术教育工作。学校有微机教室8间,每间有计算机56台,生机比例达3.7:1。我们再看蒙自县鸣鹭镇中心学校,创建于1928年,在校学生2423人,教职工104人,专任教师86人,其中代课教师16人。该校没有专职负责信息技术的教师。虽然设有计算机教室3间,据说只有几台计算机。以上说明镇中学学生多于县中学,而教师数量少于县中学,其中还有代课教师,计算机数量大大小于县中学。更甚者如凹

掌小学,这里的学生没有见过计算机,因为学校没有计算机,不少学生把计算机器误认为计算机。

再以甘肃省为例,据陈作伯在2002年所进行的调查<sup>①</sup>,2001年甘肃省有普通中学1979所,在校生共有146.1845万人,共有计算机3万台,校园(局域)网82个,人机比为44.1:1。能开设信息技术教育课的学校初中占学校总数的比例为44.7%,小学为4.2%。说明了计算机数量少,开课率低,多数中小学还不能开设计算机课。

## (2) 掌握信息技术的教师数量有待增加

民族地区,尤其是农村的乡镇中小学教师的学历不高,能够掌握信息技术的老师数量不多。现以我们调查组所到的云南红河州蒙自县鸣鹭镇中心学校师资队伍的情况来说明。文中前面已提到鸣鹭镇中学,现有在校生2423人,专职教师86人,其中大专学历的教师有43人,占专任教师总数的50%,中专学历的教师40人,占专任教师的46.5%,高中及高中以下学历的教师3人,占专任教师的3.49%。小学高级教师34人,小学一级教师32人,小学二级教师18人,代课教师16人。从以上数据看,初中教师学历层次低,没有一个大学本科毕业生,大专学历的教师也只占50%,小学还有代课教师,这些教师学历不太高,层次低。而且现有教师普遍存在着专业知识老化,知识结构不完善,尚未掌握好信息技术的技能,以信息技术进行教学的能力有限。然而根据《基础教育课程改革纲要》(试行)第十一条明确提出:“大力推进信息技术在教学过程中的普遍应用,促进信息技术与学科课程的整合,逐步实现教学内容的呈现方式、学生的学习方式、教师的教学方式和师生互动方式的变革,充分发挥信息技术的优势,为学生的学习和发展提供丰富多彩的教育环境和有力的学习工具。”

因此,教育技术不仅是一项非常重要的而有用的教育工具,而且在新的课程改革中扮演着发动机的重要角色,是中小学教师必备的工具和素

<sup>①</sup> 陈作伯:《对西部地区信息技术教育的思考》,《河西学院学报》2003年第19卷第5期,第124页。

质。作为站在教育第一线的教师,除担任信息技术课的专任教师外,其他所有老师也要掌握信息技术教育的教育技术,能够合理地利用校园网等信息技术环境,增强信息技术与学科课程整合,促进小学教学方式的根本转变,还应该利用信息技术工具开发教育信息技术资源,使校园网建设及中小学信息化建设做到“建网、建库、建模(教学模式)与建人(教师培训)”并行。总之,现代教学技术——信息技术是一种最先进的教学手段,它能促进教育观念的转变(现代教育观包括:素质教育观、终身教育观、情感教育观、四大支柱教育观)、能促进教学模式的变革、能促进教学内容和课程体系的变革。为此,教师必须掌握现代教育技术——信息技术,以完成信息时代给予教师的使命。中小学教师必须学好教育技术——信息技术,担负起培养下一代信息素养和基础教育的改革的重任。另一方面,教师要将教育技术作为工具,在教学中用以改善教学效果,提高教学质量,加强师生交流;在工作中用作科研的工具,改善知识结构,以适应新的时代对教师的要求。依据教育部印发的《中小学教师教育技术能力标准(试行)》的通知,中小学教师依据该标准必须学习和掌握信息技术的知识和技能,各级教育行政部门必须对中小学教师进行教育技术培训、考试和认证建立体系。目前各民族地区实施民族地区教育技术能力培训的工作有的地方开展较好,有的地方较慢,还存在些问题,例如资金问题。资金不足影响了民族地区中小学教师教育技术——信息技术能力的培训,这个问题应设法解决。

#### (四) 对当前发展少数民族义务教育对策的思考

笔者根据调查研究所了解到民族地区普及义务教育所存在的问题,例如入学率(儿童)、升学率(初中升高中、中专)低,辍学率(初中)高、教育经费投入不足,办学条件差,寄宿制学校供不应求,贫困生多、教师队伍数量不足、质量不高、待遇低、基础课程共性和特殊性关注不够、教育观念落后等等问题,以及分析其产生问题的主要因素而提出普及和发展民族地区义务教育的措施。

少数民族义务教育的问题,是历史原因造成的,解决民族地区义务教育问题必须放在经济社会发展的背景下来思考。促进民族地区九年义务教育的发展,必须集全国之力,既要加大国家对民族地区的教育投入,也要推动发达地区对口支援民族地区,以使民族地区的义务教育有一个跨越式的发展。

笔者综合归纳国内学者对上述存在解决问题的思路,并结合笔者个人的思考,提出解决问题措施的建议现分述于下:

### 1. 教育财政制度方面措施

#### (1) 建立义务教育经费分级分类财政支付制度

反思我国分级办学、分级管理的基础教育体制,政府在义务教育经费总量中财政预算内拨款一直维持在50%左右。根据1986年六届四次全国人代会通过了《中华人民共和国义务教育法》,20世纪80年代中国农村义务教育的管理体制是“政府统筹,地方负责,分级办学,分级管理”。在农村,其实质就是“义务教育农民办”。这种体制在特定历史条件下发挥了积极作用,但随着社会主义市场经济体制的建立,已呈现出许多弊端,就西部省区而言,乡镇统筹教育发展,整合教育资源的局限性日益突出,乡镇财力难以支撑农村义务教育的发展。2001年国家颁布了《国务院关于基础教育改革与发展的决定》核心的一条就是完善义务教育管理体制,实行“分级管理,以县为主”的体制,明确划分了从中央到省、市(地区)、县的职责,特别是明确了县级政府对本地农村义务教育所负的主要责任。这标志着农村义务教育办学责任由乡镇政府上移到县政府。“以县为主”的教育投入体制能够解决在县级行政区域内义务教育投入的稳定性和平衡性,但不能解决投入总量严重不足的问题。涉及到教育事业发展所需资金,县级政府则普遍心有余而力不足。西部地区的经济为温饱型,要支付义务教育经费投入总量相当困难。因此,这种教育财政体制影响了义务教育的普及和发展。2006年6月29日第十届全国人民代表大会常委会第二十二次会议修订了《中华人民共和国义务教育法》。新修定的义务教育法中第四十二

条规定国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法予以保障。第四十四条规定农村义务教育所需经费,由各级人民政府根据国务院的规定分项,按比例分担。以上说明教育财政制度的变化,说明农村义务教育办学权力逐渐升级。作为“公共产品”的义务教育,其经费的全部或者大部分应由政府承担。而新修定的义务教育法,只确定义务教育经费由国务院和各级政府承担。

2006年修定的《中华人民共和国义务教育法》虽然是以法律形式明确了义务教育三级(中央、省、地方政府)政府的职责,但较原则,没有明确其比例。应加大中央和省级政府对义务教育经费投入的比例。

建议建立教育成本分级负担制度:

首先,教师工资采取分级模式,即谁出政策谁支付。其中,中央政府负责国家标准工资所需经费,并直接按月支付给教师本人;各省、地级市出台的地方补贴和津贴由省地市级政府负担,直接按月支付给教师本人。其次是小学公用经费由省、自治区、市级政府按一定比例负担。其三是按照规定,农村中小学校舍建设属于基础设施范畴,可由县级政府负责。对贫困县及财政支出有困难的县,上级(省区、中央)拨专项款项支付。

## (2) 建立农村义务教育经费保障机制

2005年,国务院印发了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》。要求深化农村义务教育经费保障机制改革,建立农村义务教育经费保障新机制,所谓农村义务教育经费要建立保障新机制,即是指要按“明确各级责任、中央地方共担、加大财政投入、提高保障水平、分步组织实施”的基本原则,逐步将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,建立中央和地方分项目、按比例分担的新型经费保障机制。主要内容包括:全部免除农村义务教育阶段学生学杂费,对家庭贫困的学生免费提供教科书;对家庭贫困的寄宿生提供生活补贴;在免除学杂费的同时,同步提高农村中小学公用经费保障水平。建立农村中小学校舍维修的长效机制;进一步巩固和完善农村中小学教师工资保障机制。

中央还以文件的形式列出了新机制建立的时间表:从2006年起,西部

农村义务教育中小学生全部免除学杂费;中央财政同时对西部地区农村义务教育阶段中小学安排公用经费补助资金,提高公用经费保障水平,启动全国农村义务教育阶段中小学校舍维修改造资金保障新机制。2007年,中部地区和东部地区农村义务教育阶段中小学生全部免除学杂费;中央财政同时对中部地区和东部部分地区的农村义务教育阶段中小学安排公用经费补助资金。到2008年各地农村义务教育阶段中小学生均公用经费全部达到该省区市2005年秋季学期开学前颁布的生均公用经费基本标准,中央财政扩大免费教科书覆盖范围。2009年中央准备出台农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额。到2010年农村义务教育阶段中小学公用经费基准定额全部落实到位。

农村义务教育经费保障新机制在中央与地方分项目、按比例分担经费方面,对西部地区给予了特殊照顾:免除学杂费和提高公用经费保障水平的资金为8:2;校舍维修改造的资金为5:5;为贫困家庭学生提供免费教科书的资金由中央全额承担;给予寄宿生补助生活费的资金则由地方承担。

农村义务教育经费保障新机制改革,第一次将农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,是完善以人为本的公共财政支出体系,扩大公共财政覆盖农村范围的具有里程碑意义的举措,是社会主义公共财政建设的重大成果。它的实施,对于建设和谐社会,建设社会主义新农村,减轻农民负担,促进社会公平和民族地区教育事业稳步发展有着重要意义。

有些民族地区已推行中央农村义务教育经费保障机制的改革,例如广西壮族自治区于2006年颁布《关于转发财政厅教育厅广西壮族自治区免除农村义务教育阶段学生学杂费和补助农村义务教育阶段中小学公用经费工作实施方案(试行)的通知》。全区从2006年春季学期开始,630多万名农村中小学生不用再交学杂费,其中131万名学生同时得到了免费教科书,23万名家庭贫困的寄宿生还得到了生活补助。为此,政府在2006年一年投入公用经费12亿多元。<sup>①</sup>以上说明,广西壮族自治区实施民族地区义务教育

<sup>①</sup> 《中国人口最多少数民族实现农村九年免费教育》,《钦州日报》2007年2月6日。

经费保障机制的改革的工作,取得显著成绩。但是,也存在些问题,据2007年中南民族大学管理学院调查组对广西百色市农村义务教育经费保障机制改革的调研报告,认为,在实施民族地区义务教育保障机制改革存在主要问题有以下几个方面:①预算内公用经费补助标准偏低;②在2005、2006年春季、秋季学期仍约有2/3的学生没有享受国家“两免一补”免费提供的教科书;③合理性收费标准偏低,例如,按有关部门规定,学校寄宿生住宿费的收费标准为每年10元,而这项收费标准连交纳水电费都不够;④教师工资偏低,补助部分难以落实。该调查组对民族地区农村义务教育经费保障机制改革提出如下建议。<sup>①</sup>

第一,应有效解决农村寄宿制贫困学生生活补助经费。

按新机制的要求,中央在分项目、按比例分担经费中不包括对寄宿生生活补助这部分经费,这部分经费应由地方承担。从实际实施的效果来看,由于民族地区市、县级财政困难,自有资金的相对缺乏,以及在社会捐资方面的渠道也比较狭窄,现阶段地方财政很难全部承受寄宿制贫困学生生活补助费用。为了更好地推动农村义务教育保障经费改革工作的顺利开展,获得更好的实际效果,建议国家充分考虑民族地区目前的实际困难,对这些农村寄宿制贫困学生生活补助经费给予必要的投入,以便真正落实新机制对贫困寄宿生因家庭经济困难而必须实施的生活补贴制度。同时,自治区政府也应在这方面给予适当地资助。

第二,提高免学杂费补助标准和预算内公用经费拨款标准。

按新机制的要求,免除学杂费补助和提高公用经费的保障资金,中央和地方分担比例为8:2。虽然中央在此项分担经费上对西部地区已经给予了重点支持,从实施的实际效果来看,也能全部得到落实,但问题在于根据广西“一费制”收费办法和广西各级财政的财力情况而核定的免学杂费补助标准与学校的实际需要之间存在着一定的差距。因此,希望国家和地方政

<sup>①</sup> 孟立军:《民族地区农村义务教育经费保障机制改革若干问题思考——广西百色农村义务教育经费保障机制改革的调研报告》,《内蒙古师范大学学报(教育科学版)》2007年第7期,第25~26页。

府从民族地区目前的实际出发,继续出台相关政策和措施,切实提高免除学杂费补助标准和预算内公用经费拨款标准,并保障学校在教学研究、师资培训等方面的需求,以适应学校进一步提高和发展的需要,保障学校逐渐步入良性循环的轨道。

第三,扩大为贫困学生免费提供教科书的比例。

按新机制的要求,对贫困学生提供免费教科书的资金,全部由中央全额承担。从调研的结果看,目前民族地区需要解决免费提供教科书的农村义务教育阶段贫困学生较多,目前新机制实施的效果还难于满足这部分学生的迫切需求。希望国家能继续加大对民族地区农村义务教育阶段贫困学生的政策倾斜,制定更为优惠的政策,进一步做好免费教科书的发放工作,确保符合条件的贫困学生能够享受免费教科书的政策。

第四,规范合理收费,提高学校运行效率。

目前合理性收费部分标准偏低,是影响学校效率和质量的重要因素。实施农村义务教育经费保障新机制以来,虽然收费项目明显减少,但正常的收费项目还是应当保持适当的标准,基本满足学校的日常开支,有利于学校的发展,也有利于学校正常教学秩序的维持。有关行政管理部门应在充分调查研究的基础上,根据当地实际情况,制定出切实可行的收费标准,以满足学校教学工作的基本需要。

第五,切实落实校舍维修改造资金、清算解决学校债务。

按新机制的要求,中央和地方校舍维修改造资金的分担比例为5:5。建议在新机制实施过程中,切实采取积极和有效的措施,科学编制当地校舍维修改造规划,实施科学的测算和管理,落实好学校的维修改造资金。此外,各学校还要认真贯彻执行国家及自治区关于免收学杂费政策后不能用免学杂费补助资金及公用经费补助资金来偿还债务的有关规定,使用和管理好免学杂费补助资金及公用经费补助资金。县级人民政府要切实负起偿还目前学校因“两基”建设而发生债务的责任,按照教育经费“三个增长”的要求,将教育欠债经费列入当地财政预算。并要认真执行自治区人民政府关于不低于65%的农村税费改革转移支付资金用于农村义务教育的有关

规定,根据本地教育欠债的实际情况,从转移支付资金划出一部分资金用于化解农村中小学教育债务。

第六,公共财政要继续加大对民族地区基础教育的投入。

目前我国民族地区在实施农村义务教育经费保障机制改革过程中所出现的问题,从根本上讲,在于国家和地方政府对教育,特别是对基础教育投入的不足。要解决目前我国民族地区农村寄宿制贫困学生的生活补助经费、弥补民族地区地方政府对教育投入的不足、提高民族地区教师的生活待遇、提高教育部门预算内公用经费拨款的标准等,都将依赖于国家公共财政对义务教育投入的增加。

联合国教科文组织等国际机构在 20 世纪 60 年代就采用“公共教育支出占 GDP 比例”作为衡量一国公共教育投入的重要指标<sup>①</sup>。1993 年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》就提出在 20 世纪末财政性教育经费支出占国内生产总值的比例达到 4% 的发展目标。2006 年党的十六届六中全会也提出:逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 4%。多年来,我国的这项指标一直未能达到,徘徊在不足 3% 的水平(2004 年为 2.79%,2005 年为 2.82%)。因而有必要切实提高公共教育支出在各级财政支出中的比例,增大教育经费的总量。对于民族地区来讲,在继续加大地方财政对教育的投入比例的同时,国家财政应充分考虑民族地区教育发展的状况,在国家财政对教育增加投入比例时给予重点倾斜。

### (3) 制定特殊的优惠政策

针对民族地区的特殊性,还应:(1)设置专门针对民族地区的专项转移支付资金,如高寒补助金、灾害风险救济金、双语教学配套读物等专项,专款专用、封闭管理;(2)民族聚居区所在省份的省级财政必须根据实际情况,在财政预算中优先安排少数民族义务教育经费,并保证年度新增教育经费向民族地区适度倾斜;(3)综合考虑、预测民族地区人口出生率、生源分布等因素对义务教育的影响,在学校布局调整、生师比例、办学标准的制定等

<sup>①</sup> 《专家“支招”如何实现 4%》,《中国教育报》2007 年 3 月 9 日。

方面,充分兼顾民族地区特殊实际,提高资金使用效益。

#### (4) 加大中央和省级财政的转移支付力度

从许多国外发达国家的经验来看,通过义务教育的转移支付以解决义务教育经费总量不足和区域间不均衡的问题,从而实现不同地区间义务教育的均衡发展是一条很好的措施。目前国外所通用的义务教育转移支付制度主要有三种形式:一是通过一般性转移支付来平衡地方财力,间接地保证地方政府对义务教育的投资力度。二是中央政府直接承担占据义务教育经费最大比例的教师工资。三是建立义务教育专项转移支付直接规定下级政府必须将该项资金用于义务教育。从我国少数民族贫困地区的实际情况来看,建立义务教育专项转移支付是较好的选择。这一形式从制度上给予义务教育较大的优先权,便于监督和管理,防止义务教育经费被挪做他用。建立规范的义务教育专项转移支付制度主要是通过因素法测算义务教育标准支出和标准收入,确立各级政府的经济负担责任,其中省级政府应该对义务教育财政支付承担主要责任。鉴于目前我国中央政府和省一级政府在教育经费负担中的责任过小,导致政府投入不足和公共教育资源分布不均的问题日益突出。我国政府也在积极尝试这一举措,加以改革。如国务院最近表示,中央和省级政府要通过转移支付,加大贫困地区和少数民族地区义务教育的扶持力度;省和地市两级在安排对下级转移支付时,确保农村义务教育的需要。

#### (5) 建立义务教育教师工资保障机制

为从根本上解决少数民族贫困地区中小学教师工资拖欠问题,保证教师工资的按时足额发放,就必须对现行的教师工资发放制度进行改革。在2001年5月公布施行的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中明确提出“将农村中小学教师工资的管理上收到县,……并按规定设立‘工资资金专户’。财政安排的教师工资性支出,由财政部门根据核定的编制和中央统一规定的工资项目及标准,通过银行直接拨入教师在银行开设的个人账户中。”要保证这一政策在民族贫困地区的充分落实。在此基础上,中央和省级财政还应对财力不足、发放教师工资确有困难的欠发达地区通过财政

转移支付制度给予适当的专项补助;对于最贫困的县,义务教育教师工资应争取全部由中央和省级政府负担,以彻底减轻当地的财政压力,并由此建立起少数民族贫困地区义务教育教师工资的有效保障机制,在全国或全省范围内为民族地区的教师创造一个大体相当的福利条件,以保证教师队伍的稳定。

#### (6) 建立有效监督方法和机制

建立义务教育经费保障监督机制,形成包括审计部门监督、群众监督和舆论监督在内的多层面、多角度对政府、学校等相关主体发展义务教育的立体监督网络,通过法定约束保证各级政府对民族地区义务教育投入足额到位。

义务教育的经费投入必须是专款专用。农村中小学教师工资的管理应统一到县,由县财政集中统一发放,确保农村中小学教师能准时足额领到标准工资,县、乡财政对乡村两级义务教育经费和危房改造资金在预算中应优先予以安排,并按照《教育法》的规定,努力做到“三个增长”,另外一方面也要规范好大量教育方面的预算外资金,同时调整好地方财政的投入结构,使农村义务教育走上正轨。

## 2. 加强少数民族教育立法的建议

为彻底改变少数民族教育落状况,实现民族教育跨越式发展,完善社会主义法制,全面实施国家教育法规、民族法规,加快西部大开发战略进程,促进各民族共同繁荣,推进民族地区全面建设小康社会,就必须加强我国少数民族立法工作。建国以来,尤其改革开放以来,民族教育立法取得巨大成绩,有力地促进了民族教育事业的发展。本文前部已提到我国民族教育立法还存在些问题。比如,至今还没有一部真正体现民族地区和民族教育特点的民族教育法,《少数民族教育条例》尚未出台。为此,对民族教育这一特殊领域的诸多问题缺乏明确的法律规制。此外,本文前部提到当今民族地区教育立法制度还存在主要问题有:教育立法缺乏可操作性,有些教育立法条例太原则、教育法律体系不完善、立法范围窄、类型单一、民族教育法

律、规范针对性差、特色不鲜明、地方性立法非常有限,不少地方至今没有立法,基本上靠政策、靠红头文件、靠领导重视。依法治教观念淡薄,存在有法不依的现象,例如,四川省甘孜州部分县挪用教育专项经费的情况十分严重。

民族教育的发展,要有立法保障。为了使少数民族教育同社会主义现代化建设相适应,要解决民族地区立法制度存在的问题。为了实现民族地区现代化建设和促进西部地区大开发的实施,民族地区要搞好民族教育的立法工作,在坚持民族平等、民族团结及社会主义法制的原则下,加快制定并不断完善民族教育法律制度,以保障民族教育事业的快速发展。笔者根据国内外学者的研究,结合笔者自己的思考,提出以下推进民族教育立法进程的几点建议。

#### (1) 建立完善的民族教育立法体系<sup>①</sup>

党和政府应尽快起草制定全国民族教育的基本法——《少数民族教育法》,在此基础上,建立一个完善的从属于国家整个教育法规体系的民族教育立法体系。它应是一个横向平等的法律部门和纵向层次的法律形式相结合,内容和谐一致,形成完整统一的有机法律体系。

从纵向结构来看,民族教育法规适用范围和法律效力,可分为以下若干层次:宪法、民族教育基本法、民族教育部门法、民族教育行政法规、民族教育规章等。从地方性民族教育法规看,由省、市、自治区以及自治州、自治县的人民代表大会,在其职权范围内制定的民族教育规范性文件,可以作为不同层次的民族教育法规。

从横向结构看,各种具体民族教育法规各有调整关系的特定范围,它们相互联系,各有分工,形成一种并列与交叉关系。如国家教委、国家民委颁布关于民族教育工作的意见与国家教委颁发的关于加强民族地区职业技术教育工作的意见等等。在横向中,各法规分别从不同角度去调整某种关系,

<sup>①</sup> 张晓武:《试论西部大开发背景下的民族教育立法》,《西藏民族学院学报(哲学社会科学版)》2007年3月,第104页。

这些法规的数量和种类是随着民族教育的深入发展而产生变化的。

笔者认为民族教育立法要重点注意和解决下面的问题。

第一,在经济上,要以法的形式规定解决民族地区义务教育的经费问题。

第二,以法的形式规定解决民族教育经费分配不公的问题、教育经费投入结构不合理的问题。

作为“公共产品”的义务教育,其经费的全部或大部应由政府承担,但事实上我国义务教育经费总量中财政预算内拨款却一直维持在50%左右。另一方面,作为准公共产品的普通高等教育,政府却负担了其所需经费的70%,特别是个人收益最高的研究生教育,直至2003年国家仍对60%的学生采取了计划经济时期免费就读的培养方式。

第三,突出各级政府是发展民族地区义务教育的主体,中央和省级政府应负有主要责任。

第四,对民族教育中特别鲜明内容,比如办学形式、教学用语、双语型教师队伍工作应作详细规定。

第五,坚持原则和可操作性相结合。

第六,处理好民族教育改革、发展与稳定的关系。

第七,以法律形式规定提高并保障民族地区,尤其农村、山区、牧区、贫困地区义务教育教师的工资待遇和社会地位,加大教育人才资源开发力度,并从法律的高度,通过就地培养、外地引进、送出深造的途径,来全面提高民族地区教师的学历层次、知识结构、业务水平和创新能力。

民族教育立法过程,应是个调查与研究的过程,也是一个积极探索的进程,特别在经济全球化时代更是如此。据对国家制定的《教育法规体系基本框架重点立法项目》及《教育法主要配套法规计划》的考察,国家拟从行政法这一层面制定《少数民族条例》,但少数民族教育还没有在法层面上单独列项。根据国家教育立法规则,《少数民族教育条例》现尚处于调研阶段。在《少数民族教育条例》出台的基础上,也应争取尽快出台《少数民族教育法》。

## (2) 制定少数民族教育教师法

我国教师法规范有:在教师资格和任用法规方面,有《中、小学教师考核合格证书试行办法》(1986年9月)、《中学教师〈专业合格证书〉文化专业知识考试考务工作暂行规定》(1988年5月)、《教师资格条例》(1995年12月)等。还有在教师职业道德方面、教师职务方面也制定了一些法规。另外在教师培养和培训方面、教师奖惩、教师权益保障等方面都制定了一些法规,使我国教师立法从整体上形成一个体系,这些对进行民族地区教师立法具有重要价值,但是这些立法多为层次偏低的规范性文件,属教育规章或政策性意见,且其规范的内容不少带有计划经济时代特色,已不适应市场经济的发展和教育国际化趋势。因此,要补充修订中国教师立法。由于我国始终没有专门的民族教育教师立法,因而需要制定民族教育教师的法律法规。其立法内容应包括教师队伍的稳定、教师素质的提高、教师的培训等问题。或者制定《民族教育的条例》,其中要有以上提出的教师队伍稳定、素质提高、参加培训等的条文。制定教师法或教育条例对民族教育的发展有重要意义。

## (3) 加强少数民族教育立法针对性

我国的教育法规存在不完备和针对性差的问题。解决此问题,完善其基本内容,有的学者提出如下几点建议:<sup>①</sup>规定少数民族教育的性质、地位、指导思想和根本任务及其权利问题。确立少数民族教育机构、学校的设置及地位、职权、任务等原则。确定少数民族教育经费的来源、使用及管理。规定处理民族教育与宗教关系的原则。对特殊地区、特殊教育对象的规定。规定违反民族教育法规的法律责任。

## (4) 规范民族教育立法的法规

规范民族教育法规、规章的法律形式,统一立法名称。避免直接套用政策或政策语言。制定出一整套在内容上全面、体系上完整、原则上一致、形

<sup>①</sup> 张晓武:《论西部大开发背景下民族教育立法》,《西藏民族学院学报(哲学社会科学版)》2007年3月,第105页。

式上统一、效果上可行的民族教育法规。

#### (5) 从实际出发,制定相应的民族教育法规

我国民族地区,无论是民族成分,民族结构,还是文化背景都是千差万别的,政治、经济、文化发展不平衡,这就决定民族教育立法不同于一般立法。它必须从实际出发,无论是民族教育基本法,还是各种法规都必须如此,一方面要反映民族地区教育和少数民族教育的特点,尊重少数民族的特殊情况和民族教育的特殊规律;另一方面还要正确、充分地反映各族人民的意志,维护各民族人民的利益,以更好地适应民族教育事业的发展。

#### (6) 制定建立、健全执法监督机制的立法条例

民族教育执法监督是树立民族教育法规威严,保证民族教育法规实施的重要手段,同时,也是增强人们对民族教育立法的认识,不断完善民族教育法制工作的重要环节。在目前法律监督机制能力较弱的情况下,为适应民族教育法规建设工作的需要,国家应建立民族教育法规建设机构,建立健全民族教育执法的监督系统,同时,也应不断提高全社会执法、监督人员的素质,以保障有法必依。

### 3. 增加教育资金的投入

党的十六大报告已经明确规定了未来中国现代化发展的目标,就是在“共同富裕”的过程中加快缩小日益扩大的地区发展差距。少数民族聚居地区与内地汉族聚居地区具有明显的三大发展差距,即经济发展差距、人类发展差距和社会发展差距。

针对改革开放过程中少数民族地区经济发展差距问题,邓小平多次指出,坚持社会主义道路就是要使全国各族人民逐步实现共同富裕,要发展民族地区的经济。

进入20世纪90年代以后,我国对贫困地区的扶贫工作取得了十分重大而显著的成绩。但是,离消灭贫困的目标,还任重道远。全国还有贫困人口,多分布在西部民族地区,尤其是西部漫长的边境地区。长期以来民族地区经济发展相对滞后,造成贫困。贫困造成教育落后,教育落后是经济落后

之果,又是经济继续落后之因。必须发展民族地区自身的经济,才能推动民族地区自身教育事业的发展。民族地区义务教育经费不足,不能仅仅依靠中央拨款、扶贫政策,而要充分利用自身可作为发展经济的资源优势,发展民族地区经济,促进教育的发展。在探研发展民族地区经济途径之前,先分析民族地区教育落后形成因素。

### (1) 民族地区教育事业落后形成的因素

#### ① 自然条件因素影响经济社会的发展,继而影响教育事业的发展

少数民族地区自然地理环境多数条件较差,交通不便。我国的民族自治区和少数民族较多的省份大部分位于我国西部,比如,新疆、宁夏两个自治区和甘肃、青海两个少数民族聚居较多的省份位于我国西北部,那里的气候干旱,有高山(阿尔泰山、天山……等等)和高度不超过 2500 公尺的石质荒漠性山地,对周围平原供给物质较少。新疆等省区有多处成片沙漠,有荒漠盆地然而冲积平原的范围较小。内蒙古自治区处于蒙古高原,那里也有多处沙漠。西藏自治区位于青藏高原西部,除有高山、雪域、草甸、草原之外,还有高寒荒漠。云南、贵州地处云贵高原,虽气候温和但全境以山地、丘陵地为主,地势起伏较大。广西以山地为主,是“八山一水一分田”的地貌。西部地区(民族地区)较差的自然条件,影响了少数民族经济的发展。经济基础差,必然影响对教育的资金投入。

#### ② 历史因素影响民族地区教育事业的发展

影响教育发展的历史因素有三个:

第一,落后的生产力抑制了民族教育的发展。

从历史来看,少数民族新的社会主义制度是在资本主义以前的各种社会经济形态的废墟上建立起来的。解放以前,少数民族聚居区大体分别处于资本主义以前的各个社会形态的不同发展阶段,生产力水平普遍低下,大部分地区是粗放型劳动生产方式,造成人们对现代文化知识和科学技术的需求甚少,使人们教育观念落后,影响教育事业的发展。同时由于民族地区经济社会发展慢,贫困的经济生活阻碍了民族教育的普及。市场经济条件下,教育成本一部分要靠国家,一部分还需个体家庭支付。然而民族地区很

多家庭支付不起孩子的学习费用,造成孩子失学、辍学。

第二,改革开放晚于东部地区,影响经济、教育的发展。

中国的改革开放是由东部沿海地区向内陆地区推进的,即东部沿海地区先行一步。20世纪70年代国家对全社会的固定投资东部比西部地区高三倍(东部沿海为56%,西部仅6%)。东部设多个经济特区和对外开放城市,举办三资企业,使非国有经济比重大幅度上升。港澳台及外商投资东部为80%,而西部仅为6%。西部地区的经济发展速度相对慢于东部地区,教育投资力量薄弱,抑制教育的发展。

第三,1994年的分税制改革,抑制西部经济发展,影响了教育事业的发展。

民族地区经济基础薄弱,分税制使民族地区经济更加陷入困境。

由于以上种种原因,使民族地区经济的发展一直处于相对滞后状态,占全国GDP的比重持续下降,影响教育资金的投入,造成教育体系不完备,结构失衡,影响教育事业的发展。

### ③思想观念影响教育的发展

少数民族地区有不少家长认为读书无用,既花钱又费时,毕业后还不一定能找到好工作。同时,改革开放后经济结构的多样化及农村实行土地承包责任制,使个体家庭深感劳动力多的好处。为了眼前的经济利益,一些家长迫使其子女放弃了学业。

## 4. 建立东西部地区教育合作对口支援的工作机制

### (1) 东西部地区教育合作对口支援的内涵

教育对口支援工作机制是东西部地区教育合作的重要形式。它是建立在东西部地方区域间政府协调与合作基础上,以学校为单位具有无偿援助性质的基础教育方式。过去我国曾在扶贫开发,移民搬迁等重大社会经济实践中采用过这种工作机制,在支援民族地区基础教育方面也应用了这种工作机制。1992年国家教委为了支持和帮助贫困地区民族地区发展教育事业,原国家教委、国家民委开始组织内地发达省市教育对口支援民族贫困

地区工作,1993年原国家教委下发了《关于对全国143个少数民族贫困县实施教育扶贫的意见》确定了互相帮扶的对口省份,上海、广东、北京等东部13个省、市与内蒙古、云南等9省、区的143个民族贫困县(旗)建立帮扶关系,从资金、教学仪器设备、培训教育管理人员和骨干教师,以及指导教育教学改革等方面给予援助和支持。从2000年起,教育部实施了东西部地区校对校对口支援及城乡对口支援的“两个工程”,加大了对民族教育的扶持力度。从1992年至2001年,内地省市教育对口支援民族地区的资金、教学设备及培训费总计达1.6亿元;救助民族地区失学儿童3.8万多名;培训中小学教师1.5万多人次,培训教育管理干部4898人次。

## (2) 东西部地区教育合作对口支援的任务

教育对口支援工作对民族地区基础教育的主要任务是:1. 在资金、物资、教学仪器设备、图书资料等方面支援贫困地区,帮助贫困地区改善基础教育办学条件和管理手段,救助失学儿童。2. 派遣教师和教育管理干部到贫困地区讲学和指导工作,为贫困地区县级教育的综合规划和各类教育发展计划提供咨询和帮助,输送教育改革、教育管理的经验和信息,提高贫困地区教育资源配置效益。3. 为贫困地区培养和培训师资、管理干部、实用科技和企业管理人员。4. 合作兴办投资少、效益好、有市场竞争力的校办产业,开展信息交流和技术转让帮助贫困地区教育增强自我发展能力。<sup>①</sup>

内地与民族地区基础教育对口支援的内容和形式多种多样,在不同地区有不同特点。比如国家对西藏的教育支援,不仅是全方位的,而且在内地办西藏中学和西藏班,西藏学生在内地可以完成从初中直至大学阶段的学习。2000年全国22个省、市都举办了内地藏班(校)。西藏每年小学毕业生中报考内地西藏班的人数,占考生总数的90%以上。227自1985年至2003年;内地西藏班(校)(以下简称西藏班)累计招收初中生24294名。2282004年内地西藏班(校)共招收初中生1805人,高中、师范生1700名,有1000余名内地西藏班高中毕业生被择优录取到部委及地方所属院校继

