

排除农牧民发展障碍^{*}

——康藏农牧区发展政策实施状况调查

朱 玲

摘 要：对康藏地区农牧村庄和住户的抽样调查和案例研究表明，2006—2010年间农牧人口生存和发展的条件明显改善。低收入群体和贫困家庭也从普惠式的惠农政策、民生工程和社会保障体系建设中受益。然而在工程建设和新制度推广中普遍存在管理粗放、质量欠佳和公共服务不到位的问题。解决这些问题的路径：首先，通过基层民众参与公共政策的设计、执行和监督，重建政府与基层社会的联系。其次，强化政府和公立机构的能力建设。再次，将满足脆弱人群的基本需求，作为援藏项目的首要目标；将受援群体的基本需求满足程度，作为度量地区发展政策执行状况的主要指标。

关键词：基本需求 发展政策 公共服务 制度安排

作者朱玲，中国社会科学院经济研究所研究员（北京 100836）。

一、研究目的和方法

1980年代以来，中国政府先后实施扶贫项目、西部大开发战略、新农村建设和城乡统筹发展政策，致力于解决地区、城乡发展不平衡以及乡村极端贫困问题。在联合国千年发展目标（2000—2015）的八项指标值中，^① 中国已提前实现贫困人口

* 本文是中国社会科学院藏区发展研究课题组“康藏地区公共服务供给与惠农政策对于减少极端贫困的作用”课题的总报告浓缩稿，综合了课题组所有成员的专题研究。2004—2012年间，课题组先后获得中国社会科学院和国家社科基金特别委托项目“西藏历史与现状综合研究”的资助。感谢参与本文讨论的课题组成员杨春学、周济、魏众、扎洛、丁赛、姚宇、金成武和邓曲恒。课题评审专家及本文匿名评审专家均提出宝贵修改建议，谨在此一并致谢。

① 参见联合国千年发展目标网显示的八项核心目标：消灭极端贫穷和饥饿；普及小学教育；促进男女平等并赋予妇女权利；降低儿童死亡率；改善产妇保健；与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争；确保环境的可持续能力；全球合作促进发展。<http://>

减半、① 普及初等教育以及降低产妇和婴幼儿死亡率的目标。② 然而千年发展目标的实现程度在乡村，特别是在西部地区的贫困乡村，明显低于全国平均水准。例如，西部地区孕产妇死亡率是东部的 2.5 倍，农村 5 岁以下儿童死亡率是城市的 2.8 倍。究其原因，并非在于千年发展目标的指标值设置过高。联合国在减少贫穷、普及基础教育、促进性别平等、改善妇幼健康、保障饮水安全和环境可持续等方面的指标值设定，既反映了人类对现代文明社会基本生存质量的诉求，又刻画出个人、家庭或族群发展之必不可少的条件。中国城乡之间、地区之间和不同社会群体之间在这些基本条件上的差距逐渐增大，表明以往的发展理念、战略、政策以及与之相关的制度环境存有缺陷。最明显的例证是社会政策改革滞后于经济政策改革。尤其是在很长一段时期，政府决策层不但将“增长”混同于“发展”，而且忽略了效率与公平之间的权衡。③ 与此相关，基础设施和公共服务投资多年向城市倾斜，西部大开发项目也不例外。结果，西部城市与东部城市的差距缩小，西部乡村与西部城市的差距却在拉大。

西藏、青海、甘肃、云南和四川的省属藏区，皆为西部欠发达地域。自 1950 年代以来，中央政府一直对藏区采取援助政策，尝试通过引入现代国家行政制度和输送物力人力，促使该地区实现发展阶段的跨越。最近 30 多年里，在政府实施的扶贫项目、西部大开发战略、新农村建设和城乡统筹发展政策中，藏区始终是重点之一。中央政府还通过五次西藏工作座谈会，制定了逐步强化援藏力度的措施。特别是中央第五次西藏工作座谈会（2010），对省属藏区的发展问题给予了前所未有的重视。

在高强度的地区发展援助下，藏区有了引人瞩目的发展。④ 然而无论是在计划经济时代还是在向市场经济转型的过程中，其发展程度一直低于全国平均水平。目前，当地农牧区依然是贫困高发区。为探寻解决问题的办法，国外学者大多通过国际合作项目做田野调查，从各自的视角回答了现状“是什么”的问题。但因缺少对政策制定和执行过程的了解，在说明“为什么”和推论“应当是什么”及“怎么办”

www.un.org/zh/millenniumgoals/, 2013 年 1 月 2 日。

- ① 《中国贫困人口减半实现联合国千年发展目标》，2012 年 6 月 21 日，<http://www.chinanews.com/gn/2012/06-21/3979520.shtml>, 2012 年 7 月 26 日。
- ② 中华人民共和国卫生部：《2012 年全国妇幼卫生工作会议在京召开》，2012 年 2 月 23 日，<http://www.moh.gov.cn/mohfybjysqwss/ptpxw/201202/54191.shtml>, 2012 年 2 月 24 日。
- ③ 杨春学：《效率优先兼顾公平命题的反思——我们需要什么样的公平观》，《经济学动态》2006 年第 4 期。
- ④ 国务院新闻办公室：《西藏和平解放 60 年》，2011 年 7 月 15 日，http://www.tibet.cn/2011xzts/zgzfxbpshb/xzhpf60n/201107/t20110715_1105896.html, 2012 年 12 月 26 日。

的问题上,不免隔靴搔痒。^①

国内学者有的从产业经济政策方面找原因,用大量统计数据揭示:政府投资决策曾一度有悖因地制宜原则,制造业投资几乎无一例外地造成资源配置低效。^②有的针对援助项目的效果展开调查和分析,阐释项目实施过程中何以不乏寻租行为和资源浪费现象,以至于有些工程完工不久即告报废。这些研究虽从不同侧面说明了援助为何低效,却未明确区分“援藏”与“援助藏区贫困人口”两类措施,也未将分析推进到援助资源分享的层面:前者实质上指的是,中央和其他省/市对藏区的地区性发展援助,政策对象为藏区的地方政府、公共机构以及所有居民;后者才是帮助面临严重发展障碍的藏区居民,故而其政策设计和实施均需瞄准藏区中处于不利地位的个人、家庭和群体,并关注他们对发展进程的参与和发展成果的分享。如果混淆二者,很可能会因缺少保障弱势群体受益的制度安排,而减弱援助项目的扶贫效果。基于此,中国社会科学院藏区发展研究课题组集中关注以下问题:第一,哪些群体应为藏区发展政策的重点目标人群(重点政策对象)?第二,如何将援助资源和服务送抵这些群体?第三,采用何种制度安排保证他们受益?本报告旨在解答上述问题,为中央和地方政府改进地区发展战略和发展政策提供参考。

课题组先后有来自经济学、法学、社会学、宗教学、民族学和人类学等七个专业的科研人员参加,以实地调查为主,并将文献回顾、宏观经济统计、村户抽样调查和案例分析相结合。调查方式以个人访谈为主,访谈对象包括各级政府官员、基本公共服务供给机构和其他国有单位工作人员、调研地区村委会成员和农牧民家庭成员、寺院僧人和居士、本地和外来企业家、农村迁移工人及商人。

研究分为五个阶段:第一阶段(2000—2002),基于“政府治理和基层动员力”议题,以云南藏区为例,探讨欠发达地区的发展路径。^③第二阶段(2003—2005),先后在青海藏区和西藏自治区围绕“经济转型中的公共服务需求与供给”进行案例研究。^④第三阶段(2004—2005)与第二阶段的研究交叉进行,调研地域是四川藏

① M. C. Goldstein and C. M. Beall, “The Impact of China’s Reform Policy on the Nomads of Western Tibet,” *Asian Survey*, vol. 29, no. 6, 1989; M. C. Goldstein, Ben Jiao, C. M. Beall and Phuntsog Tsering, “Development and Change in Rural Tibet,” *Asian Survey*, vol. 43, no. 5, 2003.

② 参见孙勇主编:《西藏:非典型二元结构下的发展改革》,北京:中国藏学出版社,2000年。

③ 参见王洛林、朱玲主编:《后发地区的发展路径选择——云南藏区案例研究》,北京:经济管理出版社,2002年。

④ 参见王洛林、朱玲主编:《市场化与基层公共服务——西藏案例研究》,北京:民族出版社,2005年。

区和西藏昌都地区,研究主题为“排除农牧民的发展障碍”。^① 第四阶段(2006—2010),为了探索“突破贫困陷阱”的途径,除在甘肃和青海藏区进行案例调研外,还对云南藏区做了回访。^② 第五阶段(2011—2013),重访西藏昌都地区和四川省甘孜州,着重观察“十一五”期间“民生工程建设”的实施效果。本报告即第五阶段研究成果。

“十一五”期间,特别是在中央第五次西藏工作座谈会确定新增援助项目之后,以“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”为目标的民生工程和社会保障体系建设,成为援藏政策和地方发展政策中最突出的重点。这类政策的实施效果,关键要看贫困群体的基本需求满足程度。联合国千年发展目标研究小组对“基本需求”的定义突出阐明了全球化时代下,^③ 维持人类生存及增进个人发展潜力所必需的人力资本、基础设施和服务、社会经济和政治权利。因此,基本需求满足程度也是考察地区发展状况的一个参照。

如此定义的“基本需求”并不完全取决于单个人或家庭的偏好,而是经过联合国政治秩序表达出的制度化社会偏好。它在某些方面或许与个人偏好一致,例如对于现代信息和通信技术服务,人们无论贫富皆期望享有;在某些方面可能不完全一致,例如环保和健康促进,虽对人人有利,但并非每个人都会自觉选择有益于环保和健康的行为。这些不一致,正是实施公共政策的切入点。总之,对贫困群体基本需求满足程度的观察,始终需要关注个人及家庭偏好与社会偏好的差异,并由此探寻二者的结合点。

① 藏族讲康方言的人,主要分布在西藏的昌都、四川的甘孜州、青海的玉树州和云南的迪庆州,这些地区通称为康巴或康藏地区。参见任乃强:《康藏史地大纲》,《任乃强藏学文集》,北京:中国藏学出版社,2009年,第440—447页;泽波、格勒主编:《横断山民族文化走廊——康巴文化名人论坛文集》,北京:中国藏学出版社,2004年,第2—3页。本文为叙述方便,把在川西和藏东地区从事的田野工作简称为康藏调研。参见中国社会科学院课题组:《康藏地区社会调研》,《经济活页文选》第10期,北京:中国财政经济出版社,2005年。

② 参见王洛林、朱玲主编:《如何突破贫困陷阱——滇青甘农牧藏区案例研究》,北京:经济管理出版社,2010年。

③ 该研究小组将基本需求定义为:个人和家庭为了保持具有创造力的生活,需要清洁且可持续的生态环境;足够的食物营养;附有租约保障或财产权保障的住所;安全饮水和卫生设施;安全的生活能源;安全的道路和可靠的交通服务;卫生和计划生育服务;基础教育和工作技能培训;现代信息和通信技术服务;资产所有权和租用权保障;包括性别平等、就业与创业机会平等在内的基本权利平等。(参见 UN Millennium Project, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York: Earthscan, 2005, pp.8, 281-293)

二、确认重点受援群体

本报告借助统计数据,首先确认藏区居民中面临严重发展障碍的群体;其次,考察 2004—2009 年间农牧民家庭的社会经济状况变化,以展现农牧村庄中不同群体的发展状况。为此,就需要获得区分地域和个人特征(例如城乡、性别和族群)的信息。有鉴于调研地区恰恰缺少这种分类统计,而西藏自治区可供使用的数据比省属藏区的要多,本报告统计分析便以西藏为主。在相同的制度环境下,此类统计能够反映不同地域大体一致的问题倾向。

(一) 发展中的城乡差别与性别差异

联合国发展计划署的年度报告表明,2003—2008 年间,西藏自治区的人类发展指标值与全国的变化趋势一致。西藏的人类发展指数明显提高,从 0.586 增加到 0.630 (表 1)。^①这意味着,当地居民在健康、知识和生活水平方面,有了显著改善。但年度分组统计数据也表明,无论是在全国层面还是西藏地区,2003 年城镇居民的人类发展指数都远高于农村,这正反映了城乡之间社会经济发展水平的悬殊。尤需注意的是,当年西藏乡村居民的人均预期寿命甚至比城镇居民少了 11 岁。这表明,西藏农牧人口面临极高的健康风险和不利的生活境况。从人口的受教育程度看,西藏的成人识字率远低于全国平均水平。其中,2003 年的女性文盲率高于男性近 17 个百分点。表 1 的教育统计虽然没有区分城乡,鉴于西藏人口的大多数是农牧人口,加之城镇教育又领先乡村,故而可以推断,大多数发生功能性识字障碍的人生活在农牧区。由此不难设想,一个西藏居民如果兼有农牧民和女性两个特征,陷入社会边缘的概率必然高于其他人。

表 1 西藏自治区人类发展指标值

指 标			全 体	城 镇			农 村		
地 区	年 份			男 性	女 性	全 体	男 性	女 性	全 体
人 类 发 展 指 数	西 藏	2003	0.586	—	—	0.713	—	—	0.562
		2008	0.630	—	—	—	—	—	—
	全 国	2003	0.755	—	—	0.816	—	—	0.685
		2008	0.793	—	—	—	—	—	—

① 预期寿命、成人识字率和国民生产总值分别被赋予一定权重,三者综合而成人类发展指数。详细计算方法参见联合国发展计划署:《2004 年人类发展报告:当今多样化世界中的文化自由》,北京:中国财政经济出版社,2005 年,第 259 页。

续表 1

指 标			全 体	城 镇			农 村		
	地 区	年 份		男 性	女 性	全 体	男 性	女 性	全 体
人均 预期 寿命（岁）	西 藏	2003	65.81	73.05	78.81	75.88	62.83	65.73	64.34
		2008	67	—	—	—	—	—	—
	全 国	2000	71.4	73.11	77.51	75.21	67.94	71.31	69.55
		2010	74.83	—	—	—	—	—	—
				女 性			男 性		
文盲/ 半文 盲率	西 藏	2003	54.86%	62.63%			45.82%		
		2008	—	—			—		
	全 国	2003	10.95%	15.85%			6.12%		
		2010	4.08%	—			—		

注：1. 如无另外说明，2003 年数据引自联合国发展计划署编：《中国人类发展报告 2005：追求公平的人类发展》，北京：中国对外翻译出版公司，2005 年，第 140—149 页；2008 年数据引自《2009/10 中国人类发展报告：迈向低碳经济和社会的可持续未来》，北京：中国对外翻译出版公司，2010 年，第 104—105 页。