<sup>①</sup> 教育部民族教育司:《对口支援民族地区教育》,《中国民族》2001年第2期,第41页。

续深造。担任内地西藏班办学任务的省、市政府提高了内地西藏班学生的学习、生活和医疗等生均财政性经费标准,达到年生均6000元以上。同时为了提高内地西藏班教学质量,教育部结合西藏班的实际,印发了《内地西藏班初中预科教学计划(试行)的通知》。民族班(校)的举办使广大西藏学生的学习成绩有了大幅度提高。每年内地西藏班高中毕业生参加全国高校招生统一考试,总成绩高于西藏区内藏族考生总成绩,初、高中毕业生升学率也相对较高。对于新疆地区,从2000年开始,在内地12个城市重点高中开办了新疆高中班,共招生2000人。教育部据此印发了《关于印发〈关于内地有关城市开办新疆高中班的实施意见〉的通知》。2004年,首届1000名内地新疆高中班学生毕业,经过参加学生学习所在地的全国高校招生统一考试,有950余人被择优录取到100余所部委及地方所属院校继续深造。

### (3) 东西部地区教育合作对口支援的效果

实践证明,这种方式虽带有行政强制的特点,但具有决策统一迅速、扶持力度大、支持效果显著等特点。在西部大开发中,要迅速摆脱西部地区教育,尤其是基础教育落后的状况,采取在东部发达地区选择师资力量雄厚、办学经验丰富的中小学,通过选派教师、提供教学手段等方式为西部地区同类学校提供教育资源,增强西部地区教育发展的物质基础和人力资源,以带动西部地区现有中小学水平的同步提高和师资力量的同步增强。

教育部在支援西部大开发战略中的十项具体措施中第一项提出在全国开展“对口扶贫支教工程”。支援西部地区中小学,即2~3年的工程周期中,将在东部每个发达省市选择100所左右条件较好的学校,对口支援西部每个省内贫困地区100所学校。同时,在西部地区的各大城市中小学,对口支持本省区内贫困地区100所学校。这两个层次的对口支援,可以较充分地保障西部地区在“十一五”期间完成“普九”教育以及进一步完善基础教育的目标。

地方政府在东西部教育对口支援工作机制运行中,承担着组织动员、协调监督的职能,选点布局、人力保障、财力调配、综合实施、效益评估等各个

环节都离不开地方政府及其实施机构的全过程运作。并且,地方政府还应制定相关的政策法规,保障教育对口支援工作机制的正常运转。

## 5. 我国民族地区基础教育课程改革的措施

### (1) 关注少数民族的经济和文化背景

首先,要实现课程文化从单一文化向多元文化转变。多元文化教育观念的提出对基础教育课程改革具有重要的启发意义,它为基础教育课程的改革指明了前进的方向。美国多元文化教育专家詹姆斯·A·班克斯认为,多元文化教育的一个重要任务就是对学校工作必须做出重大改革,使多种群体的每个学生获得在学业上成功的平等机会,提高不同性别、不同民族和不同文化群体的学生以及一些特殊学生的教育素质。这些改革指的是涉及全部学校或教育环境的体制改革过程,而不仅仅局限于课程的改革,班克斯把这一过程称为“多元文化教育”<sup>①</sup>。多元文化教育存在众多说法不一的观点,但大都认为,教育的一个主要目的就是要培养所有学生进入多元文化世界的适应力与发展力,也就是要建构起一个多元文化的教育环境,给每一个学生提供文化选择的机会,培养学生的民族平等意识。我们在进行基础教育课程改革的时候,要以多元文化教育观为指导,重新认识少数民族及其文化,尊重各民族文化的独特性和民族情感,以使能享受平等的教育机会,体现教育的公平和正义,消除对少数民族文化的偏见,从而实现课程文化的多元化。因此,面对当前的基础教育课程改革,我们应加强多元文化课程的设计和研发,具体来说,多元文化课程的设计要做到以下三个结合:

第一,课程内容应实现多元性与一体性的结合。

多元性是指一方面课程内容中应包括汉民族对少数民族文化的学习内容;另一方面还应包括各少数民族对汉民族文化和自己民族文化的学习内容。在这方面可以采取开设以地方课程和本校课程为特色的课程。解决这个问题可以在民族语文课本中及教材中增加反映民族文化的内容。另外,

<sup>①</sup> 哈经雄、滕星:《民族教育学通论》,教育科学出版社2001年版,第576页。

可通过乡土教材的开发与使用来扩大民族教育的范围。地方课程与本校课程中体现民族文化的特点。国家课程中按比例增加各民族多元文化的内容。

实现课程文化的多元性能够增强少数民族的自信心、自豪感以及热爱本民族的情感,同时又能够树立他们的大一统观念,增强他们爱国的情感,培养学生成为捍卫和建设国家统一的优秀人才。一体性指多元文化的课程设置,一方面要在国家教育方针、政策、目标的指导下进行,另一方面也要反映中华民族自在实体与自觉实体在不同历史阶段的内容。通过多元性与一体性的结合,使中华民族多元一体的教育课程编排符合国情,又符合少数民族学生自身的特点,把少数民族的文化融入到课程内容中去。

第二,课程设计应注意思想性与科学性的结合。

要不断研究多元文化课程中出现的新情况、新问题,揭示中华民族多元一体教育的客观规律,并正确地运用这些规律。因此要继续保存、继承和发展民族文化传统中的精华,批判和剔除民族文化中的糟粕。从教育学、心理学、社会学等学科角度筛选这些课程内容,少数民族教育的文化选择应是“杂取型”(即吸收世界各民族文化精华融为已有)和“指向型”(即传承和发展本民族的优秀文化遗产)的有机结合。这种有机结合在课程设置方面必须是思想性、科学性融为一体的。<sup>①</sup>

第三,要结合当地的实际,增强课程结构设计的适应性和灵活性。国家在进行基础教育课程结构的设计时要考虑到少数民族地区的经济能力和学生生活的需求,要结合民族地区的实际办学条件和生产生活条件。课程内容应贴近学生生活,改革当今课程内容疏离学生生活实际,实用性不强的问题。注意文化知识课程与活动课程、劳动技能性课程之间的合理配合,培养学生成为德、智、体全面发展的人才。

## (2) 构建合理的课程结构

少数民族基础教育的现行课程结构单一,表现为只有分科课程,不设综

<sup>①</sup> 杨真珍:《民族地区推行基础教育课程改革的问题与对策》,《和田师范专科学校学报(汉文综合版)》2006年第5期,第61页。

合课程;只有必修课程,不设选修课程;只重视课堂教学,不重视学科活动,课外活动和校外活动。其结果是课程门类多,课时多,学生负担重,不利于学生德、智、体、美、劳和谐发展,不利于培养学生的兴趣爱好和个人特长,不利于发展学生的动手能力和创造才能,严重影响了民族基础教育课程设置诸多功能的发挥。

有学者提出“少数民族基础教育的课程设置,应构建以学科为主体,综合课程、活动课程为补充,与生活技能课程紧密结合的多元课程结构”<sup>①</sup>。

### (3) 改革考试制度,促进学生全面发展

考试制度改革是课程改革实施的配套工程。由于目前考试评价还是强调评价的甄别与选拔功能,忽视促进学生发展的功能;评价指标以书本知识为核心,忽视对实际能力、学习注重量化,学生基本处于被动地位,评价技术单一落后;过分关注结果的评价,而忽视对过程的评价等。学校的一切都以升学率为中心,以考试作为评价学校、教师、学生的唯一尺度,考试作为一种导向,一根指挥棒的作用,对课程改革已经构成一个巨大的羁绊与束缚。正如有的教师所说的那样:“只要国家的中考、高考仍然保持原来的取向,学校、教师就不可能真正贯彻落实课程改革的精神,课程改革也只能在教室外徘徊,难以进行实质性的变革。”所以,考试制度改革已成为十分紧迫的任务。

由于新课程评价倡导“立足过程”的发展性评价,考试无论是从其功能和价值上,还是考试内容、考试方式和考试结果的处理方面,都体现着相同的评价理念和工作上的思路。当前,要促进课程改革实施,国家急需出台与新课程评价理念相应的考试政策,进行考试改革。提倡考试目标的多元性,即考试能够兼顾学生的基础知识、基本能力、情感态度与价值观的全面评价。倡导考试方式的灵活多样,注重给予学生更大的自主选择空间。同时,在考试结果的处理方面要严格杜绝大排队的现象,以减轻学生的压力,促进

<sup>①</sup> 化得元:《少数民族基础教育课程设置问题及改革策略》,《西北大学学报(社会科学版)》2000年3月第37卷第2期,第64页。

学生全面发展。

总之,课程改革是学校教育教学工作的重要环节,只有构建科学的课程改革新体系并付诸实施,才能全面提高学校教育质量,适应现代化教育的发展。

#### (4) 以双语教学为突破口

我国《民族区域自治法》和《义务教育法》中明确规定要在民族学校中进行双语教学。

在民族地区实施以双语教学为突破口的措施除了编制适应双语教学的课程内容外,重点是如何培训新课程改革所需要的双语教师问题。进入 21 世纪要不断探索民汉双语师资的培养模式。当前,民族地区双语教学的教师数量、质量都尚不符合要求。我们要建立与东部地区合作机制,采取派出去和请进来的方式,即派到东部学习,或从东部请进优秀的教师来西部任教。

#### (5) 加强少数民族地区师资力量

##### ① 各级政府要重视和加大对师资建设的力度

各级政府要提高认识,提高对科教兴国、科技兴西部民族地区的认识。只有认识到位,才能大力支持民族地区义务教育教师队伍建设,建议各级政府设立专项资金来投入师资队伍的建设。

##### ② 完善和发展以初中为起点的中等师范教育体系

面对人才容易流失,引进外部教师较为困难的现实,民族地区要自力更生培养教育人才。在基础教育中要真正地实现义务教育,争取所有适龄学生能少学费或免学费上学,有足够的本土教师,为少数民族学生任教。为此要大力扶持本土化的师范学校的建设与发展,使人才可以就地生产,师资可以自己来培养。但是国家必须加大对民族地区师范院校教育的投入。

##### ③ 完善培养制度

建立完善的民族教师继续教育体系。其形式多样,如有教师在职培训,以提高教师的各项技能;教师脱产进修,提高教师学历水平;校本培训,即是在教育行政部门和有关业务部门的规划与指导下,以教师任职学校为基本

单位,以提高教师教育教学能力为主要目标,把培训与教育教学、科研活动紧密结合起来的一种继续教育形式。

此外,如果内地与沿海的师范院校能够在国家宏观调控下以一定比例在少数民族地区高中学生招生,除适当降低录取分数以外,争取对其减免学费,学生毕业后回到自己的家乡工作,也是解决民族教育师资短缺的途径之一。

#### ④实施帮扶工程及回归教育

国家在教育方面曾制定了“一帮一”工程,如山东帮新疆、福建帮宁夏、上海帮云南、辽宁帮青海、深圳帮贵州、全国帮西藏的帮扶工程。要使这一工程实现更加良好的效果,除物质资助外,还要以提高教师的素质为重点。其教学形式可以多样,除课堂教学外,还可采取现代远程教育,也可以以巡讲团、组班的形式,组织东部优秀教师到西部讲学,将最新的教育理念、最新的教改、课改成果,最有效的教学经验传授到西部民族中小学教师中,以提高西部中小学教师的教师素质。

教师素质是新课程实施中的关键环节,直接影响义务教育课程改革完成的效果。《基础教育课程改革纲要(试行)》规定培训学校和培训机构要调整专业设置、课程结构,改革教学方法,对教师的培训要有针对性,以取得成效,快速提高教师素质。

此外,师资培训经费要落实好,要有保障,可来自政府专项列支、继续教育经费、出版社等多种渠道。

### 6. 农村中小学布局调整的措施

布局调整贯彻教育资源优化配置、有效利用其布局合理、改善条件、确保入学、提高质量、群众满意的原则,以期实现资源共享、规模办学、优化配置、减轻负担、提高质量的目的。具体措施:

#### (1) 做好调查研究、慎重对待撤点并校工作

中小学校的“去”、“留”问题,要掌握原则,科学规划、逐步实施。

## (2) 人口周密的地方合并邻近学校、重点学校兼并薄弱学校

在人口周密的地区,合并邻近学校,取消薄弱学校,重点学校兼并薄弱学校,重新整合资源,扩大学校规模,改善办学条件,提高办学效率。

## (3) 学校并、撤要因地制宜

在人口烟稀少的地方,取消薄弱点学校时,应考虑取消后会不会造成更大的困难,更不方便群众、影响入学。如果会,则可暂不取消,贯彻“实事求是、因地制宜、坚持寄宿制学校建设生低年级学生就近入学并举”的原则。坚持以人为本,以学生为本,以方便和满足学生和家长的 demand 为出发点,统筹安排学校的布局和建设,即要贯彻国务院、高教部发出的《关于实事求是地做好农村中小学布局调整工作的通知》的精神。

## (4) 政府投资办合格寄宿制学校和改造现有寄宿制学校

在地广人稀的边远山区少数民族地区,学生居住分散,建议由政府投资办以初中为主的寄宿制学校,并加快对现有寄宿制学校的改造,使确需寄宿的学生能进入具备基本条件的寄宿制学校学习。国家继续落实对家庭贫困的寄宿学生进行住宿费、生活费的补助的政策。还要妥善解决寄宿学校的安全、卫生以及低年级学生的生活自理问题。

# 7. 解决女童教育问题的建议

## (1) 加强宣传,转变观念

观念的转变,比创设良好的物质条件更为重要。我国是个农业国家,“小富即安”的小农意识以及“重男轻女”的封建思想的影响,剥夺了一部分农村女童受教育的权力。我们必须认识到女童受教育不仅是实施义务教育的要求,更是实现男女受教育机会均等,提高全民族科学文化素质、振兴中华民族社会发展的需要。因此,必须加强宣传力度,如利用电影、学校、村委会的墙报和广播、群众集会、节日、宗教日、发宣传资料、悬挂横幅、张贴标语等多种方式进行宣传,使之深入人心。这样才能形成一个重视、关心女童受教育的良好社会氛围,形成合力,进而保证女童受教育的每个环节和步骤的顺利实施。

## (2) 加强女童的心理健康教育

由于环境、民俗、宗教等因素的影响,女童受传统思想意识的束缚较重。很多农村女童辍学是受传统思想的影响。“女子无才便是德”、“读书不如嫁个好人家”等不良思想对女童影响很大。这种轻视知识、缺少自主意识都增加了农村女童的辍学率。所以,学校可通过介绍历代有杰出成就的妇女事迹、举办妇女在现代化建设中的作用的讲座、讲解《妇女儿童权益保障法》、介绍国外妇女教育的情况等多种形式,从不同侧面帮助女童树立正确的人生观,摆脱束缚,树立自强自立意识。同时,学校在开展学生心理咨询活动的过程中,也应当将女童的心理健康教育问题纳入到重点研究的范围内,使得管理更加科学。

## (3) 建立女童教育基金

家庭经济困难,无力支付学费是造成女童入学率较低的一个重要原因。针对这一实际情况,各地政府应优先保证女童教育经费,成立女童教育基金会,重点救助因无力支付书本费、学杂费而失学的女童。同时,各学校可以结合实际,对家庭经济困难的女童实行减免杂费等措施,尽量保证女童入学。

## (4) 开办女童职业教育

“中国传统教育是普及文化的教育,从教学内容分析,以普及文化知识为主,高考升学是它的主要目的。许多民族地区的学校也沿袭这一作法,教育不注重职业教学内容,忽视教育的经济功能。不少民族地区的女童在中学毕业后,考不上高中,就会学无所用,缺少职业上的一技之长,没有谋生的手段。这种教育脱离实际需要的现象不受民族群众的欢迎,也成为民族女童对学校教育不感兴趣的原因之一。为克服这一困难,应该大力发展女童的职业技术教育。”<sup>①</sup>

## (5) 加强女教师培训,增加女教师数量

控制女童辍学,作为学校应当增大教育自身的吸引力,加强管理,以减

<sup>①</sup> 张兴:《少数民族女童——一个不容忽视的受教育群体》,《和田师范专科学校学报(汉文综合版)》2006年第1期,第98页。

缓社会不利因素的消极影响。而校长、教师素质的高低将是决定性因素。

鉴于女教师在女童教育中的重要作用,必须切实加强女教师培训,增加女教师数量。“首先在安排师资培养培训计划时,要坚持将女校长、女教师的培养发展纳入规划,重点考虑,统筹安排;其次可以专门开设女子班,培训女教师,仅中国联合国儿童基金会‘促进贫困县初等教育项目’实施至今,已有2800余名女校长接受了有关教材教法、早期儿童教育等方面内容的培训,占同期项目总培训人员的75%以上。”<sup>①</sup>

在校长、教师的培训、提高方面,不能只注重形式,而更应注重实际,注重培训的实效性。不仅要通过函授、广播、电视、网络等途径使学历达标,还要有计划、有步骤地努力提高他们的实际业务水平。如对校长、教导主任等行政干部进行学校管理、教育行政、教学管理等内容的培训,赴外地观摩学习;对教师举办讲座、上公开示范课、指导备课、讲课、评课等,帮助教师提高教学水平。同时,不论是校长还是教师都要掌握国家有关女童教育的信息及相关政策、措施,学习和研究女童的心理发展及特点,从而使管理更加科学、更具针对性,效果更加显著。

#### (6) 通过立法和制定政策促进性别公平

继续落实《中华人民共和国义务教育法》和《妇女儿童权益保护法》所规定的男女享有同等受教育的权利。重点解决西部贫困地区和少数民族地区女童、残疾女童、流动人口中女童的义务教育问题。《中国妇女发展纲要(2001年-2010年)》《中国儿童发展纲要(2001年-2010年)》也规定了保障女童接受九年义务教育的权利。其具体目标为小学适龄女童的净入学率达到99%左右,小学5年巩固率提高到95%左右,基本杜绝小学适龄女童失学;初中女童毛入学率达到95%左右。

#### (7) 加强综合治理,优化教育环境

经济、文化和社会因素是造成性别差异的主要原因。实现教育中的性

<sup>①</sup> 王振岭:《贫困地区女童教育发展模式探讨》,《西北民族学院学报(哲学社会科学版)》,2000年第2期,第98页。

别公平,首先是政府行为,同时需要各有关部门齐抓共管。在女童入学率低的地区,要把普及教育与发展生产力、克服旧势力和落后思想等社会改造工作结合起来,加快发展民族地区经济,为女童教育奠定雄厚的经济。

受到这些思想的影响,导致了少数民族的女孩受教育程度比较低,很多女孩只上完初中或小学就辍学回家了,也因为这些原因少数民族女性的自我效能感低,她们总是听任命运的摆布,而不是去努力奋斗改变自己的命运。除了发动民间力量在财力上支持女童教育(如春蕾计划)外,中央和地方政府也将继续实行扶持贫困地区教育发展的政策,加大对贫困地区和少数民族地区的支持。

#### (8) 深化教育内部改革,促进女童教育发展

提高教学质量,改善教育设施,采取灵活多样的办学形式,让更多的女童接受教育。比如:1.以集中办学和寄宿为主,吸引女童入学;2.继续办好女子学校,女童班;3.采用其他办学形式让女童接受教育;4.允许女童带弟妹上学。

#### (9) 结合实际调整和补充教育内容

有的边远地区只要求女童学语文、数学两门课,在课程内容深度上只要求达到教学大纲规定的基本要求即可。有的小学在高年级增加劳动技艺和实用性科学,使受过学校教育的女生基本掌握脱贫的一技之长。

#### (10) 加强“对口支援”和教育交流

#### (11) 教材和课程改革政策注重男女平等作为原则

从性别公平的视角制定、编写和审查中、小学各科的课程标准、教学大纲和教材。

### 8. 进一步推进民族地区中小学现代远程教育

民族地区实施远程教育是普及义务教育的重要内容。在基础教育改革中,新课程标准里把计算机教育作为一门必须课程来开设。国家教育部于2000年决定用5~10年的时间,在全国中小学校普及信息技术教育,实施“校校通”工程。而当前在民族地区中小学普及信息技术教育的情况,文中

前面已提到,目前在民族地区还有部分学校没有开设信息化课程。现代远程教育(信息技术)课,有的学校还没有开设、教师数量不足,学历低,素质低,掌握信息技术技能差,设备缺少或不足。据调查全国还有8.2%的学校没有计算机,民族地区的乡镇村中学更少,甚至没有,相当多的民族地区的学校信息化建设处于起步阶段,这种现状必须改变。对此,提出几点的意见:

#### (1) 以科学发展观为指导,落实教育优先政策战略

科学发展观就是要以人为本,教育发展以学生为本,以教师为本,以实现人的全面发展为目标,提高科学文化和思想道德素质、坚持教育公益性和公平性。特别要关注弱势群体,如边远山区、牧区、乡村的少数民族贫困地区子女受教育问题、解决他们教育的需求。

#### (2) 国家加大投入,多种形式汇聚资金

国家要加大对民族地区基础教育的投入,确定民族地区义务教育教育经费的财政开支购买设备(如计算机)等的经费,应以国家财政的投入为主,其他形式的投入为辅。通过申请国家专项拨款,争取地方财政投入,吸引外部援助,集纳内部资金等多种形式汇聚资金,同时,积极鼓励社会各界和企事业单位积极投资。不断改善教学设备,增加计算机的台数和改善教学环境,如增加微机教室,关心、支持、帮助民族地区普及信息技术教育。

#### (3) 落实国家制定的对少数民族地区的优惠政策

各级党委和政府认真落实国家制定的对少数民族欠发达地区的优惠政策、财政支持政策,比如,禁止挪用中央给民族地区教育补助专款。督促有关单位按确定的项目组织实施、专款专用、提高资金的使用效益。清除违背教育发展的模糊认识,反对把教育办成产业化的形式。

#### (4) 加强师资队伍建设,全面提高教师素质和教学水平

当前民族地区中小学计算机教学专门人才相当匮乏。“人才是第一生产力”,民族地区要建立一套师资培训的机制和办法,对民族地区的教师实施教育技术培训,培训对象主要针对中小学教学人员、中小学管理人员、中小学技术支持人员,首先面向中小学教师。对教师教育技术的培训要掌握

以下几点原则：<sup>①</sup>

第一，以教育部印发的《中小学教师教育技术能力标准(试行)》的通知为依据，可吸收和借鉴国内外先进的教育技术培训理念、内容和方法，注意下相关培训的衔接和整合，研究开发优质教师教育技术培训资源。

第二，培训与考核相结合。

国家依据《全国中小学教师教育技术能力建设计划》，将制定中小学教师教育技术能力水平培训和考试制度，形成全国统一规范的教师教育技术能力培训和考试认证体系。将培训与考试相结合，合格者颁发认证书，并与职务晋升相挂钩。

第三，灵活多样的培训模式。

开展多样化的教师培训，如参加进修班，到高校学习，提高学历、教师信息技术培训班。结合本地区民族教育特点，进行具体案例的培训。

教师信息技术的培训主要采取培训班的形式，由地方教育行政部门组织，或相关国家批准的认证机构负责组织培训，每期培训根据《标准》为50课时，理论讲授和实践操作各25学时。培训内容以《中小学教师教学人员(初级)教育技术能力培训大纲》为依据。

除了培训本地的信息技术教师队伍外，还要注意引进、招聘一部分热爱民族教育的志愿者充实民族地区义务教育的教师队伍。

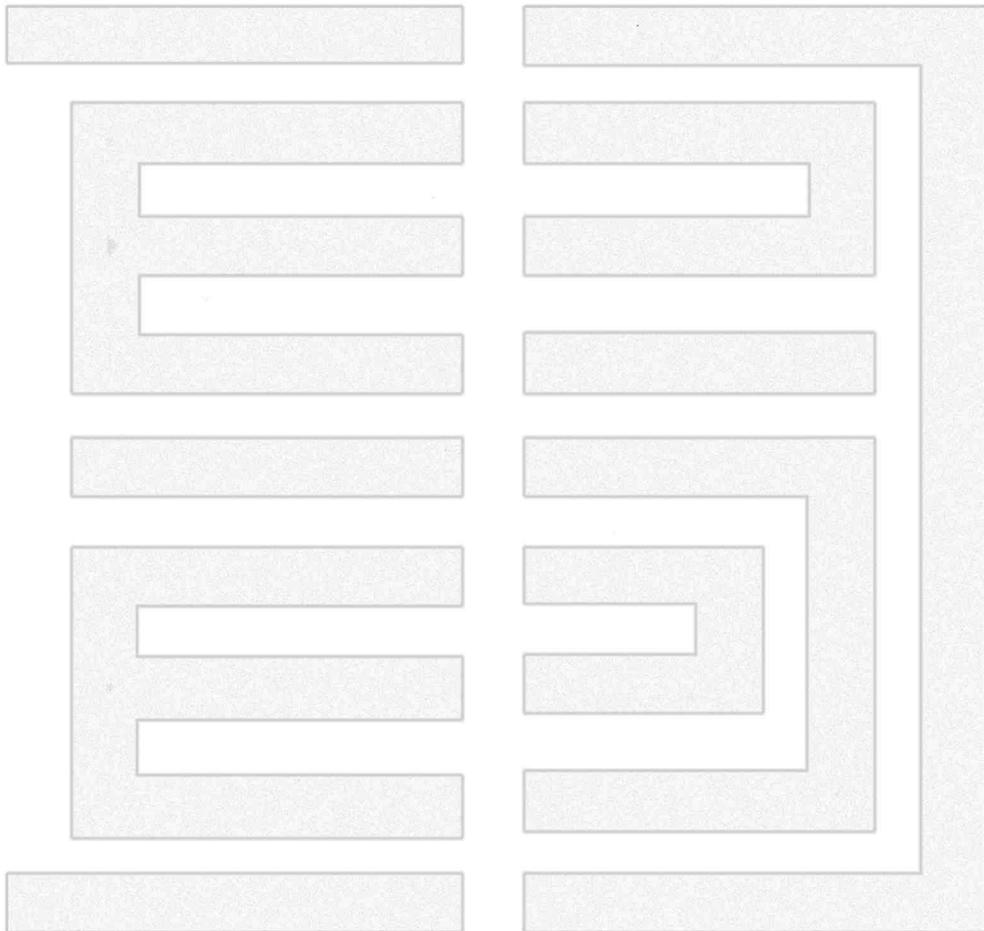
#### (5) 设立乡村学校教学光盘播放点、设卫星教学收视点

即在农村边远山区，交通不便地区的小学 and 教学点，大力进行以光盘教学为主、教师教学为辅、光盘教学与教师教学相结合的教学形式，来弥补教师的不足，保证当地基本的教学质量。组织具备接收卫星资源条件的农村中小学，将接收的教学资源下载下来并刻录成光盘，通过走教送教等各种途径，将教学光盘分送给农村边远山区、交通不便地区的小学 and 教学点，达到优质教育资源共享，发挥“农村中小学现代远程教育工程”模式的作用。这

<sup>①</sup> 马启龙：《试论民族地区中小学教师教育技术能力培训》，《中国教育信息化》2007年第4期（基础教育），第60页。

是解决农村信息技术教师数量不足的对策之一。

通过提高认识,加大投入,充实设备,提高教师数量和素质,推进现代远程教育和技术的发展,达到民族地区中小学基础教育的跨越式发展。



## 四、民族地区基础公用 设施发展报告

在国家民委发布的“少数民族事业‘十一五’规划”中提出：“加强民族自治地方基础设施建设，重点建设一批对带动当地发展起重大作用的交通、水利、电力、通信、能源等公共基础设施项目。”为了对民族地区基础设施的发展现状及存在的问题有更加深入的认识，为了给政府的决策提供可靠的依据，为了给学术研究提供相关的第一手资料，我们深入到西藏自治区的日喀则地区调研。经考察，日喀则地区白朗县的经济社会发展水平在当地处于中等水平，具有一定的样本代表性。通过大量实地访谈和问卷调查等工作，我们获得了丰富的资料和数据。在此基础上，我们以日喀则地区为例对目前我国少数民族地区基础设施现状进行科学分析，从多方面探究少数民族地区基础设施落后的原因，提出解决问题的思路 and 方案，以便为民族地区的基础设施建设提供参考。

### （一）民族地区水利基础设施建设发展研究

#### 1. 少数民族地区水利基础设施建设现状

少数民族地区水利基础设施建设不仅关系到民族地区社会经济的发展，同时也关系到全国社会经济的发展，为此，党和政府十分重视民族地区水利基础设施建设，民族地区各级领导干部认真贯彻党中央的指示精神，努力为民族地区水利基础设施建设做贡献，使民族地区的水利事业得到快速

发展。

### (1) 水利基础设施建设成就显著

党中央、国务院不仅在制定每个时期的发展规划中都对少数民族地区的社会经济发展做了精心安排、重点布置,而且在政策、财力、物力、人力等方面给予民族地区大力支持。“十五”期间计划安排的159项重点水利基础设施建设项目中,位于少数民族地区的多项工程已经开工建设。在全国水利发展“十一五”规划中,强调少数民族人口密集的西部地区水资源综合规划水资源配置工作,要求完成七大江河流域在少数民族地区的防洪规划技术审查,组织编制西部农村饮水安全规划和城市供水水源地安全保障规划。

长期以来,西藏的水利基础设施建设得到党中央、国务院高度重视,在“十一五”规划中明确指出:继续执行对西藏的优惠政策和扶持措施。<sup>①</sup>西藏自治区党委、政府历来十分重视水利基础设施建设工作,投入大量资金解决水利基础设施建设的资金问题。仅“十五”期间全区水利部门就投入人畜饮水工程建设资金4.44亿元,共解决了58万人、556万头(只、匹)牲畜的饮水困难。在农田水利基本建设方面,自治区投入补助资金4000余万元,创历史新高。通过“民办公助”等形式,调动了群众的积极性,全区累计投入劳务149.57万个工日,出动机械39.84台班(次),修复水毁工程3315处,加固乡村堤防512公里,疏浚河道327公里,清淤渠道5411公里,加固水库(塘)280座,新增蓄水能力70万立方米,新增灌溉面积0.42万亩,改造中低产田6万亩。2006年投资7亿元,建成了一大批涉及农牧区长远发展的水利基础设施,有力地改善了当地农业生产生活条件。年楚河流域、拉萨河流域、雅砻河流域是西藏自治区最主要的粮食生产基地,为了提高水利化程度,确保全区粮食丰收,2006年西藏自治区水利部门在上述流域加快实施满拉灌区、墨达灌区和雅砻灌区三大工程建设,一批高标准的灌溉渠道相继建成投入使用,有效地提高了流域内农牧业抵御自然灾害的能力。

<sup>①</sup> 《国家继续实行扶持政策促西藏发展》,《中国民族报》2006年10月。

西藏自治区日喀则地区的白朗县是个农业大县,作为西藏的主要粮食产区之一,拥有耕地面积 2191 公顷,其中水浇地 10714.3 公顷。笔者在调研中了解到:当地政府历来都十分重视农田水利基础设施建设,一直把农田水利基础设施建设放在非常重要的位置。提出“因地制宜,科学规划,统筹兼顾,注重实效”的指导思想,把农业水利基础设施建设列为县政府为农牧民群众办的“15 件好事”之一。县党委、政府经常召开专门会议,强调农田水利基础设施建设的重要性和必要性。县政府还签订责任书,把农田水利基础设施建设列为年度目标责任书主要指标,并采用评分制,该指标占总分的 35%。当地农牧民对于各级政府对白朗县水利基础设施建设的重视感到很满意。

## (2) 水利法规不断完善

改革开放以来,国家不断加强水利管理的立法力度,先后颁布了五部与水利相关的法律,分别是:1984 年颁布的《中华人民共和国水污染防治法》、1991 年颁布的《中华人民共和国水土保持法》、1998 年颁布的《中华人民共和国防洪法》和 2002 年颁布的《中华人民共和国水法》,这些法律对于保护和开发少数民族地区的水利资源起到非常重要作用。自 2000 年 1 月 31 日颁布的《水土保持生态环境监测网络管理办法》以来,水利部共颁布了 126 项有关水利基础设施建设的规范性文件,大大促进了水利基础设施建设的规范和发展。

少数民族地区认真贯彻、执行国家的水资源保护法规,结合本省区的实际制定相关的管理条例。例如贵州省于 1997 年 12 月 17 日颁布了《水利基础设施建设基金筹集和使用管理暂行办法》,新疆维吾尔自治区于 1997 年 12 月 1 日颁布《新疆维吾尔自治区水利基础设施建设基金筹集和使用管理实施暂行办法》,西藏自治区于 2007 年 9 月 26 日通过《西藏自治区水利工程管理条例》。

西藏日喀则地区白朗县认真贯彻执行国家的法律、法规,白朗县结合实际制定了很多相关的管理文件,比如《白朗县灌区工程管理办法》(试行)。在我们调研过程中了解到:乡镇干部执行上级水利管理办法基本到位,群众

对政府有关部门在水利管理方面的表现基本满意。洛江乡洛江村农民旺布次仁深有感慨地说：“现在水利管理比过去好多了。”

### (3) 水资源管理水平不断提高

首先,国家不断调整政府部门中水利工程管理机构以便适应水利管理科学化的要求。1988年3月,国家重新组建水利部作为国务院的水行政主管部门,负责全国水资源统一管理工作。其次,依据《中华人民共和国水法》规定和水行政主管部门的职责,1989年确定了各级水行政主管部门水资源统一管理的目标。即统一管理地表水、地下水、水量与水质,江河湖库水域与岸线;统一进行水的立法、调查评价、规划、水量调配、制定水的长期供求计划,实施取水许可制度以及其他重要的水行政管理工作;依法促进水资源的综合开发利用,并对开发利用和保护实行统一的监察管理;组织地区间、行业间水事活动,协调水事矛盾;节约用水的监督管理;推进流域管理与区域管理相结合的制度。同时,面向社会各用水行业,进行全面服务。

依照国家的有关规定,少数民族省区也相应设立了专门的水资源管理部门,市(州)、县两级水资源管理机构也相应成立,并明确相应的管理目标。《西藏自治区水利工程管理条例》规定:各级人民政府水行政主管部门负责本行政区域内水利工程的监督管理工作,跨行政区域的水利工程由共同的上一级人民政府水行政主管部门负责监督管理,水利工程管理单位负责水利工程的运行、维护和管理。

在科学管理水资源的具体方法上,白朗县采取对建设中的工程质量监督实施比较科学的招投标方式;同时政府采购水利基础设施建设材料流程有了新的变化,严格把好工程的阶段验收和竣工的验收工作关。仅就2005年的抗洪防汛工作,白朗县水利局就上报了《白朗县玛沟和白岗沟防洪堤治理工程项目建议书》《白朗县县城防洪沟工程项目建议书》、《白朗县天曲河防洪工程项目建议书》、《白朗县嘎东镇怕嘎联村防洪坝修工程项目建议书》等文件。在抗洪防汛管理方面,白朗县有关部门每到汛期来临时都会制定好《白朗县防汛预案》,把各乡镇防汛分段管理,落实责任。从2003年以来,共投入机械3.4万台次、土石7万立方米和铁丝35吨用于修复被年楚

河冲垮的堤坝。山洪也是威胁白朗县农民生产和生活安全的一大危害,白朗县仅 2005 年一年就投入了 2.3 万台次机械和 12.4 万立方米土石来进行堤坝维护。在各部门和群众的努力下,县境内水毁工程和水毁土地的修复率都在 95% 以上。

#### (4) 财政投入逐年加大

资金是制约我国民族地区水利基础设施建设发展的主要因素。实施西部大开发发展战略以来,中央和地方政府逐年加大对民族地区水利基础设施建设的投入,新建和改造了大批水利工程,从而改变少数民族地区水利基础设施建设发展滞后的面貌。