2. 2008 年西藏人均预期寿命数据引自《西藏人均预期寿命比和平解放时增加 31.5 岁》，2009 年 3 月 21 日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-03/21/content_11047921.htm，2012 年 8 月 17 日；2000 年与 2010 年全国人均预期寿命数据引自《统计局：我国人均预期寿命超 74 岁》，2012 年 8 月 11 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2012-08/11/c_112692771.htm，2012 年 8 月 17 日。

3. 文盲率指大陆 31 个省（自治区、直辖市）和现役军人的人口 15 岁及以上不识字人口所占比重。2010 年全国文盲率数据引自国家统计局：《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》第 1 号，2011 年 4 月 28 日，http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428_402722232.htm，2012 年 8 月 17 日。

4. “—” 表示没有可供使用的数据。

（二）农牧户的社会经济特征

为了进一步筛选农牧区发展政策实施中需要特别关注的受援群体，需要展示不同类别的农牧户在社会经济特征值上的差异。西藏自治区统计局公布的住户抽样调查数据只是加总处理的结果，^① 不能完全满足课题组的需求，农业部社会经济调查系统西藏固定观察点在提供可使用的村户原始数据方面弥补了相应不足。但课题组的统计分析表明，农业部样本与统计局样本具有不同的代表性。^② 实地调研结

① 参见西藏自治区统计局：《西藏统计年鉴 2005》，北京：中国统计出版社，2005 年，第 127 页。

② 为了弄清农业部样本与西藏统计局样本的区别，研究借助 Wilcoxon 秩和检验（rank-sum test）来判断农业部样本的个人纯收入与《西藏统计年鉴》同期数据的差别。结果显示，农业部样本个人纯收入的分布与统计局的相比，在千分之三（0.003）的水平上存在显著差异。这也就从统计上表明，农业部样本与统计局样本存在显著差别。

果显示：纳入农业部样本的村庄发展水平（表 2 和表 6）皆高于西藏农牧区的平均发展水平，或者说，这些村庄的指标值反映的是当地的最优发展状况。尽管如此，分析村庄内部农户在不同时点上的差别，仍然能够提供有关政策实施效果的信息。

表 2 2004 年与 2009 年农牧户抽样调查一览表

村 名	那曲县仁毛乡色尼村	堆龙德庆县羊达乡羊达村		日喀则市年末乡湖达村		乃东县昌珠镇克松村	工布江达县江达乡帮嘎岗村
年 份	2004	2004	2009	2004	2009	2004	2009
年末总户数 (户)	49	481	668	99	110	200	—
调查户数 (户)	20	30	30	20	20	20	20
住户抽样比重 (%)	41	6	4.5	20	18.2	10	—
年末常住总人口 (个)	200	2019	2181	642	663	826	—
样本人口比重 (%)	40	8	6.2	27	22.5	12	—
调查人数 (个)	80	155	136	175	149	98	42
其中女性人数 (个)	42	81	76	89	74	48	20
女性比重 (%)	53	52	55.9	51	49.7	49	47.6
样本户加权人均纯收入 (元/年)	3573	2286	2608	4719	4856	4138	4512
标准差	2315.6	3285.9	1446	1479.2	3863	2788.1	2109

注：1. 若无特殊注明，此表及其后的表格数据皆来自农业部社会经济调查系统西藏固定观察点的抽样调查。

2. 样本户加权人均纯收入 = 样本户全年纯收入加总 / 样本户人口加总。

3. “—” 表示没有可供使用的数据。

对照 2004 年和 2009 年农业部样本数据的处理结果，主要发现如下：

第一，如果不考虑价格因素，2009 年样本总体的年人均纯收入与 2004 年相比略有增长（3%）。在样本户中，干部户的收入增幅远高于非干部户。两个组别的收入比从 1.6 : 1，扩大到 2.85 : 1（表 3）。倘若按照从低向高的人均纯收入数额，分别对这两个组别排序，那么在第 1/4 位置上，两个组别收入差距拉大的状况更为明显。此处的样本户收入比，从 2004 年的 0.99 : 1，扩大到 2009 年的 5.32 : 1。在此，暂把农业部样本中家有财政供养人员（干部和公立机构就业者，如教师和医生等）的住户，归为“干部户”，余者纳入“非干部户”组别。虽然表 3 已直观反映出非干部组的平均收入水平低于干部户，本报告还是采用 Wilcoxon 秩和检验来判断，在同一坐标系中两个组别收入分布的图形及位置差异是否显著。借此进一步估计，非干部户的人均纯收入高于干部户的可能性有多大。结果显示，非干部组的人均纯收入高于干部组的概率不到 50%。这意味着，从整体来看，干部组的人均纯收入较高的可能性更大。

课题组在走访村户时获知，村里的财政供养人员与一般村民相比，一是个人能力通常高于平均水平，家庭经营和收入多样化；二是占据有利的社会经济地位，例如父兄为干部、教师或医生，家有“旱涝保收”的现金收入；三是近年来从财政获得的工资性收入增长较快。以昌都地区调研村村长的年误工费补贴为例，2005年为3000元左右，2011年则高达7000元。这些信息，恰好与上述统计结果相互印证。

表3 2004年与2009年的样本户人均纯收入

年 份	2004			2009		
类 型	干部户	非干部户	全 部	干部户	非干部户	全 部
户 数 (户)	11	78	89	6	64	70
人均纯收入 (元/年)	5472.3	3415.9	3685.2	9335.2	3274.7	3794.2
第1四分位数	1574.8	1586.2	1586.2	5571	1048	1203
中位数	3570.3	2438.1	2535.7	8942	2146	2400
第3四分位数	6148.2	4265	4835.9	10000	4101	4850
最小值	965.8	144.4	144.4	5571	167	167
最大值	18271	10190.8	18271	14325	15556	15578

注：1. 组别人均纯收入=样本户全年纯收入加总/样本户人口加总。

2. 根据户人均纯收入数值由低到高排序，把样本总体分为四等分。第1四分位数，即1/4位置户的人均纯收入；中位数，即1/2位置户的人均纯收入；第3四分位数，即3/4位置户的人均纯收入。2004年样本中，有1户数据完全缺失。

第二，劳动年龄人口的健康自评结果表明，2004年，收入越高的人，健康状况越好；2009年，低收入组的健康状况显著改善。为观察不同收入群体在健康和教育方面的差别，研究以人均纯收入为分组标准，将样本户排序后划分为四等分组。表4显示，绝大多数被调查者自评身体良好，不同收入组间的差异主要发生在“优”和“良”两个等级的选择上。已有研究表明，个人对自身健康状况的主观综合评价，既与客观评价结果显示的趋势大体一致，也与个人的劳动参与和就业表现成正相关关系。对于低收入层，情况更是如此。原因在于，这一层次的劳动者主要从事体力劳动或技术性较低的工作，此类工作对体格的健壮程度有直接的要求。^①此外，健康与收入无疑相互影响，然而这里由于数据限制，难以确认这种相互作用。尽管如此，从表4的数据中不难看出，2004年，低收入组中自评健康状况为“优”的人在20%左右；到2009年，这个比率则几近于80%。

① J. Strauss and D. Thomas, “Health, Nutrition and Economic Development,” *Journal of Economic Literature*, vol.36, no.2, 1998, pp.766-817.

表4 15—65岁样本人口的健康自评结果

组别		低收入组		中低收入组		中高收入组		高收入组	
年份	健康级别	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比
2004	优	12	20.7	42	49.4	96	87.3	92	89.3
	良	41	70.7	34	40.0	12	10.9	10	9.7
	中	5	8.6	7	8.2	1	0.9	0	0
	差	0	0	1	1.2	0	0	1	1.0
	无劳动能力	0	0	1	1.2	0	0	0	0
	缺失值	0	0	0	0	1	0.9	0	0
	样本总体	58	100.0	85	100.0	110	100.0	103	100.0
2009	优	59	79.7	27	52.9	40	64.5	60	82.2
	良	13	17.6	14	27.5	15	24.2	8	11.0
	中	0	0.0	5	9.8	7	11.3	3	4.1
	差	0	0.0	1	2.0	0	0.0	0	0.0
	无劳动能力	1	1.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	缺失值	1	1.4	4	7.8	0	0.0	2	2.7
	样本总体	74	100.0	51	100.0	62	100.0	73	100.0

第三, 劳动人口(15—65岁)和学龄人口(7—18岁)的学历统计表明, 2004—2009年间, 这两个年龄组(互有交叉)的受教育程度明显提高。在低收入组的劳动人口中, 2004年无人接受过9年以上的学校教育; 2009年出现了一位具有12年以上学历的人。就学龄人口而言, 2004年, 低收入组中受教育程度6—9年者占4.6%。2009年, 这个比率升至9.1%, 另有相同比率的人将学业延伸到9年以上(表5)。这既表明低收入和贫困人口已从义务教育中受益, 也预示着新一代劳动人口整体受教育水平的提高。

表5 7—18岁样本人口的受教育年限

组别		低收入组		中低收入组		中高收入组		高收入组	
年份	教育年限	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比	人数(人)	百分比
2004	≤1—3年	8	36.4	4	28.6	4	13.3	2	5.9
	>3—6年	11	50.0	6	42.9	5	16.7	9	26.5
	>6—9年	1	4.6	4	28.6	4	13.3	7	20.6
	>9—12年	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	5.9
	缺失值	2	9.1	0	0.0	17	56.7	14	41.2
	样本总体	22	100.0	14	100.0	30	100.0	34	100.0

续表 5

组 别		低收入组		中低收入组		中高收入组		高收入组	
年 份	教育年限	人数 (人)	百分比	人数 (人)	百分比	人数 (人)	百分比	人数 (人)	百分比
2009	≤1—3 年	4	18.2	7	41.2	2	20.0	3	17.6
	>3—6 年	8	36.4	2	11.8	3	30.0	3	17.6
	>6—9 年	2	9.1	6	35.3	1	10.0	8	47.1
	>9—12 年	2	9.1	2	11.8	2	20.0	2	11.8
	缺失值	6	27.3	0	0.0	2	20.0	1	5.9
	样本总体	22	100.0	17	100.0	10	100.0	17	100.0

第四, 2004 年和 2008 年有关样本村基础设施与社会服务的指标值对比, 充分显示了村民生活质量的实质性提高和信息获取能力的扩展。例如, 合作医疗制度实现全覆盖; 电视机覆盖率达 90% 以上; 安全饮水覆盖率从 55.6%—67.6% 提高到 83.2%—100%; 村民拥有手机和座机的数量约为 2004 年的 6—10 倍, 等等。这些进展, 正是西藏自治区政府近年来持续实施民生改善工程的成果反映。

表 6 2004 年和 2008 年样本村的基础设施和社会服务

村 名	那曲县色尼村	堆龙德庆县羊达村		日喀则市湖达村		乃东县克松村
年 份	2004	2004	2008	2004	2008	2004
年末住户数 (户)	49	481	668	99	110	200
比重 (%)	100	100	100	100	100	100
饮用自来水户数 (户)	49	325	556	55	110	200
比重 (%)	100	67.6	83.2	55.6	100	100
用电户 (户)	49	478	668	99	110	200
比重 (%)	100	99.4	100	100	100	100
电话机 (部)	6	23	280	18	80	80
手机 (部)	3	86	900	10	60	50
村庄与公路距离 (公里)	0.2	2	2.5	0.5	1	1
五保户 (个)	3	5	8	2	2	7
医务室和诊所 (个)	1	2	1	1	1	1
参加合作医疗户数 (户)	49	437	668	99	110	85
比重 (%)	100	90.9	100	100	100	42.5
拥有电视机户数 (户)	45	463	668	80	98	160
比重 (%)	91.8	96.3	100	80.8	89.1	80.0

综上, 2003—2010 年间, 西藏居民的健康、教育和收入水平普遍提高, 农牧村

庄的基础设施和社会服务有了明显改善。低收入群体生活状况的好转,成为西藏发展的一大亮点。这种变化趋势,与民生改善及惠农政策在地区发展战略和政策中获得优先地位密切相关。然而不可忽视的是:第一,农牧人口的发展水平依然远低于城镇,因而有必要在农牧区继续实施普惠制的援助政策。第二,农牧村庄中干部户与非干部户的收入差距迅速拉大,低收入农牧家庭在健康和教育方面仍处于不利地位。以往发展成果分享上的不平等、非干部户特别是其中的低收入及贫困人口的弱势状态,由此可见一斑。因此,在普惠制的援助政策设计和实施中,保证重点目标群体受益、帮助他们排除发展障碍,应成为藏区发展计划的重点。

三、政策实施中的正式和非正式制度安排

如上所述,2004—2009 年间农牧民的生活状况、村庄基础设施和社会服务均明显改善。其中,虽有市场经济的激励和农牧民的相应努力在起作用,地方政府在产权保护、基础设施投资、公共卫生、基本医疗、基础教育、扶贫和社会保障等领域推行的政策也是不可忽视的因素。仅从西藏农牧民每户一册的“明白卡”即可获知,截至 2012 年上半年,直接传送到户的惠民项目就达 38 项。鉴于此,课题组拟通过案例研究回应:第一,这些政策的实施对农牧人口基本需求的满足程度产生了怎样的影响?第二,政策实施所包含的公共产品和服务通过何种制度安排传送到农牧户?尤其是,采用何种特殊措施保证贫困村和贫困户受益?第三,在政策设计和实施中,政府部门、公共机构、村委会和农牧民家庭有着怎样的行为?这些行为对政策实施效果产生了何种影响?为了回答这些问题,我们主要从草场产权保护、人力资本投资、文化和基础设施建设以及社会保障方面展开讨论。这几个方面既是满足农牧人口基本需求所必不可少的条件,又是以往十年间发展政策的重点。为了反映此间调研地区的变化,尽可能在问题阐述中,对照 2005 年和 2011 年两次调研的发现。

(一) 草场产权的确立和保护

2005—2011 年间,西藏自治区政府在农牧区试点和推广草场使用权承包到户制度。这项草场确权政策类似 1980 年代的农地改革(家庭承包制),1995 年就已在四川省甘孜州开始实施。改革的最终目标是通过明晰产权,消除草场超载及其引发的草场退化现象(即“公地悲剧”)。然而在政策推行之初,确权到户造成草场细碎分割,致使游牧无从进行。针对这一难题,牧民在政府推行的正式制度基础上,自主地创立了“承包到户、联户放牧”的新规则。此外,草场确权虽然有利于解决村内利益分配和村与村之间的草场纠纷,但并未消除“公地悲剧”现象。一些村委会因而组织村民订立有关牲畜限量的规定,试图借助村规民约减缓草场载畜量的增长。这与欧共体限制饲料地载畜量的立法相比较,有异曲同工之妙,二者都是为了防止