西部地区是我国少数民族人口密集的地区,从中央对西部地区水利基础设施建设投入中可以反映出中央对少数民族地区水利基础设施建设投资力度的不断加大。2000~2005 年我国对西部地区水利基础设施建设投资力度逐年加大:2005 年比 2000 年,增加投资 162 亿元,增加涨了一倍多。请见下图 12:

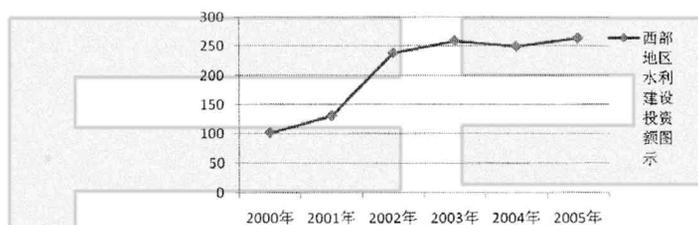


图 12 西部地区水利建设投资额图示

资料来源:《2005 年水利发展报告》中国水利部官方网站,2006 年。

表 34 中央历年对西部地区水利基础设施投资金额

(单位:亿元)

年份	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年
投资额	102	131	238.1	259.2	250.3	264
比上年增长	##	28.4%	81.8%	8.9%	-3.4%	5.5%

“十五”期间,西藏水利基础设施建设规划总投资为48.85亿元,其中中央投资为40.96亿元,水利部将根据中央水利投资及项目前期工作情况,大力支持西藏水利基础设施建设,重点扶持西藏的防洪骨干工程、水资源开发利用工程、灌区改造与节水工程、水土保持生态环境建设工程、农村水电及电气化建设等工程,安排的水利基础设施建设项目已经启动。<sup>①</sup>

在调研中我们了解到:白朗县政府在财政上对县内水利工程给予高度支持,在县境内多个重点灌区工程的建设资金给予优先考虑。比如白朗县水利局的领导介绍说:“2003年满拉灌区的团结干渠的投资总额达到4280万元,巴扎干渠投资额为2100万元,在建设中的下觉干渠和仁清岗干渠累计已投资3500万元,正在规划的楚松灌区工程的投资预算也达到了9181.18万元。为了解决投资困难的问题,政府积极开拓资金渠道,争取各方面的资金,2003年楚松灌区的维修工程得到了中欧合作项目<sup>②</sup>资金的大力资助。”

#### (5) 水利基础设施条件明显改善

在各级政府的高度重视、管理能力不断增强、资金规模不断扩大的背景下,少数民族地区的水利工程设施明显改善,在理念、功能上都有了较大突破。

以西藏水利工程建设为例,满拉灌区位于西藏自治区年楚河流域,是满拉水库的配套工程,灌区控制范围为满拉水库下游年楚河两岸可灌溉的土地。灌区自解放以来陆续修建的旧水利工程,缺乏统一规划,工程布局不合理,不能满足灌区内的生产要求。灌区所在的日喀则地区又是西藏自治区重要的商品粮、油产地。因此灌区的建设将对促进西藏经济的繁荣具有十分重要的意义。

白朗县属于满拉灌区范围内,现在共有干渠13条,长76.8公里,支线渠道73条,长86.2公里,水库3座,容积1498万立方米,其中楚松水库库

<sup>①</sup> 《水利部副部长陈雷在竣工典礼上讲话》,水利部网站,2007年12月。

<sup>②</sup> 中欧合作项目:《2001年起欧盟援助西藏农田水利和人畜饮水工程的项目》,资金额度不祥。

容达到 1460 万立方米;杜琼水库水塘 13 座,容积 28.3 万立方米;防洪坝 23 条,长 156 公里,人畜饮水点 37 处,提灌站 1 座。满拉灌区主体工程中有四条干渠通过白朗县境内,分别是团结干渠、巴扎干渠、下觉干渠和仁清岗干渠。团结干渠和巴扎干渠分别是 2004 年 11 月和 2005 年 12 月投入使用,至今已经为当地农业生产发挥了很好的作用。通过问卷调查,我们了解到当地农牧民农作物灌溉用水的 58.8% 来自灌溉水渠,详情见下图 13:

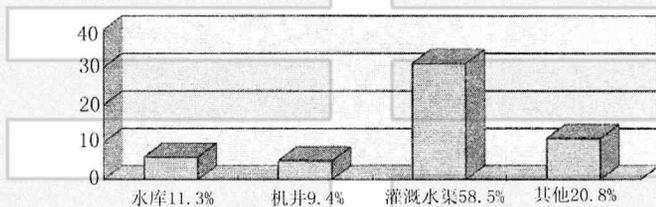


图 13 白朗县灌溉水源情况图

资料来源:中央民族大学“985”基地项目——公共管理服务体系创新研究——公共基础设施建设西藏地区(居民)调查问卷。

#### (6) 水利基础设施功能日趋完善

水利基础设施不但要考虑灌溉功能,还要考虑发电、防洪等功能。过去我国少数民族地区的水利基础设施建设由于资金紧缺和设计理念落后,一般都只能发挥单个功能,其他功能只作为辅助。现在我国少数民族地区的水利基础设施建设紧跟国际设计理念,同时考虑多项功能,并为以后的发展和改造预留足够的空间。

西藏满拉水利枢纽就是一个综合了灌溉、发电、防洪、旅游等效益的水利工程。满拉水库是一座大型水利工程,总库容 1.55 亿立方米,水电站总装机 2 万千瓦,年发电量 0.61 亿千瓦时;满拉水利枢纽的最大灌溉引水量达 18.20 立方米每秒,可增加有效灌溉面积 25.42 万亩,每年可增产粮食 3.75 万吨;可以提高江孜、白朗、日喀则地区的防洪标准,改善旅游条件和生态环境,促进西藏的经济发展。

除了西藏满拉水利枢纽外,内蒙古尼尔基水利枢纽工程也是我国少数

民族地区功能日趋完善的代表。该工程是我们国家“十五”的重点工程,也是西部大开发的重要水利工程。同时也是国务院在1998年大洪水以后,批复的松花江流域近期防洪治理若干意见当中必须建设的一个重大工程。它的第一个效益就是防洪,第二个效益就是向下游的供水,第三方面是发电,对东北电网可以发挥很大的作用,东北地区水火电比例,水电的比例是非常低的,会起到很好的调峰作用。

多年来,黑龙江省的西部地区和内蒙古东北部地区严重缺水,已成为制约经济社会发展的重要因素,嫩江、松花江干流防洪一直是黑龙江省防汛工作的重中之重。尼尔基水利枢纽首台机组的并网发电,标志着尼尔基水利枢纽即将发挥它巨大的经济和社会效益。尼尔基枢纽首台机组发电的目标顺利实现,对提高松花江流域防洪能力、提高水资源调配能力和电力供应保障以及对促进区域经济发展都具有重大的意义,同时也充分体现了党中央、国务院的正确决策。

工程的正式发电,使嫩江流域的水资源利用进入了新的历史时期。尼尔基工程的竣工发电,对讷河市今后的发展具有不可估量的意义,将极大的推动讷河的经济社会和生态的协调发展,特别是对讷河市的农田灌溉,发展水田和抗洪除涝,以及发展旅游事业,改善生态环境都将起到巨大的调节和推动作用。

### **(7) 水利基础设施建设越来越注重环保**

环境保护是当今世界的主题,我国政府现在越来越重视在搞好经济建设的同时保护好我们赖以生存的自然环境。而我国少数民族地区大多位于我国大陆梯级架构的第二和第三阶梯,是我国东部河流发源地密集之地,同时也是我国自然生态系统最为复杂的地区,因此,保护好我国少数民族地区的自然生态环境对于保护好我国整个生态系统起着至关重要的作用。

过去我国水利设计建设求发展求实效求速度,对自然生态因素考虑不充分,至今已经出现某些大型水利基础设施建设项目严重影响自然生态环境的实例,如三门峡水电站问题。而今,我国在少数民族地区设计建造的水利工程项目已经充分考虑到环境保护问题。

以新疆塔里木河生态环境综合治理工程为例。塔里木河位于新疆境内塔克拉玛干沙漠中,是我国最长的内陆河,塔里木盆地是新疆农业开发最早的地区。自20世纪70年代以来,塔里木河受砍伐森林、开垦草地、过度放牧、兴修工程等人为活动的影响,生态系统原有的平衡状态被打破,致使系统的结构和功能发生紊乱,形成一系列受损生态系统。20世纪90年代,塔里木盆地的土地开发进入了一个高峰期,耕地面积达到246.25万公顷,人口超过900万人。耕地的增加、人口的膨胀势必需要更多的水源供给,但进入干流下游的水量由50年代的13.5亿立方米减少至目前的2.84亿立方米。

塔里木河的危机引起了有关部门的关注,由于塔里木河生态问题已经万分紧迫,治理期限由原计划的10年缩短至5年,投资总额107亿。从2000年5月开始,三次从博斯腾湖向塔里木河紧急输水13亿立方米,但未解决断流的根本问题。要使塔里木河流域真正能焕发生机,还要依靠全面系统的治理工程。专家们提出了“治理上游,改造中游,挽救下游”的综合治理方针。工程共需实施项目557个,总投资107.39亿元,计划全部由中央国债投资。2002年至2005年安排投资92.58亿元,基本完成治理项目;2006年安排投资14.81亿元,全部完成近期治理项目,塔里木河综合治理工程项目可为塔里木河流域生态环境恢复打下基础。

在我们调研的西藏地区,“十五”期间农村生态环境建设保护得到进一步加强。加强水土保持监测和小流域综合治理,初步建成了拉萨、日喀则、林芝、山南水土流失监测站,完成拉萨城关区次角林、日喀则江孜日朗沟、山南雍布拉克等3个小流域综合治理工程,治理面积达到101.73平方公里。开发无水草场1160平方公里,建设饲草饲料基地0.92万亩,提高了草场载畜量,有效地改善了草原生态环境。<sup>①</sup>

#### (8) 水利基础设施建设的积极性不断提高

我国有着悠久的治水历史文化,古时的大禹治水到李冰的都江堰,充分

<sup>①</sup> 《西藏水利工作服务“三农”成效明显》,《西藏日报》中国西藏新闻网2008年3月4日。

表明了我国作为一个有着悠久农耕历史的文明古国对水利开发建设的重视。解放后,政府重视水利基础设施建设,群众也积极响应政府号召,投身水利基础设施建设中,充分发挥人民的力量,建成了很多著名的水利工程。改革开放后,经济技术的发展,推动了水利基础设施建设向更高更快更先进的建设轨道迈进,水利基础设施建设的工程队伍也更加职业化、专业化。过去建设满拉灌溉工程,主要依靠军队特别是武警水电指挥部、武警水电第三总队、武警水电第二总队来完成,而后续的维护工作,有关部门转变了思路,充分发挥近年来水利投资大、建设项目多的优势,采取多项措施增加农牧民收入。一是将群众能够干下来的工程原则上交给当地政府组织群众实施,凡是群众能够干得下来的工种优先使用农牧民工,凡是当地能够提供的建材、机械和运输工具优先照顾安排;二是统一规划,规范管理,把河道采砂权交给当地农牧民群众;三是开展农牧民参与水利工程建设实用技术培训,提高农牧民群众劳动技能和市场竞争能力。五年来共举办农牧民实用水电技术培训班 26 期,培训农牧民 5250 人次,农牧民参与水利工程建设增加现金收入约 5.6 亿元。由此可见,农田水利基础设施建设关系着农民生产的顺利进行和生活水平的改善和提高,因此,农民在参与水利基础设施建设方面的热情一直很高。

自 2003 年以来,白朗县已经相继投入了 23 万人次清理疏通干渠,7.6 万人次修复被毁河堤,6.4 万人次修复防山洪堤坝,保证了县境内农田水利基础设施完好率和利用率达到 80% 以上。白朗县政府大力推进“参与式”灌溉管理改革,各级政府积极组织用水协会。农牧民参加协会的积极性非常高,通过召开“用水户大会”,以村为单位选举热心公益事业、有权威并能积极主动服务广大用水户的人来当代表。通过用水协会的协调和监督,白朗县境内的用水秩序得到了好转。

## 2. 少数民族地区水利基础设施建设存在的问题

民族地区水利基础设施建设取得令人瞩目的成绩的同时,受自然条件、资金、技术、人才等诸多因素的制约,民族地区水利基础设施建设仍面临许

多困难,存在一些亟待解决的问题。

### (1) 水利基础设施还不能满足民族地区社会经济发展的需要

民族地区大多位于我国中西部的欠发达地区,基础设施落后,自然条件差,水利基础设施建设工程投资大,见效慢,物资协调难度大。为此,少数民族地区与东部发达地区农田水利基础设施建设规模和速度不平衡,地区以内县市之间、乡村之间农田水利基础设施建设进度不平衡,少数县市行动迟缓。造成水利基础设施建设滞后于农业生产的原因,主要是因为少数民族地区所处位置大多自然条件恶劣,

西藏自治区日喀则地区的白朗县,平均海拔 4000 米以上,年平均降雨量仅为 366.1 毫米,而且集中在 6~9 月份。主要水文特征是:地干、雨少、主河流量小。这样的水文条件限制了白朗县的水利工程的大规模建设。目前,白朗县境内共有耕地 18.3 万亩,总播种面积为 12.74 万亩,6 万亩未能播种的耕地绝大部分是因为缺水。作为白朗县境内最大的水库,楚松水库设计控灌面积仅为 7.56 万亩。白朗县境内满拉灌区四个主干渠和多个支渠,没有能够发挥原来预想的作用,而且大多分布在年楚河两岸低地,对于海拔较高的耕地更是不能发挥应有作用。

白朗县杜琼乡的问题更加突出。在接受我们的访谈时乡长索平向我们介绍说:“全乡一共 19000 亩耕地,灌溉问题一直是困扰农牧民和政府的最大问题。19000 亩地中有 6000 亩属于旱地,只有 13000 亩能正常耕作。那 6000 多亩旱地几乎都在山腰上,位置高于很多水利灌溉渠道,没有很好的办法灌溉。”为此,当地群众十分关心水利基础设施建设问题。在我们设计的调查问卷中有关应当加强的公共基础设施的问题的回答结果是 39.5% 的农牧民认为最需要加强的公共基础设施建设是农田水利,请见下图:

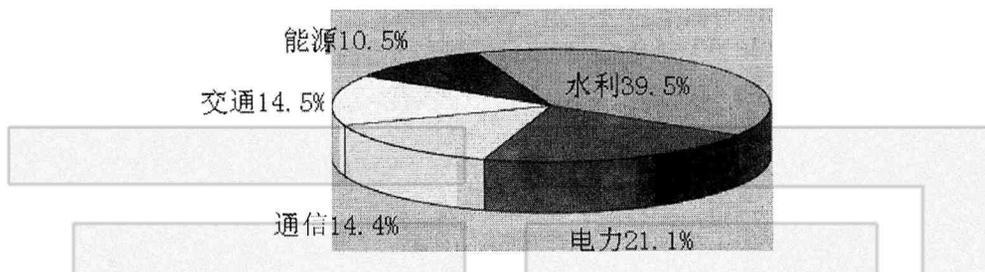


图 14 群众认为应当加强的公共基础设施建设类型图示

资料来源：中央民族大学“985”基地项目——公共管理服务体系创新研究——公共基础设施建设西藏地区（居民）调查问卷。

## （2）水利基础设施建设过程不够规范

我国农田水利基础设施多数兴建于 20 世纪六七十年代，大多已过了使用年限，加之配套不完善、设备老化失修、投入无保障，已成为防洪减灾体系中的一个薄弱环节。有不少土地因为灌排设施不全，还是引不进、灌不上、排不出的实心田；有的地方农田水利基本上还处于“吃老本”状态，“种的是学大寨的田，收的是天帮忙的粮”。<sup>①</sup>

少数民族地区更是如此。现有大多数水利工程设施的建设年代较为久远，由于技术和资金等原因，工程立项缺乏科学的研究和论证，在一些落后地区甚至只是基层政府组织当地农民自发设计和施工，工程本身设计不合理，规模也较小，建成后受风蚀、水蚀以及地壳运动的影响，毁坏严重，又得不到有效的修复，难以发挥工程应有的效益。目前，很多小型水利工程带病运行多；同时，渠道配套差，灌溉效率低。小型水库由于投入少，渠系配套严重不足，致使有水放不出，有水用不上，很多泵站失修，设施老化，特别是小型提水泵站损毁特别严重，由于修建时没有科学规划，有的建成后达不到预想的目的而被搁置，有的建成后运行成本高、使用率低，用时有人问，闲时无

<sup>①</sup> 水利部副部长矫勇接受《科技日报》记者采访：《解答农田水利基础设施建设问题》，中国调水信息网，2006 年 11 月。

人管,水管、电机锈蚀,进水、出水道堵塞,导致工程无法正常使用。

在西藏日喀则地区白朗县,目前一些已经建成的水利基础设施由于工程设计标准低,配套设施不全,难以发挥应有的效益。还有一些水利设施根本没有经过科学地设计施工,而是按照当地农民自己的简单想法建成的。楚松水库灌溉系统根本没有干渠,支渠又常常破损严重;杜琼水库就是在人民公社时期由农牧民自己组织建设的,并没有进行正规的专业设计,坝底基础处理不彻底,目前淤积已经十分严重。这些工程导致的直接后果是维修任务艰巨。比如农业发展银行贷款项目在1996~1999年对楚松灌区部分支渠进行第一次建设,由于投资有限、工程规模小、标准低,2003年中国和欧盟合作项目又对该部分支渠进行了修缮。从调研情况看,仅2005年一年,白朗县就投入了1.3万人次,机械2.9万台次,土石3.5万方,铁丝20吨用于修复冲垮堤坝;同时投入了1.7万人次,机械0.8万台次,土石2.4万立方米用于新修的5条防洪堤坝。这些数字一方面说明白朗县水利基础设施建设步伐加快,维护能力提高,但另一方面也说明白朗县现有水利基础设施建设质量仍有待于提高。

### (3) 水利基础设施管理较为混乱

少数民族地区大部分水利工程建设完成后,缺乏有效的管理,导致水利基础设施的底数不清,安全隐患问题突出。表现在:对堤防、水库和水闸等的工程状况、防洪能力和基层管理人员及经费状况定量分析少,一定程度上影响了对策研究及问题的解决。已建工程安全管理工作也相对薄弱,堤防工程建设之后,管理跟不上的现象普遍存在。相对堤防而言,当前水库的防洪安全问题突出,令人担忧。多年以来,少数民族地区中型水库的注册登记完成率不高,小型水库的注册登记更加滞后,水库大坝的安全鉴定制度没有得到落实,有些地方进行安全鉴定还存在走过场现象。病险水库除险加固进度缓慢,已建工程管理机制不顺、机构臃肿、制度不严等问题十分突出。对于小型农田水利基础设施建设和管理基本上都没有具体过硬的措施,其原因有自然的也有体制上的。计划经济时期,小型农田水利基础设施都是集体建、集体管,人们长期形成的观念是重建设,轻管理,建管脱节。转入市

场经济后,土地实行联产承包责任制,但小型农田水利基础设施依然沿用集体组织建设、集体负责管理的模式。农民种的是“责任田”,用的却是“大锅水”,利益不直接,产权不明晰,水利工程只运行不维修,只索取不投入,致使损坏老化现象突出,效益衰减,守着工程却浇不上地、用不上水。

在西藏自治区新颁布的《西藏自治区水利工程管理条例》中明确规定:各级人民政府水行政主管部门应当按照职责,加强对水利工程管理工作的监督和管理。县级以上人民政府水行政主管部门应当加强水利工程管理队伍建设,加大对管理人员的培训,提高管理水平。水利工程管理单位应当建立水利工程技术档案,制定管理办法,依法履行管理职责。农村集体投资为主兴建的水利工程,可以组建用水合作组织,设立管理单位或者配备管理人员,并报有管辖权的人民政府水行政主管部门备案。其他组织和个人投资为主兴建的水利工程,按照谁投资、谁所有、谁受益、谁管理的原则,可以采取多种模式实施管理,并报有管辖权的人民政府水行政主管部门备案。而事实上,由于西藏地理条件和行政体制的特殊性,很难按照条例规定的模式对水利工程的建设和维护工作进行有效管理。

白朗县存在对一些水利工程招标、投标工作管理不够完善的问题。在洛江镇调研过程中我们从当地农民了解到:洛江镇很多工程都承包给了四川进藏的工程队,由于地域文化差异和经济利益关系等方面的因素,当地农民和四川的工程队关系不是很融洽,一方面工程队排斥当地农民,即便是工程队缺人手,这些工程队的包工头也不让当地农民加入工程队。另一方面当地农民对工程队也有看法,据当地农民反映,那些工程队都是通过不合法的手段承包工程。现有水利基础设施管理也存在产权不清、水权不明、管理责任不明确等问题。例如,白朗县境内部分灌溉系统隶属关系不明确,管理和维护会出现互相推托。灌溉水渠流经不同的乡镇,按照县水利水电局的管理区域划分进行管理,但灌溉水渠具有整体功能联合性,上游渠道发生漏水肯定会影响到下游供水情况,而维护上游堤坝的经费来源只由堤坝坍塌所在乡镇来承担,这样显然不合理,但这个问题长期以来没有得到有效地解决。

#### (4) 水利经费管理有待完善

农田水利工程是准公益性工程,社会效益和间接经济效益巨大,但自身的经济效益低下,社会资本投入积极性较小。根据水利产业政策,按照分级管理的原则,小型水利实行“谁受益、谁负担”,地方政府和群众是主要受益者和投入者。但是,由于少数民族地区有大量的贫困地区大都是吃财政饭,发工资尚且困难,再拿出大量资金投入小型农田水利基本建设更是捉襟见肘。而国家的水利投资主要集中在大江大河的治理和大中型骨干水利工程建设上,对农村小型水利基础设施少有投资扶持。为此,农田水利基础设施建设的资金严重缺少。在群众参加水利基础设施建设劳动报酬发放管理方面,按照国家水利部有关规定,中央、地方和受益群众对水利工程的投资分别负担80%、10%和10%的比重,受益群众的投资可以是资金也可以是劳动。农村实行税费改革,“两工”取消后,农村青壮劳动力大多外出务工,留下的基本上是老年人和儿童,农民投工投劳水利基础设施建设大幅度减少。

西藏因其重要的战略地位,一直以来都受到中央的高度关注,中央每年都在水利基础设施建设政策和资金上给予很大的优惠。但这部分资金的监督管理工作并不完善,有一部分并不能及时投入到水利基础设施建设中去;而另一方面,又有一部分因为对政府采购或者施工流程监督不力,导致资金浪费流失。例如巴扎干渠工程原计划投资1331.94万元,但后来由于设计缺陷和实际施工需要,经多次变更,该项目实际完成投资2100万元,超出合同预算700多万元。<sup>①</sup> 长期以来,西藏地区的水利工程一般都由各级政府包办,农牧民对水的商品意识淡漠,认为水利事业从投资到管理都应该由国家来承担,自己只管使用。在水的投资、建设和管理上普遍存在对政府的依赖心理,导致农民用水协会和参与式管理的模式推广有一定困难。

#### (5) 用水分配矛盾比较突出

由于水资源具有流域特性和资源特性,水利工程具有整体性,即上下游

<sup>①</sup> 《西藏自治区白朗县“十一五”农村饮水工程规划》,2006年,第19页。

在建设、维护和管理以及取水量之间存在密切关系,要保持水利基础设施的完好性、水资源的合理利用,上下游必须通力合作。由于在水的使用和分配上缺乏科学的分配和管理,导致上下游之间矛盾突出。

在西藏调研过程中,我们发现日喀则地区白朗县的水利基础设施布局通常是跨村跨乡,而现有水利管理体制是把水利渠道流经的乡村划开成多个段,各段的使用权限归所在地区的乡村政府。由于各乡之间缺乏有效的沟通与协助,导致很多时候无法统一进行工程维护和管理;实行分段管理后因渠道上下游用水不均匀,导致上下游农牧民矛盾突出。此外水利基础设施建设经费管理监督不科学,依政府的财政维持一定规模的水利运转,资金上有很大困难,而受益群众投工投劳的补偿资金,监管制度过于松散,很多地方没有按照有关规定办事。

为了解决用水的矛盾,地方政府做了一些具体规定,但是未能得以贯彻执行。据杜琼乡乡长索平说:“白朗县的灌溉干渠有很多支渠,支渠流经的耕地都有进水口,一般干渠放水时要等支渠的主干渠道水满后才让农民打开各自的进水口,如果这样大家可以同时采水,避免水少时上游农民比下游农民多进水而引起矛盾,但是在实际操作中仍然难以避免一些用水户不听从统一调度,私自开口引水。”位于水渠下游的洛江镇洛江村农民旺布次仁也说“新修的水利灌溉效果不太好,旱季时水渠里的水特别少,地里很缺水,我们眼看着庄家受旱,就是没有办法。不过每当这时政府会组织人从水渠调度水来支持我们,即使这样水渠里也常常没有多少水,没办法。”

综合少数民族水利基础设施建设存在问题,可见水利基础设施建设是一个复杂的系统工程,需要综合考虑多方面因素。少数民族地区水利基础设施建设问题既是少数民族地区特殊历史、地理背景下产生的问题,同时也一定程度上反映了我国水利基础设施建设普遍存在的问题。针对在西藏考察、调研中发现的问题,我们提出以下方法和措施。

### 3. 少数民族地区水利基础设施建设的建议

在对民族地区水利基础设施建设问题提出建议之前,我们首先要借鉴

国内国外水利基础设施建设、管理经验。

### (1) 借鉴国内水利基础设施建设的经验

#### ①宁夏淤地坝建设:有钱修坝、有人管坝、有章护坝

2006年,宁夏回族自治区政府和水利保护部门以验收促建设,真抓实干,淤地坝建设再创佳绩。全区年内又建成淤地坝试点工程78座,其中:骨干坝竣工18座、中型淤地坝竣工36座、小型淤地坝竣工24座。63座淤地坝总控制面积157.84平方公里,总库容2259.37万立方米,完成总土方286.65万立方米。宁夏回族自治区通过近几年的淤地坝运行管理,逐步探索和总结出了丰富多样的管理模式,形成了“有钱修坝、有人管坝、有章护坝”的良好局面。其主要形式有:一是实行统一管理,层层管护。淤地坝建成后由县水利局建立档案,统一管理,责任包干,属地管理(坝系的运行管理工作由所属地或邻近地的库坝工程管理所负责管理),收取水费,以坝养坝。二是采取租赁、承包、拍卖等多种形式,吸引社会力量参与库坝建设及运行管理。三是实行地方政府负责,群众积极参与的管护机制。彭阳县在淤地坝建成后,骨干坝由所在地的乡政府负责运行管护,中小型淤地坝由村委会或个人承包管护,实行“谁受益、谁管护”,对已经建成的淤地坝及时与乡政府或村委会签订工程管护合同,明确产权、经营权和管护权,县水保站负责对管护落实情况进行监督。

#### ②四川农田水利基础设施建设:多元结合,搞好农田水利基础设施建设投资

四川省从实际出发,大胆探索,不断创新,在农田水利基本建设中积累了新的经验。第一是政府财政扶持与农民投工投劳相结合:四川省省级财政投入2.3亿元,县财政投入资金3.4亿元用于水利基础设施建设,省财政连续3年每年投入6800万元用于旱山村集雨节灌、投入4800万元用于产粮大县万亩以下渠系配套工程建设。第二是政府协调服务与农民自主决策相结合:四川按照“农民自愿参与、村社自行组织、政府协调服务”的原则,组织农田水利基础设施建设。广安市广安区桂花镇的横店村通过“一事一议”筹资31.47万元,新建集中供水点4处,配套建设防渗引水渠3条2.1

公里,新建石河堰1处,解决了村里900多人、2000多头牲畜的饮水困难和近300亩农田的灌溉用水。巴中市在实施农村饮水工程中,普遍推行了“农户申请公示制,政府补助实物制,技术指导责任制,项目管理合同制”,使农民能够按自己的意愿决策,政府部门保证把服务工作做细做实。第三是发展生产与改善生活、生态相结合:近年来,苍溪县提出了“六个一”(每家农户建一片经济园、一口蓄水池、一眼卫生井、一个沼气池、一条进出农户的硬化路、一个硬化院坝)的目标。目前,该县19万农户中已有90%以上的农户建成了一亩以上经济园,90%以上的农户用上了放心水,60%以上的农户用上了沼气,近80%的农户建有硬化院坝,许多农民居住条件改善,院落干净整洁,花草摇曳。详细情况请见下图:

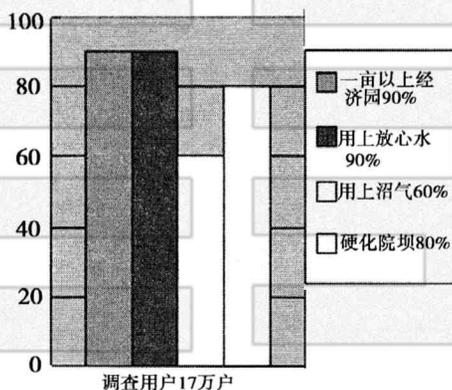


图 15 四川苍溪县水利基础设施建设后农民生活改善状况图示

资料来源:四川省水利厅网站公布2005年数据绘制。

### ③广西农田水利基础设施建设:充分发挥农民用水协会的作用

2006年,广西壮族自治区制定了去冬今春在全区组建1000多个农民用水协会的目标,要求每个乡镇至少选择一个村开展农村小型水利改革试点,每个试点村至少组建一个农民用水协会。截至2006年底,全区已经组建用水协会870个,各地以用水者协会为主体开展冬春水利基础设施建设,成为广

西一些县市的一大特色。在去冬今春农田水利基本建设中,一些地方充分发挥农民用水协会的作用,由协会组织农民积极投入农田水利基本建设,取得显著成效。扶绥县成立农业灌溉用水者协会 64 个,在去冬今春水利基础设施建设中,各协会采取“一事一议”的办法,筹措水利基础设施建设资金和劳力,共投入资金 175 万元,硬化渠道 19.7 公里,维修机电泵 92 台,维修闸门 33 座,清淤渠道 450 公里。横县每成立一个用水者协会奖励 4000 元水利维修经费,目前已组建农业灌溉用水协会 70 多个,协会以“一事一议”形式开展农田水利基本建设 68 项,投入资金 788 万元。平乐县“新田水库西干渠农业灌溉用水者协会”组织 1000 多名会员进行渠道清淤,完成了 17.5 公里的渠道清淤维修任务。象州县“龙富村农业灌溉用水者协会”实行民主管水,科学管水。通过召开例会,一致通过了筹资 30 万元,新建防渗渠道 2.6 公里的建设方案。渠道建成后,将增加灌溉面积 500 多亩,基本解决该村灌溉用水问题。

#### ④内蒙古农村小水利:因地制宜,注重实效

内蒙古自治区位于我国北部边陲,大部分地区属于干旱、半干旱地区,十年九旱,水资源极度匮乏,特别是西部地区,基本上无地表水源,地下水埋藏深、水质差,人畜饮水困难一直是制约广大农村、牧区经济发展的主要因素。内蒙古自治区地域广袤,地形各异,农区、牧区人口居住形式不同。在选择项目时,结合各地实际情况,因地制宜地进行科学施工。牧区因地表水奇缺、浅层地下水贫乏,主要开发深层地下水,以打机电井为主;丘陵山区,地下水匮乏,主要以拦蓄地表水,兴建截流、引泉集雨工程为主,这样可做到小水大用,既减少了工程造价,又降低了供水成本;农区居住比较集中,主要采取集中联片供水,建设标准高、质量好、科技含量大的供水工程。农村小型水利公益设施项目中央补助资金自水利部拨付到自治区水利部门,再由自治区水利部门直接拨付到各项目旗县,减少了资金下拨的环节。中央补助资金主要用于采购工程建设材料、设备等。为加强资金管理,各项目旗县设立了专户储存、专账管理,做到专款专用,并由审计部门对中央补助资金的使用情况进行跟踪审计,没有发生挤占挪用现象。严格资金管理,为项目

的顺利完成提供了保障。

## (2) 发达国家水利基础设施建设的经验

水资源与水利是全世界面对的重要课题,各国政府对水资源与水利均非常重视,特别是一些发达国家已经取得许多先进的经验,这些经验对我国水利事业的发展与水利管理工作的完善具有重要借鉴意义。

第一,发达国家对水资源管理与水事发展以综合的开发利用为目标。新加坡的水资源贫乏,因此新加坡提出的目标是用最经济的费用,提供足够和可靠的饮用水,促进新加坡的经济稳定增长和繁荣。日本除了水资源短缺,旱涝问题也比较严重,他们的目标是通过兴建多功能的水库,来解决防洪、灌溉、发电等问题,完善水源地的各种设施,提高枯水季节用水保证率。

第二,发达国家基本建立科学的运行机制。法国水资源管理系统的运作以经济杠杆为其主要手段,实行用水者付费、污染者加倍付费的原则,而且任何改变水系统状态(如水量、水位、部分淹没、河床改变、水深改变等)者都要付费。水务局的主要经费来源于用水费(税)和污染费(税),主要用于机构运行和改善水利工程。新加坡的水务署除具有一定的政府职能外,负责水生产、水供给和用水管理,通过收水费,增强自身的经济实力。由于它有稳定合理的收益,能保障正常运行,无需国家任何财政支持,遇到建设较大的工程,水务署还可凭借其雄厚的经济实力和良好的信誉向银行贷款。

第三,建立严格的治水管水法律法规,依法治水、管水。依法对水事进行管理是先进国家的共同措施。例如,日本制定了许多水法律,形成完整的水法律体系,使水资源开发利用与保护有法可依;美国水资源从规划建设、权益分配、经营管理都按照水法进行,水权配置等也用法律固定下来。法国1992年颁布了新水法,对水管理机构的设置与运作、水资源与水环境的保护、取水、排水、水费(税)的征收等都作了明确的规定。在瑞士、奥地利等国,任何团体、个人兴建水利工程,必须经过水权管理部门和环境管理部门的批准,因为奥地利严格控制淹没问题,多瑙河上的水电站均为低水头径流电站。

第四,促使水利投资机制灵活。灵活多样且行之有效的投资机制,保证

水事投资的多方面来源及高效率使用。对有财务收益的项目做到谁投资、谁所有、谁受益；对公益性项目的投资，荷兰的防洪工程主要由省和水利联合会实施并筹集相关费用，费用主要从保护范围内的居民税和财产税中支出，国家只对难以获得资金来源的项目进行资助，如北海海岸的维护等。美国水利投资是多渠道的，有联邦政府、州政府投资，也有通过发行股票、债券或私人投资，实行“业主制”。

第五，拥有先进的管理理念。一是管理手段先进。水事管理人员也需较高的文化素质与管理素质，现代化的管理手段是实现良好管理的基础。建立了大规模的水资源数据库，设立预报报警中心，它们与水文站、气象站均实现了网络互联，自动采集数据，自动将信息转换传输到诸如网络等载体上，全国水利预报中心密切配合，共享数据。二是水价市场化。水作为商品已成为公众的共识，用水交费天经地义，通过水价促进水资源的高效利用，杜绝污染与浪费。美国基本做到工、农业用水价格相同，体现了商品水的特点。瑞士主要通过控制水利单位的利润率来宏观调控水价。

### (3) 水资源开发和水利基础设施建设的目标

#### ① 建立可持续发展的水保障体系

水利为人类社会经济发展服务的模式主要有三种：一是以解决人类生存为主要目的原始水利模式；二是以工程为主要手段解决经济建设、社会发展的工程水利模式；三是生态水利模式。这三种模式反映了人类社会开发利用水资源的历史进程和不断进步。为了实现水与社会经济可持续发展，必须实现治水理论与治水思路的创新，即从传统水利向现代水利、从农村水利向社会经济可持续发展水利转变，以水资源的可持续利用保障经济社会可持续发展。

少数民族地区水利要满足社会经济可持续发展的要求，必须坚持全面规划、统筹兼顾、标本兼治、综合治理的原则，按照兴利除害结合、开源节流并重、防洪抗旱并举的要求，建立坚固安全的防洪障体系、稳定可靠的供水体系、科学有效的水环境保护体系，建设节水型社会，提高水资源利用率，实现水利与社会经济可持续的同步发展。

## ②建立坚固安全的防洪保障体系

洪水猛于兽,防洪历来是我国各级政府重视的问题。少数民族地区应重点加强洪水预警系统建设。完善县级以上城市预警系统建设,并以洪水预警系统为中心,形成具有先进水平的自动测报、分中心信息处理、联网的洪水预警报体系。有条件的地区应利用卫星通信、微波通信和数字程控交换等先进技术,实现与国家防汛指挥系统联网,建立一个机构健全、管理规范,装备先进,指挥灵活的防汛指挥系统,提高防洪抢险救灾水平,为少数民族地区生产和生活提供坚固的保障体系。

## ③建立稳定可靠的供水体系

进入21世纪后,随着少数民族地区工业化进程的加快,涉及经济的迅速发展对水的需求将进一步增长,因此,建立稳固可靠的供水体系是十分必要的紧迫任务。为使水资源开发利用与城市化、工业化进程相适应,一要实施跨流域调水工程,全面完成少数民族地区各区市缺水城市的水源建设任务,并使水质达到国家规定的饮用水的要求;二要全面实施乡镇供水工程建设,尽快实现乡镇自来水化;三要以建设节水型社会为目标,严格控制发展高耗水、高污染的产业,对治理效果不佳的企业实行停产、限产或转产;四是要加大污水治理力度,实施污水资源化管理;五是优化调度,协调好工业、农业和生活用水关系,使少数民族地区各省市形成一个稳定可靠的供水体系。

## ④建立科学高效的水环境保护体系

少数民族地区的大部分江河水质良好,但随着城市化水平的提高和工业化进程的加快,在用水量大量增加的同时,污水、废水的排放量也随之增加,导致许多城市出现水源性或水质性缺水。因此,必须建立有效的水环境保护体系,大力保护水源,积极改善水环境,确保水资源的可持续利用。首先是制定水环境保护规划。要在编制与全国其他地区相统一的水环境保护总体规划的基础上,制定各个层级水环境保护专项规划,重点是以水体为核心划分水域功能,制定城市水源保护和水污染防治规划。其次是采取有力的水环境保护措施。一是建立水资源统一管理机制;二是防治水源污染,提

高水的重复水利用率;三是少数民族地区要加强水环境的监测工作。要建立水环境数据库,对城市水源地、供水工程、排污口建立自动监测系统,以适应保护水环境和推行排污总量控制的需要,并使开源、节流、治污的政策与法律得到有效执行。

#### ⑤建立水电清洁能源开发利用体系

资源、环境和人口是21世纪人类面临的三大问题。21世纪随着少数民族地区社会经济的发展,能源的消费也将大幅度上升。但伴随着社会经济可持续发展及少数民族地区生态建设的推进,以提高人民生活质量和环境质量为根本目的,合理利用自然资源,维护良好的生态环境的理念将在水利的发展中充分体现。从环境和生态角度看,主要由矿物能源构成的传统能源的开发和利用是造成大气污染、“酸雨”和“温室效应”的主要原因,它们对人类的生存和发展构成了威胁,因此大力开发利用新能源、可再生能源及清洁能源已成为少数民族地区战略发展的重要课题。

#### ⑥以中小电站为主的水电能源体系建设

少数民族地区可开发水电资源丰富,自然禀赋条件优越,干净高效的水电能源开发不仅节约了不可再生的能源,而且降低了污染,保护了森林,会产生广泛的生态环境效益。因此,从环境与经济持续发展的角度,应当继续不断支持少数民族的地区水利发电工程建设,倡导扶持开发水电能源。

### (4)完善水利基础设施建设的措施

#### ①各级政府加大水利基础设施建设投入,优化投资结构

国家应该加大中小型农田水利基础设施的资金投入,特别是对少数民族地区的水利基础设施资金投入,以减轻地方筹措资金的困难。中央和自治区级政府一般较为重视大型水利工程的投资,但从调研的实际情况看,中小型农田水利迫切需要资金投入,单靠地方往往不能完成此项任务,特别是相对落后的农牧区。

少数民族地区采取市场化的运作方式兴办城市水利工程。根据多层次、多渠道筹集水利基础设施建设资金的原则,实行“上级补助一点、地方财政拿一点、社会募集一点、银行贷款一点”的“四个一点”式筹措水利基础

设施建设资金。同时,为了保证银行还贷资金来源,有关部门应该对筹措范围、筹措标准、筹资方法等方面作比较明确具体的规定,使各有关职能部门有章可循。切实加大公共财政对农田水利基础设施建设的支持力度,以政府安排补助资金为引导,以农民自愿出资出劳为主体,以农田水利基础设施建设规划为依托,以加强组织动员为纽带,以加快农田水利管理体制改革的动力,逐步建立起保障农田水利基础设施建设健康发展的长效机制。鼓励社会民间资本参与少数民族地区水利基础设施建设,积极争取外国扶贫和环保等建设资金的投入,建立合理的投资获益机制。对于参与建设的民间资本给予一定优惠政策。坚决推进按照国家有关规定的农民投工投劳抵销投资负担这一办法,同时应当给投工投劳的农民适当的补贴。

#### ②科学合理开展水利勘测,搞好水利规划工作

水利勘测要密切配合水利工程建设程序,按阶段要求逐步深入进行;工程运行期间,还要开展各项观测、监测工作,以策安全。勘测中,既要注意少数民族地区自然条件的调查研究,又要着重水工建筑物与自然环境相互作用的勘探试验,使水利基础设施起到利用自然和改造自然的作用。水利勘测涉及许多专业的专门知识,凡与水利基础设施建设有关的各种自然条件,都可列为水利勘测的调查研究对象。按一般情况,其主要内容有:少数民族地区水文水资源调查、水利工程测量、工程地质勘察、水文地质调查及灌区土壤调查等。

少数民族地区应从实际出发,一切通过调查研究,从整体出发,按照规划范围内存在问题和具体条件,统筹兼顾,统一安排。要处理好少数民族地区水利基础设施建设与国土整治全局的关系,使水利基础设施建设与其他建设密切结合;处理好各部门、各地区的权益,最大限度地协调它们之间的关系;处理好干支流治理与流域治理的关系,主体工程与配套工程的关系,巩固完善原有工程设施与新增其他工程设施的关系,全面发挥各项工程效果;处理好需要与可能、近期与远景的关系,综合考虑社会总投入产出的平衡,有重点地解决当前最迫切的问题;处理好经济效益与生态环境效益的关系,既充分利用水土资源,又保护、建立良好的生态环境。

### ③采取综合开发模式

少数民族地区水利开发建设,第一,要坚持治水办电相结合。水电是兴水利、除水害的重要组成部分,从规划、勘测、设计、建设到运行管理,都同水资源开发利用、防洪、抗旱、供水、航运、灌溉密不可分,无论是蓄水发电还是引水发电,都与水利工程结合在一起。实践证明,水电的发展有效地促进了中小河流的治理和开发,既能解决农村山区生产和生活用电问题,又能解决农村山区的水利问题,同时对水资源统筹开发,综合利用,以水促电,以电养水,水电结合,互相促进,有利于加强水利基础设施和基础产业,对水利行业脱贫致富有着十分重要的作用。因此,建设富裕型的农村电气化,仍然要坚持以中小水电为主,坚持治水办电相结合的方针,结合兴水利除水害工程,继续发展中小水电,尽量开发利用当地水能资源,就近解决农村对能源发展的需求,提高水资源的开发利用系数,并促进水利工管单位水利经济的发展。第二,要实施“流域、梯级、综合、滚动”开发。要重新复核规划,按流域配套龙头水库或反调节水库,提高调蓄能力,或扩容增机,完善梯级合理开发方案,提高水能利用率和水利水电工程效益。

### ④进一步提高水利基础设施管理水平

少数民族地区水利组织管理应当责权明确。根据法律和有关规章制度,按照统一领导下分部门、分级管理的原则,确定管理体制,划分管理范围和职责权限,组建管理机构,制定管理规则和管理制度,建立正常的管理秩序,保证运行和维护工作的正常进行。关系重大、情况复杂的河流、湖泊和关键性水利枢纽工程,由国家主管部门设置流域机构和工程管理机构直接管理;只涉及一个地区的河湖和工程,由所在地方政府的水行政主管部门设置机构进行管理;集体兴办和民办公助的小型水利,一般由集体管理,并接受国家主管机关的监督指导。许多受益范围明显的防洪、排水、灌溉系统,往往成立受益户的代表会或管理委员会作为权力机构,日常工作则交由专职机构办理。

### ⑤建立合理的用水收费制度

少数民族地区可以向国外先进国家学习,建立合理的用水收费制度是

维护好水利基础设施正常运转的有效手段,而且也是鼓励民间投资的重要制度保障。国家不但要从政策上给予参与农田水利基础设施建设的民间资本优惠政策,还要通过合理经营水利项目来回收成本,维持管理,进而给予民间资本一定的补偿。

积极宣传水资源的有限性,提高少数民族地区农民的节约用水意识,减少浪费。适当引入水价格听证制度,认真听取群众关于用水水费定价和用水调配的意见,特别是对于水利工程占用群众耕地之后的补偿金额等。

## (二) 民族地区电力建设发展研究

我国自改革开放以来,电力工业的发展突飞猛进,但电力曾经是制约我国经济发展的瓶颈。2002年电力体制改革后,我国实行“厂网分开”机制,保留电网系统国家控制之后,将发电业务市场化,使得全国范围大兴电厂建设,全国每年新增装机容量以亿千瓦的计量单位递进,充分显示电力工业发展的实力。

### 1. 少数民族地区电力建设发展现状

党中央和国务院一直非常关心少数民族地区电力工业的发展,少数民族地区发展电力工业有多方面的优势,发展水电的地理条件优越,风能太阳能等可再生能源总量丰富,经过多年的努力,少数民族地区的电力工业取得了长足发展。

#### (1) 电力工业发展迅速

少数民族地区电力发展首先表现为装机容量和发电量规模越来越大。少数民族地区是电力生产发展较快的地区之一。分地区看,发电量同比超过20%的少数民族地区包括:内蒙(33%)、青海(25.6%)、贵州(23.6%)、云南(23.4%),其中内蒙是发电增量最高的省份。详细情况请看下图:<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 贵州和云南同为少数民族人口密集地区,因此本文将其列入少数民族地区。

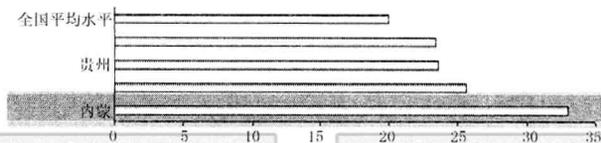


图 16 2006 年少数民族地区部分省(自治区)发电量同比增长情况 (%)

资料来源:《2007 年中国电力行业年度发展报告》,中国电力出版社 2007 年 8 月。

少数民族地区电力工业的发展使得供需形势明显缓解。过去少数民族地区电力缺口非常大,严重影响经济和社会发展。随着大批电源项目的相继建成投产,电力供应能力明显增强,供需形势明显缓解,电力缺口显著减少,缺电范围明显减小,缺电程度明显减轻,拉限电条数不足 2005 年的 4%,区域性、时段性特征明显。

同时,少数民族地区电力建设速度惊人。内蒙古、广西、云南和新疆,每年新增发电容量都排在全国前列。以内蒙古为例截至 2006 年 12 月底,全区 6000 千瓦及以上电厂装机容量 3019.58 万千瓦。本年新增火电装机生产能力(正式投产)1019 万千瓦,少数民族地区各种矿藏量丰富,各大电力集团积极落户少数民族地区建设发电厂。其中:北方联合电力公司新增 400 万千瓦;中国华电内蒙古分公司新增 180 万千瓦;大唐发电公司新增 133.34 万千瓦;内蒙古电力集团公司新增 54 万千瓦;京能发电公司新增 63 万千瓦;赤峰通辽地区自备新增 61.95 多万千瓦;其他地方自备新增 128 万千瓦。<sup>①</sup>

根据全国水力资源复查工作领导小组办公室的要求,西藏自治区组织有关专家,利用一年多的时间对全自治区水力资源进行了全面复查。复查结果显示,西藏自治区水力资源理论蕴藏量逾 2 亿千瓦,年发电量可达 1.76 万亿千瓦时,并在西藏自治区人民政府和中国水电工程顾问集团公司召开的座谈会上,宣布到 2020 年前后,我国西藏的大部分水电工程开发将完毕,我国水电开发的重点将逐渐向西藏的金沙江、澜沧江、怒江上游和雅鲁藏布

<sup>①</sup> 数据摘自《2007 年中国电力行业年度发展报告》,中国电力出版社 2007 年 8 月。

江流域转移。<sup>①</sup>

西藏自治区党委副书记郝鹏和常务副主席杨海滨指出,西藏丰富的水力资源在我国能源中的战略地位突出,是我国重要的远景战略资源,也是“西电东送”的重要组成部分,是满足全国能源需求的重要保证之一,同时,藏电外送还将极大促进西藏自身发展,将西藏的资源优势转化为经济优势。水电工程顾问集团总经理晏志勇介绍,西藏的水电开发已经不存在不可克服的困难。他指出,经过最近二十多年来的发展,我国在水电规划勘测涉及施工设备制造建设和运行管理等方面用具有国际先进水平的技术和经验,为西藏水电开发提供了强大的技术保证,在西藏建设水电站已经不存在技术上的制约因素。同时,金沙江、澜沧江、怒江中下游水电开发以及特高压输电技术的开发,将为藏电外送提供有利条件。除满足西藏自身需求外,西藏水电外送设想总规模达到7500万千瓦。<sup>②</sup>晏志勇指出,实施藏电外送,要做好水电规划及前期工作,正确处理水电开发与环境保护的关系,水电开发与水库淹没、移民安置的关系,并将藏电外送纳入相关区域的能源发展和电力平衡规划。

在西藏日喀则市,我们调研发现,从整个日喀则地区的电力建设情况看,该地区的电力建设卓有成效。到2000年,全地区共建成县级以上水电站27座,总装机容量近6万千瓦,基本满足了社会经济发展和人民生活对电力的需求,而且发电能力有10000千瓦的电力储备,特别是地区电网与拉(萨)泽(当)电网联网的工程竣工,使日喀则电网在供电质量、可靠性等方面上了一个新台阶。先后建成了塘河电站和强旺电站等一系列工程,1993年建成的日喀则地区强旺电站(3200千伏)及“强—白”输变电线路至今仍然发挥很重要作用。日喀则至拉孜输变电工程,总投资为0.77亿元,已于2004年建成投运,白朗县作为日喀则地区重要的管辖县城,供电设施也随之得到了很大改善。

① 《水电开发重心渐移西藏》,《中国电力报》2007年8月13日第4179期

② 《水电开发重心渐移西藏》,《中国电力报》2007年8月13日第4179期

## (2) 新能源电力工业成果喜人

少数民族地区在清洁能源方面具有得天独厚的优势,风能、地热能、太阳能等新能源建设成果喜人。首先风力发电潜力巨大,中国风力资源约为 2.53 亿千瓦,可开发量达 1.6 亿千瓦,新疆、内蒙、青海、西藏等地区都是我国风力资源丰富的地区。目前亚洲最大的风电场是新疆达坂城风力发电场,装有 300、500、600 千瓦风电机组共 111 台,总容量 5.75 万千瓦。内蒙古辉腾锡勒风电场,装有 42 台 600 千瓦及 10 台 550 千瓦风电机组,总容量 3.07 万千瓦。西藏有两条风带,推测年风能储量为 930 亿千瓦时,居全国第七位,除藏东地区风能资源较贫乏之外,其他地区都是风能较为丰富的地区,藏北高原年有效风速时数 4000 小时以上。<sup>①</sup>

西藏除了拥有风能资源外,地热资源也很丰富,且分布面甚广,各种地热显示有 1000 多处,几乎遍及全区。中高温资源主要分布在藏南和藏西。<sup>②</sup> 目前中国最大的地热电站是西藏羊八井地热电站,装机总容量达 2.518 万千瓦,1975 年开始兴建,1977 年一号机 1000 千瓦机组发电,以后续建 7 台 3000 千瓦和 1 台 3180 千瓦地热机组,至 1992 年全部建成。西藏那曲地热电厂系联合国开发署援建项目,安装 3 台 1000 千瓦地热机组,于 1992 年全部建成。

太阳能发电方面,中国第一座大功率的太阳能发电站建于内蒙古巴林右旗古力古台村,功率 560 瓦,于 1982 年 10 月 11 日投运。不过全国太阳能资源最丰富的是西藏,年日照时数在 1500~3400 小时之间,直射比例大,年际变化小,与水能在地域分布上有互补特点。<sup>③</sup> 在西藏已建成二座 10 千瓦、一座 20 千瓦和一座 25 千瓦的光伏电池电站。中国最大的太阳能光能发电站,建于海拔 4300 米的西藏革吉县,总功率 10088 瓦,正计划在拉萨兴建一座 3.5 万千瓦的太阳能发电站。

① 《西藏投资概况》,中国国际图书出版社 2006 年版。

② 《西藏投资概况》,中国国际图书出版社 2006 年版。

③ 《西藏投资概况》,中国国际图书出版社 2006 年版。

### (3) 电网改造成果显著

电力体制改革后,电网系统由国家电网和南方电网两家大型国有企业控制。通过两家企业的不断投入,少数民族地区的电网已经基本实现与全国各地的对接,各地可以互通有无,增加区域间电网安全和稳定的性能。2006年1月到10月全国跨区送电804.18亿千瓦时,少数民族地区跨区送电量巨大。华北送华东92.33亿千瓦时,同比增长0.43%;东北送华北18.37亿千瓦时,同比下降43.94%;华东送华中5.59亿千瓦时,同比增长791.36%;华中送华东299.13亿千瓦时,同比增长37.44%,其中葛南直流64.90亿千瓦时,同比增长3.41%,龙政直流144.44亿千瓦时,同比下降6.39%;华中送南方209.97亿千瓦时,同比增长3.76%;西北通过灵宝变电站送华中24.63亿千瓦时,同比下降1.80%;贵州送重庆3.97亿千瓦时,同比下降51.57%;贵州送湖南6.99亿千瓦时,同比下降5.31%。南方电网西电送广东712.95亿千瓦时,同比增长25.45%;西电送广西61.87亿千瓦时,同比增长13.08%。<sup>①</sup>

少数民族地区农网改造成果显著。过去由于少数民族地区特殊的地理环境,滞后的经济发展,使电力建设欠账过多,形成恶性循环。农村地区农网改造前,历史上自然形成的电网薄弱老化,互不相连,丰水期有电送不出,枯水期有电不能互相调用,安全生产没有保证,严重制约地区经济的发展。在各地电力公司和地委、行署大力支持下,少数民族地区完成了部分电力体制改革工作,积极地争取资金,全力投入两改工程,基本实现了村村通电。农村地区农网改造前,少数民族地区平均电价1.5元/千瓦时,个别村高达4元/千瓦时,城乡差价平均达1.04元/千瓦时;同网同价方案正式执行后,城乡用电平均电价为0.465元/千瓦时,降低了农村电价,每年可降低农牧民负担850万元左右,同时优化了资源配置,协调平衡了各地区的发展,有力地推动了地区经济的发展。

少数民族地区的无电地区电力建设得到广泛关注。2006年10月26

<sup>①</sup> 数据摘自《2007年中国电力行业年度发展报告》,中国电力出版社2007年版。

日,国家发改委就无电地区电力建设有关问题发出通知。通知指出,无电地区电力建设实行“国家定额补助、企业定额出资、统一政策还贷”的政策。国家定额补助资金的比例为:西藏80%,四川藏区、青海藏区、新疆南疆15个贫困县及新疆生产建设兵团50%,北京、天津、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东8个东部省份不予补助,其余地区20%,足见国家对少数民族地区的重视。

以西藏日喀则地区白朗县为例,农网改造工程是白朗县“十五”期间的重点建设工程,包括农村电线电路改造和相关的电力基础设施建设。经过第一和第二期电网改造,到2005年年末,白朗县114个行政村中已经有79个通电,其中有74个村为自筹通电,5个村是光伏照明,地理位置比较边远的嘎普乡、者下乡和东喜乡仍然没能通电,但都建成了光伏电站,基本能满足乡所在村的电力需求。现在白朗县三期电网改造工程已经在部分地区开始施工建设,每户需交费用280元,群众普遍能接受这个费用。具体建设情况详见下表:

表 35 白朗县农网改造情况

行政村名	行政村数、人口		电网改造情况					光伏建设情况			无电情况			
	户数	人口	一期村数	户数	受益人口	二期村数	户数	受益人口	光伏电站数	户数	受益人口	无电村数	户数	人数
洛江	799	6949	13	704	6149	3	95	800						
嘎东	938	7268	2	342	2510	9	461	3589				4	135	1169
巴扎	667	5212	4	146	1162	10	521	4050						
玛乡	617	4578	1	69	447	3	144	1057	1	96	726	6	308	2348
旺丹	626	4108				2	114	800	1	79	538	7	433	2770
曲奴	433	3308	6	225	1711	5	167	1271				1	41	326
杜琼	463	3244	3	187	1361	6	271	1855					5	28
强堆	304	2445	3	138	1194	4	166	1251						
嘎普	333	2071							1	19	121	4	314	1950
者下	265	1929							1	120	938	6	145	991
东喜	178	1169							1	32	206	7	146	963

资料来源:白朗县人民政府白朗县农村供电调查表,填报日期为2006年6月5日。

#### (4) 电网安全稳定

电网改造后,电网安全系数提高,但要使电网能够安全稳定为生产和生活服务,必须定期对电网设备进行及时检修和考查。少数民族地区电网公司根据自身实际情况,积极制定方案,维护区域内电网各类设备,使电网设备安全高效运行。

宁夏电网春季安全大检查日前全面拉开,针对今年的电网安全和运行方式,宁夏电力公司此次大规模检查将着重在“查领导、查思想、查管理、查规章制度、查隐患”等五个方面开展。

作为每年电网安全管理开篇力作,春季安全大检查一直以“查”为主。宁夏公司为全面掌握全网安全生产管理和电网、设备的安全运行状况,为彻底消除事故隐患、缺陷,为制定、落实整改措施及春检工作提供可靠依据,要求对生技、安监、农电、营销、基建等不同专业及所属单位的人员、管理和设备运行状态等内容开始进行全面摸查、整改。所谓“五查”,一是查领导,检查各级领导责任心是否到位,是否按照“五同时”的要求开展安全工作,是否做到“看住、盯牢、跟紧、尽责”的要求;二是查思想,检查员工尤其是领导干部对安全生产在认识上存在的差距;三是查管理,查各生产单位安全责任人是否亲自抓好安全生产工作的安排和落实,查员工是否按照安全规章制度要求完成任务;四是查规章制度,检查现有的规章是否健全、是否有漏洞、是否科学合理;五是查隐患,检查各级电网安全运行隐患和设备隐患。

该公司要求,春检要全员参与,充分结合安全生产“百问百查”、反违章等活动开展,依据检查提纲进行分解,落实责任,将侧重点放在防止人员责任事故、防止线路跳闸、防止信息安全、防止农网人身触电、防止高危客户安全用电等五个方面。该公司还就此同时开展客户受电设备春季安全检查,要求对客户受电设备的检修维护工作、继电保护校核、配电室等用电设备安全防护、客户电气工作人员上岗资格、客户设备接地系统等设备完好情况等进行检查,帮助促进客户安全生产水平。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《宁夏电力春季安全大检查重在“五查”》,中国电力安全管理网,2008年3月22日。

### (5) 用电量不断增加

进入新世纪以来,少数民族地区经济发展速度加快,生产和生活用电总量稳步提高。根据中国电力企业联合会的研究报告,2006年1~10月份,全国全社会用电量26726.77亿千瓦时,同比增长15.00%。第一产业用电量724.88亿千瓦时,同比增长5.16%;第二产业用电量20364.76亿千瓦时,同比增长16.40%;第三产业用电量2640.37亿千瓦时,同比增长12.79%;城乡居民生活用电量2996.76亿千瓦时,同比增长10.37%。2006年1~10月份,全国工业用电量为20111.64亿千瓦时,同比增长16.41%;轻、重工业用电量同比增长分别为9.78%和18.00%。

从各区域的用电量增长情况来看,用电量同比增长超过全国平均水平(15.00%)的少数民族聚居省份依次为:内蒙古(32.34%)、云南(19.12%)、宁夏(17.88%)、新疆(17.00%)、青海(16.46%)、广西(16.20%)。少数民族地区用电量剧增,反映少数民族地区电力缺口不断缩小,制约经济发展的瓶颈不断得到改善。详细情况可见下图:

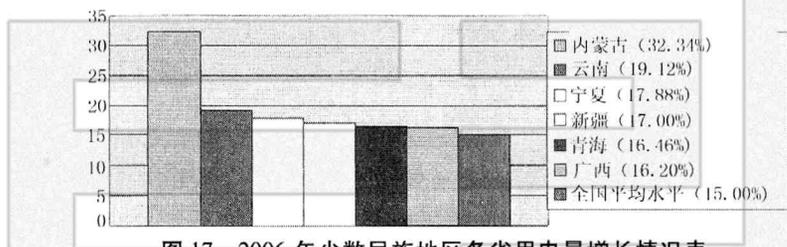


图 17 2006 年少数民族地区各省用电量增长情况表

资料来源:《2007 年中国电力行业年度发展报告》,中国电力出版社 2007 年 8 月。

### (6) 收费制度日趋完善

少数民族地区大多位于边远地区,一般用电成本相对较高,但由于近年来国家重点扶持少数民族地区的工业和农业生产,因此,少数民族地区用电价格与东部地区差别不大。以西藏地区为例,西藏总体上供电价格比较合理,对于工业、农业和商业的发展能起到促进作用。问卷调查结果显示,白朗县当地群众对于农网改造后的电费价格普遍认为比较合理,而且认为经常停电的用户只占 5%,没有停过电的用户占 29%。这说明农网改造后的

供电用电情况还是比较稳定的。各类用电收费价格详见下表：

表 36 西藏电力公司电力收费明细表

现行电价	电度电价	动力峰	0.86 元/千瓦时	
		照明用电	0.66 元/千瓦时	
		动力用电	0.58 元/千瓦时	
		市政路灯	0.45 元/千瓦时	
		居民用电	0.40 元/千瓦时	
		动力谷	0.30 元/千瓦时	
		趸售电价	0.25 元/千瓦时	
		农牧业生产	0.17 元/千瓦	
		基本电费电价	动力用电	4.00 元/千伏安
			照明用电	2.00 元/千伏安
业务扩充	居民用电	300.00 元/千瓦		
	商业用电	单相(220 伏)	400.00 元/千瓦	
		三相(380 伏)	600.00 元/千瓦	
	电力工程	以预算为准		

资料来源：西藏电力公司网站公布官方资料，发表日期：2006 年 6 月 1 日。

综合调研情况看，少数民族地区的电力工业发展迅速，成就也显著，但少数民族地区电力建设仍然存在诸多问题。

## 2. 少数民族地区电力建设存在的问题

电力工业是少数民族地区经济基础产业和重要的公用事业，电力发展事关少数民族地区社会和谐。实现电力工业全面、协调、可持续发展，必须大力推进和谐电力建设。构建和谐电力亟需解决以下问题：

### (1) 电力能源结构不够合理

少数民族地区发电种类结构不合理依然突出。根据电监会发布的《电力监管年度报告(2006)》显示，新增发电装机中火电达到 88.2%，全国平均单机容量不足 7 万千瓦，火电装机中近 30% 为 10 万千瓦及以下小机组，核电、风电、太阳能等清洁能源和可再生能源发电所占比重较小。据我国电监

会统计,从全国范围看,2006年全国发电量达到28344亿千瓦时,同比增长13.5%。其中,水电发电4167亿千瓦时,约占全部发电量14.70%,同比增长5.1%;火电发电量23573亿千瓦时,约占全部发电量83.17%,同比增长15.3%;核电发电量543亿千瓦时,约占全部发电量1.92%,同比增长2.4%。详情如下图所示:

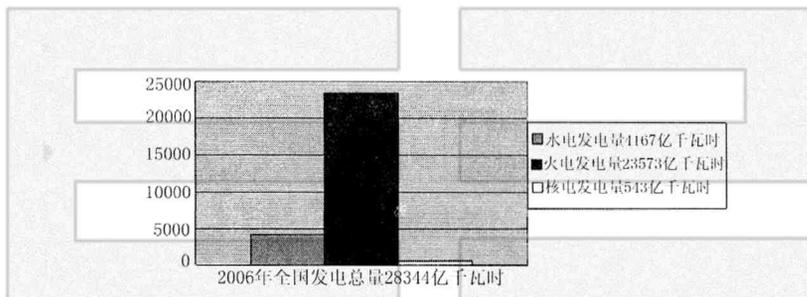


图 18 2006 年全国发电总量分布图

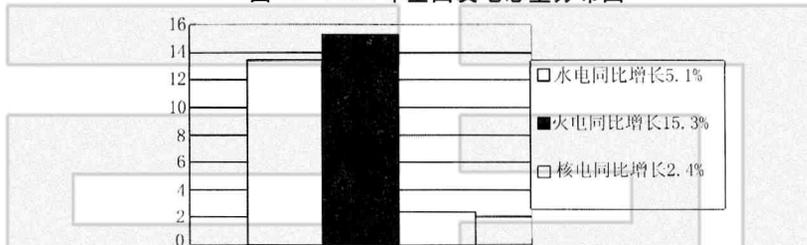


图 19 2006 年全国各类发电类型发电量增长图

资料来源:《2007年中国电力行业年度发展报告》,中国电力出版社2007年8月。

少数民族地区电力结构与少数民族地区的地理资源禀赋有很大关系,从全国分布情况看,内蒙、新疆和宁夏等地区主要以火力发电为主,广西、西藏主要以水电为主。内蒙依靠得天独厚的条件发展风力发电,西藏则拥有独特的地热资源,羊八井发电站是全国最大的热发电站。这种情况导致内蒙和新疆等少数民族地区电力节能减排压力巨大。

## (2) 电网和农网建设比较落后

电网投资不足、建设滞后现象是我国电力工业发展中长期存在的问题。而少数民族地区与发达地区一些省份相比,电网建设投资更显不足,未来还

会出现新的电网“瓶颈”问题。由于少数民族地区历史上电网建设落后于电源建设,历年欠账未还;发电项目的超常规速度建设,更加重了电网建设的压力。厂网分开后,用于电网改造和建设的国有资金不足,负债率提高,造成电网改造和建设严重滞后,如不解决这一问题,必然导致电网建设滞后、电源送出“卡脖子”的电网“瓶颈”问题。

少数民族地区农网“户户通”工程虽然得以顺利推进,但根据2007年6月份国家电网公司系统(含内蒙)的统计数据,全国完成无电户通电44930户,完成投资6.2901亿元;2007年累计完成253925户,占2007年通电计划63.14%,完成投资29.3319亿元;东北公司于6月底完成“户户通电”任务。此前,江西省公司完成了“户户通电”任务。相比之下,少数民族地区几个典型省区完成情况不容乐观,分别为:青海17.22%、新疆45.06%、西藏18.14%和内蒙古33.78%,与四川和河南相差较大,更无法与完成了百分百的东北和江西电网相比。2007年“户户通电”工程涉及的9个网省公司完成情况详见下表:

表 37 全国完成无电户通电情况

序号	单位	本月完成情况		累计完成情况	
		完成户数	比例	完成户数	比例
1	东北电网公司	3799	100.00%	9192	100.00%
2	河南电力公司	99227	73.68%	152550	81.14%
3	江西电力公司	46178	100.00%	171785	100.00%
4	四川电力公司	35651	73.89%	67167	84.21%
5	甘肃电力公司	35776	42.34%	55980	53.47%
6	青海电力公司	3231	21.48%	8081	17.22%
7	新疆电力公司	7791	40.30%	9463	45.06%
8	西藏电力公司	8174	45.62%	29848	18.14%
9	内蒙古电力公司	14098	43.38%	24791	33.78%
合计(含内蒙古)		253925	63.14%	799310	70.45%

资料来源:表格引自中国电力企业联合会2006年电力发展公报,中国电力出版社2006年8月。

通过比较,可见少数民族地区农网改造完成情况有待加强。造成改造步履不顺的原因是多方面的,其中少数民族地区经济欠发达,经济总量小,相对用电水平低,由于特殊的地理位置,售电量小,农网改造建设资金投入巨大是主要方面。少数民族边远地区线路长、用电户居住分散、电量低、没有大动力用户。因为供电范围点多面广,线损率特别高。虽然该所严格控制成本支出,但电力设施维护人员辛苦奔走于广阔的地域,检修、维护线路费用很高,抄表收费人工成本巨大。

### (3) 电力设施管理不够完善

从各地电力建设发展的情况看,管理体制是发展的瓶颈。少数民族地区相对于东部发达地区而言,基础设施落后,群众观念落后,机关服务单位人员普遍素质不高,因此对于电力设施的管理水平有待完善。

西藏日喀则地区白朗县的电力设施管理情况不容乐观。从调查问卷统计结果看,有21.1%的群众认为基础设施方面应该加强电力方面的建设(详见下图),高于通信、交通。这说明电网改造后虽然用电方便了,但离群众要求还有一定差距。

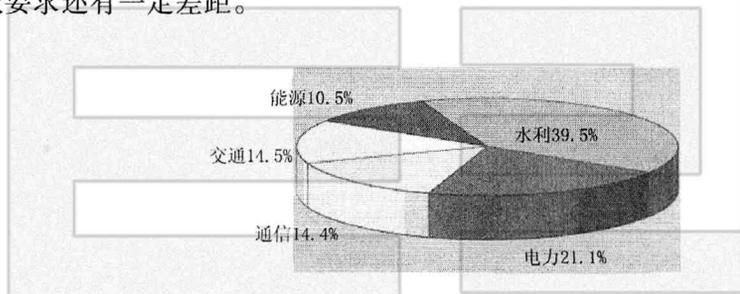


图20 群众认为应当加强的公共基础设施建设类型图示

资料来源:中央民族大学“985”基地项目:公共管理服务体系创新研究—公共基础设施建设西藏地区(居民)调查问卷。

杜琼乡乡长索平说:“主要还是以前管理不善,电网布局不科学。”白朗县城只有一台变压器,常常超负荷运转,很容易导致停电。<sup>①</sup> 用户意见比较

<sup>①</sup> 白朗县水利局:《关于改造县城供水和供电的报告》2005年4月7日。

大,导致正常电费的收取不顺利。工业商业用电没有严格按照自治区颁布的电价标准执行,基本都是稍微有所提高。日喀则地区白朗县乡镇企业局下粮油加工厂企业法人陈三贝告诉我们说:“厂里电费要1.2元一度(高于规定的0.86元)。高峰时期一般是十月份一个月要用电2000多度,淡季一般是1000多度。但我们厂是专门加工粮食的,机器用油又用电,成本高,效益受影响。”