资源和环境恶化而采取的公共管理行动。

据地方农牧局官员、技术人员和年长牧民的评估,即使是正式和非正式制度相结合的草场产权安排,至多也只能消除 2/3 的超载因素。一些导致超载的宗教因素(放生及禁杀)以及牲畜的财富象征因素等,则属于很难在短期内改变的地方文化规范或习俗。更值得注意的是,导致草场牲畜超载的根本原因在于,一方面是人口增速过高和现代生活方式带来的消费需求增长过快,另一方面是新的就业机会和收入来源极为有限。这意味着,除了注重草场产权制度的选择,还需人口政策、环境政策和社会经济发展政策的配合,才有望可持续地维护高寒草场的生态平衡。^①

在牧民的物质需求和收入缺口日益增大的情况下,一些历史上有过部落产权争议的草场,最近 60 年来行政区勘界中界线变更的地段以及虫草松茸等自然资源相对丰富的县界、乡界和村界地带,近年来成为草场纠纷频发的地区。纠纷还经常演变为村落之间的群体武装冲突,造成人身伤亡和财产损失,部分械斗参与者的家庭甚至整个村落因此而陷入长期贫困。^② 因此,草场纠纷的调处与社会秩序的维护,对政府的施政能力和法治服务构成巨大挑战。

政府的回应一是通过勘界和草场承包等手段,明确行政区划和草场使用权,以期约束侵权行为。二是大规模开展普法宣传,限制其他社会权威参与纠纷处置,以使国家法成为唯一的法律救济渠道。三是在群体冲突发生后,县政府派出由“四大班子”人员组成的工作组,会同乡政府官员前往现场调停。如果事件涉及刑事犯罪,则邀请公检法人员参加工作组。四是在纠纷频发时期(例如虫草松茸采挖期),县政府派专员前往冲突高危乡村蹲点,以便及时采取预防措施。然而,纠纷的化解远非“药到病除”。

第一,政府在采取勘界措施时,对争议地段涉及的社会矛盾未给予充分重视。不同职能部门之间欠缺协调,在未解决原有争议的情况下勘界,反而导致草场纠纷变本加厉。

第二,在法治实践中,存在政府执行力薄弱或服务不到位的现象。例如,个别地方政府对连续几年发生草场争议的案例不予过问,或对争议双方的报告拖延回应,直到酿成群体冲突才派工作组应急。再如,在纠纷反复发生的地方,由于政府换届或官员调动,纠纷处置档案往往得不到长期保存。此外,一些纠纷处置人员因为缺少地方知识,在处理纠纷时,常与争议双方很难沟通甚至无法接触和对话,从而难以建立调解者和仲裁者的权威性及可信度。

第三,纠纷处理方案形成过程中,有些政府主管部门与争议双方缺少充分协商,

① 参见杨春学:《“超载”现象、制度选择和政策思考》,本课题未刊发的分报告,北京,2012 年。

② 扎洛:《社会转型期藏区草场纠纷调解机制研究》,《民族研究》2007 年第 3 期。

在二者意愿表达不足和共识尚未达成的情况下,随意给出处置意见。此类“仲裁方案”往往被接受程度不高,其有效性从出台之日起便已大打折扣。

第四,纠纷处置方案的执行欠缺有效的政府监督和强制措施。有的地方政府在坚持国家法律原则的前提下,灵活采用广为接受的方式,引入民间权威(寺院高层僧侣、第三方年长牧民或卫生院大夫等)参与纠纷调解并监督决议的执行。在争议双方经过充分谈判认同处置方案后,还由寺院主持宗教仪式,促使争议者用宗教伦理约束各自行为并履行协议。但在多数情况下,政府主管部门既未利用民间文化规范约束争议者行为,也未将国家意志强制贯彻到协议履行过程中。在此背景下,争议双方毁约现象多发,以致冲突愈演愈烈。

第五,农牧民在对产权保障的需求得不到充分满足的情况下,极有可能沿用部落时代的经验,不但在草场纠纷中采取暴力争夺方式,而且还在冲突后弃置国家法,并回返民间法(部落习俗)寻找谈判依据。但由于部落时代的头人负责制及相应的社会结构已经消失,冲突双方即使根据习俗达成协议,也依然缺少强制执行的社会机制。因此,冲突隐患遗留,国家法的权威也遭受损害。

(二) 基础教育和公共卫生需求的激发

上述表明,在产权保护方面社会偏好和个人偏好基本一致,只是现有制度下政府的服务不到位以及社会参与不足,导致个人基本需求未得到充分满足。以下对人力资本投资问题的讨论则基于这样一个事实:农牧民特别是极端贫困者对有助于增加人力资本的教育和公共卫生服务需求微弱,即社会偏好与个人偏好不一。对于这类现象,通常的解释在于:一是服务质量低、便捷程度差,即使服务免费,贫困者也不愿为此付出时间;二是地方文化因素的阻碍大,例如女童上学和产妇住院分娩在贫困地区并非易事;三是服务供给者与消费者之间的社会隔膜深,例如医疗机构员工来自城市,缺少与农村患者平等对话沟通的心态和能力。^①

上述因素在康藏农牧区虽然不同程度地存在,但不能充分解释,为何仅隔着一条金沙江,四川甘孜州的农牧民对服务的需求会比西藏昌都地区强烈?课题组的调查表明,还有两个重要解释因素:一是与地理环境闭塞程度相关的知识和信息传播程度;二是非农就业市场对劳动力质量的需求以及此类市场信息向农牧家庭的反馈。

2010年,新型农村合作医疗制度在金沙江两岸农牧区实现全覆盖。虽然昌都地区农牧人口的人均参合补贴高于甘孜州,二者在合作医疗制度及政府补贴方面曾经面临的“有”和“无”之间的悬殊差异,已不复存在。随着合作医疗制度的普及,医疗服务的需求与供给水涨船高。可是,一些重大卫生项目尚未取得预期效果。例

① World Bank, *Making Services Work for Poor People*, Washington D. C.: A Copublication of the World Bank and Oxford University Press, 2004, pp. 1-43.

如,多数受访的孕妇及其家庭并不知晓有为预防出生缺陷而免费提供的叶酸和维生素A胶丸。孕产期保健服务的利用率也不高,产妇住院分娩率尚不足50%。婴幼儿纯母乳喂养时段一般只有三个月,辅食添加过早且由成人咀嚼后喂食婴幼儿,既营养不足也不安全。^①由此反映的问题,一方面是农牧人口对健康教育和服务的需求不足;另一方面,公共卫生机构的服务不足,无法激发和强化农牧民此类需求。

健康教育和服务之所以不到位,主要原因一是卫生行政机构主要领导人员专业培训不够,卫生管理粗放。例如,几个调研县的卫生局长上岗前皆为乡镇党委书记,对卫生管理知识和发达地区公共卫生服务的精细化管理经验缺少足够的了解。二是欠缺有效的激励制度,促使基层卫生人员将知识、信息和服务传送到边远村落的住户。例如,乡卫生院医务人员的报酬不但不取决于巡诊频率及服务质量,反倒是由于卫生院缺少办公经费,巡诊越频繁,医务人员自己承担的摩托车油料支出越高。这就不难解释为何卫生人员上门服务的积极性不高乃至尽可能规避巡诊职责。

2005年,课题组曾在昌都地区目睹乡政府工作人员和村干部走村串户动员适龄儿童入学。乡政府甚至派专员住校,防止本乡学生逃学。这种现象无疑是教育需求不足的反映。对此,一个重要的解释是藏区现有的农牧生产方式还未发生实质性的现代化转型,因而有相当数量的农牧民难以对教育的长期收益产生前瞻性期望。例如,在一项西藏农牧妇女调查中,有76.2%的受访者认为,自己的知识结构适应或基本适应当前农牧区发展的需要。^②