此外,电力设施遭受破坏现象严重。市场是诱发作案的重要因素,一些废旧回收店为牟利,非法收购被盗电力设施,提供销赃渠道,助长了偷盗势头;电网输变电设施点多、线长、面广,各变电站大都处在较偏僻的地点,而且一些电力设施是必须裸露在山头、田野间的,也使电力设施容易成为盗贼宰割的“羔羊”。调研过程中我们发现:洛江村村口新修的马路两边都建了很多路灯,但一直没亮过,而且有很多电灯泡已经破损。更令人不解的是,不到二十米长的一段三岔口路段,竟然同时建了六盏路灯。我们访谈洛江村村长普琼告诉我们说:“这些路灯自2003年建成后就一直没有使用过,村里小孩觉得这些东西装了又不亮,就把它打坏了。”

#### (4) 电网安全和稳定有待加强

2008年年初的大雪灾严重考验了我国电网系统的安全和稳定情况。从雪灾造成的严重后果看,我们国家的电力系统安全隐患颇多,硬件设施急待升级换代,软件功能急待完善,整个电网的危机处理系统过于落后,遇灾遇难反应和应对能力急待提高。

制约电网安全和稳定的因素可以分为硬件和软件两方面。硬件主要是指设备的等级和先进程度,软件主要是指电网工人的素质等。硬件方面,过去随着电力体制改革的不断深入,电力供需形势的变化,影响电力安全生产的诸多不利因素和一些问题将逐步显现出来,少数民族地区的电力安全问题凸显。2008年1月10日以来,我国南方50年一遇的冰雪灾害使国家电网公司经营区域内华中、华东及所属10个省级电网遭受严重破坏,其中浙江、江西、湖北电网设施损毁严重。湖南湘西地区是我国苗族、土家族等多个民族聚居的地区,以及同样是少数民族人口众多的贵州省和广西壮族自治区

治区北部在这次雪灾中同样未能幸免。国家电网公司所属电网共有 17.2 万基高压杆塔倒塌,1.2 万基受损;高压线路断线 12.9 万处;低压线路倒断杆 51.9 万基,低压线路受损 15.3 万公里;各电压等级线路停运 15.3 万条,变电站停运 884 座;系统通信光缆受损约 2860 公里,国家电网直接经济损失高达 104.5 亿元。这说明我国电网硬件设施应对大灾难的能力仍然较低,急需升级换代。

软件方面,由于少数民族地区长期以来教育水平低下,文化素质水平远落后于东部地区,因此少数民族地区电网工人的素质与东部地区工人差距较大,这一定程度上已经成为少数民族地区电网安全的隐患。供电、发电企业到少数民族地区建设发电厂,但电力基建施工力量不能完全满足建设需求,很多当地的少数民族农民工大量进入电力基建行业,人员素质不能适应电力基建发展的需要。此外,煤矿等重要用户供用电存在安全问题,部分供电企业基础管理工作薄弱,供用电服务行为还有待规范。

西藏日喀则地区白朗县电力系统按照有关规定,电力管理部门应当加强对供电、用电的监督和管理,供电、用电监督检查人员必须具备相应的技术水平。供电、用电监督检查工作人员执行公务时,应当出示证件,但平时当地工作人员很少按要求操作,导致很多时候收费和监管都不顺利。有关部门还规定,在用户供电装置上作业的电工,必须经电力管理部门考核合格,取得电力管理部门颁发的《电工进网作业许可证》,方可上岗作业。实际操作中由于西藏整体文化水平很不够高,很难达到这个要求。

#### (5) 电力节能减排任务艰巨

近年来,我国电力工业快速发展,但电力工业运行中“高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率”问题没有明显改善,电力结构不合理,特别是能耗高、污染重的小火电机组比重过高,成为制约电力工业节能减排和健康发展重要因素。少数民族地区中内蒙古的火电机组装机容量和发电量在全国火电装机和发电量中占有很大比重,是节能减排的重点省份之一,但目前很难达到国家对电力节能减排的要求。

新疆电力节能减排的压力同样很大,乌鲁木齐作为国家二氧化硫控制

区,2006年乌鲁木齐大气污染物二氧化硫年排放量为11.8万吨,其中中华电苇湖梁电厂、华电红雁池电厂、国电红雁池电厂三大电厂的二氧化硫年排放量就达3.9万吨,占全市二氧化硫排放总量的1/3。目前乌鲁木齐周边的这三个大的火力发电厂是首府二氧化硫的排放大户,但均未安装脱硫设施。华电红雁池发电厂和华电苇湖梁发电厂的装机容量在30万千瓦以上。乌鲁木齐市环保局污染控制处处长芮溧红说,为有效控制大气污染中二氧化硫的浓度,装机容量在5万千瓦以上的电厂均要逐步实现除硫设施的脱硫效率。今后新疆新上的火电项目,包括城市热电联产、自备电厂、有色企业和集中供热大户等,都要建设脱硫设施。

根据国家统计局局长谢伏瞻2006年年末公布的数据,全国有29个省份没有完成2006年单位国内生产总值GDP能耗降低率的目标任务,少数民族地区除西藏自治区数据不清外,其他无一例外都进入黑名单。特别是单位GDP电耗方面,少数民族自治区和省份与东部和中部相比,无论是绝对指标值还是指标值上升的幅度,都大大超过东部和中部的平均水平,这应当引起少数民族地区工业主管部门的足够重视。详细情况请见下表:

表38 少数民族地区单位GDP电耗数据表

	指标值(单位:千瓦时/万元)	上升或下降(+或-%)
青海	4007.9	5.42
宁夏	5528.2	10.61
新疆	1232.3	3.47
广西	1252.0	0.02
云南	1660.8	3.50
贵州	2633.8	7.04
内蒙古	1913.1	11.61

表 39 东部部分省份单位 GDP 电耗数据表

	指标值(单位:千瓦时/万元)	上升或下降(+或-%)
广东	1172.1	-1.95
上海	964.3	-4.15
江苏	979.4	1.36
浙江	1247.4	2.06
北京	787.0	-5.01

表 40 中部部分省份单位 GDP 电耗数据表

	指标值(单位:千瓦时/万元)	上升或下降(+或-%)
安徽	1092.6	0.89
河南	1257.5	-1.58
湖北	1187.5	-1.86
湖南	1051.9	1.55

资料来源:《2006年中国电力行业年度发展报告》,中国电力企业联合会2006年12月。

少数民族地区的电力仍然存在的问题,有制度层面、经济层面以及技术层面的问题,这些问题已经引起有关部门的重视。从实地调研的角度出发,我们认为少数民族地区要进一步改善电力生产状况,应当做如下工作。

### 3. 少数民族地区电力建设问题的解决办法

解决电力建设问题,宏观的思路和微观的措施二者不可偏颇,必须对全局有把握,做到宏观有目标,微观亦可行。

#### (1) 电力建设问题的宏观解决思路

##### ① 加强电力安全监管,确保电力系统安全稳定运行

少数民族地区开展电力建设,必须建立和完善电力安全应急管理机制,督促电力企业做好应急预案的演练和联防事故演习工作,提高应对突发事件的能力,健全并完善新形势下的电力安全监管组织和专家体系。强化电力建设施工、大坝运行安全、电力可靠性工作。通过各方面努力,杜绝重大

以上人身伤亡、电网大面积停电和电厂垮坝事故的发生,防止重大等级以上的环境污染、主设备严重损坏和对社会造成重大影响事故的发生,维护电力系统安全稳定运行。

### ②加快市场化改革,促进电力工业节能减排

节能减排是“十一五”规划的重要工作之一,当前少数民族地区部分省份的节能减排任务仍然很重,因此要积极改进发电调度方式,实施经济调度、节能调度。力求电网在供电成本最低或者发电能源消耗率及网损率最小的条件下运行,充分合理利用一切能源,确保电力安全、优质、经济运行。认真做好电力行业节能降耗和污染减排工作,加大对调度机构执行调度规则和调度政策的监管,定期公布发电机组能耗情况和污染排放情况,修订电力市场运行规则和电网调度规则,制订发电权交易管理办法,引导和鼓励发电企业开展发电权交易,充分利用价格杠杆的作用促进电力产业结构调整,进一步研究制定电力工业定额标准,加强对规则、标准和法规执行情况的监督检查。

### ③加强宏观调控,加快电力结构调整步伐

正确引导投资方向,支持发展先进生产能力,依法淘汰落后生产能力。坚决执行宏观调控政策,加快产业结构调整步伐,防止高耗能行业重新盲目扩张。进一步加强建设项目的投资准入管理,严禁投资新建或改扩建违反国家产业政策、行业准入标准和缺乏能源、环境支撑条件的高耗能生产项目,从源头上把住高耗能行业准入关。坚决取消违规出台优惠电价等政策措施。无论电力供应处于紧缺或是宽松状态,各地区一律不得违反国家法律、法规和政策规定,自行制定出台对高耗能企业用电的电价优惠的政策,已经自行采取优惠电价政策的,应立即停止执行,防止出现电力供应与高耗能产业相互推升的恶性循环。

### ④进一步推进电力市场建设,完善竞争机制

通过电力市场平台实现区域内电力电量平衡和调剂余缺,不仅可以充分发挥市场机制的有效性和公平性,也为交易各方创造了公开、透明的市场环境,同时有利于消除电价争议、省间壁垒等诸多问题。按照《电力体制改

革方案》(国发[2002]5号)和《“十一五”规划纲要》精神,坚定不移地深化电力体制改革,进一步推进区域电力市场建设。区域内资源、能源互补性强,区域范围内的资源优化配置将成为主导趋势。一是进一步完善区域内发电侧竞争上网机制,进一步扩大竞争上网机组范围,制定符合“节能、环保、经济”要求的发电调度规则;二是抓紧建立双边交易机制,鼓励发电厂参与跨地区长期合同交易,积极推动配电企业和大用户向发电企业直接购电,逐步扩大直购电试点主体和范围。

#### ⑤加强电力监管,解决突出矛盾和问题

一是在电力市场化改革进程中,要特别关注市场主体和社会公众反映出的问题和矛盾,抓紧研究制定相关规则,提出改革意见和建议,促进电力工业的可持续发展。二是加快建立输电价格形成机制,抓紧研究制定输电成本规则,形成科学合理的输电成本回收机制。三是抓紧研究建立提高输送能力的激励机制,促进电网企业进一步集中财力物力提高输电能力、降低成本、提高效率。四是加强电力信息披露工作,妥善处理好政府与电力企业之间、电网企业与电源企业之间的信息不对称问题,不断提高电力市场和交易信息的透明度,充分发挥市场主体和社会公众的外部监督作用。五是以实现“三公”调度为目标,进一步加强对电力调度的监管工作,协调厂网关系,营造公平交易、公平竞争环境。

### (2)促进少数民族地区电力建设的具体措施

#### ①进一步完善有关电力改革的法律法规

电力法律法规是行业发展的导航灯。积极电力体制改革以后,现行的电力法律法规许多内容已不适应时代的发展和需要,不利于电力事业的发展,最终影响当地经济的发展。《电力法》是1995年12月通过的法律,很多条例与现在实际情况不相适应,因此有必要重新定立新的电力法。少数民族地区各自的电力管理条例很多也都已经不能适应现在的电力建设和生产、管理要求,有待进一步规范。

#### ②坚定不移地推进西电东送建设

实施西电东送,对推进西部少数民族地区丰富的能源资源开发,进而带

动西部少数民族地区经济的快速发展,有着重大的意义。能源资源是西部地区最主要的资源优势,西部少数民族省市市区可开发的水电资源占全国的72%;已探明的煤炭资源保有储量占全国的39%。西电东送,将西部少数民族地区的能源资源转化成电能,同时为少数民族地区的电提供广阔的市场,不仅可以推动西部少数民族电力工业的发展,提高能源资源的利用率,而且能有效地改善西部少数民族地区能源消费结构,促进地区生态环境建设,有利于退耕还林和水土保持。西部电力发展了,还可以带动相关产业的发展,特别是如冶金、化工等高耗能产业,将西部的资源优势逐步转化为经济优势,提高少数民族地区人民的生活水平。

### ③加强政策引导,促进农村电气化

实施以中小水电为主的富裕型农村电气化,是一条促进农村人口、经济、社会、环境和资源相互协调,实现可持续发展的重要途径。对此,政府和有关部门应给予足够重视和大力扶持,提供政策保障措施,加快农村电气化由低级向高级发展。这些政策要包括国家继续对农村电气化建设适当补助引导,鼓励多元化集资办电的投资政策;农网改造资本金由财政债券安排,余额由银行借贷,加快实现城乡电网一体化的农网改造政策;实行农村电价与城市电价统筹安排,社会公平负担,实现城乡同网同价的电价政策等。

### ④加大技术改造力度,加快技术进步步伐

有些少数民族地区开发中小水电起步早、基础差、设备旧、效率低,虽经过三个“五年计划”实施了农村初级电气化建设,但目前主要解决的是普及用电问题。中小水电小而散,规划不够科学,开发不够合理,网络结构薄弱,调节性能差,设备老化,技术水平不高等问题必须通过加大技术改造力度,加快技术进步速度加以解决。少数民族地区地方电力企业要依靠技术进步对老企业、老设施进行技术改造,挖掘生产潜力和资源潜力,走依靠内涵为主扩大再生产的道路,坚持开发与节约、基建与技改、电源与电网、速度与效益并重的方针。对农村电网实行“以高压代低压、以低损耗代高损耗”更新改造,完善农村电网,达到多供、少损、保障电力供应和电能质量的目的。对电力生产调度实行以计算机控制为主要手段的调度自动化改造,进一步完

善遥信、遥测、遥控、遥调功能。实现水电站、变电所少人或无人值守,提高电力生产调度自动化、现代化水平。对企业管理实行生产运营、用电营业、企业办公信息管理微机化、自动化改造。通过技术改造实现农村电力发展的高速度、高质量、高效益。

#### ⑤切实搞好电力设施的保护

针对少数民族地区电网分布点少、面广的实际情况,首先要增强广大少数民族地区对电力设施的保护意识,弥补供电部门在保护电力设施方面的缺陷,使电力设施盗窃和破坏现象减少到最低;其次要大力加强法制宣传力度,使广大人民群众树立法制观念。充分利用电视、广播、报纸,充分发动各个供电所、抄表员,开展宣传攻势,印发倡议书,向广大电力客户宣传《电力设施保护条例》等法律法规以及相关举报奖励办法,公布举报电话,以便群众发现有人盗割线路时能迅速报告,使损失降到最低限度。形成人人保护电力设施的良好氛围。及时和少数民族地区地方公安部门沟通、联动,成立打击盗窃破坏电力设施犯罪的联合工作小组,对盗窃破坏电力设施犯罪分子给予严厉打击,震慑不法分子。

#### ⑥加强少数民族无电地区的电力建设

少数民族地区土地广袤,人口相对稀少,所以仍然有很多地方处于无电状态。由于建设资金不一定充足,解决少数民族无电地区用电问题要先易后难,优先安排可通过电网延伸解决用电的居住相对集中的村屯,按人口集中居住从多到少的原则,先解决人口集中村,大电网延伸不到的,可通过光伏发电、风电来解决,对于人口居住过于分散的,要结合生态移民统筹考虑。

#### ⑦因地制宜,大力发展清洁能源

少数民族地区地域辽阔,风力、太阳能和地热能资源比东部发达地区要丰富,适合发展大规模的风力和太阳能电力系统。与火电相比,风电的成本要高出三四成,但它以风为动力,既无污染,又可再生循环利用,具有广阔的前景。在能源和环保问题的双重压力下,大力发展以风能、太阳能地热能为代表的“绿色能源”,有望成为解决能源和环保危机的新拐点。

电力建设方案的选择要充分考虑环境保护。电力是经济和社会发展的

重要保证,但不能为了电力企业眼前的利益而破坏少数民族地区珍贵的生态环境,选择电力建设方案时要充分考虑保护西藏的自然环境,力争可持续发展。即使不能形成有规模的太阳能、风能、地热发电站,也应当考虑推广这些能源类型作为一种普通能源的利用技术。

### ⑧提高少数民族地区电力工作者素质

要注重在少数民族地区建立一支技术过硬素质过强的电力干部和工人队伍,提高电力建设规范化管理水平关键在于建设一支高素质的电力队伍。要坚持“以人为本”的原则,定期组织业务学习和技能培训,加强职业道德建设,不断提高电力系统员工的业务能力。

## (三)民族地区交通基础设施发展研究

交通运输状况对民族地区社会经济的发展起到关键的作用,加快少数民族地区交通设施的建设是实施西部大开发战略的重要组成部分,也是西部大开发的基础性、先导性部分。为此,国家十分重视民族地区交通运输业的发展。

### 1. 少数民族地区交通设施发展现状

为从根本上改变民族地区生产、生活条件落后的状况,我国政府一直对民族地区的交通基础设施采取重点扶持政策,投入大量资金以加快民族地区交通事业的发展。西部大开发战略和“十五”规划实施以来,民族地区交通基础设施建设获得了很大发展,已初步建成以铁路为主干,以公路为延伸,航空、管道和水运互相衔接的综合运输网络,特别是在西北、西南等过去交通闭塞的地区,修建了多条铁路和公路干线,大大改变了民族地区交通运输状况。但是民族地区受自然环境因素复杂多样、社会经济发展相对落后等客观因素的影响,还面临着交通基础设施建设任务艰巨、筹融资能力较弱等困难,需要政府进一步加强民族地区交通基础设施建设的重视和投资力度。

### (1) 运输能力明显提高

党的十六大以来,我国的综合交通运输体系快速发展,服务质量和管理水平日益提高。2006 年末与 2002 年末相比,全社会主要运输方式完成客运量由 1608150 万人增加到 2024158 万人,年均增长 5.9%;货运量由 1482737 万吨增加到 2037892 万吨,年均增长 8.3%;货物周转量由 50543 亿吨公里增加到 88952 亿吨公里,年均增长 15.2%。

民族地区交通运输业取得长足的进展。2006 年,民族地区各种运输方式完成货运量除青海和西藏两省区有所下降外,其他地区均有所发展,货物和旅客周转量均比上年有所增长,铁路、水运与民航不同程度得到发展,特别是青藏铁路的通车,使西藏与青海等省区的经济得到较大发展,详见下表:

表 41 2006 年民族八省区交通运输业发展情况

地区	货物周转量 (亿吨公里)	比上年增长 (%)	旅客周转量 (亿人公里)	比上年增长 (%)
内蒙古	1798.35	13.80	323.95	11.40
广西	1326.50	10.00	641.68	8.90
贵州	577.16	11.60	341.17	
云南	692.21	5.40	362.40	9.20
西藏	359.63(万吨)	-2.7	605.61(万人公里)	26.30
青海	154.92	-0.8	59.88	26.80
宁夏	72.14	6.45	43.16	7.18
新疆	1143.81	8.40	496.34	8.60

资料来源:2006 年八省区国民经济和社会发展统计公报。

西藏自治区交通运输能力提高很快,2002~2006 年间,货物周转量由 219.20 万吨提高到 359.63 万吨,提高了 64.1%;客运周转量由 332.65 万人次提高到 605.61 万人次,提高了 82.1%。尽管 2006 年,货运周转量有所下降,但是客运周转量明显提高,比上年增长 26.30%,在 8 个民族省区中名列前茅。其中:公路运输完成 444.80 万人次,增长 25.1%;铁路运输完成 27.90 万人次;航空运输完成 122.91 万人次,增长 19.5%。公路总通

车里程 44813 公里,比上年增加 1334 公里,其中有铺装路面总里程 1984 公里,增加 481 公里,2006 年年末全区民用汽车保有量达到 14.39 万辆,比上年末增长 35.2%。<sup>①</sup>

## (2) 综合运输网基本形成

经过多年的建设,民族地区初步形成了以铁路为主干,以公路为延伸,航空、管道和水运互相衔接的综合运输网络。初步实现了内连城乡,外通邻国的交通运输网。

民族地区铁路网的主要干线包括:联系华北、西北的干线——京包线和包兰线,以及大包线、集二线;连接青藏高原的大动脉——兰青线和青藏线;西北地区交通大动脉——兰新线和北疆线;连接西南少数民族地区的铁路干线——黔桂、湘黔、川黔、贵昆 4 条铁路。这些线路构成了民族地区对外联络运输的大动脉,是当地国民经济发展的基础。

2007 年,民族地区的国道主干线全部贯通,少数民族地区区域公路路网已初具规模,包括省际间的公路通道、重点国道、公路枢纽站点以及国防、边防公路建设。目前 12 条国道的主干线中有 9 条通往少数民族地区,它们是:丹拉线、青银线、连霍线、沪蓉线、沪瑞线、衡昆线、绥满线、二河线、渝湛线,全长 25012 公里。

在建设国道主干线基础上,西部民族地区区域路网建设的重点则集中于 8 条省际公路的建设,它们是:兰州至云南磨憨公路、阿荣旗至北海公路(含南宁至梧州至桂林支线)、阿勒泰至红其拉甫公路、银川至武汉公路、西安至合肥公路、重庆至长沙公路、西宁至库尔勒公路、成都至西藏樟木公路,8 条省际公路总里程 20142 公里。除上述 8 条通道以外,区域路网建设还包括重要国省干线、国边防公路、站场枢纽建设。

预计到 2010 年,8 条省际公路和乡村公路通达工程将取得实质性进展,到 2020 年,8 条西部省际公路通道将基本建成。与 9 条国道主干线共同形成沟通西部与中部和东部、贯穿西南和西北、通达江海、联结周边国家

<sup>①</sup> 以上数据根据 2002~2006 年西藏国民经济和社会发展统计公报统计。

的、比较完善的公路运输大通道。其他国省干线公路、国边防公里、站场枢纽等基础设施的技术等级和服务水平将大大提高,与民族地区铁路网络相互补充配合,基本满足少数民族地区社会经济发展的需要。

青藏铁路建设前,西藏初步形成了青藏、川藏、滇藏、新藏和中尼公路等国道以及 14 条省道为主干的公路网络,但却是中国唯一不通铁路的地区。随着青藏铁路格尔木到拉萨段的建成通车,西藏结束了没有铁路的历史,据铁道部统计,青藏铁路自 2006 年 7 月 1 日正式开通运营至 2007 年 5 月 31 日,运送旅客达 130 多万人次。在铁路建设取得历史性突破的同时,公路网不断扩大。到 2006 年底,西藏已有 92% 的乡镇和 71% 的行政村通了公路,初步形成了以川藏、青藏、新藏、滇藏、中尼 5 条国道为主干的干支相连、脉络相通、通达西藏城镇乡村和通往区外的公路网。随着经济社会事业的快速发展和旅游业的迅速发展,西藏的航空运输能力快速增长。先后由南航、东航、海航、上航、川航 5 家航空公司开辟西藏航空市场,航空运输航线不断延伸。目前,西藏自治区则初步形成了一个以拉萨为中心,5 条国道为骨架,辐射全区的公路网络。全区除墨脱县外,县县通了汽车。交通基础设施的长足发展,为西藏经济社会建设,人民的生活水平改善和边防巩固发挥了重要作用。

### (3) 交通设施结构日趋合理

民族地区交通基础设施的发展不仅体现在数量上的变化,更体现在各种交通运输方式根据当地实际情况合理发展,相互配合等方面。首先,我国有很多重要的江河,如长江、珠江等流经少数民族地区,四川、广西、贵州、云南、重庆等省、区、市水运资源丰富,其他省、区也有一些河流、湖泊、水库,具备发展航运的优势,这些地区没有囿于单一的交通运输方式,因地制宜地发展了除公路以外的交通运输方式,利用临江河的优势,采取整治航道、发展航运等措施,使多种交通基础设施相互补充配合,使结构日趋合理,改善了少数民族地区交通闭塞的状况,加快了经济与社会发展,

以西南少数民族地区为例,到 2002 年底,广西境内内河航道里程为 5582 千米,云南境内为 1824 千米,贵州境内为 2132 千米。内河航运运输

的发展和结构的改善加强了南贵昆地区与珠江流域和长江流域沿江各省市的经济联系。南贵昆地区内河航运以广西境内的西江水系为主。西江干流水量充沛,航运便利,境内贯穿梧州、柳州、南宁、桂林、百色等地市,西江航道已建成5个内河港口和4个内河口岸,梧州港年货物吞吐能力700万吨,是全国第十大内河港口。整治后的西江航道,从南宁以下可直航千吨级船队到达港澳,有利于加强南贵昆地区与广东、港澳及东南亚地区的经济联系。从水运港口的分布来看,广西有防城港、北海、钦州、梧州、柳州、贵港、江山等9处水运口岸。其中,西江航道以梧州为总汇。沿海有北海、防城港等港口,防城港已建成7个万吨级泊位,是西南地区的出海口岸。广西沿海港口有航线通往湛江、海口、广州、港澳和世界160多个港口。云南主要通航河流有金沙江、澜沧江等,从金沙江航道可经过长江直达上海,澜沧江上游的思茅港、景洪港为国家一类水路口岸,可以从澜沧江经湄公河出海。

东盟自由贸易区已经确定澜沧江—湄公河流域作为中国云南与东盟重点合作领域。2000年,中、老、缅、泰四国签署了澜沧江—湄公河商船通航协定。自2001年6月26日四国正式实现通航以后,为保证航运安全,在保护生态环境、不改变有关国家之间边界线走向、取得主权国家同意的三项原则下,中国政府出资500万美元帮助老挝、缅甸境内航道实施排障工程,澜沧江—湄公河航运协定已经生效。到“十一五”期间,可建成直达东南亚腹地的五级航道。经缅甸进入印度的中缅陆水联运通道正在协调。贵州省主要航道河流有赤水河、乌江、红水河和南、北盘江等。乌江航道滩险经过治理,文家店以下可以通小机轮船,乌江思南以下,赤水河赤水以下均可通气轮拖轮。“七五”和“八五”计划期间,红水河航道按6级航道整治了324千米航道,新建码头10余处。南盘江、北盘江和红水河航道(简称“两江一河”)已经列入国家水路主要通道——西南水运出海中线航道。

水路运输包括内河运输和海上运输两种形式,在民族地区的八个区(省)中,广西是唯一的一个靠海自治区,境内河流众多,水量丰富,有发展水运事业的优越条件。内河航运以梧州为总汇,区内有两条重要航道,即柳州—梧州、百色—南宁—贵县—梧州。可通航80~200吨级驳船。主要港

口有北海、防城 2 个港口,北海港已建成泊位 4 个,最大靠泊能力 2000 吨级,最大停泊能力 15000 吨。现与 67 个国家和地区的 132 个港口有贸易往来,年外贸吞吐量达 15.2 万吨以上。此外,云南、贵州、内蒙古等省区的水运事业也有较快发展。

其次,建国后,民族地区的航空运输也有较快发展。从北京到各自治区首府都有定期航班。就连“空中禁区”的青藏高原上空,也在 1956 年开辟了拉萨—北京的航线。1965 年 3 月 1 日,北京—成都—拉萨也正式通航,还逐步开通了拉萨至兰州、西安、成都、广州、格尔木的航线。1987 年 9 月 12 日,拉萨—加德满都航线也已正式通航。拉萨的贡嘎机场海拔 3450 米,为世界最高的机场。

新疆自治区是全国航站最多、航线最长的省区。全区有 11 个航站,国内航线 14 条,区内航线 10 条,国际航线 1 条。除有通往北京、上海、广州、成都、哈尔滨、大连、杭州、福州、厦门、深圳、敦煌等航线外,乌鲁木齐—阿拉木图航线也已开通,这对中国和前苏联的经济贸易、文化交流将会产生很大影响。乌鲁木齐又是中国通卡拉奇、苏黎世、法兰克福、巴黎、德黑兰、布加勒斯特、贝尔格莱德等国际航线的重要航空站,每周往来的航班达 85 个。

内蒙古民航事业近年来也发展迅速。现在平均每天有 3 班飞机从呼和浩特起飞,区内外的 18 条航线密切了内蒙古大草原与国内其他地区的联系。10 年前,内蒙古民航局还没有自己的飞机,仅能承担民用航空任务和班机的过站保障工作,近几年来,先后扩建了呼和浩特白塔机场和包头、赤峰、海拉尔等机场。1988 年内蒙古民航客机运送国内外客人 33.58 万人,运送货物 3043 万吨。

广西的航空运输业已有相当规模,目前共有 15 条航线。以南宁为航空指挥中心,与桂林、北京、昆明、南昌、杭州、上海、广州、贵阳、重庆、成都、西安等城市构成广西航空网。北京—南宁—河内航线,已于 1992 年 6 月恢复。随着改革开放的深化,广西利用靠近港澳、毗邻广东的有利条件,已经有北海、柳州、梧州三市开设民航运输,1992 年 10 月北京至北海直达航班已开通。先后扩建和新建百色、龙州、来宾国际导航台,每年提供外航飞机

过境服务不下 5000 架次。与此同时,还开展为工农业生产服务的专业航空飞行,如造林、护林、农林业灭虫、航空遥感、物理探矿、重力测量、航空摄影、地形照相、牧草施肥、人工降雨、红外线探寻地下水等。除原有民航固定机场外,还修建了 16 个专业机场。

最后,管道运输是运具与线路合二为一的一种新型运输方式,既可以输送液体和气(如石油、天然气),又可以输送固体物资(如煤、矿石、建材等)。我国的管道运输主要集中在东北和沿海地区,民族地区的管道运输随着工业的发展有较快发展。1958 年建成从克拉玛依油田至乌苏、独山子炼油厂的输油管,全长 147 公里,1959 年又增铺了复线;1973 年又建成两条到乌鲁木齐的输油管线。新疆塔里木油田第一条原油长输管道——轮台至库尔勒输油管线已于 1992 年 7 月竣工投产。从格尔木到拉萨的 1080 公里输油管道,是我国海拔最高的输油管道,每年向拉萨输油 11 万吨。

#### (4) 县乡公路建设得到重视

党的十一届三中全会以后,农村全面推行家庭联产承包责任制,促进了农村商品经济的发展,但由于少数民族地区经济发展落后,原有的县乡公路多数属于非等级公路,村镇之间不同公路的比例就更大了,有的边远地区尚处于交通闭塞状态,制约了经济的发展。20 世纪 90 年代中期开始,各少数民族地区开始逐步重视农村公路的建设,多种渠道筹资,由政府财政补助一部分,乡镇企业提成一部分,车辆集资,林、矿和经济作物提留,动员机关、企事业单位和个人自愿捐款等多种渠道筹集农村公路的建设。各级党委、政府把农村公路的建设作为发展经济的头等大事,将农村公路的建设情况纳入各级政府的政绩考核中。如云南省在省、地(市、行署)、县三级组建公路修建指挥部,有的地区调整行政编制,增设地、县交通局,将交通局从工业交通局中独立出来,从组织机构上加强对农村公路的建设,并从省级开始,直到农民个人,逐级签订合同,保证农村公路的建设质量。

2001 年开始实施的西部地区通县公路建设工程,涉及西部 12 个省区市及湖南、湖北、吉林的三个少数民族自治州和黑龙江大兴安岭地区共 251 个专案,建设总里程 25766 公里,总投资 310 亿元,这项工程已于 2002 年底

基本完成,大大改善了西部地区和少数民族地区的交通状况。少数民族地区的农村公路建设日益得到重视,据交通部2005年9月至2006年12月进行的全国农村公路通达情况专项调查结果显示:东部地区农村公路总量为87.8万公里、占全国总量的29.6%;中部地区为103.9万公里、占全国总量的35%;西部地区为104.8万公里、占全国总量的35.4%,西部地区占比重最高,请见下表。少数民族地区农村公路建设的投资力度和公路通车里程均大幅增,乡村公路通达工程实施效果明显,特别是老、少、边、穷地区的乡镇、行政村实现通公路或机动车,通达深度明显提高。

表 42 全国农村公路通达情况专项调查公路里程(按行政等级分)

单位:公里

地 区	总计	县道	乡道	专用公路	村道
全国总计	2965013	507493	987932	49724	1419864
东部地区	877818	121366	306413	10284	439756
中部地区	1038819	142206	318269	8863	569482
西部地区	1048376	243921	363251	30578	410627

注:专用公路指起通达作用的专用公路的里程。

资料来源:交通部2005年9月至2006年12月进行的全国农村公路通达情况专项调查。

在我们调研中了解到西藏日喀则地区白朗县的8个乡镇基本实现全年通车,114个行政村基本实现季节性通车。全县公路网络由1条县道条,11条乡道和108条村道组成。全县公路总里程达到585公里,养护里程为585公里。

“十一五”期间,国家将全面重点推进少数民族地区公路、水运交通基础设施建设。由“五纵七横”国道主干线建设带动下的民族地区公路交通大发展为民族地区公路建设迎来了一次高峰,国家还将加快高速公路网相关路线建设进程,西部开发通道也将于2010年基本建成。为改善民族地区农村交通条件,交通部还将重点实施“千亿元建设工程”及乡村通达工程,力争达到中央1号文件的目标,配合兴边富民行动,重点支持边境县公路建

设,解决好人口较少民族建制村不通公路的问题。同时重视并支持民族地区农村乡镇客运站点、农村公路渡口改造、渡改桥、口岸交通、国边防公路、红色旅游公路及内河水运等方面的基础设施建设。

### (5) 积极引入多种投资渠道

实现运输基础设施建设的有效融资,对于集中解决目前我国经济发展的瓶颈,具有巨大的推动作用。“十五”期间,我国全社会累计完成交通基础设施建设投资 21957 亿元,年均增长 18.7%,超过建国以来 51 年完成投资的总和。<sup>①</sup> 尽管在各种投资中国家投资仍是交通运输建设投资主渠道,但是其他多种投融资方式也起着加大投资力度、加强管理与加大收益的作用。通过地方集资、贷款、发行债券、股票、转让经营权、向国际金融组织贷款等非传统的交通基础设施融资方式使民间资本、国外资金逐步引入少数民族地区,虽然还只处于交通基础设施建设资金筹集方式的次要地位,但正在不断地显示出它们的重要性和作用。

多种融资方式体系的初步建立,为少数民族地区交通基础设施提供了发展导向,有利于加速少数民族地区社会经济的发展,有利于提高少数民族地区居民的生活水平。云南省曲陆公路是该省第一条采用股份制集资的方式修建的高等级的公路,为汽车专用一级公路,起点曲靖(昆曲公路曲靖立交区),终点为陆良召夸火车站,属国道 326 线的一段,是连接云南省两条铁路大动脉贵昆线和南昆线的最便捷的通道。由于政府公路建设资金的紧缺,未能列入该省的“九五”期间的建设计划。最终采用了政府投资与民间资本结合的方式组建股份有限公司开发曲陆公路。由云南省交通厅、曲靖行署、云南省公路局、云南省公路规划勘测设计院和云南省公路工程监理咨询公司共同发起,募股集资,于 1996 年 12 月组建云南省曲陆高等级公路开发有限公司,负责高等级公路的集资、修建、管理、收集、还贷。该公司股东组成情况请见下表。