到2010年,西藏的小学适龄儿童入学率接近100%(少数儿童去寺院学佛),说明义务教育政策已经生效。政府对在校生实行包吃、包住和包学费政策,无异于降低了农牧民家庭的儿童抚养成本。尤其现今学校的伙食质量优于农牧民家庭,无形中增添了儿童入学的吸引力。现在的主要问题与2005年相似,依然是相当数量的学校教学质量不高,并且乡镇学校的质量远低于城区。若要扭转这种状况,还需教育主管部门、学校和教师的长期努力。^③

此外,农牧家庭的孩子进入初中阶段后的机会成本增加,因为他们正当参加农牧业生产的年龄。如果中学毕业后上大学乃至“当干部”的机会渺茫,家长便不再支持孩子上学。这—是因为当地干部在收入和社会地位方面高于平均水平,其教育收益率深为农牧民向往;二是部分回归农牧业的中学毕业生,既缺少良好的传统生产技能,又无其他职业专长,还要保持相对“时尚”的城镇消费习惯,本身即成为家庭的负担。解决这一社会问题的措施在于:第一,重建初中阶段的职业教育。但

① 参见朱玲:《农牧家庭的儿童营养和健康》,本课题未刊发的分报告,北京,2012年。

② “西藏自治区妇女教育现状分析与对策思考”项目组:《项目验收报告》,课题研究报告,拉萨,2012年,第11—21页。

③ 参见邓曲恒:《关注教育质量的差距》,本课题未刊发的分报告,北京,2012年。

由于这与现行的九年义务教育制度相冲突,^①需要地方立法机构借助民族自治待遇,制定区域性职业教育法规。第二,强化学校和社会的就业服务。

(三) 社区文化和生活基础设施的供需匹配

文化和生活基础设施建设,直接关乎农牧民的日常生活质量。对这些设施的需求,具有社会偏好和个人偏好一致的特点。但在这一领域实施的援助项目中,有的与受援人口的需求相匹配并使贫困人口受益,有的则由于资源错配而无形中将贫困村和家庭排除在受益群体之外。

2005—2010年间,农牧区的阅读设施和广播电视服务有了长足的进步。但由于县图书馆和乡文化站的建设与人口的聚集程度配置错位,即便场馆落成,利用率也不高。倒是分布在行政村的“农家书屋”和为寺院设立的书屋,刺激了识字群体特别是藏语读者的阅读兴趣。“广播电视户户通”项目的实施,则帮助农牧人口超越地理阻隔和识字门槛,获得了一种喜闻乐见的信息渠道和娱乐方式。^②中央和地方政府赠送到户的卫星接收天线(对部分边远住户还赠送了电视机),实为项目目标全面实现的物质保障。^③加之手机使用已经普及,这就使农牧人口在享有现代信息和通信技术服务方面,迅速缩小了与城市居民的差距。

与“广播电视户户通”同期实施的项目,还有通电、通路、通水和安居工程(住房改善)等。这些项目的实施,从整体上促进了农牧民生活质量的提高。^④在项目涉及的产品和服务中,住房是维持人类生存的基本条件之一。因此,对那些限于支付能力而尚未获得基本居住条件的家庭施以援手,符合社会的期望。联合国人居署界定的基本居住条件包括牢固的房屋、足够的居住面积、安全的饮水、方便的卫生设备(厕所及排污设施)以及房屋使用权保障。^⑤据此观察安居工程中的一些新建住房,除了卫生设备尚有缺陷外,其他条件均已具备。

农牧区多层式民居的卫生设备缺陷,主要在于没有排污管道,排泄物从二层的厕所直接落入墙外开放式的粪坑。集中的排泄物需时常填土覆盖,最终用于农田施肥。问题是,没有及时覆盖的排泄物经家畜踩踏后四处扩散,最易使蹒跚学步的儿童遭受污染。可见,如何根据青藏高原的地理和气候条件,解决农牧村落的粪便垃

① 参见魏众:《文化交流中的藏区义务教育》,本课题未刊发的分报告,北京,2007年。

② 周济:《农牧民阅读习惯与基层公共图书馆建设》,《中大管理研究》2006年第2期;《信息传播渠道的变化对农牧民文化生活的影响》,本课题未刊发的分报告,北京,2012年。

③ 中国西藏信息中心:《西藏40多万户农牧民“打开电视听广播”》,2012年7月18日, http://news.china.com.cn/live/2012-07/18/content_15218620.htm,2013年1月11日。

④ 参见金成武:《农牧民家居条件的改善》,本课题未刊发的分报告,北京,2012年。

⑤ UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia*, 2011, pp. 20-22, <http://www.unhabitat.org>, 2012年1月10日。

圾无害化处理的课题,尚未进入安居工程主管部门的视野。而目前农牧民对垃圾无害化处理的需求也几近于零,因为这种需求只有在普及环境卫生知识的前提下,才可能激发出来。然而,安居工程缺少公共卫生机构的参与,主管村落基础设施项目的职能部门之间也缺少协调,因此居住条件不配套的情况比比皆是。

安居工程包括农房改造和游牧民定居等子项目,政府对纳入工程计划的农牧户分类予以补助。贫困游牧民定居类别的补助额最高,为每户2.5万元。^① 西藏昌都地区和四川甘孜州均实行了这一标准。2011年,课题组在甘孜州德格县走访牧民时得知,按照安居工程设定的住房面积施工,修建一座新房大约需花费6万元左右。对于一些因天灾和意外成为极端贫困的“无畜户”的牧民家庭,需要自付的建房款就成了他们难以逾越的关隘。这些家庭以往拖欠的银行贷款已成呆账,因而很难争取到足够的房贷。民间借贷的月息尽管高达3%,他们也愿四处告借。但因还贷能力差,资金很难筹足。为此,有的低保家庭曾想缩小一半面积盖房,但未得到批准,又因为拿不到补助款,只好继续住在民政部门救济的帐篷里。项目户的住房面积是否有必要一步到位?政府如果不能对贫困户提供充分的援助,是否应在项目设计过程中吸纳他们的意愿,或在执行阶段酌情修正设计?在现实中,之所以对这些问题缺少弹性解决方案,往往因为项目主管机构对住房统一化的橱窗效应的需求,甚于对贫困人口基本住房需求的考虑。

单个住户居住条件的改善,还有赖于公共基础设施和村落基础设施的供给。近十年来的电力和公路建设以及太阳能蓄电池的推广,既方便农牧民出行和日常生活用电,也有利于他们运料建房。但通往公路的村道和村内的人畜饮水工程,还需要政府和村落居民共同筹资。昌都地区财力相对充裕,村落饮水工程和道路多由政府出资,因此项目完成度较高。甘孜州的财政状况远不及昌都地区,饮水工程还只能落实到村,延伸到户的支线需要住户投资,结果就出现了贫困户用水不便的情况。村道的修建也与此类似,如果没有政府资助,非富裕村的村委会很难组织村民自行修路。因此,借助中央下达的扶贫专项资金,由政府主管部门和村委会合作,采用以工代赈方式改造村道,同时帮助贫困家庭引水到户,当为可行的措施。