<sup>①</sup> 《国际金融报》,2006 年 3 月 30 日第 2 版。

表 43 曲靖陆良一级公路

股东单位	入股形式及股资(万元)	股份(%)
合计	63.85KM	100
云南省交通厅	以现金投入参股	42
曲靖市(行署)(市财政局)	以征地拆迁入股、以现金入股	22
云南省公路局(局施工队)	以机械费、人工费入股	33
林业工程公司		
嵩明机化公司		
曲靖房地产公司		
云南公路监理公司		1.5
云南公路设计院		1.5

昆玉—玉溪高速公路是国道 213 在云南省境内的一段,属昆洛公路的首段,是我省重点经济干线之一。云南省对其资金筹措采取股份制形式,地方政府以土地投入作为入股资金,云南红塔集团以企业出资形式参股。请见下表:

表 44 昆玉高速公路股东组成

股东单位	入股形式(万元)	股份(%)
云南红塔集团	100000	53%
云南省交通厅	昆玉二专公路 4800,投资 30000	41%
昆明市政府	辖区征地拆迁 6000	3%
玉溪市政府	辖区征地拆迁 6000	3%
合计	85.7KM	100%

西藏自治区计划用 45 年左右的时间,到 21 世纪中叶实现公路交通现代化;其中 21 世纪前 20 年,基本形成布局合理、功能完善的公路交通运输网络,基本适应全面建设小康社会的需求。据初步估算,西藏实现公路交通新的跨越式发展、适应全面建设小康社会的要求,公路建设投资需求将超过

1000 亿元,“十一五”计划突破 300 亿元,此后十年约需投资 700 亿元。<sup>①</sup>

### (6) 边境公路和旅游公路建设成绩显著

在我国 2 万多公里的边境线上,绝大多数为少数民族聚居区。少数民族自治省(区)各级政府也十分重视边境地区道路交通的建设工作。

云南省与越南、缅甸、老挝等国山水相连,边境线长 4060 公里。全省计有 8 个州市的 25 个边境县市,国土面积 9 万多平方公里,占全省的 23.5%,人口 580 多万,其中近 60% 为少数民族,是少数民族聚集地。云南省各级政府十分重视对口岸公路的建设工作,并将口岸公路的建设分三个层次进行,列为重点公路建设的项目,由省里负责修建,由地、市、州负责征地拆迁工作;重点公路建设项目以外,通往各口岸的公路,由地、州、县负责修建,省按修建经济干线的方法给予补助;列为边境通道、边民互市点的道路,由当地政府修建,省按修建县乡公路的办法予以补助。地方政府也在省政府予以补助的基础上,积极自筹资金建设边境公路。目前,云南有国家级、省级边境口岸公路和边民互市通道共 100 多条。从 2005~2008 年的三年时间里,云南省筹资 11.7 亿元,新建公路 833 公里,全面建成贯通云南 25 个边境县市的沿边干线公路。这条沿边干线公路建设标准为四级,起于滇西北的怒江傈僳族自治州,经过保山市、德宏傣族景颇族自治州、临沧市、思茅市、西双版纳傣族自治州、红河哈尼族彝族自治州等州市,止于文山壮族苗族自治州,贯通了云南边境的 8 个州市的 25 个县市,全长 2830 公里。

在日喀则调研中我们了解到:日喀则地区地处祖国西南边陲,南与尼泊尔、不丹、锡金三国接壤,边境线长 1753 公里,战略地位十分重要。现有聂拉木口岸、吉隆口岸、乃堆拉等口岸,是西藏发展边境贸易的主要地区。由中国西藏自治区首府拉萨市至尼泊尔王国首都加德满都的公路,在中国境内经过堆龙德庆、日喀则、萨迦、拉孜、聂拉木等城镇,长 829 公里。中尼公路 1967 年建成通车,多年来由于为砂石路面简易公路,通行条件差、抗灾能力弱,每年一到雨雪季节经常出现断通。为了提高从拉萨通往樟木镇的营

<sup>①</sup> 《西藏:公路投资需求超千亿元》,《经济参考报》2006 年 5 月 16 日。

运速度和效率。作为西藏自治区“十一五”公路交通重点建设项目——中尼公路聂拉木至樟木段整治改建工程于2007年正式动工。工程总里程为42.017公里。工程总投资为3.35亿元,由武警交通二支队承建。改建完成后的这段公路的路基加宽至7.5米,路面实现黑色化,全线达到标准三级公路通行能力,行车速度将从现有的20公里/小时提高到40公里/小时。

## 2. 少数民族地区交通设施发展中存在的主要问题

### (1) 公路行车条件差,技术等级比较低

根据交通部2005年9月至2006年12月组织的全国农村公路通达情况专项调查结果显示,农村公路整体技术等级较低,请见下表45和表46。等级公路里程为177.6万公里、等外公路里程为118.9万公里,分别占全国农村公路总里程的59.9%和40.1%。在等级公路中,四级公路里程占79.8%。呈现出随行政等级降低,等级公路里程比重下降、等外公路比重上升的特点。农村公路中,沥青水泥路面(有铺装路面、简易铺装路面)里程为102.7万公里、占全国农村公路总里程的34.6%;未铺装路面里程为193.8万公里、占全国农村公路总里程的65.4%。呈现出随行政等级降低,沥青水泥路面里程比重下降、未铺装路面里程比重上升的特点。

表45 全国农村公路通达情况专项调查公路里程(按技术等级分)

单位:公里

地区	总计	等级公路						等外公路
		合计	高速	一级	二级	三级	四级	
全国总计	2,965,013	1,775,757	572	11,910	84,757	261,004	1,417,515	1,189,256
东部地区	877,818	699,912	282	8,687	50,728	101,318	538,897	177,907
中部地区	1,038,819	614,977	49	1,558	20,985	92,585	499,800	423,842
西部地区	1,048,376	460,869	241	1,666	13,044	67,100	378,818	587,507

资料来源:交通部2005年9月至2006年12月全国农村公路通达情况专项调查。

表 46 全国农村公路通达情况专项调查公路里程(按路面类型分)

单位:公里

地 区	总计	有铺装路面(高级路面)			简易铺装路面(次高级路面)	未铺装路面(中级、低级路面、无路面)
		合计	沥青混凝土	水泥混凝土		
全国总计	2,965,013	624,398	168,264	456,134	402,830	1,937,785
东部地区	877,818	369,683	109,322	260,360	150,157	357,979
中部地区	1,038,819	173,042	27,021	146,021	142,781	722,997
西部地区	1,048,376	81,674	31,921	49,752	109,893	856,810

资料来源:交通部2005年9月至2006年12月全国农村公路通达情况专项调查。

由此我们看出:民族地区农村公路总里程绝对量并不少,但从质量上来看,公路等级并不高,技术水平低下,如果再考虑到我国的地域分布,这些等级不高,技术水平低下的乡道,绝大多数都集中在中西部,尤其是西北和西南广大的农村地区。

少数民族地区高级、次高级路面铺装率比东部地区低很多,就高速公路建设而言,虽然东部、中部和西部地区在1996~2004年间高速公路总里程年平均增长分别为22.42%、32.17%和60.82%,但中西部地区在高等级公路方面的供给远远低于东部地区(请见表47),由此导致的路况差、抗灾能力弱、缺少必要的桥涵和防护工程,行路难的问题十分突出。

表 14 2004 年全国公路里程地区构成

	公路里程 (万公里)	比上年增加量 (增长幅度)	高速公路里程 (公里)及增量	二级及二级以上公路里程 (万公里)及增量
东部	60.68	2.77(4.8%)	17146(1445)	14.21(11650公里)
中部	64.23	1.85(3%)	10152(1837)	10.43(11560公里)
西部	62.16	1.47(2.4%)	6991(1262)	5.31(4740公里)

西藏位于祖国的最西部,青藏高原是中国的第一阶梯,自然环境恶劣,地质结构复杂,历史上经济社会发展落后,这是公路建设中不可忽视的客观因素,也是造成西藏公路建设情况较为落后的最根本的原因。青藏铁路加强了区外联系,但是西藏自治区内部目前没有铁路,公路交通事关全区经济

发展、社会进步局势稳定边防巩固,但是不少公路为20世纪六七十年代修建的军用速成公路或简易公路,全区除青藏公路和贡泽公路常年通车外,其他公路均因自然灾害而不同程度地发生交通中断问题。在对日喀则地区的白朗县交通设施的调研中我们发现:尽管白朗县是连接日喀则和江孜两大旅游地的中转站,也是前往11个乡镇的交通枢纽,但目前只有一条省道204线贯穿全县,长50公里,等级为三级黑色路面。目前,全县由国家投资建设的等级公路共计227公里;群众集资的等级公路为33公里。等外公路长度为175公里,其中包括季节性通车线路,未通车路线长度为241.58公里。详细情况请见下表。白朗县共有11个乡镇,114个行政村,其中72个自然村不通公路,村与村之间路面均为土路,村内的路面则基本无法通车。在“要想富,先修路”的观念已经深入人心的今天,西藏的公路建设仍然于全国的平均水平有很大差距。

表 48 白朗县公路情况

	国家投资等级公路	百姓集资等级公路	等外公路
里程数	227公里	33公里	175公里
占总里程数比例	52%	8%	42%

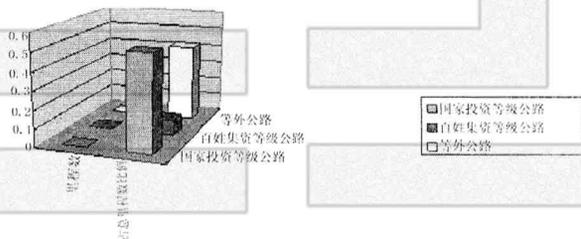


图 21

资料来源:《白朗县公路分布情况及“十一五”期间线路开通计划》,白朗县交通局,2006年4月20日;《白朗县农村公路专项调查结果审核情况报告》,日喀则地区农村公路专项调查办公室,2006年3月22日。

此外,从公路质量情况看:白朗县乡村公路大部分路况基本是自然形成的便道,无任何桥涵及防护设施。路线迂回弯曲、路面凹凸不平,过分狭窄。

由于个别路段未设置防护设施,抵御自然灾害能力特别薄弱,经常受泥石流、坍塌、滑坡等自然灾害的影响,使大部分行政村通车极为困难,有的道路经常中断导致过往车辆(拖拉机、马车)发生交通事故。

## (2) 公路通达率低,路网整体功能不完善

民族地区道路建设中,国道、省道、干道建设和养护监管比较完善,但是乡县一级公路的通达率比较低,特别是乡镇村公路通达率更低。交通部2005年9月至2006年12月组织的全国农村公路通达情况专项调查结果显示:西部地区乡镇的通达率和建制村的通达率分别为87.77%和52.42%,不仅远远低于发达的东部地区,而且与全国的平均水平还有相当大的差距。道路的通畅率也是如此,详见下表。

表 49 全国农村公路通达情况专项调查乡镇、建制村通达、通畅情况

地区	乡镇数量			建制村数量			乡镇		建制村	
	(个)	通达	通畅	(个)	通达	通畅	通达率 (%)	通畅率 (%)	通达率 (%)	通畅率 (%)
全国总计	40,469	37,894	32,537	663,199	510,035	350,672	93.64	80.40	76.91	52.88
东部地区	11,010	10,939	10,686	249,783	240,755	202,773	99.36	97.06	96.39	81.18
中部地区	12,460	12,035	10,392	219,642	167,709	94,418	96.59	83.40	76.36	42.99
西部地区	16,999	14,920	11,459	193,774	101,571	53,481	87.77	67.41	52.42	27.60

资料来源:交通部2005年9月至2006年12月组织的全国农村公路通达情况专项调查。

少数民族地区公路网层次不完善,公路技术等级结构不合理,区域发展不平衡,客货运枢纽站场建设滞后。农村等级公路和村与村之间公路质量有待改善,根据我们对日喀则地区的白朗县进行调研过程中所收集的资料统计结果显示:该县有国家投资的砂石公路2条,共计110公里。分别是:白朗县至者下乡公路和白朗县至东喜乡公路。白朗县至者下乡公路总长69.9公里,其中51.9公里通四级砂石路,18公里未通车(季节性通车)。此线路共经过2个乡(玛乡、者下乡)和13个行政村;白朗县至东喜乡公路,全长75公里,四级砂石路面,是连接杜琼乡、曲奴乡、旺丹乡、嘎普乡和东喜乡的唯一通道,经过35个行政村。1983年,这条路由当地群众自发修

筑,建设标准很低,基本为等级外公路,一年通车时间仅为3~4个月。2005年3月,该公路建设项目正式批准立项,2006年6月底通过验收通车。该公路设计等级为农村山岭重丘四级砂石路面,由四川省雅安公路设计院设计。该项目由国家批复总投资为3155.66万元,其中,建安工程投资2872万元。日喀则地区发改委统一组织招标,由西藏山南雅砻工程公司、中国第四冶金建筑公司和四川省泸州第十建筑工程公司三家施工企业中标。该公路连接的乡属白朗县经济发展较为落后的区域,公路的建成通车带动了沿线的经济发展。除上述两条主要公路外,还有当地群众修建的四级砂石路面三条,分别为白朗县至嘎东镇、强堆乡和曲奴乡公路。三条公路四季通车,通车里程分别为6公里、13公里和14公里。白朗县等级公路情况汇总于表50。

表50 白朗县等级公路情况

起至点	投资主体	等级	长度	通车情况
白朗县至日喀则	国家	省道三级黑色路面	50公里	四季通车
白朗县至江孜县	国家	省道三级黑色路面	50公里	四季通车
白朗县至者下乡	国家	四级砂石路	51公里	四季通车
白朗县至东喜乡	国家	四级砂石路	75公里	四季通车
白朗县至嘎东镇	当地群众	四级砂石路	6公里	四季通车
白朗县至强堆乡	当地群众	四级砂石路	13公里	四季通车
白朗县至曲奴乡	当地群众	四级砂石路	14公里	四季通车

资料来源:《白朗县公路分布情况表及“十一五”期间线路开通计划》,2006年4月20日。

由于自然地理的条件,以及落后的经济发展水平,目前白朗县还有相当数量的等外公路,总里程396.8公里,占白朗县公路里程的60.5%。其中四季通车的为15.4公里;四季不通车的221.58公里,等外公路基本情况详见表51。

表 18 白朗县等外公路基本情况表

	名称	线路代码	长度	基本情况
四季通车	吉洛线	C194542329	0.5 公里	经过 2 个行政村,当地老百姓修建通车
	嘎仁线	C193542329	2.5 公里	经过 1 个镇、1 个行政村,老百姓修建通车
	帕里线	C190542329	4 公里	经过 2 个行政村,当地老百姓修建通车
	杜东线	C216542329	3.5 公里	经过 2 个行政村,当地老百姓修建通车
	萨桑线	C210542329	4.9 公里	经过 2 个行政村,当地老百姓修建通车
季节性通车	恰杰线	Y239542329	28.2 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	拉赤线	C196542329	4.5 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	杰亚线	C195542329	2.5 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	热阿线	C192542329	5.9 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	江查线	C191542329	1.7 公里	经过 1 个行政村,雨季不通车
	洛聂线	C198542329	4.9 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	则则线	C197542329	5 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	差乃线	C188542329	1.2 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	日那线	C189542329	6.4 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	白珍珠线	C2152542329	15.5 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	强乃线	C207542329	4.8 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	白吾线	C208542329	2.5 公里	经过 1 个行政村,雨季不通车
	少东线	Z208542329	7 公里	经过 1 个行政村,雨季不通车
四季不通车	普马线	C205542329	15 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
	康党线	C202542329	16.9 公里	经过 7 个行政村,雨季不通车
	杜多线	C203542329	7.5 公里	经过 8 个行政村,雨季不通车
	吉杰线	C201542329	5.6 公里	经过 3 个行政村,雨季不通车
	江达线	X202542329	13 公里	经过 6 个行政村,雨季不通车
	昂如线	C212542329	2.5 公里	经过 2 个行政村,雨季不通车
四季不通车	布昂线	C218542329	9 公里	经过 7 个行政村,雨季不通车
	江帮线	Y203542329	48.6 公里	经过 2 个乡、3 个行政村,其中嘎东镇至帮康村长 18.3 公里,不通车,较难修
	帮杜线	Y243542329	20 公里	经过 2 个乡、5 个村,其中康帮至雪布总长 5 公里,四季不通车,易修建,其余能通车
	桑热线	Y242542329	52.8 公里	经过 4 个村,不通车,难修,山坡大,距离远
	普思线	C206542329	22.60 公里	经过 2 个行政村,不通车,较难修,山坡多
	强曲线	C209542329	47.08 公里	经过 3 个行政村,不通车,较难修,距离较远
	武巴线	C204542329	8.2 公里	经过 2 个行政村,不通车,断头路,较难修
四季不通车	夏白线	C200542329	8.3 公里	经过 2 个行政村,不通车,易修公路
	金甲线	C211542329	14 公里	经过 3 个行政村,不通车,易修公路
				旺丹乡楚松至江孜县金嘎温泉之间车马道,第二次全国公路普查时未规划线路,本次调查时未采集数据,总长 20 公里,四季不通车,较难修,原因:山坡较大,断头路,当地老百姓要求必须通车。

资料来源:《白朗县农村公路专项调查结果审核情况报告》,日喀则地区农村公路专项调查办公室,

2006年3月22日。

由于认识到本县公路建设的较为落后的状况,白朗县交通局拟定了“十一五”期间开通线路的计划,具体如下:白朗县—东喜乡—亚东县、白朗县—者下乡—萨迦县、白朗县—强堆乡、白朗县—嘎东镇、白朗县—曲奴乡、白朗县—日喀则、白朗县—江孜县—康马县、白朗县—拉萨八条线路。但是公路路网的不健全和农村公路的发展滞后制约了公路整体功能的发挥。

### (3) 公路建设融资能力仍较差

受现行的道路建设投融资体制和地区经济发展水平以及交通设施条件的差异影响,各地区公路建设资金筹集渠道存在明显差异。虽然少数民族地区积极引入多种融资方式进行高等级公路建设,不断创新各种融资渠道但是公路建设的融资能力仍旧较差。由于东部地区在人均车辆拥有量和公路密度方面具有优势,导致对东部地区公路的投资可以很快回收成本并有所盈利。而在经济欠发达的少数民族地区情况却截然不同,由于道路交通量和通过量相对稀少使得公路投资项目的盈利能力较差,不能激发投资者的投资兴趣,这无疑使少数民族地区道路建设项目融资的能力较弱。

改革开放以前,少数民族地区的公路建设与管理实行的是国家高度统收统支的模式。改革开放后,资金流向逐渐受市场这只无形的手的导向,流入地理位置优越、经济较发达地区。即使国家采取了某些针对民族地区的优惠政策,但是在利益的驱动下也显得微不足道。在民族地区,由于长期以来公路都被看成是一种社会的基本设施,甚至是福利设施,把公路建设看成是一种社会消费过程或非生产性积累,公路建设的费用被当作单纯的经费支出,完全由国家财政支持或依靠人民群众的义务劳动。在这种思想的支配下,人们对多方融资的积极性和主动性不高,这也是导致公路建设融资较为困难的重要因素。

我们在西藏调研中了解到:西藏的公路建设主要依靠国家财政支持,公路养护费主要来自地方财政补贴和各区征收的养路费。西藏的财政收入主要来自中央政府的转移支付。一般情况下,地方政府没有能力拿出更多的资金投入公路建设项目中。同时,由于西藏自然条件严酷,自然灾害频繁,

外购材料运距长等,导致公路建设造价较内地高出许多。受地区地广人稀,居住偏远且分散影响,西藏的乡村道路修建比较长,道路投资较大。如果不加大融资力度,资金匮乏的问题将制约西藏交通基础设施建设的进程。

#### (4) 交通基础设施建设的技术难度大

少数民族地区特殊的地质、地貌条件和恶劣的气候导致交通基础设施建设工程施工的技术难度大,科技含量高。民族地区交通基础设施建设中,线路常常穿行于地形、地质和地貌复杂的地域单元,加上西部地区生态环境保护的需要,给交通基础设施建设带来不少技术难题。

道路穿过高山需要修隧道,越过峡谷、河流要架桥梁,在遇到特殊的地质层时,如黄土、冻土、沙漠、盐渍土和膨胀土等,需要特殊的加固处理等。首先,特别在高等级公路建设中,民族地区由于复杂的自然条件和地形地貌,高墩大跨径桥梁所占比重越来越大,尤其是高速公路,桥梁已占公路总里程的15%~30%。如在建设穿越西南地区深山峡谷和西北地区黄土深沟的高等级公路过程中,高墩大跨径桥梁计算理论与使用设计方法、合理结构与材料、桥梁抗震技术、施工控制技术、结构运营安全监控技术等都需在实践中不断探索。其次,隧道是山岭重丘区公路的重要构造物之一,随着生态环境保护意识的加强及经济实力的增强,公路隧道将在少数民族地区公路建设中扮演重要角色。与铁路隧道相比,公路隧道为扁担式,除了要考虑强度与稳定性外,还需要解决交通监控、通风、防灾等一些特殊问题。第三,少数民族地区现有公路等级较低,排水系统、防护工程不配套,公路抵御洪水灾害能力很差,这是造成西部山区公路交通巨大损失的重要原因之一。伴随着少数民族地区高速公路的发展,对地质环境的要求提高,同时也对地质环境的改造更加强烈,因此,需要对公路地质灾害的地质环境规律、公路构造物与地质环境互馈效应,公路地质灾害评价与预报、公路减灾系统等进行研究。

此外,技术攻关难度大成为制约在民族地区的铁路发展的最重要因素。举世瞩目的青藏铁路格尔木至拉萨段于2006年7月1日通车。青藏铁路由青海省西宁市至西藏自治区拉萨市,全长1956公里。其中,西宁至格尔

木段长 814 公里,1979 年建成铺通,1984 年投入运营。格尔木至拉萨段,自青海省格尔木市起,沿青藏公路南行至西藏自治区首府拉萨市,全长 1142 公里,其中新建 1110 公里,格尔木至南山口既有线改造 32 公里。青藏铁路建设面临着多年冻土、高寒缺氧、生态脆弱“三大难题”的严峻挑战,工程艰巨,要求很高,难度很大。青藏铁路格尔木至拉萨段 1142 公里经海拔 4000 米以上、5000 米以上地区的有 24 公里左右,全县平均海拔高 4438 米,4500 米的高原空气含氧不到海平面的 60%,5000 米以上仅有一半左右,很多人在 3000 米的高原感到头痛,呼吸急促,这样的气候条件对铁路建设者是相当严峻的考验。多年冻土则是青藏铁路建设的最大障碍,冻土在温度高时融化,低于零度时冻胀,铁路修在冻土上,每年冬天冻、夏天融,极不稳定,工程无法正常运行,虽然我国通过自主创新解决了一部分冻土难题,但是离全面解决冻土地质环境下的交通基础设施建设难题还有很大距离。

总体来说,目前少数民族地区高新技术在各领域中应用整体水平还不够高,范围也不够广,科技对交通事业的贡献率尚没有达到主导地位,技术创新机制尚未形成,研究开发能力不足,专业技术人才缺乏等问题。

#### (5) 公路养管资金匮乏

在交通基础设施建设中“重建轻养”的问题普遍存在。资金、人员、物资、技术设备等资源更多地投到了建设上,而对设施的养护管理工作重视不够。公路的日常管理工作可以分为两大方面,其一是养护工作,其二是路政管理。日常养护是实现公路畅通、安全的保障,是公路系统工作的最终落脚点。养护管理和建设两项工作是密不可分的,相辅相成的。在计划经济体制下,养护与路政管理工作的开展完全按计划执行。每年初,由公路管理部门制定一个详尽的养护计划,需要修哪些路段,大、中、小修各占多少,要求达到的好路率是多少,下拨多少资金,如何使用等等,都有十分详尽的数字。在市场经济体制下,国家与自治区(省)财政仅对国道与省道等高级公路管提供养护经费,地(市)级和县、乡级等地方道路养护经费由地方提供。由于少数民族地区经济发展普遍比较落后,地方财政紧张,公路养护资金无法满足需要。例如,西藏自治区,国道、省道、经济干线由国家投资或由自治区

财政解决养护经费。因地市和县乡财政无力承担公路养护费用,全区近七成公路没有列入正规养护。2004年,西藏自治区人民政府出台了《关于加强县乡公路养护管理的意见》,落实了养护补助经费,但仍有部分省道和相当多的农村公路没有纳入自治区财政的养护补贴,且随着农牧区通达工程的深入实施,以及各种专用公路的修建,大量的新建公路面临失养问题。

在调研中了解到:按照“交通局分解,财政局监督,乡镇政府管理,农牧民收益”的原则,2005年4月份日喀则地区财政局和交通局下拨给白朗县189475.00元公路养护专项经费,由县交通局汇总全县县乡、村公路里程和路况分把公路养护专项经费分三个等次分解到各乡镇,经费按具体里程量和修路质量等次各占60%和40%进行分解。旺丹乡和嘎普乡作为第一等,落实总经费的40%,东喜乡、杜琼乡、曲奴乡和强堆乡作为第二等,落实总经费的32%,者下乡、玛乡、洛江镇、巴扎乡和嘎东镇作为第三等,落实总经费的28%。各乡镇所得的经费全部转到乡镇营业所,做到专户储蓄,管理养护资金实现专款专用。为保证下半年的公路养护工作,上半年各乡镇只能兑现养护资金的一半。有了专项资金,2005年白朗县对县、乡镇公路全面进行了一次修补。2006年,又分别对嘎东镇阿亚村和曲奴乡萨嘎村进行公路养护,合计养护3.5公里左右,总投资1万多元。

取消农业税后,国家对农民进行各种补贴时,采取了每个农户有一个专门的储蓄账号并把每户所得直接打入此账号的方式,由此农民的利益可以得到切实的保障。白朗县对农村公路的养护资金也采取了专户储蓄的方式,使农牧民的收入有所增加同时也调动了农牧民养路护路的积极性。但是由于白朗县没有设专门的公路养护部门和专职的公路养护队伍,只是当某乡某县公路受到自然灾害侵害影响交通时,县交通部门组织当地农牧民“投工投劳”,公路养路工作在很大程度上仍然具有被动性和可预期性。

#### (6) 公共交通服务水平有待提高

在交通运输管理方面,由于民族地区交通运输市场发展不规范,政出多门,市场监管不力,导致运输组织落后,运输信息不畅,经营机制不活,人员素质不高。缺乏主导市场发展的公路运输企业,大型散伙专业化运输和多

式联运等现代化运输组织方式在运输体系中尚未占据应有比例,现代物流刚刚起步。就交通运输工具而言,不论从私人汽车保有量还是公共交通运输服务的能力方面,少数民族地区与东部、中部地区均存在较大差距。私人汽车保有量在一定程度上反映了该地区的公共交通设施供给方面的差异。2004年,经济发达的东部地区在私人汽车数量和民用汽车数量的比重大约为60%,而中部和西部地区私人汽车数量和民用汽车数量的比重在20%左右。由于车辆少,不能满足人们出行的需要。

我们在西藏日喀则地区白朗县调研中了解到,在日喀则地区至白朗县城曾经有公交车运营,发车时间较准时,价格较低,深受老百姓欢迎;但是不知什么原因停运。现在都是由“黑车”营运,安全保障较差,而且时间和价格上随意性强,特别是价格比公交车高很多,老百姓不满意。我们去白朗县调研时都是包租私人的越野车。

西藏日喀则地区白朗县的县城与11个乡镇之间,每天都有一班私营的客车从事输送旅客的工作。但是,由于从事交通运输的汽车有相当一部分是“黑车”,即没有按月上缴养路费的私家车,并不是指平常意义上的没有牌照的汽车。这些汽车有牌照,以一辆客货两用皮卡汽车为例,养路费交到日喀则地区交通局,每个月130元,保险费每年则需要1700多元,但是没有线路,即在这条线路上从事的运输活动每经过有关部门批准,不具有合法性。白朗县新的汽车客运中心成立后,日喀则交通局运输管理处将负责审批线路,办理执照,具体交费多少还在运筹中,即卖线路。

36岁的藏族个体司机次仁向我们表达了他的担心:“他们买货物、卖菜都坐这个车,但有了客运中心后,我觉得是一种限制,还要买线路。我知道拉萨—日喀则的线路很贵,觉得日喀则—白朗的也会很贵。”白朗县交通运输业由于缺乏公制作为主导形式,公有制的主导作用没有得到有效发挥,各个所有制之间也没有形成良性的竞争。

#### (7) 市政工程缺乏科学规划

从广义上讲,市政基础设施属于交通基础设施的一部分,少数民族地区市政设施发展缓慢的问题比较突出。这个问题较为集中地体现在交通基础

设施建成后后期服务和监管工作无法跟进。

我们在调研中获取了白朗县政府门前正在进行改建道路的施工公告,内容如下表所示。我们到白朗县交通局了解情况得知:县城内的道路等市政公共设施由白朗县城建局负责建设,县委大楼、大楼前面的这条路和正在建的县文化广场的资金都是来自援藏项目的投资。山东省负责白朗县的援藏任务,多年来在资金、技术、人员等方面力度是比较大的,每年都超额完成国家规定的援建任务。对促进西藏地区繁荣和体现在民族大家庭中的各民族间的团结、互助方面功不可没。但是每个援藏项目都只是作为一个独立的个体项目,没有被整合到市政建设规划这个大系统中。项目在建设施工中由于缺乏科学、合理的规划设计,往往会造成资金、设备的浪费以及设施不能充分利用的问题。白朗县政府前面新修的路,虽然每个五米左右就设立一个电线杆,上面有造型和工艺都较新颖的路灯,但是“有灯无光”,照明设施成了摆设。在平整的路面两侧没有铺设排水管道等设施。上述问题集中暴露了市政基础设施建设中普遍存在的忽视配套设施和缺乏整体规划的问题,同时也凸现了公共基础设施建设质量监管的重要性。

表 52 日江公路白朗县城区段人行道改造工程基本情况

施工公告	
工程名称:日江公路白朗县城区段人行道改造工程	
建设单位:白朗县城建局	
施工单位:西藏旺达路桥工程有限公司	法人代表:次多
设计单位:白朗县城建局	技术负责人:韩志强
监理单位:济南中建设院	监理工程师:陈永祥
监理西藏分公司	
项目经理:顿珠	技术负责人:李万雄
建设规模:1000m	总投资:118 万元
现场施工:谢锦良	投资单位:山东省济南市
开工日期:二〇〇六年五月十八日	竣工日期:二〇〇六年七月十八日
质量等级:合格	

资料来源:日江公路白朗县城区段人行道改造工程施工现场。

### 3. 少数民族地区交通基础设施发展措施

#### (1) 进一步提高对交通基础设施建设重要性的认识

实施区域协调发展战略,是我国“十一五”计划期间一项非常重要的社会经济发展任务。西部地区资源丰富,少数民族地区更是具有其他地方无法比拟的自然、气候、矿产等资源优势,而这些资源的开发则需要交通基础设施的发展。“经济要发展,交通需先行”已经成为人们的一种共识。党中央和国务院提出全面建设小康社会的目标,“三农”问题的解决也关系到整个国家和全体人民的根本利益,其中交通基础设施对国民经济的发展起着基础性支持的作用,影响着有中国特色社会主义建设的总体水平。对于西藏等少数民族地区和西部地区来说,只有加强公路基础设施建设,改善公路交通通行条件,才能为西部地区和少数民族地区的经济社会发展带来后劲,才能贯彻国家的“西部大开发”战略,实现各民族的平等权利和共同繁荣。只有充分认识公路建设的重要性,才能在加大交通基础设施建设投资的基础上逐步降低各种生产要素的流动成本,更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,才能避免基础设施的落后成为少数民族地区经济发展的“瓶颈”。

#### (2) 加强对交通基础设施建设的战略规划

各国的经验均证明,只有对交通基础设施进行科学系统的规划,才能确定交通基础设施建设的合理目标、重点、技术标准和实施序列,才能实现交通基础设施建设的持续健康发展,才能最大程度地满足社会经济发展的需要。因此,实施西部大开发战略,加强少数民族地区交通基础设施建设,必须以规划为指导,保证交通基础设施持续健康发展。

第一,坚持科学发展观,走可持续发展之路。交通基础设施建设在一定程度上会造成道路周边地区生态环境的恶化,影响道路沿线地区的环境质量。当今少数民族地区自然环境不断恶化,水资源短缺,水土流失严重,荒漠化加剧,并且有逐步向东推进的态势。因此,少数民族地区的交通基础设施建设必须要以保护生态环境为第一要务,坚持走经济与人口、资源和环境

相协调的可持续发展之路。交通项目在勘测、设计和施工的过程中,要首要考虑生态环境的保护,取石挖土要与造地相结合,保持水土,保护耕地。如青藏铁路在格唐段和唐南段分别设置野生动物通道 25 处和 8 处,通道形式有桥梁、路基缓坡及复合式通道;对植被及湿地实行严格的保护措施;有效保存地表植被和表土;对铁路沿线施工现场生活生产污水、固体废弃物均做处理,有效控制施工对环境的污染。

第二,将农村公路建设纳入规划之中。在 2008 年 3 月召开的十一届全国人大一次会议上,温家宝说,今年要千方百计争取农业有个好收成,努力增加农民收入,推进社会主义新农村建设。加强农业基础设施建设,加强农村饮水、道路、电网、通信、文化等基础设施建设,大力发展农村公共交通,改善农村人居环境。少数民族地区社会经济发展相对落后,第二第三产业发发展较慢,应该把“三农”问题的解决放在重要的战略位置。一条公路或铁路往往可以极大带动起沿线各村镇和地区的经济社会发展,这条规律已经经实践检验,因此,农村公路建设应该纳入到路网建设的建设规划中,把满足农牧民对交通基础设施的需求作为未来公路建设的重要的和不可替代的目标。

### (3) 因地制宜地搞好民族地区交通运输建设

我国少数民族地区与中东部地区和发达国家在自然地理环境、经济发展水平等方面存在巨大的差异,少数民族地区自然环境普遍比较恶劣,地形地貌与气候特征较为复杂,且不同少数民族地区之间的自然环境也各不相同,云贵川三省处于西南潮湿暖流区,新疆、甘肃、陕西、宁夏和内蒙古一部分地区处于西北干旱区,青藏高原属于高原冻土区,因地制宜发展多种交通运输方式与基础设施建设是至关重要的,如西南少数民族地区多以山区为主,修建铁路和公路的难度很大,但却适宜发展航运。

在短时间内,与少数民族地区实际情况相结合,在社会经济发展相对落后和农村地区投资建设低等级公路。由于低等级道路建设成本较低,因而一般能够为国内生产总值的增长带来 3 倍以上的边际回报率。虽然对城市贫困而言,低等级公路所产生的影响要比高等级公路低,但低等级的农村公

路对少数民族地区特别是少数民族的农牧地区的扶贫与发展经济的影响效果却比高等级公路的影响效果更好。由于低等级公路的投资收益率更高,因而建设低等级公路是一种投资更少,收益更大的扶贫方法。促使高等级公路的部分投资流向低等级公路可以增加公路部门对少数民族地区经济增长和扶贫活动的贡献。

#### (4) 积极拓宽融资渠道

应重视对制度因素的认识,构建适合民族区域经济发展的制度框架。建立适当的融资制度安排,针对交通基础设施投资额大、具有准公共用品性质的特点,广开融资渠道,不断加大非公有资本的投资力度。对一部分适合的交通基础设施建设项目,引入市场机制,逐步建立“财政投入、市场补偿、有偿使用、合理计价”的投资体制。通过收费公路的方式筹集资金已经被我国交通部门广泛采纳。

少数民族地区的收费公路建设资金的筹措方式主要有三种,一是银行贷款。根据国家能源、交通基础设施建设的有关政策,向银行贷款筹集公路建设资金,包括向国内银行和世界银行的贷款。二是通过跨国公司或金融财团融资,采用 BOT 模式建设。三是发行债券和股票。其中,以银行贷款和社会集资的方式最为多见。但是,交通部、财政部和国家物价局在《贷款修建高速公路大型桥梁、隧道收取车辆通行费的规定》中,规定收费公路的资金只能用于偿还贷款与集资,以及养护与收费机构设施的正常开支,不得挪用,建设贷款还清后应停止收费,特殊情况须报交通部、财政部核定后方可延长收费期限。这种规定抑制了各方面资金投入建设收费公路的积极性。可采取换代完毕后降低收费标准的方法维持收费公路的养护和管理,资金如有盈余,可用于其他公路建设。

股份制是现代企业的一种资本组织形式,有利于所有权与经营权的分离,有利于提高企业和资本运作效率。借助证券市场,对公路企业尤其是高速公路企业实行股份制改造,是广泛吸引国内外资金的有效方式。在计划经济体制下,公共基础设施完全靠国家投资或贷款来建设。改革开放后,在公路建设领域出现了许多新的多元化投资方式,如高等级公路建设公司采

取股份制改造或组建面向社会募资的方式就是少数民族地区在高等级公路建设方面值得借鉴的方式。东部地区已经在利用股份制筹集资金方面先行一步并取得了成功的经验。

#### (5) 多种措施保证交通基础设施建设项目质量

政府应对财政预算内的少数民族地区交通基础设施建设项目设立专项账户,实行专款专用,防止对建设资金的挪占挤用现象的发生,加强建设资金的监管,打击腐败现象;交通基础设施建设项目一律实行招投标制,要针对招投标管理过程中的薄弱环节进一步明确招投标主管机构与建设主管部门的责任,对建设工程实施“两场联动”监督,即招投标市场与建筑管理市场协调运作,着重防范在建设工程项目中出现转包、违法分包、违规变更设计等问题,将招投标主管机构与招投标办事机构分开,使操作与监管分离,保证监督公证;落实责任制,通过制定并层层签订工程廉政建设目标责任书,要求各从业企业项目法人不仅要工程建设全过程负总责,而且要对所管项目和所管人员的廉政建设负总责;建立公路建设项目质量的行政领导人责任制,项目法人责任制,参见单位工程领导人质量责任制,各责任人按照各自职责对经手的工程建设质量负终身责任,如出现质量问题,不管调到哪里工作,担任什么职务,都要对其追究责任;要加强对工程项目责任人离任经济审计工作,进一步规范和制定相关的制度办法,以达到对工程建设全过程及建设项目责任人长效管理的目的。

保证交通基础设施项目建设质量的另一重要环节在于项目监理制度的建立与完善,公路项目建设必须由具备相应资质条件的监理单位监理,未经监理人员签字认可,建筑材料、配件和设备不得在项目中使用,不得进入下一道工序,对于重点路段、桥梁和隧道等还要实行旁站式监理。这种投资建设方式有别于传统的投资建设方式,尤其是在建设管理方式上有很大不同,它是以合同管理为基础,实行监理工程师制度的管理模式。它要求建设单位、监理工程师、承包商之间以经济合同相互制约,对工程建设单位和施工单位依法签订合同的情况,要实行依法监督和管理,对中标单位施工力量与投标承诺不一致或是转包现象,必须及时责令整改;健全职务犯罪的预防机

制,建设单位要从有利于共同开展预防工作、增强预防工作合力和效果的角度出发,积极与检察机关、计划和建设等部门联合,结合自身实际,建立健全多种形式的配合机制,层层成立由检察机关和纪检监察部门组成的预防职务犯罪办公室,强化工作职能,分析讨论工程建设领域职务犯罪的特点,研究制定预防职务犯罪的对策及方案,定期或不定期地对工程建设情况进行跟踪监督检查,保证和推动预防工作的相互配合,不断提高及时发现、控制和防范职务犯罪的能力。

#### (6) 依靠科技进步搞好交通基础设施建设

民族地区又有特殊的地质、地貌和气候条件,给交通运输建设带来诸多的困难,依靠科技方法和手段十分重要。青藏铁路的建设充分体现了科学技术在交通基础设施建设中的重要性。当然要想一下子全部破解少数民族地区各异的自然环境难题是不可能的,所以我们要抓住重点,进行突破性研究,要树立攻破世界难题的信心,要具备高标准、高起点的意识。推动少数民族地区交通基础设施的建设,应当紧密依靠科技进步,坚持“科技兴交”战略,运用科学技术手段,开发西部交通基础设施建设急需的关键技术,积极推广应用先进成熟的新技术、新工艺、新材料,推进科技成果的转化和产业化工作。少数民族地区交通基础设施建设和发展是个庞大的系统工程,科研开发既要有超前性,又要有针对性。在交通基础设施建设中,政府应组织科研力量对关键技术和技术难点进行研究,运用新技术、新工艺、新材料以确保质量,山区高等级公路修筑技术、公路建设与生态环境保护技术、沙漠地区路基路面防护技术、青藏高原多年冻土地区路基路面结构及修筑技术、大温差条件下沥青混合料路用性能技术等与少数民族地区的公路设施建设联系紧密,政府应多投入科研力量进行技术攻关。除加强这些特殊技术的研究外,在公路建设、施工、运营管理等各个环节中,广泛推广应用高新技术、信息技术,以促进西部交通的产业升级。进行少数民族地区交通科技项目的研究与开发一定要紧密结合工程的实施,除了一些特殊性基础理论外,少数民族地区交通科技项目切忌脱离工程项目,这一点一定要把握好。同时,加大少数民族地区人才培养工作的力度,交通基础设施建设项目的成

功只是一个方面,通过项目带动少数民族地区的人才培养、带动管理和全方位水平的提高是更深层的成功,通过开展各种形式的交通职业技术教育,努力提高西部地区交通基础设施建设劳动者的素质。

#### (四)少数民族地区邮政业发展研究

邮政业是一个传统的行业,随着我国改革开放的不断深化、经济的不断发展,邮政业市场主体多元化的格局已逐渐形成,邮政业市场将承受着更大的开放压力,面临着更加复杂的发展环境。开放给邮政业的发展带来了机遇,可以引入外国资金、领先的技术、先进的管理理念和手段等,拓展行业服务领域,提升行业服务水平,增强国际竞争力;同时,开放也给邮政业发展带来了巨大的挑战,国内邮政市场主体迫切需要应对国际形势的变化,积极进取,勇于创新,提高适应环境的能力和市场竞争的能力。

近些年来,面对激烈的市场竞争,邮政行业积极推进业务创新、体制创新、管理创新、技术创新和服务创新,推动了邮政事业向良性循环迈进。“十五”时期,邮政业务总量年均增长 7.9%。2005 年完成邮政业务总量 623.6 亿元,比 2000 年增长 46.4%。在国家邮政业发展的大背景下,少数民族地区邮政业也得到了长足的发展,邮政业务量不断增长。2006 年,少数民族八省区的邮政业务总量为 56.92 亿元,比上年平均增长 13.67%。

表 53 2006 年少数民族八省区邮政业务发展情况

地区	邮政业务总量(亿元)	比上年增长(%)
内蒙古	9.89	10.60
广西	13.72	17.00
贵州	8.03	16.70
云南	9.90	15.40
西藏	1.13	8.20
青海	2.02	14.20
宁夏	2.83	10.40
新疆	9.40	16.80

资料来源:罗莉、史学楠. 2006 年民族八省区经济运行概况. 中国民族宗教网. <http://www.mzb.com.cn/onevs.asp?id=19327>。

为了在激烈的市场竞争中处于不败之地,中国邮政努力改善服务条件,认真履行邮政普遍服务职责,切实提高服务质量,不断提高邮政的整体社会服务形象。中国邮政通过深入开展“创优质服务,争先进团队,比突出贡献”专项活动,加强农村连锁配送渠道和信息化建设,规范业务管理,与此同时,邮政企业不断改进服务方式,强化诚信服务意识,提高商业服务质量和水平,开展了窗口服务、上门服务,努力提高服务能力和水平,提升邮政企业服务的形象。

少数民族地区邮政部门牢固树立为人民服务的思想,视顾客为导向,采用灵活的方法及时、安全的完成工作。邮政部门加强了企业的基础管理工作,各项管理工作逐步迈向规范化、制度化,有力地推动了邮政业务持续、快速、健康的发展。在我们考察、调研中了解到:西藏日喀则地区白朗县,面积为0.25万平方公里,辖11个乡(镇)、114个行政村,总人口为41682人(2004年末)。白朗县邮政局仅有4位工作人员:一位是局长,负责该县邮政局全面管理工作;其他两位为营业员,负责日常的业务办理;另一位负责投递兼司机。四个人要负责全县的邮政业务,工作量较大,任务相当艰巨,但是为了提高服务质量,他们克服困难,着力在干部职工中树立“服务就是邮政品牌,服务就是效益”的观念,以服务赢得客户、占领市场,采取灵活多样的工作方法,创造性的开展工作,保质保量的完成任务。在采访中,当我们问及能否保证将每份邮件送到收件人手中时,局长次平说:“我们虽然人少,但是我们采取灵活的方法,当我们收到加急邮件时,我们就会改变平时的投递线路。比如今天应该去葛东镇,但在杜琼乡有个加急件,我们就会先去杜琼乡,明天再去葛东镇。”为了保证邮件的发送安全,邮政局坚持送递到人,服务到家。局长次平向我们介绍说:“对于一些信件或是函件送到接收单位时,如果该单位没有人,我们就把它拿回来,专人保管,改天再送直到交到接收单位负责人为止。在今年六月份,自治区财政厅拨款为每个乡镇、寺院、学校等征订了西藏日报,我们非常重视,特别将每份报纸都送到了他们手中。”

## 1. 少数民族地区邮政事业面临的主要问题

由于少数民族地区经济发展水平比较低、自然环境比较恶劣等因素的制约,少数民族邮政事业也面临着诸多困难和问题。

### (1) 市场竞争激烈

自20世纪90年代以来,邮政市场发生了根本性的变化。有的国家的邮政部门,从提供公共服务的政府机构转变为面向市场的服务企业,有的国家的邮政与私营运递公司通过联盟、并购,成为跨国业务的主要服务提供商;同时,提供邮政服务的市场主体大幅增加,行业服务的边界出现交叉,普遍服务业务范围之外的邮政市场竞争异常激烈。

在这样的大背景条件下,少数民族地区邮政事业面临多方面的挑战。由于电话通讯具有快捷、方便等优势,所以电话、移动、IP等业务量、普及率都在不断提高,为此邮政业面临着十分严峻的市场分流问题。以日喀则地区白朗县为例:过去人们最常用的信件和邮寄等邮政服务,逐渐被现代化的通讯手段所代替。调查问卷统计结果显示:目前全县约74%的居民家庭安装了固定电话,约98%的居民最常使用的通讯方式是电话,家里有移动电话(包含着无线好易通)的居民约占居民家庭总数的80%,甚至有的家里安装了三四部移动电话(约占20%)。与此同时,企业之间的信息来往、业务活动,也被传真业务、银行转账等业务取代。此外,邮政的包裹资费标准是由国家统一制定的,价格不能随意改动。但是随着市场竞争的激烈,许多小型客运公司载客的同时提供投递包裹服务,由于成本低,收费水平也比邮政的包裹资费要低的多,在利益的驱动下,多数企业和小商品生产、经营者,不再选择邮政包裹业务的运输,在这种情况下,邮政业务量受到挤压,邮政收入受影响。

### (2) 邮政运营成本相对较高

邮政运行的最大特点是全程全网,建立和完善一个“沟通城乡、覆盖全国、联通世界”的邮政体系是中国邮政履行好普遍服务义务的基本前提。中国邮政为了履行好普遍服务的义务,投入了大量的人力、物力、财力,为传递

信息、维护稳定发挥了重要的作用。

少数民族地区自然环境恶劣,一些地方处于偏僻的山区,或是位于海拔较高的高原地区,泥石流、冰冻、大雪封山等自然灾害时有发生,不仅妨碍邮政通信网点和邮运路线的扩展,而且邮政运营成本偏高。此外,经济落后、基础设施不完善等,也导致邮政运营成本相对较高,利润偏低,但是少数民族地区作为我国邮政体系的一部分,也必须享受国家邮政服务。一些少数民族地区是边防要塞、军事重地,邮政服务关系到国家安全、边防的稳定;还有一些少数民族地区,当地的民间邮政服务量很少,主要任务是政府部门间的公务服务,以及针对外来务工人员的邮政服务,但是在普遍服务义务的前提下,必须建立邮政服务点。

以西藏为例:西藏全境大部分地区在海拔4000米以上,其中那曲和阿里两个地区的平均海拔都超过4500米。山高路远、地广人稀、交通不便,导致邮政工作艰苦,单位邮件的运送成本较高。我们在调研中了解到:西藏那曲地区的聂荣县从县城到距离最远的乡——荣多多有406公里,邮政服务全靠骑马或徒步,西藏这样边远的民族地区与交通舒适、快捷的东部发达地区形成很大的落差。不仅如此,由于我国邮政资费实行统一价格,无论是交通方便的东部沿海城市,还是经济较为落后的西部少数民族地区都是统一的资费,这必然导致少数民族地区邮政利润的较低甚至是亏损。

### (3) 邮政业务单一

我国邮政业务覆盖面不断扩大,业务种类不断增多,业务收入也在不断提高。2006年,中国邮政物流借助统一高效的物流配送网络,业务收入实现22.6亿元,比上年增长15.9%;邮政储蓄期末余额达到16019.6亿元,比上年末增长17.8%;全年储蓄收入实现313.8亿元,比上年增长11.2%;储蓄中间业务收入比上年增长52%,占储蓄收入的比重为11.2%,比上年提高3个百分点<sup>①</sup>;

与全国情况有所不同的是,少数民族地区特别是在一些比较偏远,经济

<sup>①</sup> 2006年中国邮政统计报告。

发展相对落后的地区,邮政业务种类较为单一,发展空间在不断缩小。我们在日喀则白朗县调研中了解到,目前县邮政业务种类主要包括以下几类:第一,党报、党刊的发行;第二,边防通信、士兵通信以及政府部门通信;第三,民间通信等一些传统的邮政业务种类。对于一些新的业务品种,例如:邮政储蓄、物流服务等业务发展还十分缓慢。在日喀则市下辖的13个县中,只有拉孜县开办了邮政储蓄业务。同时,由于电信技术的不断发展,电话等通讯设施的推出,使得一些业务,如信函、明信片等受到挤压,业务量不断减少,邮政服务的发展空间在逐步萎缩。

#### (4) 邮政工作任务重、责任大

到2005年为止,全国邮政在岗职工38.9万人,邮政局所、代办点总数6.6万处,邮政生产用房2198万平方米,邮路2.1万条,邮路总长度(单程)340.6万公里,航空邮路181.4万公里,各类生产用汽车4.4万辆,强大的投递网络和投递队伍为邮政普遍服务提供了可靠的物质条件,邮政服务遍布在中国的所有地方<sup>①</sup>。

与全国相比,少数民族地区特别是县乡级的邮政局规模偏小,员工少,工作条件十分艰苦,交通工具落后,工作强度比较大。在这种条件下,履行好普遍服务义务就给少数民族地区邮政部门提出了巨大的挑战。

日喀则地区的白朗县邮政局仅有的4名职工,在地广人稀,山路多,道路条件差的情况下,大约需要四天才能完成对各乡镇的投递服务。为此,邮政局次平局长无不感慨地说:“我们邮政部门其实是一个亏损单位,但为了把国家为民服务的这种思想落实到实际行动中,让每个老百姓享受到,即使亏损我们仍然要继续坚持下去。”除了工作辛苦外,由于邮政业务的效益低、职工的待遇比较差。据次平局长介绍:“县邮政局处于收不抵支状态,员工的工资和日常的开支都是由地区邮政局拨款,邮政局的全部收入也如数上交地区邮政局,邮政局自己根本没有可支配的资金,需要开支的话只有向地区邮政局申请,一般申请也非常难。目前县邮政局没有职工宿舍,职工

<sup>①</sup> 2005年中国邮政发展统计公报。

不得不在外面租房住,有的职工的生活条件还是很艰苦的。”

#### (5) 邮政业发展缓慢,地区不平衡

少数民族地区邮政事业的发展历程较为复杂,地区间由于自然、经济、历史等多种因素影响,邮政业发展不平衡,具体情况请见下表:

表 54 2005 年我国邮政业务发展统计

	邮政业务总量(亿元)	函件总数(亿件)	特快专递
全 国	625.52	73.51	22880.3
北 京	33.52	6.23	1795.1
天 津	11.30	0.84	410.2
河 北	25.07	2.57	842.9
山 西	17.65	0.93	298.6
辽 宁	23.57	1.25	804.4
吉 林	13.31	0.63	424.7
黑 龙 江	23.73	1.30	408.6
上 海	38.49	9.14	1685.5
江 苏	52.94	7.48	1719.2
浙 江	31.44	6.98	1256.2
安 徽	19.91	2.16	506.4
福 建	25.61	3.54	898.4
江 西	17.64	1.87	516.6
山 东	44.71	4.82	1447.1
河 南	31.81	2.45	1162.6
湖 北	23.43	1.52	685.4
湖 南	22.28	1.13	562.0
广 东	59.82	9.13	3328.3
广 西	11.72	1.20	620.7
海 南	4.09	0.20	108.1
重 庆	10.55	1.25	348.3
四 川	21.69	2.08	1112.8
贵 州	6.88	0.57	394.7
内 蒙 古	8.94	0.51	246.0
西 藏	1.05	0.03	38.3
甘 肃	7.02	0.51	227.1
云 南	8.60	0.80	261.7
新 疆	8.05	0.44	265.6
青 海	1.76	0.19	48.6
宁 夏	2.55	0.30	59.3

资料来源:2006年中国统计年鉴。

从上表可以看出:与东部发达省区相比,少数民族地区邮政业务发展较为缓慢,西藏、甘肃、云南、新疆、青海、宁夏等少数民族聚集的地区其邮政总量还不足东部地区的一个省的平均水平,仅占全国总量的3%,邮政中函件总数占全国的比重仅达到3%,特快专递业务所占比重不足4%,邮政储蓄余额所占比重也不足5%,特别是西藏邮政储蓄额出现了负增长。

少数民族地区之间邮政业务发展也不平衡:我们通过此表可以看出,在这些少数民族地区中,业务总量最少的是西藏,相对较多的是云南,就其函件数相比,西藏仅为云南的4%。

#### (6) 服务网络不够完善,乡村通邮率低

邮政运行的最大特点就是全程全网,中国邮政履行好普遍服务义务的基本前提是建立和完善一个“沟通城乡、覆盖全国、联通世界”的邮政体系。长期以来,中国邮政为了履行好普遍服务义务,投入了大量的人力、物力、财力,为传递信息,维护稳定发挥了十分重要的作用。2006年,投资体制进一步完善,资金重点投向投递网建设、终端设施改造,着力提高核心业务竞争能力,优化全网资源效益。同时,加大对投资计划执行情况的监督和检查力度,强化对技改项目的管理,确保提高投资效益。2006年,全网固定资产投资中,终端设备购置和网点购建占35%,信息化项目占28%,车辆和工艺设备占19%,土建项目得到压缩占比15%。<sup>①</sup>

然而多数少数民族地区,由于地广人稀,居住分散,以及交通设施不完善等原因,导致邮政服务网络难以完全覆盖,乡村通邮率较低,其中山区、林区、牧区的通邮率更低,给当地居民带来了诸多不便。

西藏日喀则地区白朗县的乡村通邮率仅为60%,也就是说,还有40%的农牧区居民不能享受到邮政业务服务。为了解决群众的困难,该县在每个乡都配备一个乡邮员,负责整个乡的邮件的投放,但是,由于当地地广人稀,山路较多,乡邮员的工作量较大,特别是当遇到人为或自然因素,如:乡邮员病倒或当地发生泥石流现象等,就会出现邮件送不到或不能及时送到

<sup>①</sup> 2006年中国邮政发展统计公报。

的问题。此外,乡邮员的职责是负责分发乡里和每个村的报纸、信件、包裹单等,而不负责投寄邮件,若是村民有投递邮件的需要时,不得不克服出行不便等困难亲自去县邮政局办理,为此,当地群众感到很不方便。杜琼乡乡长索平说到:“要村民自己到乡里办理投递业务,不但来回坐车麻烦、耗时长,而且费用也高,常常是路费比邮寄费多的多,因此,许多村民的邮件能不寄的就不寄了。”在这种条件下,一方面影响了当地居民的通讯需求,另一方面在一定程度上也减少了邮政部门的业务量。

## 2. 少数民族地区邮政业发展缓慢的原因分析

近些年来,虽然我国少数民族地区邮政业发展得到了稳步发展,但是与东部地区、全国总体水平来比,仍然处于落后状态,这既有自然地理条件的制约,也受经济发展水平缓慢等因素的限制。

### (1) 邮政业发展动力不足

目前少数民族地区经济发展水平普遍偏低,尽管国家和发达地区给予了多方的支持和援助,但是大多采取的是“输血”方式,并不能因此提高民族地区自身造血功能。邮政作为社会的基础产业,它的发展与本地区经济状况息息相关,二者相互促进、相互制约。目前多数少数民族地区经济主要依靠农牧业或旅游业为支撑,基础工业发展相对缓慢,技术水平较为落后,市场经济体制还没有充分建立起来,商品市场发育的也不够完善,由此造成整个社会对一些邮政业务的有效需求不高,导致邮政事业发展动力不足。

以西藏为例,西藏地处偏远,交通闭塞,商品经济落后,农牧区自身扩大再生产的能力非常薄弱,表现在不少农区仍处在原始耕作水平,牧区逐水草而居的原始生产方式依然存在。根据国家统计局的数据显示:西藏的城市化水平低,2006年城市化率仅为28.2%,不仅低于全国的平均水平,而且也低于西部地区的平均水平。受历史和文化的影 响,西藏的一些城镇不是以经济为基础发展起来的,而是出于行政、军事、宗教的需要形成的,经济职能弱化。西藏的现代工业发展滞后,表现为:布局分散、规模小、数量少、效益差,还没有形成一个合理的工业体系。由于这些条件的限制,西藏长期处于

一种相对封闭的状态,对外联系少,这在一定程度上也导致邮政业务量比较少,邮政发展缺乏动力和后劲。

此外,少数民族地区的自然地理条件恶劣,也直接影响着邮政业的发展。多数少数民族省区地域辽阔,人口少、居住分散,高原、山岭、沙漠、戈壁广布,对人们的联系形成很大的障碍,特别是一些村镇分散在边远的高山之间的小片平地或是沙漠、戈壁中的绿洲上,这使得民族地区邮政建设难度大、周期长,建设成本高,且运营维护难,运营成本高、效益差。

## (2)“普遍服务”的压力大

万国邮政联盟要求各会员国根据本国的具体情况和居民的实际需求提供邮政普遍服务,即以民众能够负担得起的价格,在领土的每一个角落,提供经常、优质的基本邮政业务。万国邮政联盟国际局副局长在“邮政普遍服务国际研讨会”上将普遍服务定义为:一项国家的义务,即国家通过一定的质量和连续性标准,确保以所有人可以接受的价格提供所有人共同需要的服务,无论他们的地理位置和社会状况如何。中国邮政自其建立以来就提供普遍服务业务,按国家规定的资费标准向所有用户提供信件寄递服务和国家指定的其他邮政服务。

随着我国邮政事业的不断壮大,普遍服务也得到了充分发展。第一,服务种类更加全面。中国邮政业务范围不仅包括函件、包件等基本业务,而且还承担着军邮、边防通信、盲人邮件和党报党刊的发行等诸多政策性业务,这些业务中含有加大比重的政治任务,既体现了中国邮政服务的特色,同时也使我国邮政普遍服务任务更加繁重、成本更加高昂。第二,服务资费统一低廉。在全国范围内,以统一低廉的资费,向所有用户提供信件寄递服务,是邮政普遍服务的显著特征。国家严格控制资费的政策,使所有用户不论贫富,不论居住何地都能平等地享受邮政服务,目的在于保证公民的通信权利,特别是对保证农村、牧区、海岛、山区、边疆少数民族居民的通信权利起到了巨大的作用。

但是,由于我国幅员辽阔,人口众多,城乡之间、东西地区之间经济发展不平衡,交通等基础设施不完善,边防通信任务重等诸多原因,造成维持邮

政普遍服务的成本居高不下,在一些比较偏远的少数民族地区邮政网点长期出于亏损状态。但是为了使我国每一位公民都享受邮政普遍服务,为了实现广大人民群众通信权利,这些网点不但不能撤销,并且还要通过加大资金投入,进一步改善服务质量等,来满足群众用邮的需要。

### (3)“供血”和“造血”机能较差

20世纪50年代到80年代初,邮电合设,邮政盈利,电信亏损,以邮补电;20世纪80年代、90年代,电信盈利,邮政亏损,以电补邮。随着形势的发展,邮电分营,对承担大量普遍服务的邮政企业来说,其经营的难度是可想而知的。据信息产业部统计数据显示:2006年,我国电信固定资产投资完成2186.9亿元,比去年同比增长7.5%,而我国邮政投资完成39.9亿元,同比增长5.3%,还不足电信固定资产投资的1.6%。

以西藏为例,自“八五”以来,西藏投入巨额资金建设现代化的电信通讯网,实现了交换程控化、传输光纤和卫星化,而投入到邮政方面的资金不到总投资的5%。在笔者调研的日喀则地区白朗县邮政局只有2部车,要完成13个村落的投递工作,而且由于当地的交通条件差,在加上使用年限加长,磨损较为严重,车坏在半路上的事情常常发生,这样就严重影响了投递的及时性、可靠性。

另一方面,少数民族地区邮政部门融资渠道较为狭窄,多数是靠国家财政支持和东部地区的援助,缺乏独立融资的能力,资金来源较为单一,这也是少数民族地区邮政事业发展缓慢的一个重要原因。

## 3. 少数民族地区邮政发展对策

基于上述存在的问题,结合当地实际情况以及国内同行业先进经验,提出下列的建议和措施。

### (1) 积极开发新业务

少数民族地区有着自身的优势和特点,因此笔者认为应该结合少数民族的自身优势开发有特色的邮政业务。例如:可以通过把邮政、信息和计算机结合起来的现代化通信方式,如将邮政电子信函、电报信函、计算机邮政

等方式作为邮政发展新业务的着眼点;或者,在特定时期或特定区域内函件数量无法提高的情况下,邮政企业可以抓住函件业务向商用转变的契机,充分重视和大力开发广告和账单等商业性函件以摊薄邮政企业的经营成本;此外,邮政企业可以通过互联网运作的邮政网络购物中心与绿卡中心连接结算,并与现有的实物速递网结合,实现商品的送货上门等新的特色服务来吸引更多的用户,从而增加企业的利润,开拓企业新的业务增长点。

具体到不同特色的少数民族地区而言,邮政企业要找准邮政业务与地方经济发展的结合点,提高邮政工作与地方经济的相关度,主动促进与地方经济的有机融合,并针对自身的实际情况开办新的业务种类,以增加邮政收入。

第一,在以农业为主导产业的少数民族地区,可以开办种子和农资邮购业务,在农村还可以开展家电类、烟酒类和日常用品的配送业务。

第二,在以旅游业为主导产业的少数民族地区,大力开发广告明信片、旅游系列邮品和明信片等新业务。例如:如旅游景点门票制作业务、宣传当地民族风情的明信片业务。以西藏为例:日喀则市定日县邮政局利用珠穆朗玛峰这一旅游景点的优势,制作了一系列珠峰的明信片,既增加了企业的收入,又推动了旅游业的发展;同时,也可以在旅游资源比较丰富的地区开办旅游业务。如:可为游客代办保险、制作旅游“绿卡”等,既方便游人,同时增加自身效益。这些新业务的开展,在一定程度上能够促进当地经济的发展,经济的发展反过来又推进邮政业的发展,这一“良性”循环将会促进邮政业的蓬勃发展。

第三,对于外出务工人员较多的少数民族地区,由于外出人员往家中汇款比较多,所以,应加大对电子汇兑业务的宣传,充分利用邮政储蓄业务。同时还要做好乡镇企、事业单位代发工资、代发养老金、代办保险等中间业务,提高活期比例,降低经营风险。

第四,农村邮政局所可以走邮、商兼营的路子。可以借鉴宁夏彭阳县红河乡代办所自1997年6月开始走邮、商兼营之路。由于当前农村商业网点少,商品种类少,农民购买基本生活用品和生产资料很不方便,尤其在农忙

时。而随着农民生活水平的不断提高,农村对基本生活用品和生产资料的需求将不断增大。因此,如能充分利用农村局所的场地、人员和运输能力办“邮政小超市”,既办理各种邮政业务,又经销农民喜欢的基本生活用品和生产资料,就完全可以占领农村商品市场。

## (2) 加大投资力度

研究表明,邮政固定资产投资每增加1个百分点,邮政业务总量就增加0.9个百分点。可见,加大对少数民族地区邮政投入,是加快少数民族地区邮政发展的一个重要途径。邮政行业是一个介乎事业与商业之间的特殊行业,它既不是由财政拨款的事业单位,也不是以追求利润为目的的商业单位;它既重视企业效益,也重视社会效益,既重视经济利益又重视政治影响。不能为了社会效益而不顾经济利益,也不能为了经济利益而放弃普遍服务的社会责任。邮政的普遍服务对于加强党的领导,巩固国家政权,维护广大人民群众的利益有着重要的作用。在加入WTO和中国经济发展进入重要的机遇期时,邮政的普遍服务更是不能放松,它代表着国家保证宪法赋予每一个公民最基本的通信权利得到实现,保证人人都能享受到最基本的廉价的邮政通信服务。

少数民族地区大多是经济不发达地区,也是军事要地,地域广阔,边境线长,其进口邮件量大于出口邮件量,义务兵免费信函量占函件量相当大的比例,这就造成邮政成本支出较大,而收入较低的局面。但是,由于中国邮政承担着普遍服务的社会任务,不会因为收益少或者是面临亏损而放弃普遍服务的义务。因此,国家应建立普遍服务的补偿机制,以保障邮政有效的承担普遍服务的社会义务。

借鉴国外做法,笔者认为这种补偿机制可以包括:第一,给予政策上的倾斜。借鉴韩国邮车免交高速路费的做法,我国还可以给予邮车通行权、减免过桥费等;第二,财政拨款补贴。瑞典政府每年拨给瑞典邮政2亿瑞典克朗,用于补贴瑞典邮政为居民提供普遍服务而保留的邮政服务网点的费用。我国也曾给予邮政专项补贴,目前仍可以继续对邮政普遍服务实行财政拨款补贴政策;第三,提供税收优惠,如下表,目前这一做法被大多数国家所采

用;第四,建立普遍服务资金。该基金是由政府出面建立专门的普遍服务基金,对邮政普遍服务的承担者进行补偿。例如:美国财政部为美国邮政建立了一项没有年度限制的滚动资金,用于支付邮政的普遍服务等费用。

表 55 发达国家邮政普遍服务税收优惠政策

国家	营业税/增值税/所得税	其他
美国	免交	免财产税、邮车牌照费、邮车停车费 邮政业务免交所有税费
日本	免交	
法国	免交	
德国	免交	
英国	免交	

资料来源:刘明光.我国邮政普遍服务的现状问题及对策.邮政通信。

与此同时,通过政策引导吸引国内外资金、技术、人才等投入到少数民族地区邮政发展上,重点帮助该地区建设一批邮电重点基础设施项目,在“输血”的同时,增强当地“造血”的功能。以拉萨市为例:近年来,拉萨市紧紧抓住中央实施西部大开发战略和中央对西藏的特殊优惠政策等有利时机,积极争取国家、自治区及北京、江苏援藏项目和资金,加大重点项目建设投资力度。拉萨市发改委副主任武保林介绍,2002年至今,拉萨市已累计完成全社会固定资产投资近300亿元,建成了一批农牧林水、生态环保、市政设施、交通能源、教科文卫及基层政权等重点项目。

### (3) 加强业务培训

市场竞争说到底人才的竞争,要人尽其才,才尽其用,最大限度地释放科技人才的能量,把他们安排在合适的岗位上;同时,也要以人为本,实施人性化管理,为科技人才创造良好的工作环境,吸引、留住各种优秀人才,建立人才储备库。此外还要加强对技术人员的在岗培训和继续教育,不断增强科技人员的研发能力。少数民族地区邮政工作人员与我国其他地区相比,基本素质和业务能力都有待进一步提高,培训员工、教育员工、引导员工

是少数民族地区邮政企业的基本责任和义务,必须高度重视,常抓不懈,据此笔者认为主要从以下几个方面来提高:

第一,抓好企业价值理念的培训。文化管理是企业管理的最高境界,而构造统一的价值理念则是企业实施文化管理的前提条件。因此,要推动邮政企业向更高层次发展,必须首先统一员工的价值取向,使员工目标与企业目标同向,员工行为与企业行动同步。

第二,抓好员工素质能力的培训。针对企业内部各个层面员工的情况,从岗位职责的基本要求出发,采取自主培训为主、外送培训为辅的方式,不断强化员工的文化和业务素质、程序操作和处理问题能力的培训,不仅使员工完全适应岗位要求,而且为员工晋级做好知识储备。

第三,抓好现代企业管理知识的培训。建立现代企业制度已经成为邮政企业今后发展的必经之路。要实现这一任务,首要是抓好各级管理人员对现代管理思想和先进管理理念的学习,使他们能够充分掌握精神实质,做到学以致用,积极促进邮政管理工作水平的不断提高。

此外,还要加强企业文化建设,营造员工积极向上、勇于进取的良好氛围,使全体员工能够主动规范自身行为,严格要求自己,与企业同呼吸、共命运、齐发展。建立合理的激励和约束机制,效率优先,竞争上岗,优胜劣汰,不断为造就人才队伍注入动力,要通过不断开发人力资源,使企业内在潜力不断的释放出来,使得邮政部门永葆青春和活力。

#### **(4) 提高邮政服务质量**

服务是现代服务业的根本,是邮政企业生存与发展的命脉,对邮政企业来说,搞好服务最重要的就是不断创新服务方式、服务环境,满足客户的需求,为客户创造价值,让客户得到满意的服务。尽管部分少数民族地区已经推出了承诺服务、规范服务、文明服务、优质服务的举措,推行了差异化服务、特色服务、贴近式服务,但是随着客户需求的不断变化和个性化要求的不断提高,还需要邮政部门主动跟进,不断创新。同时要确定并始终坚持“一切为了客户”的服务思想和“客户满意”的服务标准,做到全心全意服务。