(四) 社会保障制度的地方适应性调整

社会保护体系的功能,在于为社会成员提供最低生活保障,应对疾病、年老、残疾和家庭主要劳动力死亡等风险,并减少单个家庭和个人面临的投资与创新限制。这虽然为农牧民所急需,但与之相关的制度安排产生于工业社会,实行起来与藏区农牧社会的组织方式矛盾重重。以下阐述和分析的重点,是如何克服这类基础性的制度瓶颈。

^① 《西藏将在未来三年继续实施安居工程建设》,2012年5月17日,http://www.tibet3.com/Special/content/2012-05/17/content_829127.htm,2013年1月12日。

2004—2006年间,课题组在川甘藏区和西藏昌都地区的调查中观察到,农牧村落中的五保户、残疾人和灾民可从民政部门得到少许救济,但社会救助制度还未覆盖其他极端贫困群体。合作医疗制度只在西藏得以推广,农村养老保险制度尚未建立。2011年的康藏调研则显示,农牧区社会保障体系建设取得巨大进展,合作医疗、养老保险、五保户供养和最低生活保障(低保)、80岁以上高龄老人补贴、医疗救助、高校入学资助等制度,已延伸到边缘地区并惠及贫困群体。^①

在制度实施过程中,低保和社会保险的运行遭遇了一系列基础性制度安排的瓶颈。按照低保制度的设计,必须明晰住户收入与保障标准(低保线)之间的差异,才能确定低保对象和低保金发放额。这样做的前提,一是经常性的家计调查,二是社会工作者对救助家庭的及时走访。在人口居住分散而且交通不便的农牧区,为满足这两项条件而不得不支付的组织成本,极有可能高于财政拨付的低保金总额。况且,农牧户的收入或以实物形式取得,或通过单个人之间的现金交易获得,不似工业社会,可以通过金融或商业机构的账目往来清楚计量。面对这些难题,乡政府或村委会采用民间智慧逐一破解,并得到大多数村民的认同。

其一,省/区政府根据可用的专项资金和不同辖区的贫困率确定低保名额,次一级政府采用同样的办法,将名额层层分解、下达到行政村。村委会则借助“熟人社会”的优势,根据村民的家庭财产和劳动力状况,从最贫困的家庭开始排序,同时筛选序列中的大病患者、残疾人和老年人分享低保名额。也就是说,村委会没有完全按照政府规定确认“低保户”,而是以认定“低保个人”和降低规定待遇的方式,扩大村庄内部的低保覆盖面。其二,把村落实行的资源分配制度正规化。例如在四川甘孜州德格县玉隆乡,乡政府根据村里的排序结果,把指标分给最穷和次穷的人家,每家大约三个人享受低保。此外,还根据个人的困境把低保标准分为两档,第一档每人每月65元,第二档每人每月45元。

在农牧区推行最低生活保障遇到的操作困难,主要来自工业社会的制度设计与农牧社会经济发展程度不相符的矛盾。相形之下,实行社会保险制度遭遇的难题还不仅如此,地方政府对辖区的公共管理不到位,以及部分农牧民趁机谋取额外福利的行为,进一步增加了制度运行的难度。例如,西藏农牧区2009年底开始推行社会养老保险(新农保),2010年2月发放首批基础养老金,60岁以上的老人无需个人缴费,每人每月可领取55元人民币。^②2011年课题组在贡觉县和江达县调查时注意到,根据第六次人口普查的数据,60岁以上的老年人占总人口的10%,但领取农

① 朱玲:《决定社会融合的经济因素》,《中国人口科学》2005年第2期;丁赛:《救灾救济与家庭经济安全》,本课题未刊发的分报告,北京,2012年。

② 《西藏启动新型农村社会养老保险制度》,2010年2月3日, http://news.china.com.cn/rollnews/2010-02/03/content_414791.htm, 2013年1月16日。

牧民基础养老金的人数占总人口的比重却高出几个百分点。在走访农户时还获悉，此前有相当一部分人既未登记户口，也未领取身份证。^①

此处暴露出来的问题，一是管理粗放；二是新农保制度建立之前，户籍管理和人口统计未曾完全延伸到农牧村落和住户。与草场产权纠纷案例联系起来考虑，便不难看出，政府深入基层的通道不畅。人民公社时期，政权机构和经济组织合一，国家权力的行使通过生产队的政治和经济活动直抵农牧民家庭。公社制取消后，政府与基层村落和农牧家庭之间的联系弱化。在社会经济转型中，如果不能成功重建这一联系，不但会弱化农牧民对社会总体的认同感和归属感，还会强化其小群体认同（例如亲缘、地缘或原有的部族关系）。对类似情况的国际比较研究也揭示，当这种背景下的小群体利益与社会总体利益发生冲突时，卷入其中的单个人和家庭多半会采取与社会利益相悖的行为。^② 校正这一倾向的有效措施，便是通过基层民众和社会组织参与的社会建设和公共服务，重建政府与基层社会的联系。

当然，在农牧区推行社会保险制度的过程中，工业社会的制度管理模式与农牧社会组织方式之间固有的矛盾不可忽视：前者靠的是正式制度下的精准管理，后者则依赖非正式制度运作。社会医疗和养老保险制度产生于工业社会，其正常运行以准确的信息和精细的计量为前提，还需要设置实时监控和信息反馈系统，以及与之相匹配的服务网络。然而在当今中国，除了已经实现工业化的发达地区乡镇，大部分农村都还不具备这些条件，更何况是远离工业和城市中心的青藏高原农牧区。那么，决策者为何还要在农牧区实施工业社会的保障制度呢？这只能从全球和中国的总体形势变化中找原因。

第一，中国的二元经济特征在转型和发展的进程中发生变化。近30年来，工业化和城市化的社会经济影响以前所未有的广度和深度辐射到农村。在农业现代化和农村发展过程中产生的风险，已超越了传统农业社会固有的范围。

第二，缩小城乡之间和地区之间社保差距的政治意愿增强。在中国经济快速增长的情况下，收入分配不均等程度逐步增大，而社会保障的城乡和地区差距又加剧了这种不均等，直接影响了社会稳定和社会凝聚。因此，社会保险和最低生活保障制度从城市向乡村延伸，也是政府回应公众呼声和社会需求的结果。从国家政治层面考虑，虽然城乡社保制度的设计有所不同，但在乡村范围内，不可能由于地区发展水平不一致而在制度覆盖面有所疏漏。更何况，不同地区特别是相邻区域的居民还会因为福利比较，强烈表达对社会保障公平性的诉求。例如，省属藏区的官员和农牧民通常会把西藏的社会福利作为参照。

① 参见魏众：《农牧区的民间救助和社会救助》，本课题未刊发的分报告，北京，2012年。

② 福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界》，黄胜强、许铭原译，北京：中国社会科学出版社，2007年，第55—66页。

第三,以社会偏好界定的人类基本需求水平随着全球化的进程提高,社会保险、社会救助和社会服务已成为国际公认的消除社会排斥及边缘化现象的政策工具。^①中国政府提出 2020 年建成覆盖城乡居民的社会保障体系,并把基本养老、基本医疗和最低生活保障作为制度建设的重点,可谓顺应了全球社保理念的新进展。