邮政有着百年的历史,强大的网络和良好的信誉,信誉既是邮政的无形资产,也是实现邮政可持续发展的核心。在这种优势下,邮政一方面要制定符合自身特色的品牌战略,把邮政这个品牌打响,深入人心;另一方面要把服务质量作为树立邮政品牌的根基和企业的生命,进行技术改革、业务拓展、管理创新。要通过一系列根本性改革措施和办法,改善服务,树立邮政新形象。

首先,要依靠优质服务来赢得信誉。服务是邮政发展的根本,是社会赋予邮政的时代要求。在邮政市场日趋繁荣,竞争日趋激烈的情况下,用户选择的的就是服务,特别是一些新开发的业务,客观上必须以优质服务去赢得用户的认可。因此,必须下大力气,注重实效抓好优质服务工作。在少数民族地区,尤其要做好这一点,对于一些不识字的少数民族同胞,邮政业务人员应该为其详细讲解服务种类和收费标准,大力宣传邮政的业务类型,确保让少数民族地区的兄弟们切实了解邮政各项服务类型,以及费用明细。

其次,要端正经营思想保信誉。绝不能因为当前经营任务重,收入指标压力大而急功近利,损害邮政信誉,要自觉维护经营秩序,坚决杜绝跨界低资费揽收,低面值销售邮票、强行用户使用高资费等不良行为。少数民族地区多是交通条件差,自然地理环境恶劣的地段,但是,当地邮政部门仍要保证通邮顺利,不得因为任务艰难而放弃投递。

最后,要依靠职工的优良素质和人格风范来维护邮政信誉,每名职工的业务素质、服务态度、言谈举止都代表着一种形象,而这些形象的累加就是邮政的整体形象。因此,要切实提高职工队伍素质,树立良好邮政形象,此外,还要主动参与重大社会活动,积极参与扶贫救灾,希望工程等公益性活动,以此来回报关心、支持邮政发展的广大用户,从而使邮政信誉得以提炼和升华。

#### (5) 加快科技兴邮步伐、不断培养创新能力

企业发展的过程就是一个不断改革、不断创新的过程,也是一个不断前进、不断突破、不断实现新目标的过程。在新的形势下,邮政企业要迈上新台阶、开创新局面,就必须走改革创新之路,只有创新,才能发展。一个企业

能否保持奋发向上的激情和活力,首要的是取决于企业内部机制建设。为此,要积极围绕经营、财务、人力资源等方面进行探索,只要有利于企业的发展,有利于员工的进步,就要大胆创新、勇于实践。要充分利用先进技术改造提升传统业务,优化作业流程,提高工作效率;要积极优化信息技术网络,完善服务功能,提高信息技术支撑能力。

与世界发达国家的邮政相比,我国邮政运用现代科学技术和手段的程度还比较低,这与现代科学技术的高速发展是不相适应的。而少数民族地区多数属于我国科技较为落后的地区,因此,少数民族地区应充分利用技术创新,加快信息化进程,来促进邮政传统业务的发展。坚持科技兴邮,提高邮政科技含量,是开辟新的业务增长点,也是增强邮政发展后劲的根本途径。

一要利用现代科技手段在开发新的业务领域方面有突破性进展,使邮政的市场逐步扩大;二要狠抓应用系统的开发和完善,使传统的柜台服务方式逐步被网络技术所取代,推进产业升级;三要不断完善综合网、绿卡网的业务功能,充分发挥其功能。

#### (6) 不断完善交通等设施,促进邮政业的发展

交通基础设施与邮政业的发展有着密不可分的联系,交通基础设施的完善对于邮政业的发展有着巨大的推动作用。

青藏铁路的建成就能够促进西藏邮政业的发展。火车站址带动西藏小城镇建设,进而带动邮政网点建设。随着进藏铁路的修建,人口、物品的流通会逐渐形成集聚,城镇建设也将得到根本性的发展。城镇建设标志着一个地区的经济发展程度,邮政作为进藏铁路沿线城镇的基础设施,在为铁路沿线城镇提供良好服务的同时,只有依托城镇才能获得邮政通信的规模效应。铁路通到拉萨,必将支撑起高等级的公路向四外伸展,邮政运输网络将会更加四通八达,依托于公路的西藏邮政运输,将会进一步扩展网络,更好地服务于各地区的农牧民。

## (五) 少数民族地区电信业发展研究

随着我国经济发展,人们生活水平的不断提高,我国电信事业得到了突飞猛进的发展。全国电信业务总量保持较快增长,2006年电信运营业务总量14592亿元,比去年同期增长26.1%;新增固定电话用户1737万户;新增移动电话用户6768万户。<sup>①</sup>在通讯技术和电信运营业务的快速发展的趋势下,我国电信运营业务市场结构发生了巨大的变化:业务创新趋向个性化、多元化;新的业务增长点逐渐形成,并取得了突破性的进展;传统业务收入不断下滑;移动通信成为电信市场的亮点;新的业务增长点不断出现。

多年以来,信息产业部一直高度重视少数民族工作,积极按照党中央、国务院的有关要求和部署,加快少数民族地区信息产业建设,有力地促进了当地国民经济和社会发展。

### 1. 少数民族地区电信业发展现状

少数民族地区电信业的总体发展和我国发展趋势保持一致,同时,由于其特殊的自然、地理环境,决定着它还具有一些自己独具的特色。

#### (1) 发展速度较快

近几年来,随着民族地区经济社会的发展,人们生活水平的提高,电信业始终保持持续、稳定、快速的增长态势,适度超前于当地国民经济发展,业务收入和增加值的增长率均高于当地GDP增速以及全国电信业的平均增速。以西藏为例,从2001年到2006年的5年间,电信业务总量增长2倍,固定电话用户数量翻了四番,电话普及率提高了210%,局用交换机总量增加160%。详见下表:

<sup>①</sup> 2006年中国统计年鉴。

表 56 西藏电信业发展情况

年度/指标	业务总量	局用交换机总量 (万门)	固定电话用户 (万)	移动电话用户 (万)	电话普及率 (部/百人)
2001	—	24.3	14.21	11.28	—
2003	8.89	29.60	27.08	33.09	22
2004	12.50	30.32	37.6	39.7	28.6
2005	15.36	33.05	52.53	46.93	37.0
2006	20.42	39.44	68.22	60.55	46.5

资料来源:中华人民共和国国家统计局 <http://www.stats.gov.cn/tigh/>。

在西藏自治区电信业迅速发展的带动下,白朗县电信业也得到了较大的发展。在1999年,白朗县电信局成立之初,交换机的设备容量为500门,实际装机用户数仅有157部。随着人们对通信的需求及现代通信技术的发展,白朗县电信局程控电话交换机先后更新了三次。到2006年初,电信局装备了容量为2000门的S1240J机型程控交换机,并开通了程控新业务。白朗县电信局在更新程控交换后对市话线路进行全面的改造,现在市话线路出局主干容量为1000对,配线容量达1800对。截至2006年6月,白朗县电信局实装用户为700部,并且通信覆盖了白朗县11个乡镇以及乡镇下的98个行政村,目前用户总数达2000部左右,月平均收入约13万元。对调查问卷的统计结果显示:约98%的居民最常使用的通讯方式是电话。

### (2) 业务种类不断增加

目前我国已建成了覆盖全国的光缆传输骨干网和大部分本地光缆网络。同时,通信网络完成了从人工向自动、从模拟向数字、从单一业务向多样化业务的转变,技术水平显著提高,通过近几年的快速发展,通信综合能力进一步提高。

表 57 2005 年电信主要通信能力

年份	长途自动交换机 容量(路端)	局用电话交换机 容量(万门)	移动电话交换机 容量(万户)	长途光缆线路 长度(公里)	长途微波线路 长度(公里)
2005	13716307	47196.1	48241.7	723040	41055

资料来源:国家统计局 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2006/indexch.htm>。

截至 2005 年底,全国长途光缆线路长达 723040 公里,长途微波线路长达 41055 公里;长途自动交换机容量达到 13716307 万路端;局用电话交换机容量达到 47196.1 万门;移动电话交换机容量达到 48241.7 万户;宽带接入端口超过 4000 万个。<sup>①</sup>

在我国电信业迅速发展的带动下,在各级的关心和东部地区的支持下,经过电信行业职工多年的努力拼搏,少数民族地区电信业也得到了持续、稳定、快速的发展。一个覆盖全地区、联通全国和世界,技术先进、业务多样化的现代通信网已基本形成,功能不断加强,业务越来越灵活,提供多业务的能力也基本能够满足以城镇为主的社会公众通信需求,数据通信网形成宽、窄带相结合,完全具备传送多种数据业务的能力。

以西藏日喀则地区白朗县为例:到目前为止,白朗县电信局提供的业务有:普通电话业务、无线好易通、无线固定电话、IC 电话、96201 智能电话、201 电话、电报通信业务、168 语言信息网、互动点歌热线、163 国际互联网、ISDN 一线通、ADSL 宽带业务、DDN 数字数据网、各种 IP 业务、电视电话会议、企业七彩铃音等<sup>②</sup>多种服务业务。现将白朗县电信局主要业务费用介绍如表所示。

<sup>①</sup> 2006 年国家统计局公报。

<sup>②</sup> 白朗县电信局:《白朗县电信局通信基础设施概况》2006 年 6 月。

表 58 主要电信业务资费一览表

业务	项目	电信业务安装费		电信业务使用费		
		合计	月租费	区内通话费	区内通话费	长途通话费
普通电话	新装	308	甲种:18	首次3分钟 0.2元,  首次后0.1 元/分,  有人值守及 IC电话: 1. 首次3分 钟0.4元 2. 首次后 0.2元/ 分	区内通话费	国内长途0.07 元/6秒; 国际长途0.8 元/6秒; 港澳台0.2元/ 6秒; 有人值守公用 电话及IC电 话: 1. 国内长途0.8 元/分; 2. 优惠阶段0.5 元/分; 3. 国际长途8 元/分; 4. 优惠时段6 折优惠; 5. 港澳台2.2 元/分。
			乙种:35			
	移机	158				
	改号	50				
	过户	3				
	改名	8				
拆机	3					
ISDN 一线通	新装	终端设备成本 成本+308	甲种:18	注册拨号	甲类业务:开户费100 元,网费3元/时;乙类业 务A种:基本费50元, 网费2.5元/时;乙类业 务B种:基本费100元, 网费2.5元/时,网络使 用费,优惠时段减半	通信费为 0.02元/分
			乙种:35			
	移机	158				
改装 不改号	终端设备成本 成本+8					
ADSL 宽带	新装	终端设备成本 成本+480		163上网 直通车	0.07元/分	
			过户			
	移机	免费				
	撤销 业务	免费				
	512K	甲种:500/月				
		乙种:2000/月				
1M	甲种:800/月					
	乙种:3600/月					
2M	甲种:1000/月					
	乙种:6000/月					

资料来源:《电信用户手册—私人用户手册》西藏电信局日喀则分公司。

### (3) 特色服务深受欢迎

在众多的电信服务业务中,少数民族地区电信部门与一些科研单位、大

专院校联合开发、研制出符合本地区实际,方便群众的富有特色的产品。我们在西藏调研中发现,“无线好易通”深受当地居民的欢迎,普及率很高。在深入调查后我们发现:无线好易通是由中国电信和西藏大学联合研发的,是专门针对西藏这个特殊的地区所推行的,较为适合藏民使用,它的主要特点就是:第一,能够进行中文与藏文之间的转换。由于目前西藏普通话的普及率还比较低,许多农民不认识汉字,为了方便藏民使用,中国电信就推出了藏文输入方式,实现由中文转换成藏文。这是西藏电信公司针对西藏这种特殊的环境而推行的,也是世界唯一一家可以转换藏文的通讯方式,也正是这一点,使许多不识字藏民突破了语言障碍,也可以轻松的使用好易通发短信,打电话。第二,无线好易通便于携带,特别适用于农牧民工作流动性的需要,使得他们在放牧的同时可以与外部保持联系。第三,价格便宜,容易被普通居民接受。2008年3月,中国电信西藏公司又推出了“好易通99套餐”业务,即:月通话费最低消费99元,无论拨打市、县、农村还是国内长途,都只收0.2元/分钟。超过99元也只需0.2元/分钟。中国电信西藏公司有关负责人指出,这份新套餐旨在让利于民,让更多的西藏百姓能用上好易通,明明白白消费,享受通信信息新生活。<sup>①</sup>第四,服务周到。无线好易通信号稳定,质量过关,同时电信局提供上门安装服务。

正是由于上述优势,才使得无线好易通成为当地群众的主要通讯方式。在调研过程中,调查问卷统计结果显示:家里有移动电话(包含着无线好易通)的居民约占居民家庭总数的80%,甚至有的家里有三部或三部以上的移动电话(约占20%)。详见下图:

#### (4) 主导作用不断增强

目前,我国电信业已形成全方位的市场竞争格局。固定电话运营商有中国电信、中国网通、中国联通和中国铁通4家,2003年底,4家在户市场占有率依次为:62%、22.5%、13.5%和2.6%。其中,中国铁通的用户增长最为迅速,2003年增长率达到108%。移动电话运营商有中国移动和中

<sup>①</sup> 中国西藏网. 2008年3月6日。

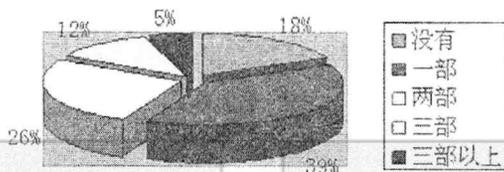


图 22 家庭移动电脑(无线好易通)保有量

资料来源:中央民族大学“985”基地项目:公共管理服务体系创新研究—公共基础设施建设西藏地区(居民)调查问卷。

国联通两家,2003年年底各自的用户市场份额分别是66%和34%。<sup>①</sup>

与我国总体情况不同的是,由于少数民族地区人少地广,且山区面积大,经济发展速度相对较慢,通讯设施相对东部地区落后,有的县乡还没有设立通讯网络网点,有的县乡的通讯网点也不够齐全、不够完善。以日喀则地区白朗县为例:截至到2006年移动公司在白朗县仅开设了一个业务网点;联通公司只是刚刚布置好转输线路,还没有开设业务网点。那么,白朗县电信局局长索朗次仁说:“作为任何营利性经营部门都会考虑经济效益问题,而电信部门在西藏地区,从无到有,既考虑其经济效益,同时更注重社会效益。”白朗县电信局按照“信息化建设服务地方经济建设”的重要战略部署,适时开通了有线电话、农话一点多址、“十五”卫星电话、无线市话,满足了地方党委、政府、和各行各业以及广大农牧民群众的通信需求。

由此可见,在部分少数民族地区通信服务中,电信部门综合考虑经济效益与社会效益,在少数民族地区起到了支柱的作用,对少数民族通信事业的发展起到了无可替代的作用。

#### (5) 投资力度逐步加大

从20世纪90年代初期,我国采用世界先进技术与设备,加大投资力度,电信业加快建设步伐。“八五”期间,建设完成了23条(总长3.7万公

<sup>①</sup> 曹帧帧:《中国电信运营业发展现状及未来趋势解析》,《东北财经大学学报》2006年第2期。

里)省际干线光缆系统;“九五”期间,建设完成了25条(总长3.4万公里)省际干线光缆系统。通过十年的建设,我国省际干线光缆形成了“八纵八横”格型网状网,覆盖了全国省会以上城市和全国75%的地级城市,从而使我国形成了以光缆为主,卫星和数字微波为辅的长途骨干网络,综合通信能力发生了质的飞跃,从根本上改变了我国长途电信传输网络技术落后的状况,为我国通信现代化奠定了坚实的基础。“十五”时期,新增光缆线路长度214万公里,截至2006年底,光缆线路长度达426万公里。

快速增长的电信业有力地支撑了民族地区发展“十五”期间,五个民族自治区及其他少数民族自治地方累计完成电信固定资产投资1037亿元,其中,“村村通电话工程”总投资额就达到111亿元。截至2005年底,五个民族自治区光缆线路总长度达到38.9万公里,是2000年的3.14倍;五个民族自治区局用交换机容量达到3149万门,移动电话交换机容量达到3044万户,“十五”期间年均增长率分别比全国平均水平高出5.4个和9.7个百分点。<sup>①</sup>

在西藏调研中我们了解到:“十五”期间西藏的信息产业得到了很大发展。西藏基础网络建设重点项目达44项,包括昂仁-阿里光缆、日喀则-仲巴光缆、农村电话卫星通信系统等工程,总投资额25.7亿元,其中,全区“村村通电话”工程投资3.54亿元,为2074个行政村新开通电话。至2005年末,全区电话普及率由2000年的6部/百人提高到36部/百人,本地电话交换网已覆盖至所有乡镇和35%的行政村,移动通信网覆盖到发达的乡镇和主要交通干线以及旅游景点,全区提前实现了“县县通光缆”、“县县通移动”、“乡乡通电话”的目标。“十一五”期间,国家初步安排西藏通信业总投资56.6亿元,比“十五”时期增长106%,其中电信业投资55.2亿元(含“村村通电话”工程投资14.5亿元),建设内容涉及到传输网建设和系统改造、宽带IP城域网及接入网、话音网、IP及数据网、支撑系统和管道,以及专用

<sup>①</sup> 刘晓明、樊哲高:《信息产业助少数民族地区腾飞访信息产业部副部长娄勤俭》,《国电子报》2007年04月17日。

通信网等多个方面。<sup>①</sup>

## 2. 少数民族地区电信业存在的问题

伴随着国家电信业的发展,少数民族地区电信业也得到了飞速的发展,但是由于少数民族地区经济发展速度相对较慢、自然地理环境恶劣等因素的影响,其电信业在不断发展的同时,也存在着一些问题。

### (1) 竞争力较弱

在对中国电信业区域竞争力比较分析中,根据对组成电信业区域环境竞争力评价指标体系中的3个要素——法律和制度框架、政府效率和电信业国际化以及6个参评指标的综合测算,2004年各区域电信业环境竞争力综合排名中,广东、上海、北京、浙江和江苏位居前五名,而贵州、甘肃、青海、宁夏和西藏位居后五位。但是,各地区的环境竞争力差距相对较小,离散系数仅为0.092(离散系数是衡量样本分散性的统计指标,数值越大,样本的分散性越大)。请见表:

表 59 中国电信业区域竞争力排名

排名	省(市、区)	分值	排名	省(市、区)	分值	排名	省(市、区)	分值
1	广东	1.736	12	四川	0.907	23	广西	0.834
2	北京	1.65	13	海南	0.897	24	甘肃	0.826
3	上海	1.525	14	湖南	0.879	25	河南	0.817
4	浙江	1.199	15	黑龙江	0.872	26	江西	0.816
5	江苏	1.129	16	重庆	0.86	27	安徽	0.81
6	福建	1.07	17	吉林	0.857	28	内蒙古	0.803
7	山东	1.036	18	云南	0.847	29	贵州	0.79
8	天津	1.027	19	西藏	0.846	30	宁夏	0.789
9	河北	0.989	20	山西	0.845	31	青海	0.779
10	辽宁	0.963	21	陕西	0.842			
11	湖北	0.921	22	新疆	0.839			

资料来源:《中国电信业区域竞争力发展报告》2004年。

<sup>①</sup> 刘晓明、樊哲高:《信息产业助少数民族地区腾飞访信息产业部副部长娄勤俭》,《国电子报》2007年04月17日。

由此表我们可以发现:目前,西藏、青海、广西、贵州、内蒙古等地区在31个省份中,排名处于中下游,这就反映出我国少数民族地区由于在法律框架、制度建设,管理效率以及电信国际化程度等方面与东部发达省份有一定的差距,导致竞争力不高,大大影响了少数民族地区电信业的发展。

## (2) 网络布点不均

尽管到2005年底,少数民族地区固定电话普及率和移动电话普及率分别达到18.1%和21.8%,超额完成“十五”民族地区通信水平目标,但是与全国平均水平还有相当的差距。2005年,我国固定电话和移动电话的普及率分别为:27.6%和30%,特别是在一些偏远的民族地区和农牧区电信业务网点很少,甚至还没有建立。

在西藏由于地广人稀,城市之间、县城之间、县县之间、县村之间的距离都较远,农牧民居住较为分散,山区面积较大,架杆线路比较长,架杆难度较高,费用也较贵,导致得电信网络布点不均。以白朗县为例,白朗县是距离日喀则市最近的县,其经济发展水平在全地区处于前列。但是,从目前白朗县的电信局的网络分布情况看,仅能覆盖离县城较近的乡村或者是日江公路沿线的乡镇,不能到达一些偏僻的农牧区以及边远山区,无法满足当地农牧民的需要。

随着青藏铁路的开通,大量游客涌入西藏,促进了西藏经济的发展,然而,与此同时,对西藏的电信业也产生了较大的冲击。因为在西藏当地电信服务普及率比较高的是中国电信的服务,与中国移动、中国联通和中国铁通相比,中国电信以固定电话、好易通、小灵通、宽带业务为主,而固定电话最大的缺点是不可移动性,小灵通、好易通虽有移动的性能,但省际漫游受限制。因此,来西藏旅游者普遍使用的是中国移动与中国联通的服务。另一方面,青藏铁路的开通也促使西藏当地居民外出,外出藏民也会选择中国移动和中国联通的服务,由此导致当地电信业受到地域的限制,丧失了大量的业务。

### (3) 重复建设、设施损坏问题突出

目前各电信企业光缆传输线路重复建设普遍存在,资源闲置浪费现象十分严重。截至2004年底,我国几大电信运营企业的光缆线路总长度已达358万公里,其中:长途传输光缆64万公里,本地网接入光缆294万公里。长途传输光缆以每公里6.5万元均价计,需投资416亿元;本地网接入光缆以每公里3万元均价计,需投资882亿元;总投资约需1298亿元(不包括设备),而目前我国光缆利用率仅约10%,仅此一项就大约有1168亿元的资产被闲置。<sup>①</sup>光缆线路的重复建设既大量地浪费了资金,又大量地占用了城乡的地上和地下资源。

还有一些少数民族地区,由于对通信设施保护的宣传不到位,农牧民的保护意识淡薄,光缆设施的安全受到威胁。例如,一些施工队在施工过程中对通讯设施的保护不够重视,地下光缆常常遭到破坏,导致电信服务中断,电信部门损失严重。还有一些农牧民在山上耕种或放牧时无意间破坏光缆线及其他通讯设施,造成巨大损失。在对日喀则地区白朗县的调研过程中,我们曾就此问题访谈电信局索朗次仁局长,他说:“在刚开始的时候,电信局为了保证乡政府正常的通讯需求,从加拿大引进了微波通讯技术,费用极高,现在已经基本被破坏,大多数都不能正常使用。2003年,又将微波通讯改成为卫星通讯,但是仅在半年内一些关键的地面设备就被人为毁坏了,造成了的大量损失。”

### (4) 拖欠电信资费问题比较严重

近年来,随着电信业的快速发展,电话普及率逐年提高。由于电话收费多采用先消费后付款的方式,随之而来的是个别用户长期拖欠电信部门话费现象呈上升趋势,严重困扰着电信业的进一步发展。随着流动人口的增加,拖欠话费问题日益突出,并将长期困扰电信业。

在西藏日喀则地区白朗县调研时了解到:电信部门为了推广其电话产品和服务项目,采用“先使用、后交费”的方法。这样在用户没有交费的情

<sup>①</sup> 李俊义:《以科学发展观统领我国电信业改革与发展》,《通信企业管理》2005年6月。

况下,电信部门需要预先垫付一部分资金,其中相当一部分用户常常有意或无意地欠费不缴。由于这部分人大多是外地来此经商的人,流动性比较大,收费工作非常困难,最后就成为电信局的呆账或死账,增加了该部门的财政负担。此外,由于电话初装费取消,一些人利用这一点,将欠费电话闲置不用,导致欠费问题。据白朗县电信局索朗次仁局长说:“每个月在收话费的时候,总会有一些欠费的人,时间一长,这些费用就收不回来了,这些欠费的人群主要是外来流动人口和出去打工的农牧民。”

#### (5) 网络与数字化服务推行较慢

目前,我国互联网保持快速发展趋势,其业务不仅包括电子娱乐等传统项目,而且还包括远程教育、电子商务、电子政务等新业务,其涉及电信、银行、证券、能源、交通、教育等行业领域和人民群众的方方面面。近两年来,互联网上网用户平均每半年增加1000万,上网计算机平均增加400万台,网民数不断增加,同时,电子商务也得到了充分发展。据新华社2004年11月24日的消息说,我国目前开展网上银行的有50多家,网上银行个人客户超过4000万户,企业客户超过6万户。截至2004年年底,国内网上银行的总交易额接近20万亿元,网上银行将成为商业银行为高端客户提供服务的主要方式。互联网在传播知识、丰富文化生活和思想教育宣传方面也起到了巨大作用。

然而,由于少数民族地区大多经济发展较为缓慢,人民生活水平不高,人口整体素质相对较低,再加上有的民族地区拥有自己的语言,与外界交流存在障碍,给少数民族地区网络与数字化服务推行带来巨大阻力。我们在日喀则地区白朗县调研中发现:该县网络需求量还比较少,除了少数政府人员和经商人员使用电脑外,一般农户都不会使用电脑,有的甚至不知道电脑为何物。据问卷调查结果显示:只有约1/3的政府人员使用电脑,农户中使用电脑的比例几乎为0。这一方面,是由于人们文化素质相对较低,观念比较落后,网络对他们来说是新鲜事物,没有很大的实际需求量;另一方面,该县经济不够发达,许多群众根本承担不起电脑的购置与使用的费用;更为重要的是,由于语言不通,许多不懂汉语的群众更加不会使用网络。

### 3. 少数民族地区电信业发展建议与对策

基于以上问题,我们结合当地实际情况以及国内同行业先进经验,提出下列的建议和措施。

#### (1) 增加少数民族地区电信业“输血”能力,提高“造血”能力

加强政府和企业集团干预,增加少数民族地区电信业“输血”能力,提高“造血”能力。促进电信业欠发达地区提升区域竞争力是系统工程,需要多方努力,强化优势,弱化劣势。不但要提升电信业欠发达地区的“输血”能力,更要提高其“造血”能力。西藏作为我国电信业不发达的地区,同时也是自然、地理条件特殊的地区,更加需要政府进行干预和保证电信业的发展。

以西藏为例:由于西藏地处高原,其电信成本必将高于其他平原省份,而且,多数藏民不懂汉语,电信业务的推行也存在着语言上的障碍,因此,从总体上说,电信业在西藏的生存是非常艰难的。正是由于这个原因,作为以营利为目的的移动和联通入驻西藏地区的时间相对较晚,其他运营商也还没有在西藏地区开设业务,从某种程度上说,电信需要国家进行干预,国家和企业集团应继续加大向西藏支援的力度,增大对西藏地区通信建设的投入,以提高西藏地区电信基础设施的更新换代以及电信服务水平。与此同时,积极拓宽融资渠道,采用各种优惠政策来吸引发达地区的投资,以增强少数民族地区电信业的发展动力。

#### (2) 建立健全法律制度,大力进行普法宣传

进行普法宣传,创建一个人人懂法、守法的法制氛围。由于少数民族地区经济相对落后,思想意识封闭,法律观念淡薄,因此,应根据我国实际情况抓紧制定《电信法》、《电子商务法》等相关法规,并允许少数民族地区根据自身所特有的情况,制定与本地实际相关的法律制度。按照加入 WTO 的要求,全面清理现行的部门规章和规范性文件,增强法律法规的公开性、透明性。

与此同时,当地电信企业应当和政府有关部门联合起来,通过加强文化

和普法宣传,针对群众保护通讯设施意识不强,很多通讯设备被人为破坏等严重现象,进行法制教育,比如说可以制作一些宣传册,或者在电视上采用公益广告的形式进行宣传,让群众知道保护通信设施利人利己,以此强化通讯设施作为公共财产应当受到保护的意识,同时法律应当严厉打击偷盗和人为破坏通信设备的行为,保证电信设施正常运转。

### (3) 改变现有的收费方式,提高服务水平

随着各种通信设施和通信企业的发展,电信部门也面临着巨大的困难和挑战。因此他们想尽一切办法来扩大自身的顾客群,于是出台了各种优惠政策、采用了多种促销手段。但是“先消费、后交费”的这种方式却是极为不可行的。一方面当大量用户在没有充值的情况下消费,电信部门要预先垫付,这样就影响了该部门资金的流动;另一方面,当用户到期交款时,有的用户故意拖欠或不交时,电信部门就会产生损失,这样长期进行的话,无疑会给电信部门造成财政负担。为了增加收入,电信部门采取这种促销方式,但结果却造成了财政负担,得不偿失!

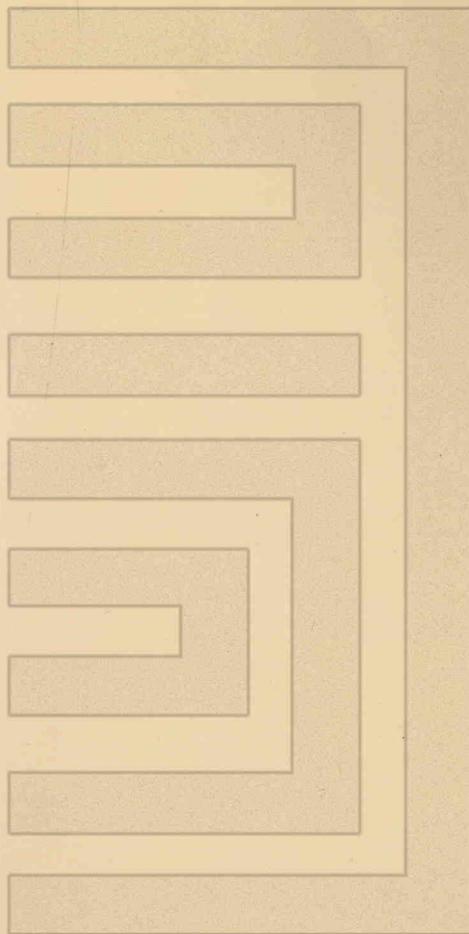
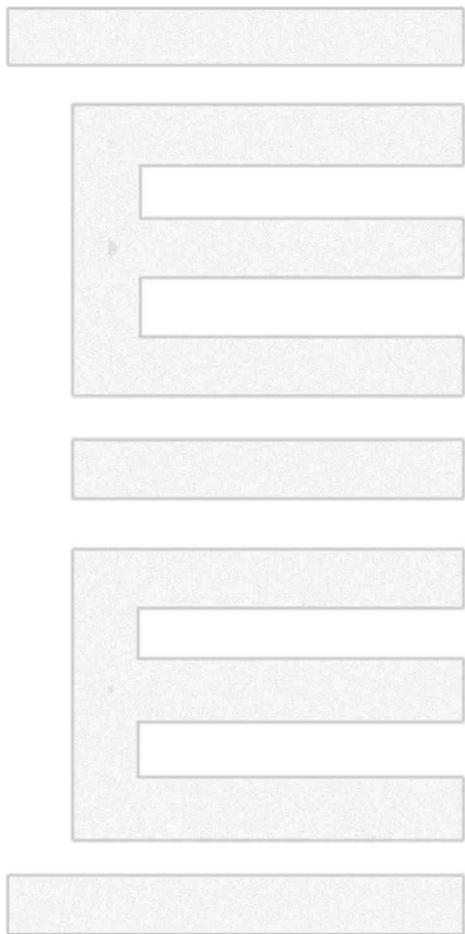
因此,电信部门应该改变这种“先消费、后交费”的收费方式,对非当地居民,或是流动性较大的临时用户,采取交纳押金的方式,避免欠费现象的发生,一旦欠费发生,也可以减少损失。同时,更根本的是,应以优质的服务和高科技产品来吸引顾客。一方面:提高员工技能素质,特别是要加强员工的终身技能素质培训。教育和培训应由传统的学历培训向岗位培训转变,由岗位技能的适应性、提高性培训向以职业生涯发展规划为核心的职业化培训转变,亦即由粗放型培训转向精细型培训。采用多样化的培训方式,国内外联合,培养具有全球性决策、高素质的人才,建立企业内部培训基地。另一方面:提高员工的劳动生产率,保持电信员工收入水平和生产率之间的合理关系。通过协调电信员工的薪酬水平和企业生产率的关系提高员工工作积极性,进而提高全员劳动生产率。此外还要采用先进技术,提高电信业务的质量,如:采用技术增加信号的稳定性、扩大信号的覆盖面、大力宣传新产品、研发适应地区自身特色的通讯服务项目。

#### (4) 借鉴“无线好易通”的成功经验

如前文所述,无线好易通之所以得到了西藏地区大多数群众的认可,是由于自身独一无二的特性,即:它的屏幕可以由中文转化到藏文。这是由西藏大学和西藏电信局共同研制的,这在世界也是唯一的一种能够转化为藏文的通讯工具。也正是由于这个特点,使得大量不识汉字的藏民也用上了手机,既满足了藏族同胞的需要,同时也增加了当地电信部门的收入。我国包含着 55 个少数民族,有着丰富的少数民族语言,因此,我们可以借鉴无线好易通的经验,在民族聚集的地区根据该地区常用的语言与通讯技术相结合,研发适合当地少数民族人民需要的通讯工具,例如:在新疆地区,可以将维吾尔语言和汉语相互转化应用于手机中,这样既可以扩大用户量,又可以增加电信企业的效益。

此外,由于当地许多村民不识汉字,使得少数民族地区网络与数字化服务推行速度较慢,语言成为当地少数民族群体与外界沟通的一个相当大的障碍。如果电信部门能借鉴无线好易通的优势,研发一种可以将汉字转化当地少数民族语言的程序应用到电脑中,这样就消除用户的语言障碍。那么,使用电脑的人就会越来越多,电脑的应用就会得到快速的普及。

综上所述:尽管我国电信事业发展相对较快,但是由于我国少数民族地区自然地理条件恶劣,经济发展相对较慢,当地群众的文化素质不高等因素严重制约着少数民族地区电信业的发展,再加上资金不足,收益较低,政策扶植力度低,使得少数民族地区电信业务开展的规模和积极性也都受到了不同程度的影响。为此,国家给予当地电信业以政策引导或是技术扶植,视当地居民能够享受到平等的待遇,有利于促进少数民族地区经济发展和人民生活水平的提高,进而促进整个国家的和谐发展。



责任编辑：陈寒节  
封面设计：安 卓



中央民族大学“985工程”项目成果  
中国少数民族地区公共管理与公共政策研究中心

# 民族地区公共服务体系 创新研究

党秀云 主编

## 内容提要

本书在阐释公共服务理论的基础上，以民族地区县、乡为调研对象，对西藏、云南、内蒙古、广西等民族自治地区的公共基础设施、基础教育、公共医疗卫生、社会保障等与老百姓生活密切相关的基础公共服务项目进行了实地考察与调研，对我国少数民族地区公共服务体系中存在的问题及其根源进行了全面的梳理与分析，对如何建立和完善民族地区公共服务体系提出了具有针对性的对策与建议。

ISBN 978-7-01-007866-3



定价：58.00元