如此看来,在农牧区建立社会保障体系已是大势所趋。克服基础性制度瓶颈的出路,在于强化当地的管理和服务能力。同时,还要根据村落社会的组织方式、经济特征和文化习俗,对社保制度作适应性调整。这就不难理解,无论将何种政策措施引入基层农牧社会,都需要试错和调整,而且失败的概率也会高于全国平均水平。例如课题组调研过的两个村落,曾获得小额贷款项目,建立过项目规定的小组联保制度。但村民因获得银行贷款后一直未还款,失去了信用。鉴于此类项目在农牧区“水土不服”,西藏自治区政府另寻制度创新之路——采用“农牧户贷款证”制度。一方面帮助有能力的农牧民重建个人信用,使其有机会借助正规信贷平缓意外事件对家庭消费的冲击、突破投资和创业的资金限制;另一方面,也以此项制度识别不同类型贫困户的还贷能力,以便更有针对性地采取其他扶贫措施。与此同时,为了改进以往的减灾救灾方式,政策性的农牧业保险也已试行。^② 这些做法,无疑有助于消除对贫困人口的金融排斥,但政策的长期效果如何?仍需进一步的追踪观察。

四、讨论和结论

“十一五”期间及至目前,藏区农牧人口成为中央政府的援藏项目和藏区发展政策的目标人群,农牧区的公共卫生、基本医疗、基础教育、基础设施和社会保障事业均已纳入重点投资领域。农牧人口的生存和发展条件明显改善,低收入群体和贫困人口的家庭经济安全、基本居住条件、文化娱乐设施、健康和受教育水平也普遍提高。此间以硬件投资为特征的基础设施建设、农牧民居住条件和文化娱乐设施改善等,皆有建树;易于量化计量的制度推广,例如实行义务教育、合作医疗、养老保险、五保户供养和最低生活保障制度等,同样成绩斐然。然而,在工程建设和制度推广中普遍存在管理粗放、质量欠佳和公共服务不到位的问题。其主要解释因素可归纳如下。

① A. Bonilla García and J. V. Gruat, “Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development,” Geneva: Social Protection Sector, ILO, 2003, <http://www.ilo.org/public/english/protection/download/lifecycl/lifecycle.pdf>, 2009 年 11 月 7 日。

② 参见姚宇:《农牧民贷款证制度对其生产生活的影响》、《藏区农牧业政策保险试点调查》,本课题未刊发的分报告,北京,2012 年。

（一）政府和公共机构运行中的正向激励不足

在事务繁多而单个工作人员的绩效不易评估的领域（例如草场纠纷处置和健康教育），政府部门和公立机构欠缺足够有效的激励机制，无法促使官员和普通工作人员尽职尽责，及时回应来自村落和农牧民的需求并提供到位的服务。与此相关，在社会偏好的基本需求（例如公共卫生和学校教育）大于农牧民个人、家庭偏好的情况下，服务机构缺少足够的主动性，不能及时将知识和信息传递到户，激发农牧民利用这些产品和服务的欲望。

（二）政策设计和执行方式未能充分因地制宜

当公共部门（供给者）与农牧民（需求者）对工程建设的利益诉求不一致时，缺少平衡二者话语权的机制。相对于项目主管部门，农牧民的话语权微弱，参与决策的机会也极其有限。因此，项目设计和实施往往难以做到因地制宜。有些工程与当地人口的聚集程度和社会经济发展水平不匹配，例如县图书馆建设；有些项目设计与农牧民尤其是贫困人口的需求错位，例如住房补助规定不利于贫困户受益。此外，一些在工业社会生成的制度（例如社会保险）嵌入农牧区后，与村落的组织方式和社会经济结构不相符。一方面，主管部门需要足够的时间，通过试错机制逐渐调整制度设计和执行方式；另一方面，管理人员和农牧民都需要更长时间以适应细致严密的工业文化。

（三）欠缺合格的管理人才与必需的管理经费

西藏自治区和省属藏区的财政自给程度极低，投资项目、社保制度和惠民政策的实施，主要依靠上级职能部门拨付的专项资金和外省市的援助资金。但这些资金几乎都未包含管理款项，投资方无一例外地要求地方政府支付管理经费。问题是地方财政拮据，日常办公经费不足，加之高原农牧人口居住分散、道路交通困难，同类事务的管理成本远高于内地平原，当地政府主管部门往往以降低管理水准的办法应对。此外，管理岗位更多地被当作官员仕途升迁的阶石，而非以专业素养支撑的公共服务责任，故而缺少专业训练的官员担任职能部门领导的情况屡见不鲜。于是，地方基础条件薄弱造成的原发性管理粗放，加上经费不足导致的应对性管理粗放，最终导致投资和服务质量欠佳。

进一步而言，在同类基础设施和公共服务投资项目上，省属藏区所得资源明显低于西藏，但规定的地方匹配资金比率反而还高一些，以至于前者管理经费欠缺，项目资金总量也不足。这就不仅造成项目质量降低，而且还可能阻碍极端贫困人口受益。例如关于村道和饮水工程受益者匹配资金的规定，通常致使贫困村放弃修路申请，贫困户放弃用水便利。

解决上述问题的关键路径在于：第一，重建政府与基层社会的联系，在发展政策和公共服务的设计及落实过程中，通过受援群体的参与，充分吸纳地方知识或民间智慧：首先，在政策设计阶段设定利益相关群体信息交流环节。由政策起草机构组织下乡听证活动，向各方特别是村民代表说明政策意图，自下而上征求多方意见；政策草案修改后起草机构还需组织人员再下乡，争取利益相关者尤其是受援群体在基层达成共识。其次，在政策实施阶段，由政府职能部门定期组织咨询会议，向受援群体代表（村委会、年长农牧民、项目户、低保家庭、妇女、残疾人等）通报政策或项目实施情况，并征求各方建议。再次，建立县乡政府和公立机构与村委会及村民代表的常规对话制度。

第二，强化政府和公立机构的能力建设。一是建立包括基层民众意见反馈的政府行为监测和问责制度。同时，辅之以阶段性的第三方评估，把基于专业化标准所做的公共服务评估结果，作为衡量政府部门和官员绩效的一个依据。二是定期聘请藏区内外有实际操作经验的管理者，分别对县乡公共服务领域的管理人员加以专业培训，并为村委会成员和村级服务人员创造短期学习机会。三是由上级政府拨付充足的制度运行经费，支持农牧区公共部门将服务传送到户。

第三，通过建立社会均衡机制，扭转公共投资政策中忽视制度和能力建设的偏向。从计划经济时代延续至今的政府施政行为中，公共资源分配的决策者几乎都难以克服“投资饥渴”，热衷于集中资源投向短期内可见成效的硬件工程，偏好追求增长速度而忽略发展质量。由此造成的资源浪费、环境恶化及社会矛盾尚难消解。这种投资偏向的根源，一是缺少有效制约政府权力的社会均衡机制；二是硬件投资显示的短期“政绩”与官员升迁的可能性密切相关，而投资失败则通常无需决策者承担责任及相关惩罚。藏区有着同样的行政系统和激励机制，因而也就存在相似的公共资源配置偏好及其必然结果。

正因为如此，促使藏区及其他欠发达地区政府转变发展理念和施政行为的一个操作性手段，在于调整中央政府有关地区发展政策的目标和度量指标：其一，把满足受援地区脆弱人群的基本需求，作为中央政府和发达省市援助欠发达地区的首要目标；其二，将受援群体的基本需求满足程度，作为发展政策执行状况的主要度量指标。这样做的依据在于，一旦受援者具备基本生存和发展条件，便可在规范的市场竞争中发挥自己的潜力、创造自己向往的生活。这既是地区援助的尺度所在，也是帮助受援者排除发展障碍的目的。对此，尚需更长时段和更多地点的追踪调查给予支持。

〔责任编辑：刘亚秋 李凌静 责任编审：冯小双〕